

Schließt sich der Kreis? Der Konvent, nationale Vorbehalte und die Regierungskonferenz

Teil I – Analyse und Empfehlungen

Andreas Maurer



Update nach CONV 850/03, Berlin, 30. Juli 03

1. Einleitung.....	3
1.1. Der Auftrag	3
1.2. Stand der Arbeiten	4
2. Über Thessaloniki zur Regierungskonferenz 2004.....	5
3. Mandat, Ziel und Zwischenbilanz	6
3.1. Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit in der EU	6
3.1.1. Vereinfachung der Verfahren	7
3.1.1.1. Der Ist-Stand	7
3.1.1.2. Die Arbeitsgruppe „Vereinfachung der Verfahren“	8
3.1.1.3. Ergebnisse des Konvents	11
3.1.2. Mehr Mehrheit im Rat	12
3.1.3. Einstimmigkeitsvorbehalte.....	14
3.1.4. Reform des Ratssystems.....	14
3.1.5. Reform I: Der Europäische Rat von Sevilla	15
3.1.5.1. Effektivierung des Europäischen Rates.....	15
3.1.5.2. Die Trennung der legislativen von den exekutiven Aufgaben des Allgemeinen Rates	15
3.1.5.3. Die Reduzierung der Fachratsformationen.....	15
3.1.5.4. Impulsgebende Funktionen des Allgemeinen Rates und der Ratspräsidentschaft.....	16
3.1.6. Reform II: Konflikte zwischen ‚Kleinen‘ und ‚Großen‘ Staaten im Konvent.....	16
3.1.6.1. Der Europäische Ratspräsident	20
3.1.6.2. Grundsätzliche Fragen zum Europäischen Rat	21
3.1.6.3. Die Stellung des Europäischen Rates im Entwurf der EU- Verfassung	23
3.1.7. Entwicklungsmöglichkeiten des Europäischen Rates in der Gesetzgebung.....	24
3.1.8. Konsequenzen für die weitere Beratung in der Regierungskonferenz	25
3.1.8.1. Demokratische Kontrolle	25
3.1.8.2. Handlungsfähigkeit im Europäischen Rat	26
3.2. Demokratie und Transparenz	26
3.2.1. Reformideen zwischen Europäischem Parlament und nationalen Parlamenten.....	26
3.2.2. Die Debatte im Konvent	28
3.2.3. Erfolge für das Europäische Parlament	29
3.2.3.1. Mehr Gesetzgebungskompetenz	29
3.2.3.2. Die Wahl der Kommission	32
3.2.4. Die neuen Rollen für die nationalen Parlamente	34
3.2.4.1. Vorschläge für das Frühwarnsystem	34
3.2.4.2. Die Protokolle zur Rolle der nationalen Parlamente	35

3.3. Kompetenz, Sichtbarkeit und Verantwortlichkeit.....	40
4. Voraussetzungen der Regierungskonferenz	41
4.1. Überprüfung der Kohärenz	41
4.2. Einzelstaatliche Folgenabschätzung	42
4.3. Erschließung des Verhandlungspotentials	43
5. Nach der Verfassung: Die Rolle des Europäischen Rates und des Rates.....	44
6. Perspektiven der Regierungskonferenz.....	45

Verzeichnis der Abbildungen und Tabellen

Abbildung 1: Protagonisten verschiedener Integrationsmodelle.....	6
Abbildung 2: Entwicklung der Beschlußfassungsmodi im Rat der EU (absolut)	13
Abbildung 3: Entwicklung der Beschlußfassungsmodi im Rat der EU (relativ in Prozent)	13
Abbildung 4: Das Ratssystem nach dem Entwurf der Verfassung.....	18
Abbildung 5: Entscheidungsverfahren des EP und des Rates (absolut).....	31
Abbildung 6: Entscheidungsverfahren des EP und des Rates (relativ in Prozent)	32
Abbildung 7: Die „Wahl“ der Kommission	33
Abbildung 8: Die künftige Einbindung der nationalen Parlamente	39
 Tabelle 1: Entscheidungsverfahren im EP und im Rat nach dem Vertrag von Nizza	8
Tabelle 2: Enumerativ ermittelte Normentypologie nach Teil I, III und IV der EU-Verfassung.....	12
Tabelle 3: Entscheidungsmodi im Rat und im EP – nach dem Verfassungsentwurf vom 18. Juli 2003 (CONV 850/03).....	12
Tabelle 4: Entscheidungsverfahren zwischen EP und Rat– nach dem Verfassungsentwurf vom 18. Juli 2003 (CONV 850/03).....	30

1. Einleitung

Der im März 2002 einberufene Brüsseler Konvent zur Zukunft der Europäischen Union hat eine verfassungsähnliche Grundlage der europäischen Integration ausgearbeitet – zur Neubegründung ihrer primärrechtlichen Fundamente, zur Effektivierung und Demokratisierung ihrer Institutionen und zur vereinfachten, bürgerInnennahen Offenlegung der in den letzten 50 Jahren inkrementalistisch entwickelten Strukturen. Der Auftrag des Konvents war immens. Zwar suggerierte die dem Vertrag von Nizza angehängte Erklärung Nr. 23 noch ein relativ begrenztes Mandat; aber bereits die an den Konvent gestellten Fragen des Europäischen Rates vyon Laeken machten deutlich, daß es um mehr gehen soll als um die einfache Anpassung der bestehenden EG/EU-Regelwerke an eine auf 25 Staaten und mehr anwachsenden EU, von der in immer mehr Bereichen des öffentlichen Lebens staatsanaloges Handeln erwartet wird:

1.1. Der Auftrag

Der Konvent sollte der EU mehr innere und äußere Handlungs- und Aktionsfähigkeit verleihen, mithin die Entscheidungsstrukturen innerhalb des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission sowie zwischen diesen Organen soweit vereinfachen, daß es der EU-25 gelingt, verbindliche Entscheidungen in absehbaren Zeiträumen herbeizuführen. Bereits erfolgte Reformen innerhalb des Ratssystems galt es hierbei ebenso zu berücksichtigen wie die innerhalb der Kommission und des Europäischen Parlaments parallel zum Konvent erarbeiteten Reformen des Komitologieverfahrens,¹ des Mitentscheidungsverfahrens, des Haushaltsverfahrens und der legislativplanerischen Arbeit der Organe.² Geeinigt haben sich die Konventsmitglieder – nach einer erst im Januar 2003 erfolgten Grundsatzdebatte über die Reform des institutionellen Systems der EU – auf zahlreiche, teils die Handlungsfähigkeit erhöhende und teils verkomplizierende – Reformen der Ratsformationen und des Europäischen Rates, der Europäischen Kommission und des Europäischen Parlaments. Diese werden in Abschnitt 3.1. noch näher beleuchtet.

Der Konvent sollte die EU demokratisieren. Hiermit verknüpft waren zahlreiche, innerhalb des Konventsplenums nur zögerlich diskutierte Varianten zur Stärkung der parlamentarisch-repräsentativen sowie der direktdemokratischen Komponenten europäischen Regierens. Der in den beiden Konventsmandaten (Nizza und Laeken) sowie im Präsidium und hier vor allem durch den Konventsvorsitzenden persönlich geförderte Fokus auf die künftige Rolle der nationalen Parlamente und deren Rolle bei der Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips verschleierte, daß Demokratisierungsoptionen für die EU – im übrigen seit Beginn der Integration im Rahmen der Montanunion - weit über den Tellerrand nationalparlamentarischer Nabelschau hinausgehen. Einigung konnte relativ früh über die verfassungsmäßig sanktionierte Mitwirkung der nationalen Parlamente im Rahmen der Gesetzgebungsarbeit der EU-Organe erzielt werden (Abschnitt 3.2.4). Überraschender dagegen war die über einen vergleichsweise langen Zeitraum nur am Rande behandelte Rolle des Europäischen Parlaments im Gesetzgebungsprozeß, im Haushaltsverfahren sowie die Reform seiner selbständigen Kontroll- und Kurationsfunktionen. Direkt-demokratische Elemente finden sich an prominenter Stelle im Teil I der Verfassung und dem dort aufgeführten Titel „zum demokratischen Leben der Union“. Hier wurde in Artikel I-46 (4) der Vielzahl zivilgesellschaftlicher Forderungen nach einer unmittelbaren Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger insoweit entsprochen, als das nun eine

„qualifizierte Minderheit“ von einer Million Unionsbürgern über ein Aufforderungsrecht gegenüber der Europäischen Kommission verfügt, um Rechtsakte zur Umsetzung der Verfassung zu initiieren.

Der Konvent sollte der EU schließlich ein Gesicht geben; im eigentlichen Wortsinn mochte es hierbei „nur“ um die Frage der Rolle des Kommissionspräsidenten, des Außenminister und der Schaffung eines oder einer gewählten Präsidenten des Europäischen Rates gehen. Tatsächlich waren und sind die Erwartungen an das ‚Gesicht der EU‘ weitaus amorph: Die EU soll für die unmittelbar betroffenen Anwender des Europarechts sichtbarer, Entscheidungswege und Resultate der Verhandlungen in und zwischen den Organen sollen verständlicher und nachvollziehbarer werden. Wesentlich Ergebnisse der hierzu angestellten Beratungen waren (a.) die im Vergleich zu den Mißerfolgen der letzten Regierungskonferenzen mit der Normenhierarchie weitestgehend gelungene Abschtichung der legislativen und nicht-legislativen Akte der Europäischen Union entlang einheitlicher Unterscheidungsmerkmale, (b.) daß breiter gefaßte und für den Rat in seiner Funktion als Gesetzgebungsrat sichtbar werdende Gebot der Transparenz, und (c.) die in Teil I der Verfassung angelegte Ordnung der Kompetenzen der EU und ihrer Mitgliedstaaten.

1.2. Stand der Arbeiten

Mitte Juli ist es dem Europäischen Konvent gelungen, einen Entwurf für die Teile I bis IV des Vertrags über eine Verfassung für Europa zu erarbeiten.³ Der Entwurf für die Teile I und II wurde am 20. Juni 2003 von Konventspräsident Giscard d'Estaing dem Europäischen Rat in Thessaloniki vorgestellt. Der Europäische Rat anerkannte daraufhin, daß „mit der Vorlage des Entwurfs [...] der in Laeken erteilte Auftrag des Konvents erfüllt und somit das Ende seiner Arbeiten erreicht“ sei.⁴ Lediglich der „Wortlaut des Teils III [bedürfe] noch einiger rein technischer Arbeiten“.⁵ Nach Fertigstellung des Teils III sollte der Gesamtentwurf daher am 15. Juli 2003 abgeschlossen sein und der italienischen Präsidentschaft übergeben werden. Am 18. Juli 2003 legte der Konvent schließlich den vollständigen Verfassungsentwurf vor.

Abgesehen von den im Konvent ausgehandelten Protokollen über die Euro-Gruppe, das Subsidiaritätsprinzip, die Rolle der nationalen Parlamente, die Vertretung der Bürger im EP und die Stimmengewichtung im Rat, die Änderung des Euratom-Vertrages hat der Konvent keine Stellung zur Frage der Anpassung der derzeit geltenden Vertragsprotokolle bezogen. Fraglich ist damit, ob die Ausnahmebestimmungen für einige Staaten (Opt-outs) hinsichtlich ihrer Mitwirkung an der GASP/ESVP und der Justiz- und Innenpolitik obsolet werden oder ob sich die Regierungskonferenz auf Anpassungen dieser Bestimmungen im Verhältnis zur Verfassung einigen kann.

Erst im Mai 2003 trat der Europäische Konvent mit der Plenardebatte über den Entwurf für den Verfassungstitel zu den Organen der Europäischen Union in die entscheidende, letzte Phase seiner Arbeit ein: Bis zur Vorlage des Schlußtextes für die ersten beiden Teile am 20. Juni 2003 sollte – mußte - Konsens über die zentralen Machtfragen der Europäischen Union erzielt werden. Von der substantiellen Reichweite dieses Konsens hing es ab, wie groß die Wahrscheinlichkeit bzw. das Risiko sein würde, daß die anschließende Regierungskonferenz das Kompromißpaket des Konvents erneut aufschnüren wird.

Nach Thessaloniki verfügte der Konvent nur noch über eine kurze Frist von zwei bis drei Wochen, um über den dritten Teil der Verfassung abschließend zu beraten. Dieser Teil stellt mit seinen 342 Artikeln die entscheidende Klammer zwischen dem ersten Teil der Verfassung zu den Grundprinzipien der EU und dem vierten Teil über Annahme, Änderung und Geltungsbereich dar. Tatsächlich wird die Bedeutung der im ersten Teil vereinbarten Grundregeln erst im dritten Teil deutlich, weil an dieser Stelle der konkrete Anwendungsbereich der neuen rechtlichen Regeln für Institutionen, Verfahren und Kompetenzen definiert wird.

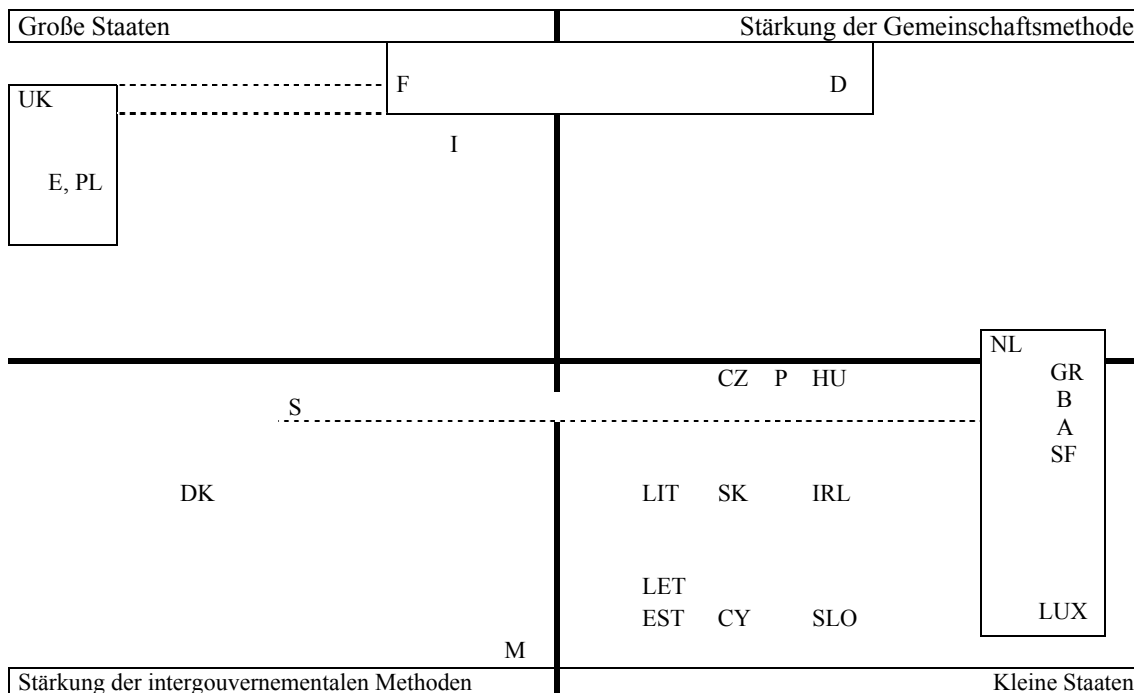
2. Über Thessaloniki zur Regierungskonferenz 2004

Die Regierungskonferenz 2003/2004 soll nach Abschluß des in Lettland anstehenden letzten Referendums über den Beitritt zur EU, am 15. Oktober 2003, beginnen. Der Europäische Rat hätte hierzu bereits in Thessaloniki am 19./20. Juni 2003 ein förmliches Mandat für die Regierungskonferenz verabschieden können. Weil aber einige der kleineren EU-Staaten großen Wert auf eine Unterbrechung für die intensivere Beratung der Ergebnisse des Konvents in den nationalen Parlamenten legen und der Konvent selbst Zeit für die Beratung über den dritten Verfassungsteil in Anspruch nahm, war klar, daß die Staats- und Regierungschefs erst während der italienischen Ratspräsidentschaft über das weitere Vorgehen der Regierungskonferenz entscheiden würden. Von einem schmerzlosen Verfahren, in dem die Regierungskonferenz das Ergebnis des Konvents nach dem Muster der Grundrechtecharta ‚nur noch‘ feierlich verabschiedet, konnte angesichts des Zeitdrucks sowie der Auseinandersetzungen im Konvent nicht ausgegangen werden.

Aus der Art und Weise, wie die Akteure seit Mai 2003 ihre Konzepte – im Konvent sowie im Kreise des Rates für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen – verteidigten, wurde rasch deutlich, daß die Mehrheit der Konventsmitglieder und des diese umgebenden Umfelds faktisch längst zur informellen Abhaltung der Regierungskonferenz übergegangen war: In diesem Sinne hatte sich bereits Ende Mai 2003⁶ eine Gruppierung kleinerer und größerer Staaten zusammengeschlossen, die das deutsch-französische Institutionenpapier vom Januar 2003⁷ nicht länger als möglichen Kompromiß zwischen der intergouvernementalen und der Gemeinschaftsmethode akzeptieren wollte: Die Regierungsvertreter Irlands, Dänemarks, Polens, Österreichs, Litauens, Zyperns, Schwedens sowie Spaniens und Großbritanniens sprachen sich mit deutlichen Worten gegen eine Änderung der im Vertrag von Nizza vereinbarten Regeln zur Institutionenreform aus. Sie betonten außerdem, daß das Ergebnis des Konvents lediglich als Ausgangspunkt, nicht aber als inhaltlich kaum veränderbare Grundlage der Regierungskonferenz definiert werden sollte. Mit ihrer Position machten diese Staaten auch deutlich, daß der deutsch-französische Ansatz, in bilateralen Vorschlägen die gesamte Spannweite integrationspolitischer Interessen zusammenzuführen, im Hinblick auf die institutionellen Machtfragen der EU an seine Grenzen gestoßen war. Der Anfang Juni 2003 unternommene Versuch eines um Ausgleich bemühten Reformbeitrags der ‚großen‘ und ‚kleinen‘ Gründerstaaten der EG, an dem zuletzt vor allem die luxemburgische und die italienische Regierung feilten, kam angesichts der zu diesem Zeitpunkt bereits im Konvent erzielten Zwischenkompromisse in institutionellen Fragen zu spät. Im Ergebnis war das im Machtstreit identifizierbare Signal an die Staats- und Regierungschefs damit klar: Weder das deutsch-französische Tandem noch die ‚ABC‘-

Gruppe um Aznar, Blair und Chirac verfügen über eine mehrheits- und kompromißfähige Definitionsmacht in institutionengestalterischen Fragen, die über diejenige der ‚kleineren Staaten‘ hinaus geht. Der hieraus ermittelbare Patt zwischen den Blöcken der ‚Großen‘ hat letztlich auch den Konvent – nicht nur sein Präsidium, sondern auch seine ‚Komponenten‘ – als ‚Gegengewicht‘ zu den Staats- und Regierungschefs gestärkt.

Abbildung 1: Protagonisten verschiedener Integrationsmodelle im Konvent



3. Mandat, Ziel und Zwischenbilanz

Die Maßstäbe, nach denen eine Bewertung des vorliegenden Verfassungsentwurfs erfolgen sollte, leiten sich aus dem Laekener Mandat des Konvents ab. Unter allen Beteiligten herrschte Einigkeit über die abstrakten Zielvorgaben der Verfassung: Der Konvent diene (a) der neuerlichen, aber nicht endgültigen Begründung der primärrechtlichen Fundamente der EU, (b) der Effektivierung und Demokratisierung ihrer Institutionen, Instrumente und Verfahren sowie (c) der vereinfachten Darstellung der in den letzten 50 Jahren entwickelten Entscheidungsstrukturen. Diese Ziele sind angesichts der bisher erreichten Zwischenergebnisse näher zu betrachten und auf die Fragestellung hin zu untersuchen, welche Lücken durch die Regierungskonferenz gefüllt werden sollten.

3.1. Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit in der EU

Arbeitsstil und Effizienz des Rates sind wesentlich davon abhängig, ob Rechtsakte durch einstimmige oder mehrheitliche Beschlüsse verabschiedet werden können. Mehrheitsentscheidungen erhöhen – im Gegensatz zu Einstimmigkeitsvoten – generell die Verhandlungsbereitschaft der Beteiligten und somit auch die Entscheidungseffizienz des Rates. Anders als Einstimmigkeitsregeln spiegelt die Möglichkeit des Mehrheitsbe

schlusses die Einsicht der Mitgliedstaaten wieder, aus Gründen der Handlungseffizienz und –fähigkeit ihre nationalstaatliche Souveränität in den betroffenen Politikfeldern dauerhaft aufzugeben und „die angenommenen Rechtsakte auch als unterlegene Minderheit - und unter Umständen gegen den Willen der nationalen Parlamentsmehrheit - umzusetzen.“⁸

Tatsächlich fungiert die Mehrheitsentscheidung als ein über dem Rat schwebendes Dammkesselschwert zur Steigerung der Entscheidungsfreudigkeit im „Schatten der Abstimmung“.⁹ Analysen zur effektiven Nutzung der qualifizierten Mehrheitsregeln im Rat deuten darauf hin, daß die Ausdehnung der Anwendungsfelder für Mehrheitsentscheidungen nicht dazu geführt hat, daß mehr Entscheidungen auf der Grundlage einer Abstimmung verabschiedet werden.¹⁰ Bereits für die letzten vier Regierungskonferenzen 1986/1987, 1991/1993, 1996/1999 und 2000/2002 war die Ausweitung der Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit ein erklärtes Ziel einer Mehrheit der Mitgliedstaaten.¹¹ Eine möglichst breite Anwendung dieses Prinzips läßt die Sicherstellung der Handlungsfähigkeit einer erweiterten Union schon alleine deshalb erwarten, weil kaum vorstellbar ist, wie 25 Staaten einstimmig über Verteilungs- und Regulierungspolitiken entscheiden sollen, die schon aufgrund der größeren sozioökonomischen Unterschiede und der hierauf basierenden Interessendivergenzen zu einer tendenziell immer asymmetrischeren Kosten- und Lastenverteilung führen.

In den Nizza-Verhandlungen war die Ausweitung des Anwendungsbereichs für Mehrheitsentscheidungen das Ergebnis langwieriger und unsystematischer¹² Einzelfallprüfungen.¹³ Die Prüfkriterien waren dabei eher am Interessenausgleich zwischen den Mitgliedstaaten als an dem abstrakteren, gleichwohl aber angesichts der zu erwartenden Effekte der EU-Erweiterung an strategischer Bedeutung gewinnenden Maßstab der inneren Steuerbarkeit und der äußeren Handlungsfähigkeit der Union ausgerichtet.¹⁴ Das Ergebnis von Nizza führte schließlich zu 32 neuen von insgesamt 137 Bereichen, die unmittelbar nach Inkrafttreten des Vertrags von Nizza in die qualifizierte Mehrheit überführt wurden.¹⁵

3.1.1. Vereinfachung der Verfahren

Da keine eigenständige Arbeitsgruppe zur Reform der Institutionen und Verfahren eingerichtet wurde, boten sich erste Ansatzpunkte für die Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen im Konvent im Rahmen der Konventsarbeitsgruppe „Vereinfachung der Rechtssetzungsverfahren und Rechtsakte“. Diese Gruppe behandelte vor allem die systematische Qualifizierung der einzelnen Handlungsformen der EG/EU.¹⁶

3.1.1.1. Der Ist-Stand

Die EU verfügt derzeit über mehr als dreißig unterschiedliche Entscheidungsverfahren und fünfzehn unterschiedliche Rechtsinstrumente.

Tabelle 1: Entscheidungsverfahren im EP und im Rat nach dem Vertrag von Nizza

<i>Verfahren mit dem EP</i>	<i>Entscheidungsmodi im Rat</i>							
	E + Ratifikation	E	2/3-Mehrheit	4/5-Mehrheit	BQM	BQM ab 1.1.2007	BQM minus 1	BQM, falls legislativer Rahmen vorhanden
Keine Beteiligung		88.2 EG	104.13 EG		99.2 EG		7.3 EU	
Information		300.2 EG			60.2 EG			
Konsultation	22 EG	13.1 EG	62.2.b.i. EG		37 EG	279.1 EG		62.2.a EG
Kooperation					99.5 EG			
Mitentscheidung		151 EG			95 EG			
Mitentscheidung ab 1.5.2004					62.2.b EG			
Mitentscheidung, falls legislativer Rahmen vorhanden					62.2.a EG			63.2a EG
Zust. der abgegebenen Stimmen		105.6 EG			107.5 EG	161 EG		
Zust. der Mehrheit der Mitglieder	190.4 EG	49 EU			272.4/5b EG			
Zust. von 2/3 der Stimmen + Mehrheit der Mitglieder				7.1 EU				
<i>Verfahren mit dem EP</i>	<i>Entscheidungsmodi im Rat</i>							
	BQM der StaReg	BQM, aber Aussetzungsoption bis Entscheidung des ER	Einfache Mehrheit	Gegenseitiges Einverständnis	E der StaReg.	Zustimmung des Rates	BQM + Zustimmung des KOM-Präsidenten	Keine Rolle des Rates
Keine Beteiligung		24 EU	207 EG	289 EG				
Konsultation			130 EG	112.2 EG	117 EG			
Zust. der abgegebenen Stimmen	214.2 EG						214.2.2 EG	
Zust. der Mehrheit der Mitglieder				223 EG				199 EG
Zust. von 2/3 der Stimmen + Mehrheit der Mitglieder					7.2 EU	190.5.2 EG		
Zust. von 3/5 der Stimmen + Mehrheit der Mitglieder						272.6 EG		

Legende: Zust.: Zustimmung, BQM: Beschlußfassung mit qualifizierter Mehrheit, E: Einstimmigkeit, StaReg: Staats- und Regierungschefs.

3.1.1.2. Die Arbeitsgruppe „Vereinfachung der Verfahren“

Mit dem Thema „Vereinfachung der Rechtssetzungsverfahren und Rechtsakte“ hatte sich der Konvent bereits auf seiner Plenartagung am 23./24. Mai 2002 befaßt. Das Ergebnis der Aussprache war eindeutig: Es bedürfe dringend einer Vereinfachung sowohl

der Rechtsakte als auch der Verfahren. Dabei sollte die Vereinfachung nicht nur zu mehr Handlungsfähigkeit, sondern auch zu mehr Transparenz und Bürgernähe und dadurch mittelbar zur Demokratisierung der Union beitragen. Das Mandat der Arbeitsgruppe umfaßte die folgenden Punkte:

- (1) Reduzierung der Anzahl der Rechtssetzungsverfahren bzw. Vereinfachung der Verfahren, unter Berücksichtigung der folgenden Fragen:
 - Soll das Verfahren der Zusammenarbeit aufgehoben werden?¹⁷
 - Soll die Beschlußfassung mit qualifizierter Mehrheit als generelles Verfahren eingeführt werden für alle Rechtsgrundlagen, die das Mitentscheidungsverfahren vorsehen?¹⁸
 - Wie kann das Verfahren für die Sitzungen des Vermittlungsausschusses vereinfacht werden?¹⁹
 - Wie kann das Haushaltsverfahren vereinfacht werden?²⁰
- (2) Reduzierung der Anzahl der Rechtsakte und terminologische Änderungen, damit die Bezeichnungen der Rechtsakte deutlicher auf deren Rechtswirkung hinweisen.²¹

Insgesamt verlief die Diskussion in der Arbeitsgruppe weniger kontrovers, als dies bei einem derart zentralen Thema zu erwarten gewesen wäre. So fanden die Teilnehmer für alle Aspekte des Mandats einen relativ breiten Konsens: Eine Hierarchisierung der Rechtsakte sollte zu einer deutlicheren Trennung von Gesetzgebungs- und Durchführungsmaßnahmen führen. Mit einer neuen Kategorie der „delegierten Rechtsakte“ sollte es dem Gesetzgeber möglich werden, die eher technischen Aspekte eines Rechtsakts an die Exekutive zu delegieren. Im Ergebnis wurde eine Differenzierung der Rechtsakte in drei Gruppen vorgeschlagen:

1. Gesetzgebungsakte, die die wesentlichen Bestimmungen der einzelnen Politikbereiche regeln und generell nach dem Mitentscheidungsverfahren verabschiedet werden.
2. Delegierte Rechtsakte, die den eigentlichen Gesetzgebungsakt konkretisieren und im Regelfall durch die Kommission angenommen werden. Dabei müßte die Kontrolle der Ausübung dieser Befugnisse durch den Gesetzgeber, d.h. durch Rat und Parlament, gewährleistet sein. Vorgeschlagen wurden hierfür z.B. eine Auflösungsklausel (sunset clause) und ein Rückholrecht (call back-Verfahren) für das EP und den Rat.²²
3. Durchführungsakte sollten die administrative Durchführung von „Gesetzgebungsakten“, von „delegierten Akten“ oder von direkt im Vertrag vorgesehenen Akten regeln.

Eine Reduzierung der Anzahl der Gesetzgebungsinstrumente von gegenwärtig fünfzehn auf zukünftig fünf Typen: Die Arbeitsgruppe orientierte sich bei ihren Vorschlägen mehrheitlich an den fünf Rechtsakten des Artikels 249 EGV²³; allerdings sollte eine Reduzierung nicht zu Lasten der Flexibilität und der Effizienz der Rechtsakte gehen. Konkret wurden drei rechtlich verbindliche und zwei nur politisch verbindliche Typen von Rechtsakten vorgeschlagen:

- (1) Verordnung: rechtlich verbindlicher Rechtsakt mit allgemeiner Geltung und direkter Wirkung, der die Form eines „EU-Gesetzes“²⁴ annehmen sollte;
- (2) Richtlinie: rechtlich verbindlicher Rechtsakt hinsichtlich des zu erreichenden Zieles verbindlich, der die Form eines „EU-Rahmengesetzes“²⁵ annehmen sollte;
- (3) Entscheidung: rechtlich verbindlicher Rechtsakt mit allgemeiner Geltung sowie der Beschränkung des Geltungsbereichs auf bestimmte Adressaten;
- (4) Empfehlungen: rechtlich unverbindlicher Rechtsakt;
- (5) Stellungnahmen: rechtlich unverbindlicher Rechtsakt.

Der Anwendungsbereich dieser Rechtsakte sollt sich sowohl auf den derzeitigen Bereich des EG-Vertrages als auch auf den Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen erstrecken. Die Besonderheiten der Rechtsakte im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sollten dagegen erhalten bleiben.

Zur Vereinfachung der Entscheidungsverfahren schlug die Arbeitsgruppe vor, das Mitentscheidungsverfahren zum Regelverfahren zu machen²⁶ und einigte sich auf die folgenden Änderungen:

- (1) Generelle Beschlußfassung mit qualifizierter Mehrheit im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens.²⁷ Einige Teilnehmer forderten jedoch Ausnahmen für die Bereiche Justiz und Inneres, die WWU und die Agrarpolitik.²⁸
- (2) Reduzierung der Mitgliederanzahl im Vermittlungsausschuß: Künftig sollte nicht mehr ein Ratsmitglied pro Land in den Delegationen des Rates vertreten sein. Allerdings sollte die Parität zwischen den Vertretern des Rates und des EP weiterhin gewahrt bleiben.²⁹
- (3) Abschaffung des Verfahrens der Zusammenarbeit (Art. 252 EGV) zu Gunsten des Mitentscheidungsverfahrens.³⁰
- (4) Einschränkung des Anwendungsbereichs für das Anhörungsverfahren: Das Anhörungsverfahren sollte künftig nur noch bei internationalen Verträgen angewendet werden.³¹
- (5) Änderung des Initiativrechts der Kommission: Die Kommission sollte ihr Initiativmonopol zwar behalten können, allerdings sollte die Kommission die Aufforderungen des EP oder des Rats zur Unterbreitung von Vorschlägen (Art. 192 bzw. 208 EGV) nur unter erschwerten Voraussetzungen ablehnen können.
- (6) Keine Einführung einer Frist für die erste Lesung im EP: Eine solche Frist wurde vereinzelt vorgeschlagen,³² fand in der Arbeitsgruppe aber keine Mehrheit.³³

Das Verfahren der offenen Koordinierung sollte in den Verfassungsvertrag aufgenommen werden, um der EU die erforderliche Flexibilität in den nichtlegislativen Bereichen der Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Gesellschaftspolitik zu erhalten.

Ein reformiertes Haushaltsverfahrens sollte künftig in einem gesonderten Artikel im Verfassungsvertrag zusammengefaßt werden. Das bestehende Haushaltsverfahren (Art. 268-271 EGV) sollte hierbei ersetzt werden durch ein vereinfachtes Mitentscheidungsverfahren.³⁴ Konkret schlug die Mehrheit der Arbeitsgruppe die folgenden Veränderungen vor:

- (1) Aufhebung der Unterscheidung von obligatorischen und nicht-obligatorischen Ausgaben.³⁵
- (2) Klare Kompetenzabgrenzung zwischen Rat und EP: Die Führungsrolle über die Einnahmen sollte beim Rat liegen; das Parlament sollte abschließend über die Ausgaben entscheiden.³⁶
- (3) Neue Rechtsgrundlage für die mittelfristige Finanzplanung: In den Vertrag sollte explizit eine Rechtsgrundlage für den mehrjährigen Finanzierungsrahmen aufgenommen werden, über den der ER entscheidet.³⁷

3.1.1.3. Ergebnisse des Konvents

Als einer der wesentlichen Kristallisationspunkte setzte sich somit frühzeitig die Differenzierung der Handlungsformen in gesetzgeberische und exekutive Akte durch. Artikel I-32 des Verfassungsentwurfs definiert hierzu eine Normenhierarchie, nach der sich die Handlungsformen der EU auf die Folgenden beschränken sollen: (1) Europäisches Gesetz, (2) Europäisches Rahmengesetz, (3) Europäische Verordnung, (4) Europäischer Beschluß, (5) Empfehlung und (6) Stellungnahme:

- Gesetze und Rahmengesetze sollen nach Artikel I-33 im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens, in dem Rat und EP als gemeinsame Gesetzgeber auftreten, auf Vorschlag der Kommission erlassen werden. Nur in bestimmten, in Teil III der Verfassung definierten Fällen werden die Gesetze ausschließlich vom Rat oder ausschließlich vom EP, unter Beteiligung des jeweils anderen Organs, erlassen.
- Als Rechtsakte ohne Gesetzescharakter werden dagegen die Verordnungen und Beschlüsse in Artikel I-34 definiert, die vom Rat, der Kommission sowie der Europäischen Zentralbank erlassen werden können. Diese drei Institutionen sind überdies zur Abgabe von Empfehlungen ermächtigt.
- Nach Artikel I-35 können Gesetzgebungsakte die Befugnis an die Kommission delegieren, Durchführungsverordnungen zur näheren Ausführung oder Änderung (nicht wesentlicher) Vorschriften eines Gesetzes zu erlassen. Das Gesetz legt dabei besondere Bedingungen fest (u.a. Widerrufsrecht der Gesetzgeber).
- Schließlich führt Artikel I-36 die Handlungsform des Durchführungsrechtsaktes der Mitgliedstaaten ein, wobei diese der Kommission und dem Rat eine Durchführungsbefugnis übertragen können. Der Gesetzgeber, also Rat und Europäisches Parlament, kann in diesem Fall aber Kontrollmöglichkeiten durch die Mitgliedstaaten festlegen. Im Ergebnis wird hiermit die Praxis der Komitologie bestätigt.

Es wäre durchaus vorstellbar gewesen, daß die Entscheidungsverfahren zwischen Rat und Europäischem Parlament sowie die Beschlußfassungsverfahren innerhalb des Rates entlang dieser Normenkategorisierung geordnet worden wären. Die Realisierung einer derartigen Konsolidierungsregel hing vor allem davon ab, wie der Begriff der gesetzgeberischen Tätigkeit definiert und in welchem Maße Ausnahmen zum in Artikel I-32 sanktionierten Regelverfahren innerhalb des Teils III der Verfassung festgelegt werden. Auf eine klare Unterscheidung zwischen legislativen und nichtlegislativen Akten konnte sich der Konvent allerdings nicht einigen, so daß die Ausweitung der Anwendungsfelder für Mehrheitsentscheidungen erneut unsystematisch verlief. Neben insgesamt 60 von 271 Handlungsermächtigungen, die keiner der in Teil I der Verfassung aufgeführten Handlungsform entsprechen (Leitlinien, Aktionen, Maßnahmen, Entscheidungen etc.), führt der Verfassungsentwurf nun 29 verschiedene Kombinationen auf, die sich aus der jeweiligen Handlungsform, dem Entscheidungsverfahren zwischen Parlament und Rat sowie dem jeweiligen Entscheidungsmodus des Rates ergeben. Einer klaren Normenhierarchie folgen letztlich nur die 78 Gesetzes- und 48 Rahmengesetzesermächtigungen in der Mitentscheidung insofern, als das hierbei der Rat immer mit qualifizierter Mehrheit beschließt. Umgekehrt gilt, daß die unterhalb des Gesetzes und des Rahmengesetzes angesiedelten Handlungsformen nicht auf dem Wege des Gesetzgebungsverfahrens beschlossen werden.

Tabelle 2: Enumerativ ermittelte Normentypologie nach Teil I, III und IV der EU-Verfassung

Normtyp	Verfahren zwischen EP und Rat									
	Mitentscheidung		Zustimmung		Konsultation		Unterrichtung		Keine EP-Beteiligung	
	Ratsentscheidungsmodus									
	QM	E	QM	E	QM	E	QM	E	QM	E
Gesetz ³⁸	78		5	5	5	12				
Rahmengesetz	48		1	3	2	12				
Verordnung					11	2	4	1	8	2
Beschluß			4	6	13	6	9	1	32	4
Empfehlung			1						7	20
Stellungnahme					1					
Durchführungsakte								1		

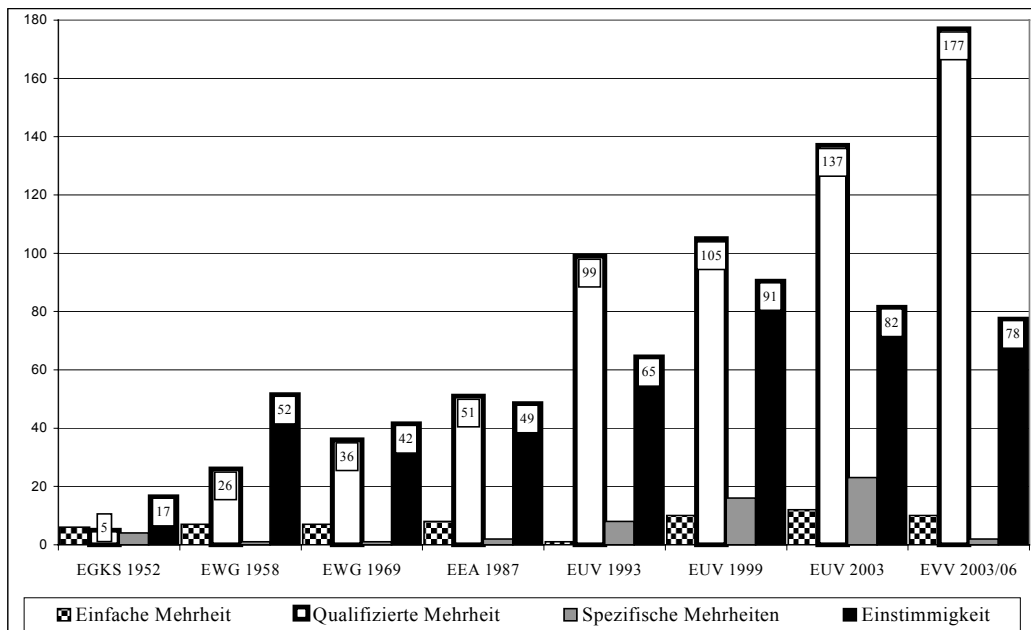
3.1.2. Mehr Mehrheit im Rat

Unter den Konventsmitgliedern konnte trotz dieser Variationsbreite in den Handlungsformen Einigkeit darüber erzielt werden, daß eine Verbesserung der Handlungsfähigkeit der EU in allererster Linie über die Beschlußfassungsverfahren im Ministerrat zu erzielen wäre. Als erfolgreiches Konventsergebnis ist in diesem Zusammenhang festzuhalten, daß der Verfassungsentwurf die Zahl der fallspezifischen Handlungsermächtigungen, in denen der Rat einstimmig entscheiden muß, von gegenwärtig 82 auf 78 reduziert und die Zahl der Anwendungsfelder für qualifizierte Mehrheitsentscheidungen von 137 auf 177 erhöht hat.

Tabelle 3: Entscheidungsmodi im Rat und im EP – nach dem Verfassungsentwurf vom 18. Juli 2003 (CONV 850/03)

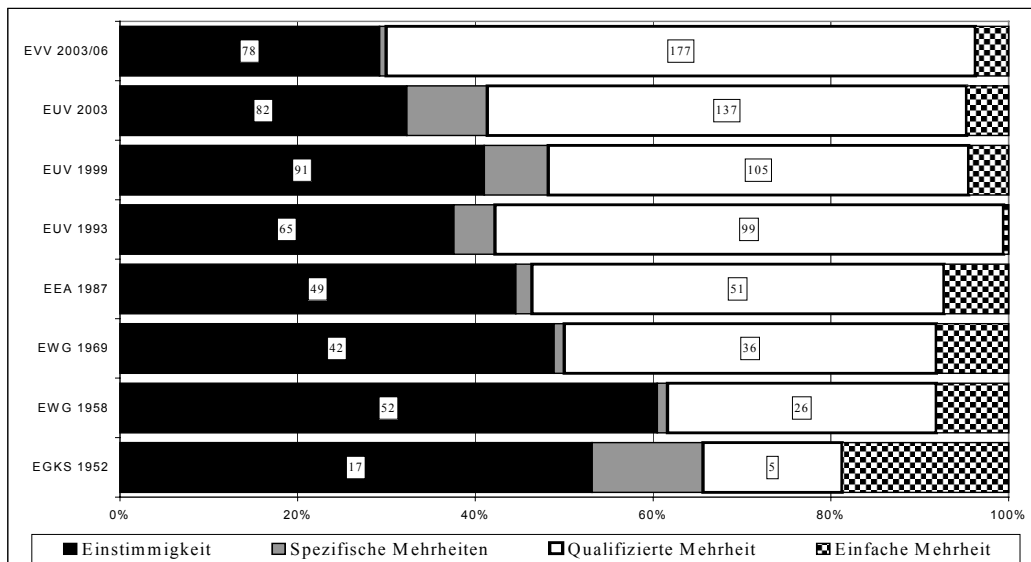
	Einstimmigkeit		Qualifizierte Mehrheit		Einfache Mehrheit		Besondere Mehrheiten > QM		Rechte des ER-Vorsitzenden		Summe	
		%		%		%		%		%		
Summe	78	28,78	177	65,31	10	3,69	2	0,74	4	1,48	271	

Abbildung 2: Entwicklung der Beschlußfassungsmodi im Rat der EU (absolut)



Im Vergleich zu den vorangegangenen Regierungskonferenzen bestätigt der Konvent damit den im Vertrag von Amsterdam (EUV 1999) bereits eingeschlagenen Trend zur Reduzierung der Einstimmigkeitsvorbehalte sowie den zuletzt im Vertrag von Nizza bestätigten Pfad hin zur weiteren Ausdehnung der Anwendungsfelder für qualifizierte Mehrheitsentscheidungen.

Abbildung 3: Entwicklung der Beschlußfassungsmodi im Rat der EU (relativ in Prozent)



Die in Abbildung 3 veranschaulichte Entwicklung des relativen Anteils der jeweiligen Entscheidungsverfahren im Rat macht allerdings auch deutlich, daß das absolute Wachstum der Bereiche für Mehrheitsentscheidungen vor allem auf Kosten eines Rückgangs derjenigen Fälle zurückzuführen ist, in denen der Rat bislang mit besonderen – 3/5 etc. – Mehrheiten bzw. mit der einfachen Mehrheit der abgegebenen Stimmen entscheiden darf.

3.1.3. Einstimmigkeitsvorbehalte

Weiterhin der Einstimmigkeit bedürfen auch nach dem Konvent nicht nur die Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik, sondern auch die Festlegung eines mehrjährigen Finanzierungsrahmens (Artikel I-54), die Steuerharmonisierung (Artikel III-62), die Diskriminierungsbekämpfung (Artikel III-8), die Entscheidungen zu Struktur- und Kohäsionsfonds (Artikel III-119), zahlreiche Einzelbereiche der Umweltpolitik (Artikel III-130.2), bestimmte Aspekte der Handelspolitik (Artikel III-217), der straf- (Artikel III-171.2d und III-172) und familienrechtlichen (Artikel III-170.3) Zusammenarbeit sowie die Bestimmungen über die Einsetzung einer europäischen Staatsanwaltschaft (Artikel III-175). Eine das Einstimmigkeitsprinzip in der konkreten Umsetzung der Verfassung potentiell in Frage stellende Reform stellt dagegen die Bestimmung des Artikel I-24.4 dar, wonach der Europäische Rat durch einstimmigen Beschluß in den Bereichen der Einstimmigkeit zur Mehrheitsentscheidung übergehen kann. Diese Regel entspricht der Passarelle in der ehemaligen, durch den Maastrichter Vertrag statuierten Justiz- und Innenpolitik (Artikel 42 EUV): Sie eröffnet – dies ist unter dem Aspekt der Handlungsfähigkeit auf der „Habenseite“ des Konvents zu verbuchen – die Möglichkeit, längerfristig auch diejenigen Bereiche in die qualifizierte Mehrheit zu überführen, bei denen dies im Konvent nicht gelungen ist und wohl auch in der Regierungskonferenz nicht gelingen wird. Die Einstimmigkeit der Übergangsentscheidung gewährleistet in diesem Zusammenhang, daß jeder Staat die Entscheidungshoheit über diesen wichtigen Schritt behält. Andererseits stellt die Passarelle als Befugnisenerweiterung des Europäischen Rates einen Schritt dar, der die institutionelle Balance zwischen den Organen Parlament, Rat und Kommission deutlich zugunsten des Rates bzw. des Europäischen Rates verändert. Es stellen sich damit auch grundsätzlichere Fragen der demokratischen Kontrolle des Europäischen Rates und seines Vorsitzenden, die weiter unten erläutert werden.

Grundlegend geändert wurde das System der Stimmengewichtung im Rat. Ab 2009 wird die qualifizierte Mehrheit im Rat definiert als eine doppelte Mehrheit, nach der die einfache Mehrheit der Mitgliedstaaten mindesten 3/5 der Bevölkerung repräsentieren muß. Mit dieser Regel einher geht eine erhebliche Zunahme des Gewichts für die Bundesrepublik Deutschland im Verhältnis zu den anderen ‚größeren‘ Staaten.

3.1.4. Reform des Ratssystems

An Reformen des Ratssystems wurde bereits seit 1998/1999 gearbeitet. Der Trumpf/Piris-Bericht von 1999³⁹ floß im wesentlichen in die Schlußfolgerungen des Europäischen Rates von Helsinki (10./11. Dezember 1999) ein.⁴⁰ Die seinerzeit angeregte Trennung der Tagesordnung des Allgemeinen Rates in ‚horizontale Fragen‘ (d.h. Fragen, die Sachbereiche, mit denen auch andere Ratsformationen befaßt sind, berühren) und ‚Außenbeziehungen‘ wurde bereits während der belgischen Ratspräsidentschaft 2001 praktiziert und ist mittlerweile in Artikel 2 der Geschäftsordnung des Rates festgeschrieben.⁴¹ Der Europäische Rat hatte in Sevilla (21./22. Juni 2002) und in Kopenhagen (12. Dezember 2002) weitere der diskutierten Ratsreformen, die ohne Vertragsänderung umgesetzt werden sollten, vereinbart. Diese betrafen

- die Effektivierung des Europäischen Rates,

- die Trennung der Tagesordnungen des außenpolitischen und des koordinierungspolitischen Teils des Rates für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen (RAA),
- die Reduzierung der Fachratsformationen und
- die Ermöglichung längerfristiger Vorsitze in den Fachgremien des Rates:

3.1.5. Reform I: Der Europäische Rat von Sevilla

3.1.5.1. Effektivierung des Europäischen Rates

Die Staats- und Regierungschefs hatten bereits in Sevilla die Tür zur nun in Artikel I-18.2 sanktionierten ‚Organwerdung‘ des Europäischen Rates geöffnet. Der Europäische Rat soll sich auf seine ursprünglichen Aufgaben – die im EU-Vertrag verbrieften Impulsgeberfunktion und seine Funktion als politisches Vorentscheidungsorgan des Rates – konzentrieren. Hierzu wurde in Sevilla die Kürzung und bessere Organisation der Tagesordnung, eine effektivere Vorbereitung durch den Rat Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen (RAA) sowie die Straffung des Ablaufs der Gipfel vereinbart. Einschneidender ist wohl die Reform des Entscheidungsmodus im Europäischen Rat: Zwar sollen die Staats- und Regierungschefs auch in Zukunft nicht mit qualifizierter Mehrheit entscheiden. Allerdings wurde derartigen Forderungen des gemeinsamen Briefes von Bundeskanzler Schröder und Premierminister Blair implizit entsprochen:⁴² Verklauusliert sind nämlich Mehrheitsentscheidungen im Europäischen Rat über den Weg entsprechender ‚Anweisungen‘ an den Rat möglich. In der Praxis wird dies natürlich von der Formulierung der Europäischen Ratsprotokolle abhängen.

3.1.5.2. Die Trennung der legislativen von den exekutiven Aufgaben des Allgemeinen Rates

Als Ergebnis der Beschlüsse von Sevilla kommt der RAA seit Juli 2002 zu jeweils gesonderten Tagungen (mit getrennten Tagesordnungen und eventuell zu unterschiedlichen Terminen) zusammen.⁴³ Gegen eine weitergehende, formelle Aufspaltung des Allgemeinen Rates in zwei klar voneinander unterscheidbare Ratsformationen für die GASP/ESVP und die gesetzgeberische Koordinierung sprachen sich bisher vor allem die kleineren Mitgliedstaaten aus.⁴⁴ Die in Sevilla vereinbarte und daraufhin in Artikel 2 der Geschäftsordnung des Rates sanktionierte Lösung verwies somit nur auf einen vorläufigen Kompromiß, der jedoch spätestens seit der deutsch-französischen Stellungnahme vom Januar 2003 zum Gegenstand der Beratungen im Konvent wurde.

3.1.5.3. Die Reduzierung der Fachratsformationen

Die bislang 16 Ratsformationen wurden in Sevilla auf Neun reduziert. Im RAA werden seit Juli 2002 auch die ESVP und die Entwicklungszusammenarbeit behandelt. Damit fusioniert der neue RAA die intergouvernementalen Felder der GASP und ESVP mit der doch eher gemeinschaftlich orientierten Entwicklungspolitik. Das bislang wichtigste Forum der EU-Entwicklungspolitik verliert damit an Bedeutung und droht durch die Außen- und Sicherheitspolitik vereinnahmt und instrumentalisiert zu werden. Logischer hingegen ist die neue Struktur des Rates ‚Wirtschaft und Finanzen‘, der auch die Haushaltsangelegenheiten der EU behandelt. Der Rat ‚Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz‘ führt dagegen bis zu drei unterschiedliche Ressorts aus den

Mitgliedstaaten zusammen und ist einer der Hauptverhandlungspartner des Europäischen Parlaments im Mitentscheidungsverfahren. Die in Sevilla vereinbarte Koordinierungsrolle des RAA könnte die spezifischen Funktionen des Rates „Wirtschaft und Finanzen (ECOFIN)“ einschränken und damit auch die Grundlagen der Zusammenarbeit zwischen dem Rat und den Mitgliedstaaten einerseits und der Europäischen Zentralbank, der Kommission und dem Europäischen Parlament andererseits verändern. Denn schließlich war der ECOFIN bisher in etwa 50% aller Fälle des Mitentscheidungsverfahrens der direkte Verhandlungspartner des Europäischen Parlaments im Vermittlungsausschuß. Die Außenminister haben diese Funktion bislang nicht wahrgenommen, da es sich bei den betroffenen Gesetzgebungsvorhaben nur eingeschränkt um zwischenstaatliche Diplomatie handelt.

3.1.5.4. Impulsgebende Funktionen des Allgemeinen Rates und der Ratspräsidentschaft

Im Zusammenhang mit der Festigung der politischen Impulsgeberfunktion des Europäischen Rates wurde die Koordinierungsfunktion des RAA im Hinblick auf eine längerfristige Strategieplanung der EU gestärkt sowie die Verzahnung der Ratspräsidentschaften und die Planung und Vorhersehbarkeit der Ratsagenden⁴⁵ in Angriff genommen.

- Erstens wird der Europäische Rat ab Dezember 2003 jeweils dreijährige Strategieprogramme verabschieden. Diese werden offensichtlich durch die immerhin sechs „betroffenen Vorsitze [...] in Absprache mit der Kommission erstellt“ werden. Auf der Grundlage der Strategieprogramme werden dann jeweils die beiden Präsidentschaften eines Jahres operative Jahresprogramme für die Tätigkeit des Rates erstellen. Die beiden Vorsitze sollen sich dabei auf einen von der Europäischen Kommission zu initiiierenden „Dialog über die für das jeweilige Jahr geltenden politischen Prioritäten“ stützen.⁴⁶
- Zweitens hat der Europäische Rat eine engere Zusammenarbeit zwischen den aufeinanderfolgenden Präsidentschaften auch für den Fall vorgesehen, daß ein Dossier erst in der laufenden Präsidentschaft folgenden Halbjahr behandelt wird. Vorgesehen ist hierbei, daß der Vertreter des Mitgliedstaats, der in dem betreffenden Halbjahr den Vorsitz innehaben wird, bereits im laufenden Halbjahr in den Sitzungen der Ratsarbeitsgruppen, nicht aber im Ausschuß der Ständigen Vertreter den Vorsitz führen kann. Auch zur Prüfung des Haushaltsplans soll künftig in den vorbereitenden Ratsgremien unterhalb des AstV ein Vertreter des Mitgliedstaats den Vorsitz führen, daß im zweiten Halbjahr des dem betreffenden Haushaltsjahr vorangehenden Jahres den Vorsitz innehat.

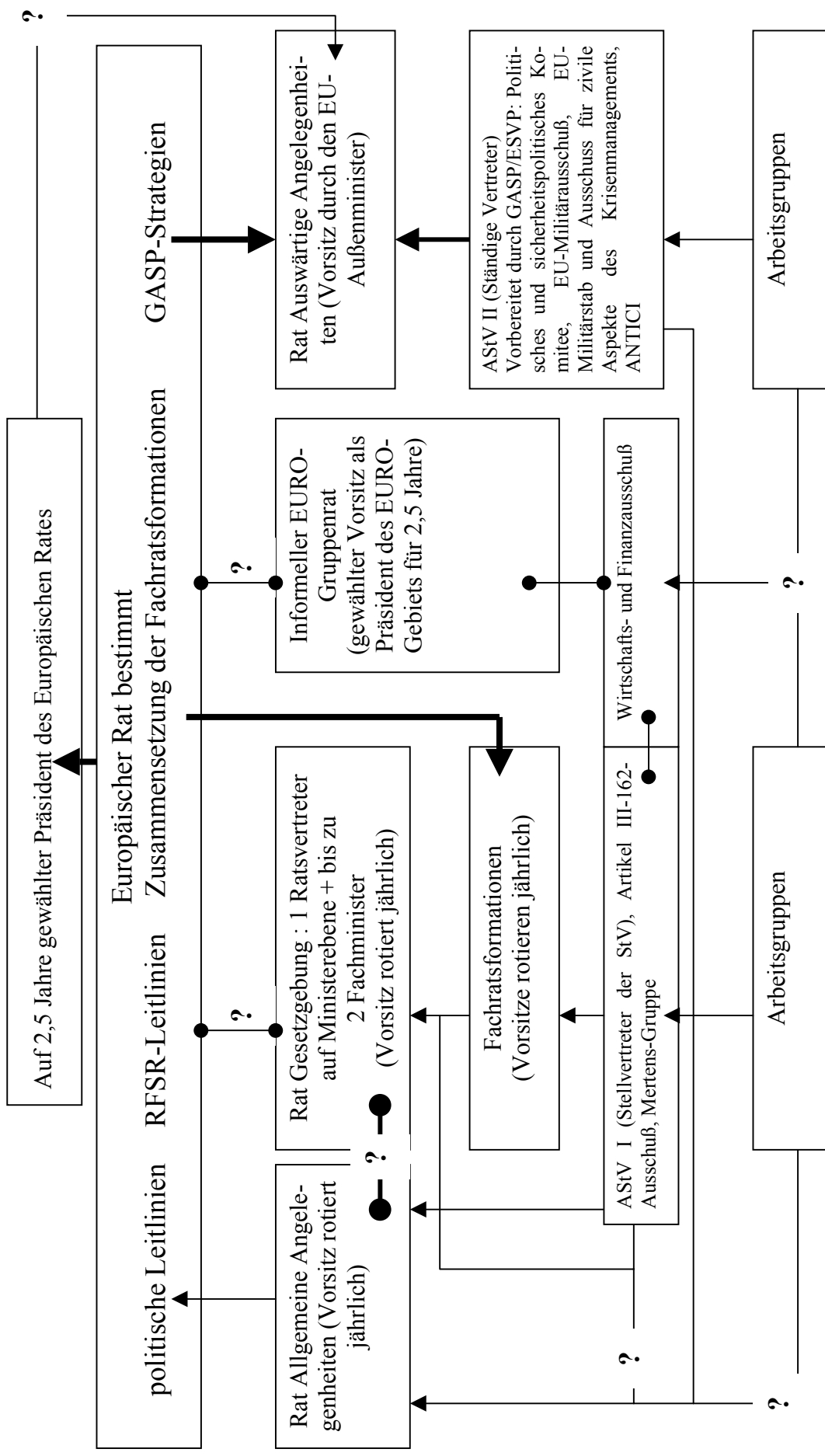
Mit diesem Reformschritt hatten die Staats- und Regierungschefs die Tür für das Modell der Team- oder Gruppenpräsidentschaften geöffnet. Aus Rücksicht gegenüber der Gruppe der kleineren Staaten wurde allerdings offen gelassen, ob sich aus der gemeinsamen Arbeit an den Strategieprogrammen auch stärker formalisierte Gruppenvorsitze ergeben können, die länger als ein Jahr dauern.

3.1.6. Reform II: Konflikte zwischen ‚Kleinen‘ und ‚Großen‘ Staaten im Konvent

Über die organrechtlichen Reformvorschläge zur effizienteren Arbeit des Systems der einzelnen Fachräte und des Europäischen Rates herrschte im Konvent lange Zeit Uneinigkeit. Die kleineren Staaten befürchteten, daß eine noch stärker hierarchisierte Struk-

tur des Ratssystems zu Lasten ihrer gleichberechtigten Stellung in der EU ginge. Die Protagonisten der größeren Staaten erbrachten indes nicht den überzeugenden Nachweis dafür, daß die unterhalb der Schwelle der Vertragsrevision erzielten Reformen des Ratssystems (Europäischer Rat von Sevilla und im Anschluß daran die geänderte Geschäftsordnung des Rates) nicht ausreichend sind, um die Handlungs- und Aktionsfähigkeit der EU zu erhöhen. Im Ergebnis konnte sich der Konvent somit nur auf eine Minimalreform des Ratssystems einigen, dessen Aktivierung in die Hände derjenigen gelegt wird, die im Rat Allgemeine Angelegenheiten, im Generalsekretariat des Rates und auf der Ebene des Präsidenten des Europäischen Rates die offenen Verknüpfungen zwischen den neuen Ratsstrukturen mit Leben füllen werden.

Abbildung 4 Das Ratssystem nach dem Entwurf der Verfassung



Die herausgehobene Stellung und formale Begrenzung der Funktionen **des Präsidenten des Europäischen Rates** nach Art. I-21 wird dabei nur unter Berücksichtigung der Rolle des Europäischen Rates betrachtet werden können. Da letzterer wesentlich gestärkt worden ist, kann sich – je nach der gewählten Persönlichkeit – eine zentrale Rolle für den Präsidenten als Schlichter, Entscheidungsvorbereiter und Wegbereiter ergeben. Eine derart zentrale Rolle könnte dann aber auch die Bedeutung des Kommissionspräsidenten und diejenige des Außenministers in Frage stellen. Wahrscheinlich entscheidender für das Funktionieren des neuen Systems im Europäischen Rat wird sein, welche Rolle die (qualifizierte Mehrheit der) Mitglieder des Europäischen Rates dem Präsidenten im Alltag seiner Arbeit zugestehen wollen. Da er kein einzelstaatliches Amt innehaben darf (Art. I-23), d.h. ihm eine direkte Hausmacht fehlt, kann er – und hier läßt die Verfassung vieles offen – (a.) zum Spielball des Europäischen Rates werden, (b.) aufgrund seiner Persönlichkeit eine starke Rolle gegenüber allen Organen der EU spielen, oder (c.) sich genötigt sehen, seine Stärke aus der Zusammenarbeit mit den anderen europäischen Institutionen zu beziehen.

Der **Europäische Rat** avanciert zum zentralen Faktor der Union. Artikel I-18 erhebt ihn zwar in den Stand eines Organs der Europäischen Union; nach Artikel III-270 ist er aber das einzige Organ, dessen Handlungen nicht durch den Europäischen Gerichtshof überwacht werden können. Der Europäische Rat unterliegt damit keiner politischen ex-Ante-Kontrolle des Europäischen Parlaments sowie keiner rechtlichen Kontrolle, die die anderen Organe oder Mitgliedstaaten beim Europäischen Gerichtshof geltend machen könnten. Diese Entwicklung in Richtung eines ‚über‘ den Rechtsprinzipien der EU stehenden Oberorgans der EU macht die Qualität der Union als Staatenunion besonders deutlich – die Mitgliedstaaten bleiben die ‚Herren des Verfassungsvertrages‘. Die Entwicklung korrespondiert mit der allgemeinen Tendenz, die Bedeutung der Mitgliedstaaten ‚in der Verfassung‘ zu stärken – Artikel I-1 verweist alleine siebenmal auf die Staaten. Zum Vergleich: Im Gründungsartikel 1 der Montanunion setzten sich die Staaten als ‚hohe vertragsschließende Teile‘, in Artikel 1 des ursprünglichen EWG-Vertrags als ‚Hohe Vertragsparteien‘ zurück.

Die Rolle des Europäischen Rates erschließt sich dabei nicht aus Artikel I-20.1 allein. Darüber hinaus müssen die ihm zukommenden Funktionen auch im Detail betrachtet werden. Dies gilt nicht nur für die Bestimmungen in Teil I, sondern auch für diejenigen in Teil III und Teil IV. Als Ausdruck der gestärkten Rolle ist auch die Festlegung auf vierteljährliche Tagungen zu werten. Die Stärkung des Europäischen Rates kann im positiven - aber weniger wahrscheinlichen - Fall, durch die gemeinsame Positionierung der Staats- und Regierungschefs gegenüber Drittstaaten zu einer Stärkung der Union insgesamt führen. Demgegenüber ist allerdings die Gefahr einer Blockade des Europäischen Rates als politisch bedeutendstes Entscheidungsgremium der Staaten wesentlich größer, was dann zu einem Ausweichen auf die „verstärkte Zusammenarbeit“ führen kann – im Endeffekt also auch die Gefahr zur Aushöhlung der Union auf rein wirtschaftliche Zusammenhänge birgt.

Der Einfluß des neu konstituierten Rates „**Allgemeine Angelegenheiten**“ ist in diesem Zusammenhang relativ begrenzt, da seine Arbeiten nur die „Grundlage“ für die Arbeit des Präsidenten darstellen.

Der „Gesetzgebungsrat“ als eigenständige Ratsformation hat sich nicht durchgesetzt. In der jetzigen Konfiguration wird jedenfalls nicht ausgeschlossen, daß die Fachräte in ihrer Eigenschaft als Gesetzgebungsrat tagen (Art. I-23.1).

Trotz des Wegfalls der bisherigen Rotation in Form der halbjährigen Ratspräsidentenschaft ist für die Ratsformationen (mit Ausnahme des Rates „Auswärtige Angelegenheiten“) eine Rotation vorgesehen, allerdings von mindestens einjähriger Dauer. Das hierzu erstellende System wird vom Europäischen Rat festgelegt. Die Bedeutung des Vorsitzes in den Fachräten und für die beteiligten Mitgliedstaaten wird sich wesentlich aufgrund der Aufgabenstellung für den Rat „Allgemeine Angelegenheiten und Gesetzgebung“ mindern.

3.1.6.1. Der Europäische Ratspräsident

Als die weitreichendste Reform des EU-Ratssystems galt über einen relativ langen Zeitraum der Konventsarbeit die Wahl oder Ernennung eines EU-Präsidenten durch den Europäischen Rat für eine längere Zeitspanne von zweieinhalb oder fünf Jahren.⁴⁷ Implizit hatte das Konventspräsidium mit seinem im Oktober 2002 vorgelegten Vorentwurf für einen Verfassungsvertrag bereits erkennen lassen, daß sich dessen Mitglieder Giscard d'Estaing, Dehaene, Hänsch und Amato für die Idee eines Präsidenten des Europäischen Rates erwärmen könnten.⁴⁸

Denn erstens schlugen sie dem Konvent in ihrem ‚Skelettartikel‘ Nr. 15 vor, die Zusammensetzung und die Aufgaben des Europäischen Rates zu definieren, und zweitens boten sie im folgenden Artikel 15a an, die „Amtszeit und Modus der Bestimmung des Vorsitzes des Europäischen Rates“ sowie seine Rolle und Aufgaben näher zu bestimmen.⁴⁹ Beide Artikelangebote konnten eigentlich nicht anders gemeint sein, als das hierdurch die gegenwärtige Regel der Sechsmonatsrotation in der Vorsitzführung von Rat und Europäischem Rat voneinander getrennt werden sollten und hierbei gegebenenfalls auch die Schaffung eines eigenständigen Amtes für einen Vorsitzenden oder eben Präsidenten des Europäischen Rates – bzw. der EU als Ganzes – diskutiert werden mußte. Genau derartige Vorschläge wurden insbesondere von Frankreich und Deutschland, dem Vereinigten Königreich⁵⁰ und Spanien⁵¹ favorisiert. Einige der kleineren Mitgliedstaaten⁵² wie die Benelux-Staaten⁵³ und Österreich lehnten den Vorschlag kategorisch ab, da sie darin eine Gefährdung des Gleichheitsprinzips der Staaten sowie eine Infragestellung der Autorität des Kommissionspräsidenten, der Kommission als Ganzes und damit eben auch des institutionellen Gleichgewichts in der EU sahen.⁵⁴

Zur kontroversen Frage der Schaffung eines gewählten Vorsitzenden des Europäischen Rates lag die Kompromißlösung in der strikten Begrenzung der Aufgaben des Europäischen Rates und damit eben auch in der Einhegung der Handlungsfreiheit des Europäischen Ratsvorsitzenden. Ziel war es, die gerade seitens der kleineren Staaten, aber auch von Kommission und Europäischem Parlament befürchtete Konkurrenz des Europäischen Ratsvorsitzenden zur Kommission zu vermeiden. Fraglich war daher, wie die Arbeitsplatzbeschreibung des Vorsitzenden ausfällt und an welcher Stelle der Verfassung auf den Vorsitzenden des Europäischen Rates überhaupt verwiesen werden soll.

Die beiden Fragen hingen eng voneinander ab:

Ist der Vorsitzende des Europäischen Rates nur Tagungsvorbereiter, -leiter und -manager dieser spezifischen, in ihrer Funktion selbst begrenzten Institution, dann besteht eigentlich keine Notwendigkeit, diese Rolle gleichwertig neben die anderen Organartikel zu setzen. Statt dessen würde es sich anbieten, eine präzise Aufgabenbeschreibung im dritten Teil der Verfassung vorzunehmen und im ersten Teil lediglich darauf zu verweisen, daß der Europäische Rat seinen Vorsitzenden wählt.

Die Platzierung des Europäischen Ratsvorsitzenden im ersten Teil der Verfassung wäre dagegen nur dann gerechtfertigt, wenn hiermit direkte, i.e. sichtbare Ein- oder Beschränkungen der Vorrechte anderer Organe beabsichtigt wären.

Artikel I-21.2 des Verfassungsentwurfs sieht für den Vorsitzenden des Europäischen Rates folgende Aufgaben vor:

„Der Präsident des Europäischen Rates führt den Vorsitz und leitet die Beratungen des Europäischen Rates, für deren Vorbereitung und Kontinuität er sorgt. Er wirkt darauf hin, daß Zusammenhalt und Konsens im Europäischen Rat gefördert werden. Er legt dem Europäischen Parlament im Anschluß an jede Tagung des Europäischen Rates einen Bericht vor. Der Präsident des Europäischen Rates nimmt in dieser Eigenschaft auf seiner Ebene unbeschadet der Zuständigkeiten des Außenministers die Außenvertretung der Union in Angelegenheiten der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik wahr.“ Die in den Teilen I bis IV des Verfassungsentwurfs aufgeführten Handlungsermächtigungen des Europäischen Rates geben in diesem Zusammenhang das sachliche Aufgabenspektrum des Vorsitzenden des Europäischen Rates wieder.

Fraglich ist daher, ob

- der Vorsitzende über ausreichende personelle, administrative und finanzielle Ressourcen verfügen wird, um seinen Führungs-, Leitungs-, Vorbereitungs-, Kontinuitätssicherungs-, Konsensförderungs- und Vertretungsaufgaben gerecht zu werden, und
- der Vorsitzende aufgrund seines sachlichen Aufgabenbereichs über ein ausreichendes Maß an Legitimität verfügt.

3.1.6.2. Grundsätzliche Fragen zum Europäischen Rat

Der Europäische Rat wurde als ‚Nicht-EG-Organ‘ auf der Pariser Gipfelkonferenz der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten im Dezember 1974 ins Leben gerufen. Er geht auf eine Initiative des damaligen französischen Staatschefs Giscard d'Estaing und des damaligen deutschen Bundeskanzlers Helmut Schmidt zurück. Mit der Initiative zur Errichtung des Europäischen Rates verfolgten die beiden Politiker das Ziel, dem zum damaligen Zeitpunkt ins Stocken geratenen europäischen Integrationsprozeß neue Impulse zu verleihen, die im Rahmen des damals bestehenden institutionellen Systems der Gemeinschaft nicht mehr möglich erschienen. Zunächst stützte sich die Rechtsgrundlage des Europäischen Rates lediglich auf eine Regierungsvereinbarung der damaligen EG-Staaten. Erst mit der Einheitlichen Europäischen Akte vom 28. Februar 1986 wurde der Europäische Rat auch formell im primären Gemeinschaftsrecht verankert (Artikel 2 EGV in der Fassung der EEA). Danach kommen die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten sowie der Präsident der Europäischen Kommission mindestens zweimal jährlich zusammen. Dabei werden sie von den Ministern für auswärtige

Angelegenheiten und einem Mitglied der Kommission unterstützt. Diese Regelung wurde in den gemeinsamen Bestimmungen des Maastrichter Vertrages in Artikel 4 EUV aufgenommen. In der Praxis des Europäischen Rates wird der Präsident des Europäischen Parlaments zu Beginn der Sitzungen gehört.

Seit dem Maastrichter Vertrag über die Europäische Union legt der Europäische Rat zum einen die Leitlinien für die Entwicklung der EU selbst sowie die Grundsätze und allgemeinen Leitlinien der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik fest.

Mit Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages wurde die Rolle des Europäischen Rates nochmals gestärkt. Im Rahmen der GASP beschließt er gemeinsame Strategien, die Zielsetzungen, Dauer und die von der EU bereitzustellenden Mittel festlegen und dem Rat der EU als Grundlage für qualifizierte Mehrheitsentscheidungen über gemeinsame Aktionen, Standpunkte und andere Beschlüsse (Art. 23.2 EUV). In diesen Fällen fungiert der Europäische Rat auch als Schiedsinstanz, wenn ein Mitglied der EU den qualifizierten Mehrheitsbeschluß „aus wichtigen Gründen der nationalen Politik“ verhindern will und der Rat der EU den Fall dem Europäischen Rat zur einstimmigen Beschlußfassung vorlegt. Diese Funktion erfüllt der Europäische Rat jedoch nicht nur im Rahmen der GASP, sondern auch im Falle der Ermächtigung der EU-Mitgliedstaaten zur Begründung einer verstärkten Zusammenarbeit im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (Art. 40 EUV).

Die gegenwärtig gültigen Aufgaben des Europäischen Rates werden in Artikel 4 EUV wie folgt beschrieben:

„Der Europäische Rat gibt der Union die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse und legt die allgemeinen politischen Zielvorstellungen für diese Entwicklung fest. [...] Der Europäische Rat erstattet dem Europäischen Parlament nach jeder Tagung Bericht und legt ihm alljährlich einen schriftlichen Bericht über die Fortschritte der Union vor.“

Die in Artikel 4 EUV vorgenommene, enge Aufgabendefinition macht deutlich,

- daß der Europäische Rat kein Organ im Sinne von Artikel 7 EGV ist,
- daß der Europäische Rat keine rechtlich verbindlichen Akte im Sinne von Artikel 249 EGV erläßt,
- daß der Europäische Rat daher auch nicht an die Pflichten und Rechte der Organe gebunden ist,
- daß also der Europäische Rat als höchstes politisches Gremium der Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten keiner politischen und rechtlichen Kontrolle durch ein Organ der EU unterliegt, und
- daß sich die Staats- und Regierungschefs bei ihren Handlungen im Europäischen Rat auf den über die nationalen Parlamente vermittelten Legitimationsstrang berufen können, während der Präsident der Europäischen Kommission im Rahmen seiner Mitwirkung im Europäischen Rat der politischen Kontrolle durch das Europäische Parlament unterliegt.

Im Amsterdamer Vertrag wurde der Europäische Rat auch erstmals als prüfungsberechtigtes und beschlußfassungsberechtigtes Gremium innerhalb des neu eingefügten Vertragstitels VIII zur Beschäftigung genannt. Nach Art. 128 EGV prüft der Europäische Rat auf der Grundlage der gemeinsam von Rat und Kommission jährlich erstellten Beschäftigungsberichte die Beschäftigungslage in der EG und nimmt hierzu

Schlußfolgerungen an. Eine ähnliche Funktion nimmt der Europäische Rat im Bereich der Koordinierung der Wirtschaftspolitik wahr (Art. 99 EGV). Demnach erstellt der Rat erstellt mit qualifizierter Mehrheit auf Empfehlung der Kommission einen Entwurf für die Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft und erstattet dem Europäischen Rat hierüber Bericht. Der Europäische Rat erörtert dann auf der Grundlage dieses Berichtes eine Schlußfolgerung zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft. Auf der Grundlage dieser Schlußfolgerung verabschiedet der Rat mit qualifizierter Mehrheit eine Empfehlung, in der diese Grundzüge dargelegt werden.

3.1.6.3. Die Stellung des Europäischen Rates im Entwurf der EU-Verfassung

Nach Artikel I-20 des Entwurfs für die Verfassung zur Gründung der Europäischen Union gibt der Europäische Rat „der Union die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse und legt ihre allgemeinen politischen Zielvorstellungen und Prioritäten fest.“ Diese Rollendefinition lehnt sich an diejenige aus dem Vertrag von Nizza an.

Im Entwurf der Verfassung gehen die Aufgaben des Europäischen Rates allerdings über die in Art. I-20 definierte Rolle hinaus. Der Europäische Rat verfügt im Einzelnen über die folgenden Beschlußfassungs-, Benennungs-, Wahl- und Abberufungsrechte:

- Art. I-19.2: Beschlußfassungsrecht, um vor Juni 2009 und danach im Bedarfsfall einstimmig auf Vorschlag des Europäischen Parlaments und mit dessen Zustimmung die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments zu regeln bzw. zu ändern.
- Art. I-21.1: Wahlrecht zur Wahl seines Präsidenten für einen Zeitraum von zweieinhalb Jahren.
- Art. I-21.1: Abberufungsrecht zur Entbindung seines Präsidenten von dessen Amt.
- Art. I-23.3: Beschlußfassungsrecht zur Festlegung der Zusammensetzung anderer Ratsformationen.
- Art. I-23.4: Beschlußfassungsrecht zur Festlegung des Rotationsprinzips in den Fachräten.
- Art. I-24.3: Beschlußfassungsrecht zur Verlängerung der Ausnahmebestimmungen im Protokoll über die Vertretung der Bürger im Europäischen Parlament und die Stimmengewichtung im Rat.
- Art. I-24.4: Beschlußfassungsrecht zur Überführung besonderer Rechtssetzungsverfahren in das normale Gesetzgebungsverfahren nach Anhörung des Europäischen Parlaments.
- Art. I-24.4: Beschlußfassungsrecht zur Überführung der Einstimmigkeitspflicht im Rat in den Entscheidungsmodus der qualifizierten Mehrheit.
- Art. I-25.3: Beschlußfassungsrecht zur Festlegung der paritätischen Rotation innerhalb der Kommission.
- Art. I-26.1: Benennungsrecht im Hinblick auf den Präsidenten der Europäischen Kommission.
- Art. I-27.1: Ernennungsrecht und Abberufungsrecht im Hinblick auf den Außenminister der Union (nach Zustimmung des Kommissionspräsidenten).
- Art. I-39.2: Nicht eindeutig definiertes Beschluß- und Weisungsrecht gegenüber dem Ministerrat zur Bestimmung der strategischen Interessen der Union und zur Festlegung der Ziele ihrer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik.
- Art. I-39.3: Allgemeines Beschlußfassungsrecht für die GASP-Beschlüsse.
- Art. I-39.5: Forum-/Arenafunktion für die Mitgliedstaaten zur Abstimmung jeder außen- und sicherheitspolitischen Frage von allgemeiner Bedeutung, um ein gemeinsames Vorgehen festzulegen. Art. I-39.5: Konsultationsrecht gegenüber jedem Mitgliedstaat, wenn dieser auf internationaler Ebene tätig wird oder eine Verpflichtung eingeht.
- Art. I-39.8: Beschlußfassungsrecht zur Überführung von Handlungsbereichen der GASP von der Einstimmigkeit in die qualifizierte Mehrheit.

- Art. I-40.2: Beschlußfassungsrecht zur Feststellung, daß die gemeinsame Verteidigungspolitik zu einer gemeinsamen Verteidigung führt. Dieser Beschluß wird rechtskräftig, wenn ihn die Mitgliedstaaten gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften angenommen bzw. ratifiziert haben.
- Art. I-59.2: Beschlußfassungsrecht zur Festlegung von Leitlinien hinsichtlich der Abkommen der Union mit einem Mitgliedstaaten, der aus der Union auszutreten beabsichtigt.
- Art. I-59.3: Beschlußfassungsrecht zur Fristverlängerung im Hinblick auf die Anwendung der Verfassung in einem Mitgliedstaat, der aus der Union austritt.
- Art. III-71: Beschlußfassungsrecht zur Verabschiedung von Schlußfolgerungen zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Union.
- Art. III-110: Prüf- und Beschlußfassungsrecht zur Verabschiedung von Schlußfolgerungen zur Beschäftigungslage.
- Art. III-159: Beschlußfassungsrecht zur Festlegung der strategischen Leitlinien für die legislative und operative Programmplanung im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.
- Art. III-194: Beschlußfassungsrecht zur Festlegung der strategischen Interessen und Ziele der Union sowie zur Verabschiedung von Beschlüssen über andere Bereiche des außenpolitischen Handelns der Union, die Beziehungen der Union zu einem Land oder einer Region, oder aber zu einem bestimmten Thema. Hierbei gibt der ER die Dauer und die von der Union und den Mitgliedstaaten bereitzustellenden Mittel an.
- Art. III-196: Beschlußfassungsrecht zur Festlegung der allgemeinen Leitlinien der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, und zwar auch bei Fragen mit verteidigungspolitischen Bezügen.
- Art. III-201: Beschlußfassungsrecht zur Festlegung derjenigen Bereiche, in denen der Rat in anderen als den in III-201.2 genannten Fällen mit qualifizierter Mehrheit beschließt.
- Art. III-231.4: Beschlußfassungsrecht im Hinblick auf regelmäßige Einschätzungen der Bedrohungen, denen die Union ausgesetzt ist.
- Art. IV-7: Beschlußfassungsrecht zur Prüfung der vorgeschlagenen Änderungen zur Verfassung, sowie zur Nichteinberufung des Konvents und der Festlegung eines Mandats für die Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten.
- Art. IV-8: Befassungsrecht, für den Fall, daß nach Ablauf von zwei Jahren nach der Unterzeichnung des Vertrags über die Verfassung vier Fünftel der Mitgliedstaaten den genannten Vertrag ratifiziert haben und in einem oder mehreren Mitgliedstaaten Schwierigkeiten bei der Ratifikation aufgetreten sind.

Ansichts der doch erheblich erweiterten Befugnisse des Europäischen Rates ist fraglich, ob

- im Hinblick auf das Transparenzprinzip die allgemeine Rollendefinition des Europäischen Rates in Artikel I-20 der Verfassung ausreicht, um die dem Europäischen Rat tatsächlich übertragenen Aufgaben sichtbar zu machen, und
- die weitestgehende Nichtbeteiligung des Europäischen Parlaments an den Akten des Europäischen Rates mit dem Demokratieprinzip vereinbar ist.

3.1.7. Entwicklungsmöglichkeiten des Europäischen Rates in der Gesetzgebung

Ansichts der ‚Realentwicklung‘ des Europäischen Rates im Verhältnis zum Allgemeinen Rat und den anderen Fachräten ist anzunehmen, daß sich die Rolle des Europäischen Rates als höchste Schlichtungs- und Schiedsinstanz in denjenigen Fällen weiter entwickeln wird, in denen mehrere Fachratsformationen zu gegensätzlichen Haltungen und Positionen im Gesetzgebungsprozeß gelangen, und in denen der Allgemeine Rat - in Ermangelung seiner Rolle als ratsinterne Vermittlungsinstanz - nicht zu einer Einigung gelangt.

Der Europäische Rat würde sich in diesem Fall zu einer Art ‚Oberrat‘ entwickeln, der als letzte Instanz politische Beschlüsse im Gesetzgebungsverfahren verabschiedet und diese faktisch als Weisungen an die einzelnen Fachratsformationen weiterleitet. Diese Entwicklung wird dann aber auch Konsequenzen nach sich ziehen für

- die innerstaatliche Koordinierung der Europapolitik: Tendenziell würde der Druck auf die Staats- und Regierungschefs sowie die ihnen angeschlossenen Verwaltungsapparate zunehmen, um entsprechende Koordinierungs- und Weisungsstrukturen aufzubauen bzw. weiter zu entwickeln. Diese Entwicklung hat dann mittelbare Folgen für das Verhältnis der Außenminister (als Vertreter im Allgemeinen Rat) zu den Fachministern (als Vertreter im gesetzgeberisch tätig werdenden Allgemeinen Rat sowie in den Fachräten).
- die innerstaatliche Strukturierung des Verhältnisses zwischen den nationalen Parlamenten und ihren Regierungen: Je nach innerparlamentarischer EU-Struktur würden sich die Beziehungen der EU-Ausschüsse zur Regierung verändern.
- die Beziehungen zwischen dem Europäischen Rat und dem Europäischen Parlament: Das Gesetzgebungsverfahren bleibt wie das Mitentscheidungsverfahren an enge Fristen gebunden. Da der Europäische Rat vierteljährlich tagen soll, wären für die strittigen Dossiers des Rates Strukturen im Ratssekretariat – bzw. beim Vorsitzenden des Europäischen Rates – anzusiedeln, die der Schlichterrolle des Europäischen Rates und seiner faktischen Funktion als ‚in der Gesetzgebung beteiligtes Organ‘ gerecht werden.

3.1.8. Konsequenzen für die weitere Beratung in der Regierungskonferenz

Die Stärkung des Europäischen Rates im interinstitutionellen Gefüge der Union wurde von den größeren EU-Mitgliedstaaten im Konvent erfolgreich vorangetrieben. Sowohl die deutsch-französischen als auch die spanisch-italienischen und die verschiedenen britischen Initiativen haben hierzu entscheidend beigetragen. Den Bedenken aus den Reihen der kleineren Staaten gegen eine zu starke Rolle des Europäischen Rates und dessen Vorsitzenden wurde teilweise Rechnung getragen. Zumindest im Teil I der Verfassung wird der Eindruck erweckt, als würden der Europäische Rat und dessen Vorsitz in einem eng begrenzten Bereich Aufgaben wahrnehmen, die nicht in Konflikt mit den Zuständigkeiten der anderen Organe der EU geraten. Bei näherem Hinsehen stellt sich das in Teil I skizzierte Bild des Europäischen Rates und seines Vorsitzenden allerdings anders dar. Tatsächlich wird über die Aufgabenzuweisungen in den Teilen I, III und IV der Verfassung ein Organ ins Leben gerufen, dessen Zuständigkeiten nicht nur impulsgebender Natur sind. Im Ergebnis wird die institutionelle Balance zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission zu Lasten der Kommission und des Parlaments geändert. Diese Änderung widerspricht dem vom Konvent selbst gesetzten Ziel, keine Änderungen am ‚institutionellen Gleichgewicht‘ vornehmen zu wollen.

3.1.8.1. Demokratische Kontrolle

Innerhalb der Regierungskonferenz kann die verbleibende Zeit bis zum Abschluß der EU-Verfassung genutzt werden, um die weitgehenden Befugnisse des Europäischen Rates und seines Vorsitzenden zu begrenzen

- durch die Einführung von Anhörungs- oder weitergehenden Kontroll- und Mitwirkungsrechten des Europäischen Parlaments in denjenigen Fällen, in denen der Euro

- päische Rat über Beschlußfassungsrechte verfügt, die mittelbare Auswirkungen auf die Gesetzgebung der Union haben, und
- durch die Einführung eines sanktionsbewährten, selbständigen Anhörungs-, Zitier-, Frage- oder Interpellationsrechts des Europäischen Parlaments gegenüber dem Vorsitzenden des Europäischen Rates.

3.1.8.2. Handlungsfähigkeit im Europäischen Rat

Der Europäische Rat soll im Grundsatz einstimmig entscheiden. Dieses Grundprinzip steht dem Erfordernis entgegen, die Handlungsfähigkeit der im nächsten Jahr auf 25 Staaten anwachsenden EU zu erhöhen. Angesichts der Anhäufung von Einzelzuständigkeiten des Europäischen Rates im ‚Vorfeld‘ der EU-Gesetzgebung wäre daher zu überprüfen, welche Beschlußfassungsrechte des Europäischen Rates analog zum Ministerrat mit dem Entscheidungsmodus der qualifizierten Mehrheit verknüpft werden. Für den Bereich der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik wäre darüber hinaus dringend über ein Verfahren nachzudenken, daß die Entscheidungsgeschwindigkeit des Europäischen Rates erhöht. Hierzu böte es sich an, auf das Verfahren der konstruktiven Enthaltung nach Art. 23 EUV zurückzugreifen, nach dem die Stimmenthaltung eines Mitgliedstaates im Rat einem einstimmigen Beschluß nicht entgegensteht.

3.2. Demokratie und Transparenz

Der Konvent suchte erneut – nach Maastricht, Amsterdam und Nizza - nach Instrumenten und Institutionen, um die demokratische Legitimation der Europäischen Union zu stärken und ihre Verfahren und Entscheidungen transparenter zu machen. Forderungen nach mehr parlamentarisch-repräsentativer Demokratie in der EU sind alles andere als neu; die Klage über ein „Demokratiedefizit“⁵⁵ der EU und die Versuche, dieses zu beheben, begleiten die Integrationspolitik seit der Gründung der Montanunion.

3.2.1. Reformideen zwischen Europäischem Parlament und nationalen Parlamenten

Regierungskonferenzen dienten bisher immer auch der rechtlichen Verankerung institutionell-verfahrensmäßiger Regeln, die das Europäische Parlament in die Lage versetzen sollten, als ‚erste‘ parlamentarische Kammer neben dem Ministerrat agieren zu können. Vergleicht man die seitens der Gemeinschaftsorgane, mitgliedstaatlichen Regierungen, Parlamente und Parteien vorgelegten Memoranden, Arbeitspapiere und Erklärungen zur Reform der EU,⁵⁶ dann lassen sich die darin enthaltenen Vorschläge zur Demokratisierung der EU nach den folgenden Grundmustern klassifizieren:

- Verfahrensmäßige Demokratisierung durch die Ausdehnung des Mitentscheidungsverfahrens auf weitere Anwendungsbereiche nach
 - rechtssystematischen Kriterien der Zuordnung von Verfahrenstypen und Verfahrensbeteiligten einerseits und der rechtlichen Qualität der betroffenen Rechtsnorm andererseits, und/oder
 - einer Zuordnung von Abstimmungsquoren im Ministerrat und hierauf anzuwendenden Entscheidungsverfahren, und/oder
 - der einfachen Überführung des Kooperations- in das Mitentscheidungs- oder das Konsultationsverfahren, und/oder

- einer einzelfallbezogenen, von machtpolitischen Interessen gesteuerten Zuordnung von Verfahren, in denen das Europäische Parlament als potentieller Koalitionspartner zur Durchsetzung oder Verhinderung eines gewünschten Integrationsstands in eindeutig definierten Politikbereichen gestützt werden sollte.
- Verfahrensmäßige Demokratisierung der beiden intergouvernemental angelegten Pfeiler der EU (GASP und Innen- und Justizpolitik) durch
 - deren vollständige oder teilweise Eingliederung in den EG-Vertragsrahmen, und/oder
 - der Einführung rechtlich verbindlicher Verfahren und Partizipationsbefugnisse für das Europäische Parlament innerhalb der intergouvernementalen Pfeiler.
- Reform des Mitentscheidungsverfahrens aufgrund der überproportional langen Beratungssequenzen zum Gemeinsamen Standpunkt des Rates, indem die ‚erste Lesung‘ des Rates innerhalb einer bestimmten Frist,
- Gleichstellung des Parlaments mit dem Rat in den Verfahren zur Aufstellung des Haushaltsplans (Art. 272 EGV) und der Haushaltsordnung (Art. 279 EGV),
- Ausweitung der Zustimmungspflicht auf Vertragsänderungen (Art.48 EUV) und Eigeneinnahmen (Art. 269 EGV), und
- im Hinblick auf die Kontroll- und Kreationsfunktion des Parlaments gegenüber der Kommission eine Umkehrung der Reihenfolge beim Wahlakt für den Präsidenten der Kommission: nicht mehr die Regierungschefs im Rat sollten den Kandidaten vorschlagen, sondern er sollte nach der Wahl des Europäischen Parlaments von der Mehrheit des Europäischen Parlaments vorgeschlagen werden.

Seit Anfang der neunziger Jahre werden allerdings in verstärktem Maße Demokratisierungskonzepte und -strategien diskutiert, die die Ebene des Europäischen Parlaments als wesentliches Glied in der Legitimationskette zwischen Bürgern und dem politisch-institutionellen System der EU vernachlässigen und sich stärker auf die Rolle und Funktion der nationalen Parlamente konzentrieren. Kennzeichnend für diese Perspektivverschiebung war bereits der Maastrichter Vertrag. Denn hier setzten die Parlamente und Regierungen Frankreichs und Großbritanniens erstmals ein politisches Bekenntnis zur Förderung der europapolitischen Mitwirkungs- und Kontrolloptionen der nationalen Parlamente durch, in Form der beiden dem EU-Vertrag (EUV) angehängten – rechtlich unverbindlichen – Erklärungen 13 und 14. Dieses Bestreben kam auch im Amsterdamer Vertrag zum Ausdruck, der nicht nur die Rolle des Europäischen Parlaments als mitgesetzgebendes und die Europäische Kommission miteinsetzendes Organ erneut stärkte; dort fand sich auch – nunmehr in der rechtlich verbindlichen Form eines Vertragsprotokolls über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union – eine Anerkennung der national verankerten Mitwirkungsrechte der Parlamente sowie der Selbstbefassungs- und Entschließungsrechte der 1989 eingerichteten „Konferenz der auf EU-Angelegenheiten spezialisierten Ausschüsse der Parlamente in den Mitgliedstaaten“ (COSAC).

Das Amsterdamer Protokoll stellte allerdings nur einen vorläufigen Kompromiß zwischen den Befürwortern der weiteren Stärkung des EP und den Protagonisten einer Stärkung der nationalen Parlamente in Frankreich und Großbritannien dar.⁵⁷

3.2.2. Die Debatte im Konvent

Im Konvent ging es letztlich auch darum, Klarheit und gegenseitiges Verständnis über das auf die EU bezogene Demokratie- und Parlamentsverständnis herzustellen. Schließlich ließen die relativ weit auseinander liegenden Konzeptionen Frankreichs und Großbritanniens einerseits und Deutschlands, Italiens und der Benelux-Staaten andererseits unterschiedliche Lesarten über das erforderliche Maß an parlamentarischer Rückkopplung der Europapolitik und hieraus ableitbare Demokratisierungsstrategien zu, die sich wiederum unterschiedlich auf die mögliche Erweiterung nationalparlamentarischer Mitwirkungsoptionen in der Europapolitik auswirken.⁵⁸

Konsens konnte unter den Konventsmitgliedern noch über die Feststellung zu erreichen sein, das der Kern des Demokratie- und Partizipationsproblems in einer Negativbilanz der letzten vier Vertragsreformen besteht: In der Regel wurden durch die schrittweise Vertiefung der europäischen Integration immer mehr Legislativbefugnisse der nationalen Parlamente auf die europäische Ebene verlagert, ohne diese zeitgleich, vollständig und unmittelbar dem EP zuzuschreiben, sondern in der Regel zuerst der Regelungsgewalt des Ministerrates. Im Ergebnis greifen Ministerrat und Kommission in die Lebensverhältnisse der Unionsbürger ein, ohne einer die verschiedenen Politikbereiche übergreifenden, sanktionsmächtigen Kontrolle durch ein Organ zu unterliegen, das aufgrund von Wahlen direkt legitimiert ist.

Vor allem in Deutschland, Italien und den Benelux-Staaten stellten Vertreter aus Regierungen und Parlamenten traditionell darauf ab, daß diese Demokratieprobleme schrittweise über die Stärkung des EP (Ausdehnung der Anwendungsbereiche des Mitentscheidungsverfahrens, Stärkung der EP-Befugnisse in der GASP/ESVP und der Justiz- und Innenpolitik, Ausbau der Ernennungs- und Kontrollbefugnisse gegenüber der Kommission) behoben werden können. Eine andere Sichtweise vertraten – erneut - die politischen Akteure Frankreichs und Großbritanniens: Vor dem Hintergrund der im Frankreich der V. Republik tief verwurzelten Abneigung gegen eine dem nationalen Souveränitätsverständnis zuwiderlaufende supranational-parlamentarische Suprematie über die Regierung sowie dem in Großbritannien weiterhin gehegten Prinzip der Souveränität des (nationalen) Parlaments gegenüber Einwirkungsansprüchen von innen und außen werden seit Maastricht Demokratisierungsüberlegungen in die Europadebatte eingebracht, die tendenziell eher eine Schwächung der Rolle des EP zum Ziel haben. In beiden Staaten werden so Demokratisierungsoptionen für die EU entwickelt, die davon ausgehen, daß nur im Nationalstaat all jene historisch gewachsenen Strukturen vorhanden sind, die eine Demokratie als legitime Herrschaftsform ermöglichen; nur hier existiere ein Staatsvolk, das sich in einer kollektiv belastbaren Identität verbunden fühlt.⁵⁹ Um die Legitimationsketten zwischen den im Ministerrat und dem Europäischen Rat entscheidenden nationalen Repräsentanten und ihren nationalen Parlamenten nicht abreißen zu lassen, wäre also die Mitwirkung der mitgliedstaatlichen Parlamente am europäischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß zu stärken.⁶⁰

In diesem Zusammenhang waren daher auch die folgenden, nicht auf das EP bezogenen Demokratisierungsstrategien denkbar:

- erstens die auf EU-Ebene vertragsrechtlich sanktionierte – und damit für die EU-Organe selbst rechtlich verbindliche – Anerkennung von Beteiligungs-, Kontroll- oder gar direkten Mitwirkungsrechten der nationalen Parlamente an den europapoli-

tischen Willensbildungs- und Entscheidungsfindungsprozessen auf der nationalen Willensbildungsebene;

- zweitens die Bildung einer zusätzlichen parlamentarischen Institution auf EU-Ebene, die sich aus Vertretern der nationalen Parlamente zusammensetzt;
- drittens die Strategie der verstärkten Kooperation zwischen den im EU-System beteiligten Parlamentsebenen unter Rückgriff auf die erprobten Modelle der COSAC-Tagungen, der Konferenz der Parlamentspräsidenten sowie der gemeinsamen Ausschusssitzungen der Fachausschüsse aus dem EP und den nationalen Parlamenten.

3.2.3. Erfolge für das Europäische Parlament

Der auf das EP bezogene Demokratisierungstrang wurde im Konvent zögerlich, in den letzten zwei Monaten seiner Arbeiten aber nachhaltig ausgebaut.

Mit dem Verfassungsvertrag werden die gesetzgeberischen Rechte des Europäischen Parlaments ausgedehnt.

Das Parlament erhält darüber hinaus die Befugnis, den Präsidenten der Europäischen Kommission zu wählen. Zwar auf Vorschlag des Europäischen Rates, aber „unter Berücksichtigung der Wahlen zum Europäischen Parlament“. Damit dürfte in Zukunft diejenige Europäische Partei den Kommissionspräsidenten stellen, die aus den Europawahlen als stärkste Fraktion hervorgeht.

Das Europäische Parlament erhält volle Mitentscheidung im Bereich des Haushalts, da die gegenwärtige Unterscheidung zwischen obligatorischen und nichtobligatorischen Ausgaben im Haushaltsverfahren aufgehoben wurde.

Ein umfassendes Initiativrecht des Europäischen Parlaments wurde vom Europäischen Parlament selbst nicht gefordert. Allerdings kann das Parlament nach wie vor die Kommission zur Vorlage von Vorschlägen auffordern. Neu verankert wurde in diesem Zusammenhang die Verpflichtung der Kommission, dazu eine Entscheidung zu treffen und bei Ablehnung dem Parlament die Gründe mitzuteilen. Angesichts der durch das neue Benennungsverfahren verstärkten Abhängigkeit der Kommission vom Parlament dürfte die Ablehnung wohl eher die Ausnahme sein.

Die Zahl der Europaabgeordneten bleibt auf 732 begrenzt. Die Verteilung der Sitze erfolgt „degressiv proportional“, womit eine Begünstigung der kleineren und mittleren Staaten bzw. Völker einher geht. Hiermit wird auch der Tatsache Rechnung getragen, daß der Beschlußfassungsmodus der doppelten Mehrheit im Rat dazu führt, daß kleinere und mittlere Staaten über weniger Gewicht als bisher verfügen. Die Mindestzahl pro Mitgliedstaat bzw. -volk beträgt vier Abgeordnete.

3.2.3.1. Mehr Gesetzgebungskompetenz

Entscheidend für die Ausdehnung der Gesetzgebungskompetenzen des Parlaments ist eine zentrale, empirisch nachgewiesene Ausgangsbeobachtung: Das Mitentscheidungsverfahren hat nicht zu einer Verlangsamung der Entscheidungsgeschwindigkeit der EU geführt. Im Gegenteil: In denjenigen Bereichen, in denen das Verfahren Anwendung findet, wurde die Entscheidungsgeschwindigkeit vor allem aufgrund der Koordinations

strukturen und Verfahrenspraktiken erhöht, die das Europäische Parlament ins Leben gerufen hat. Das Parlament hat damit auch gezeigt, daß demokratischere Entscheidungsverfahren nicht zu einem Verlust an Handlungsfähigkeit führen müssen. Bis Ende Juli 2003 wurden insgesamt 499 Gesetzgebungsverfahren im Mitentscheidungsverfahren abgeschlossen. Die seit dem Amsterdamer Vertrag geltende Option der endgültigen Verabschiedung eines Rechtsaktes nach der ersten Parlamentslesung wurde intensiv genutzt, wobei sich der prozentuale Anteil auf dem Niveau der beiden Vorjahre einpendelte. Die durchschnittliche Verfahrensdauer konnte von 582 (Vorschläge im Jahre 1999) auf mittlerweile 314 (Vorschläge im Jahre 2002 und 2003) Tage gesenkt werden.

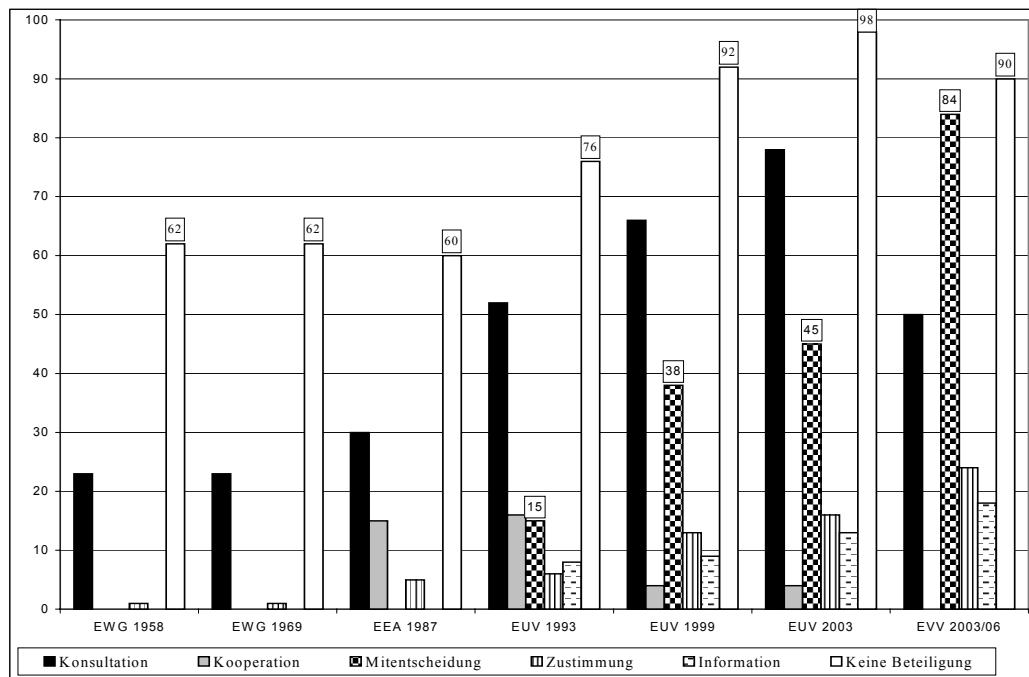
Mit dem Verfassungsentwurf werden die gesetzgeberischen Rechte des Europäischen Parlaments teilweise dramatisch ausgebaut. Der Verfassungsentwurf dehnt den Anwendungsbereich für Mitentscheidungsrechte des Europäischen Parlaments von gegenwärtig 45 auf 84 fallspezifische Handlungsermächtigungen aus.

Tabelle 4: Entscheidungsverfahren zwischen EP und Rat– nach dem Verfassungsentwurf vom 18. Juli 2003 (CONV 850/03)

Beteiligungsformen des Europäischen Parlaments	Einstimmigkeit		Qualifizierte Mehrheit		Einfache Mehrheit		Besondere Mehrheiten > QM		Rechte des ER- Vorsitzenden		Summe	
		%		%		%		%		%		%
Autonome Beschlußrechte	2	0,74	3	1,11	0	0,00	0	0,00	0	0,00	5	1,85
Mitentscheidung	0	0,00	84	31,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	84	31,00
Zustimmung	12	4,43	9	3,32	1	0,37	2	0,74	0	0,00	24	8,86
Konsultation	25	9,23	22	8,12	3	1,11	0	0,00	0	0,00	50	18,45
Unterrichtung	6	2,21	10	3,69	0	0,00	0	0,00	2	0,74	18	6,64
Keine Beteiligung	33	12,18	49	18,08	6	2,21	0	0,00	2	0,74	90	33,21
Summe	78	28,78	177	65,31	10	3,69	2	0,74	4	1,48	271	100,00

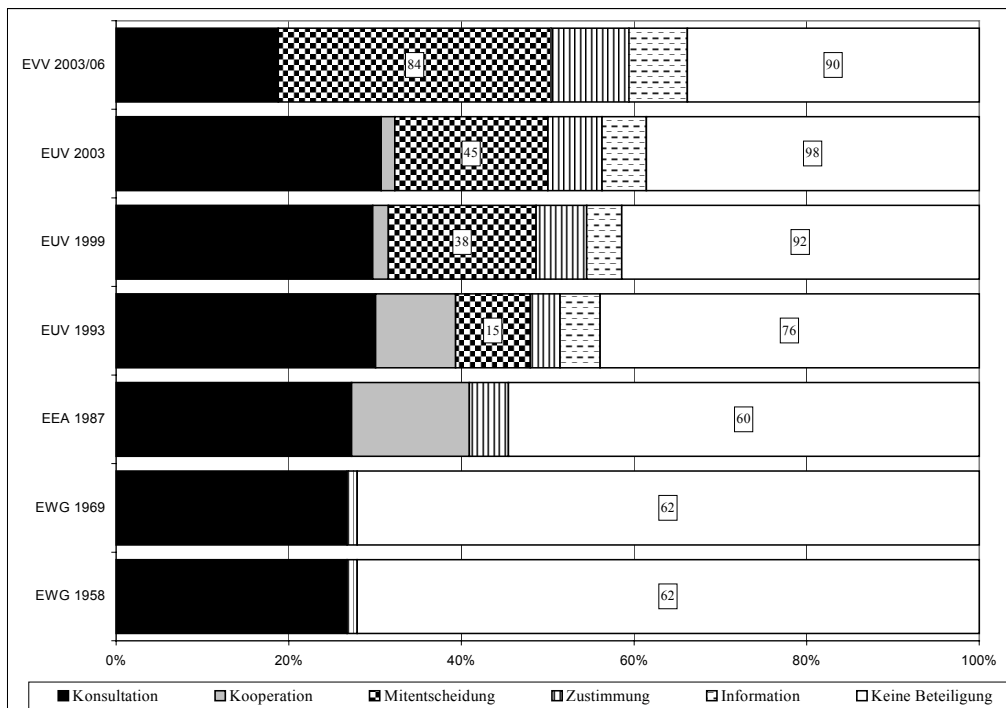
Hierzu gehören fast alle Einzelbestimmungen in der Justiz- und Innenpolitik, die Rahmenbeschlüsse zur Landwirtschafts- und Fischereipolitik, Teilaspekte der wirtschaftspolitischen Koordinierung sowie die neuen Politikfelder des Katastrophenschutzes und der Verwaltungszusammenarbeit.

Abbildung 5: Entscheidungsverfahren des EP und des Rates (absolut)



Stellt man die vereinbarten Ausweitungen und Reduzierungen der in Frage kommenden Parlamentsrechte in den Kontext der vergangenen Reformverhandlungen, dann zeigt sich, daß der Konvent den seit Maastricht eingeschlagenen Pfad der sukzessiven Machterweiterung des Parlaments als Gesetzgebungsorgan weitestgehend bestätigt hat. Die Zahl der 90 ‚Nichtbeteiligungen‘ des Parlaments - Entscheidungen des Rates, die ohne Beteiligung des EP beschlossen werden - ist zwar weiterhin relativ hoch; der Konvent hat aber gerade in diesem Segment eine signifikante Trendwende eingeleitet. Ausschlaggebend für die beträchtliche Ausweitung der Anwendungsfelder des Mitentscheidungsverfahrens war letztlich die Reduzierung derjenigen Fälle, in denen das Parlament gegenwärtig ‚nur‘ im Rahmen des Konsultationsverfahrens beteiligt ist. Abbildung 6 zeigt deutlich, daß die relative Abnahme dieses Verfahrens deutlich stärker ins Gewicht fällt als die relative Abnahme der „Nicht-Beteiligungen“ des EP.

Abbildung 6: Entscheidungsverfahren des EP und des Rates (relativ in Prozent)



Das Europäische Parlament erhält auch die volle Mitentscheidungskompetenz im Bereich des EU-Haushalts, da die gegenwärtige Unterscheidung zwischen obligatorischen und nichtobligatorischen Ausgaben im Haushaltsverfahren aufgehoben wurde.

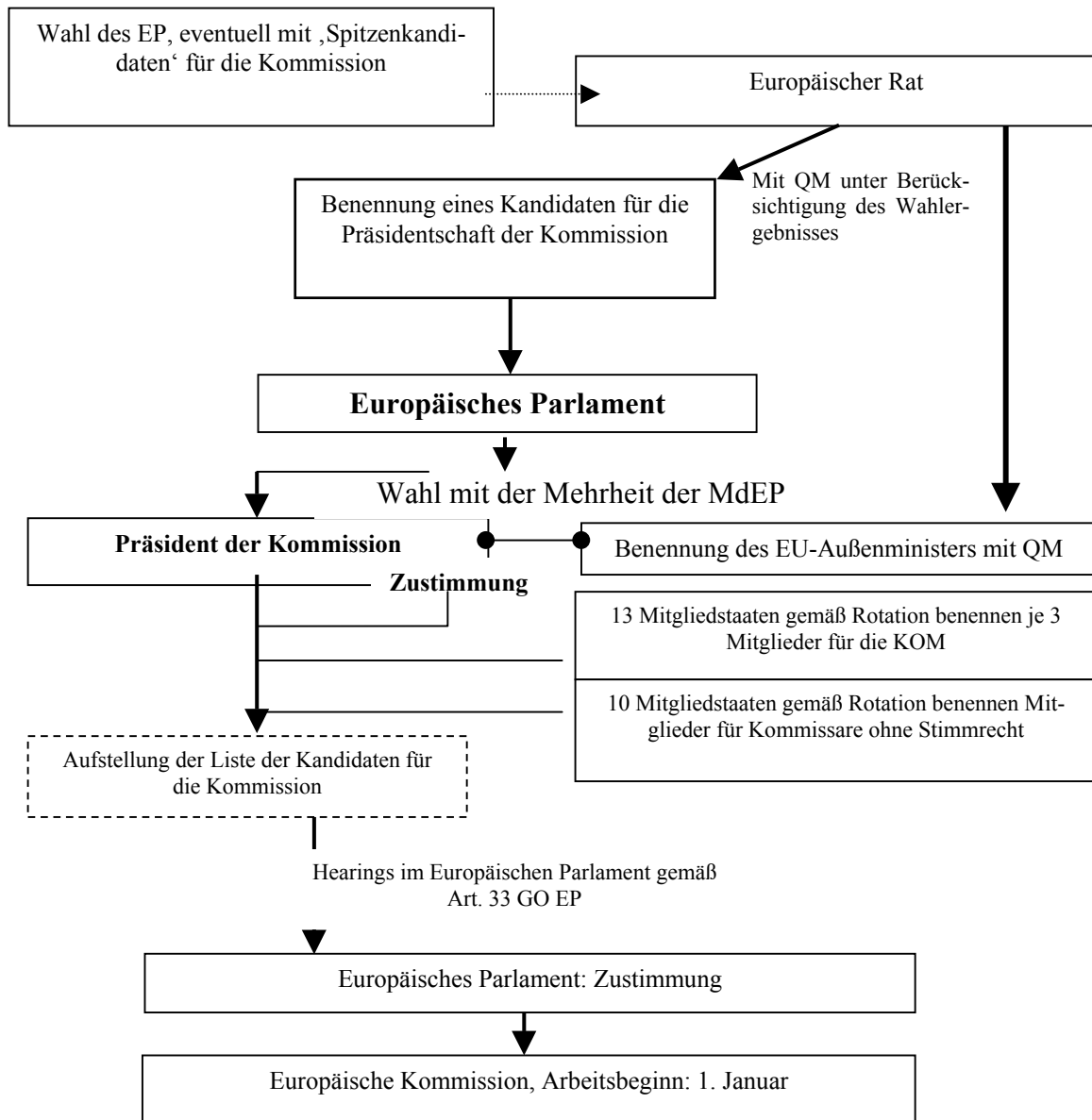
3.2.3.2. Die Wahl der Kommission

Das Parlament erhält künftig die Befugnis, den Präsidenten der Europäischen Kommission zu wählen. Zwar ‚nur‘ auf Vorschlag des Europäischen Rates, aber „unter Berücksichtigung der Wahlen zum Europäischen Parlament“. Damit dürfte in Zukunft diejenige Europäische Partei den Kommissionspräsidenten stellen, die aus den Europawahlen als stärkste Fraktion hervorgeht.

Der Streit darüber, ob der Europäische Rat ein Vorschlagsrecht für den Kandidaten des Amtes des Kommissionspräsidenten haben oder ob das Parlament direkt im Anschluß an die Europawahl den Präsidenten ernennen sollte, wirkte bis zuletzt zunehmend künstlich: Denn in beiden Fällen müßten sich die Europäischen Parteien – hinter diesen stehen eben auch die Regierungschefs und regierungsfähige Repräsentanten aus den Oppositionsfraktionen der Mitgliedstaaten – auf ihre Spitzenkandidaten einigen, die sie dann im weiteren Verlauf der Wahl des Parlaments und der Ernennung der Kommission ins Rennen schicken würden. Theoretisch könnte der Europäische Rat natürlich auch das Wahlergebnis zum Europäischen Parlament ignorieren und einen Kandidaten aus den Reihen der ‚Verlierer‘ der EP-Wahlen designieren. In diesem Fall läge es dann aber beim Parlament, hierüber zu entscheiden. Unterstellt man nun, daß selbst EU-kritischen Staaten nicht an einer Selbstblockade der Union gelegen ist, löst sich der Konflikt um das Benennungsrecht rasch auf. Denn ohne eine funktionsfähige Kommission würde die EU noch nicht einmal ihrer Grundeigenschaft als Freihandelszone gerecht werden kön

nen. Entscheidender ist daher, wie die nationalen Parteien im Verbund ihrer Europäischen Parteifamilien mit dem Problem umgehen werden. Denn dort finden sich die natürlichen Anknüpfungspunkte zwischen den Staats- und Regierungschefs einerseits und den Fraktionen im Europäischen Parlament andererseits. Die damit angesprochene Zusammenarbeit zwischen den nationalen Parteien Europas ist aufgrund ihrer Abhängigkeit von politischen Konjunkturen in den Mitgliedstaaten kaum auf dem Weg über eine Verfassung, sondern nur über den Weg der politischen ‚Implementierung‘ der neuen Verfassung zu regeln.

Abbildung 7: Die „Wahl“ der Kommission



3.2.4. Die neuen Rollen für die nationalen Parlamente

Eher negativ auf das in der Verfassung vermittelte Demokratieverständnis in der EU wirkt sich der im Präsidium und hier vor allem durch den Konvents vorsitzenden persönlich geförderte Fokus auf die Rolle der nationalen Parlamente bei der Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips aus. Das Bild, das von der fast zwölfmonatigen Konzentration auf die Rolle der nationalen Parlamente ausgeht, vermittelt in der Sicht der europäischen Bürgerschaft eine EU, die quasi als 26. – regelungswütiges und realitätsfremdes – Staatskonstrukt den anderen 25 Staaten gegenübertritt. Diesem imaginären 26. Staat soll – so das ‚mögliche‘ Bild der EU – nun Einhaltung geboten werden: durch ein Subsidiaritätsprinzip, bei dem die Kommission unmittelbar den nationalen Parlamenten gegenüber rechenschaftspflichtig wird. Die Regierungen der Mitgliedstaaten können sich somit in den frühen Phasen der EU-Gesetzgebung jeder Verantwortung gegenüber ihren Parlamenten entziehen. Dieses durch den Gesamteindruck des Verfassungsentwurfs vermittelte Bild der EU schadet der EU als Ganzes und nützt den Staaten eigentlich nur dann, wenn sie ständig als Minderheit bei den Entscheidungen des Rates unterliegen – wollen. Geht man aber davon aus, daß keine Regierung ein Interesse daran hat, EU-Recht tatsächlich immer gegen ihren Willen durchsetzen zu müssen, wäre im ersten Teil der Verfassung deutlicher als bisher darauf hinzuweisen, daß sich die EU als gewollte Summe aller mitgliedstaatlichen Ordnungen darstellt.

3.2.4.1. Vorschläge für das Frühwarnsystem

Am 6. Februar 2003 legte das Konventspräsidium erstmals konkrete Formulierungsentwürfe für die ersten 16 Verfassungsartikel vor.⁶¹ Diese enthielten auch Bestimmungen zu Kompetenz- und Subsidiaritätsfragen. Wichtige Regelungen, die die konkrete Ausgestaltung des Subsidiaritätsprinzips und der Kontrolle seiner Einhaltung betreffen, sollten nach den Vorstellungen des Präsidiums in einem Subsidiaritätsprotokoll verankert werden, dessen erster Textentwurf am 27. Februar 2003 vorgelegt wurde.⁶² Im Vorfeld dieser Zwischenergebnisse des Konvents beriet die Arbeitsgruppe I „Subsidiarität“ vom 7. Juni bis zum 19. September 2002 die bereits im Mandat des Laekener Gipfels festgehaltenen Fragen zum Subsidiaritätsprinzip. Im Hinblick auf die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips sollte geprüft werden, ob die im „Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit“ im Anhang des Vertrags von Amsterdam formulierten Kriterien eine ausreichende vertragsrechtliche Grundlage für die Gewährleistung der Anwendung des Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzips darstellen, oder ob weitere Kriterien hinzuzufügen wären. Im Hinblick auf die Überwachung des Subsidiaritätsprinzips sollte sich die Arbeitsgruppe mit zwei grundlegenden Optionen befassen: die Verbesserung der politischen und/oder die Verbesserung der gerichtlichen Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips. Im Hinblick auf die politische Kontrolle waren folgende Vorschläge zu prüfen:

- die Schaffung eines Gremiums mit für Subsidiaritätsfragen zuständigen Vertretern der Mitgliedstaaten, der Kommission und des Europäischen Parlaments zur Prüfung von Rechtsaktvorschlägen,
- die Aufforderung an die Kommission, jedem Rechtssetzungsvorschlag einen „Subsidiaritätsbogen“ beizufügen,
- die Verstärkung der Subsidiaritätskontrolle durch die nationalen Parlamente durch deren Beteiligung am Rechtsetzungsprozeß oder durch die verstärkte nationale Kontrolle der von ihren jeweiligen Regierungen im Rat vertretenen Standpunkte,

- die verstärkte Rolle der COSAC in der Subsidiaritätskontrolle, und
- die Schaffung eines „Ad-hoc-Organs“ zur Überwachung der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips, wobei das Mandat weiter nach der Zusammensetzung, den Entscheidungs- oder Beratungsbefugnissen und den möglichen Zeitpunkten der Kontrolle im Rechtsetzungsverfahren fragte.

Die Arbeitsgruppe einigte sich im September 2002 auf die folgenden Vorschläge.⁶³

- a. Während der Erarbeitung und der förmlichen Vorlage eines Rechtsaktentwurfs sollte die Kommission jeder ihrer Initiativen einen „Subsidiaritätsbogen“ beifügen, der detaillierte Angaben enthält, u.a. zu finanziellen Auswirkungen, im Falle von Richtlinien auch zu Auswirkungen auf die von den Mitgliedstaaten zu erlassenden Rechtsvorschriften.
- b. In diesem Zusammenhang sollte dann für den weiteren Entscheidungsprozeß ein „Ex-ante“-Kontrollmechanismus („Frühwarnsystem“) geschaffen werden, um die direkte Beteiligung der nationalen Parlamente an der Überwachung der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips zu ermöglichen.
- c. Im Rahmen dieses „Frühwarnsystems“ würde die Kommission jedem Parlament ihre Vorschläge für Rechtsakte zum gleichen Zeitpunkt wie dem EP und dem Rat übermitteln.
- d. Jedes nationale Parlament könnte dann binnen sechs Wochen und vor Beginn des eigentlichen Rechtsetzungsverfahrens eine begründete Stellungnahme zur Be- bzw. Mißachtung des Subsidiaritätsprinzips durch den betreffenden Vorschlag abgeben.
- e. Würde „eine erhebliche Anzahl“ nationalparlamentarischer Stellungnahmen eingehen - das Konventspräsidium konkretisierte dies auf ein Drittel aller nationalen Parlamente -, müßte die Kommission ihren Vorschlag überprüfen; sie könnte aber weiter daran festhalten.
- f. Die Kommission würde dann im Verlauf der zweiten Lesung des Mitentscheidungsverfahrens den Parlamenten auch den Gemeinsamen Standpunkt des Rates übermitteln. Die Parlamente wären daraufhin nochmals befugt, innerhalb der Sechswochenfrist des Vermittlungsverfahrens begründete Stellungnahmen zur Anwendung des Subsidiaritätsprinzips abzugeben.
- g. Mit Blick auf die Erhebung einer Klage beim Gerichtshof sollten schließlich diejenigen Parlamente, die im Rahmen des Frühwarnsystems eine begründete Stellungnahme abgegeben haben, ein Klagerecht beim EuGH wegen Mißachtung des Subsidiaritätsprinzips erhalten.

3.2.4.2. Die Protokolle zur Rolle der nationalen Parlamente

Ausgehend von der Forderung nach verstärkter Beteiligung nationaler Parlamente bei der Kontrolle ihrer Regierungen in der Europapolitik und der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips im EU-Gesetzgebungsprozess – in ihrer legitimierenden Rolle als direkt gewählte Repräsentanten der Bürger -, einigte sich der Verfassungskonvent auf neue Kontrollverfahren für die nationalen Parlamente. Der „Frühwarnmechanismus“ soll einerseits der direkten Beteiligung der nationalen Parlamente und somit der Vergrößerung der Legitimationsbasis der EU und andererseits der Stärkung der Parlamente bei der Kontrolle der nationalen Regierung dienen. Letztlich geht es um eine sachlich breiter angelegte, gleichzeitig aber auch effiziente Mitwirkung der Parlamente an der Verabschiedung europäischen Sekundärrechts.

Vorgesehen ist, dass die Europäische Kommission ihren Vorschlag für Rechtsakte im Sinne von Art. I-32 der Verfassung in einer Art ‚erste Lesung‘ direkt an die nationalen Parlamente versendet. Diese haben sechs Wochen Zeit, um begründete Stellungnahmen dahingehend abzugeben, ob der Vorschlag gegen das Subsidiaritätsprinzip verstößt. Die Stellungnahmen werden gewichtet und gezählt: Einkammerparlamente verfügen über zwei, in Zweikammerparlamenten verfügt jede Kammer über eine Stimme. Sollten 1/3 ($\frac{1}{4}$ bei Verfahren nach Art. III-165 bei Vorschlägen zur Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen sowie zur Polizeilichen Zusammenarbeit) aller stellungnahmeberechtigten Kammern negative Stellungnahmen verfassen, ist die Kommission gehalten, ihren Vorschlag zu überprüfen und dann entweder zurückzuziehen, zu ändern oder mit triftiger Begründung in seiner ursprünglichen Fassung zu belassen.

Diese erste Runde spielt sich nur zwischen Kommission und den Kammern der nationalen Parlamente ab. Erst im Anschluss an diese ‚erste Lesung‘ gibt die Kommission den unter Umständen überarbeiteten Vorschlag in den normalen Gesetzgebungsprozess ein. Diejenigen nationalen Parlamente, die eine negative Stellungnahme verfaßt haben, verfügen über die Möglichkeit, nach der Verabschiedung des fraglichen Rechtsaktes vor dem EuGH wegen Verletzung des Subsidiaritätsprinzips zu klagen, wobei Sie von Ihren Regierungen vertreten werden.

Welche prozeduralen und institutionellen Folgen ergeben sich für die nationalen Parlamente? Es ist natürlich denkbar, auch positive Stellungnahmen zu Vorschlägen der Kommission abzugeben, um etwa die Regierung in ihrer gegebenenfalls in Umrissen bekannten Position gegenüber Interessen Dritter zu stützen bzw. der Regierung in bedeutenden Fällen frühzeitig Grenzen bei der Weiterbehandlung des Vorschlages im Rat zu setzen. Ähnliche Signalwirkung könnten derartige Positivstellungnahmen auch gegenüber dem Europäischen Parlament entfalten, wenn ersichtlich ist, wie sich die Mehrheiten in Brüssel bzw. Strassburg aufstellen werden.

Andererseits ist es denkbar, dass der Mechanismus den Regierungen dazu dienen könnte, ihren Positionen im Rat ‚parlamentarische Rückendeckung‘ zu verleihen und diese damit ‚robuster‘ präsentieren zu können, indem sie den Parlamenten je nach eigener Position nahelegen, negative Stellungnahmen abzugeben.

Die effektive Nutzung des zweiseitigen Instrumentes hängt damit auch von der Selbstwahrnehmung des Parlaments hinsichtlich seiner Rolle gegenüber der Exekutive und den EU-Organen ab. „Kontrollbewußte Parlamente“ werden sich sicherlich anders verhalten als am Konsens orientierte „Mitwirkungsparlamente“.

Jeder Kommissionsvorschlag wird direkt an die Parlamente versandt. In der Mehrheit der nationalen Parlamente werden wahrscheinlich die Ausschüsse für EU-Angelegenheiten als Sammelbecken und Filter für alle Kommissionsvorschläge dienen. Ihre Aufgabe wird dann auch die Weiterleitung der eingegangenen Dokumente an die betroffenen Fachausschüsse. Geht man idealtypisch von einer starken Filter- und Aufbereitungsfunktion der EU-Ausschüsse im Binnenverhältnis der Parlamente aus, dann wären die EU-Ausschüsse in der Behandlung der Vorlagen grundsätzlich immer federführend und würden in der weiteren Behandlung die Fachausschüsse um Stellungnahmen bitten. Im Falle einer gleichberechtigten Rolle der Fachausschüsse und der ihnen gegenüber gestellten EU-Ausschüsse wäre dagegen eher davon auszugehen, dass ein spezifi

scher Koordinierungs- und Überweisungsmechanismus auf der den Ausschüssen vorgelagerten Parlamentsebene (Ältestenräte, Parlamentspräsidien bzw. –kanzleien) dafür Sorge trägt, dass die befassungswilligen und –fähigen Ausschüsse ihre Rollen im Hinblick auf die Federführung und Mitberatung vorab klären. Ein oder mehrere Berichterstatter des jeweiligen Ausschusses würden dann einen ‚Subsidiaritätsprüfungsbericht‘ erstellen und diesem gegebenenfalls – als Ergebnis der Prüfung – einen Entwurf für eine Stellungnahme nach Artikel 5 des Subsidiaritätsprotokolls voranstellen. Wären der EU-Ausschuss bzw. die federführende Ausschüsse nicht ermächtigt, sogenannte ‚plenareretzende‘ Stellungnahmen im Auftrag und Namen des Parlaments zu verabschieden, würde die Stellungnahme dann als Entschließungsvorlage an das Plenum weitergeleitet und dann an die Europäische Kommission gerichtet.

Die direktere Beteiligung der nationalen Parlamente birgt das Potential zur Reduzierung des parlamentarischen Demokratiedefizits der Union. Da durch die Ausweitung der qualifizierten Mehrheitsregel im Rat die unmittelbar gegebene Verantwortlichkeit der Regierungen gegenüber ihren Parlamenten weiter schwindet, kann der Frühwarnmechanismus als politisches Gegengewicht im EU-System interpretiert und genutzt werden. Das Subsidiaritätsprotokoll ermöglicht den nationalen Parlamenten, mittelbaren, kontrollierenden Einfluß auf den Gestaltungsprozess der europäischen Ebene auszuüben.

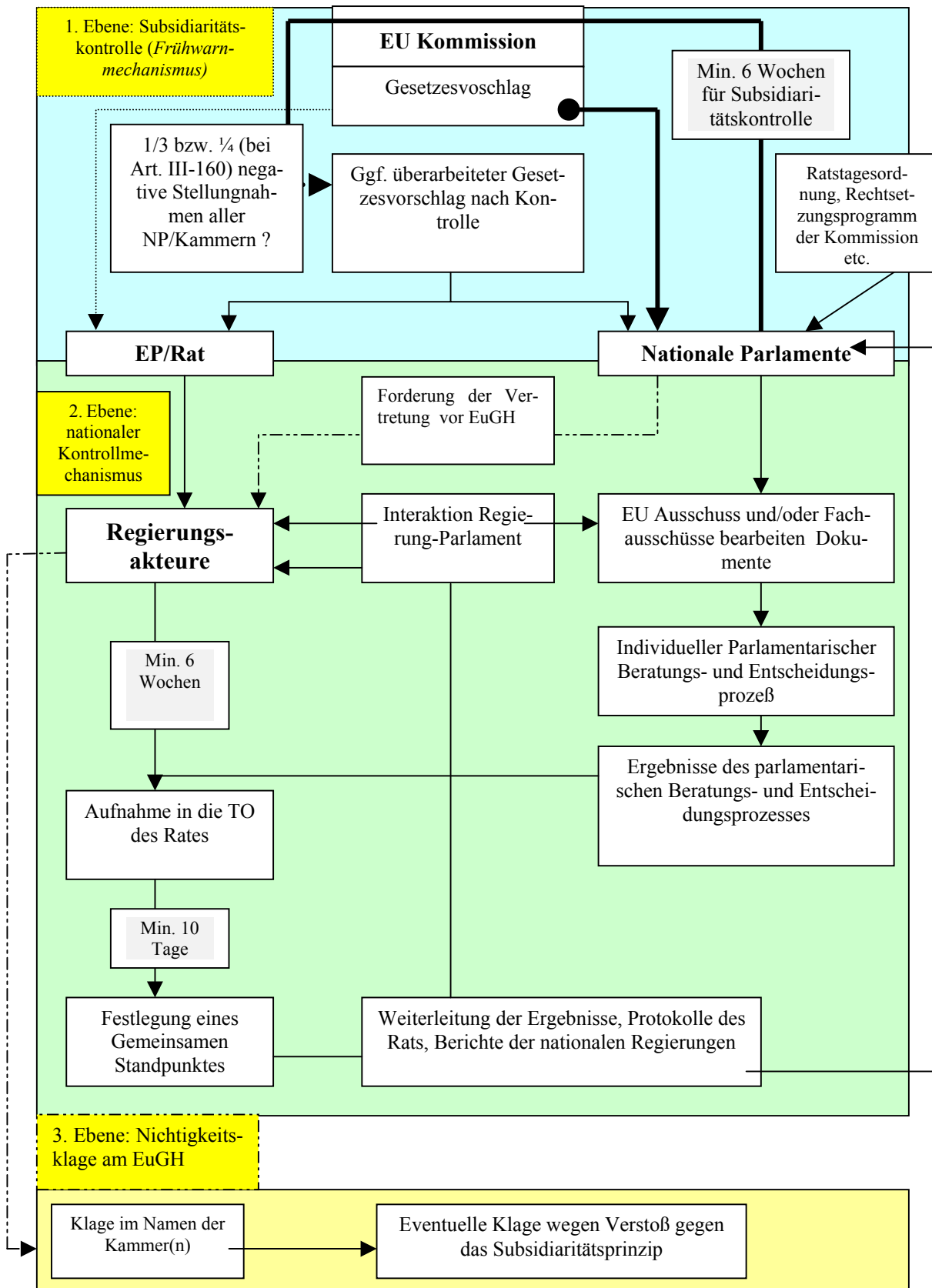
Die neuen Beteiligungsformen tragen aber nicht unbedingt zur Transparenz der europäischen Entscheidungswege bei. Die neuen Verfahren zwingen in diesem Zusammenhang die Parlamente, sich ihrer lang geforderten stärkeren Rolle in der EU-Gesetzgebung zu stellen.

Artikel 4 des Subsidiaritätsprotokolls verpflichtet die Kommission zur präzisen Begründung ihrer Vorschläge im Hinblick auf die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit. Der den Gesetzgebungsvorschlägen bereits seit einigen Jahren beige-fügte „Subsidiaritätsbogen“ (*fiche de subsidiarité*) soll künftig „detaillierte Angaben enthalten, die es ermöglichen zu beurteilen, ob die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit eingehalten wurden.“ Genannt werden in Artikel 5 „Angaben zu den voraussichtlichen finanziellen Auswirkungen sowie - im Fall eines Rahmengesetzes – zu den Auswirkungen auf die von den Mitgliedstaaten zu erlassenden Rechtsvorschriften enthalten, einschließlich gegebenenfalls der regionalen Rechtsvorschriften.“ Kommt die Kommission zu dem ihren Vorschlag legitimierenden Schluß, dass ein Ziel der Union besser auf Unionsebene erreicht werden kann, muss diese Einschätzung auf „qualitativen und - soweit möglich - auf quantitativen Kriterien beruhen. Die Kommission berücksichtigt dabei, dass die finanzielle Belastung und der Verwaltungsaufwand der Union, der Regierungen der Mitgliedstaaten, der regionalen und lokalen Behörden, der Wirtschaft und der Bürger so gering wie möglich gehalten werden und in einem angemessenen Verhältnis zu dem angestrebten Ziel stehen müssen.“ Zu erwarten ist, dass die Kommission in Anwendung des Subsidiaritätsprotokolls den Ball zurück ins Feld der nationalen Parlamente spielen und diese um Amtshilfe bei der Erhebung der erforderlichen Daten ersuchen wird. Für diesen Fall ist im Rahmen der Implementierung des Frühwarnmechanismus in Bundestag und Bundesrat ein Verfahren vorzusehen, dass hierauf unmittelbaren Bezug nimmt. Die Parlamente sollten daher im Vorlauf eines Gesetzgebungsverfahrens die jeweils angefragte Expertise – sei es unter Nutzung selbstständiger Informationsdienste oder aber durch Beauftragung der in Frage kommenden Stellen der Regierung – generieren. Andernfalls besteht die Gefahr, dass im weiteren

Verlauf des Austauschs von Expertise und Gegenexpertise die Parlamente gegen ihre eigenen Regierungen ausgespielt werden.

Die heute noch häufig zu hörende Behauptung eines Einflussverlustes der nationalen Parlamente im Zuge der Europäischen Integration wird künftig einer konkreten Prüfung nicht länger Stand halten. Die direkte Einspruchsmöglichkeit der Parlamente im Vorlauf des eigentlichen Gesetzgebungsprozesses – ohne formalen Einfluß der nationalen Regierungen - und die direkte Zuleitung aller Dokumente der EU-Institutionen – an Stelle der teilweise selektiven Kanalisierung über die Regierungen - stärkt die Parlamente in ihrer Handlungsautonomie gegenüber den nationalen Regierungen. Das Selbstbefassungsrecht und das Recht zur Stellungnahme gegenüber den EU-Institutionen könnte damit auch zu einer Profilierung der Parlamente gegenüber den Regierungen führen. Um eine Sinnentleerung des Prozesses – beispielsweise durch den Oktroi des jeweiligen Regierungsstandpunktes auf die Parlamentsmehrheit - auf nationaler Ebene zu verhindern, könnte der Mechanismus in Verbindung mit einem Berichterstattersystem nach dem Vorbild des Europäischen Parlaments persönliche Anreize für berichterstattende Parlamentarier bieten, um sich in ihrem Wissensfeld in EU-Fragen gegebenenfalls auch gegen den Standpunkt der Regierung zu profilieren.

Abbildung 8: Die künftige Einbindung der nationalen Parlamente



Offene Fragen bleiben: Wie groß ist die Gefahr einer Instrumentalisierung durch die nationalen Regierungen in Staaten mit relativ schwachen Parlamenten? Wie könnte man der Instrumentalisierungsgefahr auf EU-Ebene begegnen? Besteht dann die Gefahr der Manipulation des Verfahrens durch die Kommission? Oder besteht auf der Kommissionssebene eher die Chance zur Nutzbarmachung der Verfahren, um Regierungen spätestens in den Verhandlungen im Rat zu Konzessionen zu bewegen? Und schließlich: Besteht die Notwendigkeit zur Ausweitung des administrativen Unterbaus der EU-Ausschüsse oder der Fachausschüsse; letzteres insbesondere dann, wenn Fachausschüsse Unterausschüsse zur Behandlung von fachspezifischen EU-Fragen gründen?

Ob mit dem neuen Frühwarnmechanismus eine stärkere nationalparlamentarische Beteiligung an der Rechtsetzung der EU erreicht werden kann, muß zunächst bezweifelt werden: Erstens ist kaum vorstellbar, daß sich nationale Parlamente, die längst durch das EU-System bereitgestellte Möglichkeiten zur frühzeitigen und den Rechtsetzungsprozeß der EU antizipierenden Befassung mit EU-Vorlagen ungenutzt lassen, durch die Verfassungsvorschriften zu ihrem ‚Glück‘ zwingen lassen. Das formal-rechtliche Potential zur ‚subsidiaritätsmäßigen‘ Frühwarnung ist längst in allen Parlamenten gegeben; es liegt jedoch mit wenigen Ausnahmen (Schweden, Finnland, Großbritannien) brach: Die Mehrheit der Parlamente ignoriert die jährlichen Gesetzgebungsprogramme der Kommission, aus denen für alle Interessierten deutlich hervorgeht, welche Maßnahmen konzeptionell erschlossen (Grün- und Weißbücher) oder langfristig in das förmliche Gesetzgebungsverfahren eingebracht werden sollen. Die nationalparlamentarische Frühwarnung *innerhalb* der einzelnen Phasen des Mitentscheidungsverfahrens stellt demgegenüber eine (zu) späte Einwirkungsoption der Parlamente dar, die dazu führen kann, daß sich die langwierigen Beratungsphasen im Ministerrat noch weiter verlängern werden. Es ist außerdem zu erwarten, daß mitgliedstaatliche Regierungen den Frühwarnmechanismus vor allem zur Instrumentalisierung ihrer Parlamente - mit dem Ziel der interessengeleiteten Verzögerung der Verfahren - heranziehen werden.

3.3. Kompetenz, Sichtbarkeit und Verantwortlichkeit

Die Verfassung soll der EU ein Profil, ein erkennbares Gesicht verleihen. Im eigentlichen Wortsinn mag es hierbei lediglich um die Frage der Rolle des Kommissionspräsidenten, der Schaffung des Amtes eines Europäischen Außenministers oder eines gewählten Vorsitzenden des Europäischen Rates gehen. Tatsächlich waren und sind die Erwartungen an das Gesicht der EU weitaus amorph: Die EU soll für die unmittelbar betroffenen Anwender des Europarechts sichtbar, ihre Entscheidungswege und Resultate der Verhandlungen in und zwischen den Organen verständlicher und nachvollziehbarer werden. Zwischenergebnisse der hierzu angestellten Beratungen sind (a) die im Vergleich zu den Mißerfolgen der letzten Regierungskonferenzen weitgehend gelungene Einführung einer Normenhierarchie der Akte der Europäischen Union nach einheitlichen Unterscheidungsmerkmalen, (b) das verfassungsmäßig verankerte Gebot der Transparenz in den gesetzgebend wirkenden Organen, und (c) die in ihrem Ansatz nicht weiter umstrittene Ordnung der Kompetenzen der EU und ihrer Mitgliedstaaten.

Das sich in den Verfassungsteilen zur Subsidiarität und zur Rolle der nationalen Parlamente abzeichnende Negativbild der EU als Fremdkörper wird in diesem Zusammenhang allerdings dadurch verstärkt, daß in Artikel I-9.2 des Verfassungsentwurfs eine altbackene Neudefinition des Wesensgehalts der Unionskompetenzen vorgenommen

wird. Die EU-Kompetenzen sollen durch „die Mitgliedstaaten in der Verfassung“ zugewiesen werden. Diese Kernaussage zum Verhältnis der Staaten und der Union steht in krassem Widerspruch zur gültigen Formel des Artikels 5 des EG-Vertrages, nach dem sich die Kompetenzzuweisung nur aus dem Vertrag selbst herleitet. Seit den 60er Jahren teilen der Europäische Gerichtshof und die nationalen Verfassungsgerichte daher die Auffassung, daß das Handeln der EU ausschließlich durch den Europäischen Gerichtshof auf seine Rechtmäßigkeit hin überprüft wird. Den Maßstab für diese Kontrolle bilden ausschließlich die Verträge der EU. Wäre dem anders, dann hätte die Tätigkeit der EU ständig mit einer Hypothek nationaler Rechtsvorbehalte zu kämpfen gehabt. Die vom Konventspräsidium angebotene Rückkehr zu dieser längst aufgegebenen Theorie der von den Staaten (und nicht von der Verfassung) verliehenen Kompetenzübertragung untergräbt die Autorität und den Vorrang des Unionsrechts gegenüber dem Recht der EU-Staaten. Die in Artikel I-9.2 angelegte Einladung zur Zersplitterung des EU-Rechts birgt hohe Risiken im Hinblick auf die Funktionsfähigkeit des Binnenmarkts und schadet dem allgemeinen Transparenzgebot. Wenn 25 verschiedene Rechtstraditionen um die jeweils nur am nationalen Nutzen orientierte Auslegung einer der EU übertragenen Kompetenz ringen und der Europäische Gerichtshof nicht mehr in die Lage versetzt wird, von seiner alleinigen Definitionsgewalt Gebrauch zu machen, dann wird für die Unionsbürger unklar, welches Recht gegenüber wem unter welchen Voraussetzungen zur Anwendung kommt.

4. Voraussetzungen der Regierungskonferenz

Angesichts des legitimen Prüfungsbedarfs in den Mitgliedstaaten zu dem letztlich auf 466 Verfassungsartikel angewachsenen Schlußdokument, daß mit 271 verfahrensrelevanten Handlungsermächtigungen mehr spezifische Verfahrensalternativen bietet als der derzeit gültige Vertrag, sollten sich die an der Regierungskonferenz beteiligten Akteure und Beobachter auf einen Überprüfungsmodus einstellen, der die folgenden Funktionen erfüllt:

4.1. Überprüfung der Kohärenz

Erstens sollten die verschiedenen Verfassungsteile sorgfältig auf ihre Kohärenz und ihre Übereinstimmung mit den grundlegenden europapolitischen Zielen überprüft werden. Diese Prüfung ist schon deshalb angesagt, weil sich beispielsweise aus der Summe der in den Verfassungsteilen verankerten neuen Rechte für die nationalen Parlamente und die regionalen Gebietskörperschaften neue Optionen für die Blockierung künftiger Europapolitik ableiten lassen. Diese werden erst anläßlich einer Gesamtschau aller Verfassungstexte deutlich: So ergibt die Kombination aus dem Klagerecht der nationalen Parlamentskammern, dem Klagerecht des Ausschusses der Regionen und der Beibehaltung der Berechtigung im Rat, Mitgliedstaaten durch Minister der regionalen Gebietskörperschaften zu vertreten, in der Summe eine dreifache Blockadeoption für Staaten mit starken Regionen. Dieser wird nicht zugunsten derjenigen Staaten ausgeglichen, die ihren subnationalen Gebietskörperschaften keine besonderen Gesetzgebungszuständigkeiten zukommen lassen. Ein vergleichbarer Prüfbedarf besteht mit Blick auf die im ersten Teil der Verfassung verankerten Gesetzgebungsrechte des Europäischen Parlaments einerseits und den diesbezüglichen Konkretisierungen im dritten Teil der Verfassung. Hierbei wäre insbesondere darauf zu achten, daß die Vereinfachungen im ersten Verfassungsteil nicht dazu führen, längst bestehende Kompetenzen des Europäischen Parla-

ments durch die Hintertür des dritten Verfassungsteils auf Befugnisse zurückzuschneiden, die auf eine Reduzierung der parlamentarischen Kontrollrechte hinauslaufen. Angesprochen sind damit die Bereiche der Außen- und Sicherheitspolitik, der Justiz- und Innenpolitik sowie der wirtschaftspolitischen Koordinierung.

Im Rahmen der Kohärenzprüfung wäre der Entwurf der Verfassung schließlich auch auf Redundanzen in den einzelnen Verfassungsteilen zu überprüfen. So finden sich die im Verfassungstitel VI über das ‚demokratische Leben in der Union‘ enthaltenen Bestimmungen entweder auch in der Grundrechtecharta, die als zweiter Teil der Verfassung vollständig übernommen werden soll, oder in den organrechtlichen Bestimmungen des dritten Teils der Verfassung. Der vorgeschlagene Verfassungstitel erweckt in seiner jetzigen Form zudem den falschen Eindruck, als fänden sich nur an dieser Stelle die von der Verfassung ausgehenden Signale über das Demokratieverständnis der EU. Diese Botschaft sollte auf gar keinen Fall von der Regierungskonferenz an die Bürger ausgehen, weil es den Blick auf die demokratiepolitisch wirkungsvolleren Organ- und Verfahrensstrukturen des Europäischen Parlaments und des Ministerrates verstellt. Im Ergebnis der Redundanzüberprüfung könnte Titel VI daher gestrichen werden. Die Verankerung des Status der Kirchen und Religionsgemeinschaften könnte in die Verfassungstitel über die Werte und Ziele der Union aufgenommen werden. Und die unmittelbare Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger in den Rechtssetzungsprozeß (Artikel I-46.4) fände ihren Platz auch in Artikel I-8 zur Unionsbürgerschaft oder in Artikel III-234 zum Aufforderungsrecht des Europäischen Parlaments gegenüber der Kommission.

4.2. Einzelstaatliche Folgenabschätzung

Zweitens sollten sämtliche Elemente der Verfassung bereits jetzt daraufhin überprüft werden, welche innerstaatlichen Verfahren zur erfolgreichen Mitwirkung an der Europapolitik einer Revision zu unterziehen oder gar neu zu schaffen wären. Hierbei ginge es um die frühzeitige Sensibilisierung der jeweils national involvierten Akteure, also um Regierungen, Parlamente oder Ministerialverwaltungen. Um hohe Frustrationskosten in der Ratifikationsphase zu vermeiden, müßten im Binnenbereich der Staaten rasch Koordinationsstrukturen geschaffen werden, die sich mit den absehbaren Folgewirkungen der EU-Verfassung auseinandersetzen. Die notwendigen innerstaatlichen Anpassungen an die künftige Rechts- und Institutionenordnung der EU sollten parallel zur Regierungskonferenz in Angriff genommen werden. In der föderativ organisierten Gemeinschaften wären daher schon jetzt die folgenden Änderungen vorbereitend in Angriff zu nehmen:

- im Binnenverhältnis der (Bundes)Regierungen durch Anpassungen ihrer Geschäftsordnungen an die sich abzeichnende Hierarchie der künftigen Brüsseler Ratsformationen;
- im Verhältnis der (Bundes)Regierungen zu ihren Parlamenten durch Anpassungen zur Umsetzung der neuen Beratungs-, Mitwirkungs-, Einspruchs- und Klagerechte der Kammern in den Kooperationsgesetzen sowie gegebenenfalls in den ›Europa-Artikeln‹ 23, 24, 28, 45, 50, 52 und 76 des deutschen Grundgesetzes und den vergleichbaren Grundnormen der anderen Verfassungen;
- im Verhältnis zwischen den beiden Parlamentskammern durch Anpassungen an die neuen interparlamentarischen Kooperationsmechanismen der EU in Form nichtgesetzlicher Übereinkünfte zwischen den Parlamentskammern;
- im Verhältnis zwischen den Ausschüssen des Parlaments durch Anpassungen an den Frühwarnmechanismus zur Subsidiaritätsprüfung, der kaum von den

- EU-Ausschüssen alleine wahrgenommen werden kann;
- im Verhältnis zwischen den Regionalkammern und den jeweiligen Regierungen durch Anpassungen in Bezug auf das Klagerecht der Parlamente in den Geschäftsordnung der beiden Kammern.

4.3. Erschließung des Verhandlungspotentials

Drittens ist angesichts des sich abzeichnenden Restdissenses zu den institutionellen Teilen des EU-Verfassungsentwurfs davon auszugehen, daß die Regierungskonferenz nochmals über einige derjenigen Macht- und Gewichtsfragen abschließend verhandelt, die bei einzelnen Staaten auf bleibenden Widerspruch stoßen. Wie weit dieser Dissens tatsächlich geht, ist gegenwärtig nur ansatzweise abzuschätzen. Es zeichnen sich aber Vetopositionen einzelner Staaten ab, denen offenbar nicht mit den allgemeinen Zielvorgaben für den Konvent – mehr Demokratie, Effizienz und Transparenz – zu begegnen ist: Das vehemente Pochen Spaniens und Polens auf Beibehaltung der zuletzt in Nizza vereinbarten Stimmengewichtung ist letztlich auf die Befürchtung zurückzuführen, daß die Überführung der Stimmengewichtung in das System der doppelten Mehrheit den Status der beiden Länder als Mitglieder der Gruppe der größeren Staaten grundsätzlich in Frage stellt. Auch die durchgesetzten Vorbehalte Großbritanniens zur Einführung der qualifizierten Mehrheit im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik sowie in der Sozial- und Steuerpolitik waren nicht nur verhandlungstaktischer Natur und ließen sich nicht durch den Verweis auf die innere Handlungsfähigkeit der auf 25 und mehr Staaten anwachsenden EU ausräumen. Bei realistischer Betrachtung wird man daher nicht umhin können, schon jetzt Paketlösungen vor allem für den institutionell-verfahrensrechtlichen Teil der Verfassung gedanklich vorzubereiten und diese Überlegungen in Form abgestufter Rückfallpositionen für die Regierungskonferenz aufzubereiten.

Will man verhindern, daß der Verfassungsentwurf von allen Teilnehmern der Regierungskonferenz entsprechend ihrer Vorbehalte ‚zerpflückt‘ wird, bieten sich zwei Revisionsverfahren als überlegenswerte Alternativen an:

- Erstens wäre eine Revision entlang des Konventsmandats der Vereinfachung der Verträge denkbar. Bei genauer Betrachtung der Teile I und III der Verfassung könnten alle Beteiligten auf die leser- und bürgerfreundlichere Gestaltung der primärrechtlichen Fundamente der EU hinwirken. Die in den Artikel I-12 bis I-16 aufgeführten Zuständigkeitskategorien wurden im Konventspräsidium zunächst nur „beispielhaft“ aufgezählt. In der Folge der Konventsarbeiten und aufgrund des erheblichen Zeitdrucks in der Schlußphase verzichtete der Konvent dann jedoch auf einen systematischen Abgleich zwischen den in Teil I aufgeführten „Zuständigkeitszumutungen“ der Union und ihrer Staaten einerseits und den in Teil III aufgeführten Einzelzuständigkeiten in den Politikbereichen. Die Regierungskonferenz könnte daher auf der Basis der in Teil III – also später – ausgehandelten Ermächtigungen die Artikel I-12 bis I-16 überprüfen, hierbei auch nationale Vorbehalte in Protokollen oder in Teil III sanktionieren und somit auch denjenigen Staaten entgegenkommen, die größere Probleme mit den verfahrensrechtlichen Ermächtigungen in den einzelnen Vertragskapiteln haben.
- Zweitens wäre ein Revision aber auch auf der Grundlage eines Abgleichs zwischen dem Verfassungsentwurf einerseits und den derzeit gültigen Protokollen zum EG-

bzw. zum EU-Vertrag denkbar. Gegenwärtig entsteht jedenfalls der Eindruck, als hätten Großbritannien, Irland und Dänemark ihrer vertragsrechtlich geregelten Opt-Outs aufgegeben, als hätte Deutschland auf die Sonderregeln zum öffentlichen Rundfunk und den Sparkassen verzichtet, etc. Es wäre natürlich ein gewaltiger integrationspolitischer Schritt, wenn alle über Protokolle sanktionierten Sonder- und Ausnahmebestimmungen nicht länger gelten würden. Realistisch betrachtet muß man allerdings anerkennen, daß das Verhältnis zwischen der Verfassung und den gültigen Protokollen schlicht zu keinem Zeitpunkt des Konvents diskutiert wurde. Auch hieraus ergibt sich also Verhandlungsmaterial für die Regierungskonferenz, die bei einem derartigen Abgleich auch auf weitere Sonderbestimmungen einzelner Staaten zu neuen Verfassungselementen eingehen kann.

5. Nach der Verfassung: Die Rolle des Europäischen Rates und des Rates

Zur Reform des Systems aus Rat und Europäischem Rat hatten die Benelux-Staaten in der Schlußphase des Konvents einen interessanten Kompromißvorschlag vorgelegt. Dieser sah neben einer stabilen Vorsitzregelung im Rat für Außenbeziehungen auch einen dauerhafteren Vorsitz im Rat für Allgemeine Angelegenheiten vor, der durch den Kommissionspräsidenten wahrzunehmen gewesen wäre. Wäre der Allgemeine Rat lediglich ein Rat zur rechtlich unverbindlichen Koordinierung der europäischen Tagespolitik und der Vorbereitung der Sitzungen des Europäischen Rates, dann wäre diesem Vorschlag nicht allzuviel entgegenzuhalten.

Würde sich der Allgemeine Rat allerdings in einen mit Schlichtungs-, Synthese- oder gar Arbitragefunktionen ausgestatteten Koordinierungsrat entwickeln, dann müßte der als sichtbares ‚Gegenüber‘ (im Vermittlungsverfahren, bei Interinstitutionellen Abkommen etc.) von Kommission und Parlament konzipierte Vorsitz aus den Reihen der Regierungen der Mitgliedstaaten kommen. Das Mitwirkungsinteresse der kleineren Staaten wäre in diesem Fall dadurch zu befriedigen, daß der Vorsitz durch eine Gruppenpräsidentschaft wahrgenommen werden könnte, die im Kreise aller Staaten im Zweijahresrhythmus rotiert.

Als Alternative wäre aber auch denkbar, daß der jetzt geschaffene Rat „Gesetzgebung“ lediglich eine Funktion aller Fachräte darstellt, die immer dann, wenn sie gesetzgebend tätig werden, als Gesetzgebungsrat in Erscheinung treten. Die Koordinierungsleistung zwischen Fachräten wäre aber in diesem Fall durch einen separaten Rat zu gewährleisten. Dessen Funktionen bestünden dann

- (a) in der Analyse der Arbeits- und Legislativprogramme der Europäischen Kommission sowie der legislativplanerischen Vorlagen des Europäischen Rates,
- (b) der Identifizierung federführender und mitberatender Ratsformationen bei der Behandlung von Gesetzgebungsakten und
- (c) der Aktivierung eines ratsinternen Vermittlungsverfahrens zur Beilegung von Streitigkeiten zwischen zwei Ratsformationen.

Da diese Ratsformation ausschließlich im Binnenverhältnis des Ratssystems tätig wäre, könnte die Verfassung die Frage des Vorsitzes offenhalten und dem Selbstorganisationsrecht des Rates übertragen.

6. Perspektiven der Regierungskonferenz

Die Regierungskonferenz ist nicht zu umgehen. Dies heißt aber auch, daß man sich den traditionellen Verhandlungsmustern dieser Form der Fortbildung des EU-Rechts nicht entziehen kann. Wesentliche Ursache des Desasters der letzten Regierungskonferenz in Nizza (Dezember 2000) war der Umstand, daß sich der französische Staatspräsident mehr von den eigenen nationalen Interessen leiten ließ als von den Notwendigkeiten, die aus seiner Rolle als Verhandlungsvorsitzender resultierten. Für die Regierungskonferenz 2003/2004 kommt es daher darauf an, die Wahrscheinlichkeit einer neuerlichen Verquickung dieser Art zu reduzieren. Wie bei vergangenen Regierungskonferenzen ist davon auszugehen, daß die Staats- und Regierungschefs vor allem um Ausnahmen von zuvor vereinbarten Regelsätzen ringen werden. Hierzu bietet sich der dritte Teil der Verfassung geradezu an, der die Politikbereiche der EU detailliert beschreibt und bereits jetzt in einer Vielzahl nationaler Sachstandsberichte auf mögliche Ausnahmeregelungen hin durchleuchtet wird.

Wichtig wäre, daß sich die Regierungskonferenz auf das größtmögliche Maß an Präzisen, nicht weiter zu verhandelnden Regelsätzen mit Blick auf die verfahrensspezifischen Ermächtigungen der EU-Organen verständigt und in diesem Zusammenhang dann auch realistische Optionen für die Außerkraftsetzung von Ausnahmebestimmungen definiert, die ihrerseits besser in Form von Protokollen als auf dem Wege der weiteren „Verschlimmbesserung“ der Verfassung vereinbart werden sollten. Es ist richtig: Eine Verfassung verdient diesen Namen nicht, wenn sie überlang, überkomplex und über den Anhang einer Vielzahl von Protokollen verkompliziert wird. Offenbar aus diesem Grund verzichtete der Konvent auf die Debatte über die Vertragsprotokolle. Allein, auch an diesen kommt keiner vorbei; die Verfassung begründet keinen Staat, sondern stellt eine aktualisierte Form der zwischenstaatlichen Vertragsvereinbarung dar, mit der auf unbestimmte Zeit Regeln über die gemeinsame Identifikation von Problemen und deren gemeinsame Lösung angeboten werden.

Angesichts der bereits in den Startlöchern befindlichen Bedenkenträger und Bestandwahrer in den Mitgliedstaaten – nach Durchsicht der ersten Reaktionen auf den Konvent ist davon auszugehen, daß jeder Mitgliedstaat zwischen fünf und zehn Vorbehalte gegen den Verfassungsentwurf geltend machen kann – wäre in diesem Zusammenhang so rasch wie möglich eine Liste derjenigen Handlungsermächtigungen zu ermitteln, bei denen aller Wahrscheinlichkeit nach vom Regelsatz der qualifizierten Mehrheit im Rat oder vom Standard des Gesetzgebungsverfahrens des Parlaments gegenüber dem Rat abgewichen wird. Als Lösungsmodell böte sich dann ein mit der Einheitlichen Akte 1987 für den Binnenmarkt erfolgreich erprobter Ansatz an. Demnach würde mit Inkrafttreten der Verfassung ein Zeitfenster für die mittelfristige Überführung der Einstimmigkeit in die qualifizierte Mehrheit beziehungsweise der Konsultation des Parlaments in das Gesetzgebungsverfahren festgelegt werden. Der hieraus resultierende Zeitraum und Zeitdruck würde es den am Einstimmigkeitsprinzip festhaltenden Staaten erlauben, im Wissen um ihre absehbare Stellung als – später eventuell – überstimmte Minderheit konsensfähige Kompromisse einzugehen. Hierbei könnten sie ihr Gesicht vor ihren nationalen Öffentlichkeiten wahren und den Übergangszeitraum nutzen, um bei den anderen Staaten um ihre jeweils spezifischen Bedürfnisse zu werben. Alternativ wäre denkbar, daß anstelle der Einstimmigkeitsregelung ein Entscheidungsmodus mit

einer besonders qualifizierten Mehrheit eingeführt würde. Diese super-qualifizierte Mehrheit könnte sich beispielsweise aus jeweils drei Vierteln der Staaten und Bürger zusammensetzen. Aber auch in diesem Fall sollte ein Auslaufverfahren vereinbart werden, an dessen Ende dann das Regelverfahren der doppelten Mehrheit stünde.

Endnoten

- 1 Vgl. Europäische Kommission: Proposal for a Council Decision amending Decision 1999/468/EC laying down the procedures for the exercise of implementing powers conferred on the Commission, COM/2002/0719 final, Brüssel, 11. Dezember 2002.
- 2 Vgl. Europäisches Parlament: Report on the European Commission's legislative and work programme, Rapporteur: Cecilia Malmström, A5-0046/2002, Brüssel, 21. Februar 2002.
- 3 Vgl. für die Teile I und II der Verfassung: Europäischer Konvent: Entwurf eines Vertrags über die Verfassung für Europa, Dok. Nr. CONV 820/1/03/Rev 1 vom 27. Juni 2003, sowie für die Teile III und IV der Verfassung: Europäischer Konvent: Entwurf der Verfassung, Band II, Dok. Nr. CONV 848/03 vom 9. Juli 2003.
- 4 Vgl. Europäischer Rat, Schlußfolgerungen des Vorsitizes, Thessaloniki, 20. Juni 2003, Ziffer 4.
- 5 Vgl. Ebenda., Ziffer 4.
- 6 Vgl. Europäischer Konvent: Beitrag der Vertreter der Staats- und Regierungschefs mehrerer Staaten: „Eine Verfassung der Union für alle: Ein erfolgreicher Abschluß des Konvents“, Dok. Nr. CONV 766/03 vom 28. Mai 2003, Vgl. hierzu auch: Europäischer Konvent: Beitrag der Mitglieder des Konvents Herrn Michael Attalides, Herrn Peter Balazs, Herrn Henning Christophersen, Herrn Hannes Farnleitner, Frau Lena Hjelm-Wallén, Frau Danuta Hübner, Frau Sandra Kalniete, Herrn Jan Kohout, Herrn Ivan Korcok, Frau Maglena Kuneva, Herrn Ernani Lopes, Herrn Rytis Martikonis, Herrn Lennart Meri, Herrn Dick Roche, Herrn Dimitri Rupel, Herrn Peter Serracino-Inglott und Frau Teija Tiilikainen: „Reform der Organe: Grundsätze und Voraussetzungen“, Dok. Nr. CONV 646/03 vom 28. März 2003.
- 7 Vgl. Europäischer Konvent: Deutsch-französischer Beitrag für den Europäischen Konvent zum institutionellen Aufbau der Union - Beitrag, der von den Mitgliedern des Konvents Herrn Dominique de Villepin und Herrn Joschka Fischer übermittelt wurde, Dok. Nr. CONV 489/03 vom 16. Januar 2003.
- 8 Vgl. Maurer, Andreas: „Reformziel Effizienzsteigerung und Demokratisierung - Die Weiterentwicklung der Entscheidungsmechanismen“, in: Jopp, Mathias/Schmuck, Otto (Hrsg.): Die Reform der Europäischen Union, Bonn 1996, S. 32.
- 9 Vgl. zum Konzept des Handelns „in the shadow of the majority vote“: Scharpf, Fritz W.: Games Real Actors Play, Actor-Centered Institutionalism in Policy Research, Boulder 1997, S. 191-193.
- 10 Vgl. Hierzu Maurer, Andreas/Wessels, Wolfgang: „The EU matters: Structuring Self-made Offers and Demands“, in: Wessels, Wolfgang/Maurer, Andreas/Mittag, Jürgen (Hrsg.), Fifteen into One? The European Union and its Member States, MUP 2003, sowie: Answer to Written Question Nr. 1121/86 by James Elles to the Council of the EC; OJEC, Nr. C 306/42, 1.12.1986; Answer to Written Question Nr. 2126/86 by Nicole Fontaine to the Council of the EC; OJEC, Nr. C 82/43, 30.3.1987; Antwort auf die Schriftliche Anfrage Nr. E-1263/96 von James Moorhouse an den Rat; Amtsblatt der EG, Nr. C 305/71-75, 15.10.1996 sowie: Answer to Written Question Nr. E-858/95 by Ulla Sandbæk to the Council; OJEC, Nr. C 213/22, 17.8.1995; Commission Européenne Séc.Gén.: Analyse des décisions adoptées à la majorité qualifiée en 1996, Bruxelles, 14 juillet 1997
- 11 Vgl. Jopp, Mathias/Maurer, Andreas/Schmuck, Otto (Hrsg.): Die Europäische Union nach Amsterdam. Analysen und Stellungnahmen zum neuen EU-Vertrag, Bonn 1998; Dehousse, Franklin: Amsterdam, The Making of a Treaty, London 1999; Duff, Andrew: The Treaty of Amsterdam. Text and Commentary, London 1997; McDonagh, Bobby: Original Sin in a Brave New World. An Account of the Negotiation of the Treaty of Amsterdam. Dublin, Institute of European Affairs 1998.
- 12 Vgl. European Union/ Presidency Paper: Efficient Institutions after Enlargement. Options for the Intergovernmental Conference, Helsinki (Dok. Nr. 13636/99), 7. Dezember 1999, S. 5; sowie im Anschluss daran den Vermerk des portugiesischen Vorsitizes: Frage der möglichen Ausweitung der Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit, CONFER 4705/1/00 REV 1, 11.2.2000..
- 13 Vgl. Presidency Note: Possible Extension of QMV, CONFER 4737/00, vom 20.4.2000.
- 14 Vgl. zu den Reaktionen der mitgliedstaatlichen Delegationen auf die Vorschläge des portugiesischen Vorsitizes: Agence Europe, Nr. 7710, vom 5.5.2000: Opposition – for different reasons – by member states to presidency's suggestions for extension of qualified majority (especially concerning taxation and structural funds).
- 15 Daneben sieht der Vertrag von Nizza sieben weitere Handlungsermächtigungen der EG/EU vor, bei denen die Einführung qualifizierter Mehrheitsentscheidungen an Bedingungen gebunden ist: In den Artikeln 161 EGV über die Strukturfonds und 279 EGV über die Finanzordnung der EG dauert die Übergangsperiode bis zum 1. Januar 2007 und damit angesichts der zu diesem Zeitpunkt bereits verabschiedeten Beschlüsse für die Förderperiode 2007-2013 praktisch erst in 2013.
- 16 Vgl. hierzu die Arbeitsdokumente aus der Gruppe: <http://european-convention.eu.int/dynadoc.asp?lang=DE&Content=WGIX>.
- 17 Berücksichtigt in der Frage Nr. 28 des Katalogs von Laeken: „Sollen wir das Mitentscheidungsrecht ausweiten oder nicht?“.
- 18 Entspricht der Frage Nr. 41 des Katalogs von Laeken: „Brauchen wir mehr Beschlüsse mit qualifizierter Mehrheit?“.
- 19 Berücksichtigt in der Frage Nr. 42 des Katalogs von Laeken: „Wie läßt sich das Mitentscheidungsverfahren zwischen Rat und Europäischem Parlament vereinfachen und beschleunigen?“.

-
- 20 Berücksichtigt in der Frage Nr. 28 des Katalogs von Laeken: „Sollen wir das Mitentscheidungsrecht ausweiten oder nicht?“.
- 21 Entspricht den Frage Nr. 19 und Nr. 20 des Katalogs von Laeken: „Soll eine Unterscheidung zwischen Gesetzgebungs- und Durchführungsmaßnahmen eingeführt werden?“ bzw. „Muß die Anzahl der Gesetzgebungsinstrumente verringert werden: direkte Normen, Rahmengesetzgebung und nicht bindende Instrumente (Stellungnahmen, Empfehlung, offene Koordinierung)?“.
- 22 Vgl. Schlußbericht, CONV424/02; Ponzano, Paolo, WD 16; De Vries, Gijs, WD 28
- 23 Für die fünf Instrumente des Art. 249 EGV vgl. Piris, Jean-Claude, WD 06; Sekretariat des Verfassungskonvents, WD 13. Für abweichende Vorschläge siehe Maij-Weggen, Hanja, WD18; Voggenhuber, Johannes, WD 26.
- 24 Zu den terminologischen Anpassungen siehe Arbeitsgruppensitzung 24.10.2003 - CONV372/02; Sekretariat des Verfassungskonvents, WD 13; Maij-Weggen, Hanja, WD 18.
- 25 Ebd., a.a.O.
- 26 Vgl. Schlußbericht, CONV 424/02; Sekretariat des Verfassungskonvents, WD 13; Muscardini, Cristiana, WD 17; Maij-Weggen, Hanja, WD 18; Roche, Dick, WD 25.
- 27 Vgl. Schlußbericht, CONV 424/02; Sekretariat des Verfassungskonvents, CONV 341/02; Sekretariat des Verfassungskonvents, WD 12; Vanhanen, Matti, WD 24.
- 28 Vgl. Vanhanen, Matti, WD 24.
- 29 Vgl. Sekretariat des Verfassungskonvents, WD 12.
- 30 Vgl. Schlußbericht, CONV, 424/02; De Vries, Gijs, WD 28.
- 31 Vgl. Schlußbericht, CONV 424/02.
- 32 Vgl. Sekretariat des Verfassungskonvents, WD 12.
- 33 Vgl. Sekretariat des Verfassungskonvents CONV 341/02; Sekretariat des Verfassungskonvents, CONV 363/02; Sekretariat des Verfassungskonvents, WD 03.
- 34 Vgl. Schlußbericht, CONV 424/02, De Vigim Inigo und Wuermeling, Joachim, WD 20, Roche, Dick WD 25, De Vries, Grijs WD 28; Ponzano, Paolo WD 29.
- 35 Vgl. Lord Tomlinson, WD 19; Vanhanen, Matti, WD 23; De Vries, Gijs, WD 28; Ponzano, Paolo, WD 29.
- 36 Vgl. De Vigim Inigo und Wuermeling, Joachim, WD 20; Vanhanen, Matti, WD 23.
- 37 Vgl. Lord Tomlinson, WD 19; De Vigim Inigo und Wuermeling, Joachim, WD 20; Vanhanen, Matti, WD 23; Roche, Dick, WD 25; Ponzano, Paolo, WD 29.
- 38 Bei den Normtypen Gesetz, Rahmengesetz, Verordnung und Beschluß wurden die alternativ wählbaren Handlungsformen („Gesetz oder Rahmengesetz“ / „Verordnung oder Beschluß“ jeweils einzeln gezählt.
- 39 Trumpf, Jürgen/ Piris, Jean-Claude: Die Arbeitsweise des Rates in einer erweiterten Union. Bericht der vom Generalsekretär des Rates eingesetzten Arbeitsgruppe, Brüssel, 10. März 1999, Dok. Nr. 2139/99.
- 40 Anlage III der Schlussfolgerungen, SN 300/99.
- 41 Vgl. Beschluss des Rates vom 19. Juli 2002 zur Festlegung seiner Geschäftsordnung, Brüssel, 19.7.2002, Dok. Nr. 10962/02/JUR 278.
- 42 Tatsächlich haben sich die Staats- und Regierungschefs in Sevilla ermächtigt, dem Rat immer dann ein Protokoll über die im Europäischen Rat vertretenen, politischen Positionen zu unterbreiten, wenn „im Hinblick auf die Erweiterung und in Ausnahmefällen ein Tagesordnungspunkt zur Beschlussfassung auf die Tagesordnung der Tagung des Europäischen Rates gesetzt“ worden ist und der Europäische Rat hierüber auch tatsächlich beraten hat. Der Rat soll dann auf dieser Grundlage „die geeigneten Schlußfolgerungen für das weitere Vorgehen gemäß den einschlägigen Vertragsbestimmungen“ ziehen.
- 43 Der für Allgemeine Angelegenheiten zuständige Teil befaßt sich vor allem mit der Vor- und Nachbereitung der Europäischen Räte, allen institutionellen Fragen und politikbereichsübergreifenden Dossiers. Der für die Außenbeziehungen zuständige Teil ist insbesondere für Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Außenhandel, Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe zuständig.
- 44 Die Benelux-Staaten schlugen im Juni 2002 vor, lediglich die Funktionen des Rates als legislatives, politisch-exekutives und deliberatives Organ klarer herauszustellen. Die Regierung Österreichs ging einen vorsichtigen Schritt weiter und plädierte für die Einführung zweier Unterformationen des RAA. Vgl. Belgium: Service de Presse „Affaires étrangères“: Preparation of the European Council of Sevilla: BENELUX Memorandum on the reform of the Council, The Hague, 4 June 2002.
- 45 Vgl. hierzu David Metcalfe: „Leadership in European Union negotiations: The Presidency of the Council“, in: International Negotiation, Nr. 3/1998, S. 413-434, sowie die Studie von Jonas Tallberg: „The Agenda-Shaping Powers of the EU Council Presidency“, in: Journal of European Public Policy, Nr. 1/2003; Vorveröffentlichung auf: <http://www.dse.ruc.dk/tallberg.pdf>.
- 46 Das erste derartige Jahresprogramm für die Tätigkeit des Rates wurde bereits im Dezember 2002 von den Regierungen Griechenlands und Italiens festgelegt.
- 47 Vgl. mit kritischen Anmerkungen, die vor allem die Sicht der Kommission und der kleineren Staaten in den Blick nimmt: Christian Franck: „La question du président de l’Union“, in: Annales d’études européennes de l’Université catholique de Louvain, Brüssel: Bruylant 2002 (im Erscheinen)
- 48 Giscard hat sich darüber hinaus bereits frühzeitig auf die Schaffung eines EU-Präsidentenamtes festgelegt. Vgl. das Interview mit Vif-L’Express, Nr. 2655 vom 31. Mai 2002.
- 49 Vgl. Konvent / Präsidium: Vorentwurf des Verfassungsvertrags, CONV 369/02, Brüssel, 28. Oktober 2002.
- 50 Vgl. zur Position der britischen Regierung zuletzt: Jack Straw: „Reforming Europe: New era, new questions“, Speech by the Foreign Secretary, Jack Straw, at the Hague, 21 February 2002, <http://www.britischebotschaft.de/en/news/items/020221.htm>, „Straw calls for president of Europe“, BBC News, 11 October, 2002, http://news.bbc.co.uk/1/low/uk_politics/2318963.stm, „Britain presses for figurehead EU presidency“, in: The Guardian, 4. Oktober 2002, <http://politics.guardian.co.uk/eu/story/0,9061,804287,00.html>, „EU set to have

-
- elected president“, in: Daily Telegraph, 16 December 2001, Charles Grant: „New leadership for Europe“, in: Katinka Barysch, Steven Everts et.al.: New Designs for Europe, London: Centre for European Reform, October 2002, S. 7-19.
- 51 Vgl. „Blair and Aznar discuss agenda for Seville“, Edited transcript of a press conference given by the Prime Minister, Tony Blair, and Spanish Prime Minister, Jose Maria Aznar, 19 June 2002, http://www.britain-info.org/eu/xq/asp/SarticleType.1/Article_ID.2409/qx/articles_show.htm, vgl. auch: Discours du Président du Conseil européen, José Maria Aznar au St. Antony's College, Oxford, 20. Mail 2002.
- 52 Vgl. die Rede des belgischen Premierministers Guy Verhofstadt vom 18. November 2002 am Europa-Kolleg Brügge: „Montesquieu and the European Union“, sowie „Copenhagen attacks Chirac and Blair EU leadership plan“, in: Financial Times, 2 July 2002, http://www.convention-france.com/2_0406.htm, „Denmark attacks plans for council superpresident“, <http://www.euobserver.com/index.phtml?sid=18&aid=6853>.
- 53 Vgl. hierzu den Beitrag von Willem van de Voorde: „Plädoyer für das Rotationsverfahren in der Ratspräsidentschaft der Europäischen Union“, in: Integration, Nr. 4/2002, S. 318-324.
- 54 Vgl. „Austrians not ready to give up rotating presidency“, www.EUobserver.com, 15.3.2002.
- 55 Vgl. Brigitte Boyce, The Democratic Deficit of the European Community, in: Parliamentary Affairs, Nr. 4/1993, S. 458-477; John Coultrap, From Parliamentarism to Pluralism: Models of Democracy and the European Union's ‚Democratic Deficit‘, in: Journal of Theoretical Politics, Nr. 1/1999, S. 107-135; Karlheinz Neunreither, The Democratic Deficit of the European Union: Towards Closer Cooperation between the European Parliament and the National Parliaments, in: Government and Opposition, Nr. 3/1994, S. 299-314; Pippa Norris, Representation and the Democratic Deficit, in: European Journal of Political Research, Nr. 2/1997, S. 273-282; Asteris Pliakos, L'Union européenne et le Parlement Européen: y a-t-il vraiment un déficit démocratique?, in: Revue du droit public, Nr. 3/1995, S. 749-764; Charles Reich, Qu'est-ce que ... le déficit démocratique?, in: Revue du Marché Commun, Nr. 343/1991, S. 14-18.
- 56 Vgl. zur Amsterdamer Regierungskonferenz: Europäisches Parlament: Task Force „Regierungskonferenz 1996/1997“: Weißbuch zur Regierungskonferenz, Bände I bis III, Luxemburg 1996; Griller, Stefan: Regierungskonferenz 1996: Ausgangspositionen, Working paper Nr. 20 des Forschungsinstituts für Europafragen, Wien 1996; Jopp, Mathias/Schmuck, Otto (Hrsg.): Ebenda., 1996; Piepenschneider, Melanie: Regierungskonferenz 1996, Synopse der Reformvorschläge zur Europäischen Union, 2. Auflage, Sankt Augustin 1996. Zur Regierungskonferenz von Nizza vgl. die Beiträge von Helen Wallace, Andreas Maurer, Jörg Monar, Elfriede Regelsberger und Wolfgang Wessels in Jopp, Mathias/Lippert, Barbara/Schneider, Heinrich (Hrsg.): Das Vertragswerk von Nizza und die Zukunft der Europäischen Union, Bonn 2001; Wiedmann, Thomas: „Der Vertrag von Nizza: Genesis einer Reform“, in: Europarecht, Nr. 2/2001, S. 185-215; Hatje, Armin: „Die institutionelle Reform der Europäischen Union: der Vertrag von Nizza auf dem Prüfstand“, in: Europarecht, Nr. 2/2001, S. 143-184; Epinay, Astrid/Abt, Marianne/Mosters, Robert: „Der Vertrag von Nizza“, in: Deutsches Verwaltungsblatt, Nr. 12/2001, S. 941-952; Louis, Jean-Victor: „Le Traité de Nice“, in: Journal des tribunaux. Droit européen, Nr. 76/2001, S. 25-34; und Dehousse, Franklin: „The Treaty of Nice: a watershed in the history of European integration“, in: Studia diplomatica, Nr. 6/2000, S. 19-42.
- 57 Einen guten Überblick zur französischen ‚Tradition‘ der Vorschläge zur Aufwertung der nationalen Parlamente liefert der Hoeffel-Bericht des französischen Senats: Daniel Hoeffel, Rapport d'information No. 381 sur une deuxième chambre européenne, Paris, 13.6.2001.
- 58 Vgl. Joseph H. H. Weiler, Europäisches Parlament, europäische Integration, Demokratie und Legitimität, in: Otto Schmuck/Wolfgang Wessels (Hg.), Das Europäische Parlament im dynamischen Integrationsprozeß: Auf der Suche nach einem zeitgemäßen Leitbild, Bonn 1989, S. 73-94.
- 59 Ernst-Wolfgang Böckenförde, Die Nation. Jenseits von Herkunft, Muttersprache und Religion: Über ein Phänomen, das selbst die Merkmale bestimmt, die es bestimmen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 30.9.1995, S. 15.
- 60 Vgl. Rainer M. Lepsius, Nationalstaat oder Nationalitätenstaat als Modell für die Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaft, in: Rudolf Wildenmann (Hg.), Staatswerdung Europas? Optionen für eine Europäische Union, Baden-Baden 1991, S. 40; Frank Schimmelfennig, Legitimate Rule in the European Union. The Academic Debate, Tübingen 1996 (Tübinger Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Friedensforschung, Nr. 27), S. 11.
- 61 Vgl. Europäischer Konvent, Vorschläge des Präsidiums für die Artikel 1 bis 16, Dokument Nr. CONV 528/03.
- 62 Vgl. Europäischer Konvent, Entwurf (Protokoll) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, Dokument Nr. CONV 579/03.
- 63 Vgl. Europäischer Konvent, Schlußbericht der Arbeitsgruppe 1: Subsidiarität, Dokument Nr. CONV 286/02.