

Verschiedene Wege – ein Ziel

Konventsmitglieder präsentieren erste Verfassungsentwürfe

Claus Giering

In den letzten fünfzig Jahren wurde das der europäischen Integration zugrunde liegende Vertragswerk weiter entwickelt, ergänzt und revidiert. Es umfasst heute zahlreiche Verträge mit mehreren hundert Artikeln sowie den dazugehörigen Protokollen und Erklärungen. Auch innerhalb der einzelnen Vertragsteile, Politikfelder und Artikel wurden die entsprechenden Regelungen immer weiter ausdifferenziert und an unterschiedlichen Stellen behandelt, so dass kaum mehr nachvollziehbar ist, wer in „Europa“ heute eigentlich für was zuständig ist.

Eine Vereinfachung der Verträge ist daher zu Recht Bestandteil des Arbeitsauftrages für den EU-Reformkonvent geworden. Die Vertragsbasis soll auf eine Weise neu gestaltet werden, dass die Aufgabenteilung und Zuordnung von Verantwortung zwischen Union und Mitgliedstaaten wieder nachvollziehbar wird. Der Plan des Konventspräsidiums war es allerdings, nach der im Juli zu Ende gegangenen „Phase des Zuhörens“, zunächst die Ergebnisse der Arbeitsgruppen zu prüfen und so schnell noch keinen konkreten Textentwurf vorzulegen. Dieses Kalkül geht nun nicht mehr auf, da einige „ungeduldige“ Konventsmitglieder bereits nach der Sommerpause mit ersten Verfassungsentwürfen an die Öffentlichkeit gegangen sind. Trotz ihrer unterschiedlichen Herangehensweise werden die Vorschläge, die Elmar Brok und Andrew Duff vorgelegt haben, die Meßlatte sein, an der sich die weitere Konventsarbeit orientieren muss.

Verfassungsentwurf der Gruppe Brok (EVP)

Elmar Brok hat für die EVP – die sich allerdings nicht einheitlich dadurch repräsentiert und gebunden fühlt – eine große, juristisch-technische Variante gewählt: durch 200 Artikel, fünf tendenziell sehr umfangreiche, konstitutionelle Protokolle, in denen die bisherigen Bestimmungen zu den Gemeinschafts- und Unionspolitiken Eingang finden, sowie mehr als 30 weitere Einzelprotokolle zu unterschiedlichen Sachfragen soll der gesamte Vertragsbestand neu strukturiert werden. Von den 200 Kernartikeln umfasst allein die unverändert übernommene Grundrechtscharta 54 Artikel. Die übrigen Artikel wurden allerdings neu zusammengestellt und beinhalten zum Teil substantielle Eingriffe in das bisherige Gleichgewicht der Mitgliedstaaten und der EU-Institutionen.

Hervorzuheben ist, dass künftig der Rat als „Staatenkammer“ und das Parlament als „Völkerkammer“ gemeinsam die Gesetzgebung wahrnehmen sollen. Auch werden die Fachministerräte abgeschafft und die Stimmgewichtung im Rat durch die doppelte Mehrheit von Staaten und Gesamtbevölkerung ersetzt. Der Präsident der Kommission, der eine Hierarchie zwischen den Kommissionsmitgliedern festlegen kann, wird vom EP gewählt und vom Rat bestätigt. Die Kommission erhält die Außenvertretung der Union. Es gibt eine Art Kompetenzkatalog und eine stärkere Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips. Bei Vertragsänderungen wird ein Konvent eingesetzt und der Einfluss des EP erhöht.

Damit liegt ein umfassender und in sich schlüssiger Verfassungsentwurf vor. Leider fehlen entsprechende Verweise, aus welcher Quelle die Vertragsformulierungen stammen. Es ist daher nur schwer festzustellen, an welchen Stellen Veränderungen und Ergänzungen gegenüber dem Status quo vorgenommen wurden. Entsprechende Hervorhebungen und Hinweise würden die Verwendung des Entwurfs als Diskussionsgrundlage deutlich erleichtern. Zudem sind manche Passagen, wie die zum EuGH (30 Artikel) oder den Finanzvorschriften (10 Artikel auf 10 Seiten), sehr detailliert ausgefallen. Eine Lösung mit Protokollen von Verfassungsrang würde doch gerade einen knappen, auf das Wesentliche reduzierten Verfassungskörper erlauben. Offen ist auch, ob spätere Anpassungen der Protokolle ein komplettes Vertragsrevisionsverfahren durchlaufen sollten. Doch schon diese Fragen zeigen, wie hilfreich ein konkreter Entwurf für die weitere Debatte sein kann.

Verfassungsmodell von Andrew Duff (Liberale)

Einen vollkommen anderen Ansatz hat Andrew Duff gewählt. In nur 19 Artikeln fasst er die Kernelemente einer „Föderalen Europäischen Union“ zusammen (CONV 234/02). Neben der formalen Kürze beinhaltet auch dieses Modell einige geradezu revolutionäre, materielle Reformvorschläge. In Anlehnung an einen Vorschlag des Konventspräsidenten Giscard d'Estaing soll ein Kongress, bestehend aus den Mitgliedern des Europäischen Parlaments und einer gleichen Anzahl nationaler Parlamentarier, die Wahl des Kommissionspräsidenten übernehmen. Der für die Außenpolitik zuständige Vizepräsident und weitere dreizehn Kommissare werden vom Parlament ernannt. Ähnlich wie bei Brok sollen künftige Verfassungsreformen einem Konvent übertragen werden. In vier knappen Absätzen werden die Kompetenzen der Union nach Sachgebieten beschrieben. Die damit verbundene Eingriffstiefe von Gemeinschaftsrecht soll durch einige Grundsätze des Regierens begrenzt werden. Hervorzuheben ist auch, dass die EU das Recht zur Aufstellung von bewaffneten Einheiten erhalten und eine gegenseitige Beistandspflicht in einem Protokoll verankert werden soll, das bereits nach Zustimmung von drei Vierteln der Mitgliedstaaten in Kraft tritt. Die Grundrechtscharta wird ebenfalls als Protokoll angehängt.

Zentrale Regelungen werden in so genannten „Organgesetzen“ festgelegt. Zudem wird der Status einer assoziierten Mitgliedschaft eingerichtet, die für alle Staaten gilt, die als Nicht-Mitglieder nur einen Teil der Gemeinschaftspolitiken übernehmen oder als heutige Mitgliedstaaten diese neu zu ratifizierende Verfassung nicht annehmen wollen. Ergänzt wird diese Rumpfverfassung durch einen Subsidiaritätsvertrag, der detaillierte Vorgaben über die Gemeinschaftspolitiken umfasst, einem einfacheren Vertragsänderungsverfahren unterliegen würde und die bisherigen Verträge ersetzt. Neben den ambitionierten institutionellen und verteidigungspolitischen Reformüberlegungen dürfte dieser Vorschlag vor allem auf Grund der nur vage skizzierten Kompetenzordnung geringe Realisierungschancen haben. Denn eine vereinfachte Änderung der heute in den Artikeln 23-188 EGV sowie in den Titeln V und VI EUV festgeschriebenen Einzelmächtigungen kommt wohl nur bei einer hieb- und stichfesten Definition von Kompetenzkategorien im Grundvertrag in Frage.

Weitere Vorschläge

Neben den beiden genannten Optionen aus den Reihen des Europäischen Parlaments gibt es auch von anderer Seite bereits weiterführende Überlegungen zu diesem Thema. Ohne einen ausformulierten Text vorgelegt zu haben, verweist beispielsweise der stellvertretende Vertreter der deutschen Bundesregierung, Staatssekretär Pleuger, im Rahmen der Arbeitsgruppe „Rechtspersönlichkeit“, auf einige wichtige Aspekte einer möglichen Zweiteilung der Verträge (WG III-WD 11). So wird ein erleichtertes Änderungsverfahren für den zweiten Teil („Verfassungsgesetz“) nach dem Vorbild der bereits im Gemeinschaftsrecht anerkannten ratifizierungsbedürftigen Beschlüssen – z.B. Eigenmittelbeschluss – vorgeschlagen. Auf dieser Grundlage könnten zahlreiche detaillierte Regelungen in den zweiten Vertragsteil verschoben werden, solange der Rahmen im ersten Teil die Grenzen eng genug zieht.

Hier könnte sich ein interessanter Anknüpfungspunkt an den Vorschlag der Brok-Gruppe ergeben: Die auszugliedernden Titel und Politikfelddefinitionen des EGV und EUV können anstelle mehrerer Protokolle in entsprechenden „Verfassungsgesetzen“ verabschiedet werden, die nach dem Vorbild des Art. 269 EGV zu modifizieren wären. An diesen inhaltlichen Vorgaben müssten sich dann Unionsgesetze (Verordnungen), Rahmengesetze (Richtlinien) und Entscheidungen messen und kontrollieren lassen. Auch für diese Bereiche sollte aber durch den Konvent geprüft werden, inwieweit die betroffenen Materien nicht in Sekundärrecht oder Satzungen überführt werden können, um den „konstitutionellen“ Acquis so bündig und übersichtlich wie möglich zu halten. Zudem wäre für den ersten Teil eine systematische Aufgabenkategorisierung notwendig, die zum einen Transparenz schafft und zum anderen auch klare Grenzen gegen ungewollte Zentralisierungstendenzen zieht.

Konsequenzen für die Konventsarbeit

Gemeinsam ist diesen, wie schon früheren Vorschlägen (EUI Florenz; C•A•P München), dass sie letztlich eine Auflösung der Säulenstruktur anstreben, die Europäische Union mit einer Rechtspersönlichkeit ausstatten, die Grundrechtscharta als rechtlich verbindlichen Bestandteil verankern und das Prinzip festschreiben wollen, dass die Mitgliedstaaten für alle Sachfragen zuständig sind, die nicht explizit im Primärrecht geregelt sind. Zudem soll der Konvent als Reforminstrument Eingang in die Verträge halten. Zugleich zeigen die unterschiedlichen Ansätze drei Grundsatzprobleme einer Vereinfachung der Vertragsstrukturen auf:

- Erstens gilt es die Frage der Kompetenzabgrenzung zu klären. Das Prinzip der Einzelermächtigung gilt als tabu – auch wenn es bisher eine Ausweitung der Gemeinschaftstätigkeit kaum wirkungsvoll eingeschränkt hat. Ohne eine klare Kategorisierung im Grundvertrag und eine Ausgliederung weiter Teile der politikfeldspezifischen Detailbestimmungen ist aber die Transparenz des Systems nicht zu verbessern.
- Damit eng zusammen hängt der zweite Konfliktpunkt. Eine Zweiteilung der Verträge macht nur wirklich Sinn, wenn für den zweiten Teil ein einfacheres Vertragsänderungsverfahren gilt. Nur so ist die Anpassungsfähigkeit der Union an neue Herausforderungen zu verbessern. Dafür gibt es bisher keine Mehrheit, da viele Mitgliedstaaten, aber auch beispielsweise die deutschen Bundesländer fürchten, dadurch letztlich die Kontrolle über die Kompetenzzuweisung als „Herren der Verträge“ zu verlieren. Allerdings scheint hier Bewegung möglich zu sein, nachdem sogar eine Gruppe britischer Konservativer unter dem Vorsitz von Lord Brittan soweit gegangen ist, die im zweiten Teil verankerten Detailregelungen nach einstimmigem Beschluss der Mitgliedstaaten ohne Ratifizierung ändern lassen zu wollen.
- Der dritte Knackpunkt ist die Bewahrung der Balance zwischen Rat, Parlament und Kommission einerseits sowie zwischen der Union und den Mitgliedstaaten andererseits. So wäre beispielsweise eine einseitige Stärkung supranationaler Elemente – etwa die Wahl des Kommissionspräsidenten durch das Parlament – mit Blick auf die letztlich entscheidende Regierungskonferenz kaum zu realisieren. Vorschläge, wie die Wahl eines Präsidenten des Europäischen Rates, sind daher nicht nur als intergouvernementale Alternative zu sehen, sondern als komplementärer Vorschlag einer inhärenten Systemlogik.

Welche Konsequenzen kann nun der Konvent aus diesen von den Autoren selbst als „Beispiel“ und „Diskussionsgrundlage“ bezeichneten Vorschlägen ziehen? Zunächst zeigen alle bisherigen Entwürfe, dass man sich im Konvent wohl sehr rasch auf eine gemeinsame Grundstruktur einer Verfassung einigen könnte. Wie die einzelnen, sich

aus der Sachlogik einer Verfassung und auch aus den Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten ergebenden Hauptkapitel dann materiell zu gestalten sind, ist das weitaus schwierigere Problem. Erste Vorschläge zu einzelnen Sachfragen werden die Arbeitsgruppen in Kürze vorlegen. Das Präsidium wird Ende Oktober eine stringente Gliederung vorlegen, in der die Ergebnisse der bisherigen Arbeitsgruppen den einzelnen Rubriken zugeordnet werden können. Dadurch werden die noch ungeklärten Probleme deutlich sichtbar.

Zu diesen offenen Fragen sollten dann trotz des engen Zeitplans noch gezielt kleine Arbeitsgruppen mit einem engen zeitlichen Mandat eingerichtet werden, die – unter angemessener Berücksichtigung der bis dahin vorliegenden Verfassungsentwürfe – konkrete Textvorschläge oder gegebenenfalls Gestaltungsoptionen für die strittigen Bestandteile des Verfassungsentwurfs vorlegen. Dies betrifft vor allem Entscheidungen, die eine substantielle Änderung an der Machtbalance zwischen den EU-Mitgliedstaaten, den EU-Mitgliedstaaten und der EU oder innerhalb der EU-Institutionen bedeuten. Die Ergebnisse dieser Arbeitsschritte müssen schließlich zu einem fortgeschrittenen Entwurf für die dritte und letzte Konventsphase zusammengebunden werden. Am Ende dieser „Phase der Entscheidungen“ sollte dann ein ambitionierter, klar strukturierter und lesbarer Verfassungsentwurf stehen, den die Staats- und Regierungschefs kaum ablehnen können, wenn sie das Projekt Europa nicht grundsätzlich in Frage stellen wollen.