

Die „Verfassung“ der EU vor der Erweiterung

Die Konferenz des AEI war nach Basel und Wien die dritte, die in Zusammenarbeit mit den Schwesterorganisationen ECSA-Austria und ECSA-Suisse veranstaltet wurde. Und auch in Bonn zeigte sich, dass eine Kooperation über die Grenzen der Länder- und Fachrichtungen hinweg besonders und für alle Seiten anregende Einsichten bringen kann (vgl. auch die Projektbeschreibung in *integration* 4/99, S. 281-283). Das Thema, mit dem sich diese Tagung auseinander zu setzen hatte, waren die „Institutionen und Gemeinschaftspolitiken der EU vor der Erweiterung“. Das Jahr 1999 war europapolitisch ein aufregendes und sehr ereignisreiches Jahr, dessen Langzeitwirkungen für die europäische Integration heute nur erahnt werden können. Die Häufigkeit und Dichte der politischen Ereignisse auf europäischer Ebene sind beachtlich: Einführung der dritten Stufe der WWU, Rücktritt der Kommission, Beschluss über die Agenda 2000, Wahlen zum Europäischen Parlament, Diskussion um eine europäische Grundrechtscharta und „Verfassung“ und schließlich die Erweiterung des Kreises von Beitrittsländern. Die einzelnen Beiträge und Diskussionen von Seiten der politischen Praxis als auch der Wissenschaft diskutierten vor dem Hintergrund dieser Ereignisse mögliche künftige Entwicklungen auf europäischer Ebene.

Den Auftakt machte der langjährige Botschafter an der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der Europäischen Union in Brüssel, *Dietrich von Kyaw*. In seinem Vortrag thematisierte er zentrale Aspekte der aktuellen öffentlichen und akademischen Diskussion, die im weiteren Verlauf der Veranstaltung aufgegriffen und weiterentwickelt wurden: es ging ihm und den anderen Referentinnen und Referenten um den Bedarf an institutionellen Reformen der Europäischen Union angesichts der bevorstehenden Osterweiterung. Laut von Kyaw werden Reformen durch die Erweiterung geradezu erzwungen. Erweiterung und Reform versteht er, wie viele andere, als komplementär: wer erweitere, ohne parallel dazu Reformen zu unternehmen, unterminiere den bislang erreichten Stand der Integration. Er

Institutionen und Gemeinschaftspolitiken der EU vor der Erweiterung

Wissenschaftliche Konferenz des Arbeitskreises Europäische Integration, in Zusammenarbeit mit ECSA-Austria und ECSA-Schweiz mit Unterstützung der Vertretung der Europäischen Kommission in Deutschland
Deutschen Industrie- und Handelstag (DIHT),
Bonn
11.–13. November 1999

Eröffnung: Reformbedarf der EU: Prioritäten für die nächste Regierungskonferenz
Dr. Dietrich VON KYAW, Botschafter a.D., Ständiger Vertreter der Bundesrepublik Deutschland bei der Europäischen Union, Brüssel

Zur institutionellen Entwicklung der EU

Krise und Neuanfang der Europäischen Kommission

Referenten:

Prof. Dr. Waldemar Hummer, Universität Innsbruck
Prof. Dr. Richard Senti, ETH-Zentrum Zürich
Prof. Dr. Beate NEUSS, TU Chemnitz-Zwickau
Marcell VON DONAT, München

Das Europäische Parlament nach der Direktwahl 1999

Referenten:

Prof. Dr. Rudolf Hrbek, Universität Tübingen
Dr. Dietmar Nickel, Europäisches Parlament, Luxemburg
Prof. Dr. Reinhard Rack, Universität Graz

Gemeinschaftspolitiken auf dem Prüfstand

Wirtschafts- und Währungspolitik: Die Rolle von EZB und Ecofin

Referenten:

Prof. Dr. Peter Bernholz, Universität Basel
Prof. Dr. Fritz Breuss, Wirtschaftsuniversität Wien
Hanspeter K. Scheller, Europäische Zentralbank, Frankfurt

Außenbeziehungen und Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik nach dem Vertrag von Amsterdam

Referenten:

Dr. Stefan Lehne, Botschafter, Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten, Wien
Dr. Laurent GOETSCHHEL, Schweizerische Friedensstiftung, Bern
Dr. Horst G. Krenzler, ehem. Generaldirektor der Europäischen Kommission, München

Fortschreitende Vertragsreform oder Verfassungsentwurf? Strategien für den Integrationsprozess und die Weiterentwicklung der EU

Referenten:

Prof. Dr. Stefan Griller, Wirtschaftsuniversität Wien
Prof. Dr. Thomas Oppermann, Universität Tübingen
Prof. Dr. Daniel Thüner, Universität Zürich

mahte, die retardierenden Kräfte in diesem Zusammenhang nicht zu unterschätzen. Der „Geist von Amsterdam“, der im Juni 1997 eine Reihe von institutionellen Reformen verhindert habe, sei immer noch da. Um diese institutionellen „left overs“ (Größe und Zusammensetzung der Kommission, Stimmengewichtung im Rat und Ausweitung der Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit) in der bevorstehenden Reformkonferenz abuarbeiten, sei politischer Wille gefragt. Die Vorschläge, die im Bericht der Drei Weisen vom Oktober 1999 formuliert wurden, bewertete von Kyaw als einen „hilfreichen Weg zwischen Anspruch und Wirklichkeit“ und die angezeigten Reformschritte als „gerade noch machbar“.

(Zwischenüberschrift)

Die erste Referentenrunde des folgenden Tages sprach zu Krise und Neuanfang der Europäischen Kommission. Hier erinnerte *Waldemar Hummer* in seinem chronologisch angelegten Rückblick an den schlechten Start der Kommission Santer, die als erste geschäftsführende Kommission im Januar 1995 antrat. Im Anschluss daran ließ Hummer die sich überstürzenden Ereignisse zu Jahresbeginn 1999 Revue passieren. Durch diesen Vortrag wurden nochmals die Dichte der Ereignisse in der ersten Jahreshälfte 1999 und die gewachsene Bedeutung des Europäischen Parlaments als wichtiger Akteur auf europäischer Ebene im Zusammenhang mit dem Rücktritt der Kommission klar gemacht. Aus der Sicht eines Drittlandes – hier der Schweiz – beleuchtete *Richard Senti* das Verhandlungsverfahren und die Institutionen der Europäischen Union. Aus Schweizer Sicht, so Senti, stelle sich das Verhandlungsprozedere „sehr kompliziert und zeitraubend“ dar, da die direkt verhandelnden EU-Institutionen keine abschließenden Kompetenzen besäßen und das häufig zu beobachtende Kräfte messen zwischen Brüssel und den Mitgliedstaaten zu „merkwürdigen Teilverhandlungen zwischen EU-Mitgliedländern und den Drittstaaten“ führe. Das Mehrebenensystem der europäischen Entscheidungsfindung habe zur Folge, dass der jeweilige Drittstaat unterschiedlichen Verhandlungsdelegationen gegenüberste-

he. Handle es sich sogar um „gemischte Verträge“, würden sich, so Senti weiter, die Verhandlungen auf die einzelnen EU-Staaten ausweiten – mit der Gefahr, dass einzelstaatliche Forderungen die Verhandlungen zusätzlich erschwerten. Senti begrüßte deshalb die im Expertenbericht von Weizsäcker, Dehaene und Simon gemachten Vorschläge einer Reform dieser Mehrebenenverhandlungsstruktur gegenüber Drittstaaten in Richtung einer einheitlichen Verhandlungsführung auf EU-Seite.

Beate Neuss sprach ebenfalls zum Rücktritt der Kommission und zu den Hintergründen. Sie vertrat die These, dass diese Krise mit einer „Quasi-Zwangsläufigkeit“ aufgekommen sei. Verantwortlich dafür machte sie unter anderem die „Politik der knappen Personaldecke des Rates“, die dazu geführt habe, dass der Kommission in den letzten Jahren eine Reihe von größeren Aufgaben wie Binnenmarkt und Osterweiterung übertragen worden sei, ohne dass parallel dazu der Beamtenapparat der Kommission vergrößert worden wäre. Die Kommission musste deshalb viele Aufgaben an Stellen nach außen vergeben („outsourcing“), was eine Kontrolle durch die Kommission erschwert habe. Die aufgedeckten Verfehlungen, der Rücktritt der Kommission und die Art der Neueinsetzung der Prodi-Kommission (relative Transparenz des Prozedere durch die Veröffentlichung des Hearing-Verfahrens im Internet) machten aber, so Neuss, das Jahr 1999 nicht nur zu einem Jahr des Euro, sondern auch zu einem „Jahr der Parlamentarisierung und einer Verbesserung des Systems von *checks and balances*“ auf europäischer Ebene.

Als langjähriges ehemaliges Mitglied der Kommission erinnerte *Marcel von Donat* an die Reformberichte, die sich „im Panzerschrank der Kommission“ stapelten, und die manches, was jetzt aktuell diskutiert werde, wie etwa die Straffung der Kompetenzen und Strukturen, vorweggenommen hätten. Er erinnerte dabei auch an die Entscheidung der Kommission von Oktober 1997, eine Untersuchung über die Organisation und Arbeitsweise der Kommission in Auftrag zu geben – bekannt geworden unter dem Kürzel DECODE („Dessiner la Commission de Demain“) und im Juli 1999 der

Öffentlichkeit vorgestellt. Auch von Donat kritisierte die Personalentwicklung der letzten Jahre. Die Kommission habe sich mit Tricks behelfen müssen, um die übertragenen Aufgaben bewältigen zu können – eine der Folgen sei gewesen, dass die Kommission und ihr Apparat unter dieser Arbeitsbelastung kaum mehr Zeit finde, konzeptionell zu arbeiten. Von Donat warnte vor manchen in der Diskussion zu hörenden Vorschlägen, wie etwa der Aushöhlung des Kollegialprinzips, denn die „kollegiale Unabhängigkeit“ sei und bleibe die „Stärke der Kommission“. Er lenkte dagegen abschließend seinen Blick auf die Notwendigkeit einer Reform des Rates, die er für sehr viel dringender hält, als es die aktuelle Diskussion nahe lege. Eine Neuorganisation der Strukturen der Kommission bezeichnete er im Vergleich dazu als „ein marginales Problem“.

(Zwischenüberschrift)

Die zweite Panel-Runde widmete sich dem Europäischen Parlament nach seiner Direktwahl im Juni 1999. *Reinhard Rack* erinnerte an die etwas paradoxe Situation, dass ein Europäisches Parlament, das nach dem Vertrag von Amsterdam so viele Mitwirkungsrechte besitze wie noch nie, aber durch die bislang niedrigste Wahlbeteiligung (unter 50 Prozent) bei der Wahl im Juni 1999 das „formal am schwächsten legitimierte Parlament“ sei. Er machte für dieses Ergebnis auch einen „neuen Nationalismus“ in den Mitgliedstaaten verantwortlich. Rack ging davon aus, dass dieses Parlament aufgrund der Veränderungen (relative Mitte-Rechts-Mehrheit, gewonnene Macht) ein anderes Verhalten an den Tag legen werde.

Aus der Innensicht des Europäischen Parlaments referierte *Dietmar Nickel*. Er beobachtete eine „neue Rhetorik“ im Parlament, die stärker konfrontativ ausgerichtet sei und an eine „Fortsetzung des Wahlkampfes“ erinnere. Die Konsequenz sei eine „Beeinträchtigung der Leistungsfähigkeit des Europäischen Parlaments“. Nickel stellte die These auf, dass der neue Pakt zwischen der Europäischen Volkspartei (EVP) und Liberalen in der gegenwärtigen Situation in Sachfragen sich nicht bewähren werde. Breitere

Koalitionen seien „institutionell notwendig“. Er erwarte von daher eine Verbesserung der Gesprächskultur. Den Abschluss zu diesem Thema bildeten die Ausführungen von *Rudolf Hrbek*. Er gab zu bedenken, die enorme „interne Integrationsaufgabe des Europäischen Parlaments“ nicht zu unterschätzen. Da mehr als die Hälfte der Abgeordneten erstmals im Parlament vertreten seien, müssten diese zunächst „sozialisiert“ werden – das Parlament diene somit als großes „Integrationslabor“. Auch er ging auf die Frage ein, wie die beiden großen Fraktionen von EVP und Sozialdemokratischer Partei Europas (SPE) in Zukunft kooperieren werden. Hrbek ging davon aus, dass das Europäische Parlament die neu gewonnenen Kompetenzen nur dann ausüben könne, wenn eine Übereinstimmung in Sachfragen zwischen den beiden großen Fraktionen hergestellt werden könne. Abschließend stellte er die Frage in den Raum, ob das Europäische Parlament zur „Herausbildung eines klareren Parteiensystems“ in den Reformstaaten und Beitrittskandidaten in Mittel- und Osteuropa beitragen könne.

(Zwischenüberschrift)

Die nachfolgenden Referate stellten die Gemeinschaftspolitik auf den Prüfstand. *Peter Bernholz* beschäftigte sich in seinem Vortrag mit dem ordnungspolitischen Rahmen der Europäischen Zentralbank (EZB). Er benannte dabei zunächst die verschiedenen rechtlichen, finanziellen und personellen Arten, das Ausmaß und die Bestimmungsgründe der Unabhängigkeit des EZB-Systems. In einem weiteren Schritt bestimmte er die wesentlichen Elemente der Europäischen Wirtschaftsunion – unterteilt in den Bereich Ordnungspolitik (Marktwirtschaft, Beseitigung national privilegierter Monopole, Stabilitätspolitik, Verhinderung von Kartellen, Rahmen für eine gemeinsame Agrarpolitik und Ansätze zur Steuerharmonisierung) und den Bereich Prozesspolitik (Eingriffe im Zuge der Agrarpolitik, Fonds für einen begrenzten Finanzausgleich, Abstimmung der Grundzüge der Wirtschaftspolitik und allgemein deklarierte Ziele zu sozialen Standards und ein hohes Beschäftigungsniveau). Im An-

schluss daran sprach *Fritz Breuss* über politische Interaktionen (Kooperation und Dialog) von EZB und dem Rat der Wirtschafts- und Finanzminister (ECOFIN) in der Wirtschafts- und Währungsunion. Er erinnerte an die Diskussionen und öffentlich geäußerten Sorgen im Zusammenhang mit dem Stabilitätspakt und der Debatte um das Drei-Prozent-Kriterium, die heute überholt seien, da sich die budgetäre Situation gebessert habe. Diese Entwicklungen müssten, so sein Plädoyer, ergänzt werden durch eine einheitliche Geldpolitik für einen noch nicht harmonisierten Währungsblock. Abschließend zum Themenkomplex WWU referierte *Hanspeter Scheller*. Er verwies auf die Asymmetrie von Währungs- und Wirtschaftsunion. In der anschließenden Diskussion warnte er vor einer Veröffentlichung der Protokolle der EZB-Sitzungen, weil dies eine (unerwünschte) „Renationalisierung der Politik“ mit sich bringen würde.

(*Zwischenüberschrift*)

Ein weiterer Schwerpunkt der Konferenz waren die Außenbeziehungen und die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik nach dem Vertrag von Amsterdam. *Manfred Scheich* betonte eingangs, dass das Instrumentarium der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) ihn heute hoffen lasse, eine Politik gestalten zu können, die diesen Namen auch verdiene. Die neue Institution der „Gemeinsamen Strategie“ könnte zur Formulierung einer kohärenten Gemeinschaftspolitik gegenüber der Außenwelt beitragen – damit sei ein „Einbruch in das hemmende Prinzip der Einstimmigkeit“ erreicht worden. Die berühmte Telefon-Nummer, nach der der amerikanische Außenminister Kissinger gefragt habe, gebe es jetzt und wechsele – wenigstens für den Zeitraum von fünf Jahren – nicht ständig. In der Zeit nach Amsterdam, so Scheich weiter, gebe es Beweise für einen verstärkten politischen Willen zur Zusammenarbeit im Bereich der GASP. Er erinnerte dabei an die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Köln. *Horst G. Krenzler* bekannte in seinem Beitrag, dass er von den Fortschritten der GASP in Amsterdam überrascht worden sei. Er wies

auch auf den NATO-Gipfel in Washington im April 1999 hin, auf dem zum ersten Mal die Europäische Union als europäischer Pfeiler der Nato genannt worden sei. Krenzler plädierte in diesem Zusammenhang auch dafür, den Komplex „Verteidigung“ in die anstehende Regierungskonferenz 2000 aufzunehmen, wie dies etwa auch der Weisenbericht gefordert habe.

Aus der Perspektive eines neutralen Drittstaates beleuchtete *Laurent Goetschel* den Bereich GASP: aus seiner Sicht ist die Neutralität der Schweiz kompatibel mit einem Beitritt zur Europäischen Union, wie dies auch im neuesten Integrationsbericht der Schweizer Regierung nachzulesen sei. Er erklärte dies mit der „irischen Klausel“, der Tatsache, dass auch ein Land wie Schweden sich in der Union „wohlfühle“ und dass im Bereich GASP nach wie vor das Einstimmigkeitsprinzip vorherrsche. Allzu schnelle Annäherungen der Schweiz an die Europäische Union und die GASP erwartet Goetschel aber nicht. Die Schweizer Haltung werde sich nur schrittweise und unter konkreten politischen Erfahrungen, wie jüngst im Kosovo-Konflikt, ändern.

(*Zwischenüberschrift*)

Der letzte Tag der Konferenz war der Diskussion über die Alternative von „Vertragsreform oder Verfassungsentwurf?“ und möglichen „Strategien für den Integrationsprozess und die Weiterentwicklung der EU“ gewidmet. *Stefan Griller* fragte eingangs, ob nicht beides – Reform und Verfassungsentwurf – zu haben sei und ging dann auf einige Besonderheiten der europäischen „Verfassungsdebatte“ ein. Diese Diskussion ist seiner Meinung nach zu stark von Prämissen geprägt, die Volk und Nation zur notwendigen Voraussetzung eines (Verfassungs-)Staates machten. Diese enge Verbindung und wechselseitige Bedingung von Staat und Verfassung sei eine typisch deutsche Perspektive. Griller verwies darauf, dass im internationalen Recht durchaus nicht-staatliche Organisationen wie die Unesco eine „constitution“ besäßen. Er plädierte deshalb für eine „terminologische Bereinigung“; erst wenn dies geschehen sei, lasse sich sinnvollerweise über den

Reformbedarf der europäischen Strukturen nachdenken. Unter den Bedingungen der politischen Machbarkeit sprach er sich auch für einen „pragmatischen Ansatz“ aus und wertete die zahlreichen, aktuell diskutierten Entwürfe als „Glasperlenspiele“. Griller äußerte Zweifel, ob die „Frage nach einer europäischen Verfassung (...) zu einer Frage eines europäischen Staates“ (Dieter Grimm) werden müsse. Wenn „Staatlichkeit“ ein Mindestmaß an „Zentralisierung von Aufgaben“ erfordere, dann sei dieses Maß in der Europäischen Union schon erreicht (zwei Drittel des in den Mitgliedstaaten angewandten Rechts sei bekanntlich Gemeinschaftsrecht). Auch wenn man die „Staatlichkeit“ der Gemeinschaft an der bekannten Drei-Elementen-Lehre prüfe, lasse sich, so Griller, mit gutem Recht sagen, dass die Europäische Union in diesem Sinne einen Staat bilde; das „Staatsvolk“ sei hier als „die Summe der Rechtsunterworfenen“ zu verstehen. Die „Staatsgewalt“ liege in der Kompetenz-Kompetenz und bedeute – völkerrechtlich übersetzt – „Selbstregierung“, das heißt Unabhängigkeit von Dritten. Die Schlussfolgerung, die Griller aus seinen Ausführungen ziehen konnte, lautete: „Es gibt keinen Grund, sinnvolle Reformen mit dem Hinweis auf fehlende Staatlichkeit zu verhindern.“

Auch *Thomas Oppermann* wies darauf hin, dass der Ruf nach einer „Verfassung“ besonders laut in der Bundesrepublik Deutschland zu vernehmen sei, wiewohl diese Debatte inzwischen auch nach Frankreich „überschwappe“. Er plädierte in Anlehnung an einen Vorschlag von Ingolf Pernice dafür, der öffentlichen Meinung in der Vertragsdiskussion einen gebührenden Platz einzuräumen; die im Vorfeld der Amsterdamer Vertragsverhandlungen eingesetzte „Reflexionsgruppe“ sei in dieser Hinsicht erst ein Anfang gewesen. Seiner Meinung nach habe die Gemeinschaft bereits eine „Verfassung“, die sich aus der Summe der primären Rechtstexte zusammensetze. Das Problem sei aber, dass diese „Verfassung“ nicht „kurz und dunkel“ sei (wie es das bekannte Wort verlangt), sondern lang und unverständlich. Eine Zweiteilung der Verträge und unterschiedliche Verfahren zur Vertragsänderung, wie sie im

Bericht der Weisen vorgeschlagen und in der Wissenschaft schon seit längerem diskutiert werden, begrüßte auch Oppermann. Er plädierte dafür, dass auch „die weniger wichtigen Teile“ durch Einstimmigkeit geändert werden sollten – unter Einbeziehung von Rat und Europäischem Parlament, aber ohne eine Ratifizierung durch die mitgliedstaatlichen Parlamente.

Zum Abschluss dieses Panels rief *Daniel Thürer* die spezifischen Eigenschaften der europäischen Verfassung in Erinnerung und benannte drei, aus seiner Sicht, wesentliche Strukturelemente: erstens, die eigenständige, autonome Rechtsordnung; zweitens, den Verfassungsverbund als Gesamtsystem von verschachtelten und sich gegenseitig ergänzenden Elementen nationaler und supranationaler Verfassungsordnungen („multi-level constitutionalism“) und drittens, die Dynamik des europäischen Rechts. In seinen abschließenden Thesen plädierte Thürer für ein „paneuropäisches Europabild“, das den Europarat und die OSZE mit einschließe; die gewünschte Konsequenz sei eine „fruchtbare Spannung und Dialektik“. Der Begriff der „europäischen Verfassung“ müsse weit verstanden werden, nicht nur als „Urkunde“. Das Ziel aller Verfassungsentwicklung müsse die Civil Society und die Bürgerinnen und Bürger sein. Das Prinzip der Subsidiarität solle eine wichtige Rolle spielen und schließlich sei der „Staatsbegriff“ neu zu denken.

Fazit

Die Beiträge und die Diskussionen auf dieser Veranstaltung haben einen beeindruckenden Einblick in die aktuellen und zu erwartenden Konflikt- und Konsenslinien sowohl bei institutionellen als auch konstitutionellen Fragen vermittelt. Es wurde damit deutlich gemacht, wie es um die „Verfassung“ (in einem weiteren Sinne) der Europäischen Union angesichts der künftigen und bestehenden Herausforderungen durch die Erweiterung und Vertiefung bestellt ist.

Martin Große Hüttmann