

## Die institutionellen Reformen der Europäischen Union: Eine unendliche Geschichte?

*Heinrich Pehle/Alexander Niedermeier*

### Einleitung: Von Amsterdam über Nizza nach Brüssel

Nicht erst seit Aufnahme der Beitrittsverhandlungen mit den „Kandidatenländern“ im März 1998, sondern schon seitdem der Europäische Rat im Juni 1993 die so genannten Kopenhagener Kriterien verabschiedet hatte, in denen die Voraussetzungen für einen EU-Beitritt der seinerzeit assoziierten Staaten Mittel- und Osteuropas definiert wurden, wobei den Staaten in Aussicht gestellt wurde, dass der Beitritt vollzogen werde, sobald die wirtschaftlichen und sozialen Voraussetzungen erfüllt seien, steht die Europäische Union vor der Aufgabe, sich selbst erweiterungsfähig zu machen.

Allen Beteiligten war klar, dass das durch den Vertrag von Maastricht, der am 1. November 1993 in Kraft trat, festgeschriebene institutionelle Gefüge nicht mehr tauglich sein würde, die Entscheidungsfähigkeit für eine auf 25 oder eventuell mehr Mitgliedstaaten anwachsende Union („EU 25“ bzw. „EU 27“) sicherzustellen. Deshalb wurde nach dem Beitritt Österreichs, Schwedens und Finnlands eine Regierungskonferenz einberufen, deren Vorarbeiten in den Vertrag von Amsterdam mündeten, der im Oktober 1997 unterzeichnet wurde und zum 1. Mai 1999 in Kraft trat.

Die in Amsterdam versammelten Staats- und Regierungschefs waren allerdings nicht im Stande, alle strittigen Reformfragen zu lösen. In drei wesentlichen Punkten – die wenig später als „Amsterdam left-overs“ – sprichwörtlich wurden, mussten sie sich vertagen. Die „Überbleibsel“ von Amsterdam betrafen die Größe der Kommission, die Stimmgewichtung der Mitgliedstaaten im Rat sowie die Ausweitung des Anwendungsbereichs für qualifizierte Mehrheitsentscheidungen. Diese Problematik – angereichert um die Weiterentwicklung der Bestimmungen zur verstärkten Zusammenarbeit – wurde einer weiteren Regierungskonferenz übertragen, die nur wenige Wochen nach dem Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages einberufen wurde. Ihren Abschluss fand die „Regierungskonferenz 2000“ auf dem Gipfel von Nizza im Dezember des genannten Jahres.

Auch mit dem Vertrag von Nizza, der nach Abschluss des Ratifizierungsprozesses zum 1. Februar 2003 in Kraft trat, konnten die institutionellen Probleme der

Europäischen Union letztlich nicht gelöst werden. Auch wenn die Staats- und Regierungschefs in einer dem Vertrag beigelegten Erklärung betonten, „[...] dass die Europäische Union mit der Ratifizierung des Vertrages von Nizza die für den Beitritt neuer Mitgliedstaaten erforderlichen institutionellen Änderungen abgeschlossen haben wird“ (Anlage IV zum Vertrag von Nizza), enthielt eben diese Erklärung implizit doch das Eingeständnis, dass der Gipfel ein Misserfolg war. Dieses Eingeständnis findet sich in der Ankündigung des später so genannten „Post-Nizza-Prozesses“, durch dessen Themenstellung, so heißt es wörtlich in Punkt 6 der genannten Erklärung, „[...] die Konferenz an[erkennt], dass die demokratische Legitimation und die Transparenz der Union und ihrer Organe verbessert und dauerhaft gesichert werden müssen, um diese den Bürgern der Mitgliedstaaten näher zu bringen.“ Der Post-Nizza-Prozess schlug sich nieder in der Einberufung und der Tätigkeit des „Europäischen Konvents zur Zukunft Europas“ durch den Europäischen Rat von Laeken im Dezember 2001 (zu Aufgabenstellung, Arbeitsweise und Zusammensetzung des Konvents vgl. Zimmermann-Steinhart 2002).

Der Europäische Konvent, der meist als „Verfassungskonvent“ bezeichnet wird, erarbeitete einen umfangreichen Entwurf für einen „Vertrag über eine Verfassung für Europa“ (Europäischer Konvent 2003), den sein Vorsitzender, Valéry Giscard d’Estaing, dem Europäischen Rat in Thessaloniki am 20. Juni 2003 unterbreitete. Wenn in der Presse meist verkürzt von einer „Europäischen Verfassung“ die Rede war (und ist), so täuscht dies darüber hinweg, dass es sich auch hier um ein Vertragswerk handelt, das der Ratifizierung durch alle Mitgliedstaaten bedarf, was faktisch die vorherige Zustimmung durch die Staats- und Regierungschefs einschließt. Deshalb wurde die Einberufung einer neuerlichen Regierungskonferenz erforderlich, die mit dem Brüsseler Gipfel vom 12./13. Dezember 2003 beendet wurde, ohne dass man sich auf die Annahme der „Verfassung“ hätte einigen können.

Die kurze Aufeinanderfolge der komplexen Vertragswerke von Amsterdam und Nizza sowie des Verfassungsentwurfs macht es selbst Experten schwer, den Überblick zu behalten. Hier Hilfestellung zu leisten, ist das eigentliche Anliegen dieses Beitrags. Im Folgenden geben wir deshalb in Tabellenform und ausgehend vom Amsterdamer Vertragswerk die wichtigsten Änderungen in chronologischer Reihenfolge wieder. Im Anschluss daran arbeiten wir heraus, worin die entscheidenden Neuerungen des Konventsvorschlags bestanden. Dies ermöglicht es, die Gründe für das Scheitern des Brüsseler Gipfels zu identifizieren und abschließend eine Prognose über die künftige Verfassungsentwicklung der EU zu geben.

## 2. Die institutionellen Reformen im Überblick

(Die ursprüngliche Reihenfolge der Tabellen ist: Rat der Europäischen Union; Europäische Kommission, Europäisches Parlament; Europäischer Gerichtshof; Europäischer Rat. Aus technischen Gründen musste diese Reihenfolge geändert werden.)

Europäischer Rat <sup>1</sup>							
Vertrag	Mitgliedschaft	Leitung/Vorsitz	Aufgaben	Organisation	Abstimmung	Bedeutung/Bewertung	Interaktion
Lage gemäß Amsterdamer Vertrag	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Staats- bzw. Regierungschefs der Mitgliedsstaaten</li> <li>– Präsident der Europ. Kommiss.</li> </ul> Teilnahme der Außenminister der jew. Mitgliedsstaaten und eines weiteren Kommissionsmitglieds	Staats- bzw. Regierungschef des Landes; des gerade Vorsitz im Ministerrat (i.e. Präsidentschaft) innehat	Festlegung der allgemeinen Zielvorstellungen Festlegung der Grundsätze und allgemeinen Leitlinien der GASP	Treffen mindestens zweimal pro Jahr		<ul style="list-style-type: none"> <li>– Oberste Instanz der EU</li> <li>– Weichenstellung für weitere Entwicklungen der EU</li> </ul> kein „Organ der EG“ gem. EGV, sondern Erwähnung in EUV => besondere Bedeutung als über den drei EU-Säulen stehend	
Änderungen/Ergänzungen durch Konvent	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Staats- bzw. Regierungschefs der Mitgliedsstaaten</li> <li>– Präsident der Europ. Kommiss.</li> <li>– Präsident des Europ. Rates</li> </ul> Teilnahme des Außenministers der EU keine Teilnahme der Außenminister der jeweiligen Mitgliedsstaaten mehr statt bisheriger Einschränkung auf Außenminister; Möglichkeit für Staats-/Regierungschefs, einen Minister ihrer Wahl zur Unterstützung mitzunehmen	Einführung eines ständigen Präsidenten des Europ. Rates, der vom Europ. Rat mit qualifizierter Mehrheit für Zeitraum von zweieinhalb Jahren gewählt wird; einmalige Wiederwahl möglich Präsident nimmt unbeschadet der Aufgaben des EU-Außenministers die Außenvertretung der EU wahr		Treffen vierteljährlich	sowohl Vertrag nichts anderes vorschreibt, konsensual <b>Qualifizierte Mehrheit:</b> diese muss der Mehrheit der Mitgliedstaaten entsprechen und mindestens 3/5 der EU-Bevölkerung repräsentieren (= System der doppelten Mehrheit) <b>Superqualifizierte Mehrheit:</b> diese muss die Mehrheit von 2/3 der Mitgliedstaaten die mind. 3/5 der EU-Bevölkerung repräsentieren vorliegen gültig für Fälle, in denen Europäischer Rat nicht auf Grundlage von Kommissionsvorschlag beschließt	Europäischer Rat erhält erstmals Organstellung (Anm.: Rat in den Römischen Verträgen noch nicht vorgesehen; seit EEA und EUV fester Platz im Institutionengefüge; existiert seit. Dezember 1974)	enge Abstimmung und Zusammenarbeit zwischen Präsident des Europäischen Rates und Präsident der Kommission unklar, ob Rat der Kontrolle durch EuGH unterworfen ist (keine direkte Organlage gegen Rat möglich)

1 Der Europäische Rat blieb von Änderungen/Ergänzungen durch den Vertrag von Nizza unberührt.

Rat der Europäischen Union (auch: Ministerrat)					
Vertrag	Mitgliedschaft	Aufgaben	Organisation	Abstimmung	Bedeutung/ Bewertung
Lage gemäß Amsterdam	Vertreter der Regierungen, Prinzip: jede Regierung hat einen Sitz  abhängig vom Thema treffen sich die zuständigen Fachminister  Treffen der Außenminister = Allgemeiner Rat		<b>Ministerrat</b> – Ratspräsidentschaft – Vorsitz im Rat – vor allem besondere Koordinierungsaufgaben – in der Regel auch Sprecher der EU auf internationaler Ebene – jeweils 6 Monate pro Mitgliedstaat  <b>Generalsekretariat (Brüssel)</b>  <b>Ausschuss der Ständigen Vertreter</b>	<b>Drei Abstimmungsmöglichkeiten:</b> a) einstimmig b) qualifizierte Mehrheit c) einfache Mehrheit – des jeweils erforderliche Verfahren ist abhängig vom betroffenen Politikbereich und genau in den Verträgen festgelegt – Einstimmigkeit ist in der Regel bei der 2. und 3. Säule bzw. wenn nichts in Verträgen festgelegt ist, erforderlich, hierbei hat jedes Land 1 Stimme – im Gemeinschaftsbereich ist in der Regel qualifizierte Mehrheit nötig => dann gilt folgendes Stimmgewicht: – Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien: je 10 – Spanien: 8 – Belgien, Griechenland, Niederlande, Portugal: je 5 – Österreich, Schweden: je 4 – Dänemark, Finnland, Irland: je 3 – Luxemburg: 2  <b>Neugewichtung der Stimmen für Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit:</b> – Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien: 29 – Spanien: 27 – Niederlande: 13 – Belgien, Griechenland, Portugal: je 12 – Österreich, Schweden: je 10 – Dänemark, Finnland, Irland: je 7 – Luxemburg: 4 – zudem Erstellung einer Stimmverteilungsliste für die neuen Mitgliedstaaten	starke Stellung im Institutionengefüge (bis EUV im gemeinschaftlichen Entscheidungsverfahren in der Regel letztes Wort)  Interessen der Mitgliedstaaten
<b>Änderungen/ Ergänzungen durch Nizza</b>				– Erhöhung des Blockadepotenzials – Stärkung der Koalitionen, an denen mehrere größere Mitgliedstaaten beteiligt sind  – <b>Anhebung der Mehrheitsschwelle</b> – <b>dreifaches Mehrheitsverfahren</b> die höher gewichtete Mehrheit muss zusätzlich die Mehrheit der Mitgliedstaaten umfassen, zudem kann ein Mitgliedstaat beantragen, dass bei Beschluss mit qualifizierter Mehrheit überprüft wird, ob Mehrheit zugleich auch mindestens 52% der Gesamtbevölkerung darstellt	

<p><b>Änderungen/ Ergänzungen durch Konvent</b></p>		<p><b>Einrichtung des Rates Allgemeine Angelegenheiten und Gesetzgebung bewirkt: Aufhebung der Entscheidungs- befugnis der übrigen Ratsfor- mation:</b>                  - Rechtssetzungsentschei- dungen nur noch durch Le- gislativrat                  - Fachministertreffen nur noch von vorbereitender Bedeutung</p>	<p><b>Schaffung einer neuen Struk- tur:</b>                  - Rat Allgemeine Angelegen- heiten und Gesetzgebung (Primärrechtsebene)                  - Legislativrat (einzig ent- scheidungsbezug)                  - Rat Auswärtige Angelegen- heiten (Primärrechtsebene); Vorsitz durch den Außen- minister der EU, d.h. Aufhe- bung des rotierenden Vor- sitzes</p>	<p><b>Qualifizierte Mehrheit:</b>                  diese muss der Mehrheit der Mitgliedsstaaten entsprechen und minde- stens 3/5 der EU-Bevölkerung repräsentieren (=System der doppelten Mehrheit)   <b>Superqualifizierte Mehrheit</b>                  - diese muss die Mehrheit von 2/3 der Mitgliedsstaaten die mindestens 3/5 der EU-Bevölkerung repräsentieren                  - gültig für Fälle, in denen Rat der EU nicht auf Grundlage von Komms- sionsvorschlag beschließt</p>	
---	--	---	---	---	--

**Anmerkung:**

Nicht durch eine Vertragsänderung, sondern durch eine Änderung der Geschäftsordnung, beschlossen vom Europäischen Rat von Sevilla im Juni 2002, wurde die auf mehr als 20 angewachsene Zahl der unterschiedlichen Fachministerräte auf neun reduziert. Die Liste der Ratsformationen listet seitdem wie folgt (Abl. I. 230/7 vom 28.08.2002):

1. Allgemeine Angelegenheiten und Auswärtige Beziehungen,
2. Wirtschaft und Finanzen,
3. Justiz und Inneres,
4. Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz,
5. Wettbewerbsfähigkeit (Binnenmarkt, Industrie und Forschung),
6. Verkehr, Telekommunikation und Energie,
7. Landwirtschaft und Fischerei,
8. Umwelt,
9. Bildung, Jugend und Kultur

Europäische Kommission						
Vertrag	Mitgliedschaft	Leitung/Vorsitz	Aufgaben	Organisation	Bedeutung	Interaktion
Lage gemäß Amsterdäm	Es werden insgesamt 20 Kommissare von den Regierungen der Mitgliedsstaaten nach Zustimmung des EU-Parlamentes einvernehmlich für 5 Jahre ernannt.  <b>Bedingungen:</b> mindestens ein Staatsangehöriger aus jedem Mitgliedsstaat; maximal zwei Mitglieder mit derselben Staatsangehörigkeit.  <b>Länderschlüssel:</b> <b>Je 2 Kommissare:</b> Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Spanien <b>Je 1 Kommissar:</b> Belgien, Dänemark, Finnland, Griechenland, Irland, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal, Schweden	Präsident (Auswahl durch Regierungen der Mitgliedsstaaten, Zustimmung durch EU-Parlament)	<ol style="list-style-type: none"> <li><b>Vorschläge</b> Initiativrecht für Vorschläge zur Weiterentwicklung der EU Schlüsselrolle bei Integration alleiniges IR im Gemeinschaftsbereich; für die durch EUV hinzugekommenen Politikbereiche IR geteilt mit Mitgliedsstaaten (über Rat)</li> <li><b>Kontrolle („Hüterin der Verträge“)</b> Wachen über Einhaltung des Gemeinschaftsrechts (bei festgestellten Verstößen Auftr. zur Stellungnahme, ggf. Klage beim EuGH)</li> <li><b>Verwaltung</b> Exekutive Aufgaben etwa im Bereich der Wettbewerbs- oder Agrarpolitik bzw. des EU-Haushaltes</li> <li><b>Vertretung</b> der EU bei den internationalen Organisationen</li> <li><b>Vermittlung</b> bei unterschiedlichen Positionen innerhalb des Rats bzw. zwischen Rat und Parlament</li> </ol>	<b>Kommissionen:</b> Wettbewerb Verwaltungsreform Außenbeziehungen Beziehungen zum EU-Parlament, Verkehr und Energie Wirtschaft und Währung Handel Struktur- und Regionalpolitik EU-Erweiterung Haushalt Landwirtschaft u. Fischerei Unternehmenspolitik und Informations-technologie Forschung Binnenmarkt Entwicklungspolitik, und humanitäre Fragen Gesundheitsschutz und Verbraucherverfragen Bildung und Kultur Umweltschutz Justiz-/Innenpolitik Beschäftigung und Soziales	zunächst: Stärkung der Kommission durch Nizza; jedoch deuten Aufgaben von Kommissionsposten und Ein-führung der qualifizierten Mehrheit darauf hin, dass der Kommission langfri-	<p>Kommission kann von Rat und EU-Parlament zur Ausarbeitung von Vorschlägen ein-rufen</p> <p>Entscheidung über Anwendung von Kommissi-onsvorschläg-gen beim Rat bzw. ggf. zusätzl-ich Zustimmung des EU-Parlamentes erforderlich; hierbei: Annah-me der Vorschl-äge durch Rat mit qualifizierter Mehrheit; Ableh-nung nur ein-stimmig</p> <p>Zusammenwirken von Rat und EU-Parlament bei Ernennung von Kommission und Präsident</p>
<b>Änderungen/ Ergänzungen durch Nizza</b>	<b>Stufenplan:</b> ab 2005: jedes Land 1 Kommissar sobald 27 Mitglieder: weniger Kommissare als Mitgliedsstaaten; Wahl der Mitglieder dann nach gleichberechtigtem und das gesamte EU-Spektrum während dem Rotationsverfahren; genaue Zahl der Kommissare etc. noch nicht bekannt	<b>geändertes Verfahren zur Ernennung des Präsidenten der Kommission:</b> <b>Ablauf des neuen fünfstufigen Verfahrens:</b> Rat der Staats- und Regierungschefs ernannt ihn mit qualifizierter Mehrheit Zustimmung durch EU-Parlament Annahme einer Vorschlagsliste durch Rat (nicht unbedingt der Staats-/Regierungschefs) mit qualifizierter Mehrheit Zustimmung des EU-Parlamentes				

<p><b>Änderungen/ Ergänzungen durch Konvent</b></p>	<p>Zusammensetzung: Präsident, Außenminister der EU (=Kommissions-Vizepräsident) und 13 Mitglieder mit Stimmrecht (sog. „Europäische Kommissare“); hierbei Auswahl der Mitglieder nach gleichberechtigtem Rotationsmodell – zudem ernannt Präsident Kommissare ohne Stimmrecht (Junior Commissioners, „Kommissare“), die aus den noch nicht vertretenen Mitgliedstaaten kommen</p>	<p>Ernennung von Präsident und Kommission durch Rat mit qualifizierter Mehrheit <b>Stärkung der Rolle des Kommissionspräsidenten:</b> Bestimmung der internen Organisation Aufteilung der Zuständigkeiten Entscheidung u/Umbesetzungen während Amtszeit Aufsicht über Aufgaben der Kommission kann Rücktritt einzelner Kommissare verlangen <b>Anzahl der Vizepräsidenten: mindestens zwei</b></p>	<p><b>Mitwirken an Finanzplanung/Haushalt:</b> Zusammenfassung der Vorschläge der einzelnen EU-Organen zu Etatentwurf; ggf. abweichende Stellungnahme; Vorlage bei EU-Parlament und Rat der Europäischen Union; falls erforderlich: Mitwirkung an Vermittlungsausschuss</p>	<p>Kommissionsmitglieder 1. und 2. Klasse</p>	<p>erstmalig ausdrückliche Festlegung der Verantwortlichkeit der Kommission gegenüber dem EU-Parlament</p>	<p>stärker Bedeutung beigemessen wird</p>
---	--	--	---	---	--	---

Europäisches Parlament				
Vertrag	Mitgliedschaft	Aufgaben	Organisation	Interaktion
<p>Lage gemäß Amsterdamer</p>	<p><b>Mitgliedschaft</b></p> <p><b>Wahlmodus:</b> direkte Wahl durch Bevölkerung der Mitgliedsstaaten (seit 1979)</p> <p><b>Wahlperiode:</b> 5 Jahre maximale Zahl der Abgeordneten (MdEP): 700</p> <p><b>Mandatsverteilung:</b> Deutschland: 99 Frankreich, Großbritannien, Italien = je 87 Spanien: 64 Niederlande: 31 Belgien, Griechenland, Portugal: je 25 Schweden: 22 Österreich: 21 Dänemark, Finnland: je 15 Irland = 15 Luxemburg = 6</p>	<p><b>Aufgaben</b></p> <p><b>Mitwirkungsrechte:</b></p> <p><b>1. Zustimmung:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sanktionen bei Verletzung von Grundrechten durch Mitgliedstaat</li> <li>- Beitritt neuer Mitglieder</li> <li>- Internat. Abkommen</li> <li>- Modalitäten der Europawahlen</li> <li>- Aufgaben der Struktur- und Kohäsionsfonds</li> <li>- Bestätigung des Kommissionspräsidenten</li> <li>- Bestätigung der Kommission als Gremium (bzw. Bewirken eines geschlossenen Kommissionsrücktritts)</li> </ul> <p><b>2. Mitentscheidung:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Beschäftigungsförderung</li> <li>- Chancengleichheit/Gleichbehandlung</li> <li>- Arbeitsschutz</li> <li>- Bekämpfung von Subventionsbetrug</li> <li>- Zusammenarbeit im Zollwesen</li> <li>- Statistik</li> <li>- Schaffung einer Datenschutzbehörde</li> <li>- Freizügigkeit/Niederlassungsrecht</li> <li>- Berufsbildung</li> <li>- Anerkennung von Diplomen</li> <li>- Forschungsförderung</li> <li>- Umweltpolitik</li> <li>- Entwicklungspolitik</li> <li>- Durchführung Sozial- u. Regionalfonds</li> </ul> <p><b>3. Anhörung:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Fragen der GASP und der Zusammenarbeit in Justiz- und Innenpolitik</li> <li>- sonstige Fragen (z.B. europäische Gesetzgebung)</li> </ul> <p><b>4. Haushaltsbefugnisse</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- letztinstanzliche Feststellung des von der Kommission ausgearbeiteten und vom Rat beschlossenen Haushaltsplans</li> </ul>	<p><b>Organisation</b></p> <p>Möglichkeit zur Einrichtung nichtständiger Untersuchungsausschüsse</p>	<p><b>Bedeutung/Bewertung</b></p> <p>Mitwirkung praktisch an allen Entscheidungen in der EU; Befugnisse deutlich weitergehend als in Gründungsverträgen kein direktes Gesetzesinitiativrecht (sondern nur indirekt durch Ersuch an Kommission, Initiative zu ergreifen)</p>

<p><b>Änderungen/ Ergänzungen durch Nizza</b></p>	<p><b>Reform der Sitzverteilung</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- nur D und Lux behalten bisherige Sitzanzahl</li> <li>- bei den anderen EU-15-Staaten Verlust von ca. 17- 20% der bisherigen Sitze</li> <li>- Beitrittsstaaten erhalten entsprechend neuem System auch relativ weniger Sitze (außer Türkei)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- kein endgültiges Widerspruchsrecht bei obligatorischen Ausgaben</li> <li>- bei nicht-obligatorischen Ausgaben Einflussnahme möglich</li> </ul> <p><b>(geringfügige) Ausweitung des Mitentscheidungsverfahrens</b></p> <p>9 neue Bereiche fallen darunter, jedoch mit zum Teil weitgehenden Einschränkungen und Vorbehalten</p>	<p>Reform der Sitzverteilung könnte Effizienz des EU-Parlamentes beeinträchtigen, denn je nach Entwicklung der Beiräte beträgt Anzahl der Sitze zwischen 732 und 1001</p> <p>restriktive Ausweitung des Mitentscheidungsverfahrens bewirkt nur langsamen Einflusszuwachs</p>	<p>Lehre aus Maastricht und Amsterdam nicht gezogen =&gt; weiterhin mangelnde Transparenz</p>
<p><b>Änderungen/ Ergänzungen durch Konvent</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- maximale Anzahl der MdEP: 736</li> <li>- wie bisher degressiv proportionale Sitzverteilung auf Mitgliedstaaten, aber nun mit Mindestverteilung von 4 Mitgliedern</li> </ul> <p>Amtszeit und Wahlverfahren unverändert</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Parlament nun gemeinsam mit Ministerrat als Gesetzgeber tätig =&gt; unmittelbare Funktion als Ko-Legislator</li> <li>- politische Kontroll- und Beratungsaufgaben (diese jedoch in anderen, nicht näher def. Vertragsbedingungen geregelt)</li> <li>- Wahl des Kommissionspräsidenten</li> <li>- Mitwirken bei Etat:: Billigung der Vorschläge des Ministers als oder Vorlage von Änderungsvorschlägen (absoluter Mehrheit erforderlich) bei Ministerrat und Kommission; ggf. Vermittlungsausschuss =&gt; dort entweder gemeinsamer Entwurf, der durch einfache Mehrheit des Parlamentes gebilligt wird, oder falls keine Einigung: Bestätigung der eigenen Vorschläge mit Mehrheit der Mitglieder und 3/5 der abgegebenen Stimmen</li> </ul>		

Europäischer Gerichtshof (EuGH)						
Vertrag	Mitgliedschaft	Leitung/Vorsitz	Aufgaben	Organisation	Bedeutung/ Bewertung	Interaktion
Lage gemäß Ansterdam	15 Richter 8 Generalanwälte (davon ein Erster Generalanwalt) zur Unterstützung der Richter  Die nationalen Regierungen der EU ernennen die 15 Richter und 8 Generalanwälte einvernehmlich auf 6 Jahre.	Präsident des EuGH	Wahrung des Europäischen Gemeinschaftsrechts – Vertragsverletzungsklagen der Kommission gegen Mitgliedstaat – Vertragsverletzungsklagen eines Mitgliedstaates gg. einen anderen – Unfähigkeitsklagen gegen Parlament, Rat oder Kommission – Nichtigkeitsklagen gegen unrechtmäßige Handlungen von EU-Organen – Vorabentscheidungen über Auslegung oder Gültigkeit von Gemeinschaftsrecht (auf Vorlage nationaler Gerichte) – Schadensersatzklagen gegen Organe der EU oder deren Bedienstete			EuGH kann – von Organen der EU angeufen werden, wenn Mitgliedsstaat Gemeinschaftsrecht verletzt – von EU-Parlament angeufen werden, wenn Kommission oder Rat Aufgaben nicht wahrnehmen
Anderungen/ Ergänzungen durch Nizza	– ein Richter pro Mitgliedsland – Ernennung von Richtern und Generalanwälten einstimmig durch Regierungen der Mitgliedstaaten – Ernennung der Kammermitglieder einstimmig durch Rat			Einführung von Kammern	– Kammerbildung trägt zur Steigerung der Effizienz bei – Zunahme der Anzahl der Richter wird künftigen Aufkommen gerecht	
Anderungen/ Ergänzungen durch Konvent				erstmalig explizite Erwähnung von Fachgerichten		

### 3. Der Konventsentwurf für einen Verfassungsvertrag: Doppelter Tabubruch?

Seit der Regierungskonferenz, die dem Amsterdamer Vertrag voranging, ziehen sich bis heute zwei Problemkreise wie ein roter Faden durch alle einschlägigen Verhandlungen. Beide – nämlich die Frage nach Größe und Besetzungsmodus der Kommission einerseits und diejenige nach der Gewichtung der Stimmen im Rat andererseits – stehen im Grunde in keinem sachlichen Kontext. Gleichwohl wurden sie bereits im Vorfeld von Amsterdam gleichsam künstlich in einen politischen Zusammenhang gebracht, der sich sehr bald als kaum mehr auflösbar erwies. Die seinerzeitige niederländische Ratspräsidentschaft hatte angesichts des damaligen „Zukunftsprojekts Osterweiterung“ vorgeschlagen, die Zahl der Kommissare grundsätzlich auf einen pro Mitgliedstaat zu begrenzen. Der „Verlust“, den die fünf großen Mitgliedstaaten in Form des verlorenen Vorschlagsrechts für einen jeweils zweiten Kommissar erlitten hätten, hätte diesem Vorschlag gemäß dadurch kompensiert werden sollen, dass der Einfluss der großen Staaten im Rat durch eine Neugewichtung der Stimmen gestärkt worden wäre. Die Reform scheiterte letztlich am Widerstand Spaniens, das ebenfalls auf einen zweiten Kommissar hätte verzichten müssen und zum Ausgleich dafür (vergeblich) dieselbe Stimmzahl wie Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Italien forderte (Engel 1998: 54). In einem dem EU-Vertrag beigefügten „Protokoll über die Organe im Hinblick auf die Erweiterung der Europäischen Union“ legte man schließlich fest, dass die Besetzung der Kommission nach dem Prinzip „ein Kommissar pro Mitgliedstaat“ nur unter der Bedingung erfolgen dürfe, dass zuvor „[...] die Stimmwägung im Rat – sei es durch Neuwägung oder durch Einführung einer doppelten Mehrheit – in einer für alle Mitgliedstaaten annehmbaren Weise geändert worden ist“ (vgl. dazu auch Bieber 1997: 238). Bei Licht besehen hat der Amsterdamer Gipfel damit in Bezug auf die institutionellen Reformen nicht nur ein „Überbleibsel“ produziert, wie es bis heute beschönigend heißt. Vielmehr hat er mit diesem Junktim eine Erblast zu verantworten, an der die EU bis heute schwer trägt.

In Nizza ist es nicht gelungen, den in Amsterdam geknüpften Gordischen Knoten zu durchtrennen. Er wurde im Gegenteil noch enger gezogen. Notgedrungen einigte man sich zwar darauf, dass ab dem Jahr 2005 jeder Mitgliedstaat nur noch einen Kommissar stellen sollte, doch war dies angesichts der faktisch bereits feststehenden Erweiterung der EU auf 25 Mitgliedstaaten im Jahr 2004 allenfalls ein Minimalkompromiss, der insofern sogar hinter Amsterdam zurückfiel, als man dort immerhin noch die Höchstzahl der Kommissare auf 20 vertraglich fixiert hatte; eine Zahl, jenseits derer die Arbeitsfähigkeit der Kommission nach allgemeiner Überzeugung nicht mehr gegeben ist. Gleichsam im Gegenzug – als gäbe es ein ungeschriebenes Gesetz, dem zu Folge das Junktim von Amsterdam zwangsläufig in alle Ewigkeit fortgeschrieben werden müsse – beschloss man in Nizza eine Reform der Modalitäten der Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit, die mit der Anhebung der Mehrheitsschwelle und der Ermittlung einer doppelten – auf Antrag gar einer dreifachen – Mehrheit das Blockadepotenzial für interessierte Koalitionen erhöhte und damit das Gegenteil dessen bewirkte, was eigentlich erreicht werden sollte. Im Zusammenhang mit der Neugewichtung der Stimmen, bei der Spanien und das Neumitglied Polen mit 27 Stimmen beinahe soviel Gewicht bekamen wie

das wesentlich bevölkerungsreichere Deutschland (und die anderen großen Mitgliedstaaten) mit 29 Stimmen, bedeutete dies eine Perpetuierung des Amsterdamer Sündenfalls, welche der Öffentlichkeit in den negativ betroffenen Altmitgliedstaaten faktisch nicht mehr vermittelbar war (zur Kritik am Reformpaket von Nizza vgl. Giering 2001).

Der Konventsentwurf ist in Bezug auf den hier skizzierten Problemhaushalt tatsächlich als ein Tabubruch zu bezeichnen, denn er löst den politisch konstruierten Zusammenhang zwischen Kommissionsbesetzung und Abstimmungsregel im Rat umstandslos und konsequent auf, indem er die Unterscheidung zwischen großen und kleinen Mitgliedstaaten für beide Aspekte obsolet macht. Nach Übergabe des Konventsentwurfs für den Verfassungsvertrag an den Europäischen Rat griffen jedoch sehr schnell die altbekannten Mechanismen des Intergouvernementalismus, in welchem sich die nationalen Interessen an der künftigen Gestalt der europäischen Institutionen erneut Geltung verschafften. Die Regierungen der kleineren und mittleren Mitgliedstaaten – angeführt von Finnland und Österreich – führten die beiden hier thematisierten Aspekte in einer Weise erneut zusammen, die man im Konvent nicht vorhersehen hatte können. Indem sie die Akzeptierung der doppelten Mehrheit im Rat an die Wiederbelebung der Regel „ein stimmberechtigter Kommissar pro Mitgliedstaat“ knüpften (vgl. die Interviews mit dem österreichischen Bundeskanzler Wolfgang Schüssel in: *Der Spiegel* Nr. 47/2003 und dem finnischen Premierminister Vanhanen in: *Der Spiegel* Nr. 50/2003) begannen sie das altbekannte Spiel von Neuem.

Zwar beeilten sich die Verteidiger der neuen Mehrheitsregel im Rat, zu versichern, man werde die Einführung derselben nicht an der Kommissionsfrage scheitern lassen, das „Junktim von Amsterdam“ letztlich also doch noch akzeptieren. Bei zwei Mitgliedstaaten – Spanien und Polen – stieß man mit diesem Kompromissvorschlag indes auf taube Ohren. Der Grund hierfür liegt darin, dass der Konvent mit dem Vorschlag, im Rat die doppelte Mehrheit ohne Stimmenwägung einzuführen, gegen ein weiteres Tabu verstoßen hatte, denn er verletzte den Grundsatz des *pacta sunt servanda*. Das galt insbesondere für Polen, denn die in Nizza ausgehandelten Bestimmungen hatten eine entscheidende Grundlage für die erst im Juni 2003 per Referendum bestätigte Beitrittsentscheidung gebildet. Dass Polen im Rat hinsichtlich der Stimmgewichtung beinahe gleichberechtigt neben Deutschland stehen sollte, hatte sich als ein ganz wesentliches Argument gegen die von den Beitrittsgegnern geschürte Angst vor einer angeblich „von Berlin kontrollierten“ Europäischen Union erwiesen, das durch den Konventsentwurf nun plötzlich gegenstandslos werden sollte.

#### 4. Der gescheiterte Gipfel von Brüssel: Ein Sündenbock bittet zum Rendezvous

Die unnachgiebige Haltung, die Polens Ministerpräsident Leszek Miller an den Tag gelegt habe, sei der eigentliche Grund für das komplette Scheitern des Brüsseler Gipfels gewesen, denn die spanische Regierung hätte sich wahrscheinlich im letzten Moment noch bewegt. Diese Schuldzuweisung, die die gesamte Berichterstat-

tung über die Konferenz vom 12./13. Dezember 2003 durchzog, ist sicher richtig. Die Frage nach den Gründen für die Verweigerungshaltung der polnischen Regierung wurde ebenso umstandslos damit beantwortet, dass diese die Einführung der doppelten Mehrheit als „klaren Machtverlust“ eingeschätzt habe, den hinzunehmen sie nicht bereit gewesen sei (vgl. z.B. Weger 2003). Auch diese Antwort ist nicht falsch, doch verkürzt sie den Sachverhalt insofern, als sie suggeriert, die polnische Regierung habe sich autonom für die Strategie der kompletten Kompromissverweigerung entschieden. Leszek Miller führt indes eine Minderheitsregierung, die sich mit der in Polen ungemein populär gewordenen Parole „Nizza oder der Tod“ auseinandersetzen musste. Erfunden hat diese Parole der Oppositionspolitiker Jan Maria Rokita, auf dessen Initiative im Sejm eine Mehrheitsentscheidung gegen den Willen der Regierung verabschiedet wurde, welche letztere dazu verpflichtete, den Abstimmungsmodus von Nizza „ohne Wenn und Aber“ zu verteidigen (vgl. Urban 2004).

Der Europäische Rat hat in Brüssel die kürzeste Schlusserklärung seiner Geschichte verabschiedet. In zwei Sätzen wird konstatiert, dass man sich nicht auf die Annahme des Verfassungsentwurfs habe einigen können und dass die folgende irische Ratspräsidentschaft beauftragt sei, auf der Basis von Konsultationen eine Einschätzung für einen Verhandlungsfortschritt vorzunehmen, über welche dem Europäischen Rat im März 2004 zu berichten sei. Angesichts unveränderter Mehrheitsverhältnisse im Sejm steht zu befürchten, dass der irische Premierminister seinen Kollegen keine positiven Meldungen wird unterbreiten können. Denkbar ist vielmehr, dass die von der polnischen Regierung ins Spiel gebrachte Rendezvous-Idee implementiert wird. Da, so das dazu gehörende Argument, die institutionellen Neuerungen nach dem Verfassungsentwurf ohnehin erst im Jahre 2009 hätten in Kraft treten sollen, solle man sich in eben diesem Jahr zusammenfinden und bilanzieren, wie die erweiterte EU mit den althergebrachten Spielregeln in Kommission und Rat habe leben können. Erst danach könne der Reformbedarf sachangemessen definiert werden. Man darf gespannt sein, ob die Staats- und Regierungschefs dann noch immer meinen, die Abstimmungsregeln im Rat und die Kommissionszusammensetzung im Paket verhandeln zu müssen.

## Literatur

- Bieber, Roland (1997): Reformen der Institutionen und Verfahren – Amsterdam kein Meisterstück, in: *Integration*, H. 4, S. 236-246.
- Engel, Christian (1998): Der Europäische Rat, in: Weidenfeld, Werner/ Wessels, Wolfgang (Hrsg.): *Jahrbuch der Europäischen Integration 1997/98*, S. 53-62.
- Giering, Claus (2001): Die institutionellen Reformen von Nizza – Anforderungen, Ergebnisse, Konsequenzen, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): *Nizza in der Analyse. Strategien für Europa*, Gütersloh, S. 51-144.
- Urban, Thomas (2004): Sperrfeuer von Mephisto. Der Wirbel um den EU-Beitritt und um mehrere Korruptionsskandale hat einen Oppositionspolitiker zum gefährlichen Herausforderer gemacht, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 13.01.2004, S. 3.
- Weger, Christian (2003): Die EU kann sich nicht auf eine verfassung einigen ([wysiwyg:// 13/http://www.europa-digital/aktuell/dossierverfassung/rkgesch.html](http://www.europa-digital/aktuell/dossierverfassung/rkgesch.html)) – Zugriff am 23.01.2004.
- Zimmermann-Steinhart, Petra (2002): Der Konvent: Die neue EU-Methode?, in: *Gesellschaft-Wirtschaft-Politik*, H. 1, S. 65-72.

