

Rat der Europäischen Union

Ines Hartwig / Andreas Maurer

Das Scheitern der Regierungskonferenz im Dezember 2003 und ihr erfolgreicher Abschluss im Juni 2004, die Erweiterung der Europäischen Union (EU) um zehn neue Mitgliedstaaten und der Beginn der Verhandlungen über das Agenda-2007-Finanzpaket sind die Wegmarken, die die Arbeit des Rates in der Zeitspanne 2003/2004 markieren.

Der Rat als Rechtsetzungsorgan

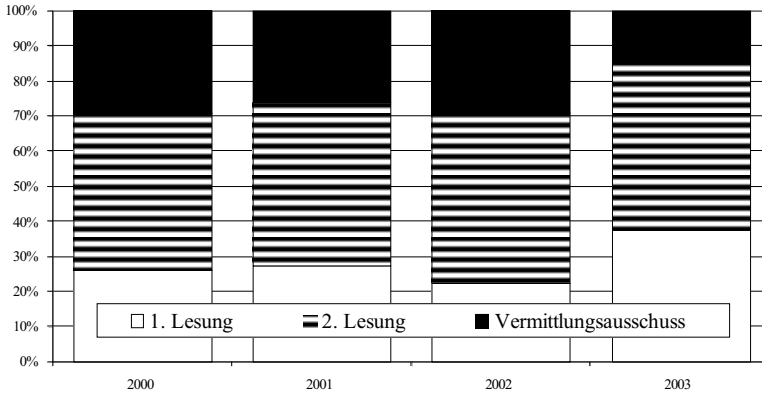
Im Jahr 2003 trat der Rat formell insgesamt 76 Mal zusammen, also genauso häufig wie im Vorjahr. Damit hat die in Sevilla vereinbarte Reduzierung der möglichen Ratsformationen von 16 auf neun nicht zu einer entsprechenden Senkung der Sitzungshäufigkeit geführt. Allerdings tagt der Rat nun weniger häufig als noch Mitte der neunziger Jahre. Als Rechtsetzungsorgan hat der Rat, teilweise in Mitentscheidung mit dem Europäischen Parlament, im Jahre 2003 insgesamt 189 Verordnungen, 60 Richtlinien und 39 Beschlüsse und Entscheidungen verabschiedet. Im Vorjahresvergleich ging die Entscheidungsproduktion des Rates um knapp 80 Akte zurück, wobei der Rückgang der vom Rat alleine verabschiedeten Richtlinien den Ausschlag gab.

Organ	Zahl der Rechtsakte	Verordnungen		Richtlinien		Beschlüsse / Entscheidungen	
		2003	Δ2002	2003	Δ2002	2003	Δ2002
Europäisches Parlament & Rat	2003 angenommen	35	+11	41	+5	9	+3
	2003 aufgehoben oder ausgelaufen	1	-4	8	+5	5	+1
Nur Rat	2003 angenommen	154	+14	19	-94	30	-21
	2003 aufgehoben oder ausgelaufen	69	+75	38	-10	25	+4

Anmerkung: Die Angaben entstammen dem interinstitutionellen automatisierten Dokumentationssystem für das Gemeinschaftsrecht CELEX (Stand 19. Januar 2003). Die weiter unten aufgeführten, davon abweichenden Angaben zu Rechtsakten, die im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens verabschiedet wurden, entstammen der Datenbank des Ministerrates. Quelle: Gesamtbericht über die Tätigkeit der EU 2003, Kapitel IX, Tabelle 31.

Nach Eigenangaben des Rates wurden im Jahre 2003 insgesamt 104 Dossiers nach dem Mitentscheidungsverfahren verabschiedet. Dies stellt eine erhebliche Steigerung im Vergleich zu den Vorjahren dar, in denen zwischen 72 und 76 Rechtsakte nach diesem Verfahren verabschiedet wurden. Von den 104 Rechtsakten mussten lediglich 15 im Vermittlungsausschuss verhandelt werden. Eine weit größere Anzahl von Rechtsakten wurde in der zweiten Lesung (insgesamt 50 Rechtsakte) oder bereits in der ersten Lesung (39 Rechtsakte) rechtskräftig verabschiedet. Noch im Jahre 2000 wurden von den insgesamt verabschiedeten 72 Rechtsakten 21 im Vermittlungsausschuss und lediglich 19 in der ersten Lesung abschließend verhandelt. Damit deutet sich eine Entwicklung zur möglichst frühzeitigen Kompromissfindung zwischen den beiden Legislativorganen an (Grafik 1).¹

Grafik 1: Beschlussfassung im Mitentscheidungsverfahren



Quelle: Datenbank des Ministerrats und eigene Berechnungen

Eine genauere Analyse der Funktionsweise des Rates als Rechtssetzungsorgan erlauben die Abstimmungsprotokolle, die auf der Internetseite des Rates veröffentlicht werden. Von den 288 verabschiedeten Dossiers veröffentlichte der Rat die Abstimmungsprotokolle zu 197 Rechtsakten. Hiervon konnten 137 (69,54%) formal mit qualifizierter Mehrheit verabschiedet werden, 57 Rechtsakte (28,93%) erforderten Einstimmigkeit und drei (1,52%) eine einfache Mehrheit. Im Vergleich zum Vorjahr haben sich die Mehrheitserfordernisse im Rat bzw. die Nutzung der entsprechenden Rechtsgrundlagen nicht grundlegend geändert.

Unterschiede im Vorjahresvergleich zeigen sich jedoch in der Anzahl und Form der tatsächlich durchgeführten Abstimmungen und hierbei wiederum der abweichenden Voten. Von den 137 Dossiers, die mit qualifizierter Mehrheit im Rat abgestimmt werden konnten, wurde in 39 bzw. in 28,47% der Fälle eine Abstimmung mit abweichendem Votum vorgenommen. Damit erhöhte sich der Anteil der abweichenden Voten bei qualifizierten Mehrheitsabstimmungen um sechs Prozentpunkte. Die abweichenden Voten setzen sich zusammen aus 20 Ablehnungen und 29 Enthaltungen.² Im Vergleich zum Vorjahr hat sich damit insbesondere die Zahl der Enthaltungen stark erhöht.³ Nahezu unverändert hingegen blieb das Abstimmungsverhalten in denjenigen Rechtsgrundlagen, bei denen der Vertrag die Einstimmigkeit zwingend vorschreibt. In den 57 Fällen, in denen Einstimmigkeit notwendig war, fand lediglich eine einzige Abstimmung mit einer Enthaltung statt.

Von den 288 im Jahr 2003 insgesamt verabschiedeten Rechtsakten wurde in 68,4% ein Abstimmungsprotokoll erstellt. Abweichende Voten wurden in 13,54% aller vom Rat teilweise in Mitentscheidung mit dem Europäischen Parlament verabschiedeten Rechtsakte abgegeben. Damit erhöhte sich der Anteil der veröffentlichten Abstimmungsprotokolle um gut 17% und jener der abweichenden Voten um knapp 5% im Vergleich zum Vorjahr.⁴

1 Studien auf der Grundlage der Datenbank des Europäischen Parlaments OEIL lassen auf eine noch stärkere Tendenz zur möglichst frühen Entscheidungsfindung schließen, als dies mit den Daten, die vom Rat bereit gestellt werden, möglich ist. Siehe hierzu Beitrag von Andreas Maurer zum Europäischen Parlament in diesem Band.
 2 In 36 der 39 Fälle, in denen ein abweichendes Votum abgegeben wurde, gab es sowohl Enthaltungen als auch Nein-Stimmen.
 3 Im Jahr 2002 gab es 15 Abstimmungen mit Enthaltungen und 15 mit Gegenstimmen.
 4 2002 wurden bei insgesamt verabschiedeten 370 Rechtsakten die Abstimmungsprotokolle in 189 Fällen veröffentlicht. Abweichende Voten wurden in 30 Fällen abgegeben. Vgl. Ines Hartwig, Der Rat der Europäischen Union, in: Weidenfeld/Wessels (Hrsg.) Jahrbuch der Europäischen Integration 2002/2003, Bonn 2003, S. 71-80.

Diese Entwicklung könnte möglicherweise darauf hindeuten, dass sich im Zuge der Erweiterung der EU auf 25 Mitgliedstaaten ein Paradigmenwechsel anbahnt, bei dem der Rat im Unterschied zu den Vorjahren verstärkt auf konfrontatives Abstimmen setzt. Möglich wäre aber auch die Erklärung einer Ausnahme vom seit Mitte der neunziger Jahre beobachtbaren Trend, nach der das Abstimmungsverhalten durch die beiden Präsidentschaften Griechenlands und Italiens aktiv gefördert wurde, da beide nicht auf einen möglichst breiten Konsens im Vorfeld der Entscheidungsfindung hingearbeitet haben. Ob es sich tatsächlich um einen längerfristig wirkenden Trendwechsel handelt, oder um ein temporäres Phänomen der Präsidentschaften, wird sich erst in den nächsten Jahren feststellen lassen.

Eine Analyse des Abstimmungsverhaltens der einzelnen Staaten zeigt teilweise große Unterschiede. Während die Niederlande sich nur einmal der Stimme enthielten und Finnland einmal gegen die Annahme eines Rechtsaktes votierte, ist das Vereinigte Königreich mit fünf Enthaltungen und vier Ablehnungen Spitzenreiter bei den abweichenden Voten, gefolgt von Dänemark mit acht (zwei Enthaltungen und sechs Ablehnungen), sowie Deutschland, Österreich und Spanien mit jeweils sieben abweichenden Voten. Der Vergleich des Abstimmungsverhaltens mit den Vorjahren zeigt einige Auffälligkeiten. Erstens hat sich die Anzahl der abweichenden Voten selbst in der Spitzengruppe verringert. So votierte der Spitzenreiter Schweden im Jahr 2002 noch 13 Mal abweichend von der Mehrheit. Im Gegenzug haben abgesehen von den Niederlanden und Finnland alle Mitgliedstaaten mindestens drei Mal abweichend abgestimmt. Zweitens ist auffällig, dass sich neben Schweden und Dänemark auch Österreich und Deutschland mit Ausnahme des letzten Jahres stets in der Spitzengruppe bei den abweichenden Voten befinden. Drittens ist bemerkenswert, dass die Mitgliedstaaten bei der Koalitionsbildung offensichtlich strategisch unterschiedlich vorgehen; die Entscheidung zu Gunsten von Enthaltungen oder Ablehnungen wird bewusst getroffen. Enthaltungen sind letztlich nur ein in den jeweiligen Mitgliedstaaten wirkendes Instrument; die Mitgliedstaaten legen hierbei weniger Wert darauf, einen Koalitionspartner zu finden. Bei den Gegenstimmen hingegen versuchen die Mitgliedstaaten in sehr viel stärkerem Maße, Koalitionen mit anderen Mitgliedstaaten zu bilden, um Entscheidungen effektiv zu blockieren. So votierte das Vereinigte Königreich stets in einer Gruppe mit anderen Mitgliedstaaten gegen einen bestimmten Rechtsakt, während es bei den Enthaltungen immer isoliert auftrat. Deutschland verhielt sich ähnlich. Bei den beiden Enthaltungen schloss sich kein weiterer Mitgliedstaat dem Abstimmungsverhalten an, während Deutschland bei den Gegenstimmen in vier von fünf Fällen Koalitionen einging. Dieses Abstimmungsverhalten scheint darauf hinzudeuten, dass die Mitgliedstaaten mit ihrer Gegenstimme tatsächlich darum bemüht sind, über eine möglichst breite Koalition eine Sperrminorität zustande zu bringen. Mit Blick auf die jeweiligen Koalitionspartner zeigt sich, dass die nord- und die südeuropäischen Mitgliedstaaten überwiegend Koalitionen untereinander bilden. Lediglich in zwei Fällen kamen Koalitionen zwischen nord- und südeuropäischen Staaten zustande.⁵ Enthaltungen hingegen scheinen primär als politische Stellungnahmen genutzt zu werden, die vor allem innenpolitisch zur Geltung kommen. Auch wenn sich Enthaltungen beim Erfordernis einer qualifizierten Mehrheit in der Summe wie Gegenstimmen auswirken können, da sich die Anzahl der potentiellen Ja-Stimmen reduziert, wird die Enthaltung von den Mitgliedstaaten scheinbar nicht als ein derart wirkendes Blockadeinstrument genutzt.

⁵ Zum einen handelt es sich um eine Koalition zwischen Österreich, Dänemark und Italien, die gegen die Verordnung über die Regelungen für die politischen Parteien auf europäischer Ebene und ihre Finanzierung. Zum anderen bildeten Irland und Spanien eine Koalition in der Ablehnung der Verordnung zur Steuerung des Fischereiaufwands für bestimmte Fanggebiete und Fischereiresourcen der Gemeinschaft.

Die griechische und italienische Präsidentschaft

Griechenland übernahm im Januar 2003 zum vierten Mal seit seinem Beitritt den Vorsitz. Athen stellte seine Präsidentschaft unter das Leitmotiv „Unser Europa – In einer Wertegemeinschaft gemeinsam in die Zukunft“. Dabei waren die vorrangigen Themen die rechtliche Ebnung des Erweiterungsprozesses, die Fortsetzung des Lissabon-Prozesses zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit, die Vertiefung der Immigrationspolitik, die Außenbeziehungen und der Abschluss der Arbeit des Konvents zur Zukunft Europas.

Mit Blick auf die Erweiterung ging es vor allem darum, die Feinheiten des Beitrittsvertrages auszuarbeiten, damit dieser am 16. April in Athen unterzeichnet werden konnte. In dieser Frage zeigte die Präsidentschaft gegenüber dem Europäischen Parlament allerdings wenig diplomatisches Geschick. So enthielt der Beitrittsvertrag Angaben über die den neuen Mitgliedstaaten zugesprochenen Finanzmittel, denen das Europäische Parlament nicht zustimmte. Insbesondere in zwei Fragen vertraten Rat und Parlament kontroverse Positionen. Erstens forderte das Europäische Parlament eine Erhöhung der Mittel für Interne Politiken und zweitens vertrat das Parlament den Standpunkt, dass die Aufnahme von Zahlen in den Beitrittsvertrag eine Änderung des Interinstitutionellen Abkommens über die Haushaltsdisziplin und die Verbesserung des Haushaltsverfahrens erforderlich machte.⁶ Dieser Änderung müssten sowohl Rat als auch Parlament zustimmen. Deshalb stelle die einseitige Festlegung von Finanzmitteln durch den Rat einen Bruch des Interinstitutionellen Abkommens dar.⁷ Erst nach zähem Ringen und in allerletzter Minute konnten sich Rat und Parlament auf einen Kompromiss einigen.

Ebenfalls unter dem Stichwort Erweiterung forcierte der griechische Vorsitz erfolgreich die Einbeziehung der westlichen Balkanstaaten in den Beitrittsprozess. Auf dem Europäischen Rat von Thessaloniki erklärten die Staats- und Regierungschefs ihre „Entschlossenheit, die europäische Perspektive der westlichen Balkanstaaten, die Teil der EU sein werden, sobald sie die festgelegten Kriterien erfüllen, uneingeschränkt und wirksam zu unterstützen“.⁸

Wenig Fortschritt erzielte die griechische Präsidentschaft beim Lissabon-Prozess. Der Frühjahrsgipfel, der sich speziell mit der Förderung der Wettbewerbsfähigkeit befassen sollte, war überschattet vom Krieg im Irak. Auch in der Einwanderungs- und Asylpolitik konnte der griechische Vorsitz zwar die Richtlinien zur Familienzusammenführung und zur Rechtstellung langfristiger Drittstaatsangehöriger zum Abschluss bringen; andere Fragen wie illegale Einwanderung und Rückführungspolitik konnten dagegen nicht entscheidend vorangetrieben werden.

In ganz anderer Hinsicht und ohne eigenes Zutun schrieb die griechische Präsidentschaft dennoch Integrationsgeschichte. Der Europäische Rat in Thessaloniki war der letzte Gipfel, der außerhalb von Brüssel stattfand. Entsprechend den Bestimmungen des Vertrags von Nizza finden nunmehr alle Sitzungen des Europäischen Rates in Brüssel statt.

Italien übernahm den Vorsitz in der Europäischen Union am 1. Juli 2003 mit einem politischen Paukenschlag. Bei der Vorstellung des Präsidentschaftsprogramms im Europäischen Parlament reagierte Ministerpräsident Silvio Berlusconi auf kritische Äußerungen des Abgeordneten Martin Schulz mit den Worten, dass Schulz in einem Film über Konzen-

6 Interinstitutionelle Vereinbarung vom 6. Mai 1999 zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission über die Haushaltsdisziplin und die Verbesserung des Haushaltsverfahrens, Abl. C 172/1 vom 18.6.1999.

7 European Parliament, Accession Treaty: resolving the legal and budgetary dispute without delaying enlargement, Press Release, Strasbourg 13.3.2003.

8 Europäischer Rat von Thessaloniki vom 19./20.6.2003, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Punkt 40.

trationslager perfekt für die Rolle des „Kapo“ geeignet sei.⁹ Der Beginn der italienischen Präsidentschaft war zumindest in Deutschland von großer Skepsis begleitet.

Das Präsidentschaftsprogramm Italiens stand unter dem Motto „Europa: Der gemeinsame Traum der Bürger“. Darin erklärte Italien, dass es sich insbesondere auf folgende Bereiche konzentrieren wolle: die Regierungskonferenz, das Europa der Wirtschaft „auf dem Weg zum großen Europa“, die Präsenz Europas in der Welt und die Sicherheit Europas.

Wenn auch der politische Schwerpunkt auf dem Abschluss der Regierungskonferenz lag, stand die Stärkung der Wirtschaftskraft im Zentrum einer Vielzahl von Initiativen und Vorhaben. Hier bildete der Ausbau der Transeuropäischen Verkehrsinfrastruktur einen wichtigen Baustein in den angestrebten Vorhaben des Vorsitzes. Diese sehr starke Konzentration auf den Ausbau der Infrastruktur einerseits und das insgesamt sehr breit angelegte Programm, das eine weitere inhaltliche Fokussierung auf einzelne Bereiche vermissen ließ, stieß auf breite Kritik, insbesondere im Europäischen Parlament.

Die Führungsschwächen des Vorsitzes, die sich auch in mangelnden Fortschritten insbesondere hinsichtlich der Lissabon-Strategie niederschlug, wären jedoch verblasst, wenn die italienische Präsidentschaft den Gordischen Knoten, zu dem sich der Verfassungsvertrag Europas immer mehr entwickelte, erfolgreich hätte zerschlagen können. Aber hier scheiterte der Vorsitz mit seiner umstrittenen Strategie, die kontroversen Fragen wie beispielsweise das Abstimmungsverfahren im Rat oder die Anzahl der Kommissare bis zum Schluss offen zu lassen und dem Europäischen Rat keinen eigenen Kompromisstext vorzulegen.

Während die Staats- und Regierungschefs es nicht schafften den 2001 in Laeken begonnenen Verfassungsprozess zu einem erfolgreichen Ende zu führen, gelang ihnen doch wenigstens die Verteilung der Sitze von zehn europäischen Agenturen.¹⁰

Auf seiner Sitzung im Dezember 2003 verabschiedete der Europäische Rat erstmalig ein dreijähriges Strategieprogramm des Rates.¹¹ Es umfasst den Zeitraum 2004–2006 und wurde von den betroffenen Vorsitzen erarbeitet, ohne jedoch die Programme der einzelnen Präsidentschaften zu ersetzen.¹² Es soll „Orientierungspunkte“ und einen zeitlichen Rahmen für die Umsetzung „gemeinsam vereinbarter Prioritäten“ abstecken.¹³ Abzuwarten bleibt, welchen politischen Mehrwert das Instrument der Mehrjahresstrategien des Europäischen Rates bringt. Schließlich müssen sich derartige „Initiativinstrumente“ der Staats- und Regierungschefs an klassischen Legislativplanungsinstrumenten der Kommission messen lassen. Viel hängt daher vom ersten Legislativprogramm der neuen, im November 2004 startenden Kommission ab.

Die Reform des Ratssystems in der Regierungskonferenz

Die vom Konvent vorgeschlagenen Reformen zum Ratssystem und zu den Abstimmungsmechanismen im Ministerrat stellten im Dezember 2003 den wesentlichen Grund für das Scheitern der Regierungskonferenz dar. Der Konvent hatte am 18. Juli 2003 einen Verfassungsentwurf vorgelegt, der zwar nicht auf ungeteilte, aber auf sehr breite Zustimmung, sowohl bei den Regierungen, wie auch bei der Bevölkerung der Mitgliedstaaten stieß. Allorts wurde die Forderung formuliert, die Verhandlungen über den Verfassungsvertrag nicht

9 Europäisches Parlament, Pressebericht vom 2. Juli 2003.

10 Vgl. European Council: Decision taken by common agreement between the representatives of the Member States, meeting at head of state or government level, on the location of the seats of certain offices and agencies of the European Union, Presidency Conclusion, Brussels, 12/13. Dezember 2003, Dok. Nr. 5381/04, S. 28.

11 Rat der Europäischen Union, Vermerk des Rates für den Europäischen Rat – Mehrjähriges Strategieprogramm, Brüssel 6.12.2003.

12 Irland, die Niederlande, Luxemburg, das Vereinigte Königreich, Österreich und Finland.

13 Mehrjähriges Strategieprogramm, a.a.O., Einleitung.

wieder zu eröffnen und den vom Konvent vorgelegten Entwurf mit nur wenigen redaktionellen Änderungen von der Regierungskonferenz anzunehmen. Am 4. Oktober 2003 wurde die Endphase des Beratungs- und Verhandlungsprozesses über die Zukunft der Europäischen Union eingeläutet.¹⁴ Wie schon in der letzten Phase der Arbeit des Konvents traten jedoch erhebliche Meinungsdivergenzen zu Tage. Angesichts der Vielzahl von Änderungsvorschlägen schien der Zeitrahmen der Regierungskonferenz mit ursprünglich veranschlagten neun Wochen und voraussichtlich neun Gesprächsterminen¹⁵ knapp bemessen¹⁶. Die Arbeitsmethode des italienischen Ratsvorsitzes war somit für ein effizientes Verhandlungsergebnis entscheidend. Auf ein Prinzip hatten sich die Verantwortlichen bereits vorab geeinigt: Stellte eine Verhandlungspartei den Verfassungsentwurf als „geronnenen Konsens“ des Konvents in einzelnen Punkten in Frage, trug sie die Verantwortung dafür, dass ein neuer Konsens gefunden wurde. Diese Methode stellte sicherlich einen Fortschritt gegenüber den altbekannten Bargaining-Prozessen bei Regierungskonferenzen dar. Das Produkt dieser besonderen Form europäischer „Kuhhandelverfahren“ war nicht zuletzt der Vertrag von Nizza, Stein des Anstoßes für den Konvent und damit auch für die nun vorliegende Europäische Verfassung.¹⁷

Andererseits betonten einige Vertreter in der Regierungskonferenz zu Recht, dass der Konsens im Konvent qualitativ unterhalb der Schwelle einer ‚Einigung‘ zwischen den Staats- und Regierungschefs läge. Nur diese wären zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge berechtigt und legitimiert. Da auch der Verfassungsvertrag des Konvents nichts anderes als eine ‚Aktualisierung‘ der bestehenden primärrechtlichen Vertragsordnung der EU darstellte, kam also den Verhandlungen der Regierungskonferenz die entscheidende Bedeutung zu, den Konventskonsens in ein völkerrechtlich gültiges Abkommen zu gießen. Die Trennlinie im Streit um den Verfassungsvertrag verlief zwischen denjenigen, die die institutionell-verfahrensrechtlichen Reformvorschläge des Konvents als ein qualitatives Plus gegenüber dem Vertrag von Nizza sahen, und denjenigen, die betonten, dass der Konvent erstens kein Mandat zur Änderung dieser gerade einmal seit Februar 2003 in Kraft befindlichen Regeln gehabt hätte und dass die vom Konvent angebotenen Reformen – zweitens – erst in ‚letzter Minute‘ vorgeschlagen und nicht ausreichend diskutiert wurden. Während letztere den Verfassungsentwurf nur als solide „Arbeitsgrundlage“ bzw. als „point of basic guidance“ einschätzten, sahen erstere, im Wesentlichen die sechs Gründungsmitglieder der Europäischen Union, in ihm bereits die Rohfassung des Endprodukts in Form eines Kompromisspakets, das es nicht aufzuschneiden galt.¹⁸

Nach der ersten Sitzung der Außenminister bestand weitestgehendes Einvernehmen über die Prüfung folgender Fragen:

- Turnusmäßiger Wechsel des Vorsitzes in den Formationen des Ministerrates.¹⁹ Der italienische Vorsitz zielte hierbei auf die Diskussion über Gruppenvorsitze mit zweijährigem Turnus ab.

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

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

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

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

18 Während in der Österreichischen Grundsatzposition zum Verfassungsentwurf von einer „guten Ausgangsbasis“ für die Regierungskonferenz die Rede ist, will die belgische Regierung keinesfalls den Entwurf aufschneiden.

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

- Funktion und Flexibilität des vom Konvent vorgeschlagenen Gesetzgebungsrates im Verhältnis zu den anderen Ratsformationen. Hierzu kamen die Außenminister überein, dass kein eigenständiger Legislativrat gebildet werden sollte. Die einzelnen Fachräte würden immer dann als „Legislativrat“ in Erscheinung treten, wenn sie Gesetzgebungsmaßnahmen annehmen und in diesem Zusammenhang öffentliche Beratungen stattfinden.
- Status und Rolle des künftigen Außenministers.²⁰ Umstritten war vor allem seine Stellung im Kommissionskollegium. Letzten Endes ging es um die Frage, ob er auch in Bereichen außerhalb der GASP über ein Stimmrecht verfügen sollte und ob ein Misstrauensvotum des Parlaments gegen die Kommission auch die Amtsniederlegung des Außenministers nach sich ziehen müsste.

Angesichts der weit auseinander liegenden Positionen²¹ stellte sich in der Regierungskonferenz die Frage, ob und gegebenenfalls mit welchen Folgen für die weitere Integrationsentwicklung der Verfassungsentwurf Gegenstand substantieller Änderungen werden sollte. In Brüssel wurden bis November 2003 knapp über 1000 Änderungsanträge zum Verfassungsvertrag gezählt.²² Der italienische Ratsvorsitz versuchte daher, die institutionellen, die außen- und die sicherheitspolitischen Kapitel des Verfassungsentwurfs einer Revision durch die Regierungskonferenz zu unterziehen. Darüber hinaus lehnten aber Italien, Frankreich, Deutschland, die Benelux-Staaten sowie Dänemark ein weitergehendes „Aufschnüren“ des Verfassungsvertrages ab. Trotzdem kamen auch die „Aufschnürungsgegner“ nicht umhin, konsensfähige Antworten auf die Fragen der dem Verfassungsentwurf kritisch gegenüber stehenden Länder zu formulieren. Zu bedenken galt dabei auch, dass gerade diejenigen Länder, die auf eine Entsendung ihrer Außenminister in den Konvent verzichteten, den Verfassungsentwurf eher als bloße Arbeitsgrundlage wahrnahmen. Die verschiedenen Perzeptionen zum Konvent prägten dessen Arbeit und prägten letztlich auch die Sichtweisen im Hinblick auf das Verhältnis zwischen Konvent und Regierungskonferenz. Im weiteren Verlauf der Regierungskonferenz ließen sich mehrere wesentliche Konfliktlinien identifizieren:²³

- Erstens standen 15 der kleineren und mittleren Staaten den sechs Gründungsmitgliedern der EWG sowie Großbritannien in der Frage der institutionellen Ausgestaltung der Union gegenüber. Während die ‚Kleinen‘, unter ihnen die Beitrittskandidaten, auf die Beibehaltung der Regel „ein stimmberechtigter Kommissar pro Land“ in der EU-Kommission pochten, befürworteten die Gründerstaaten und Großbritannien die im Konvent vereinbarte Verkleinerung des Kollegiums der Kommission.²⁴ Die Absicht der ‚kleineren‘ Staaten, die klassische Gemeinschaftsmethode zu bewahren, wurde zudem an den Vorbehalten Österreichs, Tschechiens, Litauens, Ungarns, Finnlands und Estlands gegenüber der Schaffung des Postens eines gewählten Präsidenten des Europäischen Rates deutlich.
- Eine zweite Konfliktlinie bestand zwischen Großbritannien, Irland, Tschechien, Slowenien und Malta sowie den anderen Staaten. Während die von London angeführte Gruppe auf Einstimmigkeit bei Fragen der Steuer- und Justizpolitik, bei der Sozialversicherungspolitik sowie bei der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik be-

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

21 Vgl. ausführlich: Andreas Maurer / Schunz, Simon: Auf dem Weg zum Verfassungsvertrag. Der Entwurf einer europäischen Verfassung in der Regierungskonferenz, Berlin, SWP, Dezember 2003, http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?id=575; Andreas Maurer / Schunz, Simon: Die Textur der Krise. Europas Verfassungsprozeß in der Verlängerung, Berlin, SWP, Februar 2004, http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?id=761.

22 Vgl. „Das politische Feilschen um Europas Verfassung beginnt“, in: Die Presse, 3.10.2003, S. 6.

23 Vgl. Andreas Maurer: „Agenda-Taking statt Agenda-Setting“, in: Osteuropa, Nr. 5-6/2004, S. 131-134.

24 Vgl. „Prager Treffen der ‚Kleinen‘ in der EU – Konsultationen über Änderungen im Verfassungsentwurf“ in Neue Zürcher Zeitung vom 1.9.2003.

harrte, hätten andere Länder, allen voran Deutschland, Belgien und die Niederlande, in diesen Bereichen gerne eine weitere Ausdehnung qualifizierter Mehrheitsentscheidungen gesehen.²⁵

- Ein tiefer Graben bestand zudem zwischen Spanien und Polen einerseits und den anderen Staaten hinsichtlich der Frage der für den Zeitraum ab 1. November 2009 vorgesehenen „doppelten Mehrheit“ (Art. I-24) bei Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit im Rat. Durch das Prinzip der doppelten Mehrheit wird die relative Gestaltungsmacht Deutschlands gegenüber den anderen größeren Staaten im Rat deutlicher, da die Bevölkerungszahl neben die einfache Staatenstimme tritt. Laut Verfassungsentwurf wären 50 Prozent der Staaten bei 60 Prozent der Bevölkerung für das Zustandekommen einer qualifizierten Mehrheit nötig. Polen und Spanien lehnten die damit einhergehende Herabstufung ihres bisherigen Stimmengewichts strikt ab.²⁶ Letztlich ging es beiden Ländern dabei wohl weniger um den Erhalt ihres überproportionalen Sonderstatus, als vielmehr um die Beibehaltung ihres Vetopotentials bei den Struktur- und Kohäsionsfonds.

In ihre heiße Phase trat die Regierungskonferenz Mitte November 2003 ein. Während sich in der Frage der Zusammensetzung der Kommission eine Lösung andeutete, die das Prinzip „ein Kommissar pro Land“ bis 2009 fortschreiben sollte, hatten sich im Verlauf der Verhandlungen die Fronten bei der „doppelten Mehrheit“ weiter verhärtet. Spanien signalisierte in diesem Punkt verhaltene Kompromissbereitschaft. Polen wich jedoch nicht von seiner rigiden Haltung ab. Als am 12./13. Dezember die Staats- und Regierungschefs in Brüssel zusammentrafen, war das Ende des Gipfels und die Verlängerung der Regierungskonferenz bereits besiegelt. Die Kluft zwischen den vehementen Befürwortern der doppelten Mehrheit (Deutschland, Frankreich) und deren Gegnern erwies sich als zu stabil und groß. Der polnische Premierminister Miller wollte als harter Verhandler eines „großen EU-Staats“ auftreten. Vor allem innenpolitische Kalküle erlaubten es ihm nicht, zu diesem Zeitpunkt von seiner Haltung abzuweichen.²⁷ Bereits vor dem Beginn der offiziellen Beratungen hatten sich Miller und Schröder zu einem informellen Gespräch getroffen – nur um festzustellen, dass keine Seite über diskussionsfähige Rückfall-Positionen verfüge. Da auch der italienische Ministerpräsident Berlusconi keine schriftlich niedergelegten Arbeitspapiere zur Annäherung der beiden Positionen vorlegte, war ein Kompromiss frühzeitig ausgeschlossen. In Ermangelung weiterer Verhandlungsmasse wurde der Gipfel daraufhin für gescheitert erklärt.

Damit war es Aufgabe der irischen Präsidentschaft, einen für alle 25 Staaten akzeptablen Kompromiss vorzulegen. Das Zeitfenster, das für eine Einigung zur Verfügung stand, war denkbar eng bemessen. Bereits bis März sollte der irische Vorsitz auf der Grundlage von Konsultationen Möglichkeiten für Fortschritte prüfen und dem Europäischen Rat Bericht erstatten. Der Bundeskanzler und der französische Staatspräsident setzten für den Abschluss der Regierungskonferenz eine Frist bis Ende 2004. Mit Blick auf die Abstimmungsmodalitäten im Rat äußerte der Vorsitz in seinem Bericht an den Europäischen Rat im März 2004 seine Überzeugung, dass sich eine Lösung „auf den Grundsatz der doppelten Mehrheit stützen, eine effizientere Beschlussfassung als in den geltenden Verträgen vorgesehen gestatten und dem Gleichgewicht zwischen allen Mitgliedstaaten und ihren spezifischen Belangen gebührend Rechnung tragen“²⁸ müsse. Aufgrund sehr geschickter

25 Vgl. A Constitutional Treaty for the EU. The British Approach to the European Union Intergovernmental Conference 2003. Punkt 76 ff. S. 35 f.

26 Vgl. Spanisch-polnische Erklärung zur Regierungskonferenz: <http://www.mae.es/>

27 Vgl. Kai-Olaf Lang / Maurer, Andreas: Polens Gewicht und die doppelte Mehrheit. Vor dem Endspiel der Regierungskonferenz. SWP-aktuell. Dezember 2003.

28 Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, Vermerk des Vorsitzes vom 19. Mai 2004 für die Delegationen, CIG 77/04.

Verhandlungsführung wurde die Regierungskonferenz auf dem Europäischen Rat am 18. Juni 2004 erfolgreich abgeschlossen.

Die Regierungen der Mitgliedstaaten veränderten und ergänzten den Entwurf des Konvents hierbei insbesondere in den Bereichen, in denen sie ihre eigene Souveränität und politische Gestaltungsautonomie angetastet sahen. In der bis zuletzt umstrittenen Frage der doppelten Mehrheit nach Art. I-25 zeigte sich der zweite Anlauf der Regierungskonferenz flexibel. Aus Rücksicht auf die Bedenken der kleineren Mitgliedstaaten wurden die erforderlichen Quoren um jeweils 5% auf 55% der Staaten und 65% der Bevölkerung erhöht. Darüber hinaus wurde präzisiert, dass die Staaten-Mehrheit mindestens 15 Staaten ausmachen muss. Wichtig für die kleineren Staaten blieb zudem die Festlegung der Sperrminorität, nach der mindestens vier Staaten erforderlich sind, um eine Entscheidung zu verhindern. Diese Schutzklausel war gefordert worden, um eine Blockadekoalition der drei großen Staaten Deutschland, Frankreich und Großbritannien zu verhindern. Um auch die letzten Einwände insbesondere der polnischen Delegation aufzunehmen, vereinbarten die Staats- und Regierungschefs eine ergänzende Erklärung zu Artikel I-25 Verfassungsvertrag. In dieser Erklärung vereinbarten die Mitgliedstaaten, den Kompromiss von Ioaninna zumindest für eine Übergangszeit von 2009 bis zum 1. November 2014 anzuwenden. Danach soll der Rat keine Entscheidung mit der neuen qualifizierten Mehrheit treffen, wenn mindestens drei Viertel des Bevölkerungsanteils oder mindestens drei Viertel der Mitgliedstaaten, die für die Bildung einer Sperrminorität erforderlich wären, der Annahme eines Rechtsaktes widersprechen. Zusätzlich wird in den Politikbereichen der früheren zweiten und dritten Säule, also in den Bereichen Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik sowie Innen- und Justizpolitik, bei Mehrheitsabstimmungen ein höheres Staatenquorum erforderlich. Für diese Fälle schreibt der Verfassungsvertrag das Quorum von 72% der Staaten und 65% der Bevölkerung vor. Damit konnte in der Regierungskonferenz zwar grundsätzlich ein Wechsel vom Prinzip der gewichteten Stimmen hin zu einem Prinzip der doppelten Mehrheit erreicht werden. Diese doppelte Mehrheit wurde aber zugleich mit einer Vielzahl von Konditionen und einer schrittweisen Einführung verbunden, die das resultierende Abstimmungssystem weder transparenter noch effizienter machen.

Das Amt des europäischen Außenministers wird durch den sog. „kleinen Doppelhut“, also die Personenidentität des Hohen Repräsentanten des Rates und des Kommissars für die Außenbeziehungen, geschaffen werden. Dieser Außenminister wird dennoch eine Sonderstellung – insbesondere in seinem Verhältnis zum Europäischen Parlament – behalten. Im Fall eines vorzeitigen Rücktritts der Kommission soll er seine Funktion als Mitglied der Kommission verlieren, sein Amt als Beauftragter des Rates für die Außenpolitik würde er aber behalten.

Die allgemeine Passerelle-Regelung nach Artikel IV-444 EVV, mit der ein erleichterter Übergang von der Einstimmigkeit in die Mehrheitsentscheidung ermöglicht werden soll, wurde um eine ausdrückliche Berücksichtigung der nationalen Parlamente ergänzt. Im Gegensatz zum Konventsentwurf erhalten demnach die nationalen Parlamente ein eigenes Vetorecht gegenüber dem Beschluss des Europäischen Rats.

Multifunktionalität oder Chamäleon?²⁹

Die Debatte zur Reform des Ratssystems konzentrierte sich in den letzten Jahren auf die Frage, wie die Arbeitseffizienz, Effektivität und Produktivität des Rates und des Europäischen Rates gesteigert werden können, um der Forderung nach einer Stärkung der inne-

²⁹ Vgl. Helen Wallace: *The Council, An Institutional Chameleon?*, in: *Governance*, Vol. 15, Nr. 3/2002, S. 325-344.

ren und äußeren Handlungs- und Aktionsfähigkeit der EU gerecht zu werden. In der effektiven Realisierung der Ratsreform wird sich nun zeigen müssen, ob die EU-25 nur als Ad-hoc-Koalition organisierter Partikularinteressen oder aber als strukturierte Organisation zur Wahrnehmung und Durchsetzung des ‚europäischen Gemeinwohls‘ agieren kann. Durch eine verstärkte Nutzung gemeinschaftlicher Instrumente und Verfahren kann sichergestellt werden, dass der Rat in seinen legislativen Funktionen langfristig zu einer dem Europäischen Parlament gleichgestellten Staatenkammer entwickelt wird. Bedacht werden muss aber, dass (a.) unterschiedliche Grundverständnisse und Leitbilder über die EU und daher auch des Ratssystems im Verhältnis zu den anderen Organen gegeben sind, dass (b.) die Tendenzen zur Verstärkung des jeweiligen nationalen Einflusses in und um den Rat eher zu- als abnehmen, dass (c.) die Wahrscheinlichkeit der Herausbildung informeller Kerngruppen und Direktorien eher wächst, und dass (d.) das Verhältnis von großen und kleinen Mitgliedstaaten häufiger als bisher zur Debatte stehen wird.

Angesichts der enormen Herausforderungen einer komplexeren und heterogeneren EU ist die Realisierung der folgenden Reformen notwendig: Erstens die sichtbare Trennung der exekutiven Funktionen des Europäischen Rates, des Rates sowie seiner Steuerungsaufgaben in der Außen- und Sicherheitspolitik von seinen legislativen Aufgaben. Zweitens muss sich das Ratssystem mit einer entscheidungsschnellen Struktur ausstatten, das in der Lage ist, kontrovers diskutierte Dossiers einzelner Fachräte rechtzeitig abzuschließen. Drittens ist die Wiederbelebung und Konzentration der Funktionen des Europäischen Rates auf das ursprüngliche Ziel der politischen Impulsgebung gegenüber allen Organen der EU angesagt. Zum Schutz der Gemeinschaftsgedankens und der hieraus resultierenden Funktionen der Kommission sollte diese Konzentration auf jeden Fall auch mit der Beschränkung der Aufgaben des Vorsitzenden des Europäischen Rates auf die Repräsentation und Organisation der Treffen der Staats- und Regierungschefs einhergehen. Viertens spricht nichts gegen die Einführung eines permanenten Ratsvorsitzes für die Außen- und Sicherheitspolitik, die Inangriffnahme der innerstaatlichen Anpassungen zur Realisierung des Europäischen Auswärtigen Dienstes und die Schaffung des Amtes eines EU-Außenministers vor Inkrafttreten des Verfassungsvertrages, da die hierzu nötigen Reformen durch das Selbstorganisationsrecht des Rates und der Kommission gedeckt sind und letztlich durch ein interinstitutionelles Abkommen mit dem Europäischen Parlament vereinbart werden können.

Weiterführende Literatur

- Richard Baldwin / Widgren, Mika: *Winners and Losers under Various Dual-Majority Voting Rules for the EU's Council of Ministers*. Brussels: Centre for European Policy Studies 2004 (CEPS Policy Briefs Nr. 50).
- Manuel Delgado-Iribarren: *La Convención, Niza y el voto en el Consejo de la Unión Europea*. Madrid: Real Instituto Elcano 2003 (ARI Nr. 129/2003).
- Jan-Peter Hix: „Das institutionelle System im Konventionentwurf eines Vertrages über eine Verfassung für Europa. Der Ministerrat und der Europäische Rat.“, in: Jürgen Schwarze (Hrsg.): *Der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents. Verfassungsrechtliche Grundstrukturen und wirtschaftsverfassungsrechtliches Konzept*. Baden-Baden 2004, S. 75-100.
- Peter Huber: „Das institutionelle Gleichgewicht zwischen Rat und Europäischem Parlament in der künftigen Verfassung für Europa“, in: *Europarecht*, Vol. 38, Nr. 4/2003, S. 574-599.
- Andreas Maurer / Matl, Saskia: „Steuerbarkeit und Handlungsfähigkeit: die Reform des Ratssystems“, in: *Integration*, Vol. 26, Nr. 4/2003, S. 483-492.
- Charles Reich: „Le Conseil législatif: ‚chimère‘ ou réalité“, in: *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, Nr. 479/2004, S. 361-366.