

Die Struktur des Konvents bestimmt das Ergebnis

Gliederung der Arbeitsgruppen

Annette Heuser

In der Erklärung von Laeken wurde ein Ziel definiert, das man jahrzehntelang im Prozess der europäischen Einigung umschiffen hat - die Erarbeitung einer gemeinsamen Verfassung. Wegbereiter hierfür soll der EU-Konvent sein. Sowohl die Generalausprache über die grundsätzlichen Ziele der Union als auch die Debatte über die Aufgabenverteilung haben deutlich gemacht, dass der Konvent dieser Rolle nur gerecht werden kann, wenn er seine Arbeitsstrukturen ausdifferenziert und neu ordnet.

Aus diesem Grund hat das Präsidium zur Vertiefung der bislang geführten Diskussionen und zur Ausarbeitung erster Textdokumente einen Vorschlag zur Einsetzung der folgenden Arbeitsgruppen verabschiedet:

- 1) *Wirtschaftsregierung;*
Leitung: Klaus Hänsch; Arbeitsabschluss bis Oktober 2002.
- 2) *Möglichkeiten der Integration der EU-Grundrechtscharta in die Verträge;*
Leitung: Antonio Vitorino, Abschluss Ende November.
- 3) *Rechtspersönlichkeit der Union;*
Leitung: Giuliano Amato, Abschluss im November.
- 4) *Kontrolle der Anwendung der Prinzipien der Subsidiarität;*
Leitung: Inigo Mendez de Vigo, Abschluss Ende September.
- 5) *Rolle der nationalen Parlamente;*
Leitung: Gisela Stuart, Abschluss bis Oktober / November.
- 6) *Ergänzende Kompetenzen;*
Leitung: Henning Christophersen, Abschluss Ende September.

Angesichts des strikten Zeitdiktats des Konvents - er soll seine Arbeiten bis Mitte 2003 abgeschlossen haben - hängt der erfolgreiche Abschluss der Beratungen wesentlich davon ab, dass die Arbeitsgruppen über einen klar definierten und ergebnisorientierten Zuschnitt verfügen.

Genau diesen Anforderungen genügt die jetzt vorgeschlagene Struktur nicht, denn sie

- weist insgesamt eine Vermischung zwischen inhaltlichen und strukturellen Fragestellungen auf und
- birgt zudem die Gefahr der unnötigen Duplizierung.

Bis auf die Arbeitsgruppen 1) und 2), die sich klar abgrenzen lassen, ist fraglich, wie bei den Arbeitsgruppen 3) bis 6) überhaupt zwischen den einzelnen Bereichen getrennt werden kann. Hier *fehlt eine klare Zielausrichtung*.

Jeder Gliederungsvorschlag wird letztendlich nicht vermeiden können, dass zwischen den einzelnen Arbeitsgruppen thematische Überschneidungen entstehen. Diese können jedoch besser aufgefangen werden, wenn Sicherheit über das Ziel der Arbeiten insgesamt besteht.

Auch die Tatsache, dass zu einem späteren Zeitpunkt weitere Arbeitsgruppen eingesetzt werden sollen, lässt kaum auf eine sachgerechtere Lösung hoffen. Vielmehr könnte dies sogar dazu beitragen, den in den Arbeitsgruppen gefundenen Konsens wieder neu aufzuschnüren. Der enge Zeitplan des Konvents wird jedoch nur wenig Korrekturen zulassen.

Das Präsidium des Konvents hat mit der nun vorgelegten Gliederung versucht, den aktuellen Stand der Debatte im Konvent in der Schwerpunktsetzung der einzelnen Arbeitsgruppen widerzuspiegeln. Dies sollte auch dem Eindruck vorbeugen, dass das Präsidium das Ergebnis der Beratungen insgesamt vorwegnimmt.

Anstatt jedoch eine an den ersten Diskussionseindrücken entlang strukturierte Gliederung festzuschreiben, sollte ausgehend von einem *Dokument, das die konstitutiven Bestandteile eines Grund- oder Verfassungsvertrages benennt*, eine Aufteilung in insgesamt neun Arbeitsgruppen erfolgen:

- I. *Grundrechtscharta und Ziele der EU*
 - Integration der Grundrechtscharta in die Verträge;
 - Neuordnung der Verträge;
 - Rechte und Pflichten der Unionsbürgerschaft;
 - Überlegungen zur Formulierung einer Präambel für einen Grundvertrag / Verfassungsvertrag.
- II. *Rechtspersönlichkeit der EU*
- III. *Balance im Mehrebenensystem der Union*
 - Verhältnis Union – Mitgliedstaaten – Regionen;
 - Regeln und Mechanismen zur Anwendung und Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips.
- IV. *Aufgabenverteilung*
 - beispielsweise wie im Konvents-Spotlight 01/2002 vorgeschlagen nach konstitutionellen Bereichen, ausschließlichen Politiken, gemeinsamen Politiken, ergänzenden Politiken und koordinierten Bereichen.
- V. *Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik*
 - Präzisierung europäischer Handlungsbefugnisse;
 - Effektivierung der Entscheidungsverfahren.
- VI. *Innen- und Justizpolitik*
 - Präzisierung europäischer Handlungsbefugnisse (inkl. Schengen).
- VII. *Institutionelle Reformfordernisse*

Unterarbeitsgruppen zu:

 - Stärkung des Europäischen Parlaments;
 - Arbeitsweise des Rates;
 - Rolle der Kommission;
 - Rolle der nationalen Parlamente.

Die vier Unterarbeitsgruppen werden nach drei Monaten in eine Arbeitsgruppe überführt, die ein Synopsenpapier unter dem Titel "Effektivierung des institutionellen Zusammenspiels auf europäischer Ebene" ausarbeiten könnte.

VIII. Gesetzgebung und Verfahren/Vertragsänderungsverfahren

IX. Wirtschafts- und Finanzverfassung

Diese Gliederung hat im Vergleich zu dem vom Präsidium unterbreiteten Vorschlag den Vorteil, dass

- die Gliederung der Arbeitsgruppen aus dem Ergebnis - nämlich einem Dokument, das den Boden bereitet für einen Verfassungs- oder Grundvertrag - abgeleitet wird. Nur so kann sichergestellt werden, dass am Ende der Konventsberatungen ein in sich schlüssiger Text steht, der die Basis für die nachfolgende Regierungskonferenz bildet.
- dem breiten inhaltlichen Konsens im Plenum des Konvents zur Stärkung der Rolle der EU im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik sowie der Innen- und Justizpolitik Rechnung getragen wird.
- alle Arbeitsgruppen zum gleichen Zeitpunkt ihre Arbeiten aufnehmen (Anfang Juni 2002) und abschließen (Ende Oktober/Anfang November 2002) könnten, um Konsistenz und Transparenz sowohl im Konvent selbst als auch nach Außen zu gewährleisten,
- das Modell trotzdem die Flexibilität bietet zusätzliche Arbeitsgruppen oder Unterarbeitsgruppen einzusetzen, wenn sich zeigt, dass einzelne neue wichtige Fragestellungen im Beratungsprozess auftauchen
- ein arbeitsfähiges Format gewählt worden ist. Ausgehend davon, dass neben den 105 Mitgliedern des Konvents auch deren Stellvertreter von ihrem Recht der gleichberechtigten Partizipation Gebrauch machen werden, würde bei dann insgesamt 207 Konventsmitgliedern jede Gruppe aus 20 bis 25 Mitgliedern bestehen.

Die jetzige Planung sieht vor, die Arbeitsgruppen unter der Leitung einzelner Mitglieder des Präsidiums einzusetzen. Da nun auch die Beitrittsstaaten durch einen Vertreter mit Gaststatus in diesem Gremium vertreten sind, wäre zu empfehlen, Alojz Peterle die Leitung einer Arbeitsgruppe zu übertragen. Dies wäre ein wichtiges Signal an die Beitrittsstaaten, dass sie in alle entscheidenden Abläufe des Konventsprozesses einbezogen werden.

Die Erwartungen an das Reformprogramm, das der Konvent in knapp einem Jahr vorlegen soll, sind hoch. Umso wichtiger ist es daher, von Anfang an eine stringente Arbeitsstruktur festzuschreiben. Diese muss auf einem breiten Konsens im Plenum des Konvents fußen, denn die Arbeitsgruppen sind von zentraler Bedeutung bei der Erarbeitung des Schlussdokumentes, liefern sie doch die einzelnen inhaltlichen Bausteine.

Der Konvent steht nun zum ersten Mal seit seiner Konstituierung vor einer entscheidenden konzeptionellen Weichenstellung. Im Mittelpunkt steht nicht nur die Wahl der Arbeitsmethode, sondern die Entscheidung über die Struktur und den Inhalt der Arbeiten. Das Ergebnis der einzelnen Arbeitsgruppen kann nur so gut sein wie die präzise Definition ihres Arbeitsauftrages. Bleibt es bei einem Ansatz, der auf Beliebigkeit anstatt auf einer klaren Zielsetzung basiert, wird sich dies auch im Ergebnis widerspiegeln. Der Konvent kann die Staats- und Regierungschefs in der nachfolgenden Regierungskonferenz nur mit seinen Vorschlägen überzeugen, wenn er ein einheitliches und in sich schlüssig gegliedertes Konzept präsentiert.