

Hohe Hürden auf der Zielgeraden für den EU-Konvent

Claus Giering und Janis A. Emmanouilidis

Der Konvent zur Reform der Europäischen Union ist auf der Zielgeraden. Nach 16 Monaten Arbeit zeichnet sich ein viel versprechendes Ergebnis ab. Allerdings wurde das erste Drittel der Strecke verbummelt und zentrale Machtfragen müssen nun in letzter Minute entschieden werden, um nicht nur ein zufrieden stellendes, sondern ein absolut überzeugendes Resultat zu erzielen. Grundvoraussetzung dafür ist ein in sich geschlossenes Dokument ohne die Nennung alternativer Optionen an den umstrittenen Schlüsselstellen. Inhaltlich wird sich eine erfolgreiche europäische Verfassung dabei an fünf Eckpunkten ausrichten müssen. Das künftige europäische Grundlegendokument muss Identität stiften, das Aufgabenprofil der EU schärfen, politische Führung gewährleisten, die Handlungsfähigkeit eines großen Europa sichern sowie die Weiterentwicklung der Verfassung ermöglichen.

Die fünf größten Fortschritte der Konventsvorschläge sind ...

- die Zusammenführung der bisherigen Verträge in einem Gesamtdokument und die Verleihung einer einheitlichen Rechtspersönlichkeit an die EU;
- die Übernahme der Grundrechtscharta in die Verfassung an herausgehobener Stelle als zweiter Teil der Verfassung;
- die Einführung eines von den Staats- und Regierungschefs gewählten Präsidenten des Europäischen Rates, der Kontinuität, Visibilität und Kohärenz in der EU-Vertretung nach innen und außen bringt;
- die längerfristig geplante Verringerung der Anzahl der Kommissare, da dadurch die Kommission auch mit 25 und mehr Mitgliedstaaten handlungsfähig bleibt und ihren Mitgliedern angemessene Aufgaben übertragen werden können;
- die Festlegung der qualifizierten Mehrheit im Rat und des Mitentscheidungsverfahrens in der Gesetzgebung als Regelverfahren.

Die fünf größten Defizite der Konventsvorschläge sind...

- der schiere Umfang und die komplexe Struktur des Entwurfs sowie die zahlreichen Doppelungen und Überschneidungen zwischen den einzelnen Teilen, da sich dadurch die Lesbarkeit der Verfassung für den Bürger erschwert;
- die unklare Trennung der konstitutionellen von den Ausführungs- und Detailbestimmungen und damit die vergebene Chance, letztere grundsätzlich auf der Grundlage eines weniger komplexen Verfahrens verändern zu können;
- die unzureichende Abgrenzung und Eindeutigkeit der Kompetenzkategorien als Grundlage einer beständigen und eindeutigen Kompetenzverteilung zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten;
- die unzulängliche Festlegung der Arbeitsteilung zwischen dem Präsidenten des Europäischen Rates und dem künftigen Außenminister der EU, da ohne eine klare Rollenverteilung die Einflussmöglichkeiten, die Glaubwürdigkeit und die Sichtbarkeit Europas in der Welt geschwächt werden;
- das Vorschlagsrecht des Europäischen Rates bei der Auswahl des Kommissionspräsidenten, da dies die Bedeutung der Europawahlen als Wahl- und Kontrollakt für die Bürger konterkariert.

1. Identität stiften

Das Projekt Europa den Bürgern wieder näher zu bringen, ist ein zentrales Ziel des laufenden Reformprozesses. Ein nachvollziehbares Grundlagendokument ist daher von größter Bedeutung für die Identifikation der Bürger mit dem politischen Europa. Der Konvent hat hier einige wichtige Entscheidungen getroffen. Dazu gehören vor allem

- die Zusammenführung der bisherigen Verträge in einem Gesamtdokument;
- die Verleihung einer einheitlichen Rechtspersönlichkeit an die EU;
- die Übernahme der Grundrechtscharta in die Verfassung an herausgehobener Stelle als zweiter Teil der Verfassung.

Sprachlich und aufgrund eines komplexen strukturellen Aufbaus dürften die Bürger jedoch Schwierigkeiten haben, sich mit diesem Mega-Vertrag als ihre Verfassung zu identifizieren:

- Es ist nicht gelungen ein knappes und übersichtliches Verfassungsdokument zu erarbeiten. Eine Veröffentlichung des ersten Teils ist nicht – wie von vielen vorgeschlagen – ausreichend, um dem Bürger ein geschlossenes Bild der EU als Verfassungsgemeinschaft zu vermitteln. Statt dessen erschließen sich die Rechte und

Pflichten, die Ziele und Grenzen der Europäischen Union nur aus der Lektüre von über 460 Artikeln.

- Hinzu kommt, dass einige essenzielle Bestimmungen zur Rolle der nationalen Parlamente, zur Verhältnismäßigkeit und zur Subsidiarität, die nicht nur Einfluss auf die EU-Gesetzgebung haben, sondern gerade für die Bürger von großem Interesse wären, unnötigerweise in Protokolle ausgelagert wurden. Das öffnet Tür und Tor für die Regierungskonferenz, um weitere Bestimmungen und Relativierungen als Protokolle anzuhängen und so erneut ein undurchschaubares Dickicht an Vertragsbestimmungen zu schaffen.
- Zudem ergeben sich durch die Aufnahme der Grundrechtecharta als Teil II der Verfassung vielfach Überschneidungen mit Bestimmungen des ersten Teils – vor allem in Bezug auf die Titel *Grundrechte*, *Unionsbürgerschaft* und *demokratisches Leben*. Im Ergebnis schwächt dies nicht nur die Übersichtlichkeit des Textes, vielmehr könnten von einander abweichende Formulierungen auch zu Auslegungsschwierigkeiten bei der Rechtsetzung und -sprechung führen.

2. Aufgabenprofil schärfen

Zu einem klaren Aufgabenprofil gehört eine eindeutige Arbeitsteilung. Vor allem muss die Abgrenzung der Kompetenzen zwischen der Union und der mitgliedstaatlichen Ebene das Spannungsfeld zwischen zentripetalen und zentrifugalen Kräften austarieren. Um künftigen Herausforderungen gerecht werden zu können, darf eine Kompetenzabgrenzung den Handlungsspielraum und die dynamische Entwicklungsfähigkeit der Union jedoch nicht übermäßig beschneiden.

- In diesem Sinne ist es ein Fortschritt, dass nun im ersten Teil eine Kategorisierung der Kompetenzordnung vorgenommen wurde. Es wurde festgelegt, in welchen Politikfeldern die EU ausschließliche Befugnisse hat, welche Aufgaben sich die Union und die Mitgliedstaaten teilen und in welchen Bereichen die EU nur ergänzend oder unterstützend tätig werden darf. Für die Koordinierung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik, die Außen- und Sicherheitspolitik, die Verteidigungspolitik sowie für den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts wurden Sonderregelungen getroffen.
- Diese Aufstellung schafft per se natürlich mehr Klarheit über die Arbeitsteilung zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten. Doch kann sich daraus de facto eine Fortführung der Säulenstruktur ergeben, die sogar noch um eine Säule der offenen Koordinierung im Raum der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik ergänzt worden ist.
- Zudem sind die Aufgabenkategorien nicht in dem Maße klar abgegrenzt worden, dass damit eine dauerhafte und eindeutige Kompetenzverteilung vorliegt. Vielmehr sind weiterhin alle relevanten Bestimmungen, die klar benennen, wer in welchen

Politikfeldern mit welchen Mitteln tätig werden darf, im dritten Teil der Verfassung geregelt. Es wurde also verpasst, prinzipielle Regelungen für die einzelnen Kategorien festzulegen, die die Reichweite und Tiefe des Unionshandelns ausreichend begrenzen. Das Prinzip der Einzelmächtigung, wonach sich die Kompetenzen der EU aus einer Übertragung der Mitgliedstaaten herleiten, ist weiter bestimmend und lässt die Kategorien im ersten Teil eher als Rhetorik denn als justiziables Verfassungsrecht erscheinen.

3. Führung gewährleisten

Die Handlungsfähigkeit einer auf 25 und mehr Staaten erweiterten Union wird maßgeblich von der Fähigkeit der politischen Führungsspitzen abhängen, strategische Vorgaben zu definieren und deren Umsetzung in konkrete Politik zu befördern. Das künftige Machtgefüge der EU muss den gemeinschaftlichen und zwischenstaatlichen Legitimationssträngen der Union als Verbund von Staaten und Bürgern gleichermaßen gerecht werden. Auch in diesem schwierigen Feld hat der Verfassungsentwurf des Konvents die Chance, einiges zu bewegen:

- Positiv ist vor allem die Einführung eines von den Staats- und Regierungschefs gewählten Präsidenten des Europäischen Rates. Dieser soll die Sitzungen vorbereiten, leiten und darüber Bericht erstatten sowie auf seiner Ebene die Vertretung der EU nach außen sicher stellen, was Kontinuität, Visibilität und Kohärenz in der EU-Vertretung nach innen und außen bringt.
- Auch ist eine Stärkung des außenpolitischen Profils durch die Einrichtung der Position eines europäischen Außenministers mit Befugnissen erfolgt, die über die derzeitigen Möglichkeiten des Hohen Vertreters weit hinaus gehen.
- Ein echter Durchbruch ist die Verringerung der Anzahl der Kommissare. Auch wenn dies erst ab 2009 gilt, bleibt die Kommission dadurch mit 25 und mehr Mitgliedstaaten handlungsfähig und ihren Mitgliedern können angemessene Aufgaben übertragen werden.
- Damit verbunden ist die Stärkung des Kommissionspräsidenten bei der Festlegung der internen Arbeitsteilung der Kommission, da er dadurch die Kommission nach sachgerechten Erwägungen und nicht nach nationalem Proporz gestalten kann.

Doch wie schon in Amsterdam und Nizza finden sich bei der Anpassung der Führungsgremien – und der Vertretung der Mitgliedstaaten in diesen – die höchsten Hürden auf dem Weg zur Einigung:

- Ein zu schwacher Präsident des Europäischen Rates droht zur Marionette zu werden. Ein für tatkräftige Persönlichkeiten letztlich unattraktiver Job wird für die Führung und Außendarstellung der EU wenig bringen. Es sollte hier nicht um Symbolik, sondern um mehr Output-Effizienz im Europäischen Rat gehen. Und dies ins

besondere dann, wenn die EU-Mitgliedstaaten nur auf der Grundlage eines Kompromisses auf allerhöchster politischer Ebene aktiv werden können.

- Durch die anvisierte Umgestaltung kann es gerade in der Außenpolitik zu erheblichen Kompetenzstreitigkeiten zwischen dem Präsidenten des Europäischen Rates und dem neuen Außenminister kommen.
- Der Außenminister hat zudem eine Zwitterrolle in der Kommission, die er potenziell auch zu Lasten der Kommission auslegen kann. Er hat die Möglichkeit, die gesamten außenpolitischen Ressourcen im Sinne des Europäischen Rates und nicht des Kommissionskollegiums zu nutzen. Die Kommission steht hier weiter in der Pflicht, ohne echten Einfluss auf die politische Zielsetzung und Führung zu haben. Eine eindeutige Zurechenbarkeit von Verantwortung, die den realen Machtverhältnissen Rechnung trägt, wird hingegen die weit verbreitete Praxis reduzieren, je nach Sachlage anderen die Schuld zuzuschieben und europapolitische Erfolge für sich selbst zu verbuchen.
- Vor allem wird das Machtgleichgewicht zwischen den Institutionen dadurch in Frage gestellt, dass sowohl der Präsident des Europäischen Rates wie der Kommissionspräsident letztlich durch den Europäischen Rat eingesetzt werden. Anstatt dem Europäischen Rat bei der Auswahl des Kommissionspräsidenten ein Vorschlagsrecht einzuräumen, sollte der Kommissionspräsident vom Europäischen Parlament gewählt und daraufhin von den Staats- und Regierungschefs bestätigt werden. Nur so können die Legitimität und Machtbasis der Kommission und ihres Präsidenten gestärkt, die Personalisierung der Europapolitik gefördert und die Bedeutung der Europawahlen als Wahl- und Kontrollakt für die Bürger gefestigt werden.

4. Handlungsfähigkeit sichern

Die Handlungsfähigkeit der Union erfordert nicht nur politische Führung, sondern auch wirksame Mechanismen und Verfahrensweisen, um strategische Absichtserklärungen rasch und sachgerecht in die politische Wirklichkeit umzusetzen. Gemessen an dieser Forderung weisen die Vorschläge des Konvents in die richtige Richtung:

- Der Umstand, dass künftig im normalen Gesetzgebungsverfahren Entscheidungen im Ministerrat in der Regel mit qualifizierter Mehrheit getroffen werden und das Europäische Parlament ein Mitentscheidungsrecht genießt, ist ein einschneidender Erfolg. Ausnahmen, denen zur Folge Entscheidungen im Rat weiterhin einstimmig beschlossen werden, müssen künftig explizit aufgeführt werden. Im Ergebnis ergibt sich dadurch eine substanzielle Verbesserung der Handlungsfähigkeit in einer weiter wachsenden Union. Nicht zuletzt können dadurch inhaltlich unbegründete Tauschgeschäfte, wie die zwischen Milchquoten und Steuerfragen, tendenziell unterbunden werden.

- Positiv zu beurteilen ist auch, dass künftig die neue Ratsformation „Allgemeine Angelegenheiten und Gesetzgebung“ zusammen mit dem Europäischen Parlament die Gesetzgebung der EU vornimmt. Vor allem können dadurch in ihrer Wirkung gegensätzliche Entscheidungen unterschiedlicher Ratsformationen vermieden werden.
- Besonders hervorzuheben ist die Regelung im Konventsentwurf, der zu Folge das Europäische Parlament auf der Ausgabenseite volle Haushaltsbefugnisse erhält, und somit Haushalt, Gesetzgebung und Kontrolle in einem klaren Zwei-Kammer-System gebündelt werden.
- Trotz dieser positiven Einschätzung können die Potenziale der EU natürlich solange nicht ausgeschöpft werden, wie immer noch zahlreiche zentrale Entscheidungen mit einem Vetorecht jedes einzelnen Mitgliedstaates versehen sind. Deshalb sollte es auch auf der Zielgeraden darum gehen, noch möglichst viele Politikbereiche in das Verfahren der qualifizierten Mehrheitsentscheidung im Rat zu überführen.

5. Fähigkeit zur Weiterentwicklung ermöglichen

Entscheidend für die Beständigkeit der europäischen Verfassung wird ihre Fähigkeit sein, Dynamik und Stabilität dauerhaft in Einklang zu bringen. So muss die EU einerseits einen klar umrissenen Grundkonsens definieren, andererseits jedoch Neuerungen und institutionelle Anpassungen an veränderte Verhältnisse zulassen.

- Besonders hervorzuheben ist in diesem Kontext der Umstand, dass der Verfassungsentwurf die in Amsterdam und Nizza eingeführten Grundlagen einer innerhalb des Vertragsrahmens möglichen flexiblen Integration spezifiziert und erweitert. Die vertraglichen Regelungen des Flexibilitätsinstruments der verstärkten Zusammenarbeit werden in einer übersichtlicheren Form zusammengeführt und gelten nunmehr uneingeschränkt für den gesamten Wirkungsbereich der Verfassung. Darüber hinaus werden im Bereich der gemeinsamen Verteidigungspolitik zwei neue Differenzierungsinstrumente eingeführt: Zum einen sieht der Verfassungsentwurf eine „strukturierte Zusammenarbeit“ der Staaten vor, die anspruchsvolle Kriterien in Bezug auf ihre militärische Fähigkeiten erfüllen. Zum anderen besteht künftig die Möglichkeit einer „engeren Zusammenarbeit“ auf dem Gebiet der gegenseitigen Verteidigung.
- Zudem muss sichergestellt werden, dass die Verfassung nach ihrer Erarbeitung durch den Konvent sowie der Annahme durch die Staats- und Regierungschefs auch in Kraft treten kann. In diesem Punkt sieht der derzeitige Konventsentwurf vor, dass die Verfassung von allen Mitgliedstaaten ratifiziert werden muss, bevor sie in Kraft tritt. Sollte die Verfassung nach einer Frist von zwei Jahren nach der Unterzeichnung von vier Fünftel der Mitgliedstaaten ratifiziert worden sein und in gewissen Mitgliedstaaten Ratifikationsschwierigkeiten auftreten, soll sich der Europäische Rat mit der Frage befassen. Im Gegensatz zu diesem Procedere sollte klar festgelegt

werden, dass das Inkrafttreten der Verfassung für die Staaten, die ihre Zustimmung erteilen, nicht an der fehlenden Ratifikation einzelner Mitgliedstaaten scheitern darf. Die Verfassung sollte daher bereits nach der Ratifizierung durch eine festgelegte Anzahl von Staaten, die eine Mindestzahl von Bürgern vertreten, Geltung erlangen. Sollten einzelne Staaten oder deren Bürger die Verfassung mehrfach ablehnen, müssten diese ihre Mitgliedschaft zur Disposition stellen.

- In historischer Perspektive ist sicherlich am dramatischsten, dass es nicht gelungen ist, alle konstitutionellen Bestimmungen in einem Dokument zusammen zu führen und im Gegenzug alle Ausführungs- und Detailbestimmungen in gesonderter Form zu behandeln. Dadurch ist vor allem die Chance vertan worden, die Ausführungsbestimmungen grundsätzlich auf der Grundlage eines weniger komplexen Verfahrens verändern zu können. Statt dessen bleibt für die Revision aller Bestimmungen ein langwieriges Verfahren bestehen – ein Umstand, der sich in einer EU der 25 und mehr Mitgliedstaaten langfristig als äußerst kontraproduktiv erweisen könnte.

Einige Systemfehler sind bereits zu tief verankert, als dass sich daran noch etwas ändern ließe. Dies gilt vor allem für Umfang, Struktur und Revisionsmöglichkeiten der Gesamtverfassung. Der Konvent hat aber noch die Chance, einige Hürden zu nehmen, bevor sich die Verfassung in der Arena der Regierungskonferenz bewähren muss. Dort wird sich zeigen, ob der Rahmen der Verfassung stabil und in sich schlüssig genug ist, um den Änderungsdrang der Mitgliedstaaten als Gesamtkonzept überstehen zu können.