

Johannes Pollak

Die Ergebnisse des Konvents zur Zukunft Europas

Einleitung

Im Juli 2003 schloss der Konvent zur Zukunft Europas seine Beratungen mit der Vorlage eines Verfassungsentwurfs ab. Der Vorsitzende des Konvents, der ehemalige französische Staatspräsident Valéry Giscard d'Estaing bezeichnete das Ergebnis als das Maximum, das erreicht werden konnte, und beschwor die Staats- und Regierungschefs in der ab Herbst beginnenden Regierungskonferenz, der nach Artikel 48 Europäischer Unionsvertrag alleine das Recht zu Vertragsveränderungen zukommt, den Entwurf ohne Änderungen zu übernehmen.

Ohne Zweifel ist der vorliegende Verfassungsentwurf einzureihen in die Serie von Vertragsveränderungen, die seit der Einheitlichen Europäischen Akte im Jahr 1987 in immer kürzeren Abständen die Europäische Union reformieren sollen: Maastricht 1991, Amsterdam 1997, Nizza 2000. Die Ausweitung der Regelungsbereiche wie auch die wachsende Zahl an Mitgliedern machen eine Reform der für sechs Gründungsstaaten geschaffenen institutionellen und prozeduralen Strukturen dringend notwendig. Nachdem die letzte Regierungskonferenz, die mit dem Vertrag von Nizza endete, nicht gerade glückliche Lösungen bezüglich der Stimmgewichtung, Anzahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments bzw. der Kommission brachte, lagen alle Hoffnungen auf dem durch die Erklärung von Laeken einberufenen Konvent. Vorbild war der Konvent zur Erarbeitung der Europäischen Grundrechte-Charta, der innerhalb kurzer Zeit seine schwierige Arbeit erledigt. Zudem konnten auch die Rufe nach einer Reform des Verfahrens zur Vertragsveränderung – weg von den Staats- und Regierungschefs hin zu einem repräsentativeren Gremium – nicht länger ignoriert werden. So setzte sich der Konvent aus Vertretern nationaler Regierungen und Parlamente, dem Europäischen Parlament und der Kommission zusammen. Darüber hinaus war der Konvent zur Zukunft Europas in punkto Transparenz ein wesentlicher Fortschritt.

Aber trotz Internetforum, Jugendkonvent und (bescheidener) medialer Berichterstattung gelang es nicht, für die Arbeit des Konvents ein größeres Maß an öffentlicher Aufmerksamkeit zu erzielen. Eine öffentliche Auseinandersetzung, in dem über das Für und Wider, über Sinn und Unsinn einer Verfassung jenseits des Konvents debattiert wird, in dem es vielleicht sogar gelingt europäische Politik spannend zu machen, ist nicht erfolgt. Vielmehr blieb die Debatte weitgehend auf einen Zirkel von Europapolitikern und Wissenschaftlern beschränkt. Was aber hat dieser Konvent gebracht? Müssen wir uns mit der Tatsache begnügen, dass seine Einrichtung erfolgte und damit die Diskussion um die Zukunft der Union aus den Händen der fünfzehn Staats- und Regierungschefs, die hinter verschlossenen Türen Europas Zukunft entscheiden, genommen wurde? Oder sind substantielle Reformschritte gelungen? Wenn ja, welcher Art?

Der Verfassungsentwurf

Bereits im Jahr 1986 bezeichnete der Europäische Gerichtshof die der Gemeinschaft zugrundeliegenden Verträge als „konstitutionelle Charta“. Der folgende Disput, ob diese Verträge als Verfassung bezeichnet werden können oder nicht, stand lange im Zentrum akademischer und politischer Aufmerksamkeit. Vor allem in Großbritannien, dessen staatliche Ordnung nicht auf einer geschriebenen Verfassung beruht, wurde der Terminus Verfassung

immer als „dirty word“ bezeichnet und mit einer Zentralisierung Europas gleichgesetzt. Um so erstaunlicher ist es, dass heute nach Abschluss der Beratungen im Konvent, die Bezeichnung Verfassung für den vorliegenden Entwurf selbstverständlich geworden ist. Dies muss nicht unbedingt in Richtung einer Verstaatlichung der Union deuten, ist doch eine Verfassung im wesentlichen ein System von Spielregeln für ein politisches Gemeinwesen. Der Staat aber ist nur eine mögliche Organisationsform des politischen Lebens.

Der nun vorliegende Verfassungsentwurf besteht aus vier Teilen. Der erste Teil enthält neben der Präambel das organisatorische Grundgerüst der künftigen Union. Die Präambel selbst beginnt mit einem Zitat aus der Gefallenenrede des großen Staatsmannes des antiken Athen Perikles: „Die Verfassung, die wir haben ... heißt Demokratie, weil der Staat nicht auf wenige Bürger, sondern auf die Mehrheit ausgerichtet ist.“ Man kann darüber streiten, ob das hehre Bild der athenischen Demokratie, welches v.a. aus der Rezeption des 19. Jahrhunderts stammt, das richtige Vorbild abgibt, war doch die Mehrheit der Athener nicht politisch teilhabeberechtigt. Es folgt ein Verweis auf das kulturelle, religiöse und humanistische Erbe des Kontinents und die Betonung der Rechte des Einzelnen. Auch ein Motto der Union fand Eingang in die Präambel: In Vielfalt geeint.

Der zweite Teil des Verfassungsvertrages wird von der Grundrechte-Charta gebildet, die bisher rechtlich unverbindlich war, auch wenn sich der Europäische Gerichtshof bereits darauf bezog. Die bisherigen Verträge wurden im dritten Teil zusammengefasst, welcher nicht gerade vor Übersichtlichkeit strotzt. Im vierten finden sich Übergangsbestimmungen und Verfahren zur Veränderung des Vertrages.

Vom Tempel zum Haus

Die Grundlage der heute bestehenden Union, der Vertrag von Maastricht, führte das sogenannte „Tempelmodell“ ein: die drei Säulen waren die Europäische Gemeinschaften, die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, sowie die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit. Das Dach des Tempels wurde durch den Rahmenvertrag der Europäischen Union gebildet. Wiewohl einprägsam als Metapher führte die Drei-Säulen Organisation doch zu erheblichen Schwierigkeiten, da die Zuständigkeiten, Rechte und Pflichten der einzelnen Unionsorgane je nach Säule ganz unterschiedliche waren. Im nunmehrigen Entwurf sind diese drei Säulen zu einem einheitlichen Gebilde mit eigener Rechtspersönlichkeit fusioniert. Damit gelten auch die supranationalen Charakteristika der Union für alle Bereiche: die Unmittelbarkeit und der Vorrang des europäischen Rechts, die qualifizierten Mehrheitsabstimmungen im Rat der Europäischen Union (Ministerrat), das Initiativrecht der Europäischen Kommission und die Kontrolle durch den Europäischen Gerichtshof. Ausnahmen von diesen Prinzipien bestätigen die Regel. Zum Leidwesen der Advokaten einer stärkeren Vergemeinschaftung konnte die Mehrheitsregel nicht für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik durchgesetzt werden.

Kompetenzen und Subsidiarität

Während der ersten Phase des Konvents, der sog. Anhörungsphase, wurde v.a. von den Vertretern der deutschen Länder die Forderung nach einem Kompetenzkatalog erhoben. Eine klare Regelung zwischen gemeinschaftlichen und mitgliedstaatlichen Zuständigkeiten sollte gezogen werden. Hier verzeichnet der Verfassungsvertrag nur einen bescheidenen Erfolg. Es wird zwischen ausschließlichen und geteilten Zuständigkeiten, der Koordinierung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik, der Außen- und Sicherheitspolitik sowie Unterstützungs-, Koordinierungs- und Ergänzungsmaßnahmen unterschieden. Zudem erhalten die nationalen Parlamente das Recht, Stellungnahmen zu Gesetzgebungsvorschlägen der Union abzugeben. Ablehnende Stellungnahmen von mehr als einem Drittel der Parlamente müssen von der Kommission berücksichtigt werden. Weiters kann die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips beim Europäischen Gerichtshof nunmehr eingeklagt werden. Diese Verzahnung von nationalen und europäischen Institutionen kann zu einer besseren Koordination führen, sind es doch nationale Beamte und Experten, die in zahllosen Arbeitsgruppen, die Kommission bei ihren

Rechtsetzungsvorschlägen beraten. Eine stärkere Rücksichtnahme auf die nationalen Legislativen wird auch zu weniger Problemen in der Implementation des europäischen Rechts auf mitgliedstaatlicher Ebene führen.

Institutionen

Erwartungsgemäß führten v.a. die institutionellen Fragen zu den heftigsten Auseinandersetzungen im Konvent. Die Anzahl der Mitglieder der Europäischen Kommission, die Frage der Aufrechterhaltung der halbjährlichen Rotation im Vorsitz der Union, die Kontinuität in der außenpolitischen Vertretung sowie die Rolle der mitgliedstaatlichen Parlamente waren heiß umfodet. In Zukunft wird ein Präsident an der Spitze des Europäischen Rates stehen (die englische Fassung spricht in der Artikelbezeichnung allerdings nur von einem ‚Chair‘, also Vorsitz), mit der Aufgabe der Koordination der Treffen der Staats- und Regierungschefs. Er wird für zweieinhalb Jahre gewählt und darf kein nationales politisches Amt bekleiden. Weiterhin unterliegen die Beschlüsse des Europäischen Rates nicht der Kontrolle durch den Europäischen Gerichtshof.

Den Vorsitz im Rat der EU (Ministerrat) wird jeweils ein für ein Jahr aus seiner Mitte gewählter Minister innehaben. Alleine der Rat der Außenminister wird vom zukünftigen Außenminister, der gleichzeitig auch Vizepräsident der Kommission ist, präsiert. Spannend wird die Aufgabenverteilung zwischen dem zukünftigen Präsidenten der Union und dem Außenminister, da zu den Pflichten beider, die Repräsentation der Union gegenüber Dritten gehört. Hier liegt ebensoviel Potential für Konflikte wie für eine sinnvolle Aufgabenverteilung. Der Präsident der Kommission wird in Zukunft vom Europäischen Parlament auf Vorschlag des Europäischen Rates gewählt. Zu seinem Pouvoir gehört nun auch das Recht, die Mitglieder der Kommission zu bestimmen, wobei allerdings auf die geographische und demographische Verteilung Rücksicht zu nehmen ist. Zudem wird ab 2009 eine Reduktion der Kommissare auf 15 Mitglieder erfolgen. Das eiserne Prinzip ‚Ein Kommissar pro Mitgliedsland‘ wird damit gebrochen. Nicht vertretene Staaten erhalten einen Kommissar ohne Stimmrecht – eine Konstruktion die etwas eigenartig anmutet aber als politischer Kompromiss gedeutet werden muss. Die Aufgabe der Kommission ist die Vertretung des gesamteuropäischen Interesses, dennoch beharren die meisten Mitgliedstaaten auf dem Recht der Entsendung „ihres“ Kommissars. Um aber nicht mit einem Gremium von bis zu 25 Mitgliedern zu enden, wurde eine Unterscheidung in stimmberechtigte und nicht stimmberechtigte Kommissare unternommen.

Mehrheitsentscheidung und Mitentscheidung

Von enormer Bedeutung ist die Ausweitung der qualifizierten Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat. Für eine künftige Beschlussfassung ist nun eine Mehrheit der Staaten und drei fünfstel der Gesamtbevölkerung notwendig. Allerdings haben bereits einige Staaten gegen diese Regelung Bedenken angemeldet – allen voran Spanien, da sie als überproportionale Bevorteilung der bevölkerungsreichen Mitgliedstaaten interpretiert wird. Auch die Zusammenarbeit zwischen den beiden Legislativorganen Ministerrat und Parlament wird auf eine einfachere Grundlage gestellt: künftig wird das sogenannte Mitentscheidungsverfahren, welches dem Parlament die letzte Entscheidung über Gesetzesvorhaben zuerkennt, die Regel sein. Weiters wurde die Abhaltung von Volksbegehren als Ausdruck direktdemokratischer Verfahren eingeführt: mindestens eine Million Bürger aus einer „erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten“ kann die Kommission auffordern, Rechtsetzungsvorschläge zu bestimmten Themen zu unterbreiten.

Schluss

Der große, visionäre Sprung in eine einfachere, transparentere und demokratischere Union ist mit diesem Verfassungsvertrag wohl nicht gelungen. Aber das Erreichte ist auch nicht gering zu schätzen: durch die Aufwertung des Europäischen Parlaments und die Ausweitung der qualifizierten Mehrheitsregeln wird die Demokratie auf supranationaler Ebene gestärkt.

Angesichts der Aufnahme von zehn neuen Mitgliedstaaten tragen diese Veränderung zur Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit der Union wohl bei. Es liegt nun an der kommenden Regierungskonferenz, die Ergebnisse des sechzehnmonatigen Ringens zu honorieren. Für einen neuerlichen „Bazar à la Niçoise“ werden die Bürgerinnen kein Verständnis mehr aufbringen. In einigen Mitgliedsländern wird über das Ergebnis der Regierungskonferenz in Referenden abzustimmen sein. Um diese nicht zu Abstimmungen über nationale Themen werden zu lassen, ist es unabdingbar, den Dialog mit den Bürgerinnen Europas zu suchen. Denn Perikles hat auch gesagt: „Wir sehen nicht im Wort eine Gefahr fürs Tun, wohl aber darin, sich nicht durch Reden zuerst zu belehren, ehe man zur nötigen Tat schreitet.“ (Thukydides II, 40)

Zusammenfassung

- Einrichtung eines ständigen, für zweieinhalb Jahre gewählten EU-Ratspräsidenten
- Einrichtung eines EU-Außenministers, der gleichzeitig Vizepräsident der Europäischen Kommission ist
- Verkleinerung der Kommission auf 15 stimmberechtigte Mitglieder ab 2009; nicht vertretene Mitgliedsländer erhalten einen Kommissar ohne Stimmrecht
- Aufwertung des Europäischen Parlaments: kann künftig bei allen Gesetzen mitwirken – durch Verankerung des Mitentscheidungsverfahrens als generellem Prinzip wird das EP zum zentralen Faktor im institutionellen Machtdreieck – wählt auf Vorschlag des Europäischen Rates den Kommissionspräsidenten
- Volles Budgetrecht des Europaparlaments
- Die Union bekommt eine eigene Rechtspersönlichkeit
- Verankerung des Vorrangs der europäischen Rechts vor nationalem Recht
- Vereinfachung der Zahl der Rechtsinstrumente von 15 auf 6
- EU-Grundrechte-Charta wird verpflichtender Rechtsbestand
- Abschaffung des Drei-Säulen-Modells
- Ausweitung der Anwendungsbereiche für Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit im Rat der EU: Prinzip der doppelten Mehrheit ab 2009 (Mehrheit der Mitgliedsländer und 60% der EU-Bevölkerung)