

Nach Nizza ist vor Nizza:
Der Reformprozess
geht weiter

Zum Stand der europäischen Reformdebatten

Gisela Müller-Brandeck-Bocquet

Im Dezember 2000 beschloss der Europäische Rat auf seinem Gipfeltreffen in Nizza einen neuen EU-Vertrag, der in offizieller Lesart die Erweiterungsfähigkeit der Union sicherstellt. Denn es konnten die drei so genannten Amsterdamer Leftovers (künftige Struktur der Kommission, neue Stimmgewichtung im Rat, Ausweitung des qualifizierten Mehrheitsentscheids) gelöst und noch einige weitere Reformschritte beschlossen werden, wie insbesondere die neue Mandatszuteilung im angesichts der anstehenden Beitritte auf 732 Abgeordnete aufgestockten Europäischen Parlament (EP), eine Vereinfachung des Instruments der „verstärkten Zusammenarbeit“ sowie eine Aufwertung der Position des Kommissionspräsidenten. Außerdem wurden sowohl in der zweiten Säule des Unionsvertrages, der die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Union regelt, als auch in der dritten Säule, „Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit“, Integrationsfortschritte erzielt. Hier ist die endgültige Ausgestaltung der seit 1999 mit „Lichtgeschwindigkeit“ (Javier Solana) aufgebauten Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) besonders zu nennen, die die EU nun zu zivilen und militärischen Einsätzen bei internationalen Krisen befähigt (siehe die Autorin in: *European Foreign Affairs Review*, Herbst 2002).

Abgesehen von der ESVP war es dem Europäischen Rat in Nizza aber nicht gelungen, der Union Zukunftsperspektiven zu eröffnen. Zu kontrovers waren die

Verhandlungen zur Lösung der Amsterdamer Leftovers gewesen, die ja nur deshalb in Amsterdam im Juni 1997 „übrig geblieben“ waren, weil es sich hierbei um die zentralen Fragen der Macht- und Einflussverteilung in den gemeinschaftlichen Institutionen handelt. Um diesen extrem ungünstigen Eindruck, den das mehrfach am Rande des Scheitern dahinschlitternde Gipfeltreffen hinterlassen hatte und der in der Öffentlichkeit auch scharf kritisiert worden war, zu korrigieren, verabschiedete der Europäische Rat in Nizza die „Erklärung zur Zukunft der Europäischen Union“ (Erklärung 23), in welcher er sich zur unmittelbaren Fortsetzung des Reformprozesses verpflichtete. Insbesondere auf Betreiben der Deutschen wurde beschlossen, im Jahr 2004 erneut eine Regierungskonferenz einzuberufen. Bis dahin muss – so die Nizzaer Schlusserklärung – „in einer umfassenden Debatte mit allen interessierten Parteien“ über vier Fragen von herausragender Bedeutung für die Zukunft des politischen Systems der EU befunden werden: So gilt es, eine Vereinfachung und Konsolidierung der Verträge zu erreichen, unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips eine Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten vorzunehmen, den Status der im Laufe des Jahres 2000 erarbeiteten Grundrechtscharta zu klären sowie die europapolitische Rolle der nationalen Parlamente neu zu bestimmen.

Diese Themen des so genannten Post-Nizza-Prozesses laufen allesamt mehr

oder weniger offensichtlich und zwangsläufig auf einen regelrechten Verfassungsgebungsprozess für Europa hinaus, auch wenn die Erklärung 23 den Begriff „Verfassung“ nicht explizit verwendet. (Davon unabhängig besitzen die heutigen Verträge ohne Zweifel teilweise bereits Verfassungscharakter. „Die Gemeinschaftsverträge sind, wie es der EuGH wiederholt betont hat, die Verfassung der Gemeinschaft beziehungsweise der Union“, so Ingolf Pernice.)

– Die Frage des künftigen Statuts der Grundrechtscharta wirft das Problem einer künftigen Verfassungsgebung deutlich auf. Die Charta konnte in Nizza lediglich feierlich proklamiert werden, da selbst die geplante schwache Form der Verknüpfung mit den Verträgen in Form eines Hinweises in Artikel 6 EUV misslang. Daher fehlt ihr vorläufig noch die Rechtsverbindlichkeit. Richter am EuGH haben jedoch angekündigt, dass sie die Charta als Grundlage ihrer Rechtsprechung verwenden werden. Gleichwohl stellt sich die Frage, ob nicht bereits die bloße Annahme und Proklamation der Grundrechtscharta die EU einen Schritt weiter auf ihrem Weg zur Konstitutionalisierung geführt haben. Zwar stellt eine Grundrechtscharta noch keine Verfassung dar, da aber jede Verfassung einen Grundrechtskatalog enthält, könnte die Charta im Diskussionszusammenhang des Post-Nizza-Prozesses als „Nukleus einer europäischen Verfassung“ fungieren.

– Auch der Agendapunkt „Vereinfachung der Verträge“ kann unter Umständen verfassungsgebende Züge annehmen. Denn wenn der Reformansatz sich nicht in einer bloßen Neu(an)ordnung des bislang über vier Verträge und zahllose Protokolle mit quasi-vertraglichem Charakter verteilten Primärrechts erschöpfte, sondern auch die Vorschläge zum Vertragsänderungsverfahren des Dehaene-Berichts aufnahme, dann würde dies auf

eine verfassungsrechtliche Regelung zur Kompetenz-Kompetenz hinauslaufen.

– Insbesondere die Forderung nach einer „genaueren, dem Subsidiaritätsprinzip entsprechenden Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten“ – so der Wortlaut in Erklärung 23 – artikuliert de facto den Bedarf nach einer Verfassung. Denn wenn man im EU-System solch eine Kompetenzabgrenzung, eine vertikale Gewaltenteilung also, vornimmt, dann setzt man durchaus im klassisch staatsrechtlichen Sinne eine Verfassung. Ein Kompetenzenkatalog impliziert übrigens geradezu zwangsläufig eine Neuordnung der Verträge; denn das heute äußerst unübersichtlich niedergelegte europäische Primärrecht ist einer klaren Kompetenzabgrenzung extrem abträglich.

Bereits kurz nachdem der Schock über den beinahe geplatzen Gipfel von Nizza sich gelegt hatte, waren erste Forderungen laut geworden, nun den Post-Nizza-Prozess nicht wieder ausschließlich in die Hände einer Regierungskonferenz zu geben; denn diese Vertragsrevisionsmethode habe sich nun endgültig als überholt erwiesen. Nach den positiven Erfahrungen mit dem Grundrechte-Konvent wurde allenthalben nach der Einsetzung eines vergleichbaren Gremiums gerufen, „das den Entwurf für einen neuen Vertrag aufstellen möge, der ‚Verfassung‘ heißen soll“, wie das EP in seiner Entschließung vom 14. Dezember 2000 zum Gipfel von Nizza formulierte. Diese äußerst berechtigte Forderung stieß bald auch in den europäischen Hauptstädten auf Zustimmung, so auch in Berlin, wo man sich mit Grausen an den Nizzaer Verhandlungspoker zur Stimmenneuwägung im Rat erinnerte. Obwohl die neue Stimmenverteilung im Rat, die bei qualifizierten Mehrheitsentscheiden zum Tragen kommt, eine größere Spreizung zwischen den Stimmen so genannter kleiner und großer Mitgliedstaaten vornimmt,

wurde innerhalb der Gruppe der Großen trotz eines Bevölkerungsvorsprungs von rund 23 Millionen Menschen, den Deutschland im Vergleich zu Frankreich, Großbritannien und Italien aufweist, an der Stimmenparität festgehalten. Frankreichs Staatspräsident Jacques Chirac hatte sich mit aller Macht gegen eine Abkoppelung der deutschen von den französischen Ratsstimmen gestellt und damit für einen Gutteil der überaus schlechten Gipfelatmosphäre gesorgt.

Daher konnte der Europäische Rat vom Dezember 2001 in Laeken einen Verfassungskonvent, genauer den nach dem Vorbild des Grundrechtskonvents des Jahres 2000 konzipierten „Konvent zur Zukunft der Europäischen Union“, einsetzen. Das Mandat des Konvents wurde in der Erklärung von Laeken vom 15. Dezember 2001 formuliert. Dort wurden in ungewohnt offener Form die Herausforderungen und nötigen Reformen einer erneuerten Union skizziert und der Konvent beauftragt, „die wesentlichen Fragen zu prüfen, welche die künftige Entwicklung der Union aufwirft, und sich um verschiedene mögliche Antworten zu bemühen“. Damit verfügt der Konvent über außergewöhnlich große Freiheiten bei seinen Arbeiten, er kann – über die vier Agendapunkte der Erklärung 23 hinaus – alle sich ihm stellenden Reformfragen behandeln.

Der Konvent hat sich am 28. Februar 2002 konstituiert und wird innerhalb eines Jahres Vorschläge über die Zukunft der Union erarbeiten, über welche die Regierungskonferenz 2004 dann Beschluss fassen wird. Dem Konvent gehören 105 Mitglieder an: ein Präsident (Valéry Giscard d'Estaing), zwei Vizepäsidenten (Giuliano Amato und Jean-Luc Dehaene), 15 Regierungsvertreter, 30 Mitglieder der nationalen Parlamente, 16 Mitglieder des EP sowie zwei der Kommission. 39 Vertreter der 13 Kandidatenstaaten, also auch der Türkei, sind Mitglieder ohne

Stimmrecht. Außerdem sind 13 Beobachter beim Konvent zugelassen.

Der Prodi-plus-Ansatz

Der Konvent hat sich zunächst eine bis in den Juli 2002 hineinreichende „Phase des Zuhörens“ verordnet, die bei manchen Delegierten zwar Ungeduld aufkommen ließ, die der Konventspräsident Giscard d'Estaing aber für unerlässlich hielt. In dieser Phase des Zuhörens wurden nicht nur Vertreter der so genannten Zivilgesellschaft um ihre Reformwünsche und Vorschläge gebeten. Auch das EP und die Kommission haben dem Konvent ihre Entwürfe zur künftigen Gestalt der EU zukommen lassen.

Besondere öffentliche Aufmerksamkeit haben dabei die Vorschläge zur künftigen europäischen Außen- und Sicherheitspolitik erregt. Denn dass Europa eine größere und sichtbarere Rolle in der Welt spielen müsse, hat sich sehr bald als Konsens im Konvent ergeben. Damit griff er eine Überzeugung auf, die sich in den letzten Jahren in Brüssel und den europäischen Hauptstädten durchgesetzt hatte: Nachdem sich die EU durch die effizienzsteigernden Amsterdamer Reformen an der GASP sowie durch die ESVP-Beschlüsse von Köln über Helsinki bis Laeken außen- und sicherheitspolitische Handlungskapazitäten geschaffen hat, die ihrem Handeln wohl die bisher fehlende Glaubwürdigkeit verschaffen werden, stehen nach einer weit verbreiteten Auffassung nun die Ausgestaltung und Umsetzung einer aktiven, das wirtschaftliche und politische Gewicht Europas abbildenden internationalen Rolle der EU auf der gemeinsamen Agenda. Hier mögen die sich häufenden Konflikte in den transatlantischen Beziehungen und der seit den Terroranschlägen vom 11. September 2001 schier unerträglich gewordene außenpolitische Unilateralismus der USA die Notwendigkeit und den Willen zur außen- und sicherheitspoliti-

schen Emanzipation der EU stark befördert haben.

Giscard d'Estaing hatte bereits im April gefordert, dass die EU eine „erkennbare Außenpolitik“ betreiben und in Zukunft von einer Person „auf der gleichen Augenhöhe wie US-Außenminister Powell“ vertreten werden müsse. Die Notwendigkeit der Aufwertung der GASP hat dann auch der Konvent in seiner Aprilsitzung klar hervorgestrichen.

Deshalb haben nicht die gleich lautenden Forderungen aus EP und Kommission für Aufregung gesorgt; was in den europäischen Hauptstädten Verärgerung auslöste, war vielmehr, dass sowohl das EP in seinem Lamassoure-Bericht vom 16. Mai 2002 als auch die Kommission in ihrer Mitteilung „Ein Projekt für die Europäische Union“ vom 22. Mai 2002 eine weitgehende Vergemeinschaftung der GASP, also ihre Überführung in den Geltungsbereich der ersten Säule mit allen Konsequenzen für die Mitspracherechte von Kommission und EP, forderten. Obwohl sich die Kommission angesichts der Besonderheiten der GASP/ESVP zu einem „Mittelweg zwischen dem Status quo und der Vergemeinschaftung“ bekennt, schlägt sie vor, die Zuständigkeiten für die EU-Außenpolitik dem Kommissar für auswärtige Angelegenheiten zu übertragen und diesen zum Vizepräsidenten der Kommission zu bestellen. Damit übernehme er auch die Funktionen des heutigen Hohen Vertreters für die GASP, also Javier Solanas. Durch diese vollständige Vergemeinschaftung erhielte die Kommission zudem das Initiativmonopol in der GASP. Obgleich die Kommission sich für den „Hohen Vertreter und Kommissar für Außenbeziehungen“ einen „Sonderstatus“ vorstellt, wird in der Mitteilung nicht recht deutlich, ob und inwieweit er sich von einem „normalen“, dem Kommissionspräsidenten unterstellten Kommissar unterscheiden würde. Auch wird für die GASP eine

„Neuordnung der Verfahren“ verlangt; im Grunde jedoch laufen die Kommissionspläne auf eine Einführung des qualifizierten Mehrheitsentscheids als alleiniger Entscheidungsregel in der GASP hinaus – mit Ausnahme der ESVP.

Da dieser Ansatz, der von der Presse umgehend als Prodi-plus-Methode bezeichnet wurde (*Süddeutsche Zeitung*, 1./2. 6. 2002), sehr deutlich vom heutigen GASP- und ESVP-Entscheidungssystem abweicht und die bisher herausgehobene Rolle des Europäischen Rates und des Rates sehr stark beschneidet, stieß er umgehend in London, Paris und Madrid auf Ablehnung. Unterstützung erhielt Prodi erwartungsgemäß vom EP, aber auch von den Premiers aus Finnland und Luxemburg, Lippönen und Juncker. Die Bundesregierung hat sich zu Prodis Vorschlägen ambivalent geäußert; einerseits tritt Deutschland traditionell für eine Stärkung der Kommission ein, so auch die rot-grüne Bundesregierung. Andererseits soll Schröder Chirac gegenüber geäußert haben, dass nach seiner Auffassung der Europäische Rat und der Rat das letzte Wort in der GASP behalten müssten. Seine, also Schröders, öffentliche Erklärungen zur Reform der europäischen Institutionen drückten nicht zwangsläufig seine wahre Meinung aus (*Le Monde*, 6. 7. 2002).

Eine gefährliche Alternative: Der EU-Präsident

Diesem Prodi-plus-Ansatz stehen Vorschläge gegenüber, die die Außenvertretung der EU im Rahmen der GASP/ESVP sowie die Leitung der gesamten EU ganz in die Hände des Europäischen Rates legen wollen. In einer Rede in Straßburg am 6. März 2002 hatte Jacques Chirac erstmals konkret die Idee geäußert, einen gewählten EU-Präsidenten mit diesen Aufgaben zu betreiben. Diesem Vorschlag haben sich im Vorfeld des Gipfeltreffens von Sevilla im Juni 2002 auch Tony Blair

und José María Aznar angeschlossen. Dabei wurde die Idee dahingehend präzisiert, dass der Europäische Rat aus dem Kreis der ehemaligen europäischen Regierungschefs jeweils für fünf Jahre einen EU-Präsidenten wählen solle, der unter anderem die Außenvertretung der EU übernehmen und mithin das Amt des Hohen Vertreters Solana absorbieren würde. Damit würde auch die halbjährlich rotierende Ratspräsidentschaft abgeschafft, die in der Tat der Kontinuität und Kohärenz der EU-Politik höchst abträglich ist. Das Pikante an diesem Vorschlag ist, dass sowohl Blair als auch Aznar Aspirationen auf diese herausgehobene Position nachgesagt werden und Solana, der ja nie Regierungschef war, somit aus dem Rennen wäre. Vor allem der seinerzeitige Ratspräsident Aznar hatte sich in einem Reformpapier für diese Lösung sowie generell für eine Stärkung der Rolle des Europäischen Rats stark gemacht.

Hier wird auch deutlich, dass die von der Presseberichterstattung gewählte Bezeichnung dieses Vorschlags als Solana-plus-Ansatz die Sache nicht trifft; denn nicht die „brüsselsierte“ Funktion des Hohen Vertreters, die der GASP in den letzten drei Jahren eine recht hohe Kohärenz und Sichtbarkeit verliehen hatte, soll durch den Chirac-Blair-Aznar-Vorschlag aufgewertet werden; vielmehr würde ein aus dem Kreis der Staats- und Regierungschefs gewählter EU-Präsident dem intergouvernementalen, souveränitätswahrenden Prinzip in der GASP/ESVP erneut Auftrieb verleihen. Der Kommissionsvorschlag einer substanziellen Stärkung des supranationalen Prinzips in der EU sowie die verschiedentlich geäußerte Forderung, den Kommissionspräsidenten künftig vom EP zum EU-Präsidenten wählen zu lassen, wären damit ausgehebelt. Kurz: Die Machtbalance würde erneut zu Lasten der Supranationalität verschoben. Die beiden Optionen stehen also für eine grundsätzliche Konfrontation

zwischen Intergouvernementalisten und Supranationalisten.

Der Chirac-Blair-Aznar-Vorschlag ist insbesondere von Kommission und EP umgehend scharf kritisiert worden. Es wird nicht nur die zwangsläufig eintretende Entmachtung des Kommissars für Außenbeziehungen, derzeit Chris Patten, und somit auch des EP befürchtet, ein EU-Präsident würde auch – so der Konventsbeauftragte der Bundesregierung, Peter Glotz – in „einer seltsamen Konkurrenz zum Präsidenten der Kommission“ stehen (*Süddeutsche Zeitung*, 25./26. 5. 2002). Schließlich befürchteten kleinere Mitgliedstaaten, dass ein EU-Präsident den Einfluss der Großen stärken würde, da er voraussichtlich vorrangig aus ihrem Kreis stammen würde. Dazu meint der EP-Parlamentspräsident Pat Cox: „Ich frage mich, ob das Modell von Herrn Blair und Herrn Aznar nicht einfach zugeschnitten ist auf ein Direktorium der Großen“ (*Süddeutsche Zeitung*, 20. 6. 2002).

Minireform des Rates in Sevilla

Manche europäischen Hauptstädte verfolgen schon seit etlichen Jahren das Ziel, ihre eigene Rolle in der EU im Allgemeinen und in der GASP/ESVP im Besonderen auszubauen: Dies trifft vor allem auf Frankreich unter Chirac und auf Großbritannien unter Blair zu, aber auch Aznar hat sich dem angeschlossen. Der Verfassungsentwurf, der von den französischen Neogaullisten im Juni 2000 vorgelegt wurde, sieht den Ausbau des Europäischen Rates zur zentralen Machtstelle in der EU vor, sodass Ministerräte und Kommission überflüssig würden. Auch New Labour möchte dem Europäischen Rat zusätzliche Machtbefugnisse zuweisen.

Nun muss klar erkannt werden, dass eine solche Aufwertung der Lenkungs-funktion des Europäischen Rates auch eine grundlegende Reform des Rates, insbesondere des Allgemeinen Rates, beste-

hend aus den Außenministern der Mitgliedstaaten, voraussetzt. Denn de facto kann der Rat seinen zahlreichen, mit dem Ausbau der GASP zusätzlich deutlich angewachsenen Aufgaben immer weniger gerecht werden. Spätestens seit Anfang der neunziger Jahre hat die Arbeitsbelastung des Rates sowohl in der europäischen Innen- als auch Außenpolitik derart zugenommen, dass er sie nicht mehr angemessen bewältigen kann. Zwar liegen in Form des Trumpf-Piris-Berichts seit 1999 interessante Vorschläge vor, doch konnte weder in Amsterdam noch in Nizza eine Effektivierung der Ratsstrukturen erreicht werden.

Wegen wachsender Unzufriedenheit mit dem Funktionieren der Lenkungsorgane der EU forderte daher der Europäische Rat von Göteborg Javier Solana in seiner Eigenschaft als Generalsekretär des Rates auf, bis zum Frühsommer 2002 Vorschläge auszuarbeiten, wie die Effizienz und die Arbeitsweisen von Europäischem Rat und Rat verbessert werden könnten. Solanas zahlreiche Reformanregungen zielen darauf ab, den Europäischen Rat von allen „reports, conclusions and parasitic procedures“ zu entlasten, „that clog up the meetings“. Auch die Ratspräsidentschaft, die sich inzwischen zu einem „matter of national prestige“ entwickelt hat, müsse gestrafft, entlastet und zeitlich verlängert werden. Beide Maßnahmenbündel sollen den Europäischen Rat künftig dazu befähigen, seine „role of coordinator and driving force“ der Union besser wahrzunehmen (Javier Solana: Preparing the Council for Enlargement, Brussels 1. März 2002).

In eine sehr ähnliche Richtung gehen auch die Reformanregungen, die Tony Blair und Gerhard Schröder im Februar 2002 gemeinsam formuliert haben. Auch sie möchten die Schlüsselrolle des Europäischen Rates durch die Konzentration seiner Sitzungen auf das Wesentliche gewahrt beziehungsweise wieder herge-

stellt sehen, was eine substanzielle Verbesserung der Zuarbeit des Rates impliziert.

Hierfür waren in der europapolitischen Debatte der letzten Jahre zahlreiche Vorschläge unterbreitet worden. So hatte der frühere französische Premierminister Lionel Jospin in einer europapolitischen Grundsatzrede vom 28. Mai 2001 unter Rückgriff auf entsprechende Ideen Jacques Delors' die Einrichtung eines „Ständigen Ministerrates“ vorgeschlagen, der aus den stellvertretenden Regierungschefs bestehen sollte. Dieser Vorschlag, der von Teilen der Kommission unterstützt wurde, ist auch von Solana in sein bereits erwähntes Reformpapier „Preparing the Council for Enlargement“ aufgenommen worden, allerdings mit der Anmerkung versehen: „This proposal has met with strong objections.“ Daher plädierte Solana für die Option, eine „special new formation of the Council, composed of Ministers/State Secretaries for European Affairs“ zu schaffen. Der herkömmliche Allgemeine Rat sollte nach Solanas Vorschlägen in zwei Formationen aufgespalten werden: in den Rat der Außenminister, die sich dann ausschließlich mit Außen- und Sicherheitspolitik befassen könnten, und in einen neuen Allgemeinen Rat, der die europapolitischen Koordinationsaufgaben des bisherigen Allgemeinen Rates übernehmen sollte. Hier wären die Mitgliedstaaten durch ihre Europaminister vertreten. Diese Lösung wird seit seiner Regierungserklärung vom 21. März 2002 auch vehement von Kanzler Schröder befürwortet, der einen solchen Europaminister dem Kanzleramt unterstellen und somit das AA weitgehend aus der allgemeinen Europapolitik ausgrenzen will.

Vor dem Gipfeltreffen von Sevilla meinte Solana, nur eine Katastrophe könne diese geplante Ratsreform noch verhindern. Sie sei durch eine bloße Änderung der Geschäftsordnung zu realisie-

ren. Doch über die Frage, ob sich die EU einen Präsidenten geben solle, könne in Sevilla nicht entschieden werden, da dies eine Änderung der Verträge impliziere. Dieses Problem müsse im Rahmen des Konvents entschieden werden. In der Tat wäre dieser andernfalls weitgehend überflüssig geworden.

Doch es kam ganz anders in Sevilla. Wegen der Diskussionen der vergangenen Wochen um den Chirac-Blair-Aznar-Vorschlag war – obgleich man ihn inzwischen ja in den Konvent verwiesen hatte – die Stimmung zwischen den großen und kleinen Mitgliedstaaten stark aufgeheizt. Als Romano Prodi dann noch seinen neuen Plan zur Kommissionsreform vortragen wollte, der die Berufung von fünf mächtigen Kommissaren im Rang von Vizepräsidenten sowie die Bestellung von zwanzig „gewöhnlichen“ Kommissaren vorsah, kippte die Stimmung vollends. Eine „solche Hierarchisierung“ – so Belgiens Premierminister Verhofstadt – sei „genau das, was wir nicht wollen“ (Süddeutsche Zeitung vom 24. Juni 2002). Prodis Pläne erlebten in Sevilla „ein Begräbnis erster Klasse“, so *Das Parlament* (1. 7. 2002).

In dieser angespannten Atmosphäre gelang es dann auch nicht mehr, die geplante Aufspaltung des Allgemeinen Rates in zwei Formationen durchzusetzen. Die kleinen Mitgliedstaaten argumentierten, dass sie sich einen speziellen Europa-minister nicht leisten könnten und diesen auch gar nicht benötigten. So bleiben die in Sevilla beschlossenen Ratsreformen bescheiden: Man hat die bislang sechzehn Ratsformationen auf neun reduziert und den bisherigen Allgemeinen Rat in einen Rat für Auswärtige und Allgemeine Angelegenheiten (RAA) umgestaltet. In diesem RAA ist beispielsweise der vormals eigenständige Rat für Entwicklungspolitik aufgegangen. Auf Deutschland übertragen bindet der RAA künftig die Ressorts Auswärtiges, Wirtschaft, Verteidigung und Entwicklungspolitik zusam-

men; im RAA werden sich in der Regel aber wohl weiterhin die EU-Außenminister versammeln, so der Leiter der Europaabteilung im AA, Ministerialdirektor Reinhard Schweppe, auf einer Tagung des Instituts für Europäische Politik am 27./28. Juni 2002 in Berlin. Außerdem wurde beschlossen, dass der RAA zu Beginn und Ende von Gesetzgebungsverfahren, die gemäß dem Mitentscheidungsverfahren (Art. 251 EGV) ablaufen, öffentlich tagt. Insgesamt bleibt fraglich, ob mit dieser sehr halbherzigen Ratsreform eine Effektivierung seiner Arbeit und insbesondere eine bessere Vorbereitung der Treffen des Europäischen Rates erreicht werden kann.

Ausblick auf die Konventsarbeit

Nach dem Scheitern aller ambitionierten Reformpläne in Sevilla liegt die Aufgabe, die Zukunft der EU zu gestalten, nun zunächst ganz in den Händen des Konvents. Und das ist gut so; denn weit reichende Reformweichenstellungen in Sevilla hätten einen unangemessen präjudizierenden Einfluss auf dessen Arbeit ausgeübt.

Allerdings sind nicht alle Konventsmitglieder mit dem Tempo und der Methode der bisherigen Beratungen zufrieden. Da bis zum Frühjahr 2003 ein erster Verfassungsentwurf vorliegen soll, macht sich im Konvent Nervosität breit. Insbesondere der Konventspräsident wird wegen seines zögerlichen Vorgehens, beispielsweise bei der Einsetzung von Arbeitsgruppen, zum Teil heftig kritisiert. Auch wird ihm vorgeworfen, dass er zu offensichtlich die Macht der nationalen Regierungen gegenüber Kommission und EP wahren wolle. In der Tat hat Giscard d'Estaing nicht nur mehr oder weniger offen die Legitimität des Konvents angezweifelt – er fragte sich, ob 16 EP-Abgeordnete und 30 Repräsentanten der nationalen Parlamente über eine ausreichende Legitimität zur Vorlage grundlegender Zukunftsentwürfe verfügen;

auch gilt als ausgemacht, dass er die Forderungen von Kommission und Parlament nach einer deutlichen Aufwertung der supranationalen Prinzipien in der EU nicht unterstützt. Er selbst ist dem Chirac-Blair-Aznar-Vorschlag zur Wahl eines EU-Präsidenten aus dem Kreis der Staats- und Regierungschefs sehr zugetan.

Inzwischen jedoch hat Giscard dem Supranationalismus der meisten Konventsmitglieder wenigstens insofern Rechnung getragen, als er als Kernziel des Konvents vorgegeben hat, dieser müsse „eine neue Formel für die Zusammenarbeit der beiden legitimen Träger der EU – des Ministerrates der Nationalstaaten und der supranationalen Kommission – finden. Ohne solch eine Formel würde nicht nur der Konvent, sondern langfristig auch die EU scheitern“ (*Süddeutsche Zeitung*, 17. 6. 2002).

Es ist nun zu hoffen, dass der Konvent zügig an dieser zentralen Aufgabe arbeitet und die Idee eines EU-Präsidenten à la Chirac, Blair und Aznar ad acta legt. Denn mit einer erneuten Aufwertung des intergouvernementalen, die Souveränität der Mitgliedstaaten wahrenen Prinzips ist der EU nicht gedient. „Nach dem Vor-

bild deutscher Kurfürsten“ – so Christian Wernicke in der *Süddeutschen Zeitung* (21. 5. 2002) – „würden sich die Staats- und Regierungschefs einen EU-Kaiser auf Abruf suchen“ – kein überzeugendes Modell für das 21. Jahrhundert. Demgegenüber wäre ein vom EP gewählter Kommissionpräsident ein besser legitimer Anwärter auf diesen europäischen Kaiserthron. Für die Gestaltung und Außenvertretung der GASP/ESVP jedoch muss eine andere, den Besonderheiten dieses Politikfeldes besser Rechnung tragende Lösung gefunden werden. Hier könnte eine deutliche Aufwertung der Position des Hohen Vertreters, beispielsweise durch seine Aufnahme in den Europäischen Rat, durch seine Bestreitung im ESVP-Entscheidungssystem. Der Hohe Vertreter sollte im zentralen GASP/ESVP-Gremium, dem Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee, permanent den Vorsitz innehaben sowie durch die Abschaffung der Troika, womit der Hohe Vertreter der alleinige Repräsentant der EU nach außen würde, Wege weisen, damit die EU künftig in der internationalen Politik mit einer Stimme sprechen kann.

Sonderwege

Im Rahmen jenes liebsten aller geschichtsphilosophischen Spiele, „Such den Sonderweg“, macht Peter Sloterdijk einen verwirrten Eindruck. Der deutsche Sonderweg ist zu Ende. Worin bestand er? In der „Leugnung deutscher Sonderwege“! Wodurch wurde er zu Ende gebracht? Durch den „deutschen Weg“. Aha. Und der besteht worin? Darin, politisch mitunter eigene Wege zu gehen? Nein, die Summe der Sonderwege ist für den Lieferanten historischer Sinnbetrachtungen konstant. Der deutsche Weg, also das Ende der sonderweghaften Leugnung eines deutschen Sonderwegs, ist für Sloterdijk eine Form der Auseinandersetzung mit – na klar, „mit dem Sonderweg der USA“. Und dem Israels. Die befänden sich nämlich auf Sonderwegen, abseits der Herde der internationalen Staatengemeinschaft, wie ausgewilderte Einzelgänger. Und weil solche Einzelgänger in der Biologie „rogue states“, also Schurken-Staaten, der gegenwärtigen Weltpolitik, „so gesehen, die USA und Israel“. So gesehen schon. Anders gesehen, sind die Gedanken mancher Intellektuellen, näher betrachtet, noch nicht einmal eine Reise zum nächsten Kiosk wert. Weil jede nähere Betrachtung ergibt, dass es sich gar nicht um Gedanken handelt, sondern nur um Geräusche (. . .).

Jürgen Kaube am 25. September 2002 in der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung*.