



Günter Gloser

Mitglied des Deutschen Bundestages
Europapolitischer Sprecher
der SPD-Bundestagsfraktion



Michael Roth

Mitglied des Deutschen Bundestages
Vorsitzender der Projektgruppe Europäische Verfassung
der SPD-Bundestagsfraktion

Berliner Entwurf

-

Verfassung für die Europäische Union

Erläuterungen

Der „Berliner Entwurf“ ist ein eigenständiger Denkanstoß zur aktuellen Verfassungsdebatte mit sozialdemokratischer Handschrift. Mit dem „Berliner Entwurf“ wird deutlich, wie europapolitisch Bewährtes weiterentwickelt, Bestehendes verbessert und Neues sinnvoll zu einer Verfassung für die Europäische Union geformt werden kann. Bewusst orientiert sich dieser Verfassungsentwurf an bereits bestehendem Recht in den europäischen Verträgen sowie an der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes. Er versteht sich damit zugleich als eine Würdigung der bisherigen Integrationsleistung und des Gemeinschaftsrechts.

Im Vordergrund des „Berliner Entwurfs“ steht das Ziel einer auch zukünftig handlungsfähigen Europäischen Union, die durch ein hohes Maß an Demokratie, Parlamentarisierung und Transparenz gekennzeichnet ist. Institutionell enthält dieser Entwurf ein eindeutiges Bekenntnis zur „Gemeinschaftsmethode“ und deren Ausbau im Rahmen transparenter Verfahren und verbesserter demokratischer Kontrolle.

Einem Präsidenten des Europäischen Rates erteilen wir ebenso eine Absage wie dem Kongress der Völker Europas. Stattdessen setzen wir auf umfassende Beteiligungsrechte des Europäischen Parlaments, das als wirklich gleichberechtigter Partner des Rates an der EU-Gesetzgebung mitwirken soll. Wir plädieren für eine gestärkte EU-Kommission, deren Präsident vom Europäischen Parlament gewählt wird und heben die Bedeutung des Initiativmonopols der Kommission für den Integrationsprozess hervor. Eine intergouvernemental dominierte Europäische Union als Vehikel nationaler Interessenpolitik lehnen wir ab.

Mit Blick auf die Zusammensetzung der EU-Organe betonen wir deren Eigenorganisationsrecht. Festlegungen zur Größe der EU-Kommission oder des Europäischen Parlaments werden bewusst nicht getroffen, auch um den Spielraum für politische Kompromisse zu vergrößern. Wir halten die bisherigen Regelungen für nicht geeignet, um sie auch in der Zukunft fortzusetzen und haben Vertrauen in die politischen Prozesse und die politische Reife der EU nach gut einem halben Jahrhundert Integrationserfahrung.

Ganz besonders geht es uns mit dem „Berliner Entwurf“ darum, den sozialdemokratischen Anspruch an eine europäische Verfassung deutlich herauszuarbeiten: Solidarität, europäische Grundrechte mit wirklichem Verfassungsgehalt und individuellen Klagemöglichkeiten, Sozialunion und Binnenmarkt als untrennbar miteinander verbundene Elemente des europäischen Gesellschaftsmodells.

Die aktuellen Diskussionen im Europäischen Konvent zeigen, dass der „Berliner Entwurf“ mit seiner Verbindung von „Sozialunion und Binnenmarkt“ eine entscheidende Lücke im Verfassungskonzept von Konventspräsident Giscard d'Estaing ausfüllt. Damit wird deutlich: Das soziale Element ist kein Hindernis mit Blick auf die Verwirklichung des Binnenmarktes. Im Gegenteil: Binnenmarkt und Sozialunion sind untrennbar miteinander verbunden. Sie bilden, zumal nach der Verwirklichung der Währungsunion, eine Einheit.

Der „Berliner Entwurf“ ist zugleich ein kompakter Text, der sich in seinem Umfang an der „Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika“ orientiert. Wir haben uns auf das konzentriert, was nach unserer Auffassung den Kernbestand einer Verfassung für die Europäische Union ausmacht. So entstand der bislang kürzeste Entwurf, der derzeit auf dem „Markt“ zu haben ist. Die Gesamtzahl der Artikel entspricht der EU-Charta der Grundrechte (54 Artikel).

Die EU-Charta der Grundrechte haben wir rechtlich verbindlich in unserem Verfassungsentwurf verankert, ohne jedoch den Text vollständig zu übernehmen. Damit wird die Bedeutung der Charta und der in ihr enthaltenen Grundrechte jedoch in keiner Weise gemindert, wie die Beispiele der französischen und der amerikanischen Verfassung zeigen. Es sei aber auch angemerkt, dass es sich hierbei in erster Linie um eine redaktionelle Anpassung mit dem Ziel handelt, den Text möglichst übersichtlich und straff zu halten. Die Charta und ihre Inhalte setzen wir als hinreichend bekannt voraus. Natürlich stehen wir auch weiterhin zu einer vollständigen Aufnahme der EU-Charta der Grundrechte in eine künftige Europäische Verfassung.

Ziel war es auch, durch die Einheitlichkeit der verwendeten Begriffe und die Vermeidung des bisherigen Normen- und Verfahrenswirrwarrs, einen transparenten Text vorzulegen. Dazu gehört, dass die kaum nachvollziehbare Unterscheidung zwischen Union und Gemeinschaft zugunsten einer einheitlichen Terminologie ‚Europäische Union‘ aufgegeben wird.

Schwerpunkte des „Berliner Entwurfs“ in Stichworten

- Die Präambel ist weitgehend der EU-Charta der Grundrechte entnommen. Der Bezug auf das religiöse Erbe entfällt, weil auch in anderen Sprachfassungen der Charta-Präambel (z.B. in der französischen Fassung) ein solcher Bezug nicht enthalten ist (Präambel).
- Die Präambel hebt die EU als Bürger- und Staatenunion hervor.
- Vollbeschäftigung und nachhaltiges Wachstum werden als Ziele der EU verankert (Art. 1).
- Vertragliche Verankerung der EU-Charta der Grundrechte sowie individueller Klagerrechte (Art. 2 & 28). Die gewählte Formulierung gewährleistet rechtliche Verbindlichkeit. Die Volltextaufnahme der Charta würde den vorliegenden Verfassungsentwurf überfrachten. Auch die heutige französische Verfassung verweist lediglich auf die „declaration“ von 1789. In der US-Verfassung befinden sich die Grundrechte im Anhang.
- Gegenseitige Treueverpflichtung von EU und Mitgliedstaaten (Art. 3).
- Hervorhebung der Rolle der europäischen Parteien (Art. 6).
- Verankerung des Grundsatzes „Vorrang des Gemeinschafts- bzw. EU-Rechts“. Dies entspricht der ständigen Rechtsprechung des EuGH seit 1963 (Art. 7).
- Klarstellung, dass die EU nur die ihr explizit zugewiesenen Befugnisse ausübt (Art. 8).
- Benennung entwicklungsfähiger Kompetenzkategorien statt eines starren Kompetenzkatalogs (Art. 8).

- Einführung der Kompetenzkategorie „Förderkompetenz“ (Kompetenzen, bei denen nationales Recht nicht harmonisiert werden darf - Art. 8).
- Der EuGH bleibt in Kompetenzfragen zuständig, d.h. weder Einrichtung eines Kompetenzgerichts, noch Schaffung eines Subsidiaritätsausschusses (Art. 8).
- Die EU erhält eine eigene Rechtspersönlichkeit (Art. 9 & 49).
- Der Europäische Rat wird als Organ mit allen Rechten und Pflichten vertraglich verankert und unterliegt damit sowohl der politischen Kontrolle durch das EP als auch der Rechtsprechung durch den EuGH (Art. 11).
- Stärkung der Rolle nationaler Parlamente ohne jedoch die Handlungsfähigkeit der EU zu schwächen (Art. 11).
- Das bisherige Mitentscheidungsverfahren wird zum Standardverfahren („Legislativverfahren“) der EU. Im Rahmen des „Legislativverfahrens“ werden verbindliche Rechtsakte als Gesetze verkündet, da das Parlament mitentscheidet (formales Kriterium für die – zusätzliche - Bezeichnung eines Rechtsaktes als ‚Gesetz‘ - Art. 12).
- Weitgehende Beseitigung des bisherigen. Normen- und Verfahrenswirrwarrs unter Beibehaltung der gewachsenen Kategorien. Jetzt auch kodifiziert: der Beschluss (Art.12).
- Größe (Mitgliederzahl) des Europäischen Parlaments bleibt dem Selbstorganisationsrecht des EP vorbehalten (Art. 13).
- Das Europäische Parlament wird zum gleichberechtigten Partner des Rates in der EU-Gesetzgebung (Art. 13).
- Wahl des Präsidenten der Europäischen Kommission durch das Europäische Parlament (Art. 14 & 23).
- Möglichkeit eines konstruktiven Misstrauensvotums des EP gegenüber der EU-Kommission (Art. 17).
- Eindeutige Absage an einen EU-Präsidenten / Präsidenten des Europäischen Rates (Art. 18).
- Öffentlichkeit der Ratssitzungen im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens (Art. 20).
- Verankerung eines Koordinierungsrates zur Vermittlung von Lösungen und Schlichtung von Konflikten zwischen den Fachräten (Art. 20).
- Qualifizierte Mehrheit im Rat folgt dem Prinzip der „doppelten Mehrheit“. Das heißt: Einfache Mehrheit der Mitglieder des Rates und einfache Mehrheit der EU-Bevölkerung (Art. 21).
- Das Initiativrecht der EU-Kommission bleibt erhalten (Art. 22).
- Stärkung der Exekutivbefugnisse der Kommission (Art. 22) bei gleichzeitigem „Rückholrecht“ für Europäisches Parlament und Rat (Art. 13 & 19).
- Größe (Mitgliederzahl) der Europäischen Kommission bleibt dem Selbstorganisationsrecht der Kommission und der Weisungskompetenz des Kommissionspräsidenten vorbehalten (Art. 23).
- „Doppelhut“-Lösung im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik: Der Vizepräsident der EU-Kommission nimmt zugleich die Aufgabe des Hohen Vertreters für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik wahr (Art. 23).
- Stärkung des Kommissionspräsidenten (Art. 23).
- Die Kommissare erhalten gegenüber den ihnen unterstellten Verwaltungen (insbesondere Generaldirektionen) ein Weisungsrecht (Art. 24).

- Der Europäische Gerichtshof ist das Verfassungsgericht der EU; Richterwahl durch das Europäische Parlament (Art. 26, 27).
- Grundrechtsschutz erfolgt durch Verbesserung der Zugangsmöglichkeiten der Unionsbürger zum Europäischen Gerichtshof, daneben durch Vorlagepflicht nationaler Gerichte bei Fragen, die europäische Grundrechte betreffen (Art. 28).
- EU-Haushalt: Unterscheidung zwischen obligatorischen und nicht-obligatorischen Ausgaben wird aufgehoben. Europäisches Parlament muss zum System der Eigenmittel Zustimmung erteilen (Art. 31).
- Sozialunion und Binnenmarkt: Verankerung des europäischen Gesellschafts- und Sozialmodells, Vertragsziel Vollbeschäftigung, Betonung der Verbindung von Wirtschaft und Sozialem (Art. 32 ff.)
- Kodifizierung und Begradigung der EuGH-Rechtssprechung im Bereich des Binnenmarktes (u.a. Art. 36).
- Beibehaltung des bisherigen Art. 308 EGV (Vertragsabrundungsklausel) in modifizierter Form (unter Beteiligung des Europäischen Parlaments) (Art. 39).
- Der Euro / € wird zu verpflichtenden gemeinsamen Währung für die Europäische Union. Übergangszeiten machen diese Pflicht deutlich (Art. 40).
- Ausrichtung der Wirtschaftspolitik nach den Kriterien einer sozialen, offenen und wettbewerbsfähigen Marktwirtschaft (Art. 41).
- Außenvertretung der EU/Euro-Staaten gegenüber Drittstaaten und internationalen Organisationen durch die EU-Kommission (Art. 42).
- Weitgehende Vergemeinschaftung der polizeilichen und strafrechtlichen Zusammenarbeit (bislang noch im dritten Pfeiler) und Schaffung einer gemeinsamen europäischen Grenzpolizei (Eurobord) (Art. 43).
- Im Bereich GASP/ESVP: Weitgehende Nutzung der Gemeinschaftsverfahren, wobei insbesondere die zivilen Elemente einer europäischen Außen- und Sicherheitspolitik hervorgehoben werden. Weitere Ziele: interoperable europäische Streitkräfte und eine europäische Rüstungspolitik (Art. 44 & 45).
- Die EU-Organe legen ihre Arbeitssprachen eigenständig fest (Art. 47).
- EU-Flagge: 12 goldene Sterne auf blauem Grund. EU-Hymne: Ode an die Freude (Art 48).
- EU erhält eigene Rechtspersönlichkeit (Art. 49, siehe auch Art. 9).
- Die bisherigen Verträge gelten als Organisationsakte weiter, soweit sie mit der Verfassung vereinbar sind (Art. 50).
- Verankerung des Konventverfahrens zur Änderung der Verfassung. Zusammensetzung des Konvents zu drei Vierteln aus Parlamentariern (Art. 51).
- Austrittsmöglichkeit: Bei Nichtratifizierung der Verfassung durch einzelne Staaten, nimmt EU-Kommission Austrittsverhandlungen auf (Art. 54).