

Stärkung der Demokratie in Europa

Anhörung zum Verfassungskonvent

in einer gemeinsamen Sitzung der EU-Ausschüsse

des Deutschen Bundestages und des Bundesrates

Am 15. Dezember 2001 haben die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union im belgischen Laeken eine "Erklärung zur Zukunft Europas" verabschiedet. In dieser Erklärung heißt es: "Fünfzig Jahre nach ihrer Gründung befindet sich die Union am Scheideweg, einem entscheidenden Punkt ihrer Entwicklung. Die Einigung ist nahe. Die Union schickt sich an, sich um mehr als zehn neue vor allem mittel- und osteuropäische Mitgliedstaaten zu erweitern und so eine der dunkelsten Seiten der europäischen Geschichte endgültig umzuschlagen..."

Um die nächste Regierungskonferenz und damit die weitere Reform der europäischen Institutionen vorzubereiten, beschlossen die Staats- und Regierungschefs die Einsetzung eines Gremiums, des Konvents zur Zukunft Europas. Der Konvent erhielt das Mandat, über die Verteilung von Kompetenzen zwischen der EU und den Mitgliedsländern sowie zum Verhältnis der europäischen Institutionen Vorschläge zu unterbreiten. Mit der Reform soll vor allem mehr Bürgernähe erreicht werden. Dafür unverzichtbar sind mehr Demokratie und Transparenz in der Europäischen Union.

Mit der Charta der Grundrechte der Europäischen Union liegt bereits ein bedeutsames Dokument vor, das eine wichtige Grundlage für diesen Reformprozess darstellt. Mit seinem Mandat kann der Konvent einen großen Beitrag zum Gelingen der im Jahr 2004 geplanten Regierungskonferenz zur Reform des Vertrags von Nizza leisten.

Im Rahmen der Regierungskonferenz von Nizza im Jahr 2000 haben sich die Staats- und Regierungschefs und ihre Außenminister u. a. mit folgenden Themen auseinandergesetzt:

1. Größe und Zusammensetzung der Europäischen Kommission

2. Stimmgewichtung im EU-Ministerrat
3. Übergang zu Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit
4. Verstärkte Zusammenarbeit zwischen einzelnen Mitgliedsstaaten (auch Flexibilität genannt)
5. Größe und Zusammensetzung des Europäischen Parlaments
6. Zusammensetzung und Arbeitsweise anderer Organe und Institutionen (Europäischer Gerichtshof und Gericht erster Instanz, Wirtschafts- und Sozialausschuss, Europäischer Rechnungshof, Ausschuss der Regionen)
7. Änderung von Artikel 7 des EU-Vertrages (Maßnahmen gegen Mitgliedstaaten, die die Grundsätze der EU nicht befolgen)

Nur wenige der o.a. Fragen wurden zufriedenstellend beantwortet, weshalb der Regierungskonferenz 2004 eine so große Bedeutung beikommt. Die Kernfrage des diesen Gipfel inhaltlich vorbereitenden Konvents wird also sein, wie das europäische Haus renoviert und ausgebaut werden soll, wenn die EU auf 27 oder mehr Staaten anwächst? Es ist schon jetzt nicht leicht, bei 15 Mitgliedern zu den nötigen Entscheidungen zu kommen. Deshalb muss die Reform der EU-Organe fortgesetzt werden. Seit der Regierungskonferenz 1996/97 (Vertrag von Amsterdam) arbeitet die Europäische Union an Lösungen dieser institutionellen Fragen. Die unmittelbar bevorstehende Erweiterung der EU verleiht diesem Prozess neuen Antrieb.

Der Konvent hat seine Arbeit aufgenommen und wird in weniger als einem Jahr Empfehlungen für eine zukunftsweisende Reform der Europäischen Union vorlegen. Der Konvent hat Ende 2001 in Laeken den Auftrag erhalten, eine oder mehrere alternative Empfehlungen für die auf der nächsten Regierungskonferenz vorzunehmenden Reformen der europäischen Verträge und Institutionen vorzulegen. Zu den theoretischen Optionen einer denkbaren Vertragsreform gehört die Schaffung einer europäischen Verfassung. Der Konvent hat jedoch nicht den Auftrag, einen Verfassungsvertrag als Vorlage für die nächste Regierungskonferenz auszuarbeiten. Der Auftrag des Konvents ist in der Erklärung von Laeken genau definiert, er soll „Optionen mit der Angabe, inwieweit diese Optionen im Konvent Unterstützung gefunden haben, oder - im Falle eines Konsenses - Empfehlungen“ für eine Reform der Verträge aussprechen.

Der Akt einer europäischen Verfassungsgebung müsste zwingend ein EU-weites Referendum erfordern, da eine veritable Verfassung allein vom Souverän gegeben werden kann. Der Souverän ist das Volk, in diesem Fall das europäische Volk, das mit dem Akt einer Verfassungsgebung gleichsam aus der Taufe gehoben würde. Die bestehende EU-Bürgerschaft würde eine Weiterung säkularen Ausmaßes erfahren. Die zwischen Staatenbund und Bundesstaat oszillierende Europäische Union, heute ein Konstrukt *sui generis*, erhielte eine eindeutigeren völkerrechtliche Gestalt. Die im Vorfeld der Regierungskonferenz und der Erweiterung der EU zunehmende Spannung zwischen den europäischen Institutionen, der Streit zwischen Verfechtern der intergouvernementalen Methode einerseits und der Gemeinschaftsmethode andererseits würde im Zuge der Gestaltwerdung eines europäischen *Verfassungsstaates* voraussichtlich zugunsten einer nachhaltigen Stärkung der

Gemeinschaftsmethode aufgelöst werden. Es stellt sich die Frage, wie realistisch ein solches Szenario ist. Ein Reformvorschlag, der auf eine faktische Entmachtung oder auch nur Schwächung des Europäischen Rates hinausläufe, dürfte kaum die Zustimmung der Mitgliedstaaten erhalten. Die dem Konvent bereits vorliegenden Beiträge mehrerer EU-Staaten, aber auch die Haltung der deutschen Bundesregierung und ihrer gegenwärtigen Opposition im Bundestag lassen nicht erkennen, dass eine wirkliche europäische Verfassung, die diesen Namen verdiente, in Reichweite läge.

Es ist nachvollziehbar, dass die kleineren Mitgliedstaaten mit entsprechend geringerem Stimmengewicht im Rat eher ein Interesse an einer Stärkung der Gemeinschaftsmethode haben als die bevölkerungsreichen Länder. Es ist bei alledem aus Sicht des dbb stets zu beachten, dass nach wie vor ein erhebliches Demokratiedefizit in der EU besteht, dass die Regierungen der Mitgliedstaaten aber eindeutig demokratisch legitimiert sind. Auch durch den Konvent verläuft hinsichtlich des Methodenstreits - intergouvernemental (Rat) oder gemeinschaftlich (Kommission) - und der damit auf das engste verwobenen Frage nach der künftigen Rolle der Institutionen und der Gestalt Europas ein Riss. Hinzu kommt, dass ein europaweites Referendum, dessen Erforderlichkeit im Falle der Verfassungsgebung unbestreitbar wäre, nicht unerhebliche Risiken für die Annahme einer solchen Verfassung mit sich brächte.

Es stellt sich die Frage nach der demokratischen Nähe, die die Repräsentierten von den gewählten Repräsentanten erwarten. Schon auf nationaler Ebene zeigen teils erschreckend niedrige Wahlbeteiligungen mangelnde Akzeptanz oder Frustration aufgrund des weitverbreiteten Gefühls unter den Menschen, nicht wirklich von den Regierenden vertreten zu werden. Dieses Gefühl der wirksamen Repräsentanz auf europäischer Ebene zu vermitteln, dürfte noch schwerer sein. Der denkbar knappe Ausgang des französischen Referendums zum Maastrichter Vertrag, die schwierigen dänischen Volksbefragungen, das irische „Nein“ zum Vertrag von Nizza, aber auch die geringe Wahlbeteiligung bei den Europawahlen und nicht zuletzt der in mehreren EU-Staaten erfolgte Aufstieg von Rechtspopulisten sind eindeutige Warnsignale sowohl an die Regierenden als auch an die europäischen Institutionen.

Es ist Aufgabe der nächsten Regierungskonferenz, die Verträge und damit die Institutionen der Europäischen Union so zu reformieren, dass sie angesichts der unmittelbar bevorstehenden Erweiterung auf bis zu 27 Mitglieder handlungsfähig bleiben. Sicherlich müssen die Prozesse der Entscheidungsfindung transparenter und insgesamt demokratischer werden. Erst wenn dieses Mehr an Demokratie und Transparenz von den Unionsbürgern angenommen worden ist, sollte eine weitere Kompetenzübertragung an die Gemeinschaftsorgane erfolgen.

Die Einbeziehung der Charta der Grundrechte in die europäischen Verträge bedeutet in diesem Zusammenhang einen großen Fortschritt. Für den dbb war immer unstrittig, dass die Europäische Union mehr sein muss als nur ein Binnenmarkt. Die Charta unterstreicht den Charakter der Union als Wertegemeinschaft. Die Charta sollte aus Sicht des dbb zum Kernstück eines künftigen europäischen Vertrags werden. Die Verträge der Europäischen Gemeinschaften und der sie umhüllende Mantel des Vertrags über die Europäische Union sollten mit der einleitenden Charta zu einem einzigen Vertragswerk zusammengefasst werden. Die Bestimmungen der Charta müssen dabei dem

Subsidiaritätsprinzip und einzelstaatlichen Regelungen - etwa im Bereich der Koalitionsfreiheit - Rechnung tragen.

Die europäischen Verträge, Ergebnis eines inzwischen fünfzig Jahre dauernden Aufbauwerks, enthalten mittlerweile mehr als 700 Artikel. Sie sind nicht nur für den Normalbürger unübersichtlich und undurchschaubar geworden. Der dbb unterstützt eine grundlegende Vertragsrevision mit einer radikalen Straffung der Vertragsartikel und die Aufteilung in einen Grundlagenteil, bestehend aus der Charta der Grundrechte der EU und den wesentlichen Bestimmungen, die nur durch eine vorherige Regierungskonferenz, Zustimmung des Europaparlaments und nach Ratifikation aller Mitgliedsstaaten abänderbar sind, sowie einen Anhang mit den Ausführungsbestimmungen und sonstigen Vorschriften, die in einem vereinfachten Verfahren im Europäischen Rat geändert werden können. Die Europäische Union wird nur dann erfolgreich sein, wenn die Bürger sich mit der Union und ihren Organen und Institutionen identifizieren können. Die transparente und demokratische Gestaltung der Institutionen und Organe sowie der Entscheidungsprozesse ist unverzichtbar für deren Akzeptanz durch die Bürger Europas.

Der dbb begrüßt und befürwortet den vermehrten Einsatz der qualifizierten Mehrheiten im Rat, da nur so die Handlungsfähigkeit einer erweiterten Union sichergestellt werden kann. Der dbb hält es aber für unabdingbar, dass in Fragen vitalen Interesses der Mitgliedstaaten weiterhin nur einstimmig abgestimmt werden kann. Der DBB fordert deshalb, dass parallel zum Inkrafttreten der Charta der Grundrechte ein verbindlicher Kompetenzkatalog aufgestellt wird, der mehr Klarheit in die jeweiligen Zuständigkeiten von Mitgliedstaaten und Union bringt, und damit einen schleichenden Kompetenzverlust der Mitgliedstaaten verhindert. Es ist unverzichtbar, die Handlungsinstrumente der Union genau zu definieren, nicht zuletzt um sie auch für jeden Bürger verständlich zu machen. Nicht bindende Instrumente (Stellungnahmen, Empfehlungen, Leitlinien, offenen Koordinierung etc.) sollten insgesamt reduziert und nur dann eingesetzt werden, wenn sie unverzichtbar sind und keine schleichende Kompetenzerweiterung der Union darstellen.

Die Frage der Kompetenzabgrenzung ist von grundlegender Bedeutung. Die Trennung der Aufgaben und Zuständigkeiten der zentralen und dezentralen EU-Organen von jenen der Mitgliedsländer und Regionen ist für alle Ebenen innerhalb der EU von essentieller Bedeutung. Grundsätzlich gilt das Subsidiaritätsprinzip. Es schreibt vor, dass nur diejenigen Kompetenzen an die überstaatliche Ebene delegiert werden sollten, die nur auf Gemeinschaftsebene optimal wahrgenommen werden können. Daran muss nach Auffassung des dbb auch künftig festgehalten werden. Auf europäischer Ebene dürfen weiterhin nur solche Probleme verantwortet werden, die besser auf europäischer Ebene gelöst werden können. Letzteres gilt unzweifelhaft für den Binnenmarkt inklusive der Freizügigkeit und des Wettbewerbs, die gemeinsame Außenvertretung und die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, den Außenhandel und die Währungspolitik. Die grundsätzliche Zuständigkeit in anderen Bereichen muss zunächst bei den Mitgliedsstaaten verbleiben, es sei denn, es liegen konkrete Handlungsermächtigungen für die EU vor.

Der dbb unterstützt den von Deutschland, Großbritannien, Frankreich, Irland und Polen unterbreiteten Vorschlag, eine europäische Einrichtung zur Überwachung der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips ins Leben zu rufen. So sollten z.B. die Öffentlichen Dienste aufgrund der gewachsenen unterschiedlichen Traditionen in den einzelnen Mitgliedsstaaten der Union nach den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten ausgestaltet bleiben. Europa setzt sich aus gewachsenen öffentlichen Räumen zusammen, deren Schnittmenge den öffentlichen Raum Europas bildet. Die einzelnen öffentlichen Dienste müssen jedoch in der Verantwortung der Mitgliedstaaten verbleiben. Gerade in diesem Bereich wird sich der dbb aber weiterhin mit Nachdruck für die Förderung der Freizügigkeit der Bediensteten in Europa einsetzen.

Die Vereinfachung und Zusammenführung der europäischen Verträge würde die Integration der Mitgliedstaaten zweifelsohne voranbringen. Aufbau und Arbeitsweise der europäischen Institutionen müssen im Zuge dieser Ausarbeitung so reformiert werden, dass auch eine erweiterte Union ihren Hauptauftrag uneingeschränkt wahrnehmen kann: die Friedenssicherung in Europa.

Die Regierungskonferenz 2004 sollte die Zusammenfassung und Vereinfachung der Gemeinschaftsverträge zu einem einzigen europäischen Vertragswerk sowie die Verabschiedung eines verbindlichen Kompetenzkatalogs zum Ziel haben. Die konkrete Gestaltung der europäischen Institutionen ist und bleibt letztlich - unabhängig vom Vorschlagsrecht der Kommission - Sache der Regierungen. Der dbb unterstützt diesen Reformprozess und wird ihn als Spitzenorganisation der Gewerkschaften des Öffentlichen Dienstes konstruktiv begleiten.