

Andreas Maurer / Simon Schunz

Auf dem Weg zum Verfassungsvertrag

Der Entwurf einer Europäischen Verfassung in der
Regierungskonferenz

Dezember 2003

SWP

**Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale
Politik und Sicherheit**

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

Dezember 2003
Berlin

Inhalt

- 1. Vom Konvent zur Regierungskonferenz 3**
- 2. Der Handlungsrahmen bei Beginn der Regierungskonferenz 4**
 - 2.1. Die Positionen der Mitgliedstaaten zum Verfassungsentwurf 4**
 - 2.2. Die Positionen der EU-Organe zum Verfassungsentwurf 7**
 - 2.2.1. Die Forderungen der Kommission an die Regierungskonferenz 8
 - 2.2.2. Die Forderungen des Europäischen Parlaments und der EZB an die Regierungskonferenz 8
- 3. Zentrale Diskussionspunkte der Regierungskonferenz vor der Sitzung am 12./13. Dezember 2003 9**
 - 3.1. Institutionelle Fragen 10**
 - 3.1.1. Zur Zusammensetzung der Kommission 10
 - 3.1.2. Neue institutionelle Bestimmungen: Legislativrat, Rotation im Ministerrat und die Rolle des Außenministers 11
 - 3.1.3. Zur strukturierten Zusammenarbeit in der ESVP 12
 - 3.1.4. Sitzverteilung im Europäischen Parlament 12
 - 3.2. Ausdehnung des Geltungsbereichs der qualifizierten Mehrheit im Ministerrat 12**
 - 3.3. Zum Streitpunkt „doppelte Mehrheit“ 14**
 - 3.4. Sonstige nicht-institutionelle Fragen 16**
 - 3.5. Möglichkeiten der Verfassungsüberarbeitung in der Zukunft 16**
 - 3.6. Notwendige Präzisierungen des Verfassungsentwurfs 17**
- 4. Szenarien für die Regierungskonferenz zu Beginn der Beratungen und kurz vor ihrem Ende – der bisherige Verlauf der Konferenz 18**
- 5. Package Deal oder Package Death? 19**
- 6. Ausblick: die Europäische Verfassung in der Ratifikationsphase 22**
- 7. Positionen der Organe, Mitgliedstaaten und Beitrittskandidaten der EU vor der Abschlußsitzung der Regierungskonferenz (Stand: 9. Dez. 2003) 27**

1. Vom Konvent zur Regierungskonferenz

Am 4. Oktober 2003 wurde die Endphase des vor drei Jahren gestarteten Beratungs- und Verhandlungsprozesses über die Zukunft der Europäischen Union eingeläutet. Die dreieinhalb Monate, die zwischen der feierlichen Entgegennahme des Verfassungsentwurfs aus den Händen des Konventspräsidenten Valéry Giscard d'Estaing durch den Europäischen Rat von Thessaloniki am 20. Juni 2003 und dem Beginn der Regierungskonferenz lagen, wurden von den Vertretern der Regierungen der Mitgliedsstaaten und den Organen der EU genutzt, um Stellung zum Verfassungsentwurf zu beziehen. Wie schon in der letzten Phase der Arbeit des Konvents, traten dabei teils erhebliche Meinungsdivergenzen zu Tage.

Angesichts der Vielzahl von Änderungsvorschlägen schien der Zeitrahmen der Regierungskonferenz mit neun Wochen und voraussichtlich neun Gesprächsterminen¹ bis zu einem vor Beginn der Konferenz anvisierten Beschluß über die Verfassung Mitte Dezember knapp bemessen.² Die Arbeitsmethode des italienischen Ratsvorsitzes war daher für ein effizientes Verhandlungsergebnis entscheidend. Auf ein Prinzip hatten sich die Verantwortlichen bereits vorher geeinigt: Stellt eine Verhandlungspartei den Verfassungsentwurf als „geronnenen Konsens“ des Konvents in einzelnen Punkten in Frage, trägt sie die Verantwortung dafür, daß ein neuer Konsens gefunden wird. Diese Methode stellte sicherlich einen Fortschritt gegenüber den altbekannten Bargaining-Prozessen bei Regierungskonferenzen dar.³ Das Produkt dieser besonderen Form europäischer „Kuhhandelverfahren“ war nicht zuletzt der Vertrag von Nizza, Stein des Anstoßes für den Konvent und damit auch für die nun vorliegende Europäische Verfassung.⁴

Andererseits betonten einige Vertreter in der Regierungskonferenz zu Recht, daß der Konsens im Konvent qualitativ unterhalb der Schwelle einer ‚Einigung‘ zwischen den Staats- und Regierungschefs läge. Nur diese wären zum Abschluß völkerrechtlicher Verträge berechtigt und legitimiert. Da auch der Verfassungsvertrag des Konvents nichts anderes als eine ‚Aktualisierung‘ der bestehenden primärrechtlichen Vertragsordnung der EU darstelle, käme den Verhandlungen der Regierungskonferenz die

1 Vgl. Regierungskonferenz: Indicative Timetable: <http://ue.eu.int/igc/docs/cg00005.en03.pdf>

2 Website der italienischen Ratspräsidentschaft: <http://www.ueitalia2003.it/EN/ConferenzaIntergovernativa/>

3 Vgl. zu Bargaining in der EU: Moravcsik, Andrew (1993): Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. In: Journal of Common Market Studies 31(4), 473-523; Finn Laursen (Hg.) (2000): Preferences, Agenda Setting and Bargaining – the Amsterdam IGC in Perspective, Maastricht.

4 Vgl. Schneider, Heinrich: der Post-Nizza-Prozess- ein direkter Anlauf zur Konstitutionalisierung der Europäischen Union? In: Integration, Nr. 2/01; Wessels, Wolfgang: Die Vertragsreformen von Nizza – Zur institutionellen Erweiterungsreife. In: Integration, Nr. 1/01.

entscheidende Bedeutung zu, den Konventskonsens in ein völkerrechtlich gültiges Abkommen zu gießen.

Keinem der an der Regierungskonferenz beteiligten Akteure dürfte ernsthaft an einer Rückkehr zu Nizza und damit am Scheitern der Regierungskonferenz gelegen sein. Doch diese methodischen Vorkehrungen gewährleisten nicht, daß der Verfassungsentwurf die Konferenz unverändert durchläuft. Vielmehr zeichneten sich schon im Vorfeld langwierige und harte Debatten ab, bei denen die dem Entwurf kritisch geneigten Länder den Befürwortern des Dokuments gegenüberstehen.

Die Trennlinie verlief hierbei zunächst zwischen denjenigen, die die institutionell-verfahrensrechtlichen Reformvorschläge des Konvents als ein qualitatives Plus gegenüber dem Vertrag von Nizza sehen, und denjenigen, die betonten, daß der Konvent erstens kein Mandat zur Änderung dieser gerade einmal seit Februar 2003 in Kraft befindlichen Regeln gehabt hätte, und daß die vom Konvent angebotenen Reformen – zweitens – erst in ‚letzter Minute‘ vorgeschlagen und nicht ausreichend diskutiert worden seien. Während letztere den Verfassungsentwurf als solide „Arbeitsgrundlage“ bzw. als „point of basic guidance“ einschätzten, sahen erstere, im Wesentlichen die sechs Gründungsmitglieder der heutigen EU, in ihm bereits die Rohfassung des Endprodukts in Form eines Kompromißpakets, das es nicht aufzuschnüren galt.⁵ Zwischen diesen beiden Gruppen einen Konsens herzustellen war von Beginn an keine leichte Aufgabe für die italienische Ratspräsidentschaft. Angesichts der unterschiedlichen Vorstellungen zum Entwurf zeichnete sich vielmehr ein erneutes Ringen um Änderungen ab.

2. Der Handlungsrahmen bei Beginn der Regierungskonferenz

2.1. Die Positionen der Mitgliedstaaten zum Verfassungsentwurf

Vor Beginn der Regierungskonferenz bestand nicht bei allen Änderungsvorhaben an dem Verfassungsentwurf Uneinigkeit unter den Teilnehmern. Einvernehmen dürfte auch bei den Staaten, die grundsätzlich ein „Aufschnüren“ des Konventskompromisses ablehnten, darüber bestanden ha

⁵ Vgl. exemplarische Stellungnahmen: Während in der Österreichischen Grundsatzzposition zum Verfassungsentwurf von einer „guten Ausgangsbasis“ für die Regierungskonferenz die Rede ist, will die belgische Regierung keinesfalls den Entwurf aufschnüren. [Vgl. „Belgien will EU-Verfassung durchboxen“ in: Financial Times Deutschland vom 26.9.2003.]

ben, daß bestimmte Aspekte des Entwurfs nochmals neu überdacht oder präzisiert werden mußten. Nach der ersten Sitzung der Außenminister bestand weitestgehendes Einvernehmen über die Prüfung folgender Fragen:

1. Turnusmäßiger Wechsel des Vorsitzes in den Formationen des Ministerrates.⁶ Der italienische Vorsitz zielte hierbei auf die Diskussion über Gruppenvorsitze mit zweijährigem Turnus ab. Angesprochen werden mußte sowohl die Dauer dieser Vorsitze als auch die Anzahl der Mitgliedstaaten innerhalb einer Gruppenpräsidentschaft. Alternativ könnte natürlich auch jeder Fachministerrat seinen Vorsitz autonom wählen.
2. Funktion und Flexibilität des vom Konvent vorgeschlagenen Gesetzgebungsrates im Verhältnis zu den anderen Ratsformationen. Hierzu kamen die Außenminister überein, daß kein eigenständiger Legislativrat gebildet werden sollte. Statt dessen sollten die einzelnen Fachräte immer dann als »Legislativrat« in Erscheinung treten, wenn sie Gesetzgebungsmaßnahmen annehmen und in diesem Zusammenhang öffentliche Beratungen stattfinden.
3. Status und Rolle des künftigen Außenministers.⁷ Umstritten war vor allem seine Stellung im Kommissionskollegium. Letzten Endes ging es um die Frage, ob er auch in Bereichen außerhalb der GASP über ein Stimmrecht verfügen sollte und ob ein Mißtrauensvotum des Parlaments gegen die Kommission auch die Amtsniederlegung des Außenministers nach sich zöge.

Daneben existierten jedoch einige äußerst kontrovers diskutierte Punkte, die von einzelnen oder Gruppen von Staaten im Vorfeld der Regierungskonferenz aufgeworfen wurden. Zu nennen sind die Fragen

- der Definition der qualifizierten Mehrheit im Ministerrat,
- des Geltungsbereichs der qualifizierten Mehrheit (QM) bei Abstimmungen im Ministerrat in bestimmten Politikfeldern (Steuerpolitik, Außen- und Sicherheitspolitik, Innen- und Justizpolitik, Haushaltssystem),
- der Zusammensetzung und Beschlußfassungsverfahren der Kommission,⁸ und
- der Sitzverteilung im Europäischen Parlament.

Hinsichtlich des in den genannten Punkten angemeldeten Beratungsbedarfs ließen sich seit Beginn der Beratungen mehrere wesentliche Konfliktlinien identifizieren.

6 Vgl. Regierungskonferenz: Arbeitspapier des Vorsitzes „Ratsvorsitz“, 2.10.2003. [<http://ue.eu.int/igc/docs/cg00001.de03.pdf>]

7 Vgl. Regierungskonferenz: Arbeitspapier des Vorsitzes „Der Außenminister der Union“, 2.10.2003. [<http://ue.eu.int/igc/docs/cg00002.de03.pdf>]

8 Vgl. Regierungskonferenz: Arbeitspapier und Fragebogen zum Thema „Zusammensetzung der Kommission und Außenminister der Union“, 8.10.2003. [<http://ue.eu.int/igc/docs/cg00006.de03.pdf>]

1. Einerseits standen 15 der kleineren und mittleren Staaten⁹ den sechs Gründungsmitgliedern der EWG sowie Großbritannien in der Frage der institutionellen Ausgestaltung der Union gegenüber. Während die ‚Kleinen‘, unter ihnen die Beitrittskandidaten, nicht erst seit ihrem Treffen am 1. September 2003 in Prag auf die Beibehaltung der Regel „ein stimmberechtigter Kommissar pro Land“ in der EU-Kommission pochten, befürworteten die Gründerstaaten und Großbritannien die im Konvent vereinbarte Verkleinerung des Kollegiums der Kommission.¹⁰ Die Absicht der ‚kleineren‘ Staaten, die klassische Gemeinschaftsmethode zu bewahren, wurde zudem an den Vorbehalten Österreichs, Tschechiens, Litauens, Ungarns, Finnlands und Estlands gegenüber der Schaffung des Postens eines gewählten Präsidenten des Europäischen Rates deutlich.¹¹ Diese Staaten waren es auch, die – neben Malta und Luxemburg – die Sitzverteilung im Europäischen Parlament neu überdacht wissen wollten.¹²
2. Eine zweite Konfliktlinie bestand zwischen Großbritannien, Irland, Tschechien, Slowenien und Malta einerseits und den anderen Staaten. Während die von London angeführte Gruppe auf Einstimmigkeit bei Fragen der Steuer- und Justizpolitik, bei der Sozialversicherungspolitik sowie bei der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik beharrte, hätten andere Länder, allen voran Deutschland, Belgien und die Niederlande, in diesen Bereichen gerne eine weitere Ausdehnung qualifizierter Mehrheitsentscheidungen gesehen.¹³
3. Der verstärkten bzw. neu geschaffenen „strukturierten“ Zusammenarbeit einzelner Staaten im Bereich der Verteidigungspolitik standen Lettland, Polen, Schweden, Tschechien und Ungarn skeptisch gegenüber. Großbritannien schien in dieser Frage seit dem Deutsch-Britisch-Französischen Gipfel vorsichtig diskussionsbereit, lehnte aber NATO-unabhängige Militärstrukturen der EU gemeinsam mit Spanien weiterhin ab.
4. Ein tiefer Graben bestand zudem zwischen Spanien und Polen einerseits und den anderen Staaten hinsichtlich der Frage der für den Zeitraum ab 1. November 2009 vorgesehenen „doppelten Mehrheit“ (Art. I-24) bei Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit im Rat. Durch das Prinzip der doppelten Mehrheit wird die relative Gestaltungsmacht Deutschlands gegenüber den anderen größeren Staaten im Rat deutlicher, da die Bevölkerungszahl neben die einfache Staatenstimme tritt.

9 Vgl. hierzu bereits zu den Initiativen der „Zwerge“ während der Schlußphase des Konvents: „EU-Zwerge beraten Verfassung“, in: TAZ, 1.9.2003; „Die sieben Zwerge fühlen sich übergangen“, in: Die Welt, 14.3.2003.

10 Vgl. „Prager Treffen der ‚Kleinen‘ in der EU – Konsultationen über Änderungen im Verfassungsentwurf“ in Neue Zürcher Zeitung vom 1.9.2003. [<http://www.nzz.ch/dossiers/2003/eukonvent/2003.09.01-al-article92G71.html>]

11 Vgl. Brief der Premierminister Brazauskas, Fenech Adami, Medgessy, Rop, Schüssel, Spidla und Vanhanen an den Ratspräsidenten und Premierminister Italiens Silvio Berlusconi vom 2.10.2003.

12 Vgl. ebd.

13 Vgl. A Constitutional Treaty for the EU. The British Approach to the European Union Intergovernmental Conference 2003. Punkt 76 ff. S. 35 f. [http://www.britischesbotenschaft.de/en/news/white_paper_constitu_treaty_eu.pdf]

Laut Verfassungsentwurf wären 50 Prozent der Staaten bei 60 Prozent der Bevölkerung für das Zustandekommen einer qualifizierten Mehrheit nötig. Polen und Spanien lehnten die damit einhergehende Herabstufung ihres bisherigen Stimmengewichts strikt ab.¹⁴ Letztlich ging es beiden Ländern dabei wohl weniger um den Erhalt ihres überproportionalen Sonderstatus, als vielmehr um die Beibehaltung ihres Vetopotentials bei den ausgabenintensiven Politiken der Struktur- und Kohäsionsfonds.

5. Ein weiterer, unter Ratifikationsgesichtspunkten nicht unbedeutender Streitpunkt betraf die Einfügung eines Gottesbezuges in die Präambel. Polen, Spanien, Irland, Italien, Österreich, Litauen, Malta, Portugal und Tschechien plädierten dafür, vor allem Belgien, Frankreich und die Türkei positionierten sich dagegen.¹⁵
6. Der Rat der Wirtschafts- und Finanzminister hatte mehrheitlich gefordert, den Konventsentwurf zu ändern, um einer befürchteten Stärkung der Kommission im Bereich des Stabilitätspaktes entgegenzutreten und um die neuen Rechte des Europäischen Parlaments im Haushaltsverfahren zu beschränken. Diese Positionierung stellte einen ‚im Hintergrund der Regierungskonferenz‘ geschmiedeten Keil dar, der seitens der kommissions- und parlamentskritischen Staaten im weiteren Verlauf der Regierungskonferenz zur Zementierung ihrer Forderungen genutzt werden konnte.
7. In der Bundesrepublik schließlich bauten einige Länder, die CDU/CSU sowie wichtige Fachministerien eine gewichtige Drohkulisse gegen die befürchtete Ausweitung der EU-Kompetenzen in den Bereichen der Wirtschafts-, Sozial-, Gesundheits-, Strafrechts- und Einwanderungspolitik auf.¹⁶

Insgesamt schien von Seiten der Mitglied- und Beitrittsstaaten also ausreichend Konfliktpotential vorhanden, um eine erfolgreiche Beendigung der Regierungskonferenz zu einem schwierigen Unterfangen werden zu lassen.

2.2. Die Positionen der EU-Organe zum Verfassungsentwurf

Neben den Staaten meldeten auch die EU-Organe in ihren Stellungnahmen zum Konventsenddokument gemäß Artikel 48 des EU-Vertrages Änderungswünsche am Verfassungsentwurf an. Am 17. September stellte zunächst Kommissionspräsident Prodi die Änderungsvorschläge der Kommission für die Regierungskonferenz vor.¹⁷ Am 19. September folgte die

14 Vgl. Spanisch-polnische Erklärung zur Regierungskonferenz: <http://www.mae.es/mae/ACTUALIDAD/verDocumento.jsp?idNodo=60839&plantilla=PlantillaComunicadoSinScroll&color=%237BA5C8>

15 Vgl. „Fight looms over Christianity in Constitution“ in: <http://www.euobs.com/index.phtml?sid=18&aid=12897> und <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,268406,00.html>

16 Vgl. z.B. „Gemeinsame Positionen von CDU und CSU zur Regierungskonferenz über den EU-Verfassungsvertrag“ vom 29. September 2003.

17 Vgl. http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/pdf/2003/com2003_0548de01.pdf (KOM

Präsentation der Stellungnahme der Europäischen Zentralbank (EZB).¹⁸ Am 24. September schließlich verabschiedete das Europäische Parlament (EP) seine Entschließung zum Verfassungsentwurf und die Stellungnahme zur Regierungskonferenz.¹⁹

2.2.1. Die Forderungen der Kommission an die Regierungskonferenz

In ihrer Stellungnahme vom 17. September 2003 begrüßte die Kommission zunächst ganz allgemein den Verfassungsentwurf. Die Regierungskonferenz solle „keinesfalls das Gesamtgleichgewicht des Verfassungsentwurfs in Frage stellen“, hieß es dort, doch seien „bestimmte Aspekte“ im Entwurf noch „unvollständig und unzureichend“.²⁰

Bei der Präsentation der Stellungnahme bezeichnete Kommissionspräsident Prodi die Vorstellung als „absurd“, das Gesamtdokument in der vom Konvent vorgelegten Form zu verabschieden.²¹ Änderungen seien nötig. Die Vorschläge der Kommission beliefen sich dabei im Wesentlichen auf fünf Forderungen an die Regierungskonferenz:

- die Überprüfung der Zusammensetzung der Kommission;
- die Verringerung der Zahl der Einstimmigkeitsbeschlüsse im Rat;
- die Einführung von Verfahren zur flexiblen Überarbeitung von Verfassungsbestimmungen;
- die Verbesserung von Verfahren zur Koordinierung der Wirtschafts- und Sozialpolitik; und
- die Überprüfung der Kohärenz der Verfassung sowie der im Konvent nicht behandelten Aspekte des EU-Primärrechts (den Verträgen beigefügte Protokolle u.a.).

2.2.2. Die Forderungen des Europäischen Parlaments und der EZB an die Regierungskonferenz

Ähnlich wie die Kommission begrüßte auch das Europäische Parlament (EP) in seiner Stellungnahme vom 24. September 2003 den Verfassungsentwurf. Es hob eine Vielzahl positiver Neuerungen hervor, unter ihnen die Einführung der qualifizierten Mehrheit im Ministerrat in Verbindung mit dem Mitentscheidungsverfahren im Bereich der Justiz- und Innenpolitik.

(2003) 548)

18 Vgl. <http://www.ecb.int/pub/legal/con200320de.pdf> (EZB-Stellungnahme: CON 2003/20)

19 Vgl. <http://www3.europarl.eu.int/omk/omnsapir.so/calendar?APP=PDF&TYPE=PV2&FILE=p0030924DE.pdf&LANGUE=DE> (Stellungnahme Parlament vom 24.9.2003), S. 55 ff.)

20 Vgl. http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/pdf/2003/com2003_0548de01.pdf (KOM (2003) 548), S. 3.

21 Vgl. „Verfassungsentwurf soll geändert werden“ in Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 18. 9.2003.

Gleichzeitig äußerte das Parlament jedoch auch Bedenken. Hinsichtlich der Zusammensetzung der Kommission schien es die Meinung vieler Gegner des Verfassungsentwurfs zu teilen, die die Differenzierung in stimmberechtigte und nicht stimmberechtigte Kommissare kritisierten. Einer Verkleinerung des Gremiums stand das Parlament jedoch weiterhin positiv gegenüber. Im Entwurf für die Entschließung des Parlaments zum Verfassungsentwurf wurde davor gewarnt, daß die „Einführung von zwei Kategorien von Kommissionsmitgliedern negative Auswirkungen haben könnte“.²² In der Entschließung selbst, die in der Plenardebatte vom 24. September verabschiedet wurde, wurde allerdings nur die Hoffnung zum Ausdruck gebracht, daß die „Reform der Kommission deren kollegiale politische Verantwortung nicht schwächen oder zu Diskontinuität führen wird.“²³

Neben diesen Bedenken im Hinblick auf die Handlungsfähigkeit der Kommission äußerte das Parlament „seine Besorgnis über die unbefriedigenden Antworten auf einige grundlegende Fragen“:

- die unzureichende Koordination im Bereich der Ordnungspolitik;
- die Beibehaltung der Einstimmigkeit im Bereich der GASP und der Sozialpolitik;
- die Inkohärenz des Verfassungsentwurf wegen fehlender Abstimmung der einzelnen Verfassungsteile aufeinander.

Zu diesen Aspekten forderte das Parlament Änderungen von der Regierungskonferenz.

Weniger Änderungsvorschläge unterbreitete die Europäische Zentralbank (EZB) in ihrer Stellungnahme zum Verfassungsentwurf. Auch sie begrüßte den Entwurf in großen Teilen, mahnte allerdings ebenso eine Überprüfung der Systematik des Dokuments an. Die definitorischen und systematischen Inkonsistenzen im Verfassungsentwurf erforderten Verbesserungen. Darüber hinaus warb die EZB vor allem für die Aufnahme des Zieles der „Preisstabilität“ in die Verfassung (Art. I-3).

3. Zentrale Diskussionspunkte der Regierungskonferenz vor der Sitzung am 12./13. Dezember 2003

Die dargelegten Positionen der Staaten und Organe der EU setzten den Handlungsrahmen für die Verhandlungen der Regierungskonferenz. In einigen besonders strittigen Punkten prallten von Beginn der Konferenz

22 Vgl. <http://www.europarl.eu.int/meetdocs/committees/afco/20030825/500664de.pdf> (Entwurf vom Ausschuß für konstitutionelle Fragen vom 25.8.2003)

23 Vgl. <http://www3.europarl.eu.int/omk/omnsapir.so/calendar?APP=PDF&TYPE=PV2&FILE=p0030924DE.pdf&LANGUE=DE>

an sehr unterschiedliche Vorstellungen aufeinander. Schnell zeichneten sich dabei erhebliche Schwierigkeiten bei der Findung von Kompromißlösungen ab. Den bisherigen Verlauf der Konferenz nachzeichnend, sollen im folgenden Abschnitt Kompromißoptionen bei den zentralen, vor der voraussichtlichen Abschlußsitzung noch offenen Streitpunkten ausgelotet werden (siehe dazu auch die Tabelle im Anhang).

3.1. Institutionelle Fragen

3.1.1. Zur Zusammensetzung der Kommission

Die Frage der Zusammensetzung der Kommission bleibt auch vor der Abschlußsitzung offen. Während dem Vertrag von Nizza in Vorbereitung auf die Erweiterung der EU ein Protokoll angefügt war, das die Zusammensetzung des Organs einem einstimmigen Beschluß des Rats im Moment des Beitritts des 27. Mitgliedslandes zur Union anheimstellte, enthält der nun vorliegende Verfassungsentwurf konkretere Bestimmungen zur Zahl der Kommissionsmitglieder. Ab der Legislaturperiode 2009-2013 soll die Kommission aus einem Kollegium von 15 stimmberechtigten Kommissaren („innerer Kreis“), unter ihnen der Kommissionspräsident sowie sein Stellvertreter und zukünftiger Außenminister, und einem „äußeren Kreis“ von zehn nicht stimmberechtigten Kommissaren bestehen.

Diesem Entwurf entsagten 15 der kleineren und mittleren Staaten von Beginn der Regierungskonferenz an ihre Unterstützung. Dabei erhielten sie Rückendeckung von der Kommission.

Die Fronten zwischen kleinen und großen Mitgliedstaaten in dieser Fragen sind zwei Monate später ungeändert verhärtet. Zur Verschlechterung des Klimas trug die Ablehnung von Sanktionen für Deutschland und Frankreich wegen deren Verstoß gegen den Stabilitätspakt bei.²⁴ Insbesondere die Niederlande und Österreich hatten den diesbezüglichen Beschluß des Ecofin-Rats harsch kritisiert.²⁵ Während die Niederlande jedoch als Gründungsland nach wie vor eine Verkleinerung der Kommission befürworteten, ist Österreich als Sprecher der „Kleinen“ vehement für die Beibehaltung des bisherigen Prinzips.

Als Kompromiß deutet sich eine Lösung an, die eigentlich nichts am Status Quo ändert: wie bisher auch, soll das Prinzip „ein Kommissar pro Land“ bis 2009 gelten. Es obläge der Kommission selbst, in ihrer Geschäftsordnung

24 Vgl. dazu Hishow, Ognian: Deutschland und der Euro-Stabilitätspakt. SWP-aktuell. November 2003. [http://www.swp-berlin.org/pdf/swp_aktu/swpaktu_50_03.pdf]

25 „Dutch want Constitution to strengthen euro rules“ in: EU Observer vom 8.12.2003 [<http://www.euobs.com/index.phtml?aid=13809>]

die Modalitäten ihrer Arbeit mit 25 Mitgliedern festzulegen, um die Funktions- und Handlungsfähigkeit des Organs sicherzustellen. Bis zum Beginn der übernächsten Legislaturperiode soll der Europäische Rat dann in einem separaten Beschluß im Lichte der bis dahin gemachten Erfahrungen entscheiden, wie weiter zu verfahren ist.

3.1.2. Neue institutionelle Bestimmungen: Legislativrat, Rotation im Ministerrat und die Rolle des Außenministers

Der vom Konvent eingeführte „Legislativrat“ war schon frühzeitig in den Verhandlungen aus dem Verfassungsentwurf gestrichen worden. Nur Deutschland und Portugal hatten sich überhaupt noch dafür ausgesprochen. Anstelle dessen wird jede Ratsformation künftig auch legislativ tätig werden können und tagt in diesem Falle öffentlich. Ein höheres Maß an Transparenz ist also gewährleistet.

Bei der Frage der Rotation des Vorsitzes im Ministerrat lagen die Meinungen zu Beginn der Konferenz wesentlich weiter auseinander. Während einige Delegationen für die Beibehaltung der bisherigen Bestimmungen optierten (Portugal, Dänemark), setzten sich andere für folgende Lösungen ein: Österreich für eine Festlegung der Bestimmungen in der Verfassung, Belgien für Wahlpräsidentschaften und die meisten übrigen Länder für „Teampräsidentschaften“ bestehend aus mehreren Staaten, die für eine Dauer von einem bis zu drei Jahren den Vorsitz innehaben sollten.

Mittlerweile zeichnet sich generell eine breite Akzeptanz des italienischen Vorschlags ab, der die Einführung solcher Teampräsidentschaften vorsieht.²⁶ Noch offen ist die Ausgestaltung der Rotation, d.h. die Zahl der Mitgliedstaaten pro Präsidentschaft sowie die Dauer ihrer Amtszeit. Ein häufig genannter Vorschlag ist die Zahl von 3 Staaten bei einer Dauer von 18 Monaten.²⁷

Das Amt des Europäischen Außenministers scheint nach anfänglichem Befremden seitens Großbritanniens, der skandinavischen und baltischen Staaten weitgehend akzeptiert zu sein. Der „Doppelhut“ steht nicht mehr zur Debatte, seit an die Kritiker dieser Konstruktion das Zugeständnis einer stärkeren Anbindung des Ministers an den Rat gemacht wurde. Die italienische Präsidentschaft beabsichtigt jedoch im Gegenzug, an der Bezeichnung „Europäischer Außenminister“ auch gegen den Widerstand von britischer Seite, die sich für die Bezeichnung "Beauftragter" stark gemacht hatte, festzuhalten.

26 Vgl. CIG 39/03: Vorschlag des Vorsitzes - Ratsvorsitz und Zusammensetzungen des Rates [<http://ue.eu.int/igcpdf/de/03/cg00/cg00039.de03.pdf>]

27 Vgl. Liste im Anhang bei: Maurer, Andreas; Schunz, Simon: Von Brüssel nach Rom II. [http://www.swp-berlin.org/pdf/brennpunkte/bruesselrom_mrr_schunz_031103.pdf]

3.1.3. Zur strukturierten Zusammenarbeit in der ESVP

Im Rahmen trilateraler Gespräche hatten Franzosen, Briten und Deutsche sich parallel zur Regierungskonferenz in dieser Streitfrage auf einen Kompromiß geeinigt.²⁸ Dieser sieht vor, die „strukturierte Zusammenarbeit“ in der Verteidigungspolitik nur in solchen Fällen gelten zu lassen, in denen die NATO nicht involviert ist. Damit kann auch die Zustimmung derjenigen Länder erzielt werden, die sich bisher gegen Nato-unabhängige europäische Verteidigungsstrukturen gewandt hatten, wie zum Beispiel Spanien, Polen oder Ungarn.

Die Voraussetzungen zur Auslösung des Mechanismus (Fristen, Bedingungen) werden noch weiter zu präzisieren sein. Nach dem Willen der Drei soll eine „Planungseinheit“ geschaffen werden, um den Begriff „Hauptquartier“, der harsche Kritik vor allem von Seiten der US-Amerikaner befürchten läßt, zu vermeiden. In dieser vor Beginn der Konferenz äußerst umstrittenen Frage ist ein Kompromiß unmittelbar absehbar.

3.1.4. Sitzverteilung im Europäischen Parlament

Ein weiterer Streitpunkt ist nach wie vor die Zahl der Sitze im Europäischen Parlament. Hier forderten vor allem Malta und Luxemburg eine Erhöhung der Mindestzahl an Sitzen. Seit der Konklave der Außenminister deutet vieles darauf hin, daß ihnen eine geringfügige Erhöhung wohl auch gewährt werden wird. Angesichts des Umgangs mit diesem Thema haben die Vertreter des Europäischen Parlaments in der Regierungskonferenz, die Deutschen Klaus Hänsch (SPD) und Elmar Brok (CDU) davor gewarnt, die Sitze im Europaparlament wie „Casino Chips“ zu verwenden, um Konzessionen von kleineren Staaten zu erkaufen.²⁹

3.2. Ausdehnung des Geltungsbereichs der qualifizierten Mehrheit im Ministerrat

Erklärtes Ziel vieler Mitglieder des Konvents war die Ausweitung der Zahl der qualifizierten Mehrheitsbeschlüsse im Rat. Blockadepotentiale einzelner Staaten sollten vermindert und somit die essentiellen verfahrenstechnischen Voraussetzungen für die vertiefte Integration geschaffen werden. Insgesamt ist dem Konvent eine Ausweitung der qualifizierten Mehrheitsbeschlüsse vor allem im Bereich der Justiz- und Innenpolitik gelungen.

Die in letzter Minute vom Konvent eingefügte „Passerelle-Klausel“ in Arti

28 „Paris, Londres et Berlin sont parvenus à un compromis sur la défense européenne“ in: Le Monde vom 28.11.2003. [<http://www.lemonde.fr/web/article/0,1-0@2-3214,36-343788,0.html>]

29 Vgl. „Governments criticised over Constitution talks“ in EU Observer vom 24.11.2003. [<http://www.euobs.com/index.phtml?print=true&sid=9&aid=13644>]

kel I-24.4 des Verfassungsentwurfs erlaubt außerdem den Übergang von der Einstimmigkeit in die qualifizierte Mehrheit durch einen einstimmigen Beschluß des Europäischen Rats. Widerstand gegen diese Bestimmung wurde vor Beginn der Konferenz von britischer Seite angekündigt. Für die Briten war und ist die Ausweitung der qualifizierten Mehrheit ein „rotes Tuch“.

Die Ausweitungen der qualifizierten Mehrheit durch den Konvent gingen der Kommission, dem Parlament und auch einigen Staaten im Vorfeld der Regierungskonferenz nicht weit genug. Deutschland, Österreich und die Benelux-Länder forderten daher beispielsweise den Übergang zur qualifizierten Mehrheit in der GASP. Dabei stießen sie auf erheblichen Widerstand, vor allem von britischer Seite. Einen Vorschlag der italienischen Präsidentschaft, wonach eine Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit in diesem Bereich durch den Europäischen Außenminister ausgelöst werden könnte - und nicht wie bisher vorgesehen durch einen Beschluß des Europäischen Rats -, provozierte daher bei Großbritannien, Estland und Ungarn starke Ablehnung.³⁰

Ein weiterer Streitfall ist der Bereich der Steuerpolitik. Hier lehnen Großbritannien, Irland, Schweden, Tschechien, Slowenien und Malta nach wie vor eine Abkehr von nationalen Vetopositionen ab.³¹ Zuletzt zählte auch noch Luxemburg zu den Gegnern eines Kompromißvorschlags der Italiener, der bereits eine weitere Zurücknahme gegenüber dem Konventsentwurf darstellte.³²

Da sich zu diesen und weiteren Bereichen, vor allem aus der Innen- und Justiz-, aber auch der Sozialpolitik unterschiedlich gewichtige Gruppen von Befürwortern oder Gegnern fanden, war der italienischen Ratspräsidentschaft grundsätzlich daran gelegen, den Konventskompromiß möglichst nicht neu aufzulegen. Dies gelang ihr jedoch nicht in allen Fällen. So wurde in den letzten Sitzungen der Konferenz beispielsweise das Thema Haushaltsentscheidungsverfahren vor allem von britischer und niederländischer Seite vorgebracht. Der Konventsentwurf gibt dem Europäischen Parlament das Letztentscheidungsrecht über die Ausgaben der Union. Vertreter des Parlaments bei der Regierungskonferenz wehren sich daher auf das heftigste gegen britisch-irisch-niederländische-französische Vorstöße, die Haushaltsbestimmungen des Konventsentwurfs zu kippen. Sie werden dabei von Deutschland unterstützt, das sich allerdings einer großen Zahl von in der Tendenz parlamentskritischen Staaten gegenüber sieht. Europaparlamentarier drohen offen mit einer Ablehnung der Verfassung, sollte

30 „UK furious with bid to end foreign policy veto“ in: EU Observer vom 27.11.2003 [<http://www.Euobserver.com/index.phtml?aid=13693&sid=9>]

31 Vgl. www.euonline.net, „Convention Watch“ unter der Rubrik „Economic Governance“.

32 Vgl. CIG 50/03: Entwurf eines Vertrages über eine Verfassung für Europa (nach den redaktionellen und juristischen Anpassungen durch die Gruppe von Rechts-
experten der RK) [<http://ue.eu.int/igcpdf/de/03/cg00/cg00050.de03.pdf>]

die Position des Parlaments in der Verfassung geschwächt werden.³³

Insgesamt liegt zur Frage der qualifizierte Mehrheitsentscheidungen noch einiges an Zündstoff auf dem Tisch. Der ein oder andere Bereich könnte hier sicherlich als Verhandlungsmasse für die abschließenden „Bargaining“-Sessionen fungieren. Auch wenn bei dieser Konferenz keine maßgeblichen Änderungen in diesem Bereich vorgenommen werden, sollte in mittelfristiger Perspektive darüber nachgedacht werden, auf welchem Weg weitere Übergänge zur qualifizierten Mehrheit ermöglicht werden könnten. Als beschreibbarer Weg bietet sich die Vereinfachung der Verfahren der Verfassungsrevision an. Doch auch hier deuten sich zur Zeit unüberbrückbare Differenzen an (siehe unten, 3.5.).

3.3. Zum Streitpunkt „doppelte Mehrheit“

Die weiterhin wohl stärkste Konfliktlinie der Regierungskonferenz findet sich in der Frage der „doppelten Mehrheit“. Die Position Spaniens und Polens hat sich – zumindest nach außen hin – seit Beginn der Konferenz nicht gewandelt.³⁴ Die Drohung des deutschen Bundeskanzlers, die Haltung der beiden Staaten in Betracht zu ziehen, wenn es künftig um die Verteilung von Strukturmitteln gehe, konnte nichts bewirken. Im Gegenteil, Polen erhielt sogar Schützenhilfe von Österreich und zuletzt auch von Großbritanniens Außenminister Straw, der in einem vor polnischen Journalisten gegebenen Statement vorsichtige Zustimmung zur polnischen Position bekundete.³⁵

Seit den letzten Zusammenkünften der Konferenz bewegt sich Großbritannien offensichtlich zusammen mit der Tschechischen Republik, der Slowakischen Republik und Lettland auf die spanisch-polnische Allianz zu, indem es die Einführung einer „Rendez-vous-Klausel“ vorschlägt, die eine Entscheidung über das Thema nach einer bestimmten Zeit der Erfahrung mit dem Vertrag von Nizza vorsieht (noch vor 2009). Einige Staaten könnten sowohl mit dem System von Nizza, als auch mit dem Konventsentwurf leben (u.a. Irland, Finnland). Die Tendenz geht nach Willen der Ratspräsidentschaft dahin, an der doppelten Mehrheit in modifizierter Form festzuhalten. Das Quorum soll bei Bevölkerung und Mitgliedstaaten gleich sein und zwischen 50/50 und 60/60 Prozent liegen.

Prinzipiell sollte zur Frage der Stimmengewichtung ein sachbezogener

33 „MEPs fight back on Constitution“ in: EU Observer vom 3.12.2003. [<http://www.euobs.com/index.phtml?sid=9&aid=13772>]

34 Vgl. zu Spanien: „Berlin und Madrid weiter uneins“ in: FAZ vom 5.11.2003. S.6; „Chirac n'a pas fait fléchir Aznar sur la Constitution européenne“ in: Libération vom 6.11.2003. [<http://www.liberation.fr/page.php?Article=155801>]; vgl. zur Position Polens: Lang, Kai-Olaf; Maurer, Andreas: Polens Gewicht und die doppelte Mehrheit. Vor dem Endspiel der Regierungskonferenz. SWP-aktuell. Dezember 2003. [http://www.swp-berlin.org/pdf/swp_aktu/swpaktu_51_03.pdf]

35 „UK and Poland form alliance on Constitution“ in: EU Observer vom 19.11. 2003. [<http://www.Euobserver.com/index.phtml?aid=13603&sid=9>]

Kompromiß gefunden werden. Der auf dem EU-Außenministertreffen in Neapel erwogene Aufschub der definitiven Entscheidung über das Abstimmungs-system (Rendez-vous) besitzt prima facie einen gewissen Reiz, brächte sie doch einen vorübergehenden Waffenstillstand und garantierte sie eine wenn auch unsaubere Beendigung der Regierungskonferenz. Jedoch würde sich das Problem mit gleicher Brisanz in wenigen Jahren stellen. Nach voraussichtlich harten Auseinandersetzungen um Finanzfragen wären Polen und Spanien wohl noch weniger als heute dazu geneigt, von der Nizza-Regelung abzurücken. Überdies könnte eine zwischenzeitlich erfolgte neuerlicher Erweiterungsrunde die Beschlußfassung zugunsten eines neuen Abstimmungsverfahrens erschweren. Eine Vertagung der Entscheidungsfindung birgt das Risiko, daß die EU an der ‚Eintrittsluke‘ für die doppelte Mehrheit vorbeizieht.

In Anbetracht dessen könnte erwogen werden, eine eventuelle Rendez-vous-Klausel umzukehren: Die doppelte Mehrheit in Gestalt des Konventsentwurfs käme zeitgleich mit dem Inkrafttreten des Verfassungsvertrags zur Anwendung, bei einem neuerlichen Zusammenkommen (etwa 2009) müßten indes Polen oder andere an einer Modifikation des Abstimmungsverfahrens interessierte Länder den Nachweis führen, daß die doppelte Mehrheit sich als ineffizient oder „undemokratisch“ erwies.

Eine Alternative liegt in einer Modifikation des Konventsentwurfs durch die Erhöhung der Bevölkerungsschwelle von 60% auf bis zu 70% liegen. Hierdurch wäre das zentrale deutsche Postulat erfüllt, nämlich der Einstieg in die doppelte Mehrheit. Gleichzeitig könnten polnische und spanische Marginalisierungsängste grundlegend reduziert werden. Die für deren Kalkül handlungsleitende rechnerische Blockademöglichkeit würde sich verbessern, ohne das Risiko einer Paralyse des Entscheidungsfindungsprozesses übermäßig zu steigern.

Im Gegenzug für ein deutsches Einlenken könnten Polen und Spanien dann auch mit ihrer Argumentation hinsichtlich der Zusammensetzung des Europarlaments beim Wort genommen werden. Für das Parlament unterstreicht zumindest Polen den Grundsatz der Proportionalität. Wird dieser aber konsequenter zur Anwendung gebracht, impliziert dies auch eine Aufstockung der Zahl deutscher Sitze.

Nachzudenken wäre schließlich über eine inhaltliche Aufteilung der Beschlußregeln. Während im Regelfall die doppelte Mehrheit laut Konventsentwurf gälte, wäre bei den für Polen und Spanien besonders wichtigen kostenträchtigen Politikfeldern eine höhere Mehrheitsschwelle maßgeblich (zum Beispiel 66% oder 70%). Diese könnte gegebenenfalls nach dem oben erwähnten Muster durch eine höhere Negativhürde abgesichert werden. Nachteil dieser Variante wäre eine gewisse Intransparenz und harzige Kompromißfindungen in den sensiblen finanzrelevanten Politikbereichen.

3.4. Sonstige nicht-institutionelle Fragen

Die Liste der im Laufe der ersten Sitzungen der Regierungskonferenz vorgebrachten nicht-institutionellen Wünsche der Delegationen war ausgesprochen lang, wie eine Zusammenstellung der italienischen Ratspräsidentschaft verdeutlicht.³⁶ Doch waren die Italiener nur gewillt, einzelne Issues ausführlicher zu diskutieren, wenn mehrere Staaten zu einem Thema Beratungsbedarf angemeldet hatten.

Bei solchen Themen wie der Einfügung von Minderheitenschutzrechten in die Verfassung (Ungarn u.a.) oder der Aufnahme einer Unionskompetenz im Bereich Tourismus (Portugal u.a. dafür; Deutschland dagegen) scheinen Kompromisse schon erzielt zu sein oder noch erzielt zu werden.

Vor allem in einem Punkte sind die Meinungen noch stark polarisiert: Die Aufnahme eines Gottesbezuges in die Verfassung hat im Laufe der Verhandlungen nicht nur eine wachsende Zahl an Befürwortern gefunden, auch die Gegner haben sich formiert. Während sich Irland, Österreich, die Tschechische Republik, die Slowakische Republik und Litauen den ursprünglichen Befürwortern aus Polen, Spanien und Portugal angeschlossen haben, stellten sich zuletzt Finnland, Dänemark, Griechenland und Zypern auf die Seite der Ablehner um das laizistische Frankreich, Belgien und die Türkei.

Ein Kompromißvorschlag in dieser Frage könnte nach Ansicht der italienischen Verhandlungsführer so aussehen, eine Nennung des christlichen Erbes und der Säkularität der europäischen Institutionen nebeneinander anzustreben. Italiens Außenminister Franco Frattini hält eine solche Lösung für sinnvoll und sieht darin keinen Widerspruch.³⁷

3.5. Möglichkeiten der Verfassungsüberarbeitung in der Zukunft

Zur Frage der Verfassungsänderung wird im Konventsentwurf ein einstimmiger Beschluß der Regierungen und die Ratifizierung durch die nationalen Parlamente zur Bedingung gemacht (Artikel IV-7).

Vor Beginn der Konferenz hatten sich nur die Kommission und das Parlament für eine Änderung dieser Bestimmung ausgesprochen. Der italienische Vorsitz der Regierungskonferenz hatte auf der dritten Sitzung angekündigt, den Änderungsmodus für den dritten Teil der Verfassung auf die Tagesordnung setzen zu wollen.

Großbritannien spricht sich vehement für die Beibehaltung des Verfas

36 Vgl. IGC 37/03: IGC 2003 – Non-institutional issues; including amendments in the economic and financial field. [<http://ue.eu.int/igcpdf/en/03/cg00/cg00037.en03.pdf>]

37 Vgl. „Christianity debate divides as much as ever“ in: EU Observer vom 28.11.2003. [<http://www.euobs.com/index.phtml?sid=18&aid=13719>]

sungsvertragsartikels aus und wird dabei von Spanien, Finnland und anderen unterstützt. Auch wenn es einige Befürworter einer vereinfachten Verfassungsüberarbeitung gibt, hat sich eine Gegenkoalition noch nicht formiert, weshalb in dieser Frage ein Ergebnis noch völlig offen scheint.

3.6. Notwendige Präzisierungen des Verfassungsentwurfs

Der Verfassungsentwurf weist nicht nur aus juristischer Perspektive einige sprachliche Defizite, Unklarheiten, Dopplungen und Abstimmungsprobleme zwischen den verschiedenen Teilen auf. Dies kritisierten neben einigen Regierungsvertretern vor allem auch die EU-Organe in ihren Empfehlungen für die Regierungskonferenz.

Während das Parlament und die EZB die Regierungskonferenz ganz allgemein aufforderten, für mehr Kohärenz im Entwurf zu sorgen, schlug die Kommission weitergehende Verbesserungen vor. Sowohl einige institutionelle, als auch politikfeldspezifische Bestimmungen sollten präzisiert werden. Bei den institutionellen Bestimmungen forderte sie die Präzisierung der Aufgaben der neu geschaffenen Ämter (Präsident des Europäischen Rates, Außenminister der EU). Was die unterschiedlichen Politikfelder betrifft, wünschte sie einen systematischen Abgleich zwischen dem institutionellen Teil I des Verfassungsentwurfs und dem operativen Teil III. Insbesondere sollen die Bestimmungen des Teils III an die des Artikels I-14, der eine Koordinierung der Sozialpolitik ermöglicht, angepaßt werden. In der Agrarpolitik gilt es, überholte Bestimmungen zu eliminieren.

Diese Änderungsvorschläge an der Verfassung, die die Kohärenz und damit die Les- und Anwendbarkeit des Dokuments betreffen, waren m.E. die von Seiten der meisten Mitgliedstaaten am wenigsten umstrittenen. Es herrschte bislang weitgehende Einigkeit, daß der Verfassungsentwurf einer sprachjuristischen Präzisierung bedarf. Darüber hinaus war aber auch ein inhaltlicher, auf die politischen Aussagen und Zielbestimmungen konzentrierter Abgleich von Teil I und Teil III des Entwurfs unbedingt geboten. Dieser Aufgabe haben sich die juristischen Dienste von Kommission und Rat sowie Experten der italienischen Ratspräsidentschaft im Rahmen der Regierungskonferenz gewidmet. Dabei lag es vor allem im Interesse der Italiener, daß die formalen Anpassungen nicht zu einem Einfallstor für Änderungen am materiellen Gehalt des Verfassungsentwurfs würden.

4. Szenarien für die Regierungskonferenz zu Beginn der Beratungen und kurz vor ihrem Ende – der bisherige Verlauf der Konferenz

Die reibungslose Verabschiedung des Konventsentwurfs schien als ein mögliches Szenario angesichts der Fülle an Änderungswünschen und Unzulänglichkeiten an der Verfassung von Beginn an höchst unwahrscheinlich. Es blieben daher zwei weitere Extremszenarien:

1. Der Regierungskonferenz gelingt es, den Verfassungsvertrag einigen materiellen, im Wesentlichen aber sprachlich-systematischen Änderungen zu unterziehen und ihn daraufhin zu verabschieden. Das Risiko liegt dann auf der Seite der Mitgliedstaaten im Rahmen des Ratifikationsverfahrens. Staaten, deren Parlamente oder Bürger die Ratifikation verweigern, wären letztlich zum Austritt aus der EU und der Aushandlung von Sonderbeziehungen zur EU gezwungen.

2. Die Regierungskonferenz scheitert an der Fülle der Änderungsvorschläge. Der Verfassungsentwurf wird nicht verabschiedet. Der Vertrag von Nizza bleibt in Kraft. Integrationswillige Staaten starten daraufhin nach dem Muster der Entwicklung der Schengen-Zusammenarbeit einen Prozeß verstärkter Integration außerhalb der EU-Organe und des europäischen Vertragsrechts.

Für die erste Option sprachen einige Argumente: Der Verfassungsentwurf in der vom Konvent vorgelegten Form brächte viele Gewinner hervor. Sicherlich haben nicht alle alles bekommen, was an Wünschen in die Arbeit des Konvents eingebracht wurde. Andererseits kann aber von einer ‚win/win‘-Situation sowohl für die EU-Organe als auch für die Regierungen und die nationalen Parlamente der einzelnen Mitgliedstaaten ausgegangen werden.³⁸ Während die nationalen Parlamente wichtige Mitspracherechte erhalten hatten, war das Europäische Parlament in seinen Kontroll-, Legislativ- und Wahlbefugnissen gestärkt worden.³⁹ Die Kommission hatte einige Initiativrechte hinzugewonnen. Die Regierungen konnten durch die Stärkung des Europäischen Rates und die Schaffung des Europäischen Ratspräsidenten ebenfalls deutliche Mitwirkungsgewinne verbuchen. Bei diesem Szenario war davon auszugehen, daß sich die Regierungsvertreter

38 Vgl. zu spieltheoretischen Überlegungen in internationalen Verhandlungen: Scharpf, Fritz W. (1997): *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder, CO und Oxford.

39 Vgl. Maurer, Andreas; Kietz, Daniela (2003): *Nach dem Konvent. Die neuen Kompetenzen der nationalen Parlamente bei der Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips*. SWP-Diskussionspapier Juli 2003. [http://www.swp-berlin.org/pdf/brennpunkte/SubsidiarNatParlam_mrr_030728.pdf]; Maurer, Andreas (2003): *Schließt sich der Kreis? Der Konvent, nationale Vorbehalte und die Regierungskonferenz*, Teil I. SWP-Arbeitspapier vom 30.7.2003 S. 29 ff. [<http://www.swp-berlin.org/pdf/brennpunkte/eukonvregkonfanalyse01.pdf>]

auf der Konferenz nach außen affirmativ kritisch, nach innen kompromißbereit zeigen würden. Die Vertreter des Europäischen Parlaments müßten dafür Sorge tragen, daß der Prozeß insgesamt nicht zu intransparent würde. Hierdurch könnte öffentlicher Druck erzeugt werden, der ein Scheitern der Konferenz nicht zuließe. Wenn es der italienischen Präsidentschaft darüber hinaus gelänge, die strittigen Punkte im geregelten Diskurs auszuräumen, würde der Verfassungsentwurf in modifizierter Form die Regierungskonferenz verlassen.

Nach der pessimistischeren zweiten Option würden die Gegensätze in den dargelegten Punkten unüberwindbar sein. Es käme zu einer neuerlichen Auflage der seit Maastricht andauernden Institutionen- und Machtverteilungsdebatte, die bestenfalls in einem Kuhhandel nach dem Modell der Konferenz von Nizza enden würde und letztlich dessen Regeln bestätigte. Die institutionelle Balance würde dann im Verlauf der weiteren EU-Entwicklung in Frage gestellt und faktisch aus den Angeln gehoben. Die Regeln des Vertrags von Nizza würden vor allem von den größeren Staaten offen und konfrontativ – nach Strich und Komma – genutzt. Die Kommission wäre letztlich gezwungen, jeden Legislativvorschlag vorab mit Berlin, London und Paris abzustimmen. Signalisierte auch nur einer dieser drei Partner sein Veto, wäre der weitere Entscheidungsprozeß im Rat ausweglos. Denkbar wären darüber hinaus auch direktere, offensivere und aggressiver vorgetragene Einflußnahmen der Mitgliedstaaten auf die Kommission und das Parlament. Die Konventsmethode wäre zwar nicht vollends diskreditiert, ihr Mehrwert gegenüber anderen Vorbereitungsgremien für Regierungskonferenzen (Reflexionsgruppen etc.) wäre allerdings in Frage gestellt. Den größten Gewinn aus dieser Krise zögen wahrscheinlich diejenigen Drittstaaten, die ein eher abnehmendes Interesse an der Vertiefung der europäischen Integration haben und die Schaffung unterschiedlicher und konkurrierender Interessengemeinschaften innerhalb der EU befördern würden.

Im Lichte der bisherigen Beratungen der Regierungskonferenz dürfte nicht nur die Plausibilität der beiden vorab skizzierten Extremszenarien deutlich geworden sein. Es dürfte auch klar geworden sein, daß bei den abschließenden Verhandlungen eine Gratwanderung zwischen diesen beiden bevorsteht.

5. Package Deal oder Package Death?

Kommt es zu einem „Package Deal“, der den ursprünglichen Verfassungsentwurf zur Basis hat, oder zum „Package Death“, bei dem das Reformprojekt scheitert?

Während auch nach sieben Sitzungen (siehe Tab.1) von Außenministern

bzw. Staats- und Regierungschefs auf der einen Seite nach außen hin weiter der Eindruck besteht, unüberbrückbare Differenzen trennten die unterschiedlichen Verhandlungspositionen, scheinen sich die Verhandler intern wesentlich kompromißbereiter zu zeigen. Wie im vorangegangenen Kapitel für einige der Hauptstreitpunkte gezeigt werden konnte, sieht es alles in allem so aus, als bewegten sich die Positionen aufeinander zu. Die einzige große Ausnahme bildet der Streitpunkt „Doppelte Mehrheit“. Daß eine der Verhandlungsparteien den Verfassungsentwurf wegen dieses Themas scheitern lassen wird, scheint aber angesichts der Vielzahl bereits aufgeworfener Kompromißlösungen (Rendez-vous-Klausel u.a.) höchst unwahrscheinlich. Mit guten Gründen kann daher ein Ausgang nach dem Muster des ersten Szenarios erwartet werden.

Tab. 1: Zeiträumen für die Regierungskonferenz 2003

29./30. September	Treffen der Außenminister
4. Oktober	Eröffnung der Regierungskonferenz in Rom
13./14. Oktober	Treffen der Außenminister in Luxemburg
16./17. Oktober	Europäischer Rat; Regierungskonferenz in Brüssel
26./27. Oktober	Treffen der Außenminister in Brüssel
28./29. November	Treffen der Außenminister in Neapel („Konklave“)
8./9. Dezember	Treffen der Außenminister in Brüssel
12./13. Dezember	Europäischer Rat; Regierungskonferenz in Brüssel

Schon mit der „Erklärung von Rom“ hatten die Staats- und Regierungschefs zum Ausdruck gebracht, daß sie den Verfassungsentwurf lediglich als „gute Grundlage“ betrachteten. Damit machten sie deutlich, daß sie von einer „Unantastbarkeit“ des Entwurfs, wie sie einige Konventsvertreter propagiert hatten, mehrheitlich nicht überzeugt waren. Der Stil der Regierungskonferenz folgte daher dem bei dieser Art von Vertragsrevisionsmarathon traditionellen Grundsatz, daß nichts entschieden würde, bevor nicht alles entschieden wird. Von Anfang an war also klar, daß der „Show-down“ am 12./13. Dezember die Entscheidung bringen würde. Vielstimmig waren die Warnungen davor, ein solcher Konferenzstil könnte die Kompromisse des Konvents gefährden. Es waren vor allem ehemalige Mitglieder des Konvents, seien sie nun Regierungsvertreter (wie Deutschlands Außenminister Fischer⁴⁰), Kommissionsmitglieder (wie Michel Barnier⁴¹) oder Europaparlamentarier (wie Klaus Hänsch, Andrew Duff oder Elmar Brok⁴²), die sich in diesem Sinne äußerten.

40 „Fischer tries to put out political fires over Europe“ in: Financial Times vom 4.12.2003. S. 2.

41 „Commission criticises state of Constitution talks“ in: EU Observer vom 6.11.2003. [<http://www.Euobserver.com/index.phtml?aid=13410&sid=9>]

42 „MEPs fight back on Constitution“ in: EU Observer vom 3.12.2003.

Demgegenüber zeigen sich die Regierungschefs vor der letzten Sitzung zuversichtlich, noch in diesem Jahr zu einer Einigung zu kommen. Neben Gerhard Schröder, der sich zuletzt gemeinsam mit Ratspräsident Berlusconi zu dem Thema äußerte, hat sich beispielsweise auch der britische Premier Blair optimistisch gezeigt.⁴³

Ihre Zuversicht stützt sich auf die berechnete Annahme, daß die auf dem Tisch liegenden Kompromißoptionen seit der Außenminister-Konklave am 28./28. November 2003 in Neapel eine gute Ausgangsbasis für einen endgültigen Beschluß darstellen. Zum Zwecke der Kompromißfindung hatte die italienische Ratspräsidentschaft im Vorfeld des Treffens in Neapel von vielen Seiten erwartete und von den meisten als strategisch geschickt gewürdigte Vorschläge unterbreitet.

Das Paket der Präsidentschaft umfaßt drei Elemente⁴⁴: ein Diskussionspapier, in dem sie den Stand der Beratungen der Regierungskonferenz und die Ergebnisse der bilateralen Vorgespräche zusammengefaßt hat; ein 56-seitiges Dokument bestehend aus 38 Anlagen, in denen Italien Formulierungsvorschläge zu einzelnen Vertragsartikeln unterbreitet; sowie den Gesamtentwurf eines Verfassungsvertrags nach der sprachjuristischen Überarbeitung durch die Rechtsexperten sowie die ebenfalls überarbeiteten Vertragsprotokolle des Verfassungsvertrags.

Italien scheint entschlossen, an diesem Paket soweit wie möglich festzuhalten. Die problematischen institutionellen Fragen (Kommissionszusammensetzung, doppelte Mehrheit) sind explizit ausgeklammert worden. Es ist davon auszugehen, daß diese genuinen Machtfragen im allerletzten Moment der Verhandlungen entschieden werden.

Die Entwicklung hin zu mehr „Bargaining“ und weg vom „Arguing“ mag aus der Sicht des Konvents als einem auf Konsens ausgelegten Forum zu bedauern sein, ist aber im inkrementalen Charakter der Union angelegt und erweist sich damit im Einklang mit der Tradition des europäischen

[<http://www.euobs.com/index.phtml?sid=9&aid=13772>]

43 „EU-Verfassungsvertrag: Schröder und Berlusconi bleiben hart“ in: FAZ vom 7.12.2003 [<http://www.faz.net/s/Rub99C3EECA60D84C08AD6B3E60C4EA807F/Doc~E2D96C45CBAF44A2898C11D56FB2F1BEB~ATpl~Ecommon~Scontent.html>]; „Blair confident over deal on EU Constitution“ in: EU Observer vom 26.11.2003. [<http://www.Euobserver.com/index.phtml?aid=13682&sid=9>]

44 Vgl. CIG 52/03 ADD 1: Vorschlag des Vorsitzes und Addendum [<http://ue.eu.int/igcpdf/de/03/cg00/cg00052.de03.pdf>] und [<http://ue.eu.int/igcpdf/de/03/cg00/cg00052-ad01.de03.pdf>]; Vgl. CIG 50/03: Entwurf eines Vertrages über eine Verfassung für Europa (nach den redaktionellen und juristischen Anpassungen durch die Gruppe von Rechtsexperten der RK) [<http://ue.eu.int/igcpdf/de/03/cg00/cg00050.de03.pdf>]; Für die Dokumente der Regierungskonferenz siehe Website http://ue.eu.int/igc/doc_register.asp?content=DOC&lang=DE

Integrationsprozesses.⁴⁵ In den bereits beobachtbaren und für die Abschlußsitzung erwartbaren Bargaining-Vorgängen kommt die intergouvernementale Komponente der „Union der Staaten“ zum Ausdruck. Das Verdienst des eher gemeinschaftlich orientierten, über weite Strecken auf die Überzeugungskraft der Argumente setzenden Konvents wird darin gelegen haben, die Pfade für die abschließenden Aushandlungsprozesse weitgehend vorgezeichnet und eingegrenzt zu haben. Radikale Rückschritte, beispielsweise eine Rückführung statt einer weiteren Ausweitung qualifizierter Mehrheitsentscheidungen im Rat, sind nicht zu erwarten.

Selbst wenn es für eine abschließende Bewertung der Regierungskonferenz noch zu früh ist - diese wird erst ex post mit zeitlichem Abstand sinnvollerweise möglich sein -, scheinen die Verhandlungen sich nach dem jetzigen Stand der Dinge insgesamt auf das Szenario einer Verabschiedung der Verfassung in modifizierter Form hinzubewegen.

6. Ausblick: die Europäische Verfassung in der Ratifikationsphase

Geht man von einer erfolgreichen Verabschiedung der Verfassung durch den Europäischen Rat aus, wird der Prozeß der „Verfassungsgebung“ in der Union mit dem Ende der Regierungskonferenz bei weitem nicht abgeschlossen sein.

Dafür bürgt allein schon das im Verfassungsentwurf vorgezeichnete Ratifikationsverfahren. Neben der einstimmigen Annahme des Abschlußdokuments durch den Europäischen Rat sieht Artikel IV-8 die Ratifikation in jedem einzelnen der Mitgliedstaaten gemäß der geltenden nationalen Verfassungsbestimmungen vor. Der Artikel deckt sich mit der bis zur Verabschiedung des Verfassungsvertrags gültigen Bestimmung aus Artikel 48 des EU-Vertrags. Selbst bei einer erfolgreichen Verabschiedung des Verfassungsvertrags durch den Europäischen Rat ist also mit einer langwierigen Phase der Ratifikation in den Mitgliedstaaten zu rechnen.

Das Ratifikationsprozedere in den einzelnen Staaten umfaßt in der Regel einen Beschluß des Parlaments zum Verfassungsvertrag, in den meisten Fällen ist die Annahme an ein hohes Quorum von mehr als 50 Prozent der Abgeordneten gebunden.⁴⁶ Daneben verlangen die nationalen Verfassun

45 Vgl. Wessels, Wolfgang: Der Verfassungsvertrag im Integrationstrend: Eine Zusammenschau zentraler Ergebnisse. In: Integration. 26. Jahrgang. Nr. 4/2003. S. 284-300.

46 Vgl. Übersicht: Study about constitutional conditions and probability concerning referenda about the EU constitution in 25 European countries by Marian Zdeb, democracy international - June 2003 [<http://www.european-referendum.org/materials/di/refsum.pdf>]

gen einer Reihe von Staaten die direkte Zustimmung ihrer Bürger zu Änderungen am EU-Vertragsrecht, da diese einen Eingriff in die jeweilige nationale Verfassungsordnung darstellen, oder sich durch den Verfassungsvertrag neue Souveränitätsabtretungen ergeben. Die Durchführung fakultativer Referenden sehen die Verfassungen Frankreichs, Italiens, Spaniens, Portugals, Griechenlands, Luxemburgs, Österreichs, Finnlands und Schwedens sowie die der meisten Beitrittsländer vor. In einer dritten Gruppe von Staaten existieren dagegen keinerlei Rechtsgrundlagen zur Durchführung von Referenden.

Um die Frage, ob die Europäische Verfassung per Volksabstimmung angenommen werden muß und, falls ja, welche Modalitäten für dieses Referendum in Betracht kommen, entwickelte sich im Schatten der Regierungskonferenz langsam eine Debatte, die zunehmend an Fahrt gewinnt und die Verhandlungsbereitschaft einzelner Konferenzdelegationen mehr und mehr bestimmt. Im Wesentlichen wird der Rahmen für diese Diskussion durch die verfassungsrechtlichen Bestimmungen der einzelnen Staaten gesetzt. Weitere Faktoren spielen darüber hinaus eine Rolle. Dazu zählen neben der Stärke der Regierung vor allem die politische Stabilität eines Landes insgesamt, sowie die Tradition in puncto Beteiligung des Volkes an politischen Entscheidungen. Nicht zuletzt dürfte auch die Stimmungslage in den Ländern der Union ausschlaggebend für die Ansetzung von Verfassungsreferenden sein.

Im bisherigen Verlauf der Debatte hat insbesondere in den Ländern, deren Verfassungen fakultative Referenden vorsehen, der Druck auf die zur Auslösung der Referenden befugten Staatsorgane (Staatsoberhäupter, Parlamente oder beide) zugenommen. Mit unterschiedlichen Argumentationen versuchen Befürworter und Gegner eines Verfassungsreferendums weiterhin Einfluß auf die öffentliche Meinung in den einzelnen Ländern auszuüben.⁴⁷ In acht Ländern deuten verfassungsrechtliche Bindungen bzw. Äußerungen von Regierungsseite darauf hin, daß ein Referendum in nationalem Rahmen stattfinden wird. Dazu zählen neben Irland und Dänemark, die Niederlande, Belgien, Luxemburg, Spanien, Portugal und die Tschechische Republik. Während in den Niederlanden und Belgien Verfassungsänderungen nötig wären, die aber von Seiten der jeweiligen Parlamentsmehrheiten befürwortet werden, hat der tschechische Regierungschef Spidla die Verabschiedung eines Gesetzes angekündigt, um ein Referendum zu ermöglichen. Auch Spaniens Premier Aznar kündigte ein Referendum parallel zur Wahl des Europaparlaments im Juni 2004 an.

47 Vgl. für eine Kurzübersicht die Tabelle im Anhang (letzte Spalte). Für eine detailliertere Übersicht zur Debatte um ein Referendum zum Verfassungsentwurf: Maurer, Andreas; Schunz, Simon: Ratifikation durch Referendum? Europas Verfassung nach der Regierungskonferenz. SWP-Diskussionspapier. November 2003. [http://www.swp-berlin.org/pdf/brennpunkte/referendum_ratifikat_mrr_schunz_031103.pdf]

Noch unentschieden scheint die Frage über die Durchführung eines Referendums in Frankreich, Großbritannien, Italien, Österreich, Finnland, Schweden und Polen.

Unwahrscheinlich ist die Durchführung eines Referendums in Deutschland, Griechenland, Malta und Zypern. Während in Deutschland Teile der Regierung und die Mehrheit der Opposition im Parlament die Idee einer Verfassungsänderung zur Ermöglichung direktdemokratischer Verfahren ablehnen⁴⁸, besitzt das Prinzip der direkten Demokratie in Griechenland und Zypern keine Tradition. Maltas Premierminister Fenech Adami hat ein Referendum bereits kategorisch ausgeschlossen.⁴⁹

Die Forderung nach einem Referendum zur Ratifikation der Europäischen Verfassung läßt sich dem jeweiligen Demokratieverständnis und praktischen Erwägungen entsprechend unterschiedlich bewerten. Jenseits aller demokratiethoretischen und legitimationspolitischen Vorstellungen birgt dieses Ansinnen jedoch vor allem in rechtlicher Hinsicht Brisanz.

Die Erfahrungen mit Referenden zu Angelegenheiten der Europäischen Union lehren, daß die Mehrheitsfindung nicht einfach ist. Das Nein der Dänen zum Vertrag von Maastricht, die knappe Mehrheit in Frankreich beim gleichen Anlaß und das Nein der Iren zu Nizza sind drei prominente Beispiele. Was aber würde passieren, wenn einige Staaten dem Verfassungsentwurf nicht zustimmen?

Diese Konstellation gewinnt mit jeder Entscheidung für die Abhaltung eines Referendums in einem weiteren Land an Wahrscheinlichkeit. Ist es dem Konvent nicht nachhaltig gelungen, die Bürger an seinem offenen Deliberationsprozeß in der Anfangsphase der Beratungen zu beteiligen, so wird es nach Verabschiedung des Verfassungsvertrags umso schwerer, eine Debatte über die Inhalte und die Bedeutung dieser neuen Verfassung anzuregen. Vielmehr birgt eine Abstimmung über die Reform der Union die Gefahr, zur Generalabrechnung mit „Brüssel“ oder zur Sanktionierung nationaler EU-Politik zu werden. Die Gründe dafür können unterschiedlicher Natur sein. Traditionelle Euroskepsis, Angst um den Verlust des eigenen Status durch die Erweiterung oder durch die Vereinnahmung durch ein angenommenes ‚zentralistisches‘ Europa kommen als Ursachen für eine anti-europäische Haltung in Frage. Angesichts dessen scheint die Ablehnung des Verfassungsentwurfs in dem ein oder anderen Land sehr wahrscheinlich. Sollten sich die Regierungen Großbritanniens und Polens beispielsweise auf Druck der Opposition und der Öffentlichkeit zur Durchführung von Referenden entschließen, dürfte – nach jetzigem Stand der Dinge – ein Nein herauskommen. In anderen Ländern (z.B. in Tschechien)

48 „Kein deutsches EU-Verfassungsreferendum“ in: NZZ vom 7.11.2003. [[http://www.nzz.ch/2003/11/07/al\(page-article97OM1.html](http://www.nzz.ch/2003/11/07/al(page-article97OM1.html))]

49 “No constitution vote for Maltese“ in: EU Observer vom 18. Oktober 2003 [<http://www.euobs.com/index.phtml?sid=18&aid=13090>]

sieht die Sache ähnlich aus, obwohl hier eine längere Debatte über das Für und Wieder der EU-Verfassung auch zur Einsicht führen könnte, daß die Kosten der „Nicht-Verfassung“ mittelfristig höher ausfallen als der mit der Verfassung einhergehende Verlust an staatlicher Autonomie.

In letzter Konsequenz könnte die unkoordinierte Durchführung von Referenden bedeuten, daß zwar eine große Zahl von Ländern den Verfassungsvertrag ratifiziert, einige wenige Staaten dies aber nicht tun. Eine solche Situation wäre beispiellos in der bisherigen Geschichte der europäischen Integration. Nach Maßgabe des Artikels IV-7 des Verfassungsentwurfs würde sich in diesem Fall nach Ablauf von zwei Jahren der Europäische Rat mit der Frage befassen. Da diese Bestimmung jedoch eigentlich erst für Änderungen an der Verfassung, nicht schon für deren Verabschiedung gilt, befänden sich die Länder, die den Verfassungsentwurf eben nicht ratifiziert hätten, weiterhin im Geltungsbereich des Vertrags von Nizza. Welche Implikationen eine derartige Konstellation haben wird, darüber kann derzeit nur spekuliert werden. Die Frage regt sicherlich zur Ausarbeitung unterschiedlicher Lösungsmodelle an. Zuletzt hat sich auch Kommissionspräsident Prodi dazu geäußert und vorgeschlagen, einen möglichst langen Zeitkorridor für die Ratifikationsphase offen zu lassen.⁵⁰ Eine Lösung, die auch Prodi für denkbar hält, wäre der Austritt der Mehrheit der Staaten aus der EU-Nizza und der Eintritt in eine „neue EU“ nach Maßgabe der Verfassung. Die restlichen Staaten würden dann auf der Basis des Vertrags von Nizza weiter agieren. Eine solche Lösung würde die Dynamik des Integrationsprozesses einmal mehr unterstreichen. Doch stellt sie aus integrationistischer Sicht zweifellos eine sehr fragwürdige Alternative dar.

50 Vgl. Interview Prodis mit der Irish Times vom 3. 12. 2003: “States that reject treaty may have to leave EU, says Prodi“ [<http://www.ireland.com/newspaper/front/2003/1203/1991434116HM1PRODI.html>]

7. Positionen der Organe, Mitgliedstaaten und Beitrittskandidaten der EU vor der Abschlußsitzung der Regierungskonferenz (Stand: 9. Dez. 2003)

THEMEN								
	Verkleinerung der Kommission	Legislativrat	Wegfall der Rotation der Präsidentschaften	Mehr qualifizierte Mehrheit	„Doppelte Mehrheit“	Strukturierte Zusammenarbeit in der ESVP	Gottesbezug	Referendum bei der Ratifikation
KOM	☹	☹		☺	☺			☺
EP	☺	☺		☺	☺		☹	☺
D	☺	☺	☺	☺	☺	☺	?	☹
F	☺	☹	?	☺	☺	☺	☹	?
GB	☹	☹	TP	☹	RDV	☺		?
I	☺	☹	TP	☺	☺	☺	?	?
NL	☺	☹	☺	?	☺	☺		☺
B	☺	☹	☺	☺	☺	☺	☹	☺
LUX	☺	☹	TP	☺	☺	☺		☺
DK	☹	☹	☹		☺	?	☹	☺
IRL	RDV	☹	?	☹	<>	☹	☺	☺
E	☹	☹	?		☹	☹	☺	☺
P	☹	☺	☹		☹	?	☺	☺
GR	☹	☹	?		☺		☹	☹
A	☹	☹	☹	☺	<>	☺	☺	?
S	☹	☹	?	☹	<>		☹	?
SF	☹	☹	TP	☹	<>		☹	?
PL	☹	☹	TP		☹	☹	☺	?
HU	☹	☹	TP		<>		☹	?
CZ	☹	☹	TP	☹	RDV	☹	☺	☺
SK	☹	☹	TP	☹	RDV	?	☺	?
SLO	☹	☹	TP		☺	?		?
EST	☹	☹	☹	☹	☹	?		?
LET	☹	☹	☹	☹	RDV	☹		?
LIT	☹	☹	☹		☺	?	☺	?
M	☹	☹	TP	☹	☺		?	☹
CY	☹	☹	☹		☺		☹	☹

Zeichenerklärung: ☺ - dafür; ☹ - dagegen; ? - unentschieden; ☹ - starke Ablehnung; RDV - für Rendezvous-Klausel; TP - für Teampräsidentschaften; <> - nach beiden Seiten offen; *Leerfeld* - keine (öffentliche) Position