

Ein Etappensieg für den Konvent

Gliederung eines Verfassungsvertrages liegt vor

Annette Heuser

Der Konvent befindet sich in einer Phase, in der neben Zuhören und strategischem Verhandeln eine Eigenschaft gefragt ist, die bislang zurückgestellt werden musste – politische Führung. Mit dem am 28. Oktober im Konvent vorgelegten Gliederungsentwurf für einen Verfassungsvertrag sind Präsident Giscard d'Estaing und das Präsidium diesem Anspruch in weiten Teilen gerecht geworden.

Nach nur acht Monaten Konventsarbeit hat der Beratungsprozess eine solche Eigendynamik entfaltet, dass der erste Entwurf von Seiten des Präsidiums früher als geplant vorgelegt wurde. Das jetzt präsentierte Gerüst stellt die bislang wichtigste Etappe im Konventsprozess dar, da es

- Ergebnissicherheit im Verfahren bietet;
- einen möglichen Weg für eine transparente Neuordnung der Verträge aufzeigt;
- Konsenspunkte der bisherigen Debatten integriert;
- wichtige Reformvorschläge enthält, die über die bereits bestehenden vertraglichen Regelungen hinausgehen;
- trotz detaillierter Gliederung die Entscheidungsfindung zu besonders schwierigen Fragen offen lässt.

Ergebnissicherheit im Verfahren

Die breite Mehrheit des Konvents hat sich für eine Verfassung ausgesprochen. Präsident Giscard d'Estaing hat den konstitutionellen Charakter dieses Dokumentes noch einmal deutlich unterstrichen, indem er seinen Entwurf als "*Verfassungsvertrag*" bezeichnet hat. Die in der Erklärung von Laeken vorgesehene Möglichkeit, dass der Konvent auch verschiedene Optionen präsentieren könnte, wird damit definitiv ausgeschlossen.

Am Ende der Beratungen dürfte nun ein aus zwei Hauptteilen zusammengesetzter Verfassungstext stehen, der auf den 414 Artikeln des derzeitigen Vertragswerkes aufbaut. Hiervon könnten nach den Ausführungen von Präsident Giscard d'Estaing am Montag im Konvent 205 Artikel weitgehend unverändert aus den bereits bestehenden Verträgen übernommen, 136 Artikel angepasst und 73 Artikel substantiell neu strukturiert werden. Somit würden trotz Abänderungen und Neuerungen die wesentlichen Elemente der bereits existierenden Verträge gebündelt werden. In der nun vorgeschlagenen Untergliederung des Verfassungstextes werden die beiden Hauptteile zur Verfassungsstruktur sowie zu den Politikbereichen und ihrer Umsetzung durch einen dritten Teil mit allgemeinen Schlussbestimmungen ergänzt. Eine solche Gliederung macht Sinn, denn so werden den Bürgern im ersten Teil, der konstitutionellen Charakter besitzt, die Werte, Ziele und Grundrechte der Union deutlich. Darüber hinaus kann die im ersten Teil unter Titel II vorgenommene Verknüpfung von Unionsbürgerschaft und EU-Grundrechtecharta dazu beitragen, den Bürgern den Mehrwert des europäischen Einigungsprojektes zu veranschaulichen. Allerdings sollte am Ende der Konventsberatungen auch eine vollständige Integration der Grundrechtecharta in den Verfassungstext stehen.

Konsenspunkte aus den bislang geführten Diskussionen

Neben den verschiedenen Lösungsmodellen für eine konstitutionelle Einbindung der Grundrechtecharta findet sich ebenfalls im ersten Teil des Verfassungsentwurfes unter Artikel 4 der Verweis auf die Rechtspersönlichkeit der Union. Auch hier wird zwar noch auf eine endgültige inhaltliche Festlegung verzichtet. Klar ist jedoch, dass eine einheitliche Rechtspersönlichkeit eine unabdingbare Voraussetzung für einen Verfassungsvertrag darstellt. Im Konvent und in der Arbeitsgruppe von Giuliano Amato wird diese Position von einer großen Mehrheit geteilt.

Bei der Frage der Einteilung in verschiedene Kompetenzkategorien ist die Diskussion im Konvent bislang wesentlich kontroverser verlaufen. Die nun im Entwurf enthaltene Gliederung in *ausschließliche und geteilte Zuständigkeiten sowie "unterstützende" Maßnahmen* mag hier eine erste Orientierung für die weiteren Debatten liefern.

Was die *Überwachung des Subsidiaritätsprinzips* betrifft, so findet sich in Titel III, Art. 8, der implizite Hinweis auf das in der entsprechenden Arbeitsgruppe unter Leitung von

Der Vorentwurf des Verfassungsvertrages des Präsidiums CONV 369/02 ist auf der Webseite des Konvents eingestellt unter: <http://european-convention.eu.int/docs/sessPlen/00369.d2.PDF>.

Unser Modell zur Zweiteilung der Verträge ist unter <http://www.cap.uni-muenchen.de/konvent/grundvertrag.htm> in deutscher, englischer und französischer Sprache einzusehen.

Mendez de Vigo vorgeschlagene *Frühwarnsystem* – ein guter Kompromiss, der eine Balance zwischen den diskutierten juristischen und rein politischen Überwachungsmechanismen darstellt, ohne die Komplexität europäischer Entscheidungsstrukturen durch die Einbindung eines zusätzlichen Gremiums nationaler Parlamente zu erhöhen.

Ein weiterer Konsenspunkt ist die *Herstellung von Transparenz bei allen Legislativakten* (Teil I, Titel VI, Art. 36). Wie Präsident Giscard d'Estaing hierzu bei der Vorstellung seines Entwurfes im Konvent erklärte, soll sowohl bei legislativen Verfahren im Rat als auch im Europäischen Parlament Öffentlichkeit die Regel sein.

Neue, über den Stand der Debatten im Konvent hinausgehende Artikel

Frage der Namensgebung für die Union, Teil 1, Titel 1, Art. 1

Präsident Giscard d'Estaing hat in den letzten Tagen an verschiedener Stelle betont, dass man über eine neue Namensgebung nachdenken müsse, da das Substantiv und nicht das Adjektiv für die Bürger der Union wegweisend sei. Daher listet der Verfassungsentwurf "Vereinigte Staaten von Europa" oder "Vereintes Europa" als Optionen auf. Allerdings sollte man sich bei einer solchen Diskussion bewusst sein, dass der heute existierende Name "Europäische Union" bereits eine identitätsstiftende Wirkung für die EU 15 als auch eine positive Integrationsdynamik auf die Beitrittsstaaten ausgeübt hat. Wenn der Konvent seinen Auftrag erfüllt und den Weg ebnet für eine transparente, handlungsfähige und demokratisch gestärkte Europäische Union, wird eben diese Union ihre Bürger überzeugen und zugleich nach außen ein "Gütesiegel" sein.

Vorsitz des Europäischen Rates, Teil 1, Titel IV, Art. 15a

Da die Frage der institutionellen Ausgestaltung der Union bislang noch nicht Gegenstand der Diskussionen oder einer Arbeitsgruppe war, finden sich hierzu nur Überschriften. Allerdings äußerte Präsident Giscard d'Estaing bei der Vorstellung des Verfassungsentwurfes die Überlegung der Ablösung der turnusmäßigen Ratspräsidentschaft durch einen Präsidenten des Europäischen Rates, der für eine bestimmte Zeit gewählt werden sollte. Diese Reformanregung ist nur dann zu begrüßen, wenn gleichzeitig sichergestellt wird, dass auch die Kommission und das Parlament weiter gestärkt werden. In einem so ausbalancierten institutionellen Dreieck könnte der Präsident des Europäischen Rates wichtige politische Führungsaufgaben in erster Linie im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik übernehmen.

Kongress der Völker Europas, Teil 1, Titel IV, Art. 19

Auch diese Idee wurde maßgeblich von Präsident Giscard d'Estaing konzipiert. In den Debatten im Konvent hat sich jedoch in den letzten Monaten ein Grundsatz abgezeichnet, der auch bei dieser Frage richtungsweisend sein sollte: Keine institutionellen Duplizierungen oder Neuerungen! Wenn sich die Arbeit des Konvents bewährt im

Sinne eines auf breite Legitimation (EU+Nationalstaaten) gestützten Gremiums zur Vorbereitung von Vertragsänderungen im Rahmen von Regierungskonferenzen, dann spricht nichts dagegen, diesen institutionellen Rahmen mit dem nun bereits etablierten Namen "Konvent" beizubehalten. Einem zusätzlichen Gremium ohne explizite Befugnisse sollte jedoch eine Absage erteilt werden. Auch die Abschlussempfehlungen der Arbeitsgruppe zur Rolle der nationalen Parlamente unter Leitung von Gisela Stuart haben gezeigt, dass hier kein großer Mehrwert für die Einbindung der nationalen Parlamente in einem solchen Kongress gesehen wird.

Finanzierung der Union, Teil 1, Titel VII, Art. 38-40

Hier sollen nach den Ausführungen von Präsident Giscard d'Estaing Regelungen zur Vollfinanzierung der Union durch Eigenmittel aufgenommen werden. Ein wichtiger Hinweis – allerdings haben die Diskussionen im Konvent sich bislang kaum dieser Frage gewidmet. Hier muss noch intensiv diskutiert werden, ob die Eigenmittel beispielsweise in Form einer EU-Steuer erhoben werden sollten.

Die Rolle der Union in der Welt, Teil 1, Titel VIII, Art. 41

Auch zu diesem Punkt fehlt bislang eine konkrete Diskussionsgrundlage aus dem Konvent. Nachgedacht werden sollte über ein geschlossenes Auftreten der Union nach außen, beispielsweise durch den Aufbau eines eigenen diplomatischen Dienstes, der in einer Übergangszeit die nationalen EU-Vertretungen ergänzen und später ganz ablösen könnte. Zu begrüßen wäre hier das entschiedene Bekenntnis zur einheitlichen Vertretung in internationalen Organisationen. Der letzte Punkt wurde zwar bereits im Konvent diskutiert, allerdings ohne zu einem Konsens zu gelangen. Zu erinnern ist in diesem Zusammenhang an die Äußerung des britischen Regierungsvertreters im Konvent Peter Hain "We need no common representation – we need a common policy". Entgegenzuhalten ist dieser Position, dass eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik nur dann effizient sein kann, wenn sich dies auch institutionell – etwa in Form einer einheitlichen Vertretung bei internationalen Organisationen – widerspiegelt.

Die Union und ihre unmittelbare Nachbarschaft, Teil I, Titel IX, Art. 42

In diesem Artikel sollen herausgehobene Beziehungen zwischen der Union und ihren Nachbarstaaten aufgeführt werden. Ein kreativer Gedanke, der in Richtung Neudefinition und Neuausrichtung des Assoziationsabkommen mit Drittstaaten formuliert werden könnte. Ein solcher Artikel darf jedoch nicht dazu führen, dass neue Trennlinien zwischen der erweiterten Union und ihren Nachbarn gezogen werden.

Austritt aus der Union, Teil I, Titel X, Art. 46

Die Möglichkeit zum freiwilligen Austritt eines Staates aus der EU erscheint in einer Union der 25 und mehr Mitgliedstaaten je nach innerstaatlicher Entwicklung geboten, um die Wahrung des Status quo und ihre Weiterentwicklung sicherzustellen. Allerdings

besteht die Möglichkeit des Austritts bereits heute, ohne einen expliziten Artikel hierfür in die Verträge eingeführt zu haben. Angesichts der Tatsache, dass ein solcher Artikel von einzelnen Mitgliedstaaten je nach innenpolitischer Konstellation auch negativ instrumentalisiert werden könnte, sollte die Aufnahme eines solchen Artikel sorgsam abgewogen werden.

Struktur des Verfassungsentwurfs auf Kohärenz prüfen

Der nun vorgelegte Entwurf schreibt fest, was bereits von der großen Mehrheit des Konvents getragen wird, besitzt jedoch auch die Stärke, neue Ideen und Reformvorschläge aufzunehmen, die in den nächsten Wochen noch zu spannenden Debatten im Konvent und seinen Arbeitsgruppen führen werden. So hat sich sein Präsident unerwartet weit vorgewagt bezüglich der Reform des Europäischen Rates. Damit diese wichtige Frage der institutionellen Neuordnung nun auch im Rahmen der für den Konventsprozess vorgesehenen Methode diskutiert wird, sollte hierzu nun endlich auch eine Arbeitsgruppe eingesetzt werden.

Allerdings sollten einzelne Artikel hinsichtlich ihrer Verankerung im jetzt vorgelegten Verfassungsentwurf als auch hinsichtlich ihres effektiven Nutzens noch einmal genau geprüft werden. So ist beispielsweise nicht klar, warum Titel VI in Teil 1 "Das demokratische Leben der Union" als gesonderter Titel aufgeführt werden muss. Die Gliederung des Titels lässt die Vermutung zu, dass sich hier Duplizierungen zu Titel II "Die Unionsbürgerschaft und Grundrechte" ergeben werden. Gleiches gilt für Titel VIII "Das Handeln der Union in der Welt" sowie Titel XI "Die Union und ihre Nachbarn". Die Logik eines Verfassungsvertrages würde es gebieten, diese in den Politikbereich Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik zu integrieren und im Fall einer Beschlusslage für eine gemeinsame Außenvertretung im institutionellen Teil noch einen entsprechenden Verweis zu verankern.

Das Gesamtbild, das sich nach den ersten Monaten der Konventsarbeit mit diesem Gliederungsentwurf bietet, lässt auf ein überzeugendes Ergebnis schließen. Der Entwurf bündelt den bislang ausgehandelten Konsens und provoziert mit seinen zahlreichen neuen Reformen die Konventsarbeit im positiven Sinne für die nächste Phase – ein wichtiger Etappensieg für den Konvent!