

# Mutige Einschnitte und verzagte Kompromisse - das institutionelle Reformpaket des EU-Konvents

*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.*

## **Mutige Einschnitte und verzagte Kompromisse – das institutionelle Reformpaket des EU-Konvents**

*Claus Giering*

### **Ergebnis:**

- Der Einfluss des Europäischen Parlaments im Gesetzgebungsprozess wird gestärkt. Europäische Gesetze und Rahmengesetze werden gemeinsam mit der neuen Ratsformation „Allgemeine Angelegenheiten und Gesetzgebung“ erlassen.
- Das Verfahren der Mitentscheidung und die Mehrheitsentscheidungen im Rat werden zur Regel im Gesetzgebungsverfahren – von der es allerdings viele Ausnahmen gibt. Im Rat soll ab 2009 eine Mehrheit der Staaten, die drei Fünftel der Bevölkerung vertreten, als qualifizierte Mehrheit gelten.
- Die Kommission soll ab 2009 aus ihrem Präsidenten, dem neu zu schaffenden Außenminister als Vizepräsidenten, 13 Europäischen Kommissaren sowie aus je einem nicht stimmberechtigten Kommissar aus den übrigen Mitgliedstaaten bestehen.
- Der Europäische Rat soll Organstatus, neue Kompetenzen und einen auf zweieinhalb Jahre gewählten hauptamtlichen Präsidenten erhalten.

### **Bewertung:**

- Der EU-Reformkonvent hat mit der Verringerung der Anzahl der Kommissare, der Einführung eines Präsidenten des Europäischen Rates und der Schaffung eines EU-Außenministers einige mutige Einschnitte in das bestehende System vorgeschlagen.
- Andere Reformansätze bleiben auf halbem Weg stehen – sei es bei der Wahl des Kommissionspräsidenten, der Neuordnung der Ratsformationen oder bei der Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen im Rat.

### **Schlüsseldokumente:**

- Erklärung von Laeken zur Zukunft der Europäischen Union
- Deutsch-französische Initiative vom 15. Januar 2003 (CONV 489/03 )
- Syntheseberichte zur Plenartagung vom 20./21. Januar 2003 (CONV 508/03) und zur Plenartagung vom 15./16. Mai 2003 (CONV 748/03).

Institutionen und Entscheidungsverfahren sind das Herzstück eines politischen Systems. Entsprechend schwierig gestaltet sich jeder operative Eingriff in den institutionellen Rahmen. Gleichgewichte werden verschoben, neue Konstellationen entstehen und Reformen können zu nicht intendierten Folgewirkungen führen. Deshalb sind die Stimmen immer laut und deutlich, die vor einer Veränderung des sensiblen Status quo warnen. Andererseits sind Veränderungen immer dann notwendig, wenn ein politisches System noch nicht ausgereift ist oder sich die Rahmenbedingungen verändern. Beides ist bei der Europäischen Union (EU) der Fall. Im Laufe der letzten beiden Jahrzehnte hat sie von den Mitgliedstaaten immer mehr

Aufgaben übertragen bekommen, ohne über entsprechend effektive Entscheidungsmechanismen zu verfügen. Der Erfolg der EU hängt aber stark von den erbrachten Leistungen für die Mitgliedstaaten und ihre Bürger ab. Zudem greifen die zugewiesenen Aufgaben auch immer stärker in die Tagespolitik der Mitgliedstaaten auf allen politischen Ebenen, in die Wirtschaftsstrukturen sowie die Lebensbedingungen der EU-Bürger ein. Entsprechend gewachsen sind daher auch die Anforderungen, die aus demokratischer Sicht an die Europäische Union gestellt werden müssen. Doch nicht nur die Aufgaben, auch die Anzahl der Mitgliedstaaten wird sich allein im Zeitraum 1995 bis 2004 von zwölf auf 25 mehr als verdoppelt haben. Das politische System der EU entspringt aber einer Gemeinschaft mit ursprünglich sechs Mitgliedstaaten und wurde immer nur schrittweise angepasst, ohne die EU tatsächlich fit für die Zukunft zu machen.

Die bisher vier großen Vertragsreformen von der Einheitlichen Europäischen Akte, über Maastricht, Amsterdam bis hin zu Nizza haben sich immer auch an den institutionellen Problemen versucht – und sind meist auf halben Weg stecken geblieben, so dass der Konvent gefordert war, die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen. Das Mandat dazu hatten die Staats- und Regierungschefs mit der Erklärung von Laeken erteilt. In dieser findet sich ein ganzes Bündel von Fragen, die sich um die Verbesserung von Demokratie, Effizienz und Legitimation drehen. Die Konventsreformen werden sich also daran messen lassen müssen, ob sie

- zu einer Stärkung der Demokratie beitragen,
- eine effiziente Entscheidungsfindung ermöglichen
- und für mehr Transparenz des Systems und der Gesetzgebung sorgen.

## **Die Herangehensweise des Konvents**

Zur Reform der Institutionen hat der Konvent keine eigene Arbeitsgruppe eingesetzt. Der Präsident des Konvents, Valéry Giscard d'Estaing, hat aber schon frühzeitig zu erkennen gegeben, dass er beispielsweise einer Verkleinerung der Kommission oder der Einführung eines hauptamtlichen Präsidenten des Europäischen Rates positiv gegenübersteht. Die grundsätzlichen Präferenzen des Präsidiums wurden durch den am 28. Oktober 2002 vorgelegten Vorentwurf eines Verfassungsvertrags deutlich (CONV 369/02), in dem sich bereits entsprechende Überschriften fanden. Thematisiert wurden einzelne institutionelle Aspekte dennoch in einigen der insgesamt elf Arbeitsgruppen, vor allem in der Arbeitsgruppe IV (Einzelstaatliche Parlamente), in der Arbeitsgruppe IX (Vereinfachung) oder auch im Rahmen der Arbeitsgruppe VII (Außenpolitisches Handeln).

In die heiße Phase trat die institutionelle Debatte spätestens mit der Vorlage der deutsch-französischen Initiative vom 15. Januar 2003 (CONV 489/03). In knapper Form mit weit reichendem Inhalt wurde dort – neben zahlreichen strukturellen und auf einzelne Politikfelder bezogenen Vorschlägen – unter anderem die Wahl des Kommissionspräsidenten durch das Parlament, die generelle Verknüpfung legislativer Mehrheitsentscheidungen im Rat mit dem Mitentscheidungsverfahren, die Einführung eines Europäischen Außenministers sowie die Wahl eines Präsidenten des Europäischen Rates für eine längere Amtsperiode gefordert. In den Debatten rund um den Konvent rückten die institutionellen Fragen danach zusehends ins Zentrum. Sie wurden aber auch auf mehreren Plenarsitzungen diskutiert. Auf der 14. Tagung

des Plenums am 20./21. Januar 2003 (siehe den Synthesebericht CONV 508/03) kam es auf der Grundlage des Papiers des Präsidiums zur Funktionsweise der Organe (CONV 477/03) zur ersten großen Aussprache zu diesem Thema. Zusätzlich wurde der „Arbeitskreis betreffend den Gerichtshof“ eingerichtet, so dass auch dieses spezifische Thema, das ansonsten wenig im Rampenlicht stand, im Expertenkreis diskutiert werden konnte (siehe zu den Ergebnissen den Schlussbericht CONV 636/03).

Erst Ende April 2003 wurden dann die Entwürfe der Artikel über die Organe der Union vorgestellt (CONV 691/03; gefolgt von CONV 709/03) und auf der 22. Tagung des Plenums am 15./16. Mai 2003 diskutiert (siehe Synthesebericht zur Tagung CONV 748/03). Die zentralen Streitpunkte – Verkleinerung der Kommission, neue Stimmgewichtung im Rat oder auch die Wahl eines Präsidenten des Europäischen Rates – wurden aber in schwierigen Sitzungen des Präsidiums selbst sowie in wechselnden Runden des Präsidiums mit den einzelnen Komponenten (Europaparlamentarier, nationale Parlamentarier, Regierungsvertreter, Kommission) bzw. den Parteienfamilien im Konvent ausgefochten.

Der institutionelle Rahmen wird bisher in den Artikeln 189-267 EGV in Teil V des EG-Vertrags geregelt. Der EU-Reformkonvent verteilt nun die einschlägigen Bestimmungen auf den ersten und dritten Teil des Europäischen Verfassungsentwurfs (EVE) (CONV 850/03), wie er am 18. Juli 2003 in Rom vorgelegt wurde. Im Teil I Titel IV sind dies die Artikel I-18 bis I-31 EVE und in Teil III Titel VI die Artikel III-232 bis III-307 EVE. Hinzu kommen noch die einschlägigen Bestimmungen in den angehängten Protokollen und Erklärungen. Im ersten Teil stehen gewissermaßen alle für „Otto-Normal-Verbraucher“ relevanten Informationen, im dritten Teil die organrechtlichen Details. Was sind nun die wichtigsten Veränderungen des bestehenden Systems?

## **Das Europäische Parlament als Bürgerkammer**

Demokratie bedeutet, dass die Bürger über echte Wahl- und Kontrollmöglichkeiten verfügen. Hier finden sich derzeit noch bedenkliche Lücken in den Legitimationsketten der EU. So hat etwa der Wahlakt zum Europäischen Parlament (EP) für die Bürger kaum sichtbare Konsequenzen, Mehrheitsentscheidungen auf Ministerebene müssen nicht zwingend vom Europaparlament abgesegnet werden und das Prinzip der Gewaltenteilung wird nicht konsequent angewendet. Das sind zentrale Elemente des allgemein bedauerten Demokratiedefizits der EU. Das Europäische Parlament ist dabei für die Bürger die europäische Institution, der sie am meisten Vertrauen entgegenbringen (vgl. Eurobarometer-Befragung unter [http://europa.eu.int/comm/public\\_opinion/archives/eb/eb59/eb59\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/eb59/eb59_en.htm)). Der Konvent hat das EP daher erneut an die oberste Stelle der EU-Organe gesetzt. Nach dem Verfassungsentwurf wird es als Gesetzgeber tätig, übt Haushaltsbefugnisse aus und soll die Kontrollfunktion für andere Organe übernehmen. Zudem wählt es laut Art. I-19.1 EVE den Präsidenten der Europäischen Kommission.

### *Zusammensetzung des EP in der erweiterten EU*

Als Legitimationsgrundlage zur Wahrnehmung dieser zentralen Aufgaben sollten die Bürger möglichst repräsentativ vertreten sein. Spätestens mit dem Beitritt der zehn neuen Staaten im Jahr 2004 wird aber die Größe und Zusammensetzung des Europäischen Parlaments zum

Problem. Der Konvent hat nun eine Obergrenze von 736 statt bisher 732 Mitgliedern für das Europäische Parlament festgelegt. Dadurch wird es möglich, die fragwürdige Bestimmung des Vertrags von Nizza zu korrigieren, nach der Ungarn und Tschechien weniger Sitze im EP zugestanden werden sollten als den ähnlich bevölkerungsreichen Altmitgliedern Belgien, Griechenland und Portugal. Positiv ist, dass sich die Vertretung der Bürger im EP künftig nicht mehr nur „angemessen“ (Art. 190.2 EGV), sondern „degressiv-proportional“ (Art. I-19 EVE) an den Bevölkerungszahlen der Mitgliedstaaten orientieren soll, wobei jeder Mitgliedstaat mit mindestens vier Sitzen vertreten bleibt.

### *Scheinwahl des Kommissionspräsidenten*

Kein rechter Fortschritt konnte hingegen bei der Wahl des Kommissionspräsidenten erreicht werden. Zwar wird künftig der Europäische Rat den Kandidaten „unter Berücksichtigung der Wahlen zum Europäischen Parlament“ und erst „im Anschluss an entsprechende Konsultationen“ auswählen (Art. I-26 EVE), so dass das EP mehr Einfluss durch eine Art Vetorecht gewinnt. Anstatt dem Europäischen Rat bei der Auswahl des Kandidaten ein Vorschlagsrecht im Lichte der Wahlergebnisse einzuräumen, sollte dieser aber – auch im Sinne auch des deutsch-französischen Vorschlags – zunächst vom EP gewählt und daraufhin vom Europäischen Rat bestätigt werden. Nur so können Legitimität und Machtbasis der Kommission und ihres Präsidenten gestärkt, die Personalisierung der Europapolitik gefördert und die Bedeutung der Europawahlen als Wahl- und Kontrollakt gefestigt werden.

So aber wird das Machtgleichgewicht zwischen den Institutionen dadurch in Frage gestellt, dass sowohl der neue Präsident des Europäischen Rates (siehe unten) wie auch der Kommissionspräsident letztlich durch den Europäischen Rat eingesetzt werden. Für die Bürger jedenfalls ist dieses Verfahren weniger zugänglich, ihr Votum in den Wahlen hat nur einen indirekten Einfluss, was die Attraktivität der Europawahlen nicht steigern wird. Immerhin sollen sich der Präsident und die als Mitglieder des Kollegiums benannten Persönlichkeiten, einschließlich des künftigen EU-Außenministers, sowie die als Kommissare ohne Stimmrecht benannten Persönlichkeiten (siehe unten) am Ende des Ernennungsverfahrens aber gemeinsam dem Zustimmungsvotum des Europäischen Parlaments stellen, was auf diesem Wege die Gesamtkommission demokratisch legitimiert.

### *Stärkung im Gesetzgebungsprozess*

Gestärkt wird der Einfluss des Europaparlaments im Gesetzgebungsprozess. Es wird festgeschrieben, dass das EP „gemeinsam mit dem Ministerrat als Gesetzgeber tätig“ wird (Art. I-19 EVE) – bisher war nur vorgegeben, dass es an „dem Prozess, der zur Annahme der Gemeinschaftsakte führt (...) beteiligt“ wird (Art. 192 EGV). Diese explizite Rolle als Gesetzgeber ist nicht nur ein symbolischer Akt, sondern soll laut Verfassungsentwurf auch dadurch zum Tragen kommen, dass das EP künftig in nahezu doppelt so vielen Feldern als bisher gleichberechtigt mit dem Rat entscheiden soll. Das Regelverfahren nach Art. I-33.1 EVE i.V.m. Art. III-302 EVE sieht nun vor, dass das Parlament grundsätzlich das Mitentscheidungsrecht genießen soll, wenn im Ministerrat mit Mehrheit abgestimmt wird. In der Konsequenz könnte sich eines der gravierendsten Löcher in der europäischen Legitimationskette weiter schließen, da eine legislative Entscheidung auf Ministerebene in den meisten Fällen nun auch von einer Mehrheit der gewählten Volksvertreter unterstützt werden muss.

Im Gesetzgebungsprozess hat der Konvent zudem ein neues, plebiszitäres Element in den Verfassungsentwurf eingeführt. Künftig können mindestens eine Million Bürger „aus einer erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten“ im Rahmen einer europäischen *Bürgerinitiative* die Kommission auffordern, Vorschläge für europäische Rechtsakte einzubringen. Diese Bestimmung findet sich im Titel VI des ersten Teils des Verfassungsentwurfs. Dort finden sich auch die Grundsätze der *repräsentativen und partizipativen Demokratie* (Art. I-45 und Art. I-46 EVE) sowie der Hinweis auf den durch das EP zu ernennenden Bürgerbeauftragten (Art. 48 EVE i.V.m. Art. III-237 EVE, wobei dieser Verweis in Teil I noch fehlt).

Hervorzuheben ist auch die Regelung im Konventsentwurf zu den Finanzvorschriften (Art. I-52 bis 54 und Art. III-308 bis 321 EVE), der zu Folge das Europäische Parlament durch den Wegfall der Trennung von obligatorischen und nicht-obligatorischen Mitteln auf der Ausgabenseite volle Haushaltsbefugnisse erhält. Auch bei der Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens muss das EP zustimmen, was umso bedeutsamer ist, als der Rat – ab dem zweiten zu verabschiedenden Finanzrahmen nach Inkrafttreten des Verfassungsentwurfs – darüber mit qualifizierter Mehrheit entscheiden wird. Somit sind durch Haushalt, Gesetzgebung und die weiterhin bestehenden Kontrollfunktionen des EP die Grundlagen für die Weiterentwicklung eines ausgewogenen und verständlichen Zwei-Kammer-Systems gelegt worden.

#### *Beteiligung der nationalen Parlamente*

Ein so genanntes „Frühwarnsystem“ ermöglicht zudem den nationalen Parlamenten – und damit auch dem Bundesrat – Einspruch einzulegen, wenn sie eine Gesetzesinitiative für nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar halten (siehe dazu vertiefend den Beitrag von Thomas Fischer). Diese essenzielle Bestimmungen zur Rolle der nationalen Parlamente sowie zu den Prinzipien der Verhältnismäßigkeit und Subsidiarität, die nicht nur Einfluss auf die EU-Gesetzgebung haben, sondern gerade für die Bürger von großem Interesse sind, wurden allerdings – für eine Verfassung untypisch – in Protokolle ausgelagert. Dies öffnet Tür und Tor für die Regierungskonferenz, um weitere Einschränkungen und Relativierungen als Protokolle anzuhängen und so die undurchsichtige Vertragslogik fortzuschreiben.

#### **Die Reorganisation des Ministerrats**

Im Ministerrat kommen die nationalen Fachminister zusammen, um einerseits europäische Rechtsakte zu beschließen, und andererseits deren Ausführung zu organisieren und zu überwachen. Zeitweise gab es mehr als zwanzig Ratsformationen, in denen die Mitgliedstaaten zum Teil widersprüchliche und zumeist wenig transparente Entscheidungen getroffen haben. Obwohl kein Legislativakt ohne Zustimmung des Rates – und damit der nationalen Regierungen – erlassen werden kann, hat gerade dieses Organ sicher einen erheblichen Anteil am schlechten Image der EU als bürokratischer und wenig durchsichtiger „Moloch Brüssel“. Eine klare Trennung der legislativen und exekutiven Befugnisse in den diversen Ratsformationen ist daher die Voraussetzung, um die Verantwortlichkeit für Entscheidungen in Brüssel zu verdeutlichen.

*Der Ministerrat als zweite Legislativkammer und zugleich vielgestaltige Exekutive*

Nach den Bestimmungen des Artikels I-22 EVE wird der Ministerrat gemeinsam mit dem Europäischen Parlament als Gesetzgeber tätig und übt gemeinsam mit ihm die Haushaltsbefugnisse aus. Der Ministerrat besteht aus je einem von jedem Mitgliedstaat auf Ministerebene ernannten Vertreter für jede seiner Zusammensetzungen, der als Einziger befugt ist, für diesen Mitgliedstaat verbindlich zu handeln und das Stimmrecht auszuüben. Soweit nicht anderes festgelegt ist, soll der Ministerrat in der Regel künftig mit qualifizierter Mehrheit entscheiden.

Positiv zu beurteilen ist, dass künftig die neue Ratsformation „Allgemeine Angelegenheiten und Gesetzgebung“ zusammen mit dem Europäischen Parlament die Gesetzgebung der EU vornehmen soll. Wird er in dieser Eigenschaft tätig, können die Mitgliedstaaten je nach Tagesordnung zusätzlich einen oder zwei Fachvertreter auf Ministerebene entsenden. Dadurch können in ihrer Wirkung gegensätzliche Entscheidungen unterschiedlicher Ratsformationen vermieden werden. Auch soll der Ministerrat künftig immer öffentlich tagen, sobald er Europäische Gesetze oder Europäische Rahmengesetze, die die bisherigen Verordnungen und Richtlinien ersetzen, erlässt. Das ist ein wichtiger Schritt hin zu einer transparenten Gesetzgebung.

Allerdings wird nur eine explizite Trennung in einen Legislativrat als „Staatenkammer“ sowie in einen koordinierenden Rat „Allgemeine Angelegenheiten“ den Anforderungen an eine klare Gewaltenteilung gerecht. Mit Blick auf eine für den Bürger transparente Gewaltenteilung greift der Verfassungsentwurf auf der Ratsseite also zu kurz. Der Konvent hat es versäumt, ein Zwei-Kammer-System zu vollenden, das beide Legitimationsstränge auf Unionsebene verbindet – das EP als Bürgerkammer und einen separaten Legislativrat als Staatenkammer. Denn wenn die Ratsformation „Allgemeine Angelegenheiten und Gesetzgebung“ zu „Allgemeinen Angelegenheiten“ tagt, ist sie in Verbindung mit der Kommission für die Vorbereitung der Tagungen des Europäischen Rates und das Vorgehen im Anschluss daran zuständig. Durch diese Verknüpfung könnte der legislative Rat in seiner Zielrichtung und seinen Entscheidungen aufs engste an den Europäischen Rat angebunden werden.

Die Einführung eines Rats „Allgemeine Angelegenheiten und Gesetzgebung“ hat auch Konsequenzen für die anderen Ratsformationen. So wird es künftig einen eigenen Rat „Auswärtige Angelegenheiten“ unter dem Vorsitz des EU-Außenministers geben (siehe unten sowie den Beitrag von Franco Algeri). Bisher ist diese Zuständigkeit mit dem Allgemeinen Rat verknüpft. Der Rat „Auswärtige Angelegenheiten“ soll die Außenpolitik der Union gemäß den strategischen Vorgaben des Europäischen Rates formulieren und die Kohärenz des außenpolitischen Handelns der EU gewährleisten.

Der Europäische Rat kann dann durch einen „Europäischen Beschluss“ andere Zusammensetzungen des Ministerrates festlegen. Der Vorsitz in den Formationen des Ministerrats – mit Ausnahme der Zusammensetzung „Auswärtige Angelegenheiten“ – soll für die Dauer von mindestens einem Jahr nach dem Prinzip der gleichberechtigten Rotation von den Vertretern der Mitgliedstaaten im Ministerrat wahrgenommen werden. Wiederum der Europäische Rat erlässt die Regeln dieser Rotation unter „Berücksichtigung des politischen und geografischen Gleichgewichts in Europa und der Verschiedenheit der Mitgliedstaaten“ (Art. I-23.4 EVE). Dadurch wird das bisherige System der halbjährlichen Rotation abgeschafft, was – ein sinnvolles Rotationsmodell vorausgesetzt – wesentlich zur Kohärenz

der Europapolitik beitragen kann.

Eine ausgewogene Besetzung des Vorsitzes der Ministerräte kann nun dadurch erreicht werden, dass verschiedene Mitgliedstaaten parallel den Vorsitz in den noch zu beschließenden Ratsformationen übernehmen. Diese werden sich voraussichtlich entlang des Beschlusses des Gipfels von Sevilla orientieren, der eine Reduktion von 16 auf neun Ratsformationen vorgesehen hat. So wird es wohl auch weiterhin einen Rat für Landwirtschaft und Fischerei, einen für Inneres und Justiz sowie einen für Wirtschaft und Finanzen geben. Überfällig war in diesem Zusammenhang auch die Anerkennung der „Euro-Gruppe“ als eigenständiges Gremium. Nach dem die Euro-Gruppe betreffenden Protokoll zum Verfassungsentwurf soll diese Gruppe ihren Vorsitz – sozusagen als „Mr. Euro“ – für zweieinhalb Jahre wählen. Offen gehalten wurde dabei, ob dieser aus dem Kreise der Minister kommen soll oder auch eine externe Persönlichkeit sein kann.

### *Mehrheitsentscheidungen als Regel mit zu vielen Ausnahmen*

Die Bürger erwarten von der EU mit überwältigender Mehrheit die Gewährleistung der äußeren, inneren und sozialen Sicherheit (siehe die Ergebnisse der letzten Eurobarometer-Befragung unter [http://europa.eu.int/comm/public\\_opinion/archives/eb/eb59/eb59\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/eb59/eb59_en.htm)). Doch gerade in diesen Feldern sind die Möglichkeiten der EU oft beschränkt. Drängende Probleme wie die weiterhin hohe Arbeitslosigkeit oder die Eskalation internationaler Konflikte dokumentieren die Grenzen gemeinsamen Handelns. Diese mangelnde Problemlösungskompetenz wirkt sich negativ auf das Bild der Union in der Öffentlichkeit aus. Die EU muss also in die Lage versetzt werden, die Leistungen zu erbringen, die die Bürger von ihr erwarten. Dafür sollte die künftige EU-Verfassung die Entscheidungsverfahren optimieren und die Umsetzung der getroffenen Entscheidungen gewährleisten.

Von besonderer Bedeutung für die Handlungsfähigkeit einer EU mit 25 und mehr Mitgliedstaaten ist unter diesem Blickwinkel eine Ausdehnung und Erleichterung der Mehrheitsentscheidungen im Rat. Zum einen soll nun künftig in mehr Bereichen als bisher – vor allem in der Innen- und Justizpolitik (siehe den Beitrag von Franziska Hagedorn) – mit qualifizierter Mehrheit im Ministerrat abgestimmt werden. Im Ergebnis kann das in den entsprechenden Politikfeldern zu einer substanziellen Verbesserung der Effizienz und Handlungsfähigkeit einer weiter wachsenden Union führen. Denn nicht zuletzt können dadurch inhaltlich unbegründete Tauschgeschäfte, wie etwa die zwischen Milchquoten und Steuerfragen, tendenziell unterbunden werden.

Auf der anderen Seite wird das große Europa sein Potential nicht voll ausschöpfen können, da auch in Zukunft zentrale Bereiche mit einem Vetorecht versehen bleiben. Dies gilt vor allem für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), die Handelspolitik, die Sozialpolitik, den Zugang von Drittstaatsangehörigen zum Arbeitsmarkt im Rahmen der Einwanderungspolitik, bei bestimmten Steuerfragen sowie bei der Festlegung des nächsten Finanzrahmens für die Jahre 2007-2013. Die Beibehaltung der Einstimmigkeit in diesen Bereichen kann in einer EU-25-plus zu Blockaden führen, die gerade im Bereich der Außenbeziehungen wohl nur durch den Ausweg der differenzierten Integration – gegebenenfalls auch außerhalb der Verträge – aufgelöst werden können (siehe den Beitrag von Janis Emmanouilidis).

In den Fällen, in denen die qualifizierte Mehrheit bereits zur Anwendung kommt, strebt der



Konvent aber ein wesentlich transparenteres Verfahren als bisher an. Nach den Beschlüssen von Nizza muss jede qualifizierte Mehrheitsentscheidung im Rat ein bestimmtes Quorum (derzeit 71,3 Prozent) der gewichteten Stimmen – ab 2005 sind diese in einer Bandbreite von drei für Malta bis hin zu 29 Stimmen für die großen Mitgliedstaaten verteilt – erreichen, das zugleich eine Mehrheit der Mitgliedstaaten umfasst sowie auf gesonderten Antrag eines Mitgliedstaaten auch mehr als 62 Prozent der EU-Bevölkerung repräsentiert. Der Konventsentwurf schlägt nun in Artikel I-24 EVE vor, dass die qualifizierte Mehrheit im Rat einer „Mehrheit der Mitgliedstaaten entsprechen und mindestens drei Fünftel der Bevölkerung der Union repräsentieren“ muss. Wenn der Beschluss nicht auf der Grundlage einer Initiative der Kommission oder in den entsprechenden Fällen des EU-Außenministers erfolgt, erhöht sich die notwendige Mehrheit auf zwei Drittel der Mitgliedstaaten, die mindestens drei Fünftel der Bevölkerung repräsentieren.

Durch diese Regelung würde sich das Gewicht der Mitgliedstaaten verändern. Wenn die Bevölkerungskomponente als entscheidender Faktor an die Stelle der Stimmengewichtung tritt, befürchten vor allem Polen und Spanien, die beide in Nizza 27 Stimmen und damit nur zwei Stimmen weniger als Deutschland und Frankreich zugewiesen bekommen haben, eine relativ weit reichende Veränderung. So ändert sich zwar in einer EU mit 27 Mitgliedstaaten das absolute Gewicht Spaniens bei Entscheidungen kaum, da es mit 39,4 Millionen Einwohnern rund 8,2 Prozent der EU-Gesamtbevölkerung stellen würde, Spaniens 27 Stimmen hingegen nur 7,8 Prozent der dann 346 Gesamtstimmen ausmachen. Demnach würde Spanien in einer EU-27 sogar etwas besser dastehen als heute.

Erst im Vergleich zu den anderen großen Staaten, vor allem gegenüber Deutschland, bedeutet dies aber eine deutliche Reduzierung des Gewichts bei der Verabschiedung wie auch – fast noch wichtiger in der EU-Entscheidungslogik – bei der Blockade von Entscheidungen, da Deutschland in einer EU-27 rund 17,1 Prozent der Gesamtbevölkerung stellen wird, aber mit 29 Stimmen nur 8,4 Prozent der Gesamtstimmen in die Waagschale werfen kann. Der Widerstand gerade Polens und Spaniens gegen diese Regelung in der Regierungskonferenz ist daher vorprogrammiert, auch wenn nach dem Kompromiss von Nizza sich auch schon heute jeder Staat darauf berufen kann, dass die Stimmen eines Mehrheitsbeschlusses auch 62 Prozent der EU-Bevölkerung repräsentieren. Das Problem Spaniens und Polens mit dieser Reform dürfte also weniger an der absoluten, sondern eher an der relativen Gewichtsverschiebung liegen. Um die Realisierungschancen dieses Vorschlags zu verbessern, soll das neue Quorum nach Art. 2 des Protokolls „über die Vertretung der Bürgerinnen und Bürger im EP und die Stimmengewichtung im Europäischen Rat und Ministerrat“ daher erst ab 1. November 2009 in Kraft treten (Art. I-24.3 EVE).

Neu ist auch die so genannte „Passerelle-Klausel“ des Artikels I-24.4 EVE. In Fällen, in denen gemäß Teil III des Verfassungsentwurfs „Europäische Gesetze und Rahmengesetze vom Ministerrat nach einem besonderen Rechtsetzungsverfahren angenommen werden müssen, kann der Europäische Rat nach einem Prüfungszeitraum von mindestens sechs Monaten von sich aus einstimmig einen Europäischen Beschluss erlassen, wonach diese Europäischen Gesetze oder Rahmengesetze nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erlassen werden können“. Der Europäische Rat beschließt dazu nach Anhörung des EP und nach Unterrichtung der nationalen Parlamente. Des weiteren umfasst diese Klausel die Bestimmung, dass in den Fällen, in denen der Ministerrat gemäß Teil III einstimmig beschließen muss, der Europäische Rat ebenfalls von sich aus einstimmig einen Europäischen Beschluss erlassen darf, „wonach der Ministerrat in diesem Bereich mit qualifizierter

Mehrheit beschließen kann“. Jede vom Europäischen Rat auf der Grundlage dieser Bestimmung ergriffene Initiative ist den nationalen Parlamenten mindestens vier Monate vor der Beschlussfassung zu übermitteln.

Diese Bestimmung ist verfassungsrechtlich etwas bedenkliche. Zwar ist es grundsätzlich zu begrüßen, wenn in weiteren Bereichen die Einstimmigkeit wegfällt, um die wachsende EU handlungsfähig zu halten, doch sollte deren Art und Ausmaß möglichst bei der Ratifikation durch die nationalen Parlamente bekannt sein. Der Einfluss und die Kontrollrechte der nationalen Parlamente bei der Übertragung von Hoheitsrechten könnten hierdurch ein Stück weit ausgehebelt werden. Die Einstimmigkeit ist zwar eine hohe Hürde und die Regierungschefs sind ihren nationalen Parlamenten verantwortlich, doch bedeutet dies beispielsweise für die deutschen Bundesländer einen verfassungsrechtlichen Rückschritt. Nachdem durch die Protokolle zur Subsidiaritätskontrolle bereits ein Frühwarnmechanismus für die nationalen Parlamente in die Vertragsbestimmungen eingeführt werden soll, könnte dieser auch Anwendung für diese Klausel finden. Wenn ein Viertel der Parlamentsstimmen (jeder Staat hat zwei Stimmen, so dass diese gegebenenfalls auf beide Parlamentskammern aufgeteilt werden können) sich gegen die Aufhebung der Einstimmigkeit ausspricht, so sollte der Beschluss des Europäischen Rates unwirksam sein. Damit wäre ein Übergang zu Mehrheitsentscheidungen und zum normalen Gesetzgebungsverfahren ohne eine erneute Vertragsrevision und deren Ratifikation möglich und dennoch ein Sicherheitsnetz für die nationalen Parlamente eingebaut.

## **Der EU-Außenminister – zwischen Rat und Kommission angesiedelt**

Ein weiterer wichtiger Einschnitt in das bestehende Institutionengefüge ist die geplante Einführung eines Außenministers der Union. Dieser soll vom Europäischen Rat mit qualifizierter Mehrheit und mit Zustimmung des Präsidenten der Kommission ernannt werden. Der Europäische Rat kann das Mandat des Außenministers nach dem gleichen Verfahren beenden.

Der Außenminister soll durch eigene Vorschläge zur Festlegung der gemeinsamen Außenpolitik wie auch im Bereich der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik beitragen und diese dann im Auftrag des Ministerrats durchführen. Um dies leisten zu können und um die Kohärenz sowie die Kontinuität in der Außen- und Sicherheitspolitik zu erhöhen, spricht ihm der Konvent auch den Vorsitz im Rat „Auswärtige Angelegenheiten“ zu. Aus denselben Gründen soll der EU-Außenminister zugleich einer der Vizepräsidenten der Europäischen Kommission sein. Er ist dort nach den Plänen des Konvents mit den Außenbeziehungen und der Koordinierung der übrigen Aspekte des auswärtigen Handelns der Union zu betrauen. Bei der Wahrnehmung dieser Zuständigkeiten unterliegt er den Verfahren, die für die Arbeitsweise der Kommission gelten. Die bisherigen Funktionen des Hohen Vertreters für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik sowie des Kommissars für Außenbeziehungen sollen also in einer Person fusioniert werden. In den Konventsdebatten wurde dieser Vorschlag auch als „Doppel-Hut“ bezeichnet und entspricht dem deutsch-französischen Vorschlag.

Nach Art. III-197.3 EVE sowie der Erklärung über die Einrichtung eines Europäischen Auswärtigen Dienstes im Anhang des Verfassungsentwurfs hält es der Konvent für geboten, dass der künftige Außenminister der Union bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben von einem

neuen „Europäischen Auswärtigen Dienst“ unterstützt wird, der innerhalb des ersten Jahres nach Inkrafttreten des Verfassungsvertrags eingerichtet werden soll. Dieser wäre dem Außenminister unterstellt und soll sich aus Beamten der einschlägigen Dienststellen des Generalsekretariats des Ministerrats und der Kommission sowie aus abgestelltem Personal der diplomatischen Dienste der Mitgliedstaaten zusammensetzen. Auch das Personal der Delegationen der Union im Sinne von Artikel III-230 EVE soll aus diesem gemeinsamen Dienst bereitgestellt werden.

Zur Stärkung des außenpolitischen Profils wird die neue Position des Außenministers also mit Befugnissen und Ressourcen ausgestattet werden, die weit über die jeweiligen Möglichkeiten des Hohen Vertreters für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik oder des Kommissars für Außenbeziehungen hinausgehen. Durch die anvisierte Umgestaltung kann es aber gerade in der Außenpolitik zu erheblichen Kompetenzstreitigkeiten zwischen dem ebenfalls neu einzuführenden Präsidenten des Europäischen Rates und dem neuen Außenminister sowie zwischen diesen beiden und dem Kommissionspräsidenten kommen. Der Außenminister hat zudem eine Zwitterrolle in der Kommission selbst, die er im Sinne einer kommunizierenden Röhre potenziell auch zu Lasten der Kommission auslegen kann. Er hat die Möglichkeit, die gesamten außenpolitischen Ressourcen tendenziell im Sinne des Europäischen Rates und nicht des Kommissionskollegiums zu nutzen (siehe auch den Beitrag von Franco Algieri). Die Kommission steht durch den EU-Außenminister in außen- und sicherheitspolitischen Fragen zudem weiter in der Verantwortung, ohne echten Einfluss auf die politische Zielsetzung und Führung im Bereich der Außenbeziehungen zu haben.

## **Die Teilung der Kommission**

In einer Kommission mit mehr als 25 gleich- und stimmberechtigten Kommissaren wäre es deutlich schwieriger als bisher, zu Entscheidungen mit klaren Mehrheiten zu kommen und allen Kommissaren noch ein adäquates Portfolio zu überantworten. Ein echter Durchbruch wäre daher eine Verringerung der Anzahl der Kommissare, wie dies in Art. I-25.3 EVE vorgesehen ist. Demnach besteht die Kommission aus einem Kollegium, das sich aus ihrem Präsidenten, dem Außenminister der Union, der zugleich Vizepräsident ist, und aus 13 Europäischen Kommissaren, die nach einem System der gleichberechtigten Rotation zwischen den Mitgliedstaaten ausgewählt werden, zusammensetzt. Dieses System – wie es übrigens auch schon der Vertrag von Nizza für eine EU mit 27 Mitgliedstaaten vorgesehen hatte – wird durch einen Europäischen Beschluss des Europäischen Rates im Konsens geschaffen, der auf folgenden Grundsätzen beruht:

- a) Die Mitgliedstaaten werden bei der Festlegung der Reihenfolge und der Dauer der Amtszeiten ihrer Staatsangehörigen im Kollegium vollkommen gleich behandelt; demzufolge kann die Gesamtzahl der Mandate, welche Staatsangehörige zweier beliebiger Mitgliedstaaten innehaben, niemals um mehr als eins voneinander abweichen.
- b) Vorbehaltlich des Buchstabens a ist jedes der aufeinander folgenden Kollegien so zusammengesetzt, dass das demografische und geografische Spektrum der Gesamtheit der Mitgliedstaaten der Union auf zufrieden stellende Weise zum Ausdruck kommt.

Auch wenn diese Regelung erst ab dem 1. November 2009 gelten soll, kann die Kommission dadurch mit 27 und mehr Mitgliedstaaten handlungsfähig bleiben und ihren Vollmitgliedern angemessene Aufgaben übertragen werden. Damit verbunden ist auch eine Klarstellung der

Kompetenzen des Kommissionspräsidenten bei der Festlegung der Leitlinien, nach denen die Kommission ihre Aufgaben ausübt, sowie bei der Organisation der internen Arbeitsteilung der Kommission. Er kann zudem einzelne Kommissare auffordern, ihr Amt niederzulegen (Art. I-26.3 EVE). Auch wird der Kommission nach Art. I-25.1 EVE wieder das Recht zugesprochen, die jährliche und mehrjährige Programmplanung der Union zu initiieren, um so zu „interinstitutionellen Vereinbarungen“ zu kommen. Dies könnte aber dem Beschluss des Europäischen Rates von Sevilla vom Juni 2002 entgegenstehen, nach dem der Europäische Rat ab Dezember 2003 alle drei Jahre ein Strategieprogramm annimmt, auf dessen Grundlage die operativen Jahresprogramme für den Rat verabschiedet werden sollen.

Die Wirksamkeit dieser im Prinzip nachvollziehbaren und sachgerechten Ausgestaltung der künftigen Kommission wird allerdings durch einige andere Bestimmungen unterlaufen. So legt Art. I-26.2 EVE fest, dass jeder durch das Rotationssystem bestimmte Mitgliedstaat eine beide Geschlechter berücksichtigende Liste von drei Personen erstellt, die er für geeignet erachtet, das Amt eines Europäischen Kommissars auszuüben. Der gewählte Präsident benennt die 13 Europäischen Kommissare dann aufgrund ihrer Kompetenz, ihres Engagements für Europa und ihrer Gewähr für Unabhängigkeit, indem er aus jeder Vorschlagsliste eine Person auswählt.

Durch die nationalen Listen zur Auswahl der Kommissare wird der Kommissionspräsident jedoch in seinen Möglichkeiten beschränkt, unabhängig und eigenständig die Mitglieder und die Größe seines Kollegiums zu bestimmen. Zudem stellt sich die Frage, welcher nationale Politiker sich bereit erklärt, sich auf eine Liste setzen zu lassen, aus der der Kommissionspräsident letztlich doch wieder nach Kriterien wie Geschlecht oder politische Ausgewogenheit auswählen wird. Damit ergibt sich folgende Problematik: Erstens ist für hochrangige Personen das Risiko einer Image schädigenden Niederlage viel zu groß, zweitens würde ein expliziter Favorit der nationalen Regierung auf der Liste wiederum die Wahlfreiheit des Kommissionspräsidenten zu sehr beschneiden und drittens ist eine durchgängige Besetzung der Liste mit Politikern aus der zweiten Reihe für diese zwar eine interessante Karrierechance, für Europa aber eine suboptimale Lösung. Hinzu kommen Probleme auf der mitgliedstaatlichen Ebene, ob nämlich eine solche Liste ebenfalls im Lichte der Europawahlen aufzustellen ist und auch die Opposition einschließen soll. Im Extremfall würde eine Mehrheit der Mitgliedstaaten, die von einer bestimmten politischen Richtung regiert wird, dem Kommissionspräsidenten Listen präsentieren, die keineswegs das Ergebnis der Europawahlen widerspiegeln.

Eine weitere Einschränkung ist, dass der Präsident der Kommission noch weitere Kommissare ohne Stimmrecht aus all denjenigen Mitgliedstaaten ernennen muss, die keinen Europäischen Kommissar mit Stimmrecht stellen. Bei deren Auswahl sollen dieselben Kriterien wie bei den übrigen Mitgliedern des Kollegiums zugrunde gelegt werden. Welche Art Kandidaten werden sich wohl für diese Position finden? So könnten Mitgliedstaaten entweder starke Persönlichkeiten zur Durchsetzung eigener Vorstellung entsenden oder eher „Botschafter“ zur Beobachtung des Geschehens. Offen ist auch, welche Aufgaben sie übernehmen sollen. Klar ist jedenfalls, dass wenn beispielsweise über Bestimmungen im Rahmen der Regional- und Strukturpolitik entschieden werden soll, die Kommissare aus Deutschland und Spanien ein gewichtiges Wort mitsprechen werden, ob sie nun im Moment ein Stimmrecht haben oder nicht. Dass mit diesen Neuerungen des Konvents de facto eine Verkleinerung der Kommission sowie eine Straffung ihrer Entscheidungsverfahren einhergehen werden, ist also zu bezweifeln.

Als besonders kritische Einwände bleiben des Weiteren festzuhalten, dass die Stellung des Kommissionspräsidenten an zwei Stellen deutlich eingeschränkt wird. Das ist zum einen die unzulängliche Festlegung der Arbeitsteilung zwischen dem Präsidenten der Kommission und dem künftigen Außenminister. Was geschieht, wenn Unklarheit über die zu verwendende Rechtsgrundlage oder unterschiedliche politische Prioritäten der Kommission und des Rates bzw. Europäischen Rates bestehen? Hier wird es vor allem von den beiden Persönlichkeiten abhängen, die als erstes diese Ämter ausfüllen, ob die Außenvertretung in enger Zusammenarbeit dieser Beiden zu Gunsten eines allgemeinen europäischen Interesses und einer gewichtigen Rolle der Kommission interpretiert und ausgeübt wird. Die Alternative ist durch die Vorgaben des Verfassungsentwurfs nicht auszuschließen, dass nämlich der Außenminister, gestützt auf seine umfassenden Ressourcen des Europäischen Auswärtigen Dienstes sowie seine Vorsitzfunktion im Rat „Allgemeine Angelegenheiten“, seinen Wirkungsbereich zunehmend als Teil der (Europäischen) Ratsarbeit versteht und auch so handelt. Immerhin verfügt er unter den gesonderten Bestimmungen der GASP über handfestere Initiativ- und Einflussmöglichkeiten, als ihm diese als Mitglied des Kommissionskollegiums zur Verfügung stehen.

Die zweite Einschränkung ist das Vorschlagsrecht des Europäischen Rates bei der Auswahl des Kommissionspräsidenten. So besteht auch hier die Gefahr einer Machtverschiebung in der künftigen EU-Spitze zugunsten des Europäischen Rates. Hauptgrund dafür ist, dass der Kommissionspräsident durch das vorgesehene Wahlverfahren demokratisch weiterhin zu schwach legitimiert bleibt. Das vorgeschlagene Verfahren sieht vor, dass der Kandidat durch den Europäischen Rat benannt und anschließend durch das Europäische Parlament – nach vorhergehender Absprache – lediglich abgenickt wird (siehe auch Kapitel zum EP). Das Verfahren müsste aber vielmehr vom Kopf auf die Füße gestellt werden, indem der Kommissionspräsident zunächst vom Europäischen Parlament – eventuell nach vorheriger Rücksprache mit dem Europäischen Rat – gewählt und anschließend durch die Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat bestätigt wird. Gestützt auf diese Legitimationsbasis könnte der Kommissionspräsident sowohl dem EU-Außenminister wie dem künftigen Präsidenten des Europäischen Rates ganz anders gegenüberreten.

## **Der Europäische Rat als vierter Eckpunkt des bisherigen Dreiecks**

Der Europäische Rat hat eine steile Karriere hinter sich. In den siebziger Jahren – übrigens vom Konventspräsidenten Valéry Giscard d'Estaing zusammen mit Helmut Schmidt – als Kaminrunde zur Abklärung der europapolitischen Positionen im kleinen, informellen Kreis der Staats- und Regierungschefs und ihrer Außenminister geplant, ist der Europäische Rat mittlerweile eines der zentralen Organe der Europäischen Union. So hat auch unter den letzten Ratspräsidentschaften die Tendenz angehalten, dass der Europäische Rat nicht nur bei grundsätzlichen Entscheidungen und der Festlegung von Leitlinien, sondern auch in der tagespolitischen Politikgestaltung eine immer wichtigere Rolle einnimmt. Der Ministerrat erhält präzise Mandate, die Kommission soll Berichte erstellen und das Parlament wird dabei kaum mehr erwähnt. Allein dem Europäischen Rat von Laeken wurden 33 Berichte und Schlussfolgerungen vorgelegt.

Im Entwurf des Europäischen Konvents ist er nun auf Platz zwei hinter dem Europäischen Parlament vorgerückt (siehe Art. I-18, Art. I-20 und I-21 EVE). Dies wirkt fast schon

bescheiden angesichts der vielfältigen Planungs-, Wahl-, Entscheidungs- Kontroll- und Schiedsfunktionen, die der Europäische Rat nach dem Verfassungsentwurf wahrnehmen soll. In zahlreichen Artikeln des EVE werden dem Europäischen Rat bisherige und neue Aufgaben und Rechte zugewiesen. Diese reichen vom Vorschlagsrecht für das Amt des Kommissionspräsidenten, über die Festlegung der Ratsformationen, die Wahl des Außenministers, die Überführung bestimmter Ermächtigungen in das normale Gesetzgebungsverfahren bzw. die qualifizierte Mehrheitsentscheidung bis hin zu einem Beschlussfassungsrecht im Bereich der GASP sowie der wirtschaftspolitischen Grundzüge – um nur einige zu nennen. Der Europäische Rat soll künftig auch mindestens vierteljährlich zusammentreten und wird in seiner Arbeit vom Generalsekretariat des Rates unterstützt (Art. III-244.3 EVE). Damit ist der Europäische Rat letztlich zu einem eigenständigen Organ der EU geworden und macht als vierter Eckpunkt aus dem bisherigen institutionellen Dreieck von Rat, Parlament und Kommission ein – hoffentlich ebenso stabiles – Rechteck.

#### *Der umstrittene Präsident des Europäischen Rates*

Um die ihm übertragenen Aufgaben auch effektiv umsetzen zu können, mussten auch Veränderungen an der Struktur und der Arbeitsweise des Europäischen Rates vorgenommen werden. In der Systemlogik liegt dabei die Einführung eines von den Staats- und Regierungschefs gewählten Präsidenten des Europäischen Rates. Der künftige Präsident soll vom Europäischen Rat mit qualifizierter Mehrheit für einen Zeitraum von zweieinhalb Jahren gewählt werden; er kann einmal wiedergewählt werden. Im Falle schwerwiegender Hinderungsgründe oder einer schweren Verfehlung kann der Europäische Rat ihn im Wege des gleichen Verfahrens von seinem Amt entbinden.

Schon die Einführung dieses Amtes stieß bei vielen Staaten auf wenig Begeisterung. Letztlich konnten Frankreich, Deutschland, Großbritannien und Spanien als Befürworter die diesem Vorschlag sehr skeptisch gegenüberstehenden Vertreter vor allem der kleineren und neuen Mitgliedstaaten im Konvent nur dadurch überzeugen, dass dessen Aufgaben klar umrissen und begrenzt werden. Artikel I-21.2 EVE schreibt nun vor: „Der Präsident des Europäischen Rates

- führt den Vorsitz und leitet die Beratungen des Europäischen Rates,
- sorgt in Zusammenarbeit mit dem Präsidenten der Kommission auf der Grundlage der Arbeiten des Rates (Allgemeine Angelegenheiten) für die angemessene Vorbereitung und Kontinuität dieser Beratungen,
- wirkt darauf hin, dass Zusammenhalt und Konsens im Europäischen Rat gefördert werden,
- legt dem Europäischen Parlament im Anschluss an jede Tagung des Europäischen Rates einen Bericht vor.“

Darüber hinaus soll der Präsident des Europäischen Rates in dieser Eigenschaft „auf seiner Ebene“ unbeschadet der Zuständigkeiten des EU-Außenministers die Außenvertretung der Union in Angelegenheiten der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik wahrnehmen. Durch diese Bestimmungen sollen Kontinuität, Visibilität und Kohärenz in die EU-Vertretung nach innen wie nach außen gebracht werden – eine wichtige Voraussetzung für die Stärkung der Position und der Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU.

Kontraproduktiv könnte sich jedoch auch aus diesem Blickwinkel die unklare Aufgabenaufteilung zwischen dem Präsidenten des Europäischen Rates und dem neuen

Außenminister sowie zwischen diesen beiden und dem Kommissionspräsidenten auswirken. Ein Defizit, aus dem sich in Zukunft Reibungsverluste ergeben können, die die Handlungsfähigkeit der EU insgesamt stark beeinträchtigen würden. Ohne eine klare Rollenverteilung werden die Einflussmöglichkeiten, die Glaubwürdigkeit und die Sichtbarkeit Europas nach außen in der Weltpolitik geschwächt. Auch für die interne Strategieplanung und Entscheidungsfindung ist die geplante Konstellation nicht optimal. Zwar kann der Präsident trotz der begrenzten Befugnisse durch die Vorsitzfunktion ein wichtiges Element der Konsenssuche in der Europäischen Union bilden. Seine Möglichkeiten im strategischen und operativen Bereich politischer Führung sind aber gering. Das ist bedauerlich, denn schließlich wird der künftige Erfolg der EU maßgeblich von der Definition strategischer Vorgaben und deren Umsetzung in konkrete Politik abhängen (vgl. Janis A. Emmanouilidis und Claus Giering: Geteilte Führung bei klarer Verantwortung. Wie die EU mit zwei Präsidenten organisiert werden kann, in: Spotlight 01/2003). Ein für tatkräftige Persönlichkeiten letztlich unattraktiver Job ist in diesem Sinne für die Führung und Außendarstellung der EU kein Gewinn. Und dies insbesondere in den Fällen, in denen die EU-Mitgliedstaaten nur auf der Grundlage eines Kompromisses auf allerhöchster politischer Ebene aktiv werden können.

## **Reformen auf halbem Weg**

Der Verfassungskonvent zur Reform der Europäischen Union hat an vielen Stellen Veränderungen am bestehenden System vorgenommen. Neben den genannten Vorschlägen geht der Verfassungsentwurf natürlich auch auf die anderen Organe und Institutionen der EU ein. So etwa bei den Bestimmungen zum EuGH, der Europäischen Zentralbank oder dem Ausschuss der Regionen, der beispielsweise im Rahmen des Frühwarnsystems des Subsidiaritätsprotokolls ein Klagerecht in all denjenigen Fällen erhalten soll, in denen er über Anhörungsrechte verfügt.

Zur Stärkung der demokratischen Legitimation will der Konvent vor allem den Einfluss des Europäischen Parlaments im Gesetzgebungsprozess weiter ausbauen. Die neu eingeführten Europäischen Gesetze und Europäischen Rahmengesetze sollen künftig gemeinsam mit der Ratsformation „Allgemeine Angelegenheiten und Gesetzgebung“ nach dem Mitentscheidungsverfahren erlassen werden. Damit würde – trotz mancher weiterhin bestehender Schwachstelle in der Legitimationskette zwischen den Bürgern und den Entscheidungsinstanzen – das demokratische Fundament der Europäischen Union deutlich gestärkt und die Kontrollverbindungen innerhalb und zwischen den einzelnen Akteuren der europäischen Mehrebenendemokratie im Gesetzgebungsprozess fester geknüpft als zuvor.

Um eine effiziente Entscheidungsfindung zu ermöglichen, soll der Rat als Regelverfahren zu qualifizierten Mehrheitsentscheidungen übergehen. Das Quorum für qualifizierte Mehrheitsentscheidungen soll zudem ab 2009 auf eine Mehrheit der Staaten, die zugleich drei Fünftel der Bevölkerung vertreten, verändert werden. Das wären große Schritte in die richtige Richtung – allerdings gibt es im Entwurf selbst noch immer zu viele Ausnahmen, die auch weiterhin der Einstimmigkeit unterliegen. Auch die Kommission soll effizienter werden und ab 2009 aus ihrem Präsidenten, dem neu zu schaffenden Außenminister als Vizepräsidenten, 13 Europäischen Kommissaren sowie aus je einem nicht stimmberechtigten Kommissar aus den übrigen Mitgliedstaaten bestehen. Der Europäische Rat soll Organstatus, neue Kompetenzen und einen auf zweieinhalb Jahre gewählten hauptamtlichen Präsidenten

erhalten, um die Effizienz und Kontinuität der Ratsarbeit zu verbessern. Damit werden eine Reihe von Weichenstellungen vorgeschlagen, die aufgrund der aufgezeigten Defizite aber weiter optimiert werden müssen.

Die institutionellen Reformen des Konvents werden kaum dazu beitragen können, dass die Bürger Europa besser verstehen. Insgesamt ist das politische System der EU zwar sinnvoll weiterentwickelt worden – das Zusammenspiel der einzelnen Institutionen und Akteure auf EU-Ebene bleibt aber komplex und wenig transparent. Allerdings liegt das auch in der Natur der Sache. Ein über fünfzig Jahre gewachsenes System lässt sich zwar theoretisch in ein Sollmodell übertragen – 105 Politiker in einem Konvent sind aber nicht geeignet, um durch einen Kahlschlag der bestehenden Verträge alle Bestimmungen von Grund auf an den wünschbaren Prinzipien der Legitimation und Funktionalität auszurichten. Schon in der Konventsdebatte spielten andere Faktoren wie unterschiedliche europapolitische Leitbilder, nationale Besonderheiten oder schlichte Besitzstandwahrung eine entscheidende Rolle in den Debatten.

Dies wird noch deutlicher in der folgenden Regierungskonferenz zu Tage treten. Man darf gespannt sein, ob mutige Einschnitte wie die Verringerung der Anzahl stimmberechtigter Kommissare, die neue doppelte Mehrheit von Staaten und Bevölkerung bei Ratsentscheidungen oder die Abschaffung des halbjährlichen Rotationssystems der EU-Ratspräsidentschaft die Nabelschau der Regierungskonferenz überdauern. Es werden in jedem Fall sowohl bestehende Probleme ungelöst bleiben als auch durch die Veränderungen des Vertrags über die Verfassung – sobald dieser in Kraft getreten ist – Defizite ganz neuen Formats zu Tage treten. Dieser Probleme wird sich ein weiterer Konvent und eine erneute Regierungskonferenz annehmen müssen. Die Evolution des politischen Systems der EU ist mit den vorliegenden Strukturreformen noch längst nicht abgeschlossen.