

Szenarien für die Zukunft der Europäischen Union

*Wie könnte das Ergebnis des Verfassungskonvents aussehen?*¹

I. Zukunft der Europäischen Union

Über den Zustand der Europäischen Union wird viel geschrieben. Dabei bedient man sich nicht selten dramatisch klingender Begriffe, um die Herausforderungen auf den Punkt zu bringen. Europa – so beispielsweise die Erklärung von Laeken im Dezember des letzten Jahres – stehe gegenwärtig an einem Scheideweg, einem entscheidenden Moment ihrer Geschichte.² Dieser Moment wird im wesentlichen durch ein Paradox bestimmt: Während auf der einen Seite das Vertrauen der Bürger in die Sinnhaftigkeit des europäischen Projekts schwindet, mehren sich auf der anderen Seite die Stimmen, welche das europäische Projekt in neue Gestalt bringen wollen. Die Finalitätsdebatte und die Frage, mit welchem Ziel die Union vorangebracht werden sollte, hat insoweit eine wahrhaft historische Dimension.

Bisher hatte man sich der Zukunft der Europäischen Union – so die auch in offiziellen Texten verwendete Formulierung – nicht oder nur am Rande gewidmet, fällt es doch ungemein schwer, voraussagen zu wollen, was Europa in Zukunft mehr oder weniger beschäftigen wird. Aber die inzwischen erreichte Integrationsdichte, das Hinauswachsen der Europäischen Union in neue Aufgabenfelder und der bevorstehende Beitritt neuer Mitgliedstaaten macht das Nachdenken über Strukturveränderungen für ein Europa der Bürger unerlässlich. Dabei sind es nur vordergründig Krisen, welche die Debatte beherrschen, wenngleich nicht zu übersehen ist, dass auch europäische Politik in hohem Maße Krisenbewältigung ist. Es ist vielmehr nach 50 Jahren europäischer Integration eine neue Dynamik, welche um sich greift. Eine Dynamik freilich, welche nicht punktuell und revolutionär, sondern stufenweise und evolutionär Europa ein neues Gesicht geben wird.³

Von besonderer Bedeutung ist, dass die Zukunftsdebatte ein eigenes Forum erhalten hat, welches über die bisherigen Foren der Strukturierung der Diskussionen weit hinausreicht: den europäischen Konvent.⁴ Diesem fällt zur Vorbereitung der nächsten Regierungskonferenz im Jahre 2004 nicht bloß die Aufgabe zu, die wesentlichen Fragen zu prüfen, welche die künftige Entwicklung der Union aufwirft. Er soll sich vielmehr auch um mögliche Antworten bemühen. Der Konvent, welcher gerne und auch hier bereits „Verfassungskonvent“ genannt wird, ist kein gewähltes Organ, seine Ergebnisse sind rechtlich unverbindlich. Dennoch sind die Erwartungen an den Konvent hoch, waren die bisherigen Reformbemühungen im Modell der Regierungskonferenz – symbolisiert durch Nizza und die „Nacht der langen Messer“ – doch an offensichtliche Grenzen gestoßen.⁵ Nachdem die „Phase des Zuhörens“ im Konvent

¹ Der Beitrag ist auf dem Stand vom 9. September 2002 und beruht auf einem Vortrag, den ich im Rahmen der Sommeruniversität 2002 zum Thema „Europa auf dem Prüfstand“ an der Freien Universität Berlin gehalten habe. Der Vortragsstil wurde beibehalten.

² Europäischer Rat, Erklärung von Laeken zur Zukunft der Europäischen Union, Anhang Nr. 1 der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Laeken am 14./15. Dezember 2001, http://www.europa.eu.int/futurum/documents/offtext/doc151201_de.htm.

³ So etwa auch die Einschätzung von Wolfgang Wessels, *Integration 2/2002*, 83 ff.

⁴ Vgl. <http://european-convention.eu.int>.

⁵ Die Analysen zur Regierungskonferenz in Nizza sind kaum noch zu überschauen, statt vieler Mathias Jopp/Barbara Lippert/Heinrich Schneider (Hrsg.), *Das Vertragswerk von Nizza und die Zukunft der Europäischen Union*, 2001; Werner Weidenfeld (Hrsg.), *Nizza in der Analyse*, 2001.

beendet ist, lohnt es sich, den Blick auf die jetzt beginnende „Phase der Reflexion“ und die Erarbeitung von Ergebnissen zu lenken, welche die Debatte in den folgenden Monaten prägen wird.

Der Konvent – dies sei einleitend hervorgehoben – steht vor der großen Aufgabe, das „richtige“ Maß zwischen realistischer und visionärer Fortentwicklung des Vertragswerks zu finden. Die einmalige Chance, unter Einbeziehung der wachsenden europäischen Öffentlichkeit einen „Verfassungsvertrag“ auszuarbeiten, darf weder durch das engstirnige Pochen auf nationalen Vorbehalten noch durch das Festhalten an einem bestimmten europäischen Leit- oder Weltbild⁶ gefährdet werden. Denn was bringt eine Diskussion, wenn sie mit dem Ziel der Einigung auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner geführt wird? Und was nützt umgekehrt eine europäische Vision, wenn sie *jetzt* keine Aussicht auf Anerkennung durch die Staats- und Regierungschefs hat? Auch eine ergebnisoffene Reflexion kann über den „intergouvernementalen approach“ der Konstruktion nicht hinwegtäuschen und wird sich von einem Höchstmaß an faktischer Bindungskraft leiten lassen müssen, welches dem Abschlussdokument des Konvents zu verleihen ist, um von der nachfolgenden Regierungskonferenz nicht „zerredet“ werden zu können.

⁶ Instrukтив zur Pluralität der Ideen Markus Jachtenfuchs, Die Konstruktion Europas. Verfassungsideen und institutionelle Entwicklung, 2001; siehe auch Ulrich Marhold (Hrsg.), Die neue Europadebatte. Leitbilder für das Europa der Zukunft, 2001.

II. Vorgaben für den Verfassungskonvent

Wie lässt sich aber in die Zukunft schauen? Wie wird das Ergebnis des Konvents aussehen? Hierfür ist zum einen das Mandat, zum anderen aber auch die Rolle und das „Vorverständnis“ des Konvents näher zu betrachten. Beides wird uns jetzt beschäftigen, bevor auf dieser Grundlage die schwierige Suche nach einem vernünftigen Ergebnis des Konvents vorgestellt werden soll.

1. Mandat

Zunächst zum Mandat des Konvents: Keineswegs ungewöhnlich war es, mit der jüngsten Vertragsreform durch den Europäischen Rat von Nizza bereits die weitere Überarbeitung der Verträge zu beschließen. Ungewöhnlich scharf war jedoch die Kritik am Verfahren und dem wenig zufriedenstellenden Ergebnis dieser Regierungskonferenz. Schon wird vorgeschlagen, die in Nizza beschlossene Reform überhaupt nicht in Kraft treten zu lassen und stattdessen auf die Ergebnisse der nächsten Regierungskonferenz zu setzen, welche dann bereits auf den Konventsbeschlüssen basieren werden. Denn es geht dem Konvent nicht um die Behandlung von „left overs“ – also ausgeklammerten Fragen der letzten Regierungskonferenzen. Entscheidend ist vielmehr das ungemein weite Mandat des Konvents, mit dem die Arbeit des Konvents auf nahezu alle Fragen der aktuellen Reformdiskussion erstreckt wird.⁷

Bereits die in Nizza verabschiedete Erklärung zur Zukunft der Europäischen Union⁸ enthielt einen nicht abschließend zu verstehenden Fragenkatalog, welcher mit der Abgrenzung der Kompetenzen, dem Status der Grundrechte-Charta, der Vereinfachung der Verträge sowie der Rolle der nationalen Parlamente vier große – und kontrovers diskutierte – Themenbereiche benannte. Immerhin hatte man sich auf diese Bereiche einigen können, obgleich von Anfang an klar war, dass in der nächsten Vertragsrevision weitere Fragen nicht ausgeklammert werden dürften. Während jedoch beispielsweise die institutionelle Reform als Thema sehr schnell auf die Agenda gesetzt und dann auch in die Erklärung von Laeken aufgenommen werden konnte, blieben andere Themen wie die Überarbeitung des Finanzsystems ausgespart. Es waren gerade Differenzen in einer Reihe von Einzelfragen, welche das genaue Mandat für den Konvent offen hielten.

Im Vorfeld des Europäischen Rates von Laeken gelang es der belgischen Ratspräsidentschaft, in Gesprächen mit den europäischen Regierungen weitgehende Übereinstimmung zu einem ergebnisoffenen Fragenkatalog zu erzielen. Der weite Auftrag an den Konvent ist als bewusste Entscheidung – auch und gerade der Regierungschefs – zu verstehen, welche zum Teil auf der besseren Einsicht in die selbsterfahrenen Grenzen von Gipfelkonferenzen beruhen dürfte. Die Erklärung von Laeken, die im Kern das Mandat an den Konvent enthält, formuliert bisweilen geradezu poetisch eine Fülle von Fragen und benennt als sog. „Fragenbündel“ neben der Klarstellung jetzt auch die Neuordnung der Kompetenzen – einschließlich einer denkbaren Rückverlagerung der Kompetenzen an die Mitgliedstaaten. Daneben werden die Vereinfachung der Instrumente und – besonders wichtig – die institutionelle Reform aufgeführt, wobei diese unter klaren supranationalen Vorzeichen die „europäische

⁷ Vgl. Daniel Göler, *integration* 2/2002, S. 99 (103 ff.).

⁸ Vgl. http://europa.eu.int/futurum/documents/offtext/declaration_de.pdf.

Gretchenfrage" aufwirft, wie „mehr Demokratie, Transparenz und Effizienz in der Europäischen Union" geschaffen werden können.⁹

Vor dem Hintergrund des Ziels, dem europäischen Reformprozess einen strukturierten Reflexionsrahmen zu geben, wird man die Erklärung von Laeken mit dem praktisch allumfassenden Mandat an den Konvent als Erfolg werten dürfen. So konnte auf der Eröffnungssitzung des Konvents sein Präsident, der ehemalige französische Staatspräsident *Giscard d'Estaing*, als Aufgaben des Konvents¹⁰ benennen:

- Aussagen zur Rolle Europas in der Welt
- Kompetenzverteilung in der Europäischen Union
- Vereinfachung der Instrumente und Entscheidungsstrukturen
- Arbeitsweise der Institutionen und ihre demokratische Legitimität
- Außendarstellung der Europäischen Union
- Erarbeitung einer europäischen Bürgerverfassung

Gerade die in der Erklärung von Laeken aufgeworfene Frage, ob die „Vereinfachung und Neuordnung der Verträge im Laufe der Zeit nicht dazu führen könnte, dass in der Union ein Verfassungstext angenommen" werde, ist insoweit bemerkenswert, als hiermit die Verfassungsdebatte eine neue Qualität erhält. Denn mit dem Begriff der Verfassung – erstmals im Zielkatalog der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates¹¹ – verbinden sich Vorstellungen, die sich auf das Selbstverständnis der Konventsmitglieder auswirken. Zumindest – und hierauf kommt es mir an dieser Stelle an – rückt mit der Verfassung der Bürger in den Vordergrund des konstitutionellen Prozesses. Die politische Finalität und konstitutionelle Identität der Union ist vom Bürger und weniger vom Staat bzw. seiner Regierungen aus zu betrachten. Auf die Konsequenzen werde ich noch näher eingehen. Der Konvent hat vom Europäischen Rat von Sevilla ein positives Signal zum Gesamtkonzept erhalten.¹² Mit dem Eintritt in die „Phase der Reflexion" sind zu den ersten sechs eingerichteten und bereits tätigen Arbeitsgruppen weitere Gruppen mit jeweils eigenem Mandat hinzugetreten.¹³ Die Auswahl der Gruppen zeigt die Grundlinien der Konventsarbeit in den nächsten Monaten an. Es werden entlang der einzelnen Aufgabenfelder in den Arbeitsgruppen

- Subsidiarität
- Europäische Charta der Grundrechte
- Rechtspersönlichkeit
- Einzelstaatliche Parlamente
- Ergänzende Zuständigkeiten
- Ordnungspolitik

die weiteren Bereiche in den Arbeitsgruppen

- Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts
- Vereinfachung der Rechtssetzungsverfahren
- Außenpolitik

⁹ Siehe auch Wolfgang Weidenfeld, Wie die EU verfasst sein soll, NZZ v. 20. August 2002, S. 5.

¹⁰ Vgl. <http://european-convention.eu.int/docs/speeches/3.pdf>.

¹¹ Von einem „integrationspolitischen Quantensprung" spricht Daniel Göler, *integration* 2/2002, S. 106.

¹² Vgl. <http://www.europarl.eu.int/meetdocs/committees/afco/20020708/010000de.pdf>.

¹³ Vgl. den Synthesebericht des Konventssekretariats über die Plenartagung am 11./12. Juli 2002, CONV 200/02, <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/02/cv00/00200en2.pdf>.

– Verteidigungspolitik

sein. Dem Konvent sollen im Herbst zehn „Bausteine“ vorliegen, welche „die Schlüsselemente für die dritte Phase seiner Arbeit“ darstellen, in der dann Vorschläge für Rechtstexte geprüft werden.¹⁴ Ein erster Text soll im Oktober diskutiert werden.

Die Weite des Mandats erweist sich als großer Vorteil, kann der Konvent somit im Prinzip jede Frage aus dem Reformprozess aufgreifen. Allerdings ist trotz der Anklänge an historische Konvente wie den Konvent von Philadelphia der Verfassungskonvent von Brüssel ohne Vorbild. Sicherlich stand der erfolgreiche Grundrechte-Konvent¹⁵ mit gutem Grund Pate. Aber die unbegrenzte Aufgabe, der enorme Druck, der auf dem Konvent lastet und die sich bereits abzeichnenden Konfliktlinien machen den Konvent zu einer neuen Institution eigener Art, in der Erfolg und Scheitern dicht beieinander liegen. Ob der Konvent seine Rolle bereits gefunden hat, ist fraglich. Diese zu finden ist jedoch umso wichtiger, je interpretations- und ausfüllungsbedürftiger das Mandat ausfällt.

¹⁴ Ebd.

¹⁵ Vgl. http://www.europarl.eu.int/charter/pdf/04473_de.pdf. – dazu Jürgen Meyer/Markus Engels, Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Berichte und Dokumentation, 2001.

2. „Vorverständnis“

Die Vorgaben der Staats- und Regierungschef für den Konvent bestimmen das Handeln des Gremiums auch durch die Spielräume, welche sie den Akteuren für die Suche nach einer eigenen Rolle belassen. Beschworen wird ein Konventsgeist, der zur Aufhebung alter – nationaler – Trennlinien führen möge.¹⁶ Und in der Tat: Die Entscheidung für Brüssel als Sitzungsort konfrontiert die Konventsmitglieder mit der europäischen Realität. Mag insoweit der Konvent zwar bereits in den Worten von *Ingolf Pernice* mit dem „Euro-Virus“ angesteckt sein, es ist noch nicht abzusehen, mit welchem konkreten Ergebnis die Konventspolitiker zusammenarbeiten. Angesichts der vielen „Papiere“ und externen Dokumente, welche durch die Einrichtung des Konvents und seiner Arbeit geradezu provoziert zu werden scheinen, ist der Konvent allemal produktiv. Das schließt sein Scheitern jedoch nicht aus.

a) Regierungsnahe Rolle

Der Umstand, dass der Konvent vom Europäischen Rat einberufen und durch ihn seine Vorgaben erhalten hat, legt eine regierungsnahe Interpretation seiner Rolle nahe. Immerhin trifft die Erklärung von Laeken sogar Entscheidungen zur personellen Besetzung seiner Leitung. Es besteht auch kein Zweifel, dass die Vertreter der Regierungen im Konvent ein besonderes Gewicht haben. Wenn diese versuchen, die Arbeit des Konvents zu lenken, mag dies gerechtfertigt sein, sind es doch die Staats- und Regierungschefs, die über die Annahme des Konventsergebnis auf der nächsten Regierungskonferenz entscheiden. Insoweit ist es strategisch kein Fehler, wenn der Präsident des Konvents die Nähe zu den Regierungschefs sucht, um mögliche Verhandlungskonstellationen des Europäischen Rates zur Identifikation der Problemkreise zu bedenken, welche für die Regierungskonferenz von zentraler Bedeutung sein könnten. Anderenfalls drohe der Konvent sich in der Fülle der Fragen zu verlieren.¹⁷

Es spricht viel dafür, dass diese regierungsnahe Rolle zu Beginn der Arbeit des Konvents nicht nur im Präsidium viele Anhänger fand. Auch heute mag sich das Präsidium noch als eine „Mini-Regierungskonferenz“ verstehen. So kursiert schon seit mehreren Wochen das Gerücht, der Präsident habe längst einen Text intern ausarbeiten lassen, welcher zur Abwendung eines drohenden Scheiterns aus dem Hut gezaubert würde. Dem Plenum bliebe dann keine andere Wahl als den präsidentialen Vorschlag anzunehmen. Solche Vermutungen werden durch sog. „Non- Papers“ verstärkt, die das Konventssekretariat in Umlauf bringt.

Gestützt wird dieses regierungsnahe „Vorverständnis“ durch eine Reihe von Formulierungen in der Erklärung von Laeken. So wird etwa im Produkt des Konvents ein „starting point for discussion“ gesehen, welcher die Zurückhaltung der Regierungen erkennen lässt, im Konvent einen verbindlichen Abschlusstext erarbeiten zu lassen. Zum einen sollen auch die Debatten in den einzelnen Mitgliedstaaten ausgewertet werden, was manche Regierungschefs bekanntlich geradezu eingeladen hat, schon im Vorfeld des Konvents der Agenda ihren Stempel aufdrücken zu wollen.¹⁸ Zum anderen lässt die Erklärung von Laeken keinen Zweifel, dass der Konvent die Regierungskonferenz lediglich „vorbereiten“ solle, diese treffe in einer gewissen Distanz dann die „endgültigen“ Beschlüsse.

¹⁶ Vgl. Giscard d'Estaing am 26. Februar 2002 in seiner Eröffnungsrede vor dem Konvent, <http://european-convention.eu.int/docs/speeches/3.pdf>.

¹⁷ Wolfgang Wessels, *Integration* 2/02, S. 89.

¹⁸ Siehe nur den sog. Schröder/Blair-Brief an den Vorsitz des Rates der Europäischen Union vom 25. Februar 2002, www.number-10.gov.uk/output/page4498.asp.

Aber es sind nicht nur einzelne Passagen der Erklärung von Laeken, welche diesem „Vorverständnis“ entgegenkommen. Sie erkennen schon meine Skepsis, ob hiermit die Rolle des Konvents richtig erfasst wird. Dennoch wird man sagen müssen, dass eine regierungsnaher Rolle als Ideenpool für den Europäischen Rat zumindest die bisherige historische Entwicklung auf ihrer Seite hat. Denn bisher sind die konstitutionelle Entwicklung der Europäischen Union und damit auch die großen Zukunftsfragen grundsätzlich durch den Europäischen Rat gesteuert worden. Hier kommen die „Herren der Verträge“ zusammen und deshalb werde in einer realistisch-pragmatischen Betrachtungsweise der Konvent auch nur erfolgreich sein, wenn er den bestehenden Vertragstrukturen mit dem Europäischen Rat als konstitutionellen Architekten gerecht werde.¹⁹ Alle neuen Versuche, die Entwicklung im Konvent zu bündeln und vor allem über die Einbeziehung der Zivilgesellschaft hier eine Plattform für einen breiten Dialog zu schaffen, wären dann nur Beiwerk.

¹⁹ So in der Analyse möglicher Rollen des Konvents Wolfgang Wessels, integration 2/02, S. 88.

b) Verfassungsgebende Rolle

Jedoch ist es gerade dieses Beiwerk, es sind die Schwächen und Grenzen des bestehenden Modells und vor allem – positiv formuliert – die Zusammensetzung des Konvents, die auch einem anderen Verständnis, einer grundsätzlich anderen Rolle des Konvents Vorschub leisten. Immerhin kommen im Konvent auch nationale und europäische Parlamentarier zusammen, welche sich nur begrenzt an das Mandat des Europäischen Rates gebunden fühlen. Mit aller Macht hatte sich das Plenum des Konvents zu Beginn der Arbeiten Gehör verschafft. Und gegen die Mehrheit der Abgeordneten ist kein Ergebnis zu erzielen.

Dieses neue, sich in vielen Detailfragen manifestierende Selbstverständnis des Konvents mag bereits in eine verfassungsgebende Rolle münden. Die Erklärung von Laeken trägt in einer weniger zurückhaltenden Interpretation des Mandats auch dieses Selbstverständnis, fragt sie doch nach dem Weg zu einer Verfassung für die europäischen Bürger. Obgleich die Erklärung von Laeken zwischen den sachlichen Herausforderungen und der Einberufung des Konvents deutlich trennt, hat sich im Laufe der Arbeit des Konvents eine Bezugnahme des Konvents auf gerade diese – zugegeben große – Frage ergeben. Im Prinzip ist man sich inzwischen darüber einig, die Gelegenheit dieses gewissermaßen „pluralistisch“ zusammengesetzten Forums zu nutzen, einen „Verfassungsentwurf“ zu erarbeiten. Es scheint sich wohl auch zu bestätigen, dass der Konvent mit der Bezugnahme auf die „Bürgerverfassung“ eine legitimatorische Eigendynamik entwickelt, welche die bisherigen unzulänglichen Formen konstitutioneller Gestaltung zu überwinden helfen könnte.

Die Breite des Dialogs, die „Anhörungen“ der Zivilgesellschaft und die nicht völlig unberechtigte Hoffnung, durch den Konvent werde eine direkte politische Mobilisierung für ein Zukunftsprojekt erzeugt, das den Grundüberzeugungen der Unionsbürger entspricht, stützen dieses Vorverständnis des Konvents. Richtig ist sicherlich, dass sich mit dem Verständnis einer verfassungsgebenden Rolle das Fundament des Konvents als Zukunftsprojekt verbreitert. Nicht nur, dass mit der Bezugnahme auf den Bürger ein anderer – und im Prinzip auch richtiger – Adressat gewählt wird. Hinzukommt, dass sich mit der Arbeit des „Verfassungskonvents“ der Verfassungsbegriff für die Architektur der Europäischen Union durchgesetzt hat. Wenn ich es richtig sehe, hat auch das Vereinigte Königreich seinen Widerstand gegen die Verwendung des Verfassungsbegriffs aufgegeben.²⁰ Noch wichtiger scheint mir aber zu sein, dass sich mit diesem – durchaus progressiven und zukunftsgerichteten – Verständnis auch der Gedanke des Föderalismus für Europa durchsetzt. *Giscard* hat vollkommen zu Recht klargestellt, dass die Europäische Union mit ihrer Neugestaltung notwendigerweise „föderative Grundzüge“ erhalten müsse. Der Verfassungsvertrag – mag er auch für den Bürger konzipiert und durch ihn legitimiert sein – wird also vor dem Hintergrund einer zukünftigen „Föderation der Nationalstaaten“ zu erarbeiten sein.²¹

In der Zusammenführung von Verfassung und Föderalismus ergibt sich, was begrifflich auf den Punkt gebracht im Grunde schon heute die konstitutionelle Architektur der Europäischen Union ausmacht: ein supranationaler Föderalismus²² oder – mit der Betonung auf den Erhalt

²⁰ So jedenfalls der britische Europaminister Peter Hain, der von einem „fundamental law or constitutional treaty“ spricht, Bulletin Quotidien Europe, Nr. 8139 v. 30. Januar 2002, S. 4.

²¹ Giscard d'Estaing, <http://european-convention.eu.int/docs/speeches/3.pdf>.

²² So Armin v. Bogdandy, Supranationaler Föderalismus als Wirklichkeit und Idee einer neuen Herrschaftsform, 1999, S. 61 ff.

der identitätsstiftenden Verfassungen in den Mitgliedstaaten – der Verfassungsverbund.²³ Damit ist aber auch eine Schwäche des Modells benannt. Der Konvent legt keinen vollkommen neuen Verfassungsentwurf für Europa vor, sondern dokumentiert im Grunde nur ein neues Verfahren für die Erneuerung des europäischen Gesellschaftsvertrags.²⁴ Denn in den bestehenden Verträgen kann durchaus eine Verfassung – befreit man den Begriff von seiner überkommenen Staats- und Volksbezogenheit – gesehen werden.²⁵ Dies braucht das Engagement der Konventsmitglieder nicht schmälern. Aber diese lassen sich nicht einfach in den Rang von Verfassungsmüttern und –vätern erheben, denen die Aufgabe zufällt, ein neues Haus für Europa zu entwerfen.

Zur Erarbeitung eines Verfassungsentwurfs bedarf der Konvent nicht einer direkten Legitimation durch den Bürger, z. B. durch die Wahl seiner Mitglieder. Aber umgekehrt gilt dann auch, dass das Ergebnis nicht zwingend „eins zu eins“ von der Regierungskonferenz übernommen werden muss. Der bloße Umstand allein, dass sich der Konvent mehrheitlich aus nationalen und europäischen Parlamentsabgeordneten zusammensetzt, rechtfertigt noch nicht die Herabstufung der nachfolgenden Regierungskonferenz zur formalen Annahmestelle, welche den Entwurf annimmt und dann zur Ratifizierung weiterleitet. Im Übrigen sei auf die Gefahren hingewiesen, die in einer mit Pathos überladenen *verfassungsgebenden* Rolle liegen.²⁶ So birgt ein solches Verständnis das Risiko der Spaltung des Konvents in föderalistische Mehrheiten und nationale Minderheiten. Unter Umständen ist die erwünschte Politisierung dann zu teuer erkaufte, würde es doch in der Logik des Modells liegen, wenn das Ergebnis des Konvents nur von einer kleineren Gruppe integrationswilliger Mitgliedstaaten genutzt würde. Man hätte die bevorstehende Erweiterung der Union zum Anlass genommen, eine europäische Verfassung zu erarbeiten und hätte diese doch nur für ein „Kerneuropa“ erhalten – ein Preis, den zu zahlen derzeit wohl niemand ernsthaft bereit ist.

²³ In Anlehnung an den politikwissenschaftlichen Begriff des „Mehrebenensystems“ Ingolf Pernice, zusammenfassend mit weiteren Nachweisen in: VVDStRL 60 (2001), S. 149 (163 ff.); zum „Ineingreifen“ von nationalem und europäischem Verfassungsrecht auch Jürgen Schwarze (Hrsg.), Die Entstehung einer europäischen Verfassungsordnung, 2000; siehe ferner bereits Wolfram Hertel, Supranationalität als Verfassungsprinzip, 1999.

²⁴ Zum europäischen Gesellschaftsvertrag Ingolf Pernice/Franz C. Mayer/Stephan Wernicke, Renewing the European Social Contract, KCLJ 12 (2001), S. 61 ff.

²⁵ Vgl. Ingolf Pernice, VVDStRL 60 (2001), S. 149 ff.

²⁶ Vgl. Ulrich Haltern, Pathos and Patina. The Failure and Promise of Constitutionalism in the European Imagination (i. E.).

c) „Deliberative“ Rolle

Aber es gibt auch noch eine andere Rolle, welche dem Konvent ohne Hinnahme eines Bedeutungsverlustes zukommen kann und – so die These – auch muss. Ich möchte sie in Anlehnung an *Wolfgang Wessels* und in Kontrastierung zu den vorgenannten Rollen diskursive oder auch „deliberative“ Rolle nennen. Gewiss trifft die Einschätzung von *Markus Jachtenfuchs* zu, es sei „schwierig, heutzutage den Begriff der Deliberation zu verwenden, ohne sich als wohlmeinender aber naiver Idealist“ zu präsentieren.²⁷ Aber zeigt nicht gerade der Konvent, dass trotz präsidentialer Machtattitüden das Forum des offenen Meinungsaustauschs relativ gut funktioniert? Ist der Konvent überhaupt in dieser „Erhabenheit“ zu betrachten, als ob er die Aufgabe hätte, Europa gleichsam neu zu entwerfen? Und ist die fehlende Rechtsverbindlichkeit des Konventsergebnisses wirklich ein Mangel? Kann das auf „richtigem“ – weil die sektoralen Öffentlichkeiten einbeziehenden – Wege gefundene Ergebnis nicht gerade auch durch seine argumentative Qualität überzeugen? Viele meinen zwar nicht ganz zu Unrecht, dieses Rollenverständnis sei einem schönen Elfenbeinturm entwachsen und werde den Praxistest – mit den „hard facts“ – nicht überstehen. Und doch scheint an diesem Verständnis des Konvents in der nicht-hierarchischen Welt „europäischer Andersartigkeit“ kein Weg vorbeizuführen. Dies gilt es näher zu erläutern.

Der Begriff der Deliberation mag schon etwas abgegriffen sein. Es kommt der erwähnte Verdacht der Naivität hinzu. Gerade für ein heterogenes Gemeinwesen wie die Europäische Union passt jedoch eine Betrachtungsweise, die auf eine diskursive Problemlösung in einem kontinuierlichen Lernprozess der beteiligten Akteure ausgerichtet ist. Die Europäische Union befindet sich in einem permanenten Wandel, den zu konturieren und zu beeinflussen die Überwindung festgefahrener Positionen voraussetzt. Europa stellt sich nicht quer zu politischer Herrschaft und Macht.²⁸ Es wäre in der Tat naiv, anzunehmen, Entscheidungen auf der supranationalen Ebene kämen im Wege des offenen Meinungsaustauschs jenseits nationaler Interessen zustande. Doch der Erfolg, den Europa trotz aller Vorbehalte für sich verbuchen kann, basiert zu einem großen Teil auf der Emanzipation von den engen Begrenzungen durch nationale Machtstrukturen. So betrachtet ist die europäische Einigung der immer wieder erneuerte Versuch, das machtgestützte Aushandeln von Lösungskonzepten durch zwangsfreie Überzeugung anzureichern und für die gemeinsame Ergebnissuche einzusetzen.

Der große Vorteil einer solchen Betrachtungsweise liegt in der Betonung des prozesshaften Charakters der europäischen Integration. Auch der Konvent hat nicht bei Null angefangen. Er ist Teil einer schon länger geführten Debatte um die Form und die Inhalte einer europäischen Verfassung. Zugleich liefert der Konvent maßgebliche Anstöße zu neuen Diskussionen um das, was die Grundverständnisse des Unionsbürgers ausmachen. Vielleicht geht es ja auch gar nicht so sehr darum, jetzt den entscheidenden Schritt zur finalen Gestalt der Union zu unternehmen. Und vielleicht ist der konstitutionelle Ausbau, wie er sich im revidierten Vertragstext widerspiegeln wird – gerade von besonderen Voraussetzungen abhängig, die ein zwischengeschaltetes Gremium wie der Konvent in seinem deliberativen Selbstverständnis schaffen kann. Noch einmal: Es ist kein Grund ersichtlich, warum der Konvent einer *tabula*

²⁷ Markus Jachtenfuchs, *Verfassung, Parlamentarismus, Deliberation. Legitimation und politischer Konflikt in der Europäischen Union*, in: Christine Landfried (Hrsg.), *Politik in einer entgrenzten Welt*, 2001, verfügbar auch unter: <http://www.iu-bremen.de/imperia/md/content/test/12.pdf>.

²⁸ Vgl. Jürgen Neyer, *Politische Herrschaft in nicht-hierarchischen Mehrebenensystemen*, ZIB 1/2002, S. 9 ff.; ausführlich auch ders. *Politische Herrschaft in der postnationalen Konstellation*, Uni Bremen, Habilitationsschrift.

rasa gleichkommen sollte. Viel näher liegt es nach den Vorgaben der Erklärung von Laeken, dem Konvent die Rolle eines Forums für die Bündelung und Beratung auch der bestehenden Vorschläge zuzuweisen. Das Neue und Erstrebenswerte liegt dann nicht so sehr darin, in einem „Kraftanstrengungsakt“ das Europa von morgen zu entwerfen, sondern im wesentlichen darin, ausgehend von einer Abwägung der Konzepte und Vorschläge diejenigen Grundlinien herauszufiltern, welche die Europäische Union als politische Gemeinschaft prägen und vom Bürger mitgetragen werden.

An dieser Stelle soll ein berechtigter Einwand nicht verschwiegen werden. Die Konventsdebatte hinterläßt häufig den Eindruck eines „Palavers“ ohne echte Chance, den „europäischen Geist“ freizulegen. Hierfür ist die nicht immer wirklich überzeugende Strukturierung der Diskussionen durch das Präsidium verantwortlich, das sich im Übrigen in einer bloßen Moderatorenrolle offenbar unwohl fühlt. Aber es hilft nichts: Den Konvent zeichnet aus, dass es in ihm weder zu Abstimmungen noch zur Vorlage rechtsverbindlicher Ergebnisse am Ende der Beratungen kommt. Auch ohne Rechtsverbindlichkeit wird dem Abschlussdokument des Konvents eine große Bedeutung zukommen. Denn weder seine Mitglieder noch die Bürger würden es verstehen und akzeptieren, sollte die Regierungskonferenz die Ergebnisse nicht ernstnehmen. Dies setzt freilich eine öffentliche Überzeugungskraft der Ergebnisse voraus, die sich nicht von allein einstellt. So hat es der Konvent selbst in der Hand, durch die Einbindung der Zivilgesellschaft eine breite Grundlage für das Ergebnis zu finden und die Öffentlichkeit für sich zu gewinnen, um auf diese Weise der Debatte jene dynamische Prägekraft zu geben, der sich der Mitglieder des Europäischen Rates nicht werden entziehen können oder wollen.

III. Szenarien für das Ergebnis des Konvents

Das Ergebnis des Konvents weist insoweit über sich hinaus. Die Vorstellung, in diesem Forum die endgültige Gestalt der Europäischen Union festzulegen, wäre reichlich naiv. Der Konvent wird die zu einem großen Teil weiterhin ungewiss bleibende Zukunft der Europäischen Union nur mitgestalten können, wenn er der Regierungskonferenz solche Empfehlungen unterbreitet, die nach Abwägung aller Vor- und Nachteile flexibel genug bleiben, einen Rahmen auch für die heute noch nicht gestellten Fragen von morgen zu formulieren. Damit komme ich zu den möglichen Szenarien.

1. Zeitrahmen

Zunächst zum Zeitrahmen. In der Erklärung von Laeken heißt es: „Die Beratungen werden nach einem Jahr so rechtzeitig abgeschlossen, dass der Präsident des Konvents die Ergebnisse des Konvents dem Europäischen Rat vorlegen kann.“ Unvermindert aktuell ist das Bemühen, die Errichtung einer „Brandmauer“ zu verhindern, also zu vermeiden, dass die Regierungskonferenz in einer zeitlichen und politischen Distanz zum Konvent einberufen wird. Insoweit mögen zeitliche Verzögerungen und auch eine „Verspätung“ des Konvents bis zum Sommer 2003 sogar vorteilhaft sein. Feststeht jedoch, dass die Reformen bis zur nächsten Wahl des Europäischen Parlaments im Jahre 2004 vollzogen sein müssen. Denn an der Wahl sollen sich die Bürger aus den aufgenommenen Beitrittsländern der ersten Runde bereits beteiligen.

Soll die Regierungskonferenz eine zukunftsweisende Grundlage für die erweiterte Union schaffen, müssen sich die Regierungen das Konventsergebnis zueigen machen können. Dies gelingt nicht durch „Überraschungseffekte“ und wahrscheinlich auch nicht durch zeitlichen Druck. Damit soll einer längeren „Abkühlungsphase“ bis zur Vertragsunterzeichnung nicht das Wort geredet werden. Die Vorstellung einer „Verfassung von Rom“ am Ende des nächsten Jahres dürfte für viele Akteure verlockend genug sein, rechtzeitig zu Ergebnissen zu gelangen. Aber in allen zeitlichen Überlegungen sollte klar sein, dass es nicht darum gehen kann, jetzt alle Fragen in einem konstitutionellen Akt zu beschließen. Der große Wurf ist nicht zu erwarten, aber auch nicht wünschenswert. Eine europäische Verfassung bleibt „in the making“²⁹ oder zugespitzt formuliert – vorläufig.

2. Kompetenzen und institutionelle Reformen

Damit sind wir bei den Fragen, die der Konvent zu beantworten hat. Die zwei wichtigsten Komplexe seien hier herausgegriffen. Zunächst der umstrittene Bereich der Kompetenzen sowie anschließend der hinzugekommene Bereich der institutionellen Reformen. Dabei müssen einige Stichworte genügen.

a) Kompetenzen

Der Bereich der Klarstellung und möglichen Neuordnung der Kompetenzen zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten ist politisch brisant und zählt zu den

²⁹ Roberto Miccú/Ingolf Pernice (Hrsg.), *The European Constitution in the making, Challenges and possible Achievements of the Brussels Convention* (i. E.).

umstrittensten Bereichen der gegenwärtigen Verfassungsdebatte.³⁰ Sehr stark ist hier das Bedürfnis nach transparenten Regelungen unter Beachtung des bisher nur schwer operationalisierbaren Subsidiaritätsprinzips. Aber der Konvent hat schon vor der Sommerpause gezeigt, dass im Prinzip an hinreichend flexiblen und zukunfts-offenen Kompetenzvorschriften festgehalten werden soll, um den zukünftigen Handlungsspielraum der Union nicht über Gebühr einzuschränken. Insbesondere die Deutschen Vorstellungen eines weitgehend geschlossenen Kompetenzkatalogs haben sich im Konvent bisher nicht durchsetzen können.

Damit ist ein Ergebnis noch nicht gefunden. So ist nicht ausgemacht, welche Kategorien die zukünftige Kompetenzordnung bestimmen werden. Es bietet sich an, die Abgrenzung von Zuständigkeiten zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten nach ausschließlichen Kompetenzen, gemeinsamen oder parallelen Kompetenzen und komplementären Kompetenzen vorzunehmen. Dabei ist zu hoffen, dass jede endgültige und die Integrationsdynamik bremsende Festlegung der Kompetenzen wie etwa die Einführung von Negativlisten, die bestimmte Kompetenzen für die Union ausschließen sollen, vermieden wird.³¹ Das Gleiche gilt für die Festschreibung des Status quo der Kompetenzverteilung. Wichtig scheint nach dem bisherigen Diskussionsverlauf die Unterscheidung verschiedener Aufgabenbereiche zu sein. So ist viel von dem Vorschlag zu halten, die einzelnen Aufgaben- und Politikfelder nicht nur nach den Kompetenzen aufzuteilen, sondern diesen auch die jeweiligen Handlungsinstrumente zuzuordnen.

Problematisch ist in diesem Zusammenhang die Ausklammerung der finanzpolitischen Aspekte einer Kompetenzverteilung. Hier ist die offene Flanke der Verfassungsdebatte, denn es versteht sich von selbst, dass eine Neuverteilung der Sachkompetenzen nicht losgelöst von ihren finanziellen Auswirkungen gesehen werden kann. Sollte über Fragen der europäischen Finanzverfassung erst der Rat einstimmig bei der Neufassung der Agenda 2000 im Jahre 2006 entscheiden, bliebe der Spielraum des Konvents für die Regierungskonferenz 2004 sehr begrenzt.

Neben dieser Einschränkung der Handlungsoptionen für die Stärkung supranationaler Elemente – etwa im Hinblick auf die notwendige Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen, denen ohne Berücksichtigung der finanzpolitischen Interessen kaum zugestimmt werden dürfte – tritt die Sorge, auch eine „vernünftige“ Verteilung der Kompetenzen würde dem Sog nicht standhalten, der von der Union „kompetenzansaugend“ ausgeht. Erforderlich sei daher eine wirksamere Kontrolle der Einhaltung der Zuständigkeiten. Nicht erst im Konvent wird die Einführung eines speziellen Gremiums zur Überwachung der Kompetenzausübung diskutiert, sei es in Gestalt eines beratenden Kompetenz- oder Subsidiaritätsausschusses³² aus nationalen Parlamentariern oder – weitergehend und noch vage – eines neuen „politischen Ausschusses“ mit Entscheidungsgewalt über kompetenzrechtliche Streitigkeiten.³³ Auch der kürzlich von *Giscard* gemachte Vorschlag, einen „Europäischen Volkskongress“ aus nationalen und Europaabgeordneten einzurichten, geht in diese Richtung.³⁴

³⁰ Vgl. Ingolf Pernice/Vlad Constaninesco, Die Frage der Gemeinschaftskompetenzen aus deutscher und französischer Sicht, <http://www.swp-berlin.org/produkte/brennpunkte/eu-brennpunkte2druck.htm>.

³¹ So aber Ingolf Pernice, Elements and Structures of the European Constitution, WHI-Paper 4/02, www.whi-berlin.de/pernice-structures.htm.

³² Zuletzt etwa Ingolf Pernice, Welche Verfassung braucht Europa?, WHI-Paper 3/02, www.whi-berlin.de/pernice-thesen.htm

³³ Europäischer Konvent, Beitrag der Mitglieder des Konvents Herrn Peter Glotz, Herrn Peter Hain, Frau Danuta Hübner, Herrn Ray McSharry, Herrn Pierre Moscovici: Kompetenzverteilung, CONV 88/02 v. 14. Juni 2002, siehe auch Peter Glotz, Die Gedanken sind frei, Der Tagesspiegel v. 20. Juni 2002, S. 8.

³⁴ Valéry Giscard d'Estaing, Les dernières nouvelles de la convention européenne, Le Monde v. 23. Juli 2002.

Hierzu nur so viel: Komplexe Gesellschaften neigen zur Schaffung von neuen Institutionen oder Gremien. Vielfach mag dies unverzichtbar sein. Es fragt sich aber, ob mit einem „Kompetenzprüfungsgremium“ nicht in erster Linie Intransparenz und Ineffizienz gefördert werden. Letztlich wird man diesem Vorschlag nicht anders begegnen können wie dem seit der Humboldt-Rede von *Joschka Fischer*³⁵ immer wieder erneuerten, damit aber nicht praktikabler werdenden Vorschlag einer „dritten Kammer“ jenseits des Rates und des europäischen Parlamentes. Forderungen nach der Schaffung neuer Gremien mögen einen theoretisch ansprechenden und wichtigen Impuls zum Nachdenken über Reformen liefern. Der Koordinations- und präventive Konfliktschlichtungsbedarf wird häufig erst in solchen Vorschlägen sichtbar. Aber gerade auf der europäischen Ebene, die sich in besonderem Maße durch Unübersichtlichkeit auszeichnet, wird deutlich, dass die Nachteile einer neuen Einrichtung gegenüber den Vorteilen einer Problembewältigung in den bestehenden Strukturen überwiegen können. So auch hier: Die Prüfung der eigenen Zuständigkeit erfolgt durch die europäischen Legislativorgane selbst, also den Rat und das Europäische Parlament. Entscheidungen über Kompetenzstreitigkeiten trifft die Judikative, also der Europäische Gerichtshof. Ein neues Gremium etwa nach Vorbild des französischen „Conseil Constitutionnel“ ist nicht erforderlich.

³⁵ Joschka Fischer, Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration, FCE Spezial 2/00, www.whi-berlin.de/fischer.htm.

b) Institutionelle Reformen

Damit sind bereits die institutionellen Reformen angesprochen, ein Herzstück der Reform, um die Europäische Union zukunftsfähig zu machen. Welche Perspektiven ergeben sich hier? Viele hoffen, der Konvent werde sich seiner Kernaufgabe, der weiteren Politisierung des politischen Systems der Europäischen Union, widmen. Die Reform und Politisierung der europäischen Institutionen sind nicht als Selbstzweck misszuverstehen, sondern dienen dem Ziel, die Demokratie auf der europäischen Ebene zu stärken.

Ich will an dieser Stelle nicht in den Chor derer einstimmen, die ein gravierendes Demokratiedefizit auf der europäischen Ebene beklagen.³⁶ Zu bedenken ist, dass Demokratie auf dieser Ebene bisher anders funktioniert hat³⁷ und vermutlich auch in Zukunft anders funktionieren wird als es auf der nationalen Ebene bekannt ist. Der Konvent ist jedenfalls gut beraten, die Zukunft der Union nicht in den bekannten Kategorien und nach den Maßstäben der anders konstruierten Nationalstaaten zu messen.

Vieles spricht dafür, an dem triangulären Gleichgewicht der EU-Institutionen im Prinzip festzuhalten. Sicherlich haben sich im Gefüge von Rat, Kommission und erstarktem Parlament nicht nur die Akzente verschoben.³⁸ Sollte das europäische Parlament ein echtes Parlament – also eine „Bürgerkammer“ – werden, müsste das Mitentscheidungsverfahren als Standardverfahren nochmals aufgewertet werden. Und sollte die Kommission eine echte Regierung – also weiter politisiert³⁹ – werden, müsste sie ihre Rolle als neutrale Hüterin der Verträge aufgeben. Über die Rolle des Rates ist damit noch nichts gesagt. Versuche einer Stärkung des supranationalen Ansatzes zu Lasten des Rates haben häufig „nationale Sorgen“ entstehen lassen und provozieren Gegenstrategien. Dennoch ist der Verlust an „Geborgenheit durch den Staat“ ernstzunehmen, signalisiert er doch den Wunsch nach Erhalt von Staatlichkeit in entgrenzten Räumen. Der Rat wird deshalb auch als reformierte „Staatenkammer“ weiterhin exekutive und legislative Funktionen wahrzunehmen haben, allerdings mit einer wichtigen Veränderung, die sein Selbstverständnis beeinflussen wird: Die Ausdehnung der qualifizierten Mehrheitsentscheidungen verringert die Blockade-Optionen, die gegenwärtig im Rat mit dem Einstimmigkeitserfordernis noch vorhanden sind.

Es fehlt nicht an Vorschlägen, dem Parlament das Initiativrecht für Gesetzesvorhaben zuzuweisen. In der Tat handelt es sich dabei um eine elementare Funktion des Parlaments. Aber abgesehen davon, dass schon de lege lata nach Maßgabe des Art. 192 Abs. 2 EG das Europäische Parlament die Kommission auffordern kann, initiativ zu werden, würde eine Änderung der bisherigen Architektur föderaler Kontrolle durch den Rat und demokratischer Kontrolle durch das Parlament die Kommission schwächen. Gerade die Kommission mit ihrem Monopol zur Initiative war bisher ein wichtiger Garant für den Integrationsfortschritt. Es besteht kein Anlass, dies zu ändern.⁴⁰

³⁶ Problematisch BVerfGE 89, 156 ff.– Maastricht.

³⁷ Umfassend jetzt Andreas Maurer, *Parlamentarische Demokratie in Europa*, 2002.

³⁸ Vgl. Helen Wallace, *Die Dynamik des EU- Institutionengefüges*, in: Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (Hrsg.), *Europäische Integration*, 1996, S. 141 ff.

³⁹ Siehe etwa Philipp Steinberg, *Agencies, Co- Regulation and Comitology - and what about politics?*, <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/012901.html>.

⁴⁰ So auch Ingolf Pernice, *Elements and Structures of the European Constitution*, WHI-Paper 4/02, www.whi-berlin.de/pernice-structures.htm.

Eine Parlamentarisierung der Europäischen Union muss nicht zu Lasten der Kommission gehen, die zu einer „echten“ Regierung umzubauen ist.⁴¹ Von elementarer Bedeutung ist insoweit die Wahl des Kommissionspräsidenten durch das Europäische Parlament. Trotz des Gegenmodells – eines Präsidenten aus den Reihen des Europäischen Rates⁴² – hat dieser Vorschlag gute Aussichten auf eine Mehrheit im Konvent. Viel wird davon abhängen, diese Fragen aus den alten, aber gegenwärtig wieder an Bedeutung gewinnenden Konfliktlinien zwischen supranationaler Integration und intergouvernementaler Zusammenarbeit als ideologischen Alternativen des „entweder-oder“ herauszuhalten. Sicherlich hat gerade der technische Aspekt in der Vergangenheit die von der Kommission gesteuerte Integrationspolitik geprägt. Aber aus dem „Zweckverband funktionaler Integration“ in den Worten von *Hans Peter Ipsen*⁴³ ist ein politischer Verband, aus der Rechtsgemeinschaft auch eine politische Gemeinschaft geworden. Diese verlangt nach anderen Mustern, auch nach anderen Legitimationsformen, letztlich wohl nach mehr demokratischer Legitimation, also „Input-Legitimität“ mit der Möglichkeit des Bürgers, seine Zustimmung oder Nicht-Zustimmung zu den Regierenden unverfälscht zum Ausdruck zu bringen.⁴⁴

Für den Bürger erhält die Wahl des Europäischen Parlamentes eine fundamental andere Bedeutung, wenn die bisherige nationale Ausrichtung der Wahl aufgegeben und die Parteien mit einem eigenen Spitzenkandidaten und transnationalen Listen antreten würden. Bei der nächsten Wahl könnte der Kommissionspräsident dann abgewählt werden, er würde einen politischen Status erhalten und – dies soll nicht unerwähnt bleiben – aus der bisherigen Konsensdemokratie eine Konkurrenzdemokratie machen.

Abschließend soll ein Blick auf den Europäischen Rat geworfen werden. Dieser bleibt auch in Zukunft der politische Leitlinien- und Impulsgeber. Über ihn werden die Staats- und Regierungschefs in die Mitverantwortung einbezogen. Denkbar wäre es, mit der „demokratischen“ Stärkung der Kommissionspräsidenten auch die Rolle des Ratspräsidenten aufzuwerten. Jedenfalls könnte ein Kompromiss dieser Art politisch zustandekommen. Der auf mehrere Jahre vom Europäischen Rat gewählte Präsident könnte dann wesentliche Funktionen in der Außenvertretung der Union wahrnehmen. Allerdings müsste in dieser „Doppelspitze“ das Verhältnis der Ämter zueinander geklärt sein. Es fragt sich auch, ob mit einem solchen Dualismus nicht die heute bestehenden Strukturen auf Dauer festgeschrieben werden. Unsicher ist aber, ob die Außen- und Sicherheitspolitik der Union langfristig in den Händen der Mitgliedstaaten und ihrer Verantwortung bleiben wird.

⁴¹ Zur „Regierungsdebatte“ siehe Thomas Bruha (Hrsg.), *Die Europäische Union nach Nizza. Wie Europa regiert werden soll?* (i. E.).

⁴² So der sog. Aznar-Blair-Plan, der beim Europäischen Rat von Sevilla am 21./22. Juni 2002 auf wenig Gegenliebe gestoßen ist.

⁴³ Hans Peter Ipsen, *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, 1972, S. 196 – eine brillante Übersicht zur Wissenschaft vom Europarecht findet sich bei Armin v. Bogdandy, *Der Staat* 39 (2001), S. 3 ff.

⁴⁴ Zur politischen „Schließung“ von Legitimationslücken Jürgen Habermas, *Die postnationale Konstellation und die Zukunft der Demokratie*, in: ders., *Die postnationale Konstellation*, 1998, S. 91 (122 ff.); instruktiv zur Legitimationsfrage auch Marcus Höreth, *Die Europäische Union im Legitimationstrilemma*, 1999, S. 74 ff.

3. Umsetzung des Konventsprodukts

a) Optionen?

Ebenfalls sehr wichtig wird in den nächsten Monaten die Frage sein, ob sich der Konvent zu einem Text mit Empfehlungen für die Regierungskonferenz durchringen kann. Die Erklärung von Laeken lässt für den Fall, dass ein Konsens für Empfehlungen nicht erzielt wird, auch die Formulierung verschiedener Optionen zu. Zwar mag ein „Zwang zum Konsens“ nur diejenigen Reformvorstellungen in die Nähe von Empfehlungen bringen, die keinen Fortschritt für die Europäische Union und die drängende Verbesserung ihrer Entscheidungsfähigkeit darstellen. Jedoch provoziert auf der anderen Seite ein unverbindlicher Optionen-katalog die Regierungskonferenz zur Auswahl solcher Optionen, die Europa ebenfalls nur rudimentär weiterbringen. Soll der Konvent erfolgreich sein, wird es einen Druck zur Einigung auf einen kohärenten Text mit Empfehlungen geben müssen. Anderenfalls würde die Regierungskonferenz wieder den Regeln intergouvernementaler Verhandlungen folgen, die zu überwinden die Einsetzung des Konvents gerade bezweckte.⁴⁵

b) Blockadepotentiale der Mitgliedstaaten

Drei Regierungskonferenzen sind in den 90er Jahren den wachsenden Herausforderungen der Europäischen Union nur teilweise gerecht geworden. Dies liegt nicht nur an den komplizierten Inhalten, sondern auch am Verfahren der Vertragsrevision, das offensichtlich an Grenzen gestoßen ist. Der Konvent muss insoweit die nationalen Denkkategorien überwinden. Vor der rechtlichen Unverbindlichkeit seines Abschlussdokumentes braucht er sich nicht zu verstecken.

Zum einen sollte der Konvent die Erfahrungen des Konvents zur Erarbeitung der Grundrechte-Charta aufgreifen und so tun, als ob ein verbindlicher Text zu erarbeiten wäre.⁴⁶ Dies würde nicht nur die Erarbeitung eines geschlossenen Textes nahe legen, sondern auch dessen Wirkung in der Öffentlichkeit mit der Folge verstärken, dass sich die Regierungskonferenz über den Text nicht hinwegsetzen könnte. Zum anderen ließen sich Blockadepotentiale der Mitgliedstaaten durch die Beteiligung von Konventsmitgliedern an der Regierungskonferenz verringern. Auch wenn deren Status nicht dem von Regierungschefs angenähert werden kann, müssten Vertreter des Konvents in eine Position gebracht werden, die ein „Zerpflücken“ des Abschlussdokumentes ausschließt. Ob dadurch das Einstimmigkeitserfordernis im Europäischen Rat aufgeweicht wird, mag hier dahinstehen. Jedenfalls dürfte die Öffnung der Entscheidungsverfahren gegenüber dem Argument die überkommene Fixierung auf machtgestützte Verhandlungsrunden auflockern und in ihrer Kurzsichtigkeit offen legen.⁴⁷

Für den konstitutionellen Umbau der Europäischen Union wird eine große Rolle spielen, inwieweit der Bürger stärker als bisher das gefundene Ergebnis trägt. So könnte daran gedacht werden, die Annahme des Textes durch das Europäische Parlament vorzusehen, gegebenenfalls kombiniert mit einer qualifizierten Mehrheit der nationalen Parlamente. Letztere gilt es zu stärken, was auch ohne Schaffung einer „dritten Kammer“ – etwa über eine

⁴⁵ Vgl. auch Daniel Göler, *Integration* 2/02, S. 99 ff. (102).

⁴⁶ Zum Grundrechte-Konvent Susanne Baer, *ZRP* 2000, 361 ff.

⁴⁷ Zum Unterschied zwischen „arguing“ und „bargaining“ siehe Thomas Risse, *International Organization* 1/2000, S. 1 (8 f.).

Aufwertung der EU-Ausschüsse⁴⁸ – gelingen könnte.⁴⁹ Inzwischen mehren sich außerdem die Stimmen, die sich für ein europaweites Referendum über den Vertrag aussprechen.⁵⁰ Eine transnationale Abstimmung mit der Gleichgewichtung jeder Stimme würde zwar die kleineren Mitgliedstaaten benachteiligen, jedoch vermeiden, dass kleine nationale Minderheiten durchgreifende Fortschritte der Union verhindern.⁵¹

Das „strukturelle Problem“ – die einstimmige Annahme des Ergebnisses im Europäischen Rat – bleibt freilich bestehen. Da es um konstitutionelle Fragen geht, liegt die Einstimmigkeit eigentlich nahe. Vorgelegt wird jedoch ein Vorschlag für einen Verfassungsvertrag. Historisch wäre es jedenfalls ohne Vorbild, wenn eine Verfassung mit Einstimmigkeit angenommen würde. Möglicherweise liegt aber gerade in der Präzedenzlosigkeit das Besondere europäischer Verfasstheit.

⁴⁸ Anknüpfungspunkt für Verbesserungen sollte die bisher nur zweimal jährlich tagende Conférence des Organes spécialisées dans les affaires communautaires et européennes des parlements de l'Union européenne (COSAC) sein.

⁴⁹ Zum Stand der Diskussion Andreas Maurer, Optionen und Grenzen der Einbindung der nationalen Parlamente in die künftige EU- Verfassungsstruktur, SWP-Studie, August 2002.

⁵⁰ Siehe die Anhörung der Zivilgesellschaft bei der gemeinsamen Sitzung der EU-Ausschüsse des Deutschen Bundestag und des Bundesrates am 26. Juni 2002.

⁵¹ So auch Ulrike Guérot, Aktueller Stand der Diskussion im europäischen Verfassungskonvent, <http://www.weltpolitik.net/texte/europa/guerot.pdf>.

4. Europäische Verfassung

Damit komme ich zu einigen – kursorischen – Schlussbemerkungen. Diese beziehen sich auf das von vielen erhoffte und doch scheinbar noch in weiter Ferne liegende Ergebnis des Konvents – den Entwurf für eine europäische Verfassung.

a) Konvent und Verfassung

Zu bedenken ist, dass in den bestehenden Verträgen „Pfade“ angelegt sind, die im Konvent weiterverfolgt werden und auch in einem evolutionären Sinne weiterverfolgt werden müssen, will der Konvent von der Regierungskonferenz mehr als nur gehört werden.⁵² Dies gilt auch für den „konstitutionellen Pfad“ und die künftige Vertragsrevision, ja selbst für die Erarbeitung und Fortschreibung dessen, was in einer weniger staatsfixierten Sicht bereits „Verfassung“ genannt werden kann.⁵³ Sicher ist richtig, dass Verfassungen mit dem Staat – diesen primär begrenzend – entstanden sind. Verfassungen sind auf den Staat bezogen, sie sind in der Regel daher „Staatsverfassungen“.⁵⁴ Und mit gutem Grund wird inzwischen der Zerfall von Staatlichkeit in der Welt beklagt.⁵⁵ Warum also den Staat wegzaubern, um eine Verfassung für Europa zu erhalten?

Zu nennen sind im wesentlichen zwei Gründe: So gilt *zum einen* festzuhalten: Es gibt nur so viel Staat, wie die Verfassung zulässt. Erst die Verfassung konstituiert den Staat.⁵⁶ Damit verliert der Staat viel von seiner vorrechtlichen Dimension, ja vielleicht auch ein wenig von seinen außerjuristischen Glanz. *Zum anderen* wäre ein Festhalten am Staatsbezug für die supranationale Ebene fatal, würde doch unterschwellig der Staat mitgedacht werden. Diesen gibt es aber nur auf der Ebene der Mitgliedstaaten und hier soll er auch kraftvoll seinen verfassungsrechtlichen Schutzaufträgen nachkommen. Auf der europäischen Ebene gibt es jedoch keinen hierarchisch organisierten Staat, weshalb eine Verfassung ihn hier auch nicht voraussetzt.⁵⁷ Die Funktionen einer Verfassung erfüllt die Europäische Union allemal: Sie organisiert, begrenzt und legitimiert das Handeln der europäischen Organe.⁵⁸

Nur so viel sei zusammenfassend hervorgehoben: Der Konvent erarbeitet keine neue europäischen Verfassung, sondern wird nach allem, was heute erwartet werden kann, einen Entwurf für einen „Verfassungsvertrag“ vorlegen, der im Ergebnis letztlich als „verfassungsändernd“ einzustufen ist. Damit soll das „Neue“ und vor allem das erst noch zu Leistende nicht kleingeredet werden. Der Debatte tut es jedoch gut, wenn man sie von manchem Pathos befreit und damit das Projekt auch vor einem möglichen Scheitern bewahrt.

b) Aufspaltung der Verträge und die Grundrechte-Charta

⁵² Siehe auch Wolfgang Wessels, *Integration* 2/2002, S. 83 ff.

⁵³ Ein guter Überblick zur Vielfalt der Fragen in: Thomas Bruha/Jens Joachim Hesse/Carsten Nowak (Hrsg.), *Welche Verfassung für Europa?*, 2001; zur theoretischen Fundierung Anne Peters, *Elemente einer Theorie der Verfassung Europas*, 2001, S. 38 ff.

⁵⁴ Ulrich K. Preuß, *Transit – Europäische Revue* 17 (1999), S. 154 ff.

⁵⁵ Siehe jetzt Ulrich K. Preuß, *Krieg, Verbrechen, Blasphemie. Zum Wandel bewaffneter Gewalt*, 2002, S. 48 ff.

⁵⁶ So im Anschluss an Peter Häberle für die Entwicklung eines postnationalen Verfassungsbegriffs Ingolf Pernice, *VVDStRL* 60 (2001), S. 149 ff. (159).

⁵⁷ Ausführlich Anne Peters, *Elemente einer Theorie der Verfassung Europas*, 2001, S. 93 ff.

⁵⁸ Siehe nur Ingolf Pernice, *Der europäische Verfassungsverbund auf dem Wege der Konsolidierung*, *JöR* 48 (2000), S. 205 ff. (209).

Schon der Begriff „Verfassungsvertrag“ signalisiert im Grunde einen Kompromiss und deutet die Absicht an, ein eigenständiges Konzept für den Gesamtorganismus der Europäischen Union darzustellen.⁵⁹ Als überaus wirkungsmächtig erwies sich in diesem Zusammenhang der 1999 vorgelegte Bericht der drei Weisen, der sich für einen „grundlegenden Vertrag“ aussprach. Diesem in der Kompetenz der Mitgliedstaaten verbleibenden Vertrag würden die „anderen Vorschriften der bestehenden Verträge“ gegenübergestellt, welche von den Organen der Union weiterentwickelt werden sollen.⁶⁰ Eine solche Zweiteilung der Verträge ist nicht unproblematisch und sollte auch im Konvent wohlüberlegt sein, muss der Bürger doch in dem „Verfassungsvertrag“ die Europäische Union „sehen und verstehen“ können.

Eine solche Aufspaltung der Verträge wäre sicherlich nur die „second best-Lösung“ und würde vermutlich auch nur wenig zur angestrebten Vereinfachung der Verträge beitragen. Zwar scheint diese Strategie gegenwärtig noch vom Präsidium verfolgt zu werden.⁶¹ Die Probleme werden freilich erst entstehen, wenn es darum geht, die wichtigen und daher im Verfassungsvertrag zu regelnden Fragen von den weniger wichtigen und daher in einem operativen Regelwerk zu regelnden Fragen abzugrenzen.⁶² Dabei wird auch eine Rolle spielen, ob im Interesse der Mitgliedstaaten am Einstimmigkeitserfordernis für Änderungen der „konstitutionellen“ Vorschriften des Vertrags festgehalten wird. Denn wenn nur die „operativen“ Vorschriften im zweiten Teil mit qualifizierter Mehrheit geändert werden sollen, droht der konstitutionelle Teil aufgebläht und mit Detailfragen überfrachtet zu werden.

Unstreitig ist die Aufnahme der Grundrechte-Charta in den Verfassungsvertrag. Offen ist dagegen, wie dies geschehen soll. Schon wird vernommen, die Charta noch einmal einer Überprüfung zu unterziehen. Dies würde freilich einen nur schwer kontrollierbaren Diskussionsprozesseß in Gang setzen.⁶³ Auch das „Konventsverfahren“ nähme Schaden, ginge doch viel von der Bindungskraft verloren, die gerade die Charta als Kern der zukünftigen europäischen Verfassung haben sollte.⁶⁴ Am einfachsten wäre es, auf die Charta zu verweisen. Dies könnte im bestehenden System durch eine Ergänzung des Art. 6 EUV geschehen. Soll der Unionsbürger jedoch in *einem* Verfassungstext auch erkennen können, welche Rechte er hat, müsste die Grundrechte-Charta ein eigenes Kapitel des Vertrags werden und auch durch ihre systematische Verortung im Vertrag überzeugen. An den Anfang des neuen Verfassungsvertrags gestellt, würde die Charta den Bürger in den Vordergrund des Konstitutionalisierungsprozesses rücken und die europäische Rechtsordnung insgesamt durchstrahlen.⁶⁵ Wie auch immer diese „Durchstrahlung“ bewertet wird⁶⁶ – es sollten nur diejenigen Vorschriften der Charta geändert werden, die – wie z. B. die Präambel oder die Schlussbestimmungen – einer Übernahme der Formulierungen in den neuen Vertrag entgegenstehen. Es würde sich dann nicht um inhaltliche Änderungen, sondern lediglich technische Anpassungen handeln.⁶⁷

⁵⁹ Siehe etwa Franz Cromme, DÖV 2002, 593 ff.

⁶⁰ Richard v. Weizsäcker/Jean-Luc Dehaenne/David Simon, Die institutionellen Auswirkungen der Erweiterung, Bericht an die Europäische Kommission vom 18. Oktober 1999.

⁶¹ So kursiert seit Anfang Juni 2002 ein Non-Paper des Konventssekretariats für einen „traité de base“.

⁶² Vgl. Ingolf Pernice, Elements and Structures of the European Constitution, WHI-Paper 4/02, www.whi-berlin.de/pernice-structures.htm.

⁶³ So auch Klaus Hänsch, integration 3/2002, S. 226 ff. (228).

⁶⁴ Dazu Waldemar Hummer, Der Status der EU- Grundrechtecharta, 2002, S. 105 ff.

⁶⁵ Siehe etwa Ingolf Pernice, DVBl. 2000, 847 (856 ff.).

⁶⁶ Kritisch Armin v. Bogdandy, JZ 2001, 157 (168 ff.).

⁶⁷ So im Prinzip auch Ingolf Pernice, Elements and Structures of the European Constitution, WHI-Paper 4/02, www.whi-berlin.de/pernice-structures.htm.

c) Institutionalisierung der „Konventsmethode“

Schließlich ist der Konvent auch ein Modell der Parlamentarisierung europäischer Verfassungsreformen. So könnte der Konvent – gleichsam im Vorgriff auf seinen erwarteten Erfolg – die eigene Methode für künftige Vertragsänderungen institutionalisieren. Grundsätzlich sollte jede Vertragsrevision durch einen Konvent vorbereitet werden. Dem Europäischen Parlament könnte in Form der Zustimmung mit absoluter Mehrheit ein Ratifizierungsrecht zugestanden werden. Der Weg zu einer „supranationalen Verfassung“ wäre vollendet, wenn die nationalen Egoismen der Mitgliedstaaten überwunden und für Änderungen des Primärrechts – also des künftigen Verfassungsvertrags – ein mehrheitsorientiertes Verfahren eingeführt werden könnte.⁶⁸

Schließen möchte ich daher erneut mit der Beobachtung einer paradoxen Situation: In dem Maße, wie der Konvent erfolgreich ist und sich als Modell für die Zukunft anbietet, könnten seine Ergebnisse, soweit sie von der Regierungskonferenz übernommen werden, einer erleichterten Revision zugänglich gemacht werden. Dies soll die Bedeutung des jetzt arbeitenden Konvents nicht schmälern. Aber „nach“ dem Konvent ist nicht nur „vor“ der Regierungskonferenz, sondern auch die Zeit vor dem nächsten Konvent. Unverändert besteht die Herausforderung darin, im Wege des „Erprobens“ die Europäische Union voranzubringen. Gerade die europäische Verfassung wird hinreichend flexibel sein müssen, um zukünftige Entwicklungen aufzunehmen und mitgestalten zu können. Kommt Europa diesem „Gestaltungsanspruch“ nach, wird der Bürger das europäische Projekt „zu seiner Sache“ machen und in Bewegung halten können, ja vielleicht sogar eine maßgebliche Antriebskraft für die Erneuerung des europäischen Integrationsprozesses werden. Dies freilich ist noch ein langer Weg.

⁶⁸ Für ein „Konsens minus X“-Verfahren auch das Institut für Europäische Politik, vgl. Daniel Göler/Mathias Jopp/Wolfgang Wessels, Grundzüge der künftigen Europäischen Verfassungsordnung, http://europa.eu.int/futurum/forum_convention/documents/contrib/acad/0240_c_de.pdf.