



Europäisches Parlament in Brüssel.

Eine Verfassung für Europa

Chancen und Hindernisse für den deutschen EU-Ratsvorsitz im Ratifikationsprozess des Verfassungsvertrags für die Europäische Union.

Nach dem negativen Ergebnis der Volksabstimmungen in Frankreich und den Niederlanden steckt der Ratifikationsprozess des Verfassungsvertrags für die Europäische Union (Verfassung für Europa/VVE) in einer tiefen Krise. Groß sind dennoch die Hoffnungen, dass die deutsche Ratspräsidentschaft unter der Führung von Bundeskanzlerin Angela Merkel die Weichen für einen Ausweg aus dieser Krise stellen kann. Die hoffnungsvolle Stimmung, die der deutsche Vorsitz erzeugt hat, ergibt sich in erster Linie aus der traditionell erfolgreichen Rolle Deutschlands bei der Weiterentwicklung der europäischen Integration. Wenngleich die Übernahme des Ratsvorsitzes allein nie ausgereicht hat, um die EU aus einer Krise zu führen, wurden unter deutscher Führung oft wichtige Schritte für die weitere Integration eingeleitet. Mit ihrem ersten, gelunge-

nen Auftritt auf der europäischen Bühne, als sie Ende 2005 am Europäischen Rat einen Kompromiss für das EU-Budget der kommenden Jahre ermöglichte, hat Merkel auch selbst die Hoffnung geweckt, dass sie bei der schwierigen Aufgabe, einen Weg aus der verfahrenen Verfassungsdebatte zu finden, reüssieren kann.¹ Positiv ist weiters, dass keine terminlich vorgegebenen wichtigen Entscheidungen wie der Finanzrahmen oder EU-Beitritte bevorstehen, sodass sich der Vorsitz auf die Zukunft des Verfassungsvertrags konzentrieren kann.

Dabei kann er auf die Vorarbeiten der Europäischen Räte im Juni 2005 und Juni 2006 aufbauen. Nach dem französischen „Non“ und dem niederländischen „Nee“ erklärten einige Mitgliedstaaten beim Europäischen Rat am 16./17. Juni 2005, ihren Ratifikationsprozess für unbestimmte Zeit auszuset-

zen. Eine „Nachdenkpause“ wurde vereinbart. Im ersten Halbjahr 2006 sollte die Frage der Ratifizierung des Verfassungsvertrags wieder aufgegriffen werden, um eine Bewertung aller einzelstaatlichen, im Verlauf der Reflexionsphase geführten Diskussionen vorzunehmen und den weiteren Fortgang des Ratifizierungsprozesses zu vereinbaren. Unter österreichischem Ratsvorsitz wurde am 15. und 16. Juni 2006 vom Europäischen Rat beschlossen, für die weiteren Arbeiten einen zweigleisigen Ansatz zu wählen: Zum einen sollten die Möglichkeiten, die die derzeitigen Verträge bieten, bestmöglich ausgeschöpft werden, um die von den Bürgern erwarteten konkreten Ergebnisse zu erzielen. Zum anderen erhielt der deutsche Vorsitz den Auftrag, beim Europäischen Rat in der ersten Jahreshälfte 2007 einen Bericht vorzulegen, der – gestützt auf ausführliche Konsul-

Foto: Eu



Plenarsaal des Europäischen Parlaments in Strassburg.

tationen mit den Mitgliedstaaten – eine Bewertung des Stands der Beratungen über den Verfassungsvertrag enthält und mögliche künftige Entwicklungen aufzeigt. Der Europäische Rat wird diesen Bericht prüfen. Die Ergebnisse werden die Grundlage für weitere Beschlüsse über die Fortsetzung des Reformprozesses darstellen, wobei die diesbezüglich erforderlichen Schritte spätestens im zweiten Halbjahr 2008 unternommen werden müssen.²

Die politischen Rahmenbedingungen bilden aber keine günstigen Voraussetzungen für einen Durchbruch in der Verfassungsfrage und erschweren die Aufgabe der deutschen Präsidentschaft. Wegen der französischen Präsidentschaftswahl im Mai 2007 und des absehbaren Rücktritts von Tony Blair fällt der deutsche Vorsitz in eine schwierige Phase. Erschwert wird die Aufgabe überdies durch die unterschiedlichen Vorstellungen europäischer Spitzenpolitiker über die Auswege aus der Krise. Man kann im Wesentlichen drei Ansätze unterscheiden.

Optionen. Am Text des Verfassungsvertrags wird vom Europäischen

Parlament und jenen Mitgliedstaaten festgehalten, die ihn bereits ratifiziert haben. Luxemburg, Belgien und Finnland haben ihre Ratifizierung auch nach den zwei negativen Volksabstimmungen fortgesetzt. Mittlerweile haben 18 Mitgliedstaaten die Verfassung für Europa (meist auf parlamentarischem Wege) ratifiziert. Die neuen Mitgliedstaaten Bulgarien und Rumänien haben den Verfassungsvertrag automatisch mit Annahme der Beitrittsverträge ratifiziert. Es ist derzeit jedoch fraglich, ob die Länder, die ihren Ratifikationsprozess ausgesetzt haben, diesen fortsetzen werden, zumal in einigen dieser Länder Volksabstimmungen über den Verfassungsvertrag vorgesehen wären (etwa in Großbritannien und in Tschechien) und ein Scheitern nicht auszuschließen ist. Selbst bei erfolgreicher Fortsetzung des Ratifikationsverfahrens müsste für Frankreich und die Niederlande eine Lösung gefunden werden. Diese könnte in ergänzenden Zusatzprotokollen oder Erklärungen liegen – ähnlich der Vorgehensweise bei den negativen Referenden in Dänemark und Irland über die Annahme des Vertrags von Maastricht bzw. des Ver-

trags von Nizza. Problematisch gestaltet sich der mögliche Inhalt eines solchen Protokolls bzw. einer solchen Erklärung, da, wie die Auswertung der Umfragen nach den Referenden gezeigt hat, die Gründe für die Ablehnung des VVE in beiden Ländern nicht im Verfassungstext zu finden sind. Für Frankreich kann man zwar sagen, dass ein Großteil der Bürger für einen „sozialeren“ Verfassungstext gewesen wäre, was die Möglichkeit bieten würde, dem Verfassungsvertrag ein „Sozialprotokoll“ beizulegen. Aber abgesehen von der Schwierigkeit, die diese Variante insbesondere der Ratifizierung durch wirtschaftsliberalere Staaten wie Großbritannien bereiten würde, wäre das Problem mit einem Sozialprotokoll nicht gelöst, da in Frankreich das Referendum auch als eine Gelegenheit genutzt wurde, gegen die Regierung zu protestieren.³

Eine Gruppe von Staaten befürwortet die Weiterarbeit am Vertrag von Nizza, um auf dieser Grundlage institutionelle Reformen zu diskutieren („Nizza plus“).⁴ In diesem Zusammenhang sind auch die Bemühungen der Europäischen Kommission zu sehen,

- Transporte
- Erdbau
- Abbrüche
- Recycling
- Sand, Kies, Splitt

Herzer ... bewegt die Erde

Transporte - Erdbau
Sand- und Kieswerke

A-1220 Wien, Zachgasse 18
Telefon +43 (0)1 285 80 10, Fax DW 22, email: info@herzer.at, www.herzer.at

Med. univ.
DDr. Ingrid TERPOTIZ-SCHRANZ
Facharzt
für Zahn-, Mund- und Kieferheilkunde

Reinprechtsdorferstraße 13/4
A-1050 Wien
Ordination nach Vereinbarung

Tel. 01 - 544 83 30
Fax 01 - 545 60 95
Privat und alle Kassen

GÖSCHL RECYCLING
Ges.m.b.H.
A-2325 Himberg, Haideackerstraße 1
Tel.: 02235 / 87 090

“NIWE”
Ing. Kamhuber & Co.Kom.Ges.
Elektronik, Elektroakustik und Geräte für die Tonaufzeichnung
Ing. Peter Kamhuber GmbH

Schönbrunnerstraße 239 • 1120 Wien
Tel. 01/812 17 68-0 • Telefax 01/812 16 57-78

ZLO WIRTSCHAFTSTREUHAND GmbH
LILLI ANNA ZLOKLOKOVITS
Steuerberatung, Finanz- und Wirtschaftsberatung

1030 Wien, Erdbergstraße 10/9 • Tel. 714 89 87
Fax 714 89 87 20 • e-mail: lilli@zlo-wt.at

eine Verbesserung des Beschlussfassungs-
verfahrens im Rat herbeizu-
führen, indem – auf Grundlage der gel-
tenden Verträge – verstärkt die Proze-
duren des Gemeinschaftsrechts ange-
wendet werden. Die Kommission hat
mit dem finnischen Vorsitz im zweiten
Halbjahr 2006 versucht, die Mitglied-
staaten für eine Überführung der poli-
zeilichen und justiziellen Zusammenar-
beit in Strafsachen in die erste Säule zu
gewinnen – also diese Themenkomple-
xe zu „vergemeinschaften“.

Nach Einschätzung der Kommission
und vieler Experten behindern die der-
zeitigen Beschlussfassungsmechani-
smen (Prinzip der Einstimmigkeit) die
Handlungsfähigkeit und Rechen-
schaftspflicht der Union. Nach den gel-
tenden Vertragsbestimmungen (Artikel
42 des Vertrags über die Europäische
Union [EUV] und Artikel 67 Absatz 2
des Vertrags zur Gründung der Eu-
ropäischen Gemeinschaft) wäre es
schon jetzt möglich, diese Mechanis-
men zu ändern. Dadurch würde die Be-
schlussfassung im Rat erleichtert, eine
angemessene demokratische Kontrolle
durch das Europäische Parlament ge-
währleistet und der Europäische Ge-
richtshof in seiner Rolle gestärkt wer-
den.⁵

Dieses Vorhaben ist im Rat Justiz
und Inneres auf wenig Zustimmung ge-
stoßen, da insbesondere Deutschland
vorerst an der Verwirklichung des Ver-
fassungsprojekts festhalten möchte und
jede Maßnahme vermeiden will, die
dieses Ziel gefährden oder zu einer
„Filetierung“ des Verfassungsvertrags
führen könnte. Ferner stieß der Vor-
schlag der Kommission, den Mitglied-
staaten das Initiativrecht in der polizei-
lichen und justiziellen Zusammenarbeit
in Strafsachen zu entziehen, bei den
meisten Mitgliedstaaten auf Ableh-
nung.⁶ Die Vergemeinschaftung der
dritten Säule mittels „Passerelle“
(Brückenklausel – Art. 42 EUV) hätte
zudem die Ratifikation durch die Mit-
gliedstaaten gemäß ihrer verfassungs-
rechtlichen Bestimmungen erforderlich
gemacht. Auch in diesem Fall würde
man einen langwierigen Ratifikations-
prozess und „riskante“ Volksabstim-
mungen nicht vermeiden können.⁷

Eine dritte Möglichkeit bestünde in
der Ausarbeitung eines „Minivertrags“.
Für diese Variante setzt sich der amtie-
rende französische Innenminister und
Präsidentenwahlkandidat der Regie-
rungspartei UMP Nicolas Sarkozy ein.

Dieser „abgespeckte“ Verfassungsvertrag sollte auf Grundlage des ersten Teils des VVE die Gestaltung des Vorsitzes im Ministerrat und Europäischen Rat, die Beschlussfassung und das Amt des Europäischen Außenministers regeln. Der „Minivertrag“ hätte den Vorteil, dass er nur parlamentarisch ratifiziert werden müsste.⁸

Verfassungsvertrag und III. Säule.

Der Vertrag über eine Verfassung für Europa enthält das gesamte Primärrecht der Union (mit Ausnahme des Euratom-Vertrags). Er hebt die Säulenstruktur der bisherigen Verträge auf und gibt der EU eine einheitliche Rechtspersönlichkeit. Die stärksten Veränderungen würde das Inkrafttreten des VVE im Bereich Justiz und Inneres bewirken. Durch die Aufhebung der Säulenstruktur der bisherigen Verträge käme es zur Überwindung des Einstimmigkeitsprinzips in der dritten Säule und zu einer Aufwertung der Rolle des Europäischen Parlaments durch die Einführung des Mitentscheidungsverfahrens als ordentliches Gesetzgebungsverfahren. Ferner ist im VVE vorgesehen, dass der Europäische Gerichtshof im Bereich Justiz und Inneres nicht den Einschränkungen der geltenden Verträge unterliegt (gemäß Art. III-377 fällt jedoch die Überprüfung der Gültigkeit oder Verhältnismäßigkeit von Maßnahmen der Polizei bzw. anderer Strafverfolgungsbehörden eines Mitgliedstaates und die Überprüfung der Wahrnehmung der mitgliedstaatlichen Zuständigkeiten für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit nicht in die Kompetenz des EuGH).

Durch die Vergemeinschaftung der strafrechtlichen und polizeilichen Zusammenarbeit würden für diese Bereiche die neuen Instrumente der Europäischen Gesetze und Rahmengesetze gelten. Das hätte beispielsweise den Vorteil, dass bei nicht fristgerechter Umsetzung eines Rahmengesetzes dieses unmittelbare Wirkung entfalten würde und Umsetzungsdefizite, wie sie in der jetzigen dritten Säule bestehen, mit dem Mittel des Vertragsverletzungsverfahrens effizienter beseitigt werden könnten. Der Verfassungsvertrag würde die Möglichkeit eines Initiativrechts der Mitgliedstaaten beibehalten – wenn auch im Vergleich zur III. Säule in abgeschwächter Form. Neben dem Initia-

VERKEHRSPLANUNG ♦ EISENBAHNPLANUNG
UMWELTSCHUTZ ♦ PROJEKTMANAGEMENT
STRASSENBAU ♦ BRÜCKENBAU
BAU-KG ♦ ÖRTLICHE BAUAUFSICHT

Dipl.-Ing. Josef Prem

ZIVILINGENIEUR FÜR BAUWESEN



INTERNET: www.ig-prem.at

3130 Herzogenburg, Josef Würtz-G. 24

Tel.: 02782/855 56-0*; Fax: 02782/855 57-22

e-mail: herzogenburg@ig-prem.at

1050 Wien, Schloßgasse 11/3

Tel.: 01/544 08 16-0*; Fax: 01/544 08 17-42

e-mail: wien@ig-prem.at

metalka

- Werkzeuge -

- Aluminium - Halbprodukte, - Druckgussteile, - Schweißzusätze -

- Sanitär-Armaturen -



Metalka Handelsgesellschaft m. b. H. - A-1232 Wien, Pfarrgasse 64
Telefon ++43 - 1 - 616 55 30 - Telefax ++43 - 1 - 616 55 35 - e-mail: metalka.wien@aon.at



Mitglieder der Europäischen Kommission.

tivrecht der Kommission bestünde für die Mitgliedstaaten das Recht, eine Initiative im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen in den Rat einzubringen (Art. III-264 VVE), wenn sie von mindestens einem Viertel der Mitgliedstaaten getragen wird.⁹

Der VVE sieht aber auch eine Stärkung der operativen Zusammenarbeit vor. So wäre etwa im Rat ein ständiger Ausschuss (*Comité de Sécurité Intérieure – COSI*) eingerichtet, der die Förderung der operativen Zusammenarbeit und die Koordinierung der Maßnahmen der zuständigen Behörden im Bereich „innere Sicherheit“ zur Aufgabe hätte. Eine genaue Ausgestaltung der Kompetenzen und der Arbeitsweise sowie eine konkrete Feststellung der Zusammensetzung sind zwar noch offen, unter österreichischem Vorsitz tagte jedoch erstmals ein hochrangiges Koordinationsgremium – bestehend aus den Vorsitzenden der für die innere Sicherheit relevanten Ratsformationen und der EU Institutionen –, um in Vorbereitung des COSI über die Verbesserung der operativen Zusammenarbeit zu diskutieren. Nicht zuletzt würde durch das Inkrafttreten des Verfassungsvertrags die im Jahr 2000 in nicht verbindlicher Form angenommene und im zweiten Teil des VVE enthaltene Grundrechtecharta zum verbindlichen Rechtsbestand erhoben. Damit würden die darin enthaltenen Grundrechte für jeden EU-Bürger unveräußerlich und einklagbar.

Pläne der deutschen Präsidentschaft. Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft will das – von vielen totgesagte – Vorhaben zu neuem Leben er-

wecken. Sie wird von anderen Mitgliedstaaten unterstützt. Um der Verfassungsdebatte neuen Schwung zu verleihen, hat Spanien mit Luxemburg Ende Jänner 2007 jene 18 Mitgliedstaaten (darunter Österreich), die die Ratifikation durchgeführt haben, zu einer Konferenz über die Zukunft des VVE eingeladen. Diese Mitgliedstaaten bekräftigten ihre Absicht, am bisherigen Text des Verfassungsvertrags festzuhalten und ihn als Grundlage für einen neuen Anlauf zu nehmen.

Das Festhalten am Vertrag von Nizza und dessen volle Ausschöpfung (etwa mittels der „Passerelle“) könnte in der Tat nur eine Übergangslösung darstellen. Spätestens mit der nächsten Erweiterungsrunde – oder im Falle einer großen Krise (wie sie der Irakkrieg ausgelöst hatte) – werden wieder Rufe nach einer Reform der EU und ihrer rechtlichen Grundlagen laut. Man kann aber annehmen, dass vor der Präsidentschaftswahl im Mai 2007 in Frankreich keine Entscheidung über die Zukunft des Verfassungsvertrags getroffen wird.

Spätestens jedoch im 2. Halbjahr 2008 – unter französischer Ratspräsidentschaft – wird endgültig entschieden, in welcher Form der Verfassungsvertrag in Kraft treten soll. Um dieses Ziel zu erreichen, muss die deutsche Präsidentschaft schon jetzt eine „Roadmap“ erstellen und ausloten, was für die 27 Mitgliedstaaten akzeptabel ist.

Das Inkrafttreten des Verfassungsvertrags wird nicht alle Probleme der EU aus der Welt schaffen. Es wäre dennoch ein wichtiges integrationspolitisches Signal und würde in bestimmten Politikbereichen einen Fortschritt bringen. Ein Scheitern der Bemühun-

gen des deutschen Vorsitzes, die Ratifikation des Verfassungsvertrags voranzutreiben oder eine andere Lösung der Verfassungskrise (Minivertrag, Zusatzprotokolle usw.) herbeizuführen, würde für die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen die Prolongierung des status quo mit seinen Unzulänglichkeiten bedeuten.

Es ist daher zu hoffen, dass sich die Erwartungen, die der deutsche Vorsitz geweckt hat, erfüllen und die Weichen gesetzt werden, um die EU bis spätestens 2009 auf eine neue Rechtsgrundlage zu stellen. *Antonio Martino*

1 Wolfram Hilz: *Deutschlands EU-Präsidentschaft 2007 Integrationspolitische Akzente in schwierigen Zeiten*. Zentrum für Europäische Integrationsforschung (Center for European Integration Studies). Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, S. 3 ff.

2 *Europäischer Rat am 15/16.06.2006; Dok. 10633/06, S. 16 ff.*

3 Daniel Göler, Mathias Jopp: *Die europäische Verfassungskrise und die Strategie des „langen Atems“*. *Integration*, Bd. 2/2006, S. 92 ff.

4 Vgl. Andreas Maurer, Daniela Schwarzer: *Alle Karten auf den Tisch! Ansätze zur Überwindung der konstitutionellen Malaise der EU*. *SWP-Aktuell* 28, Juni 2006, S. 2.

5 Vgl. *Mitteilung der Kommission: Eine bürgernahe Agenda: Konkrete Ergebnisse für Europa KOM(2006) 211 endgültig*.

6 Vgl. *Mitteilung der Kommission zur Umsetzung des Haager Programms: Weitere Schritte. KOM(2006) 331 endgültig*.

7 Vgl. Elspeth Guild, Sergio Carrera: *No Constitutional Treaty? Implications for the Area of Freedom, Security and Justice*. CEPS (Centre for European Policy Studies) Working Document No. 231/Oktober 2005.

8 Vgl. Andreas Maurer, Daniela Schwarzer: *Alle Karten auf den Tisch! Ansätze zur Überwindung der konstitutionellen Malaise der EU*. *SWP-Aktuell* 28, Juni 2006, S. 3.

9 Vgl. Brigitte Zypries: *Europa als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts*. In: *Eine Verfassung für Europa. Die Rechtsordnung der Europäischen Union unter dem Verfassungsvertrag*. Hrsg. Rainer Hofmann und Andreas Zimmermann. Berlin: Duncker&Humblot 2005, S. 110 ff.