

Rudolf Hrbek

Der Entwurf eines Verfassungsvertrages für die Grundordnung einer erweiterten EU

Nach fast eineinhalbjährigen intensiven Beratungen übergab der Europäische Konvent am 18.7.2003 der italienischen Ratspräsidentschaft den Entwurf für einen „Vertrag über eine Verfassung für Europa“¹ zur weiteren Behandlung auf der Regierungskonferenz, die am 4. Oktober 2003 in Rom begann. Was steht im Verfassungsentwurf?

Die Vorlage des Entwurfs eines Verfassungsvertrages für die Europäische Union wird als ein ganz bemerkenswerter Vorgang im europäischen Integrationsprozess bewertet. Seit Mitte der 80er Jahre waren die Vertragsgrundlagen der Europäischen Gemeinschaft (EG) in vier aufeinander folgenden Regierungskonferenzen geändert und ergänzt worden: beginnend mit der Einheitlichen Europäischen Akte 1985/86, über den Vertrag von Maastricht 1992, den Vertrag von Amsterdam 1997 bis zum Vertrag von Nizza im Dezember 2000. Der Staatenverbund hatte in Maastricht 1992 die Bezeichnung Europäische Union (EU) erhalten.

Der Entwurf des Europäischen Konvents ist demgegenüber viel ehrgeiziger und ein Novum: der Entwurf macht keine Vorschläge zur Änderung und Ergänzung der geltenden Verträge, sondern stellt ein ganz neues Dokument dar, welches, nach Inkrafttreten, die bisherigen Verträge ersetzen und ablösen würde. Und: das Dokument wird ausdrücklich als „eine Verfassung für Europa“ bezeichnet, während noch vor wenigen Jahren die Verwendung des Begriffs „Verfassung“ im Kreis der Mitgliedstaaten nicht konsensfähig war. Formal handelt es sich allerdings um einen Vertrag, für dessen Inkrafttreten die Ratifizierung durch alle Mitgliedstaaten gemäß den jeweiligen einzelstaatlichen Verfassungsbestimmungen erforderlich ist.

Bevor der Inhalt des Verfassungsvertrages in seinen Grundzügen und wesentlichen Merkmalen dargestellt und gewürdigt wird², sollen wichtige Etappen und Vorgänge der Vorgeschichte in Erinnerung gerufen sowie die Institution „Konvent“ kurz charakterisiert werden.

Regierungskonferenz von Nizza

Die Regierungskonferenz von Nizza im Dezember 2000 hatte sich die Gewährleistung der Erweiterungs-

fähigkeit der EU zum Hauptziel gesetzt. Sie musste sich deshalb, unter anderem, mit den so genannten „Left Overs“ des Vertrags von Amsterdam befassen, also besonders sensible und strittig gebliebene Punkte zu entscheiden versuchen. Es ging, mit Blick auf die voraussichtlich bald auf 25 Mitgliedstaaten erweiterte Union, um die zahlenmäßige Zusammensetzung der Kommission, die Ausweitung der qualifizierten Mehrheitsentscheidung auf weitere Angelegenheiten und um das Stimmengewicht der Mitgliedstaaten im Rat. Es wurden erhebliche Zweifel geäußert, ob die gefundenen Lösungen geeignet und ausreichend sein würden, die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit einer erweiterten Union zu gewährleisten³.

Auch die Regierungen selbst interpretierten das Konferenzergebnis als Ausgangspunkt für umfassende und grundlegende Diskussionen über die weitere Entwicklung der Union und äußerten sich in einer Erklärung „Zukunft der Union“ zur Post-Nizza-Perspektive. Für das Jahr 2004 wurde die Einberufung einer weiteren Regierungskonferenz vorgesehen und für die Reformdiskussionen nannte die Erklärung vier The-

¹ Das Dokument trägt die Bezeichnung CONV 850/03 vom 18.07.2003.

² Erste Würdigungen einzelner Aspekte des Verfassungsentwurfs geben sechs Beiträge im Forum „Issues relating to the Constitution for an Enlarged European Union“, in: INTERECONOMICS, Vol. 38 (2003), Nr. 4, S. 168-188. Das vom Zentrum für Europäische Integrationsforschung der Universität Bonn (ZEI) herausgegebene Discussion Paper C124 („Der Verfassungsentwurf des EU-Konvents. Bewertung der Strukturentscheidungen“) befasst sich mit Teil I des Entwurfs. Thomas Oppermann, der an den Verhandlungen des Konvents als Berater von Ministerpräsident Erwin Teufel, Mitglied des Konvents für den deutschen Bundesrat, teilgenommen hat, hat sich in einem zweiteiligen Beitrag (Thomas Oppermann: Eine Verfassung für die Europäische Union. Der Entwurf des Europäischen Konvents, in: Deutsches Verwaltungsblatt 2003, H. 18 und 19, S. 1165 ff.) geäußert. Heft 4 der Zeitschrift „Integration“ (Erscheinungstermin: November 2003) wird sich als erweiterte Ausgabe ausschließlich mit dem Verfassungsentwurf befassen.

³ Vgl. als eine der zahlreichen Würdigungen den Beitrag von Rudolf Hrbek: Der Vertrag von Nizza – eine weitere Etappe im europäischen Integrationsprozess, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 81. Jg. (2001), H. 1, S. 21-29.

Prof. Dr. Rudolf Hrbek, 64, lehrt Politikwissenschaft an der Universität Tübingen.

menbereiche: die Frage einer dem Subsidiaritätsprinzip entsprechenden Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten; der Status der in Nizza lediglich proklamierten Charta der Grundrechte der EU; das Vorhaben einer Vereinfachung der Verträge mit dem Ziel, diese klarer und verständlicher zu machen, ohne sie inhaltlich zu ändern; schließlich die Rolle der nationalen Parlamente in der institutionellen Architektur Europas.

Finalität des Integrationsprozesses

Parallel zur Regierungskonferenz von Nizza und unabhängig von ihr hatte eine sehr grundsätzlich angelegte Orientierungsdebatte um die Finalität des Integrationsprozesses sowie um Struktur und Gestalt der EU, also um ihre Konstitutionalisierung, eingesetzt. Einen wesentlichen Anstoß dazu hatte die Rede des deutschen Außenministers Joschka Fischer vor der Humboldt-Universität in Berlin im Mai 2000 gegeben, die ein vielstimmiges Echo mit zahlreichen jeweils recht grundsätzlich argumentierenden Beiträgen fand⁴. Im Post-Nizza-Prozess liefen beide Stränge dann bald zusammen.

Eine wesentliche Etappe dieses Prozesses stellten die Beschlüsse des Europäischen Rates von Laeken im Dezember 2001 dar⁵. Die Regierungen der 15 EU-Mitgliedstaaten beschlossen zur Vorbereitung der für 2004 geplanten nächsten Regierungskonferenz die Einsetzung eines Konvents und gaben ihm den Auftrag, „die wesentlichen Fragen zu prüfen, welche die künftige Entwicklung der Union aufwirft und sich um verschiedene mögliche Antworten zu bemühen“. Mit ihrer Feststellung, die Union müsse demokratischer, transparenter und effizienter werden, bestätigte die Regierungskonferenz die Reformbedürftigkeit der Union und gab zugleich die wesentlichen Kriterien für Reformen vor.

Waren in der Erklärung von Nizza lediglich vier Themenkomplexe konkret benannt worden, enthält die Erklärung von Laeken eine lange Liste von über 60 Fragen unter einigen Hauptüberschriften, unter anderem „Der Weg zu einer Verfassung für die europäischen Bürger“. Damit wurde erstmals offiziell festgestellt, dass es sich um eine Union der Staaten und der Bürger handle, dass die Ausübung öffentlicher Herrschaft in der und durch die Union der Legitimierung durch ein „Verfassungs“-Dokument bedürfe und dass

⁴ Vgl. dazu Rudolf Hrbek: „Europäische Föderation“ als Leitbild für die EU? In: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Europäischer Föderalismus im 21. Jahrhundert, Baden-Baden 2002, S. 18-194.

⁵ Die Erklärung von Laeken vom 15.12.2001 ist abgedruckt in: Internationale Politik 1/2002, S. 123-130.

internationale Verträge von Staaten allein nicht mehr ausreichen würden.

Zusammensetzung des Konvents

Die Regierungen beschlossen in Laeken auch über die Zusammensetzung des Konvents. Jeder Mitgliedstaat sollte durch einen Vertreter der Regierung und zwei Mitglieder des nationalen Parlaments (bei zwei Kammern also je ein Repräsentant) vertreten sein. Außerdem sollten dem Konvent zwei Vertreter der Kommission, 16 Abgeordnete des Europäischen Parlaments sowie der Konventspräsident (der ehemalige französische Präsident Giscard d'Estaing) und seine beiden Stellvertreter (die ehemaligen Ministerpräsidenten Italiens und Belgiens, Amato und Dehaene) angehören. Zu diesen 66 Vollmitgliedern kamen 39 Vertreter der dreizehn Beitrittskandidaten-Staaten (einschließlich der Türkei) hinzu, nämlich je ein Vertreter der Regierung und zwei nationale Parlamentarier; sie wirkten an den Beratungen des Konvents gleichberechtigt mit. Zu diesen insgesamt 105 Mitgliedern traten 13 Beobachter: drei Vertreter des Wirtschafts- und Sozialausschusses, drei Vertreter der Europäischen Sozialpartner, sechs Vertreter des Ausschusses der Regionen und der Europäische Bürgerbeauftragte. Der Konvent bestand also mehrheitlich aus Parlamentariern; dieses Merkmal vor allem sollte die neue Institution zu einer bewussten Alternative zur Institution einer Regierungskonferenz machen.

Die Weiterentwicklung der Union war damit nicht mehr eine weitgehend ausschließliche Angelegenheit der Regierungen der Mitgliedstaaten, auch wenn diese das entscheidende Wort bei der Verabschiedung eines neuen Vertrags, der zudem ratifikationsbedürftig ist, haben. Der Konvent war am Prozess der Verfassungsgebung beteiligt; offen war zunächst nur, ob er dabei lediglich die Rolle eines „Think Tank“, also eines Ideengebers, spielen würde oder in die faktische Rolle einer Konstituante hineinwachsen würde, wobei die Parlamentarier unter den Konventsmitgliedern eine von den Mitgliedstaaten unabhängige Legitimation besäßen⁶. Das dem Konvent erteilte Mandat war offen und sehr weit.

Die konstituierende Sitzung des Konvents war am 28.2.2002 in Brüssel, die letzte Sitzung fand am 10.7.2003 statt. Insgesamt trat das Plenum zu 26 Sitzungen zusammen. Zu einzelnen wichtigen Themen wurden besondere Arbeitsgruppen gebildet, deren Berichte Grundlage für die weiteren Beratungen wa-

⁶ Zur möglichen Rolle des Konvents vgl. Wolfgang Wessels: Der Konvent: Modelle für eine innovative Integrationsmethode, in: Integration, 2/2002, S. 83-98.

ren. Ergänzend fanden besondere Foren (z.B. ein Jugend-Konvent) statt; auf diese Weise sollte wenigstens versucht werden, Repräsentanten der Zivilgesellschaft einzubeziehen. Besonders einflussreich war das aus zwölf Mitgliedern bestehende Präsidium, nicht zuletzt auch der Konvents-Präsident.

Inhalt des Entwurfs

Der vom Konvent erarbeitete Entwurf für einen Verfassungsvertrag ist ein geschlossenes Dokument, präsentiert also nicht Alternativen, über die selbstverständlich zu vielen Fragen im Konvent ausführlich beraten worden war. Über den Entwurf wurde auch nicht förmlich abgestimmt, sondern es wurde ein weitgehender Konsens festgestellt, was deutlich abweichende Auffassungen (die teilweise ausdrücklich zu Protokoll gegeben wurden) einschließt.

Der Entwurf des Verfassungsvertrags besteht aus einer Präambel, vier Teilen sowie fünf Protokollen und drei Erklärungen. Teil I ist die so genannte „Organisationsverfassung“ mit 59 Artikeln; Teil II ist die bereits in Nizza verkündete „Charta der Grundrechte der Union“ mit einer Präambel und 54 Artikeln; Teil III („Die Politikbereiche und die Arbeitsweise der Union“) umfasst 342 Artikel und enthält die Bestimmungen des bisherigen EG-Vertrags zu den einzelnen Politiken; Teil IV enthält Schlussbestimmungen mit zehn Artikeln. Dass das Dokument insgesamt recht umfangreich geraten ist, liegt an Teil III; die in Teil I aufgeführten Zuständigkeiten der EU waren mit den Fachpolitiken zu verbinden und der Konvent hatte kein Mandat, die Vertragsbestimmungen über die Politikbereiche zu verändern. Der nachfolgende Überblick über die wesentlichen Merkmale des Verfassungsentwurfs konzentriert sich deshalb auf die Teile I, II und IV, samt der dazugehörigen Protokolle und Erklärungen.

Der Vertragsentwurf belässt den Namen „Europäische Union“ zur Bezeichnung der Integrationsgemeinschaft; der Entwurf spricht im folgenden verkürzt von „Union“. Art. I-1 sagt, dass die vorgelegte Verfassung die Union begründe und bezeichnet sie als eine Union der Bürger und Staaten Europas, „der die Mitgliedstaaten Zuständigkeiten zur Verwirklichung ihrer gemeinsamen Ziele übertragen“. Die Union hat zwei Hauptaufgaben: sie „koordiniert die den Zielen dienende Politik der Mitgliedstaaten und übt die ihr von den Mitgliedstaaten übertragenen Zuständigkeiten in gemeinschaftlicher Weise aus“.

Union als Wertegemeinschaft

Der Entwurf weist die Union als Wertegemeinschaft aus. Art. I-2 nennt als die Werte, „auf denen die Union

sich gründet ... Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit ...“. Die Achtung dieser Werte ist Voraussetzung für einen Beitritt europäischer Staaten zur Union (Art. I-57, 1); Art. I-58 regelt das Verfahren zur Aussetzung der mit der Zugehörigkeit zur Union verbundenen Rechte im Fall der Gefahr schwerwiegender Verletzungen dieser Werte durch einen Mitgliedstaat. Die Aufnahme der Charta der Grundrechte als Teil II der Verfassung unterstreicht gleichfalls den Charakter der Union als Wertegemeinschaft.

Die Union steht allen europäischen Staaten offen (Art. I-1, 2), und der Verfassungsvertrag gilt auf unbegrenzte Zeit (Art. IV-8). Gemäß Art. I-59 soll künftig ein freiwilliger Austritt aus der Union unter Beachtung bestimmter Verfahrensschritte möglich sein.

Art. IV-1 listet fünf Symbole der Union auf, die die Einheit und das Gemeinsame der Union unterstreichen und die Entstehung und Festigung gemeinsamer Identität, eines „Wir-Gefühls“, fördern sollen. Diese Symbole sind die Flagge, die Hymne und die Währung der Union, weiterhin die Bestimmung, dass der 9. Mai in der gesamten Union als Europatag gefeiert wird und schließlich die „Devise“ der Union: „In Vielfalt geeint“, eine für föderale Strukturen typische Charakterisierung.

Art. I-6, der der Union Rechtspersönlichkeit zuschreibt, bezieht sich auf die Außenrepräsentation und soll das gemeinsame Auftreten und Handeln nach außen ermöglichen und erleichtern. Das unverändert geltende Einstimmigkeitsprinzip in Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik sowie der Verteidigung stellt dies allerdings unter den Vorbehalt der Zustimmung aller Mitgliedstaaten.

Die Beziehungen zwischen der Union und den Mitgliedstaaten werden, gemäß Art. I-5, durch die Verpflichtung zur Kooperation und zur Beachtung des Prinzips der „Unions-Treue“ – analog des im deutschen föderalen System herrschenden Prinzips der Bundestreue – bestimmt. Ausdrücklich wird der Union aufgegeben, die nationale Identität ihrer Mitgliedstaaten zu achten, „die in deren grundlegender politischer und verfassungsrechtlicher Struktur einschließlich der regionalen und kommunalen Selbstverwaltung zum Ausdruck kommt“. Die ausdrückliche Erwähnung der regionalen und kommunalen Ebene war ein besonderes Anliegen der deutschen Seite.

Ziele der Union

Art. I-3 enthält einen recht ausführlichen Katalog von Zielen der Union. Es handelt sich um Forderungen und Absichtserklärungen, die von den Zuständigkeiten der

Union deutlich unterschieden werden. Ausdrücklich wird bestimmt, dass diese Ziele nur „entsprechend dem Umfang der Zuständigkeiten verfolgt“ werden, „die der Union in dieser Verfassung übertragen werden“. Und Art. III-1 postuliert die Geltung des Grundsatzes der „begrenzten Einzelermächtigung“.

Dass in dem recht umfangreichen Zielkatalog nicht ohne weiteres kompatible Anliegen nebeneinander gestellt werden, spiegelt unterschiedliche Präferenzen und Prioritäten, die im übrigen den politischen Diskurs in den Mitgliedstaaten der EU und auf EU-Ebene seit langem prägen; das bezieht sich insbesondere auf das Nebeneinander von ökonomischen, sozialen und ökologischen Anliegen und Zielvorstellungen.

Abgrenzung der Zuständigkeiten

Besondere Aufmerksamkeit widmete der Konvent, entsprechend vielfältig geäußerten Erwartungen, der Frage der Abgrenzung der Zuständigkeiten der Union. Die Artikel 9-17 in Teil I der Verfassung sind das Ergebnis dieser Beratungen. Für die Abgrenzung der Zuständigkeiten der Union gilt der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung; das heißt, dass alle der Union nicht zugewiesenen Zuständigkeiten bei den Mitgliedstaaten verbleiben. Für die Ausübung der Zuständigkeiten der Union gelten die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit. In den Bereichen, die nicht in die ausschließliche Zuständigkeit der Union fallen, ist diese gehalten, das Subsidiaritätsprinzip zu beachten. Sie darf also nur dann tätig werden, „sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene erreicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser erreicht werden können“. Neu ist hier die ausdrückliche Einbeziehung der lokalen und regionalen Ebene.

Was das Subsidiaritätsprinzip betrifft, so legte der Konvent den Akzent auf prozedurale Aspekte der Kontrolle der Einhaltung des Prinzips. Diese neuen Bestimmungen sind in dem „Protokoll über die Anwendung der Prinzipien der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit“ enthalten und beziehen sich auf folgende Punkte:

- Erstens enthält das Protokoll Regeln, die die Institutionen im Rahmen des Rechtsetzungsverfahrens bezüglich des Subsidiaritätsprinzips beachten sollen. Vor allem der Kommission wird auferlegt, umfangreiche Anhörungen durchzuführen, bevor sie einen Gesetzgebungsakt vorschlägt; „dabei ist ggf. der regionalen und lokalen Dimension der in Betracht

gezogenen Maßnahmen Rechnung zu tragen.“ Die Kommission muss ihren Vorschlag im Hinblick auf beide Prinzipien ausführlich begründen: „Jeder Gesetzgebungsvorschlag sollte einen Bogen mit detaillierten Angaben enthalten, die es ermöglichen zu beurteilen, ob die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit eingehalten wurden“. Insbesondere geht es um Angaben zu voraussichtlichen finanziellen Auswirkungen, zu den von den Mitgliedstaaten zu erlassenden Rechtsvorschriften und damit um den zu erwartenden Verwaltungsaufwand der Behörden auf allen Ebenen.

- Zweitens wird ein politisches Frühwarnsystem vorgeschlagen, wonach die nationalen Parlamente Einwände gegen Kommissionsvorschläge geltend machen können. Solche begründeten Stellungnahmen nationaler Parlamente sind von den am Rechtsetzungsverfahren beteiligten Institutionen zu beachten. Kritisiert ein Drittel der nationalen Parlamente (in Fragen der justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen: ein Viertel) den Kommissionsvorschlag unter Verweis auf die nicht ausreichende Beachtung des Subsidiaritätsprinzips, so muss die Kommission ihren Vorschlag überprüfen und ist, bei Wiedervorlage, besonders begründungspflichtig.
- Neben diese politische Ex-Ante-Kontrolle tritt, drittens, nach Abschluss des Rechtsetzungsverfahrens, die Möglichkeit, den Europäischen Gerichtshof anzurufen, wobei dies auch die nationalen Parlamente, allerdings über ihre jeweiligen Regierungen, tun können. Auch der Ausschuss der Regionen erhält dabei ein Klagerecht.

Unionskompetenzen

Anstelle eines ausführlichen Kompetenz-Katalogs, der in der Anfangsphase der Beratungen auch von deutscher Seite gefordert worden war, sieht die Verfassung jetzt unterschiedliche Kategorien von Unionskompetenzen vor: ausschließliche Zuständigkeiten (Art. I-12), Bereiche mit geteilter Zuständigkeit (Art. I-13) und schließlich Unterstützungs-, Koordinierungs- und Ergänzungsmaßnahmen (Art. I-16). Da die Bereiche ausschließlicher Unions-Kompetenz auf die Festlegung der für das Funktionieren des Binnenmarkts erforderlichen Wettbewerbsregeln, auf die Währungspolitik (für die Euro-Staaten), die gemeinsame Handelspolitik, die Zollunion und die Erhaltung der biologischen Meeresschätze im Rahmen der gemeinsamen Fischereipolitik beschränkt sind und weil die Union in Bereichen mit geteilter Zuständigkeit nur nach strenger Subsidiaritätsprüfung tätig werden

soll, entsteht das Bild einer Stärkung des autonomen Handlungsspielraums der Mitgliedstaaten.

Dem steht allerdings Art. I-14 („Die Koordinierung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik“) entgegen, wo ausdrücklich von der Ausarbeitung der Grundzüge der Wirtschaftspolitik und von Leitlinien für die Beschäftigungspolitik durch die Union die Rede ist, sowie von Initiativen zur Koordinierung der Sozialpolitik der Mitgliedstaaten. Hinzu kommt, dass in Teil III der Verfassung für einzelne Politikbereiche sehr detaillierte Bestimmungen enthalten sind, die nicht immer mit den eher generellen Bestimmungen in Teil I übereinstimmen, sodass auch künftig Auseinandersetzungen zu Kompetenzfragen zu erwarten sind. Schließlich ist die Union dafür zuständig, „eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik einschließlich der schrittweisen Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik zu erarbeiten und zu verwirklichen“ (Art. I-11,4 sowie I-15), wobei entsprechende Entscheidungen der Einstimmigkeit unterworfen bleiben.

Damit ein Tätigwerden der Union auch auf Gebieten möglich ist, für die zunächst eine solche Kompetenz nicht besteht, führt die Verfassung in Art. I-17 („Flexibilitätsklausel“) ein besonderes Verfahren ein. Vorschläge können dazu nur von der Kommission eingebracht werden; sie unterliegen der Subsidiaritätskontrolle durch die nationalen Parlamente; sie bedürfen der einstimmigen Beschlussfassung im Ministerrat und der Zustimmung des Europäischen Parlaments und sie dürfen keine Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten beinhalten. Während die sehr viel weniger präzise Fassung der bisherigen Regelung zu einer recht häufigen Nutzung führte, dürften die jetzt formulierten Regeln die Nutzung dieser Ergänzungsklausel zum seltenen Ausnahmefall machen.

Aspekte des institutionellen Verfahrens

Erst in der letzten Phase der Konventsarbeit und ohne Vorbereitung durch eine spezielle Arbeitsgruppe wurden institutionelle Fragen behandelt. Die außerhalb des Konvents dazu geführte Diskussion hatte schon im Vorfeld einmal mehr bestätigt, wie sensibel und kontrovers verschiedenste Aspekte des institutionellen Rahmens der Union sind. Der Verfassungsvertrag sieht folgende Regelungen vor:

- Das Europäische Parlament wird in mehrfacher Hinsicht in seiner Rolle gestärkt. Es wird gemeinsam mit dem Ministerrat als Gesetzgeber tätig und übt gemeinsam mit ihm die Haushaltsbefugnisse aus; das Mitentscheidungsverfahren wird zur Regel. Das Europäische Parlament wählt den Präsidenten der

Kommission; das Vorschlagsrecht liegt allerdings beim Europäischen Rat, der dabei „unter Berücksichtigung der Wahlen zum Europäischen Parlament“ mit qualifizierter Mehrheit entscheidet (Art. I-26).

- Der Europäische Rat gibt die für die Unionsentwicklung erforderlichen Impulse und legt ihre allgemeinen politischen Zielvorstellungen und Prioritäten fest; er wird allerdings nicht als Gesetzgeber tätig (Art. I-20). Entscheidungen fallen im Europäischen Rat in der Regel durch Konsens.
- Neu ist die Einführung des Amtes eines hauptamtlichen Präsidenten des Europäischen Rats, der von diesem mit qualifizierter Mehrheit für einen Zeitraum von zweieinhalb Jahren, mit der Möglichkeit einmaliger Wiederwahl, bestellt wird (Art. I-21). Der Amtsinhaber ist primär für die Vorbereitung und Leitung der Beratungen des Europäischen Rats zuständig und soll dabei, als Alternative zur bisherigen halbjährigen Präsidentschaft, größere Kontinuität gewährleisten. Zusammen mit dem ebenfalls neu geschaffenen Amt des Außenministers nimmt er die Außenrepräsentation der Union wahr.
- Ein Novum ist auch das Amt des Außenministers der Union (Art. I-27). Er wird vom Europäischen Rat mit qualifizierter Mehrheit, mit Zustimmung des Präsidenten der Kommission, ernannt und ist zugleich einer der Vizepräsidenten der Kommission (so genannter „Doppelhut“). Er ist für die Leitung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Union zuständig und im Rahmen der Kommission mit den Außenbeziehungen und der Koordinierung der übrigen Aspekte des auswärtigen Handelns der Union betraut. In einer besonderen „Erklärung über die Einrichtung eines Europäischen Auswärtigen Dienstes“ plädiert der Konvent nachdrücklich dafür, dass der Außenminister bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben von einem neuen gemeinsamen Dienst unterstützt wird, der ihm unterstellt ist und sich aus Beamten des Generalsekretariats des Ministerrats und der Kommission sowie aus Personal der diplomatischen Dienste der Mitgliedstaaten, welches diese abstellen, zusammensetzt. Für die Realisierung dieses Ziels ist eine Vereinbarung zwischen Rat und Kommission erforderlich.
- Der Ministerrat wird, gemäß Art. I-22, gemeinsam mit dem Europäische Parlament als Gesetzgeber tätig und übt gemeinsam mit ihm die Haushaltsbefugnisse aus; ferner erfüllt er Aufgaben der Politikfestlegung und der Koordinierung. Er entscheidet in der Regel mit qualifizierter Mehrheit. Die Verfassung

sieht verschiedene Ratsformationen vor: den Rat für Allgemeine Angelegenheiten und Gesetzgebung und den Rat für Auswärtige Angelegenheiten als die beiden ständigen Rats-Formationen. Wird der Rat als Gesetzgeber tätig, dann treten zu den ständigen Repräsentanten der nationalen Regierungen noch je ein oder zwei Fachminister hinzu; als Gesetzgeber tagt der Rat öffentlich. Der Europäische Rat kann über die Einsetzung anderer Ratsformationen beschließen. Neu ist auch, dass der Vorsitz nunmehr ein Jahr dauern soll, während im Rat für Auswärtige Angelegenheiten der Vorsitz ständig beim Außenminister liegt.

- Gegenüber der in Nizza beschlossenen Bestimmung über die qualifizierte Mehrheit sieht die Verfassung dafür die Mehrheit der Mitgliedstaaten und mindestens drei Fünftel der Bevölkerung der Union vor (Art. I-24); diese Regel soll erst ab Ende 2009, nach den Wahlen zum Europäische Parlament, in Kraft treten. Das von vielen favorisierte Vorhaben, die Einstimmigkeit bis auf ganz wenige Fälle abzuschaffen oder durch eine besondere super-qualifizierte Mehrheit zu ersetzen (um mögliche Blockaden einzelner oder einer ganz kleinen Gruppe von Mitgliedstaaten zu verhindern), konnte nicht realisiert werden. Die Verfassung sieht stattdessen die Möglichkeit vor, dass der Europäische Rat einstimmig beschließt, Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit zu fällen. Diese pragmatische Formel begegnet erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken, da sie eine Verfassungsänderung nur durch Beschluss der Regierungen, also abweichend vom normalen Vertragsänderungsverfahren, erlaubt.
- Die Zusammensetzung der Europäischen Kommission soll sich ab Ende 2009 ändern. Das Kollegium soll dann aus dem Präsidenten, dem Außenminister (zugleich Vizepräsident der Kommission) und dreizehn weiteren Europäischen Kommissaren bestehen. Das bedeutet, dass nicht mehr jeder Mitgliedstaat durch einen Angehörigen in diesem Kollegium vertreten ist. Die Auswahl erfolgt nach dem Rotationsprinzip und wird vom Präsidenten der Kommission vorgenommen, dem die Mitgliedstaaten hierfür eine Liste mit insgesamt drei Namen zur Auswahl vorlegen. Der Präsident der Kommission ernennt nach dem gleichen Verfahren Kommissare ohne Stimmrecht, die aus allen anderen Mitgliedstaaten kommen. Die Mitglieder des Kollegiums sowie die Kommissare ohne Stimmrecht müssen sich vor Amtsantritt einem Zustimmungsvotum des EP unterwerfen. Der Präsident der Kommission, der vom EP gewählt wird, wird in seiner Position gestärkt: er legt die Leitlinien für die

Arbeit des Kollegiums fest und beschließt über seine interne Organisation, verteilt also die Ressorts“. Wie bereits bisher wird auch künftig viel vom Profil des Amtsinhabers abhängen, in welchem Umfang er seine Befugnisse ausschöpfen kann.

Stärkung der demokratischen Qualität

Ein wichtiges Ziel der Reformbemühungen war die Verstärkung der demokratischen Qualität in der Union. Insbesondere darauf beziehen sich Vorkehrungen in Art. I-46, durch die der „Grundsatz der partizipativen Demokratie“ gefördert werden soll. Danach sollen die Auffassungen der Bürgerinnen und Bürger und der „repräsentativen Verbände“ in den Entscheidungsprozess eingehen; den Organen der Union wird aufgegeben, „einen offenen, transparenten und regelmäßigen Dialog mit den repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft“ zu pflegen; die Kommission soll umfangreiche Anhörungen der Betroffenen durchführen, um so die Kohärenz und die Transparenz des Handelns der Union zu gewährleisten. Besonders interessant ist die Bestimmung, dass „mindestens eine Million Bürgerinnen und Bürger aus einer erheblichen Zahl von Mitgliedstaaten“ die Kommission auffordern können, Vorschläge für einen Rechtsakt zu unterbreiten. Den Sozialpartnern wird eine besondere Rolle auf der Ebene der Union zugeschrieben; sie wird verpflichtet, den sozialen Dialog, bei Beachtung der Autonomie der Sozialpartner, zu fördern (Art. I-47).

Finanzen der Union

Wichtig sind die Bestimmungen der Verfassung über die Finanzen der Union (Art. I-52-55). Die gelegentlich geforderte Einführung einer eigenständigen EU-Steuer wurde nicht beschlossen, sondern es wurde lediglich generell festgestellt, dass sich die Union mit den zur Zielerreichung erforderlichen Mitteln ausstattet. Die Obergrenze für die Finanzmittel wird durch einstimmigen Beschluss des Ministerrats festgelegt, der dabei auch neue Mittelkategorien einführen und bestehende abschaffen kann. Allerdings müssen die Mitgliedstaaten ausdrücklich zustimmen.

Was den mehrjährigen Finanzrahmen betrifft, der bislang stets zu den besonders kontroversen Problemen der Union gehörte, wird festgelegt, dass die Entscheidung über den ersten mehrjährigen Finanzrahmen nach Inkrafttreten der Verfassung vom Ministerrat einstimmig getroffen wird. Danach gilt die qualifizierte Mehrheitsentscheidung und die Zustimmung des Europäischen Parlaments. Spätestens 2004 werden die Beratungen über den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen (für die Zeit ab 2007) beginnen, die sich nach erfolgter Osterweiterung als nochmals schwieriger als schon bisher erweisen dürften.

Der Verfassungsentwurf enthält weitere erwähnenswerte Vorschriften, die aus Platzgründen in diesem Beitrag nicht im Einzelnen erläutert werden können. Dazu gehören Bestimmungen über die künftigen Rechtsakte der Union, deren Zahl reduziert werden soll und zu denen erstmals ausdrücklich „Gesetze“ und „Rahmengesetze“ gehören (Art. I-32). Weiterhin enthält die Verfassung eine Solidaritätsklausel (Art. I-42), die erkennbar eine Reaktion auf aktuelle Erfahrungen mit terroristischen Bedrohungen ist. Signalwirkung nach außen soll sicherlich Art. I-56 haben, der der Union die Aufgabe stellt, besondere Beziehungen zu den Staaten in ihrer Nachbarschaft zu entwickeln. Das Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der EU gibt diesen, über das Verfahren der Subsidiaritätskontrolle hinaus, verstärkte Mitwirkungsrechte im gemeinschaftlichen Entscheidungsprozess, und plädiert für die Intensivierung der Kooperation zwischen den Parlamenten, einschließlich des Europäischen Parlaments.

Verfahren zur Verfassungsänderung

Die Verfassung enthält auch Bestimmungen zum Verfahren ihrer Änderung (Art. IV-7). Änderungsentwürfe können von der Regierung eines Mitgliedstaats, vom Europäischen Parlament oder von der Kommission dem Ministerrat vorgelegt werden; sie werden auch den nationalen Parlamenten zur Kenntnis gegeben. Der Europäische Rat kann, nach Anhörung des Europäischen Parlamentes und der Kommission, mit einfacher Mehrheit die Prüfung der vorgeschlagenen Änderungen beschließen, mit der Folge, dass dann wiederum ein Konvent einberufen wird. Mit Zustimmung des Europäischen Parlamentes kann der Europäische Rat beschließen, den Konvent nicht einzuberufen, wenn der Umfang der vorgeschlagenen Änderungen ein solch aufwendiges Verfahren nicht rechtfertigen würde. Die endgültige Entscheidung liegt dann wieder bei einer Regierungskonferenz, und das Inkrafttreten von Vertragsänderungen setzt die Ratifikation in allen Mitgliedstaaten voraus.

Für den Fall, dass vier Fünftel der Mitgliedstaaten, aber eben nicht alle, ratifiziert haben, soll sich der Europäische Rat mit der Frage befassen, wie weiter verfahren werden soll. Das gleiche Verfahren gilt für das Inkrafttreten des Verfassungsvertrages, gemäß einer Erklärung des Konvents für die Schlussakte über die Unterzeichnung des Vertrags über die Verfassung.

Liste von Änderungsvorschlägen

Unmittelbar nach Vorlage des Verfassungsentwurfs im Juli 2003 begann eine Diskussion, in der eine ganze

Reihe von Bestimmungen kritisiert und Änderungen verlangt wurden⁷. Bei der Eröffnung der Regierungskonferenz am 4. Oktober 2003, die den Entwurf als Grundlage für ihre weiteren Beratungen akzeptiert hat, lag damit eine lange Liste von Änderungsvorschlägen vor. Weil praktisch alle erneut vorgebrachten Forderungen bereits im Konvent beraten worden waren, ohne eine ausreichende Resonanz und Unterstützung zu finden, wurde vielfach davor gewarnt, das Gesamtpaket des Verfassungsentwurfs aufzuschnüren, weil damit das Gesamtprojekt gefährdet würde. Weil auf der anderen Seite die Regierungskonferenz über einen neuen Vertrag oder eine Veränderung bestehender Verträge einmütig beschließen muss, wird ein gleichsam partielles Aufschnüren des Pakets dann unvermeidlich, wenn einzelne Regierungen auf Änderungsforderungen zu Einzelpunkten beharren.

Die folgenden Punkte scheinen, wie die Debatte seit Juli 2003 gezeigt hat, besonders sensibel zu sein. Das ist zum einen die im Verfassungsentwurf vorgeschlagene neue Zusammensetzung der Kommission; eine Reihe von insbesondere auch kleineren und neuen künftigen Mitgliedstaaten insistieren darauf, dass jeder Mitgliedstaat mit einem Mitglied im Kollegium der Kommission gleichberechtigt vertreten sein muss. Ein zweiter Problembereich bezieht sich auf die Bestimmungen über die qualifizierte Mehrheit im Rat; die Regierungen Polens und Spaniens lehnen eine Verringerung ihres Gewichts gegenüber den Regelungen im Vertrag von Nizza kategorisch ab. Für wieder eine andere Gruppe von Staaten ist die Aufnahme einer Formel, die auf das christliche Erbe Europas verweist und einen Gottesbezug herstellt, in der Präambel der Verfassung unverzichtbar.

Angesichts dieser recht verhärteten Fronten ist das weitere Schicksal des Verfassungsvertrags unsicher. Der ursprünglich anvisierte Zeithorizont, den Vertrag noch bis Jahresende 2003 durch die Regierungen in Rom zu unterzeichnen, erscheint fast unerreichbar. Es wird sich erweisen müssen, ob unter der dann folgenden irischen Präsidentschaft ein Konsens über einen Verfassungsvertrag erreicht werden kann. Ein Scheitern dieses ehrgeizigen Integrationsprojekts, die Konstitutionalisierung der EU voranzubringen, würde sicherlich negative Auswirkungen für die im Juni 2004 stattfindenden nächsten Wahlen zum Europäischen Parlament haben.

⁷ Ganz unabhängig davon ist eine sprachliche Überarbeitung des Textes, jedenfalls der deutschsprachigen Fassung, dringend erforderlich; auch der inhaltlichen Genauigkeit wegen.