

Maurer, Andreas

**Research Report**

## Aufschnüren oder Dynamisieren? Chancen und Risiken der Regierungskonferenz zum EU-Verfassungsvertrag

SWP-Aktuell, No. 38/2003

**Provided in Cooperation with:**

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

*Suggested Citation:* Maurer, Andreas (2003) : Aufschnüren oder Dynamisieren? Chancen und Risiken der Regierungskonferenz zum EU-Verfassungsvertrag, SWP-Aktuell, No. 38/2003, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254450>

**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.*

## Aufschnüren oder Dynamisieren?

Chancen und Risiken der Regierungskonferenz zum EU-Verfassungsvertrag

Andreas Maurer

**Am 4. Oktober 2003 haben die Staats- und Regierungschefs und die Außenminister der insgesamt 25 jetzigen und künftigen Mitglieder der Europäischen Union, Kommissionspräsident Prodi sowie zwei Vertreter des Europäischen Parlaments die Regierungskonferenz zur Beratung des Entwurfs einer Europäischen Verfassung in Rom eröffnet. In knapp neun Wochen und nach voraussichtlich neun Gesprächsterminen soll bereits Mitte Dezember der Verfassungsvertrag verabschiedet werden.**

Zwischen der feierlichen Entgegennahme des Verfassungsentwurfs und dem Beginn der Regierungskonferenz lag ein Zeitraum von dreieinhalb Monaten. Angesichts der teilweise weit auseinander liegenden Positionen stellt sich für die Regierungskonferenz die Frage, ob und mit welchen Folgen für die weitere Entwicklung der Verfassungsentwurf Gegenstand substantieller Änderungen werden soll. Es dürfte feststehen, daß alle an der Regierungskonferenz beteiligten Akteure mit Teilen des Verfassungsentwurfs unzufrieden sind – in Brüssel wurden mehr als 1000 Änderungsanträge gezählt. Angenommen werden darf jedoch auch, daß keine Regierung ein ernsthaftes Interesse am Scheitern der Konferenz hat. Die Alternative läge im Vertrag von Nizza, dessen Zustandekommen letztlich der Anlaß für die Einberufung des Konvents war. Fest steht schließlich, daß der italienische Ratsvorsitz darauf hinarbeitet, die institutionellen wie auch die

außen- und sicherheitspolitischen Kapitel des Verfassungsentwurfs einer Revision durch die Konferenz zu unterziehen. Darüber hinaus lehnen aber Italien, Frankreich, Deutschland, die Benelux-Staaten sowie zuletzt auch Dänemark ein weitergehendes »Aufschnüren« des Verfassungsvertrages ab. Sie verweisen darauf, daß ein Mitgliedstaat, der den Konsens des Konvents in einem Punkt in Frage stellt, die Verantwortung dafür trägt, daß ein neuer gefunden wird.

Die Regierungskonferenz wird trotzdem nicht umhin kommen, konsensfähige Antworten auf die Fragen der Länder zu formulieren, die dem Verfassungsentwurf kritisch gegenüberstehen. Zu bedenken ist dabei auch, daß Staaten, die auf eine Entsendung ihrer Außenminister in den Konvent verzichteten, den Verfassungsentwurf eher als »Arbeitsgrundlage« betrachten, in deutlichem Unterschied zu Ländern, deren Außenminister als Autoren des Verfassungsent-

wurfes im Konvent vertreten waren und diesen unterzeichnet haben. Unterschiedliche Vorstellungen über den Konvent und seine Legitimationsbasis – als Vorregierungskonferenz, als Konstituante, als parlamentarischer Rat oder auch als offenes Forum – prägten dessen Beratungsprozeß und bestimmen entsprechend auch die Regierungskonferenz.

### Die Positionen der Mitgliedstaaten

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

1. Turnusmäßiger Wechsel des Vorsitzes in den Formationen des Ministerrates. Der italienische Vorsitz zielt hierbei auf die Diskussion über Gruppenvorsitze mit zweijährigem Turnus ab. Angesprochen werden muß sowohl die Dauer dieser Vorsitze als auch die Anzahl der Mitgliedstaaten innerhalb einer Gruppenpräsidentschaft. Alternativ könnte natürlich auch jeder Fachministerrat seinen Vorsitz autonom wählen.

2. Funktion und Flexibilität des sogenannten Gesetzgebungsrates im Verhältnis zu den anderen Ratsformationen. Hierzu kamen die Außenminister überein, daß kein eigenständiger Legislativrat gebildet werden soll. Statt dessen werden die einzelnen Fachräte immer dann als »Legislativrat« in Erscheinung treten, wenn sie Gesetzgebungsmaßnahmen annehmen und in diesem Zusammenhang öffentliche Beratungen stattfinden.

3. Status und Rolle des künftigen Außenministers. Umstritten ist vor allem seine Stellung im Kommissionskollegium. Letzten Endes geht es um die Frage, ob er auch in Bereichen außerhalb der GASP über ein Stimmrecht verfügen soll und ob ein Mißtrauensvotum des Parlaments gegen die Kommission auch die Amtsniederlegung des Außenministers nach sich zieht.

Darüber hinaus haben Verhandlungspartner Fragen zu folgenden Punkten aufgeworfen:

- ▶ Definition der qualifizierten Mehrheit im Ministerrat,

- ▶ Geltungsbereich für Ratsabstimmungen mit qualifizierter Mehrheit in der Außen- und Sicherheitspolitik, in der Justiz- und Innenpolitik sowie beim Haushaltssystem,
- ▶ Modalitäten der strukturierten Zusammenarbeit,
- ▶ Zusammensetzung und Beschlußfassungsverfahren der Kommission, und
- ▶ Mindestanteil der Sitze im Europäischen Parlament.

Bisher lassen sich zwei wesentliche Konfliktlinien identifizieren. Diese sind nicht neu, sondern bestehen im Grundsatz seit der Regierungskonferenz über den Amsterdamer Vertrag (1996/97). Neu, aber wenig überraschend ist daher lediglich die gewachsene Zahl der Protagonisten der jeweiligen Positionen.

Einerseits stehen 15 der kleineren und mittleren Staaten den sechs Gründungsmitgliedern der EWG sowie Großbritannien und Dänemark in der Frage der institutionellen Ausgestaltung der Union gegenüber. Während die »Kleinen«, unter ihnen die Beitrittskandidaten, seit ihrem Treffen am 1. September 2003 in Prag auf Beibehaltung der Regel »Ein stimmberechtigter Kommissar pro Land« in der EU-Kommission pochen, befürworten die Gründerstaaten, Großbritannien und Dänemark die im Konvent vereinbarte Verkleinerung des Kollegiums der Kommission. Die Stoßrichtung der »kleineren« Staaten in Richtung auf die Bewahrung der traditionellen Gemeinschaftsmethode wird zudem an den Vorbehalten Österreichs, Tschechiens, Litauens, Lettlands, Finnlands und Estlands deutlich, die sich gegen die Schaffung des Postens eines gewählten Präsidenten des Europäischen Rates richten.

Eine zweite Konfliktlinie besteht zwischen Großbritannien, Irland, Tschechien, Slowenien und Malta einerseits und den übrigen Staaten andererseits: Während die von London angeführte Gruppe auf Beibehaltung der Einstimmigkeitsregel im Rat bei Fragen der Steuer- und Justizpolitik, der Sozialversicherungspolitik sowie der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspoli-

tik beharrt, bevorzugen andere Länder, allen voran Deutschland, Belgien und die Niederlande, in diesen Bereichen eine weitere Ausdehnung qualifizierter Mehrheitsentscheidungen.

Einer verstärkten Zusammenarbeit einzelner Staaten im Bereich der Verteidigungspolitik stehen Lettland, Polen, Schweden, Tschechien und Ungarn skeptisch gegenüber. Großbritannien scheint in dieser Frage seit dem deutsch-britisch-französischen Gipfel grundsätzlich diskussionsbereit, lehnt aber gemeinsam mit Spanien weiterhin deutlich von der NATO unabhängige Militärstrukturen der EU ab.

Ein auch unter Ratifikationsgesichtspunkten nicht unbedeutender Punkt betrifft die Einfügung eines Gottesbezuges in die Präambel. Polen, Spanien, Malta und Portugal plädieren dafür, vor allem Frankreich votiert dagegen.

In Deutschland schließlich baut sich über einige Bundesländer, aber auch über die CDU/CSU sowie wichtige Fachministerien eine Art Drohkulisse gegen die Reform der EU auf. Sie richtet sich vor allem gegen Kommissionskompetenzen in den Bereichen der Wirtschafts-, Sozial-, Gesundheits-, Strafrechts- und Einwanderungspolitik.

### **Das Gewicht der Staaten im Rat**

Ein tiefer Graben trennt Spanien und Polen einerseits und die anderen Staaten in der Frage der ab 1. November 2009 vorgesehenen »doppelten Mehrheit« bei Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit im Rat (Artikel I-24). Durch das Prinzip der doppelten Mehrheit wird die relative Gestaltungsmacht Deutschlands gegenüber den anderen größeren Staaten im Rat deutlicher als bisher, da die Bevölkerungszahl als direkter Faktor neben die einfache Stimme des einzelnen Staates tritt. Polen und Spanien lehnen die damit einhergehende Herabstufung ihres bisherigen Stimmengewichts strikt ab. Letztlich geht es beiden Ländern wohl weniger um den Erhalt ihres disproportionalen Sonderstatus, sondern vielmehr um die Beibehaltung ihres Vetopotentials bei

den ausgabenintensiven Politiken der Struktur- und Kohäsionsfonds. Genau auf diese Verbindung sollte sich die Regierungskonferenz konzentrieren. Denn beide Politikfelder werden effektiv erst ab 2013 von der Einstimmigkeits- in die Mehrheitsentscheidung überführt.

Ein vorläufiger Kompromiß könnte vorsehen, daß das erforderliche Quorum für diese finanzintensiven Politiken von 60 Prozent der Bevölkerung auf zwei Drittel angehoben wird. Alternativ wäre vorstellbar, das zur Zeit gültige System der Stimmengewichtung für diese Politikfelder beizubehalten, es aber gleichzeitig dahingehend zu ändern, daß das erforderliche Quorum der gewichteten Stimmen von jetzt 74 Prozent auf zwei Drittel abgesenkt wird. Hiermit behielten Polen und Spanien zwar ihren Sonderstatus, jedoch wären Mehrheiten in den fraglichen Politiken wesentlich einfacher und Blockadekoalitionen deutlich mühsamer als unter den Regeln des Vertrages von Nizza zu erreichen.

### **Die Effizienz der Kommission**

Dem Vertrag von Nizza war in Vorbereitung auf die Erweiterung der EU ein Protokoll angefügt worden, das die Zusammensetzung der Kommission einem einstimmigen Beschluß des Rates im Moment des Beitritts des 27. Mitgliedstaates anheimstellte. Der Verfassungsentwurf enthält dagegen konkretere Bestimmungen zur Zahl der Kommissionsmitglieder. Mit Beginn der übernächsten Legislaturperiode 2009-2013 soll die Kommission aus dem »inneren Kreis« eines Kollegiums von 15 stimmberechtigten Kommissaren (unter ihnen der Kommissionspräsident und sein Stellvertreter und künftiger Außenminister), und dem »äußeren Kreis« von zehn nicht stimmberechtigten Kommissaren bestehen. Demgegenüber argumentiert die Kommission, wenn auch nicht explizit, mit Erfordernissen der Repräsentativität, die im Kollegium der Kommission gewahrt bleiben müsse. Jeder Staat soll demnach einen stimmberechtigten Kommissar erhalten. Hierbei geht es

aber nicht um die Interessenvertretung der Staaten in der Kommission, sondern um das Recht jedes Staates, mit der Person eines Kommissars über ein gleichberechtigtes, im wesentlichen symbolisches Vertretungsdispositiv zu verfügen. Die Kommissare sind in diesem Konzept keine nationalen Interessenvertreter, sondern die bevorzugten Mittler zwischen »Brüssel« und ihren Herkunftsländern.

Tatsächlich führt die vom Konvent vorgeschlagene Differenzierung zur Abstufung zwischen Kommissionsangehörigen erster und zweiter Klasse. Hierdurch wird das für die Funktionsfähigkeit und die innere Kohärenz des Gremiums entscheidende Kollegialitätsprinzip untergraben. Zu befürchten wäre, daß Staaten, die kein Kommissionsmitglied vorschlagen dürfen, eher bereit sein könnten, im Ministerrat Kommissionsvorschläge zu blockieren. Die Kommission schlägt daher die Beibehaltung der Gleichberechtigung der Kommissare vor. Bei einem Gremium von 25 Kommissaren müßte dann aber ein praktikables Beschlußverfahren sichergestellt werden.

Dies soll mittels einer Dezentralisierung der Entscheidungsabläufe geschehen. Durch die Einrichtung fachlich differenzierter Gruppen von Kommissaren wären Beschlüsse im Kollegium, also unter Beteiligung aller 25 Mitglieder, nur noch in wenigen Fällen nötig. Die Kommission verweist in diesem Zusammenhang darauf, daß bereits in den vergangenen Jahren nur etwa 3 Prozent ihrer 10.000 jährlichen Beschlüsse durch das gesamte Kollegium im mündlichen Verfahren der wöchentlichen Arbeitssitzungen getroffen wurden. Weit aus mehr Beschlüsse kommen in schriftlichen Verfahren, Ermächtigungs- oder Delegationsverfahren zustande. Insofern könnte sich auch in einer größeren Kommission eine reformierte Binnenstruktur positiv auf Effizienz und Entscheidungsfähigkeit auswirken. Der Kommissionspräsident sollte über Größe, Struktur, Aufgabenzuordnung und Schlichtungsverfahren entscheiden. Mit Ausnahme von Entscheidungen über das Jahresgesetzgebungsprogramm, den

Entwurf des Haushaltsplans der Union, die finanzielle Vorausschau der Union und die Befassung des Europäischen Gerichtshofs könnten die Fachgruppen der Kommission selbständig entscheiden. Nur in strittigen Fällen, in denen der Präsident oder ein anderes Kommissionsmitglied einen gruppenübergreifenden Abstimmungsbedarf anmelden, sollte im Kollegium beraten und abgestimmt werden.

Auffallend an diesen Vorschlägen ist die über den Verfassungsentwurf hinausgehende Stärkung der Rolle des Kommissionspräsidenten. Dagegen ist angesichts der im Verfassungsentwurf geplanten Einhegung der Kommission durch die Formalisierung des Europäischen Rates und dessen Präsidenten wenig einzuwenden. Unter diesem Gesichtspunkt und angesichts des Drucks der 15 kleineren Staaten auf Neuverhandlung der Materie scheint der Vorschlag der Kommission bedenkenswert. Nichtsdestotrotz verliert die wiederholte Kritik an einer zu großen Kommission dadurch nur wenig an Schärfe. Auch bei einer verbesserten Organisation der Binnenstruktur der Kommission scheint die Sorge berechtigt, daß das Gremium nach der Erweiterung noch größere organisatorische Probleme bekommen könnte. Immerhin muß berücksichtigt werden, daß es bereits heute mit einem Umfang von 20 Kommissaren Schwierigkeiten hat, seine Handlungsfähigkeit aufrechtzuerhalten. Ein Gremium aber aus 25 oder sogar noch mehr gleich- und stimmberechtigten Mitgliedern birgt größere Gefahren der Ineffizienz als ein Organ mit schlankerer Personalspitze.

Läßt man diese Kritik gelten, gehen die Konventsvorschläge zur Zusammensetzung der Kommission durchaus in die richtige Richtung. Allerdings scheint die vom Konvent angebotene Kompromißlösung durch Einfrieren der Höchstzahl der Kommissare bei gleichzeitiger Einführung unterschiedlicher Rangstufen inkonsequent. Die Kommission wird dadurch nicht verkleinert. Für ihre Organisation, Effizienz, Sichtbarkeit und Kollegialität wird somit keine Erleichterung erreicht. Zu bemängeln ist in die-

sem Kontext vor allem die unzureichende Definition der Rechte und Pflichten der Kommissare ohne Stimmrecht.

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

Sollte die Regierungskonferenz in diesem Punkte scheitern oder die im Konventsentwurf geschaffene institutionelle Balance neu verhandeln, wäre das für viele Beteiligte eine Niederlage. Die an einer Stärkung der Kommission interessierten Akteure können dies nicht wollen, denn die Alternative zum Konventsentwurf wäre wiederum der Vertrag von Nizza. In dessen »Protokoll über die Erweiterung der Europäischen Union« ist lediglich eine einstimmige Entscheidung des Rates über die künftige Zusammensetzung der Kommission in einer EU mit 27 Mitgliedstaaten vorgesehen, an der die Kommission nicht beteiligt wäre.

## **Wege zur qualifizierten Mehrheit**

Erklärtes Ziel des Konvents war die Ausweitung der Zahl der qualifizierten Mehrheitsbeschlüsse im Rat. Blockadepotentiale einzelner Staaten sollten vermindert und somit essentielle verfahrenstechnische Voraussetzungen für die vertiefte Integration geschaffen werden. Insgesamt ist dem Konvent eine Ausweitung der qualifizierten Mehrheitsbeschlüsse vor allem im Bereich der Justiz- und Innenpolitik gelungen. Die in letzter Minute vom Konvent eingefügte Übergangsklausel in Artikel I-24.4 des Verfassungsentwurfs erlaubt außerdem den Transfer von Einstimmigkeitsregelungen in qualifizierte Mehrheitsverfahren durch einstimmigen Beschluß des Europäischen Rats. Diese Bestimmungen gehen der Kommission, dem Parlament und auch einigen Staaten nicht weit genug. Auf die Grundlage qualifizierter Mehrheiten sollten auch die folgenden Bereiche gestellt werden: Maßnahmen zur Durchführung der Außen- und Sicherheitspolitik, sofern sie auf Vorschlag des EU-Außenministers verhandelt werden, Maßnahmen zur Diskriminierungsbekämpfung, Wahlrechtsänderungen bei Europa- und Kommunalwahlen sowie Maßnahmen bei der finanziellen Zusammenarbeit mit Drittländern. Für andere Bereiche wird dagegen lediglich die vertragliche Vereinbarung von Übergangsfristen zur automatischen Einführung von Mehrheitsbeschlüssen gefordert. Hierzu gehören Maßnahmen im Bereich des Familienrechts und Regelungen zur polizeilichen Zusammenarbeit. Da sich zu all diesen Bereichen unterschiedlich gewichtige Gruppen finden, wird es sich kaum lohnen, den mühsamen Kompromiß der Konventsberatungen in Frage zu stellen.

Der Wünschbarkeit einer Ausdehnung des Mehrheitsprinzips auf weitere Bereiche steht eindeutig die strategische Grundüberlegung gegenüber, daß sich im Konventsentwurf das beste Verhandlungsergebnis im Sinne des zur Zeit erreichbaren Zwischenergebnisses findet. Der Entwurf des Verfassungsvertrags reflektiert in dieser Sicht einen aktuellen Zwischenstand im Rahmen

der dynamischen Weiterentwicklung des europäischen Rechts. Vertreter dieser Auffassung fürchten zu Recht, daß mit der Neuberatung über Mehrheitsentscheidungen die »Büchse der Pandora« geöffnet wird und möglicherweise gar ein Schritt zurück hinter den erzielten Kompromiß erfolgen könnte. Stellt ein Land das Verbundgeschäft des Konvents in Frage, werden alle Regierungen ihre Wünsche vorbringen. Angesichts des knappen Zeitrahmens dürfte der italienischen Ratspräsidentschaft daran gelegen sein, dies unter allen Umständen zu verhindern. Trotzdem muß darüber nachgedacht werden, auf welchem Wege weitere Übergänge zur qualifizierten Mehrheit ermöglicht werden können. Bei realistischer Betrachtung bietet sich als gangbarer Weg die Vereinfachung des Verfahrens der Verfassungsrevision an.

### **Die Konsequenzen**

Die reibungslose Verabschiedung des Konventsentwurfs scheint angesichts der Fülle von Änderungswünschen und Unzulänglichkeiten der Verfassung höchst unwahrscheinlich. Vorstellbar sind gegenwärtig zwei Konstellationen:

1. Der Regierungskonferenz gelingt es, den Verfassungsvertrag einigen materiellen, im wesentlichen aber sprachlichen und systematischen Änderungen zu unterziehen und ihn daraufhin zu verabschieden. Das Risiko läge dann auf der Seite der Mitgliedstaaten im Rahmen des Ratifikationsverfahrens. Staaten, deren Parlamente oder Bürger die Ratifikation verweigerten, wären letztlich zum Austritt aus der EU gezwungen.

2. Die Regierungskonferenz scheitert an der Fülle der Änderungsvorschläge. Der Verfassungsentwurf würde nicht verabschiedet. Der Vertrag von Nizza bliebe in Kraft. Integrationswillige Staaten könnten dann nach dem Muster der Schengen-Zusammenarbeit einen Prozeß verstärkter Integration außerhalb der EU-Organe und des europäischen Vertragsrechts starten.

Für die erste Option sprechen einige Argumente: Der Verfassungsentwurf sieht

in seiner jetzigen Form viele Gewinner. Zweifellos haben nicht alle bekommen, was sie an Wünschen in die Arbeit des Konvents eingebracht haben. Andererseits kann aber von einer Gewinnsituation sowohl für die EU-Organe als auch für die Regierungen und Parlamente der einzelnen Mitgliedstaaten ausgegangen werden. Während die nationalen Parlamente wichtige Kontrollrechte erhalten haben, ist das Europäische Parlament in seinen Kontroll-, Legislativ- und Wahlbefugnissen gestärkt worden. Die Kommission hat einige Initiativrechte hinzugewonnen und wird darüber hinaus in ihrer Funktion als Hüterin des Gemeinschaftsrechts gestärkt. Die Regierungen können durch die Stärkung des Europäischen Rates und die Schaffung des Amtes eines Europäischen Ratspräsidenten ebenfalls deutliche Mitwirkungsgewinne in der Brüsseler Arena verbuchen. Diese Situation ist jedoch durchaus instabil; sie stellt den gegenwärtig erreichbaren Kompromiß dar, auf dessen Fundamenten die weitere Entwicklung der EU überprüft und zu gegebener Zeit reformiert werden muß.

Die Regierungsvertreter werden sich in der Regierungskonferenz nach außen positiv kritisch, nach innen kompromißbereit zeigen müssen. Die Vertreter des Europäischen Parlaments müssen dafür Sorge tragen, daß der Prozeß nicht zu einem Mangel an Transparenz führt. Hierdurch kann öffentlicher Druck erzeugt werden, der ein Scheitern der Konferenz nicht zuläßt. Wenn es der italienischen Präsidentschaft darüber hinaus gelingen sollte, die strittigen Punkte im geregelten Diskurs auszuräumen, wird der Verfassungsentwurf die Regierungskonferenz in seiner modifizierten Form verlassen können.

Nach der pessimistischeren zweiten Option wären die Gegensätze in den dargelegten Punkten unüberwindbar. Es käme zu einer neuerlichen Auflage der Debatte über Institutionen und Machtverteilung, die bestenfalls in einem Kuhhandel nach dem Modell der Konferenz von Nizza enden und letztlich dessen Regeln bestätigen könnte. Die institutionelle Balance würde

dann aber im Verlauf der weiteren EU-Entwicklung in Frage gestellt und faktisch aus den Angeln gehoben. Die Regeln des Vertrags von Nizza dürften dann vor allem von den größeren Staaten offen und konfrontativ – nach Strich und Komma – genutzt werden. Die Kommission wäre in diesem Zusammenhang gezwungen, jeden Legislativvorschlag vorab mit Berlin, London und Paris abzustimmen. Signalisiert dann auch nur einer dieser drei Partner sein Veto, wäre der weitere Entscheidungsprozeß im Rat aussichtslos. Wahrscheinlich wären darüber hinaus auch direktere, offensivere und aggressiver vorgetragene Einflußnahmen der Mitgliedstaaten auf Kommission und Parlament. Die Konvents- methode wäre zwar nicht diskreditiert; die hohen Erwartungen an den Konvent müßten allerdings angesichts der deutlich gewordenen Grenzen zurückgeschraubt werden. Den größten Gewinn aus dieser Krise zögen wahrscheinlich Drittstaaten, die ein eher abnehmendes Interesse an der Vertiefung der europäischen Integration haben und die Schaffung unterschiedlicher und konkurrierender Interessengemeinschaften innerhalb der EU begünstigen würden.

### **Grenzen der Dynamisierung**

Für Verfassungsänderungen werden im Konventsentwurf ein einstimmiger Beschluß der Regierungen und die Ratifizierung durch die nationalen Parlamente zur Bedingung gemacht (Artikel IV-7). Angesichts der Dynamik des europäischen Integrationsprozesses scheint diese Hürde zu rigide, da sie bei einer EU mit 25 oder sogar mehr Staaten die realistische Gefahr der Lähmung birgt. Daher ist mehr Flexibilität für zukünftige Korrekturen am Verfassungsvertrag notwendig. Ausgangspunkt wäre hierbei die im Konvent vereinbarte Fragmentierung des Verfassungsvertrages in vier Teile und die hierauf aufbauende Kritik, daß auch Änderungen des dritten, operativen Verfassungsteils das langwierige Ratifikationsprozedere durchlaufen müssen. Im

Konvent konnten sich Vorschläge zur Vereinfachung des Verfahrens zur Verfassungsrevision nicht durchsetzen. Die Furcht vieler Mitgliedstaaten vor einer allzu schnellen Änderung von Verfassungsbestimmungen als Einfallstor für weitere Kompetenzansprüche durch die EU wiegt schwer. Britische Regierungsvertreter werden zudem versuchen, auch die Übergangsklausel zur einfachen Überführung von Einstimmigkeiten in qualifizierte Mehrheiten durch den Europäischen Rat wegen der Gefahr der damit einhergehenden »Verfassungsänderung durch die Hintertür« weiter zu begrenzen. Man wird daher nicht umhin können, für den ersten Teil des Verfassungsvertrages an der hohen Hürde einer einstimmigen Änderung und ihrer Bestätigung durch Ratifikationsverfahren in *allen* Staaten festzuhalten.

### **Ein Ausweg aus dem Dilemma**

Die Regierungskonferenz erreicht mit dem Konklave der Außenminister im November ihren Zenit. Bis dahin werden die Ergänzungswünsche zum Entwurf des Verfassungsvertrages weitgehend abgestimmt sein. Entscheidend für den Erfolg des Vorhabens ist die Verständigung der Akteure auf eine gemeinsame Zielperspektive für die erweiterte Union. Der bekannte Dreiklang eines Mehr an Demokratie, Handlungsfähigkeit und Transparenz reicht offenbar nicht aus, um die EU auf der Grundlage des Verfassungsvertrages zu dynamisieren. Die Zielperspektive kann auch nicht in dem Versuch liegen, eine Verfassung *für die nächsten 50 Jahre* zu verabschieden. Diese Perspektive eines langfristig unveränderten Verfassungsdokuments wäre nur als Ziel für eine als Wertegemeinschaft verstandene EU akzeptabel.

In ihrem Kern bleibt die EU aber eine Wirtschafts- und Rechtsgemeinschaft. Sie kann schrittweise um Funktionen einer auch sicherheits- und sozialpolitisch wirksamen Interessengemeinschaft ergänzt werden, wenn die zentripetalen Kräfte in der Außen- und Sicherheitspolitik sowie



der Sozial- und Wirtschaftspolitik der Staaten sichtbar höhere Kosten verursachen als deren Bündelung unter dem Dach der EU. Anders ausgedrückt: Erst wenn in den angesprochenen Politikfeldern Alleingänge der Mitgliedstaaten unerträglich hohe Kosten verursachen und entsprechend auch im Kalkül nationaler Wahlkampfarithmetik keinen Mehrwert darstellen, werden die Regierungen zu stärkerer Integration bereit sein.

Wenn man die Prozeßnatur der Union als funktional begründetes Gemeinwesen der europäischen Bürger und Staaten anerkennt, dann ergeben sich für den Verfassungsvertrag letztlich auch unterschiedliche Zeitachsen seiner Gültigkeit und hieraus zu erschließende Zielperspektiven seiner Reformierbarkeit. Diese Differenzierung kann ihren Niederschlag im Verfassungsvertrag finden, indem die Regierungskonferenz eine klare Trennung zwischen den nahezu unveränderlichen Grundsätzen des ersten Teils sowie den Grundrechtsbestimmungen des zweiten Teils einerseits und den institutionellen Bestimmungen und politischen Handlungsermächtigungen des dritten Teils andererseits vornimmt.

Ein möglicher Kompromiß der Regierungskonferenz läge also erstens in einem substantiellen Transfer zwischen dem ersten und dem dritten Teil des Entwurfs. Es ginge dann um die Überführung der allzu detaillierten, in dieser Form wohl nur für eine künftige Phase des Integrationsprozesses gültigen Bestimmungen über die Funktionen des Europäischen Ratspräsidenten, die zahlenmäßige Zusammensetzung des Europäischen Parlaments und der Kommission sowie über die Zusammensetzung des Ministerrates aus dem ersten in den dritten Teil des Verfassungsvertrages. In diesem Zusammenhang wäre auch den Wünschen der kleineren und neuen Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Zusammensetzung der Kommission und die Relativierung der Sonderrolle des Europäischen Ratspräsidenten entgegenzukommen. In den dritten Teil des Verfassungsvertrages sollten auch all diejenigen Bestimmungen transferiert werden,

die eine einstimmige Beschlußfassung im Rat beziehungsweise im Europäischen Rat vorsehen. Offene Definitionsfragen über Reihenfolge, Dauer und Besetzung der Ratsvorsitze wären ebenfalls im dritten Verfassungsteil als Gestaltungsaufgaben des Europäischen Rates festzulegen. Die Umfeldbedingungen dieser Handlungsermächtigungen können sich rasch ändern.

Im Gegenzug wäre es zweckmäßig, für die Änderungsverfahren zum dritten Teil der Verfassung eine superqualifizierte Mehrheit von 5/6 der Staaten und Völker in der Regierungskonferenz vorzusehen. Auch für das Inkrafttreten der Änderungen wäre ein Schwellenwert festzulegen, der niedriger als die Summe aller Mitgliedstaaten ausfällt.

Auf diese Weise würde der erste Teil des Verfassungsvertrages um dessen technische Details entschlackt. Der dritte Teil der Verfassung könnte auf einfachere Weise Gegenstand der Prüfung der gegenwärtig umstrittenen institutionellen Bestimmungen werden. Den neuen Mitgliedstaaten und ihren Bürgern bliebe auf jeden Fall bis zum Beginn der nächsten Legislaturperiode im Jahre 2009 ausreichend Zeit, um Erfahrungen mit der neu verfaßten Union zu sammeln.

Die Einsicht in den dynamischen Charakter der EU wird sich nur mit der Zeit und aufgrund der konkreten »Anwendung« des Verfassungsvertrages durchsetzen. Mechanismen zur vereinfachten Vertragsüberarbeitung bieten als Wegbereiter für den dynamischen Charakter der Union durchaus eine sinnvolle Alternative gegenüber dem mühsamen Aufschnüren und Schließen des Konventskompromisses.

© 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