

Maurer, Andreas

Research Report

Der Endspurt des Konvents: Europäische Verfassungsgrundsätze und nationale Interessenunterschiede auf dem Weg zur EU- Regierungskonferenz

SWP-Aktuell, No. 24/2003

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security
Affairs, Berlin

Suggested Citation: Maurer, Andreas (2003) : Der Endspurt des Konvents: Europäische
Verfassungsgrundsätze und nationale Interessenunterschiede auf dem Weg zur EU-
Regierungskonferenz, SWP-Aktuell, No. 24/2003, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP),
Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254436>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen
Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle
Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich
machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen
(insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten,
gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort
genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

*Documents in EconStor may be saved and copied for your
personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial
purposes, to exhibit the documents publicly, to make them
publicly available on the internet, or to distribute or otherwise
use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open
Content Licence (especially Creative Commons Licences), you
may exercise further usage rights as specified in the indicated
licence.*

Der Endspurt des Konvents

Europäische Verfassungsgrundsätze und nationale Interessenunterschiede auf dem Weg zur EU-Regierungskonferenz

Andreas Maurer

Der Europäische Konvent ist mit der Plenardebatte über den Entwurf für den Verfassungstitel zu den Organen der Europäischen Union in die entscheidende, letzte Phase seiner Arbeit eingetreten: Bis zur Vorlage des Schlußtextes am 20. Juni 2003 soll Konsens über die zentralen Machtfragen der Europäischen Union erzielt werden. Je breiter der hierzu erreichte Konsens ist, desto geringer die Wahrscheinlichkeit, daß die anschließende Regierungskonferenz das Kompromißpaket des Konvents erneut aufschnürt.

Der Konvent wird dem Europäischen Rat von Thessaloniki den Entwurf für den EU-Verfassungsvertrag vorlegen. Angesichts der verbleibenden Zeit ist davon auszugehen, daß der Europäische Rat nur die Konventsentwürfe für den ersten und zweiten Teil der Verfassung annimmt – vorbehaltlich einer Einigung über *alle* Verfassungselemente. Der Konvent würde dann nach Thessaloniki über eine kurze Frist von zwei bis drei Wochen verfügen, um über den dritten Teil der Verfassung abschließend zu beraten. Dieser Teil stellt mit seinen 339 Artikeln die Klammer zwischen dem ersten Teil der Verfassung zu den Grundprinzipien der EU und dem vierten Teil über Annahme, Änderung und Geltungsbereich dar. Die Bedeutung der im ersten Teil vereinbarten Grundregeln wird erst im dritten Teil deutlich, weil an dieser Stelle der konkrete Anwendungsbereich der

neuen rechtlichen Regeln für Institutionen, Verfahren und Kompetenzen definiert wird.

Über Thessaloniki nach Rom

Die Regierungskonferenz in Rom soll erst nach Abschluß des in Lettland anstehenden letzten Referendums über den Beitritt zur EU, also frühestens am 20. September 2003, beginnen. Der Europäische Rat könnte zuvor in Thessaloniki am 19./20. Juni 2003 ein förmliches Mandat für die Regierungskonferenz verabschieden. 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 noch einige Zeit für die Beratung über den dritten Verfassungsteil in Anspruch nimmt, ist es durchaus möglich, daß die Staats- und Regierungschefs erst während der italienischen Ratspräsidenten-

schaft über das weitere Vorgehen der Regierungskonferenz entscheiden. Von einem *schmerzlosen* Verfahren, mit dessen Hilfe die Regierungskonferenz das Ergebnis des Konvents nach dem Muster der Grundrechtecharta feierlich verabschiedet, kann daher nicht länger ausgegangen werden.

Die zweite Lesung des Verfassungstextes wurde am 30. und 31. Mai 2003 eingeleitet. Aus der Art und Weise, wie die Akteure seitdem ihre Konzepte verteidigen, wird deutlich, daß die Mehrheit der Konventsmitglieder faktisch zur Abhaltung der Regierungskonferenz übergegangen ist: Ende Mai 2003 hat sich eine Gruppierung *kleinerer* und *größerer* Staaten zusammengeschlossen, die das deutsch-französische Institutionenpapier vom Januar 2003 nicht als möglichen Kompromiß zwischen der intergouvernementalen und der Gemeinschaftsmethode akzeptieren: Die Regierungsvertreter Irlands, Dänemarks, Polens, Österreichs, Litauens, Zyperns, Schwedens sowie Spaniens und Großbritanniens sprechen sich mit deutlichen Worten gegen eine Änderung der im Vertrag von Nizza vereinbarten Regeln zur Institutionenreform aus. Sie betonen außerdem, daß das Ergebnis des Konvents lediglich als Ausgangspunkt, nicht aber als inhaltlich kaum veränderbare Grundlage der Regierungskonferenz definiert werden sollte. Mit ihrer Position machen diese Staaten deutlich, daß der deutsch-französische Ansatz, in bilateralen Vorschlägen die gesamte Spannweite integrationspolitischer Interessen zusammenzuführen, im Hinblick auf die institutionellen Machtfragen an seine Grenzen gestoßen ist.

Mandat, Ziel und Zwischenbilanz

Angesichts des verbleibenden Zeitfensters stellt sich für alle am Konvent beteiligten Akteure die Frage nach der optimalen Verteilung von Macht und Gegenmacht. Was bleibt also zu tun?

Die Maßstäbe, nach denen eine Bewertung des vorliegenden Verfassungsentwurfs erfolgen sollte, leiten sich aus dem Laekener

Mandat des Konvents ab. Unter allen Beteiligten herrscht Einigkeit über die abstrakten Zielvorgaben der Verfassung: Der Konvent dient (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.

Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit

Die Entscheidungsstrukturen innerhalb des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission sowie zwischen den Organen sollen insoweit vereinfacht werden, daß es der größeren EU gelingt, Entscheidungen in überschaubaren Zeiträumen herbeizuführen. Eine Verbesserung der Handlungsfähigkeit der EU ist in allererster Linie über die Beschlußfassungsverfahren im Ministerrat zu erzielen. Als erfolgreiches Zwischenergebnis ist festzuhalten, daß der Verfassungsentwurf des Präsidiums die Zahl der fallspezifischen Handlungsermächtigungen, in denen der Rat einstimmig entscheiden muß, von gegenwärtig 82 auf 71 reduziert und die Zahl der Anwendungsfelder für qualifizierte Mehrheitsentscheidungen von 137 auf 173 erhöht hat (siehe die Tabelle im Anhang). Weiterhin der Einstimmigkeit bedürfen aber nicht nur die Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik, sondern auch die Festlegung eines mehrjährigen Finanzierungsrahmens, die Steuerharmonisierung, die Diskriminierungsbekämpfung, die Entscheidungen zu Struktur- und Kohäsionsfonds, zahlreiche Einzelbereiche der Umweltpolitik, bestimmte Aspekte der Handelspolitik, der straf- und familienrechtlichen Zusammenarbeit sowie die Bestimmungen über die Einsetzung einer europäischen Staatsanwaltschaft.

Über die organrechtlichen Reformvorschläge zur effizienteren Arbeit des

Systems der einzelnen Fachräte herrscht weiterhin Uneinigkeit. Die kleineren Staaten befürchten, daß eine stärker hierarchisierte Struktur des Ratssystems zu Lasten ihrer Stellung in der EU geht. Ein Kompromiß in diesen Fragen erscheint daher nur dann möglich, wenn die Protagonisten der größeren Staaten den bisher nicht erbrachten überzeugenden Nachweis liefern, daß die unterhalb der Schwelle der Vertragsrevision erzielten Reformen nicht ausreichend sind, um die Handlungs- und Aktionsfähigkeit der EU zu erhöhen. Bisher haben die Befürworter der verfassungsrechtlichen Verankerung spezifischer Ratsformationen jedenfalls nicht die Frage beantwortet, warum diesbezügliche Reformen unbedingt auf der Ebene der Verfassung geregelt werden sollen. Das gilt beispielsweise für die bereits in der Geschäftsordnung des Rates angelegten und teilweise in Kraft befindlichen Reformen zur Sicherung der Kontinuität im Ratsvorsitz und zur stärkeren Koordinierung und Hierarchisierung der einzelnen Fachräte.

Demokratie und Transparenz

Das Mitentscheidungsverfahren hat bislang 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 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. Als erfolgreiches Zwischenergebnis des Konvents ist festzuhalten, daß im Verfassungsentwurf die Mitentscheidungsrechte des Europäischen Parlaments von gegenwärtig 45 auf 80 fall-spezifische Handlungsermächtigungen ausgedehnt werden. Hierzu gehören fast alle Einzelbestimmungen in der Justiz- und Innenpolitik, die Rahmenbeschlüsse zur Landwirtschafts- und Fischereipolitik, Teil-

aspekte der wirtschaftspolitischen Koordinierung sowie die neuen Politikfelder des Zivilschutzes und der Verwaltungszusammenarbeit.

Demokratisch mobilisierend dürfte sich das vom Präsidium offerierte Verfahren zur Wahl des Kommissionspräsidenten und zur anschließenden Investitur der Kommission auswirken. 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, wirkt 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 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, 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 können. Entscheidender ist daher, wie die nationalen Parteien im Verbund ihrer Europäischen Partefamilien mit dem Problem umgehen. 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 zu regeln.

Eher negativ auf das in der Verfassung vermittelte Demokratieverständnis in der EU wirkt sich der im Präsidium und hier vor allem durch den Konventsvorsitzenden 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 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 nun Einhalt geboten werden: durch ein Subsidiaritätsprinzip, bei dem die Kommission direkt 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 sollte vermieden werden. Es schadet der EU als Ganzes und nützt den Staaten nur dann, wenn sie ständig als Minderheit bei den Entscheidungen des Rates unterliegen. 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.

Kompetenz und Verantwortlichkeit

Die Verfassung soll der EU schließlich ein Profil 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 sind die Erwartungen an das Profil der EU weitaus amorph: Die EU soll für die unmittelbar betroffenen Anwender des Europarechts sichtbar, ihre Entschei-

dungswege 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 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 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 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.

Voraussetzungen der Regierungskonferenz

Angesichts des legitimen Prüfungsbedarfs in den Mitgliedstaaten zu dem letztlich auf über 400 Verfassungsartikel anwachsenden Schlußdokument sollten sich die an der Regierungskonferenz beteiligten Akteure und Beobachter auf einen Überprüfungsmodus einstellen, der die folgenden Funktionen erfüllt:

Überprüfung der Kohärenz

Erstens sollten die verschiedenen Verfassungssteile 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. 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 ist insbesondere darauf zu achten, daß die Vereinfachungen im ersten Verfassungsteil nicht dazu führen, längst bestehende Kompetenzen des Europäischen Parlaments 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 außerdem der wirtschaftspolitischen Koordinierung.

Im Rahmen der Kohärenzprüfung wäre der Entwurf des Verfassungsvertrages schließlich auch auf Redundanzen in den einzelnen Verfassungsteilen zu überprüfen.

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 Bundesrepublik Deutschland wären daher schon jetzt die folgenden Änderungen vorbereitend in Angriff zu nehmen:

- ▶ im Binnenverhältnis der Bundesregierung durch Anpassungen ihrer Geschäftsordnung an die sich abzeichnende Hierarchie der künftigen Brüsseler Ratsformationen;
- ▶ im Verhältnis der Bundesregierung zu Bundestag und Bundesrat durch Anpassungen zur Umsetzung der neuen Beratungs-, Mitwirkungs-, Einspruchs- und Klagerechte der Parlamente in den Kooperationsgesetzen sowie gegebenenfalls in den »Europa-Artikeln« 23, 24, 28, 45, 50, 52 und 76 des Grundgesetzes;
- ▶ 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 Bundestages durch Anpassungen an den Frühwarnmechanismus zur Subsidiaritätsprüfung, der kaum vom EU-Ausschuß alleine wahrgenommen werden kann;
- ▶ im Verhältnis zwischen Bundesrat und Länderregierungen durch Anpassungen in Bezug auf das Klagerecht der Parlamente in der Geschäftsordnung des Bundesrates.

Erschließung des Verhandlungspotentials

Drittens ist angesichts des sich abzeichnenden *Restdissenses* zu den institutionellen Teilen des EU-Verfassungsentwurfs davon auszugehen, daß der Konvent hierzu lediglich alternative Optionen vorlegt, die dann in der Regierungskonferenz abschließend verhandelt werden müssen. Wie weit dieser Dissens gehen wird, 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 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 Spaniens als Mitglied der Gruppe der größeren Staaten grundsätzlich in Frage stellt. Die Vorbehalte Großbritanniens zur Einführung der qualifizierten Mehrheit im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik sowie in der Sozial- und Steuerpolitik sind nicht nur verhandlungstaktischer Natur und lassen sich kaum 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.

Der Kern der institutionellen Ordnung

Zur Reform des Systems aus Rat und Europäischem Rat haben die Benelux-Staaten einen gemeinsamen Kompromißvorschlag vorgelegt. Dieser sieht neben einer stabilen Vorsitzregelung im Rat für Außenbeziehungen auch einen dauerhafteren Vorsitz im Rat für Allgemeine Angelegenheiten vor, der durch den Kommissionspräsidenten wahrzunehmen wäre. Blicke der Allgemeine Rat lediglich ein Rat zur rechtlich unverbindlichen Koordinierung der europäischen Tagespolitik, dann wäre diesem Vorschlag nicht allzuviel entgegenzuhalten. Würde der Allgemeine Rat allerdings in einen mit Schlichtungs-, Synthese- oder gar Arbitragefunktionen ausgestatteten Gesetzgebungsrat umgewandelt, dann müßte der als *Gegenüber* 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 würde, die im Kreise aller

Staaten im Zweijahresrhythmus rotiert. Als Alternative wäre aber auch denkbar, daß der Gesetzgebungsrat lediglich eine Funktion aller Fachräte darstellt, die immer dann, wenn sie gesetzgebend tätig werden, als Gesetzgebungsrat in Erscheinung treten. Die Koordinierungsleistung wäre in diesem Fall allerdings durch einen separaten Rat zu gewährleisten. Dessen Funktionen bestünden dann (a) in der Analyse der Legislativprogramme der Europäischen Kommission, (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 damit dem Selbstorganisationsrecht des Rates übertragen.

Zur kontroversen Frage der Schaffung eines gewählten Vorsitzenden des Europäischen Rates liegt die sich abzeichnende Kompromißlösung in der strikten Begrenzung der Aufgaben des Europäischen Rates und damit eben auch in der Einhegung der Handlungsfreiheit des Europäischen Ratsvorsitzenden. Ziel ist es, die gerade seitens der kleineren Staaten, aber auch von Kommission und Europäischem Parlament befürchtete Konkurrenz des Europäischen Ratsvorsitzenden zur Kommission zu vermeiden. Fraglich ist 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 hängen 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 vorzu-

nehmen 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 hierdurch direkte Verknüpfungen mit anderen Organen vorgenommen würden.

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 Ausnahmeregeln hin durchleuchtet wird.

Zur Bereitstellung eines entscheidenden Gegengewichts und zur Bändigung der Regierungskonferenz und ihrer Verhandlungsführung hat der Konvent trotzdem noch alle Mittel in der Hand. Wichtig ist, daß sich der Konvent auf das größtmögliche Maß an präzisen Regelsätzen einigt und in diesem Zusammenhang auch realistische Optionen für die Außerkraftsetzung von Ausnahmebestimmungen definiert.

Aufgabe des Konvents ist daher auch die Identifikation derjenigen Fragen, die als

Brücke zwischen Konvent und Regierungskonferenz dienen sollen. Angesichts der bereits in den Startlöchern befindlichen Bedenkenträger und Besitzstandwahrer in den Mitgliedstaaten 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 2004/2005 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.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2003
Alle Rechte vorbehalten

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

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

ISSN 1611-6364

Entscheidungsverfahren in Rat und EP nach dem Verfassungsentwurf vom 27. Mai 2003 (CONV 725/03) und vom 28. Mai 2003 (CONV 724/Rev. 1/03)

Beteiligungsformen des Europäischen Parlaments	Einstimmigkeit		Qualifizierte Mehrheit		Einfache Mehrheit		Besondere Mehrheiten		Rechte des ER-Vorsitzenden		Summe	
		%		%		%		%		%		%
Autonome Beschlußrechte	0	0,00	6	2,37	0	0,00	0	0,00	0	0,00	6	2,37
Mitentscheidung	2	0,79	78	30,83	0	0,00	0	0,00	0	0,00	80	31,62
Zustimmung	8	3,16	10	3,95	0	0,00	2	0,09	0	0,00	20	7,91
Konsultation	24	9,49	19	7,51	3	1,19	0	0,00	0	0,00	46	18,18
Unterrichtung	1	0,40	9	3,56	0	0,00	0	0,00	3	1,19	13	5,14
Keine Beteiligung	30	11,86	51	20,16	6	2,37	0	0,00	1	0,40	88	34,78
Summe	65	25,69	173	68,38	9	3,56	2	0,09	4	1,58	253	100,00