

Diskussionspapier

Forschungsgruppe EU-Integration
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Andreas Maurer, Simon Schunz

Von Brüssel nach Rom I

Der Entwurf einer Europäischen Verfassung
zwischen Konvent und Regierungskonferenz

Diskussionspapiere sind Arbeiten im Feld der Forschungsgruppe, die nicht als SWP-Papiere herausgegeben werden. Dabei kann es sich um Vorstudien zu späteren SWP-Arbeiten handeln oder um Arbeiten, die woanders veröffentlicht werden. Kritische Kommentare sind in jedem Fall willkommen.

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

Diskussionspapier der FG 1, 2003/ 27, Oktober 2003
SWP Berlin

Inhalt

1. Vom Konvent zur Regierungskonferenz 3
2. Der Handlungsrahmen für die 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 9
 - 3.1. Zur Zusammensetzung und Organisation der Kommission 10
 - 3.2. Zur Ausdehnung des Geltungsbereichs der qualifizierten Mehrheit im Ministerrat 13
 - 3.3. Möglichkeiten der Verfassungsüberarbeitung in der Zukunft 14
 - 3.4. Stärkere Koordination in der Ordnungspolitik 16
 - 3.5. Notwendige Präzisierungen des Verfassungsentwurfs 17
4. Szenarien für die Regierungskonferenz 18
5. Eine alternative Verlaufsperspektive für die Regierungskonferenz:
Die Dynamisierung der EU durch eine flexiblere Verfassung 19
6. Positionen der Organe, Mitgliedstaaten und Beitrittskandidaten der EU zur Regierungskonferenz 22

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. Mit Eröffnung der Regierungskonferenz¹ über den Entwurf einer Europäischen Verfassung durch die Staats- und Regierungschefs und Außenminister der künftig 25 Mitglieder der Europäischen Union (EU) sowie Kommissionspräsident Romano Prodi und den Europaparlamentariern Klaus Hänsch (SPE) und Inigo Mendez de Vigo (EVP) wurden die Weichen für den Verlauf der Beratungen gestellt.² 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 gelegen hatten, waren von Vertretern der Regierungen der einzelnen Mitgliedsstaaten und den Organen der EU genutzt worden, 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 scheint der Zeitrahmen der Regierungskonferenz mit neun Wochen und voraussichtlich neun Gesprächsterminen³ bis zu einem vor Beginn der Konferenz anvisierten Beschluß über die Verfassung Mitte Dezember knapp bemessen.⁴ Die Arbeitsmethode des italienischen Ratsvorsitzes wird für ein effizientes Verhandlungsergebnis entscheidend sein. Auf ein Prinzip hatten die Verantwortlichen sich bereits vorher geeinigt: Stellt eine Verhandlungspartei die Verfassung als „geronnenen Konsens“ des Konvents in einzelnen Punkten in Frage, trägt sie die Verantwortung dafür, daß ein neuer Konsens gefunden wird. Diese Methode stellt sicherlich einen Fortschritt gegenüber den altbekannten Bargaining-Prozessen bei Regierungskonferenzen dar.⁵ 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.⁶

1 Vgl. Europäischer Rat / Regierungskonferenz: Erklärung von Rom, 6.10.2003, <http://ue.eu.int/igc/docs/cg00003.de03.pdf>

2 CONV 850/03: Entwurf einer Europäischen Verfassung (<http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00850.de03.pdf>)

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

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

5 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.

6 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.

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 gewähren nicht, daß der Verfassungsentwurf die Konferenz unverändert durchläuft. Vielmehr zeichnen sich langwierige und harte Debatten ab, bei denen die dem Entwurf kritisch geneigten Länder den Befürwortern des Dokuments gegenüberstehen. Während erstere den Verfassungsentwurf als solide „Arbeitsgrundlage“ einschätzen, sehen letztere, im Wesentlichen die sechs Gründungsmitglieder der heutigen EU, in ihm bereits ein Endprodukt in Form eines Kompromißpakets, das es nicht aufzuschnüren gilt.⁷ Zwischen diesen beiden Gruppen einen Konsens herzustellen, dürfte für die italienische Ratspräsidentschaft keine leichte Aufgabe sein. Angesichts der unterschiedlichen Vorstellungen zum Entwurf zeichnet sich vielmehr ein erneutes Ringen um Änderungen ab.

Grund genug, die unterschiedlichen Positionen von Staaten und EU-Organen zum Verfassungsentwurf zu skizzieren. Dabei gilt es insbesondere, die verschiedenen Ansätze zu den wichtigsten strittigen Themen zu untersuchen. Die Frage stellt sich, ob und gegebenenfalls in welcher Form der Verfassungsentwurf Gegenstand substantieller Änderungen sein wird.

2. Der Handlungsrahmen für die Regierungskonferenz

2.1. Die Positionen der Mitgliedstaaten zum Verfassungsentwurf

Es besteht nicht in allen Punkten Uneinigkeit unter den Teilnehmern der Regierungskonferenz. Einvernehmen dürfte auch bei den Staaten, die grundsätzlich ein „Aufschnüren“ des Konventskompromisses ablehnen, darüber bestehen, daß bestimmte Aspekte des Entwurfs nochmals neu überdacht oder präzisiert werden müssen. Dazu zählen:

- die Regelung der Rotation bei den Formationen des Ministerrats,⁸

7 Vgl. exemplarische Stellungnahmen: Während in der Österreichischen Grundsatzposition 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.]

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

- die Funktion des sogenannten „Legislativrats“ im Verhältnis zu anderen Ratsformationen,
- die Rolle und Aufgaben des EU-Außenministers und des Auswärtigen Dienstes,⁹
- die Modalitäten der strukturierten Zusammenarbeit und der Beistandspflicht in der ESVP.

Daneben existieren 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,¹⁰ und
- der Sitzverteilung im Europäischen Parlament.

Hinsichtlich des in den genannten Punkten angemeldeten Beratungsbedarfs lassen sich mehrere wesentliche Konfliktlinien identifizieren.

Einerseits stehen 15 der kleineren und mittleren Staaten¹¹ 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 pochen, befürworten die Gründerstaaten und Großbritannien die im Konvent vereinbarte Verkleinerung des Kollegiums der Kommission.¹² Die Absicht der ‚kleineren‘ Staaten, die klassische Gemeinschaftsmethode zu bewahren, wird zudem an den Vorbehalten Österreichs, Tschechiens, Litauens, Ungarns, Finnlands und Estlands gegenüber der Schaffung des Postens eines gewählten Präsidenten des Europäischen Rates deutlich.¹³ Diese Staaten sind es auch, die – neben Malta und Luxemburg – die Sitzverteilung im Europäischen Parlament neu überdacht wissen möchten.¹⁴

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

10 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>

11 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.

12 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>)

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

14 Vgl. ebd.

Eine zweite Konfliktlinie besteht 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 beharrt, sähen andere Länder, allen voran Deutschland, Belgien und die Niederlande, in diesen Bereichen gerne eine weitere Ausdehnung qualifizierter Mehrheitsentscheidungen.¹⁵

Der verstärkten bzw. neu geschaffenen „strukturierten“ Zusammenarbeit einzelner Staaten im Bereich der Verteidigungspolitik stehen Lettland, Polen, Schweden, Tschechien und Ungarn skeptisch gegenüber. Großbritannien scheint in dieser Frage seit dem Deutsch-Britisch-Französischen Gipfel vorsichtig diskussionsbereit, lehnt aber NATO-unabhängige Militärstrukturen der EU gemeinsam mit Spanien weiterhin ab. Im White Paper der britischen Regierung zum Verfassungsvertrag heißt es zu diesem Thema: „We will not, however, support all the proposals as currently set out in the Convention text. We believe that a flexible, inclusive approach and effective links to NATO are essential to the success of ESDP. We will not agree to anything which is contradictory to, or would replace, the security guarantee established through NATO.“¹⁶

Ein tiefer Graben besteht 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. Laut Verfassungsentwurf wären 50 Prozent der Staaten bei 60 Prozent der Bevölkerung für das Zustandekommen einer qualifizierten Mehrheit nötig. Polen und Spanien lehnen die damit einhergehende Herabstufung ihres bisherigen Stimmengewichts strikt ab.¹⁷ Letztlich geht 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. Genau auf diese Verbindung sollte sich die Regierungskonferenz konzentrieren. Denn beide Politikfelder werden effektiv erst ab 2013 von der Einstimmigkeit in die Mehrheitsentscheidung überführt. Ein vorläufiger Kompromiß könnte daher vorsehen, daß das er

15 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)

16 A Constitutional Treaty for the EU. The British Approach to the European Union Intergovernmental Conference 2003. Punkt 95. S. 38. (http://www.britischesbotenschaft.de/en/news/white_paper_constitu_treaty_eu-.pdf)

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

forderliche Quorum für diese finanzintensiven Bereiche von 60 Prozent auf zwei Drittel der Bevölkerung angehoben wird. Alternativ wäre vorstellbar, das zur Zeit gültige System der Stimmengewichtung für diese Politikfelder beizubehalten, es aber gleichzeitig dahingehend zu ändern, daß das erforderliche Quorum der gewichteten Stimmen von jetzt 74 Prozent auf zwei Drittel abgesenkt wird. Hiermit behielten Polen und Spanien ihren Sonderstatus, Gestaltungsmehrheiten in den fraglichen Politikfeldern wären aber wesentlich einfacher und Blockadekoalitionen schwerer als unter den Regeln des Vertrages von Nizza zu erreichen.

Ein weiterer, unter Ratifikationsgesichtspunkten nicht unbedeutender Streitpunkt betrifft die Einfügung eines Gottesbezuges in die Präambel. Polen, Spanien, Malta und Portugal plädieren dafür, vor allem Frankreich positioniert sich dagegen.¹⁸

In der Bundesrepublik schließlich bauen 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.¹⁹

Insgesamt scheint von Seiten der Mitglied- und Beitrittsstaaten also ausreichend Konfliktpotential vorhanden, um die 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.²⁰ Am 19. September folgte die Präsentation der Stellungnahme der Europäischen Zentralbank (EZB).²¹ Am 24. September schließlich verabschiedete das Europäische Parlament (EP) seine Entschließung zum Verfassungsentwurf und die Stellungnahme zur Regierungskonferenz.²²

18 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>

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

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

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

22 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.)

2.2.1. Die Forderungen der Kommission an die Regierungskonferenz

In ihrer Stellungnahme vom 17. September 2003 begrüßt die Kommission zunächst ganz allgemein den Verfassungsentwurf. Die Regierungskonferenz solle „keinesfalls das Gesamtgleichgewicht des Verfassungsentwurfs in Frage stellen“, heißt es dort, doch seien „bestimmte Aspekte“ im Entwurf noch „unvollständig und unzureichend“.²³

Bei der Präsentation der Stellungnahme bezeichnete Kommissionspräsident Prodi die Vorstellung als „absurd“, das Gesamtdokument in der vom Konvent vorgelegten Form zu verabschieden.²⁴ Änderungen seien nötig. Die Vorschläge der Kommission belaufen 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 beige-fügte Protokolle u.a.).

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

Ähnlich wie die Kommission begrüßt auch das Europäische Parlament (EP) in seiner Stellungnahme vom 24. September 2003 den Verfassungsentwurf. Es hebt 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.

Gleichzeitig äußert das Parlament jedoch auch Bedenken. Hinsichtlich der Zusammensetzung der Kommission scheint es die Meinung vieler Gegner des Verfassungsentwurfs zu teilen, die die Differenzierung in stimmberechtigte und nicht stimmberechtigte Kommissare kritisieren. Einer Verkleinerung des Gremiums steht das Parlament jedoch weiterhin positiv gegenüber. Im Entwurf für die Entschließung des Parlaments zum Verfassungsentwurf wird davor gewarnt, daß die „Einführung von zwei Kategorien von Kommissionsmitgliedern negative Auswirkungen haben könnte“.²⁵ In der Entschließung selbst, die in der Plenardebatte vom 24. September verabschiedet wurde, wird allerdings nur die Hoffnung zum Ausdruck gebracht, daß die „Reform der Kommission deren kollegiale po

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

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

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

litische Verantwortung nicht schwächen oder zu Diskontinuität führen wird.“²⁶

Neben diesen Bedenken im Hinblick auf die Handlungsfähigkeit der Kommission äußert 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 fordert das Parlament Änderungen von der Regierungskonferenz.

Weniger Änderungsvorschläge unterbreitet die Europäische Zentralbank (EZB) in ihrer Stellungnahme zum Verfassungsentwurf. Auch sie begrüßt den Entwurf in großen Teilen, mahnt allerdings ebenso eine Überprüfung der Systematik des Dokuments an. Die definitorischen und systematischen Inkonsistenzen im Verfassungsentwurf erforderten Verbesserungen. So macht die EZB beispielsweise darauf aufmerksam, daß sie zwar in Art. I-29 unter Titel IV „Die Organe der Union“ genannt wird, nicht aber in Art. I-18, mit gleichem Titel. In diesen und einigen weiteren Fällen fordert sie daher Präzisierungen. Darüber hinaus wirbt sie vor allem für die Aufnahme des Zieles der „Preisstabilität“ in die Verfassung (Art. I-3).

3. Zentrale Diskussionspunkte der Regierungskonferenz

Zur Zusammensetzung und Organisation der die dargelegten Positionen der Staaten und Organe der EU setzen den Handlungsrahmen für die Verhandlungen der Regierungskonferenz. In einigen besonders strittigen Punkten prallen sehr unterschiedliche Vorstellungen aufeinander, sie werden sicherlich in das Zentrum der Beratungen rücken. Andere Themen wiederum werden eher ein Randdasein führen. Es lohnt sich, einige der vermutlich zentralen Themen im Folgenden einer näheren Betrachtung zu unterziehen und dabei auch Lösungsvorschläge für die sich abzeichnenden Konflikte zu unterbreiten.

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

3.1. Zur Zusammensetzung und Organisation der Kommission

Dem Vertrag von Nizza war in Vorbereitung auf die Erweiterung der EU ein Protokoll angefügt worden, das die Zusammensetzung der Kommission einem einstimmigen Beschluß des Rats im Moment des Beitritts des 27. Mitgliedslandes zur Union anheimstellte.

Demgegenüber 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 entsagen 15 der kleineren und mittleren Staaten ihre Unterstützung. Dabei erhalten sie Rückendeckung von der Kommission. In ihrer Stellungnahme zum Verfassungsentwurf argumentiert diese mit der Repräsentativität, die in ihrem Kollegium gewahrt bleiben müsse: jeder Staat sollte einen stimmberechtigten Kommissar behalten.

Bei dieser Argumentation geht es nicht so sehr darum, daß jeder Staat seine Interessen in diesem Organ vertreten sieht, sondern um das Recht eines jeden, mit der Person eines Kommissars über ein gleichberechtigtes „symbolisches Vertretungsdispositiv“ zu verfügen. Die Kommissare sind in diesem Konzept keine reinen Interessenvertreter, sondern die bevorzugten Mittler zwischen „Brüssel“ und ihren Herkunftsländern, den heimischen Medien und Öffentlichkeiten.

Neben der Ablehnung der Verkleinerung der Kommission, richtet sich deren Kritik vor allem gegen die Einrichtung von Kommissaren mit unterschiedlichem Status. Tatsächlich führt die vom Konvent vorgeschlagene Differenzierung zu einer Gruppierung von Kommissionsangehörigen „erster“ und „zweiter Klasse“. Hierdurch wird das für die Funktionsfähigkeit und die innere Kohärenz des Gremiums entscheidende Kollegialitätsprinzip untergraben.

Die Kommission schlägt daher die Beibehaltung der Gleichberechtigung der Kommissare vor. Bei 25 Mitgliedstaaten wäre dazu jedoch ein praktikables Beschlußfassungsverfahren sicherzustellen. Dies soll mittels einer Dezentralisierung der Entscheidungsabläufe geschehen. Durch die Einrichtung fachlich differenzierter Gruppen von Kommissaren würden Beschlüsse im Kollegium, also unter Beteiligung aller 25 Mitglieder, nur noch in wenigen Fällen nötig. Die Kommission verweist in diesem Zusammenhang darauf, daß bereits in den vergangenen Jahren nur etwa 3 Prozent ihrer 10.000 jährlich gefaßten Beschlüsse durch das gesamte Kollegium

um im „mündlichen Verfahren“ der wöchentlichen Arbeitssitzungen getroffen wurden.²⁷ Weitaus mehr Beschlüsse kamen in schriftlichen Verfahren, Ermächtigungs- oder Delegationsverfahren zustande. Insofern könnte sich auch in einer größeren Kommission eine reformierte Binnenstruktur positiv auf die Effizienz und Entscheidungsfähigkeit auswirken. Es obliegt dem Kommissionspräsidenten, über Größe, Struktur, Aufgabenzuordnung und Schlichtungsverfahren zu entscheiden. Abgesehen von den Entscheidungen über das Jahresgesetzgebungsprogramm, den Entwurf des Haushaltsplans der Union, die finanzielle Vorausschau der Union und die Befassung des Europäischen Gerichtshofs könnten die Fachgruppen der Kommission selbständig entscheiden. Nur in strittigen Fällen, in denen der Präsident oder ein anderes Kommissionsmitglied einen gruppenübergreifenden Abstimmungsbedarf anmelden, sollte im Kollegium beraten und abgestimmt werden.

Auffallend an diesen Vorschlägen ist die über den Verfassungsentwurf hinaus gehende Stärkung der Rolle des Kommissionspräsidenten. Dagegen ist angesichts der im Verfassungsentwurf geplanten Einhegung der Kommission durch die Formalisierung des Europäischen Rates und dessen Präsidenten wenig einzuwenden. Von diesem Gesichtspunkt aus betrachtet und angesichts des Drucks der 15 kleineren Staaten der „Prager Gruppe“ auf Neuverhandlung der Materie scheint der Vorschlag der Kommission bedenkenswert.

Nichtsdestotrotz verliert die bekannte Kritik an einer zu großen Kommission dadurch nur wenig an Schärfe. Die Sorge scheint auch bei einer verbesserten Organisation der Binnenstruktur der Kommission berechtigt, daß ein Gremium, das bereits heute – mit 20 Kommissaren – Schwierigkeiten hat, seine Handlungsfähigkeit aufrechtzuerhalten, nach der Erweiterung noch größere organisatorische Probleme bekommen wird. Ein Gremium aus 25 und mehr gleich- und stimmberechtigten Mitgliedern birgt eine größere Gefahr der Ineffizienz als eine schlankere Personalspitze.

Läßt man diese Kritik gelten, gehen die Konventsvorschläge zur Zusammensetzung der Kommission in die richtige Richtung. Allerdings scheint die vom Konvent angebotene Kompromißlösung durch das Einfrieren der absoluten Zahl der Kommissare bei gleichzeitiger Einführung unterschiedlicher Rangstufen inkonsequent. Die Kommission wird dadurch nicht verkleinert, für ihre Organisation, und damit für ihre Effizienz, Sichtbarkeit und Kollegialität ist somit keine Erleichterung erreicht. Zu bemängeln ist in diesem Kontext vor allem die unzureichende Definition der Rechte und Pflichten der Kommissare ohne Stimmrecht.

Für die Beratungen der Regierungskonferenz könnte sich zur Entschärfung des sich abzeichnenden Konflikts ein Mittelweg finden lassen, der die Inkonsequenzen des Verfassungsentwurfs vermeidet. Gesteht man der

27 Vgl. http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/pdf/2003/com2003_0548de01.pdf (KOM (2003) 548). Anhang 1. S. 18.

Kommission ihr Selbstorganisationsrecht und ihre Fähigkeit zur Organisationsreform zu, dann reicht es für die Phase ab 2009 aus, im Verfassungsvertrag lediglich eine Höchstzahl der Kommissare festzuschreiben, die geringer als die Zahl der EU-Mitglieder ist. Da das Kommissionsernennungsverfahren weiterhin zwischen dem Kommissionspräsidenten, den Mitgliedstaaten im Europäischen Rat und dem Europäischen Parlament abgestimmt wird, bieten sich ausreichende Möglichkeiten zur Zusammenstellung einer Kommissionsspitze, die im Verlauf der Legislatur stärker als bisher durch Parlament und Rat kontrolliert werden wird. Alternativ böte es sich aber auch an, die Leiter der EU-Agenturen (z.B. Europol, Eurojust, das Europäische Umweltamt etc.) in das Gesamtpaket des Kommissionsauswahlverfahrens mit aufzunehmen. Immerhin unterliegen die Auswahlverfahren für diese Ämter auch dem Prinzip der gleichberechtigten „symbolischen Vertretung“ der Staaten in den EU-Institutionen. Würde man aufrichtiger über die Gesamtzahl aller mit spezifischen Vollmachten betrauten Spitzengremien der EU verhandeln, könnte das Problem der „symbolischen Vertretungsdispositive“ wesentlich entschärft werden.

Es besteht jedoch die reelle Gefahr, daß mit einer Änderung des Verfassungsentwurfs bei der institutionell-organisatorischen Funktionsweise der Kommission die generelle Debatte über die Ausgestaltung der EU-Institutionen und deren Verhältnis zueinander eröffnet wird. Eine Entwicklung, die viele der Mitgliedstaaten, unter ihnen Deutschland und Frankreich, die italienische Ratspräsidentschaft sowie das Europäische Parlament unter allen Umständen verhindern wollen. Insbesondere das Europäische Parlament wirft der Kommission in diesem Zusammenhang auch vor, sie würde mit ihren Vorschlägen ein „Faß“ erneut aufmachen und damit hart umkämpfte Kompromisse des Konvents gefährden. "What you are proposing", sagte beispielsweise Klaus Hänsch (SPE) in der Plenumsdebatte des EP am 3. September 2003 im Anschluß an eine Rede des Kommissionspräsidenten zum Verfassungsentwurf, "is a return to the haggling that has gone on up until now. You will not have our support for this!"²⁸

Für die Regierungskonferenz zeichnet sich eine Gratwanderung ab, bei der notwendige Verbesserungen am Konventsentwurf ohne neue Grundsatzdebatten über die Institutionen zu bewerkstelligen sein werden. Sollte die Regierungskonferenz in diesem Punkte scheitern bzw. die im Konventsentwurf geschaffene institutionelle Balance neu verhandeln, wäre dies für viele Beteiligte eine Niederlage. Die an einer Stärkung der Kommission interessierten Akteure können dies nicht wollen, denn die Alternative zum Konventsentwurf wäre der Vertrag von Nizza. In dessen „Protokoll über die Erweiterung der Europäischen Union“ ist nur eine einstimmige Entscheidung des Rats über die künftige Zusammensetzung der

28 Vgl. http://www2.europarl.eu.int/omk/sipade2?SAME_LEVEL=1&LEVEL=4&NAV=S&PUBREF=-//EP//TEXT%2BPRESS%2BNR-20030903-1%2B0%2BDOC%2BXML%2BV0//EN#SECTION1 (Bericht zur Debatte im Plenum des Europäischen Parlaments vom 3. 9. 2003)

Kommission in einer EU mit 27 Mitgliedsstaaten vorgesehen, an der die Kommission nicht beteiligt wäre.

3.2. Zur Ausdehnung des Geltungsbereichs der qualifizierten Mehrheit im Ministerrat

Erklärtes Ziel vieler Mitglieder des Konvents war die Ausweitung der Zahl der qualifizierten Mehrheitsbeschlüsse im Rat gewesen. 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 Artikel 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 bereits von britischer Seite angekündigt.

Diese Ausweitungen der qualifizierten Mehrheit durch den Konvent gehen der Kommission, dem Parlament und auch einigen Staaten nicht weit genug. In die qualifizierte Mehrheit sollten nach Ansicht der Kommission auch die folgenden Bereiche überführt werden: Maßnahmen zur Diskriminierungsbekämpfung (Art. III-8), Wahlrechtsänderungen bei Europa- und Kommunalwahlen (Art. III-10) und im Bereich der finanziellen Zusammenarbeit mit Drittländern (Art. III-221). In anderen Bereichen fordert sie dagegen ‚nur‘ die vertragliche Vereinbarung von Übergangsfristen zur automatischen Einführung von Mehrheitsbeschlüssen. Hierzu gehören die Maßnahmen im Bereich des Familienrechts (Art. III-170) und die Regelungen zur polizeilichen Zusammenarbeit (Art. III-176). Diese Forderungen der Kommission sind seit langer Zeit bekannt, sie waren schon im Positionspapier zum Konvent vom 22. Mai 2002 zum Ausdruck gebracht worden.²⁹ Demgemäß hatten auch die im Konvent vertretenen Kommissare Barnier und Vitorino wiederholt aber erfolglos auf diese Ziele hingearbeitet.

Die Ausweitung von Mehrheitsbeschlüssen im Rat war und ist auch eine Forderung des Europäischen Parlaments. Dies betrifft insbesondere die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (zumindest bei Vorschlägen des zukünftigen Außenministers, die die Unterstützung der Kommission genießen) und die Sozialpolitik.

Während sich für eine Ausweitung der qualifizierten Mehrheit im Bereich der Sozialpolitik kaum Verbündete finden lassen, sind Deutschland, Öster

29 Vgl. KOM (2002) 247: „Ein Projekt für die Europäische Union“. (http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/cnc/2002/com2002_0247de01.pdf)

reich und die Benelux-Länder ebenfalls für den Übergang zur qualifizierten Mehrheit in der GASP. Dabei stoßen sie auf erheblichen Widerstand.

Ein weiterer exemplarischer Streitfall ist der Bereich der Steuerpolitik. Hier lehnen Großbritannien, Irland, Schweden, Tschechien, Slowenien und Malta eine Abkehr von nationalen Vetopositionen ab.³⁰

Da sich zu diesen und weiteren Bereichen unterschiedlich gewichtige Gruppen von Befürwortern oder Gegnern finden, wird es sich kaum lohnen, den mühsamen Kompromiß der Konventsberatungen in Frage zu stellen. Die Wünschbarkeit einer Ausdehnung des Mehrheitsprinzips auf weitere Bereiche steht eindeutig einer strategischen Grundüberlegung gegenüber, die im Konventsentwurf das beste Verhandlungsergebnis im Sinne eines zur Zeit erzielbaren „Zwischenergebnisses“ erkennt. Der Verfassungsvertrag reflektiert in dieser Sicht einen aktuellen Zwischenstand im Rahmen der dynamischen Weiterentwicklung des europäischen Primärrechts. Vertreter dieser Strategie fürchten zu Recht, daß mit der Neuberatung über Mehrheitsentscheidungen die „Büchse der Pandora“ geöffnet wird und möglicherweise gar ein Schritt zurück, hinter den erzielten Kompromiß, erfolgen könnte.

Auch wenn bei dieser Konferenz keine Änderungen in diesem Bereich vorgenommen würden, 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.

3.3. 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).

Bisher haben sich nur die Kommission und das Parlament für eine Änderung dieser Bestimmung ausgesprochen. Angesichts der Dynamik des europäischen Integrationsprozesses scheint der Kommission die Einstimmigkeitshürde zu rigide. Sie berge die Gefahr einer „Lähmung“ der EU. Gefordert sei daher mehr Flexibilität für zukünftige Korrekturen an der Verfassung. Das Europäische Parlament schlägt mit seinen Empfehlungen für die Regierungskonferenz in die gleiche Kerbe. Es „bedauert nachdrücklich, daß die Zustimmung des Parlaments nicht systematisch für das Inkrafttreten der angenommenen neuen Verfassungstexte vorgesehen“ ist. Diese Kritik zielt in erster Linie darauf ab, daß auch Änderungen des dritten, operativen Verfassungsteils das langwierige Ratifikationsprozedere durchlaufen müssen.

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

Alternative Vorschläge zur Verfassungsänderung waren bereits im Konvent von den Kommissaren Barnier und Vitorino, aber u.a. auch von Frankreichs Außenminister de Villepin unterbreitet worden, konnten sich aber nicht durchsetzen.³¹ An diese Vorschläge lehnt sich die nun unterbreitete Kommissionsempfehlung an: Bestimmungen aus Teil III der Verfassung sollen künftig mit einer 5/6-Mehrheit im Europäischen Rat, bei Billigung durch das Parlament und befürwortender Stellungnahme der Kommission geändert werden können. Inkonsequent ist dann aber die Forderung, bei Änderungen institutioneller Bestimmungen der Verfassung weiterhin einstimmig zu entscheiden.

Da sich derartige Vorschläge bereits im Konvent nicht durchsetzen konnten, ist zu vermuten, daß sie für sich genommen auch bei der Regierungskonferenz einen schweren Stand haben dürften. Offenen Widerstand dagegen äußerten bereits Briten und Finnen in ihren jeweiligen Stellungnahmen vor der Regierungskonferenz.³² Sie wollen unter keinen Umständen von der Einstimmigkeitsbindung bei Verfassungsänderungen abweichen. Im finnischen Report heißt es dazu: „The Finnish Government considers that the entry into force of any amendment to the Constitutional Treaty must continue to be subject to ratification by all Member States' in accordance with their respective constitutional requirements.“³³ Dabei werden sie wahrscheinlich die Unterstützung anderer Staaten finden. Die Furcht vieler Mitgliedstaaten vor allzu leichter Änderbarkeit von Verfassungsbestimmungen als Einfallstor für weitere Kompetenzbeanspruchungen durch die EU wiegt zu schwer. Britische Regierungsvertreter versuchen aus diesem Grunde sogar, die Passerelle-Klausel (Art. I-24.4) wegen der Gefahr einer Verfassungsänderung „durch die Hintertür“ noch weiter zu begrenzen.

Obwohl die Frage der Verfassungsänderung noch keinen offiziellen Platz auf der Agenda der Regierungskonferenz gefunden hat, ist von einer Diskussion über den Teil IV des Verfassungsentwurfs auszugehen. Dabei läßt sich die Dynamik der Debatte kaum abschätzen. Sicherlich wäre eine weniger rigide Handhabung der Verfassungsrevisionsoptionen für die künftige Verfassungsrealität wünschenswert, doch läßt sich auch die medial inszenierte „Angst“ der Staaten vor zuviel „Brüssel“ nachvollziehen. Sinnvoll wäre es daher, zunächst Erfahrungen mit der neuen Verfassung zu sammeln, bevor man sie in einer erneuten Reform den notwendigen Änderungen auch in diesem Punkte unterzieht.

31 Vgl. <http://european-convention.eu.int/amendments.asp?content=899&lang=DE> (Änderungsvorschläge zu Teil IV des Verfassungsentwurfs)

32 Vgl. A Constitutional Treaty for the EU. The British Approach to the European Union Intergovernmental Conference 2003. Punkt 66. S. 32. (http://www.britische_botschaft.de/en/news/white_paper_constitu_treaty_eu.pdf); GOVERNMENT REPORT TO PARLIAMENT ON THE OUTCOME OF THE WORK OF THE EUROPEAN CONVENTION AND ON THE PREPARATION FOR THE INTERGOVERNMENTAL CONFERENCE <http://www.government.fi/tiedostot/pdf/en/41546.pdf> (Finnland)

33 Vgl. ebd.

3.4. Stärkere Koordination in der Ordnungspolitik

In Fragen der Ordnungspolitik sieht der Verfassungsentwurf wenig Neuerungen vor. Die Verfassungsbestimmungen zur Wirtschafts- und Sozialpolitik stellen im Prinzip „nur“ die Konstitutionalisierung der bestehenden Regelungen der EG-Verträge dar. Die Hoffnungen, daß der Konvent verbesserte Instrumentarien zur Abstimmung der Wirtschaftspolitik vorlegen würde, erwiesen sich schnell als ungerechtfertigt. Angesichts konfliktreicher Debatten in der zuständigen Konventsarbeitsgruppe „Ordnungspolitik“ war kein Konsens über weitergehende Bestimmungen zu erzielen.³⁴ In Artikel I-14 des Verfassungsentwurfs („Die Koordinierung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik“) heißt es daher lediglich: „Die Mitgliedstaaten koordinieren ihre Wirtschaftspolitik innerhalb der Union.“ Zwar wird die Zuständigkeit zur „Förderung und Gewährleistung der Koordinierung der Wirtschaftspolitik“ der Union zugesprochen (Art. I-11.3), doch spezifiziert der Verfassungsentwurf nicht, wie dies geschehen kann. In weiten Teilen der Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik werden die Staaten daher ihre volle Zuständigkeit behalten.

Vor diesem Hintergrund unterbreitete die Kommission weitergehende Vorschläge, wie sie sie auch schon im Vorfeld der Konventsberatungen für die Wirtschafts- und Währungspolitik vertreten hatte.³⁵ Sie plädiert dabei für verstärkte Kooperation in der Wirtschaftspolitik und für die Einführung eines eigenen Vorschlagsrechts in wirtschaftspolitischen Fragen. Außerdem möchte sie erwirken, daß die Finanzminister der Eurozone als Rat „ECOFIN der Eurozone“ zusammentreten und Beschlüsse fassen können. Die Modalitäten der Arbeitsweise des Direktoriums der Europäischen Zentralbank und der Rahmen für operative Entscheidungen zur Währungspolitik sollten zudem überarbeitet werden, um deren Wirksamkeit in einer in der Erweiterung begriffenen Eurozone zu wahren.

Das Europäische Parlament fordert, ähnlich wie die Kommission, neben der weiteren „Konsolidierung der Politik zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts“, v.a. die engere Koordinierung der Wirtschaftspolitiken der Mitgliedstaaten im Hinblick auf eine wirkungsvollere Ordnungspolitik.

Während die Kommission mit ihrem Vorschlag das Ziel einer Stärkung der eigenen Befugnisse verfolgt, dürfte bei einigen Regierungsvertretern nicht nur die Idee einer „Wirtschaftsregierung“, d.h. einer Kommission mit Vorschlagsrecht statt - wie bisher - Empfehlungsrecht in der Wirtschaftspoli

34 Vgl. http://european-convention.eu.int/doc_register.asp?lang=DE&Content=WGVI (Dokumente der AG VI Ordnungspolitik des Konvents); Maurer, Andreas; Schild, Joachim (Hg.) (2003): Der Konvent zur Zukunft der Europäischen Union. Synoptische Darstellungen zur Konventsdebatte. Darin: Lehmann, Christine: Band 5: Die Beiträge aus den Arbeitsgruppen VI und XI: Europäische Ordnungs- und Sozialpolitik. SWP. Berlin. (http://www.swp-berlin.org/pdf/conveu/CONVEU_Konventsynopse_Bd05.pdf)

35 Vgl. KOM (2002) 247: „Ein Projekt für die Europäische Union“. (http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/cnc/2002/com2002_0247de01.pdf)

tik, auf Ablehnung stoßen. Die britischen Regierungsvertreter werden auch einer Stärkung der Eurozone oder jeglicher Intensivierung der Koordination in der Wirtschaftspolitik nicht zustimmen.

Deshalb ist es fraglich, wer (außer der Kommission) zu diesem Thema nochmals neue Verfassungsbestimmungen erarbeiten will. Selbst die Regierungen (vor allem Frankreich), die den Kommissionsvorschlag potentiell unterstützen würden, werden sich dem Thema nur ungern zuwenden. Die Gefahr besteht, daß es in dieser Frage zu einer Verhandlungsblockade kommt, die sich auf die gesamte Regierungskonferenz ausdehnen könnte. Deshalb kann damit gerechnet werden, daß dieses Thema nicht zu den zentralen Diskussionspunkten zählen wird.

3.5. 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 kritisieren nicht nur einige Regierungsvertreter, sondern auch die EU-Organe in ihren Empfehlungen für die Regierungskonferenz.

Während das Parlament und die EZB die Regierungskonferenz ganz allgemein auffordern, für mehr Kohärenz im Entwurf zu sorgen, schlägt die Kommission weitergehende Verbesserungen vor. Sowohl einige institutionelle, als auch politikfeldspezifische Bestimmungen sollten präzisiert werden. Bei den institutionellen Bestimmungen fordert sie die Präzisierung der Aufgaben der neu geschaffenen Ämter (Präsident des Europäischen Rates, Außenminister der EU). Was die unterschiedlichen Politikfelder betrifft, wünscht 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, sind die am wenigsten umstrittenen. Es herrscht weitgehende Einigkeit, daß der Verfassungsentwurf einer sprachjuristischen Präzisierung bedarf. Darüber hinaus ist aber auch ein inhaltlicher, auf die politischen Aussagen und Zielbestimmungen konzentrierter Abgleich von Teil I und Teil III des Entwurfs unbedingt geboten. Dieser Aufgabe wird sich die Regierungskonferenz zu widmen haben. Dabei liegt es nicht nur im Interesse der italienischen Ratspräsidentschaft, daß die formalen Anpassungen nicht zu einem Einfallstor für Änderungen am materiellen Gehalt des Verfassungsentwurfs werden.

4. Szenarien für die Regierungskonferenz

Die reibungslose Verabschiedung des Konventsentwurfs als ein mögliches Szenario scheint angesichts der Fülle an Änderungswünschen und Unzulänglichkeiten an der Verfassung höchst unwahrscheinlich. Es bleiben 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 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 sprechen einige Argumente: Der Verfassungsentwurf in seiner jetzigen Form bringt 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.³⁶ Während die nationalen Parlamente wichtige Mitspracherechte erhalten haben, ist das Europäische Parlament in seinen Kontroll-, Legislativ- und Wahlbefugnissen gestärkt worden.³⁷ Die Kommission hat einige Initiativrechte hinzugewonnen. Die Regierungen können durch die Stärkung des Europäischen Rates und die Schaffung des Europäischen Ratspräsidenten ebenfalls deutliche Mitwirkungsgewinne verbuchen. Bei diesem Szenario werden sich die Regierungsvertreter auf der Konferenz nach außen affirmativ kritisch, nach innen kompromißbereit zeigen. Die Vertreter des Europäischen Parlaments müssen dafür Sorge tragen, daß der Prozeß insgesamt nicht zu intransparent wird. Hierdurch kann öffentlicher Druck

36 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.

37 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>]

erzeugt werden, der ein Scheitern der Konferenz nicht zuläßt. Wenn es der italienischen Präsidentschaft darüber hinaus gelingt, die strittigen Punkte im geregelten Diskurs auszuräumen, wird der Verfassungsentwurf in modifizierter Form die Regierungskonferenz verlassen.

Nach der pessimistischeren zweiten Option werden die Gegensätze in den dargelegten Punkten unüberwindbar sein. Es kommt zu einer neuerlichen Auflage der seit Maastricht andauernden Institutionen- und Machtverteilungsdebatte, die bestenfalls in einem Kuhhandel nach dem Modell der Konferenz von Nizza endet und letztlich dessen Regeln bestätigt. Die institutionelle Balance wird 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. Signalisiert 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 Vorbereitungsgruppen 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.

5. Eine alternative Verlaufsperspektive für die Regierungskonferenz: Die Dynamisierung der EU durch eine flexiblere Verfassung

Mit der Konklave der Außenminister erreicht die Regierungskonferenz Ende November ihren Zenit. Bis dahin werden die Ergänzungswünsche zum Entwurf des Verfassungsvertrags weitgehend abgestimmt sein. Entscheidend für den Erfolg des Vorhabens der Regierungskonferenz ist die Verständigung der Akteure auf eine gemeinsame Zielperspektive für die erweiterte Union. Der bekannte Dreisatz eines Mehr an Demokratie, Handlungsfähigkeit und Transparenz reicht offenbar nicht aus, um die EU auf der Grundlage des Verfassungsvertrages zu dynamisieren.

Die Zielperspektive kann nicht in dem Versuch liegen, eine Verfassung „für die nächsten 50 Jahre“ zu verabschieden. Die Aussicht auf ein langfristig unverändertes Verfassungsdokument wäre nur als Ziel für die EU in ihrer Eigenschaft als Wertegemeinschaft, mithin also für einen inhaltlich massiv abgespeckten Teil I und II der Verfassung akzeptabel.

In ihrem Kern bleibt die EU allerdings eine Wirtschafts- und Rechtsgemeinschaft. Sie kann schrittweise um Funktionen einer auch sicherheitspolitisch wirksamen Interessengemeinschaft ergänzt werden, wenn die zentripetalen Kräfte in der Außen- und Sicherheitspolitik sowie der Sozial- und Wirtschaftspolitik der Staaten sichtbar höhere Kosten verursachen als ihre Bündelung unter dem Dach der EU.

Anerkennt man diese Prozeßnatur der Union als funktional begründetes Gemeinwesen der europäischen Bürger und Staaten, dann ergeben sich für den Verfassungsvertrag letztlich verschiedene Zeitachsen und hieraus zu erschließende Zielperspektiven. Eine solche Differenzierung kann auch ihren Niederschlag im Verfassungsvertrag selbst finden. Dazu könnte die Regierungskonferenz eine klare Trennung zwischen den nahezu unveränderlichen Grundsätzen des ersten Teils und den Grundrechtsbestimmungen des zweiten Teils des Vertrages einerseits sowie den institutionellen Bestimmungen und politischen Handlungsermächtigungen des dritten Teils andererseits vornehmen.

Ein möglicher Kompromiß der Regierungskonferenz läge also in der Überführung der allzu detaillierten, in dieser Form wohl nur für die nächste Phase des Integrationsprozesses gültigen Bestimmungen über die Rolle des Europäischen Ratspräsidenten, die zahlenmäßige Zusammensetzung des Europäischen Parlaments und der Kommission sowie über die Zusammensetzungen des Ministerrates aus dem ersten in den dritten Teil des Verfassungsvertrages. In diesem Zusammenhang wäre auch den Wünschen der kleineren und neuen Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Zusammensetzung der Kommission entgegenzukommen. Ebenfalls in den dritten Teil des Verfassungsvertrages sollten all diejenigen Bestimmungen transferiert werden, die eine einstimmige Beschlußfassung im Rat bzw. im Europäischen Rat vorsehen. Offene Definitionsfragen über die Rolle des Gesetzgebungsrates im Verhältnis zu den Fachratsformationen sowie über die Reihenfolge, Dauer und Besetzung der Ratsvorsitze wären ebenfalls im dritten Verfassungsteil als Gestaltungsaufgaben des Europäischen Rates festzulegen.

Im Gegenzug wäre für die Änderungsverfahren zum dritten Teil der Verfassung eine superqualifizierte Mehrheit in der Regierungskonferenz vorzusehen. Auch für das Inkrafttreten der Änderungen wäre ein Schwellenwert festzulegen, der niedriger ausfällt als die Summe aller Mitgliedstaaten.

Auf diese Weise würde der erste Teil des Verfassungsvertrags um dessen technische Details entschlackt; der dritte Teil der Verfassung würde leichter Gegenstand der Prüfung der gegenwärtig umstrittenen institutionellen Bestimmungen. Den neuen Mitgliedstaaten und ihren Bürgern bliebe auf jeden Fall bis zum Beginn der nächsten Legislaturperiode im Jahre 2009 ausreichend Zeit, um Erfahrungen mit der neu verfaßten Union zu sammeln. Die Einsicht in den dynamischen Charakter der EU wird sich nur über die Zeit und aufgrund der konkreten ‚Anwendung‘ des Verfassungsvertrages durchsetzen. Mechanismen zur vereinfachten Vertragsüberarbeitung bieten - als Wegbereiter für den dynamischen Charakter der Union - eine sinnvolle Alternative gegenüber dem mühsamen Aufschnüren und Schließen des Konventskompromisses.

6. Positionen der Organe, Mitgliedstaaten und Beitrittskandidaten der EU zur Regierungskonferenz

(Stand: 6. Oktober 2003)

THEMEN					
	Institutionelle Architektur	Beschlussfassungs-modi im Rat	Organisation der Kommission	Verfassungsänderung	Einstellung zum Verfassungsentwurf/ sonstige spezifische Anliegen
EU-ORGANE / MITGLIED-BZW. BEITRITSSTAATEN					
KOMMISSION	- für Präzisierung der Rolle/Aufgaben der neu geschaffenen Ämter (Präsident des Europäischen Rats/EU-Außenminister)	- für sofortigen bzw. (nach Frist) automatischen Übergang zu QM in den Bereichen Diskriminierungsbekämpfung (Art. III-8), Wahlrechtsänderungen bei Europa-/Kommunalwahlen (Art. III-10), Familienrecht (Art. II-170) u.a.	- Ablehnung der Verkleinerung der Kommission - für Umgestaltung der Bin-nenstruktur (Bildung von Gruppen von Kommissaren)	- Ablehnung des Art. IV-7 des Verfassungsentwurfs - für die Möglichkeit einer Ver-fassungsänderung mit 5/6-Mehrheit im Europäischen Rat mit Billigung des Europäischen Parlaments und Befürwortung durch Kommission	- generelle Zustimmung , aber Änderungsvorschläge - für verstärkte Koordination in der Ordnungspolitik
EUROPÄISCHES PARLA-MENT		- für QM bei der GASP und im Bereich der Sozialpolitik	- prinzipiell für Verkleine-rung der Kommission - Bedenken gegenüber Differenzierung unter unterschiedlicher Typen von Kommissaren		- Zustimmung zum Verfassungs-entwurf: gegen Aufschütten des Pakets - für verstärkte Koordination in der Ordnungspolitik
EUROPÄISCHE ZENTRAL-BANK					- Zustimmung zum Verfassungs-entwurf - für „Preisstabilität“ als Ziel der EU (Art. I-3) - für die Beseitigung von Inkohärenzen bei der Nennung der Organe im Verfassungsentwurf (Art. I-18 u. I-29)
		- für QM bei GASP	- für Verkleinerung der		- Zustimmung zum Verfassungs-

DEUTSCHLAND		Kommission		entwurf: gegen Aufschütren des Pakets - für Klagerecht der Regionen
FRANKREICH	- für Präzisierung der Rolle des Präsidenten des Europäischen Rats - für präzisere Definition von Rolle/Aufgaben des EU-Außenministers	- für Verkleinerung der Kommission		- Zustimmung zum Verfassungsentwurf: gegen Aufschütren des Pakets - für Stärkung der Eurogruppe
GROßBRITANNIEN	- Ablehnung des Legislativrats - für Präzisierung der Rolle des EU-Außenministers - Ablehnung des europäischen Staatsanwalts		- für Beibehaltung von Einstimmigkeit bei: Steuerpolitik GASP/ESVP Sozialpolitik Eigenmittelbeschlüssen Strafverfahrensrecht	- Ablehnung verstärkter Koordination in der Ordnungspolitik - Ablehnung einer Stärkung der Eurogruppe - Ablehnung der strukturierten Zusammenarbeit bei ESVP - Verteidigung bestehender opt-out-Möglichkeiten - Zustimmung zum Verfassungsentwurf: gegen Aufschütren des Pakets - Ziel: Abschluß der Konferenz bis Ende 2003
ITALIEN		- für Verkleinerung der Kommission		- Zustimmung zum Verfassungsentwurf: gegen Aufschütren des Pakets
NIEDERLANDE	- Ablehnung des Legislativrats - Präzisierung der Rolle des Präsidenten des Europäischen Rats	- für Verkleinerung der Kommission	- für Beibehaltung von Einstimmigkeit bei Strafrecht und finanzieller Vorausschau	- Zustimmung zum Verfassungsentwurf: gegen Aufschütren des Pakets
BELGIEN		- für Verkleinerung der Kommission		- Zustimmung zum Verfassungsentwurf: gegen Aufschütren des Pakets
LUXEMBURG		- für Verkleinerung der Kommission		- Zustimmung zum Verfassungsentwurf: gegen Aufschütren des Pakets - für 5 (statt 4) EP-Abgeordnete
DÄNEMARK	- für Beibehaltung der Rotation beim Vorsitzenden des Europäischen Rats - für Regelung bei Rotation der Vorsitzenden der Ministerratsformationen	- Ablehnung der Verkleinerung der Kommission	- Ablehnung der „ doppelten Mehrheit “ mit 50% der Mitgliedstaaten und 60% der Bevölkerung; stattdessen für paritätische Lösung von 60% bei beiden Kriterien	- Teilnahme an „ Prager Gruppe “
	- für Beibehaltung der Rotation beim Vorsitzenden des Europäischen Rats	- Ablehnung der Verkleinerung der Kommission	- Ablehnung der „doppelten Mehrheit“ im Rat	- Teilnahme an „ Prager Gruppe “

IRLAND	schen Rats - für Regelung bei Rotation der Vorsitzenden der Ministerratsformationen	- für Beibehaltung der Einstimmigkeit bei Steuerpolitik	- Ablehnung der Verkleinerung der Kommission		- für Nennung des christlichen Erbes in der Verfassung - Ablehnung NATO-unabhängiger Militärstrukturen
SPANIEN		- Ablehnung der „doppelten Mehrheit“ im Rat, für Beibehaltung der Stimmengewichtung von Nizza	- Ablehnung der Verkleinerung der Kommission		- Teilnahme an „Prager Gruppe“ - für Nennung des christlichen Erbes in der Präambel
PORTUGAL	- für Beibehaltung der Rotation beim Vorsitzenden des Europäischen Rats - für Regelung bei Rotation der Vorsitzenden der Ministerratsformationen	- Ablehnung der „doppelten Mehrheit“ mit 50% der Mitgliedstaaten und 60% der Bevölkerung; stattdessen für paritätische Lösung von 60% bei beiden Kriterien	- Ablehnung der Verkleinerung der Kommission		- grundsätzliche Zustimmung zu Entwurf, trotzdem: Teilnahme an „Prager Gruppe“
GRIECHENLAND	- für Beibehaltung der Rotation beim Vorsitzenden des Europäischen Rats - für Regelung bei Rotation der Vorsitzenden der Ministerratsformationen	- Ablehnung der „doppelten Mehrheit“ mit 50% der Mitgliedstaaten und 60% der Bevölkerung; stattdessen für paritätische Lösung von 50 % oder 60% bei beiden Kriterien - für QM bei der GASP	- Ablehnung der Verkleinerung der Kommission		- Teilnahme an „Prager Gruppe“ - für Revision der Euratom-Verträge - für Klagericht der Regionen - für Gottesbezug in der Verfassung - für Überprüfung der Sitzverteilung im EP
ÖSTERREICH	- für Beibehaltung der Rotation beim Vorsitzenden des Europäischen Rats - für Regelung bei Rotation der Vorsitzenden der Ministerratsformationen - Ablehnung des Legislativrats	-Ablehnung von QM bei Steuerpolitik	- Ablehnung der Verkleinerung der Kommission		- Teilnahme an „Prager Gruppe“ - Ablehnung der strukturierten Zusammenarbeit bei ESVP
SCHWEDEN	- für Beibehaltung der Rotation beim Vorsitzenden des Europäischen Rats - für Regelung bei Rotation der Vorsitzenden der Ministerratsformationen	- Ablehnung der „doppelten Mehrheit“ mit 50% der Mitgliedstaaten und 60% der Bevölkerung; stattdessen für paritätische Lösung von 50 % bei beiden Kriterien	- Ablehnung der Verkleinerung der Kommission		- Teilnahme an „Prager Gruppe“ - Ablehnung der strukturierten Zusammenarbeit bei ESVP
FINNLAND	- für Beibehaltung der Rotation beim Vorsitzenden des Europäischen Rats - für Regelung bei Rotation der Vorsitzenden der Ministerratsformationen	- Ablehnung der „doppelten Mehrheit“ mit 50% der Mitgliedstaaten und 60% der Bevölkerung; stattdessen für paritätische Lösung von 50 % bei beiden Kriterien	- Ablehnung der Verkleinerung der Kommission	- für Beibehaltung von Einstimmigkeit im Europäischen Rat bei jeglicher Verfassungsänderung	- Teilnahme an „Prager Gruppe“ - Ablehnung der strukturierten Zusammenarbeit bei ESVP - für Überprüfung der Sitzverteilung im EP
POLEN	- für Beibehaltung der Rotation beim Vorsitzenden des Europäischen Rats	- Ablehnung der „doppelten Mehrheit“ im Rat, für Beibehaltung der Stimmengewichtung	- Ablehnung der Verkleinerung der Kommission		- Teilnahme an „Prager Gruppe“ - für Gottesbezug in der Präambel - Ablehnung der strukturierten

	- für Regelung bei Rotation der Vorsitzenden der Ministerratsformationen	von Nizza			Zusammenarbeit bei ESVP
UNGARN	- für Beibehaltung der Rotation beim Vorsitzenden des Europäischen Rats - für Regelung bei Rotation der Vorsitzenden der Ministerratsformationen	- für Beibehaltung der Ein-stimmigkeit bei Steuerpolitik	- Ablehnung der Verkleinerung der Kommission		- Teilnahme an „Prager Gruppe“ - Ablehnung der strukturierten Zusammenarbeit bei ESVP - für Aufnahme von Minderheitenrechten in Verfassung
TSCHECHIEN	- für Beibehaltung der Rotation beim Vorsitzenden des Europäischen Rats - für Regelung bei Rotation der Vorsitzenden der Ministerratsformationen	- für Beibehaltung der Ein-stimmigkeit bei Steuerpolitik	- Ablehnung der Verkleinerung der Kommission		- Teilnahme an „Prager Gruppe“ - Ablehnung der strukturierten Zusammenarbeit bei ESVP - für Überprüfung der Sitzverteilung im EP
SLOWAKEI	- für Beibehaltung der Rotation beim Vorsitzenden des Europäischen Rats - für Regelung bei Rotation der Vorsitzenden der Ministerratsformationen	- für Beibehaltung der Ein-stimmigkeit bei Steuerpolitik bei GASP	- Ablehnung der Verkleinerung der Kommission		- Teilnahme an „Prager Gruppe“ - für Gottesbezug in der Verfassung
SLOWENIEN	- für Beibehaltung der Rotation beim Vorsitzenden des Europäischen Rats - für Regelung bei Rotation der Vorsitzenden der Ministerratsformationen		- Ablehnung der Verkleinerung der Kommission		- Teilnahme an „Prager Gruppe“ - für Überprüfung der Sitzverteilung im EP
ESTLAND	- für Beibehaltung der Rotation beim Vorsitzenden des Europäischen Rats - für Regelung bei Rotation der Vorsitzenden der Ministerratsformationen		- Ablehnung der Verkleinerung der Kommission		- Teilnahme an „Prager Gruppe“
LETTLAND	- für Beibehaltung der Rotation beim Vorsitzenden des Europäischen Rats - für Regelung bei Rotation der Vorsitzenden der Ministerratsformationen		- Ablehnung der Verkleinerung der Kommission		- Teilnahme an „Prager Gruppe“ - Ablehnung der strukturierten Zusammenarbeit bei ESVP
LITAUEN	- für Beibehaltung der Rotation beim Vorsitzenden des Europäischen Rats - für Regelung bei Rotation der Vorsitzenden der Ministerratsformationen		- Ablehnung der Verkleinerung der Kommission		- Teilnahme an „Prager Gruppe“ - für Überprüfung der Sitzverteilung im EP
		- Ablehnung der „doppelten Mehrheit“ im Rat, für Beibehaltung der Stimmgewichtung	- Ablehnung der Verkleinerung der Kommission		- für Nennung des christlichen Erbes in der Präambel - für 6 Abgeordnete im EP (statt

MALTA			von Nizza - für Beibehaltung der Einstimmigkeit bei Steuerpolitik und GASP		bisher 4)
ZYPERN	- für Beibehaltung der Rotation beim Vorsitzenden des Europäischen Rats - für Regelung bei Rotation der Vorsitzenden der Ministerratsformationen	- Ablehnung der Verkleinerung der Kommission			- grundsätzliche Zustimmung, aber ähnliche Position wie kleine Staaten

* Erläuterung - „Prager Gruppe“ der „like-minded countries“:

Gruppe der 15 kleinen und mittleren Staaten (mit Ausnahme von Spanien, BENELUX, Malta und Zypern), die sich am 1. September 2003 in Prag getroffen und über eine gemeinsame Position zum Verfassungsentwurf verständigt haben. Diese Position steht im Wesentlichen vor: die Ablehnung der Verkleinerung der Kommission, die Beibehaltung der Rotation beim Vorsitzenden des Europäischen Rats sowie die Einführung von Regelungen bei der Rotation der Vorsitzenden der Ministerratsformationen. Außerdem sollen die Quoren für die „doppelte Mehrheit“ im Rat nach Meinung der meisten „like-minded countries“ angeglichener werden.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2003
Alle Rechte vorbehalten

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