

Entwurf eines Vertrages über eine Verfassung in Europa

Am 7. Juli 2003 hat der Europäische Konvent seine Beratungen mit der endgültigen Vorlage eines Entwurfs für eine Verfassung der Europäischen Union abgeschlossen. Dieser Entwurf, der sich in insgesamt vier Teile aufgliedert, geht aus Beratungen hervor, die seit Februar 2002 andauert haben. Bereits auf dem Gipfeltreffen der europäischen Staats- und Regierungschefs in Thessaloniki am 20. Juni 2003 hatte der Präsident des Konvents, Valéry Giscard d'Estaing, den Entwurf von Teil I und Teil II dem Europäischen Rat offiziell übergeben. Nunmehr sind auch die Arbeiten an den zu diesem Zeitpunkt noch nicht abschließend beratenen Teilen III und IV der künftigen EU-Verfassung beendet und der derzeitigen italienischen EU-Ratspräsidentschaft am 18. Juli offiziell übergeben worden. Der Text soll als Grundlage für die Beratungen einer Regierungskonferenz der EU-Mitgliedstaaten dienen, die voraussichtlich Mitte Oktober dieses Jahres ihre Arbeit aufnehmen wird.

Der ursprüngliche Auftrag von Laeken

Der 105 Mitglieder zählende Europäische Konvent wurde von den Staats- und Regierungschefs der EU auf dem EU-Gipfel im belgischen Laeken im Dezember 2001 begründet. Hinsichtlich des Arbeitsauftrags dieses neuartigen Gremiums (vgl. dazu Aktuelle Begriffe Nr. 35/01 und 14/02) hatte man sich in Laeken darauf verständigt, dem Konvent ein *weit gefasstes* inhaltliches Mandat zur Vorbereitung einer künftigen Reform der Europäischen Union zu erteilen. Ziel der Beratungen sollte es sein, u.a. eine bessere Zordnung der Zuständigkeiten zwischen den EU-Organen untereinander sowie im Verhältnis zu den Mitgliedstaaten unter Stärkung des Subsidiaritätsgedankens zu prüfen, eine Vereinfachung der Handlungsinstrumente der Union vorzubereiten sowie die demokratische Legitimierung, Transparenz und Effizienz der EU zu verbessern. Daneben bildeten die bereits auf dem Nizza-Gipfel im Dezember 2000 festgelegten Fragen einer endgültigen Klärung des Status der in Nizza verkündeten Grundrechte-Charta, der möglichen Vereinfachung der Verträge sowie der Klärung der künftigen Rolle der nationalen Parlamente in der Architektur Europas weitere inhaltliche Schwerpunkte der Beratungen im Konvent.

Das Ergebnis der Beratungen – ausgewählte Aspekte im Überblick

Der Entwurf einer künftigen EU-Verfassung vereinigt in einem einheitlichen Vertragsdokument mit einigen wenigen angefügten Protokollen und Erklärungen die bisherigen Verträge der Europäischen Union (EU- und EG-Vertrag) mit Ausnahme des bisherigen Euratom-Vertrags, der als eigenständiges Dokument erhalten bleibt. Während Teil I der Verfassung Grundlagen und Grundsätze der künftigen Union statuiert, wird mit Teil II die bereits vom Europäischen Rat in Nizza im Dezember 2000 feierlich proklamierte EU-Grundrechtecharta, deren Grundrechte künftig auch für den Bürger einklagbar sein werden, in die Verfassung einbezogen. In Teil III werden im Wesentlichen die bereits in den derzeitigen Verträgen vorgesehenen Politiken der Union bzw. der Europäischen Gemeinschaft übertragen. Die entscheidenden Änderungen betreffen hier die Beschlussverfahren sowie die Mehrheitsanforderungen. Teil IV schließlich beinhaltet die Übergangs- und Schlussbestimmungen der Verfassung. Der Verfassungsentwurf, der sowohl vergemeinschaftete als auch intergouvernementale Elemente enthält, sieht neben dieser in erster

Linie redaktionellen Reform im Vergleich zur derzeit geltenden Rechtslage eine Vielzahl von materiellen Änderungen, insbesondere im Bereich der Teile I, II und IV, vor.

Durch die geplante Reform wird die Europäische Union **in ihrem Wesen verändert**. So wird die bisherige Säulenstruktur der drei Pfeiler von Maastricht und damit auch die derzeitige Europäische Gemeinschaft abgeschafft. Die bislang in diesem Rahmen geregelten Sachmaterien werden der Europäischen Union, die künftig über eine einheitliche Rechtspersönlichkeit verfügen wird, zugewiesen, wobei der Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik im Unterschied zur nunmehr „vergemeinschafteten“ bisherigen dritten Säule der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen auch künftig einen Sonderstatus behalten wird. Diese neue Europäische Union tritt die Rechtsnachfolge der derzeitigen Europäischen Gemeinschaft sowie der bisherigen Union in all ihren Rechten und Pflichten an. Einzige Ausnahme bildet hier die Europäische Atomgemeinschaft, die als eigenständiges Rechtssubjekt neben der künftigen Europäischen Union erhalten bleibt. In Art. 1 Abs. 1 des Verfassungsentwurfs (VE) wird die doppelte Legitimation und der einzigartige Charakter der Union durch die gleichberechtigte Nennung der Bürgerinnen und Bürger Europas sowie der Staaten als Träger der EU betont, die sie etwa von einem (Bundes-)Staat unterscheidet und die einen Strukturkompromiss zwischen dem Prinzip der Bürgerdemokratie und dem (völkerrechtlichen) Prinzip der Staatengleichheit darstellt. Das Recht der auch weiter die sog. „Kompetenz-Kompetenz“ innehabenden Mitgliedstaaten auf Austritt aus der Union wird künftig in einer Austrittsklausel (Art. 59 VE) geregelt. Zu den Werten, auf die sich die EU stützt, werden in der Präambel die „kulturellen, religiösen und humanistischen Überlieferungen“ gerechnet. Eine „wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft“ wird künftig eines der Ziele der Europäischen Union sein.

Das **demokratische Element** in der künftigen Union wird insbesondere durch eine Ausweitung der Befugnisse des Europäischen Parlaments gestärkt. So werden etwa dessen Mitentscheidungsrechte ausgedehnt, indem das nunmehr modifizierte Mitentscheidungsverfahren, in dem Rat und Parlament gleichberechtigt entscheiden, unter Verdopplung der Anwendungsfelder von 34 auf ca. 70 zum Regelfall des Gesetzgebungsverfahrens wird. Das Europäische Parlament ist künftig für die Wahl des Kommissionspräsidenten zuständig, womit eine demokratische Kontrolle der EU-Kommission erleichtert wird. Eine größere Transparenz und damit demokratische Kontrolle im Hinblick auf die Gesetzgebungsaktivitäten des Rates wird durch die künftig sicherzustellende Öffentlichkeit der Ratssitzungen gewährleistet (Art. 49 Abs. 2 VE). Neu ist daneben ein europäisches Bürgerbegehren. Wenn mindestens eine Million Unterschriften zusammen kommen, kann die Kommission über ein derartiges Begehren gezwungen werden, Vorschläge zu Themen zu unterbreiten, zu denen es nach Auffassung der Bürgerinnen und Bürger eines Rechtsakts der Union bedarf.

Der Verfassungsentwurf sieht eine **Neuordnung der Kompetenzordnung** vor. Ausgehend vom – bereits jetzt bestehenden – Prinzip der Einzelermächtigung, wonach die Union im Verhältnis zu den Mitgliedstaaten nur über diejenigen Zuständigkeiten verfügt, die ihr durch die Verfassung ausdrücklich zugewiesen werden, unterscheiden die Artikel 11 ff. VE zwischen ausschließlichen und geteilten Zuständigkeiten. Daneben wird es künftig die Zuständigkeit für Unterstützungs-, Koordinierungs- und Ergänzungsmaßnahmen geben (Art. 16 VE). Die Zuständigkeiten im Bereich der Koordinierung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik sowie der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sind eigenständig in den Art. 14 f. geregelt. Die bislang in Art. 308 EG-Vertrag geregelte Flexibilitätsklausel, die ein Handeln der Union auch bei einem Fehlen entsprechender Zuständigkeiten dann ermöglicht, wenn auf diese Weise ein Ziel des Vertrages erreicht werden kann, ist in ähnlicher Weise in den neuen Art. 17 VE aufgenommen worden. Bei der Ausübung ihrer Befugnisse hat die Union den Prinzipien der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit ausreichend Rechnung zu tragen, die in einem eigenständigen *Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit* geregelt werden. Den **nationalen Parlamenten** (in Deutschland sowohl Bundestag als auch Bundesrat) wird in diesem Kontext ein neuartiges Kontrollrecht eingeräumt, welches auf einer ersten Stufe ein Äußerungsrecht gegenüber den EU-Organen in Gestalt einer so genannten begründeten

Stellungnahme, in einem zweiten Schritt ein Klagerecht vor dem EuGH vorsieht. Unter bestimmten Voraussetzungen kann die Kommission durch derartige begründete Stellungnahmen dazu verpflichtet werden, einen Rechtsetzungsvorschlag im Hinblick auf die Subsidiarität erneut zu überprüfen. Daneben sieht die Verfassung in dem ihr angefügten *Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union* eine Pflicht der Kommission vor, die nationalen Parlamente über alle Gesetzgebungsvorschläge unmittelbar zu unterrichten. Auch werden künftig Konsultationsdokumente, jährliche Rechtsetzungsprogramme sowie alle weiteren Dokumente für die Ausarbeitung der Rechtsetzungsprogramme oder politische Strategien den nationalen Parlamenten direkt von der Kommission zugesandt. Statt bisher 15 soll es künftig nur noch sechs Arten von **Rechtsakten** geben. In diesem Zusammenhang werden die bisherigen EG-Verordnungen in „Europäische Gesetze“ und die bisherigen Richtlinien in „Europäische Rahmengesetze“ umbenannt.

Der Verfassungsentwurf nimmt unter Wahrung des institutionellen Gleichgewichts eine Neujustierung der bestehenden **Organe der EU** (Europäisches Parlament, Europäischer Rat, Ministerrat, Europäische Kommission und Europäischer Gerichtshof) vor. Neben dem für fünf Jahre gewählten Präsidenten der Europäischen Kommission wird es künftig einen Präsidenten des Europäischen Rats der Staats- und Regierungschefs geben, der für zweieinhalb Jahre vom Europäischen Rat mit qualifizierter Mehrheit gewählt wird und dessen Amtszeit einmal verlängert werden kann. Er darf gleichzeitig kein nationales Amt ausüben. Das derzeitige Rotationsprinzip, das einen halbjährlichen Wechsel im Ratsvorsitz durch einzelne Mitgliedstaaten vorsieht, wird auf diese Weise abgeschafft und gilt künftig in modifizierter, entnationalisierter Form nur noch für die Formationen des Ministerrates mit Ausnahme der Zusammensetzung „Auswärtige Angelegenheiten“. Ein neu zu schaffender Legislativrat (Rat „Allgemeine Angelegenheiten und Gesetzgebung“) soll künftig alle Gesetze der EU beschließen. Die Kommission, die nach dem Beitritt der künftigen EU-Mitglieder 25 Kommissare umfassen wird, soll ab dem 1. November 2009 auf 15 stimmberechtigte Mitglieder verkleinert werden. Neben diesen stimmberechtigten Mitgliedern soll das Kollegium, um jedem Mitgliedstaat die Entsendung eines Kommissars zu ermöglichen, nach einem Rotationssystem zwischen den Mitgliedstaaten zehn nicht stimmberechtigte (beigeordnete) Kommissare ohne Geschäftsbereich umfassen. Der Präsident der Kommission wird künftig zusätzlich zu seinen bisherigen Kompetenzen befugt sein, die Kommissare aus bestimmten nationalen Vorschlagslisten auszuwählen und zu ernennen. Daneben legt er die Leitlinien für die Politik der Kommission fest und beschließt künftig auch über die interne Organisation der Kommission. Die Euro-Gruppe wird künftig als eigenständiges Gremium anerkannt, das seinen Vorsitz für zwei Jahre wählt.

Der Verfassungsentwurf führt das Amt eines **Europäischen Außenministers** ein. Er wird mit Zustimmung des Kommissionspräsidenten vom Rat mit qualifizierter Mehrheit ernannt und ist Mitglied und Vizepräsident der Kommission. Gleichzeitig sitzt er der Ratsformation „Auswärtige Angelegenheiten“ vor (sog. „Doppelhut“). Er ist für die Durchführung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Union verantwortlich und kann dem Rat entsprechende Vorschläge unterbreiten. Im Bereich der Kommission ist er mit den Außenbeziehungen sowie der Koordinierung der übrigen Aspekte des auswärtigen Handelns der Union betraut. Es ist die Einrichtung eines europäischen auswärtigen Dienstes beabsichtigt, der den Europäischen Außenminister bei der Erfüllung seiner Aufgaben unterstützt.

Mehrheitsentscheidungen im Rat mit qualifizierter Mehrheit werden künftig zum Regelfall des Gesetzgebungsverfahrens (Art. 22 Abs. 3 VE), auch wenn das Einstimmigkeitsprinzip in 14 innenpolitisch sensiblen Politikbereichen sowie 30 konstitutionellen Bereichen der Union fortgelten wird. So wurde ein Übergang von der Einstimmigkeit zur Mehrheitsentscheidung in einer Vielzahl neuer Gebiete wie etwa in den Bereichen Asyl und Einwanderung, der Sozialpolitik, der Struktur- und Kohäsionsfonds, der Agrarpolitik und der Wettbewerbsregeln in der Landwirtschaft, der inneren Angelegenheiten und der Justiz beschlossen. Nicht erreicht wurde eine Einigung über einen vielfach geforderten Übergang von der Einstimmigkeit zur Mehrheitsabstimmung etwa in den Bereichen der Außen- und Sicherheitspolitik, der Handelspolitik in Bezug auf den Bereich Kultur,

der sozialen Sicherheit und des sozialen Schutzes, des Stimmrechts bei Kommunal- und Europawahlen, des Kampfes gegen Diskriminierungen sowie der Steuerpolitik. Auf Wunsch insbesondere der deutschen Vertreter im Konvent ist die nationale Zuständigkeit für den Zugang von Drittstaatsangehörigen zum nationalen Arbeitsmarkt fixiert worden. Gleichwohl wurde in die Verfassung eine Klausel eingefügt, die es den Mitgliedstaaten ermöglicht, durch einstimmigen Ratsbeschluss die qualifizierte Mehrheit auf Bereiche auszudehnen, in denen bisher Einstimmigkeit erforderlich war. Ebenfalls per Einstimmigkeit kann der Rat auch jederzeit beschließen, die Mitentscheidung auf Gebiete auszudehnen, die bisher noch nicht darin inbegriffen waren. Diese „Brückenklauseln“ machen Verfassungsänderungen in diesem Bereich künftig entbehrlich.

Gemäß Art. 24 Abs. 1 VE muss die **qualifizierte Mehrheit** im Sinne einer doppelten Mehrheit in der Regel die Mehrheit der Mitgliedstaaten und mindestens drei Fünftel der Bevölkerung der Union repräsentieren. Gemäß Art. 24 Abs. 2 VE ist in bestimmten Fällen eine Mehrheit von zwei Dritteln der Mitgliedstaaten bei gleichem Bevölkerungsschlüssel erforderlich. Die derzeit geltende unterschiedliche Gewichtung einzelner Stimmen je nach Größe des betroffenen Landes wird damit abgeschafft. Diese Bestimmung tritt allerdings ebenfalls erst zum 1. November 2009 in Kraft. Bis zu diesem Termin gilt das derzeitige, in Nizza ausgehandelte System der Stimmengewichtung im Rat fort. **Künftige Verfassungsänderungen** werden im nunmehr kodifizierten Konventsverfahren vorbereitet, sofern sich der Europäische Rat nicht mit Zustimmung des Europäischen Parlaments im Einzelfall gegen dieses Verfahren entscheidet. Sie bedürfen auch weiterhin ebenso wie die Verfassung selbst der Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten, wodurch deutlich wird, dass es sich bei der Verfassung formal auch weiterhin um einen Vertrag zwischen den Mitgliedstaaten handelt, die – zumindest formal – „Herren der Verträge“ bleiben.

Das weitere Verfahren zur Annahme der Verfassung

Die Arbeiten des Konvents haben von Anfang an das Ziel verfolgt, einen zusammenhängenden Entwurf für die Beratungen der Regierungskonferenz zu erarbeiten, die gemäß dem Verfahren des derzeitigen Art. 48 EU-Vertrag endgültig über mögliche, durch alle Mitgliedstaaten zu ratifizierende Vertragsreformen zu befinden hat. Dabei ist es dem Konvent gelungen, das ebenfalls diskutierte Optionenmodell, wonach der Regierungskonferenz alternative Reformvorschläge vorgelegt worden wären, zu vermeiden und einen einheitlichen Text zu präsentieren. Dieser wird Grundlage der Beratungen sein, die voraussichtlich Mitte Oktober beginnen werden. Konventspräsident Giscard d'Estaing appellierte in diesem Zusammenhang an die Staats- und Regierungschefs, den Verfassungsentwurf so wenig wie möglich zu verändern, um das vom Konvent erreichte ausgeglichene Ergebnis nicht zu beschädigen. Die italienische Ratspräsidentschaft hat die Absicht bekundet, diese Beratungen bis zum Ende des Jahres zu einem Ergebnis zu führen. Gleichwohl wird die förmliche Unterzeichnung des künftigen Vertragsdokuments voraussichtlich erst nach dem 1. Mai 2004 nach dem Beitritt der neuen Mitgliedstaaten erfolgen. Der sich an die Unterzeichnung anschließende Ratifizierungsprozess der künftigen EU-Verfassung durch alle Mitgliedstaaten wird erfahrungsgemäß mindestens zwei Jahre in Anspruch nehmen, so dass aller Voraussicht nach nicht mit einem Inkrafttreten vor 2006 zu rechnen sein wird.

Quellen:

- Entwurf eines Vertrags über eine Verfassung für Europa, Konventsdokument CONV 820/3/03 REV 3
- Entwurf der Verfassung, Band II, Konventsdokument CONV 848/03, beide derzeit abrufbar unter <http://european-convention.eu.int/doc-register.asp?lang=DE&Content=DOC>
- EU-Konvent, Görlitz, Niklas, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Aktueller Begriff Nr. 35/01, 28.12.2001
- Konstituierung des Europäischen Konvents, Görlitz, Niklas, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Aktueller Begriff Nr. 14/02, 18.04.2002

Bearbeiter: RR Niklas Görlitz, Fachbereich XII – Europa