

Der Verfassungsentwurf des Konvents – eine politische und wissenschaftliche Bewertung

Saskia Matl und Silvia Uplegger

Das Ergebnis des Europäischen Konvents über die Zukunft der Europäischen Union stand im Mittelpunkt einer zweitägigen von der Fritz Thyssen Stiftung geförderten Tagung des Instituts für Europäische Politik (IEP) und der Trans European Policy Studies Association (TEPSA) in Kooperation mit der Konrad-Adenauer-Stiftung und dem Arbeitskreis Europäische Integration (AEI). Im Vordergrund der Tagung standen zentrale Themen des europäischen Integrationsprozesses, die im Hinblick auf den vom Konvent vorgelegten Entwurf eines Europäischen Verfassungsvertrags in drei Plenarsitzungen und sechs Arbeitsgruppen intensiv diskutiert wurden.

Der Verfassungsentwurf – ein Qualitätssprung?

In einer ersten Plenumsdiskussion zur politischen Bewertung des vorliegenden Verfassungsentwurfs wurde dieser insgesamt positiv bewertet. Vor allem vor dem Hintergrund der enttäuschenden Ergebnisse der letzten Regierungskonferenzen in Amsterdam und Nizza betonten die Podiumsteilnehmer die Leistung des Konvents, in offener und transparenter Weise einen Kompromiss erzielt zu haben, der sich den künftigen Herausforderungen an die Europäische Union annimmt.

Klaus Hänsch sah in dem Verfassungsentwurf einen deutlichen Qualitätssprung, auch wenn er sich in der Praxis erst noch beweisen müsse. Wie jede Verfassung müsse sich auch die künftige europäische Verfassung in der politischen Praxis noch ‚feinjustieren‘. Als Europaparlamentarier hob er besonders die Stärkung des Europäischen Parlaments im Verfassungsentwurf hervor, die durch die Ausweitung des Mitentscheidungsverfahrens, die Wahl des Kommissionspräsidenten durch das Parlament sowie die nun mit dem Rat gleichberechtigte Stellung des Europäischen Parlaments im Haushaltsverfahren gelungen sei. Positiv bewertete er auch die Einführung eines permanenten Präsidenten des Europäischen Rates, die Schaffung eines europäischen Außenministers sowie die Stärkung des Kommissionspräsidenten. Den erreichten Kompromiss über die Zusammensetzung der Kommission aus stimmberechtigten Kommissaren und Kommissaren ohne Stimmrecht hielt er für unerlässlich. Der besonders an diesem letzten Punkt sichtbar gewordene Konflikt zwischen großen und kleinen Mitgliedstaaten in der künftigen EU-25 sei auch im Präsidium des Konvents lange diskutiert worden. Dabei sei nicht die Blockbildung die eigentliche Gefahr, sondern das entstehende Legitimationsdefizit. Das durch die Erweiterung aus den Fugen gebrachte Gleichgewicht zwischen ‚Großen‘ und ‚Kleinen‘ müsse wieder hergestellt werden. Der nun vorliegende Verfassungsvertrag stelle einen kohärenten Kompromiss dar, den die Regierungskonferenz respektieren solle, da die Folgen eines Scheiterns nicht absehbar seien.

Elmar Brok betonte, dass der Einzug des ‚Bürgers‘ in den Verfassungsvertrag neue Dimensionen eröffne. Insgesamt sei ein ‚Europa der Werte‘ entstanden, das sich durch größere Transparenz und damit auch Bürgernähe auszeichne. Er plädierte in diesem Zusammenhang stark für die Beibehaltung eines Gesetzgebungsrates, der für eine größere Kohärenz in der Ratsarbeit sorgen solle. Dessen Abschaffung durch die Regierungskonferenz würde die Europäische Union in einen vordemokratischen Zustand zurückwerfen, der sonst

nur in Nordkorea zu finden sei. Als Vorsitzender des Ausschusses für Auswärtige Angelegenheiten im Europaparlament hob Brok hervor, dass im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) die Zuordnung des neu geschaffenen Auswärtigen Dienstes, der den europäischen Außenminister unterstützen soll, unbedingt geklärt werden müsse. Die Möglichkeit der strukturierten Zusammenarbeit in militärischen Fragen sei für die europäische Außenpolitik eine essentielle Neuerung. Dass sich diese nicht gegen die NATO richte, werde nun auch von Großbritannien verstanden. Dies habe das Gipfeltreffen von Blair, Chirac und Schröder bewiesen. Insgesamt könne Brok sich durchaus Änderungen am vorliegenden Text vorstellen, da die Wahrscheinlichkeit eines neuen Kompromisses aber gering sei, solle die Regierungskonferenz den jetzigen beibehalten.

Jürgen Meyer konstatierte drei strukturelle Mängel des Verfassungsentwurfs: Zunächst sei die Charta der Grundrechte falsch platziert worden. Aufgrund dessen gebe es Doppelungen und Mehrfachnennungen in Teil I der Verfassung. Zudem gehörten die angehängten Protokolle nicht zu einer Verfassung im eigentlichen Sinne. Diese seien vielmehr in den Text zu integrieren. Allerdings stellten gerade die Protokolle zur Rolle der nationalen Parlamente und zum Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzip inhaltlich einen großen Fortschritt dar.

Meyer stellte außerdem verschiedene Maßstäbe für die Bewertung des Konventsergebnisses auf. Einer dieser Maßstäbe sei der Grundwert der Solidarität, der eine zentrale Rolle für die Europäische Union spiele und nun auch wesentlich in der Charta der Grundrechte verankert sei. Als weiteren Maßstab nannte er die verschiedenen Entschließungen des Bundestages. Dessen wesentliche Forderungen, wie der doppelte Charakter als Union der Bürger und Staaten, die Rechtspersönlichkeit für die Union oder die Gleichberechtigung des Parlaments mit dem Rat, seien eindeutig im Verfassungsentwurf verankert. Folglich könnten die Ergebnisse des Konvents als Erfolg gewertet werden. Zudem sei nach den Konsequenzen eines Scheiterns der Regierungskonferenz zu fragen. Die Alternative sei die Beibehaltung des Vertrages von Nizza, der seit seinem Bestehen eindeutig als Misserfolg gewertet werde. Außerdem würde die Konventsmethode bei einem Scheitern in Zukunft nicht mehr angewandt werden – die reformfreudigen Kräfte säßen jedoch eindeutig nicht in den Regierungen.

Eckart Cuntz erläuterte die Position der deutschen Regierung zum Verfassungsentwurf, die diesen mehrheitlich befürworte. Aus deutscher Sicht sei zwar mehr möglich und wünschenswert gewesen – zum Beispiel in Bezug auf die Ausweitung der qualifizierten Mehrheitsentscheidungen in Steuerfragen und in der Außenpolitik – aber dennoch sei bereits Vieles erreicht worden. Positiv zu vermerken sei die größere Transparenz und Verständlichkeit, die die Union dem Bürger näher brächten. Die klarere Definition der Verantwortlichkeiten und die eindeutigere Kompetenzabgrenzung führe zu einer größeren Handlungsfähigkeit der Union. Ziel der deutschen Regierung sei es nun, die Regierungskonferenz bis Ende des Jahres erfolgreich abzuschließen. Wichtige Themen seien dabei die künftige Zusammensetzung der Kommission, die Einführung der doppelten Mehrheit sowie die Schaffung des Amtes eines Präsidenten des Europäischen Rates. Die Bundesregierung plädiere für die Beibehaltung des derzeitigen Entwurfs, da auch einzelne Änderungen diesen gefährdeten.

Gijs de Vries beurteilte das Ergebnis des Konvents in Bezug auf die Maßstäbe der Stärkung von Effizienz, Transparenz und demokratischer Legitimität insgesamt ebenfalls als positiv. Die großen institutionellen Reformvorschläge seien allerdings eher intergouvernemental angelegt, was zu Protesten bei den kleineren Staaten geführt habe. Dennoch interpretiere er

die institutionellen Regelungen als fairen Kompromiss. Eine kleine Kommission habe zwar den Vorteil der Effizienz, allerdings könne ein Kommissionsmitglied der eigenen Nationalität viel zur Legitimierung gegenüber der Bevölkerung beitragen. Eine große Kommission mit einem voll stimmberechtigten Kommissar pro Mitgliedstaat hingegen, sei eindeutig ineffizienter. Der vorliegende Kompromiss sei deshalb gut gelungen. Leider werde er von der Kommission nicht akzeptiert. Hinsichtlich der GASP sähen die Regierungen immer noch zu sehr durch die nationale Brille. Deshalb sei eine weiter gehende Ausweitung der qualifizierten Mehrheit in diesem Bereich, wie sie auch von der niederländischen Regierung gefordert wurde, nicht erreicht worden. Auch die Reformen im Bereich der Wirtschafts- und Währungsunion gingen de Vries nicht weit genug: Die Kommission solle nicht nur das Vorschlagsrecht bei einer Verletzung des Defizitkriteriums bekommen, sondern auch konkrete Vorschläge zur Höhe der Sanktionen machen können.

In ihrem Kommentar sah *Sonja Puntscher Riekman*, Vizerektorin der Universität Salzburg, zunächst generelle Inkonsistenzen und Probleme der Systematik in dem vorliegenden Verfassungsentwurf. Das Kernproblem sei jedoch ein anderes: Die Europäische Union sei geprägt durch ein Dilemma: Einerseits wollten nationale Interessen geschützt werden, andererseits resultierten europäische Entscheidungen aber genau aus diesen nationalen Interessen. In diesem Zusammenhang zweifelte sie auch stark an der Europäisierung der nationalen Debatten. Eine permanente und intensive Auseinandersetzung der nationalen Parlamente mit den Dynamiken der europäischen Ebene werde durch den Mangel an Ressourcen behindert. Dadurch fehle aber auch das Wissen um die Positionen anderer Mitgliedstaaten. Dies erschwere eine konstruktive Kommunikation.

Andrew Duff, Europaparlamentarier und Koordinator der Gruppe der Liberalen im Konvent, ging in seinem Kommentar nicht davon aus, dass es während der Regierungskonferenz noch neue Kompromissvorschläge geben werde, da der Konvent bereits alle Optionen ausgelotet habe. Sollte der Verfassungsentwurf nicht in seiner derzeitigen Form angenommen werden, bestünde die Gefahr, dass der bestehende Konsens zerfiele.

Union weiterhin von supranationalen und intergouvernementalen Elementen gekennzeichnet

Der Europaabgeordnete *Jo Leinen* begrüßte eingangs die Mehrheit, mit der das Europäische Parlament den Verfassungsentwurf bestätigt hatte. Die Beurteilung eines Kollegen, die Europäische Union sei mit dem Entwurf „fünf Prozent vom Föderalstaat entfernt“ teilte Leinen jedoch nicht. Denn dafür mangle es beispielsweise an der Kompetenz-Kompetenz und auch die Finanzverfassung sei nicht weiter entwickelt worden. Obwohl die Verträge von Rom und Maastricht vergleichsweise viel mehr politische Substanz gebracht hätten, sei auch das Konventsergebnis ein großer Schritt. Zwar bliebe der Doppelcharakter der Union als Bürger- und Staatenunion erhalten. Aber das demokratische System sowie die kommunale und regionale Stufe im Mehrebenensystem seien gestärkt und die Entscheidungsfähigkeit verbessert worden. Das Europäische Parlament sah Leinen als eindeutigen Gewinner des Verfassungsvertrages. Zudem begrüßte er die Verhinderung eines ‚Kongresses der Völker‘ und empfahl, das Frühwarnsystem durch die nationalen Parlamente mit Vernunft zu behandeln. Schließlich befürwortete Leinen die Einführung der Werte Gleichheit und Solidarität durch die Grundrechtecharta, damit nicht nur der Wirtschaftsraum, sondern auch der Sozialraum Europas gestaltet werde.

In einer juristischen Analyse des Verfassungsentwurfs stellte *Franz Cromme* keine Änderungen am Geltungsgrund des Primärrechts fest. Auch der Entwurf sei ein

völkerrechtlicher Vertrag und keine selbsttragende Verfassung, denn es mangle an der Kompetenz-Kompetenz. Weiterhin fehle die in den vorherigen Verträgen enthaltene verfassungsrechtliche Perspektive einer immer engeren Union. Dagegen seien eine einheitliche Organisation und der Kern einer Rechtspersönlichkeit in den alten Verträgen schon angelegt gewesen. Die Kopffartikel in der Einleitung zum Vertragsentwurf begrüßte Cromme sehr, da diese zu einer erhöhten Transparenz führten. Teil III des Entwurfs wünschte er sich in einer verdichteten Form. Zusammenfassend stellte Cromme mit dem Verfassungsvertrag eine Fortentwicklung der Union, aber keine neue Union fest. So seien ihr als Rechtspersönlichkeit verstärkt koordinierende Aufgaben zugewiesen worden. Erst besondere Bestimmungen in Teil I und Teil III enthielten eine operative Zusammenarbeit der Staaten. Auch unter Berücksichtigung des Teil I bliebe die Europäische Union ein Staatenverbund.

Stephan Hobe erklärte, die bestehende Unterscheidung zwischen „integrativer und intergouvernementaler Zusammenarbeit“ im Verfassungsentwurf sei nicht aufgehoben worden. Somit zeichne sich die Union auch weiterhin durch eine unterschiedliche Intensität in ihren jeweiligen Politikbereichen aus. Zum neuen Austrittsrecht merkte Hobe an, dass mit Ausnahme des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl die EG- beziehungsweise EU-Verträge immer auf unbestimmte Zeit angelegt waren. Dennoch hätten auch diese Verträge den Austritt eines Mitgliedstaates nicht verhindern können. Dem Recht auf Austritt an sich stand Hobe ambivalent gegenüber. Einerseits könne diese Möglichkeit besonders nach der Erweiterung auf 25 Staaten als Ventil dienen, um Verstimmungen beizulegen, andererseits könne dieses Recht auch missbraucht werden, um politischen Druck aufzubauen oder populistische Zwecke zu verfolgen. Die Überführung von Politikbereichen in das ordentliche Gesetzgebungsverfahren (Art. I-24 Abs. 4) hielt Hobe für nicht ganz neu. Jedoch ginge der neue Artikel in seiner generellen Wirkung über das bisherige hinaus. Insbesondere vor dem Hintergrund der Erweiterung der Union auf 25 Mitgliedstaaten, sei der Artikel Ausdruck des politischen Willens zur Entschärfung von Blockadesituationen.

Laut *Michael Stabenow* bleibt die Europäische Union auch nach dem Verfassungsentwurf ein Mischling aus supranationalen und zwischenstaatlichen Elementen. So konstatierte Stabenow bei der Rechtspersönlichkeit keine Überwindung des Nebeneinanders von supranationaler und zwischenstaatlicher Zusammenarbeit. Entscheidend zur Beurteilung des Verfassungsentwurfes sei die Aufnahme dynamischer Elemente in das europäische System. Als solche nannte Stabenow die Verkleinerung der Kommission bis 2009, die Möglichkeiten zur stärkeren Zusammenarbeit sowie die Möglichkeit zum Übergang zu Mehrheitsentscheidungen. In seinem Gesamturteil blieb Stabenow jedoch skeptisch, denn es sei bei der Zweiteilung des Vertrages geblieben. Und Teil II des Verfassungsentwurfes gehöre an den Anfang. Auch sei der Verfassungsentwurf zu statisch, um langfristig die Handlungsfähigkeit der Union zu sichern. Folglich werde es weitere Vertragsänderungen geben, bei denen Stabenow allerdings wieder die klassische Regierungskonferenz erwartete.

Institutionelle Balance

Wolfgang Wessels stellte einleitend drei zentrale Fragen zur institutionellen Architektur im Verfassungsentwurf: Wurde jedes der Organe der Union in seiner Handlungsfähigkeit gestärkt? Wie wirken die Organe zusammen, das heißt bleibt die institutionelle Balance erhalten? Wird die institutionelle Architektur nach dem vorliegenden Entwurf eher supranational oder eher intergouvernemental charakterisiert sein?

Nach einer eingehenden Betrachtung der Reformen des Europäischen Rats kam *Dominik Hanf* zu dem Schluss, dass dieser durchaus gestärkt wurde. Zentrale Neuerungen seien dabei die formelle Anerkennung des Europäischen Rats als Institution der Union sowie die Möglichkeit, im Rahmen der so genannten ‚Passerelle‘-Klausel einstimmige Entscheidungen des Ministerrates in Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit umzuwandeln. Die größte Innovation sei jedoch die Schaffung eines hauptamtlichen Präsidenten, der für eine größere Kohärenz und Kontinuität in der Arbeit des Europäischen Rats sorgen solle. Ob sich die in der Verfassung angelegte potenzielle Konkurrenz zwischen diesem Präsidenten, dem Kommissionspräsidenten und dem künftigen europäischen Außenminister in der politischen Praxis auswirken werde, hänge hauptsächlich von den Persönlichkeiten ab, die diese Ämter ausfüllen werden.

Brendan Donnelly wies in seiner Bewertung der Reformen des Ministerrates vor allem auf die Probleme durch die Reformen hin. Für die Schaffung eines eigenständigen Legislativrates, der einen ‚Querschnittsrat‘ darstellen solle, sah er keine großen Erfolgchancen, da die jeweiligen Fachminister eine Reduzierung ihres Einflusses nicht zulassen würden. In Bezug auf die Entscheidungsverfahren des Rates seien in der Regierungskonferenz vor allem von Seiten Polens und Spaniens mit Problemen bei der Durchsetzung der ‚doppelten Mehrheit‘ zu rechnen. Außerdem sei zu bedauern, dass im Bereich der Außenpolitik keine qualifizierte Mehrheitsentscheidung eingeführt worden sei. Die Einführung der strukturierten Zusammenarbeit im verteidigungspolitischen Bereich führe zudem zu einem ‚opt-out‘ von 20 oder mehr Staaten. Diese und andere ungelöste Punkte bezeichnete er als die ‚left-overs‘ des Konvents.

Die Zusammensetzung der Kommission stelle laut *Sylvie Goulard* ein weiteres Problem der Regierungskonferenz dar, da die Mehrheit der kleinen Staaten für einen stimmberechtigten Kommissar pro Staat plädiere. Auch die Kommission selbst halte die derzeitige Lösung im Verfassungsentwurf, also die Einteilung in stimmberechtigte Kommissare und Kommissare ohne Stimmrecht, für keine gute Lösung. Statt dessen ginge die Kommission von der Gleichheit der Staaten aus und schlage einen stimmberechtigten Kommissar pro Staat vor. Für eine effiziente Arbeitsweise solle die Beschlussfassung in Gruppen von Kommissaren stattfinden. Der Kommissionspräsident solle zu diesem Zweck größere Organisationsfreiheit bekommen.

Das Europäische Parlament habe trotz einiger Kritikpunkte den Verfassungsentwurf in seiner vorliegenden Form insgesamt angenommen. Das Parlament hat erneut eine entscheidende Stärkung erfahren. Trotz einiger Ausnahmen, so *Dietmar Nickel*, sei das Mitentscheidungsverfahren ausgeweitet worden und das Parlament sei nun ausdrücklich zum Mitgesetzgeber neben dem Rat erhoben worden. Auch wenn es kein Initiativrecht im herkömmlichen Sinne eines Gesetzgebers besitze, so verfüge es dennoch über ein Aufforderungsrecht an die Kommission. Diese müsse nun Gründe angeben, sollte sie der Aufforderung nicht nachkommen. Das institutionelle Gleichgewicht, das oft als Vorwand für die verschiedensten Reformen benutzt werde, habe eine neue Form gefunden. Nun spiele das Parlament als stabilisierender Faktor eine entscheidende Rolle.

Die Diskussionen über eine Reform des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) seien nach Ansicht von *Thomas Läufer* sehr kontrovers verlaufen, so dass in dem betreffenden Arbeitskreis des Konvents kein Abschlussbericht vorgelegt werden konnte. Die Reformen insgesamt seien auf halbem Weg stecken geblieben, weshalb es sich eher um moderate Änderungen und einen sehr komplexen Gerichtsaufbau handle. Seine zentrale Stellung im

institutionellen Gefüge der Union habe der Gerichtshof allerdings behalten beziehungsweise teilweise ausgebaut. Lücken seien vor allem beim Grundrechte- und Individualschutz zu beklagen.

Hinsichtlich der eingangs gestellten Fragen ist eine Stärkung der einzelnen Institutionen festzustellen. Allerdings gibt es einige potenzielle Reibungspunkte im institutionellen Gefüge, deren Auswirkungen auf das Gleichgewicht in der Union erst in der politischen Praxis sichtbar werden.

Fortschritte bei den Verfahren noch nicht ausreichend

Durch die Formalisierung längst bestehender Verfahren durch den Verfassungsvertrag, sah *Andreas Maurer* eine neue Stufe im Verfahrensrecht erreicht. Als Beispiele nannte Maurer die Austrittsklausel sowie die ‚Passerelle‘. Durch die Erteilung des Vorschlagsrechts für Initiativberichte sei zudem die Initiativfunktion der Kommission gestärkt worden. Zudem sei dank der deliberativen Konventsmethode die Einführung einer Normentypologie möglich gewesen. Dies sei bereits seit dem Vertrag von Maastricht angestrebt worden. Allerdings gebe es immer noch keine klare Zuordnung von Verfahren und Gesetzgebungsakten. Insgesamt sah Maurer bei den Verfahren durch die Verringerung der möglichen Prozeduren der Gesetzesakte eine gewisse Transparenz erreicht. Bei der Beschlussfassung sei die qualifizierte Mehrheit auf zwei Drittel der Handlungsermächtigungen ausgeweitet und das Verfahren der Mitentscheidung auf 84 von 209 Handlungsermächtigungen verdoppelt worden.

Im Verfassungsentwurf identifizierte *Claus Giering* die differenzierte Integration in drei verschiedenen Bereichen. Bei der ‚verstärkten Zusammenarbeit‘ diene die Vorgabe, dass mindestens ein Drittel aller Mitgliedstaaten beteiligt sein müssen sowie das Gebot, die gemeinschaftlichen Politiken nicht einzuschränken als „Sicherheitsnetz“. Allerdings seien einige Politiken, insbesondere mit militärischen und verteidigungspolitischen Bezügen, explizit von der verstärkten Zusammenarbeit ausgenommen. Angewendet werden könne sie, um in Einzelfällen Blockaden abzubauen. Sie diene allerdings nicht zur Bildung eines Gravitationszentrums. Im Bereich der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik sei des weiteren eine ‚engere Zusammenarbeit‘ möglich. Beispiele hierfür seien die gegenseitige Beistandsverpflichtung durch die Übernahme des Art. 5 der Westeuropäischen Union (WEU) in den Verfassungsentwurf, die Schaffung einer Rüstungsagentur, bei der spezielle Gruppen aus Mitgliedstaaten gemeinsame Projekte durchführen sowie die Möglichkeit, durch den Rat mit einer EU-Mission betraut zu werden. Die ‚strukturierte Zusammenarbeit‘ wiederum beziehe sich auf Mitgliedstaaten, deren militärische Fähigkeiten anspruchsvollere Kriterien erfüllten und die im Hinblick auf EU-Missionen feste Verpflichtungen im militärischen Bereich eingehen wollten. Giering sah in der strukturierten Zusammenarbeit die Keimzelle einer europäischen Armee.

Als wichtige Punkte für eine demokratischere Union bewertete *Anna Lührmann* die grundsätzliche Stärkung des Europäischen Parlamentes und die Integration der Grundrechtscharta in den Verfassungsentwurf. Ein erster Schritt zur Schaffung einer europäischen Öffentlichkeit sei die neu eingeführte Möglichkeit eines Bürgerbegehrens, das eine Million Bürger initiieren könnten. Wichtig sei auch das Protokoll zur Rolle der nationalen Parlamenten, deren Stellungnahmen stärker berücksichtigt werden müssten. Hinsichtlich der Transparenz sah Lührmann die Union auf einem guten Weg, ähnlich nachvollziehbar zu werden wie Nationalstaaten es seien. Das klare Transparenzgebot in Art.

I-46 Abs. 3, die Verpflichtung zu öffentlichen Tagungen des Rats, wenn dieser legislative Aufgaben erfülle sowie die klaren Regelungen zu Beitritt, Austritt und Bestrafung trügen erheblich zu einer erhöhten Transparenz der Union bei. Die einzelnen Formen der differenzierten Integration seien jedoch als Rückschritt in der Transparenz zu werten. Grundsätzlich sei ein ‚Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten‘ ein ambivalentes Gebilde, das der Integration zwar diene aber auch die Gefahr der Spaltung in sich berge.

Michael Zenner sah als Grundvoraussetzung der Europäischen Union die integrierten und intergouvernementalen Verfahren in der Union. Die daraus entstehenden Probleme seien nicht unbedingt durch eine Vereinfachung der Verfahren zu lösen. Weiterhin begrüßte Zenner die Ernennung des Europäischen Parlaments zum gleichberechtigten Gesetzgeber. Dies sei das Ende einer langen Entwicklung, die seit dessen Direktwahl im Jahr 1979 zu beobachten gewesen sei. Die Umbenennung der Rechtsakte der Union in Europäische Gesetze, Europäische Rahmengesetze, Europäische Verordnungen und Europäische Beschlüsse sei eine Anpassung an die Nomenklatur in den Mitgliedstaaten und trage wesentlich zur Klarheit bei. Ein Schönheitsfehler in der Gesetzgebung sei jedoch, dass der Rat Gesetze auch alleine erlassen könne. Auch die Schaffung eines Legislativrates sei ein Rückschritt in Anbetracht der in Sevilla beschlossenen Reduzierung der Räte. Im zwischenstaatlich geregelten Bereich gebe es immer noch Fragen, die sehr kompliziert gelöst würden – besonders im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Dennoch sei zu beachten, dass die politischen Realitäten keine andere Lösung zugelassen hätten. Hinsichtlich der verstärkten Zusammenarbeit sah Zenner kein Politikfeld, in dem dieses Instrument greifen solle.

Kompetenzordnung: „faux problème“ oder „garde fou“?

Hinsichtlich der legitimen und effizienten Organisation der Union differenzierte *Armin von Bogdandy* zwischen echten und „faux problèmes“. Ein letzteres sei etwa die vertikale Kompetenzordnung. Die horizontale Kompetenzordnung der Institutionen hingegen sei ein wahres Problem. Als zentralen Begriff der Kompetenzbegründung gemäß Art. I-9 nannte Bogdandy die Übertragung der Kompetenzen. Diese entziehe der europäischen Integration jedoch nicht die Substanz, da das Prinzip des Vorrangs ausdrücklich in der Verfassung erwähnt werde. Zum Schutz der nationalen Gestaltungsfreiheit erwähnte Bogdandy das Prinzip der Subsidiarität, die Einbindung der nationalen Parlamente und die Umformulierung der Flexibilitätsklausel (Art. I-17). Den eigentlichen Schutz der nationalen Gestaltungsfreiheit sah Bogdandy jedoch in der Organisationsverfassung. Der Ort der Gestaltungsfreiheit sei der Rat. Der zu einer erhöhten Transparenz vorgeschlagene Kompetenzkatalog sei nicht in den Verfassungsentwurf aufgenommen worden, da dadurch die europäischen Kompetenzen ausgeweitet worden wären. Insgesamt sei die Einteilung der Kompetenzen nicht überzeugend, da beispielsweise die GASP nicht kategorisiert worden sei. Zur Frage, wer über die Kompetenzen entscheiden solle, stellte Bogdandy den ausdrücklichen Vorrang des EuGH fest. Durch die Verhinderung eines Kompetenzgerichtes sah Bogdandy Schlimmes abgewendet.

Für *Wolfgang Dix* ist es eine Tatsache, dass die Union staatliche Gewalt ausübt, obwohl sie kein Staat ist. Hierbei sei es nicht von Bedeutung, ob die Kompetenzen übertragen oder originär begründet seien. Die Trennlinie zwischen den Kompetenzen der Union und den Mitgliedstaaten entstehe durch die Rechtsinstrumente, über welche die Union verfüge. Zur Bewertung der Kompetenzordnung erklärte Dix zunächst, dass sie nun transparenter und verständlicher sei. So seien die Prinzipien der Kompetenzen teilweise zusammengefasst, die drei ausgeführten Kategorien seien klar verständlich und machten sichtbar, inwieweit die

Mitgliedstaaten durch die Union beeinträchtigt werden. Allerdings habe Dix noch Wünsche hinsichtlich der Logik und Formulierung. Den Übergang zur qualifizierten Mehrheit durch die ‚Passerelle‘ wertete er hingegen nicht als Kompetenzübertragung. Dies sei keine Frage der Verfassung, sondern des Sekundärrechts. Die verstärkte Konzentration von Zuständigkeiten auf Unionsebene durch Maastricht und Amsterdam habe das Prinzip der Subsidiarität notwendig gemacht. Als Sachwalter der Subsidiarität seien nun die nationalen Parlamente vorgesehen worden, die bislang, bis auf wenige Ausnahmen, gar nicht zur Kontrolle in der Lage seien. In seinem Fazit beurteilte Dix das im Verfassungsentwurf festgelegte Kompetenzsystem als flexibel in seiner Methode sowie in seiner Begrenzung. Im Hinblick auf die Regierungskonferenz prognostizierte er, Kompetenzfragen würden im Windschatten der institutionellen Fragen wohl keine Rolle spielen.

Claus-Peter Clostermeyer stimmte den Aussagen Dix’ zu und widersprach denen Bogdandys. Insbesondere von dessen Unterscheidung zwischen echten und falschen Problemen wich Clostermeyer ab. Die Frage der Kompetenzen sei kein falsches Problem. Denn schließlich sei die Festlegung der einzelnen Zuständigkeiten der Kern einer jeden Bundesverfassung. Der Anmerkung Bogdandys, echte Probleme seien vielmehr die Fragen der Legitimität und der Effizienz, hielt Clostermeyer entgegen, dass diese mit den Kompetenzen zusammenhängen. Für effizientes Handeln wirkten die Kompetenzen wie ein „garde-fou“, ein Geländer. Als solches diene es dem Europäischen Rat sowie dem Ministerrat zur Orientierung. Zudem schiebe eine Kompetenzordnung dem Missbrauch von Legitimität einen Riegel vor. Der im Verfassungsentwurf verankerte Schutz der nationalen Identität sei der Rest eines dualen Kompetenzkataloges, wie er im deutschen System enthalten sei.

Zu den Auswirkungen auf die Umsetzung europäischer Rechtsakte in den Mitgliedstaaten erklärte *Tanja Börzel*, dass der Verfassungsvertrag nicht viel ändern werde. Im Gegensatz zu Clostermeyer bezweifelte sie aber die Möglichkeit einer Zählung der Union durch eine Kompetenzordnung. Es sei durchaus verwunderlich, dass die Bundesländer die Kompetenzordnung so hoch hielten, denn die Umsetzung europäischen Rechts müsse vielmehr im Sekundärrecht geregelt werden. Relevant für diese Umsetzung seien zum einen das Subsidiaritätsprinzip, wodurch sich die nationalen Parlamente ex ante in die Rechtsprechung einschalten könnten und Rechtsakte weniger blockieren würden. Zum anderen sei die Ausweitung der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit von entscheidender Bedeutung für die Umsetzung europäischen Rechts. Die Ursache der Umsetzungsprobleme seien mangelnde Gestaltungsspielräume, die mit der Erweiterung noch zunehmen würden, da es keine einheitliche Regelung für 25 Staaten gebe.

Ordnungs- und Finanzpolitik – ein Randthema des Konvents

Aus ökonomischer Sicht sei, so *Wim Kösters*, längst eine Verfassung vorhanden. Bei Änderungen an dieser Verfassung müsse aus währungspolitischer Sicht die Mobilität des Geldes berücksichtigt werden, vor allem da es bereits eine gemeinsame Währung gebe. In dem nun vorliegenden Verfassungsentwurf sah Kösters in Bezug auf zentrale Themen der Währungspolitik einige Unstimmigkeiten. So sei das Ziel der Preisstabilität nun nicht mehr wie bisher für die gesamte Union in den Verträgen verankert, sondern lediglich für die Europäische Zentralbank (EZB) als Ziel definiert. Ebenso sei die Unabhängigkeit der EZB zwar festgeschrieben, gelte jedoch nicht für das Europäische System der Zentralbanken. Eine europäische Verfassung müsse diese Unstimmigkeiten ausräumen, um im internationalen Systemwettbewerb effizient und wettbewerbsfähig zu sein.

Auch *Elke Thiel* kritisierte die mangelnde Berücksichtigung der Geld-, aber auch der Wirtschaftspolitik in der Systematik des Verfassungsentwurfs. Zwar seien die bestehenden Regeln des Binnenmarkts und der Wettbewerbspolitik weitgehend übernommen worden, durch die Veränderung der Systematik habe sich jedoch das Gewicht verschoben. Es gebe aber auch einige positive Punkte zu vermerken, wie die Einrichtung einer zweieinhalbjährigen Präsidentschaft der Eurogruppe oder die Erweiterung der Rolle der Kommission hinsichtlich Sanktionen bei Verletzung des Stabilitätspaktes.

Bei einer Betrachtung der Finanzpolitik der Union, gebe es sowohl Fortschritte als auch ungelöste Probleme im Verfassungsentwurf zu verzeichnen, so *Ines Hartwig*. Im Rahmen des Haushaltsverfahrens sei die Unterscheidung zwischen obligatorischen und nicht-obligatorischen Ausgaben abgeschafft und das Parlament damit gleichberechtigt neben den Rat gestellt worden. Die Festlegung der Eigenmittel werde mit qualifizierter Mehrheitsentscheidung getroffen. Auch sei der mehrjährige Finanzrahmen nicht mehr länger nur Gegenstand einer interinstitutionellen Vereinbarung sondern eines Europäischen Gesetzes. Andererseits stelle sich zum Beispiel die Frage, ob der mehrjährige Finanzrahmen sich auch in Zukunft mit den Amtszeiten der verschiedenen Institutionen überschneiden müsse. Ganz allgemein, stelle sich die Frage ob das existierende Finanzsystem der Union dem derzeitigen Stand des Integrationsprozesses entspreche. Dieses basiere auf einem bestimmten Verständnis von Solidarität im Sinne der ‚Hilfe für den Schwächeren‘. Man müsse heute aber eine neue Definition von Solidarität im Sinne einer ‚gemeinsamen Problemlösung‘ etablieren, um die sich stellenden Herausforderungen bewältigen zu können. Dieses Umdenken habe der Konvent nicht geleistet.

In seinem Kommentar griff *Bernhard Welschke* einige der bereits angesprochenen Punkte wieder auf. In Bezug auf die Währungspolitik der Union hob er hervor, dass es auch Unstimmigkeiten bezüglich der Außenvertretung der gemeinsamen Währung gebe. Die größere Rolle der Kommission im Rahmen des Defizitverfahrens sei zu begrüßen, sie solle jedoch nicht auf die Wirtschafts- oder Steuerpolitik ausgedehnt werden. Die Hervorhebung der Sozialpartner in Teil I des Verfassungsentwurfs und die Anerkennung ihrer Autonomie sei ebenfalls positiv zu bewerten.

Insgesamt waren sich die Referenten weitgehend einig darüber, dass es im Konvent einen eklatanten Mangel an wirtschafts- und finanzpolitischen Experten gegeben habe und dadurch insgesamt die Ordnungspolitik der Union eine zu geringe Rolle gespielt habe.

Schwierige Rolle für künftigen EU-Außenminister

Das Panel zur GASP und der ESVP eröffnete *Fraser Cameron* mit dem Vorwurf, den Konventsmitgliedern habe es an Ambitionen gemangelt. So fehle für diesen Politikbereich eine Zukunftsperspektive für die nächsten zehn bis 15 Jahre. Grund für diese Zurückhaltung sei der Einfluss der Irakkrise auf die Konventsverhandlungen gewesen. Insbesondere die britische Seite sei dadurch in der Frage der qualifizierten Mehrheit zurückgewichen. Ein Problem in den Bestimmungen des Verfassungsentwurfes sah Cameron in der Rolle des EU-Außenministers und den zahlreichen Aufgaben, die dieser Person übertragen wurden. Dies impliziere die Gefahr bürokratischer Kämpfe zwischen der Kommission und dem Außenminister. Einen Mangel an Ambitionen konstatierte Cameron auch bei den Europarlamentariern. Diese hätten keinen wahren Einsatz bei den Beratungen zur GASP gezeigt. Der Verlierer der Beratungen sei die Kommission, die niemals ihr Recht auf Innovation genutzt habe und sich dieses nun mit dem Außenminister teilen müsse.

Grundsätzlich sah Cameron die Grundlagen für eine Entwicklung der GASP im Verfassungsvertrag vorhanden, doch ihre tatsächliche Umsetzung, hinge sehr stark von der Persönlichkeit des Amtsinhabers ab.

Zu den revolutionären Elementen im Bereich der GASP/ESVP zählte *Gianni Bonvicini* die Einführung des Postens des Außenministers, dem er eine künftige Schlüsselrolle zuschrieb. Offene Fragen gäbe es jedoch noch hinsichtlich der Rolle eines solchen Außenministers, der über kein eigenes Initiativrecht verfügen soll. Hinsichtlich der verschiedenen Formen der Zusammenarbeit einzelner Mitgliedstaaten sprach Bonvicini von einem Delirium. Hierbei betonte er auch die Signifikanz der letztendlichen Positionierung des in Art. III-213 angekündigten Protokolls zur strukturierten Zusammenarbeit. Grundsätzlich bliebe zu fragen, wie diese Auswahl an Formen der Zusammenarbeit zu handhaben sei, ohne die Kohärenz der Union zu zerstören. Allerdings müsse erst abgewartet werden, wie die Bestimmungen des Vertragsentwurfes hierzu in der Realität funktionierten.

Um die britische Perspektive zu verdeutlichen, betonte *Christopher Hill* die Pluralität der Positionen gegenüber der GASP in der britischen Öffentlichkeit. So gebe es Föderalisten genauso wie Euroskeptiker. Doch wären die Briten insgesamt wohl doch um 20 Prozent skeptischer als der Rest der Union, wodurch der britischen Regierung die Zustimmung zum Verfassungsvertrag in seiner jetzigen Form erschwert würde. Grundsätzlich zeichne sich die britische Haltung durch einen modifizierten Intergouvernementalismus aus. So seien die Briten in den Verhandlungen zu Zugeständnissen bei der Rechtspersönlichkeit, dem ‚Doppelhut‘ des Außenministers sowie bei der Abschaffung der Säulen bereit gewesen. Wegen ihrer Komplexität sei die Außenpolitik für eine Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit ungeeignet. Am Beispiel der strukturierten Zusammenarbeit erklärte Hill den Hintergrund der britischen Konzessionen: So denke Tony Blair, dass dies ein günstiges Zugeständnis sei und er innerhalb der Strukturen mehr Einfluss ausüben könne als außerhalb. Weniger Verhandlungsbereitschaft zeige Großbritannien bei der Frage, die Europäische Union im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen durch den künftigen Außenminister vertreten zu lassen. Schließlich erklärte Hill, beurteilten die Briten die GASP insgesamt zwar positiv, betrachteten sie aber nicht als zuverlässiges Politikinstrument. Deshalb sei es für die britische Regierung wichtig, die Bevölkerung für Außenpolitik zu sensibilisieren.

Insbesondere im sicherheitspolitischen und verteidigungspolitischen Bereich gibt es laut *Tuomas Forsberg* einige Bedenken der kleineren Länder. Forsberg analysierte zunächst das neue Amt des Präsidenten des Europäischen Rates und dessen Beziehung zum neuen Außenminister. Eine Konkurrenzsituation zwischen diesen Ämtern sei unvermeidbar. Auch beurteilte er die Position des Präsidenten als zu schwach. Der Artikel zur verstärkten Zusammenarbeit sei sehr zweideutig und unklar. Die strukturierte Zusammenarbeit beurteilte er als ‚Tarnaktion‘. Auch hier hätten die kleineren Staaten Angst, von den großen dominiert zu werden. Grundsätzlich sah Forsberg keinen Bedarf für eine feste Form dieser Zusammenarbeit, statt dessen solle sie informell geregelt werden. Entscheidungen, die in diesem Rahmen getroffen würden, sollten keine EU-Entscheidungen werden. Viel wichtiger jedoch bei der Reform der Union seien für die kleineren Staaten die vorgeschlagenen Neuerungen zur Verkleinerung der Kommission. Die Beibehaltung eines Kommissars für jedes Land, sei für sie eine elementare Frage.

Gisela Müller-Brandeck-Bocquet sah im Bereich der GASP drei Arten von Veränderungen. Die Einrichtung Außenministerpostens beispielsweise sei ein Fortschritt. Offene Innovationen seien die Stellung des Außenministers zum Präsidenten der EU und die im Detail noch offene Rolle des Außenministers als ‚Doppelhut‘. Ihre Ausgestaltung hinge sehr

stark von der Persönlichkeit des Amtsinhabers ab. Keinen Fortschritt habe es hinsichtlich der Einstimmigkeitsregel gegeben, die im Wesentlichen beibehalten wurde. In ihrer Bewertung hielt Müller-Brandeck-Bocquet die Veränderungen in der GASP für insgesamt sehr offen. So sei es fraglich, ob durch diese Neuerungen eine uneinheitliche Haltung der EU-Mitgliedstaaten, beispielsweise vor dem Irakkrieg, hätte verhindert werden können. Die stets verlangte differenzierte Integration sei im Verfassungsentwurf zu stark berücksichtigt worden. Darin sah sie die Gefahr, dass die Union zu unübersichtlich werde.

Stefan Lehne thematisierte in seinem Referat insbesondere die „schizophrene“ Situation des künftigen EU-Außenministers. Durch ihn sei zwar der Schritt zu einer effektiveren Außenpolitik möglich, doch berge die ‚Doppelhutsituation‘ Gefahren in sich. Ein möglicher Lösungsansatz sei eine ‚Hierarchie der Hüte‘. Doch sei weder der Vorrang des ‚Kommissionshutes‘ noch des ‚Hutes des Europäischen Rates‘ eine wirkliche Option. Als einzigen Ausweg sah Lehne einen ‚Doppelhut light‘, in dem die Teilnahme des Außenministers am Entscheidungsprozess in der Kommission außen vor bliebe. Eine weitere wichtige Änderung sei die Rolle der Delegationen der Kommission, die in EU-Delegationen umgewandelt werden sollen. Dies sei der Embryo eines europäischen diplomatischen Dienstes. Enttäuscht zeigte sich Lehne von dem Scheitern der qualifizierten Mehrheit. Abschließend meinte er, dass auch durch den neuen Verfassungsvertrag keine einheitliche Haltung der Mitgliedstaaten während der Irakkrise erzwungen worden wäre. Der einzige Weg dies zu erreichen, sei ein EU-Sitz bei den Vereinten Nationen.

Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts

Axel Berg betonte zunächst, dass die Aufnahme der Grundrechtecharta in die Verfassung in dieser Form nicht absehbar gewesen sei. Dies sei jedoch sehr positiv zu bewerten, auch wenn die Grundrechtecharta nicht in Teil I der Verfassung inkorporiert worden sei. Ebenso begrüßte Berg die Überwindung der Säulenstruktur. Positiv aus deutscher Sicht sei außerdem die Schaffung einer rechtlichen Grundlage für eine europäische Staatsanwaltschaft, die sich aus Eurojust entwickeln könne, sowie die Stärkung von Europol. Dennoch bliebe noch viel zu tun in diesem Bereich. Zum Beispiel müsse eine Europäische Grenzpolizei geschaffen werden. Auch solle es eine erleichterte Form der verstärkten Zusammenarbeit geben.

Auch *Gerold Lehnguth* unterstützte die Aufhebung der Säulenstruktur, die Eingliederung der Grundrechtecharta sowie die künftige Einrichtung einer Europäischen Grenzpolizei. Positiv sei zudem die Formulierung der Präambel, die Achtung der kommunalen Selbstverwaltung, die Erwähnung der Kirchen, die Kompetenzordnung sowie das Klagerecht der nationalen Parlamente bezüglich der Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips. Die Einrichtung eines eigenständigen Legislativrats befürworte er jedoch nicht, da dies den Fachräten die Befugnisse in der Gesetzgebung entziehen würde. Im Bereich der Migration werde mit der Einführung der qualifizierten Mehrheit den Mitgliedstaaten das Regelungsinstrument der Einwanderung entzogen. Davon sei insbesondere auch Deutschland betroffen. Positiv sei hingegen, dass sich die deutsche Regierung mit ihrer Forderung nach der Beibehaltung der Einstimmigkeit im Bereich der Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen zum nationalen Arbeitsmarkt durchgesetzt habe.

Hartmut Nassauer wies darauf hin, dass sich nicht nur im Bereich der Einwanderung das Gewicht hin zur Unionsebene verschoben habe. Bisher sei die Union nicht befugt gewesen, das gesamte Feld der Einwanderung zu besetzen, sondern habe nur Maßnahmen in bestimmten Bereichen durchführen können. Der Verfassungsentwurf lege jedoch den

Grundstein für eine gemeinsame Einwanderungspolitik. Der Bereich der Asylpolitik sei ähnlich: Auch hier sei die Union bisher auf Einzelmaßnahmen und Mindestnormen beschränkt gewesen. Nun werde ein gemeinsames europäisches Asylsystem angestrebt. Dies könne dazu führen, die Asylgrundrechtsdiskussion in Deutschland wieder aufleben zu lassen.

In ihrem Kommentar ging *Annette Jünemann* auf einen Aspekt ein, der ein grundsätzliches Problem im Bereich der Innen- und Justizpolitik aufgriff: das Spannungsverhältnis zwischen Freiheit und Sicherheit. Eine Debatte darüber habe, insbesondere in Bezug auf die Auswirkungen des 11. September 2001, auch im Konvent gefehlt.

Öffnen des Konventsergebnisses gefährdet Gesamtkonsens

Bevor *Michael Clauß* im Abschluss-Panel die Erwartungen Deutschlands auf der Regierungskonferenz skizzierte, klassifizierte er die 25 an der Erarbeitung des Verfassungsentwurfs beteiligten Länder in drei Gruppen. Die erste Gruppe der ‚Gründerstaaten‘ könne das Konventsergebnis eigentlich so übernehmen wie es am 18. Juli dem Präsidenten des Europäischen Rates in Rom überreicht wurde. Die kleinen Mitgliedstaaten sowie die Beneluxländer und die Beitrittsländer hätten weniger inhaltliche Probleme mit dem Entwurf als vielmehr mit der Methode ‚Giscard‘, die im Konvent angewandt worden sei. Dadurch hätten sie sich vor vollendete Tatsachen gestellt gefühlt. Spanien, Polen und Großbritannien hingegen wollten substanzielle Änderungen am Konventsergebnis vornehmen. Für die deutsche Seite gelte, dass sie zwar auch nicht alle Wünsche habe durchsetzen können. Dennoch wolle sie das Konventsergebnis nicht mehr aufmachen. Wenn dies aber ein anderer Verhandlungspartner tun wolle, so sei es dessen Aufgabe, einen neuen Konsens herzustellen. Schließlich mahnte Clauß, noch vor den Europawahlen im Juni 2004 den Verfassungsentwurf zu Ende zu bringen, damit sich die Wähler mit den Ergebnissen vertraut machen könnten. Ein Scheitern der Regierungskonferenz zum Verfassungsvertrag sei ein Rückschlag.

Silvio Fagiolo hingegen erklärte, dass die italienische Regierung vom Erfolg der Regierungskonferenz überzeugt sei. Denn zunächst sei die Gesamtbewertung des Konventsergebnisses sehr positiv. Zwar habe der Konvent einige Punkte verfehlt, dennoch hätten die Mitgliedstaaten sein Ergebnis akzeptiert. Zudem seien durch die Konventsmethode auch Vertreter der Regierungen bei den Verhandlungen zugegen gewesen, so dass verschiedene ihrer Interessen bereits berücksichtigt werden konnten. Des Weiteren vermeide die Regierungskonferenz einen bürokratischen Ansatz, der eine Verzögerung mit sich brächte. Und schließlich trügen die Staaten bei den Verhandlungen eine große Verantwortung. Wer den Text ändere, sei in der Pflicht, einen anderen Konsens herzustellen.

Einen großen Unterschied zwischen der Methode der Regierungskonferenz und der des Konvents sah *Peter Altmaier*. Während letztere eine ‚Notwehr‘ gegen die Regierungen Europas darstelle, habe erstere ihre ‚left-overs‘ immer verschoben. Insbesondere das Prinzip der Nichtöffentlichkeit der Beratungen sei ein Anreiz dazu gewesen, unsinnige Anliegen durchzubringen. Das Prinzip der Einstimmigkeit der Regierungskonferenz sei eine ständige Herausforderung für Erpressungen und Blockaden. Im Konvent hingegen sei kein Veto möglich. Weiterhin kritisierte Altmaier die fehlende demokratische Rückkoppelung der Regierungskonferenzen. Dies sei auch ein Grund für die zu beobachtende Europamüdigkeit der Bürger. Grundsätzlich sei es gefährlich, dass das Konventsergebnis wieder bei den Staats- und Regierungschefs gelandet ist. Denn wenn das Paket wieder geöffnet würde, brächten auch die bis jetzt noch kompromissbereiten Länder Änderungswünsche hervor. Insgesamt

jedoch zeigte sich Altmaier optimistisch, dass ein Ergebnis bei der Regierungskonferenz erzielt würde. Anders sei dies bei der Frage der Ratifizierung des Ergebnisses in 25 Ländern.

Marek Cichocki stellte die polnische Position zum Entwurf der Verfassung vor. Polen befinde sich in einem Dilemma: Es wisse nicht, ob es sich als ein großer oder kleiner Staat positionieren solle. Dies bringe Polen die Kritik ein, eine inkonsistente Haltung zu vertreten. Es versuche, als künftiges neues Mitglied die zunehmende Dynamik und Differenzierung des Integrationsprozesses möglichst lange unter Kontrolle zu halten. Die Beibehaltung des Vetorechts in der Sozial-, Steuer- und Verteidigungspolitik, die Ablehnung der doppelten Mehrheit im Rat sowie die Einführung einer strukturierten Zusammenarbeit im Bereich Verteidigung habe Polen schon zu Zeiten der Regierungskonferenz in Nizza vertreten. Die Ablehnung der doppelten Mehrheit liege darin begründet, dass Polen durch diese Regelung im Vergleich zu Nizza an politischer Attraktivität für die Mehrheitsbildung verliere. Eine strukturierte Zusammenarbeit in der Verteidigungspolitik sei jedoch nach den Auseinandersetzungen im Irakkonflikt und dem damit einhergehenden Vertrauensverlust derzeit eher schwierig.

Christian Wernicke äußerte sich in seinem Beitrag sehr kritisch zur polnischen Position in der Regierungskonferenz. Seiner Meinung nach blockiere Polen jegliche Verhandlungsmöglichkeit und disponiere gleichzeitig die eigene Bevölkerung gegen die Verfassung. Insgesamt sei der vorliegende Entwurf zwar besser als die bisherigen Verträge, aber bei weitem nicht ausreichend für die Herausforderungen der sich verändernden Welt. Eine nächste Revision sei daher bereits vorprogrammiert. Die Union habe außerdem ein generelles Problem mit ihrer politischen Führung. Der Versuch Deutschlands und Frankreichs, Anfang dieses Jahres eine Art Führungsrolle zu übernehmen, sei jedoch an der mangelnden Kommunikation mit den übrigen Staaten gescheitert. Im Konvent habe es deshalb ein ‚Plebiszit‘ gegen die deutsch-französische Position gegeben.

In einem abschließenden Statement versuchte *Wolfgang Wessels*, zentrale Fragen und Themen für die künftige Bearbeitung der Konventsergebnisse zu formulieren. Man müsse weiterhin die Methode der Deliberation im Konvent untersuchen. Außerdem stelle sich die Frage nach der Durchsetzbarkeit der Konventsergebnisse in der Regierungskonferenz. Des Weiteren müsse man die Umsetzung der Verfassungsbestimmungen in die politische Praxis beobachten und analysieren, wobei dies aufgrund der fundamentalen Veränderung der Union durch die Erweiterung nicht wirklich messbar sei. Die Regierungskonferenz müsse feststellen, welche der umstrittenen Punkte essentiell seien und was im Sinne einer handlungsfähigen, transparenten und demokratischen Union akzeptabel sei. Auch eine Debatte über die anschließende Ratifizierung der Verfassung, möglicherweise im Rahmen von Referenden, müsse angestoßen werden.

Autorinnen:

Saskia Matl, wissenschaftliche Mitarbeiterin, Institut für Europäische Politik (IEP), Berlin.

Silvia Uplegger, Büro Rainer Steenblock, MdB; Wissenschaftliche Projektmitarbeiterin „CONVEU – 30: From the Convention to the IGC“, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.