

Gezielte Eingriffe an neuralgischen Punkten – für eine begrenzte Agenda der Regierungskonferenz

Claus Giering und Janis A. Emmanouilidis

Kernpunkte: Eine Annahme des Konventsentwurfs ohne Vorbehalte ist nicht mehr realistisch. Für die besonders strittigen Punkte müssen Lösungen gesucht werden, die den Gesamterfolg des Verfassungsprojekts nicht gefährden:

- *Kommission:* Da eine konsequente Verkleinerung der Kommission derzeit nicht durchsetzbar ist, sollte statt der umstrittenen Konventslösung die Nizza-Formel beibehalten werden, nach der eine gleichberechtigte Verkleinerung und Rotation ab einer EU-27 festgeschrieben wird.
- *Stimmgewichtung:* Die größte Schwäche der Nizza-Regelung ist nicht die Stimmgewichtung an sich, sondern das viel zu hohe Quorum von über 71% der notwendigen Stimmen. Durch eine deutliche Senkung des Quorums würden Gestaltungsmehrheiten erleichtert, Blockadekoalitionen hingegen erschwert.
- *Ratsreform:* Die Ratsreformen sind grundsätzlich beizubehalten, da sie die Führbarkeit und Transparenz der EU verbessern. Es ist aber eine Präzisierung der Arbeitsweise des Legislativrates sowie des künftigen Außenministers anzustreben.
- *ESVP:* Die Verfassung sollte den kooperationswilligen Mitgliedstaaten die Möglichkeit einräumen, in der ESVP voranzuschreiten, sonst werden diese ihre Zusammenarbeit außerhalb organisieren. Dem Außenminister sollte aber eine stärkere Rolle zukommen.
- *Gottesbezug:* An dieser Frage darf die Verfassung nicht scheitern. Die Formulierung sollte aber weder diskriminierend noch exklusiv sein.

Die Regierungskonferenz sollte sich auf die Lösung dieser neuralgischen Punkte beschränken.

Die Verfassung ist das erste gemeinsame Großprojekt der EU-25. Die Mitgliedstaaten müssen hier den Beweis erbringen, dass sie auch in erweiterter Runde zukunftsfähig bleiben. In der Regierungskonferenz steht das Ergebnis von 17 Monaten Konventsarbeit zur Disposition. Ein Scheitern der Verhandlungen oder des darauf folgenden Ratifikationsprozesses in den Mitgliedstaaten würde nicht nur die neue Verfassung, sondern auch den Erfolg der Erweiterung gefährden. Ein Rückschritt auf den Vertragsstand von Nizza würde das große Europa zur Handlungsunfähigkeit verdammen.

Die Regierungskonferenz steht damit unter enormem Erfolgszwang. Doch welches Ergebnis der Verhandlungen ist prinzipiell denkbar?

1. Der Konventsentwurf wird ohne Änderungen angenommen.
2. Die Regierungskonferenz beschränkt sich lediglich auf redaktionelle, sprachliche und formale Änderungen.
3. Es erfolgen Eingriffe an einigen neuralgischen Punkten des Verfassungsentwurfs.
4. Das Gesamtpaket wird aufgeschürt – es beginnen Neuverhandlungen auf der Grundlage des Konventsentwurfs.
5. Der Konventsentwurf scheitert – Neuverhandlungen erfolgen auf der Basis des Vertrags von Nizza.

Ein Scheitern des Verfassungsentwurfs (Option 5) können sich die Mitgliedstaaten politisch schon deshalb nicht leisten, weil an dessen Entstehungsprozess sowohl Vertreter der nationalen Regierungen und Parlamente als auch des Europaparlaments beteiligt waren. Dies würde ihre eigene Glaubwürdigkeit wie die des gesamten Integrationsprozesses in Frage stellen. Das gleiche gilt auch im Falle einer grundsätzlichen Neuverhandlung des im Konvent erarbeiteten Gesamtpakets (Option 4). Zudem wäre ein verhandlungsintensives Aufschüren des Konventsentwurfs im Rahmen einer zeitlich begrenzten Regierungskonferenz kaum zu leisten und würde darüber hinaus die im Konvent bereits erzielten Fortschritte gefährden.

Andererseits scheint auch eine Annahme des Konventsentwurfs ohne Vorbehalte (Option 1) oder nur mit geringfügigen Änderungen (Option 2) nicht mehr realistisch. Denn in vielen Mitgliedstaaten wurden bereits öffentlich „rote Linien“ gezogen, die von den Regierungen gerade vor dem Hintergrund der jeweiligen parlamentarischen Ratifizierungserfordernisse und nationalen Referenda nicht oder nur äußerst schwer durchbrochen werden können. Als besonders strittig dürften sich in den anstehenden Verhandlungen vor allem folgende fünf Themen erweisen:

- die Zusammensetzung der Kommission;
- die Stimmgewichtung im Ministerrat;
- der Vorsitz und die Zusammensetzung des Rates;
- die Differenzierung in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik;
- der Gottesbezug in der Präambel.

Wenn das Gesamtprojekt der Verfassung nicht scheitern soll, dürften vor allem diese Fragen die neuralgischen Punkte bilden, die gezielt im Rahmen der Regierungskonferenz erfolgreich nachverhandelt werden müssen (Option 3). Auch wenn aufgrund anderer Defizite am Ende noch keine optimale Verfassung steht, so wäre eine für alle Mitgliedstaaten tragfähige Kompromissformel gerade in diesen Punkten nötig, um ein

Scheitern der Regierungskonferenz abzuwenden und den Erfolg des Verfassungsprojekts zu sichern.

1. Zusammensetzung der Kommission

Laut Verfassungsentwurf besteht die Kommission ab 2009 aus ihrem Präsidenten, dem Außenminister als Vizepräsident, 13 „Europäischen Kommissaren“, die nach einem System der gleichberechtigten Rotation zwischen den Mitgliedstaaten aus nationalen Listen mit jeweils drei Kandidaten ausgewählt werden sollen, sowie nicht stimmberechtigten „Kommissaren“ aus den übrigen EU-Ländern.

Vor allem die kleineren und neuen Mitgliedstaaten sowie die Kommission selbst wenden sich gegen diese Konstruktion. Dahinter steht die Befürchtung, dass der gleichberechtigte Zugang aller Mitgliedstaaten zu Initiativen und Informationen durch den Konventsvorschlag in Frage gestellt ist, ein Übergewicht der großen Mitgliedstaaten entsteht sowie nationale Prestigeverluste in der Europapolitik drohen. Jeder Mitgliedstaat soll daher auch künftig im Kollegium mit einem gleichberechtigten Kommissar vertreten sein.

Die vom Konvent vorgelegte Konstruktion ist nicht nur bei einigen Mitgliedstaaten umstritten, sie bietet gegenüber dem Status quo auch keinen echten Mehrwert. Mehr Effizienz hätte nur eine tatsächliche Verkleinerung der Kommission geboten, ohne eine Differenzierung unter den Mitgliedern des Kollegiums. Denn auch die nicht stimmberechtigten Kommissare aus den großen bzw. den jeweils betroffenen Mitgliedstaaten werden bei zentralen Entscheidungen ein gewichtiges Wort mitreden wollen. Damit wird letztendlich der vermeintliche Zugewinn an Handlungsfähigkeit innerhalb eines kompakteren Kollegiums wieder nivelliert. Die Auswahl aus nationalen Listen mit jeweils drei Vorschlägen für das Kommissionskollegium wird zudem die potenziell am besten geeigneten Kandidaten politisch eher abschrecken.

Dagegen würde selbst die Beibehaltung eines Kommissars pro Mitgliedstaat die Effizienz des Kollegiums nicht zwangsläufig schwächen. In diesem Fall müssten dem Kommissionspräsidenten allerdings weitergehende Mitspracherechte bei Kandidatenauswahl und dem Zuschnitt der einzelnen Portfolios sowie generell eine gestärkte Richtlinienkompetenz zugestanden werden. Da eine konsequente Reduktion der Anzahl der Kommissare derzeit nicht durchsetzbar erscheint, sollte statt der halbherzigen Konventslösung besser die Nizza-Formel beibehalten werden, mit der eine gleichberechtigte Verkleinerung und Rotation ab einer EU-27 festgeschrieben wurde.

2. Stimmgewichtung im Rat

Nach den Beschlüssen von Nizza ist ab 2005 eine dreifache Mehrheit von gewichteten Stimmen, zustimmenden Mitgliedstaaten und – auf speziellen Antrag eines Mitgliedes – mindestens 62 Prozent der vertretenen Bevölkerung für qualifizierte Mehrheitsentscheidungen notwendig. Der Verfassungsentwurf schlägt nun für die Zeit nach dem 1.

November 2009 vor, dass qualifizierte Mehrheiten im Rat einer „Mehrheit der Mitgliedstaaten entsprechen und mindestens drei Fünftel [60 Prozent] der Bevölkerung der Union repräsentieren“ müssen (Art. I-24 EVE). Das Kriterium der gewichteten Stimmen würde damit entfallen.

Gemessen an der künftigen Handlungsfähigkeit einer EU der 25 und mehr Mitgliedstaaten vereinfacht der Konventsentwurf mögliche Gestaltungsmehrheiten und reduziert denkbare Blockadekoalitionen im Ministerrat. Allerdings werden die vier großen Mitgliedstaaten, allen voran Deutschland, aber auch Großbritannien, Frankreich und Italien gestärkt, alle mittleren und kleinen Staaten verlieren jedoch an Einfluss. Polen und Spanien behalten zwar ihr absolutes Gewicht bei, im Vergleich zu den vier größten Mitgliedstaaten – und hier vor allem zu Deutschland – verlieren sie aber relativ gesehen deutlich an Bedeutung als potenzielle Koalitionspartner. Obwohl fast alle Staaten Machteinbußen hinnehmen müssen, haben bisher nur Spanien und Polen ihren Widerstand gegen den Konventsvorschlag angekündigt und bestehen auf der Beibehaltung der Stimmengewichtung gemäß des Nizza-Vertrags.

Sollte sich aufgrund dieser explizit gezogenen „roten Linie“ das Konventsmodell nicht realisieren lassen, muss eine Alternative zur Verbesserung der Entscheidungsfähigkeit in einer EU mit 25 und mehr Mitgliedstaaten gefunden werden. Einer der größten Kritikpunkte am Vertrag von Nizza ist die mangelnde Effizienz der Entscheidungsfindung im Rat. Neben der Blockadeanfälligkeit der Nizza-Regelungen im Falle nationaler Vetos liegt ihre Hauptschwäche vornehmlich in dem für eine Mehrheitsentscheidung notwendigen Quorum von derzeit 71,3 Prozent der gewichteten Stimmen, das im Zuge der Erweiterung sogar auf knapp 74 Prozent erhöht werden soll. In den Mitgliedstaaten reicht normalerweise eine Zwei-Drittel-Mehrheit (66,7 Prozent) selbst für Verfassungsänderungen aus. Unter dem Gesichtspunkt der Verbesserung der Entscheidungsfähigkeit ist die Gewichtung der Stimmen daher an sich weniger bedenklich als die Höhe der Hürde des Quorums. Sollte es bei unverrückbaren mitgliedstaatlichen Vetopositionen gegenüber dem Konventsmodell bleiben, kann dies durch eine Senkung des Quorums auf drei Fünftel (60,0 Prozent) oder zumindest zwei Drittel (67 Prozent) der Stimmen kompensiert werden. Dadurch wären Gestaltungsmehrheiten wesentlich einfacher zu erreichen, Blockadekoalitionen hingegen erschwert.

3. Vorsitz und Zusammensetzung des Rates

In Bezug auf die künftigen Strukturen des Europäischen Rates und des Ministerrates sieht der Konventsentwurf umfangreiche Veränderungen vor. So beinhaltet er die Einführung eines gewählten Präsidenten des Europäischen Rates und eines Europäischen Außenministers, der dem Rat „Auswärtige Angelegenheiten“ vorsitzen soll, die Neuformierung eines Rates „Allgemeine Angelegenheiten und Gesetzgebung“, informelle Sitzungen der Minister der Eurogruppe unter einem gewählten Vorsitzenden sowie ein für die Dauer von mindestens einem Jahr rotierender Vorsitz für alle übrigen Ratsformationen.

Besondere Kritik erntet die geplante Einsetzung eines Präsidenten des Europäischen Rates, da eine Schwächung des Kommissionspräsidenten und der kleineren Staaten befürchtet wird. Ebenso hinterfragt werden die Bezeichnung und das Aufgabenprofil des künftigen Außenministers. Dritter Kritikpunkt ist die Einführung einer mit der Gesetzgebung beauftragten Ratsformation, da deren Zusammensetzung und Entscheidungsverfahren eine Reihe offener Fragen aufwirft.

Aufgrund dieser starken Vorbehalte ist die Gefahr erheblich, dass die Regierungskonferenz auf den Status quo von Nizza zurückfällt und die zunehmende politische Führungsschwäche auf EU-Ebene nicht überwunden wird. Denn gerade die Personalisierung der Europapolitik durch den Präsidenten des Europäischen Rates sowie den Außenminister soll für mehr Kohärenz, Sichtbarkeit und Führung bei der Beschlussfassung und deren Umsetzung sorgen. Darüber hinaus kann die Abschaffung des bisherigen Systems der alle sechs Monate rotierenden Ratspräsidentschaft die Kontinuität auf Seiten des Rates durchaus verbessern, ohne dass die Mitgliedstaaten jedoch darauf verzichten müssen, regelmäßig den Vorsitz in einer der Ratsformationen zu führen. Aufgrund dieser Vorzüge sollte nicht an der Grundstruktur des Konventsentwurfs gerüttelt werden.

Im Detail sollte sich die Regierungskonferenz jedoch angesichts der Unschärfen des Konventsentwurfs mit der Präzisierung der Zusammensetzung und Arbeitsweise des Legislativrates und der Kompetenzen des künftigen Außenministers vor allem in Abgrenzung zum Präsidenten des Europäischen Rates befassen. Dabei sollte der Europäische Außenminister jedoch keinesfalls noch näher an den Rat angebunden werden, da sonst die bisherige Rolle der Kommission in den Außenbeziehungen weiter demonstert werden würde.

4. Differenzierung in der Verteidigungspolitik

Die europäische Integration wäre ohne Differenzierung nicht vorangekommen. Nach dem Euro und dem Schengenraum wird dies künftig in wachsendem Maße auch für den Bereich der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) zutreffen. Auf diesen Gebieten sieht der Verfassungsentwurf neue Möglichkeiten der flexiblen Integration vor. Erstens gelten hier künftig die Regelungen des allgemeinen Differenzierungsinstruments der „verstärkten Zusammenarbeit“. Zweitens wird mit dem neuen Instrument der „engeren Zusammenarbeit“ die militärische Beistandspflicht – analog zu Artikel V des WEU-Vertrags – für alle dazu bereiten Mitgliedstaaten in den EU-Rahmen übertragen. Und drittens soll mit der „strukturierten Zusammenarbeit“ das Fundament für eine europäische Verteidigungsunion geschaffen werden, die eine Beteiligung an bestimmte, vorher festgelegte und zu erfüllende Kriterien knüpft.

Einige Mitgliedstaaten, allen voran Großbritannien und Polen, fürchten jedoch eine doppelte Spaltung. Zum einen die Zementierung eines Europa der zwei Geschwindigkeiten sowie zum anderen ein Aufweichen des NATO-Bündnisses durch den Aufbau möglicher Parallel- bzw. Gegenstrukturen im Rahmen eines engeren Kreises von EU-

Mitgliedstaaten. Einige der kleinen und mittleren EU-Mitglieder sind zudem in Sorge vor einer zu starken Dominanz der großen Mitgliedstaaten in diesem zentralen Politikfeld.

Trotz dieser Widerstände sollte die künftige Verfassung den kooperationswilligen und -fähigen Mitgliedstaaten die Möglichkeit einräumen, im Bereich der ESVP voranzuschreiten. Denn wenn dies nicht auf der Grundlage des Konventsentwurfs geschieht, werden die dazu bereiten Staaten ihre Zusammenarbeit außerhalb des Verfassungsrahmens organisieren. Daher sollte grundsätzlich an den vorgeschlagenen Instrumenten festgehalten werden. Ein möglicher Ansatzpunkt, um dennoch wesentliche Bedenken dagegen auszuräumen, läge darin, den Einstieg sowie den nachträglichen Beitritt zu einer strukturierten Zusammenarbeit klarer zu regeln. In diesem Zusammenhang sollte dem Europäischen Außenminister als unabhängiger und den Interessen aller Mitgliedstaaten verpflichteter Instanz eine stärkere Rolle zukommen. Darüber hinaus sollte Javier Solana möglichst bald damit beauftragt werden, den Entwurf eines Rahmenprotokolls für eine strukturierte Zusammenarbeit auf der Grundlage der von allen Mitgliedstaaten akzeptierten EU-Sicherheitsdoktrin auszuarbeiten.

5. Gottesbezug in der Präambel

Nach langen Diskussionen wurde in der Präambel des Verfassungsentwurfs auf einen expliziten Bezug auf Gott und das Christentum verzichtet. Stattdessen findet sich dort nun ein Verweis auf die „kulturellen, religiösen und humanistischen Überlieferungen Europas“. Dagegen wenden sich vor allem Italien, Irland, Spanien, Polen und Portugal. Für Frankreich und andere hingegen wäre die Nennung von „Gott“ in der Präambel ein klarer Bruch mit ihrer laizistischen Verfassungstradition.

An der Frage des Gottesbezugs sollte die Verfassung jedoch nicht scheitern. Eine Neuformulierung der Präambel würde das Gesamtkonstrukt nicht in Frage stellen. Wenn es also der Regierungskonferenz gelingt, eine Formulierung zu finden, die Gott und das christliche Erbe einbezieht, ohne Atheisten und Andersgläubige innerhalb und außerhalb der EU zu diskriminieren, dann spricht grundsätzlich nichts gegen eine Änderung. Andererseits sollte der Begriff des „Christentums“ keinesfalls als potenzielles Ausschlusskriterium instrumentalisiert werden. Nicht zuletzt deshalb könnte ein Kompromiss darin bestehen, zwar einen Bezug zu „Gott“ in die Verfassung aufzunehmen, ohne jedoch explizit auch auf das Christentum zu verweisen. Insgesamt könnte sich ein Gottesbezug in der Präambel sogar als unverzichtbar erweisen, um die Ratifikation der Verfassung in bestimmten Mitgliedstaaten zu erleichtern.

Fazit: Begrenzung des Verhandlungsmandats

Soweit bislang absehbar, bilden die fünf genannten Problemfelder die zentralen Dreh- und Angelpunkte, die es nochmals zu diskutieren und anzupassen gilt, wenn der Verfassungsentwurf in der Regierungskonferenz und im folgenden Ratifikationsprozess nicht scheitern soll. Damit das Gesamtpaket aber in den nächsten Monaten nicht

vollständig aufgeschnürt wird, sollten sich die Mitgliedstaaten schon zum Auftakt der Regierungskonferenz darauf verständigen, die Verhandlungen auf die neuralgischen Punkte zu begrenzen. Denn hier sind Kompromissformeln möglich, die unter dem Strich nicht nur allen Mitgliedstaaten entgegenkommen, sondern auch die Grundpfeiler des Konventsentwurfs unangetastet lassen. Vor allem die Konventsfortschritte einer rechtsverbindlichen Integration der Grundrechtscharta, der Bündelung der Verträge in einem Text, einer einheitlichen EU-Rechtspersönlichkeit, einer Vereinfachung europäischer Handlungsinstrumente und Verfahren sowie der Ausweitung der qualifizierten Mehrheitsentscheidungen und der Mitentscheidungsrechte des Europäischen Parlaments dürfen nicht mehr zur Disposition gestellt werden. In der Summe sind es diese Durchbrüche im Konvent, die die Europäische Union besser auf die Herausforderungen der kommenden Jahre vorbereiten, indem sie die EU auf eine neue Integrationsstufe heben. Dahinter darf die Regierungskonferenz nicht zurückfallen, wenn sie die Fortentwicklung der erweiterten EU und damit letztendlich die politische Einigung Europas nicht prinzipiell in Frage stellen will.