

# Der gegenwaertige Stand des Verfassungsprozesses der Europaeischen Union\*

Von Heribert Franz Koeck\*

Begriff der Verfassung im Kontext von Europaeischer Unon und Europaeischer Gemeinschaft.

Wenn wir vom europaeischen Verfassungsprozess sprechen, so waere es falsch, denselben erst mit dem Verfassungskonvent<sup>1</sup>, der nachfolgenden Regierungskonferenz<sup>2</sup> und der Annahme des Textes des Verfassungsvertrags am 18. Juni 2004<sup>3</sup> und seiner feierliche Unterzeichnung in Rom am 29. Oktober 2004<sup>4</sup> beginnen zu lassen. Tatsaechlich hat die europaeische Integration im Rahmen der Europaeischen Gemeinschaften immer schon eine Verfassung gehabt, auch wenn die Vertraege zur Gruendung der Europaeischen Gemeinschaft fuer Kohle und Stahl 1951,<sup>5</sup> der Europaeischen Wirtschaftsgemeinschaft (heute nur noch Europaeische Gemeinschaft genannt<sup>6</sup>) und der Europaeischen Atomgemeinschaft 1957<sup>7</sup> sowie der Vertrag ueber die Europaeischen Union von 1992 diesen Terminus weder im Titel noch im Text verwendeten. Aus diesem Grund hat man gerade im Englischen und Franzoesischen schon seit langem von *constitutional treaties* bzw. *traités constitutionnels* gesprochen.

---

\* „Stadiul actual al procesului constituțional în cadrul Uniunii Europene”- Comunicare susținută în cadrul conferinței „Prezent și perspective ale statului și dreptului în contextul integrării europene“, 10-12 noiembrie 2006, Facultatea de Drept și Științe Administrative, Universitatea din Craiova. Prof. Univ. Dr. Dr. h. c. Heribert Franz Koeck este profesor de drept internațional public și drept european, Dr. iur. (Viena), M.C.L. (Ann Arbor), profesor onorific al Pontificia Accademia Ecclesiastica (Roma), membru corespondent al Academia de Ciencias Morales y Políticas (Madrid), Decan al Facultății de Drept din cadrul Universității Johannes Kepler din Linz, Austria.

\* Ich danke Herrn Dr. *Franz Leidenmuehler*, Staff Scientist am Institut fuer Europarecht der Johannes Kepler Universitaet Linz, fuer seine Unterstuetzung bei der Erhebung des offiziellen Materials und der Komplettierung des Anmerkungsapparats.

<sup>1</sup> Der "Europaeische Konvent zur Zukunft Europas" wurde vom Europaeischen Rat auf seiner Tagung am 14./15.12.2001 in Laeken einberufen und hat unter dem Vorsitz von *Valéry Giscard d'Estaing* zwischen dem 28.02.2002 und dem 10.07.2003 einen Entwurf eines Vertrags ueber eine Verfassung fuer Europa erarbeitet. Naeheres auf der Homepage des Konvents unter <http://european-convention.eu.int>.

<sup>2</sup> Eroeffnet am 04.10.2003 in Rom.

<sup>3</sup> Anlaesslich des Europaeischen Rats von Bruessel am 17./18.06.2004. Siehe eine der ersten Analysen des Ergebnisses bei *Klaus Haensch*, Die Verfassung fuer die Europaeische Union – nach der Regierungskonferenz, ZEuS 2004, 1 ff.; instruktiv weiters *Jean-Claude Piris*, The Constitution for Europe – A Legal Analysis (2006), 56 ff.

<sup>4</sup> Siehe dazu naecher unter <http://europa.eu/constitution/futurum>.

<sup>5</sup> Dazu Peter Fischer/Heribert Franz Koeck/Margit Maria Karollus, Europarecht<sup>4</sup> (2002), 30 ff.

<sup>6</sup> Und zwar seit der Revision des EWG-Vertrags durch den Maastricht-Vertrag (EUV) von 1992.

<sup>7</sup> Dazu *Peter Weilemann*, Die Anfaenge der Europaeischen Atomgemeinschaft (1983).

Der europäische Verfassungsprozess seit der Einheitlichen Europäischen Akte 1986

Der neuere europäische Verfassungsprozess, d.h. der Prozess zur Vertiefung der Integration unter den Mitgliedern der Europäischen Gemeinschaften, hat freilich erst vor etwa zwei Jahrzehnten mit der Einheitlichen Europäischen Akte begonnen, sich aber in der Folge immer mehr beschleunigt. Während zwischen dem Abschluss der Römischen Verträge von 1957 und der Einheitlichen Europäischen Akte von 1986 fast dreißig Jahre lagen, dauerte es bis zum Abschluss des Vertrags von Maastricht 1992, mit dem die Europäische Union geschaffen wurde,<sup>8</sup> nur noch sechs, bis zum Abschluss des Vertrags von Amsterdam 1997<sup>9</sup> nur noch fünf, des Vertrags von Nizza 2000<sup>10</sup> nur noch drei Jahre; und auch das Großprojekt einer Verfassung für Europa wurde schon ein Jahr später angegangen<sup>11</sup> und lag nochmals zwei Jahre später vor. Hätte die Regierungskonferenz, wie ursprünglich geplant, den Verfassungsvertrag schon 2003 gebilligt, so wäre sogar die Zeitspanne zwischen Amsterdam und Nizza noch einmal unterboten worden.

#### **Der Verfassungsvertrag von 2004**

Aber bekanntlich konnte man sich damals nicht einigen; und das dem gescheiterten Verfassungsgipfel vom Dezember 2003 vorangehende und nachfolgende Tauziehen um die Erhaltung nationaler Sonderpositionen, das im Streit um die Mehrheiten im Rat und um jene Materien, die nicht mehr der Einstimmigkeit unterliegen sollten, zum Ausdruck kam, trug dazu bei, die Skepsis der EU-Bürger gegenüber der Europäischen Union im Allgemeinen und dem Verfassungsvertrag im Besonderen so zu verstärken, dass die Chancen für dessen reibungslose Ratifizierung durch alle Mitgliedstaaten mehr und mehr schwanden.

#### **Der schwierige Ratifikationsprozess**

Auch der Umstand, dass der Ratifikationsprozess just mit jener Zeit zusammenfiel, in der sich die Bürger an die in ihrer Größe beispiellose Erweiterung der Union von 15 auf 25 Mitgliedstaaten 2004,<sup>12</sup> die mit dem Beitritt Rumaniens und Bulgariens 2007<sup>13</sup> auf 27 vermehrt werden, gewöhnen mussten, mehr aber noch die breite Ablehnung der Aussicht auf eine eventuelle zukünftige Mitgliedschaft der Türkei<sup>14</sup> trugen nicht zu jenem freundlichen Klima bei, das

---

<sup>8</sup> ABl. 1992, C 191, 1.

<sup>9</sup> ABl. 1997, C 340, 1.

<sup>10</sup> ABl. 2001, C 80, 1.

<sup>11</sup> Und zwar mit der Einberufung des Verfassungskonventes durch den Europäischen Rat von Laeken (oben, Anm. 1). Vgl. zu diesem *Klemens H. Fischer*, Konvent zur Zukunft Europas (2003).

<sup>12</sup> Beitrittsverträge v. 16.04.2003 (ABl. 2003, L 236, 1).

<sup>13</sup> Beitrittsverträge v. 25.04.2005 (ABl. 2005, L 157, 1).

<sup>14</sup> Vgl. Eurobarometer 64, Juni 2006, 139 f. (zugänglich unter [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb64/eb64\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb64/eb64_en.pdf)).

fuer die breite Annahme des Verfassungsvertrages notwendig gewesen waere. Dazu kommt noch, dass nach der Ankuendigung eines Referendums ueber die Europaeische Verfassung im Vereinigten Koenigreich<sup>15</sup> auch in anderen Staaten, darunter in Frankreich und den Niederlanden, Referenden angesetzt wurden, obwohl dies hier wie dort von der nationalen Verfassung nicht gefordert war. Die Abschiebung der Verantwortung durch die Politiker an das Volk in einem Bereich, der sich wie alle komplexen Fragen nicht fuer den Populismus der direkten Demokratie, sondern nur fuer die besonnene Ueberlegung der repraesentativen Demokratie eignet,<sup>16</sup> war schließlich der formale Stolperstein, den sich verschiedene Staaten auf dem Weg zur Ratifikation des Verfassungsvertrags selbst legten und der auch prompt zum Sturz fuehrte.

### **Krise der europaeischen Integration?**

Mit dem negativen Ausgang der in Frankreich und den Niederlanden ueber den Verfassungsvertrag abgehaltenen Referenden<sup>17</sup> hat das Jahr 2005 der Europaeischen Union einen Rueckschlag gebracht. Seit damals haben sich die Kommentatoren daran gewoehnt, von einer Krise des Integrationsprozesses zu sprechen.<sup>18</sup> Es ist hier nicht der Platz, um die Gruende fuer diese Krise im Detail zu diskutieren; sie aber der emotionalen Distanz der Europaeischen Buerger gegenueber Europa und seinen Institutionen zuzuschreiben,<sup>19</sup> ist zwar vielleicht eine korrekte, sicherlich aber eine oberflaechliche Beurteilung.

### **Allgemeine Krise der Institutionen**

Jedenfalls muessten Fragen betreffend die Gruende einer solchen emotionalen Distanz gestellt werden; und es ist wahrscheinlich, dass die Antworten zeigen wuerden, dass die Schuld (der Fehler) weder auf Seiten der Buerger noch auf Seiten der Europaeischen Union liegt, sondern auf Seiten verantwortungsloser nationaler Politiker die ihr innerstaatliches Geschaef mit dieser fuehren, dass sie ihre eigene Inkompetenz auf die europaeischen Institutionen abschieben,<sup>20</sup> und auf

---

<sup>15</sup> Vgl. FAZ v. 21.04.2004: "Blair: Lasst das Volk das letzte Wort haben".

<sup>16</sup> Dahingehend auch *Juergen Schwarze*, The Treaty establishing a Constitution for Europe – Some General Reflections on its Character and its Chances of Realisation, *European Public Law* 2006, 199 ff. (204).

<sup>17</sup> Waehrend sich im franzoesischen Referendum am 29.05.2005 54,87 % gegen die Ratifizierung des Verfassungsvertrages aussprachen, waren es drei Tage spaeter am 01.06.2005 in den Niederlanden sogar 61,6 %, die den Vertrag abgelehnt haben (Zahlen von faz.net).

<sup>18</sup> Siehe nur das Interview mit dem luxemburgischen Premierminister *Jean Claude Juncker* ("Die Krise ist im Kopf und im Herzen") im *Tages-Anzeiger* v. 12.12.2005; dahingehend auch *Joachim Jens Hesse/Florian Grotz*, *Europa professionalisieren* (2005), 6.

<sup>19</sup> Dazu *Christoph Thun-Hohenstein*, Die Angst des Buergers vor Europa (1996), 93 ff.; *Liesbet Hooghe/Gary Marks*, Calculation, Community and Cues: Public Opinion on European Integration, *European Union Politics* 2005, 419 ff.

<sup>20</sup> Vgl. *Juergen Schwarze*, The Treaty establishing a Constitution for Europe – Some General Reflections on its Character and its Chances of Realisation, *European Public Law* 2006, 199 ff. (206).

Seiten verantwortungsloser Medien, welche populistisches "Bruessel Pruegeln" betreiben, aber ihre in einer Demokratie so wesentliche Verpflichtung nicht erfuellen, die Oeffentlichkeit korrekt und umfassend zu informieren.<sup>21</sup> Dazu kommt, dass die Union die negative Haltung der Leute ihr gegeneuber mit anderen Institutionen der heutigen Gesellschaft, insbesondere mit Kirche und Staat, teilt; und ein bekannter oesterreichischer Parlamentarier<sup>22</sup> hat es auf den Punkt gebracht, als er – in Bezug auf die große Zahl von Maennern und Frauen, welche in den letzten Jahren aus der Kirche ausgetreten sind – sagte, man wuerde nicht glauben, wie viele Leute aus dem Staat austreten wuerden, wenn ihnen dies rechtlich moeglich waere. Tatsaechlich leidet die Europaeische Union unter der allgemeinen Verdrossenheit ueber politische und soziale Institutionen und Verfahren,<sup>23</sup> eine Verdrossenheit, zu der sie selbst am wenigsten beigetragen hat.

### **Kritische Distanz der Buerger zur europaeischen Integration**

Nach dem negativen Ausgang der Referenden in Frankreich und den Niederlanden im Jahr 2005 wurde von vielen besorgten Beobachtern und beunruhigten Buergern gleichermaßen die Frage "Quo vadis, Europa?" gestellt.

Ausgangspunkt ist das Faktum, dass zwischen einer beträchtlichen Zahl europaeischer Buerger und der Europaeischen Union eine merkbare Distanz besteht.

### **Mangelndes Verstaendnis fuer die Vorteile der eurpaeischen Integration**

Diese Distanz, die auch in oeffentlichen Umfragen sowohl vor als auch nach den besagten Referenden zum Ausdruck kam,<sup>24</sup> ist umso auffaelliger in einer Zeit, die von einem allumfassenden Globalisierungsprozess charakterisiert ist, ein Prozess, der – wie immer man ihn bewerten will – unumkehrbar ist und in welchem der EU eine unverzichtbare Rolle fuer den Schutz der gemeinsamen europaeischen Interessen zukommt.<sup>25</sup>

---

<sup>21</sup> Vgl. *Heribert Franz Koeck*, Die Krise der Europaeischen Union als Kommunikationsproblem, in: *Annales Universitatis Apulensis. Series Jurisprudentia*, Universitatea Alba Juli, 8/2005, 195 ff.

<sup>22</sup> *Herbert Schambeck* (\* 1934), lange Zeit Praesident des oesterreichischen Bundesrates und als Emeritus an der Johannes Kepler Universitaet Linz ein Fakultaetskollege des Verfassers.

<sup>23</sup> Dies zeigt sich nicht zuletzt darin, dass sowohl in Frankreich als auch in den Niederlanden die meisten politischen Parteien die Ratifikation des Verfassungsvertrages befuehrt haben. Dennoch hat sich die Mehrheit der Bevoelkerung bei der Stimmabgabe von populistischen Bewegungen, die ansonsten in der Politik keine groeßere Rolle einnehmen, beeinflussen lassen. Kommentatoren haben festgestellt, dass dabei vielfach ein allgemeines Gefuehl der Verdrossenheit und des Protests und weniger rationale Gruende fuer das "Nein" ausschlaggebend waren. Siehe dazu *Colette Mazzucelli*, *The Road Not Taken. Why the Dutch Referendum on the Constitutional Treaty "Made All the Difference"* for Europe, EIPA Working Paper 2005/W/08, 9 f.

<sup>24</sup> Dazu naecher *Liesbet Hooghe*, *Europe Divided? Elites vs. Public Opinion on European Integration*, 4 *European Union Politics* 2003, 281 ff.

<sup>25</sup> In einer Rede anlaesslich der Graduation der Absolventinnen und Absolventen von EURAS (European Advanced Studies) und EURO-JUS an der Donau-Universitaet in Krems am 01.07.2006

Ueberdies ist die Geschichte der Europaeischen Integration, zuerst im Rahmen der Europaeischen Gemeinschaften,<sup>26</sup> danach im Rahmen der Europaeischen Union,<sup>27</sup> keineswegs eine Geschichte von Misserfolgen und Fehlschlaegen; es ist eine Geschichte beispiellosen Erfolgs. Sie gab und gibt – wie auch der belgische Premierminister *Guy Verhofstadt*, der als erster in einer Reihe von europaeischen Regierungschefs zu einer Debatte ueber die Zukunft Europas ins Europaeische Parlament eingeladen wurde,<sup>28</sup> unterstrich – den Buergern der Union Frieden, Wohlfahrt und Stabilitaet in einem fruher nie gekannten AusmaB.<sup>29</sup> Und die Prinzipien dieser Union – Prinzipien, die sie mit den Mitgliedstaaten teilt –, naemlich: Freiheit, Demokratie, die Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten und die Rechtsstaatlichkeit,<sup>30</sup> sind zusammen mit bestimmten Werten, die diesen Prinzipien entweder zugrunde liegen oder sich aus ihnen ergeben, naemlich: Toleranz, Solidaritaet und Fortschritt, wie sie in den Freiheiten des Binnenmarktes<sup>31</sup> und den verschiedenen sie begleitenden Politiken<sup>32</sup> zum Ausdruck kommen, heute ebenso wenig ueberholt wie zur Zeit des Abschlusses der Roemer Vertraege vor fuenfzig Jahren.<sup>33</sup>

### **Informations- und Aufklaerungsbedarf**

Abgesehen von einer besser Information der europaeischen Buerger (eine Aufgabe, fuer deren Erledigung die Union selbst Wege und Mittel wird finden muessen, falls die Massenmedien unfachig oder unwillig sein sollten, eine korrekte und umfassende Information zu liefern<sup>34</sup>) wird es auch noetig sein, sie von ihren latenten AEngsten zu befreien, die aus der Erfahrung einer technologischen,

---

hat *Karl Doutlik*, Leiter der Vertretung der Kommission in Oesterreich, in diesem Zusammenhang von einem *Paradoxon* gesprochen, auf welches all jene, die politische Verantwortung in den Mitgliedstaaten und in den Institutionen der EU tragen, eine Antwort zu finden haetten (unveroeffentlichtes Manuskript, 1).

<sup>26</sup> Vgl. *Fischer/Koeck/Karollus* (oben, Anm. 5), 30 ff.

<sup>27</sup> Vgl. ebenda, 58 ff.

<sup>28</sup> Und zwar zum Plenum des Parlaments in Bruessel am 31. Mai und 1. Juni 2006.

<sup>29</sup> In seiner Rede hob *Verhofstadt* die positive Rolle der EU als Heilmittel gegen Armut, Diktatur und Krieg hervor. Die einzige Loesung in der momentanen Phase der Verunsicherung seien aus seiner Sicht bedeutende Schritte in Richtung europaeische Einheit und Integration einschliesslich der Ratifikation des Verfassungsvertrags. *Verhofstadt* sprach sich aber nicht nur fuer eine Vertiefung der Europaeischen Union aus, sondern auch fuer die Fortsetzung der Erweiterung.

<sup>30</sup> Vgl. Art. 6 Abs. 1 EU.

<sup>31</sup> Vgl. Art. 28-31 EG (Freier Warenverkehr), Art. 39-42 EG (Arbeitnehmerfreizuegigkeit), Art. 43-48 EG (Niederlassungsfreiheit), Art. 49-55 EG (Dienstleistungsfreiheit) und Art. 56-60 EG (Freier Kapitalverkehr).

<sup>32</sup> Beispielsweise die Wettbewerbspolitik (Art. 81-89 EG), die Sozialpolitik (Art. 136-150 EG), den Verbraucherschutz (Art. 153 EG) oder die Umweltpolitik (Art. 174-176 EG).

<sup>33</sup> Vgl. *Doutlik* (oben, Anm. 25), 1.

<sup>34</sup> Vgl. *Koeck* (oben, Anm. 21).

beruflichen, sozialen und politischen Entwicklung<sup>35</sup> in Europa und weltweit erwachsen, einer Entwicklung, die sich so rasant entwickelt, das immer weniger Menschen mit ihr in adaequater Weise fertig werden koennen. Der Umstand, dass gewohnte und liebgewordene Paradigmen aufgehoert haben (oder doch aufgehoert zu haben scheinen), gueltig zu sein, macht vielen Menschen Sorgen, weil sie den Eindruck haben, sie selbst und die bestehenden allgemeinen wirtschaftlichen und politischen Bedingungen seien zur Bewaeltigung der neuen Herausforderungen ungeeignet.<sup>36</sup> "Europaeische Integration ist nicht allein ein politischer und wirtschaftlicher Prozess; sie ist auch und vor allem ein mentaler Prozess"<sup>37</sup>. Ein vordringlicher Aspekt sei das Erfordernis einer kollektiven Identitaet, wie sie fuer den Zusammenhalt jeder Gemeinschaft notwendig sei; "ohne eine gemeinsame Identitaet ihrer Buerger wird die Union auf Dauer nicht ueberleben koennen"<sup>38</sup>.

### **Neue Anlaeufoe fuer einen Abschluss der Ratifikationsprozesses**

Sei dem wie auch immer, die Mitgliedstaaten haben nicht resigniert und ein Scheitern des Verfassungsprozesses nicht hingenommen.

### **Beschluesse des Europaeischen Rates 2005**

Als der Europaeische Rat auf seiner Tagung in Bruessel am 22. Dezember 2005 sein operatives Programm fuer 2006<sup>39</sup> beschloss, war Punkt 2 auf der Tagesordnung der Verfassungsvertrag. Der Text verwies auf die Diskussion der Staats- und Regierungschefs im Juni 2005<sup>40</sup> ueber den Ratifikationsprozess, wo Einvernehmen darueber erzielt worden war, "dass es notwendig ist, waehrend einer Phase des Nachdenkens die Diskussion auf nationaler Ebene stattfinden zu lassen und dann im ersten Halbjahr 2006 das Ergebnis dieser Diskussion insgesamt zu bewerten und ueber die weitere Vorgehensweise zu entscheiden"<sup>41</sup>. Weiter heisst es dort: "Es werden die erforderlichen Vorkehrungen getroffen, um diese Bewertung durchfuehren zu koennen. Sie wird gegebenenfalls je nach Ergebnis im zweiten Halbjahr weitergefuehrt"<sup>42</sup>. Nach der Uebernahme der Ratspraesidentschaft durch Oesterreich am 1. Jaenner 2006 wurden diese Schlussfolgerungen vom Rat

---

<sup>35</sup> *Doutlik* (oben, Anm. 25), 2, spricht dabei auf der europaeischen Ebene die Errichtung des Binnenmarktes, die Einfuehrung des EURO und die Erweiterung der Union um zehn neue Staaten im Jahr 2004 an. Auf der internationalen Ebene findet die politische und wirtschaftliche Neustrukturierung seit dem Fall des Eisernen Vorhangs Erwaehung.

<sup>36</sup> Vgl. *Doutlik*, ebenda Er kritisiert dabei auch das "Bruessel Pruegeln", worunter er die Praxis staatlicher Politiker versteht, sich Erfolge auf die eigenen Fahnen zu heften, die Verantwortung fuer Misserfolge dagegen auf die europaeischen Institutionen abzuschieben (dazu schon oben, Anm. 21).

<sup>37</sup> Ebenda, 3.

<sup>38</sup> Ebenda.

<sup>39</sup> Jahresprogramm des Rates fuer 2006, vorgelegt vom kuenftigen oesterreichischen und vom kuenftigen finnischen Vorsitz (Ratsdokument 16065/05 v. 22.12.2005).

<sup>40</sup> Tagung des Europaeischen Rates in Bruessel am 16./17.06.2005.

<sup>41</sup> Jahresprogramm des Rates fuer 2006, 8.

<sup>42</sup> Ebenda.

(Allgemeine Angelegenheiten/Außenbeziehungen) auf seinem Treffen in Brüssel am 30. Jänner 2006 bestaetigt.<sup>43</sup>

### **Initiativen der oesterreichischen EU-Ratspraesidentschaft**

Bereits zuvor hatten zwei auch hinsichtlich der Frage der Verfassungsreform erwaehnungswerte Termine stattgefunden.

#### **Treffen mit der Kommission in Wien**

Am 9. Jänner 2006 fand ueber Einladung des oesterreichischen Bundeskanzlers *Wolfgang Schuessel* ein ganztaeigiges Treffen der Bundesregierung mit der Europaeischen Kommission in Wien statt.<sup>44</sup> Das Treffen, bei dem die wesentlichen Schwerpunkte der oesterreichischen EU-Praesidentschaft eroertert wurden,<sup>45</sup> diente der Abstimmung der Arbeit von Rat und Europaeischer Kommission fuer das erste Halbjahr 2006.<sup>46</sup>

Dabei ginge es, wie Bundeskanzler *Schuessel* anschließend mitteilte,<sup>47</sup> der oesterreichischen Praesidentschaft in der Verfassungsdebatte um mehr als nur die Klaerung von institutionellen Fragen; es muessten auch Themen wie die soziale Kohesion oder die Entwicklung der Regionen diskutiert werden. Man setze so wie der Praesident der Kommission, *José Manuel Barroso*, auf einen Klimawandel innerhalb der europaeischen oeffentlichen Meinung. Die Buerger sollen mit konkreten Maßnahmen, insbesondere im Bereich der Wirtschaftspolitik, von den Vorzuegen der Union ueberzeugt werden.

Programmatische Erklaerungen vor dem Europaeischen Parlament (Januar 2006)

#### **Bundeskanzler Schuessel**

Der oesterreichische Bundeskanzler *Wolfgang Schuessel* nahm in seiner Funktion als Ratspraesident die Gelegenheit einer Rede vor dem Europaeischen Parlament am 18. Jänner 2006 wahr, um das Thema der Verfassungsreform anzusprechen.<sup>48</sup>

*Schuessel* verwies dabei darauf, dass fuer das Gipfeltreffen im Rahmen des Europaeischen Rates im Juni eine Bewertung der von der Reflexionsperiode gelieferten Resultate auf dem Hintergrund einer Debatte erwartet wuerde, die vom

---

<sup>43</sup> Vgl. Ratsdokument 5562/06 (Presse 21).

<sup>44</sup> Und zwar in Fortsetzung der Tradition, dass zu Beginn jeder EU-Ratspraesidentschaft die Europaeischen Kommission dem Vorsitzland einen Besuch abstattet.

<sup>45</sup> Und zwar in einer Vollsitzung und in elf Arbeitskreisen, die sich an den Ratsformationen orientierten und den jeweils zustaeendigen Kommissaren, Ministern und Staatssekretaeren Gelegenheit zum Meinungsaustausch boten.

<sup>46</sup> Siehe die Presseerklaerung auf der Internet-Plattform der oesterreichischen Ratspraesidentschaft ([http://www.eu2006.at/de/News/Press\\_Releases/January/0901\\_ek\\_besuch.html](http://www.eu2006.at/de/News/Press_Releases/January/0901_ek_besuch.html)).

<sup>47</sup> Ebenda.

<sup>48</sup> Im Anschluss daran fand eine Debatte im Plenum statt.

Rat zusammen mit der Kommission, dem Europaeischen Parlament, den nationalen Parlamenten und selbstverstaendlich der gesamten Oeffentlichkeit durchgefuehrt worden sein werde.<sup>49</sup> Diese Debatte betraefe alle wichtigen Fragen der Zukunft Europas, also die Verfassungsreform, aber auch Europas Grenzen und Aufnahmefaehigkeit sowie Europa als sichtbaren Partner in der Welt und das europaeische Lebensmodell.

Nach *Schuessel* ginge es bei der Auseinandersetzung um die Verfassung fuer Europa nicht bloß um einen Text. Sie betraefe viel mehr: "unsere Identitaet, was verbindet uns, was haelt uns im Inneren zusammen? Es geht auch um eine faire Aufgabenteilung: Was sollte Europa tun koennen und muessen?" *Schuessel* verwies dabei nachdruecklich auf den "oft beschworenen Begriff der Subsidiaritaet", welcher hier zur Anwendung kommen muesse: "Europa muss die kleinen Aufgaben abgeben, um fuer die großen Aufgaben die Haende frei zu haben".<sup>50</sup>

### **Staatssekretaer Winkler**

Der Staatssekretaer im oesterreichischen Bundesministerium fuer auswaertige Angelegenheiten, *Hans Winkler*, absolvierte am selben Tag im Europaeischen Parlament die erste Fragestunde als Vertreter des Rates waehrend der oesterreichischen Praesidentschaft und gab demselben einen Bericht ueber die fuer die Reflexionsperiode vorgesehenen Initiativen.<sup>51</sup>

In diesem Zusammenhang vertrat er die Auffassung, nur eine reale und substantielle Untersuchung des Problems koenne als serioes betrachtet werden und eine Langzeitwirkung entfalten. *Winkler* bezog sich auf die Entscheidung des Europaeischen Rates vom Juni 2005,<sup>52</sup> sich die notwendige Zeit fuer eine tiefgehende Diskussion der Sorgen und Fragen der Buerger zu nehmen, auf die Gruende fuer das bestehende Unbehagen einzugehen und den Buergern durch konkrete Maßnahmen Stueck fuer Stueck zu beweisen, dass sich die Investition in das europaeische Projekt lohne.

### **Ratstagung im Maerz 2006**

Informelle Gespraechе auf Ministerebene, die waehrend der Ratssitzung im Maerz 2006<sup>53</sup> gefuehrt wurden, ließen erkennen, dass es als wuensenswert angesehen wurde, Fragen betreffend die Zukunft des Integrationsprozesses in Ruhe und ohne Zeitdruck zu diskutieren.

---

<sup>49</sup> Vgl. [http://www.eu2006.at/de/News/Speeches\\_Interviews/1801schuesselredeep.html?null](http://www.eu2006.at/de/News/Speeches_Interviews/1801schuesselredeep.html?null).

<sup>50</sup> Ebenda.

<sup>51</sup> Vgl. [http://www.eu2006.at/de/News/Speeches\\_Interviews/1801WinklerVerfassungsberichtEP.html](http://www.eu2006.at/de/News/Speeches_Interviews/1801WinklerVerfassungsberichtEP.html).

<sup>52</sup> Vgl. oben, Anm. 40.

<sup>53</sup> Dazu [http://www.eu2006.at/de/News/Press\\_Releases/March/2203PlassnikFutureDebate](http://www.eu2006.at/de/News/Press_Releases/March/2203PlassnikFutureDebate).

### **Außenministertreffen im Stift Klosterneuburg**

Zu diesem Zweck fand im Stift Klosterneuburg bei Wien am 27. und 28. Mai 2006 ein informelles Treffen der Außenminister der Mitgliedstaaten zur Debatte ueber die Zukunft Europas statt. Es war dazu bestimmt, den EU-Außenministern in Vorbereitung des Europaeischen Rates im darauf folgenden Monat Gelegenheit zu einem umfassenden Gedankenaustausch zu geben.

Das Klosterneuburger Treffen brachte zwar eine Einigung, doch bezog sich dieselbe hinsichtlich des Verfassungsprozesses nur auf die Notwendigkeit der Festlegung der weiteren Vorgangsweise, da eine Substanzentscheidung noch nicht moeglich erschien. Die Reflexionsphase sollte verlaengert, gleichzeitig aber auch substantieller werden, wobei eine Reihe praktischer Verbesserungsmaßnahmen schon bei bestehender Vertragslage in Angriff zu nehmen seien.<sup>54</sup> Dies betraefe sowohl dem institutionellen Bereich zuzuordnende Fragen (z.B. ueber Transparenz und Subsidiaritaet) als auch Fragen einzelner Politikbereiche (insbesondere Justiz und Inneres).

Fuer das zweite Halbjahr 2006 wurde eine Grundsatzdiskussion in Aussicht genommen, in deren Rahmen neben der Verfassungsreform auch andere Fragen, wie jene zukuenftiger Erweiterungen, eroert werden sollten, und zwar unter allen ihren Aspekten, einschließlich des Kriteriums der Absorptionsfaehigkeit. Dieses Erfordernis sollte auch in den Schlussfolgerungen des Europaeischen Rates festgehalten werden.

### **Subsidiaritaetskonferenz in St. Poelten**

Was die Frage der Subsidiaritaet anlangt, war schon zuvor im Rahmen der oesterreichischen Praesidentschaft am 18. und 19. April 2006 in St. Poelten eine hochrangige EU-Sonderkonferenz zu diesem Thema abgehalten worden.<sup>55</sup> Teilnehmer aus den nationalen Parlamenten aller 25 Mitgliedstaaten und von den vor dem Beitritt stehenden Staaten Rumaenien und Bulgarien diskutierten zusammen mit Experten und Vertretern der Europaeischen Kommission, des Europaeischen Parlaments und des Europaeischen Gerichtshofs eine bessere Arbeitsteilung zwischen der Europaeischen Union auf der einen und nationalen und regionalen Ebenen auf der anderen Seite.<sup>56</sup>

---

<sup>54</sup> Das entspricht dem von Kommissionspraesident *Barroso* vorgeschlagenen *twin-track approach* fuer die Fortsetzung der Reflexionsphase: Bemuehungen um praktische Verbesserungen des Funktionierens der EU bei bestehender Vertragslage, verbunden mit Vorbereitungen fuer eine moegliche Wiederaufnahme des Verfassungsprozesses.

<sup>55</sup> Die Konferenz beruhte auf einer gemeinsamen Initiative des oesterreichischen Parlaments, des Bundeskanzleramtes und des Bundeslandes Niederoesterreich. Die Ergebnisse finden sich in *BKA* (Hrsg.), *Europa faengt zu Hause an* (2006).

<sup>56</sup> Dementsprechend waren unter den Rednern unter anderem der Praesident des Europaeischen Parlaments, *Josep Borrell-Fontelles*, der Vizepraesident der Kommission, *Guenter Verheugen* sowie der Praesident des EuGH, *Vassilios Skouris*.

Diese Konferenz stellte eine Folgeaktivitaet der im November 2005 im Haag abgehaltenen Konferenz zum Thema "Kompetenzverteilung in Europa: Herstellung des rechten Gleichgewichts zwischen der EU und den Mitgliedstaaten"<sup>57</sup> dar. Ziel der Sonderkonferenz war es, Empfehlungen fuer den Europaeischen Rat im Juni 2006 zu verfassen.<sup>58</sup>

Sowohl Bundeskanzler *Wolfgang Schuessel* als auch der Landeshauptmann von Niederoesterreich, *Erwin Proell*, unterstrichen die Notwendigkeit, die oeffentliche Sorge ueber eine "schleichende Zentralisierung" der EU ernstzunehmen. Die Regionen beduerften der Staerkung, um ein Gegengewicht zu bilden. *Schuessel* verlangte "ein neuen Gleichgewicht"; *Proell* sagte, es muesse ueberall in Europa eine "Kultur der Subsidiaritaet" entwickelt werden, um ein vielfaeltiges, buntes Europa zu bewahren. Um dies zustandezubringen, muessten die Zentralgewalten "loslassen koennen".<sup>59</sup>

Die Konferenz beruehrte auch unmittelbar die Frage, wie mit dem Verfassungsvertrag waehrend jener Zeit umzugehen sei, wo noch nicht alle Mitgliedstaaten ratifiziert haetten. Einer der zur Diskussion stehenden Punkte war ein Vorschlag des Praesidenten des oesterreichischen Nationalrats, *Andreas Khol*, die schon jetzt bestehenden Moeglichkeiten zu nutzen, um in der Praxis jene Teile des EU-Verfassungsvertrages anzuwenden, die den nationalen Parlamenten ein groeßeres Mitspracherecht im Rechtsetzungsprozess der Europaeischen Union einraeumen. Das Ziel muesse sein, wie *Khol* vor Beginn der Konferenz erklaerte, das Subsidiaritaetsprinzip in effektiverer Weise schon jetzt auf der Basis des Amsterdam Vertrags anzuwenden, welcher bereits den Grundsatz angemessener Aufgabenteilung im europaeischen Rechtssystem verankert habe.<sup>60</sup> Nach Auffassung *Khols* sollte die Konferenz einen politischen Dialog darueber einleiten, was am effektivsten von der EU behandelt werden koenne und was den nationalen und regionalen Parlamenten ueberlassen bleiben sollte. In diesem Zusammenhang sprach er von den nationalen Parlamenten als von den "Waechtern der Subsidiaritaet".<sup>61</sup>

---

<sup>57</sup> "Sharing Power in Europe: Striking the right balance between EU and Member State action".

<sup>58</sup> Vgl. die Presseerklaerung v. 18.04.2006 auf der Internet-Plattform der oesterreichischen Ratspraesidentschaft: [http://www.eu2006.at/de/News/Press\\_Releases/April/1804parlament.html](http://www.eu2006.at/de/News/Press_Releases/April/1804parlament.html).

<sup>59</sup> Ebenda.

<sup>60</sup> *Khol* nimmt damit auf das Protokoll Nr. 30 ueber die Anwendung der Grundsaeetze der Subsidiaritaet und der Verhaeltnismaeßigkeit (sog Subsidiaritaetsprotokoll) zum Vertrag von Amsterdam (ABl. 1997, C 340, 105) Bezug. Siehe dazu *Fischer/Koeck/Karollus* (oben, Anm. 5), 473.

<sup>61</sup> *Khol* drueckte in diesem Zusammenhang die Hoffnung aus, dass die Kommission eine Selbstverpflichtung uebernehmen koennte, den Parlamenten der Mitgliedstaaten eine gewisse Zeit vor der Verabschiedung eines Vorschlags fuer einen neuen Sekundaerrechtsakt einen Entwurf zu einem "pre-screening" zukommen zu lassen. Vgl. das Begrueßungsstatement zur Subsidiaritaetskonferenz, in *BKA* (Hrsg.), Europa faengt zu Hause an (2006), 40 f.

## **Ratstagung im Mai 2005**

Schon zuvor waren auf der am 15. und 16. Mai in Brüssel abgehaltenen Tagung des Rates (Allgemeine Angelegenheiten/Außenbeziehungen), die der offiziellen Vorbereitung des Europäischen Rates diente, die Positionen zur Erweiterungsdebatte abgesteckt worden. Außenministerin *Plassnik* erläuterte dabei als Vorsitzende den dreiteiligen Entwurf der annotierten Tagesordnung des Europäischen Rates, der sich mit "Europe listens", "Europe at work" und "A work plan for future" zusammenfassen ließe. Während die meisten Delegationen als zentrale Botschaft eine Aussage zum Verfassungsvertrag forderten und auch eine verständliche Darstellung der Bereiche, die dem Bürger zugute kommen, angeregt wurde, waren die Positionen zur Erweiterungsdebatte kontrovers.<sup>62</sup>

Positionierung des Europäischen Parlaments vor der Tagung des Europäischen Rates im Juni 2006

Auf der unmittelbar vor dem Juni-Treffen des Europäischen Rates begonnenen Plenartagung des Europäischen Parlament vom 12. bis 16. Juni 2006 in Straßburg berichtete Staatssekretär *Winkler* in der Gemeinsamen Debatte über die Vorbereitungen zum Europäischen Rat vom 15./16. Juni und die damit zusammenhängende Frage nach den weiteren Schritten im Verfassungsprozess.

Das Europäische Parlament nahm dazu eine Entschließung an, in der es seine Unterstützung für den Verfassungsvertrag unterstrich und vor einer Aufschüerung des in ihm zum Ausdruck kommenden Kompromisses warnte. Das Parlament forderte, dass spätestens bis zu den Europawahlen 2009 eine konstitutionelle Lösung vorliegen müsse.<sup>63</sup>

## **Tagung des Europäischen Rates im Juni 2006**

Der Europäische Rat von Brüssel vom 15. und 16. Juni 2006 widmete einen wichtigen Teil seiner Arbeit dem Thema der Zukunft der europäischen Integration;<sup>64</sup> in diesem Zusammenhang wurden die Verfassungsreform<sup>65</sup> und Fragen der Erweiterung<sup>66</sup> diskutiert.

---

<sup>62</sup> Vgl. [http://www.eu2006.at/de/Meetings\\_Calendar/Dates/May/1505RatAA\\_AB.html](http://www.eu2006.at/de/Meetings_Calendar/Dates/May/1505RatAA_AB.html).

<sup>63</sup> Siehe die "Entschließung des Europäischen Parlaments zu den nächsten Schritten für die Reflexions- und Analysephase zur Zukunft Europas" v. 14.06.2006, veröffentlicht unter <http://www.europarl.europa.eu>.

<sup>64</sup> Ratsdokument 10633/06 v. 16.06.2006, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, III. Ausblick auf die Zukunft, [http://www.eu2006.at/de/News/Council\\_Conclusions/1606EuropeanCouncil.pdf](http://www.eu2006.at/de/News/Council_Conclusions/1606EuropeanCouncil.pdf), 16 ff.

<sup>65</sup> (a) Verfassungsvertrag: Die Reform fortsetzen, Rz. 42-49. Ebenda, 16 ff.

<sup>66</sup> (b) Erweiterung, Rz. 50-55 (Einleitung Rz. 50-51; Bulgarien und Rumänien Rz. 52; Allgemeine Fragen in Zusammenhang mit künftigen Erweiterungen Rz. 53; Türkei Rz. 54; Kroatien Rz. 55). Ebenda, 17 ff.

### **Bezug auf die Tagung des Europaeischen Rates im Juni 2005**

Was die Verfassungsreform anlangt, so bezog sich der Europaeische Rat auf die Tagung des Europaeischen Rates vom 16. und 17. Juni 2005, wo die Staats- und Regierungschefs vereinbart hatten, in der ersten Jahreshaelfte 2006 auf das Thema der Ratifikation des Verfassungsvertrages zurueckzukommen, und zwar zu einem doppelten Zweck. Erstens sollte am Ende der damals ausgerufenen Reflexionsperiode (oder jedenfalls am Ende des ersten Abschnitts der Reflexion) eine zusammenfassende Bewertung der als Teil dieser Reflexionsperiode in Gang gesetzten nationalen Debatten unternommen werden. Zweitens – und abhaengig von Ergebnis dieser Bewertung – sollte eine Einigung darueber erzielt werden, wie in dieser Sache weiter vorzugehen sei.<sup>67</sup>

### **Fortgang des Ratifikationsprozesses**

Der Europaeische Rat nahm zur Kenntnis, dass der Prozess der Ratifikation des Verfassungsvertrages nach den negativen Referenden in Frankreich und den Niederlandes durchaus nicht zum Erliegen gekommen sei. Vielmehr haetten seit Juni 2005 weitere fuef Mitgliedstaaten den Vertrag ratifiziert, wodurch sich die Gesamtzahl der Ratifikationen auf fuefzehn erhoehrt habe. Ein sechzehnter Mitgliedstaat haette kuerzlich das Verfahren zur Ratifikation eingeleitet; und es sei zu erwarten, dass es positiv verlaufen werde.<sup>68</sup> Der Europaeische Rat stellte wiederum fest, dass zwei Mitgliedstaaten es bisher nicht geschafft haetten zu ratifizieren, und zwar aufgrund der erwahnten Referenden, drueckte aber seine Hoffnung aus, dass der Ratifikationsprozess nichtsdestoweniger so bald wie moeglich beendet sein werde.<sup>69</sup>

### **Bewertung der Reflexionsphase**

Der Europaeische Rat trat dann in den Prozess der Bewertung der von der Reflexionsperiode erbrachten Resultate ein. Es wurde festgestellt, dass die Reflexionsperiode "insgesamt nuetzlich" gewesen sei. Ihr Nutzen wurde darin erblickt, dass die Union nunmehr in einer besseren Position waere, die im Laufe des Ratifikationsprozesses zum Ausdruck gekommenen Bedenken und Sorgen zu verstehen und mit ihnen umzugehen.<sup>70</sup> In seinen Schlussfolgerungen unterstrich der Rat auch, dass "[j]ede seit Beginn der Reflexionsperiode im Amt befindliche Praesidentschaft eine besondere Verantwortung fuer die Sicherstellung der Fortsetzung dieses Prozesses [trage]"<sup>71</sup>. Der Hinweis auf die Verantwortung vergangener Praesidentschaften, wie er in der Formulierung "seit Beginn der Reflexionsperiode" enthalten ist, kann nur bedeuten, dass die Mitgliedstaaten

---

<sup>67</sup> Ebenda, Rz. 42.

<sup>68</sup> Dabei handelt es sich um Finnland. Vgl. [http://europa.eu/constitution/ratification\\_en.htm](http://europa.eu/constitution/ratification_en.htm).

<sup>69</sup> Ebenda, Rz. 43.

<sup>70</sup> Ebenda, Rz. 45.

<sup>71</sup> Ebenda, Rz. 48.

aufgerufen sind, den nachfolgenden Praesidentschaften bei der Erfuellung ihrer verfassungsbezogenen Aufgabe besonders behilflich zu sein.

### **Zweigleisige Vorgangsweise**

Der Rat war sich aber auch bewusst, dass es nicht genuege, bis zu jenem Zeitpunkt, an dem ueber das Schicksal des Verfassungsvertrags endgueltig entschieden werden koenne, lediglich ueber die Zukunft Europas nachzudenken. Nach einem Jahr Reflexionsperiode muesse sich die Arbeit nunmehr auf die Erbringung konkreter Resultate und die Umsetzung von Projekten richten.<sup>72</sup>

Unter diesen Umstaenden einigte sich der Europaeische Rat auf einen doppelgleisigen Ansatz, welcher den Klaerungsprozess hinsichtlich des Verfassungsvertrages mit der Herbeifuehrung greifbarer Resultate verbinden sollte.<sup>73</sup>

### **Ausrichtung auf konkrete Projekte**

Was letzteres, also die Erbringung der von den Buergern erwarteten konkreten Resultate, anlangt, erklaerte der Rat, dass von den sich schon aufgrund der bestehenden Vertraegen bietenden Moeglichkeiten Gebrauch gemacht werden sollte. Was ersteren, also den Klaerungsprozess hinsichtlich des Verfassungsvertrags, betraf, so ging der Rat davon aus, dass der Ratifikationsprozess fortgesetzt werden wuerde.<sup>74</sup> Er anerkannte auch, dass der Klaerungsprozess seit Juni 2005 Erfolge gebracht habe. Er war jedoch der Auffassung, dass noch weitere Arbeit zu leisten sei, bevor Entscheidungen betreffend die Zukunft des Verfassungsvertrags gefaellt werden koennten.<sup>75</sup>

### **Fortfuehrung des Verfassungsprozesses**

Der Europaeische Rat trug dann der Praesidentschaft auf, im ersten Halbjahr 2007 einen Bericht vorzulegen, der eine Bewertung des den Verfassungsvertrag betreffenden Diskussionsstandes enthalten und moegliche weitere Entwicklungen erkunden sollte. Die Aufgabe, diesen Bericht auf der Basis – wie der Europaeische Rat betonte – "extensiver Konsultationen mit den Mitgliedstaaten"<sup>76</sup> vorzubereiten, faellt Deutschland zu, das die Praesidentschaft waehrend der ersten sechs Monate des Jahres 2007 ausueben wird. Der intensivierte Konsultationsprozess mit den Mitgliedstaaten muss aber wahrscheinlich schon unter der gegenwaertigen finnischen Praesidentschaft begonnen werden.<sup>77</sup>

---

<sup>72</sup> Ebenda, Rz. 46.

<sup>73</sup> Ebenda.

<sup>74</sup> Ebenda, Rz. 45.

<sup>75</sup> Ebenda, Rz. 45.

<sup>76</sup> Ebenda, Rz. 47.

<sup>77</sup> Zweite Jahreshaelfte 2006.

Der Europäische Rat brachte seine Absicht zum Ausdruck, den so erarbeiteten Bericht zu prüfen<sup>78</sup> und das Ergebnis dieser Prüfung als Grundlage für weitere Entscheidungen darüber zu nutzen, wie der Reformprozess fortgesetzt werden solle. Dabei wurde davon ausgegangen, dass die diesbezüglichen notwendigen Schritte spätestens während der zweiten Jahreshälfte 2008 gesetzt werden müssten.<sup>79</sup>

### **Vorschau auf Fuenfzig-Jahr-Feier der Roemer Vertraege**

Als letzten Punkt der Schlussfolgerungen im Rahmen des Tagesordnungs(unter)punktes "Verfassungsvertrag: Die Reform fortsetzen"<sup>80</sup> behandelte der Europäische Rat den bevorstehenden fünfzigsten Jahrestag des Abschlusses der Verträge von Rom,<sup>81</sup> dessen auf einem Gipfeltreffen der führenden EU-Politiker am 25. März 2007 in Berlin gedacht werden soll. Der Rat forderte aus diesem Anlass die Annahme einer politischen Erklärung, welche Europas Werte und ehrgeizigen Ziele darlegen und das gemeinsame Engagement der politischen Führer in der EU, dieselben in die Realität umzusetzen, bestätigen soll.<sup>82</sup>

Solch eine Erklärung scheint eine einzigartige Chance darzustellen, um die verschiedenen Wege, welche aufgrund der Schlussfolgerungen des Rates im Augenblick verfolgt werden sollen – nämlich: die Kontinuität des Reflexionsprozesses zu sichern, um die Bedenken der europäischen Bürger umfassend auszuloten,<sup>83</sup> den Wert der Europäischen Union für die Bürger sowohl theoretisch wie praktisch, und zwar durch greifbare Resultate,<sup>84</sup> klarer aufzuzeigen<sup>85</sup> und die Zukunft des Verfassungsvertrags zu klären<sup>86</sup> –, zu einem gemeinsamen Endpunkt zu bringen.<sup>87</sup>

---

<sup>78</sup> Ratsdokument 10633/06 (oben, Anm. 64), Rz. 48.

<sup>79</sup> Ebenda.

<sup>80</sup> Vgl. oben, Anm. 65.

<sup>81</sup> Darunter werden der damalige EWG-Vertrag (nunmehr EG-Vertrag) und der EAG-Vertrag verstanden. Der ältere EGKS-Vertrag ist im Übrigen 2002 ausgelaufen. Dazu *Fischer/Koock/Karollus* (oben, Anm. 5), 30 f.

<sup>82</sup> Ratsdokument 10633/06 (oben, Anm. 64), Rz. 49.

<sup>83</sup> Vgl. oben, Anm. 70.

<sup>84</sup> Vgl. oben, Anm.

<sup>85</sup> Ebenda.

<sup>86</sup> Vgl. oben, Anm. 75 f.

<sup>87</sup> Nach der von Bundeskanzler *Schuessel* auf der Sonderplenartagung des Europäischen Parlaments in Brüssel am 20.06.2006 gegebenen Einschätzung werde diese Erklärung, in der das europäische Lebensmodell definiert werden solle, eine ähnliche Bedeutung haben wie etwa die Erklärung von Messina vor 50 Jahren (Text der Rede unter [http://www.eu2006.at/de/News/Speeches\\_Interviews/2006SchuesselEP.html](http://www.eu2006.at/de/News/Speeches_Interviews/2006SchuesselEP.html)). Zur Messina-Erklärung vgl. *Fischer/Koock/Karollus* (oben, Anm. 5), 35.

### **Resuemee der oesterreichischen EU-Ratspraesidentschaft**

Einige Tage nach Abschluss dieses Gipfels hielt Bundeskanzler *Schuessel* bei der Sonderplenartagung im Europaeischen Parlament am 20. Juni 2006 in Bruessel eine Rede zu den Ergebnissen des Europaeischen Rates vom 15./16. Juni und zur Bilanz der oesterreichischen Praesidentschaft. Die Ratstagung sei unter dem Motto „from reflection to action“ gestanden. Die oesterreichische Praesidentschaft habe einen "zweigleisigen Ansatz" versucht: einerseits ein "Europa der konkreten Projekte" anzubieten und andererseits die Verfassungsdebatte und die Diskussion zur Zukunft Europas mit den Buergern mit Leben zu erfuehlen.<sup>88</sup>

Hinsichtlich des Verfassungsvertrages fuehrte *Schuessel* in Zusammenhang mit dem in Aussicht genommenen Bericht der deutschen Praesidentschaft im ersten Halbjahr 2007 ueber den Stand der Diskussion aus, dieser koenne als neues Element vielleicht einen neuen Namen haben und/oder in einem Annex eine Interpretation vielleicht unklarer und deshalb auch in der oeffentlichen Debatte strittig gewordener Bestimmungen und eine Klarstellung zu methodischen Fragen<sup>89</sup> enthalten.

### **Ausblick auf die Fortfuehrung des Verfassungsprozesses**

Die oesterreichische Praesidentschaft endete am 30. Juni 2006. Ihr folgte die finnische Praesidentschaft, deren Amtszeit das zweite Halbjahr 2006 war. Die EU-Ratspraesidentschaft im ersten Halbjahr 2007 ist Deutschland zugefallen. Diese Zaesur gibt Gelegenheit, die Frage nach den Perspektiven der weiteren Verfassungsentwicklung zu stellen.

### **Der Fahrplan fuer die Verfassungsreform**

Die Mitgliedstaaten haben sich auf so etwas wie einen Fahrplan fuer die Verfassungsreform geeinigt. Abgesehen von der politischen Erklaerung, welche Europas Werte und Ziele zum Ausdruck bringen und das gemeinsame Engagement der fuehrenden EU-Politiker bekraeftigen soll und die fuer den Berlingipfel im Maerz 2007 in Aussicht genommen ist, scheint der naechste groeßere Schritt ein schluessiger Bericht zu sein, welchen vorzulegen die deutsche Praesidentschaft vom Europaeischen Rat beauftragt wurde und welcher auch einen Vorschlag dafuer enthalten soll, auf welche Weise die Debatte zu einem positiven Ende gebracht werden kann.

Aus all dem erhellt, dass der Europaeische Rat den von der Praesidentschaft waehrend des ersten Halbjahres 2007 vorzulegenden Bericht ueber die Zukunft des Verfassungsprozesses nicht als das Ende der Debatte ansieht. Um seinen Zweck zu erfuehlen, wird der sich aus den im Bericht gezogenen

---

<sup>88</sup> Siehe [http://www.eu2006.at/de/News/Speeches\\_Interviews/2006SchuesselEP.html](http://www.eu2006.at/de/News/Speeches_Interviews/2006SchuesselEP.html).

<sup>89</sup> Hier ist wohl in erster Linie an die Betonung des Subsidiaritaetsprinzips und seiner praktischen Konsequenzen zu denken.

Schlüssen hervorgehende Vorschlag nicht bloß prozedurale, sondern auch inhaltliche Aspekte enthalten muessen, welche dann im Detail ausgestaltet und von den Mitgliedstaaten diskutiert werden koennen, bevor der Europaeische Rat im Jahr 2008 seine endgueltige Entscheidung trifft. Da der letzte fuer die Verfassungsreform als notwendig in Aussicht zu nehmende Termin, bevor jede kuenftige Erweiterung der Europaeischen Union moeglich erscheint, 2009 oder spaetestens 2010 ist, wird der Europaeische Rat spaetestens auf seinem im Dezember 2008 abzuhaltenden Treffen die Entscheidungen ueber die wichtigsten Teile der Einigung treffen muessen, Entscheidungen, welche die Kommission gegebenenfalls in die Lage versetzt, zuegig einen Vertragsentwurf ueber eine Verfassungsreform zu verfassen, der dann rechtzeitig von Rat und Europaeischem Parlament genehmigt, von den Mitgliedstaaten auf einer Regierungskonferenz beschlossen und von ihnen in UEBereinstimmung mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Erfordernissen ratifiziert werden kann.<sup>90</sup>

### Alternativen

Es ist nicht moeglich, im gegenwaertigen Zeitpunkt vorherzusagen, ob das endgueltige Instrument der Verfassungsreform der Europaeischen Union der im Jahr 2004 beschlossene Verfassungsvertrag – entweder in seiner gegenwaertigen Form oder mit gewissen Modifikationen – sein wird oder ein neuer "verfassungsrechtlicher" Vertrag, der zwar vielleicht den Terminus "Verfassung" vermeidet, aber die gegenwaertigen Vertraege ersetzt, oder bloß ein Vertrag, der den gegenwaertigen Unionsvertrag abaendert, wobei die Aenderungungen freilich sehr weitreichend sein koennen, einschliesslich etwa der Eliminierung der Europaeischen Gemeinschaft als eines selbstaendigen Gebildes und ihrer vollstaendigen Verschmelzung mit der Europaeischen Union.

Der Umstand, dass der Verfassungsvertrag bereits von drei Fuenftel der Mitgliedstaaten ratifiziert worden ist und wahrscheinlich 2007 oder 2008 von einigen weiteren Mitgliedstaaten ratifiziert worden sein wird, was deren Zahl vielleicht auf zwanzig, einundzwanzig oder zweiundzwanzig bringt, ist als solches noch keine Garantie dafuer, dass der Vertrag schliesslich in Kraft treten wird.

Was hingegen vorhersagbar erscheint, ist, dass jene Themen, die vor den negativen Referenden in Frankreich und den Niederlanden, die urspruenglich eine UEBerraschung darstellten, als Hauptstreitpunkte in Mitgliedstaaten wie dem Vereinigten Koenigreich oder Daenemark betrachtet wurden, in Zusammenhang mit der Diskussion ueber jede Form von Verfassungsreform wieder hochkommen werden. In diesem Zusammenhang koennte die Frage, ob der gegenwaertige Verfassungsvertrag zu jenem Zeitpunkt von wenigstens zweiundzwanzig

---

<sup>90</sup> Fuer diesen Prozess wird grundsuetzlich Art. 48 EU zur Anwendung gelangen, wenngleich es die Mitgliedstaaten als "Herren der Vertraege" (*Fischer/Koock/Karollus* [oben, Anm. 5], 330) in der Hand haben, im Konsens auch ein davon abweichendes Prozedere fuer die Verfassungsreform festzulegen.

Mitgliedstaaten<sup>91</sup> ratifiziert worden sein wird, von politischer Bedeutung sein. Sein Artikel IV-443 bestimmt, dass, wenn "nach Ablauf von zwei Jahren nach der Unterzeichnung des Vertrags zur Aenderung dieses Vertrags vier Fuenftel der Mitgliedstaaten den genannten Vertrag ratifiziert haben] und [...] in einem Mitgliedstaat oder mehreren Mitgliedstaaten Schwierigkeiten bei der Ratifikation aufgetreten [sind], [...] sich der Europaeische Rat mit der Frage [befasst]"<sup>92</sup>. Obwohl diese Bestimmung natuerlich nur auf kuenftige Abaenderungsverfahren<sup>93</sup> Anwendung finden wuerde und nicht auf den Prozess der Ratifikation und des Inkrafttretens des Verfassungsvertrags selbst, koennte sie doch einen moeglichen Weg aus einer Situation aufzeigen, in der die Verfassungsreform an einem toten Punkt angelangt ist. Mitgliedstaaten, welche bis dahin verfehlt haetten, den Verfassungsvertrag zu ratifizieren, und aus innerstaatlichen Gruenden dazu nicht in der Lage erscheinen, koennten dann mit der Alternative konfrontiert sein, entweder zu ratifizieren oder den Status einer Mitgliedschaft zweiter Klasse oder bloß einer engen Assoziierung zu akzeptieren.

Ob eine solche Situation entsteht, wird von dem zu jenem Zeitpunkt in der Europaeischen Union herrschenden allgemeinen Klima abhaengen. Wenn sich die Einstellung der Mehrheit der Buerger zur Europaeischen Union nicht merklich verbessert hat, ist ein solcher Kraftakt gegenueber integrationsverzoegernden Mitgliedstaaten nicht vorstellbar.

### **Verfassungsreform und Erweiterung**

Welche Fortschritte im Prozess der Verfassungsreform gemacht werden koennen, wird auch zukuenftige Erweiterungsschritte der Europaeischen Union beeinflussen. Zur zukuenftigen Erweiterungspolitik fand auf der Juni-Tagung des Europaeischen Rates eine grundsuetzliche Debatte statt, die unter der finnischen Praesidentschaft im zweiten Halbjahr 2006 fortgesetzt wird. Hervorgehoben wurden die Absorptionskapazitaet sowie Moeglichkeiten zur Verbesserung des Erweiterungsprozesses. Die Europaeische Kommission wurde aufgefordert, bis Herbst 2006 einen Sonderbericht zur Absorptionsfaehigkeit vorlegen, in welchem der Begriff der Aufnahme faehigkeit definiert werden, aber auch die Wahrnehmung der Erweiterung durch die Buerger sowie der Notwendigkeit, den Erweiterungsprozess gegenueber der Oeffentlichkeit zu erklaren, Beruecksichtigung finden soll. Gleichzeitig wurde unterstrichen, wie wichtig es sei, dass auf Seiten der schon mit dem Status von Beitrittskandidaten ausgestatteten<sup>94</sup>

---

<sup>91</sup> Es ist davon auszugehen, dass bis zur Entscheidung des Europaeischen Rates ueber die weitere Vorgangsweise im Jahr 2008 sowohl Rumaenien als auch Bulgarien EU-Mitglieder sein werden, was die Zahl der Mitgliedstaaten auf 27 erhoehrt.

<sup>92</sup> Abs. 4.

<sup>93</sup> *Argumento* "Vertrag zur Aenderung dieses Vertrags".

<sup>94</sup> Also Kroatien und die Tuerkei.

sowie allen anderen den Beitritt anstrebenden Staaten<sup>95</sup> der Erfuellung der Kopenhagen-Kriterien sowie gutnachbarschaftlichen Beziehungen das notwendige Augenmerk zugewendet werde.

In den im Rahmen seiner im Juni 2006 abgehaltenen Tagung angenommenen Schlussfolgerungen<sup>96</sup> stellt der Europaeische Rat fest, "[es sei] wichtig, dass die Union in der Zukunft bei einer Erweiterung in politischer, finanzieller und institutioneller Hinsicht arbeitsfaehig bleibt und das gemeinsame europaeische Projekt weiter vertiefen kann"<sup>97</sup>. Um dies zu bewerkstelligen sei es notwendig, die wesentlichen Elemente des Verfassungsvertrages – besonders jene, welche dazu bestimmt sind, die Beschlussfassung im Rat zu erleichtern<sup>98</sup> – in jeden zukuenftigen Vertrag ueber Verfassungsreform einzubauen.

Rumaenien<sup>99</sup> und Bulgarien<sup>100</sup> waren natuerlich von diesen zukuenftigen Entwicklungen nicht mehr betroffen, weil – wie der Europaeische Rat gesagt hat<sup>101</sup> – ihr Beitritt Teil "der historischen fuenften Erweiterung der Union [ist]", welche auch die zehn neuen Mitgliedstaaten, die 2004 beigetreten sind, umfasste, und welche den Beitritt Rumaeniens und Bulgariens "als integralen Bestandteil einschließt". Der Europaeische Rat unterstrich "das gemeinsame Ziel [der Union], Bulgarien und Rumaenien im Januar 2007 als neue Mitglieder zu begrueßen", und gab der UEberzeugung Ausdruck, dass beide Laender mit dem erforderlichen politischen Willen die im Monitoringbericht der Kommission vom Mai 2006 festgestellten Defizite beseitigen koennten.<sup>102</sup>

Da dieser Bericht<sup>103</sup> in seinen Schlussfolgerungen insgesamt positiv war und die Auffassung der Kommission zum Ausdruck brachte, es gaebe keine weiteren

---

<sup>95</sup> Wie Bundeskanzler *Schuessel* in seinem Bericht vor dem Sonderplenium des Europaeischen Parlaments in Bruessel am 20.06.2006 (vgl. oben, bei Anm. 88) betonte, seien Beitrittsperspektiven fuer alle Balkanstaaten festgelegt bzw. bekraeftigt worden.

<sup>96</sup> Vgl. oben, Anm. 64.

<sup>97</sup> Ebenda, Rz. 53, wo "Allgemeine Fragen in Zusammenhang mit kuenftigen Erweiterungen" behandelt werden.

<sup>98</sup> Siehe, insbesondere, Art. III-179 Abs. 4 UAbs. 3, Art. III-184 Abs. 6 UAbs. 3, Art. III-194 Abs. 3 UAbs. 2, Art. III-196 Abs. 3 UAbs. 2, Art. III-197 Abs. 4 UAbs. 2, Art. III-198 Abs. 2 UAbs. 3 und Art. III-312 Abs. 3 UAbs. 3.

<sup>99</sup> Waehrend der oesterreichischen EU-Praesidentschaft fand am 20.03.2006 die 12. Tagung des Assoziationsrates der EU mit Rumaenien statt. Details finden sich unter [http://www.eu2006.at/de/News/Press\\_Releases/March/2003ACRomania.html](http://www.eu2006.at/de/News/Press_Releases/March/2003ACRomania.html).

<sup>100</sup> Waehrend der oesterreichischen EU-Praesidentschaft fand am 31.01.2006 in Bruessel die 11. Tagung des Assoziationsrates der EU mit Bulgarien statt, die auch einen politischen Dialog inkludierte. Dabei wurden neben der Vorbereitung des bulgarischen EU-Beitritts auch die EU-Perspektiven im Allgemeinen und der Verfassungsvertrag sowie die Frage der Subsidiaritaet im Besonderen besprochen. Naeheres unter <http://www.eu2006.at/de/News/information/3101ACBulgaria.pdf>.

<sup>101</sup> Vgl. oben, Anm. 64, Rz. 51.

<sup>102</sup> Ebenda, Rz. 130.

<sup>103</sup> Siehe den "Monitoring-Bericht ueber den Stand der Beitrittsvorbereitungen Bulgariens und Rumaeniens" v. 26.09.2006; veroeffentlicht auf der Erweiterungs-Homepage der Kommission: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2006/sept/report\\_bg\\_ro\\_2006\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2006/sept/report_bg_ro_2006_de.pdf).

substantiellen Bedenken,<sup>104</sup> konnte der Beitritt Rumaniens und Bulgariens mit 1. Jaener 2007 vollzogen werden. Der Europaeische Rat hatte jedenfalls schon auf seiner Tagung im Juni 2006 die Mitgliedstaaten aufgefordert, "die Ratifizierung des Beitrittsvertrags rechtzeitig abzuschließen"<sup>105</sup>.

---

<sup>104</sup> Ebenda, 14 f.

<sup>105</sup> Vgl. oben, Anm. 64, Rz. 52.