

## Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste

### Von der Verfassung für Europa zu einem neuen Reformvertrag?

*Auf der Tagung des Europäischen Rates am 21./22. Juni 2007 wird die deutsche Ratspräsidentschaft das Ergebnis ihrer Konsultationen mit den anderen Mitgliedstaaten zur Frage der institutionellen Reform der EU und einen Fahrplan für das weitere Vorgehen in der Verfassungsdebatte präsentieren. Im Vorfeld gehen die vertraulichen Verhandlungen in die letzte Runde. Fast täglich äußern dabei Staats- und Regierungschefs, Minister, Kommissionsmitglieder, Abgeordnete des Europäischen Parlaments und nationale Politiker ihre Wünsche und Hoffnungen zur EU-Reform. Im Folgenden wird zunächst ein Überblick über Entstehung und Inhalt des ursprünglichen Verfassungsvertrages gegeben, der bislang nicht in Kraft treten konnte, da er nicht von allen Mitgliedstaaten ratifiziert wurde. Anschließend sollen die in der aktuellen Diskussion geäußerten Positionen zu Gestalt und Inhalt eines neuen Reformvertrages dargestellt werden. Ob es einen neuen, schlankeren „Grundlagenvertrag“ – d.h. praktisch eine gestraffte Verfassung – geben wird, oder ob man zum früheren Verfahren der bloßen Änderung der bestehenden Verträge (EU-Vertrag, EG-Vertrag) zurückkehrt, ist heute noch nicht klar abzusehen.*

#### 1. Die Entstehung des Verfassungsvertrages

Schon vor Beginn der Arbeiten an einem Vertrag über eine Verfassung für Europa (VVE) fand eine **regelmäßige Revision der Gründungsverträge** der Europäischen Gemeinschaften statt. Auf Regierungskonferenzen wurden die Einheitliche Europäische Akte (1986), der Maastricht Vertrag (1992), der Vertrag von Amsterdam (1997) und der Vertrag von Nizza (2001) ausgearbeitet.

Der Gipfel von Nizza wurde von vielen Beteiligten als unbefriedigend eingestuft, da weitgehende Reformfragen unbeantwortet geblieben waren. Mit der sog. Erklärung von Laeken wurde der **Weg zum Verfassungsvertrag** eröffnet. Anders als sonst sollte die Regierungskonferenz (aus Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten) diesmal nicht die Ausarbeitung des eigentlichen Textes der Vertragsänderung vornehmen, sondern nur die abschließende Entscheidung fällen. Der Text sollte hingegen in einem **Konvent** erarbeitet werden. Der Konvent setzte sich aus 105 Mitgliedern (Regierungsvertreter, Vertreter der nationalen Parlamente, des Europäischen Parlaments (EP), der Kommission sowie Beobachtern des Ausschusses der Regionen und des Wirtschafts- und Sozialausschusses) zusammen. Zahlenmäßig dominierten die parlamentarischen Vertreter den Konvent, der vom 28. Februar 2002 bis Juli 2003 tagte. Am 18. Juli 2003 wurde in Rom der endgültige Vertragentwurf vorgestellt.

Ab Oktober 2003 tagte dann die abschließende **Regierungskonferenz**, die den Konventstext in Einzelheiten noch veränderte. Am 29. Oktober 2004 wurde der „Vertrag über eine Verfassung für Europa“ durch die Staats- und Regierungschefs der EU in Rom feierlich unterzeichnet. Um in Kraft treten zu können, müsste er aber noch von allen Mitgliedstaaten ratifiziert werden. Eine Ratifizierung ist bislang aber erst in 18 Mitgliedstaaten erfolgt. Deutschland nimmt dabei eine Sonderstellung ein: Bundestag und Bundesrat haben zwar mit breiter Mehrheit zugestimmt, die Ausfertigung durch den Bundespräsidenten und die Hinterlegung der Urkunde können aber aufgrund eines schwebenden Verfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht zurzeit nicht erfolgen. Nachdem in Frankreich (29. Mai 2005) und den Niederlanden (1. Juni 2005) Volksabstimmungen über den VVE scheiterten, leitete ein EU-Gipfel im Juni 2005 die sog. **„Reflexionsphase“** ein.

#### 2. Inhalt des Verfassungsvertrages

Das grundlegende Recht der EU (sog. Primärrecht) ist bislang in verschiedenen Rechtsakten geregelt (z. B. EG-Vertrag, EU-Vertrag). Der Verfassungsvertrag fasst das Primärrecht in einem **Gesamttext** zusammen und hebt die bestehenden Verträge auf. Teil I des Verfassungsvertrages regelt „Grundlegende Verfassungsbestimmungen“, d. h. die Definition, und Ziele der Union, ihre Zuständigkeiten, die Organe und Einrichtungen sowie die Rechtsakte. Teil II enthält

die Grundrechtecharta und Teil III stellt im Wesentlichen eine Konsolidierung des bisherigen Vertragsrechts dar.

Wichtige Neuerungen im Verfassungsvertrag betreffen zunächst die **Bürgerrechte**:

- Die **Grundrechtecharta**, die bislang rechtlich nicht verbindlich war und die umfassender als die Europäische Menschenrechtskonvention des Europarats ist, wird Teil des Verfassungsvertrags.
- Die Möglichkeit eines europäischen **Bürgerbegehrens** ist vorgesehen (1 Million Unionsbürger aus „einer erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten“), durch das die Kommission aufgefordert wird, einen Gesetzgebungsvorschlag vorzulegen.

Neuerungen gibt es auch bei den **Institutionen**:

- Der Vertrag schafft das Amt eines ständigen **Präsidenten des Europäischen Rates** anstelle der rotierenden halbjährlichen Präsidentschaften, der von den Staats- und Regierungschefs auf zweieinhalb Jahre zu wählen ist (mit der Option auf eine Wiederwahl). Er soll die Arbeit des Europäischen Rates koordinieren, jährlich vier Gipfeltreffen vorbereiten und die EU – neben dem Außenminister – nach außen vertreten.
- Der **Außenminister** der EU soll die Aufgaben des bisherigen Hohen Vertreters für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und der Kommissarin für Außenbeziehungen bündeln. Er soll die EU im Rahmen der GASP vertreten.
- Es soll **weniger EU-Kommissare** geben. Bis zum Jahr 2014 stellt jeder Mitgliedstaat ein Mitglied in der EU-Kommission. Danach soll die Zahl der Kommissare nur noch zwei Drittel der Anzahl der Mitgliedstaaten betragen. Die Verteilung der Posten soll nach einem Rotationsprinzip erfolgen, bei dem große und kleine EU-Staaten gleichberechtigt sind.
- Bei **Entscheidungen im Ministerrat** wird die qualifizierte Mehrheitsentscheidung ausgeweitet: Es gilt dann das Prinzip der doppelten Mehrheit der Mitgliedstaaten und der Völker. Für einen Beschluss ist die Zustimmung von 55 % der Länder notwendig, die gleichzeitig mindestens 65 % der Bevölkerung der EU repräsentieren.
- Das **EP** soll mehr Rechte erhalten, indem u. a. das Mitentscheidungsverfahren, in dem Parlament und Ministerrat gleichberechtigt über europäische Gesetze entscheiden, zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren wird. Die Zahl der Parlamentarier soll ab 2009 auf 750 begrenzt werden.

Mehr Transparenz will der Vertrag durch eine **bessere Kompetenzabgrenzung** zwischen der

EU und den Mitgliedstaaten erreichen. Getrennt wird zwischen den ausschließlichen Zuständigkeiten der EU (z. B. Handel oder Währungspolitik), den geteilten Zuständigkeiten (z. B. Binnenmarkt, Verkehr, Energie oder Umwelt) und den Bereichen, die zwar Sache der Mitgliedstaaten sind, in denen die EU aber unterstützend und koordinierend tätig werden darf (z. B. Bildung, Kultur oder Gesundheit).

In den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, darf die EU – wie schon bisher – nach dem im Verfassungsvertrag erneut festgeschriebenen Subsidiaritätsprinzip nur tätig werden, sofern und soweit die Ziele geplanter Maßnahmen nicht von den Mitgliedstaaten ausreichend verwirklicht werden können, „sondern wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind.“ Neu ist aber die in Protokollen geregelte **Subsidiaritätsrüge** („Gelbe Karte“) für die nationalen Parlamente: Im Rahmen des sog. Frühwarnmechanismus (6 Wochen) geben die Parlamente ggf. mit Gründen versehene Stellungnahmen zu einem Kommissionsvorschlag ab. Wenn ein Drittel der Stimmen der Parlamente den Vorschlag rügt, muss der Entwurf überprüft werden. Letztlich kann die Kommission aber am Entwurf festhalten, ihn ändern oder ihn zurückziehen. Eine Klage wegen Verletzung des Subsidiaritätsprinzips im Namen des jeweiligen Parlaments ist möglich.

**Weitere Elemente** der Verfassung sind die Verringerung der Zahl der Rechtsinstrumente (nur noch sechs statt 36), eine Regelung über den Austritt aus der EU und die Festlegung der Symbole Europas (Motto, Flagge, Hymne, Europatag). Statt eines Gottesbezuges verweist der Verfassungsvertrag auf die religiösen und kulturellen Traditionen Europas.

### 3. Auf dem Weg zu einem Reformvertrag

#### 3.1 Zum Verfahren einer Vertragsänderung

Den Anstoß für die neue Dynamik in der „Verfassungsfrage“ gab der **Europäische Rat am 15./16. Juni 2006**. Dort wurde zugleich die Reflexionsphase für beendet erklärt und ein Fahrplan für die weitere Debatte festgelegt: Danach wird der Vorsitz des Rates (d. h. Deutschland) „dem Europäischen Rat in der ersten Jahreshälfte 2007 einen Bericht vorlegen, der sich auf ausführliche Konsultationen mit den Mitgliedstaaten stützt.“ Der Bericht wird eine Bewertung des Beratungsstandes zum Verfassungsvertrag beinhalten sowie mögliche künftige Entwicklungen aufzeigen („Roadmap“).

Als Startschuss für den neuen Anlauf in der Verfassungsfrage fungierte die **Berliner Erklärung** vom 25. März 2007. Von Bedeutung ist neben ihrem Inhalt vor allem die Art und Weise ihrer Entstehung in vertraulichen Verhandlungen auf der Ebene von Sonderbeauftragten der Staats- und Regierungschefs („Sherpas“). Dieses Ver-

fahren diente praktisch als Testlauf für die Vorbereitung der „Roadmap“, die auf dieselbe Art und Weise erarbeitet wird. Die Erklärung fasst Errungenschaften und Ziele der EU zusammen und enthält auch eine Aussage zur EU-Reform: „Deshalb sind wir heute, 50 Jahre nach der Unterzeichnung der Römischen Verträge, in dem Ziel geeint, die Europäische Union bis zu den Wahlen zum Europäischen Parlament **2009** auf eine **erneuerte gemeinsame Grundlage** zu stellen.“

Die Berliner Erklärung visiert daher für die Reform einen **ehrzeigigen Zeitplan** an: Soll eine solche „erneuerte gemeinsame Grundlage“ 2009 bereits in Kraft getreten sein, bleibt – auch unter Berücksichtigung der Zeit für eine Ratifikation – für die Erarbeitung eines revidierten Vertragstextes praktisch nur bis Ende 2007 Zeit. Es liegt daher nahe, dass in vertraulichen Verhandlungen der Regierungsbeauftragten bereits für den Juni-Gipfel 2007 ein sehr detaillierter Plan („Mandat“) für die Ausarbeitung eines Reformentwurfs vorgelegt wird. Damit würde eine **Regierungskonferenz** (vgl. Art. 48 EG-Vertrag) unter portugiesischer Präsidentschaft in der zweiten Jahreshälfte 2007 vorbereitet, im Idealfall mit einem Abschlussdokument noch Ende 2007. Die feierliche Unterzeichnung könnte dann unter slowenischer Präsidentschaft zum Frühjahrsgipfel 2008 erfolgen und das Ratifikationsverfahren könnte beginnen. Dieser Zeitplan wird von den meisten Akteuren inzwischen offenbar als Leitlinie akzeptiert.

Ein **Kernproblem** bleiben die Unwägbarkeiten bei der **Ratifizierung** eines Reformvertrages: Neben den Staaten mit verpflichtenden Referenden (Dänemark und Irland) sind auch in anderen Mitgliedstaaten wie Großbritannien, Polen und den Niederlanden Referenden möglich, deren Ausgang kaum vorhersehbar wäre (in Frankreich hatte sich der neu gewählte Präsident Sarkozy schon im Wahlkampf gegen ein Referendum und für eine parlamentarische Ratifizierung ausgesprochen). Je mehr der Vertrag die Gestalt eines „konventionellen Änderungsvertrages“ annimmt und seine Verfassungsstruktur ablegt, desto leichter dürfte es Kritikern wie Großbritannien und den Niederlanden fallen, auf fakultative Referenden zu verzichten.

Die deutsche Ratspräsidentschaft hat im Mai ihre **Konsultationen** mit den anderen Mitgliedstaaten in Vorbereitung des Berichts für den Juni-Gipfel durchgeführt. Die beiden „Sherpas“ der Bundeskanzlerin unternahmen eine „Tour“ durch die europäischen Hauptstädte, um in vertraulichen Einzelgesprächen mit den jeweiligen Sonderbeauftragten das Terrain für ein Vorgehen in der Frage der Vertragsrevision zu sondieren. Dazu wurde unter anderem ein **Fragebogen** der Ratspräsidentschaft an die Regierungen der anderen Mitgliedstaaten und das EP versandt, welcher deren Position zu bestimmten sensiblen Kernfragen bei der Erarbeitung eines neuen Textes

feststellen sollte. Am 12./13. Mai trafen sich die Bundeskanzlerin, der Präsident der Kommission, der Präsident des EP und die Staatschefs von Portugal und Slowenien (die im 2. Halbjahr 2007 bzw. in der ersten Hälfte 2008 die Ratspräsidentschaft übernehmen werden) im portugiesischen Sintra. Portugal erklärte dabei seine Bereitschaft, eine Regierungskonferenz während seiner Präsidentschaft zu organisieren, wenn der Juni-Gipfel dafür ein detailliertes Mandat beschließen würde. Am 15. Mai 2007 fand das abschließende Sherpa-Treffen aller Sonderbeauftragten im Kanzleramt in Berlin statt, bei dem in erster Linie die Antworten der einzelnen Mitgliedstaaten auf den o. g. Fragebogen vorgestellt und erörtert wurden. Auch beim „Antrittsbesuch“ des neuen französischen Präsidenten Sarkozy am 16. Mai wurde die Frage der Vertragsreform diskutiert. Um zum Juni-Gipfel eine „Roadmap“ mit möglichst klaren inhaltlichen Eckpunkten vorlegen zu können, werden nunmehr in „Dauerverhandlungen“ der Ratspräsidentschaft mit den anderen 26 EU-Mitgliedern Kompromisse bei den noch strittigen Punkten gesucht. Fast täglich stehen auch Treffen der Bundeskanzlerin mit ihren europäischen Amtskollegen auf dem Programm.

Die **nationalen Parlamente** und das EP haben aufgrund des sehr engen Zeitplans und des vertraulichen Verfahrens über Sonderbeauftragte („Sherpas“) große Schwierigkeiten, sich effektiv an den Verhandlungen zu beteiligen. Anders als bei früheren Vertragsrevisionen soll nämlich die Essenz der Reform bereits in den vertraulichen Sherpa-Verhandlungen vor dem Juni-Gipfel und nicht erst auf der Regierungskonferenz festgelegt werden. An einer Regierungskonferenz wird in der Regel zumindest das EP direkt durch Beobachter beteiligt. Die nationalen Parlamente können nur indirekt über ihren Einfluss auf die Verhandlungsposition der jeweiligen Regierung eine Rolle spielen. Eine Möglichkeit der Abstimmung der Positionen ergibt sich auf der gemeinsamen Konferenz des EP und des Deutschen Bundestages mit den nationalen Parlamenten der EU-Mitgliedstaaten am 11./12. Juni 2007.

### 3.2 Zum Inhalt einer Vertragsänderung

Die Formulierungen der Berliner Erklärung lassen es offen, ob die „erneuerte gemeinsame Grundlage“ letztlich durch institutionelle Reformen geschaffen werden soll, die auf Basis des geltenden Vertrages von Nizza erarbeitet werden – also durch eine klassische Vertragsänderung (für ein solches „**Nizza Plus**“ etwa Niederlande, Großbritannien, Tschechien, Polen) – oder ob man vom Vertrag über eine Verfassung für Europa als Verhandlungsbasis ausgeht und diesen kürzt, vereinfacht, oder generell umarbeitet („**Verfassungsvertrag Minus**“ – übrige Mitgliedstaaten, Kommission und EP) und die bisherigen Verträge ganz oder zum Teil aufhebt. Auch Vorschläge zur Zweiteilung des Vertragswerks werden diskutiert (s. u.).

Von den bislang geäußerten **Vorschlägen** sollen nachfolgend einige kurz vorgestellt werden. Dazu wurden Äußerungen wichtiger Akteure aus der europäischen Presse der letzten Wochen ausgewertet.

### 3.2.1 Bezeichnung und Präambel

Die Bezeichnung des neuen Vertrages dürfte nach verschiedenen Äußerungen hochrangiger Politiker aller Wahrscheinlichkeit nach auf den **Begriff „Verfassung“ verzichten**, da dieser von Kritikern als zu emotional und symbolbehaftet empfunden wird. Damit will man den Staaten entgegenkommen, die eine zu starke „Verstaatlichung“ der Union befürchten (Niederlande, Polen, Großbritannien, Tschechien). Ob letztlich von einem „Grundlagenvertrag“ o. ä. gesprochen oder ob ein neutraler Titel gewählt werden wird, ist dann weniger entscheidend. So erklärte z. B. Kommissionsmitglied Verheugen in einem Interview: „Es geht doch nicht um den Begriff, es geht um Inhalte. [...] Aber erkennbar hat das Wort Verfassung in einer ganzen Reihe von Ländern zu Missverständnissen geführt, weil viele Menschen den Begriff Verfassung mit einem Staat verbinden. Europa ist aber kein Staat.“

Die **Präambel** ist vor allem wegen eines von manchen gewünschten und im Verfassungsvertrag bewusst nicht enthaltenen Bezugs auf die christlichen Wurzeln Europas problematisch. Eine Möglichkeit, den Schwierigkeiten aus dem Weg zu gehen, wäre, auf eine solche Präambel zu verzichten.

### 3.2.2 Erster Teil

Die **institutionellen Vorschriften** des ersten Teils sind bei einer großen Mehrheit der Mitgliedstaaten im Wesentlichen unumstritten. Allerdings sind hier auch einige besonders konfliktträchtige Regelungen verankert.

Polen erscheint mit seiner Ablehnung der **doppelten Mehrheit** und mit seinem Vorschlag einer Stimmverteilung auf Basis der Quadratwurzel der Bevölkerungszahl isoliert. Nur Tschechien ließ bislang Sympathie für die polnische Kritik erkennen. Wegen der durchaus ernst genommenen wiederholten polnischen Veto-Drohung wird offenbar sogar hier an einem Kompromiss gearbeitet. Möglich wäre etwa die Absenkung der Schwelle, die eine Blockade von Entscheidungen erlaubt (Sperrminorität). Bislang fordert der Verfassungsvertrag bei qualifizierten Mehrheitsentscheidungen – wie oben erwähnt – die Zustimmung von 55 % der Mitgliedstaaten, gebildet aus mindestens 15 Mitgliedern, die gleichzeitig mindestens 65 % der Bevölkerung der EU repräsentieren. Für die Sperrminorität sind vier Länder erforderlich, die mehr als 35 % der Bevölkerung repräsentieren, anderenfalls gilt die qualifizierte Mehrheit als erreicht (vgl. Art. I-25 Abs. 1, UAbs. 2 VVE). Nun wird offenbar überlegt, die Schwelle der Sperrminorität von 35,01 % um 1,5 bis 2 %

zu senken: Dies würde es etwa Polen (und anderen mittelgroßen Staaten, deren Position durch den Vertrag von Nizza erheblich geschwächt wurde) erleichtern, Projekte der großen Mitgliedstaaten zu blockieren. Polen befürchtet nämlich durch das neue Mehrheitssystem eine Dominanz der großen Mitgliedstaaten, vor allem Deutschlands.

Tschechien, Polen und die Niederlande haben eine Stärkung des Subsidiaritätsprinzips durch ein echtes Veto-Recht der nationalen Parlamente gegenüber Vorschlägen der Europäischen Kommission („**Rote Karte**“) gefordert. Andere, wie der luxemburgische Ministerpräsident Juncker und der Europaabgeordnete Brok, haben sich aber deutlich gegen eine entsprechende Verschärfung und für die Regeln des Verfassungsvertrages („**Gelbe Karte**“) ausgesprochen. Nach Ansicht von Juncker ist es „völlig inakzeptabel, dass ein Drittel der nationalen Parlamente einen EU-Gesetzesvorschlag vom Tisch wischen und so den europäischen Impulsgeber des Feldes verweisen kann.“

Mehreren Staaten ist offenbar daran gelegen, auf bestimmte **Merkmale der Staatlichkeit** wie den „Außenminister der Union“ oder einen „Präsidenten“ zu verzichten (u. a. Tschechien, Polen). Ähnliches gilt für die Symbole der Union (Flagge, Hymne, Leitspruch etc.). Vereinzelt wird darüber hinaus gefordert, ausdrücklich die Möglichkeit der **Rückübertragung von Kompetenzen** von der EU auf die Mitgliedstaaten vorzusehen (Tschechien, Niederlande).

Deutschland ist erkennbar bemüht, mögliche Änderungswünsche in Teil I auf ein Minimum zu beschränken und wird darin auch von den meisten Mitgliedstaaten, der Kommission und dem EP unterstützt: Die im ersten Teil verankerte Mitentscheidung des EP in allen Fragen europäischer Gesetzgebung, die Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen und die neue Stimmengewichtung im Ministerrat werden als „**Substanz der Verfassung**“ angesehen. Diese Elemente sollen daher auch in einem neuen Vertrag enthalten sein. Der Ausschuss für Verfassungsfragen des EP hat diese Haltung in einem Bericht der Abgeordneten Brok und Crespo jüngst nochmals bekräftigt. Wie schon der slowenische und der luxemburgische Ministerpräsident forderte auch der italienische eindringlich ein Festhalten an den Regelungen des institutionellen Teils. Änderungen, die sich aber eher auf Streichung von umstrittenen Bezeichnungen beschränken, ohne die Reformen in der Sache zurückzunehmen, sind sicherlich im Bereich des Möglichen. Das gilt auch für die u. a. von den Niederlanden vorgeschlagene Aufnahme der Kopenhagener Beitrittskriterien in den neuen Vertrag.

### 3.2.3 Zweiter Teil

Einige Mitgliedstaaten (Großbritannien, Niederlande, Frankreich) sind dafür, den **zweiten Teil**

(die Charta der Grundrechte der Union) mittels eines verweisenden Artikels aus dem eigentlichen Vertragstext auszulagern oder dem revidierten Vertrag als Anhang anzugliedern. Auch dies bezweckt offenbar, den Vertrag zu verschlanken. Auch würde er weniger wie eine klassische Verfassung aussehen, was ihn für Skeptiker akzeptabler machen könnte. Kritiker einer solchen Vorgehensweise wenden ein, dass gerade die Einbeziehung von Grundrechten den Vertrag bürgernäher mache. EP-Präsident Pötte- ring erklärte jüngst zwar, das Parlament werde die Charta „mit aller Kraft verteidigen“, fügte jedoch hinzu, dass ein Verweis, der die Charta für rechtsverbindlich erkläre, ggf. ausreichen könne. Großbritannien lehnt bislang aber offenbar sogar eine Lösung via Verweis ab und droht mit der Durchführung einer Volksabstimmung.

### 3.2.3 Dritter Teil

Der umfangreiche **dritte Teil** des Verfassungsvertrages (Politikbereiche und Arbeitsweise der Union) wird aller Voraussicht nach in weiten Teilen nicht in einen neuen Änderungsvertrag übernommen werden. Weitgehende Einigkeit besteht jedoch, bestimmte Punkte wie z. B. ein gemeinsames Vorgehen im Bereich der Einwanderungspolitik, bei der Energieversorgungssicherheit („Energiesolidarität“) und bei Maßnahmen gegen den Klimawandel in einen neuen Reformvertrag aufzunehmen, ggf. in Protokollform.

Verschiedentlich (z. B. Schweden, Großbritannien) werden die Kompetenzen der Union als aktuell schon zu weitreichend angesehen und daher die Schaffung neuer Kompetenzen abgelehnt. Hier könnten Auswege nur in Sonderregelungen für diese Kritiker oder in einer verstärkten Zusammenarbeit interessierter Mitgliedstaaten im betroffenen Bereich gesucht werden. So wird diskutiert, Großbritannien und Irland die Teilnahme an bestimmten Politiken im Bereich Justiz und Inneres freizustellen (Opt-out). Begründet

werden soll dies mit der „völligen Verschiedenartigkeit“ der dortigen Rechtssysteme von den kontinentaleuropäischen. Das Voranschreiten einer „Avantgarde“, d. h. eine verstärkte Zusammenarbeit integrationswilliger Mitgliedstaaten in bestimmten Politikbereichen, brachte der italienische Regierungschef Prodi wieder ins Spiel, falls eine Einigung auf substantielle institutionelle Reformen scheitern sollte.

### 4. Weitere Reformvorschläge

Im Laufe des letzten Monats wurde von verschiedenen Seiten – wie z. B. von dem Europaabgeordneten Leinen und dem EP-Präsidenten Pötte- ring – eine **Zweiteilung der Reform** vorgeschlagen. Dabei könnte ein schlanker Grund- lagenvertrag (Leinen: „Europäischer Grundvertrag“ mit 70 Artikeln) die Reformen von Teil I der Verfassung im Wesentlichen übernehmen, während die Neuregelungen des Teils III in einem klassischen Änderungsvertrag zum Nizza-Vertrag umgesetzt werden könnten (Leinen: „Vertrag über die Politiken der EU“ mit 326 Artikeln). Die Charta der Grundrechte könnte nach Ansicht Leinens dem „Grundvertrag“ als Protokoll beigefügt und durch einen Verweis rechtsverbindlich werden. Zwei weitere Protokolle könnten an den Vertrag über die Politiken angehängt werden: ein Protokoll zum Klimaschutz und ein Protokoll zum „Sozialen Europa“.

Anfang Juni präsentierte eine Gruppe von Politikern um den italienischen Innenminister Amato einen kurzen Änderungsvertrag, der die Substanz der Verfassung in nur 71 Artikeln und 12 800 Wörtern in „lesbarer“ Form zusammenfassen soll. Der Vorschlag sieht – ähnlich wie der Leinens – eine Übernahme der institutionellen Reformen des Teils I der Verfassung, eine Auslagerung der Grundrechtecharta und eine Ergänzung des neuen Vertrages durch Protokolle vor.

### Quellen und Literatur

- ACED - Action Committee for European Democracy (2007): A new Treaty and supplementary protocols, 4.6.2007, <<http://www.eui.eu/RSCAS/Research/ACED/Index.shtml>> [Stand: 6.6.2007].
- Leinen, Jo (2007): Vorschlag zur Lösung der Verfassungskrise: Europäischer Grundvertrag mit 70 Artikeln. Presseerklärung vom 10.5.2007 und Text unter <[http://www.joleinen.de/www/html/start\\_frameset.html](http://www.joleinen.de/www/html/start_frameset.html)> [Stand: 5.6.2007].
- Piri, Jean-Claude (2006): The Constitution for Europe, A Legal Analysis, Cambridge: Cambridge University Press.

Anm.: Die Haltung der einzelnen Mitgliedstaaten und die Äußerungen der europäischen Akteure wurden der Presse der letzten Wochen entnommen (vor allem FAZ, Süddeutsche Zeitung, Die Welt, Handelsblatt, Le Monde und Gazeta Wyborcza). Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wurde auf eine Angabe der einzelnen Fundstellen verzichtet. Die Quellen sind über den Verfasser im Fachbereich WD 11 zugänglich.

Dr. Christoph Hellriegel, Fachbereich WD 11 – Europa, Tel.: (030) 227-33614,  
E-mail: vorzimmer.wd11@bundestag.de