

Univ.-Prof. Dr. Theo Öhlinger

Eine Verfassung für Europa?

Ein Schritt nach vorne oder warum der Entwurf des EU-Konvents nicht in den nächsten Papierkorb wandern sollte.¹

I.

Als "Riesenschritt nach vorne" hat Romano Prodi den Verfassungsentwurf des Konvents bezeichnet, den Giscard d'Estaing am 19. Juni in Thessaloniki dem Europäischen Rat überreichte. Unter Europaskeptikern kursiert allerdings ein Kommentar im *Economist* vom 21. Juni, der vorschlägt, die Regierungschefs sollten damit nicht mehr Zeit verschwenden, als es braucht, den Entwurf im nächsten Papierkorb verschwinden zu lassen.

Gewiss: dieser Verfassungsvertrag ist nicht der große Wurf, den sich manche erwartet haben. Er verwirklicht keine europäische Vision. Nur: es gibt keine Vision, über die heute in Europa einigermaßen Konsens herrscht. Die Vorstellungen über die Zukunft Europas divergieren diametral. Der Spielraum zur Gestaltung einer Verfassung, der die Parlamente aller Mitgliedstaaten und in manchen dieser Staaten auch noch die Mehrheit des Volkes zustimmen muss, ist damit von vornherein äußerst eng. Eine solche Verfassung kann nur aus einem Kompromiss zwischen weit auseinander klaffenden Konzepten resultieren.

Der Vertrag von Nizza, aber auch die Volksabstimmungen in Irland, an denen selbst dieser kleinste gemeinsame Nenner einer Vertragsrevision fast gescheitert wäre, haben diese Realität überdeutlich illustriert. Gemessen an dem damit erreichten Stand der Basisverträge der Union - ihrer derzeit geltenden "Verfassung" - ist der Text des Konvents fast schon wieder etwas, was man als Meilenstein der Entwicklung Europas seit 1950 qualifizieren möchte. Er enthält eine Reihe von Punkten, die dazu beitragen könnten, die Union zu konsolidieren und die künftige Weiterentwicklung in die richtige Richtung zu lenken. Denn eine Weiterentwicklung wird auch in Zukunft erforderlich sein: Die europäische Einigung wird ein dynamischer Prozess bleiben. Derzeit allerdings braucht die Union vor allem eine Konsolidierung des bisher erreichten Integrationsstandes, um die gleichzeitige umfangreichste Erweiterung ohne Einbußen dieses Standards zu bewältigen. Der Entwurf des Konvents stellt im Lichte dieses Erfordernisses das unverzichtbare Minimum dar.

II.

Um hier die wesentlichsten Punkte herauszugreifen: Allein schon die Tatsache, dass der Entwurf sich selbst ganz unbefangen als Verfassung bezeichnet, beendet einen eine kleine Bibliothek füllenden Streit über die Frage, ob Europa überhaupt "verfassungsfähig" sei. Gewiss unterscheidet sich diese Verfassung in mehrfacher Hinsicht von der Verfassung eines Staates, dem allein manche Staatsrechtler die Qualität zuerkennen wollten, eine Verfassung in dem (durch die Revolutionen in Amerika und Frankreich am Ende des 18. Jahrhunderts begründeten Sinn) besitzen zu können. Aber allein die gleiche Bezeichnung ebnet die am Verfassungsbegriff aufgehängten Differenzen zwischen einem (Verfassungs-)Staat und der Union ein. Das ist ein kleiner Schritt in Richtung Etatisierung der Union - klein genug allerdings, um nicht die Union bereits zu einem (Bundes-)Staat zu machen. Nur: Genau das will derzeit ohnehin fast niemand.

Der Verfassungsvertrag gliedert sich in vier Teile. Der erste Teil enthält das organisatorische Grundgerüst der künftigen Union. Den zweiten Teil bildet die bisher nur feierlich erklärte, aber

¹ Dieser Beitrag ist in gekürzter Form erschienen in: Die Presse. Spektrum, 12.7.2003.

rechtlich unverbindlich gebliebene Grundrechtecharta. Diese beiden Teile bilden die eigentliche Verfassung der EU. Der dritte Teil fasst die vielen Detailbestimmungen der bisherigen Gründungs- und Erweiterungsverträge zusammen, im vierten finden sich Übergangsbestimmungen. Alle Teile haben gleichen juristischen Wert. Das ist im Verhältnis der Teile I und II zum dritten Teil in sachlicher wie formeller Hinsicht problematisch. Sachlich ist nicht immer einsichtig, warum manche Regelungen in den dritten - operativen - Teil verbannt wurden, die der Sache nach Verfassungscharakter haben. Eine klarere Trennung nach diesem Kriterium könnte und sollte mit unterschiedlichen Änderungsregeln verbunden werden. Anders gesagt: Änderungen des operativen Teils sollten nicht unbedingt die Zustimmung aller Mitgliedstaaten erfordern und dadurch der Union eine flexiblere Politik ermöglichen. Das sieht der Entwurf nicht vor. Er setzt gewissermaßen nur einen halben Schritt. Aber dieser halbe Schritt führt in die richtige Richtung und wird den ganzen Schritt in der Zukunft leichter machen. Gemessen am Status quo ist daher auch diese halbe Lösung noch besser.

III.

Der Verfassungsvertrag verschmilzt die bisherigen (seit Maastricht bestehenden) drei Säulen der Union - die EG, die GASP und die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit - zu einem einheitlichen Rechtsgebilde mit eigener Rechtspersönlichkeit. Daran sind eine Reihe kleiner, aber praktisch wichtiger Details geknüpft. Vor allem aber hat dies symbolische, bewusstseinsbildende Wirkung: Die Union wird erst dadurch zu einem in der Rechtswelt selbständig existierenden Gebilde. Bisher hatte diese Eigenschaft nur die EG. Mit ihr waren die beiden anderen Säulen in komplizierter, dem Nicht-Fachmann wahrscheinlich schwer verständlich zu machender Weise verknüpft. Um diese Verständlichmachung hat sich denn auch außerhalb juristischer Seminare ohnehin kaum jemand bemüht: Die Union existiert durchaus schon im Bewusstsein der Europäer als ein für sich bestehendes Gebilde. Nun erst hat diese Vorstellung auch eine rechtliche Basis und ist nicht mehr, genau genommen, falsch.

Die Fusion der drei Säulen bedeutet auch, dass nunmehr in der gesamten Union prinzipiell die "Gemeinschaftsmethode" mit ihren "supranationalen" Kriterien gilt. Letztere sind: die unmittelbaren Rechtswirkungen des Unionsrechts in den Mitgliedstaaten, die Mehrheitsregel im Ministerrat, die Mitwirkung des Parlaments und die Kontrolle durch den EuGH. Davon soll es auch in Zukunft Ausnahmen geben, vor allem auf dem Gebiet der Außen- und Sicherheitspolitik.

Dort soll auch in Zukunft die Einstimmigkeitsregel gelten, das Parlament nur informiert werden müssen und die Beschlüsse nicht der Kontrolle des EuGH unterliegen. Aber: Alle diese Ausnahmen haben sich als solche zu rechtfertigen. Unter diesem Rechtfertigungsdruck wird sich auf längere Sicht die "Gemeinschaftsmethode" allgemein durchsetzen. Eine wichtige Bestimmung verbirgt sich hinter der neuen Formulierung, dass das gesamte Recht der Union Vorrang vor dem Recht der Mitgliedstaaten hat. Das gibt an sich nur wieder, was der EuGH seit langem judiziert. Nur ist diese Rechtsprechung von den Mitgliedstaaten nicht uneingeschränkt anerkannt worden; Vorbehalte bestehen in manchen Staaten zu Gunsten ihres Verfassungsrechts oder zumindest - so auch in Österreich - zu Gunsten leitender Grundsätze der nationalen Verfassung. Mit dem Verfassungsvertrag werden diese Vorbehalte hinfällig: EU-Recht hat dann uneingeschränkt Vorrang vor dem gesamten staatlichen Recht. (Darin liegt wohl auch ein starkes Argument für eine Volksabstimmung in Österreich, weil die grundlegenden Verfassungsprinzipien, deren Veränderung eine Gesamtänderung der Bundesverfassung bedeutet, endgültig ihren obersten Rang verlieren.)

Allerdings anerkennt der Verfassungsvertrag explizit die in den nationalen Verfassungen zum Ausdruck gebrachte Identität der Mitgliedstaaten. Eingriffe in die Prinzipien der Bundesverfassung wären demnach EU-rechtswidrig - allerdings kraft EU-Rechts und nicht mehr kraft nationalen Verfassungsrechts. Das letzte Wort in einem solchen Konflikt läge daher beim EuGH.

IV.

Der Verfassungsvertrag bringt ein wenig, wenn auch nur bescheiden, Klarheit in den Kompetenzschungel der EU. Er klassifiziert ihre Kompetenzen nach fünf Kategorien: ausschließliche und geteilte Zuständigkeiten sowie Koordinierung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik, Außen- und Sicherheitspolitik und Unterstützungs-, Koordinierungs- und Ergänzungsmaßnahmen als je eigene Zuständigkeitskategorie. Er enthält jedoch keinen umfassenden inhaltlichen Kompetenzkatalog. Letzteres ist im Vorfeld des Konvents vielfach gefordert, von Kennern allerdings von vornherein als nicht machbar vorausgesehen worden.

Die Kompetenzen der EU ergeben sich aus den einzelnen Bestimmungen des operativen Teils. Der Entwurf sieht aber Mechanismen vor, die die Respektierung kompetenzrechtlicher Schranken durch die Gemeinschaftsorgane sichern sollen. Dabei wird den nationalen Parlamenten eine spezifische Rolle zugedacht: Sie erhalten in Zukunft von der Kommission alle Gesetzgebungsvorschläge, die detaillierte Angaben über die Beachtung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit inkludieren müssen. Jede Kammer eines nationalen Parlaments kann dazu Stellung nehmen. Ablehnende Stellungnahmen von (grob gesagt) einem Drittel, manchmal schon einem Viertel der Parlamente muss die Kommission berücksichtigen. Und die Parlamente können die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips beim EuGH einklagen. Damit dürfte das Subsidiaritätsprinzip auch praktisch justiziabel werden.

Die staatlichen Parlamente erhalten dadurch auch eine Rolle auf der europäischen Ebene, was das Europabewusstsein zumindest einiger ihrer Mitglieder stärken sollte. In einem - gewiss nur beschränkten - Maß wird dadurch der Bedeutungsverlust, den sie durch die weit reichende Übertragung von Gesetzgebungsbefugnissen auf die EG erhalten haben, kompensiert.

V.

Besonders strittig waren im und um den Konvent die neuen institutionellen Regelungen. Das ist nicht verwunderlich, geht es dabei doch um elementare Machtfragen. In Zukunft soll ein Präsident an der Spitze des Europäischen Rats, also der Versammlung der Staats- und Regierungschefs, die der Union die politischen Leitlinien vorgibt, stehen. Er soll von diesem Rat für zweieinhalb Jahre gewählt werden und darf kein amtierender Regierungschef sein. Er ist andererseits nicht stimmberechtigt. Die Befugnisse des Europäischen Rates wurden insgesamt ausgeweitet - ein intergouvernementales Element im Konzept der ansonsten "vergemeinschafteten" Union. Seine Beschlüsse unterliegen nicht der Kontrolle durch den EuGH.

Der Ministerrat als Gesetzgeber und zukünftige zweite Kammer soll in seinen unterschiedlichen Zusammensetzungen (Agrarministerrat, Verkehrsministerrat usw.) jeweils ein Jahr lang nach noch festzulegenden Rotationsregeln von einem aus seiner Mitte gewählten Minister präsiert werden. Dem Rat der Außenminister soll allerdings in Zukunft der neu geschaffene Außenminister der Union, der zugleich Vizepräsident der Kommission ist, vorsitzen. Dazu kommt der Präsident der Kommission. Er soll künftig vom Europäischen Parlament auf Vorschlag des Europäischen Rates gewählt werden und bestimmt seinerseits die Mitglieder der Kommission. Diese ist als Kollegium dem Europäischen Parlament verantwortlich. All das ergibt ein unübersichtliches Bild von Präsidenten und Vorsitzenden, deren Zusammenspiel sich erst noch bewähren wird müssen.

Ein aus österreichischer Sicht besonders strittiger Punkt ist die Reduktion der Kommission auf fünfzehn Mitglieder. Das soll - und kann wohl auch - ihre Entscheidungsfähigkeit stärken. Nicht jeder Mitgliedstaat wird dann aber einen Kommissar stellen können. Nicht "vertretene" Staaten erhalten jedoch einen Kommissar ohne Stimmrecht - eine Konstruktion, die an die Wiener "kontrollierenden Stadträte" erinnert, aber auch wie ein etwas fauler Kompromiss anmutet.

Doch gibt es auch in diesem Kapitel eindeutig positive Aspekte. Die regelmäßige qualifizierte Mehrheit im Ministerrat summiert sich aus der Mehrheit der Staaten und drei Fünftel der Gesamtbevölkerung der Union. Das ist nicht nur um vieles einfacher als die Regel von Nizza, die eine unterschiedliche Anzahl der Stimmen auf die einzelnen Staaten nach nicht eindeutigen

Kriterien verteilt und außer einer bestimmten Stimmenmehrheit noch eine einfache oder qualifizierte Mehrheit der Staaten selbst und schließlich auf Verlangen eines Mitgliedstaates 62 % der Bevölkerung verlangt. Die neue Regel entspricht auch der Vorstellung, dass sich die Legitimation der Union sowohl von den Mitgliedstaaten als auch von einem Gesamtvolk der Union ableitet. Gestärkt wird auch die Rolle des Parlaments. "Gesetze" der Union - ein neu eingeführter Terminus, der einer (bisher fehlenden) Trennung von legislativer und exekutiver Rechtsetzung korrespondiert - sollen in der Regel von Parlament und Rat gemeinsam erlassen werden. Beschließt der Rat über solche Gesetze, so tagt er öffentlich. Schließlich soll es Volksbegehren geben, die von mindestens einer Million der Unionsbürger initiiert werden können.

VI.

Zieht man ein Resümee aus diesem komprimierten Überblick, so wird man einräumen müssen, dass die Union auch auf der Grundlage dieser Verfassung kein ideales Muster an Einfachheit, Transparenz und Bürgernähe sein würde. Die Demokratie auf europäischer Ebene würde zwar gestärkt, bliebe aber weiterhin weit davon entfernt, perfekt zu sein. Nur: Welche Demokratie und welcher Staat sind schon perfekt? Es wäre jedenfalls schade, wenn dieser Entwurf die im Herbst beginnende Regierungskonferenz nicht oder nur mit großen Abstrichen überleben würde. Der Prozess von Nizza hat die Leistungsunfähigkeit von Regierungskonferenzen mit 15 (und in Zukunft noch viel mehr) Mitgliedern überdeutlich gezeigt. Beginnt man über substantielle Punkte dieses Entwurfs zu verhandeln, so zeichnen sich schon heute die zu erwartenden Kuhhändler ab. Das Ergebnis solcher Verhandlungen, wenn es überhaupt eines geben sollte, wird nur hinter dem vom Konvent Erreichten zurückbleiben können. Im gemeinsamen Interesse Europas sollten daher die Regierungschefs auf inhaltliche Änderungen verzichten und sich auf redaktionelle Korrekturen beschränken.

Der Konventsentwurf verändert Europa nicht radikal. Das konnte und wollte er wohl auch nicht. Es ist nicht die Zeit für eine neue große Vision Europas. Was aber Europa dringend braucht, ist die Konsolidierung des bisher erreichten Integrationsstandes sowie – angesichts zehn neuer Mitglieder - die Erhaltung und bescheidene Verbesserung ihrer Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit. Eine Verfassung, wie sie der Verfassungsvertrag des Konvents enthält, kann dazu jedenfalls besser beitragen als der gegenwärtige Zustand der Verfassung Europas. Schon deshalb sollte sie nicht in den Papierkorb wandern.