



# Analysen und Argumente aus der Konrad-Adenauer-Stiftung

22/2005

16. Juni 2005

## **Der Europäische Verfassungsvertrag: Aufgeschobene Reformagenda**

**Canan Atilgan**

### **Inhalt**

<b>Einleitung</b>	<b>Seite 2</b>
<b>Handlungsfähige Institutionen</b>	<b>Seite 2</b>
<b>Effiziente Entscheidungs- und Abstimmungsverfahren</b>	<b>Seite 3</b>
<b>Demokratische Legitimität</b>	<b>Seite 3</b>
<b>Transparenz</b>	<b>Seite 4</b>
<b>Fortentwicklungsmöglichkeiten</b>	<b>Seite 4</b>
<b>Ausblick</b>	<b>Seite 5</b>
<b>Ansprechpartner in der Konrad-Adenauer-Stiftung</b>	<b>Seite 5</b>

---

## Einleitung

Der Ratifizierungsprozess zum europäischen Verfassungsvertrag ist gescheitert. Nicht gescheitert aber ist die eigentliche Idee, Europa durch Reformen eine zuverlässige politische Ordnung zu geben. Denn, über den Kern des Verfassungsvertrages gibt es in den Mitgliedstaaten keine Divergenzen. Gegen die Neuregelungen, die die EU handlungsfähiger und effizienter machen sollen, wurden keine Einwände erhoben. Konstruktive Entscheidungsprozesse, die Schaffung einer gewählten Präsidentschaft, die Schaffung eines europäischen Außenministers, die Methoden der verstärkten Zusammenarbeit sind die im Verfassungsvertrag festgeschriebenen Reformen, die die Europäische Union zu ihrer Handlungsfähigkeit für die Kompetenzen benötigt, die ihr übertragen sind.

Im folgenden wird eine Übersicht über die konkreten Fortschritte gegeben, die durch das Scheitern des Ratifizierungsprozesses zwar aufgeschoben, aber nicht aufgehoben werden. Früher oder später müssen die institutionellen Reformen implementiert werden, um die Zukunftsfähigkeit der Europäischen Union sicherzustellen.

## Handlungsfähige Institutionen

**Ein (dauerhafter) Präsident für den Europäischen Rat.** Der Europäische Rat besteht aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten sowie dem Präsidenten der Europäischen Kommission und legt die großen Leitlinien der Union fest. Derzeit wird der Vorsitz im Rat im Wechsel von jeweils einem Land für die Dauer von 6 Monaten ausgeübt. Der Verfassungsvertrag sieht vor, dass der Europäische Rat seinen Präsidenten für eine Amtszeit von zweieinhalb Jahren wählt; er kann einmal wiedergewählt werden. Dadurch wird die Kontinuität, Sichtbarkeit und Kohärenz nach innen sowie nach außen gefördert.

**Stärkung des Kommissionspräsidenten.** Die Europäische Kommission schlägt auf der Grundlage der großen politischen Leitlinien die Gesetze vor und überwacht deren Anwendung. Der Verfassungsvertrag weitet die Befugnisse des Kommissionspräsidenten bei der internen Arbeitsteilung aus, stärkt seine Leitlinienkompetenz und gibt ihm die Möglichkeit, einzelne Kommissare zur Amtsniederlegung aufzufordern. Die Anzahl der Kommissare soll ab 2014 auf zwei Drittel der Zahl der EU-Mitgliedstaaten verringert werden. Durch ein Rotationssystem werden alle Mitgliedstaaten in diesem Bereich gleichgestellt.

**Schaffung eines europäischen Außenministers.** Der Verfassungsvertrag führt die bisherigen Ämter des Kommissars für Auswärtige Beziehungen und des Hohen Vertreters für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik zusammen. Der europäische Außenminister hat den Auftrag, die EU nach außen zu repräsentieren. Ein neu zu schaffender Europäischer Auswärtiger Dienst soll ihn dabei unterstützen. Die Schaffung des Amtes eines europäischen Außenministers wird das außenpolitische Profil der EU und ihre Rolle als globaler Akteur stärken.

**Ausweitung der Kompetenzen des Europäischen Gerichtshofes.** Der Gerichtshof legt das Recht der Union aus und sorgt für dessen Anwendung. Er wird je nach Fall von den nationalen Gerichten, den Mitgliedstaaten, den europäischen Organen, Unternehmen oder Einzelpersonen befasst. Wichtige Neuerung ist, dass die Kompetenzen des Gerichtshofs auf die Anwendungsfelder Justiz- und Innenpolitik ausgeweitet werden und dass er die Einhaltung der Grundrechte bewacht.

## **Effiziente Entscheidungs- und Abstimmungsverfahren**

**Vereinfachtes Entscheidungssystem durch doppelte Mehrheit im Ministerrat.** Der Ministerrat, in dem die Regierungen der Mitgliedstaaten vertreten sind, soll weniger einstimmig abstimmen, sondern vielmehr auf der Grundlage der „doppelten Mehrheit“. Derzeit wird die Mehrheit mit Hilfe komplizierter Gewichtungen berechnet. Mit dem Verfassungsvertrag gilt die Mehrheit in den meisten Fällen dann als erreicht, wenn die Stimmen 55 Prozent der Mitgliedstaaten und 65 Prozent der Bevölkerung der Union ausmachen. Damit wird die doppelte Legitimität der EU verdeutlicht.

**Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen.** Der Verfassungsvertrag erhöht die Zahl der Anwendungsfelder der Mehrheitsentscheidungen. Effizienz der EU-Organe ist wesentlich davon abhängig, ob Entscheidungen durch einstimmige oder mehrheitliche Beschlüsse im Rat verabschiedet werden können. Die Möglichkeit zur Mehrheitsentscheidung erhöht generell die Verhandlungsbereitschaft der Beteiligten und somit auch die europäische Entscheidungseffizienz. Ein wichtiger Bereich beispielsweise ist die Zusammenarbeit im Polizei- und Justizpolitik. Ohne Mehrheitsentscheidung ist es kaum denkbar, dass eine Einigung zur gemeinsamen Grenzschutzpolitik gefunden wird.

**Übergangsklauseln (Passerelles).** Diese räumen dem Europäischen Rat die Möglichkeit ein, auf einstimmigen Beschluss die qualifizierte Mehrheit oder das ordentliche Gesetzgebungsverfahren in einem Bereich anzuwenden, für den der Verfassungsvertrag noch die Einstimmigkeit vorsieht. Damit bieten sich erstmals mehrere Möglichkeiten der Änderung spezifischer, eindeutig definierter Bestimmungen ohne Inanspruchnahme des schwerfälligeren Verfahrens der ordentlichen Änderung des Verfassungsvertrags durch Ratifizierung.

## **Demokratische Legitimität**

**Stärkung der Rechte des Europäischen Parlaments.** Das Europäische Parlament darf laut Verfassungsvertrag in nahezu doppelt so vielen Feldern wie bisher gleichberechtigt mit dem Ministerrat mitentscheiden. Im formalen Gesetzgebungsprozess soll das EP grundsätzlich das Mitentscheidungsrecht genießen. Die Mitwirkungsrechte sind u.a. mit Blick auf die Budgetrechte erweitert. Das EP erhält auf der Ausgabenseite des EU-Budgets volle Haushaltsbefugnisse. Der Einfluss des EP bei der Wahl des Kommissionspräsidenten wird gestärkt. Mit der

Aufwertung des Europäischen Parlaments als das einzige direkt vom Bürger gewählte EU-Organ gewinnt die EU an demokratischer Legitimität.

**Stärkung der Kontrollrechte nationaler Parlamente.** Der Verfassungsvertrag sieht ein sog. „Frühwarnsystem“ vor, das den nationalen Parlamenten die Möglichkeit gibt, Einspruch gegen Kommissionsvorschläge zu erheben. Das bedeutet: Die nationalen Parlamente müssen über alle neuen Initiativen der Kommission informiert werden. Falls ein Drittel von ihnen der Auffassung ist, dass ein Vorschlag nicht dem Subsidiaritätsprinzip entspricht, muss die Kommission ihren Vorschlag ändern.

**Öffentliche Tagungen des Rates.** Vertreter der nationalen Parlamente, der Medien und der Zivilgesellschaft sollen an den Tagungen des Rates teilnehmen können, wenn er über Legislativentwürfe berät. Dadurch wird die Transparenz des Entscheidungsprozesses gewährleistet und die Bürger an die EU-Institutionen herangeführt.

**Bürgerinitiative.** Den direkten Einfluss der Bürger auf die Politikformulierung in der EU stärkt der Verfassungsvertrag durch die Einführung eines plebiszitären Elements. Eine Million Bürger aus mehreren Mitgliedstaaten können die Kommission auffordern, Vorschläge für europäische Gesetze vorzuschlagen.

## Transparenz

**Zusammenführung der bisherigen Verträge.** Der Verfassungsvertrag führt die bisherigen Verträge in einem Gesamtdokument zusammen. Dadurch wird das komplizierte Drei-Säulen-System in der Entscheidungsfindung und die verwirrende Anordnung der Entscheidungsinstrumente überwunden.

**Klärung der Verantwortungsbereiche.** In drei Zuständigkeitskategorien legt der Verfassungsvertrag fest, in welchen Bereichen die EU ausschließliche Befugnisse hat, welche Aufgaben sich die Union und die Mitgliedstaaten teilen und in welchen Bereich die EU nur ergänzend und unterstützend tätig werden darf.

**Verleihung einer einheitlichen Rechtspersönlichkeit an die EU.** Die EU wird internationale Verträge unterzeichnen können. Ihre internationale Bedeutung wird dadurch zusätzlich gestärkt.

**Grundrechtecharta.** Die rechtsverbindliche Übernahme der Charta garantiert einen besseren Schutz der Grundrechte. Die Bürger können ihre Rechte beim Europäischen Gerichtshof einklagen, wenn EU-Institutionen oder Mitgliedstaaten diese in der Umsetzung des EU-Rechts verletzen.

## Fortentwicklungsmöglichkeiten

**Verstärkte Zusammenarbeit.** Der Verfassungsvertrag bietet die Möglichkeit, dass eine Gruppe von Mitgliedstaaten in bestimmten Politikbereichen schneller voranschreitet, ohne diese Gangart den anderen aufzuzwingen. Die übrigen Mitgliedstaaten können später dazustoßen.

**Verstärkte Zusammenarbeit in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik.** Zum einen sieht der Verfassungsvertrag eine engere Zusammenarbeit im Bereich der Verteidigung in Form der Beistandspflicht vor. Zum anderen bietet sie die Möglichkeit einer permanenten strukturierten Zusammenarbeit der Staaten, die über erforderliche militärische Fähigkeiten verfügen.

**Verstärkte Zusammenarbeit in der Eurozone.** Die Länder der Euro-Gruppe können laut Verfassungsvertrag mit qualifizierter Mehrheit (65% der Bevölkerung, 55% der betreffenden Mitgliedstaaten) die Grundzüge der Wirtschaftspolitik beschließen, die das Euro-Gebiet betreffen.

## **Ausblick**

Unabhängig davon, ob die europäischen Staats- und Regierungschefs das Fortsetzen oder Aussetzen des Ratifizierungsverfahrens beschließen: Mit der Annahme des Verfassungsvertrages ist nach den Ablehnungen in Frankreich und in den Niederlanden, sowie vor dem Hintergrund der Negativ-Tendenzen in mehreren anderen EU-Staaten nicht mehr zu rechnen. Die im Verfassungsvertrag vorgesehenen Neuerungen werden allerdings auf der Tagesordnung der Europäischen Union bleiben, weil sich eine große EU mit divergierenden Interessen in der Welt des 21. Jahrhunderts ohne eine weitgehende institutionelle Reform nicht behaupten kann.

Es besteht grundsätzlicher Konsens darüber, dass die EU handlungsfähiger, transparenter, demokratischer werden soll. Konsequenterweise werden die entsprechenden Regelungen eingeführt werden müssen. Dies kann durch eine Neuverhandlung des Verfassungsvertrages oder durch die Erweiterung des Vertrages von Nizza geschehen. Um den Prozess zu beschleunigen, können die europäischen Staats- und Regierungschefs mit der Umsetzung wichtiger Bestimmungen durch Geschäftsordnungen und Abkommen beginnen.

## **Ihr Ansprechpartner in der Konrad-Adenauer-Stiftung Hauptabteilung Politik und Beratung:**

Dr. Canan Atilgan  
Kordinatorin für Europapolitik  
Wichmannstr. 7  
10907 Berlin  
E-Mail: [canan.atilgan@kas.de](mailto:canan.atilgan@kas.de)  
Telefon: +49 (0) 30 2 69 96-511  
Fax: +49 (0) 30 2 69 96-551