

Vom Vertrag zur Verfassung – Eckpunkte der Konventsarbeit

Claus Giering

Diese Analyse ist Bestandteil der CD-ROM „Claus Giering (Hrsg.): Der EU-Reformkonvent – Analyse und Dokumentation. Gütersloh/München 2003“ (ISBN 3-89204-747-2). Die CD-ROM ist im Rahmen des Projekts „Systemwandel in Europa“, das gemeinsam von der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh und dem Centrum für angewandte Politikforschung (C•A•P), München, durchgeführt wird, entstanden.

Die Seitenzahlen dieses Beitrags entsprechen den Angaben in der Gesamtanalyse.

Vom Vertrag zur Verfassung – Verlauf und Bilanz des EU-Reformkonvents

Claus Giering

Ergebnisse:

- Innerhalb von siebzehn Monaten hat der Konvent zur Reform der Europäischen Union einen umfangreichen und umfassenden „Vertrag über eine Verfassung“ mit zwei Präambeln, 465 Artikeln, fünf Protokollen und drei Erklärungen erarbeitet.
- Dieser bündelt die bisherigen Verträge und verändert die derzeit enthaltenen Bestimmungen zum Teil substantiell.

Bewertung:

- Der Konvent hat seinen Auftrag im Prinzip erfüllt, auch wenn in vielen Bereichen weitergehende Lösungen nötig gewesen wären.
- Die Arbeit des Konvents und dieses Instrument an sich könnte dadurch in Frage gestellt werden, dass die Regierungskonferenz weit reichende Änderungen an dem Entwurf vornimmt.

Schlüsseldokumente:

- Erklärung von Laeken zur Zukunft der Europäischen Union
- Bericht des Vorsitzenden des Konvents an den Präsidenten des Europäischen Rates vom 18. Juli 2003 (CONV 851/03)

Europa verändert sich im Sauseschritt. In den 14 Jahren seit dem Ende des Ost-West-Konfliktes 1989 haben die Mitgliedstaaten drei Vertragsreformen der Europäischen Union (EU) durchgeführt, diese auf 15 Mitgliedstaaten erweitert sowie den Beitritt von weiteren zehn der derzeit 13 Kandidatenstaaten beschlossen. Doch haben die Reformen von Maastricht (1991) Amsterdam (1997) und Nizza (2000) die Europäische Union weder ausreichend auf die veränderten globalen Rahmenbedingungen noch auf den Zuwachs auf 25 und bald mehr Mitgliedstaaten vorbereitet. Im Patchwork-Stil wurden immer neue Bestimmungen hinzugefügt und Bestandteile zwischen den in Maastricht eingeführten drei EU-Säulen verschoben. Dadurch gleicht das Gesamtwerk nicht nur einem Flickenteppich, es ist auch kaum mehr nachzuvollziehen, nach welchem Muster die Aufgaben zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten verteilt sind. Erschwerend kommt hinzu, dass das institutionelle Gefüge und die Entscheidungsstrukturen auf europäischer Ebene im Zuge von Erweiterung und Vertiefung zu zerfasern drohen. Und schließlich fehlt eine strategische Konzeption, wie die nötige Entwicklungsoffenheit einer erweiterten Europäischen Union gewährleistet werden kann. Die Auflösung dieser Kernprobleme war die Anforderung an jede der bisherigen Reformrunden.

Vorgeschichte: von Maastricht über Amsterdam nach Nizza und Laeken

Mit dem Vertrag von Maastricht, der 1991 beschlossen wurde und 1993 in Kraft trat, wurde die Europäische Union gegründet (EU-Vertrag bzw. EUV). Unter ihrem Dach haben sich seitdem die drei Säulen der EU entwickelt. Erstens die Bestimmungen über den gemeinsamen Markt, die in Maastricht beschlossene Wirtschafts- und Währungsunion sowie die flankierenden Politiken, die im Vertrag über die Europäischen Gemeinschaften (EG-Vertrag bzw. EGV) geregelt sind. Als zweite Säule hat der EU-Vertrag die Bestimmungen über eine zu entwickelnde Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) definiert. Die dritte Säule wiederum umfasste die Grundzüge der Zusammenarbeit im Bereich Innen- und Justizpolitik (JIZ), soweit sie nicht außerhalb dieser beiden Verträge im Rahmen der Schengener Abkommen geregelt waren. Institutionell hatte Maastricht die Rechte des Europäischen Parlaments gestärkt und eine begrenzte Ausweitung von Mehrheitsbeschlüssen im Rat gebracht. Die Einführung der Währungsunion wurde nicht durch eine weitergehende politische Integration abgestützt, wie dies noch im Vorfeld von Maastricht durch die beiden vorbereitenden Regierungskonferenzen geplant gewesen war.

Schon im Vertrag von Maastricht war daher festgelegt worden, dass im Jahr 1996 eine Revision der vereinbarten Bestimmungen erfolgen sollte. Reformen waren umso dringlicher, als sich eine baldige Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit bis zu 12 Staaten abzeichnete. Eine Reflexionsgruppe von Regierungsvertretern machte sich seit Dezember 1995 sieben Monate lang Gedanken über Ausmaß und Art der Reformen. In einer Regierungskonferenz – die auf der Ebene von Beamten, Ministern und den Staats- und Regierungschefs tätig wird – verhandelte weitere 16 Monate, bevor auf dem Gipfel von Amsterdam in den letzten Nächten die entscheidenden Vereinbarungen getroffen wurden. Im Ergebnis wurden unter anderem durch die Einbeziehung der Schengener Abkommen in die Verträge sowie im Bereich Beschäftigungspolitik grundlegende Änderungen an den Aufgabenfeldern der Gemeinschaft vorgenommen. Um ein Vorschreiten kleinerer Gruppen von Mitgliedstaaten in einer erweiterten EU zu ermöglichen wurde zudem das Instrument der verstärkten Zusammenarbeit eingeführt. Im institutionellen Bereich gab es erneut eine Ausdehnung des Mitentscheidungsverfahrens sowie eine Ausweitung der Mehrheitsbeschlüsse im Rat.

Mit Blick auf die Erweiterung konnten aber weder endgültige Beschlüsse bezüglich der Größe und Zusammensetzung der Kommission, der Sitzverteilung im Parlament, der Stimmgewichtung im Rat noch der Einführung qualifizierter Mehrheitsentscheidungen als Regelverfahren im Rat erzielt werden. Diese offen gebliebenen Fragen der Machtverteilung wurden verniedlichend als die *Left-overs* (Überbleibsel) von Amsterdam bezeichnet. Und es wurde erneut beschlossen, dass zur Lösung eine weitere Reformrunde vor der Erweiterung nötig sei.

Im Juni 1999 – keine zwei Monate nach Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam – wurde daher auf dem Gipfel des Europäischen Rates von Köln erneut die Einsetzung einer Regierungskonferenz beschlossen, um diesmal konzentriert an den institutionellen Strukturen der EU zu feilen. Die Regierungskonferenz selbst, die im Februar 2000 eröffnet wurde, konnte nur wenige Ergebnisse in trockene Tücher bringen, so dass fast alle strittigen Punkte in den qualvollen Tagen des Gipfeltreffens der Staats- und Regierungschefs in Nizza vom 7. bis 11. Dezember 2000 gelöst werden mussten. Bezüglich der Kommission wurde eine mögliche Verkleinerung auf einen späteren Zeitpunkt verschoben. Für das Parlament wurde

eine Obergrenze von 732 Abgeordneten beschlossen. Des Weiteren wurde eine beschränkte Ausweitung der qualifizierten Mehrheitsentscheidungen akzeptiert, die allerdings an ein undurchsichtiges System einer dreifachen Mehrheit eines bestimmten Quorums an Stimmen (71,3 bis etwa 74%), Staaten (mehr als die Hälfte) und Bevölkerung (62%) gebunden wurde.

Dieses ernüchternde Ergebnis, das zum Teil aus heftigen Konflikten hervorgegangen ist, hat die Staats- und Regierungschefs bewogen, dem Vertrag von Nizza eine Zukunftserklärung anzufügen. In dieser werden mit der Notwendigkeit einer klaren Trennung der Kompetenzen von EU und Mitgliedstaaten, der möglichen Einbeziehung der in Nizza nur feierlich verabschiedeten Grundrechtscharta in die Verträge, einer Stärkung der nationalen Parlamente, sowie einer Vereinfachung der Vertragsstrukturen vier Schwerpunkte einer nächsten Reformrunde gefordert. Auf dieser Grundlage wurden unter belgischer Ratspräsidentschaft in der Erklärung von Laeken knapp 60 Fragen zur Zukunft der Europäischen Union formuliert, die von ihrer Reichweite her deutlich über die vier Punkte von Nizza hinausgehen und letztlich eine Totalrevision des erreichten Integrationsstandes auf dem „Weg zu einer Verfassung“ ermöglichen. Mit der Beantwortung dieser Fragen wurde der Konvent zur Reform der Europäischen Union beauftragt.

Zusammensetzung und Arbeitsweise des Konvents

Die Erklärung von Laeken hat nicht nur einen ambitionierten Auftrag gegeben, sie setzte auch ein innovatives Gremium zu Vorbereitung der Vertragsreform ein. In einem Konvent mit 105 Vollmitgliedern haben 15 Vertreter der Regierungen und 30 Abgeordnete der nationalen Parlamente der EU-Mitgliedstaaten, 16 Abgeordnete des Europaparlaments, 2 Mitglieder der Kommission sowie 13 Vertreter der Regierungen und 26 Parlamentarier der Beitrittskandidatenstaaten – und damit auch drei Vertreter der Türkei – die Agenda von Laeken bearbeitet. Unterstützt wurde der Konvent durch Beobachter und Berater sowie ein zivilgesellschaftliches Forum, in dem alle europapolitisch interessierten Bürger und Organisationen ihre Interessen artikulieren konnten. Alle offiziellen Teilnehmer und ihre Stellvertreter sind im Bericht des Vorsitzes des Konvents an den Präsidenten des Europäischen Rates (CONV 851/03) vom 18. Juli 2003 aufgeführt. Der Konvent nahm seine Arbeit am 28. Februar 2002 auf.

Dem Konvent saß ein zwölfköpfiges Präsidium vor, dem Alojs Peterle als „Gast“ aus den Reihen der Kandidatenstaaten beigeordnet wurde. An dessen Spitze wiederum stand mit Valéry Giscard d’Estaing ein alter Kämpfer der Europapolitik, der bereits in den 70er Jahren zusammen mit Bundeskanzler Helmut Schmidt durch die Einführung des Europäischen Währungssystems und die Direktwahl des Europäischen Parlamentes wichtige Weichenstellungen für die europäische Integration vorgenommen hatte. Giscard sollte einen ausgleichenden Faktor zwischen eher bundesstaatlichen und klar zwischenstaatlichen Ansichten zur Zukunft Europas darstellen. Allerdings hat er sich allzu oft gegen offensichtlich Mehrheiten im Konvent gestellt. Das Schweigen von Konventsmitgliedern wurde von ihm als Zustimmung zu bestimmten Vorschlägen des Präsidenten gewertet. Manche Zusammenfassungen von Plenardebatten durch den Präsidenten konnte man aufgrund seiner eigenwilliger Wahrnehmung und Deutung der Redebeiträge als skurril empfinden. Der Unmut über den Führungsstil führt bis zum Vorwurf des „Autismus“ durch Elmar Brok, dem profilierten Vorsitzenden der EVP-Gruppe im Konvent. Auch wenn Giscard d’Estaing am

Ende von den meisten Konventsmitgliedern gefeiert und gelobt wurde, bleibt als Lehre aus der monatelangen Kluft zwischen Präsident und Plenum für mögliche künftige Konvente zu ziehen, dass das Präsidium nicht von außen benannt, sondern durch den Konvent selbst gewählt werden sollte.

Als Vizepräsidenten standen Giscard d'Estaing mit Giuliano Amato und Jean-Luc Dehaene zwei namhafte ehemalige Regierungschefs zur Seite. Während sich Dehaene um die Beziehungen mit der Zivilgesellschaft gekümmert hat, gilt Amato als juristischer Kopf hinter vielen Bestimmungen, die ihren Weg in den Verfassungsentwurf des Konvents gefunden haben. Das Präsidium hat von Beginn an eine zentrale Stellung durch die Aufstellung der Sitzungspläne und Tagesordnungen eingenommen. Das Präsidium ist zu 50 Sitzungen zusammengetreten und hat dem Konvent 52 Arbeitspapiere unterbreitet. Unterstützt wurde das Präsidium durch das Konventssekretariat unter Sir John Kerr, das ebenfalls eine gewichtige Rolle durch die Vorbereitung der Arbeitsunterlagen, der Arbeitsaufträge an die Arbeitsgruppen sowie die Zusammenfassung der Ergebnisse spielte. Die Vielzahl an Arbeitsunterlagen und Syntheseberichten zeugen von der immensen Leistung des Sekretariats.

Es fanden 27 Plenartagungen mit über 1800 Wortmeldungen statt. Im Plenum wurden Aussprachen über Anträge, Zwischen- und Abschlussberichte der Arbeitsgruppen sowie die konkreten Artikelentwürfe abgehalten. Dabei konnten die Konventsmitglieder mit vorher angemeldeten Drei-Minuten-Interventionen oder durch einminütige Zwischenrufe beitragen. Die Konventsmitglieder haben dem Konvent in seiner Gesamtheit 386 schriftliche Beiträge vorgelegt. Themen, Ablauf und zusammenfassende Berichte der einzelnen Plenartagungen sind in der beiliegenden Chronologie zusammengestellt.

Insgesamt wurden elf Arbeitsgruppen eingesetzt. Diese beschäftigten sich mit den Themen Subsidiarität, Grundrechte, Rechtspersönlichkeit, nationale Parlamente, ergänzende Zuständigkeiten, Ordnungspolitik, außenpolitisches Handeln, Verteidigung, Vereinfachung, Freiheit und Sicherheit und Recht sowie Soziales Europa. Alle Arbeitsgruppen wurden von Mitgliedern des Präsidiums geleitet, um auch hier das Heft fest in der Hand zu behalten. In der dritten Phase kam es noch zur Einrichtung dreier spezifischer Arbeitskreise, die sich mit dem Europäischen Gerichtshof, dem Haushaltsverfahren und der Frage der EU-Eigenmittel auseinandergesetzt haben. Die Konventsmitglieder haben den Arbeitsgruppen und -kreisen insgesamt 773 Beiträge vorgelegt. Die Arbeitsgruppen haben sich sehr auf die Vorlage konstruktiver Ergebnisse orientiert und waren sicher einer der wichtigsten und erfolgreichsten Komponenten des Konvents. Zu den zentralen Problemfeldern im institutionellen Bereich gab es allerdings keine Arbeitsgruppe!

Die Mehrheit der Konventsmitglieder war mit größtem Arbeitseifer bei der Sache, wie die Vielzahl der Dokumente, Redebeiträge und Veränderungsvorschläge eindrucksvoll beweist. Eine Reihe von Mitgliedern aus unterschiedlichen Ländern und Parteienbindung haben das Bild im Plenum besonders geprägt, von denen hier nur einige genannt werden können. So hat sich etwa Johannes Voggenhuber (MdEP) von den österreichischen Grünen als lautstärkster Kritiker des Präsidenten einen Namen gemacht. Elmar Brok hat als deutscher Europaparlamentarier den Vorsitz der EVP-Gruppe übernommen, diese mit oft recht deutlichen Worten vertreten sowie durch viele Initiativen und gesonderte Treffen der EVP außerhalb des Konvents Druck ausgeübt. Von Seiten des EP waren aber auch etwa Iñigo Méndez de Vigo, Alain Lamassoure, Hanja Maij-Weggen, Olivier Duhamel, Andrew Duff oder die kritische Stimme aus Dänemark, Jens-Peter Bonde, sehr aktiv, die wie die anderen

EP-Abgeordneten ein Heimspiel hatten, da der Konvent seine Tagungen in den Räumlichkeiten des EP in Brüssel abhielt. Aber auch die nationalen Parlamente hatten zum Teil hervorragende Europafachleute entsandt, wie die ehemaligen Ministerpräsidenten John Bruton und Lamberto Dini, den deutschen Grundrechtsexperten Jürgen Meyer, Pierre Lequiller aus Frankreich oder Caspar Einem aus Österreich – um nur einige zu nennen. Auch die Vertreter der Kandidatenstaaten haben sich im Verlauf des Konvents immer intensiver und erfolgreicher in die Debatten eingeschaltet, wie etwa die Europaexpertin Danuta Hübner als polnische Regierungsvertreterin oder Jan Figel aus der Slowakei. Ein Erfolg des Konventsverlaufs war sicher, dass keine Gräben zwischen Alt- und Neumitgliedern entstanden sind – die Kontroversen fanden je nach Thema eher zwischen den Parteilinien oder unterschiedlich zusammengesetzten Staatengruppen statt.

Allein aufgrund ihrer Position standen natürlich sämtliche Mitglieder des Konventspräsidiums sowie die Vertreter der Regierungen besonders im Rampenlicht. Gerade die Stimmen der Regierungsvertreter wurden besonders aufmerksam verfolgt, da ja über jede Änderung an den Verträgen bereits die folgende Regierungskonferenz wie ein Damoklesschwert hing. So hat sich etwa Peter Hain als britischer Regierungsvertreter durch eine sehr skeptische Haltung gegenüber zahlreichen Vorschlägen ausgezeichnet, die aber vom Präsidium natürlich besonders berücksichtigt werden musste.

Um die Zivilgesellschaft und die Öffentlichkeit an den Arbeiten des Konvents zu beteiligen, wurde dieser durch eine Sondersitzung des Plenums mit Vertretern der Zivilgesellschaft, einem Jugendkonvent sowie den Einrichtungen „Forum“ und „Futurum“ im Internet begleitet. Weitere Tagungen wurden mit unterschiedlichen Gruppen abgehalten. In dem gemäß der Erklärung von Laeken eingerichteten Forum sind 1264 Beiträge von Nichtregierungsorganisationen, der Wirtschaft, Hochschulen u.a. eingegangen. Die Plenarsitzungen waren für die Öffentlichkeit zugänglich und alle offiziellen Dokumente wurden auf der Website (european-convention.eu.int/bienvenue.asp?lang=DE) veröffentlicht, die laut Bericht des Vorsitzenden (CONV 851/03) monatlich im Durchschnitt von 47.000 Personen und im Juni 2003 von 100.000 Personen aufgerufen wurde.

Dennoch hat der Konvent immer noch zu wenig Bekanntheitsgrad. In der letzten Umfrage des Eurobarometers gaben 55 Prozent der EU-Bürger an, dass sie noch nichts vom Konvent zur Zukunft der Europäischen Union gehört hätten. Seine Ziele und die Konsequenzen seiner Arbeit sind gerade einmal einem Drittel der Befragten bewusst gewesen (vgl. Flash Eurobarometer 142, www.europa.eu.int/comm/public_opinion/index.htm). Das lag nicht zuletzt daran, dass in den Mitgliedstaaten selbst kein ausreichendes Engagement an den Tag gelegt wurde, um den Konvent und seine Ziele auf allen Ebenen und in allen Gremien publik zu machen (siehe bewertend zum Thema Öffentlichkeit und Zivilgesellschaft den Beitrag von Annette Heuser).

Entwicklung und Grundstruktur des Verfassungsentwurfs

Die Arbeit des Konvents teilte sich nach den Vorgaben seines Präsidenten in drei Phasen. Nach einer längeren Anhörungsphase bis Sommer 2002, wurden im Herbst generelle Reformvorschläge ausgearbeitet und ab Januar 2003 die konkreten Textvorschläge des Präsidiums diskutiert. Vor allem die erste Phase war für viele Beteiligte und Beobachter ermüdend und wenig effektiv. Über Monate wurden bekannte Sachverhalte im Drei-Minuten-

Takt ausgetauscht. Diese Debatte zeitigte kaum ein Ergebnis und waren nicht über die Medien an die Öffentlichkeit zu transportieren. Der Widerstand aus den Reihen der Konventsmitglieder gegen dieses Vorgehen wuchs, und der Ruf nach der Vorlage konkreter Textentwürfe wurde lauter. Das Präsidium reagierte zunächst mit der Einrichtung der ersten Arbeitsgruppen. Doch minderte dies nicht den Wunsch nach den klaren Strukturen und Vorgaben eines Verfassungstextes. In der Konsequenz wurden aus den Reihen des Konvents und seines Umfeldes zahlreiche Verfassungsentwürfe vorgelegt.

Das Präsidium hat schließlich auf dieser Flut von Entwürfen mit einem eigenen Vorschlag reagiert. Im Vorentwurf eines Verfassungsvertrages vom 28. Oktober 2002 (CONV 369/02) – dem so genannten „Skelett“ – wurden anhand der aufgeführten Überschriften und Erläuterungen erstmals die großen Linien der künftigen Verfassung sichtbar. Gegliedert in drei Teile sollten die allgemeinen Grundzüge, die Bestimmungen über die einzelnen Politikfelder sowie die generellen Schlussbestimmungen neu geordnet und überarbeitet werden. Die Ergebnisse der Arbeitsgruppen sollten die Grundlage für die Übernahme bestehender und die Ausformulierung neuer Bestimmungen des EG- und EU-Vertrags bilden. Ein großes Problem an der gewählten Vorgehensweise des Präsidiums war aber, dass die Arbeitsgruppen nicht mit den Grundstrukturen des Vorentwurfs und den tatsächlichen Problembereichen übereinstimmten. So gab es für weite Bereiche der Kompetenzfragen und Entscheidungsstrukturen gar keine Arbeitsgruppe, mit manchen Teilbereichen hat man sich dafür umso intensiver beschäftigt. Sinnvoller und effektiver wäre es sicherlich gewesen, erst einen Gliederungsentwurf vorzulegen und dann die Arbeitsgruppen zielführend danach auszurichten.

Vor allem aber hat sich das Präsidium (der Präsident?) geweigert, Arbeitsgruppen zu den Institutionen einzusetzen. Vorschläge wurden aber von allen Seiten lanciert. Große Wellen schlug dann die deutsch-französische Initiative vom 15. Januar 2003, in der neben einer Reihe von weitreichenden Veränderungen an allen Eckpunkten der Union auch die Verkleinerung der Kommission, die Wahl der Kommissionspräsidenten durch das EP, ein europäischer Außenminister und die Einführung eines gewählten, hauptamtlichen Präsidenten des Europäischen Rates gefordert wurde. Spätestens ab Frühjahr 2003 haben dann die entsprechenden Debatten und Grabenkämpfe das Geschehen im und rund um den Konvent bestimmt. Sobald es um die von Amsterdam und Nizza ungelösten Machtfragen ging, nahmen die Verhandlungen immer mehr den Charakter einer Regierungskonferenz an. Dies umso mehr, da mittlerweile eine Reihe von Außen- und Europaministern die mitgliedstaatlichen Regierungen im Konvent vertraten. Kompromisse wurden in den langen (Nacht-)Sitzungen des Präsidiums und der einzelnen Komponenten – Regierungsvertreter, europäische und nationale Parlamentarier sowie die beiden Kommissionsvertreter – des Konvents ausgedeutet.

Das verlief ähnlich wie bei den Regierungskonferenzen zuvor, da der Konvent keine formalen Abstimmungen vorgenommen hat. Präsident Giscard d'Estaing hat zudem bei der Einschätzung von Mehrheitsstimmungen im Konvent nicht die absolute Anzahl der Konventsmitglieder, sondern auch die wirtschaftliche Bedeutung und Zahl der Einwohner der vertretenen Staaten einbezogen. Ein vergleichsweise geringer Anteil der Konventsmitglieder stand etwa in der Frage der Einführung eines gewählten Vorsitzes des Europäischen Rates stellvertretend für eine deutliche Mehrheit der EU-Bürger. Dies ist aus Sicht der großen Staaten sicherlich notwendig gewesen, hat aber in den Reihen der Vertreter der kleineren Staaten zu großem Unmut geführt – eine Situation die nicht zuletzt deshalb eingetreten ist, da die großen Staaten auf eine repräsentativ-proportionale Verteilung der Konventsmitglieder

verzichtet haben und etwa Deutschland oder Frankreich nur sechs Vollmitglieder bzw. 5,7% der Gesamtzahl gestellt hat, während dies für Belgien fünf (4,7%) oder Lettland drei (2,8%) waren.

Die Regierungen der Mitgliedstaaten haben die Arbeit im Konvent durchaus ernst genommen. Gegen Ende waren eine ganze Reihe von Außen- und Europaministern als Regierungsvertreter beteiligt, die zum Teil zunächst weniger hochrangige Delegierte ersetzt haben. Das hat den Konvent einerseits politisch aufgewertet und seine Ergebnisse für die Regierungen verbindlicher gemacht, aber andererseits auch den Verhandlungscharakter einer Regierungskonferenz eingeführt. In wechselnden Koalitionen wurden Initiativen eingebracht oder entsprechende Gegenstimmern organisiert. Deutschland und Frankreich haben mehrere Vorschläge gemeinsam forciert, so etwa zur Sicherheits- und Verteidigungspolitik, zur Innen- und Justizpolitik sowie zu institutionellen Fragen. Diese Vorstöße wurden zwar aufmerksam verfolgt, hatten aber nicht die gewohnte Durchschlagskraft, sondern haben die beiden eher in die Defensive gebracht. So fand sich etwa nach der Januar-Papier eine Koalition vor allem kleinerer Mitgliedstaaten gegen einige Kernpunkte der Initiative zusammen, die durch die Benelux-Staaten organisiert wurde. Das könnte ein Indiz dafür sein, dass sich der Einfluss des Tandems Frankreich-Deutschland in einer größer werdenden EU weiter relativiert. Auch die sechs Gründerstaaten waren in einigen wichtigen Punkten, wie Steuerfragen oder Innen und Justiz, keineswegs einer Meinung. Es gab auch keine eigene Koalition der neuen Mitgliedstaaten, diese haben sich aber in vielen Punkten den kleineren Altmitgliedern angeschlossen, vor allem wenn es um das institutionelle Arrangement ging. In der Europapolitik zeichnen sich also neue Koalitionen und Konstellationen ab.

Ein hervorzuhebendes Defizit der Konventsarbeit ergab sich schließlich in der dritten Phase ab Januar 2003 dadurch, dass das Präsidium – unterstützt durch sein Sekretariat – begann, die einzelnen Artikelentwürfe in kleineren Paketen gebündelt, stückweise zur Kommentierung vorzulegen. Die Kapazitäten der Konventsmitglieder und ihrer meist kleinen Mitarbeiterstäbe waren über Wochen und Monate beschäftigt, diese zu redigieren, zu kommentieren und Veränderungsvorschläge einzubringen. Diese haben sich auf mehrere Tausend Eingaben summiert. Eine Kommentierung der Entwürfe war allerdings oft nur eingeschränkt möglich, da der Gesamttext erst am Ende vorlag. Die generellen Bestimmungen des ersten Teils, gerade zur neuen Kompetenzordnung und den veränderten Entscheidungsverfahren, hätten aber eigentlich nur sinnvoll in Kenntnis der Ausführungsbestimmungen des – nach der Einführung der Grundrechtscharta als zweitem Teil des Entwurfs – dritten Teils zu den Politikfeldern bewertet werden können. Zudem haben sich eine Reihe von Überschneidungen und Doppelungen eingeschlichen, die erst in der Gesamtversion sichtbar wurden. Wichtige Bestandteile des dritten Teils konnten aber überhaupt erst nach dem Abschluss der Verhandlungen über Teil I und II diskutiert werden. Diese Teile hatte nämlich Giscard d'Estaing bereits auf dem Gipfel des Europäischen Rates von Thessaloniki/Porto Carras am 19./20. Juni 2003 vorgestellt. Erst nachträglich wurden nach zwei weiteren Plenartagungen am 4. und am 9./10. Juli 2003 die Arbeiten am dritten und vierten Teil abgeschlossen.

Ergebnisse des Konvents

Trotz der genannten Probleme ist es dem Konvent und seinem Präsidium gelungen, einen umfassenden Vertragsentwurf vorzulegen. In einem in sich geschlossenen Text wurde in vier Teilen mit insgesamt zwei Präambeln, 465 Artikeln, fünf Protokollen und drei Erklärungen das Fundament der europäischen Einigung neu vermessen. Es wurde einiges erreicht, was vor Jahresfrist noch unmöglich schien. Doch in mancherlei Hinsicht konnten die Defizite aus fünfzig Jahren Integrationsgeschichte nicht aufgelöst werden. Gemessen an den Anforderungen der Erklärung von Laeken ergibt sich folgende Bilanz:

Verteilung und Abgrenzung der Zuständigkeiten

Es ein Fortschritt, dass nun im ersten Teil eine Kategorisierung der Kompetenzordnung vorgenommen wurde. Es wurde festgelegt, in welchen Politikfeldern die Europäische Union ausschließliche Befugnisse hat, welche Aufgaben sich die Europäische Union und die Mitgliedstaaten teilen und in welchen Bereichen die Europäische Union nur ergänzend oder unterstützend tätig werden darf. Für die Koordinierung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik (siehe den Beitrag zur Wirtschafts- und Finanzpolitik von Roman Maruhn) sowie die Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik wurden Sonderregelungen getroffen. Es wurde aber versäumt, prinzipielle Regelungen für die einzelnen Kategorien festzulegen, die die Reichweite und Tiefe des Unionshandelns ausreichend begrenzen (siehe etwa den Beitrag zur Sozialpolitik von Martin Brusic). Vielmehr sind weiterhin alle relevanten Ermächtigungen, die definieren, wer in welchen Politikfeldern mit welchen Mitteln tätig werden darf, im dritten Teil der Verfassung geregelt. Zudem spiegelt sich die Systematik der Kompetenzzuordnung des ersten Verfassungsteils nicht im dritten Teil wider. Das Prinzip der Einzelermächtigung ist also weiter bestimmend und lässt die Kategorien im ersten Teil eher als Rhetorik denn als justiziables Verfassungsrecht erscheinen (siehe vertiefend den Beitrag von Thomas Fischer).

Vereinfachung der Instrumente

Die Umbenennung der bisherigen Gesetzgebungsinstrumente Verordnung und Richtlinie in Europäisches Gesetz und Europäisches Rahmengesetz schafft mehr Klarheit, auch wenn es hier weiterhin Probleme der Abgrenzung von legislativen und exekutiven Elementen geben dürfte (siehe dazu vertiefend den Beitrag von Thomas Fischer). Auch die Festlegung, dass künftig im normalen Gesetzgebungsverfahren Entscheidungen im Ministerrat in der Regel mit qualifizierter Mehrheit getroffen werden und das Europäische Parlament ein Mitentscheidungsrecht genießt, ist ein Erfolg.

Demokratie, Transparenz und Effizienz

Die Ausdehnung der Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat, die damit verbundene Festlegung eines neuen Quorums von mehr als der Hälfte der Staaten, die mindestens 60% der EU-Bevölkerung repräsentieren, die Stärkung des Europaparlaments bei der Gesetzgebung und im Haushaltsverfahren sowie die angestrebte Verringerung der Zahl der stimmberechtigten Kommissare sind wichtige Vorgaben des Konventsentwurfs. Im Ergebnis ergibt sich daraus einerseits eine substantielle Verbesserung der Handlungsfähigkeit in einer

weiter wachsenden Union. Auch bei der Fortentwicklung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik wurden wegweisende Vorschläge umgesetzt (siehe den Beitrag von Franco Algieri und Thomas Bauer). Hier wurde vor allem mehr Raum für ein differenziertes Vorgehen geschaffen, wie auch insgesamt das Instrument der verstärkten Zusammenarbeit optimiert wurde (siehe dazu den Beitrag von Janis A. Emmanouilidis). Andererseits konterkarieren jedoch Fehlentwicklungen wie die weit gehende Beibehaltung des Einstimmigkeitsprinzips in der Außen- und Sicherheitspolitik (siehe den Beitrag von Franco Algieri), das Vorschlagsrecht des Europäischen Rates bei der Auswahl des Kommissionspräsidenten oder die unzureichende Reform des Ministerrates die Bürgernähe und Handlungsfähigkeit eines großen Europa. Demokratie, Transparenz und Effizienz konnten also nur bedingt verbessert werden (siehe den Beitrag von Claus Giering zu den institutionellen Reformen).

Weg zu einer Verfassung

Die Zusammenführung der bisherigen Verträge in einem Gesamtdokument, die Verleihung einer eigenen Rechtspersönlichkeit an die EU, die Klarstellung der Ziele und Werte der EU (siehe den Beitrag von Almut Metz) und vor allem die Aufnahme der Grundrechtscharta (siehe den Beitrag von Kristina Notz) sind Glanzpunkte der Konventsarbeit. Allerdings hätte sichergestellt werden müssen, dass der Verfassungsentwurf auch Geltung erhält und nach seinem Inkrafttreten weiter verändert werden kann. In diesem Punkt sieht der Konventsentwurf vor, dass künftige Verfassungsreformen weiterhin von allen Mitgliedstaaten ratifiziert werden müssen (siehe den Beitrag von Volker Stör). Auch wurde keine echte Zweiteilung der bisherigen Verträge in dem Sinne erreicht, dass die konstitutionellen Bestimmungen der Teile I, II und IV des Verfassungsentwurfs künftig einem anderen Revisionsverfahren als die umfangreichen Ausführungsermächtigungen und Detailregelungen des Teils III unterliegen. Hier hatte der Konvent selbst wohl wenig Vertrauen in die neu entwickelten Kompetenzkategorien und Prinzipien der Kompetenzausübung, die einer unintendierten Zentralisierung eigentlich einen Riegel vorschieben sollten (siehe dazu auch den Beitrag von Thomas Fischer). Unterm Strich ist kein klassischer Verfassungstext entstanden, der die Grundlagen der EU als Schicksalsgemeinschaft in einfacher und abstrakter Form vermittelt. Zurecht spricht der Entwurf daher in den Schlussbestimmungen von einem „Vertrag über eine Verfassung“. Denn genau darum handelt es sich: Einen Verfassungsvertrag auf hohem Niveau aber nicht um eine vollendete Verfassung.

Signifikante Schritte

In der Summe bedeuten die Konventsergebnisse jedoch einen signifikanten Schritt nach vorn. Der Entwurf geht weit über das hinaus, was wohl eine konventionelle Regierungskonferenz hätte erreichen können und revidiert einige der größten Fehlentwicklungen des Vertrags von Nizza – vor allem wird eine Verkleinerung der Kommission und ein einfacheres Beschlussverfahren im Rat angestrebt. Nun gilt es Sorge dafür zu tragen, dass diese neue Stufe der Integration auch Verfassungswirklichkeit wird und in Kraft treten kann. Ohne die richtigen Weichenstellungen droht die Arbeit des Konvents in der anstehenden Regierungskonferenz unterzugehen und als weitere Blaupause einer möglichen Verfassung ins Archiv der Integrationsgeschichte eingestellt zu werden. Denn bevor die Verfassung für

die Bürger und Staaten der EU Geltung erlangt, muss sie eine Reihe von Nagelproben überstehen.

Hürden auf dem weiteren Weg zur Verfassung

Die beiden ersten Teile des Verfassungsentwurfs wurden den Staats- und Regierungschefs bereits am 19./20. Juni 2003 in Thessaloniki vorgelegt. Dort wurden sie aber nur als „gute Arbeitsgrundlage“ befunden, das heißt nicht als unveränderbare Vorlage gewertet. Der Konvent zur Reform der Europäischen Union hat seine Arbeit dann auch erst am 10. Juli 2003 abgeschlossen. Die Endfassung wurde nach einer sprachlichen und formalen Überarbeitung der italienischen Ratspräsidentschaft am 18. Juli 2003 in Rom übergeben (CONV 850/03). Eine voraussichtlich am 4. Oktober 2003 beginnende Regierungskonferenz wird nun alle neuen Bestimmungen auf Herz und Nieren durchleuchten und gerade bei den zentralen Macht- und Grundlagenfragen möglicherweise Veränderungen vornehmen. Vor allem haben sich die Staats- und Regierungschefs darauf geeinigt, die Sache selbst in die Hand zu nehmen (siehe Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Thessaloniki). Wo liegen nun die Sollbruchstellen des Entwurfs?

In Deutschland ist die Vorlage nicht unumstritten. Einmütig fordern die deutschen europapolitischen Stimmen über die Parteigrenzen hinweg eine Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen in der GASP, die im Konvent unter anderem an Großbritannien gescheitert ist. Unterschiedliche Bewertungen in der innerdeutschen Debatte beziehen sich hingegen auf die Regelungen bzgl. der Wirtschafts- und Sozialpolitik, die Daseinsvorsorge, den fehlenden Gottesbezug sowie die Möglichkeit eines Referendums zur Annahme der Verfassung. Insbesondere die CSU hat bereits angedroht, bei unveränderter Übernahme des Verfassungsentwurfs diesem gegebenenfalls die Ratifikation zu verweigern (siehe Entschließung des CSU-Parteitags vom 18./19. Juli 2003).

Auf europäischer Ebene gibt es ebenfalls erhebliche Kritik an der mangelnden Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen in der GASP. Daneben haben sich jeweils einige Mitgliedstaaten bereits zum Teil sehr vehement gegen die neue Stimmengewichtung im Rat, die geänderte Zusammensetzung der Kommission, den Präsidenten des Europäischen Rates, die Bezeichnung und die Ausstattung des geplanten Außenministers, den Ausbau der ESVP und nicht zuletzt den fehlenden Gottesbezug ausgesprochen. So wendet sich Polen gegen jede potentielle Entwicklung eines Europa als Alternative zur Nato, gegen den fehlenden Gottesbezug und gegen die Neudefinition der qualifizierten Mehrheit. „Aus Kopenhagen konnten wir die Lehre ziehen, dass es sich lohnt, hart zu verhandeln, und das werden wir in der Regierungskonferenz tun“, so der polnische Ministerpräsident Leszek Miller. Spanien ist ebenfalls gegen die Neudefinition der qualifizierten Mehrheit, gegen die Ausweitung der Mehrheitsbeschlüsse in der GASP und gegen den fehlenden Gottesbezug. Österreich hat sich gegen das geplante Amt des Präsidenten des Europäischen Rates sowie gegen die Verkleinerung der Kommission ausgesprochen. Irland, Portugal und Schweden haben auf noch zu behebbende Mängel verwiesen, die vor allem institutionelle Fragen betreffen. Und Großbritannien will laut Premierminister Tony Blair nicht „auf sein unabhängiges und souveränes Recht verzichten, seine Steuerpolitik, seine Außenpolitik, seine Verteidigungspolitik und seine eigenen Grenzen zu bestimmen“.

Belgien, Deutschland, Frankreich und die Türkei hingegen präsentierten sich (noch) weit

gehend uneingeschränkt als Befürworter des vorgelegten Verfassungsentwurfs, vor allem im institutionellen Bereich, nicht zuletzt deshalb, weil Deutschland im Bereich Arbeitsmigration und Frankreich in der Handelspolitik ihre besonderen Vorbehalte in den letzten Sitzung noch über das Präsidium in den Entwurf einbringen konnten. Sollten die anderen Staaten aber zu vehement auf Änderungen bestehen, werden auch die bisher positiv positionierten sowie die bislang zurückhaltenden Staaten eine Reihe von Sonderwünschen auf den Verhandlungstisch der Regierungskonferenz legen.

Die Mitgliedstaaten bringen sich also in Stellung. Es ist reichlich Konfliktstoff für die Regierungskonferenz vorhanden, so dass ein erfolgreicher Abschluss mit oder ohne Eingriffe in den Konventsentwurf keineswegs sicher ist. Viel wird vom Verhandlungsgeschick der italienischen Ratspräsidentschaft abhängen. Deren Ziel ist jedenfalls, die Regierungskonferenz bereits im Dezember 2003 abzuschließen. „Kurz, knackig, intensiv und ergebnisorientiert“, sollen die Verhandlungen laut Außenminister Fischer sein. Die Unterzeichnung soll dann nach dem Beitritt von zehn Staaten am 1. Mai 2004, aber vor den Wahlen zum Europäischen Parlament Ende Juni 2004 stattfinden. Anschließend muss das Ergebnis der Regierungskonferenz den jeweiligen Ratifikationsprozess in allen Mitgliedstaaten durchlaufen, bevor die Verfassung voraussichtlich 2006 in Kraft treten kann.

Nach den bisherigen Erfahrungen wird die Regierungskonferenz sich gegen Ende auf ein Kompromisspaket einigen, das zahlreiche Fragen offen lässt. Der Vertrag wird dann wohl dennoch die Ratifikation in allen Mitgliedstaaten bestehen. Bei Widerstand werden diesen Mitgliedstaaten – nach den Beispielen von Dänemark und Irland – Sonderkonditionen, Ausnahmeregelungen oder eigenwillige Interpretationsmuster der Vertragsinhalte zugebilligt. Wenige Monate nach dem Inkrafttreten ist dann die nächste Reformrunde einzuleiten. Das wäre die konsequente Fortführung des bisherigen Integrationsprozesses. Fünfzig Jahre – wie von Präsident Giscard d'Estaing gewünscht – sollte dieser Verfassungsvertrag jedenfalls nicht ohne eine substanzielle Fortentwicklung bestehen bleiben, wenn das größer werdende Europa sein Handlungspotenzial ausschöpfen will.