

ENTWURF EINES EUROPÄISCHEN GRUNDVERTRAGES

Claus Giering

Bertelsmann Forschungsgruppe Politik

Centrum für angewandte Politikforschung, München

Ausgangslage

Seit der Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl wurde das der europäischen Integration zugrunde liegende Vertragswerk ständig weiter entwickelt, ergänzt und revidiert. Das heutige Vertragswerk umfasst 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 heute kaum mehr nachvollziehbar ist, welche Rechte die EU bzw. die EG eigentlich haben. Eine Vereinfachung der Verträge ist daher Bestandteil der “Zukunftserklärung” geworden und hat zum Ziel, dass die Vertragsbasis der Union auch für den einfachen Bürger wieder nachvollziehbar wird, Verantwortung besser zugeordnet werden kann und ein Dokument mit identitätsstiftenden Charakter den Wesen und die Aufgaben der Union zusammenfaßt.

Reformoptionen

In Anlehnung an eine Systematik von Prof. Müller-Graff lassen sich vier qualitativ unterschiedliche Herangehensweisen zur Reform der Vertragsstruktur unterscheiden:

1. *Redaktionelle Vereinfachungen*, wie sie in Amsterdam begonnen wurden.
2. *Fusionsmodelle*, die die wichtigsten Verträge (EUV, EGV, EGKS, EAGV) in einem Vertrag zusammenführen und dabei weniger wichtige Bestandteile z.B. durch Protokolle ausgliedern
3. *Grundvertragsmodelle*, die eine rechtsqualitative Zweiteilung in einen Kernvertrag mit den konstitutionellen Bestandteilen der Gemeinschaftsverträge sowie in einen oder mehrere Ausführungsteile vorsehen, deren Revision dann auch unterschiedlich strengen Anforderungen genügen muss
4. *Verfassungsmodelle*, die einen neuen Text generieren, der in der Regel von einer verfassungsgebenden Institution (z.B. Konvent) erarbeitet wird – wobei allerdings unterschiedliche Leit motive zu unterschiedlichen Lösungsmodellen führen.

=> *Redaktionelle Vereinfachungen* oder eine reine *Fusion* der vorhandenen Vertragstexte reichen nicht aus, um das notwendige Maß an Vereinfachung und Transparenz zu schaffen. *Verfassungsmodelle* und eine damit verbundene “Neugründung” der EU sind hingegen politisch nicht durchsetzbar, würden einen kaum erfolgreich abzuschließenden Ratifikationsprozess nach sich ziehen und im Ergebnis nicht unbedingt einen Mehrwert gegenüber den bestehenden, in fünfzig Jahren ausgebildeten Vertragsgrundlagen bieten.

Prämissen

Die Prämisse unseres Entwurfes war, dass bereits in den Bestimmungen der bestehenden Verträge – ohne größere Eingriffe in den Vertragstext – viele der notwendigen Bestandteile eines “Grundvertrages” enthalten sind bzw. die vorhandenen Lücken in diesem Text sichtbar gemacht würden. Die realistische und zugleich erfolgsversprechende Lösung zur Vereinfachung stellt daher die Ausarbeitung eines *Grundvertrages* dar, der

- auf dem bestehenden Regeln und Texten beruht;
- durch Konzentration auf das Wesentliche zur Erhöhung der Transparenz beiträgt;
- durch seinen konstitutionellen Charakter eine identitätsstiftende Wirkung haben kann;
- eine Fusion der wichtigsten Verträge einschließt;
- eventuell durch redaktionelle Vereinfachungen ergänzt wird.

Das Ergebnis sollte ein bürgernahes, transparentes und stringentes Grunddokument für die EU sein. Eine europarechtlich eindeutige Trennung wurde bei diesem Vorhaben nicht angestrebt. Die Verknüpfung der jeweiligen Grund- und Ausführungsbestimmungen durch Verweise kann durch Standardformulierungen in Anlehnung die Verfassungspraxis der EU-Staaten erfolgen. Die Ausführungsteile müßten entsprechend systematisch aufgebaut werden.

Vorgehen

- Zunächst wurde eine alle wichtigen konstitutionellen Elemente – Ziele, Grundrechte, Aufgaben, Institutionen, Finanzen usw. – umfassende Gliederung entwickelt (s. Anhang).
- Als zweites wurden alle Artikel aus dem EU-Vertrag und dem EG-Vertrag, die konstitutionellen Charakter tragen, dieser Gliederung zugeordnet (EGKSV und EAGV wurden nicht berücksichtigt).
- In einem dritten Schritt wurden die einschlägigen Artikel der einzelnen Vertragsteile in eine systematische Ordnung gebracht.
- In mehreren Durchläufen wurde dann der Entwurf um weitere Artikel bzw. einzelne Absätze gekürzt, da erst durch die Neuordnung bestehende Überschneidungen und Wiederholungen erkennbar wurden.
- Abschließend wurden die letztlich verbliebenen Artikel neu durch nummeriert und als einziger Eingriff in die bisherigen Formulierungen die Artikelverweise und andere Bezüge angepaßt, damit ein kohärenter Text entstand.

Ergebnis 1: Mehrwert

- Bereits der heutige Rechtsbestand des EU- und EG-Vertrages enthält einen nahezu vollständigen Grundvertrag mit allen notwendigen Rahmenbedingungen.
 - Die Zweiteilung und Neugliederung führt zu einem lesbaren Grunddokument.
 - Durch eine entsprechende Drucklegung entstand ein handliches und übersichtliches Dokument, dass man getrost den Bürgern an die Hand geben kann.
- =>Eines verfassungspolitischen Urknalles bedarf es im Lichte unserer Übung nicht – die meisten grundlegenden Verfassungsbestandteile haben sich in den Entwicklungsschritten der europäischen Integration bereits eingestellt.

Ergebnis 2: Offene Probleme

Neben einer erhöhten Transparenz wurden durch das gewählte Vorgehen und die Struktur auch die noch bestehenden Lücken und Defizite der “Vertragsverfassung” sichtbar:

- Nachbesserungsbedarf besteht zum einen im Bereich der Grund- und Menschenrechte. Dort finden sich bisher nur wenige und unsystematische Vertragsbestandteile. Diese Lücke könnte durch das “Einsetzen” der in Nizza verabschiedeten Grundrechtscharta gefüllt werden. Der Umfang des Grundvertrages würde sich damit aber um gut 40 Artikel erhöhen.
- Wenig überzeugend ist die bisherige Arbeitsteilung zwischen Union und Mitgliedstaaten, also die Kompetenzzuordnung. Sie stimmt weder mit der Systematik der Art. 23-188 EGV überein, noch wird eine klare Rangordnung der Prioritäten oder qualitative Unterscheidung der einzelnen Politiken vorgenommen (s. zu dieser Problematik auch den Bericht des EUI Florenz). Zur Verbesserung der Transparenz müßte deutlich gemacht werden, in welchen Politiken die Union tatsächlich verantwortlich und entscheidungsbefugt ist (ausschließliche oder primäre Zuständigkeit), welche Bereiche nur teilweise zur Union gehören oder nur von dieser koordiniert werden (konkurrierende oder partielle Zuständigkeit) und welche Politiken im Prinzip rein zwischenstaatlich (intergouvernementale Zuständigkeiten) behandelt werden
- Da eine “Drei-Säulen-Struktur” für einen transparenten Grundvertrag kontraproduktiv wäre, sind Ausnahmeregelungen für die zweite und dritte Säule zu formulieren, solange diese nicht vollständig unter die Gemeinschaftsverfahren fallen.

Nächste Schritte

- Der Grundvertrag muss auf den Stand nach Nizza gebracht werden.
- Es ist eine nachvollziehbare, auf bestimmten Prinzipien beruhende Kompetenzordnung zu entwickeln, die ebenso wie ein Abschnitt zu den Grund- und Menschenrechtsfragen noch in den Vertragstext einzufügen ist.
- Der Text des Grundvertrages müßte abschließend redaktionell überarbeitet werden, ohne die Inhalte und deren Reichweite substantziell zu verändern.
- Die institutionellen und prozeduralen Regelungen könnten dabei noch systematisiert und vereinfacht werden. Dies gilt auch für die verstärkte Zusammenarbeit, die nach Nizza einen noch breiteren Raum im Grundvertrag einnehmen wird.
- Es ist ein zweigeteiltes Vertragsänderungs- und Ratifikationsverfahren zu entwickeln, das einerseits dem konstitutionellen Charakter des Grundvertrages gerecht wird und damit strengen Anforderungen unterliegt, das aber andererseits auch dem dynamischen Charakter der Vertragsfortschreibung und -revision in den Ausführungsteilen unterstützt, damit nicht jede (Vertrags-)Veränderung in einer erweiterten Union zur Lähmung führen kann.

ANHANG: Gliederung des Entwurfs für einen Grundvertrag der Bertelsmann Forschungsgruppe Politik

PRÄAMBEL

ERSTER TEIL: GRUNDSÄTZE UND ZIELE (Art 1-2)

ZWEITER TEIL: GRUNDRECHTE UND UNIONSBÜRGERSCHAFT (Art 3-14)

Titel I: Grundrechte

Titel II: Unionsbürgerschaft

DRITTER TEIL: VERHÄLTNIS VON UNION UND MITGLIEDSTAATEN (Art 15-28)

Titel I: Grundsätze

Titel II: Unionsaufgaben

Titel III: Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts

Titel IV: Gemeinsame Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik

VIERTER TEIL: VORSCHRIFTEN ÜBER DIE ORGANE UND AUSSCHÜSSE (Art 29-86)

Titel I: Rahmenbedingungen

Titel II: Die Organe und Ausschüsse

Kapitel 1: Das Europäische Parlament

Kapitel 2: Der Rat der Europäischen Union

Kapitel 3: Die Kommission

Kapitel 4: Der Europäische Gerichtshof

Kapitel 5: Der Europäische Rechnungshof

Kapitel 6: Der Wirtschafts- und Sozialausschuß

Kapitel 7: Der Ausschuß der Regionen

Kapitel 8: Der Beschäftigungsausschuß

Kapitel 9: Der Wirtschafts- und Finanzausschuß

Kapitel 10: Das Europäische System der Zentralbanken

Kapitel 11: Die Europäische Investitionsbank

FÜNFTER TEIL: DIE GESETZGEBUNG (Art 87-91)

SECHSTER TEIL: BESTIMMUNGEN ÜBER EINE VERSTÄRKTE ZUSAMMENARBEIT (Art 92-97)

SIEBTER TEIL: FINANZIERUNGSVORSCHRIFTEN (Art 98-100)

ACHTER TEIL: SCHLUSSBESTIMMUNGEN (Art 101-107)