

Der Konvent und die europäische Verfassung

DANIEL GÖLER / MATHIAS JOPP

Seit Beginn des europäischen Einigungsprozesses wurde zwar immer wieder die Frage nach der Finalität des Integrationsprozesses gestellt, die konkrete Europapolitik zeichnete sich allerdings lange Zeit durch ein erstaunliches Schweigen zu diesem Thema aus. Dies lag vor allem daran, dass man „den schrittweisen Prozess des Auf- und Ausbaus des gemeinsamen Unterfangens nicht durch [...] Auseinandersetzungen zwischen unterschiedlichen und teilweise konträren Visionen und Konzepten ‚unnötigerweise‘ [...] erschweren, wenn nicht [...] verhindern“¹ wollte und sich deshalb – der so genannten Methode Monnet² folgend – darauf konzentrierte, die Integration pragmatisch in konkreten Einzelbereichen und Einzelprojekten voranzutreiben. Nachdem der weltpolitische Umbruch Ende der achtziger Jahre aber die Option bot, dem bisherigen westeuropäischen Integrationsverbund eine gesamteuropäische Perspektive zu geben, wurde dieses Fehlen einer integrationspolitischen Blaupause zunehmend als Manko empfunden.

Die Aussicht auf den Beitritt zahlreicher mittel- und osteuropäischer Staaten ließ jedoch nicht nur das Problem der Finalität in einem neuen Licht erscheinen, sondern stellte auch neue Anforderungen an die bestehenden Strukturen der Union. Denn weil das ursprünglich für sechs Staaten konzipierte Institutionengefüge schon in der EU der Zwölf (und ab 1995 der Fünfzehn) an seine Grenzen stieß, schien eine grundlegende Reform vor einer umfassenden Erweiterung unumgänglich.³ Dies rückte die Frage in den Vordergrund, ob man die Europäische Union nicht einer „Generalüberholung“ unterziehen müsse, anstatt sich wie bisher nur auf konkrete Einzelreformen zu konzentrieren. Gleichsam als Katalysator⁴ für diese Debatte wirkte die Humboldt-Rede von Bundesaußenminister Fischer im Mai 2000,⁵ die den Blick über die damals laufende Regierungskonferenz hinaus auf die Finalität und zukünftige Verfasstheit Europas lenkte.⁶ Insbesondere die Forderung nach einer Europäischen Verfassung und nach der Umgestaltung der EU zu einer – wie auch immer gearteten – föderativen Ordnung kann hierbei als Beginn einer neuen Reform- und Verfassungsdebatte gesehen werden,⁷ die dann mit der in Nizza verabschiedeten Erklärung zur Zukunft der Europäischen Union sowie der Erklärung von Laeken offiziell auf die integrationspolitische Agenda gesetzt wurde.⁸

Der Konvent als innovatives Verfahren der Vertragsrevision

Weil die mit der Erklärung zur Zukunft der Union aufgeworfenen Fragen von sehr grundsätzlicher Bedeutung waren, wurden schon kurz nach der Unterzeichnung des

Vertrags von Nizza Stimmen laut, die nächste Vertragsrevision nicht allein einer Regierungskonferenz zu überlassen, sondern vorab einen Konvent einzuberufen.⁹ Da zudem das magere Ergebnis von Nizza die Probleme der bisherigen Methode der Regierungskonferenz offenkundig werden ließ,¹⁰ während gleichzeitig der Grundrechtekonvent mit der Erarbeitung einer Grundrechtecharta im Jahre 2000 ein für alle überraschend positives Ergebnis hervorgebracht hatte, erschien der Konvent vielen als ideale Methode zur Bewältigung der anstehenden Reformaufgaben.¹¹ Mit dem vom Europäischen Rat in Laeken beschlossenen „Konvent zur Zukunft Europas“ wurde dann erstmals in der Geschichte der europäischen Integration eine umfassende Vertragsreform in einem transparenten Prozess vorbereitet, an dem 105 Vertreter von Regierungen, nationalen Parlamenten und europäischen Institutionen beteiligt waren.¹² Ferner unterschied sich der Konvent von allen vorangegangenen Vertragsrevisionen dadurch, dass die 13 Kandidatenländer „in gleicher Weise wie die derzeitigen Mitgliedstaaten vertreten“¹³ waren, d.h. sie entsandten je einen Regierungsvertreter und zwei Mitglieder ihres nationalen Parlaments.

Während sich bei der Zusammensetzung des Konvents von Anfang an ein großer Konsens abzeichnete, gab es bei der Benennung des Konventspräsidiums relativ heftige Auseinandersetzungen, da dieses durch die Bestimmung der Tagesordnung, die Vorlage von Textentwürfen sowie die Berücksichtigung von Änderungsanträgen bis hin zur Feststellung, wann ein Konsens erreicht ist, eine Schlüsselstellung einnahm. Dass sich der Europäische Rat schon vor Beginn der Konventsberatungen auf Valéry Giscard d'Estaing als Vorsitzenden festlegte (sowie auf Giuliano Amato und Jean Luc Dehaene als seine Stellvertreter),¹⁴ kann insofern als problematisch angesehen werden, als ein von den Staats- und Regierungschefs „von außen“ ernannter Konventsvorsitzender ein „Einfallstor“ für eine externe Beeinflussung der Konventsarbeit sein konnte. Umgekehrt bot dieses Vorgehen aber auch die Option einer besseren Akzeptanz der unter seiner Regie zustande gekommenen Ergebnisse durch die anschließende Regierungskonferenz.

Die unterschiedlichen Arbeitsphasen des Konvents

Die Beratungen des Konvents gliederten sich nach der von Konventspräsident Giscard eingeführten Unterteilung in die „Phase d'Écoute“, die „Phase d'Étude“ und die „Phase de Réflexion“.¹⁵ Die *erste Phase* diente hierbei vor allem dazu, sich in einem offenen Diskurs Klarheit über die verschiedenen Vorstellungen zu verschaffen, wie die vom Europäischen Rat in Laeken vorgegebenen Reformziele im Hinblick auf die Verbesserung der Handlungsfähigkeit der Union, ihre Demokratisierung sowie die Vereinfachung ihres Instrumentariums und die Erhöhung der Transparenz von Unionsentscheidungen erreicht werden sollten.¹⁶ Darüber hinaus gelang es aber auch, das gegenseitige Verständnis für die unterschiedlichen integrationspolitischen Leitbilder und Grundvorstellungen zu erhöhen.¹⁷ Auf dieser Grundlage konnte sich so etwas wie ein Corps- oder Konventsgeist entwickeln,¹⁸ der dazu führte, dass viele Mitglieder den Erfolg des Gesamtprojektes über die unbedingte Durchsetzung der jeweils eigenen Präferenzen stellten. Nicht zuletzt

deshalb wurde die anfangs als zu langatmig kritisierte Anhörungsphase im Nachhinein von den meisten Konventsmitgliedern als berechtigt anerkannt.

Die *zweite Phase* der Konventsarbeit, die Phase d'Étude, konzentrierte sich auf die wesentlichen Reformthemen, zu denen in drei Wellen 11 Arbeitsgruppen tagten.¹⁹ Bis auf wenige Ausnahmen können die Ergebnisse der Arbeitsgruppen als positiv bewertet werden, wobei hier teilweise recht innovative Lösungskonzepte erarbeitet wurden, die ihren Niederschlag auch in dem endgültigen Verfassungsentwurf fanden. Charakteristisch für die Arbeitsgruppen war hierbei der eher diskursiv-argumentative Verhandlungsstil, der nicht zuletzt durch die intimere Atmosphäre und die überschaubarere Teilnehmerzahl begünstigt wurde. Besonders deutlich zeigte sich dieser in den Arbeitsgruppen „Subsidiarität“ und „Einzelstaatliche Parlamente“, wo ausgehend von allgemein anerkannten Grundprinzipien („stärkere Einbindung der nationalen Parlamente“ und „keine Verkomplizierung des Institutionengefüges“) ein so genanntes Frühwarnsystem für die Subsidiaritätskontrolle erarbeitet wurde, das erheblich von den ursprünglichen Vorstellungen vieler Konventsmitglieder (Einrichtung einer dritten Kammer, Beteiligung von nationalen Parlamentariern im Rat, Schaffung eines Subsidiaritätsausschusses) abwich und auch im Verfassungsentwurf insbesondere in Form von zwei Protokollen seinen Niederschlag fand.²⁰

Parallel zu den Arbeitsgruppen wurden in der zweiten Phase aber auch schon erste Verfassungsentwürfe vorgelegt, wobei der bedeutendste hier das vom Konventspräsidium am 28. Oktober 2002 vorgelegte „Skeleton“²¹ war, das die Grundzüge der Struktur der zukünftigen Verfassung vorgab. Durch das Offenlassen von Optionen und Verweise auf die entsprechenden Abschlussberichte der Arbeitsgruppen konnte das Skeleton als Grundlage für die weiteren Beratungen herangezogen werden, was sich besonders in der *dritten Phase* als hilfreich erwies, in der das Präsidium in Anlehnung an das Skeleton in verschiedenen Etappen konkrete Artikelvorschläge unterbreitete, die dann im Plenum diskutiert wurden und zu denen die Konventsmitglieder Änderungsvorschläge einreichen konnten. Das Problem, in welcher Form die Vielzahl der Änderungswünsche in das Endergebnis einfließen sollte, wurde dahingehend gelöst, dass das Präsidium die einzelnen Artikel im Lichte der jeweiligen Änderungsanträge sowie der Plenardebatten überarbeitete und so bis zum 24. Mai 2003 eine Gesamtversion des ersten Teils der Verfassung vorlegte.

Der Konvent zwischen Deliberation und Bargaining

Neben diesen drei inhaltlichen Phasen lassen sich aber auch beim Verhandlungsmodus deutliche Unterschiede feststellen.²² Dies ist deshalb von besonderer Bedeutung, weil die potentielle Ersetzung intergouvernementaler Bargaining-Prozesse durch deliberative Entscheidungsformen vielfach als Hauptvorteil der Konventsmethode angesehen wird.²³ Für einen deliberativen Verhandlungsstil des Konvents sprach schon allein seine Zusammensetzung. Denn anders als die letzten Regierungskonferenzen bestand der Konvent nicht allein aus Repräsentanten der natio-

nationalen Regierungen, sondern auch aus nationalen Abgeordneten, Europaabgeordneten und Kommissionsmitgliedern. Zudem vereinigte jedes Konventsmitglied mit seiner nationalen und parteipolitischen Identität sowie der Zugehörigkeit zu der ihn entsendenden Institution gleichsam verschiedene Identitäten in sich. Solche „multiplen Identitäten“²⁴ lassen aber kaum festgefügte und eindeutige Präferenzen entstehen, was im Zusammenspiel mit dem genannten Corps- oder Konventsgeist dazu führte, dass viele Mitglieder bereit waren, ihre ursprünglichen Vorstellungen im Lichte der vorgebrachten Argumente zu überdenken und auch zu ändern.

Diesem Interaktionsstil stand allerdings ein verstärktes Platzgreifen von intergouvernementalem Bargaining gegen Ende der Konventsarbeit gegenüber. Hauptansatzpunkt hierfür war, dass die Regierungsvertreter durch die Verknüpfung des Konvents mit der anschließenden Regierungskonferenz über ein implizites Vetorecht verfügten, womit die Konventsarbeit potentiell „im Schatten“ der nachfolgenden Regierungskonferenz stand. Dies machte sich allerdings bis Herbst 2002 kaum bemerkbar, da das Konventspräsidium die strittigen und für die nationalen Regierungen besonders bedeutsamen institutionellen Reformfragen erst einmal aus den Konventsberatungen ausklammerte.²⁵ Beginnend mit der zunehmenden Beeinflussung der Konventsarbeit durch die zunächst noch außerhalb des Konvents geführte Auseinandersetzung über die institutionelle Reform sowie dann endgültig mit der Aufnahme der Institutionenendebatte im Konvent ab Januar 2003 wurde dieser Schatten der Regierungskonferenz aber immer länger, wobei die nationalen Regierungen bzw. ihre Vertreter im Konvent in wachsendem Maße eine Schlüsselstellung einnahmen und sich zu den zentralen Akteuren entwickelten. Verstärkt wurde dies noch durch den im Herbst 2002 erfolgten Eintritt mehrerer Außenminister in den Konvent (die sich ihrem Amtsverständnis nach per se eher als Sachwalter ihrer nationalen Interessen verstehen) sowie durch das Einbringen zahlreicher außerhalb des Konvents erarbeiteter bi- und multilateraler Regierungsinitiativen, womit der Konvent in seiner Schlussphase immer mehr mit Elementen von Interaktionsmustern, wie sie traditionelle Regierungskonferenzen aufweisen, durchsetzt wurde.

Die Lösung der institutionellen Fragen

Gerade um die lange im Konvent gar nicht in Angriff genommenen institutionellen Fragen wurde bis zuletzt heftig gerungen, wobei es insbesondere zwischen Integrationisten und Intergouvernementalisten sowie Vertretern aus größeren und kleineren Mitgliedstaaten zu heftigen Kontroversen kam. Die zentralen Problemfelder konzentrierten sich hierbei auf die Größe und Struktur der Kommission, die Wahl des Kommissionspräsidenten, die Reform des Entscheidungssystems und die Abschaffung des Rotationsprinzips beim Vorsitz im Europäischen Rat und in den Fachministerräten. Neben Partikularinteressen ging es im Kern um die Handlungsfähigkeit einer Union mit 25 und mehr Mitgliedstaaten.

Die Probleme bei halbjährlich wechselnden Ratspräsidentenschaften, die sich bei wachsender Zahl an Mitgliedstaaten hinsichtlich Kontinuität und Qualität des

Managements von Unionsangelegenheiten noch verstärken würden, waren schon seit langem immer wieder thematisiert worden. Sehr früh schon in der ersten Phase des Konvents hatten deshalb José Maria Aznar, Tony Blair und Jacques Chirac die Wahl eines hauptamtlichen Präsidenten des Europäischen Rates vorgeschlagen – auch um die Rolle der Mitgliedstaaten im Integrationsprozess zu stärken.²⁶ Von deutscher Seite waren hingegen die Wahl des Kommissionspräsidenten durch das Europäische Parlament und die Gleichstellung des Europäischen Parlaments im Gesetzgebungsverfahren gefordert worden, um die supranationalen Institutionen Kommission und Parlament aufzuwerten. Auch ging es darum, eine direktere legitimatorische Verbindung zwischen den Wahlen zum Europäischen Parlament und der Bestimmung der Leitung der „europäischen Exekutive“ herzustellen.

Anfang 2003 einigten sich Bundeskanzler Schröder und Staatspräsident Chirac auf einen Kompromissvorschlag, der sich schließlich auch weitestgehend im Konvent durchsetzte.²⁷ Dies geschah, obwohl die kleineren Mitgliedstaaten am Rotationsprinzip festhalten wollten und massive Bedenken hegten, dass der Präsident des Europäischen Rates nur aus einem der großen Mitgliedstaaten kommen könnte. Der Verfassungsentwurf sieht jedenfalls dem deutsch-französischen Ansatz folgend die Wahl des Kommissionspräsidenten durch das Europäische Parlament auf Vorschlag des Europäischen Rates (der im Lichte des Ergebnisses der Europawahlen erfolgen muss) vor, und andererseits die Wahl eines hauptamtlichen Europäischen Ratspräsidenten mit qualifizierter Mehrheit durch die Staats- und Regierungschefs. Da nur Inhaber eines nationalen Amtes von der Kandidatur zum Präsidenten des Europäischen Rates ausgeschlossen sind, nicht aber europäische Funktionsträger,²⁸ wurde entsprechend deutschen und in diesem Punkt auch belgischen Vorstellungen die Tür einen Spalt offen gelassen, um eines Tages vielleicht das Amt des Kommissionspräsidenten und des Europäischen Ratspräsidenten in Personalunion besetzen zu können.

Hinsichtlich der Vorsitzfrage in den Ratsformationen hatten sich die kleineren Mitgliedstaaten mit der Aufrechterhaltung der Rotation behaupten können, wobei die Amtszeit nunmehr mindestens ein Jahr betragen soll. Die Ausnahme bildet der Vorsitz im Außenministerrat, der vom auf 5 Jahre vom Europäischen Rat mit Zustimmung des Kommissionspräsidenten ernannten europäischen Außenminister wahrgenommen werden soll. Die Einrichtung des Amtes eines Außenministers war im Januar 2003 von Deutschland und Frankreich gemeinsam in den Konvent eingebracht worden und hatte sich mit Blick auf eine effizientere und „sichtbarere“ GASP sehr rasch einer breiten Unterstützung erfreut.²⁹ Der europäische Außenminister soll über ein Initiativrecht und einen diplomatischen Dienst verfügen, für den er auf die Generaldirektion Außenbeziehungen der Kommission und entsprechende Einheiten des Generalsekretariats des Rates sowie Beamte der Mitgliedstaaten und die weltweiten Kommissionsdelegationen, die in EU-Delegationen umgebaut werden, zurückgreifen kann. Inwieweit daraus entsprechend der Vorstellung der Bundesregierung ein europäisches Außenministerium und damit eine neue Institution in Brüssel wird, lässt der Verfassungsentwurf offen. Die Klärung dieser nicht einfachen Frage bleibt der Regierungskonferenz oder späteren Rege-

lungen von Rat und Kommission unbeschadet der Rechte des Europäischen Parlaments vorbehalten.³⁰

Hinsichtlich der Struktur und Zusammensetzung der Kommission wurde ein Kompromiss dahingehend erzielt, dass es künftig neben Präsident und Außenminister (als Vizekommissar) 13 Europäische Kommissare mit Stimmrecht und eine weitere Zahl an Kommissaren mit beratender Stimme geben soll. Dieser von den kleineren Mitgliedstaaten zähneknirschend akzeptierte Kompromiss kam aufgrund der Beharrlichkeit des Konventspräsidenten und des Drucks der großen Mitgliedstaaten zustande. Die neue Regelung für die Kommission greift aber erst ab 2009 (bis dahin gelten die Regelungen des Vertrags von Nizza), um in einigen der alten und vor allem der künftig neuen Mitgliedstaaten wegen des drohenden Verlusts eines echten Kommissars die Ratifizierung des Verfassungsentwurfs bzw. den Ausgang von dafür durchzuführenden Referenden nicht zu gefährden. Auch hinsichtlich des Entscheidungssystems bleiben die jetzigen Vorschriften des Nizza-Vertrags zur Bestimmung der qualifizierten Mehrheit bis 2009 in Kraft. Erst dann soll wegen massiver Widerstände von spanischer und polnischer Seite – auch für Frankreich war der Schritt nicht einfach – die doppelte Mehrheit (einfache Mehrheit der Staaten und 60% der EU-Bevölkerung) das gegenwärtige System ersetzen. Da das jetzige Gewichtungssystem mittlere und kleinere EU-Staaten überproportional berücksichtigt, das neue aber die deutsche Stellung aufgrund der hohen Bevölkerungszahl stärkt, ist nicht auszuschließen, dass hier Versuche des Nachverhandelns in der Regierungskonferenz unternommen werden. Ähnliches könnte auch in anderen Bereichen angestrebt werden.

Der Verfassungsentwurf im Überblick

Trotz dieser Unwägbarkeiten im Hinblick auf die Regierungskonferenz ist aufgrund der Zusammensetzung des Konvents mit namhaften Vertretern der Regierungen und nationalen Parlamente eine Öffnung der „Büchse der Pandora“ nicht zu erwarten. Die historische Leistung des Konvents bedarf deshalb einer eindeutigen Würdigung. Der Konvent erarbeitete den Entwurf eines internationalen Vertrages über eine europäische Verfassung, bestehend aus insgesamt 365 Artikeln, fünf Protokollen und drei Erklärungen. Sehr früh schon zu Beginn der Arbeiten des Konvents hat sich erstaunlicherweise die Verwendung des Begriffs Verfassung durchgesetzt, trotz zunächst heftiger Opposition dagegen, insbesondere von britischer Seite. Der Verfassungsvertrag fasst die bisherigen Verträge zusammen und gliedert sich in vier Teile, wobei es dem Konvent gelang, Teil I über die Grundlagen der Union in dieser Form neu zu formulieren und als Teil II die Grundrechtecharta mit individuell einklagbarem Grundrechtsschutz vor den Hoheitsakten der europäischen Institutionen vollständig zu übernehmen. Teil III des Verfassungsvertrages enthält die Regelungen zu den Politikbereichen, wobei die alte Pfeilerstruktur teilweise überwunden wurde. Teil IV beinhaltet die allgemeinen Schlussbestimmungen und vor allem die Regeln zur Annahme und zur Änderung der Verfassung, wobei durch den jeweils gültigen Einstimmigkeitsmodus der Charakter der Verfassung als völker-

rechtlicher Vertrag unterstrichen wird. In diesem Schlussteil wird auch der Konvent in Kombination mit einer Regierungskonferenz als grundlegendes Verfahren für künftige Verfassungsänderungen festgelegt. Die Ausnahme bildet eine so genannte kleine Regierungskonferenz, die ohne einen Konvent zum Vorläufer zu haben vom Europäischen Rat nur nach Zustimmung des Europäischen Parlaments einberufen werden kann. Eine zusätzliche Flexibilität wurde übrigens im ersten Teil des Verfassungsvertrags eingebaut, indem nach Art. I-17 in Analogie zum alten Art. 308 EGV der Rat ermächtigt ist, durch einstimmigen Beschluss aufgrund eines Vorschlags der Kommission und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments Lücken im Vertragswerk zu überbrücken, wenn ein Tätigwerden der EU zur Erfüllung der Ziele des Verfassungsvertrags erforderlich erscheint.

Der Verfassungsvertrag³¹ betont den „sui generis“-Charakter der Union, indem die EU Rechtspersönlichkeit erhält und als Staaten- und Bürgerunion über eine doppelte Quelle der Legitimation verfügt. Konsequenterweise wurde auch das Europäische Parlament (als Bürgerkammer) dem Rat (als Staatenkammer) im Gesetzgebungsprozess gleichgestellt und das Mitentscheidungsverfahren mit qualifizierter Mehrheitsabstimmung im Rat als Standardverfahren für Europäische Gesetze und Rahmengesetze eingeführt (I-33 und III-302). Selbst im Haushaltsverfahren wurde die alte Trennung zwischen obligatorischen und nichtobligatorischen Ausgaben abgeschafft, und das letzte Wort über den Haushalt liegt nicht mehr beim Rat. Dies alles lässt sich mit Blick auf die Stellung des Parlaments im Institutionengefüge der EU als „Quantensprung“ bezeichnen.

Erstmalig wurde der Europäische Rat als Organ definiert, das allerdings „nicht gesetzgeberisch tätig“ wird (I-20.1). Die Rechtsakte wurden systematisiert und vereinfacht (Europäische Gesetze und Rahmengesetze, Europäische Verordnungen und Beschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen). Auch wurden die Kompetenzen der Union einfacher geordnet (I-9-16). Der Verfassungsvertrag unterscheidet „ausschließliche“, „geteilte“, und „ergänzende“ Zuständigkeiten; zu den ausschließlichen gehören die Wettbewerbsregeln auf dem Binnenmarkt, die Währungspolitik, die Handelspolitik, die Zollunion, die Erhaltung der Meeresschätze und internationale Abkommen; zu den geteilten gehören Bereiche wie Binnenmarkt, Innen- und Justizpolitik, Landwirtschaft und Fischerei, Verkehr, Energie, Sozialpolitik, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt, Umwelt- und Verbraucherschutz. Die ergänzenden Zuständigkeiten beziehen sich u.a. auf Bildung, Jugend und Sport, Kultur und Zivilschutz. Quer zu diesen Bereichen liegen die Koordinierung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik sowie die Zuständigkeiten in der Außen- und Sicherheitspolitik. Hier war es den Konventsmitgliedern offensichtlich auf eine Sonderstellung angekommen, obwohl ergänzende wie geteilte Zuständigkeiten berührt werden. Für jene Mitgliedstaaten, denen Brüssel über die Zeit zu viele Kompetenzen anhäuft, wurde mit Artikel I-59 erstmals eine Austrittsoption eröffnet. Inwieweit eine solche Klausel zur Entlastung der Union bei Dauerkonflikten mit bestimmten Mitgliedstaaten führt oder vielmehr zum Aufbau von Drohpotential in der Brüsseler Arena ausgenutzt wird, bleibt abzuwarten.

Bei den Sachbereichen wurden vor allem in der Innen- und Justizpolitik sowie in der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik Veränderungen durch den Konvent vorgeschlagen. Die Innen- und Justizpolitik soll vollständig in die Gemeinschaftsverfahren überführt werden, wobei allerdings in einigen Bereichen weiterhin mit Einstimmigkeit entschieden wird und die Zugangsregelung für Drittstaatenangehörige zum jeweiligen nationalen Arbeitsmarkt auf Drängen der Bundesregierung in nationaler Zuständigkeit verbleibt (III-168). Die GASP zeichnet sich weiterhin als besonderer Politikbereich aus. Es gelang hier nicht, den Durchbruch zur Generalisierung von Mehrheitsentscheidungen zu erzielen wie es von Deutschland und Frankreich gefordert worden war, so dass es im Wesentlichen bei den Verfahren des Art. 23 des Nizza-Vertrags mit Einstimmigkeit und gegebenenfalls konstruktiver Enthaltung blieb (III-201). Zwar kann nunmehr der Rat als Ausnahme von der Regel mit qualifizierter Mehrheit über einen Vorschlag des Europäischen Außenministers entscheiden, aber nur, wenn dieser aufgrund eines einstimmigen Ersuchens des Europäischen Rates initiativ wird. Zu sehr haben die Erfahrungen während des Irak-Krieges alte Fronten unter den EU-Mitgliedstaaten verhärtet. Immerhin ist eine gewisse Dynamik in der GASP vorstellbar, weil der EU-Außenminister selbst über ein Initiativrecht verfügt, das er alleine oder mit „Unterstützung der Kommission“ ausübt. Da er zugleich Vorsitzender des Außenministerrates ist, könnte er hierbei eine „Antreiberrolle“ für die GASP spielen. Auch könnten durch die Erleichterung der verstärkten Zusammenarbeit in der GASP und ihre Ausdehnung auf die ESVP Fortschritte in Richtung einer größeren Flexibilität in der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik erzielt werden.³² Zudem gibt es nunmehr besondere Formen einer vorab definierten flexiblen Zusammenarbeit in der Verteidigungspolitik. Der Rat kann eine Gruppe von Mitgliedstaaten mit der Durchführung ziviler oder militärischer Operationen beauftragen; einige Staaten können in der Rüstungs- und Militärkooperation eine „strukturierte Zusammenarbeit“ eingehen oder auf eine „engere Zusammenarbeit“ im Bereich der gegenseitigen Verteidigung hinarbeiten (I-40.5-7; III-211,213,214).

Generell wurde das Verfahren der verstärkten Zusammenarbeit für alle Politikbereiche etwas erleichtert, wobei die Ermächtigung vom Rat mit qualifizierter Mehrheit erteilt wird und das Quorum der teilnehmenden Staaten bei mindestens einem Drittel aller Mitgliedstaaten liegen muss (I-43, III-325 in Verbindung mit I-22.2). Dadurch werden nicht nur Gruppenbildungs- und Avantgardeprozesse unter bestimmten Voraussetzungen ermöglicht; die Konsensbildungsbereitschaft bestimmter zögerlicher Mitgliedstaaten könnte erhöht werden, wenn zumindest als letzte Möglichkeit („last resort“) der Rückgriff auf das Instrument der verstärkten Zusammenarbeit besteht.

Die Handlungsfähigkeit der Union konnte auch durch die Ausdehnung von Mehrheitsentscheidungen auf weitere 37 Gesetzgebungsbereiche leicht gesteigert werden. Die Passarelle-Klausel in Art. I-24.4 ermöglicht es zudem, dass der Europäische Rat einstimmig einen Beschluss fasst, wonach bestimmte Einstimmigkeitsbereiche in die qualifizierte Mehrheit überführt werden können – allerdings erst vier Monate nach Übermittlung der entsprechenden Initiative an die nationalen

Parlamente. Insgesamt verblieben immerhin 32 wesentliche Bereiche weiterhin in der Einstimmigkeit. Das betrifft außer der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) vor allem Steuern, Nichtdiskriminierung, Festlegung der Rotation in den einzelnen Ratsformationen, geistiges Eigentum und Dienstleistungen sowie Kultur und audiovisuelle Medien in der Handelspolitik (auf Drängen Frankreichs) oder das Familienrecht und spezifische Aspekte bei Strafverfahren in der Innen- und Justizpolitik. Hier hat sich das Präsidium ganz offensichtlich zu großen Teilen gegen die mehrheitliche Auffassung im Konvent durchgesetzt, um aus strategischen Gründen an diesen Punkten keine Anlässe zum Aufschüren des Gesamtpakets in der Regierungskonferenz zu geben. Die „Schere im Kopf“ des Konventspräsidiums hat deshalb an einigen Stellen die Ecken und Kanten des Verfassungsentwurfs bereits so gestutzt, dass sich hoffentlich jeder Mitgliedstaat genau überlegen wird, ob er für die Öffnung des Gesamtpakets tatsächlich verantwortlich sein möchte.

Bewertung und Ausblick

Erst wenn der Verfassungsvertrag voraussichtlich ab 2006 nach der Ratifizierung in allen Mitgliedstaaten mit Leben erfüllt wird, wird sich herausstellen, wie sich etwa der Europäische Ratspräsident und der Kommissionspräsident, der ja durch seine Wahl und durch seine interne Richtlinien- und Organisationskompetenz sowie seine Mitsprache bei der Auswahl der Kommissare gestärkt wurde, zueinander verhalten und ob Rivalität oder Kooperation zwischen ihnen dominieren. Alle bisherigen Erfahrungen sprechen eher für ein kooperatives Verhältnis, denn im Beziehungs- und Machtgeflecht zwischen Kommission, Rat und Europäischem Parlament sind einseitige Gewinnverteilungen kaum zu erwarten. Es ist deshalb auch schwierig zu sagen, ob der Verfassungsentwurf eine Intergouvernementalisierung oder die weitere Vergemeinschaftung der Europäischen Union fördert. Die bedeutende Aufwertung des Europäischen Parlaments, die Stärkung der Kommission und insbesondere ihres Präsidenten sowie die vollständige Überführung der Innen- und Justizpolitik in den Gemeinschaftsbereich – all das könnte als Durchbruch zu mehr Vergemeinschaftung angesehen werden. Die Schaffung des Amtes eines Europäischen Ratspräsidenten und eines Europäischen Außenministers, die beide bestimmte Funktionen im besonders verfassten Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik haben, könnte als Stärkung des Intergouvernementalismus verstanden werden. Brüchig wird diese Sichtweise allein schon mit Blick auf den Außenminister, der ja zugleich auch Vizepräsident der Europäischen Kommission ist. Zusätzlich ist zu berücksichtigen, dass das im Verfassungsentwurf vorgesehene Element einer deutlicheren Personalisierung der Europapolitik und der damit verbundenen Zentrierung von politischer Verantwortlichkeit auf Brüssel die Trennschärfe zwischen „intergouvernemental“ und „gemeinschaftlich“ in der alltäglichen Praxis verwischen wird. Statt dessen lässt sich eher die weitere Verschränkung von Zuständigkeiten im Mehrebenensystem der EU und die Fusion von einzelstaatlichen und europäischen Handlungsinstrumenten erwarten.³³

Obwohl die Verfassung im Vergleich zu den bestehenden Verträgen eine erhebliche Verbesserung im Hinblick auf Transparenz und Lesbarkeit einzelner Bestimmungen darstellt und die Europäische Union durch „Präsident“ (des Europäischen Rates), „Regierungschef“ (Kommissionspräsident) und „Außenminister“ sowie durch Flagge, Hymne und „Europafeiertag“ (IV-1) ein staatsähnliches Erscheinungsbild erhält, bleibt sie eine komplexe und vielfach nicht einfach zu verstehende Polity. Das zeigen schon jetzt die neuen Funktionen und Verfahrensvarianten wie auch der verschachtelte Aufbau des Verfassungsvertrags. Die Personalisierung der europäischen Politik wird der Union ihre Komplexität nicht nehmen, aber zu einem neuen Verhältnis der Union zur europäischen Öffentlichkeit führen, was zur schonungsloseren Offenlegung von Schwächen des Systems, aber auch zu rascheren Lernprozessen für seine Verbesserung führen kann. Der Konvent hat jedenfalls eine einmalige historische Leistung vollbracht, denn es ist den Vertretern von achtundzwanzig Staaten mit jahrhundertelanger kriegerischer Geschichte und nach einer historischen Phase, die einige von ihnen über ein halbes Jahrhundert von den anderen abgetrennt hatte, gelungen, einen gemeinsamen Vertragsentwurf über eine Europäische Verfassung vorzulegen, der schon heute als auf einer Stufe mit den Verträgen von Rom stehend angesehen wird. Alleine dies verdient es, von den Teilnehmern der Regierungskonferenz anerkannt zu werden, so dass die Leistung des Konvents nicht verwässert wird.

Anmerkungen

Dieser Beitrag entstand im Rahmen des Forschungsprojekts „Welche Verfassung braucht Europa?“, das vom Institut für Europäische Politik gemeinsam mit der ASKO EUROPA-STIFUNG durchgeführt wird.

- 1 Wessels, Wolfgang: Der Konvent. Modelle für eine innovative Integrationsmethode, in: *integration*, 25 (2002) Nr. 2, S. 83.
- 2 Vgl. Wessels, Wolfgang: Jean Monnet. Mensch und Methode. Überschätzt und überholt? Reihe Politikwissenschaft des IHS, Bd. 74, 2001, S. 7-10.
- 3 Vgl. Misch, Axel: Zwischen Erweiterung und Vertiefung. Die EG als politischer Kern Europas, in: *Politische Bildung*, 26 (1993) Nr. 3, S. 19-36.
- 4 Vgl. Neuss, Beate: Die Krise als Durchbruch. Die EU zwischen Vertragsreform und Verfassungsentwurf, in: *Internationale Politik*, 57 (2002) Nr. 1, S. 9.
- 5 Vgl. Fischer, Joschka: Vom Staatenverbund zur Föderation. Gedanken über die Finalität der europäischen Integration, in: Loth, Wilfried: Entwürfe einer europäischen Verfassung. Eine historische Bilanz, Berlin 2002, S. 241-252.
- 6 Vgl. Jopp, Mathias/Lippert, Barbara/Schneider, Heinrich (Hrsg.): Das Vertragswerk von Nizza und die Zukunft der Europäischen Union, Bonn 2001.
- 7 Einen Überblick über diese Diskussion geben: Göler, Daniel: Die neue europäische Verfassungsdebatte. Entwicklungsstand und Optionen für den Konvent, Bonn 2002; Marhold, Hartmut: Le nouveau débat sur l'Europe, Nizza 2002.
- 8 Beide Erklärungen sind abgedruckt in: Göler, Die neue europäische Verfassungsdebatte, a.a.O., S. 104-105 sowie S. 112-122.
- 9 Vgl. Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Vertrag von Nizza und der Zukunft der Europäischen Union (2001/2022 (INI)) vom 31. Mai 2001, Brüssel 2001 (<http://europa.eu.int/futurum>).
- 10 Vgl. Gasteyger, Curt: Europa am Scheideweg, in: *Internationale Politik*, 57 (2002) Nr. 1, S. 7.
- 11 Bei der Frage, ob der Konvent eine Alternative zur traditionellen Regierungskonferenz sein kann, gilt es zu beachten, dass der Konvent in seiner jetzigen Form nicht als Ersatz für eine

- Regierungskonferenz, sondern als deren Ergänzung anzusehen ist, wobei das Zusammenspiel von Konvent und Regierungskonferenz gemeinsam als Konventsmethode bezeichnet wird.
- 12 Zusätzlich gehörten dem Konvent noch 13 Beobachter an. Dies waren drei Vertreter des Wirtschafts- und Sozialausschusses, drei Vertreter der europäischen Sozialpartner, sechs Vertreter des Ausschusses der Regionen sowie der europäische Bürgerbeauftragte.
- 13 Vgl. Erklärung von Laeken, a.a.O., S. 120.
- 14 Vgl. Council of the European Union: General Affairs, 2372nd Council Meeting, Brussels 8. and 9. October 2001 (<http://ue.eu.int>), S. 18; Erklärung von Laeken, a.a.O., S. 120.
- 15 Vgl. Schönlau, Justus: Conventional Wisdom. Comparing Deliberative Interaction in the European Conventions Mark I and II. (http://www.arena.uio.no/cidelf/workshopZaragoza/info_zaragoza.htm), S. 11.
- 16 Vgl. Giscard d'Estaing, Valéry: Eröffnungsrede vor dem Konvent zur Zukunft Europas, in: Krause, Arno/Timmermann, Heiner (Hrsg.): Europa – Integration durch Konvente. Band 1, Münster, Hamburg, London 2003, S. 88.
- 17 Vgl. grundsätzlich hierzu: Jopp, Mathias/Maurer, Andreas/Schneider, Heinrich (Hrsg.): Europapolitische Grundverständnisse im Wandel, Bonn 1998.
- 18 Vgl. Göler, Daniel: Der Gipfel von Laeken. Erste Etappe auf dem Weg zu einer europäischen Verfassung?, in: *integration* 25 (2002) Nr. 2, S. 107; Ders.: Die Europäische Union vor ihrer Konstitutionalisierung. Eine Bilanz der ersten Verfassungsentwürfe, in: *integration* 26 (2003), Nr. 1, S. 17; Marhold, Hartmut: Der Konvent zwischen Konsens und Kontroversen. Zwischenbilanz nach der ersten Phase, in: *integration* 25 (2002) Nr. 4, S. 255.
- 19 Diese erste Welle umfasste die Arbeitsgruppen „Subsidiarität“, „Charta“, „Rechtspersönlichkeit“, „Einzelstaatliche Parlamente“, „Ergänzende Zuständigkeiten“ und „Ordnungspolitik“, die zweite Welle die Arbeitsgruppen „Außenpolitisches Handeln“, „Verteidigung“, „Vereinfachung“ und „Freiheit, Sicherheit und Recht“ sowie die dritte Welle die Arbeitsgruppe „Soziales Europa“.
- 20 Siehe Vertragsentwurf über eine Verfassung für Europa vom 18. Juli 2003 (CONV850/03): „Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union“ sowie „Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“.
- 21 Vgl. Präsidium des Europäischen Konvents: Vorentwurf. Vertrag über eine europäische Verfassung, in: Krause/Timmermann, Europa – Integration durch Konvente, a.a.O., S. 196-211.
- 22 Der folgende Abschnitt entstand auf der Grundlage des Beitrags von Göler, Daniel: *Between Deliberation and Bargaining. The Influence of the Institutional Setting of the Convention on the Mode of Interaction*, Berlin 2003 (<http://www.arena.uio.no/cidelf/workshopZaragoza/goelercidelf.pdf>).
- 23 Vgl. Magnette, Paul: *Deliberation vs. Negotiation. A first Analysis of the Convention on the Future of the European Union* (Paper prepared for the First Pan-European Conference of the ECPR Standing Group on the European Union, Bordeaux 26-28 September 2002); Reh, Christine/Wessels, Wolfgang: *Towards an Innovative Mode of Treaty Reform? Three Sets of Expectations for the Convention*, in: *Collegium* 24 (2002) Nr. 2, S. 17-42; Schönlau, Conventional Wisdom, a.a.O.; Göler, *Between deliberation and Bargaining*, a.a.O.; Closa, Carlos: *Forging European Constitutional Patriotism: Deliberating in the Constitution within the Convention*; Fossum, John Erik/ Mendez, Augustin J.: *The Constitution's Gift. A Deliberative Democratic Analysis of Constitution-Making in the European Union*. (Die letzten Beiträge sind abrufbar unter http://www.arena.uio.no/cidelf/workshopZaragoza/info_zaragoza.htm).
- 24 Vgl. Göler, *Between Deliberation and Bargaining*, a.a.O., S. 5.
- 25 Vgl. Marhold, *Der Konvent zwischen Konsens und Kontroversen*, a.a.O., S. 255; zu den verschiedenen nationalen Standpunkten in der Institutionenendebatte vgl.: Scholl, Bruno: *Wie tragfähig ist die neue institutionelle Architektur der EU? Der Verfassungsentwurf des Konvents im Spiegel nationalstaatlicher Präferenzen*, in: *integration* 26 (2003), Nr. 3, S. 204-217.
- 26 Vgl. Jopp, Mathias/Matl, Saskia: *Perspektiven der deutsch-französischen Konventsvorschläge für die institutionelle Architektur der Europäischen Union*, in: *integration* 26 (2003) Nr. 3, S. 99-110.
- 27 Vgl. *Deutsch-französischer Beitrag für den Europäischen Konvent zum institutionellen Aufbau der Union*, abgedruckt in: *Dokumente* 59 (2003) Nr. 2, S. 43-46.

- 28 Vgl. Artikel 21 des Vertragsentwurfs über eine Verfassung für Europa vom 18. Juli 2003 (CONV 850/03).
- 29 Die Idee geht auf die so genannte Doppelhutlösung zurück, die vom damaligen deutschen Staatssekretär Pleuger in der Arbeitsgruppe „Außenpolitisches Handeln“ eingebracht worden war. Vgl. Pleuger, Gunter: Double Hat, Working Group VII, Working Document 17.
- 30 Vgl. Erklärung über die Einrichtung eines Europäischen Auswärtigen Dienstes (CONV 850/03).
- 31 Die folgenden Artikelangaben beziehen sich auf den endgültigen Gesamtentwurf eines Vertrages für eine Verfassung für Europa vom 18. Juli 2003 (CONV 850/03). Die römischen Ziffern markieren den Teil des Verfassungsentwurfs, in dem sich der jeweilige Artikel befindet.
- 32 In den letzten Vorentwürfen des Verfassungsvertrages war die ESVP von der verstärkten Zusammenarbeit explizit ausgenommen. Dies ist nun weder in I-43 noch in III-325 der Fall, wobei die Bestimmungen zur GASP auch auf die ESVP als „integralen Bestandteil der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik“ nach Art I-40,1 zutreffen.
- 33 Vgl. Wessels, Wolfgang: Die Fusionsthese. Die Europäische Union der Zukunft – immer enger, weiter ... und komplexer? in: Jäger, Thomas/Piepenschneder, Melanie (Hrsg.): Europa 2020. Szenarien politischer Entwicklung, Opladen 1997, S. 43-79.

Weiterführende Literatur

- Göler, Daniel: Die Europäische Union vor ihrer Konstitutionalisierung. Eine Bilanz der ersten Verfassungsentwürfe, in: *integration* 26 (2003), Nr. 1, S. 17-30.
- Göler, Daniel: Die neue europäische Verfassungsdebatte. Entwicklungsstand und Optionen für den Konvent, Bonn 2002 (Analysen zur europäischen Verfassungsdebatte der ASKO EUROPA-STIFTUNG und des Instituts für Europäische Politik, Band 3).
- Jopp, Mathias/Lippert, Barbara/Schneider, Heinrich (Hrsg.): Das Vertragswerk von Nizza und die Zukunft der Europäischen Union, Bonn 2001.
- Jopp, Mathias/Matl, Saskia: Perspektiven der deutsch-französischen Konventsvorschläge für die institutionelle Architektur der Europäischen Union, in: *Integration* 26 (2003) Nr. 3, S. 99-110.
- Krause, Arno/Timmermann, Heiner (Hrsg.): Europa – Integration durch Konvente. Band 1, Münster, Hamburg, London 2003.
- Lais, Martina: Die Rolle der nationalen Parlamente in einer künftigen europäischen Verfassung, in: *Zeitschrift für europarechtliche Studien*, 6 (2003) Nr. 2.
- Loth, Wilfried: Entwürfe einer europäischen Verfassung. Eine historische Bilanz, Bonn 2002 (Analysen zur europäischen Verfassungsdebatte der ASKO EUROPA-STIFTUNG und des Instituts für Europäische Politik, Band 1).
- Marhold, Hartmut: Der Konvent zwischen Konsens und Kontroversen. Zwischenbilanz nach der ersten Phase, in: *integration* 25 (2002) Nr. 4, S. 251-268.
- Marhold, Hartmut: Le nouveau débat sur l'Europe, Nizza 2002.
- Monar, Jörg: Auf dem Weg zu einem Verfassungsvertrag: Der Reformbedarf der Innen- und Justizpolitik der Union, in: *integration* 26 (2003) Nr. 1, S. 31-47.
- Neuss, Beate: Die Krise als Durchbruch. Die EU zwischen Vertragsreform und Verfassungsentwurf, in: *Internationale Politik*, 57 (2002) Nr. 1, S. 9-16.
- Reh, Christine/Wessels, Wolfgang: Towards an Innovative Mode of Treaty Reform? Three Sets of Expectations for the Convention, in: *Collegium* 24 (2002) Nr. 2, S. 17-42.
- Schild, Joachim: Französische Positionen in der ersten Phase des EU-Konvents. Raum für deutsch-französische Gemeinsamkeiten? Berlin 2002 (SWP-Studie 26/02).
- Scholl, Bruno: Wie tragfähig ist die neue institutionelle Architektur der EU? Der Verfassungsentwurf des Konvents im Spiegel nationalstaatlicher Präferenzen, in: *integration* 26 (2003), Nr. 3, S. 204-217.
- Timmermann, Heiner (Hrsg.): Eine Verfassung für die Europäische Union. Beiträge zu einer grundsätzlichen und aktuellen Diskussion, Opladen 2001.
- Tosato, Gian Luigi: The Vertical Distribution of Competences in the EU Draft Constitutional Text, in: *The International Spectator*, 28 (2003) Nr. 2, S. 43-58.
- Wessels, Wolfgang: Der Konvent. Modelle für eine innovative Integrationsmethode, in: *integration*, 25 (2002) Nr. 2, S. 83-98.