

# Wie tragfähig ist die neue institutionelle Architektur der EU? Der Verfassungsentwurf des Konvents im Spiegel national- staatlicher Präferenzen

Bruno Scholl

Als der Präsident des Europäischen Konvents Valérie Giscard d'Estaing am 13. Juni 2003 die letzte Version des Verfassungsentwurfs vorlegte,<sup>1</sup> waren dem Monate intensiver Diskussion und zum Teil scharfer Auseinandersetzungen vorausgegangen. Sie kulminierten im heftigen Ringen um die institutionelle Architektur der Europäischen Union. Es ist die Symbolik und der unverblümt hervortretende Machtkampf, welche institutionelle Entscheidungen so schwer erscheinen lassen: In den Auseinandersetzungen um die Institutionen der europäischen Polity materialisieren sich nicht nur unterschiedliche europapolitische Grundverständnisse und normative Verfassungsideen in konkreten Präferenzen,<sup>2</sup> auch die von den Akteuren wahrgenommenen Machtinteressen treten in Form direkt verhandelbarer Stimmgewichtungen und Kompetenzzuschreibungen besonders deutlich zu Tage.

In seiner Konventsdramaturgie hatte der Präsident daher vorgesehen, diese wohl kontroversten Fragen erst am Ende der Konventsarbeit zu behandeln, nachdem bereits viele andere Probleme in Arbeitsgruppen und im Plenum gelöst worden waren. Die Hoffnung ruhte dabei einerseits auf einer durch den Zeitdruck erhöhten Einigungsbereitschaft der Konventsmitglieder und andererseits auf der Konventsmethode selbst, die nach eineinhalb Jahren der gemeinsamen Arbeit ihre Wirkung zeigen sollte.<sup>3</sup> Das durch das relativ offene Konventsverfahren erhöhte Maß an Deliberation sollte nicht nur konsensuale Lösungen erleichtern, sondern auch die Herausbildung eines ‚Corpsgeistes‘ unter den Konventsmitgliedern fördern, der die scharfen Gegensätze in der Institutionen-debatte angesichts des gemeinsamen Ziels eines vollständigen Verfassungsentwurfs vermittelbarer machen würde. Diese doppelte Strategie war insofern von Erfolg gekrönt, als die Präsidiumsvorlage letztlich bis auf wenige Ausnahmen von den Konventsmitgliedern angenommen wurde.

Allerdings schon kurz nach der feierlichen Annahme des Verfassungsentwurfs durch den Konvent wurden erste Stimmen laut, die Nachbesserungen bei der institutionellen Architektur forderten. Auch der Europäische Rat von Thessaloniki begrüßte zwar das ihm vorgelegte Dokument, allerdings bezeichnete er es lediglich als „gute Ausgangsbasis“<sup>4</sup> für die im Herbst dieses Jahres beginnende Regierungskonferenz. Im Hinblick auf dort möglicherweise erneut aufbrechende Konflikte lohnt es sich, nicht nur das Ergebnis des Konvents selbst zu beurteilen, sondern auch die Positionen mitgliedstaatlicher Regierungen in den Konventsdebatten über die institutionelle Architektur der Europäischen Union zu analysieren.<sup>5</sup> Im Folgenden sollen daher die wesentlichen Konfliktlinien zwischen Intergouvernementalisten und Supranationalisten sowie zwischen kleinen und großen Staaten nachgezeichnet werden, um so die Tragfähigkeit des durch die Konventsdynamik und den bewusst erzeugten Zeitdruck ermöglichten Kompromisses besser bewerten zu können.

---

Bruno Scholl, M.A., M.A.E.S., Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Politische Wissenschaft und Europäische Fragen, Universität zu Köln.

## Eine Doppelspitze (plus) für die Europäische Union?

Im Kern der Debatte über die institutionelle Architektur der Europäischen Union stand von Anfang an das von allen Seiten beschworene Mantra der ‚institutionellen Balance‘. Die Rhetorik, die mit geringer Variation immer wieder in den unterschiedlichsten Beiträgen zu finden ist, lautete: Wir müssen die institutionelle Balance in der Union erhalten, indem wir gleichzeitig alle Institutionen stärken und somit eine ‚institutionelle Balance auf höherer Ebene‘ schaffen. Als Argument taugte diese Rede von der institutionellen Balance allerdings von Anfang an nicht, da sie für sich genommen inhaltlich leer ist und erst von der jeweiligen Interpretation der momentanen institutionellen Situation der Europäischen Union, den unterschiedlichen Einschätzungen über die Auswirkungen der Erweiterung, und nicht zuletzt von unterschiedlichen europäischen Verfassungsideen und konkreten integrationspolitischen Leitbildern gefüllt wird. Die Schlüsselfrage in dieser Debatte um den Erhalt der ‚institutionellen Balance‘ war dabei, ob dem Präsidenten der Europäischen Kommission ein dauerhafter Vorsitz des Europäischen Rates gegenübergestellt werden soll, oder ob es bei dem bisherigen halbjährlichen Rotationssystem bleiben sollte.

### *Rotation oder Verstetigung der Leitung des Europäischen Rates*

Die Idee, mit der Wahl eines Europäischen Präsidenten dem Europäischen Rat eine dauerhafte und sichtbare Führung zu geben, wurde bereits in der ersten Phase des Konvents durch die sogenannte ‚ABC-Initiative‘ von außen in die Diskussion gebracht. Eine verstetigte Ratspräsidentschaft sollte angesichts einer sich erweiternden Union sowohl zur effektiveren Vorbereitung und Leitung des Europäischen Rates beitragen als auch die Sichtbarkeit der Union nach außen verbessern. Nachdem diese Vorschläge im Konvent zunächst sehr kritisch aufgenommen worden waren, wurden sie allerdings wieder virulent, als sie über den gemeinsamen Vorschlag Frankreichs und der ursprünglich skeptischen Bundesregierung offiziell in die Konventsdiskussionen eingebracht wurden.<sup>6</sup> Der Vorschlag fand sich schließlich trotz heftiger Auseinandersetzung innerhalb des Konventspräsidium auch im ersten Textentwurf (Art. 16a) des Gremiums,<sup>7</sup> nachdem sich der Konventspräsident dort mit der Andeutung einer Doppelspitze bereits im sogenannten ‚Verfassungsgerüst‘ hatte durchsetzen können.<sup>8</sup>

Die Proteste im Plenum gegen diesen Vorschlag waren enorm und wurden von Beobachtern wie auch von Konventsmitgliedern selbst rasch als Auseinandersetzung zwischen den aktiv auftretenden großen Staaten und den die Dominanz der Mächtigen fürchtenden kleinen Mitgliedstaaten interpretiert.<sup>9</sup> Dabei wird gerne übersehen, dass sowohl Dänemark als auch Schweden sich zunächst für die Einführung eines Präsidenten des Europäischen Rates aussprachen (siehe Tabelle 1).<sup>10</sup> Auch Belgien verfolgte einen interessanten ‚Schlingerkurs‘, hatte doch der Außenminister noch kurz vor der großen Frontbildung einen Ratspräsidenten für möglich gehalten.<sup>11</sup> Zum zweiten sind die Auswirkungen eines solchen Amtes auf die interinstitutionellen Beziehungen keineswegs eindeutig: Durch die Anforderung der qualifizierten Mehrheit und das größere Reservoir an ehemaligen Staatschefs sind die kleinen Länder sowohl strukturell wie auch politisch im Vorteil, wenn es um die Suche nach einem kompromissfähigen Kandidaten geht.<sup>12</sup>

Nichtsdestotrotz hatte sich der Konvent in diese Frontstellung hinein manövriert und ein Kompromiss wurde erst möglich, nachdem sowohl die Bestimmungen für die Bestellung

eines Präsidenten modifiziert als auch seine Amtsausstattung massiv beschnitten wurde. Nach dem Verfassungsentwurf des Konvents (Art. I-21) soll der Präsident des Europäischen Rates nun mit qualifizierter Mehrheit auf zweieinhalb Jahre mit der Möglichkeit einer einmaligen Wiederwahl vom Europäischen Rat gewählt werden. Im Gegensatz zu ursprünglichen Überlegungen muss der Kandidat nun nicht mehr ein aktuelles oder ehemaliges Mitglied des Europäischen Rates sein. Durch weitere Änderungen im Text wurde zudem in letzter Minute ermöglicht, dass der Präsident zwar kein nationales aber ein europäisches Amt innehaben kann. Damit lässt der Verfassungsentwurf die Option einer zukünftigen Fusion von Kommissions- und Präsident des Europäischen Rates im Sinne einer potentiellen Stärkung der Kommission offen. Die Auswirkungen einer solch fundamentalen Veränderung der institutionellen Architektur der Union, die im Konvent angeregt worden waren, wurden bislang nur unzulänglich thematisiert (siehe Tabelle 1) und es ist fraglich, ob dieses integrationsfreundliche Zugeständnis die Regierungskonferenz überleben wird.

**Tabelle 1: Neuordnung des Vorsitzes des Europäischen Rates**

|                                      | A                           | B     | D    | DK  | E   | F | FIN | GB | GR  | I   | IRL | L | NL | P | S     |
|--------------------------------------|-----------------------------|-------|------|-----|---|---|-----|----|---|-----|-----|---|----|---|-------|
| Verstetigung                         | -                           | -, +, | -, + | +   | +   | + | -   | +  | -, (+)  | +   | -   | - | -  | - | (+),- |
| starke Rolle in der Außenvertretung  | -                           |       | (+)  | (+) | (+)   | + |     | -  | -   | +   |     |   |    |   | +     |
| Ämterfusion mit Kommissionspräsident |                             |       | +, - | -   |   |   |     | -  |   | (+) |     |   |    |   | -     |
| Legende:                             | + Zustimmung<br>- Ablehnung |       |      |     | (+) eingeschränkte Zustimmung<br>(-) eingeschränkte Ablehnung |   |     |    | leeres Feld: keine explizite Position<br>Positionsänderungen durch Komma markiert |     |     |   |    |   |       |

Quelle: Convention Watch (siehe Fußnote 5) & eigene Zusammenstellung

In der konkreten Beschreibung des Präsidentenamtes bleibt der Verfassungsentwurf nach wie vor vage und wurde gegenüber den ersten Textversionen insbesondere in der organisatorischen Ausstattung abgeschwächt. So wurde zum Beispiel die ursprünglich vorgesehene Möglichkeit, Vizepräsidenten zu ernennen, zurückgenommen (Art. I-21,3), da die Befürworter einer starken Kommission durch die Schaffung eines solchen ‚Büros‘ die Herausbildung einer institutionellen Doppelstruktur fürchteten.<sup>13</sup> Inhaltlich soll der Präsident neben der Vorbereitung und Koordination der Tagungen des Europäischen Rates auch für die Außenvertretung der Union auf der Ebene der Staats- und Regierungschef zuständig sein (Art. I-21,2). Diese Rollenzuweisung in der Außenvertretung, die auch bei den Unterstützern eines dauerhaften Präsidenten des Europäischen Rates keineswegs unumstritten war (siehe Tabelle 1), lässt allerdings das Verhältnis zu dem neu zu schaffenden Amt des Außenministers weitgehend offen. Die Unklarheit wird auch kaum durch den auf Druck der Kritiker eingefügten Passus gemindert, der die Zuständigkeiten des Außenminister schützen soll (Art. I-21,2).

Die von den großen Mitgliedstaaten angeregte und insbesondere vom Konventspräsidenten befürwortete Einführung eines dauerhaften Ratspräsidenten konnte also letztlich von der Koalition aus kleinen Staaten und klassischen Euroföderalisten nicht verhindert werden. Allerdings hat das Amt, so wie es nun im Verfassungsentwurf verankert ist, nur wenig mit den ursprünglichen Ambitionen zu tun, was letztlich die Zustimmung im Konvent erst

ermöglichte. Ohne eine institutionalisierte Machtbasis wird sich allerdings in Zukunft erst zeigen müssen, ob der Präsident des Europäischen Rates wirklich in der Lage sein wird, zu einer Effektivierung und Verstetigung der Arbeit beizutragen und ob er sich zu einem Gegenpol zu dem gestärkten Kommissionspräsidenten entwickeln wird.

*Die (Aus)Wahl des Kommissionspräsidenten und seine Machtbefugnisse*

Über die grundsätzliche Stärkung des Kommissionspräsidenten waren sich die Konventmitglieder einig. Es bestand nahezu Konsens (bis auf die schwedische Regierung), dass die Auswahl des Kommissionspräsidenten stärker als bisher an den Ausgang der Wahlen zum Europäischen Parlament geknüpft werden sollte, um so eine Legitimitätsbrücke zwischen der Entscheidung der Bürger und der Kommission zu bauen.

Zwei alternative Herangehensweisen wurden im Konvent diskutiert, die einerseits die Modifizierung des in Nizza gewählten Verfahrens oder andererseits eine komplette Umkehrung der bisherigen Prozedur vorsahen. Vor allem von Integrationisten und von Vertretern föderaler Europabilder wurde die Wahl des Kommissionspräsidenten durch das Europäische Parlament gefordert, um so seine demokratische Legitimität zu stärken. Dieser Vorschlag geht davon aus, dass die Partefamilien im Zuge der Wahlen zum Europäischen Parlament im Hinblick auf ein solches Verfahren jeweils Spitzenkandidaten auswählen könnten, die einen für die Bürger wesentlich attraktiveren Wahlkampf führen könnten. Der ‚gesamt-europäische‘ Sieger dieser Wahl könnte dann von der Parlamentsmehrheit gewählt werden, bevor er letztlich vom Europäischen Rat mit qualifizierter Mehrheit nur noch bestätigt werden muss.<sup>14</sup> Die Präferenzen für eine solche parlamentarische Lösung der Exekutivspitzenauswahl zogen sich quer durch die Mitgliedstaaten von Dänemark über die Benelux bis zu den durch den deutsch-französischen Kompromiss festgelegten Regierungen.

**Tabelle 2: Reform der Europäischen Kommission**

|   | A                           | B   | D | DK  | E | F   | FIN  | GB     | GR  | I   | IRL | L   | NL  | P | S |
|---|-----------------------------|-----|---|---|---|-----|--|--------|-----|-----|-----|-----|-----|---|---|
| Präs.: Wahl EP;<br>Bestätigung ER                   |                             | +   | + | (+)   |   | (+) | (+)  | -, (+) | +   |     |     | +   | +   |   | - |
| Präs.: Vorschlag ER<br>Abstimmung EP                | +                           | -   | - |   | + |     | (+)  | +      |     | +   |     | -   | -   | + | + |
| 1 Kommissar<br>pro Mitgliedstaat                    | +                           | (-) |   | +   | + | -   | +  |        | (+) | (+) | +   | (-) | (-) | + | + |
| Juniorkommissare<br>(ohne Stimmrecht)               |                             | +   | + |   |   |     |  |        |     |     |     | +   | +   |   |   |
| Freie Kommissar-<br>auswahl durch Präs              |                             | (-) | + | -   |   | +   | -  |        |     |     |     | (-) | (-) |   | - |
| Ausweitung des<br>Initiativrechts                   |                             | +   | + | +   | + | +   | +  |        | +   |     |     | +   | +   | + |   |
| <b>Legende:</b><br>Präs.: Kommissions-<br>präsident | + Zustimmung<br>- Ablehnung |     |   | (+) eingeschränkte Zustimmung<br>(-) eingeschränkte Ablehnung |   |     | leeres Feld: keine explizite Position<br>Positionsänderungen durch<br>Komma markiert |        |     |     |     |     |     |   |   |

Quelle: Convention Watch & eigene Zusammenstellung

Die andere Alternative, die letztlich auch im Verfassungsentwurf festgeschrieben wurde (Art. I-26,1), sieht die prinzipielle Beibehaltung des bestehenden Systems einer Kandidatenauswahl durch den Europäischen Rat vor, die durch ein Votum des Europäischen Parlaments bestätigt wird. Um allerdings die stärkere Bedeutung der Wahlen zum Europäischen Parlament zu verdeutlichen, wurde dieses Verfahren durch einen expliziten Hinweis darauf ergänzt, dass die Staats- und Regierungschefs bei ihrer Kandidatensuche diese Wahlen berücksichtigen sollten. Die Logik dieser zweiten Variante gründet zum einen auf der Überzeugung, dass eine gute Zusammenarbeit zwischen dem Kommissionspräsidenten und dem Europäischen Rat essenziell für eine funktionierende Union ist und dass diese institutionell am besten durch die Benennung eines Kandidaten durch den Europäischen Rat abgesichert werden kann. Zum andern soll die unmittelbare Abhängigkeit des Kommissionspräsidenten von der persönlichen Auswahl durch das Parlament und einer möglicherweise daraus resultierenden Parteilichkeit, die sich nicht mit dem Initiativmonopol der Kommission vertragen würde, vermieden werden. Neben dem Konventspräsidium wurde diese Variante eher von den intergouvernemental orientierten Staaten wie Großbritannien und Schweden, aber auch von Spanien, Portugal, Österreich und Finnland unterstützt.<sup>15</sup>

Auch wenn die erste Variante eher den Reißbrettvorstellungen einer parlamentarischen Demokratie entspricht, scheint letztere Option doch dem spezifischen System der Europäischen Union als einer Mischung aus parlamentarisch-supranationalen und intergouvernementalen Elementen, sowie der besonderen Rolle der Kommission als Initiativgeber und ehrlichem Makler, besser zu entsprechen. Denn die Auswahl eines Kandidaten durch den Europäischen Rat trägt einerseits der großen Bedeutung mitgliedstaatlicher Regierungen im EU-Gefüge Rechnung. Andererseits wird auch nicht das trügerische Bild einer ‚normalen‘ parlamentarischen Demokratie entworfen, in der ein proportional zusammengesetztes Parlament einen Regierungschef wählt.<sup>16</sup> Darüber hinaus scheint ein solches System weniger anfällig für institutionelle Krisen zu sein, da dem Europäischen Parlament, und damit auch dem für die Öffentlichkeit sichtbaren und vermittelbaren Legitimationsträger, das letzte Wort über die Personalentscheidung zusteht. Schließlich scheint die auf den ersten Blick intergouvernementalere Variante auch offen genug für Entwicklungen in der Verfassungspraxis zu sein, die eine weitere Parlamentarisierung zwar zulässt,<sup>17</sup> sie aber nicht erzwingt. Es wird letztlich eine politische Frage sein, ob die Fraktionen des Europäischen Parlaments gewillt und in der Lage sind, Spitzenkandidaten aufzustellen, die nach einem transnationalen europäischen Wahlkampf als Gewinner aus der Wahl hervorgehen und damit die Wahlfreiheit des Europäischen Rates weiter einschränken würden. Dieser entwicklungs offene Kompromiss, der den Kritikern eines klassischen parlamentarischen Systems auf europäischer Ebene entgegenkommt, gleichzeitig aber die Wahl des Kommissionspräsidenten enger an die Europawahl knüpft, scheint letztlich tragbar für alle Parteien zu sein. Es ist kaum vorstellbar, dass die Regierungskonferenz dieses Arrangement wieder aufschnüren wird.

#### *Personelle Machtbefugnisse des Kommissionspräsidenten*

Neben der Diskussion über das Verfahren der Ernennung waren die Kompetenzen des Kommissionspräsidenten insbesondere bei der Auswahl des Kommissionskollegiums heftig umstritten. Auch hier wurde zwar in großer Einmütigkeit die prinzipielle Stärkung des Kommissionspräsidenten gefordert, dabei aber um die genauen Mittel dazu gerungen. Die sehr weitreichende Option, dem Kommissionspräsidenten völlig freie Hand in der Auswahl

seiner Kommissare zu geben, wie sie die deutsch-französische Initiative zumindest noch offen ließ, wurde allerdings angesichts der expliziten Ablehnung durch einige Mitgliedstaaten schnell aufgegeben (siehe Tabelle 2). Aber auch der moderatere Vorschlag des Präsidiums traf auf vehemente Proteste. Angesichts der wachsenden Zahl von Mitgliedstaaten, der nur begrenzt aufteilbaren Kommissarsportfolios, sowie aus Erwägungen der Entscheidungseffektivität, hatte das Konventspräsidium den Vorschlag gemacht, die Zahl der Kommissare unterhalb derer der Mitgliedstaaten festzulegen und somit mit dem Prinzip ‚ein Staat, (mindestens) ein Kommissar‘ zu brechen.<sup>18</sup> Obwohl das Präsidium die Möglichkeit vorgesehen hatte, delegierte Kommissare ohne Stimmrecht zusätzlich zum Kommissarskollegium zu bestimmen, sah eine Koalition aus insgesamt 16 kleineren Mitglied- und Beitrittsstaaten das Prinzip der Gleichheit der Staaten verletzt.<sup>19</sup> Auch wenn die Berufung auf dieses Prinzip angesichts des besonderen Charakters der Kommission als supranationalem, lediglich dem Gemeinschaftswohl verpflichteten Organ befremdlich anmutet, sprachen auch inhaltliche Gründe für die Beibehaltung des bisherigen Systems. So wurde zum einen die Bedeutung des Wissens um spezifische nationale Traditionen bei Kommissionsentscheidungen so wie die bessere Vermittelbarkeit dieser Entscheidungen in den Mitgliedstaaten durch Kommissare der jeweiligen Nationalität betont.

Von den Benelux-Staaten kam schließlich ein Kompromissvorschlag,<sup>20</sup> der die Bedenken der anderen kleinen Staaten berücksichtigte und der nur unwesentlich verändert in den Verfassungsentwurf übernommen wurde (Art. I-25). Demnach sollen alle Mitgliedstaaten im zukünftigen Kommissionskollegium vertreten sein. Allerdings wird der Kommissionspräsident neben dem gemeinsam mit dem Rat ernannten Außenminister 13 sogenannte ‚Europäische Kommissare‘ auswählen können, die im Gegensatz zu den anderen ‚Kommissaren‘ über ein Stimmrecht verfügen. Er muss sich dabei auf eine Liste von Kandidaten stützen, für die die Mitgliedstaaten jeweils drei Kandidaten nominieren, was letztlich wiederum seine Macht bei der Personalauswahl einschränkt. Die Aufteilung nach Europäischen Kommissaren und Kommissaren, die sprachlich nicht gerade gelungen scheint, soll nach einem ‚System der gleichberechtigten Rotation‘ zwischen den Mitgliedstaaten festgelegt werden (Art. I-25,3). Eine solche Lösung wurde letztlich auch von den größeren Staaten akzeptiert, die sich ohnehin in dieser Frage eher zurückhielten und zudem keine einheitliche Linie verfolgt hatten (siehe Tabelle 2). Während sich Spanien ausdrücklich und Italien eher zögerlich zum Prinzip ein Kommissar pro Mitgliedsland bekannt haben, vertrat Großbritannien keine explizite Position und auch die französische Regierung bezog keine detailliertere Stellung als im deutsch-französischen Papier. Auch in der Frage der Kommissionsgröße wurde also wieder ein Kompromiss gewählt, der den Forderungen der Vertreter des Länderprinzips und denen einer effizienteren Entscheidungsfindung Rechnung trägt. Diese Entscheidung wird dem Kommissionspräsidenten zweifelsohne mehr Macht in der personellen Ausgestaltung seines Kollegiums geben. Allerdings scheinen die Langzeitwirkungen des Modells zum Beispiel im Hinblick auf die eingeschränkten Optionen für die Auswahl des Kommissionspräsidenten nach der ersten Wahlperiode, aber auch für den Fall, dass die Union mehr als 30 Mitgliedstaaten hat, noch nicht ausreichend reflektiert zu sein.

### **Das Amt des Außenministers zwischen Rat und Kommission**

Neben der Doppelspitze der Europäischen Union wird im Verfassungsentwurf ein weiteres Amt geschaffen, dessen Inhaber die Sichtbarkeit der Union nach außen verbessern und die

außenpolitischen Aktivitäten bündeln soll. Im Amt des Außenministers sollen die Kompetenzen zusammengeführt werden, die zuvor vom Hohen Vertreter der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und dem Kommissar für Außenbeziehungen ausgeübt wurden (Art. I-27). Dieser Vorschlag erfreute sich hoher Popularität im Konvent, und zunächst meldete lediglich Schweden als einziger Mitgliedstaat Zweifel am Sinn des neuen Amtes an (siehe Tabelle 3).

**Tabelle 3: Die Schaffung eines Außenministerpostens**

|                  | A                           | B | D | DK   | E | F | FIN  | GB | GR | I | IRL | L | NL | P | S   |
|------------------|-----------------------------|---|---|--|---|---|--|----|----|---|-----|---|----|---|-----|
| Außenminister    | +                           | + | + | (+)  | + | + | +  | +  | +  | + | +   | + | +  | + | (-) |
| Doppelhut        | +                           | + | + | -  |   | + | +  | -  | +  | + | -   | + | +  | + | -   |
| verankert im Rat | -                           | - | - | +  | + | - | -  | +  | -  | - | -   | - | -  | - |     |
| Legende:         | + Zustimmung<br>- Ablehnung |   |   | (+ eingeschränkte Zustimmung<br>(-) eingeschränkte Ablehnung |   |   | leeres Feld: keine explizite Position<br>Positionsänderungen durch<br>Komma markiert |    |    |   |     |   |    |   |     |

Quelle: Convention Watch & eigene Zusammenstellung

Kontroverser waren die Auffassungen über die genaue Ausgestaltung. Während die Regierungen Dänemarks, Spaniens und Großbritanniens eine klare Verankerung des Außenministers im Rat und eine völlige Herauslösung aus kommissionsinternen Entscheidungsstrukturen forderten, vertrat die Mehrheit der Staaten die sogenannte ‚Doppelhutlösung‘. Diese auch im Verfassungsentwurf verfolgte Variante, die Großbritannien zu einer zwischenzeitlichen Ablehnung des Amtes veranlasste, sieht den zukünftigen Außenminister als Mitglied der Europäischen Kommission und als ständigen Vorsitzenden des Rates für auswärtige Angelegenheiten vor, der darüber hinaus an den Beratungen des Europäischen Rates teilnehmen kann (Art. I-27). Institutionell soll diese Verankerung des Außenministeramts dadurch abgesichert werden, dass der Außenminister vom Europäischen Rat mit qualifizierter Mehrheit ernannt und vom Kommissionspräsidenten bestätigt wird. Inhaltlich wird die relativ vage Aufgabenbeschreibung des Außenministers ebenfalls durch seine ‚Zwitterrolle‘ bestimmt. So soll er als Vizepräsident der Kommission das außenpolitische Portofolio übernehmen und dazu auch die anderen außenpolitischen Aktivitäten der Kommission koordinieren. Welche Auswirkungen dies für die klassischen außenpolitischen Aktivitäten der Gemeinschaft im Bereich des Außenhandels, der Entwicklungshilfe aber auch in der Landwirtschafts-, Fischerei- und Umweltpolitik hat und ob dies eine Unterordnung der Politikfelder unter eine allgemeine außenpolitische Strategie der Union bedeutet, ist noch nicht abzusehen. In Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik erhält der Außenminister zwar explizit ein Initiativrecht, allerdings wird sich erst noch herausstellen müssen, inwieweit er ein eigenes Profil entwickeln kann, da er bislang doch meist von den einstimmigen Beschlüssen des Ministerrats abhängig ist (siehe Art III-190 – III-209). Zudem bleibt sein Verhältnis zum Europäischen Rat und insbesondere dessen Vorsitzenden ungeklärt, der seinerseits ja ebenfalls außenpolitische Funktionen auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs ausüben soll. Nimmt man aber die Kompetenzen innerhalb der Kommission mit denen in der Außen- und Sicherheitspolitik zusammen, so erhält die Union in Zukunft eine „Doppelspitze plus“ aus Kommissionspräsident, Ratsvorsitzendem und Außenminister. Ob dies die Kakophonie in der Europäischen Außenpolitik beenden wird, ist angesichts der sehr vagen Kompetenzzuschreibungen fraglich.

**Die Wahrnehmung legislativer und exekutiver Aufgaben in der zukünftigen EU**

Die Amalgamierung unterschiedlicher Systemtypen und -funktionen kennzeichnet die Europäische Union auch jenseits der Besetzung der höchsten Ämter. Dazu gehört insbesondere die enge Verflechtung legislativer und exekutiver Aufgaben, die den Rat gemeinsam mit dem Europäischen Parlament und der Kommission tätig werden lässt. Auch wenn diese Doppelfunktion des Rates in den Diskussionen des Europäischen Konvents im Gegensatz zu früheren Debattenbeiträgen nicht in Frage gestellt wurde, wurde eine klarere Trennung legislativer und exekutiver Tätigkeiten im Hinblick auf größere Transparenz befürwortet. Die wesentliche Bedeutung kommt dabei der Reorganisation des Rates und der Aufgabenbeschreibung des Europäischen Parlaments zu.

*Fortsetzung des Parlamentarisierungstrends?*

Seit der ersten Direktwahl im Jahr 1979 hat das Europäische Parlament kontinuierlich seine Kompetenzen bis hin zum Mitentscheidungsverfahren ausweiten können. Aber auch im Vertrag von Nizza wurde dem Parlament das Recht, Gesetzesakte letztlich zurückweisen zu können, lediglich fallweise, nicht aber prinzipiell zugestanden. Im Konvent fand das Ziel, dem Europäischen Parlament weitere Rechte im Gesetzgebungsprozess zu geben, breite Unterstützung.

**Tabelle 4: Reformvorschläge für das Europäische Parlament**

|                                     | A                           | B | D | DK | E   | F | FIN | GB  | GR   | I | IRL | L | NL | P | S   |  |
|-------------------------------------|-----------------------------|---|---|----|---|---|-----|-----|--|---|-----|---|----|---|-----|--|
| Ausdehnung der Mitentscheidung      | +                           | + | + | +  | (+)   | + | +   | (+) | +  | + | +   | + | +  | + | (+) |  |
| Ausdehnung der Budgetkompetenz      | -,(+)                       | + | + | +  | +   | + | (+) | (+) | +  | + | +   | + | +  | + | -   |  |
| Änderung d. Größe / Zusammensetzung |                             | - |   | -  | -   |   |     |     | -  |   | -   | - | -  | - | -   |  |
| Legende:                            | + Zustimmung<br>- Ablehnung |   |   |    | (+) eingeschränkte Zustimmung<br>(-) eingeschränkte Ablehnung |   |     |     | leeres Feld: keine explizite Position<br>Positionsänderungen durch<br>Komma markiert |   |     |   |    |   |     |  |

Quelle: Convention Watch & eigene Zusammenstellung

Daher konnte auch Konsens darüber erzielt werden, im Zusammenhang mit der Aufteilung der Rechtsakte der Union in legislative und nichtlegislative Akte (Art. I-32), das ehemalige ‚Mitentscheidungsverfahren‘ als generelles ‚ordentliches Gesetzgebungsverfahren‘ für legislative Akte im Verfassungsvertrag zu verankern. Das Europäische Parlament wird dadurch im Verfassungsentwurf gemeinsam mit dem Rat zum ‚Gesetzgeber‘ der Europäischen Union (Art. I-19), was eine erneute Aufwertung des Organs bedeutet.

Abgesehen von dieser prinzipiellen Verbesserung hängt der Machtgewinn jedoch davon ab, inwieweit Ausnahmen von der Regel gemacht werden, das heißt in welchen Bereichen das Parlament auch weiterhin lediglich beratend oder gar nicht beteiligt wird. Diese wichtigen Bestimmungen werden sich im dritten Teil des Verfassungsvertrages über die Politikfelder

wiederfinden. Ohne im Rahmen dieses Artikels auf Details eingehen zu können und angesichts der Volatilität der bisherigen Vorschläge, die auch die Regierungskonferenz noch intensiv beschäftigen werden, lässt sich bislang lediglich sagen, dass zwar in wichtigen Fragen der Innen- und Justizpolitik das Parlament stärker als zuvor eingebunden wird, dass es aber letztlich entscheidend sein wird, ob die Mitgliedstaaten bereit sind, in den heiklen Feldern der Steuer-, Asyl-, oder Einwanderungspolitik das ordentliche Gesetzgebungsverfahren zuzulassen. Die parlamentarische Kontrolle der Außen- und Verteidigungspolitik als exekutivem Bereich der Ratsarbeit bleibt beim jetzigen Stand der Vorschläge nach wie vor sehr beschränkt.<sup>21</sup>

Neben der zunehmenden Beteiligung im Gesetzgebungsprozess stand das Budgetverfahren im Mittelpunkt der Bestrebungen, dem Parlament mehr Kompetenzen zuzugestehen. Insbesondere von Seiten der Europaparlamentarier im Konvent wurde gefordert, dem Europäischen Parlament das volle Budgetrecht und somit Mitentscheidungsrecht auch für die Bereiche der obligatorischen Ausgaben zuzugestehen. Nachdem in der ersten Textfassung des Präsidiums über die Institutionen die budgetären Kompetenzen noch unerwähnt blieben, wurden sie schließlich auch auf explizites Drängen einiger Vertreter nationaler Regierungen (Österreich, Griechenland, Portugal, Finnland) in den ersten Teil der Verfassung aufgenommen (Art. I-19,1).<sup>22</sup> Auf Anregung des Arbeitskreises ‚Budgetverfahren‘ wurde zudem die Trennung zwischen obligatorischen und nicht obligatorischen Ausgaben aufgehoben,<sup>23</sup> was dem Europäischen Parlament nun (im Rahmen der rechtlich festgelegten Ausgaben) die volle Mitbestimmung über alle Ausgaben der Union erlaubt (Art. III-306).

Abgesehen von diesen Zuwächsen an potentielltem Einfluss fällt bei der Durchsicht der Verfassungsartikel zur institutionellen Architektur allerdings auf, dass der Abschnitt über das Parlament mit Abstand der kürzeste ist. Dieser Umstand, der einen Kommentator bereits von „konventspräsidialer Geringschätzung“<sup>24</sup> dem Parlament gegenüber hat sprechen lassen, ist in der Tat überraschend, und es ist zu fragen, ob wichtige Bestimmungen wie etwa über das Misstrauensvotum, das Petitions- oder das legislative Aufforderungsrecht (bislang Art. 201, 192 EGV) tatsächlich in den dritten Teil der Verfassung gehören. Nichts desto trotz gaben die wenigen Bestimmungen bereits genügend Anlass zu weiteren heftigen Meinungsverschiedenheiten. Die ursprünglich vorgesehene Reduzierung der Zahl der Abgeordneten auf 700 und die Einführung einer nicht näher definierten degressiv proportionalen Staffelung ihrer Mitglieder rief den Unmut vieler Konventsmitglieder hervor. Insbesondere die Regierungsvertreter der kleinen Staaten aber auch Spanien kämpften für die Beibehaltung der Zahl von 732 (siehe Tabelle 4).<sup>25</sup> Angesichts dieses erneuten Widerstands der kleinen Länder gab das Präsidium in dieser Frage nach und setzte die Zahl auf 736 fest. Nimmt man die Änderungen der Bestimmungen zum Europäischen Parlament mit der Stärkung bei der Wahl des Kommissionspräsidenten zusammen, hat das Organ also erneut mit Unterstützung einer großen Mehrheit auch der Vertreter nationaler Regierungen an Macht gewonnen.

#### *Die Reorganisation des Ministerrates zwischen Entflechtung und Verwirrung*

Das Bestreben, die legislativen und exekutiven Aufgaben in der Europäischen Union klarer zu definieren und abzugrenzen, sollte sich insbesondere auch auf die Neugestaltung des Ministerrates auswirken, in dem beide Funktionen gebündelt sind.<sup>26</sup> Zur klareren Abgren-

zung hatte das Präsidium ursprünglich vorgeschlagen, einen eigenen Legislativrat einzurichten, dessen Beratungen wie auch Entscheidungen öffentlich sein sollten und der getrennt von den anderen Fachräten tagen sollte.<sup>27</sup> Das Präsidium lehnte sich damit an Vorstellungen eines Zwei-Kammersystems auf europäischer Ebene an, wie man es aus föderalen Staaten kennt. Eben dies wurde insbesondere von Spanien und Großbritannien abgelehnt (siehe Tabelle 5). Sie favorisierten ein alternatives Modell, in dem der Rat in seinen unterschiedlichen Formationen entweder in legislativer oder exekutiver Funktion zusammentreten kann wobei die Legislativsitzungen öffentlich sein sollten.<sup>28</sup> Diese Alternative wählte das Präsidium schließlich in der Endfassung des Verfassungsentwurfs, in dem auch nicht mehr wie ursprünglich vier Ratsformationen (Allgemeine Angelegenheiten, Auswärtige Angelegenheiten, Wirtschaft und Finanzen, Justiz und Sicherheit) explizit erwähnt werden, sondern neben dem Rat für Auswärtige Angelegenheiten nur noch der Rat für Allgemeine Angelegenheiten mit seinen legislativen und exekutiven Funktionen aufgeführt wird. Die Entscheidung über andere Ratszusammensetzungen wird dem Europäischen Rat zugewiesen.

Durch die Einführung der Trennung zwischen legislativen und exekutiven Aufgaben des Rates, die auch im Zusammenhang mit der klareren Ordnung der Rechtsinstrumente (Art. I-32) in legislative und nichtlegislative Akte zu sehen ist, wird die doppelte Aufgabenstellung des Rates zwar deutlicher und insofern auch transparenter. Das Problem mangelnder Ko-ordinierung wird dadurch aber nicht gelöst und es bleibt letztlich bei dem bisherigen System, in dem einzelne Fachministerräte – dann jeweils als Gesetzgebungsrat zusammentretend – getrennt voneinander entscheiden. Somit nähert sich die institutionelle Struktur der Europäischen Union auch in diesem Punkt nicht den bekannten nationalstaatlichen Modellen an, sondern verfolgt weiter ihren eigenen Entwicklungspfad.

**Tabelle 5: Optionen für eine Reform des Rates der Europäischen Union**

|  | A                           | B    | D   | DK  | E   | F   | FIN | GB   | GR   | I   | IRL | L | NL  | P | S   |  |
|--|-----------------------------|------|-----|-----|---|-----|-----|------|--|-----|-----|---|-----|---|-----|--|
| Stabilisierung des Vorsitzes (fallweise) | -                           | -, + | +   | -   | +   | +   |     | +    |  |     |     |   | (+) |   |     |  |
| Vorsitz einiger Räte durch Kommissare    | -                           | +    | (+) | -   |   | (+) |     |      |  |     |     | + | +   |   | -   |  |
| Teampräsidentenschaft                    | (+)                         |      |     | +   | +   |     | (+) | +    | (+)  |     |     |   |     |   | (+) |  |
| Rotation                                 | +                           | +, - |     | +   |   |     | +   |      | +  |     | +   | + | +   |   | +   |  |
| Legislativrat                            | +                           | +    | +   | +   | -   | +   | +   | -    |  |     |     | + | +   |   |     |  |
| QMV Modus ändern                         | -                           | +    |     | -   |   |     | +   | -    |  | -   |     | + | +   |   | -   |  |
| Ausweitung QMV:                          |                             | +    | +   |     |   | +   |     |      |  | +   | +   | + | +   |   |     |  |
| - GASP                                   | +                           | +    | +   | (+) |   | +   | +   | (+)- | +  |     |     | + | +   | + | -   |  |
| - Justiz / Inneres                       |                             | +    | (+) |     |   | (+) | (+) | +    | +  | (-) |     |   |     | + | +   |  |
| Legende:                                 | + Zustimmung<br>- Ablehnung |      |     |     | (+) eingeschränkte Zustimmung<br>(-) eingeschränkte Ablehnung |     |     |      | leeres Feld: keine explizite Position<br>Positionsänderungen durch<br>Komma markiert |     |     |   |     |   |     |  |

Quelle: Convention Watch & eigene Zusammenstellung

Daneben konzentriert sich die Diskussion über die Reorganisation des Rates wie schon beim Europäischen Rat auf das Problem einer effizienten und kohärenten Führung und somit wiederum auf die Frage des Vorsitzes. Dass der neue Außenminister den Rat für auswärtige Angelegenheiten leiten soll, schien lange Zeit die einzig geklärte Frage zu sein. Für die anderen Ratsformationen kursierten die unterschiedlichsten Lösungsvorschläge (siehe Tabelle 5) angefangen von der Beibehaltung des bisherigen Rotationsystems oder der Einführung von sogenannten Teampräsidenschaften, über die Schaffung weiterer institutionalisierter Präsidenschaften und der freien Wahl einiger Ratsvorsitzender bis hin zur der völlig verwirrenden Kombination der unterschiedlichen Modelle wie sie im deutsch-französischen Beitrag noch vorgeschlagen wurde.<sup>29</sup>

In dieser Frage hat sich das Präsidium für eine zumindest dem Prinzip nach klare Lösung entschieden, indem sie grundsätzlich den Vorsitz für die unterschiedlichen Ratsformationen auf mindestens ein Jahr festlegte. Der Vorsitz selbst soll auf der Grundlage eines Systems der gleichberechtigten Rotation unter den Mitgliedstaaten festgelegt werden (Art. I-23), so dass bei einer Mitgliederzahl von 27 und im Falle von wie bisher neun Ratsformationen jedes Land alle drei Jahre einer Ratsformation vorsitzen würde. Auch wenn ein solches Modell die von den kleinen Staaten immer wieder eingeforderte Gleichheit berücksichtigt, ändert sich das System der Ratspräsidenschaften fundamental. Die Impulsgebung und insbesondere die Schwerpunktsetzung über mehrere Politikfelder hinweg fällt durch eine solche Lösung aus. Zudem wird die Koordinierung der Fachministerräte weiter erschwert, wenn die Leitung insbesondere des Ausschusses der Ständigen Vertreter nicht mehr in der Hand einer einzigen Ratspräsidenschaft liegt. Somit legt dieser Kompromissvorschlag zwischen Verstetigung und Beibehaltung der Rotation eine Entpolitisierung des Ratsvorsitzes in den einzelnen Formationen nahe, da Akzente nur punktuell und nicht mehr in Bezug auf die gesamte EU-Politik gesetzt werden können und zudem eine nationale Profilierung durch den Ratsvorsitz nur noch bedingt möglich sein wird. Andererseits ermöglicht das Modell allen Staaten an der Leitung des Rates mitzuwirken, da auch die kleinsten Mitgliedstaaten die Organisation des Vorsitzes einer Ratsformation bewältigen können. Obwohl auch durch eine solche Lösung das Ziel der Transparenz nicht erreicht wird, ist sie doch wegen des relativ klaren Prinzips allen anderen noch komplexeren Kompromissvorschlägen vorzuziehen.

Die Frage der Transparenz und Vereinfachung stand auch im Mittelpunkt der Debatte über das Quorum für qualifizierte Mehrheitsentscheidungen, das erst in mühsamen Verhandlungen in Nizza festgelegt worden war. Mit dem Argument, dass die bisherigen Regelungen zu undurchsichtig seien, hat das Präsidium eine in der Tat weitaus einfachere Lösung vorgeschlagen und letztlich auch im Verfassungsvorschlag verankert. Künftig soll eine Mehrheit der Staaten, die drei Fünftel (60 Prozent) der europäischen Bevölkerung vertritt, für eine qualifizierte Mehrheit ausreichen (Art. I-24). Dieses System, das die Abstimmungsverhältnisse massiv zu Gunsten einer Sperrminorität der größten Mitgliedstaaten verschöbe, stieß in den Konventsberatungen erwartungsgemäß auf deutlichen Widerstand. Sowohl kleine Länder, als auch einige ‚kleine Große‘, die ihre relative Gleichstellung mit anderen großen Mitgliedstaaten in Gefahr sahen, wandten sich deutlich gegen den Vorschlag des Präsidiums (siehe Tabelle 5). Auch wenn der Konvent letztlich der vorgeschlagenen Lösung zugestimmt hat, machten die Aussagen unter anderem der Außenminister Spaniens und Polens deutlich, dass dies eine der ersten institutionellen Fragen sein wird, die erneut auf den Verhandlungstisch der Regierungskonferenz gebracht werden wird.<sup>30</sup>

Doch nicht nur das Quorum der qualifizierten Mehrheit, sondern insbesondere auch ihre Anwendungsbereiche, sind nach wie vor heiß umstritten. Auch wenn sich eine große Mehrheit prinzipiell für die Ausweitung ausspricht, so wird es wiederum dann interessant, wenn es um die konkreten Fälle geht, in denen die Mitgliedstaaten ihr Vetorecht aufgeben müssen. Von besonderer Bedeutung sind die ehemals intergouvernementalen Säulen der Sicherheits- und Justizpolitik sowie der Gemeinsamen Außen-, Sicherheits-, und Verteidigungspolitik. Das Präsidium hat sich in seinen Verfassungsvorschlägen für eine zweigleisige Taktik entschieden. Während in der Innen- und Justizpolitik weite Teile in den Bereich der Mehrheitsentscheidung überführt werden sollen, hat man sich bei der Außen- und Verteidigungspolitik angesichts heftiger Widerstände der Regierungen Großbritanniens und Spaniens auf die prinzipielle Beibehaltung der Einstimmigkeit festgelegt, von der nur in Einzelfällen abgegangen wird.

### Wie tragfähig ist die neue institutionelle Architektur der Europäischen Union?

Erwartungsgemäß hat sich die Debatte über die institutionelle Architektur der Europäischen Union als die härteste im Konvent herausgestellt. Die zum Teil hitzigen Auseinandersetzungen unterstreichen, wie sehr sich die Vorstellungen darüber, was die Europäische Union ist und wie sie dementsprechend organisiert sein soll, noch unterscheiden. Auf der Basis solcher europapolitischer Grundverständnisse werden nationale Interessen nach wie vor sehr unterschiedlich wahrgenommen.<sup>31</sup> Dies zeigt sich in der starken Konfliktlinie zwischen supranational und intergouvernementalistisch orientierten Staaten in nahezu allen institutionellen Schlüsselfragen. Demgegenüber scheint die vor allem in der letzten Phase des Konvents hervorgetretene Konfrontation zwischen kleinen und großen Staaten bei den Reizthemen ‚Doppelspitze‘ und Kommissionsgröße eher das Ergebnis von Beratungsdynamiken als in der Sache begründet zu sein. Führt man sich die Präferenzen der unterschiedlichen Mitgliedstaaten über die Breite der institutionellen Fragen vor Augen, wird deutlich, dass Staaten wie zum Beispiel Schweden und Dänemark mehr gemeinsame Positionen mit Großbritannien oder Spanien haben, als mit ihren ‚kleinen Partnerländern‘ wie den Beneluxstaaten. Dennoch prägte die starke Polarisierung entlang der beiden altbekannten Konfliktlinien auch die Kompromissuche, die vom Konventspräsidenten äußerst zielgerichtet vorangetrieben wurde.

Das Ergebnis, das schließlich doch die Zustimmung des Konvents fand, spiegelt daher auch in allen Einzelfragen den Kompromiss zwischen den unterschiedlichen Lagern wider: ein Präsident des Europäischen Rates, der dank seiner gekappten Machtressourcen kaum seinen Namen verdient hat, der aber potentiell die Arbeit des Europäischen Rates kohärenter gestalten und nach außen vertreten kann; ein Kommissionspräsident, der durch die Schaffung eines gelungenen Wahlmodus und die Ausweitung seiner personellen Macht legitimiert und organisatorisch gestärkt ist, der seine Position aber erst neben seinem neuen ‚Nebenbuhler‘ finden muss; ein Außenminister, der die Außenpolitik der EU verkörpern soll, der sich zwischen Rat und Kommission seine Kompetenzen aber erst erarbeiten muss; schließlich Ministerrat und Europäisches Parlament, deren legislative und exekutive Aufgaben zwar klarer definiert sind, deren Funktionen sich aber nach wie vor nicht ohne weiteres in nationale Systemmodelle oder institutionelle Leitbilder einpassen lassen. Zwar deutet die Stärkung der klassisch supranationalen Institutionen Kommission und Parlament auf eine Föderalisierung der institutionellen Architektur hin, allerdings folgen insbesondere die

institutionellen Innovationen eines gewählten Ratspräsidenten und eines nicht eindeutig der Kommission zugeordneten Außenministers eher einer intergouvernementalen Logik.

Im Konvent konnte also kein Konsens darüber gefunden werden, die Union eindeutig in eine der beiden Richtungen weiterzuentwickeln oder aber den gewählten Zwischenweg klar zum Beispiel im Sinne einer ‚Föderation der Nationalstaaten‘ zu benennen. Statt dessen wurde versucht, unter Verweis auf die ‚institutionelle Balance‘ alle Institutionen graduell zu stärken, was die Union dennoch mit einem stark veränderten System zurücklässt. Die Auswirkungen der Doppelspitze und des ‚doppelhütigen‘ Außenministers, die diese neue institutionelle Architektur prägen, lassen sich im Hinblick auf die Funktionsfähigkeit und Effizienz angesichts der oftmals sehr entwicklungssoffen gestalteten Verfassungsartikel kaum vorhersagen. Darüber hinaus wurden andere Ziele, wie die Schaffung einer transparenteren Institutionenordnung, der Kompromissuche untergeordnet, was letztlich erst die Zustimmung aller am Konvent beteiligten Gruppen ermöglichte.

So wurde ein System geschaffen, das die unterschiedlichen institutionellen Präferenzen der Mitgliedstaaten berücksichtigt und somit gute Aussichten hat, auch die Regierungskonferenz zu überstehen. Gleichzeitig scheinen die fein austarierten Kompromisse sich nur sehr schlecht für spätere Nachbesserungen in der Regierungskonferenz zu eignen. Lediglich in relativ leicht abspaltbaren Einzelfragen, wie der Stimmengewichtung im Rat oder dem üblichen Feilschen um nationale Vetos bei der Frage der Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen sind Nachverhandlungen vorstellbar und auch wahrscheinlich. Eine erneute Diskussion über die institutionellen Grundlagen, wie etwa die Neugestaltung des Kommissionskollegiums, die Bestellung des Kommissionspräsidenten oder die Position des Ratspräsidenten würde aber eine Gesamtkonstruktion ins Wanken bringen, die eine Regierungskonferenz nach allen bisherigen Erfahrungen nur schwerlich wieder aufbauen könnte.

#### Anmerkungen

*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](http://www.iep-berlin.de/forschung/verfassung).*

1. Die Vorlage der Kapitel I, II und IV wurden als endgültig betrachtet während Teil III in einer weiteren Sitzung überarbeitet werden sollte, vgl. CONV 797/103, CONV 802/03.
2. Vgl. Schneider, Heinrich: Ein Wandel Europapolitischer Grundverständnisse?, in: Jopp, Matthias/Maurer, Andreas/Schneider, Heinrich (Hrsg.): Europapolitische Grundverständnisse im Wandel. Analysen und Konsequenzen für die politische Bildung, Bonn 1998; Jachtenfuchs, Markus: Die Konstruktion Europas. Verfassungsideen und institutionelle Entwicklung, Baden-Baden 2002.
3. Vgl. zur Konventsmethode: Maurer, Andreas: Die Methode des Konvents – ein Modell deliberativer Demokratie?, in: *integration* 2/2003, S. 130-141; Reh, Christine/Wessels, Wolfgang: Towards an Innovative Mode of Treaty Reform? Three Sets of Expectations for the Convention, in: *Collegium* 24 (2002), 17-42; Meyer, Christoph: Die Konventsmethode als Testfall deliberativen Regierens: Konstitutionalisierung ohne Öffentlichkeit?, in: Liebert, Ulrike/Falke, Josef/Packham, Kathrin (Hrsg.): *Verfassungsexperiment Europa*, Münster 2003.
4. Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Thessaloniki, 20. Juni 2003, <http://ue.eu.int/de/Info/eurocouncil/index.htm> (letzter Zugriff 15.7.2003).
5. Die Angaben zu den Länderpräferenzen bauen größtenteils auf den Ergebnissen des ‚Convention Watch‘ auf, der im Rahmen des von der Europäischen Kommission geförder-

- ten transnationalen Projekts EUCON der ‚Trans European Policy Studies Association (TEPSA)‘ erstellt wurde und der durch eigene Erhebungen bis Mai 2003 ergänzt wurde. Zu den ausführlichen Ergebnissen, die sich allerdings mit Ausnahme Polens nur auf die Mitgliedstaaten beziehen, siehe [www.euconline.net](http://www.euconline.net). In diesem Beitrag werden ausschließlich Präferenzen der derzeitigen EU-Mitgliedstaaten berücksichtigt. Die Präferenzen der neuen Mitgliedstaaten sowie der Beitrittskandidaten ließen sich aber in das vorhandene Meinungsbild eingliedern.
6. de Villepin, Dominique/Fischer, Joschka: Deutsch-französischer Beitrag zum Europäischen Konvent über die institutionelle Architektur der Union, CONV 489/03.
  7. Das Präsidium legte am 23.04.2003 erste ausgearbeitete Texte zur institutionellen Architektur vor, CONV 691/03.
  8. Vgl. Vorentwurf des Verfassungsvertrags, CONV 369/02.
  9. Vgl. z.B. *EuObserver*, 24. 04. 2003, mit Links zu anderen Beiträgen.
  10. Vgl. Rasmussen, Anders Fogh: Rede am Europakolleg in Natolin, 28.02.03; Persson, Göran: Rede im schwedischen Parlament, 20. 01. 2003.
  11. Vgl. Louis Michel in einem Interview mit der Nachrichtenagentur *Belga press*, 21. 01. 2003.
  12. Für eine ausführliche Argumentation dieser Lesart, siehe: Kohnstamm, Max/Durand, Guillaume: *Common Nonsense – Defusing the escalating ‚Big versus Small‘ row*, [www.theepec.net](http://www.theepec.net), (letzter Zugriff 12. 05. 2003).
  13. Siehe Änderungsanträge zu Art. 16 und 16a, CONV 709/03.
  14. Beispielhaft für diese Argumentation Jopp, Mathias/Matl, Saskia: *Perspektiven der deutsch-französischen Konventsvorschläge für die institutionelle Architektur der Europäischen Union*, *integration*, 2/2003, S. 99-110.
  15. Vgl. Übersicht zu den Änderungsanträgen, CONV 709/03.
  16. Zu den Argumenten gegen eine volle Parlamentarisierung der Europäischen Union, siehe: Kohler-Koch, Beate: *Europe in Search of Legitimate Governance*, ARENA Working Paper, 99/27 (1999).
  17. Vgl. zu einer diesbezüglichen Argumentation: Göler, Daniel: *Die Europäische Union vor ihrer Konstitutionalisierung: Eine Bilanz der ersten Verfassungsentwürfe*, in: *integration*, 1/2003, S. 17 – 30.
  18. Vgl. Art. 18(3), CONV 691/03, 23. 04. 2003.
  19. Beitrag der Mitglieder des Konvents Attalides, Michael, u. a.: *Reform der Organe: Grundsätze und Voraussetzungen*, CONV 646/03, 28. 03. 2003.
  20. Vgl. Beitrag der Benelux-Länder CONV 732/03, CONTRIBUT 320.
  21. Zu einer ausführlicheren Analyse der potentiellen Rolle des Europäischen Parlaments in der Außen- und Sicherheitspolitik vgl. Mittag, Jürgen: *Die parlamentarische Dimension der ESVP: Optionen für eine europäische Verfassung*, in: *integration* 2/2003, S. 152-161.
  22. Vgl. Übersicht zu den Änderungsanträgen, CONV 709/03.
  23. Vgl. Bericht des Arbeitskreises Budget, CONV 679/03.
  24. Maurer, Andreas: *Die Entwürfe für die Artikel einer Verfassung der Europäischen Union V: Titel IV – Die Organe der Union*, Stiftung Wissenschaft und Politik, 29. 04. 2003.
  25. Vgl. Übersicht zu den Änderungsanträgen, CONV 703/03.
  26. Zur breiteren Diskussion der unterschiedlichen Ratsformationen: Maurer, Andreas: *Auf dem Weg zur Staatenkammer. Die Reform des Ministerrats der EU*, SWP-Studie, Berlin 2003.
  27. Vgl. Art. 17a,2, CONV 691/03.
  28. Palacio, Ana/Hain, Peter: *Die Organe der Union*, CONV 591/03.
  29. Vgl. CONV 489/03.
  30. Vgl. *EuObserver*, 13. 06. 2003: *Spain and Poland to reopen voting debate*.
  31. Vgl. Marhold, Hartmut: *Der Konvent zwischen Konsens und Kontroversen: Zwischenbilanz nach der ersten Phase*, in: *integration*, 4/2002, S. 251-268.