

Wege aus der Verfassungskrise

Ein Vertrag zum Vertrag von Nizza

Die EU steckt in der Krise. Gefragt sind Alternativen für den Fall, dass die Europäische Verfassung nicht in Kraft treten kann.

Unter politischen Entscheidungsträgern und EU-Experten herrscht grundsätzlich Einigkeit darüber, dass der Vertrag von Nizza kein geeigneter politischer Rahmen ist, um die Europäische Union der 25 und bald mehr Mitgliedstaaten auf künftige Herausforderungen vorzubereiten.

Die zentralen Neuerungen der Europäischen Verfassung würden dagegen die Handlungsfähigkeit sowie die demokratische Legitimation der EU stärken. In den Mitgliedstaaten haben sich die Kontroversen nicht am institutionellen und prozeduralen Kern der Verfassung entzündet. Die wesentlichen Fortschritte der Verfassung im Hinblick auf Handlungsfähigkeit, Demokratie und Transparenz wurden nicht in Frage gestellt. Diesen Kern gilt es auch im Falle eines Scheiterns der Ratifizierung zu sichern.

Eine pragmatische Option besteht darin, den Kernbestand an Verfassungsneuerungen in die bestehenden Verträge zu übertragen. Hierzu müssten die zentralen Reformen der Verfassung identifiziert und in Gestalt eines Änderungsvertrags zum Vertrag von Nizza gebündelt werden. Diese Änderungen würden sowohl den Vertrag über die Europäische Union (EU-Vertrag) als auch den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG-Vertrag) betreffen. In der Tradition der Einheitlichen Europäischen Akte sowie der Vertragsrevisionen von Maastricht, Amsterdam und Nizza müsste dieser Änderungsvertrag in einer Regierungskonferenz verabschiedet und in den Mitgliedstaaten gemäß den nationalen Bestimmungen ratifiziert werden.

Die Reform der geltenden Verträge auf der Basis der Neuerungen im Verfassungsvertrag würde folgende Kernbereiche betreffen:

- (1) die Reform des institutionellen Systems der EU,
- (2) die Weiterentwicklung der Entscheidungs- und Abstimmungsverfahren,
- (3) die Reform und Ergänzung der Instrumente differenzierter Integration sowie
- (4) eine Reihe struktureller Bestimmungen.

(1) Reform des Institutionensystems

Die zentralen institutionellen Reformen der Verfassung sollten in die geltenden Verträge inkorporiert werden. Dies betrifft vor allem die Einsetzung eines gewählten Präsidenten des Europäischen Rates, die Schaffung des Amtes eines Europäischen Außenministers inklusive eines administrativen Unterbaus (Europäischer Auswärtiger Dienst), die Einführung einer Teampräsidentschaft im Ministerrat, die Etablierung eines dauerhaften Vorsitzes in der Euro-Gruppe sowie die Verkleinerung der Kommission und die Stärkung ihres Präsidenten.

Die Personalisierung der europäischen Führungsarchitektur ermöglicht eine klarere Zurechenbarkeit von Verantwortung auf EU-Ebene und stärkt die Kontinuität, Sichtbarkeit und Kohärenz europäischer Politik.

(2) Weiterentwicklung der Entscheidungs- und Abstimmungsverfahren

Will die EU handlungsfähig bleiben und ihre demokratische Legitimation ausbauen, muss sie die Entscheidungs- und Abstimmungsverfahren im Ministerrat und im Europäischen Parlament reformieren sowie die nationalen Parlamente stärker einbeziehen.

Die Einführung der „doppelten Mehrheit“ ist eine Zäsur in der Entwicklung der Europäischen Union. Die Zahl der Bürger und die Zahl der Staaten als Entscheidungsbasis bei Abstimmungen im Ministerrat spiegeln die beiden Legitimationsstränge der EU wider. Dieses Abstimmungsverfahren erschwert die Bildung mitgliedstaatlicher Blockadekoalitionen und fördert konstruktive Mehrheiten.

Die Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat - von 137 auf 181 Fälle - ist von entscheidender Bedeutung für die Problemlösungskompetenz einer erweiterten EU und sollte auch bei einer Reform des Nizza-Vertrages berücksichtigt werden.

Die Rechte der nationalen Parlamente (Frühwarnmechanismus) sollten ausgebaut und plebiszitäre Elemente (Bürgerbegehren) etabliert werden. Zudem gilt es, die Haushaltbefugnisse sowie die Mitentscheidungsrechte des Europäischen Parlaments im Gesetzgebungsprozess zu stärken (Ausweitung der Mitentscheidungsrechte).

(3) Reform und Ergänzung der Instrumente differenzierter Integration

In der erweiterten EU werden die Interessen der Mitgliedstaaten immer heterogener. Strategien differenzierter Integration erlangen deshalb eine herausragende Bedeutung. Bereits in der Vergangenheit wurden in der Währungs-, Innen- und Sozialpolitik Blockaden oder der mangelnde politische Wille bestimmter Mitgliedstaaten mit den Mitteln der Differenzierung überwunden und der Integrationsprozess vorangebracht.

Bei einer Veränderung der geltenden Verträge sollten die in der Verfassung vorgenommenen Reformen der bereits bestehenden Flexibilitätsinstrumente (Verstärkte Zusammenarbeit) sowie die Einführung neuer Instrumente vor allem im Bereich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik übernommen werden (Ständige Strukturierte Zusammenarbeit, EU-Missionen, Kooperation in der Europäischen Verteidigungsagentur).

Die Offene Methode der Koordinierung sollte – wie in der Verfassung – im reformierten Nizza-Vertrag verankert werden. Sie reduziert die Rolle der EU auf die Vorgabe von Zieldaten für die Mitgliedstaaten und die Kontrolle der Einhaltung der Vereinbarungen. Darin liegt ihr zentraler Vorteil: Die Mitgliedstaaten müssen nationale Aktionspläne umsetzen und stehen miteinander in einem transparenten Wettbewerb.

(4) Strukturelle Bestimmungen

Neben den institutionellen Veränderungen, der Reform der Entscheidungs- und Abstimmungsverfahren und der Weiterentwicklung der Instrumente differenzierter Integration sollten wesentliche strukturelle Bestimmungen der Europäischen Verfassung im Kontext einer Reform der geltenden Verträge übernommen werden. Hierzu gehören:

- die rechtsverbindliche Verankerung der *Charta der Grundrechte* im Nizza-Vertrag. Ein Verweis auf die Rechtsverbindlichkeit der Charta – statt des gesamten Wortlauts – würde genügen;
- die Einführung der *Kompetenzkategorien*, in denen festgelegt wird, in welchen Bereichen die Union ausschließliche Befugnisse hat, welche Zuständigkeiten sich die Union und die Mitgliedstaaten teilen und in welchen Bereichen die Union nur ergänzend oder unterstützend tätig werden darf;
- die Übernahme der so genannten „*Passerelle-Klauseln*“, durch die die Entscheidungsverfahren im Ministerrat, die Mitentscheidungsrechte des Europäischen Parlaments oder bestimmte interne Politiken künftig auch ohne die Einberufung einer Regierungskonferenz optimiert werden können;
- die Reform des *Vertragsrevisionsverfahrens*, wonach primärrechtliche Veränderungen von einem Konvent, in dem nicht nur Regierungsvertreter hinter verschlossenen Türen, sondern auch Repräsentanten der nationalen Parlamente, des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission Vertragsreformen öffentlich beraten und beschlossen werden;
- die Übernahme der *Solidaritätsklausel*, die eine gegenseitige Unterstützung vorsieht, wenn ein Mitgliedstaat von einem Terroranschlag, einer Naturkatastrophe oder einer „vom Menschen verursachten Katastrophe“ betroffen ist. Diese Klausel hat sich bereits nach den Terroranschlägen von Madrid in der EU-Praxis bewährt;
- die Einführung der gegenseitigen *Beistandspflicht*, womit sich die EU-Länder im Falle eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates verpflichten, sich gegebenenfalls auch militärisch zu unterstützen.

Diese Änderungen einzelner Bestimmungen des EU- und EG-Vertrages von Nizza könnten die zentralen Neuerungen der Verfassung auch ohne umfassende Neuformulierung des europäischen Primärrechts bewahren. Die begrenzte Revision der geltenden Verträge in einer Regierungskonferenz stärkt die Handlungsfähigkeit und die demokratischen Legitimation, verzichtet jedoch bewusst auf eine symbolstarke Überhöhung des Vertragscharakters der Integration.