

Eine institutionelle Architektur für eine globale (Zivil-) Macht?

Die Artikel zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik

des Vertrags über eine Verfassung für Europa

Beitrag für die Zeitschrift

ZSE

# **I. Hinführung: Der Verfassungsvertrag im historischen und zeitgeschichtlichen Kontext<sup>1</sup>**

## **1. Trends in der GASP Entwicklung: Lernprozesse der Herren der Verträge**

*Statt grandioser Baupläne: Stückwerk als Krisenverarbeitungsstrategie*

Die Rolle Europas im internationalen Konzert der Mächte zu stärken war und ist eine der grundlegenden Motivationen für die europäische Integrationskonstruktion<sup>2</sup>. Der Ausbau der institutionellen Architektur im Bereich der „Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik“ (GASP) gehört entsprechend zu den zentralen Abschnitten des „Entwurfs für einen Vertrag über eine Verfassung für Europa“ (im folgenden „Verfassungsvertrag“), den der „Konvent zur Zukunft Europas“ am 18. Juli vorgelegt hat<sup>3</sup>.

Wer jedoch die einschlägigen Bestimmungen des Verfassungsvertrags auf ihre Bedeutung und Funktionsfähigkeit untersuchen will, sollte die nun vorgelegten Artikel in der Perspektive grundlegender Entwicklungen bis zur gegenwärtig gültigen Version des „Vertrags über die Europäische Union“ lesen.

Ausgangspunkt einer derartigen Textinterpretation ist die Beobachtung, dass bei jeder historischen Weichenstellung der letzten fünfzig Jahre<sup>4</sup> die Evolution des EU-Systems wesentlich durch den langen Schatten aktueller Entwicklungen im internationalen System geprägt wurde. Besonders augenfällig ist dieses Muster bei der Gestaltung des Regelwerks der EU für die „Behauptung ihrer Identität auf internationaler Ebene“ (Art. 2 EUV). Als Repräsentanten der „Herren der Verträge“<sup>5</sup> verabschiedeten die Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat immer wieder neue oder ergänzte Bestimmungen für ein zumindest abgestimmtes Vorgehen „in ihren Beziehungen zur übrigen Welt“ (Verfassungsvertrag Art. 3 (4)); mit revidierten oder angepassten Formulierungen und Artikeln reagierten sie auf die jeweils deutlich empfundene Lücke zwischen den selbstgesetzten Erwartungen einerseits und ihren begrenzten Fähigkeiten und unbefriedigenden Erfolgen („capability – expectation gap“)<sup>6</sup> bei einer unmittelbar zurückliegenden Krisensituation andererseits.

---

<sup>1</sup> Für vielfache Zuarbeit darf ich Herrn Martin Sümening danken.

<sup>2</sup> Vgl. neueste Umfragedaten laut *Eurobarometer* Frühling 2003: [http://europa.eu.int/comm/public\\_opinion/archives/eb/eb59/eb59\\_highlights\\_de.pdf](http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/eb59/eb59_highlights_de.pdf); und *Niedermayer, O.*: Die öffentliche Meinung zur zukünftigen Gestalt der EU. Bevölkerungsorientierungen in Deutschland und anderen EU-Staaten. Bonn 2003, 52-53.

<sup>3</sup> Die Vertragsartikel sind zitiert nach der Fassung, die dem Ratsvorsitz am 18. Juli 2003 übergeben wurde (CONV 820/1/03 REV 1, CONV 843/03, CONV 848/03); <http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00850.de03.pdf>.

<sup>4</sup> *Loth, W.*: Der Weg nach Europa. Geschichte der europäischen Integration 1939-57, 3. Auflage, Göttingen 1996, 98ff. und *Brunn, G.*: Die europäische Einigung: von 1945 bis heute, Ditzingen 2002.

<sup>5</sup> *BVerfG*: Urteil über die Verfassungsbeschwerden gegen den Vertrag von Maastricht vom 12. Oktober 1993, abgedruckt in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, 89. Band, herausgegeben von den Mitgliedern des Bundesverfassungsgerichts, Tübingen, 1994, 155-213, hier 190; *Ipsen, H.P.*: Zehn Glossen zum Maastricht-Urteil, in: *Europarecht* 1, 1994, 1-21, hier 5.

<sup>6</sup> *Hill, C.*: The Capability Expectation Gap, or Conceptualizing Europe's International Role, in: *Journal of Common Market Studies*, September 1993, 305-328.

Bei der langen und mühsamen Herausbildung dieser Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik<sup>7</sup> zeigten die „konstitutionellen Architekten“<sup>8</sup> regelmäßig dieselbe Grundhaltung, mit der sie die ersten geschriebenen „Berichte“ zur Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ)<sup>9</sup> bzw. die späteren Vertragsbuchstaben der GASP-Säule im Vertrag zur Europäischen Union (EUV) als einer „legal constitution“<sup>10</sup> veränderten: Ob in den vier Berichten oder in den bisher vier Vertragsergänzungen und -revisionen der letzten beiden Jahrzehnte (siehe Graphik 1) – der Europäische Rat schrieb die einmal niedergelegten Regeln jeweils mit nur begrenzten Schritten fort.

Nach dem Scheitern der eher föderal ausgerichtet „Europäischen Politischen Gemeinschaft“ in den frühen fünfziger Jahren und der intergouvernemental angelegten „Fouchet-Pläne“ de Gaulles<sup>11</sup> wandten sich so die konstitutionellen Architekten von grandiosen Bauplänen ab und gestalteten in einer Strategie des ‚Versuchs und Irrtums‘ mit jeweils erreichbarrem ‚Stückwerk‘<sup>12</sup> die nun existierende GASP als zweite Säule der EU Tempelkonstruktion.

---

<sup>7</sup> Vgl. u.a. *Nuttall, S.*: Two decades of EPC Performance, in: Regelsberger, E./Schoutheete de Tervarent, P. de/Wessels, W. (Hrsg.): Foreign Policy of the European Union. From EPC to CFSP and Beyond, London, 1997; *Allen, D./Rummel, R./Wessels, W.* (Hrsg.): Die Europäische Politische Zusammenarbeit, Bonn, 1978; *Regelsberger, E.*: Die Europäische Politische Zusammenarbeit, in: Weidenfeld, Werner/ Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration, Bonn, 1985ff.

<sup>8</sup> *Wessels, W.*: Der Europäische Rat, in: Weidenfeld, W./Wessels, W. (Hrsg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der Europäischen Integration, 8. Auflage, Bonn, 2002, 184-188, hier 188.

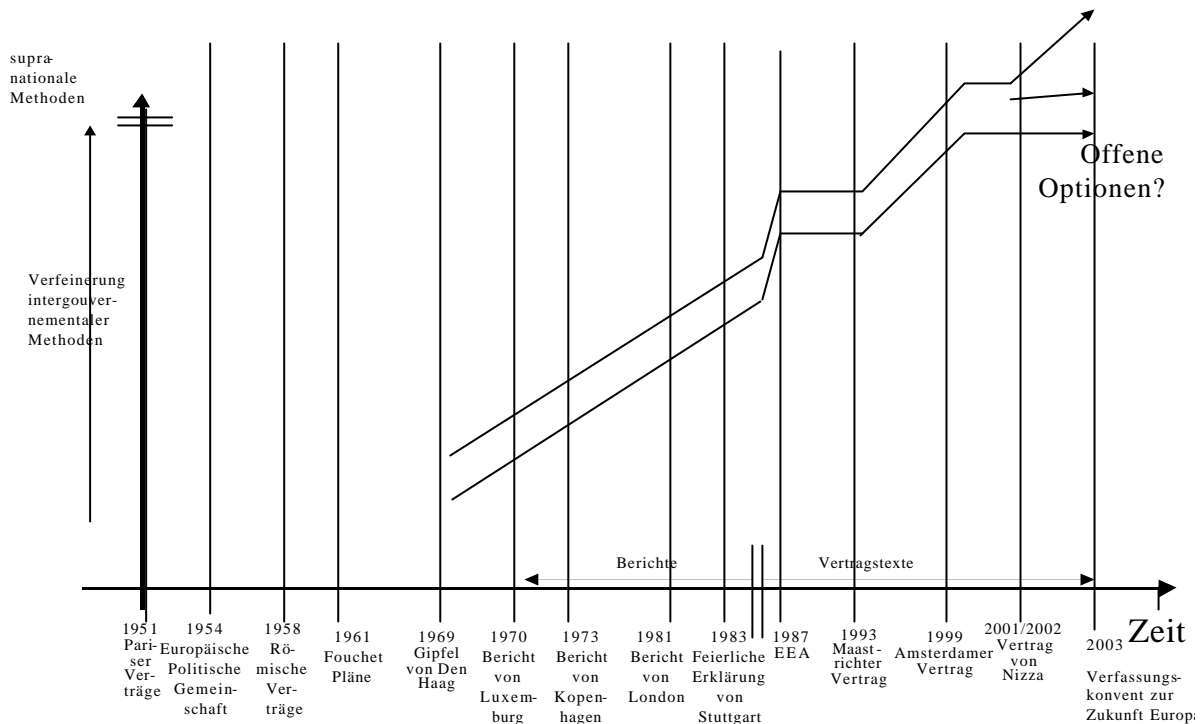
<sup>9</sup> Zur EPZ vgl. *Wessels/Allen/Rummel* (Hrsg.): a.a.O.

<sup>10</sup> *Olsen, J.P.*: The many Faces of Europeanization, ARENA Working Papers WP 01/2: 7-11.

<sup>11</sup> *Brunn, G.*: Die Europäische Einigung: von 1945 bis heute, Ditzingen 2002, 138-197 und 191-197.

<sup>12</sup> *Popper, K.*: Das Elend des Historizismus, London, 2. bearb. Aufl. 1979, 67 ff.

## Graphik 1: Meilensteine bei der Gestaltung der GASP



Quelle: Wessels, Wolfgang: Security and Defence of the European Union: The institutional evolution: Trends and Perspectives, Contribution to the 6<sup>th</sup> ECSA World Conference, December 2002.

### Grundmuster der Evolution bis zum Verfassungsvertrag

In der Abfolge einzelner historischer Weichenstellungen<sup>13</sup> sind auch einige regelmäßig wiederkehrende Muster bei der Gestaltung dieses Politikfeldes zu beobachten, die grundlegende Trends erkennen lassen.

So haben die Mitgliedstaaten in immer erweiterten Textformulierungen regelmäßig ihre Selbstverpflichtungen ausgebaut und differenziert. Diese Normen für korrektes nationales Verhalten unterliegt jedoch keiner unabhängigen Kontrolle, sondern das Gremium der Mitgliedstaaten selbst, der Rat, „trägt für die Einhaltung dieser Grundsätze Sorge“ (Art. 11(2) EUV).

Über die Zeit erweiterten die Regierungen auch beträchtlich die Felder ihrer außenpolitischen Zusammenarbeit. Wurde über zwei Jahrzehnte um Formulierungen zum Einschluss von verschiedenen Dimensionen der ‚Sicherheitspolitik‘ gerungen, so erstreckt sich die GASP nun auf „alle Bereiche der Außen- und Sicherheitspolitik“ (Art. 11 EUV). Auch die Begriffe Verteidigungs- und Militärpolitik wurden zunehmend enttabuisiert.

Zur Diskussion standen immer wieder die rechtlichen Formen der Handlungsinstrumente - einschließlich der Nutzung von Ressourcen der EG. Die Vertragsarchitekten entwickelten

<sup>13</sup> Peterson, John/ Bomberg, Elizabeth (1999): Decision-Making in the European Union, Houndsmills/London, 10-16.

eine Vielzahl an Möglichkeiten, die auch zunehmend genutzt wurden (siehe Tabelle 1); jedoch stuften die handelnden Akteure selbst diesen Katalog in der gelebten Alltagspraxis nicht notwendigerweise als optimal ein<sup>14</sup>.

**Tabelle 1: EPZ//GASP 1970 – 2002 Aktivitätenbilanz**

	1970	1972	1973	1986	1987	1990	1994	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Summe insgesamt
Erklärungen	-	2	10	54	63	115	110	123	141	123	184	186	184	1295
Gemeinsamer Standpunkt <sup>1</sup>	-		-	-		-	8	13	22	35	33	20	22	153
Gemeinsame Aktion <sup>2</sup>	-		-	-		-	14	15	20	20	21	19	16	125
Gemeinsame Strategien <sup>3</sup>	-		-	-		-	-	-	-	2	1	-	-	3
Entscheidungen <sup>4</sup>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5	6		11
Schlussfolgerung über internationale Abkommen <sup>5</sup>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	1	3
Verstärkte Zusammenarbeit <sup>6</sup>												-		
<b>Summe pro Jahr</b>	<b>-</b>	<b>2</b>	<b>10</b>	<b>54</b>	<b>63</b>	<b>115</b>	<b>132</b>	<b>151</b>	<b>183</b>	<b>180</b>	<b>244</b>	<b>233</b>	<b>223</b>	<b>1590</b>
<sup>1</sup> eingeführt in Maastricht (Art. 15 TEU A.V.) <sup>4</sup> nach institutionellen Aspekten der GASP <sup>2</sup> eingeführt in Maastricht (Art. 14 TEU A.V.) <sup>5</sup> gemäß Art. 24 TEU <sup>3</sup> eingeführt in Amsterdam (Art. 13 TEU A.V.) <sup>6</sup> eingeführt mit dem Nizza-Vertrag (Art. 27 a-e TEU N.V.)														
Quelle: <i>Regelsberger, E./Wessels, W.: The evolution of the Common Foreign and Security Policy. A case of an imperfect ratchet fusion, in: Verdun, A./Croci, M.: Institutional and Policy-Making Challenges to the European Union in the Wake of Enlargement, im Erscheinen.</i>														

Trotz regelmäßiger intensiver Diskussionen hat der Europäische Rat auf dem Prinzip der einstimmigen Entscheidungen beharrt, die jedem Mitgliedstaat die Möglichkeit eines Vetos einräumt. Gleichfalls sind wiederholte Versuche festzustellen, diese Regeln vorsichtig und unter Beibehaltung von Rückfallpositionen aufzulockern. Beispiele sind etwa Formen der „konstruktiven Enthaltung“ (Art. 23 (1) EUV) und Möglichkeiten der Mehrheitsbeschlüsse nach einstimmigem Grundsatzbeschluss (Art. 23 (2) EUV), bei denen aber ein Mitgliedstaat dann doch noch mit Rückgriff auf eine leicht revidierte Fassung des „Luxemburger Kommisses“ den Abstimmungsprozess aufhalten kann (ebenfalls Art. 23 (2) EUV).

Regelmäßig beschäftigten sich die konstitutionellen Architekten auch mit der externen Repräsentanz der EU. Trotz vielerlei Schwierigkeiten wurde grundsätzlich am Prinzip festgehalten, dass der regelmäßig alle sechs Monate rotierende Vorsitz die Union in Angelegenheiten der GASP vertritt (Art. 18 (1) EUV). Getestet wurden mehrere Formen von Troikas (auch mit Vertretern der Europäischen Kommission); seit dem Amsterdamer Vertrag soll nun auch der „Hohe Vertreter für die Gemeinsame Außen – und Sicherheitspolitik“ (Art. 18 (3) EUV) der Union zusätzlich ‚Gesicht und Stimme‘ geben.

<sup>14</sup> Vgl. den Bericht von Javier Solana zum Instrument der Gemeinsamen Strategie, Ratsdokument 14871/00, 21. Dezember 2000 (veröffentlicht am 30. Januar 2001).

Auch die interne „Formulierung, Vorbereitung und Durchführung politischer Entscheidungen“ (Art. 26 EUV) war immer wieder Gegenstand der Debatte um eine gemeinsame institutionelle Architektur: Von einer ausschließlichen Betreuung durch die Präsidentschaft bis hin zur Einrichtung des Hohen Vertreters und der Ansiedlung dieser Funktionen im Generalsekretariat des Rats in Brüssel erprobten Regierungen und Diplomaten immer wieder kleinere Zwischenschritte. Auch die Formen zur nationalen Vorbereitung und Durchführung wurden pragmatisch entwickelt; sie mündeten in den letzten Jahren in der Ansiedlung eines „Politischen und Sicherheitspolitischen Komitees“ (PSK) (Art. 25 EUV) in Brüssel.

Zu dem Katalog an gravierenden Dauerproblemen gehört die Verknüpfung der Instrumente der GASP Säule mit den wirtschaftlichen Außenbeziehungen der EG Säule. Überschattet werden diese Gestaltungsfragen von einem häufig doktrinär geführten Grundsatzstreit über die gewünschte oder befürchtete Vorherrschaft von entweder supranational/föderal oder intergouvernemental ausgerichteten Grundstrukturen der EU insgesamt. In der institutionellen Architektur der bisherigen EU-Tempelkonstruktion wurden die beiden Regelwerke weitgehend getrennt gehalten – mit nur begrenzten Querverbindungen und schwachen Brücken. So sehen die gegenwärtig gültigen Bestimmungen – nach einigen Zwischenlösungen – vor, dass „die Kommission in vollem Umfang an den Arbeiten [...] beteiligt wird“ (Art. 27 EUV). Das EP wird unterrichtet und hat das Recht, Anfragen zu stellen (Art. 21 EUV).<sup>15</sup> Der Ausschuss der Ständigen Vertreter (COREPER) und das PSK (COPS) sind gehalten, sich bei der Vorbereitung des Rats abzustimmen. Verwaltungsausgaben und operative Aufgaben – mit Ausnahme von Maßnahmen mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen – gehen zu Lasten des Haushalts der EG (Art. 28 EUV). Der EUGH verfügt über keinerlei Zuständigkeit (Art. 46 EUV).

#### *Methodenkontinuität: Rationalisierter Intergouvernementalismus*

Im Auf- und Ausbau dieser institutionellen Architektur haben die Regierungschefs und Außenminister viel Einfallsreichtum bewiesen, ohne den Bauplan eines selbstgesteuerten Kooperations- und Koordinierungsregimes grundsätzlich zu ändern. Kollektive Lernprozesse aus unmittelbar zurückliegenden Erfahrungen führten so zu einer regelmäßigen Verfeinerung eines „rationalisierten Intergouvernementalismus“.<sup>16</sup> Letztlich blieben die Methoden der GASP-Konstruktion weitgehend konventionell: Ineffizienz und Ineffektivität wurden jedoch nicht

---

<sup>15</sup> Mittag, J. Die parlamentarische Dimension der ESVP: Optionen für eine europäische Verfassung, in: integration, Heft 2/03, 152-162, hier 153.

<sup>16</sup> Wessels, W.: Nice results. The Millenium IGC in the EU's evolution, in: Journal of Common Market Studies, Juni 2001, Vol. 39, No. 2, 197-219, hier 204 und Wessels, W.: Die Vertragsreformen von Nizza – Zur institutionellen Erweiterungsreife, in: integration 1/01, 8-25, hier 10.

nur durch Fehlleistungen in Krisensituationen deutlich, sondern können auch theoretisch - insbesondere durch Varianten der Spieltheorie<sup>17</sup> - erklärt werden.

Diese Form des Regierens („mode of governance“<sup>18</sup>) in der Außen- und Sicherheitspolitik unterscheidet sich so weiterhin deutlich von den prozeduralen und institutionellen Bestimmungen anderer Politikbereiche der EU.

## **2. Zum Umfeld des Konvents: Auswirkungen des 11. September und des Irakkriegs**

Auch die Beratungen des Konvents standen unter dem Eindruck internationalen Krisen. Die Ereignisse des 11. September 2001 gaben den Regierungschefs eine verstärkte Begründung, den Konvent einzuberufen<sup>19</sup>. Verfahren zum gemeinsamen Kampf gegen den Terrorismus fanden entsprechend schnell einen breiten Konsens.

Dagegen führte die darauf folgende Uneinigkeit der EU-Staaten über die Beteiligung am Irakkrieg zur grundsätzlichen Unsicherheit über einen gemeinsamen Handlungswillen der EU-Mitgliedstaaten. Der Präsident des Konvents hielt deshalb unter anderem seine Vorschläge zur Ausgestaltung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik einige Zeit zurück. Im Unterschied zur Vorsicht Giscard d'Estaings unterstrichen andere Konventsmitglieder, dass die deutlich zutage getretene Konflikte innerhalb der EU - wie in vorangegangenen Krisenfällen - zusätzliche Motivationsschübe für eine wesentliche Verbesserung der relevanten Bausteine der institutionellen Architektur auslösen könnten.

Einen konkreten Niederschlag fand die Tagesaktualität in der immer wieder gestellten Frage, ob die nun vom Konvent verabschiedeten GASP Bestimmungen die EU im Irakfall vor dem beobachteten Auseinanderfallen bewahrt hätten. Ein derartiges kontra-fakturelles Gedankenexperiment<sup>20</sup> kann sicherlich keine gültige Antwort anbieten, aber das hypothetische Szenario ist sicherlich anregend, um die Möglichkeiten der neuen Regeln für derartige - in der Geschichte der EPZ/GASP immer wieder überraschend auftauchende - Krisenkonstellation durchzuspielen.

---

<sup>17</sup> Vgl. u.a. *Scharpf, F./Treib, O.*: Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen 2000, 128-158 und *Keohane, R.*: After Hegemony. Cooperation and Discord in World Political Economy, Princeton 1984.

<sup>18</sup> *Wallace, H.*: The Institutional Setting, in: Wallace, H./Wallace, W. (Hrsg.): Policy-Making in the European Union, Oxford 2000, 3-38, hier 28ff. und *Kommission der EU*: Europäisches Regieren. Ein Weißbuch. KOM (2001) 428, hier 10f.

<sup>19</sup> Vgl. auch Reaktionen aus dem Europaparlament. So forderte der britische Abgeordnete Andrew *Duff* in einer Rede vor dem EP am 24. Oktober 2001, die EU „should integrate completely the different ways it deals with economic and security matters“. <http://www.andrewduffmep.org/Press%20Releases/PR241001.html>

<sup>20</sup> vgl. Zur Methode Bryman, Alan: Sociological Research Methods, Oxford 2001.

### 3. Zum Ansatz: Das Testen des neuen Bauwerks

#### *Anreize und Begrenzungen: Die neuen Artikel als Feld von Handlungsmöglichkeiten*

Mit einer beträchtlichen Anzahl neuer Formulierungen bei Wortgleichheit anderer zentraler Passagen hat der Konvent einen veränderten Entwurf zur institutionellen Architektur der GASP vorgelegt; für eine nähere Analyse sind aus den Vertragsbestimmungen zunächst die Ziele, rechtliche Instrumente und operative Ressourcen sowie die institutionellen Bausteine und relevante Verfahren, einschließlich Varianten flexibler Zusammenarbeit, herauszusuchen und zusammenzustellen (siehe Übersicht 1).

Das neue Regelwerk ist dann sowohl im Hinblick auf die Krisenbewältigungsfähigkeit als auch auf die Angemessenheit für die normale Alltagsarbeit (siehe Tabelle 1 oben) zu prüfen. Zu diskutieren ist, ob und wie die veränderten Bestimmungen eine höhere Entscheidungseffizienz und verbesserte Außeneffektivität im Sinne des ursprünglichen Auftrages versprechen<sup>21</sup>. Wir sind so gehalten zu spekulieren, wie die geschriebenen Buchstaben des Verfassungsentwurfs – „the legal constitution“<sup>22</sup> – die alltägliche Vertragspraxis – „the living constitution“ – verändern werden. Vor dem Hintergrund bisheriger Erfahrungen, aber auch im Lichte der Erweiterung auf 25 Mitgliedstaaten ist zu erörtern, ob und wie die Akteure der GASP die rechtlichen Vorgaben nutzen bzw. umgehen oder fortentwickeln könnten.<sup>23</sup> In einem Feld an zunächst nur potentiellen Möglichkeiten, das der Verfassungsentwurf anbietet, stehen Regierungen, Diplomaten und die Inhaber der neu gegründeten Positionen vor Regeln, die Anreize, aber auch Grenzen für ihr Handeln setzen:<sup>24</sup> Können wir erwarten, dass die Organe der Union die vorgegebenen Normen auch zu typisch erwartbaren Verhaltenformen der gelebten Verfassungspraxis verfestigen?<sup>25</sup> Diese Frage wird jedoch nicht ausschließlich durch eine optimale Ausgestaltung der institutionellen Architektur, den „Opportunitätsstrukturen“<sup>26</sup>, abhängen, sondern auch dem Geist bzw. Stil, mit dem die handelnden Personen bzw. die dann regierenden Führungskräfte das angebotene Regelwerk - insbesondere in frühen Präzedenzfällen nicht vorhersehbarer Krisen - ausschöpfen.

---

<sup>21</sup> In der *Erklärung von Laeken* vom Dezember 2001 wurde dem Konvent die Lösung einiger Kernfragen im Bereich der GASP aufgegeben: „Wie könnte die Union ihre Ziele und Prioritäten besser festlegen und besser für deren Umsetzung sorgen? Brauchen wir mehr Beschlüsse mit qualifizierter Mehrheit? [...] Ist der halbjährliche Turnus des Vorsitzes der Union aufrechtzuerhalten? [...] Wie kann zudem die Kohärenz der europäischen Außenpolitik vergrößert werden? Wie lässt sich die Synergie zwischen dem Hohen Vertreter und dem zuständigen Kommissionsmitglied verbessern? Soll die Vertretung der Union in internationalen Gremien ausgebaut werden?“. <http://european-convention.eu.int/pdf/lknde.pdf>.

<sup>22</sup> Olsen, a.a.O., 7-11.

<sup>23</sup> Vgl. generell Maurer, A./Wessels, W.: The European Union matters: structuring self made offers and demands, in Wessels, W./Maurer, A./Mittag, J. (Hg.): Fifteen into one? The European Union and its member states, Manchester/New York, 2003, 29-65.

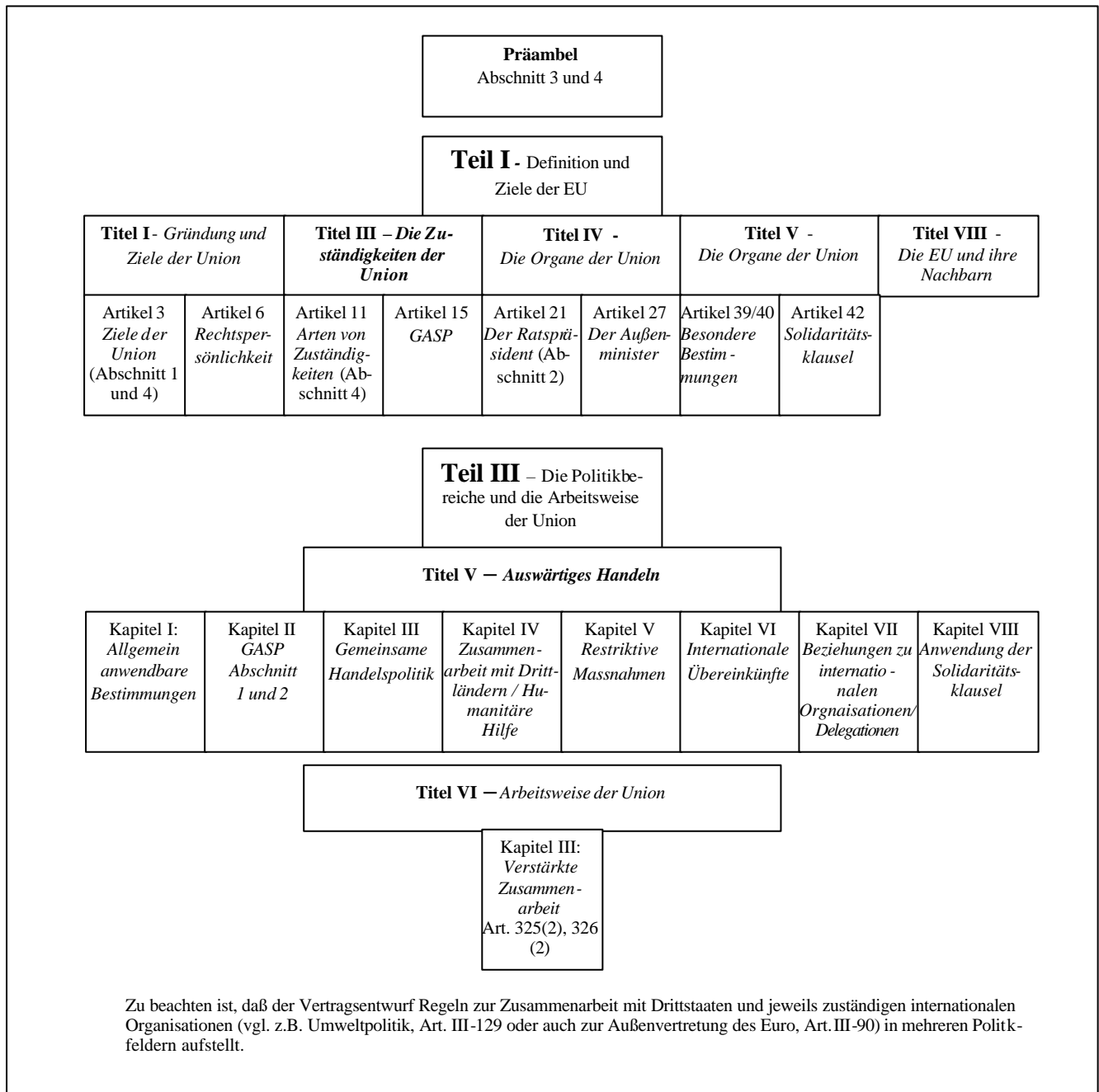
<sup>24</sup> Olsen, a.a.O.; Scharpf/Treib, a.a.O..

<sup>25</sup> Wessels, W.: Konstitutionalisierung der EU. Variationen zu einem Leitbegriff. Überlegungen zu einer Forschungsagenda. Beitrag zur Festschrift für Rudolf Hrbek, im Erscheinen.

<sup>26</sup> Olsen, a.a.O.

# Übersicht 1: Fundstellen zur GASP nach dem Entwurf eines Vertrages über eine Verfassung für Europa

(in der Fassung, die dem Ratsvorsitz am 18. Juli 2003 übergeben worden ist (CONV 820/1/03 REV 1, CONV 843/03, CONV 848/03))



Zusammenstellung: Martin Sümeling

Bei einem derartigen Vorgehen ist eine nähere Analyse der Konventsarbeit und der Motivation der Mitglieder von untergeordneter Bedeutung. Nach einem Inkrafttreten zählt nur der Katalog an Handlungsdispositiven, die den dann aktiven Regierungen und Diplomaten zur Verfügung stehen. Nicht vertieft behandelt wird die politische Frage, ob der vorliegende Mix

an Vorschlägen auch für die nationalen Vertreter in der nun folgenden Regierungskonferenz ein optimales Verhandlungspaket bietet.<sup>27</sup>

### *Begrenzte Verfahrensverbesserungen intergouvernementalen Handelns: eine Orientierungsthese*

Ausgehend von den skizzierten historischen Entwicklungen werde ich argumentieren, dass die vielen Ergänzungen und Revisionen des Verfassungsentwurfs keinen nachhaltigen Bruch der bisherigen Trends darstellen: sie ermöglichen keinen ‚Sprung‘ in ein grundsätzlich verändertes Handlungsfeld (siehe Graphik 1 oben).

In einer Reihe wesentlicher Formulierungen werden Lernprozesse erkennbar, die enttäuschende Erfahrungen der letzten Jahre verarbeiten. Deutlich wird jedoch auch, dass der Konvent - trotz der von Regierungskonferenzen abweichenden Zusammensetzung - die bisherigen Bemühungen des Europäischen Rats, die Formen des rationalisierten Intergouvernementalismus immer wieder zu verfeinern, aufgreift und fortschreibt. Mehrere durchaus bemerkenswerte Innovationen - insbesondere die Ausgestaltung des Amtes des Außenministers der Union - dokumentieren erneut Grundspannungen innerhalb der Architektur, zu deren Verringerung auch der Konvent kein grundsätzliches Lösungsangebot vorlegt. Zu erwarten ist vielmehr, dass diese Regeln nach einer Erprobungsphase in Krisenkonstellationen einen erneuten Anpassungsbedarf verursachen werden. Zwischen dem Anspruch auf eine Rolle als „Supermacht“ und der Vermeidung eines „Superstaats“<sup>28</sup> sind zu viele Unklarheiten und Widersprüche zu entdecken. Der Konvent hat die Union für die selbst gesetzten Ziele einer missionarischen Wertegemeinschaft nicht mit entsprechend überzeugenden Instrumenten und angemessenen Institutionen ausgestattet. Grenzen für effizientes und effektives gemeinsames Handeln werden weiterhin eng gezogen.

Nicht zu vertiefen ist hier die mögliche Sprengkraft ungleichgewichtiger Integrationsentwicklungen zwischen Politikfeldern der Union, die ebenfalls eine erneute Verfassungsdiskussionen auslösen werden. Ob und wie derartige Asymmetrien zwischen vergemeinschafteten und intergouvernementalen Vorgehensweisen zu vereinbaren sind, wird jedoch an anderer Stelle zu erörtern sein<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> Vgl. Scholl, B.: Wie tragfähig ist die neue institutionelle Architektur der EU? Der Verfassungsentwurf des Konvents im Spiegel nationalstaatlicher Präferenzen, in: *integration*, Heft 3/2003, 15-28.

<sup>28</sup> Blair, T.: Europas Politische Zukunft. Rede in der Polnischen Börse in Warschau, 6. Oktober 2000, abgedruckt in: Marhold, Hartmut (Hrsg.), 2001: Die neue Europadebatte. Leitbilder für das Europa der Zukunft, Bonn, 239-254. (<http://www.britischebotschaft.de/de/news/items/001006.htm>).

<sup>29</sup> Vgl. v.a. Wessels, W.: Der Verfassungsvertrag in der EU Evolution, in: *integration* 4/2003, im Erscheinen.

## II. Die Bestimmungen in einer ersten Analyse

### 1. Zur Übersicht

Der Konvent hat die bisher im EU Vertrag bestehenden Artikel sowie deren Ergänzungen und Revisionen auf mehreren Teile und Abschnitte des Verfassungsentwurfs verteilt (siehe Übersicht 1 oben). Dabei werden auch bereits veränderte Zuschnitte deutlich. So trennt der Verfassungsentwurf eindeutiger als bisher die Bestimmungen für die „Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“ von denen zur „Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP)“, gleichzeitig schildert er letztere jedoch als „integralen Bestandteil“ der GASP aus (Art. 40 (1)). Formal wirkt er damit der Bildung einer zusätzlichen ‚Verteidigungssäule‘ entgegen.

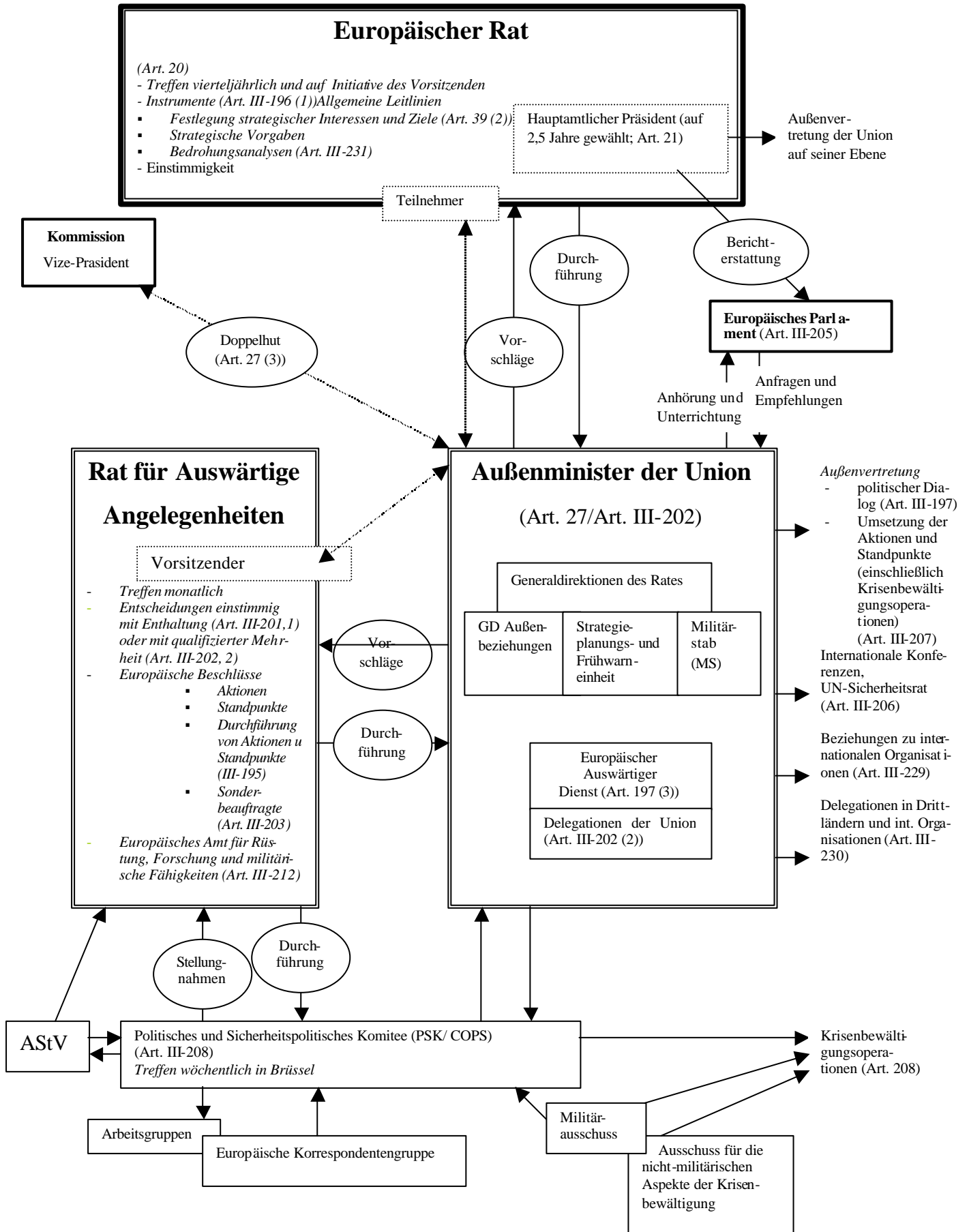
Zu wesentlichen Bausteinen der GASP Architektur sind zu zählen:

- Eine erweiterbare Spannweite an *Zielvorgaben* (insbesondere Präambel, Abs. (1) und (4); Art. 15 (1); Art. 39 (1) Art. 40(1) und Art III-193), mit diesen Artikeln legt der Verfassungsentwurf einen ehrgeizigen Katalog an Normen einer Wertegemeinschaft für eine aktive Rolle im internationalen System vor;
- Eine differenziertere Liste an *rechtlichen Instrumenten* und *operativen Ressourcen*, zu denen die Selbstverpflichtungen der Mitgliedstaaten zur Einhaltung von Verhaltensnormen (insbesondere Art. 15, Art. 39 (5) Art. 40 (3) Art. III-195 (2) und spezifischer: Art. 40 (3), Art. III-198 (4) und (5) und Art III-206), ein abgestufter Katalog von Beschlussformen (insbesondere Art. 6; Art. III-195 (3)) sowie Missionen mit zivilen und militärischen Ressourcen (Art. III-205 (1)) und Mittel aus dem EU-Haushalt (Art. III-215) gehören;
- Ergänzungen zu *institutionellen Bestimmungen* (insbesondere Art. 21, Art. 23 (2), Art. 27, Art. 39 (2)- (4),(6), Art. 40 (8), Art. III-196/197, Art. III-205) einschließlich administrativer Einrichtungen (Art. III-208, Art. III-210). Im Mittelpunkt stehen die Aufgaben und Ausstattung des hauptamtlichen Präsidenten des Europäischen Rats (Art. 21) und des Außenministers der Union (Art 27);
- Begrenzte Veränderungen in den *Verfahren* zur Beschlussfassung in und zwischen den Organen der Union (insbesondere Art. 39 (3), (7),(8); Art. 40(4),(8) und – von zentraler Bedeutung – Art. III-201, dazu noch Art. III-205, Art. III-208); im Fokus steht dabei die Kontroverse um die Anwendung und die Modalitäten der Abstimmungsregeln für eine qualifizierte Mehrheit im Ministerrat;
- Innovative Regeln für ein *flexibles Vorgehen* einiger Mitgliedstaaten: Der Verfassungsentwurf hat einen differenzierten Katalog an neuen Variationen geschaffen, so etwa die Beauftragung einer Gruppe von Mitgliedstaaten (Art. 40 (5) und Art. III-

211), die „strukturierte Zusammenarbeit“ (Art. 40 (6) und Art. III-213), die „engere Zusammenarbeit“ (Art. 40 (7) und Art. III-214), die „verstärkte Zusammenarbeit“ (Art. III-326 (2)) und Teilmitgliedschaften in Gruppen des neu zu schaffenden „Amtes für Rüstung, Forschung und militärische Fähigkeiten“ (Art. III-212 (2)).

Besonderer Aufmerksamkeit bedarf die Analyse der institutionellen Bausteine. Dem neuen Amt eines Außenministers der Union kann zwar eine Schlüsselrolle für die Analyse der revidierten Konstruktion zugeschrieben werden, aber eine ausschließliche Reduktion der Verfassungsanalyse auf diese Einrichtung würde jedoch der Bedeutung anderer Bestimmungen der geschriebenen Verfassung nicht gerecht.

**Graphik 2: Struktur der GASP nach dem Vertrag über eine Verfassung für Europa**



### *Zielvorgaben: der Wertekatalog einer Zivilmacht*

Der Konvent hat der EU in Anknüpfung an bisherige Vorgaben ehrgeizige Ziele gesetzt. Wiederkehrende Stichworte sind „Frieden, Gerechtigkeit, nachhaltige Entwicklung der Erde Solidarität und Achtung unter den Völkern [...], Weiterentwicklung des Völkerrechts, insbesondere zur Wahrung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen, eine Weltordnung, die auf einer engeren multilateralen Zusammenarbeit und einer verantwortungsvollen Weltordnungspolitik beruht“ (aus Präambel, Art. 3 (4); Art. III 193 (1) und (2). Deutlich formuliert wird ein fast schon missionarischer Anspruch, die „Grundsätze, welche die Grundlage für die eigenen Entstehung, Entwicklung und Erweiterung bildeten [...] durch ihr Handeln auch weltweit zur stärkeren Geltung zu bringen“ (Art. III-193 (1)) und so „im Bewusstsein ihrer Verantwortung gegenüber den künftigen Generationen und der Erde dieses große Abenteuer fortzusetzen, das einen Raum eröffnet, in dem sich die Hoffnung der Menschen entfalten kann“ (Präambel).

Der Verfassungsvertrag zieht so aus einem erkannten Erfolgsrezept der europäischen Konstruktion prinzipielle Lehren und definiert sie als möglichen ‚Exportschlager‘. Deutlich vorgebracht wird, dass die Wertegemeinschaft EU über ökonomische Handelsinteressen hinaus als „Zivilmacht“<sup>30</sup> zur normativen „Europäisierung“<sup>31</sup> des internationalen Systems beitragen soll.

Mit dieser Prägekraft als globaler Normgeber wird auch die Zielsetzung für die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik verbunden. Die Union will allgemein zur „Friedenssicherung, Konfliktverhütung und Stärkung der internationalen Sicherheit gemäß der Charta der Vereinten Nationen“ (Art. 40 (1)) beitragen. „Missionen“ der EU sollen neben „Abrüstungsmaßnahmen“ und „humanitären Aufgaben“ in Zukunft „Aufgaben der militärischen Beratung und Unterstützung [... ] Kampfeinsätze im Rahmen der Krisenbewältigung einschließlich Frieden schaffender Maßnahmen und Operationen zur Stabilisierung der Lage nach Konflikten“ umfassen (Art. III 210 (1). In diesen Katalog wird außerdem „die Bekämpfung des Terrorismus [...] unter anderem auch durch die Unterstützung für Drittstaaten“ (Art. III 210 (1)) mehrfach aufgenommen. So hat der Konvent - unter dem Eindruck der Krisen in Südosteuropa und Afrika und insbesondere des Terroranschlages vom 11. September 2001 -

---

<sup>30</sup> Zum Begriff der „Zivilmacht“ vgl. *Duchêne, F.*: Die Rolle Europas im Weltsystem. Von der regionalen zur planetarischen Interdependenz, in: Kohnstamm, M./Hager, W. (Hg.), *Zivilmacht Europa – Supermacht oder Partner?* Frankfurt (Suhrkamp), 1973, 11-35, hier 35; *Mauß, H.*: Zivilmacht Bundesrepublik Deutschland – Vierzehn Thesen für eine deutsche Außenpolitik, in: *Europa-Archiv* 47 (1992) 10, 269-278. *Mauß, H.*: Die „Zivilmacht Europa“ bleibt Projekt. Zur Debatte um Kagan, Asmus/Pollack und das Strategiedokument NSS 2002, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* (2002) 12, 1467-1478.

<sup>31</sup> Zum Begriffsverständnis vgl. *Olsen*:a.a.O., 7-11.

die in den neunziger Jahre entwickelten - und im Amsterdamer Vertrag verankerten – ‚Petersberger Aufgaben‘ fortgeschrieben und ergänzt.<sup>32</sup>

Zur Verteidigungspolitik im engeren Sinne gegenseitiger Beistandsklauseln – siehe etwa des Art. 5 des NATO-Vertrags – hat der Konvent zunächst die Formulierungen der Art. 2 und Art. 17 (EUV) des gültigen Vertrags von Nizza übernommen. Sie sehen „eine schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik [vor], die zu einer gemeinsamen Verteidigung führen könnte“ (Art. 15(1)). Eine zusätzliche Solidaritätsklausel (Art. 42 und Art. III-231) ist auf den Fall eines „Terroranschlags“ oder einer „Katastrophe natürlichen oder menschlichen Ursprungs“ beschränkt (Art. 42). Mit den Artikeln zur „engeren Zusammenarbeit im Bereich der gegenseitigen Verteidigung“ (Art. 40 (7)) und Art. III-214) eröffnet der Verfassungsentwurf jedoch eine - zunächst als Übergangslösung vorgesehene - Möglichkeit einer militärischen Beistandsklausel für interessierte Mitgliedstaaten (siehe auch unten).

#### *Rechtliche Instrumente und operative Ressourcen: begrenzte Änderungen*

Gegenüber dem Anspruch dieser Zielvorgaben hat der Konvent die rechtlichen Instrumente nur geringfügig verändert. Im Kapitel über die „Zuständigkeiten der Union“ hat er die GASP (Art. 15) – wie auch die „Koordinierung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik“ (Art. 14) – zwischen den „Bereichen mit geteilter Zuständigkeit“ (Art. 13) und „Unterstützungs-, Koordinierungs- und Ergänzungsmaßnahmen“ (Art. 16) angesiedelt.

Bewusst schließt der Verfassungsvertrag die bei anderen Politikfeldern vorgesehene Nutzung von Europäischen Gesetzen und Rahmengesetzen aus (Art. 39 (7)). Stattdessen, so der Entwurf, „verfolgt die Union ihre Gemeinsame Außenpolitik, indem sie allgemein Leitlinien bestimmt, Europäische Beschlüsse über Aktionen, Standpunkte, die Umsetzung der Aktionen und Standpunkte erlässt und die systematische Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei der Führung ihrer Politik ausbaut“ (Art. 195 (3)). Gestrichen aus dem bestehenden Art. 12 EUV hat der Konvent das Instrument der „gemeinsame Strategie“<sup>33</sup>, das seit 1999 auch nur dreimal genutzt wurde (siehe Tabelle 1) und sich als wenig produktiv erwies<sup>34</sup>. Das Instrument der „Strategie“ war nicht zuletzt als Einstieg für Mehrheitsentscheidungen im Rat konzipiert worden<sup>35</sup>. Für diese Verfahrenserleichterungen werden auch in Zukunft die Beschlüsse

---

<sup>32</sup> Vgl. *Howorth, J.*: CESDP after 11 September: From Short-term Confusion to Long-term Cohesion?, in *EU-SA Review*, Winter 2002, pp 1, 3-4 und *Jopp, M.*: Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik”, in: *Weidenfeld, W./Wessels, W.* (Hrsg.): *Jahrbuch der Europäischen Integration 2001/2002*, 223-233.

<sup>33</sup> Verwendet wird der Begriff jedoch noch bei der Aufgabenbeschreibung des Europäischen Rats, der „strategische Vorgaben“ festlegt (Art. III 191).

<sup>34</sup> *Solana*, a.a.O.

<sup>35</sup> *Regelsberger, E.*: Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik nach „Nizza“ – begrenzter Reformeifer und außervertragliche Dynamik in der ESVP, in: *Integration*, Heft 2/01, 156-166, hier 158-159.

des Europäischen Rats über die „strategischen Interessen und Ziele der Union“ dienen (Art. III-201/siehe unten).

Für die Ziele der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik sind als Handlungsmöglichkeiten „Operationen“ bzw. „Missionen“ vorgesehen, bei deren Durchführung die Union auf zivile und militärische Mittel zurückgreifen kann (Art. III-210 (1)). Derartige Missionen können auch einer Gruppe einzelner Mitgliedstaaten übertragen werden (Art. III-206 (1)). Die Mittel für die Operationen bleiben jedoch national angesiedelt: „Die Mitgliedstaaten stellen der Union [...] zivile und militärische Fähigkeiten [...] zur Verfügung“ (Art. 40 (3)). Bestimmungen für einen eigenständigen Ressourcentransfer auf die EU-Ebene, wenn auch nur im begrenzten Sinne der Monnet-Methode<sup>36</sup>, sind zunächst nicht vorgesehen.

Wie bisher (Art. 28 (3) EUV) können „Ausgaben aufgrund von militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen“ nicht zu Lasten des Haushalts der Union gehen (Art. III-215 (2)). Als Neuerung ist jedoch ein späterer Beschluss des Ministerrats vorgesehen, der ein Verfahren festlegen soll, „um den schnellen Zugriff auf die Haushaltsmittel der EU zu gewährleisten, die für die Sofortfinanzierung von Initiativen [...] insbesondere von Tätigkeiten zur Vorbereitung“ von Missionen bestimmt sind (Art. III-215 (3)). Dabei soll das Europäische Parlament (nur) „angehört werden“ (Art. III-215 (3)), statt – wie im Haushaltsverfahren der EU üblich – gleichberechtigt beteiligt zu sein. Für die nicht aus dem Haushalt finanzierten Vorbereitungsaktivitäten soll ein „Anschubfonds“ aus Beiträgen der Mitgliedstaaten vom Ministerrat mit qualifizierter Mehrheit gegründet werden (Art. III-215 (3)). Die Regeln des Finanzierungsartikels (III-215) erlauben aber auch, Verwaltungsausgaben und andere operative Ausgaben der GASP – wie bisher - durch den Haushalt der Union zu decken.

#### *Systematische Zusammenarbeit durch Selbstverpflichtungen: mehr als ‚Verfassungsymbole‘?*

Wie die vorangegangenen schriftlichen Bestimmungen zur GASP betont auch der Verfassungsvertrag – in Spezifizierung der allgemeinen Verpflichtung zur gegenseitigen Loyalität zwischen Union und Mitgliedstaaten (Art. 5 (2)) – die Selbstverpflichtung der Mitgliedstaaten, die GASP „aktiv und vorbehaltlos im Geiste der Loyalität und der gegenseitigen Solidarität [zu unterstützen und] jede Handlung, die den Interessen der Union zuwiderläuft oder ihrer Wirksamkeit schaden könnte, [zu unterlassen].“ Bis hierhin stimmt der Art. 15 (2) mit dem derzeit gültigen Art. 11 (2) des EUV überein. Ersetzt wird die Formulierung „sie arbeiten zusammen“ durch „sie achten die Rechtsakte der Union in diesem Bereich“. Ausführlicher als im bestehenden EUV Art. 16 formuliert der Konvent die Verpflichtung zur frühzeitigen Kon-

---

<sup>36</sup> Wessels, W.: Jean Monnet – Mensch und Methode. Überschätzt und überholt? Band 74 der Reihe Politikwissenschaft des Instituts für Höhere Studien (IHS), Wien 2001, 7-10.

sultation der anderen Mitgliedstaaten im Europäischen Rat oder im Ministerrat. Weiter heißt es: „Die Mitgliedstaaten gewährleisten durch konvergentes Handeln, dass die Union ihre Interessen und Werte auf internationaler Ebenen geltend machen kann.“ (Art. 39(5)). Weitere Normen solidarischer Zusammenarbeit – etwa die rechtzeitige Unterrichtung durch eine Mitgliedstaat – Art. III-198 (4) sind dagegen wiederum wortgleich mit bestehenden Verhaltensregeln (Art.14 (5) EUV).

Der Verfassungsentwurf wiederholt auch die Formeln des jetzigen Art. 19 EUV zur Koordinierung in internationalen Organisationen und Konferenzen (Art. III 206(1)) einschließlich einer Unterrichtungspflicht beteiligter Staaten im Falle des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen (Art. III 206 (2)). Eine nicht unbedeutende Änderung besteht jedoch in der Aufgabenzuweisung an den Außenminister der Union, der „für die Organisation dieser Koordinierung Sorge [trägt]“ (Art. III 206 (1)) und – eine beachtenswerte Ergänzung – auf Antrag der im UN-Sicherheitsrat repräsentierten Mitgliedstaaten dort „den Standpunkt der Union“ vertreten kann (Art. III 206 (2)), falls die Union im Vorfeld einen entsprechenden Beschluss zu diesem Thema der Tagesordnung des Sicherheitsrats verabschiedet hat.

Zur Kontrolle unionsloyalen Verhaltens sieht der Verfassungsentwurf vor, dass „der Rat für die Einhaltung dieser Grundsätze [der Selbstverpflichtung] Sorge [trägt]“ (analog zum gegenwärtigen Art. 11 EUV). Zusätzlich soll diese Aufgabe auch dem Außenminister der Union zufallen (Art. III-195 (2)). Diese allgemeine Funktionenzuweisung sowie auch eine weitere Formulierung für den spezifischen Fall des Art. III-206 (1) und für die Koordinierung in internationalen Organisationen öffnet dem Außenminister eine noch unklare Rolle, als national ungebundene Instanz im Interesse der Union die Außenpolitik der Mitgliedstaaten zu überwachen – ähnlich wie die Kommission für die Anwendung der EG Verträge „Sorge zu tragen hat“ (Art. 211 EGV). Zudem stellt der Verfassungsentwurf fest: „[Der Außenminister] stellt sicher, dass die vom Europäischen Rat und vom Rat erlassenen Europäischen Beschlüsse durchgeführt werden“ (Art. III-197 (1)). Diese Passage kann ebenfalls als eine ähnliche ‚Wachhundfunktion‘ für den Außenminister gedeutet werden. Freilich steht ihm, anders als der Kommission in anderen Politikfeldern der EU, nicht die Möglichkeit zur Verfügung, einen regelverletzenden Mitgliedstaat vor dem Gerichtshof zu verklagen (Art. III-282).

Für eine Rolleninterpretation des Außenministers als ‚moralisches Gewissen‘, der - wie in anderen Fällen der Selbstkoordinierung in der EU - die Gruppendisziplin durch „naming, shaming und blaming“ regelverstoßender Regierungen<sup>37</sup> aufrecht zu erhalten versucht, bietet

---

<sup>37</sup> Vgl. Meyer, Christoph O.: The Hard Side of Soft Policy Coordination in EMU: The Impact of Peer Pressure on Publicised Opinion in the Cases of Germany and Ireland, in: Journal for European Public Policy (2004) 2. (Sonderheft “Economic Governance”, im Erscheinen).

der bisherige Politikstil der gelebten diplomatischen Praxis wenig Erfolgsaussichten. Diese Buchstaben des Verfassungsvertrages könnten sich deshalb rasch als Leerstellen erweisen.

Damit stellt sich erneut und verstärkt die Frage, welcher Akteur und welche Interessenkonstellation garantiert, dass die Mitgliedstaaten die selbst gesetzten Verhaltensnormen einhalten. Wie zahlreiche Fälle der EPZ/GASP Geschichte dokumentieren<sup>38</sup>, neigen Regierungen in Konfliktfällen immer wieder dazu, diese Selbstverpflichtungen zu umgehen, wenn es die eigene (zumindest kurzfristige) Interessenlage opportun erscheinen lässt. In einem derartigen Dilemma neigt das Nutzenkalkül rational agierender Staaten zum Nichtvollzug („non-compliance“) gemeinsamen Absichterklärungen – so deutlich sie auch formuliert sein mögen; sanktionsfrei können sie Vorgaben zur Selbstverpflichtung umgehen. Sie könnten aber auch zu ‚Trittbrettfahren‘ werden, die vom solidarischen Verhalten der anderen Mitglieder profitieren wollen, ohne sich selbst gegen ein kurzfristiges Eigeninteresse an die gemeinsamen Regeln halten zu müssen<sup>39</sup>. Zu erwarten ist deshalb, dass die bisher bestehenden und die ergänzten Bestimmungen kein Regime der Zusammenarbeit etabliert, bei dem der Gruppendruck – diplomatisch orchestriert vom Außenminister – im Hinblick auf den Ruf als „guter Partner“<sup>40</sup> so stark ist, dass Regierungen und Diplomaten die Verfassungsnormen zu üblichen Verhaltensformen einer gelebten Praxis gestalten.

Aufgrund bisheriger Erfahrungen ist zumindest in Fällen von sogenannten ‚ersten‘ (oder ‚high-politics‘) Krisen ein auf eigene Interessen fokussiertes Vorgehen zu erwarten. Von der Formel: „Die Mitgliedstaaten sind untereinander solidarisch“ (Art. 5) kann allein keine grundsätzliche Neuausrichtung nationalstaatlicher Außenpolitik erhofft werden. Diese Ergänzungen des Verfassungsvertrags sind somit - zumindest zunächst - als kosmetische Verfeinerungen zu bewerten, die keinen Anreiz zu grundsätzlichen Verhaltensänderungen von Mitgliedstaaten erkennen lassen. So ist das Risiko nicht zu unterschätzen, dass sich diese Formeln des Konventsentwurfs als ‚Verfassungslyrik‘ ohne Prägekraft für die tägliche Arbeit erweisen.

---

<sup>38</sup> Vgl. Fallstudien in: *Regelsberger, E./de Schoutheete Tervarent, P./Wessels, W.*: Foreign Policy of the European Union – from CFSP and Beyond, 1997 und *Pijpers, A./Regelsberger, E./Wessels, W.* (Hrsg.): Die europäische politische Zusammenarbeit in den achtziger Jahren, Eine gemeinsame Außenpolitik für Westeuropa?, Bonn 1989, 23-39.

<sup>39</sup> Vgl. generell *Hasenclever, A./Mayer, P./Rittberger, V.*: Theories of International Regimes, Cambridge 1997; *Keohane, R.*: After Hegemony. Cooperation and Discord in World Political Economy, Princeton 1984, 116; *Krasner, Stephen D.*: Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables, in: *Krasner, S* (Hrsg.): International Regimes, Ithaca 1983, 1-21, hier 2 und *Wessels, W.*: Die Öffnung des Staates. Modelle und Wirklichkeit grenzüberschreitender Verwaltungspraxis 1960-1995, Opladen 2000, 72-74.

<sup>40</sup> *Keohane, a.a.O.*, hier 244f.

### *Bausteine der institutionellen Architektur: Zur Rolle der EU-Organe*

Wesentliche Grundzüge der bisherigen institutionellen Architektur hat der Konvent bekräftigt: dem Europäischen Rat wird eine zentrale Rolle zugeschrieben: „[Er] bestimmt die allgemeinen Richtlinien“ und legt „strategische Vorgaben“ fest (Art. III-196). Folgt man dem bisherigen realen Aktivitätenprofil dieser Institution<sup>41</sup>, dann wird sich der Europäische Rat darüber hinaus auch weiterhin intensiv mit aktuellen Ereignissen internationaler Politik beschäftigen.

Auch die Aufgabe des Ministerrats, konkrete Entscheidungen zu treffen, wird mit einer leicht veränderten Terminologie bestätigt: „Der Rat erlässt die für die Festlegung und Durchführung der GASP erforderlichen Europäischen Beschlüsse“ (Art. III-196). Zum Rat ist auch das Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK) nationaler Diplomaten in Brüssel zu rechnen (Art. III-208). Die Aufgabenbeschreibung dieses administrativen Unterbaus soll weitgehend bestehen bleiben, wobei es nun auch „auf Ersuchen“ und „unter Verantwortung“ des Außenministers der Union aktiv werden kann.

Eine neue Einrichtung ist das dem Ministerrat unterstellte „Europäische Amt für Rüstung, Forschung und militärische Fähigkeiten“ (Art. III-212), das ein breites Aufgabenspektrum mit Informations-, Analyse-, Unterstützungs-, Koordinations- und Vorschlagsfunktionen erhält. Innerhalb dieser für alle Mitgliedstaaten offenen Struktur können „spezifische Gruppen gebildet“ werden, in denen auch nur einige Mitgliedstaaten mit Interesse am jeweiligen gemeinsamen Projekt zusammenarbeiten (Art. III-212 (2)).

Ob das Amt in der Lage sein wird, flexible Anreize zu effizienteren Formen der Zusammenarbeit in den zentralen Bereichen militärischer Kapazitätsbeschaffung zu setzen, wird nicht zuletzt in der noch festzulegenden Funktionsweise (Art. III-212 (2)) und den tatsächlich zur Verfügung stehenden Mitteln abhängen. Das Risiko einer überflüssigen Zusatzbürokratie ohne Wirkung auf die industrielle Zusammenarbeit ist also in dem vorgesehenen Europäischen Beschluss des Ministerrats zur Einsetzung dieses Amts zu minimieren. Der abschließende Hinweis auf eine Aufgabenwahrnehmung „in Verbindung mit der Kommission“ (Art. III-212 (2)) lässt erkennen, dass auch in diesem Bereich – wie etwa auch bei Europol (Art. III-177) die ‚Exekutive‘ der Union sektoral dezentral oder – negativ formuliert – administrativ zerstückelt angelegt wird.

Nur geringfügig verändert hat der Konvent die Formulierungen zur Rolle des Europäischen Parlaments. Trotz der aktiven Mitwirkung der europäischen Abgeordneten und einer

---

<sup>41</sup> *de Schoutheete, P.*: The European Council, in: Peterson, J./Shackleton, M. (Hrsg.): The Institutions of the European Union, Oxford, New York 2002, 21-46 und *Wessels, Wolfgang*: Der Europäische Rat, in: Weidenfeld, W./Wessels, W. (Hrsg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration, Bonn 2002, 184-188; *Maurer, A.*: Auf dem Weg zur Staatenkammer. Die Reform des Ministerrats der EU, SWP-Studie S6, Februar 2003, [http://www.swp-berlin.org/pdf/ap/S06\\_03.pdf](http://www.swp-berlin.org/pdf/ap/S06_03.pdf).

Reihe von Vorschlägen zu einer verstärkten Beteiligung des EP<sup>42</sup> hat der Konvent die parlamentarischen Beteiligungsrechte in diesen GASP Bestimmungen nicht verstärkt. Eingefügt wurde eine Regelung, nach der das EP nun auch zu „Weichenstellungen“ im Bereich der „Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik“ gehört wird und dass es nun „zweimal jährlich eine Aussprache über die Fortschritte bei der Durchführung der GASP einschließlich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik [führt]“ (Art. III-205). Das Recht auf Anfragen und Empfehlungen bleibt bestehen. Anstelle von Vorsitz und Kommission ist nun der Außenminister zum Ansprechpartner für das Parlament geworden. Zudem sieht das „Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union“ vor, dass die „Konferenz der Europaausschüsse“ „interparlamentarische Konferenzen zu Erörterung von Fragen der GASP und der GSVP organisieren kann“ (Art. II (10) des Protokolls). An diesem Gremium sind auch Abgeordnete des EP beteiligt.

Diese marginale Rolle des EP, das somit auch in Zukunft im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik auf die Rolle eines Forums beschränkt bleibt, dokumentiert nachdrücklich die Besonderheiten dieses Politikfelds, das in der Regel schnelle, diskrete und diskretionäre Entscheidungen erfordert. Auch nationale Parlamente spielen häufig nur eine nachgeordnete Rolle in der staatlichen Außenpolitik<sup>43</sup>; gleichzeitig hat sich in diesem Abschnitt die Präferenz einer im wahrsten Sinne des Wortes ‚intergouvernementalen‘ Ausrichtung der GASP erneut deutlich durchgesetzt: Der Verfassungsvertrag versteht das EP nicht als Legitimationsstifter für diesen zentralen Bereichs staatlichen Handelns. Regierungen und Diplomaten bleiben die einzig legitimierte Akteure, die für die Akzeptanz ihres Handelns auf ihre nationale Basis zurückgreifen.

Nicht nur als Ansprechpartner des EP hat der Konvent die Kommission als bisherigen ‚Mitspieler‘ der GASP aus der institutionellen Architektur entfernt; genannt wird in den Artikeln, die bisher die Beteiligung der Kommission regelten, nur noch der Außenminister, der als Vizepräsident der Kommission eine nicht eindeutige Verknüpfung zur Kommission dar- und herstellt. Die grundlegende Arbeitsteilung kommt wohl im Artikel zum allgemeinen Initiativrecht beim „Auswärtigen Handeln der Union“ zum Ausdruck. Danach sieht der Verfassungsentwurf „gemeinsame Vorschläge“ von Außenminister und Kommission vor, wobei „der Außenminister im Bereich der gemeinsamen Außen – und Sicherheitspolitik und die Kommission für die anderen Bereiche des auswärtigen Handelns zuständig ist“ (Art. III 189 (2)).

Wie bisher kann der Gerichtshof für Bestimmungen im Rahmen der GASP (Art. 39 und 40 sowie Art. III-195 bis III-215) nicht angerufen werden (Art. III-283). Von Bedeutung

---

<sup>42</sup> Mittag: a.a.O., hier 157ff.

<sup>43</sup> Mittag: a.a.O., hier 156.

könnte in Zukunft jedoch der Artikel III-209 werden, nach dem der Gerichtshof zuständig ist, die Abgrenzung zwischen den GASP Bestimmungen und anderen Zuständigkeiten in der Union vorzunehmen, einschließlich der weiteren Bereiche des „Auswärtigen Handelns der Union“.

#### *Der Präsident des Europäischen Rats: Offene Rolleninterpretation*

Zu den zweifellos besonders intensiv zu diskutierenden Neuigkeiten gehören mehrere Veränderungen und Ergänzungen im Aufbau der institutionellen Architektur (siehe Graphik 2). Zwei zusätzlich geschaffene Ämter bedürfen dabei einer näheren Analyse: auszuloten sind die Möglichkeiten des hauptamtlichen Präsidenten des Europäischen Rats (Art. 21) und des Außenministers der Union (Art. 27).

Auf nachhaltiges Werben seines Präsidenten, wenn auch nicht vollständig nach dessen Konzept, hat der Konvent im Kapitel zum „institutionellen Rahmen“ das Amt eines hauptamtlichen, auf zweieinhalb Jahre mit qualifizierter Mehrheit wählbaren „Präsidenten des Europäischen Rats“ (Art. 21) eingefügt. Der Verfassungsentwurf sieht für ihn Aufgaben als Vorsitz, Vorbereiter und Konsensmanager für den Europäischen Rat vor (Art. 21 (2)), aber er führt auch aus: „Der Präsident des Europäischen Rats nimmt in dieser Eigenschaft auf seiner Ebene unbeschadet der Zuständigkeiten des Außenministers der Union die Außenvertretung in Angelegenheiten der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik wahr.“ (Art. 21 (2)). Diese Formulierung skizziert deutlich zukünftige Rollenkonflikte: Die Wahl des Wortes „unbeschadet“ sollte prinzipiell zu weiterem Nachdenken auffordern, da erkannte Rollenkonflikte nicht in dem Verfassungstext selbst geklärt, sondern auf die zukünftige Alltagspraxis verlagert werden.

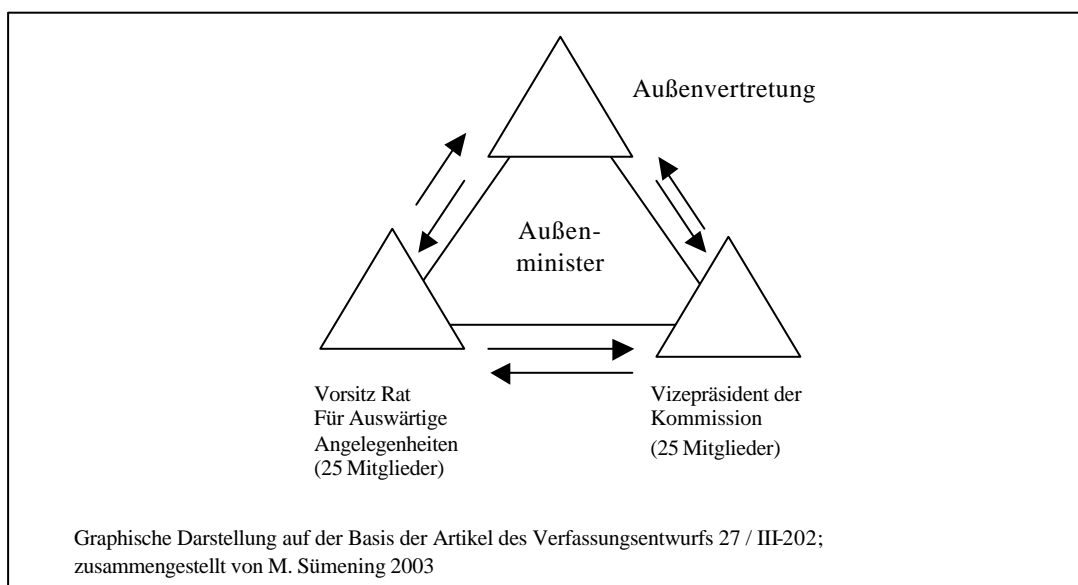
Angesichts der Bedeutung, die die Regierungschefs selbst den Beratungen und Erklärungen zu außen- und sicherheitspolitischen Entwicklungen zukommen lassen und angesichts der zentralen Rolle, die der Verfassungsentwurf dem Europäischen Rat bei der GASP erneut zuschreibt (siehe oben Graphik 2), wird der Präsident in Zukunft eine erhebliche Zeit für die angemessene „Vorbereitung“ und die „Kontinuität dieser Beratungen“ (Art. 21 (2)) ‚seines‘ Europäischen Rats auch und vielleicht nicht zuletzt im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik aufwenden. Verknüpft der Amtsinhaber diese internen Management- und Gestaltungsaufgaben mit der „Außenvertretung auf seiner Ebene“ – d.h. etwa Dialoge mit den Präsidenten und Regierungschefs von Drittstaaten – wird er zu einem vollwertigen Akteur in der GASP, dessen Funktionskatalog der Verfassungsentwurf insbesondere im Vergleich mit dem des Außenministers der Union unbestimmt und fasst.

Die Integrationsoffenheit der Rollenbeschreibung wird noch vergrößert durch die immer wieder erwähnte Möglichkeit eines ‚großen Doppelhuts‘: Nach Art. 21 (3) könnte in dieses Amt auch der Präsident der Europäischen Kommission gewählt werden; in einem derartigen Fall wäre dieser in einem doppelten Beziehungsgeflecht – Europäischer Rat und Kommission – dem Außenminister ‚vor‘gesetzt bzw. übergeordnet. Eine derartige Fusion beider Positionen könnte das neutrierte Gleichgewicht - auch ohne weitere Vertragsveränderung - wesentlich verschieben: zu spekulieren wäre freilich, zugunsten welchen Konstruktionsprinzips – eher supranational oder eher intergouvernemental – diese Form des Doppelhuts wirken würde.

### *Der Außenminister der Union: hoher Erwartungshorizont - begrenzte Verfahrensrechte*

Die zentrale Innovation in der institutionellen Architektur ist freilich ‚der Außenminister der Union‘ (Art. 27). Dieses Amt ist der neueste Versuch in einer langen Reihe von Vorschlägen und Bemühungen, sowohl die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten effizienter zu gestalten als auch die ‚Kohärenz zwischen einzelnen Bereichen ihres auswärtigen Handelns sowie zwischen diesen und der internen Politik‘ sicherzustellen (Art. III 193 (3)). Für diese Aufgaben wird die Person mit einem ‚kleinen‘ ‚Doppelhut‘<sup>44</sup> bzw. sogar mit drei Funktionen (siehe Graphik 3) ausgestattet.

### **Graphik 3: Das „3-Funktionen-Modell“ des Außenministers der Union**



<sup>44</sup> Zum Begriff ‚Doppelhut‘ vgl. u.a. die Beiträge des Abgesandten der deutschen Regierung in den Konvent, Hans-Peter Glotz (zitiert nach: Mauer, A.: Jour Fixe Verfassungskonvent, <http://www.swp-berlin.org/produkte/brennpunkte/jour-eu-konvent3druck.htm>, 1. Oktober 2002 und Caspar Einem für den Konvent zur Zukunft Europas, CONV 202/02, 1-3, hier 1 sowie den Vorläufigen Abschlußbericht der Konvents-Arbeitsgruppe VII – „Auswärtiges Handeln“ – (WD 21) and Comments, WD 22-54 vom 5. November 2002.

Im Hinblick auf eine derartige Aufgabenstellung bedürfen Ernennung und Funktionsbündel des Außenministers einer intensiveren Analyse und Erörterung. Die zweifache Zuordnung wird bereits der Wahl wie bei einer möglicher Abberufung des Amtsinhabers deutlich: „Der Europäische Rat ernennt mit qualifizierter Mehrheit mit Zustimmung des Präsidenten der Kommission den Außenminister der Union.“ (Art. 27 (1)). Das gleiche Verfahren gilt auch für die Beendung des Mandats. Angesichts der vorgesehenen Regeln für eine qualifizierte Mehrheit – und hier insbesondere des Bevölkerungsquorums (Art. 24 (1)) – muss sich der Außenminister nach seiner Wahl insbesondere das Wohlwollen der größeren Mitgliedstaaten erhalten, von denen drei – solange die Bundesrepublik Deutschland dieser Gruppe angehört – bereits über eine Sperrminorität gegen ein Abwahl verfügen.

In die Betrachtung mit einzubeziehen sind freilich auch die Bestimmungen zur Wahl der Kommission und der Vorrechte des Kommissionspräsidenten. Sowohl der Kommissionspräsident als auch das Kollegium „einschließlich des künftigen Außenministers der Union [...] stellen sich gemeinsam dem Zustimmungsvotum des Europäischen Parlaments“ (Art. 26(2)). Damit ist zumindest auch eine Zustimmung seitens des EP notwendig, das in seinem Wahlakt diesen Personenvorschlag besonders intensiv diskutieren kann. Auch die im Verfassungsvertrag gestärkten Rechte des Kommissionspräsidenten hat der Außenminister zu seiner eigenen politischen Absicherung zu beachten: „Ein europäischer Kommissar [...] legt sein Amt nieder, wenn er vom Präsidenten dazu aufgefordert wird.“ (Art. 26 (3)). Damit ist der Außenminister bei der Ernennung, aber auch während seiner Amtszeit gleichzeitig zwei Gremien gegenüber verantwortlich. Diese duale Legitimation führt dazu, dass er einen schwierigen Spagat zu bewältigen haben wird.

Sein Tätigkeitsprofil umfasst eine lange Reihe von zentralen und differenziert formulierten Funktionen, die sein Zeitbudget stark in Anspruch nehmen werden: Generell „leitet“ er die GASP (Art. 27 (1)). Eine wichtige Funktion fällt ihm gegenüber seinen nationalen Kollegen zu: er führt dauerhaft den Vorsitz im Rat „Auswärtige Angelegenheiten“ (Art. 23 (2) und Art. III-97 (1)) und hat – wie die Mitgliedstaaten – ein Vorschlagsrecht (Art. 27 (2) und Art. III 200- (1)), wenn auch nicht – wie die Kommission in anderen Politikfeldern der Union – ein Initiativmonopol.

Weiter ist er mit der Durchführung von Beschlüssen im Auftrag des Ministerrats betraut, wobei sein Aufgabenfeld auch die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik umschließt (Art. 27 (2)). Bei der Durchführung kann er in ein Spannungsfeld zum PSK geraten, das „unbeschadet der Zuständigkeiten des Außenministers die Durchführung der vereinbarten Politik [überwacht] (Art. III-208)“.

Innerhalb der GASP wird „die Union durch den Außenminister vertreten“ und er „führt im Namen der Union den politischen Dialog und vertritt den Standpunkt der Union in internationalen Organisationen und auf internationalen Konferenzen“ (Art. III-197 (2)) einschließlich eines Vortragsrechts zu Standpunkten im Sicherheitsrat der UN (siehe auch oben und Art. III-206 (2)). Ihm obliegt auch, in Krisensituationen eine „außerordentliche Sitzung des Rats einzuberufen“ (Art. III-200 (2)). Auch in gewisser Anlehnung an Vorrechte der Kommission in anderen Politikfeldern kann der Außenminister auf „spezielles Ersuchen des Europäischen Rats“ dem Rat eine Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit vorschlagen (Art. III-201 (2 b)); bei „einem gemeinsamen Vorgehen [...] koordinieren der Außenminister der Union und die Außenminister für auswärtige Angelegenheiten ihrer Tätigkeiten im Rat.“ (Art. III-202 (1)). Auch beim Agieren in internationalen Organisationen und auf internationalen Konferenzen „trägt [er für die unionsinterne Koordinierung] „Sorge“ (siehe oben und Art. III-206 (1)). Er hat außerdem ein Initiativrecht für die Ernennung von Sonderbeauftragten, die ihr Mandat unter seiner Leitung ausüben (Art. III-203); ernannt werden sie allerdings vom Ministerrat mit qualifizierter Mehrheit. Auch gegenüber dem Europäischen Parlament ist der Außenminister zum Repräsentanten der GASP geworden (Art. III-205 (1) und (2)/siehe oben).

Im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik „sorgt der Außenminister unter Aufsicht des Rates und in engem Benehmen mit dem Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee für die Koordinierung der zivilen und militärischen Aspekte (von Missionen“ (Art. III-210 (2)). Das PSK behält jedoch – „unter Verantwortung des Rats und des Außenministers“ – wesentliche Aufgaben der „politischen Kontrolle und strategischen Leitung von Krisenbewältigungsoperationen“. Dieser Ausschuss kann in derartigen Fällen vom Rat auch ermächtigt werden, „geeignete Beschlüsse zu fassen“ (Art. III-208).

Bei der Erfüllung seines Auftrags stützt sich der Außenminister auf einen „Europäischen Auswärtigen Dienst“ (Art. III-197 (3)), der ihm „unterstellt“ ist und „das Personal für die Delegationen der Union“ bereitstellt. Er soll sich aus Beamten des Generalsekretariats des Rats und der Kommission sowie abgestelltem Personal der diplomatischen Dienste der Mitgliedstaaten zusammensetzen (Anhang III: Erklärung über die Einrichtung eines europäischen Auswärtigen Dienstes). Schließlich ist der Amtsinhaber auch an Formen flexiblen Vorgehens - so insbesondere der „strukturierten Zusammenarbeit“ einiger Mitgliedstaaten (siehe unten) - beteiligt und informiert die nicht involvierten Mitgliedstaaten der EU.

Zusätzlich zu diesem Aufgabenprofil als aufgewertetem Nachfolger des bisherigen „Hohen Repräsentanten“ (Art. 26 EUV) schreibt der Verfassungsentwurf ihm eine eindeutige Rolle in der Kommission zu: „Der Außenminister der Union ist einer der Vizepräsidenten der Europäischen Kommission. Er ist dort mit den Außenbeziehungen und Koordinierung der

übrigen Aspekte des auswärtigen Handelns der Union betraut.“ Der Konvent betont: „Bei der Wahrnehmung dieser Zuständigkeiten und ausschließlich im Hinblick auf diese Zuständigkeiten unterliegt er den Verfahren, die für die Arbeitsweise der Kommission gelten.“ (Art. 27 (3)).

Zunächst lassen Aufgabenzuweisungen an diese Person gegenüber dem Ist-Zustand einen höheren Grad an Effizienz und Effektivität des „Auswärtigen Handelns der Union“ (Teil III, Kapitel IV) erwarten. Dazu gehören die Kontinuität der Außenvertretung der Union, die den Aufbau vertrauensvoller Kontakte mit Partner des internationalen Systems gegenüber dem bisher halbjährlich rotierenden Vorsitz wesentlich erleichtert und verbessert. Aufgrund des „Doppelhuts“- bzw. des Dreifunktionen-Modells (siehe Grafik 3 oben) kann der Außenminister auch die Chance nutzen, Informationsflüsse zwischen mehreren Bereichen des auswärtigen Handelns zu vereinfachen und zu verknüpfen.

Insgesamt hat der Konvent dieses Amt mit einem hohen Erwartungshorizont versehen: Zwar werden von dem Außenminister weitreichende Vorschläge und Aktivitäten im Sinne der Ziele der Unionspolitik erhofft, jedoch soll er gleichzeitig als Vorsitzender des Rats – der üblicher Interpretation dieser Rolle folgend - zum Konsens zwischen den Mitgliedstaaten beitragen. Er hat dabei unterschiedliche politische Interessen zwischen Mitgliedstaaten, aber auch verschiedenen Ressorts der Kommission und der dahinter stehenden Interessennetzwerken zusammenzubringen.

Angesichts dieses Aufgabenprofils und des politischen Erwartungshorizonts verfügt der Außenminister gegenüber seinen Kollegen im Rat und in der Kommission – auch in Verfahrensfragen - nur über begrenzte eigene Mittel. Er ist in beiden Organen weitgehend auf Überzeugungskraft angewiesen. Auch der Europäische Auswärtige Dienst wird aufgrund seiner gemischten Zusammensetzung nicht in demselben Hierarchieverhältnis zum Außenminister der Union stehen, wie dies von nationalen Beamten zu erwarten ist. Da bisher und nach den Bestimmungen des Verfassungsvertrages auch in Zukunft erhebliche operative Ressourcen für das auswärtige Handeln - wie finanzielle Hilfen und Angebote auf Marktzugang - im Zuständigkeitsbereich der Kommission liegen, ist es für den Außenminister ratsam, dieses aus dem Kontext der Kommission abgeleitete Gewicht im Rat in die Waagschale zu werfen. Von seinen Ministerkollegen wird er in der Regel nur begrenzte nationale Beiträge zur Stärkung der Handlungsfähigkeit der EU im internationalen System zu erwarten haben.

Seine Stärke könnte in der mehrfachen Rollenausführung liegen. Er hat die Möglichkeit, seine vielschichtigen Funktionen und Aufgabenfelder derartig zu verkoppeln, dass er mit einem Informations- und Einflussvorsprung aus jeweils einer Arena Positionen in der anderen eher durchsetzen kann. Andererseits ist sein Einfluss ständig einseitig vom Wohlwollen ande-

rer Mitspieler abhängig, die das Profil und die Reputation des neuen Kollegen recht einfach und nachhaltig beeinträchtigen können. Sie werden mit großer Wahrscheinlichkeit ‚testen‘, ob und wie er Rücksicht auf ihre eigenen Interessen und Rechte nimmt.

Aus diesem Durchspielen der Interpretationsmöglichkeiten seiner Rolle in der EU-Alltagswelt wird deutlich, dass der Konvent den Außenminister in einem intra- und interinstitutionellen Spannungsfeld angesiedelt hat; er muss mehreren Ansprüchen zwischen unterschiedlich geregelten Bereichen mit dahinter stehenden Interessendivergenzen gerecht werden. In der gelebten Verfassungspraxis wird diese Person sowohl der engen Beobachtung von Regierungen im Rat und Diplomaten im PSK als auch seiner Kollegen in der Kommission unterliegen. Zudem könnte der Präsident des an der hierarchischen Spitze angesiedelten Europäischen Rates seine Funktionen auch als eine Kontrollinstanz gegenüber dem Außenminister bei dessen Durchführung der vom Europäischen Rat erlassenen Europäischen Beschlüsse verstehen (Art. 21 (2)) und III-197 (1)).

Um angesichts dieses institutionellen und prozeduralen Drucks, eine breite Akzeptanz zu etablieren und Konsens aufzubauen, wird der Außenminister voraussichtlich eine vorsichtige ‚low profile‘- Politik zu verfolgen haben. Diese Zurückhaltung hat wahrscheinlich insbesondere in Konflikt- und Krisensituationen zu gelten, bei denen Mitglieder und Organe der EU unterschiedliche Präferenzen und Interessen verfolgen. Sein Spagat zwischen doppelten oder dreifachen „Hüten“ (siehe Graphik 3 oben) bedeutet immer auch ein hohes Risiko, interinstitutionell zwischen zwei oder mehr Stühle zu fallen. Folgt man diesen Plausibilitätsargumenten, so scheint der Außenminister die Binneneffizienz und Außeneffektivität der EU in weltpolitischen Krisenfällen wie dem Irakkrieg nur recht begrenzt erhöhen zu können.

### *Beschlussverfahren: neue Pirouetten um die qualifizierte Mehrheit*

Trotz intensiver Kontroversen im und um den Konvent hat der Verfassungsentwurf die Regeln zu den Beschlussverfahren (Art. III 201) gegenüber dem gegenwärtig gültigen Bestimmungen (Art. 23 EUV) nur geringfügig ergänzt, ohne einen wesentlichen Durchbruch zu erzielen. Der deutsch-französische Vorstoß der Außenminister und Konventsmitglieder Joschka Fischer und Dominique de Villepin hatte noch vorgeschlagen, „Beschlüsse im Bereich der GASP [...] generell mit qualifizierter Mehrheit [zu fassen]“<sup>45</sup>. Doch auch diese Initiative zur Aufweichung des Einstimmigkeitsprinzips scheiterte am Widerstand einiger Mitgliedstaaten im Konvent, allen voran Großbritannien. Folglich enthält der Verfassungsentwurf

---

<sup>45</sup> Beitrag von Joschka Fischer und Dominique de Villepin zum Konvent, CONV 489/03, 16. Januar 2003. <http://register.consilium.eu.int/pdf/de/03/cv00/cv00489de03.pdf>.

weiterhin den Passus, wonach alle „europäische Beschlüsse nach diesem Kapitel vom Ministerrat einstimmig erlassen“ werden (Art. III 201 (1)).

Angepasst an die veränderten Bedingungen für Abstimmungen im Rat wurde das Quorum für die „konstruktive Enthaltung“: Die Zahl der Mitglieder, die einen bindenden Beschluss für die EU akzeptieren, ohne ihn selbst durchzuführen, darf nun nicht mehr unter „ein Drittel aller Mitgliedstaaten, die ein Drittel der Unionsbevölkerung stellen“, fallen (Art. III 201).

Ausnahmen von der Einstimmigkeit sieht der Verfassungsentwurf weiterhin nur unter bestimmten Bedingungen für Umsetzungs-, bzw. Durchführungsentscheidungen vor, die aber alle auf einem zunächst einstimmigen Beschluss des Europäischen Rats oder des Ministerrats beruhen müssen. Hinzugefügt wurde eine Öffnungsklausel für den Außenminister (Art. 39 (8)). Ihr Wortlaut dokumentiert deutlich das Dilemma, einerseits eine Effizienzsteigerung für die EU anzustreben, aber andererseits die endgültigen Entscheidungsrechte jedes einzelnen Mitgliedstaates nicht anzutasten: Nach diesem Artikel beschließt der Ministerrat mit qualifizierter Mehrheit, wenn „auf Vorschlag des Außenministers, den ihm dieser auf ein spezielles Ersuchen des Europäischen Rats hin unterbreitet, das auf dessen eigene Initiative oder auf die des Ministers zurückgeht, ein Beschluss über ein Aktion oder eine Standpunkt der Union [erlassen wird]“ (Art. III-201 (2b)). Mit dieser komplizierten Formel bleibt der Außenminister erneut abhängig von einem vorangehenden einstimmigen Votum des Europäischen Rats. Besondere Vorrechte, über die die Kommission in anderen Teilen des EUV bzw. des zukünftigen Verfassungsvertrag verfügt, erhält der Außenminister demnach nicht; ein wichtiges Machtinstrument – mit einem derartigen Verfahrensrecht auf Kollegen im Rat im Sinne einer Konsensfindung einzuwirken – hat ihm der Konvent somit vorenthalten. Eine zunächst nicht ganz verständliche Ausnahme betrifft die Abstimmungsverfahren bei der „Verstärkten Zusammenarbeit“ (Art. 43 (3)).

Diese nachhaltige Abneigung gegen jegliche Möglichkeit des Überstimmtwerdens wird noch von der Regelung untermauert, dass sogar bei diesen abgeleiteten Sekundarentscheidungen jeder Mitgliedstaat weiterhin über ein Veto im Stile des „Luxemburger Kompromisses“ verfügt (Art. III-201 (2)): Danach kann jeder Mitgliedstaat aus „ganz wesentlichen Gründen der nationalen Politik, die er auch nennen muss“, eine Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit ablehnen. Der Konvent hat sich auch bei dieser Regel an den bestehenden Wortlaut angelehnt.

Herausgehoben wird ebenfalls erneut, dass diese eingeschränkten Möglichkeiten nicht „für Beschlüsse mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen [gelten] (Art. III-201 (4))“. Mit dieser Klausel macht auch der Konvent nochmals deutlich, dass über den ,Ex-

tremfall' einer Mission mit zivilen und militärischen Mitteln, d.h. in letzter Konsequenz auch Truppenentsendung, nur einstimmig entschieden werden kann. Im Umkehrschluss kann man mit diesen Bestimmungen jedoch einer immer wieder zu beobachtenden Argumentation entgegenreten, die diesen Verweis auf den Ernstfall als vorgeschobenens Argument nutzt, um jegliche Entscheidungen in der GASP mit Mehrheitsabstimmungen abzulehnen. Wenn man viele der bis heute getroffenen Beschlüsse untersucht (vgl. Übersicht 1 oben), wird man in der Regel feststellen, dass gemeinsame Aktionen und Standpunkte keine nationalen Interessen „wesentlich“ berühren. Viele in anderen Politikfeldern der EU mit Mehrheit getroffene Entscheidungen greifen tiefer in die nationalen Gestaltungsräume ein als manche GASP-Erklärungen. Diplomaten verweisen zwar aus der Alltagspraxis immer wieder auf die Notwendigkeit und auch Bereitschaft zum Konsens, dennoch ist zu konstatieren, dass nicht nur vorangegangene Regierungskonferenzen, sondern auch der Konvent erneut die Möglichkeit für die Effizienzsteigerung der Verfahren versäumt haben. Im Fall von Meinungsverschiedenheiten bei außenpolitischen Beschlüssen von begrenzter Auswirkung hätte der Verfassungsvertrag durchaus eine konstitutionelle Option vorsehen sollen, eine Mitgliedsregierung für die Handlungsfähigkeit der Union auch einmal zu überstimmen.

In einem gewissen Maße hat der Konvent derartige Einwände zur Kenntnis genommen: In einer Ermächtigungsklausel gibt der Verfassungsvertrag dem Europäischen Rat – in dessen zunehmender Funktion als konstitutionellem Gestalter der institutionellen Architektur – die Möglichkeit, „einstimmig zu beschließen, dass der Ministerrat (auch) in anderen als (den genannten Ausnahmefällen) mit qualifizierter Mehrheit beschließt“ (Art. III-201 (3)). Erneut sind die „Beschlüsse mit militärischen und verteidigungspolitischen Bezügen“ ausgenommen (Art. III-201 (4)). Durch diese vertragsimmanente Öffnungsklausel (passerelle) würden sich die Regierungschefs eine formale Vertragsänderung mit der notwendigen Ratifizierung durch jeden Mitgliedstaat ersparen.

Positiv anzumerken ist, dass Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit für die Ernennung zentraler Positionen – so des Präsidenten des Europäischen Rats und des Außenministers - ausgedehnt wurden.

#### *Formeln flexibler Zusammenarbeit: mehr Angebote – unklare Anreize*

Angesichts des Beitritts von zehn neuen Mitgliedstaaten und dem Festhalten am Einstimmigkeitsprinzip wird – wie häufig in der Geschichte der Integration – über Formen diskutiert, die einigen Mitgliedstaaten die Möglichkeit einräumen soll, in kleineren Gruppen der gemeinsa-

men Entwicklung voranzugehen. Schlagworte wie „Kerneuropa“<sup>46</sup> (Schäuble/Lamers) „Avantgarde“<sup>47</sup> (Chirac) oder „Gravitationskern“<sup>48</sup> (Fischer) dokumentieren derartige Überlegungen für ein flexibleres Vorgehen. Mit der Formel der „verstärkten Zusammenarbeit“ ist im Vertrag von Amsterdam für diese Eventualitäten bewusst ein vertragskonformes Verfahren eingeführt worden, das im Vertrag von Nizza auch auf die GASP-Säule ausgedehnt wurde (Art. 27a-e EUV). Bisher sind diese Artikel in der gelebten Vertragspraxis der EG- und GASP-Verfahren jedoch noch nicht genutzt worden.

Der Konvent schlägt nun mehrere zusätzliche und erweiterte Varianten vor, die er mit „verstärkter Zusammenarbeit“ (Art. 43, Art. III-318-325), „strukturierter Zusammenarbeit“ (Art. 40 (6)), Art. III-213) und „engerer Zusammenarbeit“ (Art. 40 (7)), Art. III-214) bezeichnet.<sup>49</sup>

Zur „verstärkten Zusammenarbeit“ formuliert der Verfassungsentwurf in Art. 43, Art. III-322 und Art. III-329 die allgemeinen Bedingungen und Verfahren, die wie bisher ein Quorum von 1/3 der Mitgliedstaaten voraussetzen. Die Flexibilität ist so erhöht worden. Im Unterschied zu anderen Politikfeldern, in denen die Kommission eine federführende Rolle übernimmt (siehe Art. III-326 (1) und Art. III-327 (1)), ist der Ministerrat im Rahmen der GASP Ansprechpartner der Initiativgruppe von Mitgliedstaaten und darüber hinaus auch das Beschlussorgan (Art. III-326 (2)). Der Außenminister und die Kommission nehmen Stellung. Auch bei einer späteren Aufnahme von weiteren Mitgliedern in die ‚Spitzen‘-gruppe stellt der Ministerrat – nur mit den Stimmen der bereits beteiligten Staaten – „nach Anhörung des Außenministers [fest], dass etwaige Beteiligungsvoraussetzungen erfüllt sind“ (Art. III-326 (2)). Diese Regel für den späteren Einstieg mag zögernde Staaten bei dem im Rat zu fassendem Ermächtigungsbeschluss zur Gründung einer derartigen Kooperation entweder gegen eine derartige Sonderregelung für eine nur begrenzte Gruppe von Mitgliedstaaten stimmen lassen oder aber einen zusätzlichen Anreiz geben, sich frühzeitig an der verstärkten Zusammenarbeit zu beteiligen.

Das Verfahren der „strukturierten Zusammenarbeit“ (Art. III-213) soll nur für die in einem besonderen Protokoll aufgeführten Mitgliedstaaten gelten, „die anspruchsvollere Kriterien in bezug auf militärische Fähigkeiten erfüllen und die im Hinblick auf Missionen mit

---

<sup>46</sup> Schäuble, W./Lamers, K.: Überlegungen zur europäischen Politik, Positionspapier der CDU-CSU Fraktion, 1. Oktober 1994. (<http://www.wolfgang-schaeuble.de/positionspapiere/zukunftskonzsich.pdf>).

<sup>47</sup> Chirac, J.: Notre Europe, Rede vor dem deutschen Bundestag in Berlin am 27.6.2000, abgedruckt in: Marhold, Hartmut (Hrsg.), 2001: Die neue Europadebatte. Leitbilder für das Europa der Zukunft, Bonn, 284-294. ([http://www.elysee.fr/cgi-bin/auracom/aurweb/search\\_all/file?aur\\_file=discours/2000/RFA0006D.html](http://www.elysee.fr/cgi-bin/auracom/aurweb/search_all/file?aur_file=discours/2000/RFA0006D.html))

<sup>48</sup> Fischer, J.: Vom Staatenbund zur Föderation - Gedanken über die Finalität der Europäischen Integration, Rede vom 12.5.2000 an der Humboldt-Universität Berlin, abgedruckt in: Marhold, Hartmut (Hrsg.), 2001: Die neue Europadebatte. Leitbilder für das Europa der Zukunft, Bonn, 41-54.

<sup>49</sup> Diedrichs, U.: The Provisions on ESDP in the Constitutional Treaty: No Revolution in Military Affairs, in: CFSP Forum, 1, 28, 2003, 4-5.

größeren Anforderungen verbindliche Zusagen [...] machen wollen“. Der Wille zur Zusammenarbeit reicht in diesen Fällen nicht aus, sondern es müssen spezifische Qualitätsstandards erfüllt werden und ein politischer Bindungswille vorliegen. Dieses Verfahren erinnert an die Maastricht-Kriterien zum Beitritt zur Wirtschafts- und Währungsunion. Mit dem bewusst streng geregelten Zugang zu diesem Kreis geht einher, dass nur die beteiligten Staaten an den Sitzungen teilnehmen (Art. III-213 (3)), so wie bisher auch in der Euro-Gruppe. Im Verfahren der „verstärkten Zusammenarbeit“ verfügen alle EU-Mitglieder zumindest über ein Anwesenheitsrecht – wenn auch über kein Stimmrecht (Art. 43 (3)). Der Außenminister der Union nimmt jedoch an diesem ‚kleinen Kreis‘ der strukturierten Zusammenarbeit teil und informiert die übrigen EU Mitglieder (Art. III-213(3)).

Diese Kerngruppe löst sich so stark aus dem EU-System; jedoch ist - aus Sicht einer kohärenten EU-Architektur - dieser Nachteil mit den Kosten möglicher Alternativen zu verrechnen: Die Teilnahme der Außenminister sichert zumindest noch eine engere Bindung an die GASP, als dies im Falle anderer militärischer Aktivitäten von Mitgliedstaaten ohne jeglichen EU-Bezug wären. Der Verfassungsentwurf öffnet so für engagierte Mitgliedstaaten eine gewisse Möglichkeit zum „Andocken“ an die EU, zumal der Ministerrat dieser Gruppe auch die Durchführung einer „Mission“ übertragen kann (Art. III-211 (1) und Art. III-213 (4)).

Auszuloten ist dabei jedoch, ob und in welchem Umfang diese Vertragsregeln willigen und fähigen Mitgliedstaaten zusätzliche Anreize zu gemeinsamem Vorgehen in diesem geregelten Kreis der EU im Vergleich zu anderen möglichen Kooperationen - etwa im Rahmen der NATO oder in direkten Allianzen mit den USA - bieten. Eine hilfreiche Möglichkeit wäre die Nutzung von Finanzmitteln aus dem EU-Haushalt oder dem noch zu gründenden „Anschubfonds“ (siehe oben und Art. III-215 (3)).

Mit einer neuen Bestimmung regelt der Verfassungsentwurf außerdem eine „engere Zusammenarbeit auf dem Gebiet der gegenseitigen Verteidigung“: „im Rahmen dieser Zusammenarbeit leisten im Falle eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiets eines [...] der beteiligten Staaten die anderen beteiligten Staaten [...] alle in ihrer Macht stehende militärische und sonstige Hilfe und Unterstützung (Art. I 40 (7)). An dieser Zusammenarbeit können sich alle Mitgliedstaaten der EU beteiligen (Art. III-214(1)). Vage bleiben jedoch bisher die Verfahren: „die beteiligten Mitgliedstaaten treten zu Beratungen auf Ministerebene zusammen“ (Art. III-214 (2)). Sie werden dabei von ihren jeweiligen Vertretern im PSK sowie im Militärausschuss unterstützt (Art. III-214 (2)). Damit können sie zwar auf eine gewisse eingespielte administrative Struktur zurückgreifen, aber eine effiziente und effektive Strategie zur gegenseitigen Unterstützung und damit auch zur Abschreckung möglicher Aggressoren muss daraus erst noch entwickelt werden. Der allgemeine Hinweis auf die (davon nicht berührten)

NATO-Rechte und -Pflichten der betroffenen Mitgliedstaaten wirft zunächst mehr Fragen auf, als Antworten gegeben werden. Der Artikel sollte deshalb als ein noch interpretationsoffenes Angebot für einen Einstieg in dieses schwierige Politikfeld verstanden werden; in der jetzigen Formulierung lassen die Bestimmungen zunächst wenig Anreize erkennen, diese auch wirklich zu nutzen.

### **III. Erste Bewertungen: Mehr als nur Hilfskonstruktionen eines verfeinerten Intergouvernementalismus?**

Der Konvent hat ohne Zweifel die institutioneller Architektur für eine aktive(re) Rolle der Union, „[ihre] Werte und Interessen zu schützen und fördern“ (Art 3 (4)), intensiv bearbeitet. Den Zielkatalog einer Wertegemeinschaft im Sinne einer Zivilmacht erweitert und differenziert der Verfassungsvertrag. Den Instrumentenkasten und die Verfahrensbestimmungen der bisher gültigen Vertragsartikel hat der Konvent in wesentlichen Bereichen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik bestätigt und geringfügig fortgeschrieben. Expliziter als bisher sind nun Handlungsmöglichkeiten und -instrumente im Bereich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik formuliert. Diese Angebote sollten vorrangig als Einstieg in eine geregeltere Zusammenarbeit in diesem Feld hochsensibler nationaler Souveränität verstanden werden. Neue Möglichkeiten bieten hierzu besonders die Verfahren zur „strukturierten“ und zur „engeren Zusammenarbeit“.

Der Konvent hat bei der GASP die auf anderen Politikfeldern der EU – so der Innen- und Justizpolitik – erfolgreiche Formel der Monnet-Strategie<sup>50</sup> nicht angewandt: ein begrenzter, aber tatsächlicher Transfer von Souveränitäten und Ressourcen, um eine „Solidarität der Tat“<sup>51</sup> aufzubauen, ist auch bei diesem konstitutionellen Akt wieder nicht erreicht worden. Die ausgeprägten Selbstverpflichtungen der Mitgliedstaaten können sich deshalb ebenso wie die Zielvorgaben als ‚Verfassungsslyrik‘ erweisen.

Im Hinblick auf die institutionellen Bausteine ist das Amt des Außenministers ein innovatives Experiment. Eine nähere Untersuchung dieser Schlüsselrolle kann damit auch eine Bewertung der veränderten Architektur insgesamt erleichtern.

Das Arbeitsprofil des Außenministers wird in einem institutionellen Spannungsfeld angesiedelt, das eine einfache Prognose über die Erhöhung der Binneneffizienz und Außeneffektivität nicht zulässt. Die potentiellen intra- und interinstitutionellen Konfliktlinien können vom zukünftigen Amtsinhaber zwar produktiv verknüpft werden, es bestehen aber auch er-

---

<sup>50</sup> *Wessels, W.*: Jean Monnet – Mensch und Methode. Überschätzt und überholt? Band 74 der Reihe Politikwissenschaft des Instituts für Höhere Studien (IHS), Wien 2001, 7-10.

<sup>51</sup> *Schuman, R.*: Erklärung über eine Montanunion, 9. Mai 1950, abgedruckt in: Lipgens, W. (Hrsg.): 45 Jahre Ringen um die Europäische Verfassung. Dokumente 1939-194, Bonn 1986, 293-294, hier 293.

hebliche Risiken von Blockadekonstellationen durch eine Reihe von konstitutionellen „Veto-Spielern“<sup>52</sup>.

Problematisch für die Aufgabenwahrnehmung des europäischen Außenministers ist insbesondere die begrenzte Ausstattung mit Verfahrensinstrumenten und operativen Ressourcen. Ohne gleichzeitig eine wirkliche, wenn gegebenenfalls auch nur begrenzte Zuständigkeitsverlagerung auf die Union vorzunehmen, wird die Lücke zwischen dem ausgeprägten Profil und den Handlungsinstrumenten dieses Amtes deutlich. Gegenüber den bisherigen Regierungskonferenzen der letzten Jahrzehnte hat der Konvent so bei diesem zentralen Baustein der institutionellen Architektur keinen wesentlichen Durchbruch erzielt. Die relevanten Artikel des Verfassungsvertrags dokumentieren vielmehr die unbestimmte Hoffnung, nach der eine Person mit einem begrenzten Mehr an Verfahrensrechten Regierungen und Diplomaten der Mitgliedstaaten eher von der Sinnhaftigkeit gemeinsamen Handelns überzeugen kann als die bisherigen Funktionsträger – der Vorsitz und der Hohe Repräsentant. Doch werden ihm keine Ressourcen zugeteilt, mit denen der Amtsträger seine Kollegen auch einmal nachhaltiger zur Einsicht bewegen könnte.

In dieser Regelung für den Außenminister kommt damit erneut das grundsätzliche Dilemma der GASP Konstruktion zum Tragen: Die Regierungen der Mitgliedstaaten streben zwar auf der einen Seite eine höheres Gewicht Europas im internationalen System an, sie sind aber nicht bereit, dafür andererseits eigene Vorrechte aufzugeben oder auch nur einzugrenzen. Damit birgt das Amt mit der anspruchsvollen Bezeichnung eines „Außenministers der Union“ das hohe Risiko, relativ schnell in einer ersten Test- und Erprobungsphase als Etikettenschwindel desavouiert zu werden. Der Konvent hätte dann zumindest fahrlässig einer Hochstapelei Vorschub geleistet.

Mit diesem Durchspielen der Chancen und Risiken der relativ umfassendsten Innovation des Verfassungsentwurfs kann auch der gesamte Satz an Bestimmungen vorläufig beurteilt werden. Die Diskrepanz zwischen weitgesteckten Zielen und den geringen Veränderungen der zur Verfügung gestellten Ressourcen und vereinbarten Verfahren ist als erneuter Beweis einer Lücke zwischen den hohen selbstgesetzten Zielen und der unzureichenden Ausstattung<sup>53</sup> zu werten.

Zur Rolle einer globalen Wertegemeinschaft schlägt der Verfassungsentwurf einige Neuerungen vor, die jedoch vorrangig die bisherigen Langzeittrends eines rationalisierten Intergouvernementalismus ergänzen und verfeinern. Neue und erweiterte Angebote, etwa die

---

<sup>52</sup> *Tsebelis, G.* : Veto Players: How Political Institutions Work, New York 2000.

<sup>53</sup> Vgl. *Hill*, a.a.O.

Möglichkeiten der „strukturierten“ und „engeren Zusammenarbeit“ könnten genutzt werden, aber eine prozedurale Dynamik für eine „wirkliche“ Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik kann der Verfassungsentwurf nicht versprechen.

Sofern die inneren und äußeren Kontextbedingungen, zu denen etwa die Grundstrukturen des internationalen Systems, die Bedrohungsperzeptionen in Europa, das Rollenverständnis der Mitgliedstaaten und die Persönlichkeitsmerkmale der führenden Politiker zu zählen sind, gleich bleiben – also unter ‚*ceteris paribus*‘ Bedingungen – ,lassen die neuen Handlungsmöglichkeiten keine wesentlichen Verhaltensänderungen erwarten. Unkontrollierbare Risiken für Regierungen werden einer engen Kontrolle unterworfen. Interpretationsoffene Formulierungen mit institutionellen und prozeduralen Mehrdeutigkeiten, die von zukünftigen Generationen konstruktiv auszuloten wären, bietet der Verfassungsvertrag nur in begrenztem Maße. Nach dieser Interpretation des vorliegenden Textes schaffen die neuen Bestimmungen keine grundsätzlich veränderten Voraussetzungen für Krisenmanagement und Alltagsarbeit. Die Bauplanung des Konvents hat so nicht wesentlich das Fundament der Architektur verstärkt, sondern testet einige Hilfskonstruktionen.

In der Evolution der EU könnten die Artikel zur Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik jedoch nach den vorangegangenen informellen Absprachen auch als ein zweiter Schritt in einem „stufenförmigen Fusionsprozess“<sup>54</sup> begriffen werden. Entsprechend dieser Integrationsthese wäre eine weitere Ausgestaltung - nach einem ersten Praxistest in der gelebten Verfassungsrealität - bei dem nächsten konstitutionellen Ausbau der institutionellen Architektur vor auszusehen. Die Lücke zwischen selbst gesetzten Zielen und den fehlenden Voraussetzungen für effizientes und effektives Handeln würde damit nachhaltige Anstöße zu einer weiteren und grundsätzlicheren Revision und einem Ausbau des Verfassungsvertrages auslösen. Zu erwarten sind somit weitere Lernprozesse.

---

<sup>54</sup> Wessels, W.: Nice results, a.a.O. und Wessels, W.: Die Vertragsreformen von Nizza, a.a.O.