

Informationen zur Europäischen Verfassung



Ausgabe 03/2003

An der Präambel darf die Regierungskonferenz nicht scheitern

Unglaublich aber wahr, die in der Präambel des Entwurfs eines Vertrages über eine Verfassung für Europa vom 18. Juli 2003 (Verfassungsentwurf) unterbliebene Erwähnung des Christentums war zu Beginn der Regierungskonferenz in Rom einer der Hauptstreitpunkte, neben den Fragen um die Zusammensetzung der Kommission und der Stimmengewichtung bei Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat. Unnachgiebig aber bislang ohne Erfolg kämpft Polens Ministerpräsident Miller neben den Vertretern anderer Staaten für einen Gottesbezug in der Präambel der Europäischen Verfassung. Zuvor holte er sich mit einer Audienz beim Papst die Rückendeckung des kirchlichen Oberhaupt der Welt. Dem entgegen steht Frankreichs Überzeugung von einer strikten Trennung von Staat und Kirche. Der Streit liegt somit auf der Hand. Schon der Vater "des Verfassungsentwurfs" Giscard d'Estaing wurde von einer polnischen Journalistin mit der Aussage provoziert, er werde in

Polen mit dem russischen Astronauten Gagarin verglichen, der aus dem Weltraum mit dem berühmten Satz zurück gekommen sei, er habe dort oben Gott nicht gefunden.

Doch ist nicht die Gelassenheit des Bundeskanzlers Gerhard Schröder, der mit der Erwähnung des Christentums in der Präambel "kein Problem" hat, genau die richtige Reaktion auf das derzeitige Schattenboxen? Bei Lichte betrachtet kann der Glaube an Gott nicht als Charakteristikum aller Europäer angesehen werden. Doch die Europäische Verfassung soll eine Verfassung aller Unionsbürger sein, ob gläubig oder atheistisch, ob Frau oder Mann. Der Streit um den Gottesbezug in der Präambel ist damit zwar kompliziert, aber nicht so entscheidend wie die Sicherung der Funktionsfähigkeit der Europäischen Union nach der Ost-Erweiterung im Jahr 2004. Eine Präambelanalyse ist daher zwar ein sekundäres aber interessantes Thema. Aufgabe einer Präambel ist es, den Leser in

das Regelwerk einzustimmen und die Befindlichkeit des Verfassungsgebers zu skizzieren. Doch als Einstimmung in das Regelwerk eignet sich die Präambel des Verfassungsentwurfs nicht. Vielmehr erinnert sie an einen völkerrechtlichen Vertrag. Die Länge und der fehlende Bezug zum Volk wirken wenig ansprechend. Demgegenüber ist die Präambel der US-amerikanischen Verfassung geradezu vorbildlich. Sie besteht aus nur einem kurzen Satz, der mit den Worten beginnt: "Wir, das Volk der Vereinigten Staaten" und endet mit "erlassen diese Verfassung für die Vereinigten Staaten von Amerika."

Vergleicht man die Präambel des Verfassungsentwurfs mit der des vorhergehenden Vertrags von Nizza so wird man enttäuscht. Dort waren noch Handlungsziele zu finden, wie die Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion, die Einführung einer Unionsbürgerschaft, die Einführung einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik oder der

Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Vieles von dem wurde bis heute verwirklicht. Die Präambel des Verfassungsentwurfs hingegen enthält keine dieser Ziele.

Autor: Georg-Kristian Kamfner
Aber Skizze der Befindlichkeit des Verfassungsgebers ist die Präambel sehr wohl. Da die Konventsmitglieder einen gemeinsamen Wunsch hatten, nämlich Väter und Mütter einer Verfassung zu werden, stimm-

ten sie dem von Giscard d'Estaing stammenden Präambeltext am Ende schnell zu. Der mächtige Konventspräsident Giscard genoss es dabei der Präambel und damit der zukünftigen Verfassung aller Europäer ein Zitat des griechischen Geschichtsschreibers Thukydides aus dem Jahr 431 v. Chr. vorweg zu stellen: Die Verfassung, die wir haben... heißt Demokratie, weil der Staat nicht auf wenige Bürger, sondern auf

die Mehrheit ausgerichtet ist. (Thukydides II, 37)
Nicht zufällig war damit die Brücke geschlagen zu dem am Ende der Konventsarbeit unter griechischer Präsidentschaft tagenden Europäischen Rats. Unerwähnt ließ Giscard d'Estaing bei der feierlichen Überreichung des Verfassungsentwurfes in Thessaloniki, dass im Jahr 431 v. Chr. Griechenland drei Millionen Einwohner hatte - davon eine Millionen Sklaven.

Grundrechtsschutz in der Europäischen Union

Die Grundrechtecharta und der Verfassungsvertrag

Seit den Ursprüngen der abendländischen Kultur in der frühen Neuzeit befasst sich der Mensch mit der Frage, wie individuelle Freiheit und politische Ordnung miteinander in Einklang zu bringen, wie Würde und Freiheit des Einzelnen vor willkürlicher (staatlicher) Gewalt zu schützen sind. Als Ergebnis vor allem von revolutionären Entwicklungen entstanden die Grundrechte, also in der Verfassung festgeschriebene Rechte, die Freiräume für die Bürger festlegen, in die der Staat in der Regel nicht eingreifen darf. Hierzu zählen z.B. das Eigentumsrecht, das Recht auf Privatsphäre sowie die Meinungs-, Presse- und Versammlungsfreiheit.

Im Frühstadium der europäischen Integration ging man davon aus, dass für den Grundrechtsschutz nur die Mitgliedstaaten zuständig seien. Des-

wegen war in den Verträgen auch weder ein ausdrücklicher Grundrechtskatalog enthalten noch eine gerichtliche Kontrolle der Gemeinschaftsorgane vorgesehen. Doch zeigten sich mit fortschreitender Integration empfindliche Schutzlücken für die Bürger. Die Gemeinschaft hatte immer mehr Befugnisse und konnte in bestimmten Bereichen unmittelbar geltendes Recht setzen, das dem nationalen Recht vorging. Damit waren die Mitgliedstaaten selbst nicht mehr in der Lage, den Grundrechtsschutz für ihre Bürger sicherzustellen.

In der Folge entwickelte der Europäische Gerichtshof (EuGH) zum Grundrechtsschutz eine immer umfassendere Rechtsprechung. Da er sich dabei nicht unmittelbar auf geschriebenes Recht stützen konnte, musste er Grundrechte "erfinden"; diese leitete er aus den

Verfassungen der Mitgliedstaaten und aus der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) ab. Doch wurde mit der Zeit immer deutlicher, dass ein Grundrechtsschutz, der allein auf der Rechtsprechung eines Gerichts aufbaut, den wachsenden Herausforderungen nicht gerecht werden konnte. Deswegen stimmten, nachdem ein Grundrechtskatalog schon seit 25 Jahren von verschiedenster Seite gefordert worden war, die EU-Mitgliedstaaten 1999 der deutschen Initiative zur Erarbeitung einer Grundrechtecharta zu. Mit ihr sollten alle Grundrechte, die die Gemeinschaftsgewalt binden, ausdrücklich verankert und für jeden nachlesbar gemacht werden.

So wurde der Grundrechte-Konvent eingesetzt, der unter dem Vorsitz des ehemaligen deutschen Bundespräsidenten Roman Herzog von Dezember

1999 bis Dezember 2000 tagte. Dieser erste Konvent der EU-Geschichte bestand aus 62 Mitgliedern: je einem Beauftragten der Staats- und Regierungschefs, dem Kommissionspräsident sowie Mitgliedern des Europäischen Parlaments und der nationalen Parliamente. Im Oktober 2000 legte der Konvent die EU-Grundrechtecharta vor, die dann im Dezember 2000 auf dem Gipfel von Nizza von den Staats- und Regierungschefs angenommen und feierlich proklamiert wurde. Da man sich aber nicht über ihre Rechtsverbindlichkeit einigen konnte, blieb sie formal unverbindlich. Das bedeutet, dass auf ihrer Grundlage keine Urteile gesprochen werden können. Trotzdem entfaltet sie Wirkungen: So zieht der EuGH sie als Interpretationshilfe heran und die Kommission prüft ihr Handeln vorbeugend am Maßstab der Charta.

Mit der europäischen Verfassung wird im Bereich "Grundrechte" ein wahrer Quantensprung vollzogen, denn mit ihr wird die Grundrechtecharta nun endlich rechtlich in Kraft gesetzt. Die Grundrechte werden rechtsverbindlich und können von den Bürgern eingeklagt werden. Zum ersten Mal

verfügt die Union über einen geschriebenen und verbindlichen Grundrechtskatalog. Er macht deutlich, dass die Union schon lange nicht mehr allein eine Wirtschaftsgemeinschaft, sondern auch eine Wertegemeinschaft ist. Durch das klare Bekenntnis zu Grundrechten zeigt sich, dass letztlich der Mensch, seine Würde, seine Freiheit und die Verbesserung seiner Lebensbedingungen grundlegender Zweck jedes Staates und auch der Union sein müssen. Dass mit der Verabschiedung des Verfassungsvertrags jeder Bürger nachlesen kann, welche Rechte er gegenüber der Union hat, ist ein längst überfälliger Schritt und trägt zu mehr Transparenz und Akzeptanz der EU bei. Dennoch bleibt der Verfassungsentwurf leider auf halbem Wege stehen. So ist zu bemängeln, dass die Platzierung der Charta ihrer Bedeutung nicht gerecht wird. Angemessen wäre es gewesen, die Charta ganz an den Anfang der Verfassung zu stellen, um damit zum Ausdruck zu bringen, dass die in der Charta verkörperten Werte das Fundament der Union darstellen. Auch hätte sich die Präambel der Charta gut als Präambel für die gesamte Verfassung geeignet.

Nun ist die Charta quasi als Anhängsel der "eigentlichen" Verfassung zwischen dieser und dem Teil III eingequetscht. Zudem wurde versäumt, eine Grundrechtsklage zu schaffen. Mit dieser hätte der Bürger bei einer Verletzung seiner Grundrechte durch ein EU-Organ in einem eigens dafür geschaffenen Verfahren auf europäischer Ebene klagen können. Der Bürger ist natürlich nicht rechtsschutzlos. Doch muss er bei Grundrechtsverletzungen den nationalen Instanzenweg beschreiten und auf eine sogenannte "Richtervorlage" hinwirken, mit der sein Fall zur Entscheidung an den EuGH weitergeleitet wird. Dies ist unbefriedigend; die Einführung einer (direkten) Grundrechtsklage zum EuGH hätte einen weiteren Schritt auf dem Weg bedeutet, die EU dem Bürger näherzubringen und sie unmittelbar (positiv) erfahrbar zu machen. Insgesamt bleibt festzuhalten, dass - auch wenn weitergehende Schritte wünschenswert - die Einbindung der Grundrechtecharta in die europäische Verfassung sehr zu begrüßen ist und einen gewaltigen Sprung gegenüber der gegenwärtigen Rechtslage darstellt.

Beginn der EU-Regierungskonferenz: Die Büchse der Pandora ist geöffnet

Am 4. Oktober wurde in Rom die Regierungskonferenz offiziell eröffnet. Ihr Ziel ist es, die

Positionen der Staaten zum Konventsentwurf einander so weit anzunähern, dass am Ende alle

dem Paket zustimmen können. Erst dann kann der Ratifizierungsprozess beginnen und die

europäische Verfassung in Kraft treten.

Allerdings stellt sich die Frage, ob der vorgesehene Zeitplan bis Dezember überhaupt eingehalten werden kann. Denn die Diskussionen der vergangenen Monate lassen befürchten, dass die Verhandlungen äußerst schwierig sein werden. Während die sechs Gründerstaaten der EU (Deutschland, Frankreich, Italien, Belgien, Luxemburg und die Niederlande) den Konventsentwurf bis auf kleine redaktionelle Änderungen so belassen wollen wie er ist, beharrt eine Gruppe von 19 Staaten - darunter alle Beitrittsländer - auf Nachbesserungen. Hauptsächlich geht es dabei um drei Streitpunkte:

1. Die Zusammensetzung der Kommission

Der Vertrag von Nizza sieht vor, dass jedes Mitgliedsland in Zukunft einen Kommissar stellen soll. Doch bei einer EU der 25 und mehr Mitglieder wäre eine solche Kommission handlungsunfähig. Deshalb schlägt der Konventsentwurf vor, neben den 15 Kommissaren so genannte "Juniorkommissare" zu schaffen. Letztere besäßen zwar Mitspracherecht, wären aber nicht stimmberechtigt. Und damit kein Land benachteiligt wird, soll alle fünf Jahre rotiert werden. Dieser Vorschlag geht vor

Autorin: Ann-Kathrin Fischer

allem den kleinen und mittleren Mitgliedstaaten - allen voran Österreich und Polen - gegen den Strich, denn sie befürchten, von den "Großen" dominiert zu werden. Auch der Kommissionspräsident sprach sich gegen eine solche Regelung aus, da er eine "Zweiklassen-Gesellschaft" innerhalb der Kommission verhindern möchte.

2. Der EU-Präsident

Zurzeit wechselt die EU-Ratspräsidentschaft im halbjährlichen Rhythmus. Diese Rotation ist mit viel Aufwand verbunden. Deshalb sieht der Konventsentwurf vor, die mit dem Ratsvorsitz verbundenen Aufgaben einem EU-Präsidenten zu übertragen. Doch die Kritiker - dazu zählen Tschechien, Slowakei, Ungarn und Polen - befürchten, dass der EU-Präsident dem Kommissionspräsidenten und dem neuen EU-Außenminister Konkurrenz machen könnte. Sie plädieren deshalb dafür, die Rotation beizubehalten.

3. Die Stimmengewichtung im Ministerrat

Um die unterschiedliche Größe der Mitgliedsländer bei Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit zu berücksichtigen, werden die Stimmen nach einem komplizierten Schlüssel gewichtet. Diese Stimmengewichtung muss vereinfacht werden. Als Lösung

schlägt der Konvent vor, dass für eine qualifizierte Mehrheit das "Ja" der Mehrheit der Mitgliedstaaten genügt, wenn diese Mehrheit gleichzeitig mindestens 60% der EU-Bevölkerung repräsentiert. Doch Spanien und Polen sind gegen eine solche Regelung, da diese sie schlechter stellt als die gegenwärtige. Bei dieser haben sie nur zwei Stimmenanteile weniger als Deutschland, obwohl Deutschland doppelt so viele Einwohner hat wie sie.

Die vielen gegensätzlichen Positionen machen eine Einigung schwierig und man wird sich auf lange und harte Verhandlungen einstellen müssen. Insbesondere da die Beitrittsländer das erste Mal an solchen Verhandlungen teilnehmen und die anderen gründlich "aufmischen" könnten. Aber dass der Konventsentwurf aufgeschnürt werden wird, gilt als ausgemacht. Fragt sich nur, wie man ihn wieder zusammengebunden bekommt. Das übliche Geschacher hat auf jeden Fall bereits begonnen - nur ist es diesmal ein Spiel mit 10 Unbekannten. Bis Ende November sind neun Verhandlungsrunden geplant. Doch Außenminister Fischer befürchtet, dass man sich - wie üblich - trotzdem erst auf dem letzten Treffen, am letzten Tag, in der letzten Stunde einigen wird.

Impressum:

Deutscher Bundesjugendring, Mühlendamm 3, 10178 Berlin, Telefon 030/400 404-00, Fax 030/400 404-22, E-Mail: info@dbjr.de
 Verantwortlich für den Inhalt: Gunda Voigts
 Redaktion und Layout: Jochen Rummenholler, Wolfgang Peschel, Monica Stutterheim
 Texte von: Georg-Kristian Kampfer, Stephan Korte, Ann-Kathrin Fischer

28. Oktober 2003