

**Die institutionellen Reformen in der Verfassung –
die neue Machtarchitektur der Europäischen Union**

Janis A. Emmanouilidis

Herbst 2004

Centrum für angewandte Politikforschung (C•A•P)
Bertelsmann Forschungsgruppe Politik
Maria-Theresia-Strasse 21
D-81675 München
Tel. +49 89 2180 1336
e-mail: janis.emmanouilidis@lrz.uni-muenchen.de

ANMERKUNG

Dieser Beitrag ist Teil des Buches „Die Europäische Verfassung in der Analyse“, das in der Tradition von „Maastricht in der Analyse“, „Amsterdam in der Analyse“ und „Nizza in der Analyse“ in Kürze im Verlag Bertelsmann Stiftung erscheinen wird. Die Seitennummerierung des Beitrages wird im Buch entsprechend neu festgelegt. Der Beitrag ist in dieser Fassung noch nicht zitierfähig. Das Buch ist im Rahmen des Projektes „Das Größere Europa“ entstanden, das die Bertelsmann Forschungsgruppe Politik am Centrum für angewandte Politikforschung (www.cap.lmu.de) in Kooperation mit der Bertelsmann Stiftung (www.bertelsmann-stiftung.de) durchführt.

Inhaltsverzeichnis

1. Institutionelle Beratungen im Konvent und in der Regierungskonferenz

2. Kommission: Reform auf halben Weg

- 2.1 Scheinwahl des Kommissionspräsidenten
- 2.2 Kompetenzstärkung der Kommission und ihres Präsidenten
- 2.3 Verkleinerung des Kommissionskollegiums

3. Ministerrat: Zwischen Minimalreform und Meilenstein

- 3.1 Neugestaltung der Ratsformationen
- 3.2 Reform der Vorsitzrotation
- 3.3 Ausdehnung von Mehrheitsentscheidungen
- 3.4 Einführung der doppelten Mehrheit

4. EU-Außenminister: Hybride zwischen Rat und Kommission

5. Europäischer Rat: Vierter Eckpunkt der neuen EU-Architektur

- 5.1 Stellung, Kompetenzen und Zusammensetzung des Europäischen Rates
- 5.2 Der umstrittene Präsident des Europäischen Rates

6. Europäisches Parlament: Erneuter Reformgewinner

- 6.1 Stärkung im Gesetzgebungsprozess und im Haushaltsverfahren
- 6.2 Aufwertung als konstitutioneller Mitgestalter
- 6.3 Zusammensetzung des Europäischen Parlaments

7. Vier Charakteristika: Personalisierung, Entwicklungsdynamik, Parlamentarisierung, Politisierung

Die institutionellen Reformen in der Verfassung – die neue Machtarchitektur der Europäischen Union

Janis A. Emmanouilidis

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 gravierend verändern. Beides ist in der Europäischen Union (EU) der Fall.

Im Laufe der letzten beiden Jahrzehnte hat die EU von den Mitgliedstaaten immer mehr Aufgaben übertragen bekommen, ohne über entsprechend effektive Entscheidungsmechanismen zu verfügen. Der Erfolg der Europäischen Union hängt jedoch stark von den erbrachten Leistungen für die Mitgliedstaaten und ihre Bürger ab. Entsprechend gewachsen sind daher auch die Anforderungen, die an die Union gestellt werden. Doch nicht nur die Aufgaben, auch die Anzahl der Mitgliedstaaten hat sich allein im Zeitraum 1995 bis 2004 von zwölf auf 25 mehr als verdoppelt. Das politische System der EU war jedoch für eine Gemeinschaft mit ursprünglich sechs Mitgliedstaaten konzipiert und wurde immer nur schrittweise angepasst, ohne die Union tatsächlich langfristig fit für die Zukunft zu machen.

Die bisher vier großen Vertragsreformen von der Einheitlichen Europäischen Akte über Maastricht, Amsterdam bis hin zur Regierungskonferenz von Nizza haben sich immer auch an den institutionellen Problemen versucht – und sind meist auf halben Weg stecken geblieben, so dass der Europäische Verfassungskonvent und die Regierungskonferenz gefordert waren, die notwendigen institutionellen Reformen zu beschließen (Weidenfeld 1998, Weidenfeld 2001).

1. Institutionelle Beratungen im Konvent und in der Regierungskonferenz

Der Aufbau einer neuen institutionellen Architektur in der Europäischen Union war einer der zentralen Punkte im verfassungsgebenden Prozess. Dennoch wurde im Konvent keine eigene Arbeitsgruppe zur Reform der Institutionen eingesetzt. Stattdessen wurden einzelne institutionelle Aspekte gesondert in den insgesamt elf Arbeitsgruppen, vor allem in der Arbeitsgruppe IV (Einzelstaatliche Parlamente), der Arbeitsgruppe IX (Vereinfachung) sowie der Arbeitsgruppe VII (Außenpolitisches Handeln) thematisiert.

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 Europäische Parlament (EP), die generelle Verknüpfung von 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. 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 im Plenum des Konvents. 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).

Konkrete Artikelentwürfe über die Organe der Union wurden erst Ende April 2003 vorgestellt (CONV 691/03; gefolgt von CONV 709/03) und am 15./16. Mai 2003 im Konventsplenum erörtert (siehe Synthesebericht zur Tagung CONV 748/03). Die zentralen Streitpunkte – die Verkleinerung der Kommission, die neue Stimmgewichtung im Rat oder die Einführung eines Präsidenten des Europäischen Rates – wurden jedoch vornehmlich im Kreise des Präsidiums selbst sowie in wechselnden Runden des Präsidiums mit den einzelnen Komponenten (Europaparlamentarier, nationale Parlamentarier, Regierungsvertreter, Kommission) beziehungsweise in den Parteienfamilien im Konvent ausgefochten. Dadurch verlagerten sich Entscheidungen über zentrale Elemente der Verfassung in der finalen Phase zusehends aus dem öffentlichen Raum hinter die

verschlossenen Türen der engsten Zirkel im Konvent (Göler und Marhold 2003: 320-323; Hänsch 2003; Norman 2004).

Nachdem der endgültige Verfassungsentwurf der italienischen Präsidentschaft am 18. Juli 2003 überreicht wurde, war die im Konvent entworfene institutionelle EU-Architektur auch zentraler Gegenstand der Verhandlungen in der ab dem 4. Oktober 2003 tagenden Regierungskonferenz. Da es letztlich um die Frage der künftigen Machtverteilung in einer EU der 25 und bald mehr Mitgliedstaaten ging, war es nicht verwunderlich, dass sich die Kritik am Konventsentwurf vor allem an den institutionellen Bestimmungen entlud (Maurer und Schunz 2003: 4–8).

Die ablehnende Haltung vieler Regierungen richtete sich insbesondere gegen die im Entwurf vorgeschlagene Unterscheidung zwischen stimmberechtigten und nicht-stimmberechtigten Kommissaren. Gemeinsam mit der Kommission forderten die kleineren und neuen EU-Länder, allen voran Österreich und Finnland, dass auch künftig jeder Mitgliedstaat mit einem stimmberechtigten Kommissar im Kollegium vertreten sein sollte.

Gefordert wurde zudem eine Präzisierung der Kompetenzen im Verhältnis zwischen dem neu eingeführten Präsidenten des Europäischen Rates und dem künftigen Europäischen Außenminister, dessen Zuordnung zu Rat und Kommission nach Meinung einiger Mitgliedstaaten noch klarer geregelt werden sollte.

Mit Unbehagen wurde auch die geplante Neuordnung des Vorsitzes des (Europäischen) Rates aufgenommen, da vor allem die kleinen und neuen EU-Länder eine Kräfteverschiebung sowohl zu Gunsten der großen Mitgliedstaaten als auch institutionell zu Lasten der Kommission befürchteten. Klärungsbedarf bestand vor allem hinsichtlich der Rollenbeschreibung des künftigen Präsidenten des Europäischen Rates.¹

Besonders umstritten war das im Konventsentwurf verankerte neue Kräfteverhältnis der Mitgliedstaaten im Rat. Vor allem Spanien und Polen wandten sich entschieden gegen die Aufhebung des in Nizza ausgehandelten Systems der gewichteten Stimmen im Ministerrat und damit gegen die Einführung des im Konventsentwurf vorgeschlagenen Entscheidungsverfahrens der „doppelten Mehrheit“.

¹ Siehe hierzu den Brief der Regierungschefs Estlands, Finnlands, Litauens, Österreichs, Tschechiens und Ungarns an den Ratspräsidenten und Premierminister Italiens, Silvio Berlusconi, vom 2. Oktober 2003.

Im Gegensatz zu den meisten anderen EU-Mitgliedstaaten konzentrierte sich die Debatte in Deutschland nicht vornehmlich auf institutionelle Fragen. Diskutiert und kritisiert wurden vielmehr die mangelnde Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen im Rat, die Unzulänglichkeiten der neuen Kompetenzordnung sowie bestimmte Verfahrensfragen wie der unionsautonome Übergang zu Mehrheitsentscheidungen (Passerelle-Klausel I-24.4 EVE).²

Nachdem der Konventsentwurf in der Regierungskonferenz – trotz des anfänglichen Widerstands vor allem von deutscher, jedoch auch von französischer Seite – inhaltlich aufgeschnürt wurde, konnten viele der institutionellen Streitpunkte bis zum Ende der italienischen Präsidentschaft im zweiten Halbjahr 2003 einer Lösung näher gebracht werden. Im Zuge zahlreicher Treffen der EU-Außenminister und noch beim Gipfel der Staats- und Regierungschefs im Dezember 2003 konnten Kompromisse hinsichtlich der Zusammensetzung der Kommission, der Einrichtung von Teampräsidentschaften im Ministerrat, der Einführung eines Präsidenten des Europäischen Rates und eines EU-Außenministers oder der Erhöhung der Mindestanzahl an nationalen EU-Parlamentariern erzielt werden (CIG 52/03 ADD 1; CIG 60/03 ADD 1; CIG 6B/03 ADD 2).

Gescheitert ist der erste Versuch, die Regierungskonferenz bereits im Dezember 2003 unter italienischer Präsidentschaft abzuschließen, letztlich daran, dass sich Deutschland und Frankreich nicht mit Spanien und Polen auf eine gemeinsame Formel für die Reform der Abstimmungsverfahren im Ministerrat einigen konnten. Wäre ein Kompromiss hinsichtlich einer modifizierten Formel des Abstimmungsverfahrens der „doppelten Mehrheit“ erzielt worden, hätten auch die verbleibenden institutionellen Probleme bereits zu diesem Zeitpunkt gelöst werden können.

So aber verschob sich der Abschluss der Regierungskonferenz und damit auch die Einigung über das institutionelle Kompromisspaket in das erste Halbjahr 2004. Auf der von der irischen EU-Präsidentschaft erstellten Liste der circa 20 noch offenen Punkte fanden sich erneut Fragen wie die nach der künftigen Komposition der Kommission, der Zusammensetzung des Europäischen Parlaments oder der Details des institutionellen

² Siehe zum Beispiel „Wesentliche Grundlage für die Zustimmung zum Vertragstext“, Ministerpräsident Stoibers 16 Kritikpunkte am Verfassungsentwurf des EU-Konvents, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 10. Juni 2003.

Zusammenspiels zwischen dem EU-Außenminister, dem Präsidenten des Europäischen Rates und dem Kommissionspräsidenten.³

Nach dem Machtwechsel und dem Amtsantritt der Regierung von Ministerpräsident Zapatero in Spanien und dem Einlenken Polens sowie der wachsenden Kompromissbereitschaft Deutschlands und Frankreichs hinsichtlich einer modifizierten Formel der doppelten Mehrheit im Rat konnten die Verhandlungen zur Regierungskonferenz im April 2004 offiziell wieder aufgenommen und der „Vertrag über eine Verfassung für Europa“ (VVE) im Juni 2004 verabschiedet werden (CIG 87/04). Im Ergebnis ist auch die neue institutionelle EU-Architektur ein typischer europäischer Kompromiss – im Gesamtpaket werden die Vorstellungen aller Mitgliedstaaten mehr oder weniger berücksichtigt beziehungsweise zufrieden gestellt.

Der Verfassungsvertrag verteilt die institutionellen Bestimmungen auf den ersten und dritten Teil des neuen Primärrechts. In Teil I Titel IV sind dies die Artikel I-19 bis I-32 VVE und in Teil III Titel VI Kapitel I vor allem die Artikel III-330 bis III-401 VVE. Hinzu kommen die einschlägigen Bestimmungen in den angehängten Protokollen (CIG 87/04 ADD 1) und Erklärungen (CIG 87/04 ADD 2). Im ersten Teil der Verfassung stehen gewissermaßen die Basisinformationen, im dritten Teil die organrechtlichen Details.

Welche zentralen Veränderungen ergeben sich nun durch die Verfassung für das institutionelle System der Europäischen Union? Was kennzeichnet die neue Grundarchitektur der Union und welche Institutionen profitieren in welchem Maße von welchen Reformen? Wo liegen die zentralen Defizite und wie zukunftsfähig ist das neue politische System der EU? Diesen Fragen widmet sich die nachfolgende Analyse der in der Verfassung niedergelegten institutionellen Änderungen.

2. Kommission: Reform auf halben Weg

Die Europäische Kommission gerät in den letzten Jahren zusehends ins strategisch-politische Abseits. Daher verwundert es nicht, dass die Stellung und die Rechte der Kommission und ihres Präsidenten im EU-Institutionengefüge nicht nur in der Erklärung von Laeken thematisiert wurden, sondern eines der besonders strittigen Themen

³ „Ahern says 20 issues remain open in EU Constitution“, *Euobserver*, 5.2.2004.

sowohl im Konvent als auch in der Regierungskonferenz waren.

Um die Rolle der Kommission als Motor der Integration und als Katalysator der gemeinsamen Interessen aller Mitgliedstaaten wiederherzustellen, sollten die politische Legitimität und die Funktions- und Arbeitsfähigkeit der Kommission gestärkt werden. Von entscheidender Bedeutung sind in diesem Kontext die Reform des Verfahrens zur Bestellung des Kommissionspräsidenten, die Kompetenzausstattung der Kommission und ihres Präsidenten sowie die künftige Zusammensetzung des Kollegiums.

2.1 Scheinwahl des Kommissionspräsidenten

Bei der Bestimmung des Kommissionspräsidenten konnte kein wirklicher Durchbruch erzielt werden. Das in der Regierungskonferenz verabschiedete Verfahren beruht im Wesentlichen auf dem Vorschlag des Konvents. Es sieht vor, dass der Europäische Rat künftig mit qualifizierter Mehrheit den Kandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten unter Berücksichtigung des Ergebnisses der Europawahlen und erst „nach entsprechenden Konsultationen“ auswählen soll (Art. I-27 VVE). Anschließend wählt das Europäische Parlament diesen Kandidaten mit der Mehrheit seiner Mitglieder. Erhält der Kandidat nicht die Mehrheit, so kann der Europäische Rat dem Europäischen Parlament innerhalb eines Monats einen neuen Kandidaten vorschlagen.

Auf der Grundlage dieses Verfahrens ist zwar damit zu rechnen, dass die Regierungen bei der Kandidatenkür dem Willen des Europäischen Parlaments künftig stärker als in der Vergangenheit Rechnung tragen werden. Doch der Einfluss des Parlaments wird nur unzureichend gestärkt, da das Vorschlagsrecht bei der Wahl des Kommissionspräsidenten das exklusive Recht der Staats- und Regierungschefs bleibt. Damit wird das Machtgleichgewicht zwischen den Institutionen in Frage gestellt, da sowohl der neue Präsident des Europäischen Rates (siehe Kapitel 5.2) als auch der Kommissionspräsident letztlich durch die Staats- und Regierungschefs eingesetzt wird. Darüber hinaus ergibt sich aus der mangelnden demokratischen Legitimation des Kommissionspräsidenten die Gefahr einer weiteren Machtverschiebung zugunsten des Europäischen Rates und zu Lasten der Kommission.

Um dieser Gefahr entgegenzuwirken und um den Einfluss des Bürgervotums bei den Europawahlen zu steigern, hätte das Verfahren zur Wahl des Kommissionspräsidenten vom Kopf auf die Füße gestellt werden müssen. Der Kommissionspräsident sollte nicht

von den Staats- und Regierungschefs vorgeschlagen, sondern künftig von den europäischen Parteien im Vorfeld der Wahlen zum Europäischen Parlament auf der Basis eines gemeinsamen Wahlprogramms nominiert und nach der Konstituierung des neuen Parlaments von diesem gewählt werden.

Der vom Parlament gewählte Kommissionspräsident sollte daraufhin von den Staats- und Regierungschefs mit qualifizierter Mehrheit bestätigt werden. Käme keine Mehrheit im Europäischen Rat zustande, sollte das Europäische Parlament seinen Kandidaten mit einer höher qualifizierten Mehrheit bestätigen können, um drohende Blockadesituationen gegen das Votum der Bürger nicht zu verstetigen.

Durch eine „echte“ Wahl des Kommissionspräsidenten würden die Legitimität und die Machtbasis der Kommission und ihres Präsidenten gestärkt, die Personalisierung der Europapolitik nachhaltig gefördert und die Bedeutung der Europawahlen als Wahl- und Kontrollakt gefestigt werden. Gestützt auf dieser Legitimationsbasis könnte zudem die Autorität des Kommissionspräsidenten sowohl gegenüber dem Außenminister der EU als auch gegenüber dem künftigen Präsidenten des Europäischen Rates gesteigert werden. Die Gefahr einer Machtverschiebung in der künftigen Führungsarchitektur der EU zu Lasten der Kommission und ihres Präsidenten – wie sie vor allem Vertreter der kleineren Mitgliedstaaten befürchten – könnte dadurch gebannt werden. Die Verfassung greift hier jedoch zu kurz.

2.2 Kompetenzstärkung der Kommission und ihres Präsidenten

Die Kommission wird mittelfristig davon profitieren, dass die Zuständigkeiten des Kommissionspräsidenten hinsichtlich seiner Leitlinienkompetenz sowie seiner Zuständigkeiten mit Blick auf die Organisation der internen Arbeitsteilung in der Verfassung klarer definiert und ausgeweitet werden (Art. I-27 Abs. 3 VVE). Darüber hinaus kann der Kommissionspräsident künftig einzelne Kommissare dazu auffordern, ihr Amt niederzulegen (Art. I-27 Abs. 3 VVE).

Damit wird die Position des Präsidenten gegenüber dem Kommissionskollegium weiter aufgewertet und die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit auch bei unüberwindbaren Gegensätzen zwischen einzelnen Kommissaren und ihrem Präsidenten sicher gestellt. Dies ist besonders bis zum Zeitpunkt einer Verkleinerung der Kommission ein

Vorteil für die operative Arbeitsfähigkeit eines Kollegiums mit 25 und mehr Mitgliedern.

Der Kommission kommt auch die Tatsache zugute, dass ihr die Verfassung erneut explizit das Recht zuspricht, die jährliche und mehrjährige Programmplanung der Union einzuleiten, um so zu „interinstitutionellen Vereinbarungen“ zu kommen (Art. I-26 Abs. 1 VVE). Obgleich diese Regelung die Kommission stärkt, gilt es noch zu klären, inwieweit dieses Recht mit dem Beschluss des Sevilla-Gipfels vom Juni 2002 vereinbar ist, 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 Praxis der vergangenen Jahre spricht dafür, dass der Europäische Rat wohl auch in Zukunft die politisch-strategischen Leitlinien vorgeben wird.

Aus Sicht der Kommission positiv zu bewerten ist, dass – soweit es in der Verfassung nicht anders festgelegt ist – Gesetzgebungsakte in der Regel nur auf Vorschlag der Kommission erlassen werden (Art. I-26 Abs. 2 VVE). Im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren schreibt die Verfassung der Kommission das Initiativmonopol zu (Art. III-396 Abs. 2 VVE). Nachdem das ordentliche Gesetzgebungsverfahren in der Verfassung als Regelverfahren gilt und Ausnahmeregelungen weiter abgebaut werden, wird mit der Festschreibung des alleinigen Vorschlagsrechts der Kommission eines der zentralen Elemente der Gemeinschaftsmethode nicht nur fortgeschrieben, sondern sogar verstärkt.

Bedeutende Ausnahmen finden sich jedoch im Bereich Inneres und Justiz (justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen und polizeiliche Zusammenarbeit; siehe hierzu den Beitrag von Franziska Hagedorn in diesem Band). Darüber hinaus wird die Kommission auch in den Bereichen der Gemeinsamen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik nicht über das alleinige Vorschlagsrecht verfügen (siehe hierzu auch den Beitrag von Franco Algieri in diesem Band).

Indirekt gestärkt werden das Initiativrecht und der Handlungsspielraum der Kommission durch die Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat. Durch den weiteren Abbau des Konsensdiktats braucht die Kommission weniger Rücksicht auf Bedenken und Widerstände aus einzelnen Ländern zu nehmen und kann Gesetzesvorschläge jenseits des kleinsten gemeinsamen Nenners unterbreiten (Schild 2003: 494).

In der Bilanz stärkt die Verfassung die Zuständigkeiten und die Handlungsfähigkeit der Kommission und ihres Präsidenten (Wessels 2003: 294-295). Dennoch ist davon auszugehen, dass die in der Verfassung verankerten Reformen alleine nicht ausreichen

werden, um die Stellung der Kommission im Institutionengefüge der Union nachhaltig zu stärken.

Die Gestaltungskraft der EU-Kommission wird davon abhängen, ob die Brüsseler Behörde auch in Zukunft vornehmlich als Verwaltungsapparat operiert und verstanden wird oder ob die Kommission in einen Prozess der zunehmenden Politisierung eintritt. Eine derartige Entwicklung bleibt jedoch weiter umstritten. Die Gegner einer Politisierung – die sich auch in den Reihen der Kommission finden – sehen darin die Gefahr, dass die Kommission ihre eigentliche Autorität als unabhängige, überparteiliche, supranationale und damit den Interessen aller Mitgliedstaaten verpflichtete Institution verlieren könnte. Die Praxis der vergangenen Jahre hat jedoch gezeigt, dass die Kommission in ihrer alten Rolle zusehends an Autorität verliert. Ein höherer Grad der Politisierung erscheint daher unumgänglich.

2.3 Verkleinerung des Kommissionskollegiums

Neben der Kompetenzstärkung der Kommission und ihres Präsidenten wird die Brüsseler Behörde auch von der Verkleinerung des Kommissionskollegiums profitieren. Zu Zeiten der Europäischen Gemeinschaft der sechs Gründerstaaten gehörten der Kommission noch neun Mitglieder an. Im Laufe der Erweiterung der Europäischen Gemeinschaft beziehungsweise der Europäischen Union ist die Zahl der Kommissare kontinuierlich gestiegen.

Nachdem die großen Mitgliedstaaten in Nizza auf ihren zweiten Kommissar verzichtet haben, sieht die geltende Vertragslage vor, dass jeder Mitgliedstaat bis zu einer EU-27 mit jeweils einem Vertreter in der Europäischen Kommissionen repräsentiert ist. Im Nizza-Vertrag wurde darüber hinaus festgelegt, dass – sobald die Europäische Union 27 Länder umfasst – die Zahl der Kommissionsmitglieder unter der Anzahl der Mitgliedstaaten liegen soll, wobei die Details der Zusammensetzung und der Rotation durch den Rat einstimmig festgelegt werden (Giering 2001: 63-66; Fischer und Metz 2004).⁴

In einer Kommission mit mehr als 25 gleich- und stimmberechtigten Kommissaren wird es jedoch schwieriger sein als bisher, zu Entscheidungen mit klaren Mehrheiten zu

⁴ Siehe hierzu Art. 4 des „Protokolls über die Erweiterung des Europäischen Union“. Protokoll zum Vertrag von Nizza.

kommen und allen Kommissaren noch ein adäquates Portfolio zu übertragen. Vor dem Hintergrund dieser Ausgangslage ist die in der Verfassung erzielte Lösung ein Erfolg. Vor allem sieht der in der Regierungskonferenz vereinbarte Kompromiss eine echte Verkleinerung der Kommission vor.

Aufgrund des Drucks der kleineren und der neuen EU-Mitgliedstaaten – die in „ihrem“ Kommissar vor allem eine politische Identifikationsfigur und eine Absicherung ihrer Interessenvertretung in der Kommission sehen – werden zwar der ersten Kommission nach Inkrafttreten der Verfassung wie bisher je ein Vertreter pro Mitgliedstaat angehören. In der darauf folgenden Kommission – im Regelfall hieße das im Jahr 2014 – soll die Zahl der Kommissionsmitglieder, einschließlich des Kommissionspräsidenten und des EU-Außenministers, jedoch bei zwei Dritteln der Zahl der EU-Mitgliedstaaten liegen (Art. I-26 Abs. 5 und I-26 Abs. 6 VVE). In einer EU-27 würde dies bedeuten, dass die Kommission aus 18 Mitgliedern besteht.

Die Zusammensetzung wird dabei nach einem System der „gleichberechtigten Rotation“ bestimmt werden. Die Details dieses Systems müssen auf der Grundlage eines einstimmigen Beschlusses des Europäischen Rates noch festgelegt werden. Die Grundsätze der Rotation werden jedoch bereits in der Verfassung definiert:

- Die Mitgliedstaaten werden bei der Festlegung der Reihenfolge und der Dauer der Amtszeiten vollkommen gleich behandelt. Damit soll vor allem ausgeschlossen werden, dass große Mitgliedstaaten bei der Besetzung der Kommission bevorzugt werden.
- Darüber hinaus soll die Zusammensetzung der Kommission das demografische und geografische Spektrum der Gesamtheit der EU-Mitgliedstaaten reflektieren, sodass letztlich immer mindestens ein bevölkerungsreicher, ein skandinavischer, ein osteuropäischer usw. Mitgliedstaat gleichzeitig in der Kommission vertreten sein wird.

Im Ergebnis weicht das Verfassungsmodell deutlich vom ursprünglichen Entwurf des Konvents ab. Dieser hatte vorgesehen, dass die Kommission ab dem 1. November 2009 aus ihrem Präsidenten, dem Außenminister als Vizepräsidenten, 13 stimmberechtigten „Europäischen Kommissaren“, die nach einem System der gleichberechtigten Rotation zwischen den Mitgliedstaaten aus nationalen Listen mit jeweils drei Kandidaten ausgewählt werden, sowie nicht stimmberechtigten „Kommissaren“ aus den übrigen EU-Ländern besteht (Art. 25 Abs. 3 EVE).

Der Konventsvorschlag hätte gegenüber dem Status quo von Nizza hinsichtlich einer Verkleinerung des Kollegiums jedoch keinen echten Mehrwert mit sich gebracht. Denn auch die nicht stimmberechtigten Kommissare aus den großen beziehungsweise den jeweils betroffenen Mitgliedstaaten hätten bei zentralen Entscheidungen ein gewichtiges Wort mitreden wollen (Schild 2003: 498). Damit wäre letztendlich der vermeintliche Zugewinn an Handlungsfähigkeit innerhalb eines kompakteren Kollegiums wieder nivelliert worden.

Darüber hinaus hätte die Auswahl aus nationalen Listen mit jeweils drei Vorschlägen für das Kommissionskollegium die potenziell am besten geeigneten Kandidaten politisch eher abgeschreckt und die Möglichkeiten des Kommissionspräsidenten bei der Wahl der geeigneten Kommissare beschränkt (Giering 2003; Giering und Emmanouilidis 2003: 3).

Im Ergebnis ist die in der Verfassung getroffene Regelung im Vergleich sowohl zur geltenden Nizza-Regelung als auch zum Vorschlag des Konvents positiv zu bewerten. Aufgrund der vereinbarten Verkleinerung des Kollegiums wird die Kommission auch mit 27 und mehr Mitgliedstaaten ihre Handlungsfähigkeit wahren und ihren Mitgliedern angemessene Aufgaben und Portfolios übertragen können.

Negativ zu Buche schlägt dagegen die Tatsache, dass die Verkleinerung der Kommission erst ab dem Jahr 2014 und nicht schon ab 2009 vorgenommen werden soll, wie es der Konvent in seinem Entwurf vorgeschlagen hatte. Damit wird die Kommission auch im Zuge anstehender Erweiterungsrounden mit jeweils einem Kommissar pro Mitgliedstaat und damit zumindest mittelfristig mit mehr als 25 Mitgliedern operieren müssen.

Sollte sich dieses Modell bis 2014 bewähren, sieht die Verfassung die Möglichkeit einer erneuten Modifikation der in der Verfassung vorgesehenen Regelung durch einen einstimmigen Beschluss des Europäischen Rates vor (Art. I-26 Abs. 6 VVE). Damit ist nicht auszuschließen, dass die Zusammensetzung und Größe der Kommission im Zuge künftiger Reformen und angesichts praktischer Erfahrungswerte erneut verändert werden könnte.

3. Ministerrat: Zwischen Minimalreform und Meilenstein

Neben der Reform der Kommission beinhaltet die Verfassung auch eine umfangreiche

Veränderung der intergouvernementalen EU-Strukturen. Besonders davon betroffen ist der Ministerrat, in dem nationale Fachminister einerseits europäische Rechtsakte beschließen und andererseits deren Ausführung organisieren und überwachen. Zeitweise gab es in der Vergangenheit mehr als 20 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 negativen Image der EU als bürokratischer und wenig durchsichtiger „Moloch Brüssel“.

Die Reform des Ministerrates konzentriert sich vornehmlich auf die Neugestaltung des verschiedenen Ratsformationen, die Frage des Vorsitzes in den einzelnen Fachräten sowie die Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen und die Einführung neuer Abstimmungsverfahren im Rat.

3.1 Neugestaltung der Ratsformationen

Hinsichtlich der Zusammensetzungen des Ministerrates sieht die Verfassung vor, dass künftig ein Rat „Allgemeine Angelegenheiten“ für die Kohärenz der Arbeiten des Rates in seinen verschiedenen Zusammensetzungen Sorge trägt und in Verbindung mit dem Präsidenten des Europäischen Rates (siehe Kapitel 5.2) und mit der Kommission die Tagungen der Staats- und Regierungschefs vorbereitet (Art. I-24 Abs. 2 VVE). Angedacht ist zudem, dass der Rat „Allgemeine Angelegenheiten“ im Rahmen einer Mehrjahresplanung in Zusammenarbeit mit der Kommission für die Kohärenz und die Kontinuität der Arbeiten des Rates in seinen verschiedenen Zusammensetzungen sorgt (CIG 87/04 ADD 2).⁵

Neben dem Allgemeinen Rat wird es künftig unter Leitung des Europäischen Außenministers (siehe Kapitel 4) einen Rat „Auswärtige Angelegenheiten“ geben, der das auswärtige Handeln der Union entsprechend den strategischen Vorgaben des Europäischen Rates gestalten soll (Art. I-24 Abs. 3 VVE). Bisher ist diese Zuständigkeit mit dem Allgemeinen Rat verknüpft.

⁵ Siehe „Erklärung zu Artikel I-24 Absatz 4 zu dem Beschluss des Europäischen Rates über die Ausübung des Vorsitzes im Rat“, CIG 87/04 ADD 2.

Die weiteren Zusammensetzungen des Ministerrates kann der Europäische Rat mit einem „Europäischen Beschluss“ festlegen. Die Bandbreite der Ratsformationen wird sich wohl auch in Zukunft entlang der Entscheidungen des Gipfels von Sevilla orientieren, der eine Reduktion von 16 auf neun Formationen etabliert 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.

Längst überfällig war die Anerkennung und damit Aufwertung der „Euro-Gruppe“ als eigenständiges Gremium in einem gesonderten Protokoll zur Verfassung (CIG 87/04 ADD 1, Protokoll Nr. 12; vgl. dazu auch den Beitrag von Roman Maruhn in diesem Band). Diese Gruppe wählt ihren Vorsitz – sozusagen einen „Mr. Euro“ – für zweieinhalb Jahre. Obwohl mit der Wahl von Jean-Claude Juncker im September 2004 der erste Präsident der Euro-Gruppe aus dem Kreis der Finanzminister bestimmt wurde, wird in der Verfassung grundsätzlich offen gehalten, ob der Vorsitzende aus dem Kreis der Minister kommen muss oder auch eine externe Persönlichkeit sein kann.

Eine Aufwertung erfährt die Euro-Gruppe auch dadurch, dass die Staaten, die die Gemeinschaftswährung bereits eingeführt haben, künftig mehr Entscheidungen autonom, also ohne die anderen EU-Länder treffen können. Hierzu gehören die eigenständige wirtschaftspolitische Koordinierung innerhalb der Eurozone (Art. III-194 Abs. 1b VVE), das Recht der Euro-Staaten, dem Rat eine Empfehlung hinsichtlich des Beitritts eines neuen Mitgliedstaats zur Euro-Zone zu unterbreiten (Art. III-198 Abs. 2 VVE), sowie die Möglichkeit einer einheitlichen Vertretung innerhalb internationaler Einrichtungen und Konferenzen im Finanzbereich (IWF, Weltbank etc.) (Art. III-196 VVE). Diese in der Verfassung verankerten Rechte stärken den Euro-Ecofin-Rat, statten die Euro-Gruppe mit mehr eigenständigen Entscheidungsrechten aus und führen zu einer stärkeren Differenzierung zwischen den Mitgliedern und Nicht-Mitgliedern der Eurozone.

Mit Blick auf eine klare und für den Bürger transparente Gewaltenteilung auf der Ebene des Ministerrates greift die Verfassung jedoch zu kurz. Das neue Primärrecht sieht keine stärkere Trennung zwischen den legislativen und exekutiven Befugnissen des Rates vor. Bereits auf der ersten Sitzung der Außenminister im Kontext der Regierungskonferenz am 5. Oktober 2003 wurde der im Konventsentwurf enthaltene Vorschlag einer neuen Ratsformation „Allgemeine Angelegenheiten und Gesetzgebung“ (Art. 23 Abs. 1 EVE) verworfen.

Stattdessen sieht die Verfassung vor, dass der Rat öffentlich tagt, wenn er in unterschiedlichen Formationen über Gesetzesentwürfe berät und abstimmt (Art. I-24.6 VVE). Damit wird es auch in Zukunft keinen separaten Legislativrat (Staatenkammer) geben, in dem die Verabschiedung von Gesetzesakten koordiniert und aufeinander abgestimmt wird, sodass Einzelentscheidungen unterschiedlicher Ratsformationen sich im Inhalt und in ihrer Wirkung nicht widersprechen.

3.2 Reform der Vorsitzrotation

Neben der Frage der Zusammensetzung galt es auch, die Führungsfrage im Ministerrat durch eine Reform der Ratspräsidentschaft neu zu regeln. Das gegenwärtige halbjährliche Rotationsprinzip ist für eine EU-25+ kaum mehr praktikabel. Schon heute sind Zweifel an der Rationalität dieses Systems mehr als berechtigt. So waren eine Reihe der zurückliegenden Präsidentschaften durch Wahlkämpfe belastet oder konnten aufgrund innenpolitischer Krisen ihrer vollen Führungsverantwortung nicht gerecht werden.

Eine Präsidentschaft, die jedes Land in einer Union von 28 Mitgliedern nur alle 14 Jahre ausüben könnte, würde zudem keinerlei politische Motivation bei den Regierungen auslösen, weil den meisten Staats- und Regierungschefs bewusst sein wird, dass eine Ratspräsidentschaft in ihrer Amtszeit nahezu ausgeschlossen ist. Auch die Kontinuität des mit der Wahrnehmung der Präsidentschaft verbundenen administrativen Know-hows kann schon heute kaum mehr konserviert werden.

Ziel der Reformbemühungen war es daher, zum einen die Arbeit des Ministerrates kontinuierlicher und kohärenter zu gestalten, ohne die nationalen Gestaltungsmöglichkeiten der Mitgliedstaaten zu untergraben, und zum anderen die Sichtbarkeit des Rates nach außen zu stärken.

Der ursprüngliche Entwurf des Konvents sah vor, dass der Vorsitz in den diversen Formationen des Rates – mit Ausnahme der Zusammensetzung „Auswärtige Angelegenheiten“ – für die Dauer von mindestens einem Jahr nach dem Prinzip der gleichberechtigten Rotation von den Vertretern der Mitgliedstaaten im Ministerrat wahrgenommen wird (Art. 23 Abs. 4 EVE).

Das in der Regierungskonferenz erzielte Ergebnis weicht von den Vorschlägen des Konvents ab. Die Verfassung legt zwar das Prinzip der gleichberechtigten Rotation fest,

die Dauer der Vorsitzrotation wird jedoch nicht genauer bestimmt. Damit räumt die Verfassung in diesem Punkt ein höheres Maß an Flexibilität ein.

Die konkrete Ausgestaltung der Rotation muss durch einen Beschluss des Europäischen Rates mit qualifizierter Mehrheit festgelegt werden (Art. I-24 Abs. 7 VVE). Der Entwurf eines solchen Beschlusses wurde der Verfassung in Form einer Erklärung beigefügt (CIG 87/04 ADD 2).⁶ Der Entwurf sieht die Einführung von Teampräsidentschaften für die Dauer von 18 Monaten vor. Diese bestehen aus Vertretern von drei Mitgliedstaaten, die den Vorsitz in allen Ratsformationen (mit Ausnahme des Außenrates), im Ausschuss der Ständigen Vertreter sowie in den vorbereitenden Gremien des Rates (Arbeitsgruppen etc.) für jeweils sechs Monate übernehmen – wobei die Mitglieder der Teampräsidentschaft untereinander auch eine andere Aufgabenteilung festlegen können.

Durch die Einführung von 18-monatigen Teampräsidentschaften wird das bisherige System der halbjährlichen Rotation abgeschafft. Die Idee, mehrere Staaten mit einem gemeinsamen Vorsitz zu beauftragen, zielt darauf ab, die betroffenen Mitgliedstaaten institutionell zu zwingen, ihre Prioritäten aufeinander abzustimmen und ein längerfristiges Arbeitsprogramm für den Rat aufzustellen (Maurer und Matl 2003: 487). Überlegungen, die darauf abzielten, auch im Ministerrat dauerhaftere Formen des Vorsitzes zu etablieren (Wahlvorsitz, Vorsitz des Präsidenten des Europäischen Rates im Allgemeinen Rat u. a.), wurden damit verworfen.

In vielerlei Hinsicht greift die Etablierung von Teampräsidentschaften zu kurz. Falls die im Entwurf vorgesehenen Details der Vorsitzrotation umgesetzt werden – und damit ist zu rechnen – wird der Vorsitz in den meisten Ratsformationen de facto auch in Zukunft für sechs Monate von jeweils einem EU-Land wahrgenommen. Auch wenn die Mitglieder der Teampräsidentschaft ein gemeinsames Programm erarbeiten und ihre Arbeit stärker aufeinander abstimmen, ist mit der beschlossenen Minimalreform des Ratsvorsitzes keineswegs gewährleistet, dass Visibilität, Kontinuität und Kohärenz der Europapolitik nach innen wie nach außen nachhaltig davon profitieren werden.

In der künftigen Verfassungspraxis ist darüber hinaus nicht auszuschließen, dass die an der Teampräsidentschaft beteiligten EU-Staaten aus Gründen der nationalen Profilierung sogar in ein gegenseitiges Konkurrenzverhältnis eintreten.

⁶ Siehe „Erklärung zu Artikel I-24 Absatz 4 zu dem Beschluss des Europäischen Rates über die Ausübung des Vorsitzes im Rat“, CIG 87/04 ADD 2.

3.3 Ausdehnung von Mehrheitsentscheidungen

Die Funktionsfähigkeit des Ministerrates in einer EU-25+ wird nicht nur von seiner Zusammensetzung und seiner internen Organisation abhängen. Die Verabschiedung zielführender und proaktiver Entscheidungen wurde in der Vergangenheit vor allem dadurch behindert, dass in einer Vielzahl von Bereichen und Einzelfragen der Rat einstimmig entscheiden muss. Das Konsensdiktat fördert die Verabschiedung von Beschlüssen auf einem kleinsten gemeinsamen Nenner und erhöht das Risiko von Entscheidungsblockaden. Die Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat ist daher von entscheidender Bedeutung für die Problemlösungskompetenz einer erweiterten EU.

Vor dem Hintergrund dieser Ausgangslage ist es positiv zu bewerten, dass die Zahl der Fälle, in denen der Rat mit Mehrheit entscheidet, von 137 auf 181 anwächst (siehe hierzu den Beitrag von Thomas Fischer in diesem Band). Im Ergebnis wird die Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen in Bereichen wie der Asyl- und Einwanderungspolitik, der Verbrechensprävention, der Grenzkontrollen an den EU-Außengrenzen oder der Arbeitsweise und dem Aufbau von Eurojust und Europol zu einer Verbesserung der Effizienz und Handlungsfähigkeit einer weiter wachsenden Union führen. Durch den Abbau des Einstimmigkeitsdiktats können auch inhaltlich unbegründete Tauschgeschäfte, wie etwa zwischen Milchquoten und Steuerfragen, tendenziell unterbunden werden.

Auf der anderen Seite wird das große Europa sein Potenzial nicht voll ausschöpfen können, da auch in Zukunft zentrale Bereiche mit einem Vetorecht versehen bleiben. Zu den 70 Fällen, in denen der Rat auch künftig einstimmig beschließen muss, gehören vor allem der Bereich der Steuerharmonisierung, Fragen sozialer Sicherheit, Teilbereiche des Handels mit Dienstleistungen und geistigem Eigentum, einzelne Gebiete der Umweltpolitik, die Diskriminierungsbekämpfung, die europäische Gesetzgebung zu den Struktur- und Kohäsionsfonds (bis zum 1. Januar 2007), Teile der Einwanderungspolitik sowie – von einigen wenigen Ausnahmen abgesehen – der gesamte Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) (vgl. auch die Beiträge von Thomas Fischer, Franziska Hagedorn und Franco Algieri in diesem Band).

Mit Blick auf die anstehenden Verteilungskämpfe im großen Europa ist es besonders bedauerlich, dass die Verfassung im Gegensatz zum Konventsentwurf (Art. 54 Abs. 2 EVE) auch für die Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens über 2013 hinaus an der Einstimmigkeit festhält (Art. I-55 Abs. 2 VVE), obgleich zumindest eine erleichterte

Übergangsmöglichkeit von der Einstimmigkeit in die qualifizierte Mehrheit (Passerelle-Klausel) beschlossen wurde (Art. I-55 Abs. 4 VVE).

Die Beibehaltung der Einstimmigkeit in bestimmten Bereichen und Einzelfällen kann in einer EU-25+ zu Blockaden führen, die in gewissen Fällen nur durch den Ausweg der differenzierten Integration – gegebenenfalls auch außerhalb der Verträge – aufgelöst werden können (siehe hierzu auch den Beitrag des Verfassers zur flexiblen Integration in diesem Band).

Darüber hinaus eröffnet die Verfassung einen weiteren potenziellen Ausweg: So bietet eine Passerelle-Klausel die Chance, Entscheidungsprozesse auch ohne eine langwierige und komplexe Regierungskonferenz in jenen Bereichen zu optimieren, in denen der Widerstand bestimmter Mitgliedstaaten einen Übergang zu qualifizierten Mehrheitsentscheidungen zum gegenwärtigen Zeitpunkt verhindert hat. Im Detail sieht die Verfassung vor, dass dort, wo Teil III des neuen Primärrechts festgelegt hat, dass Beschlüsse im Rat in einem bestimmten Bereich oder in einem bestimmten Fall einstimmig entschieden werden, der Europäische Rat den Rat einstimmig autorisieren kann, in diesem Bereich oder in dieser Frage mit qualifizierter Mehrheit abzustimmen (Art. IV-444 Abs. 1 VVE). Diese Bestimmung gilt nicht für Beschlüsse mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen.⁷

Entsprechende Beschlüsse des Europäischen Rates können erst dann erlassen werden, wenn die nationalen Parlamente innerhalb von sechs Monaten keinen Widerspruch eingelegt haben (Art. IV-444 Abs. 3 VVE). Damit werden die Kontrollrechte der nationalen Parlamente bei der Übertragung weiterer Hoheitsrechte gewahrt. Eine weitere Form der parlamentarischen Absicherung ergibt sich daraus, dass eine Optimierung der Verfassung auf der Grundlage der Passerelle-Klausel die Zustimmung des Europäischen Parlaments erfordert (Art. IV-444 Abs. 3).

Theoretisch stärkt die Passerelle-Klausel die Fähigkeit der EU, sich hinsichtlich der Mehrheitsfrage im Ministerrat dynamisch weiterzuentwickeln. Nachdem jedoch auch dieses Prozedere wie in einer Regierungskonferenz einen einstimmigen Beschluss der

⁷ Für den Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik beinhaltet die Verfassung einen gesonderten Artikel, auf dessen Grundlage der Europäische Rat einstimmig eine Ausweitung von qualifizierten Mehrheitsentscheidungen beschließen kann (Art. I-40 Abs. 7; III-300 Abs. 3 VVE) – wobei auch hier militärische oder verteidigungspolitische Fälle ausgeschlossen werden (Art. III-300 Abs. 4 VVE).

Staats- und Regierungschefs voraussetzt, ist es aus heutiger Perspektive fraglich, ob diese Möglichkeit in der Verfassungsrealität tatsächlich genutzt wird.

3.4 Einführung der doppelten Mehrheit

Entscheidend für die künftige Handlungs- und Funktionsfähigkeit des Ministerrates ist nicht nur, dass die Bereiche und Einzelfragen, in denen mit Mehrheit abgestimmt wird, erweitert werden. Von zentraler Bedeutung ist zudem, dass die Entscheidungsverfahren im Rat die Bildung von mitgliedstaatlichen Blockadekoalitionen verringern und die Bildung von Gestaltungsmehrheiten erleichtern.

Mit der Einführung des in Nizza beschlossenen Verfahrens der dreifachen Mehrheit zum 1. November 2004 wurde der bisherigen Entscheidungslogik, die die Verhinderung von Beschlüssen begünstigt, weiter Vorschub geleistet. Dieses Abstimmungsverfahren sieht vor, dass jede qualifizierte Mehrheitsentscheidung im Rat

- ein bestimmtes Quorum (in einer EU-25: 72,3 Prozent) der gewichteten Stimmen – ab dem 1. November 2004 sind diese in einer Bandbreite von drei für Malta bis hin zu 29 Stimmen für die großen Mitgliedstaaten verteilt – erreichen;
- gleichzeitig eine Mehrheit der Mitgliedstaaten umfassen; sowie
- auf gesonderten Antrag eines Mitgliedstaates zusätzlich mehr als 62 Prozent der EU-Bevölkerung repräsentieren muss.

Nachdem der erste Anlauf, die Verfassung im Dezember 2003 zu verabschieden, vor allem an dieser Frage gescheitert war, konnten sich die Mitgliedstaaten am Ende der Regierungskonferenz auf die Einführung des Abstimmungsverfahrens der „doppelten Mehrheit“ verständigen. Die Verfassung sieht demnach vor, dass qualifizierte Mehrheiten im Rat ab dem 1. November 2009

- mindestens 55 Prozent der Mitglieder des Rates (Staatenquorum) umfassen und dass
- diese wiederum zusammen mindestens 65 Prozent der Gesamtbevölkerung der Union (Bevölkerungsquorum) repräsentieren (Art. I-25 Abs. 1 VVE).

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 72 Prozent der Mitgliedstaaten, die mindestens 65 Prozent der Bevölkerung repräsentieren (Art. I-25 Abs. 2 VVE).

Mit Blick auf die Handlungsfähigkeit einer EU-25+ ist dabei zu bemängeln, dass die im Konventsentwurf ursprünglich vorgeschlagenen Mehrheitsquoten in der Regierungskonferenz erhöht wurden. Bei qualifizierten Mehrheitsentscheidungen des (Europäischen) Rates, die auf einer Initiative der Kommission beruhen, wurden sowohl das Staatenquorum (55 statt 50 Prozent) als auch das Bevölkerungsquorum (65 statt 60 Prozent) angehoben. Geht ein Beschluss nicht auf einen Kommissionsvorschlag oder auf eine Vorlage des EU-Außenministers zurück, wurde das Staatenquorum nicht „nur“ um fünf, sondern sogar um sechs Prozent von 66 auf 72 Prozent erhöht.

Hinsichtlich der Transparenz des Verfahrens fällt zudem negativ ins Gewicht, dass in der Verfassung zusätzliche Kriterien formuliert werden. Demnach muss eine Sperrminorität bei Entscheidungen im (Europäischen) Rat mindestens vier Staaten umfassen. Mit dieser Zusatzklausel sollte das Gewicht der bevölkerungsstärksten Länder – vor allem Deutschlands, Frankreichs und Großbritanniens – beschränkt werden. Im Falle einer Verhinderungscoalition zwischen drei großen Mitgliedstaaten ergibt sich aus dieser Regelung allerdings ein Paradoxon.

Ein solches Bündnis würde mehr als 35 Prozent der EU-Bevölkerung repräsentieren. Da jedoch zugleich die Vier-Staaten-Regelung greifen soll, dürfte die Dreierkoalition eine Entscheidung im (Europäischen) Rat nicht blockieren. Eine Entscheidung würde unter Umständen also auch mit einer Mehrheit zustande kommen, die das Bevölkerungsquorum von 65 Prozent nicht erfüllt. Unklar bleibt nun, welches Kriterium in einem solchen Fall stärker wiegt: das Bevölkerungskriterium (65 Prozent) oder die Vier-Staaten-Klausel.

Darüber hinaus muss laut Verfassung eine Gestaltungsmehrheit mindestens 15 Mitgliedstaaten umfassen. Da das in der Regierungskonferenz beschlossene Abstimmungsverfahren erst ab dem 1. November 2009 in Kraft treten soll und die EU zu diesem Zeitpunkt mindestens 27 Mitgliedstaaten umfassen dürfte, ist diese Zusatzklausel überflüssig – 55 Prozent Staatenmehrheit entsprechen dann ohnehin 15 Mitgliedern.

Bedeutung könnte die vom österreichischen Bundeskanzler Wolfgang Schüssel vorgeschlagene 15-Staaten-Klausel jedoch dann erlangen, wenn sich die Zahl der Mitgliedstaaten auf unter 25 reduzieren sollte (Ludlow 2004: 10). Dies wäre unter Umständen

dann der Fall, wenn sich Mitgliedstaaten nach mehreren gescheiterten Verfassungsreferenden dazu entschließen sollten, aus der EU auszutreten.

Neben diesen Zusatzklauseln wird in einem Ratsbeschluss festgehalten, dass eine Pflicht zur befristeten Weiterberatung besteht, wenn eine qualifizierte Mehrheit von Staaten, die entweder mindestens drei Viertel der Bevölkerung oder mindestens drei Viertel der Mitgliedstaaten vertreten, dies fordert (Erklärung zu Artikel I-25, CIG 87/04 ADD 2). Dieses „suspensive Veto“ (Wessels 2004: 167) entspricht inhaltlich dem bisher bereits geltenden Kompromiss von Ioannina und kann laut Verfassung ab 2014 mit qualifizierter Mehrheit aufgehoben werden. Zumindest bis zu diesem Zeitpunkt ist die Konstitutionalisierung der modifizierten Ioannina-Formel vor allem ein Zugeständnis an die polnische Regierung, die in der Regierungskonferenz bis zuletzt vehement für die Aufnahme eines suspensiven Vetos gekämpft hatte.

Eine weitere Neuerung, über die in der Regierungskonferenz diskutiert wurde, sah vor, dass Enthaltungen im Ministerrat künftig nicht wie bisher als negative Stimmabgabe gewertet werden. Obwohl sich eine breite Mehrheit der Mitgliedstaaten dafür ausgesprochen hatte, wurde diese Neuerung – nicht zuletzt aufgrund der Vorbehalte der deutschen Bundesregierung – am Ende nicht in die Verfassung aufgenommen.

Mit Blick auf die künftige Entscheidungsfähigkeit der EU und im direkten Vergleich zu dem im Nizza-Vertrag vorgeschriebenen Modell der dreifachen Mehrheit (Staaten, gewichtete Stimmen im Rat; Bevölkerung) ist die Einführung der doppelten Mehrheit ein Meilenstein in der Entwicklung der Europäischen Union. Das neue Abstimmungsverfahren fördert die Bildung konstruktiver Mehrheiten im Rat und verringert die Zahl potenzieller Sperrminoritäten (siehe Tabelle 1 im Anhang; vgl. auch Emmanouilidis und Fischer 2003; Wessels 2001; Wessels 2004: 169-170).

Im Vergleich zum ursprünglichen Konventsmodell ist das in der Verfassung festgeschriebene Modell jedoch ein Rückschritt in doppelter Hinsicht. Zum einen geht die Festlegung zusätzlicher Bestimmungen zu Lasten von Klarheit und Transparenz. Zum anderen erschwert die Anhebung des Staaten- und des Bevölkerungsquorums das Entstehen von Gestaltungsmehrheiten und vereinfacht die Bildung von Blockadekoalitionen im Rat (siehe Tabelle 1).

Aus mitgliedstaatlicher Perspektive verändert die Einführung der doppelten Mehrheit das Gewicht der einzelnen EU-Länder. Dies war auch der Grund, warum sich vor allem Polen und Spanien vehement gegen die Einführung des neuen Abstimmungsverfahrens gewehrt hatten. Durch die Abschaffung der Stimmgewichtung und die Stärkung der

Bevölkerungskomponente befürchteten Polen und Spanien, die beide in Nizza 27 Stimmen und damit nur zwei Stimmen weniger als Deutschland und Frankreich zugewiesen bekommen haben, relative Machteinbußen.

So ändert sich zwar in einer EU mit 27 Mitgliedstaaten das absolute Gewicht Polens und Spaniens bei Entscheidungen kaum, da sie mit circa 40 Millionen Einwohnern knapp über acht Prozent der EU-Gesamtbevölkerung stellen würden, Polens und Spaniens 27 Stimmen hingegen jeweils lediglich 7,8 Prozent der Gesamtstimmen ausmachen. In absoluten Zahlen gesprochen werden beide Länder in einer EU-27 also sogar etwas besser gestellt als heute.

Beide Länder verlieren jedoch im Vergleich zu den größten Mitgliedstaaten relativ an Gewicht bei der Verabschiedung und – fast noch wichtiger in der EU-Entscheidungslogik – bei der Blockade von Entscheidungen. Konkret werden Deutschland in einer EU-27 rund 17, Großbritannien, Frankreich und Italien circa zwölf Prozent der Gesamtbevölkerung stellen. Dagegen können die vier großen Mitgliedstaaten auf der Grundlage der Nizza-Bestimmungen mit 29 Stimmen nur jeweils 8,4 Prozent der Gesamtstimmen im Rat in die Waagschale werfen.

Im Ergebnis begünstigt die Einführung des Systems der doppelten Mehrheit die großen beziehungsweise bevölkerungsreichen Mitgliedstaaten. Dabei erfährt vor allem Deutschland relativ betrachtet den größten Machtzuwachs im Ministerrat. Dies gilt auch gegenüber Frankreich, das sich in Nizza unter der Führung von Staatspräsident Chirac noch vehement gegen eine Begünstigung Deutschlands gewehrt hatte. Verlierer der Reform sind insbesondere mittelgroße Staaten mit um die zehn Millionen Einwohner (Wessel 2004: 169).

4. EU-Außenminister: Hybride zwischen Rat und Kommission

Einen weiteren substanziellen Einschnitt in das bestehende Institutionengefüge markiert die Einführung eines Außenministers der Europäischen Union, der die bisherigen Ämter des Kommissars für Auswärtige Beziehungen und des Hohen Vertreters für die Ge-

meinsame Außen- und Sicherheitspolitik in Personalunion zusammenführt („Doppelhut“) und im wesentlichen einem deutsch-französischen Vorschlag entspricht.⁸

Durch die Abkehr von dem für die Kontinuität und Sichtbarkeit der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik abträglichen System der sechsmonatigen Rotation im Vorsitz des Außenrates zugunsten eines einzigen Sprechers und Vorsitzenden in der Person eines Außenministers der Union setzt eine der qualitativ bedeutsamsten institutionellen Neuerungen dort an, wo die Schwächen des Systems bisher am offensichtlichsten waren (Jopp und Regelsberger 2003: 558).

Der vom Europäischen Rat mit qualifizierter Mehrheit und mit Zustimmung des Kommissionspräsidenten auf fünf Jahre ernannte EU-Außenminister soll

- die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sowie die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) der Europäischen Union leiten – wobei er sicherstellen soll, dass die vom Europäischen Rat und vom Rat erlassenen Beschlüsse umgesetzt werden (Art. III-296 VVE);
- mit eigenen Vorschlägen zur Festlegung dieser Politiken beitragen und diese dann im Auftrag des Ministerrats durchführen (Art. I-28 Abs. 1 VVE). Damit erhält der Außenminister anstelle der Kommission und parallel zu den Mitgliedstaaten ein Co-Initiativrecht in den Bereichen der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik;
- anstelle von Ratsvorsitz beziehungsweise Troika den politischen Dialog mit Dritten führen und den Standpunkt der Union in internationalen Organisationen (UN-Sicherheitsrat etc.) und auf internationalen Konferenzen vertreten (Art. III-296 VVE).

Um die Kohärenz sowie die Kontinuität des auswärtigen Handelns der Union zu erhöhen, soll der EU-Außenminister zugleich einer der Vizepräsidenten der Europäischen Kommission sein. Er ist dort gemäß Verfassung mit den Außenbeziehungen und der Koordinierung der übrigen Aspekte des auswärtigen Handelns der Union zu betrauen (Art. I-28 Abs. 3 VVE). Damit wird der Außenminister zu einem der einflussreichsten Mitglieder des Kommissionskollegiums.

⁸ Siehe hierzu „Double Hat“, Papier des stellvertretenden Mitglieds des Konvents, Günter Pleuger, 5. November 2002 (Arbeitsdokument WG VII, Nr. 17).

Nachdem der EU-Außenminister auch den Vorsitz im Rat „Auswärtige Angelegenheiten“ (Art. I-28 Abs. 3 VVE) und ein von ihm bestimmter Vertreter die Leitung des Politischen und Sicherheitspolitischen Komitees (PSK) führt, vereint er insgesamt drei Funktionen auf sich: die des Kommissars für auswärtige Beziehungen, die des Hohen Vertreters für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik sowie die des Ratsvorsitzenden.

Um dieses breite Aufgabenspektrum bewältigen zu können, wird der EU-Außenminister mit einem beträchtlichen administrativen Unterbau ausgestattet. Unterstützt wird er vor allem von einem neu zu schaffenden Europäischen Auswärtigen Dienst, der sich aus Beamten des Generalsekretariats des Rates (Generaldirektion E, Policy Unit) und der Kommission sowie aus abgeordnetem Personal der nationalen diplomatischen Dienste zusammensetzt (Art. III-296 Abs. 3 VVE).

Aufgrund seiner Zusammensetzung birgt der neue Auswärtige Dienst das Potenzial, den internen Dialogprozess zwischen den Institutionen und Diplomaten und damit den Aufbau einer gemeinsamen Kultur außenpolitischen Denkens zu befördern. Mit dem Aufbau dieses Dienstes soll bereits nach der Unterzeichnung der Verfassung und damit vor dem eigentlichen Inkrafttreten des neuen europäischen Primärrechts begonnen werden (Erklärung zu Artikel III-296, CIG 87/04 ADD 2). Darüber hinaus werden auch die Delegationen der Union – immerhin über 120 Vertretungen weltweit – der Leitung des Außenministers unterstellt (Art. III-328 VVE).

Zur Stärkung des außenpolitischen Profils der Europäischen Union 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. Dies kommt dem außenpolitischen Profil der Union nach außen und innen und der Kohärenz in den EU-Außenbeziehungen zugute.

Geschmälert wird die Handlungsfähigkeit und der Einfluss des Europäischen Außenministers durch die mangelnde Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik. Die Europäische Verfassung hat das geltende Einstimmigkeitserfordernis im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik von einigen wenigen Ausnahmen abgesehen weitgehend bestätigt. Auch wenn eine breite Mehrheit in der Regierungskonferenz und im Verfassungskonvent dazu bereit war, verhinderte vor allem der britische Widerstand den Abbau des Konsensdiktats.

Das Einstimmigkeitserfordernis erschwert nicht nur die Rolle des EU-Außenministers als außen- und sicherheitspolitischem Initiator, sondern verlangt von ihm ein ausgeprägtes Geschick als Mittler im Falle divergierender nationaler Interessen. Seine Handlungsmöglichkeiten gegenüber den EU-Mitgliedstaaten wären stärker gewesen, wenn sich diejenigen Kräfte im Konvent und in der Regierungskonferenz durchgesetzt hätten, die (super-)qualifizierte Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat für all jene Fälle gefordert hatten, in denen Beschlüsse auf der Grundlage einer Initiative des Außenministers getroffen werden.

Die Konstruktion des „Doppelhuts“ birgt jedoch auch einige grundsätzliche Gefahren. Durch die anvisierte Umgestaltung kann es gerade im auswärtigen Handeln der EU zu erheblichen Kompetenzstreitigkeiten zwischen dem Außenminister und dem ebenfalls neu einzuführenden Präsidenten des Europäischen Rates (siehe Kapitel 5.2) sowie zwischen diesen beiden und dem Kommissionspräsidenten kommen. Die Wahl der geeigneten Kandidaten und die persönliche Chemie zwischen den Personen, die diese drei Ämter – vor allem in der ersten Amtsperiode – besetzen, wird damit zu einer politisch höchst brisanten Frage.

Kritisch zu hinterfragen ist überdies, ob die Zwitterrolle des Außenministers nicht potenziell zu Lasten der Kommission gehen könnte. Dies wäre vor allem dann der Fall, wenn der EU-Außenminister seine Loyalität und damit auch die ihm zur Verfügung stehenden Ressourcen vornehmlich an den Interessen des Europäischen Rates ausrichtet. Dadurch könnte die Kommission nicht nur geschwächt werden, sondern auch in die Situation geraten, politisch für Dinge haftbar gemacht zu werden, für die nicht sie, sondern eigentlich der (Europäische) Rat die politische Verantwortung trägt.

5. Der Europäische Rat als vierter Eckpunkt der neuen EU-Architektur

Der Europäische Rat hat eine steile Karriere hinter sich. In den 70er 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 in der Praxis mittlerweile eines der zentralen Akteure in der Europäischen Union (de Schoutheete 2002 und 2003; Giering 1999 ff).

Obwohl der Europäische Rat bisher keine entsprechende Berücksichtigung in den Verträgen findet, hat das Gremium der Staats- und Regierungschefs nicht nur bei grundsätzlichen Entscheidungen und der Festlegung von Leitlinien, sondern auch in der tagesspolitischen Politikgestaltung eine immer wichtigere Rolle eingenommen (Ludlow 2002; Giering 2003; Maurer 2003). Der Ministerrat erhält präzise Mandate, die Kommission soll Berichte erstellen und das Parlament wird dabei kaum mehr erwähnt.

Nachdem seine Arbeit in den vergangenen Jahren zunehmend kritisiert wurde, war die Reform des Europäischen Rates ein wichtiger Punkt der Reformagenda (Grant 2002; de Schoutheete und Wallace 2002). Neben der Frage des Vorsitzes (siehe Kapitel 5.2) konzentrierten sich die Überlegungen auf die rechtliche Stellung, die Kompetenzen, die Zusammensetzung sowie die Entscheidungsprozesse im Europäischen Rat.

5.1 Stellung, Kompetenzen und Zusammensetzung des Europäischen Rates

In der Verfassung wird der Europäische Rat nun explizit auf Platz zwei der Organe der Union hinter dem Europäischen Parlament und noch vor dem Ministerrat, der Kommission und dem Europäischen Gerichtshof erwähnt (Art. I-19, Art. I-21 und I-22 VVE). Damit enden mehr als zwei Jahrzehnte der Doppeldeutigkeit. Der Europäische Rat ist nun auch im Primärrecht vollständig in das Institutionengefüge der EU integriert und eindeutig keine spezielle Zusammensetzung des Rates, sondern ein eigenständiges Organ (de Schoutheete 2003: 473).

Mit der Verfassung ist der Europäische Rat nicht nur zu einem eigenständigen Organ der Europäischen Union geworden, sondern neben dem Europäischen Parlament einer der herausragenden Gewinner der Verfassung. Er bildet den vierten Eckpunkt eines institutionellen Rechtecks, das das bisherige Dreieck, bestehend aus Rat, Parlament und Kommission, ersetzt.

Dabei wirkt die Nennung an Platz zwei fast schon bescheiden angesichts der vielfältigen Planungs-, Wahl-, Entscheidungs-, Kontroll- und Schiedsfunktionen, die der Europäische Rat nach der Verfassung wahrnehmen soll. In zahlreichen Artikeln werden dem Europäischen Rat, der der EU grundsätzlich Entwicklungsimpulse geben und die allgemeinen politischen Ziele und Prioritäten festlegen soll (Art. I-21 Abs. 1 VVE), alte 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 ordentliche Gesetzgebungsverfahren beziehungsweise die qualifizierte Mehrheitsentscheidung bis hin zu einem Beschlussfassungsrecht im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie der wirtschaftspolitischen Grundzüge – um nur einige Beispiele zu nennen.

Laut Verfassung tritt der Europäische Rat, bestehend aus den Staats- und Regierungschefs sowie dem Präsidenten des Europäischen Rates und dem Präsidenten der Europäischen Kommission, künftig mindestens vierteljährlich unter Beteiligung des EU-Außenministers zusammen (Art. I-21 Abs. 3 VVE). Bei Abstimmungen im Europäischen Rat sind der Präsident des Europäischen Rates und der Kommissionspräsident nicht stimmberechtigt (Art. I-25 Abs. 4 VVE).

Die Außenminister der Mitgliedstaaten, die bisher de jure Teilnehmer des Europäischen Rates waren (Art. 4 EUV-N), verlieren damit zugunsten einer Verkleinerung des Teilnehmerkreises dieses Recht. Im Gegenzug schreibt die Verfassung fest, dass die Staats- und Regierungschefs sich von einem Minister oder der Kommissionspräsident sich von einem Mitglied der Kommission unterstützen lassen können.

Es ist daher damit zu rechnen, dass die Außenminister auch künftig zumindest an dem Teil der Beratungen teilnehmen werden, der sich mit außenpolitischen Fragen beschäftigt. Ob die Treffen von 25 und mehr Staats- und Regierungschefs mit dieser neuen Regelung künftig in vertraulicher Atmosphäre und in effektiverer Form stattfinden werden, ist jedoch kritisch zu hinterfragen.

5.2 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 bereits im Konventsentwurf vorgeschlagene Einführung eines von den Staats- und Regierungschefs gewählten Präsidenten des Europäischen Rates.

Der Präsident, der im Frühjahr 2002 in der politischen Debatte von Aznar, Blair und Chirac vorgeschlagen wurde (daher auch „ABC-Vorschlag“ genannt), wird vom Europäischen Rat mit qualifizierter Mehrheit für einen Zeitraum von zweieinhalb Jahren

gewählt werden; er kann einmal wieder gewählt werden (Art. I-22 Abs. 1 VVE). Im Falle schwerwiegender Hinderungsgründe oder einer schweren Verfehlung kann der Europäische Rat ihn im Wege des gleichen Verfahrens von seinem Amt entbinden.

Darüber hinaus legt die Verfassung fest, dass der Präsident des Europäischen Rates kein einzelstaatliches Amt ausüben darf (Art. I-22 Abs. 3 VVE). Damit wird ausgeschlossen, dass einer der Staats- oder Regierungschefs den Posten des Präsidenten des Europäischen Rates parallel zu seinem nationalen Amt einnimmt.

Nicht ausgeschlossen wird dagegen, dass die Person, die das Amt des Präsidenten übernimmt, zugleich auch einen weiteren Posten in der Europäischen Union inne haben kann. Damit eröffnet die Verfassung grundsätzlich die Möglichkeit, dass ein und dieselbe Person sowohl Präsident des Europäischen Rates wie auch Kommissionspräsident sein kann. Die Etablierung eines derartigen „Doppelkopfes“ (oder auch „großer Doppelhut“ genannt) wurde innerhalb und außerhalb des Konvents und der Regierungskonferenz als Alternativmodell zur Einführung eines Präsidenten des Europäischen Rates intensiv diskutiert.

Die Einführung eines Präsidenten des Europäischen Rates stieß bei zahlreichen EU-Staaten und in den Reihen der Kommission auf wenig Begeisterung. Letztlich konnten sich jedoch die Regierungen Deutschlands, Frankreichs, Großbritanniens und Spaniens sowie Konventspräsident Giscard d'Estaing als Initiatoren beziehungsweise Sympathisanten dieser Idee durchsetzen. Die Skepsis vor allem der kleineren und neuen Mitgliedstaaten, die in der Etablierung eines Präsidenten des Europäischen Rates eine Stärkung der zwischenstaatlichen Strukturen zu Gunsten der großen EU-Länder und zu Lasten der Kommission befürchteten, konnte dadurch abgebaut werden, dass die Aufgaben des Präsidenten klarer umrissen und begrenzt werden. Die Verfassung schreibt nun vor, dass der Präsident des Europäischen Rates

- den Vorsitz bei den Arbeiten des Europäischen Rates führt, Impulse gibt und darauf hin wirkt, dass Zusammenhalt und Konsens im Europäischen Rat gefördert werden;
- in Zusammenarbeit mit dem Präsidenten der Kommission auf der Grundlage der Arbeiten des Rates (Allgemeine Angelegenheiten) für die angemessene Vorbereitung und Kontinuität der Arbeiten des Europäischen Rates sorgt;
- dem Europäischen Parlament im Anschluss an jede Tagung des Europäischen Rates einen Bericht vorlegt; sowie

- auf seiner Ebene unbeschadet der Zuständigkeiten des EU-Außenministers die Außenvertretung der Union in Angelegenheiten der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik wahrnimmt.

Trotz dieser umfangreichen Tätigkeitsbeschreibung besteht eine unklare Aufgabenteilung zwischen dem Präsidenten des Europäischen Rates und dem neuen Außenminister sowie zwischen diesen beiden und dem Kommissionspräsidenten (de Schoutheete 2003: 479-480; Jopp und Regelsberger 2003: 561). Daraus resultierende potenzielle Reibungsverluste könnten sich kontraproduktiv auf die Handlungsfähigkeit des institutionellen Systems der EU auf höchster Ebene auswirken.

Kritisch zu hinterfragen ist zudem, ob der Präsident des Europäischen Rates über ausreichende personelle, administrative und finanzielle Ressourcen verfügen wird, um seinen vielfältigen Aufgaben gerecht zu werden, und ob er letztendlich über ein ausreichendes Maß an Legitimität verfügen wird (Maurer und Matl 2003: 489). Die Kritiker eines hauptamtlichen Präsidenten sehen dagegen in der mangelnden Ausstattung und Machtkompetenz einen Vorteil, der den anderen Institutionen im interinstitutionellen Zusammenspiel zugute kommt (Brok 2003: 342-343).

Die Verfechter eines schwachen Präsidenten des Europäischen Rates gehen jedoch in ihrer Analyse von einem Null-Summen-Spiel aus: Diesem Ansatz zufolge fördert ein starker Präsident die zwischenstaatlichen Strukturen der Europäischen Union zu Lasten der supranationalen Institutionen und hier vor allem der Europäischen Kommission.

Diese Sichtweise verkennt jedoch die Potenziale, die sich aus der Einführung eines Präsidenten des Europäischen Rates ergeben. Die Abkehr vom bisherigen System der rotierenden Präsidentschaft verleiht der Europäischen Union auch auf höchster politischer Ebene mehr Kontinuität, Visibilität und Kohärenz nach innen wie nach außen – eine wichtige Voraussetzung für die künftige Stärke und Handlungsfähigkeit einer erweiterten Europäischen Union.

Dem Präsidenten kommt eine entscheidende und schwierige politische Rolle zu, indem er diplomatisch den Weg zu einem möglichst breiten Konsens der Staats- und Regierungschefs bahnen muss, während er gleichzeitig die politische Dynamik aufrecht erhält und Stagnation vermeidet (Bertelsmann Foundation und Center für Applied Policy Research 2002; Emmanouilidis und Giering 2003).

Ein erfahrener und über mehrere Jahre in Brüssel wirkender Politiker an der Spitze des Europäischen Rates kann den Konsensfindungsprozess unter den Staats- und Regie-

rungschefs und damit die Definition gemeinsamer europäischer Positionen fördern. Dies gilt vor allem dann, wenn in politisch besonders brisanten Situationen eine gemeinsame EU-Position einen Kompromiss auf allerhöchster politischer Ebene voraussetzt.

Derartige Kompromisse werden die Interessen aller Mitgliedstaaten und nicht lediglich diejenigen der größeren EU-Länder widerspiegeln, wie einige Kritiker des Präsidenten befürchten. Darüber hinaus ist damit zu rechnen, dass der künftige Präsident des Europäischen Rates nicht nur die Nähe der Staats- und Regierungschefs suchen, sondern zur Stärkung seiner Wirkungskraft auch seine Beziehungen zum Europäischen Parlament und zur Kommission pflegen und nutzen wird. Auf diese Weise kann die Einführung eines Präsidenten des Europäischen Rates nicht nur die zwischenstaatlichen Strukturen stärken, sondern auch dem Zusammenspiel der Institutionen zugute kommen.

Inwieweit der künftige Präsident die mit seinem Amt verbundenen Potenziale ausschöpfen kann, wird zu einem wesentlichen Teil davon abhängen, wer dieses Amt als erstes besetzen und damit inhaltlich ausgestalten wird. Die Management- und Führungsqualitäten sowie die persönliche Autorität dieser Person werden dabei von entscheidender Bedeutung sein. Damit er seiner Rolle gerecht werden kann, muss der Präsident des Europäischen Rates das Vertrauen aller Staats- und Regierungschefs genießen. Um die zum Teil noch bestehenden Vorbehalte der kleineren EU-Mitgliedstaaten hinsichtlich der Einführung des neuen Amtes abzubauen, erscheint es ratsam, dass der erste Präsident des Europäischen Rates aus einem dieser Länder stammt.

6. Europäisches Parlament: Erneuter Reformgewinner

Obwohl in allen Lebensbereichen immer mehr gesetzlich geregelte Vorgaben auf EU-Ebene entschieden werden, finden sich immer noch bedenkliche Lücken in den demokratischen Legitimationsketten der Europäischen Union. Die in der Verfassung festgeschriebenen Reformen bauen das in der Wissenschaft, aber auch in der Politik und der Öffentlichkeit angemahnte Demokratiedefizit weiter ab. Neben dem Ausbau der Rechte der nationalen Parlamente (Frühwarnmechanismus) und der Etablierung plebiszitärer Elemente in der Verfassung (Bürgerinitiative, Art. I-47 Abs. 4 VVE) werden auf europäischer Ebene vor allem die Legislativ-, Wahl- und Kontrollfunktionen sowie die Repräsentationsfunktion des Europäischen Parlaments weiter gestärkt.

Die Verfassung hat das Europäische Parlament erneut an die oberste Stelle der EU-Organen gesetzt (Art. I-19 VVE). Wie bereits bei den Reformen von Maastricht, Amsterdam und Nizza wird der Einfluss des Europaparlaments im politischen System auch durch die Verfassung gestärkt. Nachdem sich das Europäische Parlament im Laufe der letzten Jahre und Jahrzehnte äußerst dynamisch entwickelt hat und aus einem Redeparlament mittlerweile ein veritables Machtzentrum entstanden ist (Maurer 2004: 7-10), kann es erneut als einer der zentralen Gewinner der Reform bezeichnet werden.

6.1 Stärkung im Gesetzgebungsprozess und im Haushaltsverfahren

Mit der Verfassung wird die Basis für die Etablierung eines ausgewogenen und verständlichen Zwei-Kammer-Systems, bestehend aus Rat und Parlament, weiter ausgebaut. Die Verfassung schreibt fest, dass das Europäische Parlament gemeinsam mit dem Rat als Gesetzgeber tätig wird und gemeinsam mit ihm die Haushaltsbefugnisse ausübt (Art. I-20 VVE). In den geltenden Verträgen war bisher nur vorgegeben, dass das Europäische Parlament am Prozess, der zur Annahme der Gemeinschaftsakte führt, beteiligt wird (Art. 192 EGV-N).

Laut Verfassung genießt das Parlament im „ordentlichen Gesetzgebungsverfahren“ für Europäische Gesetze und Europäische Rahmengesetze künftig grundsätzlich das Mitentscheidungsrecht, wenn im Ministerrat mit Mehrheit abgestimmt wird (Art. I-34 Abs. 1 VVE i. V. m. Art. III-396 VVE). Damit wird im neuen Primärrecht ein Regelgesetzgebungsverfahren festgeschrieben, in dem das Parlament und der Ministerrat in einem gleichgewichtigen und gleichberechtigten Gesetzgebungsverfahren als Mitgesetzgeber auftreten (Nickel: 504).

Die in der Verfassung explizit zugeschriebene Rolle als Gesetzgeber ist nicht nur ein symbolischer Akt. Die Rolle des Europäischen Parlaments wird konkret dadurch aufgewertet, dass das ordentliche Gesetzgebungsverfahren gegenüber der Anwendung des gegenwärtig gültigen Mitentscheidungsverfahrens in fast doppelt so vielen Fällen der Unionsgesetzgebung Anwendung finden wird (Wessels 2004: 163-164). Dabei wurde das ordentliche Gesetzgebungsverfahren bei zusätzlich 40 Artikeln eingeführt – hierzu gehören auch wichtige Politikbereiche wie die Asyl- und Einwanderungspolitik sowie Maßnahmen im Kampf gegen internationale Kriminalität und Terrorismus.

Im Ergebnis wurde eines der gravierenden Löcher in der europäischen Legitimationsskette weiter geschlossen. Eine Legislativentscheidung auf Ministerebene muss künftig in weitaus mehr Fällen als bisher auch von einer Mehrheit der gewählten Volksvertreter im Europäischen Parlament unterstützt werden, wobei die Ausnahmen zu diesem Regelverfahren überschaubarer sind.

Besonders hervorzuheben sind die Bestimmungen der Verfassung zu den Finanzvorschriften (Art. I-53 bis 56 und Art. III-402 ff. VVE). Durch den Wegfall der Trennung von obligatorischen und nicht-obligatorischen Mitteln erhält das Europäische Parlament auf der Ausgabenseite volle Haushaltsbefugnisse. Obwohl die Rechte des Ministerrates im Haushaltsverfahren in der Regierungskonferenz noch einmal leicht aufgewertet wurden, besteht bei der Aufstellung des Jahrshaushaltsplans eine gleichberechtigte Stellung von Ministerrat und Europäischem Parlament (Art. III-404 VVE) (Grevi 2004: 12). Auf der Einnahmenseite werden die Rechte des Parlaments dadurch gestärkt, dass es bei der Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens, der für einen Zeitraum von mindestens fünf Jahren aufgestellt wird (Art. III-402 VVE), künftig zustimmen muss (Art. I-55 Abs. 2 VVE).

Zu bemängeln ist, dass die Rolle des Europaparlaments bei der Bestimmung des Kommissionskollegiums nicht aufgewertet wird. Im Gegensatz zum ursprünglichen Vorschlag des Konvents (Art. I-26 Abs. 2 EVE) erfolgt der Abschluss des Ernennungsverfahrens der Kommissare (einschließlich des EU-Außenministers) nicht durch die Zustimmung des Europäischen Parlaments, sondern durch einen Beschluss des Europäischen Rates mit qualifizierter Mehrheit (Art. I-27 Abs. 2 VVE).

Dies bedeutet nichts anderes als einen Rückfall auf die Regelungen des geltenden Nizza-Vertrages, wobei dort der Rat und nicht der Europäische Rat die Kommissionsmitglieder ernennt (Art. 214 Abs. 2 EGV-N). Bei der Bestimmung des Kommissionskollegiums bleibt es damit bei einer Mischung aus einer Benennung durch die Mitgliedstaaten, der auswählenden Rolle des Kommissionspräsidenten, der Zustimmung durch das Europäische Parlament und letztlich der Ernennung durch einen Beschluss des Europäischen Rates.

6.2 Aufwertung als konstitutioneller Mitgestalter

Neben der Stärkung im Gesetzgebungsprozess und im Haushaltsverfahren räumt die Verfassung dem Europäischen Parlament auch neue Rechte hinsichtlich künftiger Reformen des europäischen Primärrechts ein. Auch wenn die Mitgliedstaaten weiterhin die „Herren der Verfassung“ sein werden, wird die konstitutionelle Rolle des Europäischen Parlaments als systemgestaltender Akteur aufgewertet (Maurer 2004: 11-14).

Im „ordentlichen Änderungsverfahren“ hat das Parlament – neben den nationalen Regierungen und der Kommission – künftig das Recht, dem Rat Entwürfe zur Änderung des Verfassungsvertrages vorzulegen (Art. IV-443 VVE). Beschließt der Europäische Rat nach Anhörung des Europäischen Parlaments und der Kommission mit einfacher Mehrheit die Prüfung der vorgeschlagenen Änderungen, so beruft der Präsident des Europäischen Rates einen Konvent ein, an dem auch Vertreter des Parlaments teilnehmen.

Votiert der Europäische Rat gegen die Einberufung eines Konvents, sieht die Verfassung explizit vor, dass das Europäische Parlament dieser ablehnenden Entscheidung zustimmen muss (Art. IV-443 Abs. 2 VVE).

Auch im „vereinfachten Änderungsverfahren“ (Passerelle-Klausel gemäß Art. IV-444 VVE) wird dem Europäischen Parlament eine Rolle bei künftigen Verfassungsreformen zugewiesen. Demnach kann der Europäische Rat einen einstimmig gefassten Beschluss, durch den der Übergang zu qualifizierten Mehrheitsentscheidungen oder der Übergang von einem besonderen zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren auch ohne die Einberufung einer Regierungskonferenz beschlossen werden kann, nur dann erlassen, wenn das Europäische Parlament diesem Beschluss zustimmt (Art. IV-444 Abs. 3 VVE).

Im Gegensatz dazu erfordert eine vereinfachte Veränderung der internen Politikbereiche (Passerelle-Klausel gemäß Art. IV-445 VVE) keine Zustimmung des Parlaments. In diesem Fall kann das Europäische Parlament zwar Änderungsentwürfe einbringen. Der Europäische Rat ist jedoch lediglich aufgefordert, das Parlament und die Kommission anzuhören (Art. IV-445 Abs. 2 VVE).

Über die Stärkung der Rolle des Parlaments als Initiator und Mitgestalter konstitutioneller Veränderungen hinaus sieht auch die Verfassung in Zukunft nicht vor, dass Verfassungsänderungen, die im Rahmen einer Regierungskonferenz und im Anschluss an einen Konvent beschlossen werden, vor ihrem In-Kraft-Treten vom Europäischen Parlament gebilligt werden müssen.

6.3 Zusammensetzung des Europäischen Parlaments

Neben seiner Rolle als Legislativorgan und als systemgestaltender Co-Akteur ging es in den Beratungen des Konvents und der Regierungskonferenz auch darum, die Repräsentationsfunktion des Europäischen Parlaments zu verbessern. Die bisherigen EU-Erweiterungen haben zu einer Verstärkung der disproportionalen Sitzverteilung im Parlament geführt, die vor allem die großen Mitgliedstaaten benachteiligt.

Auch wenn sich die Vertretung der Bürger im Europäischen Parlament nicht strikt nach dem Kriterium der Proportionalität orientieren kann, war der Abbau der bestehenden Ungleichgewichte Gegenstand der aktuellen Reformrunde. Darüber hinaus hätte eine Fortschreibung des bisherigen Systems in einer EU der 25 und mehr Mitgliedstaaten zunehmend zu Problemen hinsichtlich der absoluten Größe und damit der Arbeitsfähigkeit des Europäischen Parlaments geführt.

Vor dem Hintergrund dieser Ausgangslage ist es positiv zu bewerten, dass sich die Zahl der Bürgervertreter im Europäischen Parlament künftig nicht mehr nur „angemessen“ (Art. 190 Abs. 2 EGV-N), sondern ab 2009 „degressiv-proportional“ (Art. I-20 Abs. 2 VVE) an den Bevölkerungszahlen der Mitgliedstaaten orientieren soll. Dieses Prinzip wird jedoch dadurch konterkariert, dass aufgrund des Drucks der kleineren EU-Mitgliedstaaten die Mindestzahl an Parlamentariern pro Land gegenüber dem ursprünglichen Entwurf des Konvents in der Regierungskonferenz von vier auf sechs ansteigt.

Darüber hinaus wird die Zahl nationaler Abgeordneter auf maximal 96 festgeschrieben, nachdem sich Deutschland bereit erklärt hatte, auf drei seiner bisherigen 99 Sitze zu verzichten. Insgesamt erhöht sich die Obergrenze der Abgeordneten des Europäischen Parlaments von den im Konventsentwurf vorgesehenen 736 auf 750. Diese Höchstgrenze soll auch nach künftigen EU-Erweiterungen gelten.

Im Schachern um die Zahl nationaler Parlamentsvertreter machte sich erneut das Defizit bemerkbar, dass sich die Mitgliedstaaten noch nicht auf eine verbindliche, von Erweiterungsrunden unabhängige Formel zur Festlegung der Parlamentssitze einigen können. Dieses Defizit wird sich auch in der Folge künftiger Beitritte zur Europäischen Union bemerkbar machen. Die Verfassung schreibt hier lediglich vor, dass die Zusammensetzung des Parlaments einstimmig vom Europäischen Rat auf Initiative des Europäischen Parlaments und mit dessen Zustimmung beschlossen werden soll. Ein erneutes Schachern um die Zuteilung der nationalen Abgeordnetenzahlen des Parlaments ist also vorprogrammiert.

7. Vier Charakteristika: Personalisierung, Entwicklungsdynamik, Parlamentarisierung, Politisierung

Die Verfassung verleiht dem institutionellen System der Europäischen Union eine neue Architektur. Auch wenn die Evolution des politischen Systems mit den vorliegenden Strukturreformen noch längst nicht abgeschlossen ist, wird jedes Element des künftigen institutionellen Vierecks – bestehend aus Kommission, Europäischem Rat, Rat und Europäischem Parlament – in sich gestärkt. Das Zusammenspiel der einzelnen Institutionen und Akteure auf EU-Ebene bleibt jedoch komplex und für den Bürger nur wenig transparent. Allerdings liegt das auch in der Natur der Sache.

Ähnlich wie in der Vergangenheit orientiert sich die in der Verfassung entworfene neue Machtarchitektur nicht ausschließlich an den wünschbaren Prinzipien der Legitimation und der Funktionalität. Ein über 50 Jahre gewachsenes System lässt sich zwar theoretisch in ein Sollmodell übertragen. In der Praxis des Konvents und der Regierungskonferenz hat sich jedoch erneut gezeigt, dass andere Faktoren wie unterschiedliche europapolitische Leitbilder, nationale Besonderheiten oder schlichte Besitzstands- und Interessenwahrung eine entscheidende Rolle spielen.

Im Ergebnis spiegelt die neue Machtarchitektur Europas einen Kompromiss zwischen den Verfechtern einer intergouvernementalen und den Anwälten einer supranationalen Europäischen Union wider. Dabei prägen vier Kernelemente das Gesicht des neuen institutionellen Systems:

Personalisierung

Eines der zentralen Charakteristika der neuen Institutionenarchitektur liegt in der zunehmenden Personalisierung der Europapolitik. Die im neuen Primärrecht verankerte Stärkung des Kommissionspräsidenten und die Einsetzung eines Präsidenten des Europäischen Rates sowie die Schaffung des Amtes eines Europäischen Außenministers führen zu einer Bündelung der Kräfte und zu einer Verbesserung der politischen Führung in der erweiterten Union.

Die neue Führungsstruktur ermöglicht eine klarere Zurechenbarkeit von Verantwortung auf EU-Ebene und stärkt die Kontinuität, Sichtbarkeit und Kohärenz europäischer Politik. Dies ist besonders deshalb so bedeutend, weil die Zunahme der Heterogenität

der Interessen und die wachsende Komplexität der Entscheidungsprozesse in einer EU-25+ auf allen Ebenen ein höheres Maß an politischer Steuerung erfordern.

Jenseits der rechtlichen Bestimmungen wird sich letztlich jedoch nur in der Verfassungsrealität zeigen, inwieweit die neue EU-Führungsstruktur ihr Potenzial tatsächlich ausschöpfen kann. Vor allem in der ersten Phase der Anwendung werden die im Verfassungstext bereits angelegten Spannungen sowohl innerhalb der Institutionen als auch zwischen ihnen zu einem Austarieren der Einflussphären zwischen dem Kommissionspräsidenten, dem EU-Außenminister und dem Präsidenten des Europäischen Rates führen (Wessels 2004: 174).

Dabei werden die Personen, die diese Ämter als erstes parallel wahrnehmen, nicht nur die inhaltliche Ausgestaltung, sondern vor allem auch das institutionelle Zusammenspiel der alten und neuen Führungspositionen maßgeblich prägen.

Entwicklungsdynamik

Das neue konstitutionelle Fundament stärkt die Fähigkeit der Europäischen Union, sich auch in Zukunft dynamisch weiterzuentwickeln. So eröffnet die Verfassung die Option, die Entscheidungsverfahren im Rat, die Mitentscheidungsrechte des Europäischen Parlaments oder bestimmte interne Politiken auch ohne Konvent beziehungsweise Regierungskonferenz zu optimieren.

Darüber hinaus bietet die Verfassung die Möglichkeit, das institutionelle System der Europäischen Union angesichts der Defizite, die sich in der Praxis der kommenden Jahre unzweifelhaft herauskristallisieren werden, anzupassen. Dabei besteht ein gewisses Maß der Gestaltungsflexibilität mit Blick auf die Details der Vorsitzrotation im Ministerrat (mit Ausnahme des Außenrats), die inhaltliche Komposition der diversen Fachministerräte, die Zusammensetzung und Größe der Kommission nach 2014 oder die Zuweisung der nationalen Sitze im Europäischen Parlament.

Die Dynamik und damit die Lebensdauer der Verfassung wird außerdem dadurch erhöht, dass auf höchster politischer Ebene die Möglichkeit gegeben ist, dass ein und dieselbe Person sowohl Präsident des Europäischen Rates als auch Kommissionspräsident sein kann. Diese Idee eines „Doppelkopfes“ zielt darauf ab, supranationale und zwischenstaatliche Legitimität zu kombinieren und miteinander zu versöhnen.

Langfristig gesehen ist diese Konstruktion eine wertvolle strategische Option. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt würde die Etablierung eines Doppelkopfes aufgrund der e-

normen Machtressourcen der Staats- und Regierungschefs das institutionelle Gleichgewicht jedoch auf Kosten der Unabhängigkeit der Kommission verschieben. Dabei könnte die Kommission zu einer untergeordneten Autorität degradiert werden.

Beide Präsidentschaften in einer Person zusammenzuführen wird erst dann angebracht sein, wenn die Kommission und vor allem ihr Präsident in seiner politischen Führungsrolle nachhaltig gestärkt worden ist und die Integration insgesamt näher an das Niveau einer politischen Union herangerückt ist.

Parlamentarisierung

Wie bereits bei den Reformen von Maastricht, Amsterdam und Nizza wird der Einfluss des Europaparlaments durch die Verfassung erneut gestärkt. Die umfassenden Haushaltsbefugnisse und die Stärkung der Mitentscheidungsrechte des Parlaments im regulären Gesetzgebungsverfahren fördern die Etablierung eines ausgewogenen und verständlichen Zwei-Kammer-Systems, das dem Grundmuster vieler europäischer Verfassungsordnungen entspricht.

Auch wenn manche Schwachstelle in der Legitimationskette zwischen den Bürgern und den Entscheidungsinstanzen bestehen bleibt, wird durch die zunehmende Parlamentarisierung des politischen Systems 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 je zuvor.

Politisierung

Die Verfassung schafft die Voraussetzungen für eine zunehmende Politisierung der Europäischen Union. Die Tatsachen, dass künftig in weitaus mehr Fällen als bisher im Ministerrat mit qualifizierter Mehrheit abgestimmt werden kann und die Mitentscheidungsrechte des Europäischen Parlaments ausgeweitet werden, kommen der Bildung von dauerhafteren Mehrheits- und Minderheitskoalitionen zugute. Um ihre Interessen in Realpolitik umsetzen zu können, werden Mitgliedstaaten im Rat, mögliche Gruppierungen in der Kommission und größere Fraktionen im Europäischen Parlament dazu neigen, durchgängige, sektor- und organübergreifende „Partnerschaften“ oder „Koalitionen“ einzugehen (Wessels 2004: 174).

Dieser Effekt wird auch dadurch gestärkt, dass die Zahl der handelnden Akteure mit der Erweiterung der Union deutlich zunimmt. Sollte sich diese Einschätzung bewahrheiten, könnte das Oppositionsprinzip als Lebensnerv politischer Debatten und als Garant einer breiteren Medienresonanz ausgebaut werden. Europapolitik würde in den Augen der Bürger an Attraktivität gewinnen.

Um einer derartigen Entwicklung Vorschub zu leisten, müssen jedoch alternative Politikkonzepte auf europäischer Ebene deutlicher formuliert und zur Wahl gestellt werden. Dabei sind vor allem die europäischen Parteienfamilien aufgefordert, ihre inhaltliche Heterogenität zu überwinden und klare Politikalternativen zu definieren. Diesen Schritt werden sie jedoch erst dann vollziehen, wenn das politische System der EU dies erforderlich macht.

Genau darin liegt der zentrale Schwachpunkt der Verfassung. Würde der Kommissionspräsident direkt vom Europäischen Parlament auf der Basis der Ergebnisse der Europawahlen gewählt werden, wären die europäischen Parteienbündnisse förmlich dazu gezwungen, gemeinsame Spitzenkandidaten auf der Basis eines gemeinsamen Wahlprogramms zu nominieren. Auf der Grundlage des in der Verfassung vorgesehenen Verfahrens ist dagegen keineswegs automatisch davon auszugehen, dass die europäischen Parteienfamilien bei den kommenden Wahlen zum Europäischen Parlament einen gemeinsamen Kandidaten bestimmen werden (Schild 2003: 496).

Darüber hinaus ist es fraglich, ob sich geeignete Persönlichkeiten finden, die auch im Falle eines Wahlerfolges das Risiko eingehen, von den Staats- und Regierungschefs nicht nominiert zu werden. Die Chance auf einen europaweit geführten Wahlkampf, bei dem die Bürgern über Personen und inhaltliche Politikalternativen abstimmen, wäre erneut vertan.

Literatur

Bertelsmann Foundation and Center for Applied Policy Research (Hrsg.). *Bridging the Leadership Gap. A Strategy for Improving Political Leadership in the EU by the Thinking Enlarged Group*. Gütersloh/München 2002 (www.cap.uni-muenchen.de/publikationen/strategien/leadership.htm).

Brok, Elmar. „Der Konvent – eine Chance für die Europäische Verfassung“. *integration* 4 2003. 338-344.

Brusis, Martin, Janis A. Emmanouilidis und Christoph Hofbeck. „EU 25+ – Eine Bestandsaufnahme nach dem Europäischen Rat von Kopenhagen“. C•A•P Working Paper. München, 2003 (www.cap.uni-muenchen.de/publikationen/cap/eu_25.htm).

de Schoutheete, Philippe. „The European Council“. John Peterson und Michael Shackleton Hrsg. *The Institutions of the European Union*. Oxford 2002.

de Schoutheete, Philippe. „Die Debatte des Konvents über den Europäischen Rat“. *integration* 4 2003. 468-482.

de Schoutheete, Philippe und Helen Wallace. „The European Council“. *Notre Europe. Research and European Issues* 19. Paris 2002.

Emmanouilidis, Janis A. und Thomas Fischer. „Die Machtfrage europäisch beantworten. Die Abstimmungsregeln von Nizza und Konvent im Vergleich“. *Reform Spotlight* 4 2003 (www.eu-reform.de), Rubrik Spotlights.

Emmanouilidis, Janis A. und Claus Giering. „Geteilte Führung bei klarer Verantwortung. Wie die EU mit zwei Präsidenten organisiert werden kann“. *Konvent Spotlight* 1 2003 (www.eu-reform.de), Rubrik Spotlights.

Emmanouilidis, Janis A. und Claus Giering. „Schieflage im System. Nachbesserungsbedarf im Institutionellen Machtgefüge der EU“. *Konvent Spotlight* 5 2003 (www.eu-reform.de), Rubrik Spotlights.

Fischer, Thomas und Almut Metz. „Mit Nizza am Abgrund? Die Institutionen der EU-25 nach dem gescheiterten Brüsseler Verfassungsgipfel“. Reform Spotlight 1 2004 (www.eu-reform.de), Rubrik Spotlights.

Giering, Claus. „Die institutionellen Reformen von Nizza – Anforderungen, Ergebnisse, Konsequenzen“. *Nizza in der Analyse*. Hrsg. Werner Weidenfeld. Gütersloh 2001. 51-144.

Giering, Claus. „Mutige Einschnitte und verzagte Kompromisse – das institutionelle Reformpaket des EU-Konvents“. *Der EU-Reformkonvent – Analyse und Dokumentation*. Hrsg. Claus Giering (CD-ROM). Gütersloh 2003.

Giering, Claus und Janis A. Emmanouilidis. „Gezielte Eingriffe an neuralgischen Punkten – für eine begrenzte Agenda der Regierungskonferenz“. Reform Spotlight 3 2003 (www.eu-reform.de), Rubrik Spotlights.

Giering, Claus. „Der Europäische Rat“. Werner Weidenfeld und Wolfgang Wessels. *Jahrbuch der Europäischen Integration*. Ausgabe 1998/99 ff. Bonn/Berlin 1999-2004.

Grant, Charles. „Restoring leadership to the European Council“. *Bulletin of the Centre for European Reform*. London 2002.

Grevi, Giovanni. „Light and shade of a quasi-Constitution“. EPC Issue Paper 14 2004.

Göler, Daniel und Hartmut Marhold. „Die Konventsmethode“. *integration* 4 2003. 317-330.

Hänsch, Klaus. „Der Konvent – unkonventionell“. *integration* 4 2003. 331-338.

Jopp, Mathias und Elfriede Regelsberger. „GASP und ESVP im Verfassungsvertrag – eine neue Angebotsvielfalt mit Chancen und Mängeln“. *integration* 4 2003, 550-563.

Ludlow, Peter. *The Laeken Council*. Brüssel 2002.

Ludlow, Peter. „The IGC and the European Council of June 2004“. EuroComment, Briefing Note. Brüssel 2004.

Maurer, Andreas. „Die Rollendefinition des Europäischen Rates in der EU-Verfassung“. SWP-Arbeitspapier. Berlin 2003.

Maurer, Andreas. „Die Macht des Europäischen Parlaments“. *SWP-Studie*. Berlin 2004.

Maurer, Andreas und Simon Schunz. *Auf dem Weg zu Verfassungsvertrag. Der Entwurf einer Europäischen Verfassung in der Regierungskonferenz* Berlin 2003.

Maurer, Andreas und Saskia Matl. „Steuerbarkeit und Handlungsfähigkeit: Die Reform des Ratssystems“. *integration* 4 2003. 483-492.

Nickel, Dietmar. „Das Europäische Parlament als Legislativorgan – zum neuen institutionellen Design nach der Europäischen Verfassung.“ *integration* 4 2003. 501-509.

Norman, Peter. *The Accidental Constitution. The Story of the European Convention*. Brüssel, 2004.

Schild, Joachim. „Die Reform der Kommission: Vorschläge des Konvents“. *integration* 4 2003. 493-500.

Weidenfeld, Werner. Hrsg. *Amsterdam in der Analyse*. Gütersloh 1998.

Weidenfeld, Werner. Hrsg. *Nizza in der Analyse*. Gütersloh 2001.

Wessels, Wolfgang. „Die Vertragsreformen von Nizza. Zur institutionellen Erweiterungsreife“, *integration* 1/2001. 8-25.

Wessels, Wolfgang. „Der Verfassungsvertrag im Integrationstrend: Eine Zusammenfassung zentraler Ergebnisse“. *integration* 4 2003. 284-300.

Wessels, Wolfgang. „Die institutionelle Architektur der EU nach der Europäischen Verfassung: Höhere Entscheidungsdynamik – neue Koalitionen?“. *integration* 3 2004. 161-175.

Tabelle 1: Vergleich der Sperrminoritäten und Gestaltungsmehrheiten nach den Modellen von Nizza, des Konvents und der Verfassung

	Nizza-Modell (dreifache Mehrheit)			Konventsmodell (50:60)			Verfassungsmodell (55:65; >15 Staaten; Speerminderheit mind. 4 Staaten)		
	EU-25	EU-27	EU-28	EU-25	EU-27	EU-28	EU-25	EU-27	EU-28
Die Euro-12	S	S	S	S	S	S	S	S	S
Die EWG-Gründer (B, D, F, I, L, NL)	S	S	S	S	S	S	S	S	S
Die 3 Größten	S	S	kS	S	S	S	kS	kS	kS
Die Großen (D, GB, F, I, E, PL)	S	S		S	S		S	S	
Die Großen plus Türkei (TR)			S			S			S
Die Großen plus die notwendige Anzahl an kleinsten EU-Länder (Staatenkriterium)	S	S	S	S/G (+7 kleinste)	S/G (+8 kleinste)	S/G (+8 kleinste)	S/G (+9 kleinste)	S/G (+9 kleinste)	S/G (+9 kleinste)
Die Kleinen (alle außer den Großen)	S	S	S	S	S	S	S	S	S
Die Alten (EU-15)	S/G	S	S	S/G	S/G	S/G	S/G	S/G	S
Die Neuen (EU ohne EU-15)	kS	S	S	kS	kS	kS	S	S	S
Die MOE-Staaten (8 für EU-25, 10 für EU-27)	kS	S	S	kS	kS	kS	kS	kS	kS
Der Mittelmeerraum (CY, E, F, GR, I, P, MAL; TR für EU-28)	S	S	S	kS	kS	S	S	S	S
Die Ostseerainer (DK, D, EST, LT, LV, PL, SF, S)	S	S	kS	kS	kS	kS	kS	kS	kS
Die Kohäsionsländer (E, GR, P, IRL plus MOE-Staaten plus Türkei)	S	S	S	kS	S	S	S	S	S
Die Transferkoalition der EU-15 (A, B, D, GB, L, NL, S)	S	S	S	S	kS	kS	S	S	kS

Die NATO-Vollmitglieder (11 aus EU-15 plus CZ, EST, H, LT, LV, PL, SK, SLO, plus BUL, ROM)	S/G	S/G	S/G	S/G	S/G	S/G	S/G	S/G	S/G	S/G
Das „alte Europa“ (B, D, F) plus die Neutralen (A, IRL, SF, S)	S	S	S	kS	kS	kS	S	S	kS	
Summe der kS	4			17			11			
Summe der G	4			9			8			
Summe der S	40			28			34			

Legende:

S: Sperrminorität

kS: keine Sperrminorität

G: Gestaltungsmehrheit

Nizza-Modell: dreifache Mehrheit: (1) Staaten >50 %; (2) Stimmen im Rat: >72,3 in EU-25; >73,9 % in EU-27 und EU-28; (3) Bevölkerung: >62 %

Konventionsmodell: doppelte Mehrheit: (1) Staaten: >50 %; Bevölkerung: >60 %

Verfassungsmodell: doppelte Mehrheit: (1) Staaten >55 % (Mehrheit muss jedoch mehr als 15 Staaten umfassen); Bevölkerung: >65 % (Sperrminderheit erfordert jedoch mindestens vier Staaten)

EU-15: Belgien, Deutschland, Dänemark, Finnland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal, Spanien, Schweden

EU-25: EU-15 plus Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn, Zypern

EU-27: EU-25 plus Bulgarien, Rumänien

EU-28: EU-27 plus Türkei

Länderabkürzungen: A: Österreich; B: Belgien; BUL: Bulgarien; CY: Zypern; CZ: Tschechische Republik; D: Deutschland; DK: Dänemark; E: Spanien; EST: Estland; F: Frankreich; GB: Großbritannien; GR: Griechenland; H: Ungarn; I: Italien; Irl: Irland; L: Luxemburg; LT: Lettland; LV: Litauen; MAL: Malta; MOE: mittel- und osteuropäische Staaten; NL: Niederlande; P: Portugal; PL: Polen; ROM: Rumänien; S: Schweden; SF: Finnland; SK: Slowakei; SLO: Slowenien; TR: Türkei