

Perspektiven der deutsch-französischen Konventsvorschläge für die institutionelle Architektur der Europäischen Union

Mathias Jopp und Saskia Matl

Der Konvent ist seit Januar diesen Jahres in seine wichtigste Phase eingetreten, in der die Arbeit an den einzelnen Artikeln der künftigen Verfassung begonnen hat. Gleichzeitig wurden die institutionellen Machtfragen, die Präsident Valérie Giscard d'Estaing lange zurückgestellt hatte, offen angesprochen und im Anschluss an die deutsch-französischen Vorschläge vom 15. Januar 2003¹ im Plenum des Konvents intensiv diskutiert. Die Sitzungen des Konvents finden nunmehr in einem internationalen Umfeld statt, das durch den Irak-Krieg und die damit im Zusammenhang stehenden innereuropäischen und transatlantischen Spannungen als wenig günstig angesehen werden kann. Andererseits verdeutlicht die Krise die Dringlichkeit, im Interesse eines besser geeinten und im transatlantischen Verhältnis handlungsfähigeren Europas wirkliche Reformen zu erzielen und eine funktionstüchtige europäische Verfassung zu erarbeiten, die ihren Namen verdient.² Insgesamt schreitet der Konvent trotz der internationalen Verwerfungen mit sogar verdichtetem Fahrplan kontinuierlich voran, um die Vielzahl der EU-internen Verfassungsfragen zu klären, bevor dann zu einem späteren Zeitpunkt die konstitutionellen Regeln für die EU-externen Bereiche, das heißt die Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik erarbeitet werden.

Hinsichtlich der europäischen Institutionen ist spätestens seit den sogenannten „left-overs“ von Amsterdam und dem unbefriedigenden Ausgang der Verhandlungen über den Vertrag von Nizza klar, dass mit Blick auf Transparenz, Effizienz, Demokratie und Handlungsfähigkeit der Union bei wachsender Aufgabenwahrnehmung und zunehmender Zahl der Mitgliedstaaten dringender Reformbedarf besteht. Zu diesen objektiven Gründen für Reformen sind auch starke Motive getreten, Europa entsprechend den eigenen Leitbildern und Grundverständnissen zu formen.³ Wie in allen vergangenen Regierungskonferenzen und integrationspolitischen Auseinandersetzungen seit den fünfziger Jahren stehen intergouvernementale und gemeinschaftsorientierte Auffassungen einander gegenüber. Angefacht wurde die Debatte durch den Vorschlag des französischen Staatspräsidenten Chirac, einen Europäischen Präsidenten (des Europäischen Rates) zu wählen – eine Idee, der sich sehr bald auch der britische Premierminister Blair und der spanische Ministerpräsident Aznar anschlossen.⁴

Strikte Ablehnung fand dieser sogenannte ABC-Vorschlag bei den Benelux-Staaten und den meisten kleineren Mitgliedstaaten, die darin eine übermäßige Betonung der intergouvernementalen Strukturen sehen und den Schutz ihrer Interessen im Rahmen gestärkter Gemeinschaftsinstitutionen suchen. Dies wird in einem Memorandum der Benelux-Staaten vom Dezember 2002 überaus deutlich.⁵ Die deutsche Bundesregierung hingegen hielt

Dr. Mathias Jopp, Direktor, Institut für Europäische Politik, Berlin.

Saskia Matl, M.A., M.A.E.S., wissenschaftliche Mitarbeiterin, Institut für Europäische Politik, Berlin.

sich über längere Zeit in dieser Frage eher zurück, obwohl im Kanzleramt durchaus mit Interesse insbesondere die im Elysée-Palast und in Downing Street entwickelten Vorstellungen beobachtet wurden. Betont wurde aber in Stellungnahmen der Bundesregierung, wie im Übrigen auch der Parteien des Bundestages, die deutsche Präferenz für die Stärkung des Kommissionspräsidenten über seine Wahl durch das Europäische Parlament. Da Deutschland traditionell zu den gemeinschaftsorientierten Mitgliedstaaten zählt und sich häufig auch als Anwalt der kleinen Mitgliedstaaten engagierte, stellte sich die Frage, wie eine Brücke zwischen der integrationistischen und der intergouvernementalistischen Sichtweise geschlagen werden und hierbei auch spezifische deutsche Interessen eingebracht werden konnten.

Der Versuch eines solchen Brückenschlages findet sich im Papier des Bundeskanzlers und des französischen Staatspräsidenten zur institutionellen Architektur der Europäischen Union vom Januar 2003, das von den Außenministern Fischer und de Villepin auch offiziell in den Konvent eingebracht wurde.⁶ Die darin enthaltenen Vorschläge haben ohne Zweifel zu einer Fokussierung der institutionellen Debatte im Konvent beigetragen und nicht zuletzt auch einen britisch-spanischen Gegenentwurf provoziert.⁷

Der Europäische Präsident/Vorsitz des Europäischen Rates

Schröder und Chirac plädieren in ihrem Beitrag für einen hauptamtlichen Vorsitzenden des Europäischen Rates, der für zweieinhalb oder fünf Jahre – je nach Anlehnung an die Amtsperiode des Kommissionspräsidenten oder des Parlamentspräsidenten – mit qualifizierter Mehrheit von den Staats- und Regierungschefs gewählt wird.⁸ Hiermit verbindet sich aus deutscher Sicht ein wesentlicher Kompromiss, da es die französische Regierung akzeptierte, den Kommissionspräsidenten durch das Europäische Parlament wählen und durch den Europäischen Rat bestätigen zu lassen. Damit ist freilich auch der von Außenminister Fischer zuvor gemachte Vorschlag, den Kommissionspräsidenten als Mitglied des Europäischen Rates mit dem Vorsitz desselben zu betrauen, zumindest vorläufig ad acta gelegt.⁹ Der Vorsitzende des Europäischen Rates soll nach den gemeinsamen deutsch-französischen Vorstellungen zwei Aufgabenbereiche abdecken: das interne Management der Abläufe des Europäischen Rates, das heißt die Vorbereitung der Sitzungen, die Sitzungsleitung und die Überwachung der Umsetzung der Beschlüsse, da hier in den letzten Jahren erhebliche Defizite aufgetreten sind,¹⁰ und die Vertretung der Europäischen Union nach außen auf höchster Ebene. Im Vergleich dazu, sieht der britisch-spanische Vorschlag, der seinem hauptamtlichen Vorsitzenden des Europäischen Rates ähnliche Aufgaben zuweist, vor, diesen für einen Zeitraum von vier Jahren nach einem Verfahren zu ernennen, das die Gleichheit der Mitgliedstaaten berücksichtigen soll, aber nicht näher definiert wird.

Ob und inwieweit das viel beschworene institutionelle Gleichgewicht¹¹ durch einen hauptamtlichen, gewählten Vorsitzenden des Europäischen Rates gestört wird – zugunsten der Ratsseite und zuungunsten der Gemeinschaftsinstitutionen, wie von den kleineren Staaten immer wieder befürchtet wird¹² – hängt von dessen Kompetenzen sowie der Struktur der Ratsreform insgesamt ab. Ob zum Beispiel ein hauptamtlicher Vorsitzender als ehemaliger Staatschef ohne Stimmrecht – und damit ohne Gewicht – besser als Broker

zwischen den unterschiedlichen Auffassungen im Europäischen Rat als ein im Amt befindlicher Regierungschef fungieren kann, ist äußerst fraglich. Auch wird er sich im internationalen Umfeld kaum außerhalb seines ihm von den Staats- und Regierungschefs gegebenen und umrissenen Mandats bewegen können. Hierbei wäre er ständig auf Abstimmungen mit dem Hohen Repräsentanten für die GASP (Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik) beziehungsweise dem künftigen Europäischen Außenminister angewiesen, der die tägliche, operative Arbeit der GASP ausführt und hierfür auch über Mittel und Personal verfügt. Kaum ein amtierender Staatschef wird sich zudem vorschreiben lassen, wie und wann er sich engagiert und wen er außerhalb Europas zu Konsultationen aufsucht. Dies trifft besonders für Krisenzeiten zu und lässt deshalb auch im Falle eines gewählten, hauptamtlichen Vorsitzenden des Europäischen Rates kein einheitlicheres Erscheinungsbild Europas erwarten.

Die Machtbefugnisse des Vorsitzenden des Europäischen Rates/EU-Präsidenten etwa im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik mögen aus französischer Sicht zunächst gar nicht so sehr im Vordergrund stehen, sondern vielmehr strukturelle Aspekte, bei denen es langfristig um die Hierarchisierungs- und Steuerungsmöglichkeiten der EU-Prozesse über den hauptamtlichen Vorsitzenden des Europäischen Rates geht.¹³ So ist im deutsch-französischen Vorschlag vorgesehen, dem Generalsekretär des Rates den Vorsitz im Allgemeinen Rat zu übertragen. Letzterer könnte als Koordinierungsrat der legislativen Fachräte fungieren, Konfliktfragen regulieren und notfalls schwierige Einzelfälle lösen, um den Europäischen Rat zu entlasten. Im britisch-spanischen Modell ist es im Übrigen gleich der hauptamtliche Vorsitzende des Europäischen Rates, der auch den Vorsitz im Allgemeinen Rat führen und damit die verschiedenen Teampräsidenschaften koordinieren soll, die das Modell des rotierenden Vorsitzes mit dem Modell des institutionellen Vorsitzes verknüpfen. Im deutsch-französischen Modell soll zudem, wie im britisch-spanischen Vorschlag, der künftige Europäische Außenminister dem Rat für Außenbeziehungen vorsitzen, wobei auch für den Rat für Wirtschaft und Finanzen (ECOFIN) sowie den Rat für Inneres und Justiz Wahlpräsidenschaften vorgesehen sind. Unterstellt man nun eine enge Verbindung zwischen dem Vorsitzenden des Europäischen Rates/EU-Präsidenten und dem Generalsekretär sowie dem Europäischen Außenminister, so ließe sich auf hierarchischem Wege vor dem Hintergrund mehrjähriger Strategieprogramme eine gezielte Steuerung eines Großteils der legislativen sowie der exekutiven Aufgaben des Rates gestalten.

Der Europäische Außenminister

Ein weiterer wichtiger Punkt im deutsch-französischen Beitrag bezieht sich auf die Ernennung des bereits erwähnten Europäischen Außenministers, der als sogenannter Doppelhutträger die Ämter des Hohen Repräsentanten für die GASP und des Kommissars für Außenbeziehungen in Personalunion ausüben soll. Diese Idee erfreut sich in ihren Grundzügen relativ großer Unterstützung im Europäischen Konvent, insbesondere auch bei den Benelux-Staaten und anderen kleineren Mitgliedstaaten.¹⁴ Im ursprünglichen, durch den damaligen Staatssekretär Gunter Pleuger in den Konvent eingebrachten deutschen Vorschlag sollte der Europäische Außenminister in seiner Doppelfunktion als volles Mitglied der Europäischen Kommission das Initiativrecht in der GASP ausüben.¹⁵ Im Schröder-Chirac-Vorschlag vom Januar 2003 hingegen näherte man sich den französi-

schen Vorstellungen an, die eher auf ein Abdrängen der Kommission von den klassischen Bereichen der Außen- und Sicherheitspolitik ausgerichtet sind. So wird der Europäische Außenminister abweichend vom üblichen Ernennungsverfahren des Kommissionskollegiums durch den Europäischen Rat (und nicht den Rat) mit qualifizierter Mehrheit in Abstimmung mit dem Kommissionspräsidenten ernannt. Er nimmt an den Sitzungen der Kommission teil, verfügt aber über einen Sonderstatus, aufgrund dessen er das frühere Initiativrecht der Kommission in der GASP gewissermaßen kraft seines Amtes ausübt, da „in Fragen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik im Kollegium der Kommission nicht entschieden wird“.¹⁶ Dies impliziert eine deutliche Veränderung gegenüber den bisherigen Rechten der Kommission, die vom Maastrichter Vertrag bis zum Vertrag von Nizza ein nicht-exklusives Initiativrecht im zweiten Pfeiler besaß, auch wenn sie dies in der Praxis selten beanspruchte. Stellt man gleichzeitig noch in Rechnung, dass der Europäische Außenminister über einen eigenen „Europäischen Diplomatischen Dienst“ verfügen soll, bestehend aus der Generaldirektion Außenbeziehungen der Kommission mit ihren weltweiten Delegationen und beträchtlichen Finanzmitteln sowie den außenpolitischen Einheiten und Delegationen des Generalsekretariats, verstärkt um Beamte aus den Mitgliedstaaten, so würde in Brüssel längerfristig eine neue Institution entstehen, die – so die Hoffnung – einer effektiveren Außen- und Sicherheitspolitik zugute kommt. Wird darüber hinaus berücksichtigt, dass der Außenminister dem Rat für Außenbeziehungen vorsitzen soll, der nicht nur Entscheidungen zur Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik sondern auch zur Entwicklungs- und Handelspolitik trifft, so ist es zumindest aus neogaullistischer Sicht naheliegend, eines Tages auch die beiden letztgenannten Bereiche aus der Kommission herauslösen zu wollen und in das künftige Europäische Außenministerium zu überführen. Auf diesem Wege ließen sich dann auch die Portefeuilles der Kommission reduzieren und diese sich insgesamt verkleinern.¹⁷

Die deutschen Überlegungen setzen an der Erkenntnis an, dass die GASP aufgrund der stark involvierten nationalen Interessen auf Jahre hinaus eher intergouvernemental verfasst sein wird.¹⁸ Auch wenn eine Vergemeinschaftung der GASP nie oder nur in sehr ferner Zukunft erreicht werden kann, wird zumindest nach Schritten in Richtung gemeinschaftsähnlicher Strukturen gesucht. Zu diesem Ansatz gehört die Verklammerung der zweiten mit der ersten Säule durch die Doppelhutlösung. Was aber aus deutscher Sicht als Schritt in Richtung einer Vergemeinschaftung gilt, läßt sich von französischer Seite anders interpretieren: der Europäische Außenminister steht entsprechend den gemeinsamen Vorschlägen aufgrund seines Ernennungsverfahrens dem Europäischen Rat und seinem Vorsitzenden/Präsidenten näher als dem Kommissionspräsidenten, der durch den Verlust einer Generaldirektion und den Entzug des Initiativrechts in der GASP für die Kommission als Kollegium an Einfluß einbüßt.

Zwar ist es wohl genau diese Ambiguität der Doppelhutlösung, die Interpretationsmöglichkeiten nach beiden Richtungen offen läßt, von der Kompromisse leben. Es kommt aber sehr darauf an, wie sich diese Konstellation in der Praxis entwickeln wird. Hier gilt es entsprechend vorzubeugen: So sollte klar sein, dass Handels- und Entwicklungspolitik als Generaldirektionen in der Kommission verbleiben, notfalls abgesichert durch eine eigenständige Ratsformation. Zudem ließe sich eine bessere Verbindung zur Kommission herstellen, wenn, wie in verschiedenen Verfassungsentwürfen vorgesehen,¹⁹ der Außenminister nicht nur Hoher Repräsentant für die GASP und Kommissar für Außenbeziehun-

gen, sondern zugleich auch Vizepräsident der Kommission wäre und als solcher das Initiativrecht ausüben würde.

Geht man in diese Richtung und berücksichtigt, dass nunmehr nach über einer Dekade schwieriger deutsch-französischer Verhandlungen – also seit Maastricht – eine Einigung hinsichtlich der Durchsetzung des Mehrheitsprinzips bei GASP-Entscheidungen erzielt werden konnte, in dem eine nicht zustande gekommene qualifizierte Mehrheitsabstimmung auf Ratsebene durch eine qualifizierte Mehrheitsabstimmung auf Ebene der Staats- und Regierungschefs entschieden werden kann, dann könnte die GASP tatsächlich effizienter werden und schrittweise eine Überwindung der mit gravierenden Kohärenzproblemen behafteten Säulenstruktur gelingen.

Geradezu gemeinschaftsoffen in seiner Entwicklungsperspektive erscheint das deutsch-französische Konventspapier im Vergleich zu den Vorschlägen des britisch-spanischen Papiers. Auch dort geht es zwar um die Stärkung des Hohen Repräsentanten für die GASP, von Mehrheitsentscheidungen in der GASP oder der Einführung der verstärkten Zusammenarbeit, wie im deutsch-französischen Vorschlag vorgesehen, ist hingegen keine Rede. Auch soll der Hohe Repräsentant/Europäische Außenminister zwar an den Sitzungen der Kommission zu auswärtigen Aktionen teilnehmen, selbst aber kein Mitglied derselben sein. Es handelt sich hierbei im Grunde um das jetzige „Modell Solana“ plus das Initiativrecht für den Hohen Repräsentanten/Europäischen Außenminister, das er parallel zu den Mitgliedstaaten ausüben würde. Der Blair-Aznar-Vorschlag bleibt damit auf der traditionellen Linie einer Stärkung der intergouvernementalen Strukturen, wobei offen bleibt, ob das Initiativrecht in der GASP der Kommission völlig oder teilweise entzogen werden soll.

Die Wahl des Kommissionspräsidenten – Politisierung der Kommission?

Auch in der Frage der Wahl oder Bestellung des Kommissionspräsidenten verläuft die britisch-spanische Argumentationslinie in traditionellen Gleisen und geht über den Vertrag von Nizza nicht hinaus. Entsprechend dem dortigen Artikel 214 EG-Vertrag wird der Kommissionspräsident mit qualifizierter Mehrheit vom Rat in Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs benannt und vom Europäischen Parlament bestätigt. Briten und Spanier deuten zwar Verhandlungsbereitschaft über einen anderen Ernennungsmodus an, eine Wahl des Kommissionspräsidenten ist jedoch nicht vorgesehen.

Im deutsch-französischen Vorschlag, wie auch im Memorandum der Beneluxstaaten und im gemeinsamen Konventsbeitrag von 16 kleineren Mitglieds- und Beitrittsländern, wird dagegen das Verfahren des Nizza-Vertrages umgedreht, indem der Kommissionspräsident vom Europäischen Parlament gewählt und vom Europäischen Rat bestätigt wird. Dem liegen zwei Überlegungen zugrunde: Zum einen soll der Kommissionspräsident durch eine breitere Legitimationsbasis gestärkt werden. Er bestimmt die Zusammenstellung des Kollegiums, das nach Zustimmung des Europäischen Parlaments vom Ministerrat mit qualifizierter Mehrheit ernannt wird. Gegenüber den einzelnen Kommissionsmitgliedern erhält er als Leiter der ‚europäischen Exekutive‘ die Richtlinienkompetenz. Zum anderen geht es um die im Brüsseler Institutionengefüge zu verstärkende Stellung des Europäi-

schen Parlaments, das den Präsidenten der Kommission wählt. Dies würde auch die Europawahlen wesentlich attraktiver machen. Die europäischen Parteienbünde könnten ihren jeweiligen Spitzenkandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten aufstellen. Die Bürger würden durch ihre Wahl einen Einfluss auf die Bestimmung des künftigen Kommissionspräsidenten ausüben. Hierdurch bestünde über die Europawahlen eine unmittelbare Verbindung zwischen dem europäischen Regierungssystem und dem Bürger – ein ganz wesentliches Element, um zu mehr Akzeptanz der europäischen Institutionen und Legitimität der Ausübung von Hoheitsgewalt durch diese beizutragen.

Konsequent weitergedacht bedeutet dieser Gedankengang die Wahl des Kommissionspräsidenten mit einfacher Mehrheit der Mitglieder des Europäischen Parlaments, entsprechend dem Prinzip der Ministerpräsidenten- oder Kanzlermehrheit. Genau hier setzen Kritiker der Idee der Wahl des Kommissionspräsidenten an, die auch unter französischen Abgeordneten und Konventsmitgliedern zu finden sind. Sie wenden sich dagegen, dass die Kommission durch ein Wahlverfahren ihres Präsidenten in die Abhängigkeit bestimmter parlamentarischer Mehrheiten geraten könnte. Die Kommission, so wird argumentiert, soll als neutrale Sachwalterin das Initiativrecht ausüben und wie bisher als Hüterin der Verträge über parteipolitischen Strömungen stehen.

Das letztgenannte Argument ist hinsichtlich der Rollenbeschreibung der Kommission völlig zutreffend, aber weder im deutsch-französischen Vorschlag noch im Memorandum der Benelux-Staaten noch im gemeinsamen Papier der 16 kleineren Staaten wird die Wahl des Kommissionspräsidenten mit einfacher Mehrheit gefordert. Vorgeschlagen wird vielmehr eine qualifizierte Mehrheit bei der Wahl des Kommissionspräsidenten durch das Europäische Parlament. Dies läuft zwar der ursprünglichen Idee zuwider und mindert ganz erheblich das attraktivitätsfördernde Element einer echten Wahl zwischen den Spitzenkandidaten der europäischen Parteienbünde. Es schließt aber nicht aus, dass dennoch Kandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten aufgestellt werden und es am Ende dann darauf ankommt, welcher von ihnen die entsprechende Stimmenzahl im Europäischen Parlament auf sich vereinigen kann. Ein entsprechendes Quorum ließe sich in der Regel nur durch eine größere beziehungsweise große Koalition erreichen, was das Argument erheblich schwächt, der Kommissionspräsident könnte durch einen Wahlvorgang in Abhängigkeit bestimmter einseitiger parlamentarischer Mehrheiten geraten. Legt man außerdem noch im Hinblick auf ein (konstruktives) Misstrauensvotum eine erforderliche Mehrheit von zum Beispiel zwei Dritteln der Mitglieder des Europäischen Parlaments fest, so ist schon aus diesen Gründen eine einseitige Politisierung der Kommission unwahrscheinlich. Ein weiterer Gesichtspunkt ist zu berücksichtigen: Jeder Kommissionspräsident wird einem Rat gegenüberstehen, in dem es zu wechselnden Regierungen je nach Ausgang allgemeiner Wahlen in einzelnen Mitgliedstaaten kommen kann. Er ist alleine deshalb gut beraten, nicht fünf Jahre lang mit dem von ihm ausgewählten Kollegium zu versuchen, parteipolitisch eingefärbte Initiativen und Gesetzesvorschläge zu entwickeln.

Die Stichhaltigkeit der Argumente gegen eine Wahl des Kommissionspräsidenten durch das Europäische Parlament ist also unter bestimmten Voraussetzungen und mit Blick auf die Situation der Kommission in Brüssel äußerst fraglich. Aus der Sicht eines europapolitischen Grundverständnisses des Staatenbundes heraus ist freilich die oben beschriebene

Legitimationskette auch gar nicht wünschbar. Die Ablehnung der Wahl des Kommissionspräsidenten hat aus dieser Perspektive sehr viel mit einer Begrenzung der Rolle der Kommission zu tun und natürlich auch damit, eine weitere Aufwertung des Europäischen Parlaments zu verhindern. Da sich in Frankreichs politischer Elite das Europäische Parlament keiner großen Beliebtheit erfreut und die Kommission gerne auf eine technische Behörde für den Agrarsektor und den Binnenmarkt begrenzt wird, zeigt sich in den Schröder-Chirac-Vorschlägen doch ein erhebliches Zugeständnis der französischen Regierung, um zu einem globalen Kompromiss mit Deutschland in institutionellen Reformfragen zu kommen.²⁰

Die Stärkung des Europäischen Parlaments als Legislative

Ein weiterer wesentlicher Punkt im deutsch-französischen Konventspapier, der auf deutsche Belange eingeht, bezieht sich auf die Stärkung des Europäischen Parlaments als Legislative. Hierzu heißt es: „Das Europäische Parlament übt gemeinsam mit dem Rat die legislative Gewalt aus“, wobei Ausweitungen der Mehrheitsentscheidungen im Rat „automatisch“ eine Mitentscheidung des Parlaments zur Folge haben. Zudem soll das Haushaltsverfahren „rationalisiert und vereinfacht“ werden, und überlegt werden, ob und wie das Europäische Parlament über „alle oder Teile der Einnahmen“ entscheiden könne. Auf die Frage der Aufhebung der Trennung der Ausgabenarten nach obligatorischen und nicht obligatorischen Ausgaben, wie im Memorandum der Benelux-Staaten vorgesehen, und damit auch der vollen Mitbestimmung des Parlaments über die Ausgabenseite wird nicht eingegangen, weil der Agrarhaushalt als Großteil der obligatorischen Ausgaben aus französischer Sicht ein Sanktuarium ist.

Zudem wird im Schröder-Chirac-Vorschlag die französische Idee eines Kongresses aufgegriffen, der immer auch als Konkurrenz zum Europäischen Parlament gedacht war. Das ursprüngliche Konzept einer Versammlung der nationalen Parlamente wird aber dadurch abgemildert, dass ausdrücklich keine neue Institution geschaffen werden soll, wenn jährlich eine Aussprache über „die Lage der Union“ zwischen „europäischen und nationalen Parlamentariern“ im Rahmen eines „Kongresses“ organisiert werden soll, der in Straßburg unter Leitung des Präsidenten des Europäischen Parlaments zusammentritt. Damit ließe sich die ganze Sache im Vergleich zu den französischen Ursprungsgedanken zumindest vorläufig weitgehend immunisieren. Die spannende Frage bleibt allerdings, ob sich langfristig mittels einer Funktionserweiterung zum Beispiel durch die Diskussion von Strategie- und Gesetzesplanungen oder gar die Übernahme der Aufgabe einer Wahl des künftigen EU-Präsidenten, wie immer wieder auch von französischen Europaabgeordneten vorgeschlagen, nicht doch eine Institutionalisierung eines „Kongresses“ herausbilden würde.

Im britisch-spanischen Vorschlag wird das Europäische Parlament zwar an prominenter Stelle erwähnt, aber nicht als gleichrangige Kammer gegenüber dem Europäischen Rat. Immerhin soll das Europäische Parlament auch in die Entscheidung über alle Ausgaben stärker einbezogen werden, was allerdings nicht nach einer Mitbestimmung über die Ausgabenseite klingt und damit allenfalls den Stand des Nizza-Vertrages widerspiegelt. Der Vorschlag eines Europäischen Kongresses wird aufgegriffen und als „überdenkenswert“

bezeichnet, solange eine nützliche Rolle gefunden werden kann und keine neue Institution geschaffen wird. Immerhin könnte der Kongress nach britisch-spanischer Vorstellung einmal im Jahr die Leitlinien des Europäischen Rates und das Arbeitsprogramm der Kommission diskutieren.

Grundorientierungen und Interessen im Vergleich

Insgesamt stellt das Schröder-Chirac-Papier nicht nur einen sehr bedeutenden Kompromiss zwischen deutschen und französischen Vorstellungen, sondern in umfassendem Sinne zwischen kommunitären Reform- und Verfassungsvorstellungen, wie sie vor allem auch von den Benelux-Staaten in ihrem Memorandum vertreten werden, und intergouvernementalen Sichtweisen dar, wie sie insbesondere im britisch-spanischen Papier ihren Niederschlag gefunden haben.

Bei globaler Betrachtung dieses Kompromisspakets hat es den Anschein, als habe die französische Regierung mit Blick auf die Stärkung von Kommission und Parlament bei ihren Positionen mehr Abstriche gemacht als die deutsche. Hierzu lohnt aber eine genauere Betrachtung: Die Etablierung einer europäischen „Dreifaltigkeit“²¹ durch einen „direkt“ von den Staats- und Regierungschefs gewählten Vorsitzenden/Präsidenten des Europäischen Rates, einen vom Parlament gewählten Kommissionspräsidenten und einen Europäischen Außenminister ist dem französischen politischen System mit der Rollenaufteilung zwischen Präsident, Premier- und Außenminister nicht unähnlich.²² Auch lassen sich bei einer Realisierung des deutsch-französischen Kompromissmodells Verschiebungen und Effizienzsteigerungen zugunsten des Rates und intergouvernementaler Strukturen erzielen: erstens durch die Aufwertung der Funktionen des Europäischen Ratsvorsitzenden, zweitens mittels Hierarchisierungs- und Steuerungsmöglichkeiten im Hinblick auf den Allgemeinen Rat durch den Generalsekretär sowie den Rat für Außenbeziehungen durch den Europäischen Außenminister, die beide dem Vorsitzenden des Europäischen Rates untergeordnet sind, und drittens durch das Eindringen in traditionelle Zuständigkeitsbereiche der Kommission und deren sukzessive Überführung in ein sich herausbildendes Europäisches Außenministerium.

Bedenkt man zusätzlich noch, dass Rivalitäten in der Doppelspitze der Union zwischen dem Vorsitzenden des Europäischen Rates/EU-Präsidenten und dem Kommissionspräsidenten nicht auszuschließen sind, so wären Maßnahmen zur Verhinderung von Spannungen oder gar Schiefen im Kräftegleichgewicht zwischen den europäischen Institutionen für den Fall einer Realisierung des jetzigen Kompromissvorschlags dringend erforderlich. Solche Vorkehrungen lassen sich im Minimum erzielen, wenn zumindest die Befugnisse des gewählten Vorsitzenden des Europäischen Rates in Anlehnung an die bisherigen Präsidenschaftsfunktionen begrenzt werden, ein eigener neuer Unterbau für den Vorsitzenden des Europäischen Rates ausgeschlossen bleibt und die Kompetenzbereiche der Kommission in Fragen der Handels- und Entwicklungspolitik unberührt bleiben. Die vollständige Abwanderung des Initiativrechtes in der GASP von der Kommission als Kollegium zum neuen Europäischen Außenminister sollte erst gar nicht zugelassen werden oder nur dann, wenn gleichzeitig eine Sicherung durch ein Rückholrecht seitens der Kommission als Ganzes eingebaut wird.

Die Frage, die sich aber mit Blick auf die Interessen der kleineren Mitgliedstaaten sowie auch auf diejenigen Spaniens und Großbritanniens stellt, ist, ob die deutsch-französischen Vorschläge eine Chance haben, angenommen zu werden. Überschneidungen lassen sich zwar anhand der jeweiligen oben genannten Präferenzen identifizieren, doch die europapolitischen Vorstellungen sind nach wie vor recht verschieden.

Ansatzpunkte für Annäherungen im Europäischen Konvent

Eines der Hauptprobleme bei einer Realisierung der deutsch-französischen Vorstellungen besteht in der Ablehnung eines gewählten, hauptamtlichen Vorsitzenden oder Präsidenten des Europäischen Rates seitens einer Vielzahl von kleineren Staaten.²³ So erkennen diese zwar die Notwendigkeit zur Reform des bisherigen Vorsitzsystems vor allem mit Blick auf den Europäischen Rat an, plädieren aber für die Beibehaltung des Rotationssystems als Symbol der Gleichheit der Staaten in der Union. Auch wenn durchaus Kompromissbereitschaft besteht,²⁴ ist diese Position an sich unvereinbar mit der, die Chirac und Schröder oder Aznar und Blair – und im Übrigen auch Berlusconi – vertreten. Da im Konvent und letztlich in der Regierungskonferenz ein Konsens gefunden werden muss, könnte ein Kompromiss möglicherweise darin bestehen, die Aufgaben des Vorsitzenden nach ihren internen und externen Funktionen zu trennen. So wäre beispielsweise vorstellbar, dass die prestigeträchtige Wahrnehmung der Außenvertretung der Union auf höchster Ebene nach dem normalen Rotationsprinzip erfolgt, wobei für die Kontinuität und Visibilität in der alltäglichen Außenpolitik der Europäische Außenminister sorgt, der an die Stelle des alten Troika-Systems tritt. Das interne Management des Europäischen Rates würde dann von einem gewählten hauptamtlichen Vorsitzenden, der nicht zum Kreise der aktiven Staats- und Regierungschefs gehört, wahrgenommen werden. Ein weiterer Kompromiss im Hinblick auf die Interessen der kleineren Mitgliedstaaten könnte darin bestehen, den Europäischen Außenminister doch stärker als bisher im deutsch-französischen Vorschlag vorgesehen an die Kommission anzubinden, etwa durch seine gleichzeitige Stellung als Vizepräsident der Kommission. Dies würde auch seiner Positionierung im Zentrum der neuen außenpolitischen Struktur in Brüssel (und nicht im Schatten eines starken EU-Präsidenten) besser gerecht werden.

Hinsichtlich der größeren Partner gilt es zu differenzieren. Mit der italienischen Regierung, die ja mehrfach ihre Sympathie für den ABC-Vorschlag bekundete, dürfte es möglich sein, Kompromisslinien zu finden. Die Substanz italienischer Europapolitik ist auf der Ebene der Administration immer noch durch eine integrationsfreundliche Orientierung geprägt; außerdem dürfte Ministerpräsident Berlusconi an einem Abschluss der Regierungskonferenz über die Europäische Verfassung während der italienischen Ratspräsidentschaft in Rom im Dezember 2003 interessiert sein, was eine größere Kompromissbildungsbereitschaft erwarten lässt. Eine Voraussetzung ist hierbei allerdings die Einhaltung des Zeitplans für den Konvent und die Regierungskonferenz.

Wie flexibel die spanische Position und letztlich das Beharrungsvermögen von Ministerpräsident Aznar sein werden, ist nicht ganz klar. Frappierend sind zumindest bisher die Diskrepanzen zwischen den Positionen Aznars bei seinen öffentlichen Auftritten und den relativ gemeinschaftsfreundlichen schriftlichen Vorschlägen der bisherigen spanischen

Regierungsvertreterin im Konvent, Außenministerin Ana Palacio, gewesen. Die deutlich gewordene Spannweite möglicher spanischer Positionen beinhaltet noch Optionen für die endgültige Festlegung, vor allem dann, wenn es gelingt, eine Zementierung der Spaltung der Europäischen Union in ein Blair-Aznar-Europa und ein Schröder-Chirac-Europa zu verhindern. Nicht vergessen werden sollten auch mit Blick auf Paketlösungen die spezifischen und substantiellen Interessen Spaniens in einigen Politikbereichen, nämlich der Kohäsionspolitik, der Asyl- und Einwanderungspolitik und der Mittelmeerpolitik. Zugeständnisse bei der Überarbeitung dieser Politikbereiche wären an sich an einen trade-off in der institutionellen Architektur zu knüpfen. Der Konvent ist aber keine Regierungskonferenz und beschäftigt sich inhaltlich ‚nur‘ mit der GASP und der ESVP, der Innen- und Justizpolitik sowie mit Aspekten der Ordnungspolitik, so dass sich lediglich einige wenige Anknüpfungspunkte in Bezug auf spezifische spanische Interessen ergeben. Die Chancen für einen übergreifenden Konsens wachsen aber auch im Konvent, wenn er zumindest die Verfahren und Entscheidungsmodi in den einzelnen Politikbereichen in seine Arbeit aufnimmt und nicht einfach Althergebrachtes übernimmt, weil Zeit und Energie für Reformen fehlen.

Trotz einiger möglicher Ansatzpunkte etwa in der Frage eines Vorsitzenden des Europäischen Rates wird eine Einigung mit Großbritannien am schwierigsten sein. Potenzielle Probleme mit der britischen Position zeigen sich auch bei anderen im Konvent behandelten Themen anhand der Vorschläge und Reaktionen des britischen Regierungsbeauftragten, Europaminister Peter Hain, oder auch der Vertreterin des britischen Unterhauses, Gisela Stuart.²⁵ Stuart plädierte wiederholt für eine verstärkte Einflussnahme und Kontrolle der nationalen Parlamente auf den Brüsseler Legislativprozess zuungunsten von Kommission und Europäischem Parlament, während Hain bei seinen Änderungsvorschlägen zu den ersten sechzehn Artikelentwürfen des Konventspräsidiums deutlich machte, wie wenig die Blair-Regierung an einer föderalen, immer engeren Union interessiert ist. Er lehnte die Integration der Grundrechtecharta in die Europäische Verfassung genauso ab wie ausschließliche Kompetenzen der Union hinsichtlich der vier Freiheiten des Binnenmarktes sowie der Wettbewerbs- und der Handelspolitik. Zudem verweist er mehrmals auf die Loyalität der Union gegenüber den Mitgliedstaaten, und nicht – umgekehrt – auf die Loyalität der Mitgliedstaaten gegenüber den Beschlüssen der Union. Hierbei entsteht der Eindruck, als handele es sich um eine ‚fremde‘ Dominanzstruktur und nicht um die Union, die ja von ihren Mitgliedstaaten und Bürgern selbst gebildet wird beziehungsweise aus ihnen besteht. Dieses Problem des britischen europapolitischen Grundverständnisses stellt sich nicht zum ersten Mal, wenn man auf die Regierungsverhandlungen über die Verträge von Nizza, Amsterdam und Maastricht zurückblickt. Es wird aber in der gegenwärtigen Situation der Ausarbeitung einer Europäischen Verfassung verstärkt, da dieser Prozess sowohl dem britischen Europaverständnis wie auch der eigenen politischen Systemrealität der ungeschriebenen Verfassung fremd ist. Am erfolgversprechendsten funktionierte die Kompromissbildung mit Großbritannien bisher, wenn die britische Position relativ isoliert war, was sich mit dem Anspruch, in europäischen Angelegenheiten führen zu wollen, schlecht verbinden ließ und letztlich doch zu Kompromissbereitschaft führte. Die deutsche und die französische Regierung wären deshalb gut beraten, wenn sie sich hinsichtlich der institutionellen Reform verstärkt um Spanien bemühten und Italien nicht außer acht ließen. Dies gilt natürlich vor allem im Hinblick auf die Regierungskonferenz. Im Konvent sind allerdings die Spielregeln etwas anders und es gibt die Hoffnung, dass hier durch Argumentation und Diskurs einiges gewonnen

werden kann – jenseits des ‚Schacherns‘ um nationale Interessen bis in die frühen Morgenstunden. Vor diesem Hintergrund ist es ganz besonders eine Aufgabe der im Konvent vertretenen integrationsorientierten Kräfte, sich um einen Kompromiss zwischen großen und kleinen EU-Ländern sowie zwischen intergouvernementalen und gemeinschaftsorientierten Europavorstellungen zu bemühen. Schließlich geht es um die Handlungs- und Demokratiefähigkeit der Europäischen Union im 21. Jahrhundert. Und es geht darum, eine schleichende Intergouvernementalisierung des EU-Systems genauso auszuschließen wie einen tiefergehenden Riss zwischen den großen und den kleinen Mitgliedstaaten.

Anmerkungen

Die Studie ist im Rahmen des Forschungsprojektes „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.

1. Vgl. Schröder, Gerhard/Chirac, Jacques: Deutsch-französischer Beitrag zum Europäischen Konvent über die institutionelle Architektur der Union, Berlin, Paris 15. Januar 2003 bzw. de Villepin, Dominique/Fischer, Joschka: Deutsch-französischer Beitrag zum Europäischen Konvent über die institutionelle Architektur der Union, CONV 489/03, <http://european-convention.eu.int> (letzter Zugriff: 3.4.2003).
2. Vgl. Interview mit Joschka Fischer im Feuilleton der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 17.3.2003.
3. Vgl. zur generellen Problematik Schneider, Heinrich: Leitbilder der Europapolitik. Der Weg der Integration, Bonn 1977; Jopp, Mathias/Maurer, Andreas/Schneider, Heinrich (Hrsg.): Europapolitische Grundverständnisse im Wandel. Analysen und Konsequenzen für die politische Bildung, Bonn 1998.
4. Vgl. Chirac, Jacques: Une Europe forte, une Europe humaine et dynamique, une Europe démocratique et efficace, Rede in Straßburg, 6. März 2002, <http://www.chiracaveclafrence.net/PDFArticle/Straasbourg.pdf> (letzter Zugriff: 3.4.2003).
5. Vgl. Michel, Louis/de Vries, Gijs/Santer, Jacques: Memorandum of the Benelux. A balanced institutional framework for an enlarged, more effective and more transparent Union, CONV 457/02, Dezember 2002, <http://european-convention.eu.int> (letzter Zugriff 3.4.2003); Siehe auch Verhofstadt, Guy: Montesquieu and the European Union, Rede des belgischen Premierministers vor dem Europakolleg in Brügge, 18. November 2002, http://www.premier.fgov.be/topics/speeches/e_speech130.html (letzter Zugriff 3.4.2003).
6. Vgl. Anmerkung 1.
7. Vgl. Aznar, Jozé Maria/Blair, Tony: The Union Institutions, 27. Februar 2003 bzw. Hain, Peter/Palacio, Ana: The Union Institutions, CONV 591/03, <http://european-convention.eu.int> (letzter Zugriff 3.4.2003).
8. Im Vergleich dazu wird im Blair-Aznar-Vorschlag kein Bezug zu den Amtszeiten der Präsidenten der Gemeinschaftsinstitutionen hergestellt. Statt dessen wird eine Amtszeit von vier Jahren vorgeschlagen, die zwei zweijährige Teampräsidentschaften abdeckt und jeweils eine Gruppe von Mitgliedstaaten über zwei Jahre in einer kollektiven Präsidentschaft über vier Ratsformationen mit wechselnder Aufgabenverteilung zusammenfasst.
9. Vgl. Bulletin Quotidien Europe, Nr. 8380, Freitag, 17. Januar 2003, S. 4.
10. Vgl. de Schoutheete, Philippe/Wallace, Helen: The European Council, Research and European Issues Nr. 19, September 2002, <http://www.notre-europe.asso.fr/Fichiers/Etud19-fr>.
11. Vgl. Die Erklärung von Laeken zur Zukunft der Europäischen Union, in: Göler, Daniel: Die neue europäische Verfassungsdebatte. Entwicklungsstand und Optionen für den Konvent, Bonn 2002, S. 112-122; Europäischer Konvent: Synthesebericht über die Plenartagung am 20./21. Januar 2003, CONV 508/03, <http://european-convention.eu.int>.
12. Vgl. Michel/de Vries/Santer: Memorandum of the Benelux; Attalides, Michael/Balasz, Peter/Christophersen, Henning u.a.: Reform der Organe: Grundsätze und Voraussetzun-

- gen, CONV 646/03, <http://european-convention.eu.int> (letzter Zugriff: 3.4.2003); vgl. auch zum Treffen der 7 kleinen Mitgliedstaaten der Union am 1. April 2003 in Luxemburg „Kein hauptamtlicher EU-Präsident“, www.handelsblatt.com vom 2. April 2003 (letzter Zugriff: 3.4.2003).
13. Maurer, Andreas: Auf dem Weg zur Staatenkammer. Die Reform des Ministerrats der EU, SWP-Studie Nr. S 6, Februar 2003; Schild, Joachim: Französische Positionen in der ersten Phase des EU-Konvents. Raum für deutsch-französische Gemeinsamkeiten?, SWP-Studie, Nr. S 26, August 2002, S. 19-28; Schild, Joachim: 40. Jahrestag des Elysée-Vertrages. Bilaterale und europapolitische Impulse des deutsch-französischen Jubiläums, SWP-Aktuell 4, Februar 2003, S. 4-8.
 14. Vgl. Michel/de Vries/Santer: Memorandum of the Benelux; Attalides/Balasz/Christophersen: Reform der Organe; „Kein hauptamtlicher EU-Präsident“, www.handelsblatt.com vom 2. April 2003.
 15. Vgl. Pleuger, Gunter: Double Hat, Working Group VII, Working Document 17, <http://european-convention.eu.int>.
 16. Schröder/Chirac: Deutsch-französischer Beitrag zum Europäischen Konvent; vgl. zur französischen Position auch de Vries, Gijs/de Villepin, Dominique: Stärkung der Rolle der Kommission, CONV 664/03, S. 5-6, <http://european-convention.eu.int>.
 17. Vgl. Maurer: Auf dem Weg zur Staatenkammer, S. 27-28.
 18. Vgl. Jopp, Mathias/Reckmann, Jan/Regelsberger, Elfriede: Ansatzpunkte und Optionen zur institutionellen Weiterentwicklung von GASP und ESVP, in: *integration* 3/2002, S. 230-237.
 19. Vgl. unter anderem Gloser, Günter/Roth, Michael: Berliner Entwurf – Verfassung für die Europäische Union, http://europa.eu.int/futurum/documents/other/cont011102_de.pdf (letzter Zugriff 3.4.2003); Brok, Elmar: Verfassung der Europäischen Union, CONV 325/2/02 REV 1, <http://european-convention.eu.int>; Leinen; Jo: Verfassung der Europäischen Union. Vorschlag an den Konvent „Zukunft der Europäischen Union“, http://www.joleinen.de/www/html/content/pressespiegel/artikel/pdfs/artikel_Verfassung.pdf (letzter Zugriff 3.4.2003).
 20. Diese französische Grundhaltung zeigt sich erneut in einem niederländisch-französischen Konventsbeitrag vom 2. April 2003 zum Thema „Stärkung der Rolle der Kommission“, in dem zwar dem Europäischen Parlament zugestanden wird, eine größere Rolle bei der Bestimmung des Kommissionspräsidenten zu spielen, um der Kommission eine größere Legitimationsbasis zu geben, eine Wahl durch das Parlament jedoch unerwähnt bleibt. Vgl. de Vries/de Villepin: Stärkung der Rolle der Kommission, S. 5.
 21. Vgl. die Äußerungen des ungarischen Konventsmitglieds Peter Balazs in der Plenartagung des Konvents vom 20./21. Januar 2003; in: *Convention: Operation of the institutions*, Press Release, http://www.europarl.eu.int/europe2004/textes/verbatim_030121_Summary.htm.
 22. Vgl. Schild: Französische Positionen in der ersten Phase des EU-Konvents, S. 19-20.
 23. Vgl. *Financial Times* vom 5./6. April 2003, S. 1.
 24. Die Beneluxstaaten lehnen in ihrem Memorandum einen Vorsitzenden/Präsidenten von außerhalb des Kreises der Mitglieder des Europäischen Rates strikt ab, lassen die Möglichkeit eines gewählten hauptamtlichen Vorsitzenden innerhalb dieses Kreises jedoch unerwähnt. Im gemeinsamen Konventspapier der 16 kleineren Staaten zur „Reform der Organe“ plädieren diese für die Beibehaltung des Rotationssystems als vorherrschendes Element eines neuen Systems, insbesondere im Fall des Europäischen Rates, des Rates für Allgemeine Angelegenheiten und des Ausschusses der Ständigen Vertreter (Coreper).
 25. Vgl. Änderungsvorschläge von Peter Hain und Gisela Stuart zu den Entwürfen der Verfassungsartikel 1-16, <http://european-convention.eu.int/amendemTrait.asp?lang=DE> (letzter Zugriff: 3.4.2003); vgl. auch Stuart, Gisela/Knowles, Vanda/Pottebohm, Silke: Zwischen Legitimität und Effizienz: Ergebnisse der Arbeitsgruppen „Einzelstaatliche Parlamente“ und „Verteidigung“ im Konvent, in: *integration* 1/2003, S. 10-16.