



Wie weiter mit dem europäischen Verfassungsprozess?

Eine erste grüne Analyse der Ergebnisse des EU-Gipfels vom Juni 2007

von Marc-Oliver Pahl, kooptiertes Mitglied der BAG Europa

I. Substanz der Europäischen Verfassung in den EU-Vertrag gerettet

Ein Großteil der Fortschritte, die die europäische Verfassung für Europa bringen sollte, wird sich voraussichtlich in einem zukünftigen „Europäischen Reformvertrag“ wiederfinden. Der vom EU-Gipfel in der Nacht vom 22. auf den 23. Juni verabschiedete „Entwurf des Mandats für die Regierungskonferenz“ sieht grundsätzlich vor, dass die Neuerungen der Verfassung in die bisherigen Gründungsverträge, den EU-Vertrag und den EG-Vertrag, übernommen werden.

Damit werden viele aus grüner Sicht wichtige Reformen umgesetzt. Nennen möchte ich hier folgende:

1. Die **Grundrechtscharta** wird rechtsverbindlich (außer im Vereinigten Königreich).
2. Die EU wird in Zukunft mit einer Stimme in außenpolitischen Fragen sprechen: Der Name wurde zwar von „europäischer Außenminister“ in **„Hoher Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik“** abgeändert, das politische Gewicht dieses Amtes wurde aber trotz Widerstände aus Großbritannien nicht verringert.
3. Das **Europäische Parlament** wird in Zukunft bei fast allen Gesetzen zusammen mit dem Rat entscheiden, der Rat wird dabei in mehr Bereichen als bisher mit **qualifizierter Mehrheit** beschließen. Damit werden die demokratische Legitimation und die Handlungsfähigkeit der EU-Gesetzgebung deutlich verbessert.
4. Der **Präsident der Europäischen Kommission** wird in Zukunft vom Europäischen Parlament gewählt. Damit werden die Europawahlen aufgewertet und die Europäische Kommission stärker hin zu einer europäischen Regierung entwickelt.
5. Die EU enthält eine **einheitliche Rechtspersönlichkeit**, wodurch ihre Handlungsfähigkeit nach innen und außen gestärkt wird.
6. **Eine Million EU-Bürgerinnen und -Bürger** können zukünftig über eine sogenannte **„Bürgerinitiative“** die Kommission zu Gesetzesvorschlägen auffordern, womit zum ersten Mal partizipativ-demokratische Experimente in der EU möglich werden.

II. Verzicht auf europäische Symbolik und Vertragstransparenz

Erkauft wurde diese Rettung der Substanz der Verfassung mit einem Verzicht auf europäische Symbolik und Vertragstransparenz. Statt eines einheitlichen Grundlegendokuments mit dem Namen „Vertrag über eine Verfassung für Europa“ soll es in Zukunft weiterhin zwei Verträge geben: Der reformierte „EU-Vertrag“ soll die allgemeinen Bestimmungen enthalten, der in „Vertrag über die Arbeitsweise der Union“ umbenannte bisherige EG-Vertrag soll die Einzelheiten enthalten. Auf klarere Begriffe wie „Europäische Gesetze und Rahmengesetze“ statt „EU-Verordnungen und -Richtlinien“ wurde verzichtet, weil einige Regierungen der Ansicht waren, solche Begriffe würden zu einer europäischen Staatlichkeit führen. Aus dem gleichen Grund wurde auch die Aufnahme von Flagge und Hymne in den Vertragstext gestrichen. Der Artikel über den Vorrang des Unionsrechts soll ebenfalls gestrichen werden, in einer Erklärung zum Vertrag soll stattdessen darauf

verwiesen werden, dass eben dieser Vorrang schon seit langem ständiger Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs entspricht.

Diese Änderungen sind zwar einerseits aus grüner Sicht zu bedauern. Denn die vom europäischen Verfassungskonvent vorgeschlagenen neuen Bezeichnungen und der einheitliche Text hätten den europäischen Bürgerinnen und Bürgern klar gemacht, was die Europäische Union schon lange ist: Ein europäisches Gemeinwesen, das in vielen Lebensbereichen unmittelbare Rechte und Pflichten für die Bürgerinnen und Bürger begründet, in seinen Kompetenzbereichen gegenüber dem Recht der europäischen Staaten Vorrang genießt und dadurch sehr mächtig ist. Und es ist Grundlage einer demokratischen Ordnung, dass die Bürgerinnen und Bürger sich über den Charakter des Gemeinwesens, dem sie unterworfen sind, bewusst werden können!

Andererseits muss man aber auch anerkennen, dass diese formell gravierenden Umstellungen möglicherweise der einzige realistische Ansatz sind, um die Bürgerinnen und Bürger in den verfassungsskeptischen Mitgliedstaaten für das Reformprojekt zu gewinnen. Insbesondere den Bürgerinnen und Bürgern in Frankreich und den Niederlanden muss vermutlich in der Tat etwas optisch deutlich anderes als die abgelehnte Verfassung präsentiert werden, um zu zeigen, dass aus den negativen Referenden Konsequenzen gezogen wurden. Auch die Regierungen im Vereinigten Königreich, in Polen und Tschechien dürften auf andere Weise kaum ins Boot zu holen gewesen sein.

Schließlich kann man der Aufteilung in zwei Verträge (und die beigefügte Grundrechtscharta) auch etwas Positives abgewinnen: Die Durchführungsbestimmungen werden deutlich von den grundlegenden Vorschriften getrennt, **der reformierte EU-Vertrag wird letztlich einer Verfassung ähnlicher sehen als der bisherige Verfassungstext**. Durch die Zweiteilung wird es in der Zukunft auch einfacher sein als bei einem einheitlichen Text, für die Änderung der Durchführungsvorschriften einen Übergang von der Einstimmigkeit zur qualifizierten Mehrheit zu erreichen.

III. Einige Wehrmutstropfen des „Reformvertrags“

Neben dem schon angesprochenen Verzicht auf Verfassungssymbolik und Vertragstransparenz sind vor allem folgende Beschlüsse des Europäischen Rates schmerzhaft:

Die Verschiebung der Ratsabstimmungen mit „**doppelter Mehrheit**“ auf das Jahr 2017 verknüpft mit allerlei zusätzlichen Sonderregeln für Verzögerungsmechanismen führt dazu, dass die Beschlussfassungsregeln im Rat weitere zehn Jahre intransparent und demokratisch schwer begründbar bleiben. Zudem dürfte dieses sehr weitgehende Eingeständnis an die Kaczynski-Brüder andere dazu ermuntern, im Rahmen der Regierungskonferenz oder zukünftiger anderer Entscheidungen, bei denen Einstimmigkeit gilt, ebenfalls Erpressungsstrategien zu fahren. Angela Merkel hätte hier vielleicht noch mutiger sein sollen und die Einberufung der Regierungskonferenz ohne polnische Zustimmung zur Abstimmung stellen sollen. Andererseits wäre bei einer Einberufung der Regierungskonferenz ohne polnische Zustimmung die Gefahr des Scheiterns der Konferenz nicht unerheblich gewesen. Denn für den Abschluss der Regierungskonferenz ist nach den bisherigen Regeln Einstimmigkeit unumgänglich.

Die Bedeutung der Abstimmungsregeln im Rat sollte aber nicht überschätzt werden. Viel wichtiger als die Stimmenverteilung im Rat ist der Übergang von der Einstimmigkeit zu Mehrheitsentscheidungen (verbunden mit der Mitentscheidung des Europäischen Parlaments). Und hier wird der Reformvertrag einige Fortschritte bringen (z.B. in der Agrarpolitik).

Gegenüber der Verfassung wird es im Reformvertrag aber einige Einschränkungen bei der Ausübung der zukünftig ebenfalls in der Regel mit qualifizierter Mehrheit zu nutzenden Kompetenzen in der **Innen- und Justizpolitik** geben. Insbesondere das Vereinigte

Königreich drängte hier auf Änderungen, die zum Teil für alle Mitgliedstaaten gelten werden, zum Teil nur für das Vereinigte Königreich (Opt-Out).

Das politisch wichtigste Opt-Out des Reformvertrags ist das **weitgehende Opt-Out des Vereinigten Königreichs aus der Rechtsverbindlichkeit der Grundrechtscharta**. Diese wird in Großbritannien nur eingeschränkt gelten. Für Europa als Ganzes ist diese Regelung aber weit weniger schmerzhaft als für die Bürgerinnen und Bürger des Vereinigten Königreichs. Wäre Tony Blair nach diesem Gipfel nicht ohnehin zurückgetreten, hätte dieses Opt-Out eine gute Grundlage für eine „Britische Bürger gegen Tony-Blair“-Kampagne abgegeben...

Die Bestimmungen zur **Erweiterung** wurden durch einen Verweis auf die Aufnahmekriterien des Europäischen Rats und eine stärkere Einbeziehung der nationalen Parlamente ergänzt. Ob diese Ergänzungen, wie von den Urhebern angestrebt, einen türkischen EU-Beitritt in relevantem Maße zusätzlich erschweren, darf bezweifelt werden.

IV. Einige (unerwartete) Vorzüge

Die Verfassung sah vor, dass die EU als eines ihrer zentralen Ziele einen **Binnenmarkt „mit freiem und unverfälschten Wettbewerb“** anstrebt. Dieser Zusatz, der in der Verfassungsdebatte von vielen Linken und Globalisierungskritikern (z.B. ATTAC), aber auch von Grünen gebrandmarkt wurde, wird - offenbar unter anderen auf Initiative des neuen französischen Präsidenten Sarkozy - im Reformvertrag gestrichen. Ein wichtiger linker Kritikpunkt ist damit entfallen. Aus grüner Sicht ist diese Streichung ebenfalls zu begrüßen, auch wenn man von der Streichung einer solchen mehr deklaratorischen Passage keine erhebliche Änderung des Selbstverständnisses der EU erwarten sollte. Zu einer sonstigen Stärkung des Sozialen im Vertragstext – diskutiert wurde im Vorfeld über ein neues Sozialprotokoll – ist es allerdings nicht gekommen. Es ist zu vermuten, dass einige Regierungen, z.B. aus dem Vereinigten Königreich und Tschechien, dieses vehement abgelehnt haben.

Auf niederländischen Druck hin wurde vereinbart, dass der mitgliedstaatliche, regionale und lokale Spielraum bei sogenannten **„Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“ (Daseinsvorsorge)** in Zukunft größer wird. Angesichts verbreiteter grüner Kritik an zu weitgehenden Eingriffen der europäischen Ebene in die Daseinsvorsorgeaktivitäten insbesondere der Kommunen ist diese Änderung aus grüner Sicht zu begrüßen.

Im Vorfeld des EU-Gipfels wurde auch über eine Stärkung der **Klimaschutz- und Energiebestimmungen** des Vertrags gesprochen. Vereinbart wurden am Ende aber nur ein paar warme Worte zur Bedeutung des internationalen Klimaschutzes und zur Energiesolidarität (letzteres auf polnischen Wunsch). Immerhin bleibt es aber bei der schon in der Verfassung vorgesehenen neuen EU-Kompetenz für Energie. Der Euratom-Vertrag bleibt auch in der neuen Konstruktion der Verträge außerhalb des Systems der beiden Grundlagenverträge der Europäischen Union.

V. Wie weiter?

1. Zunächst stellt sich die Frage, ob **in der Regierungskonferenz noch punktuelle Änderungen** in Bereichen **möglich** sind, die für die Grünen wichtig sind. Da das vom Gipfel beschlossene Regierungskonferenzmandat als abschließend bezeichnet wird und die Regierungskonferenz schon Ende 2007 abgeschlossen sein soll, wird es sehr schwer werden, noch neue Punkte erfolgreich auf die Tagesordnung zu setzen.

Bei einem einzigen für die Grünen wichtigen Punkt erscheint es mir wert, einen Versuch zu starten: Bei der Regelung des Art. I-44 Abs. Unterabs. 2 der Verfassung, in dem die Mitgliedstaaten sich verpflichten, ihre militärischen Fähigkeiten schrittweise zu verbessern. Bei den sowieso anstehenden **Arbeiten an den Artikeln zur Außen- und Sicherheitspolitik** könnte eine redaktionelle Änderung dieser Passage vielleicht noch gelingen, z.B. über gleichgerichtete Initiativen der grünen Fraktionen in EP und in den

nationalen Parlamenten sowie der Grünen in Regierungsverantwortung (insbesondere in Finnland, Tschechien, Italien und Irland).

Weitere wünschenswerte Änderungen z.B. im Bereich **Soziales/Wirtschaft** (u.a. gemeinsame Mindestregeln für Unternehmenssteuern) und **Klima/Umwelt** (z.B. Übergang zur qualifizierten Mehrheit bei Umweltsteuern) scheinen angesichts der oben geschilderten Rahmenbedingungen nicht durchsetzbar.

2. Sollte das Ergebnis der Regierungskonferenz weitgehend dem bereits sehr detaillierten Mandat entsprechen, ist aus meiner Sicht nur eine **grüne Zustimmung zu dem Reformvertrag folgerichtig**. Die Substanz der Verfassung, die die deutschen und europäischen Grünen mit angestoßen und erarbeitet haben, wird in den Reformvertrag übernommen sein. Die punktuellen Wehrmutstropfen werden die Einschätzung des Reformvertrags nicht entscheidend trüben. Hinzukommt: Bei den gegebenen Einstimmigkeitsregeln wird auf absehbare Zeit nichts Besseres zu bekommen sein.

3. Die entscheidende Frage, die sich abschließend stellt, ist die Frage danach, **wie erreicht werden kann, dass der Reformvertrag im Gegensatz zur Verfassung wirklich in Kraft treten kann**. Dazu ist nach den geltenden Verträgen eine **Ratifizierung in allen 27 Mitgliedstaaten** entsprechend der jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften notwendig. Derzeit sieht es so aus, als ob in den meisten Mitgliedstaaten eine Ratifizierung durch die Parlamente erfolgen könnte. In Irland und Dänemark dürften jedoch Referenden notwendig werden. Eventuell wird es auch in anderen Mitgliedstaaten rechtlichen oder politischen Druck geben, Referenden abzuhalten.

Nach den Gipfelbeschlüssen wird angestrebt, dass die **Regierungskonferenz** bereits im Juli beginnt und spätestens Ende 2007 beendet wird. **Bis zu den Europawahlen im Juni 2009 sollen dann die nationalen Ratifizierungen abgeschlossen sein**, so dass der neue Vertrag noch vor den Wahlen in Kraft tritt.

Dieser **Zeitplan ist sehr, sehr ambitioniert**. Die Umgestaltung der Verfassung in einen Vertrag zur Änderung der bestehenden Verträge sowie die Einarbeitung der auf dem aktuellen Gipfel beschlossenen zusätzlichen Änderungen und Ergänzungen macht umfangreiche rechtliche Arbeiten nötig. Und häufig liegt im rechtlichen Detail eine politische Frage, der Sprengkraft man zunächst übersehen hat!

Sollte aber der endgültige Vertragstext, der in die nationalen Zustimmungsprozesse gegeben wird, nicht vor Mitte 2008 vorliegen, erscheint eine **Ratifizierung durch alle 27 Mitgliedstaaten vor Juni 2009 illusorisch**. In einigen Mitgliedstaaten sind komplizierte Zustimmungsverfahren zu beachten, in Belgien z.B. müssen nicht nur die beiden nationalen Parlamentskammern, sondern auch die regionalen Parlamente zustimmen. Auch politisch wird der Reformvertrag sicherlich nicht in allen Parlamenten ohne Diskussion durchgewunken werden. Immerhin stellt der „Reformvertrag“ faktisch und rechtlich die bisher wichtigste Änderung der europäischen Verträge da. Eine Ratifikation eines Änderungsvertrages innerhalb von einem Jahr nach Unterzeichnung des endgültigen Texts ist in den letzten 15 Jahren nie gelungen, selbst bei politisch weniger wichtigen Verträgen und nur zwölf bzw. 15 Mitgliedstaaten hat es über eineinhalb Jahre gedauert.

Schließlich möchte ich darauf hinweisen, dass die **Zustimmung aller mitgliedstaatlichen Regierungen am Ende der Regierungskonferenz keinesfalls sicher bedeutet, dass auch das Zustimmungs- und Ratifizierungsverfahren reibungslos klappt**. Einige nationale Regierungen haben keine oder fragile Mehrheiten im Parlament, Regierungen und Parlamentsmehrheiten können im Laufe des Ratifizierungsprozesses wechseln. Auf die wahrscheinlich 2 plus x nationalen Referenden wurde bereits hingewiesen. Auch hier bestehen erhebliche Risiken. Immerhin haben die Dänen bekanntlich in einem ersten Referendum den Maastricht-Vertrag, die Iren den Nizza-Vertrag abgelehnt.

Was kann man machen, um nach allen den langen Diskussionen über die Verfassung und den Reformvertrag nicht doch wieder mit leeren Händen dazustehen?

Der Reformvertrag, die Europäische Union, ist ein gemeinsames europäisches Projekt, ein Projekt für ganz Europa. Soll, darf dieses Projekt allein dem dänischen oder dem irischen Volk, dem polnischen oder dem deutschen Parlament etc. überlassen werden, die sich bei ihren Entscheidungen naturgemäß an nationalen Gesichtspunkten orientieren? Oder muss es zusätzlich einen **europäischen Legitimationsstrang** geben, der die grobe politische Richtung auch für die natürlich weiterhin notwendigen nationalen Zustimmungsverfahren vorgibt?

Ein **europaweites konsultatives Referendum parallel zu den Europawahlen im Juni 2009** könnte einer solchen europäischen Perspektive zum Durchbruch verhelfen. Bei einer überzeugenden Mehrheit für einen europäischen Reformvertrag erscheint es viel wahrscheinlicher, dass auch in Mitgliedstaaten mit vielen europaskeptischen Bürgerinnen und Bürgern die Ratifizierung gelingt. Alle europäischen Bürgerinnen und Bürgern hätten die Chance, sich unmittelbar zum Reformvertrag zu äußern. Die Europawahlen 2009 bekämen einen ganz anderen Stellenwert.

Die **Einzelheiten** zum Ablauf und zur Bewertung eines solchen europaweiten konsultativen Referendums könnten **zusammen mit den Regeln für die Europawahlen 2009** vereinbart und ratifiziert werden.

Natürlich wäre ein solches europaweites Referendum auch mit Risiken verbunden: Ein negatives Ergebnis in einzelnen Mitgliedstaaten könnte negative Folgen für den weiteren Ratifizierungsprozess haben. Doch erscheinen mir diese Risiken im Vergleich zu den Risiken des herkömmlichen Ratifizierungsverfahrens klein und zu den Vorzügen der Einbeziehung aller europäischen Bürgerinnen und Bürger klein!

Die Frage eines ergänzenden europaweiten konsultativen Referendums bedarf aber sicherlich noch weiterer Diskussionen im Kreise der deutschen und europäischen Grünen!