

Die institutionelle Architektur der EU nach der Europäischen Verfassung: Höhere Entscheidungsdynamik – neue Koalitionen?

Wolfgang Wessels*

Ein Schlüsseldokument: historische Einordnung und kontroverse Bewertungen

In der Geschichte der „Konstitutionalisierung“¹ der europäischen Integration hat der Europäische Rat einen „historischen Meilenstein“² besonderer Art gesetzt: Die Staats- und Regierungschefs von erstmals 25 Unionsstaaten haben sich im Rahmen des Abschlussgipfels der Regierungskonferenz über einen „Vertrag über eine Verfassung für Europa“ (VVE) geeinigt. Nach kontroversen Verhandlungen über zentrale Details haben sie weitgehend die Struktur und die meisten Formulierungen des Verfassungsentwurfs des „Europäischen Konvents zur Zukunft Europas“³ übernommen.⁴ Dieser Text mit 448 Artikeln und 36 Protokollen ist nun nach einer weiteren Überarbeitung durch Rechtsexperten⁵ entsprechend den Verfassungsvorschriften jedes Mitgliedstaates – in gegenwärtig neun Ländern nach Referenden – zu ratifizieren. Das Dokument ist in vielfacher Sicht grundlegend für die weitere Entwicklung Europas; selbst wenn der VVE in den Ratifizierungsprozessen scheitern sollte, wird er die europapolitische Debatte intensiv und auch nachhaltig beeinflussen. Als eine weitere Welle jahrzehntelanger Diskurse zur Finalität der Integrationskonstruktion wird die Diskussion zu diesem Text zunächst durch traditionelle Kontroversen geprägt: Stärken die Regeln zur institutionellen Architektur eher eine intergouvernementale⁶ oder supranationale⁷ beziehungsweise föderale⁸ Ausrichtung der Union?

* Prof. Dr. Wolfgang Wessels, Jean Monnet Professor an der Universität zu Köln.

- 1 Vgl. zum Begriff u.a. Joseph H.H. Weiler: *The Constitution of Europe*, Cambridge 1999; Stephan Hobe: *Bedingungen, Verfahren und Chancen europäischer Verfassungsgebung: Zur Arbeit des Brüsseler Verfassungskonvents*, in: *Europarecht* 38, Bd. 1/2003, S. 1-16; Wolfgang Wessels: *Konstitutionalisierung der EU: Variationen zu einem Leitbegriff – Überlegungen zu einer Forschungsagenda*, in: Matthias Chardon u.a. (Hrsg.): *Regieren unter neuen Herausforderungen: Deutschland und Europa im 21. Jahrhundert*. Festschrift für Rudolf Hrbek zum 65. Geburtstag, Baden-Baden 2003, S. 23-45.
- 2 Statement of the Taoiseach, Mr Bertie Ahern TD to the Dáil on the outcome of the European Council and the Intergovernmental Conference held on 17-18 June, 2004 in Brussels, 30. Juni 2004, http://www.eu2004.ie/templates/news.asp?sNavlocator=66&list_id=899 (letzter Zugriff 26.08.04); vgl. Wilfried Loth: *Entwürfe einer europäischen Verfassung. Eine historische Bilanz, Analysen zur Europäischen Politik*, Institut für Europäische Politik und ASKO EUROPA-STIFTUNG, Bonn 2002.
- 3 Europäischer Konvent: *Entwurf eines Vertrags über eine Verfassung von Europa*, CONV 85/03, Brüssel 2003, <http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00850.de03.pdf> (letzter Zugriff 12.8.04).
- 4 Vgl. Klaus Hänsch, MdEP, Mitglied des Präsidiums des Verfassungskonvents: *Ein kleiner Schritt für die Staats- und Regierungschefs, ein großer Schritt für Europa – Die EU gibt sich eine Verfassung*. Pressemitteilung vom 19. Juni 2004: S. 1, <http://www.klaus-haensch.de/htcms/pressemitteilungen-2/mehr-62.html> (letzter Zugriff 12.8.04); vgl. zum Konventsentwurf die Beiträge in *Integration 4/2003* und in *Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2003/2004*, Baden-Baden 2004. Zu einer umfassenden Bibliographie vgl. http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?id=890&PHPSID=8a57602057330fd3760ec94446fe82da (letzter Zugriff 12.8.04).
- 5 Der vorliegende Beitrag bezieht sich auf die vorläufige konsolidierte Fassung des Vertrags über eine Verfassung für Europa, CIG 87/04, 6. August 2004, abzurufen unter http://ue.eu.int/cms3_applications/Applications/igc/doc_register.asp?lang=DE&cmsid=576 (letzter Zugriff 20.8.04).
- 6 Vgl. z.B. Vernon Bogdanor: *A constitution for a House without Windows*; in: *The Federal Trust for education and research: EU Constitution Project Newsletter*, www: fedtrust.co.uk, Juli 2004, S. 6.
- 7 Vgl. z.B. Kirsty Hughes: *A new division of power in the EU*, in: *The Federal Trust: EU Constitution Project Newsletter*, S. 12.
- 8 Vgl. John Pinder: *The Constitutional Treaty: how federal?*, in: *The Federal Trust: EU Constitution Project Newsletter*, S. 7.

Im Kontext derartiger politischer und wissenschaftlicher Bewertungen ist dieses Dokument als ein zentraler Schlüssel zum Verständnis des europäischen Einigungsprozesses in einer erweiterten Union zu nutzen. Unabhängig von der jeweiligen Ausgangsposition lädt uns der Verfassungsvertrag ein, den Suchscheinwerfer auf historische Grundlinien staatlicher Entwicklungen in Europa zu richten. Die Präambel verortet den Verfassungsvertrag in einer langen historischen Perspektive, die „aus dem kulturellen, religiösen und humanistischen Erbe Europas (schöpft)“ (Präambel, Abs. 1). Auch die Fortführung der vertraglichen Gründungsakte der (west)europäischen Integrationskonstruktion wird betont, indem Bezug auf die „Wahrung der Kontinuität des gemeinschaftlichen Besitzstandes“ genommen wird (Präambel, Abs. 5). Verstanden werden könnte dieser Vertrag auch als ein weiterer Schritt „eines Europas der zweiten Generation“⁹, das mit den Beschlüssen des Gipfels von Den Haag 1969 einen neuen quasi-konstitutionellen Anlauf einleitete.¹⁰ Zu prüfen wird in Zukunft sein, ob und inwieweit die Phase der Konzipierung und politischen Verabschiedung des Dokuments einen besonderen „historischen Augenblick der Verfassungsgebung“ („constitutional moment“)¹¹ bildet.

Neue Bausteine der institutionellen Architektur: Handlungsfähigkeit auf dem Prüfstand

Im Kontext dieser tagespolitischen Bewertungen und historischen Verortungen stellt sich der gegenwärtigen Diskussion als zentrale Aufgabe, die Regeln der geschriebenen Verfassung auf ihre möglichen Auswirkungen auf die gelebte Praxis einer erweiterten Union zu untersuchen.¹² Bei diesem Vorgehen sind die Vorgaben für einzelne Organe – in der Reihenfolge des Verfassungsvertrags (Art. I-19 Abs. 1) – zu durchleuchten. Zu erfassen sind insbesondere die Anreize und Zwänge sowie die Möglichkeiten und Grenzen, die den politischen Akteuren der künftig durch die institutionelle Architektur gesetzt werden. In einer Gesamtsicht sind dann die Auswirkungen des Regelwerks auf die zukünftige Handlungsfähigkeit der Union zu diskutieren. Ein derartiger Blick in die Zukunft ist zwangsläufig spekulativ: Erfahrungen der integrationspolitischen Vergangenheit müssen in – nur begrenzt nachweisbaren – Gedankenexperimenten auf ihre Anwendbarkeit für eine neue Union überprüft werden.

Die Regierungskonferenz hat viele institutionelle und prozedurale Formulierungen des Verfassungskonvents weitgehend übernommen – so etwa zur Zuständigkeitsverteilung (Art. I-11ff.), zum „Außenminister der Union“ (Art. I-28) und zum „ordentlichen Gesetz-

9 Franz Knipping: Rom, 25. März 1957. Die Einigung Europas, München 2004, S. 156; Franz Knipping/Matthias Schönwald (Hrsg.): Aufbruch zum Europa der zweiten Generation. Die europäische Einigung 1969-1984, Trier 2004.

10 Jürgen Mittag/Wolfgang Wessels: Die Gipfelkonferenzen von Den Haag (1969) und Paris (1972): Meilensteine für Entwicklungstrends der Europäischen Union?, in: Knipping/Schönwald: Aufbruch zum Europa der zweiten Generation, S. 3-27, S. 5.

11 Vgl. zum Begriff Bruce Ackermann: *We the people*, Bd. 2: Transformations, Cambridge, London 2000, S. 2; James G. March/Johan P. Olsen: *The Logic of Appropriateness*, http://www.arena.uio.no/publications/wp04_9.pdf (letzter Zugriff 12.8.04), S. 8; zu einer ersten Bewertung Kalypso Nicolaidis: *Making it our own: A Proposal for the Democratic Interpretation of the EU Constitution*, in: *The Federal Trust: EU Constitution Project Newsletter*, S. 9.

12 Vgl. zu (neo-)institutionalistischen Ansätzen u.a. Johan P. Olsen: *Organising European Institutions of Governance. A Prelude to an Institutional Account of Political Integration*, *Arena Working Papers WP 00/2*; http://www.arena.uio.no/publications/wp00_2.htm (letzter Zugriff 12.8.04); Andreas Maurer/Wolfgang Wessels: *The European Union matters: structuring self made offers and demands*, in: Wolfgang Wessels/Andreas Maurer/Jürgen Mittag (Hrsg.): *Fifteen into one? The European Union and its member states*, Manchester/New York 2003, S. 29-65; Guy Peters: *Institutional Theory in Political Science. The „New Institutionalism“*, London/New York 1999; Mark Aspinwall/Gerald Schneider (Hrsg.): *The rules of integration, Institutional approaches to the study of Europe*, New York/Manchester 2001.

gebungsverfahren“ (Art. III-396). Entsprechend können bereits bestehende Analysen und Bewertungen zu diesen Kapiteln des Konventsentwurfs weiter genutzt werden.¹³ Einige Bestimmungen wurden jedoch erst ad hoc bei der Kompromissuche vor und während des Abschlussgipfels hinzugefügt.¹⁴

Zum Europäischen Parlament: gestärkt auf dem Weg zu einem Zweikammersystem

Bei den Legislativfunktionen hat die Regierungskonferenz die Position des Europäischen Parlaments ausgebaut: weitgehend übernommen hat der Verfassungsvertrag die Regelwerke des Konvents zum „ordentlichen Gesetzgebungsverfahren“ (Art. I-34) für „Europäische Gesetze und Europäische Rahmengesetze“ (Art. I-33) und zum jährlichen Haushaltsverfahren (Art. III-404), die – im Unterschied zu den jetzt gültigen Artikeln – weitgehend nach einem analogen Ablauf gestaltet werden. Gegenüber der Anwendung des gegenwärtig gültigen Mitentscheidungsverfahrens wird das ordentliche Gesetzgebungsverfahren in fast doppelt so vielen Fällen der Unionsgesetzgebung Anwendung finden (siehe Abbildung 1).¹⁵ Zusätzlich eingeführt wurde dieses normale Gesetzgebungsverfahren bei 40 Artikeln; dabei wurde es auch auf weitere zentrale Politikbereiche ausgedehnt – so auf die Vorschriften zur Asyl- und Einwanderungspolitik sowie die Maßnahmen im Kampf gegen internationale Kriminalität und Terrorismus. Diese Veränderungen verstärken insgesamt einen Trend hin zu einer „dreipoligen Gemeinschaftsmethode“, die ausgehend von dem bestätigten und auf neue Sektoren ausgeweiteten Initiativmonopol der Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat Schlüsselrollen in einem legislativen „Zweikammersystem“ zuschreibt.¹⁶ Trotz fortbestehender Länge und Komplexität der vorgeschriebenen Abläufe tragen diese Reformen zur Klarheit der Legislativverfahren bei. Beim Haushaltsverfahren (Art. III-404) hat die Regierungskonferenz gegenüber dem Konventsentwurf noch kleinere Veränderungen zu Gunsten des Rats eingebracht.

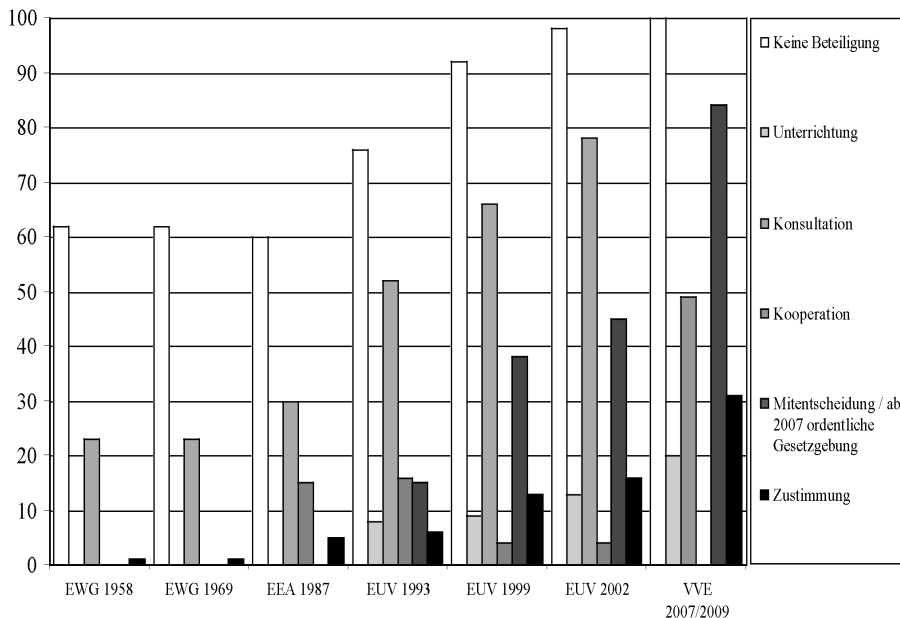
Im Hinblick auf die Wahlfunktion hat die Regierungskonferenz eindeutig das Recht des Europäischen Parlaments festgeschrieben: Es „wählt den Präsidenten der Kommission“ (Art. I-20 Abs. 1) mit der „Mehrheit seiner Mitglieder“ (Art. I-27 Abs. 1); gleichzeitig belässt der Verfassungsvertrag das Initiativrecht für dieses Verfahren beim Europäischen Rat. Zur Stärkung seiner konstitutionellen Rolle bei der Verfassungsgebung der Europäischen Union wird das Parlament nun auch rechtlich gefasste Möglichkeiten zur Initiative und zur Vorbereitung von Regierungskonferenzen erhalten. Bei den drei Regelwerken zur Änderung des Verfassungsvertrags (Art. IV-443, 444 und 445) hat der Verfassungsvertrag dem Europäischen Parlament jedoch nur bei den „vereinfachten Verfahren“ zur Änderung von prozeduralen Bestimmungen des Vertrags (Art. IV-444) ein unmittelbares Zustimmungsrecht zugesprochen.

13 Vgl. u.a. Peter-Christian Müller-Graff: Systemrationalität in Kontinuität und Änderung des Europäischen Verfassungsvertrags, in: *integration* 4/2003, S. 301-316; Wolfgang Wessels: Der Verfassungsvertrag im Integrations-trend: Eine Zusammenschau zentraler Ergebnisse, in: *integration* 4/2003, S. 284-300, insb. Übersicht 1, S. 287 und Übersicht 3, S. 290; Andreas Maurer: Orientierungen im Verfahrensdickicht? Die neue Normenhierarchie der Europäischen Union, in: *integration* 4/2003, S. 440-453, insb. Tabelle 1, S. 445 und Tabelle 3, S. 447.

14 Vgl. u.a. The CER guide to the EU's constitutional treaty, S. 1, http://www.cer.org.uk/pdf/policybrief_constitution_july04.pdf (letzter Zugriff 12.8.04).

15 Vgl. zu diesen Zahlen Hänsch: Ein kleiner Schritt, 2004, S. 1.

16 Vgl. zu dieser Begrifflichkeit Simon Hix: Legislative behaviour and party competition in the European Parliament. An application, in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 39, November 2001, Oxford, S. 663-688; Andreas Maurer/Wolfgang Wessels: Das Europäische Parlament nach Amsterdam und Nizza: Akteur, Arena oder Alibi?, Baden-Baden 2003, S. 213; Wolfgang Wessels: Gesetzgebung in der EG, in: Wolfgang Ismayr (Hrsg.): *Gesetzgebung in den Staaten der EU*, Opladen 2004, im Erscheinen.

Abbildung 1: Entwicklung der vertraglichen Rechte des Europäischen Parlaments 1958-2006 (in absoluten Zahlen)

Quelle: Maurer/Wessels: *The European Union matters*, S. 37; ergänzt um VVE 2007/2009 von Funda Tekin, Jean Monnet Lehrstuhl, Köln.

Neu festgelegt hat die Regierungskonferenz die Prinzipien zur zukünftigen Sitzverteilung zwischen den Mitgliedstaaten, die Höchstzahl an Parlamentssitzen (750) sowie die Unter- und Obergrenzen (6/9 Sitze) bei deren Verteilung (Art. I-20 Abs. 2).

Angesichts des umfassenden Ausbaus an parlamentarischen Mitentscheidungsrechten (siehe Abbildung 1) sowie der Erhöhung der Zahl und Heterogenität der Mitglieder¹⁷ wird für die zukünftige Praxis die Handlungsfähigkeit dieser Institution zu untersuchen sein; da dieses Organ nun noch zentraler in der institutionellen Architektur positioniert wird, ist diese Frage auch für die Handlungsfähigkeit des gesamten EU-Systems von nachhaltiger Bedeutung. Ausgangspunkt dieser Analyse muss sein, dass der Verfassungsvertrag für eine rechtswirksame Beschlussfassung bei den relevanten Wahl-, Legislativ- und Haushaltsverfahren eine Zustimmung der Mehrheit der Abgeordneten vorschreibt; angesichts der nur relativen parteipolitischen Mehrheiten im Europäischen Parlament wird die geschriebene Verfassung so den Druck auf die Bildung einer ‚großen Koalition‘ zwischen den beiden stimmenstärksten Fraktionen weiter erhöhen.¹⁸ Nicht auszuschließen ist jedoch, dass das Parlament auf Grund seiner Binnenheterogenität und einer hohen Abwesenheitsrate bei Abstimmungen die notwendigen Mehrheiten nicht erreichen kann. Eine Möglichkeit, das Parlament während der fünfjährigen Wahlperiode aufzulösen, sieht der Verfassungsvertrag jedoch nicht vor.

17 Nach der Wahl 2004 sind 183 nationale Parteien vertreten: <http://www.elections2004.eu.int/ep-election/sites/de/yourparliament/outgoingparl/parties.html> (letzter Zugriff 12.8.04).

18 Vgl. zu Trendanalysen Simon Hix: *Parteien, Wahlen und Demokratie in der EU*, in: Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch: *Europäische Integration*, Opladen 2003, S. 165-167.

Zum Europäischen Rat: Aufwertung zur obersten Entscheidungsinstanz

Gleichzeitig mit dem Ausbau der Rechte für das Europäische Parlament haben die Staats- und Regierungschefs die Aufgabenbeschreibung ‚ihres‘ Europäischen Rats als konstitutioneller Gestalter und zentrales Entscheidungs- und Wahlgremium nicht nur bestätigt, sondern auch ausgebaut.¹⁹ Die geschriebenen Buchstaben folgen bei vielen Funktionenzuweisungen der in den letzten drei Jahrzehnten ‚vor‘-gelebten Praxis der Regierungschefs.

Zum Wahlgremium wird dieses Organ der Union (Art. I-19 Abs. 1) nun auch beim hauptamtlichen Präsidenten des Europäischen Rats (Art. I-22 Abs. 1) und beim Außenminister der Union (Art. I-28 Abs. 1). „Zielvorstellungen“ und „Prioritäten“ (Art. I-21 Abs. 1 und Art. III-293 Abs. 1) sollen die Regierungschefs in vielen Politikbereichen vorgeben. Zur obersten Berufungsinstanz wird der Europäische Rat in bestimmten Fragen der Innen- und Justizpolitik (beispielsweise Art. III-270), der Sozialpolitik (Art. III-136) und in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (Art. III-300 Abs. 2d), wenn ein Mitgliedstaat im Rat ein Veto einlegt. In offenen Fragen der institutionellen Architektur – so bei der genaueren Verteilung der Sitze im Parlament auf die Mitgliedstaaten (Art. I-20 Abs. 2) sowie bei der Zusammensetzung (Art. I-24 Abs. 4) und beim Vorsitz des Rats (Art. I-24 Abs. 7) – entscheidet der Europäische Rat über die jeweilige konkrete Ausgestaltung. In der Rolle als „konstitutioneller Architekt“²⁰ kann der Europäische Rat auf Grund eines „vereinfachten Verfahrens zur Änderung des Vertrags“ (Art. IV-444) einen Wechsel von der Einstimmigkeit zur Mehrheitsabstimmung im Rat oder von einem „besonderen“ zu einem „ordentlichen Gesetzgebungsverfahren“ beschließen; die Regierungskonferenz hat diese Entscheidungen des Europäischen Rats jedoch vom Wohlwollen der nationalen Parlamente abhängig gemacht, da jedes mit einem Einspruch die Initiative aufhalten kann (Art. IV-444 Abs. 3).

Stärken wollen die Regierungschefs die Handlungs- und Durchsetzungsfähigkeit ihres Organs: Mit einem hauptamtlichen Präsidenten, dessen Aufgaben interpretationsoffen angelegt sind (Art. I-22 Abs. 2), könnte der Europäische Rat versucht sein, direkter und nachhaltiger in die normale Arbeit anderer Organe hineinzuwirken.

Zum Rat: neue Mehrheitsformel – verbesserte Gestaltungsfähigkeit?

Zum Rat schreibt der Verfassungsvertrag mehrere, teils gravierende Änderungen im Vergleich zu dem jetzt gültigen Vertrag fest. Verändert hat die Regierungskonferenz die Zusammensetzungen des Ministerrats (Art. I-24); der vom Konvent vorgesehene Legislativrat wurde gestrichen. Dem Europäischen Rat wurde die Aufgabe zugeteilt, mit der Ausnahme des Rats für Auswärtige Angelegenheiten über die Zusammensetzungen (Art. I-24 Abs. 4) und den Vorsitz des Rats (Art. I-24 Abs. 7) zu beschließen. Nach dem vorliegenden Entwurf eines entsprechenden Beschlusses des Europäischen Rats sollen Vertreter von jeweils drei Mitgliedstaaten den Vorsitz für einen Zeitraum von 18 Monaten wahrnehmen; diese sollen nach dem vertraglich verankerten Prinzip der gleichberechtigten Rotation „unter Berücksichtigung des politischen und geographischen Gleichgewichts in Europa und der Verschiedenartigkeit der Mitgliedstaaten“ (Art. I-24 Abs. 7) festgelegt werden. Von dieser Regelung sind wesentliche Schritte zur Verbesserung der Kohärenz und Kontinuität in der Ratsarbeit gegenüber dem Status quo nicht zu erwarten. Auch von der vorgesehenen

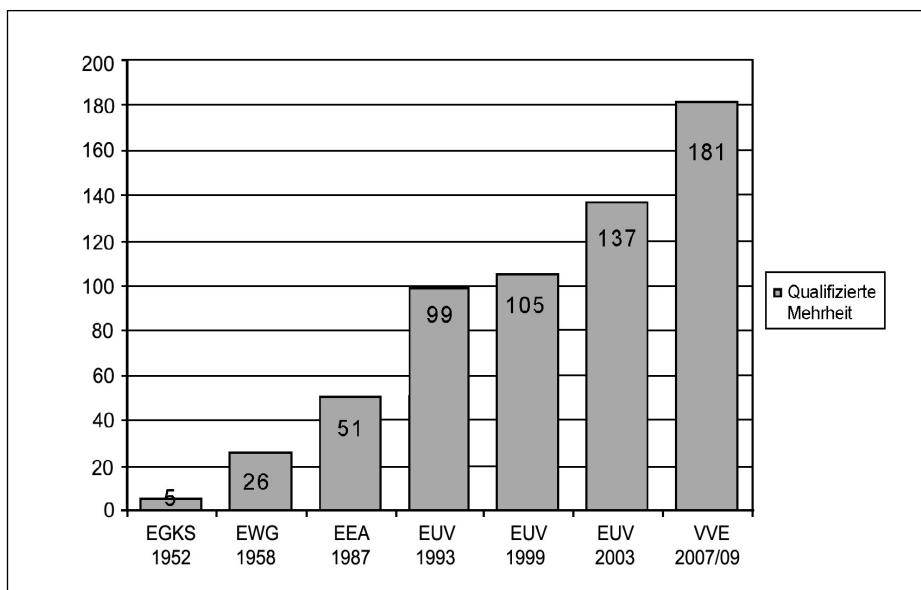
19 Vgl. zur Analyse u.a. Philippe de Schoutheete: Die Debatte des Konvents über den Europäischen Rat, in: *integration* 4/2003, S. 468-482, hier S. 474-477; Wessels: Verfassungsvertrag im Integrationstrend, S. 292.

20 Vgl. Wolfgang Wessels: Europäischer Rat, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Europa von A bis Z, Bonn 2002, S. 184-188, hier S. 186.

Mehrjahresplanung der Ratsarbeit werden – wertet man die bisherigen Bemühungen in diese Richtung aus – keine Impulse zu einer Effizienzsteigerung ausgehen.

Zu den von der Regierungskonferenz bestätigten Reformen des Rats gehört außerdem die Einführung eines „Außenministers der Union“ (Art. I-28): Diese Person soll durch die „Fusion“ des Amtes des Hohen Repräsentanten und des für Außenbeziehungen zuständigen Vizepräsidenten der Kommission unter einem ‚Doppelhut‘ wesentliche Aufgaben beim „Auswärtigen Handeln der Union“ (Titel V in Teil III) übernehmen.²¹ Unterstützt wird der Außenminister dabei von einem „Europäischen Auswärtigen Dienst“ (Art. III-296 Abs. 3).

Abbildung 2: Entwicklung des Entscheidungsmodus ‚Qualifizierte Mehrheit‘ im Rat 1952-2007/09 (in absoluten Zahlen)



Quelle: Eigene Zusammenstellung Funda Tekin, Jean Monnet Lehrstuhl, Köln, 2004, basierend auf Maurer/Wessels: Das Europäische Parlament nach Amsterdam und Nizza, Tabelle 1, S. 52.

Auf dem Gipfel besonders umstritten waren die Regeln zur qualifizierten Mehrheit, dem zunehmend an Bedeutung gewinnenden Verfahren zur Beschlussfassung im Rat. Die Zahl der vertraglichen Angebote zu Mehrheitsabstimmungen hat auch diese Regierungskonferenz im Vergleich zu den gegenwärtig gültigen Bestimmungen um 44 neue Fälle ausgedehnt (siehe Abbildung 2).²² Bis auf wenige Bereiche – so in der Innen- und Justizpolitik – betreffen diese Ausweitungen primär die Durchführungsmaßnahmen in bestehenden Politikfeldern, zu denen auch die Beschlussfassung zu den Struktur- und Kohäsionsfonds zählen wird. Intensivere Verhandlungen fanden jedoch zu Materien statt, die als zentral für die Souveränität einzelner Staaten deklariert wurden: Die Außen- und Verteidigungspolitik (Art. I-40 Abs. 7) sowie die

21 Vgl. zur Analyse Mathias Jopp/Elfriede Regelsberger: GASP und ESVP im Verfassungsvertrag – eine neue Angebotsvielfalt mit Chancen und Mängeln, in: *integration* 4/2003, S. 550-564; de Schoutheete: Die Debatte des Konvents über den Europäischen Rat, S. 474-478; Wolfgang Wessels: Eine institutionelle Architektur für eine globale (Zivil-)Macht? Die Artikel zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik des Vertrags über eine Verfassung für Europa, in: *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften*, 3/2003, S. 400-430.

22 Hänsch: Ein kleiner Schritt, S. 1.

Sozial- und Steuerpolitik (Art. III-210 Abs. 3), aber auch die Grundentscheidungen zum mehrjährigen Finanzrahmen (Art. I-55) bleiben zunächst der Einstimmigkeit unterworfen.²³ Bei den zur Macht- und Prestigefrage erklärten Bedingungen für eine qualifizierte Mehrheit im Europäischen Rat und im Rat (Art. I-25)²⁴ mussten die Regierungschefs selbst einen Kompromiss suchen. Konsens wurde schließlich durch eine Steigerung der Komplexität erreicht. Gegenüber dem gegenwärtig gültigen Vertrag von Nizza ist mit dem einfacher nachvollziehbaren System einer „doppelten Mehrheit“ eine deutliche Effizienzsteigerung zu erwarten; im Vergleich zum klareren Vorschlag des Verfassungskonvents sind die neuen Regelungen jedoch infolge der Höhersetzung von Schwellenwerten und durch prozedurale Ergänzungen schwieriger zu verstehen und auch schwerfälliger zu handhaben. Erhöht haben die Regierungschefs die Hürden für die qualifizierte Mehrheit: Im Rat sind 55 Prozent der Mitgliederstaaten zu erreichen, die mindestens 65 Prozent der EU-Bevölkerung repräsentieren. Als zusätzliche Bedingungen, die wohl den kleineren Mitgliedstaaten ein relativ größeres Gewicht zusprechen sollen, wurde eingeführt, dass bei dem ersten Kriterium mindestens 15 Mitgliedstaaten zustimmen müssen und dass bezüglich des Bevölkerungsindikators bei ablehnender Haltung mindestens vier Mitgliedstaaten eine Sperrminorität bilden müssen. Rechnerisch bedeutet diese Zusatzbedingung, dass die Bevölkerungsanteile der Bundesrepublik Deutschland, Frankreichs und Großbritanniens von knapp 42 Prozent nicht ausreichen, eine Sperrminorität aufzubauen; diese müssen noch einen vierten Staat zu einem Veto bewegen. Höher ist die Schwelle der Mitgliedstaaten für im Vertrag vorgesehene Beschlüsse angesetzt, die nicht auf Vorschlag der Kommission oder des Außenministers erfolgen (Art. I-25 Abs. 2).

Für die mögliche Nutzung in der gelebten Verfassungspraxis der Zukunft ist auch der Entwurf eines Beschlusses des Rats über die Anwendung dieser Bestimmungen heranzuziehen, der die Interessen von Staaten in Minderheitenpositionen noch weiter schützen soll. Im Geiste des Luxemburger Kompromisses²⁵ und in Fortsetzung des Protokolls von Ioannina²⁶ haben die Regierungschefs ein suspensives Veto vorgesehen, „[w]enn Mitglieder des Rates, die mindestens drei Viertel der Bevölkerung oder mindestens drei Viertel der Anzahl der Mitgliedstaaten vertreten, die für die Bildung einer Sperrminorität erforderlich sind“, (das heißt 26 Prozent der Unionsbürger) gegen eine Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit plädieren, wird der Rat, insbesondere der Präsident mit Unterstützung der Kommission „alles in seiner Macht stehende tun, (...) eine zufrieden stellende Lösung (...) zu finden.“ Dabei sind jedoch „zwingende Fristen“ (Erklärung zu Artikel I-25, Art. 2) der Vertragsverfahren zu beachten. Diesen zusätzlichen Beschluss kann der Rat mit qualifizierter Mehrheit im Jahre 2014 aufheben.

Eine spezifische Form eines nationalen Vetos sieht der Verfassungsvertrag – wie bisher auch – bei den wenigen Möglichkeiten von Mehrheitsabstimmungen in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) vor (Art. III-300 Abs. 2). Ähnliche Formen einer „Notbremse“

23 Vgl. zu diesen Listen fast gleichlautend mit unterschiedlichen Bewertungen Ahern: Statement, S. 4; Gerhard Schröder: Regierungserklärung zur Einigung der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union auf eine Europäische Verfassung, 2. Juli 2004, http://www.bundesregierung.de/Politikthemen/Europaeische-Union_-5867.677323/regierungserklaerung/Regierungserklaerung-von-Bunde.htm (letzter Zugriff 13.8.04); Tony Blair: Erklärung von Premierminister Tony Blair zum EU-Verfassungsvertrag im Parlament, 21. Juni 2004, u.a. abrufbar unter <http://www.britischebotschaft.de/de/news/items/040621.htm> (letzter Zugriff 13.8.04).

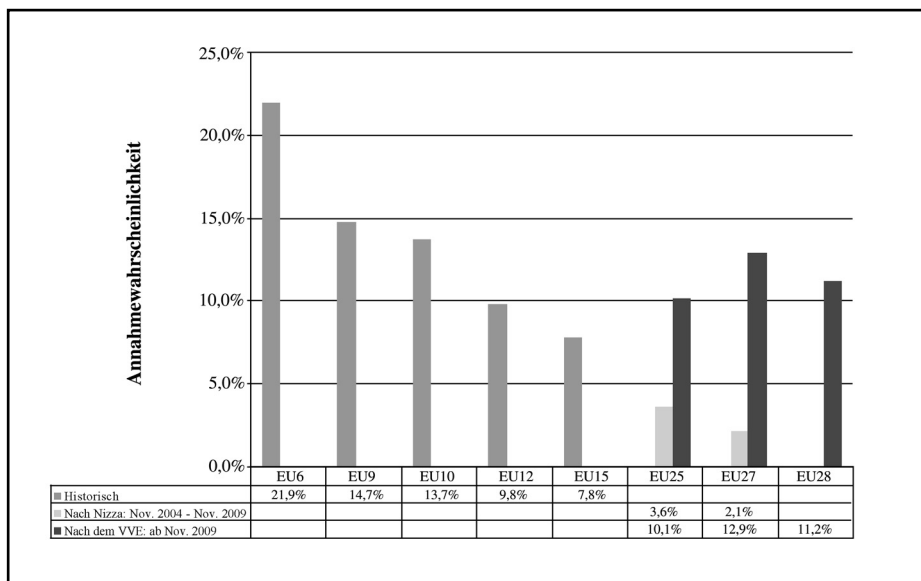
24 Vgl. u.a. Alain Lamassoure: *Histoire secrète de la Convention Européenne*, Paris 2004, S. 401-403; Peter Norman: *The Accidental Constitution*, Brüssel 2003, S. 98-105, S. 143-145 und S. 314.

25 Vgl. Weidenfeld/Wessels: *Europa von A bis Z*, S. 409.

26 Vgl. Europäisches Parlament: Weißbuch zur Regierungskonferenz 1996, Absatz 2.2: Rat der Europäischen Union vom 29. März 1994 und Vereinbarung von Ioannina, http://www.europarl.eu.int/igc1996/postoc_de.htm (letzter Zugriff 12.8.04).

hat die Regierungskonferenz nun auch für drei weitere sensible Politikfelder vorgesehen, für die in Zukunft die qualifizierte Mehrheit gelten soll: Bei möglichen Auswirkungen auf „die Kosten oder die Finanzstruktur seines Systems der sozialen Sicherheit“ (Art. III-136 Abs. 2) oder bei „grundlegenden Aspekten seiner Strafrechtsordnung“ im Rahmen der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (Art. III-271 Abs. 3) kann ein Mitgliedstaat vor einer Abstimmung im Rat die Befassung des Europäischen Rats beantragen. Diese Formulierungen des Textes dokumentieren erneut die Haltung vieler Mitgliedstaaten, durch Rückfalloptionen Möglichkeiten für eine gemeinsame Problemverarbeitung langsam und vorsichtig abzutasten. Die Bewertung dieses Regelsatzes zur Erreichung einer gestaltenden Mehrheit ist abhängig von Annahmen über die Praxis im Rat und damit insbesondere von der Anwendungswahrscheinlichkeit in der gelebten Praxis. Gegenüber der landläufigen Meinung, dass der Rat immer auf Konsens ausgerichtet ist und damit Abstimmungen nur eine ‚theoretische‘ Möglichkeit – eine ‚leere Drohung‘ – darstellen, ist auf durchaus übliche und akzeptierte Verhaltensmuster zu verweisen, nach denen zwischen acht und 20 Prozent der möglichen Abstimmungen auch tatsächlich ausgeübt werden.²⁷ Nach diesen Erfahrungen stehen Verhandlungen im Rat bei den entsprechenden Regelwerken auch immer im Schatten möglicher Abstimmungen. Minister und Beamte müssen bei ihren Strategien insofern immer das Risiko einer marginalisierten Minderheitenposition bedenken.

Abbildung 3: Statistische Wahrscheinlichkeit der Annahme bei Entscheidungen im Rat



Quelle: Baldwin/Widgrén: Council voting in the Constitutional Treaty, S. 5. Die Balken zeigen die Wahrscheinlichkeit an, mit der ein zufällig gewählter Sachverhalt vom Ministerrat angenommen wird. In einer EU-25 gibt es über 33 Millionen verschiedener möglicher Kombinationen von ‚Ja‘- und ‚Nein‘-Stimmen. In einer 27er Union sind es sogar über 134 Millionen. Vgl. ebd., S. 3, Anm. 2.

27 Vgl. die monatliche Aufstellung der Rechtsakte des Rates; <http://ue.eu.int>; Maurer/Wessels: The European Union matters, S. 47.

Mit den Bedingungen für die qualifizierte Mehrheit, wie sie im Vertrag von Nizza festgeschrieben wurden, sinkt jedoch das statistische Risiko, überstimmt werden zu können, nachhaltig. Umgekehrt formuliert wird die Wahrscheinlichkeit, eine qualifizierte Gestaltungsmehrheit zu finden, im Vergleich zu den bisherigen Bedingungen zumindest auf der Grundlage von mathematischen Wahrscheinlichkeitsberechnungen erheblich reduziert (siehe Abbildung 3).²⁸

Die nun im VVE vereinbarten Regeln würden dagegen die Wahrscheinlichkeit wesentlich zu Gunsten einer gestaltenden Mehrheit verändern (siehe Abbildung 3). Dieser statistisch bestimmte Raum von Abstimmungskombinationen determiniert jedoch nicht automatisch das Verhalten der Akteure im Rat, wie die Auswirkung des Luxemburger Kompromisses auf die Einstimmigkeit als Regelfall zwischen 1966 und 1986 belegt.²⁹ Geht man jedoch von der in den letzten Jahrzehnten etablierten Praxis von Abstimmungen als einer durchaus erwartbaren Möglichkeit aus, so werden Politiker und Beamte eine auf Dauer berechenbare Strategie suchen. Tabelle 1 verdeutlicht einige Möglichkeiten, blockierende Sperrminoritäten oder gestaltende qualifizierte Mehrheiten zu erreichen.

Angesichts derartiger Koalitionen, die deutlich die Möglichkeiten zur Verhinderung von Mehrheiten aufweisen, sind die politischen Folgen der Stimmgewichtung im Rat intensiv zu diskutieren. Nutzt man erneut statistische Modellrechnungen, so sind die Verschiebungen im potenziellen Stimmgewicht zwischen den Mitgliedstaaten von erheblicher Bedeutung (siehe Abbildung 4).

Im Vergleich zum System der gewogenen Stimmen des Unionsvertrags von Nizza wird das Machtgleichgewicht zu Gunsten der großen, da bevölkerungsreichen Mitgliedstaaten verschoben. Auch die noch beim Gipfel in Nizza vom französischen Staatspräsidenten vehement verteidigte Stimmgleichheit zwischen Deutschland und Frankreich ändert sich zu Gunsten Deutschlands; der Status als ‚fast‘ große Staaten, den Spanien und Polen erzielt hatten, wird nun wieder zurückgedreht. Verlierer sind aber insbesondere mittelgroße Staaten um die zehn Millionen Einwohner. Bei der im VVE festgeschriebenen Form der doppelten Mehrheit – selbst mit der zusätzlichen Bedingung eines vierten Landes für die Erreichung einer blockierenden Minderheit – ist Deutschland vergleichsweise der Gewinner: sein Gewicht steigt in höherem Maße als das der anderen großen Staaten zusammen.³⁰ Eine blockierende Minderheit ist für die Bundesregierung relativ einfach zu erreichen, falls sie feste Absprachen mit anderen größeren Staaten und einem kleineren Land eingeht. Unter dem Eindruck einer derartigen Machtverschiebung hat der Bundeskanzler einer Reduzierung der Sitze für deutsche Abgeordnete im Europäischen Parlament um drei zugestimmt.³¹ Für eine gestaltende Mehrheit im Rat wird die Bundesrepublik dagegen eine breite Koalition anzustreben haben.

Insgesamt fordert der Verfassungsvertrag im Rat – wie im Europäischen Parlament – jeweils hohe Mehrheiten, die die Handlungsfähigkeit zu Gunsten eines hohen Zustimmungsbedarfs verringern.

28 Vgl. zu diesen Ausführungen insbesondere Richard Baldwin/Mika Widgrén: Another failure in the making, 17. Juni 2004, <http://www.euractiv.com/ndbtext/eufuture/18jun04essay.pdf> (letzter Zugriff 12.8.04); Richard Baldwin/Mika Widgrén: Council voting in the Constitutional Treaty: Devil in the details, 23. Juni 2004, <http://www.cepr.org/content/en/articles/showarticle.php?ArticleID=10> (letzter Zugriff 12.8.04); Werner Kirsch: What is a fair distribution of power in the Council of Ministers of the EU?, 17. Juni 2004, <http://www.ruhr-uni-bochum.de/mathphys/politik/eu/CEPS.pdf> (letzter Zugriff 12.8.04).

29 Christian Engel/Christine Borrmann: Vom Konsens zur Mehrheitsentscheidung, EG-Entscheidungsverfahren und nationale Interessenpolitik nach der Einheitlichen Europäischen Akte, Bonn 1991, S. 45–46.

30 Baldwin/Widgrén: Council voting in the Constitutional Treaty, S. 6.

31 Schröder: Regierungserklärung.

Tabelle 1: Koalitionen für qualifizierte Mehrheiten und Sperrminoritäten im Rat in der EU-27 (nach dem VVE)

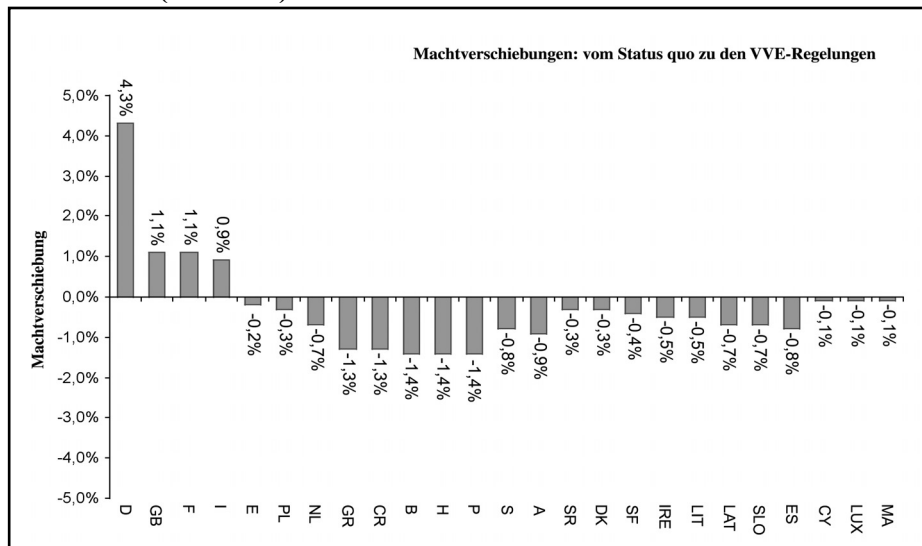
	Anzahl der Staaten	Bevölkerungs- quote EU-27 gesamt	Gestal- tende Mehrheit	Sperr- minorität	
EU-6	6	22,22%	46,87%	Nein	Ja
EU-9	9	33,33%	61,10%	Nein	Ja
EU-12	12	44,44%	74,00%	Nein	Ja
EU-15	15	55,56%	78,60%	Ja	Ja
EU-25	25	92,59%	93,90%	Ja	Ja
EU-27	27	100%	100%	Ja	Ja
NATO-Staaten	21	77,78%	94,34%	Ja	Ja
3 größte MS (D, GB, F)	3	11,11%	41,69%	Nein	Nein (kein 4. MS)
Mittelmeerraum (P, E, F, I, GR, CY, MA)	7	25,93%	37,37%	Nein	Ja
Ostseerainer (D, DK, S, SF, ES, LIT, LAT)	7	25,93%	29,35%	Nein	Nein
MS mit soz. Regierungen ^{a)} (D, GB, E, PL, CR, B, H, S, LIT, SLO, CY, RO)	12	44,44%	57,47%	Nein	Ja
MS mit kons. Regierungen ^{a)} (F, I, NL, GR, P, A, SR, DK, SF, IRE, LAT, ES, LUX, MA, BL)	15	55,56%	42,53%	Nein	Ja
„New“ Europe ^{b)} (GB, I, PL, NL, BL, DK, CR, H, RO, LIT, P, SR, ES)	13	48,15%	51,06%	Nein	Ja
„Old“ Europe ^{b)} (D, F, E, GR, B, S, A, SF, IRE, LAT, SLO, CY, LUX, MA)	14	51,85%	48,94%	Nein	Ja
Alte Nettozahler (D, F, GB, NL, A, S)	6	22,22%	38,45%	Nein	Ja
Nettoempfänger	21	77,78%	61,55%	Nein	Ja
Mitteleuropa (D, A, PL, CR, SR, H, LIT, LAT, ES)	9	33,33%	33,37%	Nein	Nein

a) Stand: 13. Juli 2004.

b) Gemeint sind mit „New Europe“ im Sinne der Definition von US-Verteidigungsminister Donald Rumsfeld die Staaten mit im Irak stationierten Soldaten. Entsprechend bezeichnet „Old Europe“ hier die Staaten ohne militärische Beteiligung im Irak. (Stand Juli 2004)

Quelle: Zusammenstellung nach Berechnungen von Ingo Linsenmann und Thomas Latschan, Jean Monnet Lehrstuhl 2004.

Abbildung 4: Machtgewinne und -verluste pro Mitgliedstaat im Ministerrat (in Prozent)



Quelle: Baldwin/Widgrén: Council voting in the Constitutional Treaty, S. 5. Die Abbildung zeigt die Machtverschiebungen zwischen den Mitgliedstaaten im Ministerrat (Vergleich Status quo nach dem Vertrag von Nizza (Nulllinie) und VVE (prozentuale Verschiebungen)).

Zur Kommission: gelenktes Großteam oder fragmentierte Gruppenbildung?

Einen besonderen Streitpunkt in der Regierungskonferenz bildete die Zahl der Mitglieder der Europäischen Kommission. Zwischen den Polen eines großen Gremiums mit einer ‚repräsentativen‘ Besetzung und eines kleineren Organs mit höherer Handlungsfähigkeit entschied sich die Regierungskonferenz gegen den wenig überzeugenden Kompromissvorschlag des Konvents³² und für das beliebte Mittel einer Aufschiebung der endgültigen Entscheidung: Nach Art. I-26 Abs. 6 wird bis 2014 jeder Mitgliedstaat einen Kommissar vorschlagen können; danach wird die Zusammensetzung auf zwei Drittel der Anzahl der Mitgliedstaaten verringert, die nach einem System der gleichberechtigten Rotation ausgewählt werden sollen. Freilich kann der Europäische Rat diese Zahl nochmals einstimmig ändern. Folgt man Annahmen über die Interessenlage der Regierungschefs, so ist zu erwarten, dass der Europäische Rat im Vorfeld des Jahres 2014 diese Entscheidung rückgängig machen und bei dem bisherigen System eines Mitglieds pro Staat bleiben wird. Auch die Regierungschefs des Jahres 2014 werden sich nicht der Chance berauben wollen, für ein derartig wichtiges Organ einen Politiker vorzuschlagen. Patronagemacht und der davon erwartete, dauernde Einfluss sind schließlich zentrale Instrumente jeglicher Regierungspolitik. Auch der prima facie Legitimität der Kommission ist ein ‚Ein Mitglied pro Staat‘-Prinzip nicht abträglich.³³

32 Vgl. Brok: Der Konvent, S. 341; Eckart Cuntz: Ein ausgewogener Gesamtkompromiss: Die Ergebnisse des Konvents aus Sicht der Bundesregierung, in: *integration* 4/2003, S. 351-356, S. 353; Joachim Schild: Die Reform der Kommission: Vorschläge des Konvents, in: *integration* 4/2003, S. 493-500, S. 498.

33 Vgl. The CER guide, S.3.

Angesichts dieser Vergrößerung der Kommission hat die Regierungskonferenz die Aufgaben des Präsidenten und seine Rechte innerhalb des Kollegiums (Art. I-27) erneut gestärkt – bis hin zur Möglichkeit, einzelne ‚Kollegen‘ durch eine nur von ihm selbst zu verantwortende Aufforderung zu entlassen (Art. I-27 Abs. 3). Die Rechte des designierten Präsidenten bei der Auswahl seiner Kollegen werden jedoch – entgegen den Vorschlägen des Konvents – auf ein „Einvernehmen“ mit dem Rat beschränkt (Art. I-27 Abs. 2). Geht man von einem Spannungsdreieck zwischen einem Kollegialsystem, einer fachlichen Verantwortung jedes Kommissars und einem Führungsanspruch des Präsidenten aus, wird der Verfassungsvertrag die Position des Präsidenten stärken; weiter zu beobachten wird sein, ob und wie der Präsident sein großes Team lenken kann. Angesichts der Größe und Heterogenität der Kommission ist die Herausbildung von einzelnen mehr oder weniger festen Gruppierungen nicht auszuschließen. Unklar ist, anhand welcher Kriterien sich derartige informelle Koalitionen bilden könnten: nach persönlichem Vertrauen, nach fachlicher Zuordnung, nach parteipolitischen Präferenzen, nach mitgliedstaatlichen Interessen oder einer Mischung mehrerer dieser Kriterien.

Zum EuGH und den nationalen Parlamenten: Stärkung alter und neuer Mitspieler

Der Verfassungsvertrag wird auch die Rolle des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) stärken.³⁴ Die Jurisdiktion dieses Organs, das die Qualität der Union als Rechtsgemeinschaft sichert, wird auf weitere Politikfelder – insbesondere in Fragen der Innen- und Justizpolitik – ausgedehnt. Ausgebaut werden auch Möglichkeiten zum Individualrechtsschutz.

Eingefügt in die institutionelle Architektur hat die Regierungskonferenz Beteiligungsformen nationaler Parlamente: als „Subsidiaritätswächter“³⁵ können sie in einem Frühwarnsystem mit späterem Klagerecht vor dem EuGH die Gesetzgebung der Union in den Bereichen der geteilten Zuständigkeit beeinflussen³⁶ (Art. 5 bis 7 des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit). Außerdem erhält nun auch jedes nationale Parlament ein Veto-Recht im Falle eines vom Europäischen Rat initiierten „vereinfachten Verfahrens zur Änderung des Vertrages“ (Art. IV-444 Abs. 3). Der Zuwachs an Rechten für nationale Parlamente wird von vielen Akteuren³⁷ und Beobachtern als Steigerung demokratischer Verfahren begrüßt; zu beobachten wird sein, ob die nationalen Parlamente die organisatorischen und politischen Voraussetzungen für eine konstruktive Mitwirkung schaffen können, die sinnvoll zu einer europäischen Debatte beiträgt, ohne die Transparenz der EU-Gesetzgebungsverfahren zu verringern.

Neue Formen der Flexibilisierung: Das Verfahren der „ständig strukturierten Zusammenarbeit“

Angesichts der Unsicherheit über eine ausreichende Handlungsfähigkeit in einer immer größeren Union wird seit der ersten Erweiterungsrunde immer wieder über Formeln zur Flexibilisierung des gemeinsamen Vorgehens diskutiert. Auch der Verfassungsvertrag hat

34 Vgl. Thomas Läufer: Der Europäische Gerichtshof – moderate Neuerungen des Verfassungsentwurfs, in: *integration* 4/2003, S. 510-519; siehe auch den Beitrag von Peter-Christian Müller-Graff: Strukturmerkmale des neuen Verfassungsvertrages für Europa im Entwicklungsgang des Primärrechts, in diesem Heft.

35 Annette Elisabeth Töller: Dimensionen der Europäisierung – Das Beispiel des Deutschen Bundestags, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Heft 1, Jahrgang 35, März 2004, Wiesbaden, S. 25-50, S. 50.

36 Vgl. Maurer/Wessels: Das Europäische Parlament nach Amsterdam und Nizza, S. 229-231; Andreas Maurer: Die nationalen Parlamente im Europäischen Verfassungsvertrag. Anforderungen für die proaktive Ausgestaltung der Parlamente, SWP-Diskussionspapier, Mai 2004, http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?id=861&PHPSESSID=1311c2008e6bc012a83ffeb2c541a507 (letzter Zugriff 12.8.04).

37 Blair: Erklärung; Schröder: Regierungserklärung; Ahern: Statement; Jacques Chirac: Constitution pour l'Europe, Paris 19. Juni 2004, <http://diplomatie.gouv.fr/actu/article.asp?art=42838> (letzter Zugriff 12.8.04).

derartige Formen der Flexibilisierung³⁸ bestätigt, handhabbarer gestaltet und ausgebaut (Art. I-41 Abs. 6; Art. I-44).³⁹ In der Vielzahl und Vielfalt von „opt outs“, „opt ins“, „Notbremsen“ und „Beschleunigern“ wird sogar ein Markenzeichen des Verfassungsvertrags gesehen.⁴⁰ Insbesondere in der GASP wie in dem Kapitel zur Innen- und Justizpolitik sind entsprechende Möglichkeiten vorgezeichnet. Aber auch für die Eurozone werden de facto-Entwicklungen nun zu de jure-Bestimmungen (Art. III-194); vorgesehen wird in einem Protokoll zur Eurogruppe auch die Benennung eines „Herrn“ oder einer „Frau Euro“ als Vertreter dieser Gruppe. Eine spezifische Dynamik legt der Verfassungsvertrag in einer Kombination an, die von der Nutzung der „Notbremse“ durch einen Mitgliedstaat zur Anwendung eines „Beschleunigers“ für eine Gruppe von mindestens einem Drittel aller Mitgliedstaaten führt.⁴¹ Die Blockade durch ein Veto kann nach mehreren Verfahrensschritten zur Ermächtigung für eine verstärkte Zusammenarbeit führen (Art. III-271 Abs. 4). Mit diesem Regelwerk wird ein gewisser Druck auf die Minderheitenpositionen ausgeübt werden können. In den Artikeln zur verstärkten Zusammenarbeit sind auch Öffnungsklauseln vereinbart, nach denen die teilnehmenden Staaten einstimmig beschließen können, mit qualifizierter Mehrheit abzustimmen (Art. III-422 Abs. 1) oder vom besonderen Gesetzgebungsverfahren zum ordentlichen überzugehen (Art. III-422 Abs. 2). Auch diese Regeln könnten eine zusätzliche Dynamik in die Beratungen des Rats bringen.

Eine besondere Ergänzung dieser Flexibilisierungsangebote ist auf dem Feld der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu erwähnen. Mit einer „ständigen Strukturierten Zusammenarbeit im Rahmen der Union“ (Art. I-41 Abs. 6; Art. III-312) hat die Regierungskonferenz – nach erheblichen Änderungen an der Vorlage des Konvents – die Möglichkeiten für ein gemeinsames Vorgehen von „Mitgliedstaaten [geschaffen], die anspruchsvollere Kriterien in Bezug auf militärische Fähigkeiten erfüllen und die im Hinblick auf Missionen mit höchsten Anforderungen untereinander festere Verpflichtungen eingegangen sind“ (Art. I-41 Abs. 6). Diese Form von Flexibilität, „schneller als andere voranzugehen“⁴², wurde von vielen Teilnehmern als Erfolg verstanden: Danach kann die Union wirksamer handeln, ohne dass es eine „automatische Verpflichtung für Neutrale“ gibt;⁴³ gleichzeitig ist diese Form der Flexibilität stärker als im Konventsentwurf⁴⁴ in den Rahmen des Verfassungsvertrages eingebunden.⁴⁵ Einer vom Rat getrennten Entwicklung hin zu einer ‚militärischen Eurogruppe‘ haben die Regierungschefs damit zumindest im Verfassungsvertrag engere Grenzen gesetzt.

Die ausbleibende Nachfrage von Mitgliedstaaten nach derartigen vertraglich angebotenen Regeln lassen jedoch – auch in einer erweiterten Union – zunächst keine intensive Nutzung der verstärkten oder strukturierten Zusammenarbeit erwarten. Auch einfache spieltheoretische Überlegungen zu ‚Trittbrettfahrern‘, die von den Aktionen anderer profitieren wollen, ohne selbst zur gemeinsamen Problemlösung beizutragen, verstärken diese Prognose. Große Hoffnungen sollte man deshalb nicht auf diesen Satz von nochmals verfeinerten Möglichkeiten setzen.⁴⁶

38 Unter diesen Begriff fällt nicht die Flexibilitätsklausel des Art. I-17 Abs. 3.

39 Vgl. Janis A. Emmanouilidis/Claus Giering: In Vielfalt geeint – Elemente der Differenzierung im Verfassungsentwurf, in: *integration* 4/2003, S. 454-467.

40 The CER guide, S. 1 und 3.

41 Vgl. The CER guide, S. 5.

42 Schröder: Regierungserklärung, S. 3.

43 Ahern: Statement, S. 4.

44 Vgl. u.a. Jopp/Regelsberger: GASP und ESVP im Verfassungsvertrag, S. 552-554; Emmanouilidis/Giering: In Vielfalt geeint, S. 463.

45 Blair: Erklärung, S. 1.

46 Schröder: Regierungserklärung, S. 1.

Schlussfolgerungen für die Handlungsfähigkeit der EU

Personalisierung, Politisierung und Partnerschaften: auf dem Weg zu einem neuen institutionellen Gleichgewicht?

Aus der Einzelanalyse jeder Institution sind in einer Gesamtsicht mögliche Erwartungen für die künftigen Beziehungen zwischen den Organen und damit für die Handlungsfähigkeit des EU-Systems insgesamt zu diskutieren. Die Einrichtung eines hauptamtlichen, in Brüssel ansässigen Präsidenten des Europäischen Rats und die Schaffung eines Außenministers der Union, aber auch die Stärkung des Präsidenten der Europäischen Kommission werden zu einer Personalisierung des Brüsseler Geschehens führen. Diese kann die Kontinuität und Sichtbarkeit politischer Führung verbessern.⁴⁷ Die im Verfassungstext bereits angelegten Spannungen innerhalb wie zwischen den Institutionen werden aber – zumindest in einer ersten Phase der Anwendung – zu einem Austarieren der Einflussphären zwischen diesen Ämtern führen und damit das bisherige institutionelle Gleichgewicht in der zukünftig gelebten Verfassung verändern.

Diese interinstitutionellen Entwicklungen könnten durch einen Wandel in der Entscheidungslogik des Systems überlagert oder sogar verstärkt werden: Zu diskutieren ist, ob die veränderten Beschlussfassungsregeln die realen Verhaltensmuster von Akteuren in den nun vorgegebenen Verfassungsformen für die institutionelle Architektur nachhaltig beeinflussen. Angesichts von Berechnungen über die Durchsetzbarkeit eigener Interessen werden Mitgliedstaaten im Rat, mögliche Gruppierungen in der Kommission und größere Fraktionen im Europäischen Parlament dazu neigen, durchgängige, sektor- und organübergreifende ‚Partnerschaften‘ oder ‚Koalitionen‘ einzugehen. Abgelöst würden die bisherigen Abstimmungsmuster, die nur durch jeweils politikfeldbezogene Netzwerke von Akteuren getragen wurden, die jedoch keine ‚festen‘ Mehrheiten beziehungsweise Minderheiten innerhalb und zwischen den beteiligten Organen entstehen ließen; angesichts der Zunahme an beteiligten Akteuren könnte eine nachhaltigere Suche nach organübergreifenden Koalitionen einsetzen, die sowohl von ähnlichen Interessenlagen als auch von Stimmgewichten im Rat und Abgeordnetenunterstützung im Parlament ausgehen. In diesem Mehrebenenspiel⁴⁸ könnte sich infolge der Erhöhung der Zahl an ‚Mit-Spielern‘ in allen drei Organen wie auch aus deren jeweiligem Gewicht eine von den bisherigen Verhaltensformen abweichende Entscheidungslogik entwickeln. Angesichts der neuen intrainstitutionellen Dynamik ist davon auszugehen, dass die bisherige Vertragspraxis innerhalb und zwischen den Organen nicht so einfach fortzuschreiben sein wird.

Das Durchspielen möglicher Reaktionen in den neuen Opportunitätsstrukturen lässt in der Erprobungsphase des Verfassungsvertrags veränderte Verhaltensmuster aller Akteure erwarten. Angesichts mancher, nur begrenzt Erfolg versprechender Kompromissformel innerhalb der institutionellen Architektur wird der Druck zu weiteren Reformen spätestens nach den ersten Fehlleistungen wieder zunehmen. Eine bröckelnde Legitimität auf Grund eines unzureichenden Outputs der Union, der insbesondere im Bereich des außen- und sicherheitspolitischen Auftretens deutlich werden könnte, lässt eine Diskussion um weitere konstitutionelle Schritte auf einer „Integrationsleiter“ erwarten.⁴⁹ Ob dieser Verfassungsvertrag damit für eine Genera-

47 Vgl. u.a. Janis Emmanouilidis: Historically unique, unfinished in detail – An evaluation of the Constitution, in: Reform Spotlight der Bertelsmann-Stiftung, 03/2004, S. 1, http://www.euintegration.net/data/comp_files/181/Reformspotlight-03-04-en-pdf_040629_fisc38.pdf (letzter Zugriff 12.8.04).

48 Vgl. Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch: Regieren und Institutionenbildung, in: dies. (Hrsg.): Europäische Integration, Opladen 2003, S. 11-49; Jürgen Mittag/Wolfgang Wessels: The ‚One‘ and the ‚Fifteen‘? The Member States between procedural adaptation and structural revolution, in: Wessels/Maurer/Mittag: Fifteen into one?, S. 413-454, S. 414.

49 Vgl. Wessels: Verfassungsvertrag im Integrationstrend.

tion geschrieben ist,⁵⁰ erscheint fraglich: Im Trend der Konstitutionalisierungsschritte über die letzten zwei Jahrzehnte und angesichts unvorhersehbarer Erprobungstests mancher institutioneller Innovationen wird der Ruf nach weiteren Reformen relativ bald nach In-Kraft-Treten zu hören sein. Nicht auszuschließen ist jedoch, dass sich die Frage nach der Verwendung dieses Entwurfs in noch kürzerer Zeit, nämlich nach dem Scheitern von Referenden, stellen wird. Mehrere rechtliche Möglichkeiten für ein weiteres Vorgehen sind denkbar,⁵¹ aber deren jeweilige rechtliche Zulässigkeit und politische Sinnhaftigkeit werden weiter zu erörtern sein.

Der Verfassungskonvent – unmittelbare Erfolge, nachhaltige Wirkung?

In den nächsten Monaten wird zu beobachten sein, ob und wie sich die „Deliberationen im Konvent“⁵² und die Verhandlungen in der Regierungskonferenz auf nationale Ratifizierungs- und Referendendebatten niederschlagen. Zwei unterschiedliche Szenarien wären denkbar. In den Debatten zur Finalität der Union könnte eine – vom Konventsgeist unberührte – Re-Nationalisierung festzustellen sein. So benutzen die Regierungschefs selbst nach dem Gipfel ein abweichendes Vokabular, das ihren jeweiligen programmatischen Leitbildern für die Europapolitik entspricht. Sprach der französische Präsident Chirac von einer „fédération d'Etats-nations“,⁵³ so hob der britische Premierminister hervor: „The constitutional treaty makes it clear that Europe (...) is not a superstate, not a federal state but a group of nations.“⁵⁴ Politische Kräfte könnten – wie teilweise bei der Wahl zum Europäischen Parlament zu beobachten – im Stolz auf ihre „nationale Identität und Geschichte“ (Präambel) Unterschiede eher als Gemeinsamkeiten betonen und neue Formen eines quasi EU-internen beziehungsweise -bezogenen Nationalismus herausbilden. Die Auseinandersetzung über eine ‚Verfassung‘ könnte dann zum Katalysator, Verstärker oder sogar zum Auslöser grundlegender Trennlinien innerhalb der erweiterten Union werden.

Im Unterschied zu diesem Szenarium könnten aber auch nachhaltige Fernwirkungen der Konventsdebatte festgestellt werden, die – trotz fortdauernder Kontroversen – doch ein gemeinsames Verfassungsverständnis in der erweiterten Union entstehen lassen. Unter Aufgreifen der Devise der Union „In Vielfalt geeint“ (Präambel) könnte der Grundstock einer politischen Identität entwickelt werden – bis hin zur Herausbildung eines europäischen „Verfassungspatriotismus“.⁵⁵ Zu vermuten ist jedoch, dass eine derartige EU-weite Konstruktion über den Satz tradiert Leitbilder westeuropäischer Herkunft hinausgeht und zu einer Neudefinition eines europäischen Grundverständnisses führen kann.⁵⁶

Der Beitrag ist im Rahmen des Forschungsprojekts „Welche Verfassung braucht Europa?“ entstanden, das gemeinsam vom Institut für Europäische Politik (IEP) und der ASKO EUROPA-STIFTUNG durchgeführt wird. Siehe auch: www.iep-berlin.de/forschung/verfassung.

50 Vgl. The CER guide, S. 8.

51 Vgl. u.a. Lucia Serena Rossi: What if the Constitutional Treaty is not ratified?, 30.6.04, <http://www.theecp.net/en/default.asp?TYP=TEWN&LV=372&PG=TEWN/EN/detail&l=&AI=372> (letzter Zugriff 12.8.04).

52 Vgl. Maurer: Die neue Normenhierarchie; Daniel Göler/Hartmut Marhold: Die Konventsmethode, in: *integration* 4/2003, S. 317-330, S. 323ff.

53 Chirac: Déclaration, S.1.

54 Blair: Erklärung, S. 1.

55 Jürgen Habermas: Die postnationale Konstellation. Politische Essays, Frankfurt/M. 1998, S. 114.

56 Vgl. u.a. Heinrich Schneider: Ein Wandel europapolitischer Grundverständnisse? Grundsatzüberlegungen, Erklärungsansätze und Konsequenzen für die politische Bildungsarbeit, in: Mathias Jopp/Andreas Maurer/Heinrich Schneider (Hrsg.): Europapolitische Grundverständnisse im Wandel. Analysen und Konsequenzen für die politische Bildung, Bonn 1998, S. 19-147.