

Nach dem Konvent – Wegmarken des weiteren Verfassungsprozesses

Volker Stör

Diese Analyse ist Bestandteil der CD-ROM „Claus Giering (Hrsg.): Der EU-Reformkonvent – Analyse und Dokumentation. Gütersloh/München 2003“ (ISBN 3-89204-747-2). Die CD-ROM ist im Rahmen des Projekts „Systemwandel in Europa“, das gemeinsam von der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh und dem Centrum für angewandte Politikforschung (C•A•P), München, durchgeführt wird, entstanden.

Die Seitenzahlen dieses Beitrags entsprechen den Angaben in der Gesamtanalyse.

Nach dem Konvent – Wegmarken des weiteren Verfassungsprozesses

Volker Stör

Ergebnisse:

- Der Konvent hat seinen Verfassungsentwurf vorgelegt. Von den EU-Staats- und Regierungschefs wurde dieser nur als „gute Ausgangsbasis“ eingestuft.
- Auf dem Weg zu einer europäischen Verfassung sind jetzt mit der Regierungskonferenz ab Oktober 2003 und den anschließenden Ratifikationsprozessen in allen dann 25 Mitgliedstaaten noch schwierige Hürden zu überwinden.

Bewertung:

- Sowohl bei der Regierungskonferenz als auch im Laufe der jeweils national durchgeführten Ratifikationsprozesse droht die Gefahr, dass die europäische Verfassung scheitern könnte.
- Der Konvent selbst kann ein Modell für die Zukunft sein. Er hat es allerdings versäumt, klare Regelungen im Falle des Scheiterns der Ratifikation und zur künftigen Weiterentwicklung der Verfassung zu liefern.

Schlüsseldokumente:

- Entwurf eines Vertrags über eine Verfassung für Europa, Art. IV-7 und Art. IV-8 (CONV 850/03) sowie Zusammenstellung der Änderungsanträge zu Teil IV, <http://european-convention.eu.int/amendments.asp?content=899&lang=DE>
- Europäischer Rat, Thessaloniki, Schlussfolgerungen des Vorsitzes (<http://ue.eu.int/de/Info/eurocouncil/index.htm>)
- Bericht des Vorsitzenden des Konvents an den Präsidenten des Europäischen Rates vom 18. Juli 2003 (CONV 851/03)

Der Konvent hat seine Arbeit erfolgreich abgeschlossen und am 18. Juli 2003 einen kompletten Verfassungsentwurf vorgelegt. Das Projekt einer europäischen Verfassung ist damit aber noch nicht am Ziel. Dass noch einige wichtige Weichenstellungen getroffen werden müssen, wurde unmittelbar nach Abschluss des Konvents deutlich. Das britische Magazin *The Economist* fand deutliche Worte: Die Regierungskonferenz, die ab Herbst über den Verfassungsentwurf des Konvents beraten soll, müsse diesen möglichst schnell in den Papierkorb befördern (*The Economist: Where to file it*, 21. Juni 2003, S. 11). Diese Einschätzung steht in deutlichem Kontrast zum Pathos, mit dem die Mitglieder des Konvents ihre eigene Arbeit würdigten, und auch zu den überwiegend positiven Bewertungen von Beobachtern aus Politik, Wissenschaft und Medien.

Solch heftige Kritik weist jedoch sehr klar auf die Gefahren und Hindernisse hin, die in den kommenden Monaten auf den „Entwurf eines Vertrags über eine Verfassung für Europa“ zukommen können. Ein Scheitern des Projekts ist immer noch möglich. Schon melden einige

Mitgliedstaaten wie Spanien oder Österreich Veränderungswünsche an. Auch Konventspräsident Giscard d'Estaing ist sich der Gefahr bewusst, dass der unter seiner Leitung zustande gekommene Entwurf am Ende der Regierungskonferenz womöglich nicht wiederzuerkennen ist. Wiederholt hat er den Regierungen der Mitgliedstaaten empfohlen, den Text des Konvents möglichst unverändert zu verabschieden, um den erzielten Kompromiss nicht im Ganzen zu gefährden (Bericht des Vorsitzenden des Konvents an den Präsidenten des Europäischen Rates vom 18. Juli 2003; CONV 851/03). Die Optionen, Chancen und Gefahren bis hin zum Inkrafttreten des vorgelegten Europäischen Verfassungsentwurfs (EVE) und darüber hinaus müssen daher in den Blick genommen werden.

Erste Hürde: Regierungskonferenz

Zunächst wird die italienische Ratspräsidentschaft zum 4. Oktober 2003 eine Regierungskonferenz einberufen, die sich mit dem Entwurf befassen soll. Ziel ist es, deren Verhandlungen im Dezember 2003, also noch unter italienischem Vorsitz, abzuschließen (Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Thessaloniki, <http://ue.eu.int/de/Info/eurocouncil/index.htm>). Angesichts der Erfahrungen mit den letzten Regierungskonferenzen ist dieser Zeitplan ambitioniert. Eine Verlängerung bis ins Frühjahr 2004 wäre deshalb keine Überraschung. In jedem Fall soll der EU-Verfassungsvertrag im Mai 2004 und damit vor den Wahlen zum EP in Rom unterzeichnet werden. Damit tritt der Verfassungsvertrag von Rom symbolisch an die Stelle der Römischen Verträge.

Das Einhalten des avisierten Zeitplans wäre aus mehreren Gründen zu begrüßen. Mit einer kürzeren Beratungsdauer gingen voraussichtlich weniger Änderungen am vorliegenden Entwurf einher. Zwar enthält der Entwurf noch einige Schwachstellen, deren Revision prinzipiell wünschenswert wäre. Mit jedem Aufschnüren des im Konvent erzielten Kompromisses durch die Regierungskonferenz wäre jedoch das Projekt eines kohärenten Verfassungstextes insgesamt gefährdet.

Erfahrungsgemäß neigen die Regierungen der Mitgliedstaaten dazu, Kompromisse in der Form von Optionen oder weiteren Protokollen zu fassen. Der Konvent selbst hat die Regierungen durch die Ausgliederung einiger Teile in Protokolle geradezu eingeladen, dieser Praxis weiterhin zu folgen (vgl. Emmanouilidis/Giering: Licht und Schatten, Konvent-Spotlight 08/2003). Die Regierungen sollten dieser Versuchung jedoch widerstehen. Nicht nur der Text würde unübersichtlicher, es handelte sich letztlich um die Fortschreibung gerade jenes Wildwuchses, der mit dem Auftrag zur Ausarbeitung eines Verfassungsvertrags überwunden werden sollte. Die Gefahr, die von intensiven weiteren Verhandlungen im Rahmen der Regierungskonferenz ausgeht, lautet konkret: es ist wahrscheinlich, dass der Verfassungsvertrag am Ende eher schlechter als besser sein wird. Insofern ist der Bitte des Konventspräsidenten grundsätzlich zuzustimmen, den Entwurf möglichst unverändert zu verabschieden.

Zweite Hürde: Ratifikation

„Der Vertrag über die Verfassung bedarf der Ratifikation durch die Hohen Vertragsparteien gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften“ (Art. IV-8 EVE). Mit dieser Formulierung

in den Schlussbestimmungen des Entwurfs folgt der Konvent den bisherigen Vorgaben bei Änderungen des europäischen Vertragswerks. Tatsächlich hatte der Konvent auch keine Möglichkeit, durch Bestimmungen im Verfassungsvertrag selbst andere Verabschiedungs- und Ratifikationsmodelle bindend vorzuschreiben. Bis der Verfassungsvertrag in Kraft tritt, gelten die bisherigen Regelungen weiter (Art. 48 EUV, Art. 313 EGV).

Dennoch wäre eine Empfehlung, beispielsweise in Richtung eines zeitweilig diskutierten europaweiten Referendums, durchaus möglich gewesen. Es gab inner- und außerhalb des Konvents durchaus gewichtige Stimmen, die ein europaweites Referendum im Zuge der Ratifikation gefordert haben (siehe unter anderem Andrew Duff: CONV 234/02; mehrere Mitglieder: CONV 658/03). Für diese Idee sprechen einige Argumente. Durch die Annahme der Regierungen im Rahmen der Regierungskonferenz und die Zustimmung der Bürger im Rahmen eines Referendums hätte der Verfassungsvertrag seinen eigenen Anspruch, ein Europa der Staaten und der Bürger zu schaffen, eindrucksvoll einlösen können. Zudem wäre dadurch eine Chance geschaffen worden, die seit langem eingeforderte europäische Öffentlichkeit tatsächlich entstehen zu lassen.

Der Erklärungsdruck auf die Politik wäre gestiegen. Schließlich könnte – einen positiven Ausgang vorausgesetzt – die Identifikation mit der vertraglichen Grundlage der Europäischen Union und damit auch des Einigungsprozesses an sich gestärkt werden. Letztlich konnte sich diese Idee aber nicht durchsetzen. Sie hätte ohnehin eine Änderung der bestehenden rechtlichen Grundlage auf europäischer, zumindest aber auf der Ebene einiger Nationalstaaten erforderlich gemacht und wäre deshalb schon zeitlich kaum zu bewältigen.

Damit bleibt die Hoffnung des Konventspräsidenten, die Wahlen zum Europäischen Parlament im Juni 2004 mögen zur Abstimmung über den Verfassungsvertrag werden. Damit ist allerdings nicht zu rechnen. Es wäre schon ein erheblicher Fortschritt, wenn bei diesen Wahlen europapolitische Themen überhaupt eine zentrale Rolle spielen würden. Fraglich ist indes, inwiefern gerade ein – trotz seiner weitreichenden Bedeutung – letztlich nüchternes Dokument wie der Verfassungsvertrag die Emotionen der Wähler erreichen können soll. Unter der Vielzahl an Motiven, die zur Wahlentscheidung führen, kann das Projekt einer europäischen Verfassung nur eines von mehreren sein.

Problematisch ist die Idee eines solchen indirekten Referendums aber noch aus anderen Gründen. In Ländern wie Deutschland bietet sich nicht die Chance, durch die Wahl einer bestimmten etablierten Partei die Ablehnung der Verfassung zum Ausdruck zu bringen. Umgekehrt wird sich in Ländern mit relativ starken, dem Entwurf skeptisch gegenüber stehenden Parteien das Thema Verfassung unweigerlich mit anderen verbinden – etwa der Erweiterung der Union oder der Haltung zur gemeinsamen Währung. Aufschluss über die Haltung der Bevölkerung zum Verfassungsvertrag selbst ist damit durch die Wahlen zum Europäischen Parlament kaum zu erwarten. Die Aufgabe, einer breiteren Öffentlichkeit die Bedeutung des Verfassungsvertrags zu vermitteln, stellt sich dennoch, und die anstehenden Wahlen bieten dazu eine passende Gelegenheit.

So wird es am Ende auf den Ablauf des Ratifikationsprozesses in den einzelnen Mitgliedstaaten ankommen. Auch hierin zeigt sich, dass der Titel eines „Vertrages über eine Verfassung“ zutreffend gewählt ist. Die Mitgliedstaaten geben sich eine Verfassung, nachdem jedes einzelne Land nach den ihm eigenen Regeln zugestimmt hat. Mit einem je national durchgeführten Ratifikationsprozess kann das Demokratiedefizit nicht auf dem Wege einer unmittelbaren und europaweiten Legitimation europäischer Rechtssetzung durch eine

einheitliche Volksabstimmung behoben werden. In einigen Ländern wird es aber mit Sicherheit zu Referenden kommen.

Die konstitutionellen Vorgaben und die bisher geübte Praxis sind sehr unterschiedlich ausgeprägt. So sind in Dänemark und Irland Referenden erforderlich. In Frankreich und weiteren Ländern ist eine solche Abstimmung möglich und soll offenbar auch angestrebt werden. Dagegen wird die Ratifikation etwa in Belgien und Deutschland durch die nationalen Parlamente erfolgen. In Deutschland, wo die Widerstände gegen eine Volksabstimmung zur europäischen Verfassung stark sind, ist sowohl die Zustimmung des Bundestags als auch des Bundesrats notwendig. Rechtlich betrachtet ist die Annahme durch ein Referendum in diesen Fällen nicht erforderlich. Inwiefern der jeweilige Ratifikationsprozess also tatsächlich die Bürger der Europäischen Union erreicht und einbezieht, wird wesentlich von der politischen Vermittlungsleistung in den Mitgliedstaaten abhängen.

Auch in jenen Staaten, in denen diese Vermittlung nicht durch Volksabstimmungen erzwungen wird, sollte diese Aufgabe ernst genommen werden. Schließlich handelt es sich um ein Projekt, das auch mit Zielen wie der Stärkung von Bürgernähe, Transparenz und Identitätsstiftung angegangen wurde. Der Ratifikationsprozess wird mit Referendum oder ohne zu einem ersten Test, ob diese Ziele in Zukunft auch eingehalten werden können und sollen. Glaubwürdigkeit und Vertrauen in die Richtigkeit der europäischen Integration stehen damit in jedem Fall auf dem Spiel.

Scheitern der Ratifikation

Erst wenn alle Ratifikationsurkunden hinterlegt worden sind, wenn also in allen Mitgliedstaaten die Zustimmung erfolgt ist, kann der europäische Verfassungsvertrag in Kraft treten und damit die Europäische Union auf eine neue Grundlage stellen. Die Frage, was geschieht, wenn der Ratifikationsprozess in einem oder mehreren Mitgliedstaaten scheitern sollte, hat der Konvent nicht beantwortet. Einerseits wächst damit die Verantwortung der politischen Führung, den Erfolg herbeizuführen. Andererseits sollte sich die anstehende Regierungskonferenz dennoch auf Regelungen für diesen Fall einigen. Denn die Erfahrung mit bisherigen europapolitischen Referenden und die teilweise anspruchsvollen Quoren zur Beteiligung an solchen Abstimmungen in manchen Mitgliedstaaten verdeutlichen, dass ein Scheitern der Ratifikation durchaus möglich ist. Ein Scheitern könnte jedoch zu einer tiefen Krise der Europäischen Union führen und die europäische Integration insgesamt gefährden. Ein Rückschritt hinter den derzeit erreichten Integrationsstand wäre nicht auszuschließen.

Alternativen zur Annahme des Verfassungsvertrags durch alle Mitgliedstaaten wären ein Weiterbestehen von EU und EG auf der derzeitigen vertraglichen Grundlage, eine Änderung der Verfassung oder eine spätere Einigung auf andere Reformschritte. Eine Option wäre auch, dem im Konventsentwurf erstmals ausdrücklich vorgesehenen Austrittsrecht aus der Europäischen Union für den Fall einer dauerhaft verweigerten Annahme eine Austrittspflicht hinzuzufügen. Um bereits vor Inkrafttreten des Verfassungsvertrags gültig zu sein, müsste eine solche Regel allerdings zuvor rechtlich verbindlich beschlossen werden. Die Frage, ob die Verfassungsgebung Europas an einem oder mehreren Mitgliedstaaten scheitern darf, ist letztlich keine juristische sondern eine politische, die die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten rechtzeitig beantworten sollten.

Künftige Verfassungsänderungen

Auch nach Inkrafttreten der Verfassung soll und muss die Europäische Union ein dynamisches Integrationsprojekt bleiben. Weitere Vertragsänderungen werden daher nötig sein. Nach dem Willen des Konvents können künftig sowohl die nationalen Regierungen, die Kommission als auch das Europäische Parlament Änderungsentwürfe vorlegen. Die nationalen Parlamente genießen dabei ein Informationsrecht. Nach Anhörung des Europäischen Parlaments und der Kommission kann der Europäische Rat mit einfacher Mehrheit beschließen, einen Konvent zur Prüfung der Änderungsentwürfe einzuberufen (Art. IV-7 EVE). Dieser ist dem Verfassungskonvent nachgebildet – besteht folglich aus Vertretern der nationalen Parlamente und Regierungen, des Europäischen Parlaments und der Kommission und trifft seine Beschlüsse im Konsensverfahren.

Eine Regierungskonferenz bestimmt über die Annahme der Änderungen, woran sich wiederum die jeweiligen Ratifikationsprozesse anschließen. Immerhin setzt der Konventsentwurf hier eine klare Frist von zwei Jahren zur Beendigung des Prozesses. Unklar bleibt jedoch, welchen Fortschritt die Formulierung bieten soll, dass sich bei Ratifikationsschwierigkeiten der Europäische Rat mit der Angelegenheit befasst. Auch hier sollte eine eindeutige Regelung für Klarheit sorgen.

Ebenso undeutlich ist die Abgrenzung zwischen solchen Änderungsentwürfen, die das beschriebene Konventsverfahren in Gang setzen und solchen, die dies aufgrund ihres Umfangs nicht rechtfertigen. Dem Europäischen Rat wird nämlich mit Zustimmung des Europäischen Parlaments das Recht eingeräumt, für Änderungen kleineren Umfangs mit einfacher Mehrheit eine Regierungskonferenz einzuberufen. Eine solche Zweiteilung zwischen grundsätzlichen, umfangreichen Änderungen, die im Konventsverfahren erfolgen, sowie Ausführungs- und Detailfragen ist sicherlich sinnvoll. Nötig wäre jedoch eine Eingrenzung der Fälle, in denen eines der Verfahren eindeutig vorgeschrieben ist. Eine Zweiteilung des Verfassungsentwurfs in konstitutionelle Bestimmungen einerseits sowie Ausführungs- und Detailbestimmungen andererseits hätte hier mehr Klarheit und einfachere Veränderungsmöglichkeiten geschaffen (vgl. Emmanouilidis/Giering: Licht und Schatten, Konvent-Spotlight 08/2003; Bertelsmann Forschungsgruppe Politik: Ein Grundvertrag für die Europäische Union - Entwurf zur Zweiteilung der Verträge, C·A·P München 2000). Für erstere könnte ein Konvent einberufen werden, letztere könnten sogar durch weniger aufwändige Verfahren als die bekannten Regierungskonferenzen reformiert werden. Die jetzige Formulierung trägt im Zusammenspiel mit der gewählten Struktur des Verfassungsvertrags also kaum zu Klarheit, Transparenz und Effizienz bei künftigen Änderungen bei.

Konvent als Zukunftsmodell

Entscheidend ist dennoch, dass das Konventsverfahren als eine Art Regelfall für die Zukunft festgeschrieben werden soll. Bei allen Defiziten des Entwurfs kann das Ergebnis des Verfassungskonvents durchaus als erheblicher Fortschritt gelten, der weit über die Ergebnisse der letzten Regierungskonferenzen hinausgeht. Zum einen ist dieser Erfolg auf die spezifische Situation unter dem Eindruck des unbefriedigenden Nizza-Gipfels und der Herausforderung der Erweiterung zurückzuführen. Dennoch sprechen die Einbeziehung aller wichtigen

europapolitischen Akteure und die Transparenz und Offenheit des Verhandlungsprozesses gegenüber einer hinter verschlossenen Türen tagenden Regierungskonferenz eindeutig für die Beibehaltung des Konventsverfahrens. Ob allerdings ein Konvent unter anderen Rahmenbedingungen bessere Ergebnisse zeitigt als eine Regierungskonferenz, ist noch nicht bewiesen. Unter dem Blickwinkel eines demokratischen Europa, das in der Lage ist, Identität zu stiften, könnte der Konvent aber in Zukunft die Regierungskonferenzen ganz ersetzen.

Der Weg zu einer Verfassung für Europa

Auf dem künftigen Weg einer europäischen Verfassung stellen sich damit folgende vorrangige Aufgaben:

- Die Regierungskonferenz sollte vermeiden, das vom Konvent entworfene Kompromisspaket noch einmal aufzuschnüren. Die Gefahr, dass der, wenn auch unvollkommene, Fortschritt hinsichtlich Übersichtlichkeit und Kohärenz wieder rückgängig gemacht wird, ist größer als die Chance auf eine substanzielle Verbesserung.
- Eine tatsächliche, öffentliche Debatte über den Verfassungsvertrag im Rahmen der Ratifikation wird es zwingend nur in jenen Mitgliedstaaten geben, in denen Volksabstimmungen vorgesehen sind. Die Europawahlen 2004 werden dafür keinen Ersatz bieten. Umso wichtiger ist es, dass auch in den übrigen Staaten durch politische und zivilgesellschaftliche Akteure eine ernsthafte Diskussion über Vorzüge und Defizite des europäischen Verfassungsvertrags initiiert wird. Nur so kann der Anspruch, Europa den Bürgern näher zu bringen, eingelöst werden.
- Für den Fall, dass in einem oder mehreren Mitgliedstaaten der Ratifikationsprozess scheitern sollte, müssen zuvor klare Regelungen getroffen werden. So ist darüber nachzudenken, dem nunmehr formulierten Austrittsrecht aus der Europäischen Union eine Austrittspflicht hinzuzufügen.
- Künftige Änderungen am Verfassungsvertrag sollten bei grundlegenden Fragen auf Vorschlägen eines Konvents beruhen. Eine Unterscheidung zwischen solch substanziellen und anderen Themenfeldern wird allerdings durch die ungenügende Abgrenzung im Konventsentwurf erschwert. Hier wäre eine Klarstellung sinnvoll.
- Der Konvent hat sich als durchaus erfolgreiches Instrument erwiesen. Im Vergleich zu den vorangegangenen Regierungskonferenzen konnten erhebliche Fortschritte erzielt werden. Die Methode sollte auch in Zukunft in angemessenen Fällen Anwendung finden.

Noch liegt also lediglich ein Entwurf für einen Verfassungsvertrag vor. Um diesen integrationspolitischen Sprung nach vorn erfolgreich beenden zu können, müssen noch einige Hürden überwunden werden. Die Bürger und Regierungen Europas sollten diese Chance nutzen und die notwendigen Entscheidungen treffen.