

Elmar Brok **Der**
Europäische
Verfassungskonvent

Nach dem EU-Gipfel von Nizza, der aufgrund seiner Visionslosigkeit spürbare Ernüchterung sowohl unter den europäischen Politikern als auch unter den Bürgern der Unionsstaaten hervorgerufen hatte, könnte derjenigen von Laeken mit seinem Auftrag gegenüber dem Konvent, eine konkrete Verfassung für die Union auszuarbeiten, eine Wende darstellen. Schließlich befürworten zwei Drittel der EU-Bürger eine Gemeinschaftsverfassung, in der sich die Zivilgesellschaft wiederfindet und die die Balance zwischen gemeinschaftlicher und nationaler Ebene, zwischen kleinen und großen Mitgliedstaaten wahrt. Inzwischen hat der Konvent, als Weiterentwicklung der bisherigen Regierungskonferenzen, gute Arbeit geleistet. Eine feste Struktur für einen Verfassungsentwurf liegt vor und stellt eine respektable Basis für die künftige Arbeit dar. Verdienste kann hier vor allem die EVP-Gruppe im Europäischen Parlament für sich reklamieren: Ihr Vorschlag stellt die erste integrale Vision einer Verfassung dar, in der unter anderem auch die geistigen Traditionen Europas, so beispielsweise das gemeinsame religiöse Erbe der europäischen Staaten, seine konkrete Verankerung findet.

Nizza hatte die Europäische Union an den Rand des Scheiterns gebracht. Es fehlte an Visionen und an Visionären. Katzenjammer machte sich breit. Das Europäische Parlament hatte seit langem das Fehlen von klaren Zielen bemängelt. Nach dem Misserfolg von Nizza hat der Gipfel von Laeken neue Weichen gestellt. Dem Verfassungskonvent wurde in aller Form sein Auftrag erteilt, und es wurden durchaus die richtigen Signale für die nächste Reformrunde gesetzt. Den Beteiligten war klar, dass die Ausbesserung der Verträge an ihr Ende gekommen war und eine Verfassung der EU angestrebt werden soll.

Das historische Projekt war umrissen. Als am 28. Februar 2002 der Verfassungskonvent zu seiner konstituierenden Sitzung zusammentrat, wurde erstmals in der europäischen Integrationsgeschichte ein mehrheitlich aus direkt gewählten Volksvertretern zusammengesetztes Gremium beauftragt, die europäischen Verträge zu reformieren und eine gemeinsame Verfassung der EU auszuarbeiten. Es ist eine historische politische Herausforderung, für deren Realisierung uns wenig Zeit bleibt. Die 105 Vertreter des Europäischen Parlaments, der Kommission sowie der nationalen Regierungen und Parlamente stehen vor der Herausforderung, die Union transparenter, effizienter und demokratischer zu machen.

Diese Reformrunde wird die letzte vor der Erweiterung der EU um zehn neue Mitgliedstaaten sein. Daher hat die Ausarbeitung eines einheitlichen Vertragstextes oberste Priorität. Nur ein kohärenter Text

wird den großen Wurf bringen, der garantiert, dass auch eine Europäische Union mit 25 Mitgliedstaaten funktionieren kann.

Die Kandidatenstaaten stellen mehr als ein Drittel der Konventsteilnehmer. In Laeken wurde ihnen die volle Teilnahme, mit Ausnahme des Vetorechts, zugebilligt. Ein Konsens könnte also nicht an ihrer Weigerung scheitern. Bereits jetzt kann festgestellt werden, dass die Teilnahme der Beitrittsstaaten ein die Debatten belebendes und konstruktives Element darstellt. Für die sich an den Konvent anschließende Regierungskonferenz wird es notwendig sein, eine angemessene Beteiligung der neuen Mitglieder zu gewährleisten, wie es vom dänischen Vorsitz bereits angekündigt wurde. Aus juristischen und praktischen Gründen sollte ihre Teilnahme aber nicht über die Laeken-Formel hinausgehen, bis sie auch formell Mitglieder geworden sind.

Laut Eurobarometer stützt die Mehrzahl der Menschen in Europa den Fortgang des Europäischen Integrationsprozesses. Zwei von drei Bürgern wünschen sich eine Europäische Verfassung.

Der Konvent hat mit der Verfassung eine Legitimation für Europa zu erarbeiten. Die Unionsbürger haben einen Anspruch auf eine Verfassung, in der sie ihre Rechte wiederfinden können. Die verbindliche Integration der Grundrechte-Charta in die Verfassung ist daher ein unerhört wichtiger Schritt.

Der Konvent hat eigene Formen der Beteiligung der Zivilgesellschaft entwickelt. Bisher haben fünf Treffen zum Zweck von Informationsaustausch und Dialog mit der organisierten Zivilgesellschaft unter Koordinierung durch den Wirtschafts- und Sozialausschuss stattgefunden. Dabei kommt den NROs eine zusätzliche wichtige Funktion bei der besseren Information und der Anregung von nationalen Debatten der Bürger zur Zukunft der Europäischen Union zu. Hier sollte die Zivilgesellschaft ihre Rolle als Brücke zum Bürger nutzen, um die vorhandene Skepsis und Distanz gegenüber dem Konvent abzubauen.

■ Rolle des Europäischen Parlaments im Konvent

Das Europäische Parlament liefert durch Initiativberichte ausgezeichnete Diskussionsgrundlagen für die

■ Laut Eurobarometer stützt die Mehrzahl der Menschen in Europa den Fortgang des Europäischen Integrationsprozesses. Zwei von drei Bürgern wünschen sich eine Europäische Verfassung.

Konventsarbeit. Berichte wie die des Abgeordneten Alain Lamassoure zur Kompetenzabgrenzung zwischen nationaler und europäischer Ebene vom Mai dieses Jahres zeichnen mögliche Lösungswege auf. So wird z.B. die von ihm vorgeschlagene Neugruppierung der Zuständigkeiten in drei Kategorien (eigene, geteilte und ergänzende Zuständigkeiten) von vielen im Konvent mitgetragen.

Das Europäische Parlament hatte eine gute Ausgangsbasis durch die Entsendung von 16 eigenen Vertretern, darunter sechs Abgeordneten der Europäischen Volkspartei (EVP). Zusammen mit den Repräsentanten nationaler Volksvertretungen aus den Mitgliedstaaten und den Beitrittsstaaten stellen die Parlamente ca. 70 Prozent der Mitglieder des Konvents.

Das Parlament hat eine aktiv mitgestaltende Rolle übernommen, was ein neues Element über die klassischen Regierungskonferenzen hinaus darstellt, in die das Parlament nur zwei Vertreter als Beobachter entsenden konnte. Die Einbindung der Volksvertretungen war überfällig.

In den vergangenen Jahren hat das Europäische Parlament in konstitutionellen Fragen zunehmend an Einfluss gewonnen. Ausreichend ist sein Anteil aber noch nicht. Als Ergebnis dieser Reformrunde soll die Volksvertretung als tatsächlich gleichberechtigter Partner über zukünftige Entwicklungen der Union mitentscheiden können. Das Mitentscheidungsverfahren soll zur Regel werden: Dem Europäischen Parlament muss das volle Haushaltsrecht auch für die obligatorischen Ausgaben zukommen.

■ In den vergangenen Jahren hat das Europäische Parlament in konstitutionellen Fragen zunehmend an Einfluss gewonnen. Ausreichend ist sein Anteil aber noch nicht. Als Ergebnis dieser Reformrunde soll die Volksvertretung als tatsächlich gleichberechtigter Partner über zukünftige Entwicklungen der Union mitentscheiden können.

■ Methode Arbeitskonvent

Der Präsident des Europäischen Parlaments, Cox, hat in der Eröffnungssitzung des Konvents am 28. Februar 2002 daran erinnert, dass die Idee eines Konvents aus dem EP stammt und dass die Verwirklichung dieser Idee ein revolutionärer Schritt ist.

Die Einsetzung des Konvents zeigt, dass auf Regierungsebene ein Umdenken stattgefunden hat. Mit der Zweidrittelmehrheit demokratisch legitimierter Volksvertreter im Plenum kontrastiert jedoch eine zahlenmäßig schwache Repräsentation von Parlamentariern im Präsidium des Konvents; hier ist das Zahlenverhältnis umgekehrt: nur ein Drittel der Prä-

sidiumsmitglieder sind Parlamentarier, zwei Drittel sind Regierungsvertreter. Den Regierungen ist es also gelungen, in dem neben dem Plenum zweiten Kraftzentrum stärkeren Einfluss zu behalten.

Nach zehn Monaten kann man erfreulicherweise feststellen, dass sich das Format des Konvents bewährt hat. Entgegen ersten Befürchtungen, dass das Präsidium versuchen werde, im Vorfeld Entscheidungen zu treffen, die durch das Plenum nur abgewinkt würden, zeichnet sich ab, dass die parlamentarischen Entscheidungsprozesse funktionieren und die Konsensfindung zwischen den unterschiedlichen Gruppen erleichtert wird.

Der Konvent hat die große Chance, eine eigene Dynamik zu gewinnen, wie sie in den bisherigen Regierungskonferenzen, in denen Diplomaten mit beschränkten Vollmachten verhandelten, nicht bekannt war. Das Resultat der Konventsarbeit ist ein mehrheitlich von direkt gewählten, demokratisch legitimierten Vertretern der europäischen Völker gemachter Vorschlag. Der Text hat somit eine demokratische Qualität, wie wir sie von der Reform der EU-Verträge bisher nicht kennen.

Dies werden die Staats- und Regierungschefs anerkennen müssen. Bei Einigkeit wird eine integrale Zurückweisung durch die Staats- und Regierungschefs schwer zu vermitteln sein. Wichtig ist daher für die Konventsmitglieder, ein kohärentes Ergebnis, eine einheitliche und einzige Verhandlungsgrundlage, möglichst ohne Optionen, vorzulegen.

Dabei unterscheidet sich der Konvent in einem weiteren Punkt von den Regierungskonferenzen. Während letztere strikt dem Einstimmigkeitsprinzip unterliegen, arbeitet der Konvent nach dem Konsensprinzip. Die Mehrheitsbildung dürfte in der Praxis unterhalb der Schwelle des Vetos und oberhalb der qualifizierten Mehrheit erfolgen. In der Praxis befindet sich hier ein wesentlicher Hebel der Einflussnahme des Präsidiums unter Giscard d'Estaing.

■ Verlauf und Bilanz

Auf Vorschlag des Präsidiums soll die Arbeit des Konvents in drei Phasen erfolgen: Anhörungsphase, Reflexionsphase, Vorschlagsphase. Diese Unterscheidungen sind etwas künstlich, jedenfalls sind die Übergänge fließend.

■ **Der Konvent hat die große Chance, eine eigene Dynamik zu gewinnen, wie sie in den bisherigen Regierungskonferenzen, in denen Diplomaten mit beschränkten Vollmachten verhandelten, nicht bekannt war.**

Die erste Phase (Anhörung), in der die Erwartungen von Konventsmitgliedern, aber auch von Seiten der Zivilgesellschaft an Europa gesammelt wurden, erschien vielen als zu lang. Sie verlangten die frühe Diskussion konkreter Texte, wie es dem parlamentarischen Meinungsbildungsverfahren entspricht. Mehr Dynamik entstand im Frühsommer durch die Einsetzung von zunächst sechs Arbeitsgruppen zur Behandlung spezifischer Themenbereiche, wie „Subsidiarität“, „Charta“, „Rechtspersönlichkeit“, „Einzelstaatliche Parlamente“, „Ergänzende Zuständigkeiten“ und „Ordnungspolitik“. Zur Strukturierung der komplexen Problemfelder war dies sinnvoll. Kritisch hinterfragen kann man die Anzahl von nunmehr elf Gruppen und die zum Teil willkürliche Auswahl. Die Mandate überschneiden sich teilweise, wie im Falle der Arbeitsgruppen „Subsidiarität“ und „Einzelstaatliche Parlamente“, so dass konkurrierende Lösungen herauskommen können.

In der zweiten Phase (Reflexion), die nach der Sommerpause begann, sollten die einzelnen Positionen bewertet und die unterschiedlichen Vorschläge auf Tragfähigkeit und Durchsetzbarkeit überprüft werden.

Bis Mitte Dezember sind die Berichte der zweiten Welle der Arbeitsgruppen (Außenbeziehungen, Verteidigung, Vereinfachung der Rechtsinstrumente und -verfahren, Raum der Sicherheit und des Rechts) geplant.

Hinzu kam im Dezember eine elfte Arbeitsgruppe, die Fragen des „Sozialen Europa“ diskutieren wird. Diese Aspekte seien bei der Behandlung der Wirtschafts- und Finanzpolitik in der Arbeitsgruppe Ordnungspolitik zu kurz gekommen. Um aber eine Ausuferung des Themas und damit eine Überschreitung des Rahmens von Laeken zu verhindern, ist die Begrenzung des Mandats auf verfassungsrelevante Fragestellungen (z.B. sozialpolitische Ziele, Kompetenzen) wichtig.

Zur Halbzeit des Konvents kann man eine überwiegend positive Bilanz des bisher Erreichten ziehen. Vieles, was am Beginn, Ende Februar 2002, aufgrund jahrelangen Streits weit entfernt schien, rückte in erreichbare Nähe. So besteht nun Einigkeit, eine Verfassung zu beschließen, die Union mit eigener Rechtspersönlichkeit auszustatten, der Grundrechte-

■ **Zur Halbzeit des Konvents kann man eine überwiegend positive Bilanz des bisher Erreichten ziehen. Vieles, was am Beginn, Ende Februar 2002, aufgrund jahrelangen Streits weit entfernt schien, rückte in erreichbare Nähe.**

Charta Verfassungsrang zu geben und die Pfeilerstruktur aufzuheben.

■ Verfassungsentwurf

Das Konventspräsidium hat Ende Oktober – und damit aufgrund des Drängens vieler Teilnehmer früher als ursprünglich geplant – eine erste Struktur für einen Verfassungsvertrag vorgelegt, der eine Dreiteilung in Verfassungsvertrag, Unionspolitiken, und Schlussbestimmungen vorsieht. Bereits vor der Sommerpause war von vielen kritisch ein konkreter Verfassungsentwurf als Diskussionsgrundlage angemahnt worden.

Der vom Präsidium gewählte Rahmen ist positiv zu werten. Er soll durch die Ergebnisse der verschiedenen Arbeitsgruppen und der Plenardiskussion ausgefüllt werden. Die sensiblen Fragen der Reform des Institutionengefüges werden im Plenum behandelt. Die Entscheidung des Präsidiums, frühen Wünschen nach einer gesonderten Arbeitsgruppe zu institutionellen Fragen nicht nachzugeben, war richtig. Es wäre wahrscheinlich nur um Machtfragen gerungen worden, die Lösung von Sachproblemen, die eine institutionelle Anpassung dann erforderlich erscheinen lässt, wäre in den Hintergrund getreten.

Die Konventsmethode muss sich weiter bewähren. Nach Auffassung vieler Teilnehmer kristallisiert sich der Konvent als geeignetes Gremium für die Vorbereitung von Vertragsänderungen heraus, die dann von Regierungskonferenzen beschlossen werden.

Wie soll also eine Verfassung der Europäischen Union aussehen? Die Schaffung einer Verfassung erfordert juristische Expertise; die Sprache des Textes muss verständlich sein. Wir brauchen politische Diskussionen im Plenum um Visionen, Strukturen, Richtungen und Details. Es gilt zu vermeiden, dass das Präsidium am Ende des Tages einen Entwurf aus der Tasche zieht, auf dessen Gestaltung 95 Prozent der Konventsmitglieder keinen Einfluss hatten. Dann hätte man gleich bei der traditionellen Methode der Regierungskonferenz bleiben können.

Wichtig ist dabei, dass es um eine Weiterentwicklung der Union geht, nicht um deren Neuerfindung, wenn es sich auch juristisch im formalen Sinne um eine Neugründung handelt. Daher sind auch Vergleiche mit dem Konvent von Philadelphia nicht zutref-

■ Das Konventspräsidium hat Ende Oktober eine erste Struktur für einen Verfassungsvertrag vorgelegt, der eine Dreiteilung in Verfassungsvertrag, Unionspolitiken, und Schlussbestimmungen vorsieht.

fend. Es ist falsch zu glauben, man starte von einem weißen Blatt. Daher können auch einzelstaatliche Verfassungstraditionen nicht wirklich zum Vergleich herangezogen werden. Alle nationalen Verfassungen sind aus Krisen entstanden; nur unter ihrem Druck konnte ein politischer und gesellschaftlicher Konsens entstehen. Heute sind Änderungen viel komplexer, verlangen detaillierte Regelungen. Die Entstehung des Grundgesetzes und seine Ergänzungen sind hierfür ein gutes Beispiel.

Daher sollte ein pragmatischer Ansatz gewählt werden. Das Rad muss nicht neu erfunden werden. Was im vergangenen halben Jahrhundert an Rechtstexten entwickelt wurde, gilt es auf Wesentliches zu reduzieren, damit wir den Bürgern ein Dokument an die Hand geben, anhand dessen sie ohne weiteres verstehen können, wie die Union funktioniert.

■ **Das Grundprinzip einer Europäischen Verfassung ist das einer Balance zwischen europäischer und nationaler Ebene und zwischen großen und kleinen Staaten.**

Das Grundprinzip einer Europäischen Verfassung ist das einer Balance zwischen europäischer und nationaler Ebene und zwischen großen und kleinen Staaten. Für das Verhältnis zwischen den Institutionen muss dem Grundsatz der *checks and balances*, der ja auch im nationalen Verfassungsbereich gilt, in stärkerem Maße Rechnung getragen werden.

Wesentliches Gestaltungselement ist der Ausbau der Gemeinschaftsmethode. Die intergouvernementale Methode des Völkerrechts hat Kriege nicht verhindern können. Die zwischenstaatliche Kooperation schützt nicht vor Konflikten, denn der Allianzgedanke ist nicht zukunftsgerichtet, sondern mehrfach gescheitert. Die Konzeption Monnets war erfolgreicher, da sie unabhängig von den Zufälligkeiten der parteipolitischen Zuordnung in Mitgliedstaaten angelegt ist.

Der Gegensatz von intergouvernementaler und Gemeinschaftsmethode steht auch für Unterschiede zwischen großen und kleinen Ländern. Letztere wissen ihre Interessen durch die Kommission und das Europäische Parlament gewahrt. In ihren Augen führt Machtzuwachs beim Rat zu einem Direktorat. Ihre Ablehnung eines „Superpräsidenten“ der Europäischen Union erklärt sich beispielsweise daraus. Die Gemeinschaft steht vor der Wahl zwischen einem Europa Monnets und einem solchen Metternichs. Ein konsequent intergouvernementaler Ansatz würde z.B. einen Superpräsidenten des Rats mit sich brin-

gen. Monnet steht für gemeinsames Recht und Mehrheitsentscheidung nicht nur im internen Staatsgefüge, sondern auch zwischen den Völkern. Die bisherigen Diskussionen im Konvent haben einen stärkeren Ansatz für eine Gemeinschaftslösung im Sinne Monnets als realisierbar erwiesen. Dieses Momentum gilt es zu nutzen und im Präsidium zu verstärken.

Die bisherige Bilanz der Arbeiten des Konvents ist besser als von vielen zu Beginn vorhergesagt. Einiges ist bereits erreicht worden, was bei Europa-Experten Erstaunen hervorrief.

Die Grundrechte-Charta soll integriert werden und zwar unverändert. Den bei der Behandlung der Grundrechte mühsam austarierten Kompromiss möchte die weit überwiegende Mehrheit nicht wieder in Frage stellen.

Fortschritte hat der Konvent bei der verbesserten Einbeziehung der nationalen Parlamente in das Gesetzgebungsverfahren erzielt. Ohne die Einrichtung neuer Gremien, wie einer von manchen Regierungsvertretern geforderten Subsidiaritätskammer, können sie jetzt in einem politischen Ex-ante-Kontrollverfahren die Verletzung des Subsidiaritätsprinzips während des Gesetzgebungsverfahrens rügen. Die Klagebefugnis für die Nichtigkeitsklage vor dem Europäischen Gerichtshof für die Verletzung des Subsidiaritätsprinzips wurde auch auf die nationalen Parlamente und den Ausschuss der Regionen erweitert. Für Deutschland hat das den Vorteil, dass beide Kammern (also auch der Bundesrat) das Klagerecht haben, d.h. im föderalen System können die Regionen ihre Kompetenzen gegenüber Europa sichern. Eine Kontrollmöglichkeit einzelner Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen wurde zumindest von der Arbeitsgruppe Subsidiarität nicht mehrheitlich befürwortet. Die Länder werden diesen Punkt weiterverfolgen.

Die Ergebnisse der Arbeitsgruppe Ordnungspolitik sind aufgrund unterschiedlicher politischer Grundausrichtungen, die offen zutage traten, nicht überwältigend. Erfreulich ist aber, dass die Stellung der Europäischen Zentralbank nach allgemeinem Konsens unangetastet blieb. Die verbliebenen offenen Fragen müssen in einem späteren Verhandlungsstadium vom Plenum behandelt werden. Bei der sensiblen Frage der Kompetenzen hat der Konvent

■ **Die bisherige Bilanz der Arbeiten des Konvents ist besser als von vielen zu Beginn vorhergesagt. Einiges ist bereits erreicht worden, was bei Europa-Experten Erstaunen hervorrief.**

zeigt, dass kaum einer für eine Reduzierung der Zuständigkeiten der Union ist. Es soll keine Kompetenz-Kompetenz der EU entstehen, sie bleibt bei den Mitgliedstaaten. Die Kompetenzen müssen aber besser abgegrenzt werden, in Vereinbarkeit mit den allgemeinen Regeln der Subsidiarität, Proportionalität, Bürgernähe und Solidarität. Eine klare Abgrenzung ist von großer Wichtigkeit für die Akzeptanz der weiteren Integration. Die Idee von Kompetenzkatalogen für die EU und die Mitgliedstaaten, wie sie ursprünglich von den deutschen Ländern gefordert wurden, hat sich im Konvent nicht durchgesetzt. Die Entwicklung geht in Richtung einer Auflistung von Kompetenzen nur der Union, eingeteilt in die drei Kategorien entsprechend dem Lamassoure-Bericht des Europäischen Parlaments in eigene, geteilte und ergänzende Zuständigkeiten.

■ **Der 11. September und der Nahostkonflikt beeinflussen naturgemäß auch den Konvent. In der Arbeitsgruppe Außenbeziehungen bestand Einigkeit darüber, dass die zunehmende Globalisierung und die fortschreitende Vereinheitlichung innerhalb der EU mehr außenpolitische Kohärenz verlangt.**

Der 11. September und der Nahostkonflikt beeinflussen naturgemäß auch den Konvent. Die globale Bedrohung durch den Terrorismus macht vor nationalstaatlichen Grenzen nicht halt. In der Arbeitsgruppe Außenbeziehungen bestand Einigkeit darüber, dass die zunehmende Globalisierung und die fortschreitende Vereinheitlichung innerhalb der EU mehr außenpolitische Kohärenz verlangt.

Die Mehrheit der Teilnehmer sprach sich für mehr Vergemeinschaftung in der Außenpolitik aus. Das heißt auch zunehmend Mehrheitsentscheidungen im Rat, unter Berücksichtigung dessen, dass dies Kernbereiche der nationalen Souveränität sind. Es ist daher nicht denkbar, dass z.B. der Einsatz von Soldaten eines Staates gegen dessen Willen beschlossen wird.

Hier plädiere ich dafür, die Entsendung von Soldaten durch eine Methode der verstärkten Zusammenarbeit zu beschließen. Die Entscheidung sollten nur jene Staaten fällen, die zu einem Engagement bereit sind, ohne dass andere blockieren können.

Nach der Mehrheitsmeinung soll Europa nur mit *einer* Stimme sprechen. Aus integrationspolitischer Sicht wäre eine Verschmelzung der Funktionen von Hohem Repräsentantem/Außenkommissar bei einem Vizepräsidenten der Kommission wünschenswert. So weit wollten vor allem einige Regierungsvertreter großer Länder unter Berufung auf diesen Kernbereich nationaler Souveränität nicht gehen. Als Kompromiss wird die Einrichtung des Amtes eines

„Europäischen Vertreters für Außenbeziehungen“ vorgeschlagen, der in Personalunion beide Funktionen ausübt, jedoch seine beiden Aufgabenbereiche verfahrensmäßig und in der Rechenschaftspflicht trennt. Diese Struktur würde sich natürlich in der Praxis bewähren müssen, entsprechende Zweifel wurden dabei besonders von der britischen Regierung vorgetragen. Die Konkurrenzkämpfe der Verwaltungen der Brüsseler Gemeinschaftsinstitutionen sind nur zu bekannt. Daher ist es entscheidend wichtig, dass nur eine gemeinsame Verwaltung dieser „Doppelhut“-Funktion zuarbeitet, und zwar bei der Kommission angesiedelt. Ansonsten wäre aus integrationspolitischer Sicht der Fortschritt marginal.

In den Bereichen der Sicherheit, der Freiheit und des Rechts können Fortschritte erzielt werden, indem Felder mit Gesetzgebungscharakter vergemeinschaftet werden. Die entsprechende Arbeitsgruppe schlägt hier die weitere Verstärkung der Asyl- und Migrationspolitik vor, die schon in Amsterdam vergemeinschaftet wurde. In diesem zweiten nationalstaatlichen Kernbereich ist aber ein flexibler Ansatz vonnöten. Rechts- und innenpolitische Standards können durch Gesetz beschlossen werden. Fortschritte müssen hier bei der Harmonisierung des materiellen Strafrechts und auch beim in der grenzüberschreitenden Rechtspraxis eminent wichtigen Familienrecht erzielt werden. Es werden aber keine europäischen Mammutstrukturen gebraucht, wie zum Beispiel eine gemeinsame Polizei. In der zuständigen Arbeitsgruppe bestand Einigkeit über den Grundsatz, die Regeln gemeinschaftlich zu schaffen, aber die Umsetzung national oder intergouvernemental zu belassen. Dabei soll die justizielle Zusammenarbeit verbessert werden. Der notwendige Aufbau einer Europäischen Staatsanwaltschaft fand bedauerlicherweise keine mehrheitliche Zustimmung. Immerhin werden Schritte in diese Richtung befürwortet. Positiv zu vermerken wäre die Aufwertung von Europol und Eurojust in der Verfassung zu einer Gemeinschaftsbehörde.

■ **In den Bereichen der Sicherheit, der Freiheit und des Rechts können Fortschritte erzielt werden, indem Felder mit Gesetzgebungscharakter vergemeinschaftet werden. Die entsprechende Arbeitsgruppe schlägt hier die weitere Verstärkung der Asyl- und Migrationspolitik vor, die schon in Amsterdam vergemeinschaftet wurde.**

■ **Balance der Institutionen**

Die Fragen der institutionellen Architektur sollen erst im neuen Jahr im Plenum des Konvents diskutiert

■ **Neue Institutionen bewirken das Gegenteil von Effizienzsteigerung, machen sie das institutionelle Gefüge nur schwerfälliger. Ein zum Wahlorgan gemachter Kongress würde direkt die Kompetenzen des Europäischen Parlaments beschneiden und zudem die ihm zustehende Möglichkeit einer Abwahl der Kommission unmöglich machen.**

werden. Die Herausforderung besteht darin, stets die Rückwirkungen der Veränderungen einzelner Institutionen auf die anderen im Auge zu behalten. Es geht letztlich darum, alle Seiten des institutionellen Dreiecks zu stärken. Als erste der Institutionen hat jetzt Kommissionspräsident Prodi Anfang Dezember mit der 2. Kommissionsmitteilung zum Konvent eine Skizze aus gemeinschaftlicher Sicht für diese Architektur vorgelegt.

Neue Institutionen wie der von Präsident Giscard ins Spiel gebrachte und von manchen wohlwollend betrachtete Kongress bewirken das Gegenteil von Effizienzsteigerung, machen sie das institutionelle Gefüge nur schwerfälliger. Ein zum Wahlorgan gemachter Kongress würde direkt die Kompetenzen des Europäischen Parlaments beschneiden und zudem die ihm zustehende Möglichkeit einer Abwahl der Kommission unmöglich machen. Allenfalls könnte man darüber nachdenken, in Anlehnung an das französische Vorbild ein solches Gremium für Änderungen der Verfassung einzuberufen.

Ziel ist aus Sicht des EP die Erhöhung der demokratischen Legitimität der Europäischen Union, insbesondere durch die Zuerkennung der vollen Gesetzgebungskompetenz als „Bürgerkammer“. Ein gestärktes EP entstünde durch die Ausdehnung der Mitentscheidung auf alle Bereiche der Gesetzgebung und das volle Budgetrecht, wobei die Unterscheidung zwischen obligatorischen und nichtobligatorischen Ausgaben aufzuheben wäre. Es sollte bei allen internationalen Abkommen zustimmen, zumindest bei solchen, die die Gesetzgebung oder den Haushalt betreffen. Insbesondere im Bereich der Handelsabkommen gilt es, die Zustimmungspflichtigkeit auch auf die Bereiche der Dienstleistungen und des geistigen Eigentums auszudehnen.

Die Beschränkung des Rats auf seine Legislativfunktion als „Staatenkammer“ ist solange nicht möglich, wie er auch Exekutivaufgaben, wie bei der GASP/ESVP, wahrzunehmen hat. Einigkeit besteht über einen verstärkten Übergang zu qualifizierter Mehrheit im Sinne einer doppelten Mehrheit, bezogen auf Anzahl und Bevölkerungszahl. Dabei muss die Besonderheit von Bereichen wie GASP/ESVP, die nur schwer mehrheitsfähig sind, berücksichtigt werden.

Aus vielen Stellungnahmen wurde bereits deutlich, dass die sechsmonatige Rotation im Rat das Funktionieren erschwert und diese Institution ineffizient macht. Im Rat selbst werden auf Basis des ER Sevilla Vorschläge unterhalb der Verfassungsebene erörtert. Verschiedene Modelle kristallisieren sich heraus, wonach die Dauer der Präsidentschaft verlängert und gleichzeitig eine Differenzierung zwischen verschiedenen Ratsformationen vorgenommen werden kann. Aus integrationspolitischer Sicht wäre es konsequent, die in Sevilla vorgenommene Trennung des Allgemeinen Rats zu formalisieren sowie einen Legislativrat und einen Exekutivrat für Auswärtige Angelegenheiten einzurichten. Dabei könnte der Legislativrat weiterhin rotierende Vorsitze haben, der Exekutivrat sich jedoch einen mehrjährigen Vorsitz wählen. Besonders diffizil ist die Frage einer Verstetigung des Vorsitzes im Europäischen Rat. Außerhalb des Konvents wurde ein sogenannter ABC-Vorschlag lanciert, wonach die Staats- und Regierungschefs Aznar, Blair und Chirac einen für fünf Jahre bestimmten Präsidenten des Europäischen Rats befürworteten. Alle Varianten werden jedenfalls sorgsam auf eine demokratische Legitimierung und Kontrolle überprüft werden. Insbesondere wäre in dem Zusammenhang die Zuweisung exekutiver Befugnisse an ein solches Amt problematisch. Die Diskussion ist hier noch ganz am Anfang. Sie wird erst in der Endphase des Konvents entschieden werden. Vorher werden noch viele Varianten durchdiskutiert werden, wovon eine für die Übertragung des „Doppelhut“-Modells, d.h. dass die Funktionen des Kommissionspräsidenten und der Vorsitz des Europäischen Rats zusammenfallen, auf die Chefebene eintritt.

Diejenigen, die sich gegen einen permanenten EU-Ratspräsidenten ausgesprochen haben, favorisieren in der Regel die Stärkung des Kommissionspräsidenten, der durch das Europäische Parlament gewählt und anschließend durch den Rat bestätigt werden sollte. Angesichts des erkennbaren Widerstands aus dem Regierungslager gegen solche Pläne hat man sich auf Seiten der konservativ/christdemokratischen Familie beim EVP-Kongress in Estoril auf einen Kompromiss geeinigt. Demnach bliebe es bei der Wahl des Kommissionspräsidenten durch den Rat mit qualifizierter Mehrheit, aber – und das ist neu – im Lichte

■ **Diejenigen, die sich gegen einen permanenten EU-Ratspräsidenten ausgesprochen haben, favorisieren in der Regel die Stärkung des Kommissionspräsidenten, der durch das Europäische Parlament gewählt und anschließend durch den Rat bestätigt werden sollte.**

der Ergebnisse des Europawahl. Das würde dazu führen, dass die Parteien eigene Spitzenkandidaten aufstellten und damit auch in den Augen der Bürger eine stärkere Identifizierung mit der Fortentwicklung der EU einträte.

■ **Rolle der politischen Gruppierungen im Konvent**

Die großen politischen Gruppierungen (EVP, PSE und Liberale) haben sich schon zu Beginn zu informellen institutionsübergreifenden Fraktionen im Konvent zusammengefunden. Alle Gruppierungen haben es sich zur Aufgabe gemacht, die Konventsarbeit programmatisch anzugehen. Mittlerweile liegen entsprechende Positionspapiere auch auf Parteebene vor. So hat sich die PSE im Oktober auf allgemeine „Priorities for Europe“ geeinigt.

Die Gruppen drängen auch darauf, die Arbeiten für einen Verfassungstext zu beschleunigen, um den Konventsteilnehmern genügend Einflussmöglichkeit auf den Text zu sichern. Gemeinsam mit dem Vorsitzenden der PSE-Konventsgruppe, Giuliano Amato, habe ich Anfang Dezember das Präsidium gebeten, sobald wie möglich einen integralen Text vorzulegen. In die gleiche Richtung zielt auch eine parteiübergreifende Denkschrift, die von 57 Konventsmitgliedern unterzeichnet wurde und für Anfang Februar einen solchen Entwurf fordert.

■ **Verfassungsentwurf EVP Konventsgruppe**

Die EVP-Gruppe im Konvent hat als einzige bereits einen integralen Entwurf für einen Verfassungsvertrag für die EU vorgelegt. Damit liegt erstmals ein Entwurf für den Verfassungstext vor, wie er am Ende der Beratungen des Konvents stehen könnte. Anfang Dezember hat die Kommission jetzt auch eine sehr ähnlich angelegte Studie für einen Verfassungsvertrag vorgelegt.

Die EVP-Konventsgruppe erstellte Anfang November bei einem Treffen in Frascati ein Diskussionspapier für eine Verfassung der Europäischen Union, das die Hülse des Präsidiums bereits inhaltlich ausfüllt. Der Entwurf basiert auf dem von Professor Rupert Scholz und weiteren Rechtsexperten erstellten Diskussionspapier für eine europäische

■ **Die EVP-Gruppe im Konvent hat als einzige bereits einen integralen Entwurf für einen Verfassungsvertrag für die EU vorgelegt. Damit liegt erstmals ein Entwurf für den Verfassungstext vor, wie er am Ende der Beratungen des Konvents stehen könnte.**

Verfassung vom September. Inhaltlich gründet er auf dem bestehenden Acquis, den Beratungen im Konvent und dem Schlusdokument des EVP-Kongresses von Estoril, „A Constitution for a stronger Europe“. Aus politischen Gründen sind jedoch Bestimmungen für einen Kongress oder einen Austritt aus der EU – im Gegensatz zum Präsidiumsentswurf – bewusst nicht enthalten; ebensowenig wie die Einsetzung eines exekutiven Ratspräsidenten. Als *work in progress* soll er im Laufe der weiteren Beratungen angepasst werden. Damit hat die EVP einmal mehr ihre Vorreiterrolle im europäischen Einigungsprozess bewiesen.

Drei Einzelpunkte sollen an dieser Stelle hervorgehoben werden. Im Gegensatz zu dem Präsidiumsentswurf setzt das Diskussionspapier die Grundrechtecharta in integraler Form an die erste Stelle des Verfassungstextes, um die zentrale Bedeutung des Menschen und seiner Rechte für die Verfassung deutlich zu machen. Außerdem soll das christliche Menschenbild eine stärkere Betonung in der Verfassung erhalten. Neben der Betonung des religiösen Erbes Europas in der Präambel werden die Rechte der Kirchen durch die Aufwertung der Amsterdamer Kirchenerklärung zum Verfassungsprotokoll gestärkt. Die Grundwerte derer, die an Gott glauben, wie auch derer, die Grundwerte aus anderen Quellen schöpfen, werden in Anlehnung an die polnische Verfassung geschützt.

Grundsätzlich sollen alle Machtfragen, also auch alle Kompetenz-Zuweisungen, dem 1. Teil zugeordnet werden, was weitergeht als der Präsidiumsentswurf.

■ Inkrafttreten einer künftigen Verfassung

Die Frage des Inkrafttretens der Verfassung verdient besondere Aufmerksamkeit, erinnert man sich doch an die Zitterpartien bei bisherigen Verträgen, jüngst beim irischen Referendum aus Anlass von Nizza. Viele Fragen sind offen, so z.B. die, ob ein EU-weites Referendum abgehalten werden soll, wie von einigen vorgeschlagen. Aus juristischen Gründen scheint das angesichts der maßgeblichen nationalen Verfassungsbestimmungen problematisch. Die Verfassung würde wohl eine Ratifizierung bei allen Mitgliedstaaten,

■ Neben der Betonung des religiösen Erbes Europas in der Präambel werden die Rechte der Kirchen durch die Aufwertung der Amsterdamer Kirchenerklärung zum Verfassungsprotokoll gestärkt. Die Grundwerte derer, die an Gott glauben, wie auch derer, die Grundwerte aus anderen Quellen schöpfen, werden in Anlehnung an die polnische Verfassung geschützt.

auch den Beitrittsstaaten, erfordern. Da es sich aber juristisch um eine Neugründung der EU handeln könnte, würden in einem solchen Fall nur diejenigen Mitgliedstaaten teilnehmen, die auch ratifizieren können. Diejenigen, die dies nicht erreichen, sind nicht Teil der neuen EU, können aber auch die anderen nicht blockieren, wie bisher. Sie würden den Assoziierungsstatus erhalten. Die Konsequenzen wären natürlich kompliziert und bedürften vertiefter Diskussion.

■ **Schlussbemerkung**

Hat Laeken den Wendepunkt eingeleitet? Vieles lässt hoffen, dass die langsamen Karossen der Staats- und Regierungschefs in den Reformpfad eingebogen sind. Die Außenminister agieren hier zunehmend als Wegbereiter im Konvent.

Das Ziel für die Konventsteilnehmer ist ein kohärenter Vorschlag für eine Verfassung. Damit empfiehlt sich der Konvent als Erfolgsmethode für zukünftige Reformrunden.

Die Ablehnung des Gesamtergebnisses des Konvents durch ER käme einer Missachtung des Souveräns gleich. Die Mehrheit der Mitglieder des Konvents sind Parlamentarier, von denen die Regierungen ihre Legitimität ableiten.

Die Regierungen scheinen dies verstanden zu haben. Der Eintritt der Minister Fischer und Villepin ist Beweis dafür. Durch sie und die Beteiligung anderer Minister aus Belgien, Spanien und Großbritannien wird die Regierungskonferenz wahrscheinlich kurz sein. Sie wissen – was im Konvent keine Lösung findet, kann auch auf der Regierungskonferenz nicht gelöst werden. Die vom Konvent erarbeitete Verfassungsgrundlage würde dann im Dezember 2003 unter italienischer Präsidentschaft an historischem Ort in den Verfassungsvertrag von Rom münden.

Die Annahme einer Verfassung durch die Staats- und Regierungschefs als Ergebnis der Regierungskonferenz 2003 würde nicht nur die Handlungsfähigkeit der erweiterten Union sichern, sondern auch erreichen, dass sich die Bürger in Europa wieder zu Hause fühlen können.