

## Ursula Plassnik, Der Vertrag über eine Verfassung für Europa (2004)

**Legende:** Die österreichische Außenministerin Ursula Plassnik betont im Österreichischen Jahrbuch für Politik 2004 die Rolle, die ihr Land bei der Ausarbeitung des Vertrags über eine Verfassung für Europa zuerst im Europäischen Konvent und dann in der Regierungskonferenz gespielt hat.

**Quelle:** Österreichisches Jahrbuch für Politik 2004. Hrsg. KHOL, Andreas; OFNER, Günther; STIRNEMANN, Alfred. 2005. Wien: Verlag für Geschichte und Politik, Wien; R. Oldenbourg Verlag, München.

**Urheberrecht:** (c) Oldenbourg Wissenschaftsverlag GmbH, München

**URL:** [http://www.cvce.eu/obj/ursula\\_plassnik\\_der\\_vertrag\\_uber\\_eine\\_verfassung\\_fur\\_europa\\_2004-de-1272792b-7434-479c-9713-9a93d6ff637f.html](http://www.cvce.eu/obj/ursula_plassnik_der_vertrag_uber_eine_verfassung_fur_europa_2004-de-1272792b-7434-479c-9713-9a93d6ff637f.html)

**Publication date:** 06/09/2012

## Der Vertrag über eine Verfassung für Europa Österreichs vielfältige Mitwirkung an der Neufassung der EU-Spielregeln

**Ursula Plassnik**

Der Zufall wollte es, dass ich am 29. Oktober 2004 - nur wenige Tage nach meiner Angelobung zur Bundesministerin für auswärtige Angelegenheiten - gemeinsam mit Bundeskanzler Wolfgang Schüssel meine Unterschrift unter den „Vertrag über eine Verfassung für Europa“ setzen sollte. Die eindrucksvoll gestaltete Zeremonie in den historischen Räumlichkeiten, in denen bereits im Jahr 1957 die Römer Verträge unterzeichnet worden waren, unterstrich die besondere Bedeutung dieses Ereignisses für die Entwicklung der EU als kontinentüberspannendes Friedens- und Stabilitätsprojekt. Als erstes großes gemeinsames Projekt der erweiterten Union kommt dem Verfassungsvertrag jedenfalls außerordentliche Symbolkraft zu.

In ganz Europa ist nun ein umfassender Informationsprozess gestartet worden, um den Bürgern die Inhalte dieser „Verfassung“ nahe zu bringen. Der Verfassungsvertrag wird nur dann in Kraft treten können, wenn er von allen EU-Mitgliedstaaten gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften ratifiziert wird - sei es durch Referenden, sei es auf parlamentarischem Wege. In Österreich werden sowohl der Nationalrat als auch der Bundesrat die Regierungsvorlage für die Ratifikation zu prüfen haben. In beiden Kammern wird eine Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen erforderlich sein, wenn der Vertrag angenommen werden soll.

Der Verfassungsvertrag ist darauf angelegt, die Europäische Union auf ihrem Weg zur Verwirklichung einer Werte-, Stabilitäts- und Wohlstandsgemeinschaft um einen großen Schritt weiterzubringen. Die EU soll demokratischer, transparenter und zugleich effizienter werden. Der Verfassungsvertrag stellt übersichtlicher und einfacher als die bisherigen Verträge dar, welche Aufgaben die EU wahrnehmen kann und soll. Dabei legt er die Politik der EU nicht auf den einen oder anderen politischen Kurs fest und postuliert keinerlei parteipolitisches Programm für Europa. Er bildet einen rechtlichen Rahmen für das Zusammenleben von über 450 Millionen Europäern und nimmt auf deren Vielfalt Rücksicht. Er führt klar und prägnant an, welche Werte und Ziele die EU verfolgt: Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte, Rechte von Minderheiten. Diese Werte kommen in einem von Pluralismus, Toleranz, Gerechtigkeit, Nichtdiskriminierung, Solidarität und Gleichheit von Frauen und Männern gekennzeichneten Gesellschaftsmodell zum Ausdruck.

Daraus ergibt sich das Bekenntnis zu einer aktiven Friedenspolitik, zur Förderung von nachhaltiger Entwicklung und Armutsbekämpfung, zur sozialen Marktwirtschaft, zum europäischen Sozialmodell, zum nachhaltigen Umweltschutz und zur sprachlichen und kulturellen Vielfalt. Der Verfassungsvertrag legt aber nicht im Detail fest, mit welchen Maßnahmen diesen Werten und Zielen am besten entsprochen werden kann. Dies zu entscheiden wird Aufgabe demokratisch legitimierter Politiker sein, die auf der Grundlage des Verfassungsvertrags handeln. Dieser gibt aber erstmals in übersichtlicher Form an, welche Bereiche politischer Entscheidungen die Nationalstaaten der europäischen Ebene übertragen haben. Er stellt diese Kompetenzübertragungen grundsätzlich unter die Bedingungen, dass europaweite Regelungen mit einem nachweisbaren Mehrwert gegenüber unterschiedlichen nationalen Regelungen verbunden sein müssen und nur so weit wie unbedingt nötig in die Autonomie der einzelnen Staaten bzw. deren regionalen und kommunalen Gebietskörperschaften eingreifen dürfen. Dies besagen - vereinfacht ausgedrückt - das Subsidiaritäts- und das Verhältnismäßigkeitsprinzip.

Die nationalen Parlamente erhalten neue, zusätzliche Rechte, um die tatsächliche Anwendung dieser Prinzipien durch die Organe der EU verstärkt kontrollieren zu können. Darüber hinaus bildet die Charta der Grundrechte einen Teil des Verfassungsvertrags, das heißt bei der Erzeugung und Anwendung von EU-Recht sind diese Grundrechte verbindlich zu respektieren, nötigenfalls können sie gerichtlich geltend gemacht werden. Schließlich bringt der Verfassungsvertrag - im Vergleich zum Vertrag von Nizza - vor allem deshalb einen klaren Fortschritt, weil er die demokratische Legitimität der EU-Institutionen ebenso wie die Effizienz und Transparenz ihrer Handlungsformen deutlich stärkt. Dies erfolgt unter anderem auf folgende Weise: Das Mitentscheidungsrecht des Europäischen Parlaments wird - mit nur wenigen Ausnahmen - zur allgemeinen Regel im EU-Gesetzgebungsverfahren, die Beschlussfassung des Rats mit

qualifizierter Mehrheit wird durch die Einführung des Systems der doppelten Mehrheit effizienter, erstmals wird eine - dem österreichischen Volksbegehren ähnliche - europäische Bürgerinitiative eingeführt, der Rat darf seine Tätigkeit als Gesetzgeber nicht mehr hinter verschlossenen Türen durchführen und schließlich wird - als Gesicht und Stimme der EU - die Funktion eines Außenministers der EU geschaffen.

Kritiker des Verfassungsvertrags mögen einwenden, dass diese Vorteile in den rechtlichen Bestimmungen nur unvollkommen oder ambivalent zum Ausdruck gebracht werden. Dem ist Folgendes entgegenzuhalten: Der Verfassungsvertrag ist vielleicht nicht der beste aller theoretisch vorstellbaren Texte, aber sicher ein nach langjährigen Verhandlungen im Konvent und in der Regierungskonferenz gefundener, gut ausbalancierter Kompromiss, der eben nur genau so, wie er am 29. Oktober in Rom unterzeichnet wurde, für alle beteiligten politischen Akteure akzeptabel ist. Alle Seiten sind dabei fein austarierte Kompromisse eingegangen. Nachbesserungen an einzelnen Stellen sind daher ausgeschlossen, sie würden die Gesamtbalance aufs Spiel setzen. Wir können somit nur zwischen diesem oder keinem EU-Verfassungsvertrag wählen. Ich bin fest davon überzeugt, dass der Verfassungsvertrag - gerade für unsere Bürgerinnen und Bürger - eine Reihe von wesentlichen Verbesserungen gegenüber der derzeitigen Vertragslage mit sich bringt, die aufs Spiel zu setzen verantwortungslos wäre. Um das bewusst zu machen, möchte ich in der Folge kurz rekapitulieren, wie dieser Verfassungsvertrag zustande gekommen ist und welche Rolle Österreich dabei gespielt hat.

Angesichts der Herausforderungen der Globalisierung und der Erweiterung der EU einerseits und der wachsenden Entfremdung der Bürgerinnen und Bürger vom europäischen Integrationsprojekt andererseits festigte sich schon bald nach der Einigung über den Vertrag von Nizza im Dezember 2000 in allen EU-Mitgliedstaaten der politische Wille, das Vertragswerk der EU grundlegend zu überdenken und tief greifende Reformen in Betracht zu ziehen. Gleichzeitig hatten die Erfahrungen mit den Vertragsreformen von Amsterdam und Nizza zu der Einsicht geführt, dass derart weit reichende Reformen von einer Konferenz der Regierungsvertreter allein weder ausreichend effektiv und kohärent ausverhandelt noch genügend demokratisch legitimiert werden können. Deshalb entschloss man sich beim Europäischen Rat von Laeken im Dezember 2001 dazu, einen „Konvent zur Zukunft Europas“ ins Leben zu rufen, der sich im Unterschied zu den vorhergehenden Vertragsreformkonferenzen nicht nur aus Vertretern der Regierungen, sondern auch aus Mitgliedern der nationalen Parlamente, des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission sowie Beobachtern ausgewählter beratender EU-Einrichtungen zusammensetzen sollte.

Auch die Staaten, die zu jener Zeit noch über ihren Beitritt zur EU verhandelten, wurden de facto bereits als gleichberechtigte Partner in den Konvent einbezogen. Als inhaltliche Richtschnur gab der Europäische Rat dem Konvent eine Liste von rund 60 Fragen mit auf den Weg. Zwischen Ende Februar 2002 und Mitte Juli 2003 waren im Konvent über 100 Akteure aus insgesamt 28 Staaten damit befasst, einen Konsens über die Reform des Primärrechts der EU zu finden. Die Arbeiten des Konvents gewannen bald an Eigendynamik: Das anfangs noch eher gemiedene Wort „Verfassung“ wurde zum eigentlichen Ziel erklärt. Ab Mitte 2003 waren die Arbeiten des Konvents darauf ausgerichtet, einen Entwurf für einen europäischen Verfassungsvertrag auszuarbeiten, der von einer anschließenden Regierungskonferenz formal angenommen werden sollte.

Als Beauftragter des österreichischen -Bundeskanzlers gehörte der frühere Wirtschaftsminister Hannes Farnleitner dem Konvent an. Zu seinem Stellvertreter wurde Bundesrat Gerhard Tusek ernannt. Die Abgeordneten zum Nationalrat Caspar Einem und Reinhard Bosch nahmen als Vertreter des österreichischen Parlaments teil. Ihre Stellvertreter waren die Abgeordneten zum Nationalrat Evelin Lichtenberger und Gerhard Kurzmann (im Frühjahr 2004 abgelöst von Eduard Mainoni).

Als Vertreter des Europäischen Parlaments gehörte Johannes Voggenhuber dem Konvent an, stellvertretende Mitglieder ihrer jeweiligen Fraktionen im Europäischen Parlament waren Maria Berger und Reinhard Rack.

Anne-Marie Sigmund und Landeshauptmann Wendelin Weingartner nahmen als Mitglieder der Beobachterdelegationen des Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Ausschusses der Regionen an den Arbeiten des Konvents teil.

Der Verhandlungsprozess im Konvent war von äußerster Komplexität, sollten doch die Interessen aller unter einen Hut gebracht werden: der nationalen Regierungen, der nationalen Parlamente, des Europäischen Parlaments, der Europäischen Kommission, der Beobachter aus dem sozialpartnerschaftlichen Bereich und der beratenden europäischen Organe, der großen Mitgliedstaaten ebenso wie der mittleren und kleinen, der alten Mitgliedstaaten genauso wie derjenigen, die erst kurz vor ihrem Beitritt standen.

Österreich hat den Prozess, der von der Erklärung des Europäischen Rats von Laeken im Dezember 2001 über den Europäischen Konvent und die anschließende Regierungskonferenz zur Unterzeichnung des neuen EU-Verfassungsvertrags führte, keineswegs nur passiv mitgetragen, sondern aktiv mitgestaltet. Die zentralen Fragen, die dem Konvent vom Europäischen Rat von Laeken mitgegeben worden waren, deckten jene Bereiche ab, in denen es aus österreichischer Sicht am wichtigsten erschien, Reformen am Vertragswerk der EU in Angriff zu nehmen.

In Österreich wurde der Startschuss zur Debatte über die Zukunft Europas am 30. Mai 2001 in einer großen „Europarunde“ unter Vorsitz des Bundeskanzlers, der Vizekanzlerin und der Außenministerin gegeben. An dieser Veranstaltung nahmen Vertreter der Länder, des österreichischen Parlaments und des Europäischen Parlaments ebenso teil wie Sprecher der Sozialpartner, der Wissenschaft und der Zivilgesellschaft. In der Folge fanden zum gleichen Thema Enquêtes im Nationalrat und Bundesrat statt. Ähnliche Initiativen wurden durch die Bundesländer sowie die Medien, Universitäten und einige Nichtregierungsorganisationen gesetzt. Zudem suchte Österreich schon damals den Dialog mit den Staaten, die am 1. Mai 2004 Mitglieder der EU werden sollten, und nützte dafür auch das erste Treffen im Rahmen der Regionalen Partnerschaft am 6. Juni 2001.

2002 wurde die Debatte über die Zukunft Europas in Österreich fortgesetzt. Eine „Zukunftswebsite“ wurde eingerichtet (<http://www.zukunfteuropa.gv.at>). Am 21. Februar 2002 fand in der Wiener Hofburg unter Vorsitz des Bundeskanzlers, der Vizekanzlerin und der Außenministerin eine zweite große „Europarunde“ statt, an der erneut Vertreter der Länder, des österreichischen Parlaments, des Europäischen Parlaments, der Sozialpartner, der Wissenschaft und der Zivilgesellschaft teilnahmen. Schließlich gab es am 27. Juni 2002 eine dritte solche „Europarunde“, die einem Gedankenaustausch der Jugendlichen im Vorfeld der Tagungen des europäischen Jugendkonvents vom 9. bis 14. Juli 2002 diente.

Diese Debatten über die Zukunft Europas in den Jahren 2001 und 2002 brachten zu Tage, dass in Österreich hinsichtlich der Fragestellungen, die vom Konvent geprüft werden sollten, ein breiter Konsens bestand: eine klarere Kompetenzverteilung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten, ein rechtlich verbindlicher Status für die Charta der Grundrechte, eine bessere Kontrolle der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips, eine stärkere Einbeziehung der nationalen Parlamente, eine effizientere und kohärentere Außenvertretung der Union, eine erhöhte demokratische Legitimität und mehr Transparenz in den EU-Entscheidungsprozessen.

Die österreichische Bundesregierung hat bewusst darauf verzichtet, sich von vornherein auf bestimmte Lösungsformeln zu diesen Fragen festzulegen. Der Konvent sollte genug Gestaltungsspielraum haben, um die festgefahrenen Verhandlungsschienen vergangener Regierungskonferenzen verlassen und nach neuen Lösungsansätzen suchen zu können. Die österreichischen Mitglieder des Konvents haben sich von Anfang an mit großem Engagement an der Suche nach kreativen Lösungen beteiligt. Der Verlauf und die Ergebnisse des Konvents waren regelmäßig Gegenstand von Debatten in Nationalrat und Bundesrat. Trotz unterschiedlicher Detailvorstellungen und Prioritätensetzungen der im österreichischen Parlament vertretenen Fraktionen zeigte sich dabei ein hohes Maß an Einvernehmen hinsichtlich der im Konvent erzielten Kompromisse.

Der Verfassungsentwurf, den der Konvent schließlich im Juli 2003 präsentierte, wurde durch zahlreiche schriftliche und mündliche Beiträge der österreichischen Mitglieder des Konvents sichtbar mitgeprägt. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit möchte ich hier nur exemplarisch einige der schriftlichen Beiträge nennen: Bereits in der Anfangsphase des Konvents legte Hannes Farnleitner einen Beitrag mit Vorschlägen zur Kompetenzabgrenzung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten vor (CONV 58/02) und unterbreitete wenig später zusammen mit Reinhard Bosch weitere Vorschläge für eine bessere Umsetzung des

Subsidiaritätsprinzips (WG 1/WD 11). Hannes Farnleitner sprach sich auch gemeinsam mit Reinhard Rack für eine Erleichterung von Individualklagen beim Europäischen Gerichtshof (CONV 45/02) aus. In einem Beitrag mit Gerhard Tusek zur Gemeinsamen Außenpolitik forderte er die Stärkung der Kompetenzen der EU im Bereich der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik (CONV 224/02). Ferner unterbreiteten Hannes Farnleitner und Gerhard Tusek Vorschläge im Hinblick auf die Rolle der Regionen und Gemeinden in der EU (CONV 534/03). Reinhard Bosch legte Vorschläge zur Kompetenzverteilung in der EU (CONV 42/02 und CONV 80/02) vor und befasste sich in einem Beitrag mit Fragen zum Thema Justiz und Inneres (CONV 118/02). Caspar Einem nahm in seinen Beiträgen zur Rolle der nationalen Parlamente (CONV 81/02), zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (CONV 202/02) und - gemeinsam mit Maria Berger - zur Sozialpolitik (CONV 232/02) der EU Stellung. Maria Berger äußerte sich darüber hinaus zur Rolle der nationalen Parlamente (WG IV / 43) und zur Reform der Rechtsinstrumente (CONV 160/02). Evelin Lichtenberger verfasste Beiträge zum Politikbereich Justiz und Inneres (WG X / WD 15) und zur Rolle der Zivilgesellschaft (CONV 546/03). Johannes Voggenhuber legte unter anderem seine Vorstellungen von der Europäischen Verfassung (CONV 499/03) und der Rolle von Nachhaltigkeit und Umweltschutz (CONV 474/03) darin dar. Über die politischen Parteigrenzen hinweg setzten sich die österreichischen Konventmitglieder außerdem wiederholt gemeinsam für eine Reform des Euratom-Vertrags ein (Farnleitner, Einem und Bosch in CONV 358/02; Einem, Farnleitner, Berger, Rack und Tusek in CONV 666/03).

Auf diese Weise gaben österreichische Mitglieder maßgebliche Diskussionsanstöße in den Arbeitsgruppen des Konvents. Schließlich brachte Hannes Farnleitner zu den ersten Textentwürfen des Präsidiums für die Bestimmungen des Verfassungsvertrages allein oder zusammen mit anderen Mitgliedern rund 170 Änderungsvorschläge ein. Bei den Vertretern des österreichischen Parlaments, den Abgeordneten zum Nationalrat Caspar Einem und Reinhard Bosch bzw. deren Stellvertreterinnen Evelin Lichtenberger und Gerhard Kurzmann (abgelöst von Eduard Mainoni im Frühjahr 2004) belief sich diese Zahl auf über 300. Dazu kam eine große Anzahl von Änderungsvorschlägen des Europäischen Parlaments, die von den österreichischen EP-Abgeordneten Johannes Voggenhuber, Reinhard Rack und Maria Berger im Rahmen der Konventdelegationen ihrer jeweiligen Fraktionen mitgetragen wurden.

Die österreichischen Konventmitglieder haben damit aktiv an denjenigen Errungenschaften des Verfassungsentwurfs mitgewirkt, die im Rahmen der darauf folgenden Regierungskonferenz nicht mehr in Frage gestellt wurden. Dazu gehören insbesondere:

- die Zusammenfügung der bisherigen Verträge (vor allem des EG- und des EU-Vertrags) zu einem einzigen Verfassungstext unter Auflösung der so genannten Säulenstruktur und der Schaffung einer einheitlichen Rechtspersönlichkeit der Union, die Integration der Charta der Grundrechte der Union in die Verfassung und die Verbesserung des Rechtsschutzes,
- eine klarere Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten, die Vereinfachung der Handlungsinstrumente und Entscheidungsmechanismen der Union,
- eine transparentere, effizientere und demokratischere Struktur und Funktionsweise der Unionsorgane sowie eine direktere Einbindung der nationalen Parlamente in die europäischen Entscheidungsprozesse, die Anerkennung der Rolle der Regionen und Gemeinden entsprechend den Verfassungsstrukturen der Mitgliedstaaten in der europäischen Architektur,
- die Stärkung der Handlungsfähigkeit der Union beim außenpolitischen Handeln (insbesondere durch Schaffung eines Außenministers der Union), bei der Entwicklung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts sowie im Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion und die Berücksichtigung von gemeinsamen Kernelementen des europäischen Sozialmodells.

Während der Konvent über diese weiten Teile des Verfassungsvertrags tatsächlich einen Konsens herstellen konnte, blieben einige Aspekte der institutionellen Reform der Union (vor allem die Definition der qualifizierten Mehrheit im Rat und die Zusammensetzung der Europäischen Kommission) sowie einzelne Bestimmungen zu den konkreten Politikbereichen der Union in Teil III des Verfassungsvertrages (vor allem das Ausmaß des Übergangs zu qualifizierten Mehrheitsentscheidungen) bis zuletzt umstritten.

Um sich bei den institutionellen Fragen, bei denen es um die Verteilung der Machtgewichte in der EU geht, erfolgreich in die Konsensbildung einzubringen, war es im Konvent mehr denn je zuvor notwendig, von

nationalen Einzelaktionen Abstand zu nehmen und breite Allianzen aufzubauen, die über die Grenzen der alten 15 EU-Mitgliedstaaten hinausgingen. Gemeinsam mit einer Reihe anderer Regierungsvertreter aus den alten und neuen EU-Staaten schuf der österreichische Regierungsvertreter Hannes Farnleitner daher zeitgerecht für die Schlussphase des Konvents die Basis für eine Allianz der so genannten „Freunde der Gemeinschaftsmethode“. In dieser Allianz fand sich schließlich in den entscheidenden Momenten der Debatte über die institutionelle Architektur der künftigen EU eine solide Mehrheit von Regierungsvertretern zusammen.

Ausgangspunkt für die Bildung dieser Allianz war die Überlegung, dass die Vertreter der kleineren und mittleren Mitgliedstaaten die potenzielle Mehrheit im Konvent stellten und dass sie - auf der Basis des Prinzips der Gleichheit der Mitgliedstaaten und über alle regionalen Unterschiede hinweg - gemeinsames Interesse an der Bekräftigung der „Gemeinschaftsmethode“ im Verfassungsvertrag verbinden musste. Gerade die kleineren und mittleren Mitgliedstaaten müssen darauf vertrauen können, dass europäische Gesamtinteressen von einer starken und unabhängigen Europäischen Kommission definiert werden, in deren Meinungsbildung und Entscheidungsfindung alle nationalen Perspektiven auf gleichberechtigte Weise Eingang finden. Ebenso muss ihnen in besonderem Maß daran gelegen sein, dass ihre gleichberechtigte Vertretung in allen anderen Unionsinstitutionen und die Transparenz der Entscheidungsprozesse rechtlich eindeutig abgesichert sind.

Durch ihr entschiedenes Auftreten konnte diese Allianz bewirken, dass in der Schlussphase der Verhandlungen einige ihrer - zunächst übergangenen - Anliegen zu institutionellen Bestimmungen doch noch Berücksichtigung im „Vertrag über eine Verfassung für Europa“ fanden. So entsprachen etwa die Einengung der Zuständigkeiten des gewählten Präsidenten des Europäischen Rats und die Beibehaltung eines auf der gleichberechtigten Rotation zwischen den Mitgliedstaaten beruhenden Präsidentschaftssystems in den Ministerratsformationen ebenso den Kernforderungen der „Freunde der Gemeinschaftsmethode“ wie die Beibehaltung des Prinzips der „degressiven Proportionalität“ bei der Zusammensetzung des Europäischen Parlaments. Während zu einigen institutionellen Fragen - wie etwa dem Außenminister der Union, dem gewählten Präsidenten des Europäischen Rats, dem Grundprinzip für die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments - in der Schlussphase konsensfähige Formeln gefunden werden konnten, gelang dies zu anderen - vor allem der Zusammensetzung der Kommission und der Definition der qualifizierten Mehrheit - bis zuletzt nicht. Deshalb wurde die Gesamtheit der institutionellen Bestimmungen des Konvententwurfs von einer beträchtlichen Zahl von Konventmitgliedern, zu denen auch der Beauftragte des österreichischen Bundeskanzlers zählte, nur unter der Prämisse akzeptiert, dass die vorgeschlagenen Lösungen von der Regierungskonferenz einer nochmaligen Diskussion unterzogen würden.

Zu diesem Zweck legte Österreich besonderen Nachdruck auf die Fortsetzung der im Konvent aufgebauten Zusammenarbeit der „Freunde der Gemeinschaftsmethode“. Noch bevor die Regierungskonferenz ihre Beratungen über den Konvententwurf am 4. Oktober 2003 offiziell aufgenommen hatte, fanden sich Delegierte jener Regierungen, deren Vertreter im Konvent als „Freunde der Gemeinschaftsmethode“ zusammengearbeitet hatten, erneut zusammen, um ihre Haltungen abzustimmen. Solche Treffen, teils auf Außenministerebene, teils auf Beamtenebene, fanden in der Folge während der gesamten Regierungskonferenz mit leicht variierendem Teilnehmerkreis wiederholt statt. Dieser aus den „Freunden der Gemeinschaftsmethode“ hervorgegangenen „Like-Minded“-Allianz gehörten seit dem Herbst 2003 bis zu 13 Staaten an: Österreich, Zypern, die Tschechische Republik, Estland, Finnland, Griechenland, Ungarn, Lettland, Litauen, Malta, Portugal, die Slowakei und Slowenien. Diese Allianz von Mitgliedstaaten konzentrierte sich auf die Forderung, dass die Staaten- und die Bevölkerungsschwelle bei der Festlegung des Systems der doppelten Mehrheit möglichst gleich gewichtet werden sollten.

Außerdem setzte sie sich dafür ein, dass das Prinzip der gleichberechtigten Vertretung aller Mitgliedstaaten in der Kommission beibehalten wird. Der Konventvorschlag, innerhalb der Kommission eine Zweiklassengesellschaft von stimmberechtigten und nicht-stimmberechtigten Kommissionsmitgliedern zu schaffen, wurde vehement abgelehnt. Außerdem wurde gefordert, dass auch einzelne Aspekte von Teil III des Verfassungsvertrags, die im Konvent nicht eingehender erörtert worden waren, im Rahmen der Regierungskonferenz aufgebracht werden können. Die „Like-Minded“-Allianz setzte immer wieder Signale, um zu verhindern, dass die kleineren und mittleren Mitgliedstaaten bei der Suche nach einem Kompromiss

zwischen den großen „Schlüsselstaaten“ auf eine Zuschauerrolle beschränkt würden. Es ging darum zu bekräftigen, dass jede Lösung der offenen Fragen der Regierungskonferenz mit allen Mitgliedstaaten verhandelt werden müsse. Auch in der Schlussphase der Regierungskonferenz, im Frühjahr 2004, traf sich die „Like-Minded“-Gruppe regelmäßig am Rand der Tagungen auf Außenministerebene, um dem irischen Ratsvorsitz zu signalisieren, dass ihre Anliegen in einem Gesamtpaket berücksichtigt werden müssten.

Bei der Abschlusstagung der Regierungskonferenz am 17. und 18. Juni führten die Staats- und Regierungschefs noch bis zuletzt heftige Debatten zu den institutionellen Kernthemen. Im Zentrum stand die Definition der qualifizierten Mehrheit. Während die meisten Mitgliedstaaten eine Bevölkerungsschwelle von maximal 65 % akzeptieren konnten, forderten Spanien und Polen - zwecks Stärkung ihres Blockadegewichts - eine Anhebung der Bevölkerungsschwelle auf über 66 %. Frankreich und Deutschland hingegen lehnten es ab, die Staatenschwelle über 55 % anzusetzen, um dadurch den Abstand zwischen den beiden Schwellen zu verringern, wie es die Gruppe der „Like-Minded“ forderte. Letztere setzte sich außerdem für Änderungen betreffend die Bestimmungen zur Zusammensetzung der Kommission ein.

Gerade aufgrund des nachdrücklichen Engagements von österreichischer Seite konnte die „Like-Minded“-Allianz in der abschließenden Verhandlungsphase noch Erfolge verbuchen. So wurde erst in allerletzter Minute die Möglichkeit vorgesehen, dass die Anzahl der Kommissionsmitglieder zu gegebener Zeit nochmals einstimmig revidiert werden kann. Außerdem konnte die „Like-Minded“-Allianz bei der Definition der qualifizierten Mehrheit in der Schlussrunde durchsetzen, dass die Staatenschwelle von 55 % nicht unter die absolute Anzahl von 15 Mitgliedstaaten absinken darf.

Abseits der im Brennpunkt des öffentlichen Interesses stehenden institutionellen Themen, bei denen Österreich eine in der „Like-Minded“-Allianz mittlerer und kleinerer Mitgliedstaaten eng abgestimmte Verhandlungsstrategie verfolgte, konnte die österreichische Delegation im Lauf der Regierungskonferenz in wechselnden Koalitionen mit anderen EU-Partnern noch eine Fülle weiterer Anliegen erfolgreich durchsetzen:

- Klarstellung der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Bereitstellung, Beauftragung und Finanzierung von Diensten von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse (Daseinsvorsorge) und die Anerkennung der Rolle der regionalen und kommunalen Gebietskörperschaften in diesem Zusammenhang
- Verankerung einer horizontalen Sozialklausel, die die EU dazu verpflichtet, den Eckpfeilern des europäischen Sozialmodells bei allen ihren Maßnahmen Rechnung zu tragen
- Gewährleistung der gerichtlichen Kontrolle von allen bindenden Rechtsakten - auch solchen des Europäischen Rates - durch den EuGH
- Verankerung des Minderheitenschutzes unter den Werten der EU
- Berücksichtigung des besonderen „Charakters der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten“ im Bereich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik gemäß einem gemeinsamen Schreiben von Österreich, Finnland, Schweden und Irland
- Erhöhung der Entscheidungseffizienz in den Bereichen Koordination der sozialen Sicherheitssysteme und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen bei gleichzeitiger Sicherstellung, dass vitale Anliegen einzelner Mitgliedstaaten nicht übergangen werden können
- Sicherstellung, dass eine Europäische Staatsanwaltschaft nur mit ausdrücklicher Zustimmung Österreichs eingerichtet werden könnte
- Aufnahme einer horizontalen Tierschutzklausel in den Verfassungsvertrag

Der Gipfel der Staats- und Regierungschefs endete am 18. Juni 2004 mit einem für alle Verhandlungsteilnehmer der Regierungskonferenz zufrieden stellenden Ergebnis. Das eigentliche Ziel der Verfassung, eine transparentere, effizientere und demokratischere Handlungsgrundlage für die EU zu schaffen, war erreicht worden. Dabei wurde der überwiegende Teil des Konvententwurfs in seiner Substanz beibehalten. Die substanziellen Änderungen der Regierungskonferenz, die im Einzelnen von sehr unterschiedlicher Tragweite sind, betreffen insgesamt nur etwa ein Fünftel der Bestimmungen des Konvententwurfs.

Die vom Konvent vorgeschlagene Struktur der Verfassung, die Kompetenzordnung, die Neuordnung der Verfahren und Rechtsinstrumente, die neuen Verfahren zur Kontrolle der Anwendung des

Subsidiaritätsprinzips und zur verstärkten Einbeziehung der nationalen Parlamente, die Rechtsverbindlichkeit der Charta der Grundrechte, aber auch neue institutionelle Elemente, wie die Schaffung eines gewählten Präsidenten des Europäischen Rats und eines Außenministers der Union, wurden von der Regierungskonferenz nicht in Frage gestellt.

Die Regierungskonferenz befasste sich im Wesentlichen mit der Stimmgewichtung bzw. der Definition der qualifizierten Mehrheit, der Zusammensetzung der Kommission und des Europäischen Parlaments und der Ausdehnung qualifizierter Mehrheitsentscheidungen auf bislang der Einstimmigkeit unterliegende Bereiche. Dazu kamen vor allem Fragen der Wirtschafts- und Währungspolitik, die durch Entwicklungen nach Ende des Konvents in neuem Licht erschienen. Die neue Definition der qualifizierten Mehrheit im Rat bringt zusammen mit der Ausdehnung der Mitentscheidungsrechte des Europäischen Parlaments - auch trotz Erhöhung der Schwellen gegenüber dem Konvententwurf - ein Mehr an Effizienz, Transparenz und Legitimität für die Entscheidungsfindung der EU.

Ein Manko des Verfassungsvertrags bleibt aus österreichischer Sicht, dass eine substanzielle Reform des Euratom-Vertrags trotz nachdrücklicher Bemühungen im Konvent und in der Regierungskonferenz nicht konsensfähig war. Allerdings gelang es Österreich, die Perspektive einer umfassenden Reform des Euratom-Vertrags offen zu halten: In einer gemeinsamen Erklärung von Österreich, Deutschland, Irland, Ungarn und Schweden zur Schlussakte des Verfassungsvertrags wird am Ziel der ehestmöglichen Einberufung einer Euratom-Revisionskonferenz festgehalten.

Die EU hat nun eine mehrjährige, intensiv geführte Debatte über die Zukunft Europas hinter sich. Das Ergebnis ist der am 29. Oktober 2004 von den Staats- und Regierungschefs sowie den Außenministern der EU-Mitgliedstaaten unterzeichnete Vertrag über eine Verfassung für Europa, der zu einem guten gemeinsamen Nenner für die absehbare Zukunft werden kann.

Er ermöglicht es, den europäischen Integrationsprozess effizienter, demokratischer und kohärenter fortzuführen. Die Eckpfeiler der europäischen Integration sind und bleiben Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und nachhaltige Wirtschaftsentwicklung auf der Grundlage der sozialen Marktwirtschaft und dem Schutz der gemeinsamen Umwelt. Der Verfassungsvertrag schafft die Rahmenbedingungen für die schrittweise Weiterentwicklung und glaubwürdige Vertretung dieses europäischen Modells in den Beziehungen zur restlichen Welt. Er ist notwendig für Europa und gut für Österreich und seine Bürger. Deshalb hoffe ich, dass er im österreichischen Parlament über alle Parteigrenzen hinweg einhellige Zustimmung finden wird, wenn im Frühjahr 2005 - 60 Jahre nach Ende des Zweiten Weltkriegs, 50 Jahre nach Unterzeichnung des Staats Vertrags und zehn Jahre nach unserem Beitritt zur EU - die Genehmigung seiner Ratifikation auf den Tagesordnungen von Nationalrat und Bundesrat stehen wird.