

Historisch einzigartig, im Detail unvollendet – eine Bilanz der Europäischen Verfassung

Janis A. Emmanouilidis

Europa hat eine Verfassung. Fast ein Jahr nach dem Ende der Beratungen im Europäischen Verfassungskonvent und nach einem gescheiterten Anlauf zur Verabschiedung der Verfassung im Dezember 2003 haben sich die Staats- und Regierungschefs am 18. Juni 2004 auf das konstitutionelle Fundament für das große Europa geeinigt. Die bisherigen Verträge werden gemeinsam mit der europäischen Grundrechtecharta in einem in sich geschlossenen Text mit vier Teilen und insgesamt ca. 460 Artikeln zusammengeführt. Damit verfügt die Europäische Union (EU) zum ersten Mal in ihrer Geschichte über eine in einem einzigen Dokument niedergelegte Verfassung. Obwohl damit das Ende der Geschichte noch nicht geschrieben ist und sich in Europa eine gemeinsame Verfassungsidentität seiner Bürger noch ausbilden muss, bedeutet die in Brüssel erzielte Einigung eine historische Zäsur in der Integrationsgeschichte – die Verfassung hebt die Europäische Union auf ein höheres Integrationsniveau und bindet die Mitgliedstaaten noch enger zusammen.

Jenseits der geschichtlichen Tragweite stellt sich jedoch die Frage, welche konkreten Fortschritte der „Vertrag über eine Verfassung für Europa“ bringt. Insgesamt hat das machtpolitische Schachern der Mitgliedstaaten hinter verschlossenen Türen, das zum Abschluss der Regierungskonferenz wieder die Oberhand gewonnen hat, seinen Preis. Der erzielte Verhandlungskompromiss bleibt in einigen Punkten hinter den Vorschlägen des Europäischen Konvents vom Juni 2003 zurück. Dennoch revidiert das finale Ergebnis die größten Fehlentwicklungen des Vertrags von Nizza und ist weitaus viel versprechender als das, was im bislang üblichen Verfahren einer Regierungskonferenz ohne Konvent hätte erreicht werden können.

Weichenstellung für eine zukunftsfähige Union

Die Europäische Verfassung setzt drei zentrale strategische Richtmarken:

- Die Einführung eines gewählten Präsidenten des Europäischen Rates sowie die Schaffung des Amtes eines Europäischen Außenministers tragen entscheidend zu einer Bündelung der Kräfte und einer Verbesserung der politischen Führung in der erweiterten Union bei. Die Personalisierung der Europapolitik erhöht die Kontinuität, Sichtbarkeit sowie die Zurechenbarkeit von Verantwortung im politischen System der EU.

- Die Europäische Union wird in Folge der Stärkung der Mitentscheidungs- und Haushaltsrechte des Europäischen Parlaments künftig über ein Zwei-Kammer-System verfügen. Das Zusammenspiel zwischen Ministerrat und Europaparlament nähert sich damit dem Grundmuster vieler nationaler Verfassungsordnungen an.
- Das neue konstitutionelle Fundament stärkt die Fähigkeit der EU, sich auch in Zukunft dynamisch weiter zu entwickeln. Neue Wege eröffnen hier die Ausweitung der Möglichkeiten zur flexiblen Integration sowie die Etablierung vereinfachter Verfahren zur Reform der Entscheidungsprozesse und einer Vielzahl der internen Politiken der EU. Faktisch sind auf diesen Feldern in Zukunft Verfassungsänderungen ohne Regierungskonferenz möglich.

Darüber hinaus stellt sich nun konkret die Frage, ob die Europäische Union auf der Grundlage ihres neuen konstitutionellen Fundaments auch im Detail dem Anspruch genügt, transparenter, demokratischer, handlungsfähiger, und entwicklungsfähiger zu sein. An diesen vier Kriterien muss sich die Verfassung messen lassen.

Unvollkommene Transparenz

Ein Ziel des Reformprozesses bestand darin, die Europäische Union durchschaubarer zu gestalten, um das Projekt Europa den Bürgern wieder näher zu bringen. Ein nachvollziehbares Grundlagendokument ist in diesem Zusammenhang von größter Bedeutung. Die Verfassung bringt hier einige wichtige Verbesserungen. Dazu gehören vor allem

- die Zusammenführung der bisherigen Verträge (mit Ausnahme des Euratom-Vertrags) in einem Gesamtdokument;
- die Verleihung einer einheitlichen Rechtspersönlichkeit an die EU;
- die Etablierung von Kompetenzkategorien
- sowie die rechtsverbindliche Übernahme der Grundrechtecharta an herausragender Stelle als zweiten Teil der Verfassung.

Allerdings weist die Verfassung in Sachen Transparenz und Lesbarkeit weiterhin einige zentrale Schwachstellen auf:

- Weder dem Europäischen Konvent noch der Regierungskonferenz ist es gelungen, ein knappes, sprachlich verständliches und übersichtliches Verfassungsdokument zu erarbeiten. Der erste Teil der Verfassung mit den Grundlagenbestimmungen reicht nicht aus, um dem Bürger ein geschlossenes Bild vom politischen System der EU zu vermitteln. Stattdessen erschließen sich die Rechte und Pflichten, die Ziele und Grenzen der Europäischen Union erst aus der Gesamtlektüre von ca. 460 Artikeln und zahlreichen Protokollen und Erklärungen.

- Die Komplexität der neuen Verfassung wird dadurch verstärkt, dass wichtige Bestimmungen wie beispielsweise zur Rolle der nationalen Parlamente, zur Verhältnismäßigkeit oder zur Subsidiarität in Protokolle ausgelagert wurden.
- Durch die Aufnahme der Grundrechtecharta als Teil II der Verfassung ergeben sich vielfach Überschneidungen mit den Bestimmungen des ersten Verfassungsteils – vor allem in Bezug auf die Titel *Grundrechte*, *Unionsbürgerschaft* und *demokratisches Leben*. Im Ergebnis schränkt dies nicht nur die Übersichtlichkeit des Textes ein. Aus den von einander abweichenden Formulierungen könnten sich auch Auslegungsschwierigkeiten für die Rechtssetzung und -sprechung ergeben.
- Die neue Kompetenzordnung im ersten Verfassungsteil trägt zwar zur Klärung der Verantwortungsbereiche zwischen EU und Mitgliedstaaten bei. Dort ist nun in drei Zuständigkeitskategorien festgelegt, in welchen Bereichen die EU ausschließliche Befugnisse hat, welche Aufgaben sich die Union und die Mitgliedstaaten teilen und in welchen Bereichen die EU nur ergänzend oder unterstützend tätig werden darf. Für die Koordinierung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik sowie die Außen- und Sicherheitspolitik wurden gesonderte Regelungen getroffen. Zuverlässigen Aufschluss darüber, wer künftig für was in der EU zuständig ist, erhält man aber erst, wenn man auch den gesonderten dritten Verfassungsteil zu den Einzelpolitiken heranzieht. Dadurch bleibt das Prinzip der Einzelermächtigung weiterhin bestimmend. Die Kategorien im ersten Teil wirken daher eher wie Potemkinsche Dörfer denn wie justiziables Verfassungsrecht. Erschwerend kommt noch hinzu, dass die Bestimmungen zu den Einzelpolitiken im dritten Verfassungsteil nicht entlang der neuen Kompetenzsystematik im ersten Teil aufgeführt werden.
- Schließlich greift die Verfassung auch insofern zu kurz als versäumt wurde, eine für den Bürger verständliche Gewaltenteilung zu schaffen. Ein Hauptmanko der Verfassung liegt darin, dass auf der Ebene des Ministerrats keine explizite und klare Trennung in einen Gesetzgebungsrat sowie in Formationen des Rates mit rein exekutiven und koordinierenden Befugnissen vorgesehen ist.

Demokratie mit Lücken

Die neue Verfassung leistet durchaus einiges für den Abbau des Demokratiedefizits im EU-System – ein Defizit, das sich im Zuge der weit reichenden Integrationsschritte der letzten beiden Jahrzehnte stetig verschärft hat. Welche Fortschritte bringt die Verfassung in diesem Punkt?

- Der indirekte Einfluss der EU-Bürger auf den Gesetzgebungsprozess wurde dadurch gestärkt, dass das Europäische Parlament (EP) künftig in nahezu doppelt so vielen Feldern wie bisher gleichberechtigt mit dem Ministerrat mitentscheiden soll. Damit gehört das EP, als das einzige direkt vom Bürger legitimierte EU-Organ, zu den Gewinnern der Verfassung. Dies gilt umso mehr, als das Europaparlament im nor-

malen Gesetzgebungsverfahren künftig grundsätzlich das Mitentscheidungsrecht genießt, wenn im Ministerrat mit Mehrheit abgestimmt wird. Dadurch wird eines der größten Löcher in der demokratischen Legitimationskette geschlossen.

- Die Mitwirkungsrechte des Europaparlaments wurden auch mit Blick auf dessen Budgetrechte erweitert. Das EP erhält mit der Verfassung auf der Ausgabenseite des EU-Budgets volle Haushaltbefugnisse. Das letztlich erzielte Verhandlungsergebnis sieht vor, dass im Falle von Meinungsverschiedenheiten zwischen Rat und Parlament diese gemeinsam innerhalb von 21 Tagen im Rahmen eines Vermittlungsverfahrens über den Haushalt beschließen sollen, andernfalls muss die Kommission einen neuen Vorschlag vorlegen.
- Der direkte Einfluss der Bürger auf die Prozesse der Politikformulierung in der EU wird durch die Einführung eines plebiszitären Elements in die Verfassung gestärkt. Künftig können mindestens eine Million Bürger „aus einer erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten“ im Rahmen einer europäischen Volksinitiative die Kommission auffordern, Vorschläge für europäische Rechtsakte einzubringen.
- Unter Demokratiegesichtspunkten bietet die neue Verfassung jedoch nicht nur auf europäischer, sondern auch auf nationaler Ebene Fortschritte. So ermöglicht es ein neues Frühwarnsystem („early warning mechanism“) den nationalen Parlamenten beziehungsweise – so vorhanden – deren beiden Kammern, Einspruch gegen Kommissionsvorschläge zu erheben, die aus ihrer Sicht nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar sind.

Nicht hinwegtäuschen sollte diese positive Bilanz aber über einige „offene Demokratisierungsflanken“, die auch mit der künftigen EU-Verfassung nicht geschlossen werden:

- Kein rechter Fortschritt konnte bei der Wahl des Kommissionspräsidenten erreicht werden. Der Einfluss des Europäischen Parlaments bei der Wahl des Präsidenten wurde zwar dadurch gestärkt, dass der Europäische Rat die Auswahl des Präsidenten künftig „im Lichte der Wahlergebnisse“ treffen soll. Doch letztlich bleibt das Vorschlagsrecht bei der Wahl des Kommissionspräsidenten auch in Zukunft das exklusive Recht der Staats- und Regierungschefs. Stattdessen sollten die europäischen Parteienbündnisse ihre Spitzenkandidaten für dieses Amt nominieren, der Kommissionspräsident von der jeweiligen EP-Mehrheit gewählt und erst danach vom Europäischen Rat bestätigt werden. Auf diese Weise könnten die Legitimität und die Machtbasis der Kommission und ihres Präsidenten gestärkt, die Personalisierung der Europapolitik und die Bedeutung der Europawahlen als Wahl- und Kontrollakt für die Bürger gefestigt werden.
- Hinsichtlich der Rolle des Europaparlaments bei der Bestimmung des Kommissionskollegiums ist außerdem zu bemängeln, dass der Abschluss des Ernennungsverfahrens der Kommissare – anders als im Konventsentwurf vorgesehen – nicht durch die Zustimmung des EP, sondern weiterhin durch einen Beschluss

des Europäischen Rates mit qualifizierter Mehrheit erfolgt. Dies bedeutet nichts anderes als einen Rückfall auf die Regelungen des geltenden Nizza-Vertrags.

- Grundsätzlich ist es positiv zu bewerten, dass sich die Zahl der Bürgervertreter im EP künftig stärker an den Bevölkerungszahlen der Mitgliedstaaten orientieren soll. Das ab 2009 vorgesehene Prinzip einer degressiv-proportionalen Parlamentszusammensetzung wird jedoch dadurch konterkariert, dass die Mindestzahl an EU-Parlamentariern pro Land gegenüber dem Konventsentwurf von vier auf sechs ansteigt. Die Maximalzahl nationaler Abgeordneter wurde zugleich auf 96 festgelegt, so dass Deutschland drei seiner bisherigen 99 Sitze abgeben muss. Aufgrund des Drucks der kleineren EU-Mitgliedstaaten in der Regierungskonferenz erhöht sich damit die Obergrenze der EP-Abgeordneten von den im Konventsentwurf vorgesehenen 736 auf 750 in einer EU-25. Im Schachern um die Zahl nationaler Parlamentarier machte sich erneut das Defizit bemerkbar, dass sich die Mitgliedstaaten noch nicht auf eine verbindliche, von Erweiterungsrounden unabhängige Formel zur Festlegung der Parlamentssitze haben einigen können.

Effizienz und politische Führung – viel mehr als Nizza, aber weniger als der Konvent

Der Erfolg der europäischen Integration wird maßgeblich davon abhängen, ob das große Europa auch mit 25 und mehr Mitgliedstaaten effizient entscheiden kann. Die Handlungsfähigkeit der EU-25+ bemisst sich daran, ob die Union künftig über geeignete politische Führungsstrukturen verfügt, um strategische Vorgaben zu definieren und deren Umsetzung in konkrete Politik schnell und anforderungsgerecht zu beschließen.

- Von besonderer Bedeutung für die Handlungsfähigkeit einer EU mit 25 und mehr Mitgliedstaaten ist die Einführung neuer Abstimmungsverfahren im Ministerrat. Nachdem die Regierungskonferenz im Dezember 2003 vor allem an dieser Frage gescheitert war, ist es grundsätzlich ein Fortschritt, dass das im Konventsentwurf vorgeschlagene Prinzip der doppelten Mehrheit nun auch in der Verfassung verankert wird und ab dem 1. November 2009 gelten soll. Im direkten Vergleich zu dem im Nizza-Vertrag vorgeschriebenen System der dreifachen Mehrheit (Staaten; gewichtete Stimmen im Rat; Bevölkerung) ist das Abstimmungsverfahren der Verfassung hinsichtlich der Bildung von Gestaltungsmehrheiten und der Vermeidung von Sperrminoritäten positiv zu bewerten (siehe hierzu Tabelle im Anhang).
- Die konkrete Ausweitung von qualifizierten Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat ist ein Erfolg für die Handlungsfähigkeit und Effizienz der erweiterten EU. Positiv ist auch, dass künftig im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren Entscheidungen im Ministerrat mit qualifizierter Mehrheit getroffen werden. Sollen Entscheidungen im Rat abweichend von dieser Regel weiterhin einstimmig beschlossen werden, muss dies künftig explizit aufgeführt werden. Im Ergebnis verbessert die Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen nicht nur die Handlungsfähigkeit in einer weiter wachsen-

den Union, sondern sie unterbindet auch inhaltlich unbegründete Tauschgeschäfte, wie beispielsweise die zwischen Milchquoten und Steuerfragen.

- Die Einführung eines von den Staats- und Regierungschefs gewählten Präsidenten des Europäischen Rates ist positiv zu bewerten. Der für die Dauer von zweieinhalb Jahren amtierende Präsident soll die Sitzungen des Europäischen Rates vorbereiten, leiten und darüber Bericht erstatten sowie auf seiner Ebene – unbeschadet der Zuständigkeiten des Außenministers – die Vertretung der EU nach außen sicher stellen. Dieses neue Amt fördert die Kontinuität, Sichtbarkeit und Kohärenz in der EU-Vertretung nach innen sowie nach außen.
- Die Schaffung eines EU-Außenministers, der die bisherigen Ämter des Kommissars für Auswärtige Beziehungen und des Hohen Vertreters für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) in Personalunion zusammenführt („Doppelhut“) und dem Rat für Auswärtige Beziehungen vorsitzt, stärkt das außenpolitische Profil der Union und kommt der Kohärenz in den EU-Außenbeziehungen zugute. Unterstützt wird der EU-Außenminister von einem neu zu schaffenden Europäischen Auswärtigen Dienst, der sich aus Beamten des Rates, der Kommission und der Mitgliedstaaten zusammensetzt. Mit dem Aufbau dieses Dienstes soll bereits in den kommenden Monaten begonnen werden.
- Mit Blick auf die Handlungsfähigkeit der Kommission ist die in der Regierungskonferenz vereinbarte Verringerung der Anzahl der Kommissare positiv zu bewerten. Die in der Verfassung verankerte Formel sieht vor, dass die Zahl der Kommissare ab 2014 bei zwei Dritteln der Zahl der EU-Mitgliedstaaten liegt – allerdings unter dem Vorbehalt, dass der Europäische Rat die Kommissionsgröße einstimmig auch wieder ändern kann. In einer EU-27 würde dies bedeuten, dass die Kommission aus 18 Mitgliedern besteht – einschließlich Kommissionspräsident und EU-Außenminister. Begrüßenswert ist daran auch, dass die im Konventsentwurf vorgeschlagene Unterscheidung zwischen „Europäischen Kommissaren“ und „Kommissaren“ ohne Stimmrecht nicht übernommen wurde.
- Zugute dürfte der Arbeit der Kommission kommen, dass die Befugnisse ihres Präsidenten bei der Festlegung der internen Arbeitsteilung ausgeweitet werden. So kann der Kommissionspräsident die Spitze der Brüsseler Behörde künftig stärker nach sachlichen Erwägungen und nicht primär nach nationalem Proporz gestalten. Seine Position gegenüber dem Kommissionskollegium wird zudem dadurch aufgewertet, dass seine Leitlinienkompetenz gestärkt wird und er künftig einzelne Kommissare auffordern kann, ihr Amt niederzulegen.

Allerdings schlägt mit Blick auf die Handlungsfähigkeit des großen Europa all das besonders stark durch, was – gemessen am Konventsentwurf – nicht erreicht werden konnte:

- Hinsichtlich des in der Verfassung festgelegten Abstimmungsverfahrens im Rat ist zu bemängeln, dass die im Konventsentwurf ursprünglich genannten Mehrheitsquoten jeweils um 5% höher ausfallen. Sowohl das Staatenquorum (von 55% statt 50%) als auch das Bevölkerungsquorum (von 65% anstelle von 60%) wurden in der Regierungskonferenz angehoben. Geht ein Ratsbeschluss nicht auf einen Kommissionsvorschlag oder auf eine Vorlage des EU-Außenministers zurück, so ist jetzt sogar eine superqualifizierte Staatenmehrheit von mindestens 72% erforderlich – gegenüber „nur“ 66% im Konventsentwurf.

Zudem fällt negativ ins Gewicht, dass zusätzliche Kriterien formuliert werden. Demnach muss eine Sperrminderheit bei Entscheidungen im Rat mindestens vier Mitgliedstaaten umfassen. Damit sollte das Gewicht der bevölkerungsstärksten Länder – vor allem Deutschlands, Frankreichs und Großbritanniens – beschränkt werden. Im Falle einer Verhinderungskalition zwischen drei großen Mitgliedstaaten ergibt sich aus dieser Regelung allerdings ein Paradoxon. Ein solches Bündnis würde mehr als 35% der Bevölkerung repräsentieren. Da jedoch zugleich die 4-Staaten-Regelung greifen soll, dürfte diese Dreierkoalition eine Entscheidung im Rat nicht blockieren. Eine Entscheidung würde unter Umständen also auch mit einer Mehrheit zustande kommen, die das Bevölkerungsquorum von 65% nicht erfüllt. Unklar bleibt nun, welches Kriterium in einem solchen Fall stärker wiegt: das Bevölkerungskriterium (65%) oder die Vier-Staaten-Regelung.

Darüber hinaus muss laut Verfassung eine Gestaltungsmehrheit mindestens 15 Mitgliedstaaten umfassen. Da das in der Regierungskonferenz beschlossene Abstimmungsmodell jedoch erst ab dem 1. November 2009 in Kraft treten soll und die EU zu diesem Zeitpunkt mindestens 27 Mitgliedstaaten umfassen dürfte, ist diese Zusatzklausel überflüssig – 55% Staatenmehrheit entsprechen dann ohnehin 15 Mitgliedern.

Im Vergleich zum ursprünglichen Konventsmodell ist das in der Verfassung festgeschriebene Modell ein Rückschritt in doppelter Hinsicht. Zum einen geht die Festlegung zusätzlicher Bestimmungen zu Lasten von Klarheit und Transparenz. Zum anderen erschwert die Anhebung des Staaten- und des Bevölkerungsquorums das Entstehen von Gestaltungsmehrheiten und vereinfacht die Bildung von Blockadekoalitionen im Rat (siehe hierzu Tabelle im Anhang).

- Mit Blick auf die Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat ist zu bemängeln, dass auch mit der Verfassung in einer Vielzahl von Bereichen weiterhin Einstimmigkeit gilt. Hierzu gehören vor allem die Steuerharmonisierung, Fragen sozialer Sicherheit, Teilbereiche des Handels mit Dienstleistungen und geistigem Eigentum, einzelne Gebiete der Umweltpolitik, die Diskriminierungsbekämpfung, die europäische Gesetzgebung zu den Struktur- und Kohäsionsfonds (bis zum 1. Januar 2007), Teile der Einwanderungspolitik sowie mit einigen wenigen Ausnahmen der Bereich der GASP. Mit Blick auf die anstehenden Verteilungskämpfe im großen Europa ist es besonders bedauerlich, dass die Verfassung im

Gegensatz zum Konventsentwurf auch für die Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens über 2013 hinaus an der Einstimmigkeitsregel festhält.

- Die Handlungsfähigkeit und der Einfluss des Europäischen Außenministers werden durch die mangelnde Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen in der GASP geschmälert. Kritisch zu hinterfragen ist überdies, ob die Zwitterrolle des Außenministers nicht potenziell zu Lasten der Kommission gehen könnte. Es könnte durchaus sein, dass der Außenminister seine Loyalität und damit die ihm zur Verfügung stehenden Ressourcen vornehmlich an den Interessen des Europäischen Rates ausrichtet. Damit könnte die Kommission letztlich nicht nur geschwächt werden, sondern auch in die Situation geraten, politisch für Dinge haftbar gemacht zu werden, für die sie letztlich nicht die Verantwortung trägt.
- Da die Aufgaben- und Arbeitsverteilung nur wenig konkret festgelegt wird, kann es in der Außenpolitik zudem zu einem erheblichen Kompetenzgerangel zwischen dem Präsidenten des Europäischen Rates und dem neuen Außenminister sowie zwischen diesen beiden und dem Kommissionspräsidenten kommen. Die Wahl der geeigneten Kandidaten und die persönliche Chemie zwischen den Personen, die diese drei Ämter besetzen, werden damit zu Fragen von höchster politischer Brisanz.
- Mit Blick auf die Verkleinerung der Kommission ist zu bemängeln, dass diese erst ab dem Jahr 2014 und nicht schon ab 2009 vorgenommen werden soll, wie es der Konvent in seinem Kommissionsmodell vorgeschlagen hatte.

Fortentwicklungsfähigkeit – Licht und Schatten

Entscheidend für den Erfolg der Europäischen Verfassung wird ihre Fähigkeit sein, Dynamik und Stabilität der Integration in Einklang zu bringen. So muss die EU einerseits einen klar umrissenen Grundkonsens definieren, andererseits jedoch Neuerungen und institutionelle Anpassungen an ein sich wandelndes Umfeld ermöglichen.

- Die Verfassung nimmt eine zentrale Weichenstellung für Europas Zukunft vor, indem sie die in Amsterdam und Nizza eingeführten Vertragsgrundlagen flexibler Integration spezifiziert und erweitert. So werden die Regeln des Flexibilitätsinstruments der Verstärkten Zusammenarbeit in einer übersichtlicheren Form zusammengeführt und Sonderregelungen für bestimmte Politikbereiche (weitestgehend) abgeschafft. Zu bemängeln ist jedoch, dass die Einleitung einer Verstärkten Zusammenarbeit im Bereich der GASP einen einstimmigen Beschluss des Rates erfordert und dass der Übergang zu Mehrheitsentscheidungen im Rahmen einer Verstärkten Zusammenarbeit durch einen einstimmigen Beschluss des Europäischen Rates für militärische und Verteidigungsfragen ausgeschlossen wird.
- Positiv ist dagegen, dass im Bereich der gemeinsamen Verteidigungspolitik (ESVP) zwei neue Differenzierungsinstrumente eingeführt werden: Zum einen ermöglicht die Verfassung eine „Engere Zusammenarbeit“ auf dem Gebiet der Verteidigung.

Im Falle eines bewaffneten Angriffs verpflichten sich die beteiligten Mitgliedstaaten, einander, gegebenenfalls auch militärisch zu unterstützen (Beistandspflicht). Zum anderen sieht die Verfassung eine „Permanente Strukturierte Zusammenarbeit“ der Staaten vor, die anspruchsvolle Kriterien in Bezug auf ihre militärischen Fähigkeiten erfüllen. Der Beschluss zur Etablierung der Zusammenarbeit soll auf Grundlage einer qualifizierten Mehrheitsentscheidung gefasst werden. Fraglich ist jedoch, ob die in Gestalt eines Protokolls angehängten Kriterien ambitiös genug definiert werden, um die an der strukturierten militärischen Zusammenarbeit beteiligten Mitgliedstaaten tatsächlich zur notwendigen Modernisierung ihrer nationalen Streitkräfte zu bewegen.

- Zur Sicherung der Fortentwicklungsfähigkeit der EU muss gewährleistet werden, dass das konstitutionelle Fundament in Kraft treten kann. In diesem Punkt sieht die Verfassung weiterhin vor, dass künftige Reformen von allen Mitgliedstaaten ratifiziert werden müssen. Sollte die Verfassung nach einer Frist von zwei Jahren nach der Unterzeichnung von vier Fünfteln der Mitgliedstaaten ratifiziert worden sein und in gewissen EU-Ländern Ratifikationsschwierigkeiten auftreten, schreibt die Verfassung lediglich vor, dass sich der Europäische Rat mit der Frage befassen soll. Weitergehenden Vorschlägen, die ein In-Kraft-Treten auch dann vorsehen, wenn noch nicht alle Mitgliedstaaten die Verfassung ratifiziert haben, wird damit eine Absage erteilt. Darüber hinaus fehlt eine Bestimmung, derzufolge jene Staaten, die Reformen auch nach mehreren Anläufen nicht ratifizieren konnten, ihre Mitgliedschaft auf der Grundlage der neu in die Verfassung aufgenommenen Austrittsklausel zur Disposition stellen müssen. Die Tatsache, dass Verfassungsänderungen die Ratifikation aller Mitgliedstaaten voraussetzen, birgt die Gefahr, dass künftige Reformversuche an der Nicht-Ratifikation nur eines Mitgliedstaates scheitern könnten, d.h. im Extremfall können wenige Tausend Bürger die Zustimmung von mehreren hundert Millionen Bürgern aushebeln.
- Mit Blick auf künftige Verfassungsreformen ist es bedauerlich, dass es nicht gelungen ist, alle konstitutionellen Bestimmungen in ein Dokument zu überführen und gleichzeitig die Ausführungs- und Detailbestimmungen in einem gesonderten Teil der Verfassung zu bündeln. Dadurch wurde grundsätzlich die Chance vertan, alle Ausführungs- und Detailbestimmungen auf der Grundlage eines vereinfachten Änderungsverfahrens reformieren zu können. Äußerst positiv ist dagegen, dass es in der Regierungskonferenz am Ende doch noch gelungen ist, ein Verfahren einzuführen, wonach viele Bestimmungen zu den internen Politiken im dritten Verfassungsteil ohne vorherige Regierungskonferenz verändert werden können. Entsprechende einstimmige Beschlüsse des Europäischen Rates treten aber wiederum erst in Kraft, wenn alle Mitgliedstaaten die Veränderungen auf der Grundlage ihrer jeweiligen nationalen Verfassungsbestimmungen angenommen haben.

- Ein Vorteil für die Fortentwicklung der Verfassung ist die Einführung der so genannten „Passerelle-Klausel“. Diese Bestimmung eröffnet dem Europäischen Rat die Möglichkeit, die Entscheidungsprozesse in der EU zu optimieren. So können durch einstimmigen Beschluss des Europäischen Rates in Bereichen der Einstimmigkeit im dritten Verfassungsteil Mehrheitsentscheidungen eingeführt und spezielle Legislativverfahren in das ordentliche Gesetzgebungsverfahren überführt werden. Inwieweit die Passerelle-Klausel in bestimmten besonders diffizilen Bereichen tatsächlich genutzt wird (z.B. Steuerpolitik, Außenpolitik), wird sich noch erweisen müssen. Dennoch bietet sie zumindest die Möglichkeit, einzelne Verfassungsbestimmungen auch ohne ein kompliziertes und langwieriges Änderungsverfahren zu optimieren.

Von der Regierungskonferenz zur Ratifikation

Nachdem die Staats- und Regierungschefs sich auf einen gemeinsamen Text geeinigt haben, muss die Verfassung die wohl höchste Hürde noch nehmen. In den kommenden Monaten muss der Text nicht nur in seine finale Form gegossen, übersetzt und unterschrieben werden. Das In-Kraft-Treten des neuen europäischen Grundlagendokuments setzt die Ratifikation der Verfassung in allen EU-Mitgliedstaaten voraus. Dieser Prozess gewinnt dadurch an Brisanz, dass in einer Reihe von Mitgliedstaaten ein nationales Referendum stattfinden wird, hierzu gehören Belgien, Dänemark, Irland und Großbritannien, mit hoher Wahrscheinlichkeit aber auch Frankreich, Luxemburg, die Niederlande, Polen, Portugal und Spanien. Die Erfahrungen in Dänemark (Maastricht) und Irland (Nizza) ebenso wie das zunehmende Gewicht der Europaskeptiker in vielen dieser Staaten nach den jüngsten Europawahlen lassen nur den Schluss zu, dass ein Scheitern einzelner Volksabstimmungen keineswegs ausgeschlossen ist.

Es wird nicht einfach sein, die Bürger und Parlamente in allen EU-Ländern von der Europäischen Verfassung zu überzeugen. In den Ländern, in denen eine Ratifikation gefährdet erscheint, werden gewaltige Anstrengungen notwendig sein, um die Vorteile der Verfassung zu vermitteln und dadurch einen erfolgreichen Ausgang der nationalen Ratifikationsprozesse herbei zu führen. Das wichtigste Argument wird dabei lauten: Mit seiner Verfassung steht Europa deutlich zukunftsfähiger da als ohne.

	POSITIV	NEGATIV
<i>Transparenz</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Zusammenführung der bisherigen Verträge in einem Gesamtdokument • Rechtsverbindliche Übernahme der Grundrechtecharta • Verleihung einer Rechtspersönlichkeit an die EU • Einführung von Kompetenzkategorien 	<ul style="list-style-type: none"> • Kein knappes, sprachlich verständliches und übersichtliches Verfassungsdokument • Auslagerung wichtiger Bestimmungen in Protokolle • Mangelnde Systematik und Trennschärfe der Kompetenzkategorien • Keine klare Trennung zwischen Gesetzgebungsrat und anderen Ministerräten
<i>Demokratie</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Mitentscheidungsverfahren als Regelverfahren in der Gesetzgebung • Ausweitung der Fälle, in denen nach dem Mitentscheidungsverfahren entschieden wird • Ausdehnung der EP-Rechte im Haushaltsverfahren • Einführung einer „europäischen Volksinitiative“ • Stärkerer Einfluss des EP bei der Wahl des Kommissionspräsidenten 	<ul style="list-style-type: none"> • Vorschlagsrecht des Europäischen Rates bei der Wahl des Kommissionspräsidenten → keine „echte“ Wahl durch das EP • Abschluss des Ernennungsverfahrens der Kommissare durch Mehrheitsbeschluss des Europäischen Rates und nicht durch das EP • Keine konsequente Umsetzung des Prinzips der degressiven Proportionalität bei der Bestimmung der EP-Abgeordnetenzahl
<i>Effizienz + politische Führung</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Einführung der „doppelten Mehrheit“ als Abstimmungsverfahren im Ministerrat • Ausweitung von qualifizierten Mehrheitsentscheidungen • Einführung eines Präsidenten des Europäischen Rates • Etablierung eines EU-Außenministers mit auswärtigem Dienst • Verringerung der Zahl der Kommissare (2/3 der Mitgliedstaaten) • Stärkung des Kommissionspräsidenten 	<ul style="list-style-type: none"> • Erhöhung des Staaten- (von 50 auf 55%) und des Bevölkerungsquorums (von 60 auf 65%) bei der „doppelten Mehrheit“ • Einführung zusätzlicher Kriterien bei der „doppelten Mehrheit“ • Nicht-Einführung von Mehrheitsentscheidungen in bestimmten Bereichen (u.a. Steuerharmonisierung, Teile der Handels-, Umwelt- und Einwanderungspolitik, GASP, mehrjähriger Finanzrahmen) • Unklare Arbeitsteilung zwischen dem Präsidenten des Europäischen Rates, dem Kommissionspräsidenten und dem EU-Außenminister • Verkleinerung der Kommission erst ab 2014
<i>Fortentwicklung</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Reform des Differenzierungsinstruments der „Verstärkten Zusammenarbeit“ • Neue Flexibilisierungsinstrumente in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik • Vereinfachtes Verfahren zur Reform der Bestimmungen zu den internen Politik • Einführung der „Passerelle-Klausel“ als vereinfachtes Verfahren zur Veränderung der Entscheidungsverfahren 	<ul style="list-style-type: none"> • Einleitung einer Verstärkten Zusammenarbeit in der GASP erfordert einstimmigen Beschluss • Unklarheit bei Ratifikationsscheitern • Künftige Verfassungsreformen setzen Ratifikation durch alle Mitgliedstaaten voraus • Keine Teilung der Verfassung in konstitutionelle und Ausführungs- bzw. Detailbestimmungen (keine Zweiteilung)

Vergleich der Sperrminoritäten und Gestaltungsmehrheiten nach den Modellen von Nizza, des Konvents und der Verfassung

	Nizza-Modell (dreifache Mehrheit)			Konventsmodell (50:60)			Verfassungsmodell (55:65; Gestaltungsmehrheit mind. 15 Staaten; Sperrminderheit: mind. 4 Staaten)		
	EU-25	EU-27	EU-28	EU-25	EU-27	EU-28	EU-25	EU-27	EU-28
Die Euro-12	S	S	S	S	S	S	S	S	S
Die EWG-Gründer (B, D, F, I, L, NL)	S	S	S	S	S	S	S	S	S
Die 3 Größten	S	S	kS	S	S	S	kS	kS	kS
Die Großen (D, GB, F, I, E, PL)	S	S		S	S		S	S	
Die Großen plus Türkei (TR)			S			S			S
Die Großen plus die notwendige Anzahl an kleinsten EU-Länder (Staatenkriterium)	S	S	S	S/G (+7 kleinste)	S/G (+8 kleinste)	S/G (+8 kleinste)	S/G (+9 kleinste)	S/G (+9 kleinste)	S/G (+9 kleinste)
Die Kleinen (alle außer den Großen)	S	S	S	S	S	S	S	S	S
Die Alten (EU-15)	S/G	S	S	S/G	S/G	S/G	S/G	S/G	S
Die Neuen (EU ohne EU-15)	kS	S	S	kS	kS	kS	S	S	S
Die MOE-Staaten (8 für EU-25, 10 für EU-27)	kS	S	S	kS	kS	kS	kS	kS	kS
Der Mittelmeerraum (CY, E, F, GR, I, P, MAL; TR für EU-28)	S	S	S	kS	kS	S	S	S	S
Die Ostseeanrainer (DK, D, EST, LT, LV, PL, SF, S)	S	S	kS	kS	kS	kS	kS	kS	kS
Die Kohäsionsländer (E, GR, P, IRL plus MOE-Staaten plus Türkei)	S	S	S	kS	S	S	S	S	S
Die Transferkoalition der EU-15 (A, B, D, GB, L, NL, S)	S	S	S	S	kS	kS	S	S	kS
Die NATO-Vollmitglieder (11 aus EU-15 plus CZ, EST, H, LT, LV, PL, SK, SLO, plus BUL, ROM)	S/G	S/G	S/G	S/G	S/G	S/G	S/G	S/G	S/G
Das „alte Europa“ (B, D, F) plus die Neutralen (A, IRL, SF, S)	S	S	S	kS	kS	kS	S	S	kS
Summe der kS		4			17			11	
Summe der G		4			9			8	
Summe der S		40			28			34	

Legende: siehe folgende Seite

Nizza-Modell: dreifache Mehrheit: (1) Staaten >50%; (2) Stimmen im Rat: >72,3 in EU-25; >73,9% in EU-27 und EU-28; (3) Bevölkerung: >62%

Konventsmodell: doppelte Mehrheit: (1) Staaten: >50%; Bevölkerung: >60%

Verfassungsmodell: doppelte Mehrheit: (1) Staaten >55% (Mehrheit muss jedoch mehr als 15 Staaten umfassen); Bevölkerung: >65% (Sperrminderheit erfordert aber mindestens 4 Staaten)

S: Sperrminorität

kS: keine Sperrminorität

G: Gestaltungsmehrheit

EU-15: Belgien, Deutschland, Dänemark, Finnland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal, Spanien, Schweden

EU-25: EU-15 plus Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn, Zypern

EU-27: EU-25 plus Bulgarien, Rumänien

EU-28: EU-27 plus Türkei

Länderabkürzungen: B: Belgien; BUL: Bulgarien; CY: Zypern; CZ: Tschechische Republik; D: Deutschland; E: Spanien; EST: Estland; F: Frankreich; GB: Großbritannien; H: Ungarn; I: Italien; Irl: Irland; L: Luxemburg; LT: Lettland; LV: Litauen; MAL: Malta; MOE: mittel- und osteuropäische Staaten; NL: Niederlande; P: Portugal; PL: Polen; ROM: Rumänien; S: Schweden; SF: Finnland; SK: Slowakei; SLO: Slowenien; TR: Türkei

© Janis A. Emmanouilidis