

Europäisches Parlament in Brüssel: Der Reformvertrag sieht eine Stärkung der Rolle des Parlaments vor.

# Reformvertrag für Europa

**Der Europäische Rat hat eine Regierungskonferenz einberufen, die bis spätestens Ende 2007 einen Reformvertrag ausarbeiten soll. Der Reformvertrag ersetzt das Verfassungskonzept.**

**D**ie Staats- und Regierungschefs der 27 EU-Mitgliedstaaten sind nach zähen Verhandlungen und zahlreichen im Vorfeld des Europäischen Rates am 21./22. Juni 2007 von der deutschen Kanzlerin und damaligen Ratsvorsitzenden Angela Merkel geführten bilateralen Gesprächen übereingekommen, dass unter portugiesischem Vorsitz eine Lösung der europäischen „Verfassungskrise“ gesucht werden soll, die durch die negativ ausgefallenen Volksabstimmungen in Frankreich und den Niederlanden hervorgerufen worden ist.

Zu diesem Zweck hat der Europäische Rat beschlossen, eine Regierungskonferenz (RK) einzuberufen, die bis spätestens Ende 2007 ihre Arbeit beenden soll. Die erste Sitzung hat am 23. Juli 2007 stattgefunden. Die RK wird ihre Arbeit gemäß dem Mandat durch-

führen, das in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates enthalten ist: „Die RK wird gebeten, einen Vertrag („Reformvertrag“) zur Änderung der bestehenden Verträge auszuarbeiten, damit die Effizienz und die demokratische Legitimität der erweiterten Union sowie die Kohärenz ihres auswärtigen Handelns erhöht werden können. Das Verfassungskonzept, das darin bestand, alle bestehenden Verträge aufzuheben und durch einen einheitlichen Text mit der Bezeichnung ‚Verfassung‘ zu ersetzen, wird aufgegeben.“ Das ursprüngliche Verfassungskonzept wird durch einen Reformvertrag ersetzt, der die aus dem Verfassungsvertrag zu übernehmenden Teile in die bisherigen Verträge einfügen soll, die weiterhin in Kraft bleiben. Der Vertrag über die Europäische Union (EU-Vertrag) behält seine derzeitige Bezeichnung, der Ver-

trag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG-Vertrag) wird in „Vertrag über die Arbeitsweise der Union“ umbenannt. Die EU erhält eine einheitliche Rechtspersönlichkeit und tritt an die Stelle der EG.

## **Reformvertrag als Kompromiss.**

Dieses Mandat ist das Ergebnis schwieriger Verhandlungen zwischen den Mitgliedstaaten, die – wie Österreich – den Verfassungsvertrag bereits ratifiziert, und jenen, die den Ratifizierungsprozess nach den negativen Volksabstimmungen in Frankreich und den Niederlanden ausgesetzt hatten. Die Aufgabe des Begriffs „Verfassungsvertrag“ ist daher ein Zugeständnis an jene Staaten, für die die EU noch immer primär ein Wirtschaftsverbund ist, sowie an jene Teile der europäischen Bevölkerung, die die Befürch-

## UHREN - SCHMUCK JUWELIER MÜLLER

.....  
1080 WIEN, ALSERSTRASSE 27  
TEL.: +43/1/405 65 12

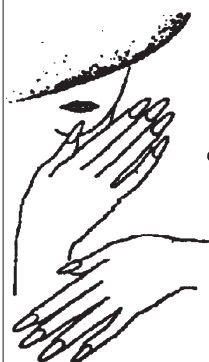
JUWELIER.MUELLER@TELE2.AT  
.....

ÖFFNUNGSZEITEN: MO. - FR. 9-18 UHR  
SA. 10-13 UHR

## MICHAELA BOROVSZKY

Beh. konzess. Gas- und  
Wasserleitungs-Instalationen

A-1150 Wien, Kranzgasse 1  
Tel. 893 00 30



## La Donna

NAGELSTUDIO

Mo bis Mi 9-17 Uhr

Do u. Fr 9-20 Uhr

Wir bitten um Voranmeldung!

1200 Wien, Klosterneuburger Straße 35

☎ 332 55 53

☎ 0664/355 99 26

## Prim. Dr. Alfons Herrlein

Facharzt für innere Medizin

1040 Wien  
Favoritenstraße 50/5  
Tel.: 01-505 75 80



1040 Wien, Wiedner Hauptstraße 46  
Tel. 585 51 27, 585 51 28, Fax Dw 15  
e-mail: office@hartmann-gesmbH.at  
www.hartmann-gesmbH.at

## TELE-Electronic

Handels und VertriebsgmbH

A-1150 Wien  
Jurekgasse 34  
Tel: 01-865 99 80  
Fax: 01-865 99 80/11  
www.tele-electronic.at  
e-mail: info@tele-electronic.at

## Tapezierermeister Gneth

R&P Raumausstattung GesmbH.  
Wien 1090, Spitalgasse 17  
Tel.: 01/408 10 92, Fax: 01/408 10 92-15  
Mail: office@rup-raumausstattung.at  
gneth@rup-raumausstattung.at

## ISL-Prokes LTD.

Individuelle Software Lösungen

A-1100 Wien, Rieplestraße 6/10

Tel.: 01 / 913 85 21  
Fax: 01 / 913 85 23

tungen hegen, dass sich die EU zu einem „Superstaat“ entwickeln könnte. Zudem wird der im Verfassungsvertrag vorgesehene „Außenminister der Union“ nur noch „Hoher Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik“ genannt. Er wird dem Rat der Außenminister vorsitzen und stellvertretender Präsident der EU-Kommission sein. Die im Verfassungsvertrag für die EU-Rechtsakte vorgesehenen Bezeichnungen „Gesetz“ und „Rahmengesetz“ wurden ebenfalls aufgegeben. Die bisherigen Definitionen „Verordnung“, „Richtlinie“ und „Entscheidung“ werden beibehalten. Die staatsanaloge Symbole der EU – wie Flagge, Hymne und Leitspruch – werden nicht mehr im „Reformvertrag“ erwähnt, wenngleich sie weiterhin verwendet werden können.

**Stärkung des Parlaments.** Wie der Verfassungsvertrag sieht der Reformvertrag eine Stärkung der Rolle des Europäischen Parlaments vor. Die Legislativ- und die Kontrollfunktion des Europäischen Parlaments werden durch die Aufwertung seiner Rolle als primärrechtlicher Mitgestalter und durch die Ausweitung um rund 50 Bereiche des Mitentscheidungsverfahrens (Parlament gemeinsam mit dem Rat) weiter gestärkt. Im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren treten Parlament und Rat als gleichberechtigte Gesetzgeber auf. Das System der rotierenden Präsidentschaft des Europäischen Rates sowie des Rates „Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen“ wird abgeschafft. Künftig soll dem Organ der Staats- und Regierungschefs, dem auch der Kommissionspräsident (jedoch nicht stimmberechtigt) angehört, ein für die Dauer von zweieinhalb Jahren gewählter Präsident vorsitzen (Wiederwahl möglich). Am bisherigen System der Präsidentschaften der übrigen Ratsformationen (wie auch des Justiz- und Innenministerrats) wird sich voraussichtlich nichts Grundlegendes ändern. Das bisherige Präsidentschaftssystem wird ersetzt durch eine – teilweise schon jetzt praktizierte – 18 Monate dauernde Teampräsidentschaft jeweils dreier Staaten. Dieses Team wird mehr Gestaltungsspielraum für die Aufteilung der Arbeiten und Vorgesitz in den verschiedenen Ratsformationen haben.

Schließlich soll die Rolle der nationalen Parlamente durch einen Subsidiaritätskontrollmechanismus gestärkt werden. Es ist vorgesehen, dass ein von der Kommission vorgelegter Entwurf eines Rechtsakts durch die einfache Mehrheit der Stimmen der nationalen Parlamente (jedes Parlament hat zwei Stimmen) angefochten werden kann und dass in diesem Fall die Kommission den angefochtenen Entwurf zu überprüfen hat. Die Kommission kann daraufhin beschließen, den Entwurf beizubehalten, zu ändern oder zurückzuziehen. Im Falle einer von der Kommission zu begründenden Beibehaltung ihres Entwurfs wird ein besonderes Gesetzgebungsverfahren eingeleitet, bei dem es zu einer erleichterten Zurücklegung des Rechtsakts kommen kann, wenn der Rat oder das Europäische Parlament zu der Erkenntnis gelangt, dass das Subsidiaritätsprinzip von der Kommission nicht ausreichend berücksichtigt wurde.



**Der Reformvertrag sieht einen Ersatz des derzeitigen Präsidentschaftssystems durch eine 18 Monate dauernde Teampräsidentschaft von jeweils drei Staaten vor.**

Schließlich soll der Reformvertrag den Inhalt der Grundrechtecharta durch einen Verweis rechtsverbindlich machen, ohne diese aber volltextlich in den EU-Vertrag einzubeziehen. Großbritannien hat sich aber ein „Opt-out“ aus der Verbindlichkeit der Grundrechtecharta ausbedungen.<sup>2</sup> Polen hat sich die Möglichkeit offen gelassen, dies ebenfalls zu tun.

Schließlich soll der Reformvertrag den Inhalt der Grundrechtecharta durch einen Verweis rechtsverbindlich machen, ohne diese aber volltextlich in den EU-Vertrag einzubeziehen. Großbritannien hat sich aber ein „Opt-out“ aus der Verbindlichkeit der Grundrechtecharta ausbedungen.<sup>2</sup> Polen hat sich die Möglichkeit offen gelassen, dies ebenfalls zu tun.

**Auswirkungen auf die polizeiliche Zusammenarbeit.** Die EU erhält – wie es im Verfassungsvertrag vorgesehen war – eigene Rechtspersönlichkeit. Die

seit dem Vertrag von Maastricht bestehende Säulenstruktur wird aufgehoben. Dadurch wird die bisher auf zwischenstaatlicher Basis bestehende polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (3. Säule) „vergemeinschaftet“, was weit reichende Folgen hat: Die Überwindung des Einstimmigkeitsprinzips und die Aufwertung der Rolle des Europäischen Parlaments durch die Einführung des Mitentscheidungsverfahrens als ordentliches Gesetzgebungsverfahren bilden die wichtigsten Änderungen, die der Reformvertrag mit sich bringen wird. Ferner wird die (bis auf wenige Ausnahmen) uneingeschränkte Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofs für den Bereich Justiz und Inneres begründet. Eine Solidaritätsklausel konkretisiert die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, einander im Falle eines terroristischen Angriffs, einer Naturkatastrophe oder einer von Menschen verursachten Katastrophe zu unterstützen.<sup>3</sup>

Der neue Vertrag soll eine Bestimmung enthalten, wonach Maßnahmen im Bereich der nationalen Sicherheit weiterhin in die alleinige Zuständigkeit der einzelnen Mitgliedstaaten fallen. Künftig soll es jedoch Verwaltungsstellen der Mitgliedstaaten möglich sein, Formen der Zusammenarbeit und Koordinierung zu entwickeln, die sie für geeignet halten, um bessere Erfolge zu erzielen. Das 1997 im Bereich Justiz und Inneres vereinbarte Opt-out für Großbritannien und Irland wird für

Großbritannien auf die Bereiche justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen und polizeiliche Zusammenarbeit ausgeweitet. Irland behält sich eine Ausweitung seines Opt-outs vor.<sup>4</sup>

Im Vergleich zum Verfassungsvertrag würde der Reformvertrag einige Änderungen nach sich ziehen – insbesondere für die Bestimmungen über die verstärkte Zusammenarbeit. Die verstärkte Zusammenarbeit ist ein bereits unter den geltenden Verträgen bestehender Mechanismus, der es einer Gruppe von Mitgliedstaaten ermöglichen würde, ein europäisches Vorhaben, das nicht den für sein Zustandekommen notwendigen Konsens (je nachdem Einstimmigkeit oder qualifizierte Mehrheit) gefunden hat, in einem kleineren Kreis umzusetzen.

Außerhalb des EU-Rechtsrahmens gab es bereits Beispiele für eine engere Zusammenarbeit von EU-Staaten wie etwa im Fall des Schengener Abkommens oder des Prümer Vertrags, die dann zu einem späteren Zeitpunkt in den Rechtsbestand der EU übernommen wurden. Mit Hilfe der in den Verträgen bestehenden Regelungen zur verstärkten Zusammenarbeit wurde aber bislang noch kein Vorhaben umgesetzt.

Der Reformvertrag würde die Einleitung der verstärkten Zusammenarbeit für die Bereiche der heutigen dritten Säule erleichtern. Die Ermächtigung zur Einleitung des Verfahrens einer verstärkten Zusammenarbeit wäre nämlich dann automatisch bereits erteilt, wenn im Europäischen Rat kein Einvernehmen erzielt werden kann, aber sich mindestens ein Drittel der Mitgliedstaaten für die Einleitung eines solchen Verfahrens ausspricht. Im Vergleich zu den allgemeinen Ermächtigungsregeln des Verfassungsvertrags wird damit ein vereinfachtes Verfahren ermöglicht. Ob dadurch die „Schere zwischen denjenigen Staaten, die mehr Europa im Bereich Inneres und Justiz wünschen, und denjenigen, die keine weiteren Kompetenzen abgeben wollen“, weiter auseinander gehen und sich die Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres zu einem „Versuchslabor der differenzierten Integration“<sup>5</sup> („Europa der zwei Geschwindigkeiten“) entwickeln wird, wird die Zukunft zeigen. Das Mandat des Europäischen Rates zum Reformvertrag impliziert die Möglichkeit dieser Entwicklung.



**Plenarsaal des EU-Parlaments in Brüssel: Der Reformvertrag soll noch vor der Wahl zum Europäischen Parlament im Juni 2009 ratifiziert werden.**

**Herausforderung für die portugiesische Ratspräsidentschaft.** Trotz der – angesichts der komplexen Rahmenbedingungen und der von verschiedenen Mitgliedstaaten im Vorfeld gestellten Forderungen – als Erfolg zu wertenden Einigung am Gipfel vom vergangenen Juni steht die portugiesische Präsidentschaft vor einer schwierigen Aufgabe. Die Regierungskonferenz soll gemäß dem Auftrag des Europäischen Rates ihre Arbeit so schnell wie möglich – auf jeden Fall vor Ende des Jahres 2007 – abschließen, damit genügend Zeit bleibt, um den Reformvertrag vor den Wahlen zum Europäischen Parlament im Juni 2009 zu ratifizieren. Aufgabe der portugiesischen Ratspräsidentschaft ist also die Abarbeitung des Mandats, die es ermöglicht, zeitgerecht bis Ende 2007 einen fertigen EU-Reformvertrag vorzulegen. Nach den Plänen des portugiesischen Vorsitzes soll eine Einigung bereits im Oktober erzielt werden. In vielen Bereichen wird man aufgrund des relativ klaren Mandats rasch vorankommen. In manchen Bereichen zeigen sich bereits jetzt verschiedene Kernpunkte – wie etwa die Abstimmungsregeln im Rat –, an denen die Reform der EU-Verträge erneut scheitern könnte. Es wird sich auch herausstellen, ob in einzelnen Mitgliedstaaten eine Ratifikation mittels Volksabstimmung durchzuführen ist. Bis jetzt scheint es, als ob nur Irland eine Volksabstimmung vorsehen würde. Die Abhaltung von Referenden in weiteren Mitgliedstaaten ist aber

nicht ausgeschlossen und könnte den Druck auf jene Regierungen erheblich steigern, die ursprünglich keine Volksabstimmung durchführen wollten. Es versteht sich von selbst, dass die Art der Ratifikation des Reformvertrags eine wesentliche Rolle für den Erfolg oder das Scheitern der gesamten Reformbemühungen spielen wird.

**Die Substanz** des Europäischen Verfassungsvertrages scheint durch die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates insgesamt nicht geschmälert worden zu sein. Die wesentlichen Innovationen des Verfassungsvertrags werden in die bestehenden Verträge (EUV und EGV) eingearbeitet. Der im Juni erzielte Kompromiss beeinträchtigt jedoch die legistische Klarheit und damit die Lesbarkeit des gesamten Vertragswerks. Einen „kurzen und schlanken Grundlagenvertrag“<sup>6</sup> wird es zwar für ein so komplexes Gebilde wie die EU kaum jemals geben (auch der 500 Seiten umfassende Verfassungsvertrag war kein solcher), doch bleibt zu hoffen, dass die im Laufe der Regierungskonferenz zu schließenden politischen Kompromisse das Mandat des Europäischen Rates nicht zusätzlich verwässern und das Vertragswerk übermäßig verkomplizieren. Ein im Vergleich zum Verfassungsvertrag noch komplexerer und ohne profunde juristische Kenntnisse unverständlicher Text wäre der europäischen Öffentlichkeit wohl nur schwer zu „verkaufen“.

Antonio Martino

<sup>1</sup> Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 21./22. Juni 2007; Dokument 11177/07 CONCL 2.

<sup>2</sup> Vgl. Peter-Christian Müller-Graff: Die Zukunft des Europäischen Verfassungstopos und Primärrechts nach der deutschen Präsidentschaft ([http://www.iep-berlin.de/fileadmin/webseite/09\\_Publikationen/integration\\_2007/mueller-graff.pdf](http://www.iep-berlin.de/fileadmin/webseite/09_Publikationen/integration_2007/mueller-graff.pdf), integration – 3/2007, S. 223 - 237).

<sup>3</sup> Europa für das 21. Jahrhundert reformieren: Stellungnahme der Europäischen Kommission nach Artikel 48 des Vertrags über die Europäische Union zu der zur Änderung der Verträge einberufenen Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten; Dokument 11625/07 POLGEN 83.

<sup>4</sup> Vgl. Sarah Seeger/Janis A. Emmanouilidis: Ausweg oder Labyrinth? Analyse und Bewertung des Mandats für die Regierungskonferenz. Bertelsmann Forschungsgruppe Politik, Ausgabe 5, Juli 2007.

<sup>5</sup> Sarah Seeger/Janis A. Emmanouilidis: Ausweg oder Labyrinth? Analyse und Bewertung des Mandats für die Regierungskonferenz. Bertelsmann Forschungsgruppe Politik, Ausgabe 5, Juli 2007.

<sup>6</sup> Waldemar Hummer: Es lebe der Reformvertrag. Wt. Zeitung, 2.7.2007.