

Centre International de Formation Européenne  
INSTITUT EUROPEEN DES HAUTES ETUDES INTERNATIONALES



Master für europäische und internationale Studien  
Jahrgang 2002/2003  
Betreuer: Dr. Hartmut Marhold

## **Der Konvent als verfassungsgebende Institution?**

Masterarbeit

Dörte Ratzmann

Ahlbecker Straße 21  
10437 Berlin  
Email: dratz@directbox.com

# **Inhaltsverzeichnis**

<b>Vorwort</b>	<b>3</b>
<b>I. Einleitung</b>	<b>4</b>
<b>II. Die Konvents idee</b>	<b>5</b>
1. Die Grundrechtecharta als Wendepunkt im verfassungsgebenden Prozesses	5
2. Der Vertrag von Nizza und der "Post-Nizza-Prozess" - Ist die Methode der Regierungskonferenz noch ausreichend?	10
3. Das Mandat des "Konvents zur Zukunft Europas"	13
<b>III. Vertragsreform - Verfassungsvertrag - Verfassung         die neue Verfassungsdebatte</b>	<b>16</b>
1. Einigkeit über die Begriffe "Verfassung" und "Verfassungsvertrag"	17
2. Kein Streit um die begriffliche Qualifizierung der Europäischen Union	19
<b>IV. Der Konvent zur Zukunft Europas</b>	<b>25</b>
1. Die Methoden im Konvent als verfahrenstechnisches Novum	26
a) Zusammensetzung	26
b) Funktion des Präsidiums	28
c) Arbeitsweise und Zeitrahmen	30

d) Öffentlichkeit	32
e) Fazit	33
<b>2. Der Konvent als Institution</b>	<b>36</b>
a) Der Konvent als Ideenlieferant der nachfolgenden Regierungskonferenz	36
b) Der Konvent als verfassungsgebende Versammlung	40
c) Der Konvent als offenes Diskussions- und Entscheidungsforum, das kraft der besseren Argumente agiert	43
<b>V. Schlussbetrachtungen</b>	<b>45</b>
1. Überwindung einer Krise	45
2. Unterschiedliche Arten von Verfassungsentwürfen	48
3. Ausgewählte Punkte der aktuellen inhaltlichen Debatte	50
<b>VI. Resümee und Ausblick</b>	<b>52</b>
<b>VII. Literaturverzeichnis</b>	<b>55</b>

## **Vorwort**

Die Diskussion um die Verfasstheit der europäischen Gemeinschaft bzw. der Europäischen Union reicht bis in ihre Gründung hinein. Die Arbeit soll einen Einblick in die wesentlichen Grundzüge der derzeitigen Verfassungsentwicklung in der Europäischen Union ausgehend von der Grundrechtecharta, die teilweise als Fundament einer zukünftigen europäischen Verfassung angesehen wird, geben. Auf die inhaltlichen Aspekte der Reformvorhaben wird nur exemplarisch eingegangen. Die Arbeit berücksichtigt den Stand der Entwicklung bis Anfang Mai 2003.

Die Idee, einen Konvent als neuen Mechanismus zur Erarbeitung grundlegender Projekte einzuführen, kam erstmalig bei der Ausarbeitung der Grundrechtecharta auf. In diesem Zusammenhang soll die Frage untersucht werden, ob das bisher angewendete Modell der Regierungskonferenz noch ausreichend für die Fortführung des Integrationsprozesses ist. Anhand des Mandates des Konvents zur Zukunft Europas und verschiedener Redebeiträge prominenter Europapolitiker wird die Entwicklung der Forderung nach einer europäischen Verfassung nachgezeichnet und deren Notwendigkeit geprüft.

Der dritte Teil befasst sich mit dem Europäischen Konvent, der Ende Februar 2002 seine Arbeit aufnahm. Darin werden nicht nur die möglichen Entwicklungsszenarien des Konvents als Institution betrachtet, sondern auch die Problematik, ob die Konventsmethode als neues Verfahren im Rahmen von Vertragsänderungen geeignet ist, den Entwurf einer europäischen Verfassung auszuarbeiten.

In einem abschließenden Kapitel werden die im Zuge der außen- und sicherheitspolitischen Krise der Europäischen Union entstandenen Auswirkungen auf die Konventsarbeit geprüft. Ebenso sollen die tatsächliche Vorgehensweise des Konvents bei der Erarbeitung des Verfassungsentwurfs, die unterschiedlichen Arten der Entwürfe und der aktuelle Stand der inhaltlichen Debatte kurz beleuchtet werden. Die aufgeworfenen Fragestellungen werden am Ende noch einmal zusammengefasst und beantwortet; ein Ausblick bildet den Abschluss der Arbeit.

# I. Einleitung

Der Gedanke, der Europäischen Gemeinschaft bzw. Union eine Verfassung zu geben, ist nicht neu. In ihm spiegelt sich das Bestreben der Europäischen Gründerväter, mehr als nur ein loser Zusammenschluss gleich gesinnter Staaten zur Erreichung gemeinsamer Ziele und mehr als nur ein Binnenmarkt zu sein. Seit der Nachkriegszeit haben Politiker und Wissenschaftler das konstitutionelle Modell in den unterschiedlichen Epochen des Integrationsprozesses immer wieder kontrovers diskutiert. Bereits im Juni 1948 erarbeitete der französische Christdemokrat François de Menthon den Entwurf einer "Verfassung für die Vereinigten Staaten von Europa"<sup>1</sup>.

Die Verfassungsentwicklung der Europäischen Union stellt keinen eindeutig abgrenzbaren linearen Prozess dar. Die Grundstruktur der EWG/EG spiegelt keine in sich konsistente Verfassungs- oder Regulationsidee wieder, sie entspringt vielmehr einem sehr zufälligen Kompromiss, der deutlich hinter den Möglichkeiten zu supranationaler Auslegung zurückblieb, die sich in der Gründungskonstellation boten<sup>2</sup>. Im Anschluss an einen dieser frühen Verfassungsentwürfe und in Ergänzung dazu wurden nahezu in jedem Jahrzehnt der Geschichte der europäischen Einigung Entwürfe für Verfassungen diskutiert.

Hervorzuheben ist die Initiative zur Gründung einer Europäischen Politischen Gemeinschaft aus den 50er Jahren, die Fouchet-Pläne aus den 60er Jahren und der Tindemanns-Bericht aus den 70er Jahren. Mitte der 80er und 90er Jahre kam das konstitutionelle Modell mit dem Spinelli-Entwurf von 1984 und dem Herman-Entwurf von 1994 wieder auf die europäische Agenda. Beide Entwürfe stammen aus dem institutionellen Ausschuss des Europäischen Parlaments<sup>3</sup> und waren Reaktion auf die aus der schrittweisen Integrationsmethode resultierenden strukturellen Probleme. Diese schienen nur durch eine umfassende Revision des politischen Systems lösbar. Anstehende Erweiterungen der Union und das Ende des Kalten Krieges machten Reformen der Verträge unumgänglich. Die Frage nach normativen Maßstäben, wie sich die Integration vollzieht, und wie europäische Macht besser legitimiert, begrenzt und organisiert werden konnte, erhielt seit Ende der 90er

---

<sup>1</sup> Menthon; Entwurf einer föderalen Verfassung der Vereinigten Staaten von Europa (Juni 1948); in: Entwürfe einer europäischen Verfassung; Loth; S. 46.

<sup>2</sup> Loth; Entwürfe einer europäischen Verfassung; S.42.

<sup>3</sup> Entwurf eines Vertrages zur Gründung der Europäischen Union vom 14. Februar 1984 (sog. Spinelli-Entwurf); Entschließungsantrag zu den verfassungsmäßigen Grundlagen der Europäischen Union vom 13. November 1990; Verfassungsentwurf des Institutionellen Ausschusses des Europäischen Parlaments vom 10. Februar 1994 ("Herman-Bericht").

Jahre auch in den Mitgliedstaaten eine kontinuierliche Aufwertung. Zahlreiche Politiker erarbeiten seitdem Vorschläge für die Verfasstheit der Europäischen Union. In den Reihen der CDU/CSU-Fraktion entstand im September 1994 das "Schäuble/Lamers-Papier", welches vorschlug, eine neue vertragliche Basis für ein Kerneuropa aus Frankreich, Deutschland und den Benelux-Staaten zu verwirklichen. Die SPD-Fraktion erarbeitete 1995 einen europäischen Grundrechtskatalog. In den letzten Jahren hat sich die Diskussion stetig verdichtet und eine im Integrationsprozess einmalige Qualität erreicht. Die realen Verwirklichungschancen für eine europäische Verfassung haben sich in den letzten drei Jahren grundlegend gewandelt. Mit der Ausarbeitung der Grundrechtecharta im Jahre 2000 erhielt die Verfassungsfrage einen neuen Anstoß.

## **II. Die Konvents idee**

### **1. Die Grundrechtecharta als Wendepunkt im verfassungsgebenden Prozesses**

Mit der feierlichen Proklamation der "Charta der Grundrechte der Europäischen Union" durch die drei Organe der Europäischen Union im Rahmen des Europäischen Rates von Nizza am 7. Dezember 2000 wurde erstmals ein systematischer Katalog von Grundrechten erstellt, ohne dass diesem zugleich verbindlicher Charakter zuerkannt wurde. Dieser Abschnitt soll die Bedeutung dieses Ereignisses in Bezug auf eine zukünftige Verbindlichmachung und dessen unterschiedliche Bewertung verdeutlichen.

Entsprechend dem Mandat in den Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates von Köln im Juni 1999, das in der Folge Eingang in die "Erklärung (Nr. 23) über die Zukunft der Union"<sup>4</sup> in der Schlussakte von Nizza gefunden hat, soll geprüft werden, "ob und gegebenenfalls auf welche Weise die Charta in die Verträge aufgenommen werden sollte". Überlegungen zur verfassungsmäßigen Begrenzung politischer Macht gegenüber dem Einzelnen in Form von Menschen- und Bürgerrechten bilden neben der Frage der Kompetenzabgrenzung den zweiten Kernpunkt einer möglichen Verfassung. Die im Mandat angesprochene Möglichkeit einer Verbindlichmachung der Grundrechtecharta wirft eine Reihe von Fragen auf. Eine in die Verträge inkorporierte Charta könnte das

---

<sup>4</sup> abgedruckt in: Der EU-Verfassungskonvent; Texte und Materialien.

Fundament und die Basis einer zukünftigen europäischen Verfassung darstellen. So kann sie rein rechtstechnisch als "Sockel" einer europäischen Verfassungsurkunde angesehen werden, während zum anderen ihre Bedeutung auch darin liegen könnte - im Sinne einer staatsrechtlichen Konstitutionalisierung - das gesamte Recht der Union zu durchdringen und damit die EU zu einer "Grundrechtsgesellschaft" auszugestalten<sup>5</sup>.

Auf dem Europäischen Rat von Köln im Juni 1999 ließen sich die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten von der Überzeugung leiten, dass zur Weiterentwicklung und Vertiefung der europäischen Integration die auf der Ebene der EU geltenden Grundrechte in einer Charta zusammengefasst und sichtbar gemacht werden sollten<sup>6</sup>. Hinsichtlich des Verfahrens einigte man sich, "dass der Entwurf der Charta von einem Gremium ausgearbeitet werden sollte, das aus Beauftragten der Staats- und Regierungschefs und des Präsidenten der Europäischen Kommission sowie Mitgliedern des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente besteht"<sup>7</sup>.

Damit hatte die deutsche Ratspräsidentschaft nicht nur die Idee zur Schaffung einer Charta der Grundrechte als Bekenntnis der Europäischen Union zum europäischen Wertemodell durchgesetzt, sondern es wurde auch ein neuer Mechanismus zur Erarbeitung grundlegender Projekte der Europäischen Union beschlossen. Nachdem auf dem Europäischen Rat von Tampere im Oktober 1999 weitere Verfahrensfragen geklärt wurden, nahm das Gremium am 17. Dezember 1999 in Brüssel unter dem Vorsitz des persönlichen Beauftragten der Bundesregierung, Bundespräsident a.D. Roman Herzog, seine Arbeit auf. Der neue Grundrechtekonvent bestand entsprechend der Beschlüsse von Köln und Tampere neben 15 Beauftragten der Staats- und Regierungschefs und einem Beauftragten der Europäischen Kommission aus 30 Delegierten der nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten und 16 Mitgliedern des Europäischen Parlamentes<sup>8</sup>. Die parlamentarisch dominierte Zusammensetzung war nicht nur ein Novum im europäischen Integrationsprozess. Sie hatte auch erhebliche Auswirkungen auf die Arbeitsweise des Konvents<sup>9</sup>. Alle Sitzungen waren für die Öffentlichkeit zugänglich<sup>10</sup>. Das Präsidium hatte eine verfahrensmäßig starke Rolle inne. Ihm oblagen die redaktionellen Arbeiten und der

---

<sup>5</sup> Hummer; Der Status der "EU-Grundrechtecharta"; S. 107.

<sup>6</sup> Bulletin der Europäischen Union 6/1999; Europäischer Rat (Köln) 3./4. Juni 1999; Schlussfolgerungen des Vorsitzes; S. 7 ff.

<sup>7</sup> ebenda; Anhang IV der Schlussfolgerungen von Köln; Beschluss des Europäischen Rates zur Erarbeitung einer Charta der Grundrechte der Europäischen Union.

<sup>8</sup> Deutsche Repräsentanten waren neben dem Konventspräsident Roman Herzog, Jürgen Meyer für den Deutschen Bundestag und der thüringische Europaminister Jürgen Gnauck für den Bundesrat.

<sup>9</sup> Meyer, Engels; Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, S.7 ff.

<sup>10</sup> Alle Beratungsdokumente des Konvents wurden im Internet unter <http://ue.eu.int> veröffentlicht.

Präsident schlug einen Arbeitsplan vor<sup>11</sup>. Europaweit wurden die Konventsarbeiten von zahlreichen Veranstaltungen, Kolloquien und Podiumsdiskussionen begleitet, bei denen die Konventsmitglieder direkt mit interessierten Bürgern, Verbänden und Nichtregierungsorganisationen diskutierten<sup>12</sup>. Die Ergebnisse des Dialoges mit der Zivilgesellschaft wurden von den Delegierten mittels schriftlicher Änderungsanträge in den Konvent eingeführt, in den Sitzungen beraten und bei entsprechendem Konsens durch das Präsidium in die Charta eingearbeitet.

Bei der Ausarbeitung der Grundrechtecharta ging der Konvent - auf Anregung seines Vorsitzenden - von der Voraussetzung aus, dass der Entwurf der Charta so abgefasst werden sollte, als ob er später in die Europäische Union begründende Verträge aufgenommen und zwingende Wirkung haben würde (sog. "Als-ob-Ansatz")<sup>13</sup>. Die Proklamation der Charta als Vorstufe zu einer vertraglichen Regelung war notwendig, weil in einigen Mitgliedstaaten starke Vorbehalte gegen eine vertragliche Verankerung bestanden.

Sieht man die Grundrechtecharta als Basis für eine europäische Verfassung an und fragt lediglich, an welchem Platz sie in die Verträge eingefügt werden soll, würde sich rechtsdogmatisch nicht sehr viel an dem bereits bestehenden Grundrechtsschutz im Gemeinschaftsrecht ändern.

Im Gegensatz dazu würde das zweite mögliche Begriffsverständnis, das die Charta die Finalität der Union im Sinne einer Grundrechtsgemeinschaft verändert, den Konstitutionalisierungsprozess auf eine neue Stufe heben. Das Recht der Europäischen Union würde sich qualitativ grundlegend ändern, wenn ein Wechsel von einer Wirtschaftsgemeinschaft über eine Politische Gemeinschaft hin zu einer Grundrechtsgemeinschaft vollzogen werden würde<sup>14</sup>. Grundrechte sind staatsrechtlich ursprünglich als Abwehrrechte gegen eine absolutistische Machtausübung konzipiert und in der Folge zu subjektiven öffentlichen Rechten ausgebaut worden<sup>15</sup> - im Gemeinschaftsrecht dienen sie derzeit nur als Schranken bei der Sekundärrechtsgestaltung<sup>16</sup>. Davor, die Grundrechte allein als "raison d'être" einer verfassten Union zu betrachten und damit eine grundsätzliche Umstrukturierung des Gemeinschaftsrechts herbeizuführen, ist zu warnen. Die bestehende Werteordnung wird

---

<sup>11</sup> Hummer; Vom Grundrechte-Konvent zum Zukunfts-Konvent; ZParl; Heft 2/2002; S. 325.

<sup>12</sup> Meyer, Hartleif; Die Konvents-idee; ZParl; Heft 2/2002; S.369.

<sup>13</sup> KOM (2000) 559 endg. vom 13.9.2000; S.4.

<sup>14</sup> Hummer; Der Status der "EU-Grundrechtecharta"; S. 108.

<sup>15</sup> Pieroth, Schlink; Grundrechte Staatsrecht II, S.24.

<sup>16</sup> Arndt; Europarecht; S. 78.



durch einen solchen Grundrechtskatalog fortgebildet. Dadurch könnte auch eine integrative Wirkung auf die Unionsbürger und das Unionssystem entstehen<sup>17</sup>. Diese integrative Wirkung zeigt sich im übrigen auch bei einem vergleichenden Blick auf die Relevanz der Grundrechte im Einigungsprozess von Bundesstaaten, beispielsweise in den Vereinigten Staaten von Amerika, der Schweiz oder Deutschland<sup>18</sup>. Die Komplexität der Verträge erzeugt bei den Bürgern ein Gefühl der Rechtsunsicherheit, das ihnen mittels eines klar definierten Kataloges von einklagbaren Rechten genommen werden kann.

Vorbehalte einiger Mitgliedstaaten gegen eine vertragliche Verankerung der Charta sind nicht überzeugend. Das Festhalten an einem Verfassungs- und Souveränitätsverständnis, das die Verbindlichkeit der Grundrechtecharta als weiteren Schritt zu einem staatsähnlichen Zustand der Union ablehnt, ist auf Dauer nicht vertretbar. Das rechtsstaatliche Gebot, die Grundrechte als Beschränkung von Hoheitsrechten möglichst klar und verbindlich zu regeln, dürfte sich als stärkeres Argument erweisen. Das gilt in besonderem Maße für eine überstaatliche Gemeinschaft, die ihre zwangsläufig größere Bürgerferne überwinden und um Zutrauen und Zustimmung ihrer Bürger werben muss. Widerstände, die sich an Begriffen wie "Verfassung", "Föderation" und "Souveränität" kristallisieren, sind jedoch ernst zu nehmen. In der staats- und völkerrechtlichen Terminologie sind diese Begriffe vielfach noch untrennbar mit der Vorstellung eines Staates verbunden<sup>19</sup>. In modernen Demokratien handeln die Regierungen und Parlamente für ihre Bürger, die ihnen in Verfassungen bestimmte Kompetenzen zur Ausübung von Hoheitsgewalt anvertraut haben. Ein "postnationaler" Verfassungsbegriff<sup>20</sup> erlaubt es dagegen, die Verfassung ohne Staat zu begreifen und den Begriff auf Gebilde anzuwenden, die demokratisch legitimiert und organisiert, nicht aber souverän sind. Die verbindliche Aufnahme der Grundrechtecharta als Bestandteil der die Union verfassenden Verträge unterstreicht dem Bürger, dass die Union tatsächlich mehr als nur eine Organisation von Staaten ist. Sie kann legitimierende Wirkung für das gesamte Unionsgefüge entfalten. Denn nur ein politisches Herrschaftsgebilde, das dem Schutze der Grundrechte ganz offensichtlich und eindeutig verpflichtet ist, erscheint dem Bürger legitimiert, hoheitliche Befugnisse auszuüben<sup>21</sup>. Ohne dass das geltende Recht in seiner Substanz wesentlich

---

<sup>17</sup> Schmed; *Verfassung und Verfassungsrecht; Staatsrechtliche Abhandlungen*; S.260 ff.

<sup>18</sup> Weber; *Die Grundrechte im Integrationsprozess der Gemeinschaft in vergleichender Perspektive*; JZ 1989; S. 965f.

<sup>19</sup> Dorau; *Die Verfassungsfrage der Europäischen Union*; S. 81.

<sup>20</sup> Pernice; *Europäische Grundrechte-Charta und Konventsverfahren, Zehn Thesen zum Prozess der europäischen Verfassung nach Nizza*; in: *Das Vertragswerk von Nizza und die Zukunft der Europäischen Union*; Jopp, Lippert, Schneider (Hrsg.); S. 139.

<sup>21</sup> Dorau; a.a.O.; S. 81.

geändert würde, ist die Grundrechtecharta ein wichtiger Ausdruck dafür, dass die Union eine Union der Bürger und nicht die Union von Staaten als "Dritten" ist<sup>22</sup>. Die klare Ausführung bereits bestehender Rechte macht auch den Beitrittskandidaten deutlich, für welche Werte die Europäische Union steht. Trotz der Ansicht einiger Mitgliedstaaten, die ihre Souveränität und Identität gefährdet sehen und deshalb zwischenstaatliche Formen der Zusammenarbeit bevorzugen, kommt die Inkorporierung eines Grundrechtskatalogs nicht einer quasi-staatlichen Verfassung gleich<sup>23</sup>.

Der Grundrechtskonvent hat diese Frage bewusst offen gelassen. Sie spielte für seine Aufgabe keine Rolle. Entscheidend war allein, wie die Union dem Anspruch auf Rechtsstaatlichkeit ihres Handelns am besten gerecht werden kann. Die strikte Beschränkung auf dieses Ziel ermöglichte die Einigung auf eine umfassende Grundrechtecharta. Nur so konnte ein Text zustande kommen, der in Klarheit und Verständlichkeit den Grundrechtskatalogen der staatlichen Verfassungen vergleichbar ist, über die Menschenrechtskonvention hinausgeht und für die spätere Aufnahme in den Unionsvertrag geeignet ist. Hätte man sich auf einen Streit um Verfassung und Staatlichkeit der Union eingelassen, so wäre diese Einigung mit Sicherheit gefährdet gewesen.

Damit wird die Diskussion um die Verbindlichkeit der Grundrechtecharta und die damit verbundenen Fragestellungen zu einem zentralen Bestandteil der Verfassungsdebatte über die zukünftige Ausgestaltung der Europäischen Union. Die Charta ist ein weiteres Beispiel dafür, dass sich die Union auch ohne Berufung auf staatsrechtlich geprägte Zielvorstellungen pragmatisch und schrittweise weiterentwickeln kann. Mit der Ausarbeitung der Charta ist schließlich ein wesentlicher Schritt auf dem Weg der Europäischen Verfassungsgebung gemacht, ohne dass dieser Schritt zur Gründung eines europäischen Staates führen oder die Schaffung einer europäischen Verfassung bereits in sich tragen würde<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> Pernice; a.a.O.; S. 140.

<sup>23</sup> Hummer; Der Status der "EU-Grundrechtecharta"; S. 81.

<sup>24</sup> Nettesheim; Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union: Eine verfassungstheoretische Kritik; Integration 25. Jg.; 1/2002; S. 45.

## **2. Der Vertrag von Nizza und der "Post-Nizza-Prozess" - Ist die Methode der Regierungskonferenz noch ausreichend?**

Nichts hätte die Grenzen des klassisch-diplomatischen Modells der Regierungskonferenz deutlicher machen können als das magere Ergebnis des EU-Gipfels von Nizza<sup>25</sup>. In ihren Anfangsjahren konnte die Europäische Gemeinschaft mit dieser Methode pragmatisch und flexibel Schritt für Schritt unter Berufung auf funktionale Grundsätze entwickelt werden, ohne zögerliche Teilnehmer durch allzu weitreichende staatsrechtlich geprägte Zielvorstellungen zu verschrecken<sup>26</sup> (Monnet-Methode). Die Art und Weise der Interessenbehauptung und Konferenzdiplomatie sowie die Gräben, die sich zwischen einzelnen Mitgliedstaaten aufgetan haben, werden die Wahrnehmung der Auswirkungen von Nizza nachhaltig prägen<sup>27</sup>. Die Liste der ungelösten Fragen wurde immer länger und die Positionen der Regierungen der einzelnen Mitgliedstaaten immer verfestigter.<sup>28</sup> Auf dem Europäischen Rat von Nizza wurde neben dem Vertrag von Nizza eine "Erklärung zur Zukunft der Union" beschlossen<sup>29</sup>, die den sogenannten "Post-Nizza-Prozess" einleitete und einige Eckpunkte benennt, die einer "eingehenderen und breiteren Diskussion" bedürfen. Aus der Wortwahl der Erklärung wird deutlich, dass auf dem Gipfel in Nizza wichtige Fragen zur Zukunft der Union nicht geklärt wurden. Formal wurde die Agenda des Gipfels zwar abgearbeitet, jedoch sprachen die enttäuschenden Ergebnisse nicht dafür, dass eine solide Grundlage für die zukünftige Ausgestaltung der Europäischen Union gelegt wurde.

Bei dem Post-Nizza-Prozess handelt es sich nicht um die Behandlung der "left overs" der Regierungskonferenz 2000, die in den Vertrag von Nizza einmündete, sondern vielmehr um einen völlig eigenständigen europäischen Verfassungsprozess, dem eigene zeitliche,

---

<sup>25</sup> Leinen, Schönlau; Die Erarbeitung der EU-Grundrechtecharta im Konvent: nützliche Erfahrungen für die Zukunft Europas; in: Das Vertragswerk von Nizza und die Zukunft der Europäischen Union; Jopp, Lippert, Schneider (Hrsg.); S. 123.

<sup>26</sup> Kämpf; "Auch die Methode prägt Ergebnisse" Mit einem Konvent zur Reform der Europäischen Union; S. 73.

<sup>27</sup> Giering/Janning; Flexibilität als Katalysator der Finalität? Die Gestaltungskraft der "Verstärkten Zusammenarbeit" nach Nizza; Integration 24. Jg.; 2/2001; S. 146.

<sup>28</sup> Hoffman; The Convention on the Future of Europe - Thoughts on the Convention-Model; S.4.

<sup>29</sup> Erklärung Nr. 23 des Vertrages von Nizza zur Änderung des Vertrages über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte; ABLEG Nr. 80 v. 10.3.2001 (2001/C/80/01); S. 85 f.

inhaltliche und prozedurale Bedingungen vorgehen<sup>30</sup>. Zeitlich sollte der Prozess in drei Phasen zerfallen: Phase 1 (2001) offene Reflexion, Phase 2 (2002/2003) strukturierte Reflexion aufgrund der Erklärung von Laeken und Phase 3 (2004) novellierende Regierungskonferenz. Inhaltlich sollten unter anderem folgende Fragen behandelt werden: (a) eine genauere, dem Subsidiaritätsprinzip entsprechende Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der EU und den Mitgliedstaaten, (b) eine nähere Bestimmung des künftigen Status der in Nizza lediglich rechtsunverbindlich proklamierten Grundrechtecharta, (c) eine Vereinfachung der Verträge sowie (d) die Frage nach der Rolle der nationalen Parlamente in der Architektur Europas. Spricht die Post - Nizza - Erklärung damit auch nur vier Einzelthemen an, so sind in ihnen zugleich unvermeidbar darüber hinausgehende konzeptionelle Zukunftsfragen nach der künftigen Gestaltung der Union und ihres Verhältnisses zu den Mitgliedstaaten enthalten<sup>31</sup>.

Bezeichnend für das bisher angewendete Modell der Regierungskonferenz ist, dass keine vollständigen und umfassenden Lösungsformeln erarbeitet, sondern konkrete Details mühsam vereinbart wurden. Marathonsitzungen bzw. "Nächte der langen Messer", die Beschlüsse am frühen Morgen der letzten Nacht mit nicht notwendigerweise ausgereiften Formelkompromissen produzieren, sind für die Gestaltung der europäischen Zukunft nicht optimal geeignet<sup>32</sup>. In wichtigen Fragen, wie der Größe und Zusammensetzung der Kommission, der Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen und neuen Stimmengewichtungen im Rat, konnten nur minimale Kompromissformeln gefunden werden, die dem Anspruch an die Osterweiterung nicht genügen.

Insbesondere am Beispiel der Mehrheitsentscheidungen lässt sich die Verfahrensweise der Regierungskonferenzen und deren Grenzen verdeutlichen. Deutschland setzte in der Asyl- und Einwanderungspolitik, Frankreich in der Handelspolitik und Großbritannien in der Sozialpolitik die Beibehaltung der Einstimmigkeit durch. Die nationalen Partikularinteressen standen einer kohärenten Lösung im Wege, die weder den Bedürfnissen eines effizienteren noch transparenteren und demokratisch institutionelleren und prozeduralen Entscheidungssystem genügen<sup>33</sup>. Ursache sind die zunehmenden Befürchtungen der Mitgliedstaaten, zuviel ihrer Souveränität und Identität einzubüßen.

---

<sup>30</sup> Hummer; Vom Grundrechte - Konvent zum Zukunfts-Konvent; ZParl; Heft 2/2002; S. 327.

<sup>31</sup> Müller-Graff; Der Post-Nizza-Prozess, Auf dem Weg zu einer neuen europäischen Verfassung?; in: Das Vertragswerk von Nizza und die Zukunft der Europäischen Union; Jopp, Lippert, Schneider (Hrsg.); S. 188.

<sup>32</sup> Wessels; Die Vertragsreformen von Nizza - Zur institutionellen Erweiterungsreife; in: Das Vertragswerk von Nizza und die Zukunft der Europäischen Union; Jopp, Lippert, Schneider (Hrsg.); S. 46.

<sup>33</sup> Weidenfels; Europa nach Nizza; Internationale Politik 2/2001; S. 3.

Befürchtungen dieser Art manifestieren sich verstärkt auch in den Exekutiven der Mitgliedstaaten.

Abhilfe könnte durch eine breite öffentliche Debatte unter Einbeziehung der Parlamente und aller gesellschaftlichen Gruppierungen geschaffen werden. Dafür bleibt bei der Konferenzmethode kein Raum. Als Relikt aus einer Zeit, in der man der Ansicht war, die Europäische Einigung mit den Methoden klassischer Diplomatie bewältigen zu können, ist die Regierungskonferenz charakterisiert durch Verhandlungen hinter geschlossenen Türen. Sie führt damit zu Ergebnissen, deren Entscheidungsfindungsprozess nicht nachvollziehbar ist, und die daher in der Öffentlichkeit auf wenig Akzeptanz stoßen. Das Europäische Parlament, das gemeinsam mit dem Rat für die Rechtsetzung verantwortlich ist, wird mit nur zwei Beobachtern an den Beratungen beteiligt und im Gegensatz zu den nationalen Parlamenten hat es kein Vetorecht. Parlamente und Öffentlichkeit der Mitgliedstaaten können die Verhandlungen nur marginal beeinflussen. De facto werden sie mit Verhandlungsergebnissen konfrontiert, die sie kaum noch ändern können<sup>34</sup>. Schon den Regierungskonferenzen von Maastricht und Amsterdam wurde der Vorwurf gemacht, ihre Ergebnisse seien ohne breite politische Debatte und über die Köpfe der Parlamente und der Bevölkerung hinweg zustande gekommen. Die notwendigen Volksabstimmungen waren teilweise, wie in Frankreich zum Vertrag von Maastricht, nur sehr knapp erfolgreich<sup>35</sup>. Diese Faktoren begünstigten einen wachsenden Europa-Skeptizismus<sup>36</sup>.

Ein weiterer Kritikpunkt ist das Einstimmigkeitsprinzip, das ursprünglich für eine kleine Wirtschaftsgemeinschaft ausgelegt war. In einem erweiterten Europa von 25 Mitgliedstaaten sind endlose Verhandlungsrunden vorhersehbar, deren kleinster gemeinsamer Nenner gegen Null tendieren wird.

Das Verfahren ist für die Weiterentwicklung der Union, die zunehmend supranationale Hoheitsrechte der Gesetzgebung ausübt und nicht nur völkerrechtliche Verpflichtungen ihrer Mitgliedstaaten begründet, zukünftig nicht ausreichend.

Angesichts der Kritik aus allen politischen Lagern am Vertrag von Nizza und an der gescheiterten Methode, Vertragsreformen durch geheime Regierungskonferenzen vorzubereiten, forderte vor allem das Europäische Parlament<sup>37</sup> die Einberufung eines

---

<sup>34</sup> Dix; Grundrechtecharta und der Konvent - auf neuen Wegen zur Reform der EU?; in: Das Vertragswerk von Nizza und die Zukunft der Europäischen Union; Jopp, Lippert, Schneider (Hrsg.); S.134.

<sup>35</sup> Dix; ebenda.

<sup>36</sup> Göler; Die neue europäische Verfassungsdebatte; S. 11.

<sup>37</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Verfassungsprozess und der Zukunft der Union (2001/2180(INI)).

Konvents, um die Reform der EU voranzubringen<sup>38</sup>. Auch der Deutsche Bundestag setzte sich für die erneute Anwendung des Konventverfahrens ein<sup>39</sup>. Die "Erklärung zur Zukunft der Union" nimmt nur indirekt zu einer Reform des Vertragsänderungsverfahrens Stellung. Der darin angesprochene Post-Nizza-Prozess soll sich u.a. durch eine tiefe und breit angelegte Debatte über die Zukunft der EU auszeichnen, in die neben dem Europäischen Parlament und der Kommission auch nationale Parlamente sowie Vertreter der Zivilgesellschaft einbezogen werden sollen. Auf dem Rat "Allgemeine Angelegenheiten" von Genval vom 9. September 2001 wurde schließlich regierungsamtlich die grundsätzliche Einigung erzielt, dass die Durchführung des Post-Nizza-Prozesses wieder in die Hände eines Konvents gelegt werden soll<sup>40</sup>.

Die zur Erarbeitung der Grundrechtecharta gewählte Konventsmethode hat gezeigt, dass ein offener, transparenter Prozess unter der Beteiligung nicht nur der Regierungen, sondern auch der Volksvertreter auf nationaler und europäischer Ebene, sowie eine Einbindung der Zivilgesellschaft nicht nur möglich ist, sondern auch effektiv sein kann. Eine Analyse wird zeigen, ob die Anwendung dieser Methode mit einigen Änderungen bei zukünftigen Integrationsschritten von "konstitutioneller" Bedeutung empfohlen werden kann.

### **3. Das Mandat des "Konvents zur Zukunft Europas"**

Die Effizienz eines Konventsmodells unter direkter parlamentarischer Beteiligung, die Erfahrungen der schleppenden Verhandlungsrunden der vorangegangenen Regierungskonferenz zu den institutionellen Reformen und der dynamische Verlauf des Post-Nizza-Prozesses veranlassten den Europäischen Rat am 14. und 15. Dezember 2001 zur "Erklärung von Laeken zur Zukunft der Union"<sup>41</sup>. In dieser Erklärung formulierten die Staats- und Regierungschefs das Mandat des "Konvents zur Zukunft Europas" und strukturieren den Post-Nizza-Prozess näher.

Das Spektrum des Mandates des Konvents ist denkbar weit. In der Erklärung von Laeken wird ihm die Aufgabe zugeschrieben, alle "wesentlichen Fragen zu prüfen, welche die künftige Entwicklung der Union aufwirft, und sich um verschiedene mögliche Antworten

---

<sup>38</sup> Kaufmann; Reformkonvent soll der EU eine Verfassung geben; Disput 4/2000; S. 30.

<sup>39</sup> Der Deutsche Bundestag und der EU-Verfassungskonvent; Texte und Materialien; Band 40.

<sup>40</sup> Bulletin Quotidien Europe Nr. 8046 vom 13.9.2001; S. 3.

<sup>41</sup> Europäischer Rat (Laeken); 14. und 15. Dezember 2001; [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int).

zu bemühen". Dieser Fragekatalog wurde bereits im Vorfeld mit allen europäischen Regierungen abgestimmt, wobei etwaige Vorbehalte gegen einzelne Punkte durch die Form der Fragestellung ausgeräumt wurden wie beispielsweise die verschiedenartigen Konzeptionen und Ziele der Mitgliedstaaten eines vereinten Europas<sup>42</sup>.

Die Fragen lassen eine unterschiedliche und nicht immer miteinander zu vereinbarende Beantwortung zu<sup>43</sup>. In dem Fragenkatalog werden Problemfelder aufgezeigt, vor denen man sich in den bisherigen Regierungskonferenzen gescheut hat<sup>44</sup>. Insofern erweist sich diese gewählte Form als geschickte verhandlungstaktische Maßnahme, die nahezu alle Themenbereiche der gegenwärtigen Reformdiskussion umfasst. Zentrale Aspekte einer Finanzverfassung sind beispielsweise nicht enthalten, jedoch ist der Konvent frei jedes Thema seiner Wahl zu behandeln<sup>45</sup>. Das offene Mandat schränkt den Konvent in seiner Aufgabe nicht ein, sondern öffnet eine Tür für progressive Vorschläge.

Die Vielzahl der Fragen der Erklärung von Laeken können in vier Bündel unterteilt werden. Das erste Fragebündel erhebt Forderungen nach mehr Transparenz und der Stärkung der Rolle der Europäischen Union in den Bereichen Verteidigung, Außenpolitik, Zuwanderung, Kriminalitätsbekämpfung. Neben dem Wunsch nach der Neuordnung der Kompetenzen "in beide Richtungen"<sup>46</sup> unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips und der Vereinfachung der Instrumente der Union bzw. deren Präzisierung und Verringerung werden konkrete Reformanstöße für die Gemeinsamen Politiken und das europäische Institutionengefüge formuliert. Gefordert wird insbesondere eine Reduzierung der Gesetzgebungsinstrumente. Der Konvent soll prüfen, ob in Zukunft mehr auf die Rahmengesetzgebung zurückgegriffen werden soll, um den Mitgliedstaaten mehr Spielraum zu Erreichung ihrer politischen Ziele zu bieten. Diese ersten Fragebündel weisen eine gewisse Tendenz in Richtung einer Stärkung der Mitgliedstaaten bzw. einer Schwächung der supranationalen Ebene auf, insbesondere soweit man die in den Einzelfragen implizit mitschwingenden Antworten in die Bewertung einbezieht<sup>47</sup>.

Ein weiteres Fragenbündel befasst sich mit der Stärkung der demokratischen Legitimität der Union, die auch durch Einbeziehung der nationalen Parlamente erreicht werden soll. Dazu gehören die horizontale Gewaltenteilung zwischen den Organen der Union in

---

<sup>42</sup> Göler; Die neue europäische Verfassungsdebatte: Entwicklungsstand und Optionen für den Konvent; S.81.

<sup>43</sup> Marhold; Der Konvent zwischen Konsens und Kontroversen: Zwischenbilanz nach der ersten Phase; Integration 25.Jg.; 4/2002; S. 251.

<sup>44</sup> Roth; Europa braucht einen erfolgreichen Konvent; Integration 25. Jg.; 1/2002; S.8.

<sup>45</sup> Vassen; Der EU-Konvent: Eine Verfassung für Europa?; [www.weltpolitik.net](http://www.weltpolitik.net).

<sup>46</sup> d.h. auch Rückverlagerung von Kompetenzen an die Mitgliedstaaten.

Verbindung mit einer Direktwahl des Präsidenten der Europäischen Kommission und die Frage nach der Beibehaltung der halbjährlichen Rotation des Vorsitzenden des Rates der Europäischen Union. Im Zusammenhang mit der zukünftigen Rolle des Rates soll der Konvent untersuchen, wie sich das Beschlussfassungsverfahren effizienter gestalten lässt. Zu prüfen gilt, ob die Europäische Union mehr Entscheidungen mit einer qualifizierten Mehrheit fällen sollte und wie sich die Mitentscheidungsverfahren zwischen Rat und Europäischem Parlament vereinfachen lassen. Eine Wahl des Kommissionspräsidenten durch die Bürger oder durch das Europäische Parlament würde zu einer Politisierung der Europäischen Kommission führen und damit den Charakter der Europäischen Union entscheidend verändern<sup>48</sup>. Bemerkenswert an diesen Fragestellungen ist, dass sie eher auf eine Stärkung der supranationalen Elemente und Verfahrensabläufe zielt und damit ein Gegengewicht zu den vorhergehenden Fragebündeln schafft<sup>49</sup>. Das Nebeneinanderstellen verschiedener Leitbilder ist ebenso wie die Form des Fragenkataloges kein Mangel, sondern eher ein Instrument, die unterschiedlichen Vorstellungen über die zukünftige Gestalt der Europäischen Union einzuarbeiten und gleichzeitig das Mandat so offen wie möglich zu gestalten.

Außerdem soll der Konvent über eine Vereinfachung und Neuorganisation der Verträge und Integration der Grundrechtecharta nachdenken. Erstmals wird von den Staats- und Regierungschefs dabei auch explizit die Frage nach einer künftigen Verfassung für die Bürger Europas formuliert<sup>50</sup>. Die Erklärung von Laeken geht weit über die in Nizza formulierten Reformschwerpunkte hinaus. Ihr Verdienst in Bezug auf das Mandat des Konvents liegt weniger in dem Aufzeigen neuer Optionen als vielmehr in einer Zusammenfassung der verschiedenen Reformperspektiven, die im Rahmen der gegenwärtigen Reform- und Verfassungsdebatte in den letzten Jahren zur Sprache kamen. Der Konvent soll die nächste Regierungskonferenz in möglichst umfassender und transparenter Weise vorbereiten. Die Frage einer Europäischen Verfassungsgebung ist unausweichlich gestellt. Die nächste Regierungskonferenz der Mitgliedstaaten 2004, zu deren Vorbereitung der "Konvent zur Zukunft Europas" eingesetzt ist, wird sich einer

---

<sup>47</sup> Göler; Die neue europäische Verfassungsdebatte: Entwicklungsstand und Optionen für den Konvent; S. 83.

<sup>48</sup> Göler; Der Gipfel von Laeken, Erste Etappe auf dem Weg zu einer europäischen Verfassung?; Integration 25.Jg.; 2/2002; S. 102.

<sup>49</sup> Göler; Die neue europäische Verfassungsdebatte: Entwicklungsstand und Optionen für den Konvent; S. 84.

<sup>50</sup> Deubner, Maurer; Ein konstitutioneller Moment für die EU: Der Konvent zur Zukunft Europas; Stiftung Wissenschaft und Politik; [www.swp-berlin.org/produkte/brennpunkte](http://www.swp-berlin.org/produkte/brennpunkte).



Antwort darauf nicht entziehen können<sup>51</sup>. In einer feierlichen Eröffnungssitzung nahm der Konvent seine Arbeit am 28. Februar 2002 auf.

### **III. Vertragsreform - Verfassungsvertrag - Verfassung die neue Verfassungsdebatte**

Um die jüngsten Ereignisse besser verständlich zu machen, empfiehlt sich ein Rückblick auf die seit Mitte der neunziger Jahre einsetzende verstärkte wissenschaftliche Diskussion über die zukünftige Gestalt Europas. Neu sind weniger die inhaltlichen Aspekte als dass diese Debatte transnational auf der politischen Spitzenebene geführt wurde. Es entwickelte sich ein gesamteuropäischer Diskussionsprozess. Der Schwerpunkt der folgenden Darstellung liegt in der aktuellen politischen Entwicklung und nicht auf juristischer Ebene. Vor diesem Hintergrund werden die momentanen Grundpositionen, Interessen und Leitbilder herausgearbeitet, die hinter der Forderung einer europäischen Verfassung stehen. Von einer europäischen Verfassung verspricht man sich die Lösung substantieller Probleme wie die drohende Handlungsfähigkeit nach der Osterweiterung, die Kompetenzverteilung zwischen Institutionen und Mitgliedstaaten, das demokratische Defizit und die fehlende Identifizierung des Bürgers mit der "Institution" Brüssel<sup>52</sup>.

Ein breiter Konsens herrscht bezüglich der Frage nach der grundsätzlichen Notwendigkeit umfassender Reformen in der Europäischen Union. Die Debatte um eine europäische Verfassung ist also in ihrem Kern eine Debatte über die richtige Reformstrategie. Die verschiedenen Reformoptionen, wie die Parallelität von eher intergouvernementalen und eher supranationalen Ansätzen, wirkten sich positiv in der Diskussion aus, da sich hierdurch verschiedene Anknüpfungspunkte für die unterschiedlichen europapolitischen Strömungen und Grundverständnisse ergaben.

Eine häufig und kontrovers diskutierte Frage betrifft das Ergebnis der Konventsarbeiten. Das Ziel der Arbeit kann in einer Verfassung, einem Verfassungsvertrag oder lediglich einer Reform der bestehenden Verträge liegen. Inhaltlich lassen sich drei Hauptströmungen herauskristallisieren. Während die Protagonisten des Föderationskonzepts davon ausgehen, dass es zur erfolgreichen Fortführung des Integrationsprozesses einer europäischen

---

<sup>51</sup> Papier; Ein Verfassungsscheck für die Union; [www.zeit.de](http://www.zeit.de) vom 14. Oktober 2002.

<sup>52</sup> Decker; Drei Krisen Europas; Berliner Republik 3/02; S. 12.

Verfassung bedarf, argumentieren die Befürworter einer durch die Staaten gelenkten Union zugunsten von gezielten Reformen, aber gegen eine Verfassung. Eine dritte Gruppe vertritt die Ansicht, dass die Europäische Union mit den bestehenden Verträgen bereits eine Verfassung besitzt. Diese letztere These wird primär von rechtswissenschaftlicher Seite vertreten. Anhand ausgewählter Stellungnahmen europäischer Politiker aus verschiedensten Mitgliedstaaten soll ein Überblick über den aktuellen Stand der Zukunftsdebatte, die schon erste sich abzeichnende Entwicklungen im Konvent einbezieht, gegeben werden.

## **1. Einigkeit über die Begriffe "Verfassung" und "Verfassungsvertrag"**

Mit der Rede des deutschen Außenministers Joschka Fischer an der Humboldt-Universität zu Berlin am 12. Mai 2000 begann eine Phase, in der sich zahlreiche Spitzenpolitiker zu Wort meldeten und ihre Verfassungskonzepte der Öffentlichkeit präsentierten. In dieser viel beachteten Rede plädierte Fischer nicht nur für die Schaffung einer Verfassung bzw. eines Verfassungsvertrags, sondern benannte auch deren konkrete Inhalte und Realisierungschancen<sup>53</sup>. Karl Lamers und Wolfgang Schäuble gehörten zu den ersten führenden deutschen Europapolitikern, die von einem europäischen "Verfassungsvertrag" sprachen und dies als Pressemitteilung am 3. Mai 1999 bekannt machten<sup>54</sup>. Mit seiner Rede vom 27. Juni 2000 vor dem Deutschen Bundestag reagierte der französische Staatspräsident Jacques Chirac als erster auf die Rede Fischers und äußerte sich in diesem Zusammenhang zu der Idee, in einigen Jahren über einen Text zu befinden, den man als erste Europäische Verfassung proklamieren könne<sup>55</sup>. Damit wendet er sich von dem bis dahin "geltenden französischen und vor allem gaullistischen Tabu" ab<sup>56</sup>. Dies wurde in der europäischen Öffentlichkeit als Revolution empfunden. Ein weiterer Schritt zur Akzeptanz einer europäischen Verfassung liegt in der Erklärung von Laeken selbst. Sie sieht die Europäische Union auf dem "Weg zu einer Verfassung für die europäischen Bürger<sup>57</sup>".

---

<sup>53</sup> Fischer, Vom Staatenbund zur Föderation - Gedanken über die Finalität der europäischen Integration; Bulletin der Bundesregierung Nr.29 vom 24. Mai 2000

<sup>54</sup> Schäuble, Lamers; L'Europe a besoin d'un traité constitutionnel; in: Le nouveau débat sur l'Europe; Marhold; S. 36 ff.

<sup>55</sup> Jacques Chirac; Notre Europe; in: Le nouveau débat sur l'Europe; Marhold; S. 306.

<sup>56</sup> Marhold; Der Europäische Verfassungskonvent - Zwischenbilanz vor dem Endspurt; Internetveröffentlichung.

<sup>57</sup> SN 300/1/01 REV 1.

Erstmals wurde das Wort "Verfassung" in den Zielkatalog der offiziellen Schlussfolgerungen des Rates nach einem Gipfeltreffen aufgenommen.

Aufsehen und kritische Bemerkungen erntete der Leitantrag der SPD vom November 2001, in dem Gerhard Schröder in seiner Funktion als Parteivorsitzender seine Vorstellungen zur Ausgestaltung einer europäischen Verfassung äußerte<sup>58</sup>. Er bekannte sich zu einem "Europa mit einer Verfassung"; entsprechend den Vorstellungen, die auch das Europäische Parlament hegt. Ein Ziel, das laut Schröder spätestens "in zehn Jahren" erreicht sein würde. Dazu forderte er eine breite "öffentliche Debatte", in der u.a. die "Bürger und Regierungen, Staat und Gesellschaft, Europäisches Parlament und nationale Parlamente [...]" involviert seien<sup>59</sup>.

Noch in seiner Warschauer Rede vom 6. Oktober 2000<sup>60</sup> äußerte sich der britische Premierminister Toni Blair gegenüber einer geschriebenen Verfassung ablehnend. Zur Frage einer europäischen Verfassung führte er aus, dass "eine Debatte über eine Verfassung nicht unbedingt zu einem rechtsverbindlichen Einzeldokument namens Verfassung führen muss". Vielmehr vom britischen Verfassungsverständnis ausgehend wird sich die Verfassung "weiterhin in einer Anzahl verschiedener Verträge, Gesetze und Präzedenzfälle finden". Das politische System Großbritanniens kennt als einziges in Europa keine geschriebene Verfassung bzw. kein geschlossenes Verfassungsdokument. Seit der Erklärung von Laeken wird jedoch von der Möglichkeit eines "fundamental law or a constitutional treaty"<sup>61</sup> gesprochen. Eine grundlegende Trendwende in Großbritannien hat sich mit der Rede des britischen Außenministers Jack Straw am 27. August 2002 vollzogen. Darin akzeptierte er nicht nur eine Verfassung, sondern forderte sie aktiv mit den Worten "The Convention's main aim must be to design a written constitution for the people and communities of Europe, not the political elites."<sup>62</sup>. So waren im Frühjahr 2002 nicht nur 63 Prozent der Bevölkerung der Mitgliedstaaten für eine europäische Verfassung<sup>63</sup>, sondern auch die Mehrheit der nationalen Regierungen konnte sich mit dieser Vorstellung anfreunden. Valéry Giscard d'Estaing, Vorsitzender des Konvents zur Zukunft Europas

---

<sup>58</sup> Schneider; Optionen der politischen Finalität: Föderation - Konföderation - Verfassung; in: Eine neue deutsche Europapolitik; Schneider, Jopp, Schmalz (Hrsg.); S. 656.

<sup>59</sup> Schröder; Leitantrag "Verantwortung für Europa" für den SPD-Bundesparteitag in Nürnberg vom 19.-23.11.2001; in: Entwürfe einer europäischen Verfassung; Loth; S. 283.

<sup>60</sup> Blair; "Europas politische Zukunft"; in: Entwürfe einer europäischen Verfassung; Loth; S. 253 ff.

<sup>61</sup> Hain; The future of Europe. Time for a new vision"; [www.fco.gov.uk](http://www.fco.gov.uk).

<sup>62</sup> Straw; Strength in Europe begins at home; [www.fco.gov.uk](http://www.fco.gov.uk).

<sup>63</sup> Eurobarometer vom Frühjahr 2002; [www.europa.eu.int/comm/public\\_opinion/](http://www.europa.eu.int/comm/public_opinion/).

schlug, treu seiner Strategie, vor "jeden semantischen Streit zu vermeiden" und sich "bereits heute auf die Bezeichnung 'Verfassungsvertrag für Europa' " zu einigen<sup>64</sup>.

Ein erfolgreicher Konvent bedarf einer sehr hohen Kompromissbereitschaft. Deshalb ist es auch nach Ansicht des deutschen Konventsmitglieds Klaus Hänsch von großer Bedeutung, sich nicht in begriffliche Auseinandersetzungen zu verstricken. Seiner Meinung nach seien beide Begriffsteile "Verfassung" und "Vertrag" unverzichtbar. Die Bedeutung des Konvents liegt in seiner politischen Dimension. Der Konvent soll einen einzigen, in sich geschlossenen, kohärenten Text vorlegen, der politisch den Inhalt einer Verfassung erhält<sup>65</sup>. Juristisch wird es sich um einen internationalen Vertrag handeln<sup>66</sup>, der vertragsrechtlich ein "Nullum"<sup>67</sup> darstellt. Die verbleibende Differenz zwischen den Termini "Verfassung" und "Verfassungsvertrag" ist vermutlich zu gering, um Stoff für eine neue Kontroverse zu bieten<sup>68</sup>.

Ein "Verfassungsvertrag" hat jedoch aus theoretischer Perspektive eine schwächere Bedeutung als eine Verfassung. Er leitet sich nicht allein von der Volkssouveränität ab, sondern stellt eine Vereinbarung zwischen selbstständigen Staaten zur Begründung und Ausgestaltung einer bundesstaatlichen Einheit dar<sup>69</sup>. Wird innerhalb eines Staates eine Verfassung beschlossen, stellt sie eine Abmachung und Ausgestaltung zwischen der Exekutive und dem Volk dar. Innerhalb des Konvents hat man einen Konsens über die Begriffe "Verfassung", "Verfassungsvertrag" gefunden, es jedoch bleibt eine weiterbestehende Uneinigkeit über die inhaltliche Ausgestaltung.

## **2. Kein Streit um die begriffliche Qualifizierung der Europäischen Union**

Aus praktischen Erwägungen wurden bestimmte begriffliche Auseinandersetzungen bei der Arbeit des Konvents ausgeklammert gelassen. Dazu gehört die Kontroverse um den Föderalismus-Begriff einerseits und die des Staates oder der Staatlichkeit der Union andererseits. Die Überlegungen zur endgültigen Gestalt Europas richten die Akteure an

---

<sup>64</sup> Eröffnungsrede des Vorsitzenden Valéry Giscard d'Estaing vor dem Konvent zur Zukunft Europas; CON 4/02 vom 5. März 2002.

<sup>65</sup> Hänsch; Aus der aktuellen Arbeit des Konvents: Stand und Perspektiven; Integration 25. Jg.; 3/2002; S. 226.

<sup>66</sup> Hänsch; ebenda.

<sup>67</sup> Lindner; Der Konvent zur Zukunft Europas; BayVBl. Heft 17/2002; S.515.

<sup>68</sup> Marhold; Der Konvent zwischen Konsens und Kontroversen: Zwischenbilanz nach der ersten Phase; Integration 25. Jg.; 4/2002; S. 253.

<sup>69</sup> Volkmann-Schluck; Die Debatte um eine europäische Verfassung; S.31.

verschiedenen Leitbildern aus. Leitbilder begründen auch die Rolle der Institutionen im Prozess der Gemeinschaftsbildung und ermöglichen die Identifikation des jeweils erreichten Entwicklungsstandes mit den jeweiligen politischen Erwartungen der Bürger<sup>70</sup>.

Die Divergenzen in den nationalen Positionen sind auf die Vielfalt der Staats- und Verfassungstraditionen und die unterschiedlichen europapolitischen Interessen und Leitbilder zurückzuführen. Geht es um inhaltliche Entscheidungen in der Verfassungsfrage, sind nicht nur die Unterschiede zwischen der angelsächsischen und der kontinentaleuropäischen Verfassungsentwicklung zu beachten. So unterscheiden sich etwa die Demokratievorstellungen, die in der französischen Staatsentwicklung verankert sind, erheblich von den in Deutschland vorherrschenden Demokratiekonzeptionen. Insbesondere die schlechten Erfahrungen Frankreichs mit dem parlamentarischen System in der 4. Republik. In Frankreich spielt die Legitimation von Amtsträgern durch das Plebiszit eine große Rolle, während in Deutschland die Idee der parlamentarischen Parteiendemokratie stark ausgeprägt ist. Die nordeuropäischen Staaten verwirklichen eine Konkordanzdemokratie, während etwa in Großbritannien eine Wettbewerbsdemokratie besteht<sup>71</sup>. Ein Vergleich zwischen den Kernländern Europas Großbritannien, Frankreich und Deutschland zeigt sehr deutlich die verschiedenartigen Vorstellungen und Auffassungen von einer föderalen Ordnung, von der Nation und der Souveränität.

England und Frankreich haben sich früh zu zentralistisch regierten Staaten entwickelt. Sie kennen keinen föderalen Aufbau und deshalb in ihren Parlamenten auch keine Länderkammern. Beide Länder verfügen über wenig Erfahrungen mit einer föderalen Ordnung und üben sich daher in Zurückhaltung, die Entwicklung Europas zu einer Föderation zu akzeptieren. Eine von Charles de Gaulles geprägte französische Auffassung ist die von einer europäischen Konföderation, in der die Zusammenarbeit souveräner Staaten den Kern des Integrationsprozesses ausmachen sollte. Deutschland hingegen war durch Kleinstaaterei gekennzeichnet. Ein Umstand, welcher dazu führte, dass die Staatsgewalt auf einer Teilung zwischen Bund und Ländern beruht. Sichtbarer Ausdruck der heutigen Föderation ist der Deutsche Bundesrat als Länderkammer<sup>72</sup>. Deutschland ist geprägt von einer früheren Dezentralisierung der Macht und kann auf eine sehr alte föderative Tradition zurückblicken.

---

<sup>70</sup> Janning; Leitbilder; in: Europa von A bis Z; Weidenfeld, Wessels (Hrsg.); S. 280.

<sup>71</sup> Benz; Stellungnahme zu den Fragen des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union vom 14. März 2001.

<sup>72</sup> vgl. Art. 50 ff GG.

Joschka Fischer stellt in seiner Humboldt-Rede die Forderung nach der Schaffung einer "Europäischen Föderation" als Ziel des Integrationsprozesses auf. Diese Föderation soll mit einem europäischen Parlament und einer ebensolchen Regierung, die tatsächlich die gesetzgebende Gewalt innerhalb der Föderation ausübt, ausgestattet sein und sich auf einen Verfassungsvertrag gründen<sup>73</sup>. Im Laufe der Rede macht er deutlich, dass er den Begriff "Föderation" etwas anders besetzen will. Er definiert ihn jenseits der "althergebrachten Begriffbestimmungen, die hinter jahrzehntelanger Auseinandersetzungen um die Zielsetzung der Europapolitik standen"<sup>74</sup>. Das Konzept Fischers schließt in vielen Punkten bewusst an alte bundesstaatliche Überlegungen an, betont jedoch die Bedeutung des Fortbestehens der Nationalstaaten im Rahmen der Föderation. Die Souveränitätsteilung zwischen den Mitgliedstaaten und der Europäischen Union richtet sich nach dem Subsidiaritätsgrundsatz und plädiert für ein Zwei-Kammer-System. In einigen Punkten tendiert er sogar teilweise zu einer stärkeren Intergouvernementalisierung.

In der sich anschließenden öffentlichen Kontroverse wurde deutlich, in welchem Maße die tiefgreifende Abneigung Frankreichs und Großbritanniens gegen den Föderalismus-Begriff noch das politische Denken dort bestimmt. Deutliches Beispiel dafür ist die Äußerung des damaligen französischen Innenministers Jean-Pierre Chevènement in einem Interview mit "Le Monde" vom 22. Mai 2000. Er sah die "Europäische Föderation" als Selbstaufgabe der Nation und die Bereitschaft dazu als Überreaktion auf den Nationalsozialismus: Seiner Ansicht nach müsse sich Deutschland von den Entgleisungen des Nationalsozialismus noch erholen<sup>75</sup>.

In Frankreich hat sich gleichwohl eine Bewegung gebildet, die Fragen nach der Reichweite des Föderalismus-Begriffs aufwirft und Kompromisse sucht. Eine zwischen der intergouvernementalen und der föderalistischen befindliche Anschauung ging unter dem von Jean-Louis Quermonne entwickelten Namen des "intergouvernementalistischen Föderalismus"<sup>76</sup> in die Diskussion ein. Ebenso geriet das Phänomen des "consociativen Föderalismus" und in diesem Zusammenhang der von Jacques Delors erfundene Begriff der "Föderation der Nationalstaaten" ins Blickfeld<sup>77</sup>. Föderation meint in diesem Zusammenhang einen fortschreitenden und kontrollierten Prozess der Teilung oder des

---

<sup>73</sup> Fischer, ebenda.

<sup>74</sup> Schneider; Alternativen der Verfassungsfinalität: Föderation, Konföderation - oder was sonst?; Integration 23.Jg.; 3/2000; S. 172.

<sup>75</sup> Le Monde vom 23. Mai 2000; in: Le nouveau débat sur l'Europe; Marhold; S. 175.

<sup>76</sup> Marhold; Föderale Strukturen für Europa?; Occasional Papers N. 23; S. 32.

<sup>77</sup> Marhold; a.a.O.; S. 40.

Transfers von Kompetenzen auf die Ebene der Union<sup>78</sup>. Über die Hälfte der französischen Bevölkerung spricht sich mittlerweile für eine Konföderation in Europa aus. So machte sich etwa der französische Premierminister Lionel Jospin in seiner Rede zur "Zukunft des erweiterten Europas" die "Idee einer 'Föderation von Nationalstaaten' zu eigen"<sup>79</sup>. Anders als Joschka Fischer sprechen sich Alain Juppé, Jacques Toubon oder auch Jacques Chirac für ein Europa der Nationen aus.

Ein Leitbild, welches besonders die deutschen Bundesländer, aber auch die Regierungschefs der kleineren Staaten verfolgen, ist das eines Europas der Regionen. Ein Europa der Regionen kann nach Kurt Biedenkopf die Demokratisierung und Effizienz europäischer Politik besser gewährleisten. Allen Konzepten der Bundesländer ist die zentrale Forderung nach einer verfassungsmäßigen Kompetenzabgrenzung zwischen den Regionen und der Europäischen Union gemeinsam<sup>80</sup>.

Die Alternative zum Leitbild der Föderation trägt keinen eindeutigen Namen und artikuliert sich konzeptionell weniger markant als etwa die Positionen von Joschka Fischer und Jacques Delors. Ihr wesentliches Merkmal liegt in der Betonung der Rolle des Europäischen Rates. Europa soll eine Supermacht werden, aber keinen Superstaat dazu schaffen. Die Verfassungsgegner lehnen die Konstitutionalisierung der Europäischen Union ab, weil sie damit eine Staatswerdung Europas verbinden. Das Schlagwort "Föderation" löst Souveränitätsverlustängste aus.

Vergleicht man beispielsweise das Verständnis von Nation und Souveränität in Deutschland, England und Frankreich miteinander, werden große Unterschiede deutlich. In der britischen Verfassungslehre steht das Volk, "the nation", und seine Souveränität im Mittelpunkt, während in der deutschen der Staat diesen Platz einnimmt. Die britische Nation wird vom Unterhaus repräsentiert und ist alleiniges Legislativorgan, daneben stehen keine weiteren eigenständigen Staatsgewalten. Die Souveränität der Nation nach innen und außen ist das leitende Prinzip der britischen Politik. In Frankreich stellt die Souveränität zentrales Element der Verfassung und des politischen Lebens dar. Schon die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789 spricht von einer nationalen Souveränität. Selbst in der Präambel der Verfassung der V. Republik bekundet das französische Volk seine besondere Verbundenheit mit der derselben. Diese wird als Legitimationsgrundlage staatlicher Macht begriffen.

---

<sup>78</sup> Kreile; Zur nationalen Gebundenheit europapolitischer Visionen: Das Schröder-Papier und die Jospin-Rede; Integration 24. Jg.; 3/2001; S. 253.

<sup>79</sup> Jospin; "Zukunft des erweiterten Europas"; Rede vom 28.Mai 2001; in: Entwürfe einer europäischen Verfassung; Loth; S.294.

<sup>80</sup> Volkmann-Schluck; Die Debatte um eine europäische Verfassung; S.26.

Der tiefe Glaube der Briten an ihre unveräußerlichen Rechte, an die Freiheit und Souveränität der Nation sowie das Souveränitätsverständnis der Franzosen sind Grund für den Konflikt zwischen europäischer Integration und nationaler Unabhängigkeit.

Toni Blair spricht sich für ein "vereintes und starkes Europa" aus, in dem die Bürger "eine Macht in der Welt" darstellen. Europa ist "ein Europa freier unabhängiger souveräner Nationen, die diese Souveränität bündeln"<sup>81</sup>, aber nicht gewillt sind, diese abzugeben. Die Befugnisse der Europäischen Union leiten sich demnach aus der Souveränität der Mitgliedstaaten, nicht jedoch aus einer eigenen Souveränität der Union selbst ab. Die demokratische Legitimation in Europa stellen "die nationalen Parlamente und Regierungen"<sup>82</sup> dar. Die Europäische Union ist als "eine einmalige Kombination aus Intergouvernementalem und Supranationalem"<sup>83</sup> anzusehen, die sich nicht in Richtung einer europäischen Staatswerdung entwickelt wird. Blair bezeichnet sie als "wirtschaftliches Kraftwerk" und "Supermacht".

So schlug Lionel Jospin etwa die stärkere Einbindung der nationalen Parlamente durch die Schaffung eines gemeinsamen Organs - Kongress - genannt, aus dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten vor. Der Kongress soll die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips überwachen und die Ratifizierung von Vertragsänderungen möglich machen<sup>84</sup>. Diese Vorstellung einer Verfassungskammer in etwas abgewandelter Form findet sich auch bei Premierminister Toni Blair wieder.

Schließlich richten das Europäische Parlament, die Kommission oder auch z.B. Guy Verhofstadt ihr Leitbild an der Gemeinschaftsmethode aus, bei welcher die Politik durch das Zusammenwirken supranationaler und nationaler Akteure zu Stande kommt<sup>85</sup>. Die Verfechter dieses Leitbildes wollen mit der Verfassung eine Einbeziehung der supranationalen Institutionen garantieren, betonen aber, dass sie nicht die Staatswerdung Europas anstreben.

Es lässt sich feststellen, dass keiner der genannten Politiker - unabhängig von seiner Meinung zur Konstitutionalisierung - einen "Super-Staat Europa" errichten will. Im Gegenteil, die vehementen Befürworter einer Verfassung distanzieren sich ausdrücklich davon. Die Ablehnung des Verfassungsbegriffs in einigen Mitgliedstaaten ist zum Teil nur durch institutionalisierte Assoziationen begründet. Viele Verfassungsgegner verbinden mit

---

<sup>81</sup> Blair; "Europas politische Zukunft"; in: Entwürfe einer europäischen Verfassung; Loth; S.260.

<sup>82</sup> Blair; ebenda.

<sup>83</sup> Blair; ebenda.

<sup>84</sup> Jospin; "Zukunft des erweiterten Europas"; Rede vom 28.Mai 2001; in: Entwürfe einer europäischen Verfassung; Loth; S.296.



den Begriffen "Verfassung" und "Föderation" reflexartig die althergebrachte Vorstellung von einem europäischen Superstaat. Weil auch Verfassungsgegner wie Blair, Chevènement oder Védrine einen zentralistischen europäischen Staat vermeiden möchten, sind einige ihrer Forderungen deckungsgleich mit denen der Verfassungsbefürworter. Sie verlangen die klarere Abgrenzung von Kompetenzen und die stärkere Einbeziehung der nationalen Abgeordneten in den Legitimationsprozess. Beide Seiten lassen sich nicht mehr automatisch in das Raster Intergouvernementalisten vs. Supranationalisten einordnen, wie dies noch vor einigen Jahren der Fall war. Eine alte, aber immer präsent gebliebene Frage, ob die Europäische Union bereits ein Staat sei oder zumindest starke Ähnlichkeiten mit einem Staat aufweise<sup>86</sup> wird bisher im Konvent oder in seinem Umkreis nicht diskutiert. Auseinandersetzungen um diese Begriffe finden derzeit im Konvent nicht statt, aber es gilt, dass der Verzicht auf einen Streit darum nicht gleich auch die Sache erledigt<sup>87</sup>. Auf die Qualifizierung der zukünftigen Europäischen Union als Föderation oder auf die Problematik einer europäischen Staatswerdung hätten sich die Konventsmitglieder nicht einigen und möglicherweise das Projekt der Erarbeitung eines Verfassungsentwurfs zum Scheitern bringen können.

Die Auseinandersetzungen spielen sich vielmehr auf der Ebene der Inhalte ab. Über die Neuordnung der Verträge in einem Verfassungsvertrag besteht seit dem vom Präsidium des Konvents vorgelegten Vorentwurf weitgehend Einigkeit, ebenso sind die einheitliche Rechtspersönlichkeit der Union und die Rechtsverbindlichkeit der Grundrechtecharta praktisch beschlossene Sache<sup>88</sup>.

Eine Verfassung kann das, was man von ihr erwartet, nur dann leisten, wenn sie auf einer breiten und tiefen Konsensbasis beruht. Wenn angesichts der Pluralität der europapolitischen Leitbilder ein Verfassungsprojekt für die Europäische Union Realisierungs- und Bestandschancen haben soll, dann gilt es die Möglichkeiten produktiver Konkurrenz-, Kompromiss- und Syntheseveruche wahrzunehmen und aufzugreifen<sup>89</sup>. Die Strategie des Vorsitzenden des Konvents zur Zukunft Europas Giscard d'Estaing ist geradewegs darauf ausgerichtet, Kontroversen zu vermeiden und eine Konsensbildung anzustreben.

---

<sup>85</sup> Scharpf; Was man von einer Verfassung erwarten und nicht erwarten sollte; Blätter für deutsche und internationale Politik 1/2003; S. 51.

<sup>86</sup> Görlach, Leinen, Linkohr; L'État démocratique européen; in: Le nouveau débat sur l'Europe; Marhold; S.336.

<sup>87</sup> Marhold; Der Konvent zwischen Konsens und Kontroversen: Zwischenbilanz nach der ersten Phase; Integration 25. Jg.; 4/2002; S. 254.

<sup>88</sup> Pernice; Verfassung der Europäischen Union; S.1.

<sup>89</sup> Schneider; Der Post-Nizza-Prozess: ein direkter Anlauf zur Konstitutionalisierung der Europäischen Union?; Integration 24.Jg.; 2/2001; S. 199.

## IV. Der Konvent zur Zukunft Europas

Zu untersuchen ist, ob diese Methode in verfahrenstechnischer und institutioneller Hinsicht der Erarbeitung eines europäischen Verfassungsentwurfs gerecht wird, über den die 2004 vorgesehene Regierungskonferenz entscheiden soll.

Vergleicht man den Entstehungsprozess der Verfassungen in den Mitgliedstaaten miteinander, lassen sich Gemeinsamkeiten feststellen. Fraglich ist, ob sich diese auch der europäischen Ebene wiederfinden lassen. Eine Verfassung ist eine Existenzbedingung eines modernen demokratisch organisierten Gemeinwesens. Im Allgemeinen kommt eine Verfassung durch einen freiwilligen Zusammenschluss, einen im Konsens aller Beteiligten geschlossenen Vertrag zustande. Sie kann dazu beitragen, eine historische Ausnahmesituation zu bewältigen. Die Schaffung einer Verfassung ist begleitet von der Problematik der unterschiedlichen Legitimität von oben und unten. Die Verfassungsgebung erfolgte oft durch die Einberufung einer verfassungsgebenden Versammlung, die sich eine bestimmte innere Struktur verlieh. Sodann sind Abgeordnete zu wählen oder auszuwählen. Beides wird zumeist von unterschiedlichen Instanzen vorgenommen. Darin liegt ein Konfliktpotential, da die verfassungsgebende Versammlung Macht neu begründen soll, aber nur von einer Stelle einberufen werden kann, die bereits Macht inne hat. Diejenigen, die einberufen werden, versuchen die Arbeiten in ihrem Sinne zu beeinflussen<sup>90</sup>. In einer Geschäftsordnung werden Regeln über das Abstimmungsverhalten, das Verhältnis zur Öffentlichkeit, die Einrichtung von Arbeitsgruppen zu bestimmten Sachthemen und die Beteiligung verschiedener Interessengruppen festgelegt. Im Rahmen der Entstehung des Grundgesetzes war der Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee als Fachgremium mit den Vorarbeiten zu einer zukünftigen Verfassung betraut, deren Ergebnis in die Beratungen des Parlamentarischen Rates einfließen. Da Verfassungen oft in krisenhaften Zeiten ausgearbeitet werden, können externe Kräfte großen Einfluss auf die Arbeit der verfassungsgebenden Versammlung ausüben. Die Ratifizierung einer Verfassung erfolgt schließlich durch die Abhaltung eines Referendums. Diese verkörpert oftmals den wichtigsten Konflikt zwischen Einberufenden und Einberufenen.

---

<sup>90</sup> Vaubel; Die politische Ökonomie des Europäischen Verfassungskonvents; Wissenschaftsdienst 82. Jg.; Heft 10 2002; S. 638.

Bei der Europäischen Union handelt es sich um ein multinationales Gebilde, das in sich eine enorme Vielfalt an sprachlich-kulturellen, aber auch historisch verfestigten nationalen Eigenheiten vereint und das eines ganz eigenständigen institutionellen Arrangements bedarf<sup>91</sup>. Der demokratische Setzungsakt einer europäischen Verfassung lässt sich nicht nach dem Muster staatlicher Verfassungen vollziehen. Wohl liegt es nahe, an nationale Erfahrungen der Verfassungsgebung anzuknüpfen. Eine europäische Verfassung kann nur eine nicht-staatliche Verfassung darstellen, die nationale Verfassungsordnungen ergänzt. Fragen von grundsätzlicher Tragweite, wie sie der Post-Nizza-Prozess beinhaltet, lassen sich allein durch das herkömmliche Verfahren kaum mehr lösen.

## **1. Die Methoden im Konvent als verfahrenstechnisches Novum**

Zur Vorbereitung von Vertragsabschlüssen haben die Staats- und Regierungschefs bisher eine Vielfalt an Verfahren beschlossen, die in der Regel mit recht vagen und mehrdeutigen Formeln festlegten, wer in welchem Auftrag entsprechende Vorlagen erstellen sollte<sup>92</sup>.

In der Diskussion um andere Arten der Vorbereitung von Vertragsänderungen nach Nizza bietet sich nun das Modell eines Konvents an, dessen Methode bei der Erarbeitung einer vertragsrechtlich bisher unverbindlichen Grundrechtecharta gegenüber dem klassisch-diplomatischen Modell der Regierungskonferenz als erfolgreiche Alternative<sup>93</sup> eingeschätzt wurde. Wenn auch die vertragsrechtliche Auslegung betont, dass ein Konvent nicht die eigentliche Regierungskonferenz ersetzen kann, so wurde doch im Konvent eine Chance gesehen, gegenüber eher konfrontativen Verhandlungskonstellationen zwischen den Regierungschefs umfassende öffentlich diskutierte Konzepte vorzulegen<sup>94</sup>. Die Konventsmethode, abgeleitet aus dem lateinischen *convenire* (zusammen kommen) ist innerhalb der EU eine neue Arbeitsweise.

---

<sup>91</sup> Oeter; Vertrag oder Verfassung: Wie offen lässt sich die Souveränitätsfrage halten?; in: Welche Verfassung für Europa; Bruha, Hesse, Nowak (Hrsg.); S.259.

<sup>92</sup> Loth; Der Post-Nizza-Prozess und die Römischen Verträge; Integration 25.Jg.; 1/2002; S. 17.

<sup>93</sup> Leinen, Schönlaue; Die Erarbeitung der EU-Grundrechtecharta im Konvent: nützliche Erfahrungen für die Zukunft Europas; in: Das Vertragswerk von Nizza und die Zukunft der Europäischen Union; Jopp, Lippert, Schneider (Hrsg.); S. 123.

<sup>94</sup> Wessels; Der Konvent: Modelle für eine innovative Integrationsmethode; Integration 25.Jg.; S. 86.

Die neuen Aspekte dieser Methode werden nacheinander zu beleuchten sein. Im folgenden werden die Zusammensetzung, die Funktion des Präsidiums, die Arbeitsweise des Konvents und die Öffentlichkeit in Bezug auf die Vorgaben der Erklärung von Laeken aufgezeigt.

**a) die Zusammensetzung**

Hinsichtlich der Zusammensetzung des Konvents haben sich die groben Leitlinien schon vor dem Europäischen Gipfel von Laeken in Anlehnung an den Grundrechtekonvent herausgebildet. Entsprechend der Erklärung von Laeken<sup>95</sup> zählt der Konvent zur Zukunft Europas 105 Delegierte, deren Vorsitzender Valéry Giscard d'Estaing ist. Daneben sind Giuliano Amato und Jean-Luc Dehaene zu stellvertretenden Vorsitzenden ernannt. Die Staats- und Regierungschefs sind mit 15 Vertretern, die nationalen Parlamente mit 30, das Europäische Parlament mit 16 Mitgliedern und die Europäische Kommission mit zwei Repräsentanten vertreten. Die größte Gruppe bilden mit 56 Konventsmitgliedern die nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten und der Beitrittsländer - unter Einschluss der Türkei. Die Bewerberländer nehmen in vollem Umfang an den Beratungen teil, ohne einen Konsens, der sich zwischen den Mitgliedstaaten abzeichnet, verhindern zu können. Ähnlich wie bei dem Grundrechtekonvent sind nahezu dreiviertel der Konventsmitglieder Parlamentarier. Dadurch wird das gouvernementale Gewicht im Gegensatz zu den Regierungskonferenzen reduziert.

Zum ersten Mal in der Geschichte der europäischen Integration nehmen an der Vorbereitung eines internationalen Vertrages nationale und europäische Parlamentarier teil. Die direkt gewählten Volksvertreter haben von Anfang an maßgeblichen Einfluss auf die inhaltliche Ausgestaltung und werden nicht mehr mit einem von den Regierungen ausgehandelten Vertrag konfrontiert, den sie ratifizieren können oder nicht<sup>96</sup>. Mit dieser relativ starken Vertretung des Europäischen Parlaments ist dem europäischen Interesse eine viel stärkere Stimme als je zuvor erteilt.

Zweitens wirken erstmalig Vertreter der Kandidatenstaaten gleichberechtigt an der Ausarbeitung eines Vertragsentwurfs mit. Damit leisten sie einen Beitrag zur zukünftigen Gestalt der Europäischen Union, der sie beitreten werden. Dieser Umstand zeigt, dass die Union die Beitrittskandidaten schon als dazugehörig ansieht und das wird wiederum zu

---

<sup>95</sup> Die Erklärung von Laeken zur Zukunft der Europäischen Union; SN 300/1/01/ REV 1.

<sup>96</sup> Hänsch; Aus der aktuellen Arbeit des Konvents: Stand und Perspektiven; Integration 25. Jg.; 3/2002; S. 226.

einer höheren Akzeptanz der Union in den Kandidatenländern führen<sup>97</sup>. Nach anfänglichen problematischen Diskussionen ist die Gleichwertigkeit der Vertreter der Kandidatenstaaten noch dadurch explizit zum Ausdruck gekommen, dass jetzt auch ein Vertreter Mitglied im Präsidium ist. Ferner wurde entschieden, die wichtigsten Konventsdokumente in die Sprachen der Beitrittskandidaten zu übersetzen<sup>98</sup>. In der Erklärung von Laeken war lediglich vorgesehen, nur die Sprachen der Mitgliedsländer als Arbeitssprachen zuzulassen. Diese Zusammensetzung verpflichtet den Konvent zu Offenheit und Transparenz. Der gegenwärtige Reformprozess erfährt folglich eine breitere legitimatorische Grundlage als bisherige Regierungskonferenzen, ein nicht zu unterschätzender Faktor im Hinblick auf das Ziel einer europäischen Verfassung. In gewisser Weise kann darin bereits der erste Schritt in Richtung einer Konstitutionalisierung der Union gesehen werden<sup>99</sup>.

Als Beobachter werden drei Vertreter des Wirtschafts- und Sozialausschusses und drei Vertreter der europäischen Sozialpartner sowie sechs Vertreter im Namen des Ausschusses der Regionen sowie der Europäische Bürgerbeauftragte eingeladen. Der Präsident des Europäischen Gerichtshofs und des Europäischen Rechnungshofs haben die Möglichkeit, sich auf Einladung des Präsidenten vor dem Konvent zu äußern.

## **b) Funktion des Präsidiums**

Das Präsidium bilden der Präsident und die beiden Vize-Präsidenten sowie neun Mitglieder des Konvents. Diese neun Mitglieder setzen sich zusammen aus den Vertretern der Regierungen, die während der Beratungen die Präsidentschaft der Europäischen Union inne haben und je zwei Vertretern der nationalen Parlamente, des Europäischen Parlaments und der Kommission. Gemäß der Erklärung von Laeken obliegt dem Präsidium die Sitzungsvorbereitung und die Erstellung begleitender Dokumente unter Mithilfe des Konventssekretariats<sup>100</sup>, die der inhaltlichen Vorbereitung dienen. Das im Hintergrund agierende Sekretariat sorgt zudem für den Zugang zu allen Beiträgen der Konventsmitglieder und für die Auswertung der außerhalb des Konvents geführten Debatte über die Zukunft Europas. Das Präsidium hat die Möglichkeit, die Kommissionsdienste und Experten seiner Wahl zu konsultieren.

Der Vorsitzende des Konvents hat gegenüber dem Europäischen Rat die Pflicht, auf jeder Tagung über den Stand der Arbeiten mündlich Bericht zu erstatten.

---

<sup>97</sup> Hänsch; ebenda.

<sup>98</sup> Hughes; *The Future of Europe Convention: Travelling Hopefully?*; EPIN Working Papers No. 1; June 2002; S. 3.

<sup>99</sup> Göler; *Die neue europäische Verfassungsdebatte: Entwicklungsstand und Optionen für den Konvent*; S. 70.

Die Bedeutung des Präsidiums liegt in dessen Steuerungsfunktion, die wiederum die Arbeit im Konvent erheblich zu beeinflussen vermag. Durch die Vorbereitung der Sitzungen kann das Präsidium die Debatte im Plenum entscheidend prägen, auch wenn die begleitenden Dokumente lediglich als Diskussionsleitfaden gedacht sind. Das Präsidium ist von Anfang an auf einen Vertrauensvorschuss angewiesen. Angesichts des engen Zeitrahmens besteht die Schwierigkeit darin, eine breite und vertiefende Aussprache mit dem Plenum zu ermöglichen, auf der anderen Seite aber, die Debatte zügig und effektiv voranzutreiben, um ein kohärentes Endergebnis zu erreichen.

Die Zusammensetzung des Präsidiums birgt die Gefahr in sich, zu heterogen zu sein, um die ihm übertragene Leitungs- und Koordinationsfunktion effektiv wahrnehmen zu können. Legt man die Erfahrungen des Grundrechtekonvents zu Grunde, dann war es gerade das als Redaktionskomitee fungierende kleine Präsidium, das maßgeblichen Anteil am Erfolg des Konvents hatte. Ein weiteres Problem könnte in der Entwicklung des Präsidiums zu einem Gremium, das die zentralen Entscheidungen präjudiziert, liegen<sup>101</sup>. Erstes Indiz für eine derartige Problematik kann in der Auseinandersetzung über die Geschäftsordnung gesehen werden. Auch der von Giscard d'Estaing unter Androhung eines Misstrauensvotums durch die Delegierten zurückgenommene Vorschlag, die Hauptarbeit dem Präsidium zu überlassen und den Konvent nur einmal im Monat tagen zu lassen<sup>102</sup>, spricht dafür. Letzteres hätte nicht nur zu einem Bedeutungsverlust des Plenums geführt, sondern auch das Transparenzgebot verletzt, da das Plenum nicht zur Öffentlichkeit seiner Sitzungen verpflichtet ist<sup>103</sup>. Die aktuelle Geschäftsordnung sieht eine parlamentarische Arbeitsweise vor, ohne dabei einschränkende Detailvorschriften zu enthalten<sup>104</sup>. Schließlich versteht sich das Plenum als Hauptakteur im Konventsprozess, der in seiner Arbeit von dem Präsidium unterstützt und geleitet wird.

Daneben wurde der Vorwurf erhoben, dass ein Übergewicht an Regierungsvertretern im Konventspräsidium die sonstige parlamentarische Ausrichtung des Konvents relativieren könnte. Beispiel für daraus resultierende Konflikte kann zum einen in der heftigen Kritik von hauptsächlich Vertretern nationaler Parlamente an der thematischen Auswahl und der unterschiedlichen Terminierung der Arbeitsgruppen, zum anderen an deren Vorsitzregelung gesehen werden. Das Präsidium argumentierte, dass durch die gestaffelte Einsetzung von Arbeitsgruppen ein Vorgriff auf die Beratungen im Konvent vermieden

---

<sup>100</sup> Das Konventssekretariat wird vom Generalsekretariat des Rates wahrgenommen.

<sup>101</sup> Göler; a.a.O.; S. 75.

<sup>102</sup> Der Spiegel Nr. 14 vom 30. März 2002; S. 78.

<sup>103</sup> Bulletin Quotidien Europe Nr. 8144 vom 12. Februar 2002; S. 8.

<sup>104</sup> Brok; Konvent für Europa; Die politische Meinung; S.88.

werde. Das Plenum befürchtete darin eine bewusste Verzögerung der Arbeiten an der Europäischen Verfassung<sup>105</sup>. Auf Druck des Plenums kam es zu einer Einsetzung der Arbeitsgruppen vor der Sommerpause, doch wurde deren Leitung ausschließlich den Mitgliedern des Präsidiums anvertraut. Zentrale Fragen wie die Zukunft der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und die Vereinfachung der Entscheidungsverfahren wurden ebenfalls anfänglich ausgeklammert und auf Drängen des Plenums in einer zweiten Welle von Arbeitsgruppen thematisiert. Entgegen der ersten Befürchtungen zeichnet sich deutlich ab, dass parlamentarische Entscheidungsprozesse funktionieren und den Konsens zwischen den unterschiedlichen Gruppen herstellen. Das Präsidium hat die Stärke und Entschlossenheit des Plenums erfahren. Das Europäische Parlament selbst versteht sich als treibende Kraft hinsichtlich einer Konsensfindung im Konvent<sup>106</sup>. Ob das Präsidium hinsichtlich seiner Leitungs- und Koordinationsfunktion im Rahmen der Notwendigkeit bleibt oder den Rest des Konvents dominieren wird, ist bis jetzt nicht eindeutig feststellbar.

### **c) Arbeitsweise und Zeitrahmen**

Die Arbeitsweise des Konvents ist durch die Erklärung von Laeken nur in einigen wenigen Punkten vorgezeichnet. Der Konvent gab sich eine Geschäftsordnung, in der die Arbeitsweise näher definiert ist. Relativ früh entschied man sich für das Konsensprinzip, obwohl anfangs noch die Möglichkeit von Mehrheitsabstimmungen erwogen wurde. Der Begriff des Konsens wird so verstanden, wie er sich beim vorhergehenden Grundrechtskonvent bewährt hatte. Nach den Vorgaben des Mandats von Tampere sollte die Beschlussfassung über die Grundrechtecharta in der Weise erfolgen, dass sie als angenommen gilt, sobald der Vorsitzende und seine Stellvertreter zu der Auffassung gelangt sind, dass der vom Gremium ausgearbeitete Entwurf für alle Seiten zustimmungsfähig ist<sup>107</sup>. Damit umgeht man zweierlei: die Einstimmigkeitsfalle und die Ausstattung einzelner Mitglieder mit einem absoluten Vetorecht.

Die erste Arbeitsphase des Konvents war durch eine offene Reflexion gekennzeichnet. Sie diente dazu, sich über die verschiedenen europapolitischen Konzepte und Grundverständnisse Klarheit zu verschaffen. Schon in seiner Eröffnungsrede begründete Giscard d'Estaing diese Vorgehensweise mit den Worten: "Wir müssen unsere Arbeit ohne

---

<sup>105</sup> Financial Times Deutschland vom 9. Juni 2002; Scharfe Kritik an EU-Konventspräsident Giscard d'Estaing; [www.ftd.de/pw/eu/1014399177716.htm](http://www.ftd.de/pw/eu/1014399177716.htm).

<sup>106</sup> Duff; Der Beitrag des Europäischen Parlaments zum Konvent: Treibende Kraft für einen Konsens; Integration 26. Jg.; 1/2003; S. 5.

<sup>107</sup> Zusammensetzung und Arbeitsweisen des Gremiums zur Ausarbeitung des Entwurfs einer EU-Charta der Grundrechte; Anlage zu den Schlussfolgerungen des Vorsitzes; [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int).

vorgefasste Meinung beginnen und unsere Vision des neuen Europas dadurch herausbilden, dass wir all unseren Partnern [...] kontinuierlich aufmerksam zuhören". Diese anfangs von einigen Konventsmitgliedern als zu langatmig kritisierte Anhörungsphase wurde im Nachhinein allgemein positiv bewertet<sup>108</sup>. Es ist gelungen, ein verbessertes gegenseitiges Verständnis für die verschiedenen Vorstellungen über die zukünftige Gestalt der Europas zu finden. Innerhalb des Konvents entwickelte sich ein Corpsgeist<sup>109</sup>, der dazu führte, dass sich die Mehrheit der Mitglieder weniger als Interessenvertreter ihrer Nationalstaaten, sondern als Teil einer gesamteuropäischen Problemlösungsgemeinschaft versteht, deren gemeinsame Aufgabe in der Vorbereitung der Union auf die Herausforderungen ihrer Zukunft besteht<sup>110</sup>.

Die anschließende Phase der Bewertung der unterschiedlichen Positionen war begleitet von der Erörterung der in der Laekener Erklärung gestellten Fragen von Aufgabe, institutioneller Verfasstheit, demokratischer Legitimität und Verfassung. Parallel dazu wurden die unterschiedlichen Vorschläge auf ihre Tragfähigkeit und Durchsetzungsfähigkeit überprüft. In der zweiten Jahreshälfte 2002 haben die Arbeitsgruppen versucht, auf verschiedenen Gebieten Meinungsverschiedenheiten auszuräumen, die das Plenum hätten belasten oder spalten können. Der aktuelle Stand der Debatte im Konvent spiegelte sich in den einzelnen Arbeitsgruppen wieder, was auch dem Eindruck vorbeugen sollte, dass das Präsidium das Ergebnis der Beratungen insgesamt vorwegnehmen könnte. Die insgesamt 11 Gruppen wurden u.a. zu folgenden Themen eingerichtet: Subsidiarität<sup>111</sup>, Vereinfachung der Verträge<sup>112</sup>, Rechtspersönlichkeit<sup>113</sup>, Ordnungspolitik<sup>114</sup>, Außen- und Sicherheitspolitik<sup>115</sup>, Verteidigung<sup>116</sup> und Soziales Europa<sup>117</sup>. Die letztere Arbeitsgruppe wurde erst nachträglich im November 2002 eingerichtet<sup>118</sup>, da man die Bedeutung dieser Thematik erst im Laufe der Plenumsdiskussionen und im Dialog mit der Öffentlichkeit erkannt hatte. Die Arbeitsgruppen sind von zentraler Bedeutung bei der Erarbeitung des Schlussdokuments,

---

<sup>108</sup> Göler; Die Europäische Union vor ihre Konstitutionalisierung: Eine Bilanz der ersten Vertragsentwürfe; Integration 26. Jg.; 1/2003; S. 17.

<sup>109</sup> Marhold; Der Konvent zwischen Konsens und Kontroversen: Zwischenbilanz nach der ersten Phase; Integration 25. Jg.; 4/2002; S. 255.

<sup>110</sup> Göler; ebenda.

<sup>111</sup> CONV 286/02.

<sup>112</sup> CONV 424/02.

<sup>113</sup> CONV 305/02.

<sup>114</sup> CONV 357/02.

<sup>115</sup> CONV 459/02.

<sup>116</sup> CONV 461/02.

<sup>117</sup> CONV 516/02.

<sup>118</sup> CONV 421/02.



da sie entscheidende inhaltliche Bausteine liefern. Sie decken mit ihren Themenstellungen im Wesentlichen die Elemente eines Verfassungsvertrages ab.

Das Präsidium wollte mit der Arbeit an konkreten Texten bis nach Abschluss der Arbeitsgruppen und damit bis Anfang 2003 warten. Die Vorlage der ersten Verfassungsentwürfe erzeugte einen derartigen Handlungsdruck, dass sich der Vorsitzende Giscard d'Estaing entschloss, früher in die konkrete Textarbeit einzusteigen und bereits am 28. Oktober 2002 einen Vorentwurf des Verfassungsvertrages<sup>119</sup> vorzulegen. Seit Ende Januar 2003 befindet sich die Konventsarbeit in der letzten Phase. Derzeit erstellt das Präsidium eine Synthese der Debatten im Plenum sowie der Ergebnisse der Arbeitsgruppen und arbeitet auf dieser Grundlage einen Vorschlag für die zukünftige Verfassung aus. Ende Juni 2003 soll der komplette Entwurf in Thessaloniki vorgestellt werden. Dieser Vorschlag muss bis zu seiner Konsensfähigkeit im Plenum beraten und verhandelt werden. Angesichts der Komplexität, des engen Zeitplans und der Reformagenda wird letzteres schwer erreichbar sein. Es liegt im strategischen Interesse des Konvents, dass die Vorlage seiner Ergebnisse so zeitnah zur Regierungskonferenz wie möglich erfolgt.

Formell offen war die Frage, ob der Konvent einen Entwurf mit verschiedenen Optionen oder eine klare, kohärente Empfehlung vorlegen soll. Die ersten Beratungen wiesen in die richtige Richtung. So zeigten sich in den Plenardebatten wichtige Ansatzpunkte für einen Konsens. Die Mehrzahl der Konventsmitglieder bevorzugt eine klare Empfehlung, was auch dem persönlichen Ziel des Vorsitzenden Giscard d'Estaing entspricht<sup>120</sup>. Mit der Betitelung seines Gliederungsentwurfes als Verfassungsvertrag unterstrich er deutlich den konstitutionellen Charakter dieses Dokuments und schloss damit die in der Erklärung von Laeken vorgesehene Möglichkeit einer Präsentation verschiedener Optionen definitiv aus.

#### **d) Öffentlichkeit**

Die offiziellen Dokumente werden der breiten Öffentlichkeit zugänglich gemacht<sup>121</sup>, so dass alle interessierten Kreise die Gelegenheit haben, ihren Beitrag in die Debatte einzubringen. So haben u.a. die Sozialpartner, Wirtschaftskreise, Nicht-Regierungsorganisationen und Bildungsträger von Beginn der Konventsarbeiten an die Möglichkeit erhalten, im Rahmen eines eigens dafür geschaffenen Forums ihre Erwartungen und Vorstellungen zur Zukunft der Union, deren Organisation und

---

<sup>119</sup> CONV 369/02.

<sup>120</sup> Eröffnungsrede; CON 4/02.

<sup>121</sup> [www.european-convention.eu.it](http://www.european-convention.eu.it).

Arbeitsweise darzustellen. Diesem Zweck diene auch die Konventssitzung vom 24. / 25. Juni 2002, die gezielt der Anhörung der Zivilgesellschaft gewidmet war. Die Mobilisierung geht weit über das hinaus, was in den vergangenen Jahren zu beobachten war. Die Einbeziehung der Zivilgesellschaft findet nicht nur auf der europäischen Ebene in Brüssel, sondern auch in den einzelnen Mitgliedstaaten statt. Der "Europäische Frühling" ist ein Projekt, das Veranstaltungen und Aktionen an Schulen vorsieht, um junge Europäer in die Zukunftsdebatte einzubinden. So war es auch ein besonderes Anliegen des Vorsitzenden Giscard d'Estaing, die Jugend Europas durch die Abhaltung eines Jugendkonvents zu beteiligen und deren Ideen unmittelbar in die Konventsarbeit einfließen zu lassen.

Die Rolle der Öffentlichkeit ist Chance für die Unabhängigkeit des Konvents. Sie ist für den Ausgang des Konventsprozesses entscheidend. Eine kontinuierliche Einbeziehung der Zivilgesellschaft verschafft der Konventsarbeit auch eine zusätzliche Legitimation. Die Reform der Europäischen Union kann über die Medien<sup>122</sup> und über das Forum der Zivilgesellschaft direkt im Entstehungsprozess verfolgt werden. Der Zivilgesellschaft kommt eine zentrale Rolle als Kommunikationsschnittstelle zu. Einer effektiven Wahrnehmung dieser Aufgabe steht eine Flut von Dokumenten, vom Konvent wie auch der Zivilgesellschaft produziert, entgegen. Angesichts der parlamentarischen Ratifikationsverfahren und der Volksabstimmungen ist die Akzeptanz der nationalen Parlamente und der europäischen Öffentlichkeit ein Ziel, das der Konvent nicht aus den Augen verlieren darf. Interessant dürfte sein, wie die verschiedenen Lager die öffentliche Debatte nutzen, um ihre Vorstellungen durchzusetzen. Ein verfassungsgebender Prozess mit einer derartigen Einbindung der Öffentlichkeit ist einmalig in der Geschichte.

#### **e) Fazit**

Die Vorgaben der Erklärung von Laeken lassen erkennen, dass der Europäische Rat nicht gewillt war, den Konventsprozess vollends aus der Hand zu geben. Die Ausgestaltung des Reformkonvents ist aber sehr stark von den Erfahrungen des Grundrechtskonvents beeinflusst<sup>123</sup>. Die Einberufung eines Gremiums, das weitere Akteure einbezieht, ist vertraglich nicht explizit vorgesehen. Zusammenfassend bleibt festzustellen, dass der Konvent als neue Verfahrensmethode drei entscheidende Vorzüge bietet. Erstens garantiert die Art der Zusammensetzung eine stärkere Legitimität. Zweitens bietet die Auslagerung in ein zeitlich begrenztes, neu zusammengesetztes Gremium mit einem klar definierten Auftrag die Möglichkeit, wichtige Fragen außerhalb des politischen

---

<sup>122</sup> [www.europa.eu.int/futurum](http://www.europa.eu.int/futurum).

Tagesgeschäfts zu erörtern. Drittens entsteht durch die Öffentlichkeit der Sitzungen Transparenz und die Chance auf eine stärkere Annäherung an die Bürger. Das Konventsverfahren reflektiert die doppelte Legitimationsbasis der europäischen Konstruktion, indem sowohl das europäische Parlament als auch die nationalen Parlamente und Regierungen beteiligt sind.

Die jüngsten Entwicklungen zeigen, dass die Einbeziehung der Öffentlichkeit noch nicht den gewünschten Effekt einer Näherbringung und Verständlichmachung der Konventsarbeiten für die Bürger gebracht hat<sup>124</sup>. Eine Eurobarometer-Umfrage von Mitte letzten Jahres ergab, dass 64 Prozent der Bürger der Europäischen Union noch nichts von dem Konvent gehört hatten. Nur 25 Prozent setzten Vertrauen in die Arbeit des Reformkonvents, was bedeutet, dass er in der Vertrauensskala der Europäischen Institutionen an letzter Stelle rangiert<sup>125</sup>.

Wie das Beispiel des Konvents für die Grundrechtecharta gezeigt hat, kann ein derartiges Gremium seine eigene Dynamik finden. Die Entscheidung, dem Konvent im Voraus eine gewisse Struktur zu verleihen, wirkt sich auf seine Arbeit wie im Falle des Verhältnisses Präsidium und Plenum aus. Dem Konvent steht die historische Möglichkeit zur Interessenformulierung innerhalb der vier Institutionengruppen und der politischen Familien offen. Eine demokratische Arbeitsweise ist ein Schritt in Richtung einer demokratischen Verfassung für Europa.

Durch die Einbeziehung der Zivilgesellschaft kann den Bürgern von beiden Seiten, sowohl von der politischen Ebene als auch von den Vertretern der Zivilgesellschaft, am Ende das Ergebnis der Beratungen, ein Verfassungsvertrag für Europa, vermittelt werden.

Jedoch weder die Zusammensetzung des Konvents noch die Öffentlichkeit seiner Verhandlungen können ihm die Legitimation einer verfassungsgebenden Versammlung vermitteln. Es entspricht auch nicht der Eigenheit der Europäischen Union, wenn die Legitimation durch ein europäisches Volk oder eine europäische Versammlung gefordert wird<sup>126</sup>. Da die Erklärung von Laeken selbst weder primär- noch sekundärrechtlichen Charakter hat, sondern eine Strukturentscheidung darstellt, kann der Konvent selbst auch keinen rechtlichen Charakter haben, d.h. kein "klassischer Verfassungskonvent" sein. Eine europäische Verfassung wird in der Form eines Verfassungsvertrages über die

---

<sup>123</sup> Zimmermann-Steinhart; Der Konvent: Die neue EU-Methode?; GWP 1/2002; S. 70.

<sup>124</sup> Frankfurter Allgemeine vom 19. Januar 2003; In Europa ist eine neue Alchemie entstanden; Interview mit dem Vizepräsidenten des EU-Reformkonvents Jean-Luc Dehaene.

<sup>125</sup> Konvent-Spotlight 06/2002; [www.bertelsmann-stiftung.de](http://www.bertelsmann-stiftung.de).

Mitgliedstaaten nach den in diesen geltenden verfassungsrechtlichen Regeln (Parlamentsbeschluss oder Volksentscheid) demokratisch legitimiert werden. Auch das Grundgesetz ist nicht durch einen Setzungsakt des deutschen Volkes entstanden, sondern aufgrund der Zustimmung in den einzelnen Landesparlamenten<sup>127</sup>.

Inzwischen hat sich eine Diskussion darüber entfacht, ob ein europaweites Referendum zur Abstimmung über den Verfassungsvertrag durchzuführen sei. Dies würde dem Gedanken der Bürgerunion entsprechen. Unter dem Aspekt der Staatenunion müsste man sich fragen, was geschähe, wenn das Referendum in einem oder mehreren Mitgliedstaaten negativ ausginge. Die Ratifizierung einer europäischen Verfassung würde so möglicherweise zum Auslöser einer integrationspolitischen Avantgardebildung werden.

Einige Anknüpfungspunkte an nationale Erfahrungen der Verfassungsgebung lassen sich bei der Konventsmethode finden wie zum Beispiel die Einrichtung von Arbeitsgruppen, die mit ihren Themenstellungen im Wesentlichen die Elemente eines Verfassungsvertrags abdecken, die breite Beteiligung verschiedener Interessengruppen, der Parlamentarier und der Bürger. Aus der nationalstaatlichen Sphäre bekannte Baumuster vermitteln dem Bürger eher ein Gefühl der Transparenz und Verständlichkeit als eine "sui generis"<sup>128</sup> Konstruktion. Anders als Verfassungsgebung im klassischen, staatsbezogenen Sinne ist die europäische Verfassungsgebung ein Prozess, der beide Ebenen erfasst - die nationale und die europäische<sup>129</sup>. Jede Vertragsrevision nach Artikel 48 EUV bewirkt die Änderung sowohl der Grundverträge der Union als auch materiell der nationalen Verfassungen.

Das Verfahren an sich eignet sich bestens für die Ausarbeitung eines Vorschlags, der als Grundlage für die Beratungen der Regierungskonferenz dient und deren Einigung und Beschlussfassung erleichtert und fördert. Der Konvent ist somit treibende Kraft der Konstitutionalisierung der Europäischen Union.

---

<sup>126</sup> Dorau; Bedarf und Inhalt einer Verfassung für die Europäische Union; in: In welcher Verfassung ist Europa - Welche Verfassung für Europa?; Ronge (Hrsg.); S. 184.

<sup>127</sup> Kühnhardt; Towards Europe 2007; in: The Post-Nice Process: Towards a European Constitution?; S. 29..

<sup>128</sup> Lepsius; Die Europäische Union als Herrschaftsverband eigener Prägung; [www.jeanmonnetprogram.org/papers/00/00f1201.html](http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/00/00f1201.html).

<sup>129</sup> Pernice; Europäische Grundrechte-Charta und Konventsverfahren, Zehn Thesen zum Prozess der europäischen Verfassung nach Nizza; in: Das Vertragswerk von Nizza und die Zukunft der Europäischen Union; Jopp, Lippert, Schneider (Hrsg.); S. 141.

## **2. Der Konvent als Institution**

Eine wesentliche institutionelle Innovation, die auf der Agenda der Konventsarbeit steht, betrifft den Konvent selbst. Er wird die Frage zu beantworten haben, wie künftig Vertragsreformen- bzw. Vertragsrevisionen vorzubereiten und durchzuführen sind. Mit der Erklärung von Laeken hat der Europäische Rat wichtige Elemente für die Rolle des Konvents vorgegeben, aber damit keineswegs eine endgültige Interpretation festgeschrieben<sup>130</sup>. Die Formulierungen setzen einige Grenzen, geben aber auch spezifische Anreize für das Handeln des neuen Gremiums. Die unterschiedlichen institutionellen Hintergründe in der Zusammensetzung des Konvents beeinflussen das Verhalten der Mitglieder. Da es im Konvent um zentrale Machtfragen der Union geht, über die zum gegenwärtigen Zeitpunkt Uneinigkeit herrschen, wird ein breit getragenes Ergebnis in diesem Zusammenhang schwer erreichbar sein.

Die Umsetzung der Vorgaben von Laeken erfolgt durch konkrete Aktivitäten der Akteure, die so ihre Versammlung zu einer Institution eigener Art gestalten. Nimmt man die Erfahrungen der bisherigen Vertragsrevisionen, aber auch des Grundrechtekonvents und die ersten Indizien für das Selbstverständnis des Konvents zusammen, lassen sich drei Entwicklungsszenarien absehen. Diese sind wiederum unterschiedlich geeignet zur Realisierung des Verfassungsentwurfs. Der Konvent könnte die Rolle eines von den mitgliedstaatlichen Regierungen mehr oder weniger (fern-)gesteuerten Ideenlieferanten für die nachfolgende Regierungskonferenz einnehmen oder die einer verfassungsgebenden Versammlung. Als dritte Alternative käme die Rolle einer Versammlung, die auf die Dynamik eines Überlegungsprozesses setzt, in Betracht. Eine empirische Prüfung dieser Interpretationen lässt sich erst nach einer Ratifizierung der Ergebnisse der anschließenden Regierungskonferenz 2004 vornehmen.

### **a) Der Konvent als Ideenlieferant der nachfolgenden Regierungskonferenz**

Im Falle dieses Erwartungsmodells würde der Konvent als Ort anzusehen sein, der die im Laekener Mandat formulierten Fragen eher oberflächlich oder selektiv beantwortet und der anschließenden Regierungskonferenz eine unverbindliche Auswahl an Optionen liefert. Die Steuerung des Handelns bliebe in den Händen der Staats- und Regierungschefs bzw.

des Europäischen Rats.<sup>131</sup> Sie würden versuchen, ihre Vorstellungen von "außen" bzw. "am Konvent vorbei" oder durch ein koordiniertes Vorgehen der Regierungsvertreter im Konvent umzusetzen<sup>132</sup>. Aus dieser Sicht wird der Konvent nur dann erfolgreich sein, wenn er den jetzigen Vertragsstrukturen mit dem Europäischen Rat als konstitutionellem Architekten gerecht wird.

Theoretische Basis für dieses Szenario sind neo-realistische und liberal intergouvernementale Ansätze. Entsprechend dem liberalen Intergouvernementalismus kann die Einsetzung des Konvents als Akt, entsprechend dem bisherigen Verständnis der europäischen Integration, gesehen werden, um die Effektivität einzelstaatlicher Interaktionen zu erhöhen. Für einen solchen Verlauf können zentrale Passagen der Erklärung von Laeken herangezogen werden, wie beispielsweise die Beschlussfassung des Europäischen Rates "im Hinblick auf eine möglichst umfassende und möglichst transparente Vorbereitung der nächsten Regierungskonferenz, einen Konvent einzuberufen"<sup>133</sup>. Auch die Formulierung, "das Abschlussdokument als Ausgangspunkt für die Arbeiten der nächsten Regierungskonferenz, die die endgültigen Beschlüsse fassen wird", fungieren zu lassen, spricht dafür. Angehörige des Forums der Zivilgesellschaft wären zu einer europabewußten Elite degradiert, ohne Möglichkeit, signifikanten Einfluss auf die Zukunftsdebatte nehmen zu können<sup>134</sup>.

Die Initiativen zur Reform des Rates sowie zur Stärkung des Europäischen Rates, die von verschiedenen Regierungen im Umfeld der Eröffnung des Konvents ergriffen wurden sowie das Vorhaben, die Eckpunkte bereits auf dem europäischen Gipfel von Sevilla<sup>135</sup> zu verabschieden, gehen ebenfalls in diese Richtung. Das würde einem Versuch gleichkommen, die Grundrichtung der einzelnen Reformen außerhalb des Konvents festzulegen. Der Brief Toni Blairs/ Gerhard Schröders<sup>136</sup> und mehr noch die europapolitische Grundsatzrede von Jacques Chirac in Straßburg<sup>137</sup> lassen erkennen, dass nationale Politiker weiterhin Gelegenheiten, nutzen ihre Visionen zur Gestaltung der europäischen Zukunft zu äußern. Mit dem Vorgriff auf Reformvorhaben wäre den

---

<sup>130</sup> Wessels; Der Konvent: Modelle für eine innovative Integrationsmethode; Integration 25. Jg.; 2/2002; S.87.

<sup>131</sup> Reh, Wessels; Towards an Innovative Mode of Treaty Reform?, Tree Sets of Expectations for the Convention; S. 24.

<sup>132</sup> Göler; Vortrag im Rahmen des IEHEI-Master-Studienganges vom 14. April 2003.

<sup>133</sup> Erklärung von Laeken zur Zukunft der Europäischen Union; SN 300/1/01.

<sup>134</sup> Reh, Wessels; ebenda.

<sup>135</sup> Europäischer Rat(Sevilla); Schlussfolgerungen des Vorsitzes; SN 200/02.

<sup>136</sup> Blair, Schröder; Reform of the European Council, Joint letter to the Prime Minister Aznar; www.euroobserver.com vom 26. Februar 2002.

<sup>137</sup> Jacques Chirac; Discours de Monsieur Jacques Chirac; Straßburg 6. Februar 2002; www.2002pourlafrance.net.

Konventsmitgliedern ein bedeutender Teil ihre Entscheidungsfreiheit genommen. Die Anfang 2003 vorgebrachten Positionspapiere wie der deutsch-französische Vorschlag zur institutionellen Architektur der Europäischen Union<sup>138</sup>, der britisch-spanische Vorschlag zu den Organen der Union<sup>139</sup> und das Benelux-Memorandum<sup>140</sup> lassen eine koordinierte Vorgehensweise der Staats- und Regierungschefs erkennen. Der deutsch-französische Beitrag wurde außerhalb des Konvents erarbeitet, wurde aber im Konvent als Reformpapier beraten.

Weiteres Indiz für die Regierungsnähe des Konvents ist die Überzahl der Regierungsvertreter im Präsidium. Das Präsidium kann als vorweggenommene "Mini-Regierungskonferenz" angesehen werden, die bewusst umfassende und grundsätzlich sehr fortschrittliche Entwürfe verhindern würde. Plenumsmitglieder hätten dann nur die Möglichkeit, bei Zwischenfassungen des Abschlussdokuments angehört zu werden<sup>141</sup>. Erste aus der Zusammensetzung des Präsidiums resultierende Konflikte gab es, wie bereits ausgeführt, im Zusammenhang mit den Arbeitsgruppen. So wurde zu diesem Zeitpunkt der Vorwurf gegen das Präsidium erhoben, sich zu strikt an die Vorgaben der Regierungen zu halten und keine konventsinternen Arbeitsgruppen zur zukünftigen Gestaltung des institutionellen Gefüges der Europäischen Union einzurichten, trotz der in die Debatte aufgenommenen Reformvorschläge des Europäischen Rats<sup>142</sup>. Mit seinem letzten Vorschlag für eine europäische Verfassung erntete der Vorsitzende Giscard d'Estaing nicht nur wegen inhaltlicher Fragen, sondern auch für die Art und Weise, wie er seine Pläne an die Öffentlichkeit brachte, harsche Kritik<sup>143</sup>. Kann das Präsidium diesen Einfluss erfolgreich geltend machen, wird der Konvent eher als eine Art erweiterte Vor-Regierungskonferenz zu begreifen sein. Dort werden die Regierungen zusammen mit einem breiten Kreis von Volksvertretern und in Fühlungnahme mit der sogenannten Zivilgesellschaft die wichtigen Fragen der nächsten Vertragsrevision vorklären, in dem sie für ihre jeweiligen Ideen Unterstützung suchen und sich für ihre eigenen abschließenden Verhandlungen Anregungen holen<sup>144</sup>.

---

<sup>138</sup> Pressemitteilung Nr. 21; [www.bundeskanzler.de](http://www.bundeskanzler.de).

<sup>139</sup> CONV 591/03.

<sup>140</sup> CONV 457/02.

<sup>141</sup> Wessels; a.a.O.; S. 90.

<sup>142</sup> Financial Times vom 9. Juni 2002; Giscard d'Estaing verzögert die Arbeit an Europäischer Verfassung, Voggenhuber: Verschwörung gegen Konvent.

<sup>143</sup> Financial Times vom 24. April 2003; Giscard provoziert mit EU-Verfassungsplan Eklat.

<sup>144</sup> Deubner/Maurer; Ein konstitutioneller Moment für die EU: Der Konvent zur Zukunft Europas; [www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org).

Für die inhaltliche Arbeit würde diese Interpretation bedeuten, dass sich von den möglichen Reformoptionen nur diejenigen durchsetzen ließen, bei denen die Mitgliedstaaten auch weiterhin eine dominierende Rolle einnehmen, während eine Entwicklung in Richtung einer Parlamentarisierung der Europäischen Union faktisch ausgeschlossen wäre<sup>145</sup>. In der Vielzahl der zu bearbeitenden Fragen und in dem vorgegebenen engen Zeitrahmen liegt die Gefahr, dass die Konventsmitglieder den Fragenkatalog nur oberflächlich oder selektiv beantworten. Die Regierungskonferenz würde die Arbeit des Konvents als unbefriedigend bewerten und zur eigenen Tagesordnung übergehen, ohne damit vom Mandat von Laeken formal abzuweichen. Mögliche Verhandlungskonstellationen des Europäischen Rates wären daher vom Konvent zu bedenken.

Die notwendige Verabschiedung der Konventsergebnisse räumt den Regierungen eine absolute Vetomacht ein. Entscheidende Frage ist, ob es den Regierungen gelingen wird, ihre Vetomacht in die Konventsarbeit einfließen zu lassen, womit die Arbeiten gleichsam unter dem starken Einfluss der Regierungskonferenz stehen würden oder ob die Arbeiten so gestaltet werden könnten, als hätten sie aus sich heraus Verbindlichkeit. Die Gleichheit der Konventsmitglieder in der Verhandlungsrealität wäre nicht gegeben, wenn die Schlüsselfiguren Vertreter der einzelnen Regierungen sind. Dies ist eine Annahme, die sich im Grundrechtekonvent zumindest teilweise bestätigt hat. Trotz jeglicher Gleichstellung hat sich eine deutliche Hierarchisierung im Grundrechtekonvent abgezeichnet. Die Vertreter der nationalen Regierungen und die Mitglieder der Regierungsfractionen standen an erster Stelle<sup>146</sup>. Gelänge es den Regierungsvertretern, ihre Vetodrohung durchzusetzen, dann käme der Konvent einer versteckten Regierungskonferenz gleich, die in ihrer Verhandlungslogik vor allem von nationalen Rivalitäten geprägt sein würde und daher insbesondere im Vergleich zu den Ergebnissen von Nizza keinen wirklichen Mehrwert bringen würde. In diesem Rollenverständnis wäre der Konvent ein Instrument, entsprechend der Theorie des Neo-Realismus, um akzeptable Verbesserungen des jetzigen Besitzstandes anzusteuern. Der Konvent erwiese sich als Schauplatz unterschiedlicher Konzepte und Interessen, ohne eine eigenständige Bedeutung zu entfalten. Das Ergebnis der Konventsarbeit würde einer Zusammenstellung der verschiedenen nationalen Standpunkte in einem Schlussdokument gleichkommen, mit dem sich die Staats- und Regierungschefs in der anschließenden Regierungskonferenz nach eigenem Belieben positionieren würden.

---

<sup>145</sup> Göler; ebenda.



## **b) Der Konvent als verfassungsgebende Versammlung**

Eine weitere Interpretationsmöglichkeit besteht in dem Verständnis des Konvents als rudimentäre Konstituante, mit dem US-amerikanischen Verfassungskonvent von Philadelphia, der 1787 entgegen seinem Ursprungsmandat eine neuartige Verfassung vorbereitete, als großem Vorbild. Mit der besonderen Bezeichnung "Konvent" soll der historische Charakter untermauert werden, wie auch in der Eröffnungsrede des Vorsitzenden besonders deutlich wurde<sup>147</sup>. Die Ausarbeitung eines Verfassungsentwurfs steht im Zentrum dieser Interpretationslinie des Mandats von Laeken, die den Konvent als essentiellen Teil eines umfassenden Verfassungswerdungsprozesses sieht. Dennoch sind die Voraussetzungen mit dem eines Verfassungskongresses nicht vergleichbar. Ausgangspunkt für die Verhandlungen des Konvents sind die bestehenden Verträge; auf dem bestehenden *Acquis communautaire* wird aufgebaut, der dann in eine europäische Verfassung umzuschreiben ist<sup>148</sup>.

In dieser Interpretation hat der Konvent, insbesondere durch seine Zusammensetzung, ein anderes und weitergehendes Verfahren zur Vertragsänderung in Gang gesetzt. Auf dem "Weg zu einer Verfassung für die europäischen Bürger" gestalten direkt gewählte nationale und europäische Volksvertreter die Arbeit. Sie geben dem Konvent die Richtung einer demokratisch repräsentativ und transnational zusammengesetzten Institution, die nicht von einzelstaatlichen Interessen dominiert ist<sup>149</sup>. Erwartet wird von den Konventsmitgliedern vielmehr, dass sie frei von nationalstaatlicher Fernsteuerung, entsprechend den Interessen der Unionsbürger agieren. In diesem neu geschaffenen Arbeitsgremium kann sich eine legitimatorische Eigendynamik entfalten, die Unzulänglichkeiten der bisherigen Formen konstitutioneller Gestaltung überwindet und sich aus einem indirekten Auftrag der Bürger ableitet<sup>150</sup>.

Eine derartige Entwicklung würde folglich die Vorgaben der Staats- und Regierungschefs in den Hintergrund treten lassen. Der Konvent sucht dieser Logik folgend den Schulterschluss mit der Öffentlichkeit. Die Einbeziehung der Zivilgesellschaft und der Beobachter des Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Ausschusses der Regionen würde den Anstoß für eine weitere Sensibilisierung und Mobilisierung geben. Die Qualität des abschließenden Dokuments ist eine andere, nicht vergleichbar mit den bisher den Europäischen Räten vorgelegten Arbeitsdokumenten. Die Staats- und Regierungschefs

---

<sup>146</sup> Göler; ebenda.

<sup>147</sup> CONV 4/02.

<sup>148</sup> Brok; Konvent für Europa; Politische Meinung Nr. 392; Juli 2002; S. 91.

<sup>149</sup> Bender; Auf dem Weg zum Verfassungsvertrag; Herder Korrespondenz 56; 2/2002; S. 64.

könnten die Ablehnung eines von direkt legitimierten Vertretern verfassten Konventsergebnisses nur schwer erklären und noch schwerer vermitteln<sup>151</sup>.

Bei einer derartigen Politisierung bzw. Parlamentarisierung der Entscheidungsprozesse im Konvent können die Trennlinien nicht mehr entlang der nationalen, sondern entlang politischer Positionen verlaufen. Im Konvent müssten sich die nationalen Interessen öffentlich rechtfertigen; dieser Zwang zur Offenlegung des hinter einzelnen Positionen stehenden Motivs würde zu einer gewissen Eindämmung nationaler Blockaden beitragen. Befragungen von 22 Mitgliedern des Grundrechtekonvents haben ergeben, dass ihrer überwiegenden Einschätzung nach die Trennlinien im Konvent flexibel und von Artikel zu Artikeln wechselnd verliefen, und weder eindeutig nach Parteizugehörigkeit noch nach Nationalität festgelegt waren<sup>152</sup>. Folgt man dieser Argumentationslinie, dann erleichtert eine pluralistisch und nicht heterogene Zusammensetzung des Konvents die Konsensfindung. Hierin liegt ein wichtiges Potential der Dynamisierung der Konventsarbeit.

Den politischen Familien kommt eine stärkere Rolle zu. Sie katalysieren, strukturieren und bündeln divergierende Interessen<sup>153</sup>. Der Einfluss der parteipolitischen Familien im Konvent machte sich von Anfang an bemerkbar. Sie federten die Aufteilung des Konvents in seine vier Komponenten ab, sie hießen die Repräsentanten der Kandidatenstaaten willkommen und ermutigten sie, ihre Rolle in den Beratungen stärker wahrzunehmen als sie es vermutlich andernfalls getan hätten<sup>154</sup>. Zum Ende der Konventsarbeit, wenn es darum geht, Absprachen zu treffen und Krisen zu bewältigen, wird die Parteipolitik von hoher Relevanz sein. Teilnehmer aus den Bewerberländern können sich den Gruppierungen unterschiedlicher nationaler und politischer Herkunft ohne Diskriminierung anschließen und in ihnen mitwirken.

Eine Parlamentarisierung hätte zur Folge, dass sich die Mitglieder des Konvents ausgehend von den europäischen Parteibündnissen bzw. Fraktionen im Europäischen Parlament nach ihren jeweiligen politischen Standpunkten organisieren. Vorteil im Hinblick auf die Konsensfindung ist, dass bei diesem Entwicklungsszenario nicht mehr wie bei einer Regierungskonferenz 15 verschiedene nationale Auffassungen aufeinander treffen, deren

---

<sup>150</sup> Wessels; a.a.O.; S. 91.

<sup>151</sup> Brok; Europa im Aufwind? Überlegungen zu den Ergebnissen des Gipfels von Laeken; *Integration* 25.Jg.; 1/2002; S. 5.

<sup>152</sup> Leinen, Schönlau; Die Erarbeitung der EU-Grundrechtecharta im Konvent: nützliche Erfahrungen für die Zukunft Europas; in: *Das Vertragswerk von Nizza und die Zukunft der Europäischen Union*; Jopp, Lippert, Schneider (Hrsg.); S. 125.

<sup>153</sup> Roth; Europa braucht einen erfolgreichen Konvent; *Integration* 25.Jg.; 1/2002; S. 9.

<sup>154</sup> Duff; Der Beitrag des Europäischen Parlaments zum Konvent: Treibende Kraft für einen Konsens; *Integration* 26.Jg.; 1/2003; S.5.

Präferenzen sich nur mühsam bündeln und miteinander vereinbaren lassen<sup>155</sup>. Die Anzahl der Positionen würde sich durch eine Strukturierung entlang politischer Strömungen deutlich verringern, was den Verhandlungsverlauf erheblich vereinfachen und die Problemlösungskapazität erhöhen würde. Die Realisierungschancen dieses Modells stützen sich auf die Annahme, dass die Volksvertreter, die im Konvent die Mehrzahl aller Mitglieder stellen, die parlamentarischen Regeln auch auf die Konventsarbeit übergreifen lassen. Wie die Erfahrungen mit dem Grundrechtekonvent gezeigt haben, ist eine solche Parlamentarisierung der Verhandlungsprozesse möglich. Entgegen eines Kataloges, der verschiedene, von den Regierungsvertretern vorgefertigte Optionen enthält, die von ihnen auf der nachfolgenden Regierungskonferenz nur noch ausgewählt werden müssten, bietet die maximalistische Rolle des Konvents eine andere Entwicklung. Die Mitglieder könnten ein kohärentes Abschlussdokument erarbeiten, das den Kern einer zukünftigen Verfassung bildet und von den Staats- und Regierungschefs zumindest ernsthaft diskutiert werden müsste<sup>156</sup>. Ob sich diese Interpretation bestätigen wird, bleibt abzuwarten.

Entgegengesetzte Tendenzen lassen sich beobachten. In der Debatte um die Einzelheiten einer Verfassung bahnt sich ein offener Streit um mitgliedstaatliche Interessen an. Das Treffen von sieben Staats- und Regierungschefs kleinerer Mitgliedstaaten Anfang April dieses Jahres, mit dem Zweck, sich auf gemeinsame Positionen gegenüber den großen Mitgliedstaaten zu verständigen, zeigt deren Furcht, an Einfluss in den Reformverhandlungen zu verlieren<sup>157</sup>. Politische Gruppierungen spielen noch nicht die Rolle, die ihnen zukommen könnte. Zudem sprach sich auch der Vorsitzende Giscard d'Estaing gegen eine Strukturierung des Konvents entlang politischer Strömungen aus<sup>158</sup>. Bei diesem Rollenmodell ist der Konvent als Institution zu begreifen, die ihre eigene Realität und Dynamik als verbundenes Regel- und Normensystem entwickelt, welches Verhaltensweisen vorschreibt, als Regulativ in Konfliktsituationen fungiert und Verhaltenserwartungen bestimmt.

---

<sup>155</sup> Göler; Vortrag im Rahmen des IEHEI-Master-Studienganges vom 14. April 2003.

<sup>156</sup> Reh, Wessels; a.a.O.; S. 34.

<sup>157</sup> Die Presse vom 2. April 2003; EU: Zwergengipfel probt Aufstand.

<sup>158</sup> www.euroserver.com vom 25. März 2002; Giscard against Political Grouping in Convention.

**c) Der Konvent als offenes Diskussions- und Entscheidungsforum, das kraft der besseren Argumente agiert**

Die Rolle des Konvents als Versammlung, die auf die Dynamik eines Überlegungsprozesses setzt, der kraft der besseren Argumente zum Konsens findet, bietet sich als dritte Interpretationsmöglichkeit an.

Als Gremium gleichberechtigter Mitglieder wäre er imstande, aufgrund breiter öffentlicher Debatten eine hohe Definitionsmacht im Hinblick auf eine europäische Verfassungsagenda zu erlangen. Im offenen Meinungs-austausch bestünde die Chance, befreit von nationalen Präferenzen bestmögliche Lösungskonzepte zu erarbeiten, die zu Gemeinsamkeiten und geteilten europapolitischen Leitbildern finden. Das Forum der Zivilgesellschaft kann dabei als ideale Arena unterstützend wirken. Zusätzlich bietet das breite Angebot per Internet Raum für eine wirklich europaweite Diskussion.

Die Annahme dieses Modells würde eine Durchbrechung des intergouvernementalen bargaining bedeuten, das oft nur zu suboptimalen Ergebnissen führte, wie es sich anhand der letzten Regierungskonferenz beobachten lässt. Die Vorgaben des Laekener Mandats in diesem Lichte interpretiert, bietet die Gelegenheit, Europas politische und normative Grundlage umfassend zu debattieren. Ohne vorgegebene Hierarchien innerhalb des Konvents und losgelöst von einer vorgefassten nationalen Interessenvertretung können die Akteure, ausgehend von unterschiedlichen Ursprungskonzepten, Vorschläge beraten und abwägen<sup>159</sup>. Das Präsidium hätte die Funktion, den offenen Austausch im Plenum zu stabilisieren und einen gemeinsamen Diskussionsprozess der Mitwirkenden zu garantieren<sup>160</sup>. Darin kann eine Annäherung an die ideale Sprechsituation, wie sie in der Theorie des kommunikativen Handelns von Habermas beschrieben wird, liegen, die einen konstruktiven Diskurs in einem Raum der Freiheit, Gleichheit und der allgemeinen Zugänglichkeit vorsieht<sup>161</sup>. Die Teilnehmer hätten somit formal den Spielraum, ihre eigenen Ziele, Werte und Normvorstellungen in den Diskurs einfließen zu lassen.

Die Akteure sehen sich als Teil einer Problemlösungsgemeinschaft, wobei es nicht primär auf die Interessen der sie entsendenden Organisationen ankommt. In einem Lern- und Sozialisierungsprozess, der bei allen Beteiligten zu einem persönlichen Erleben führt, werden politische Einstellungen und Verhalten für zukünftiges Handeln geprägt<sup>162</sup>. Ein solches Selbstverständnis könnte zusammen mit dem nicht zu unterschätzenden

---

<sup>159</sup> Wessels; a.a.O.; S. 93.

<sup>160</sup> Reh, Wessels; a.a.O.; S. 35.

<sup>161</sup> Habermas; Theorie des kommunikativen Handelns; Band 2; S. 54.

<sup>162</sup> Schaal; Vier Konzepte der Integration qua Verfassung; in: Integration durch Verfassung; Vorländer (Hrsg.); S. 83.

gemeinsamen Erfahrungshorizont der Arbeit mit und in den europäischen Institutionen sowie der Entwicklung eines gewissen Corpsgeistes innerhalb des Konvents zu einer Überlappung der Lebenswelten der einzelnen Akteure führen. Damit wäre die erste Grundlage für eine gemeinsame Verständigung geschaffen. Dieses konstruktivistische Institutionenverständnis, übertragen auf ein Verhandlungssystem wie den Europäischen Konvent, bedeutet, dass in einem Prozess des gemeinsamen Diskurses Werte, Normen und Interessen durchgängig interpretiert, angeglichen und geschaffen werden. Trotz großer inhaltlicher und kultureller Unterschiede können so gemeinsame Ergebnisse erzielt werden. Entscheidend wird sein, ob sich die Konventsmitglieder von den Vorgaben und dem Einfluss der nationalen Regierungen befreien können. Es gilt eine transnationale, insbesondere gesellschafts- und wirtschaftsordnungspolitische Überzeugungskonkordanz und Interessenkonstellation in die Analyse für die Erarbeitung eines Verfassungsentwurfs einzubeziehen<sup>163</sup>. Am Ende der Arbeiten des Konvents könnte dann ein Dokument stehen, dass die gemeinsamen Grundlinien zur politischen Finalität und konstitutionellen Identität der Europäischen Union in einem Verfassungsentwurf definiert<sup>164</sup>. Die Präsentation seiner Arbeitsergebnisse kann in der Weise erfolgen, dass der Konvent eine Liste von Empfehlungen, basierend auf einem breiten Konsens, an die Regierungskonferenz weiterreicht. Zusätzlich könnte er Optionen aufzeigen, die eine weitere politische Entscheidungsfindung erleichtern. Die Dynamik des Deliberationsprozesses führt damit im Endeffekt zur Konstruktion von gemeinsamen Argumentationslinien und europäischen Leitbildern.

Die ersten Sitzungen haben gezeigt, dass der Konvent durchaus in einzelnen Punkten in der Lage war, sich über die Vorgaben der Staats- und Regierungschefs hinwegzusetzen. Die Frage der Beteiligung von Vertretern der Beitrittskandidaten oder die Regelung, die wichtigsten Dokumente in die Sprachen der Kandidatenstaaten zu übersetzen, können dafür als Beispiel aufgezählt werden. Ob der Konvent in der Lage ist, ein wirklich gemeinsam erarbeitetes Abschlussdokument vorzulegen, das eine solche Prägnanz besitzt, derer sich der Europäische Rat nicht entziehen kann, wird sich zeigen. Die unterschiedlichen Entwürfe der politischen Familien lassen eine hohe Kompromissbereitschaft erkennen. Trotz vieler Divergenzen haben sich eine Reihe von

---

<sup>163</sup> Schneider; Der Post-Nizza-Prozess: ein direkter Anlauf zur Konstitutionalisierung der Europäischen Union; *Integration* 24.Jg.; 2/2001; S. 201.

<sup>164</sup> Wessels; a.a.O.; S. 95.

Konsenspunkten herausgebildet. Extrempositionen, die in eine strikt föderalistische oder intergouvernementale Richtung gehen, sind die Ausnahme<sup>165</sup>.

## **V. Schlussbetrachtungen**

Die derzeitigen Entwicklungen in der Verfassungsdebatte bedeuten einen integrationspolitischen Quantensprung, da sich erstmalig die Gesamtheit aller Staats- und Regierungschefs für einen europäischen Verfassungsvertrag ausgesprochen haben<sup>166</sup>. Initiativen zur Konstitutionalisierung wurden in den vorhergehenden Jahren entweder von Seiten der supranationalen Unionsorgane wie beispielsweise dem Europäischen Parlament oder einzelner Regierungen oder von nichtstaatlicher Seite ergriffen. Die anstehende Erweiterung übertrifft alle bisherigen Vergrößerungen der Europäischen Union. Sie ruft innerhalb der Bevölkerung Skepsis hervor und macht deutlich, dass eine grundlegende Reform nötig ist, damit die Union handlungsfähig bleibt. Das Projekt wurde in dieser Intensität wesentlich durch die Erarbeitung der Grundrechtecharta angestoßen. Die tatsächliche Einberufung des Konvents zur Zukunft Europas stellt bereits eine beachtliche Errungenschaft des Europäischen Parlaments und ebenso ein Zugeständnis bestimmter Mitgliedstaaten, insbesondere Großbritanniens, auf dem Weg zu einer Konstitutionalisierung der Union dar. Die Erhebung dieses Themas in die politische Spitzenebene lässt die Erfolgsaussichten einer europäischen Verfassung besser denn je erscheinen. Um die Realisierungschancen eines Verfassungsentwurfs besser beurteilen zu können, sollen die aktuellen Entwicklungen in einem kurzen Überblick aufgezeigt werden.

### **1. Überwindung einer Krise**

Anfang des Jahres drohte die außen- und sicherheitspolitische Krise der Europäischen Union die Arbeiten des Konvents in Gefahr zu bringen und den europäischen Verfassungsprozess in Frage zu stellen. Die veränderte geopolitische Situation zwingt zu der Einsicht, dass die Europäische Union einerseits die Verantwortung einer Weltmacht

---

<sup>165</sup> Göler; Die Europäische Union vor ihrer Konstitutionalisierung: Eine Bilanz der ersten Verfassungsentwürfe; *Integration* 26.Jg.; 1/2003; S. 27.

<sup>166</sup> Göler; Der Gipfel von Laeken, Erste Etappe auf dem Weg zu einer europäischen Verfassung?; *Integration* 25.Jg.; 2/2002; S. 109.

innehaben müsste, aber aufgrund ihres institutionellen Gefüges derzeit nicht in der Lage ist, dieser Verantwortung gerecht zu werden. Nationale Lösungen reichen nicht mehr aus. Die notwendige europäische Politik scheiterte bisher an den divergierenden Interessen und Präferenzen der Mitgliedstaaten unter institutionellen Rahmenbedingungen, die nur konsensuale Lösungen zulassen.

In einem Zeitungsinterview<sup>167</sup> äußerte sich der Vertreter der Europäischen Grünen Johannes Voggenhuber besorgt zum Thema des europäischen Integrationsprozesses. Als Ursache der Krise ortet er eine durch den Irak-Krieg gestärkte Position der Integrationsgegner und die Verhandlungstaktik des Konventspräsidenten Giscard d'Estaing. Die letzten Vorschläge des Vorsitzenden zur Reform der Institutionen legen die Vermutung nahe, dass er sich einen Handlungsspielraum zu schaffen versucht, um seine eigenen Vorstellungen der europäischen Integration durchzusetzen. Dahinter könnte das Motiv stehen, dass der Vorsitzende die Hoffnung auf einen Konsens im Konvent aufgegeben hat<sup>168</sup>. Die Irak-Krise hat die Trennlinie zwischen den unterschiedlichen außenpolitischen Interessen der europäischen Regierungen hervorgehoben und die transatlantischen Beziehungen nachhaltig beeinflusst. Die gesplante Lage innerhalb Europas wurde besonders während der Debatte um den Entwurf eines Verfassungsartikels zur Außen- und Sicherheitspolitik deutlich. Beispielhaft ist das Verhalten des britischen Regierungsvertreters Peter Hain, der die bis dahin ausgehandelten Kompromisse, - von der Einbeziehung der Grundrechte über die Stärkung der Parlamente bis hin zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik - wieder in Frage stellte<sup>169</sup>. Die aufgebrochenen Differenzen im Konvent hätten den Minimalkonsens sprengen und die Aussicht einer europäischen Verfassung auf Erfolg zunichte machen können. So gestand Giscard d'Estaing, ihn habe "ein gewisses Gefühl von Melancholie und Skepsis" erfasst<sup>170</sup>. Für Kontroversen sorgte der föderal ausgerichtete Vorschlag, die Ämter des Außenkommissars und des Hohen Repräsentanten für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik in einer Person zu vereinen und ihr den Vorsitz im Rat für Außenbeziehungen zu übertragen. Diese im deutsch-französischen Vorschlag aufgegriffene "Doppelspitzenlösung"<sup>171</sup> sieht die Nominierung des Ministers für auswärtige Angelegenheiten durch den Europäischen Rat mit Zustimmung des Kommissionspräsidenten vor. Die Position des Außenministers soll mit der Stellung eines

---

<sup>167</sup> Die Presse vom 15. April 2003; Es geht um die Neugründung der Union.

<sup>168</sup> [www.spiegel.de](http://www.spiegel.de) vom 23. April 2003; Giscard's EU-Reformpläne.

<sup>169</sup> ebenda.

<sup>170</sup> [www.taz.de](http://www.taz.de) vom 8. Februar 2003; EU-Verfassung unfreiwillig utopisch.

<sup>171</sup> Pressemitteilung Nr. 21 vom 15. Januar 2003; [www.bundeskanzler.de](http://www.bundeskanzler.de).

Vizepräsidenten der Kommission verbunden werden. Vorzüge dieses Modells liegen in der Überwindung der negativen Auswirkungen des Rotationsprinzips im Rat für Außenbeziehungen, die eine kohärente Vertretung der Union nach außen ermöglicht. Der zweite Vorteil liegt in einer engen Bindung an den Rat, womit der besonderen Stellung der Nationalstaaten im Bereich der Gemeinsamen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik Rechnung getragen wird<sup>172</sup>. Die Aufwertung des Außenministers zum Vizepräsidenten der Kommission ist ein klares Symbol für die Eingliederung der Außen- und Sicherheitspolitik in das Gesamtsystem der Union, womit die Befürchtungen einer allmählichen Intergouvernementalisierung entkräftet würden<sup>173</sup>. Innerhalb dieser Frage zeichnet sich ein Konsens der Konventsmitglieder ab. Die institutionelle Zuordnung, die Verantwortlichkeit und die Kompetenzen des Europäischen Außenministers sind jedoch noch umstritten. Kontrovers beurteilt wird die Frage der Mehrheiten; das Präsidium schlägt eine Zweidrittelmehrheit bei Beschlüssen des Europäischen Rats vor, denen ein gemeinsamer Vorschlag des zukünftigen Außenministers und der Kommission vorangeht<sup>174</sup>. Es gibt immer noch eine Reihe von kritischen Punkten bezüglich der Institutionen und der Außen- und Sicherheitspolitik, bei denen der Konvent von einer Einigung noch weit entfernt ist.

Letztlich sahen viele Konventsmitglieder in der Krise auch eine Chance für die Europäische Union. Die Erfahrungen aus dem Irak-Krieg, die Herausforderungen einer sich verändernden Weltordnung und weitere Schritte im Kampf gegen den transnationalen Terrorismus verdeutlichen, dass Europa als unabhängiger internationaler Gestaltungsfaktor mit einer reformierten Außen- und Sicherheitspolitik agieren muss. Die Tragweite der Reformen, die für diesen Bereich Eingang in die Verfassung finden, wird zu einem echten Gradmesser für die Bereitschaft der Mitgliedstaaten, die Union in diesem Politikbereich zu stärken. Anhand dieses Konfliktes wird deutlich, wie wichtig das Verfassungsprojekt für die Handlungsfähigkeit der Europäischen Union ist.

Das Europäische Gipfeltreffen in Kopenhagen im Dezember 2002 und die gelungene Unterzeichnung der Beitrittsverträge für zehn Staaten auf dem Gipfel in Athen im April 2003 lassen sich als Argumente für die Notwendigkeit einer europäischen Verfassung anführen. Die Erweiterung der Union zunächst auf 25 Staaten lässt den Konvent zu einer großen Chance für ein vereintes Europa werden. Andererseits zeigt sich gerade im Konvent

---

<sup>172</sup> CONV 459/02.

<sup>173</sup> Göler; Die Europäische Union vor ihrer Konstitutionalisierung: Eine Bilanz der ersten Verfassungsentwürfe; Integration 26.Jg.; 1/2003; S. 25.

<sup>174</sup> www.euroobserver.com vom 22. April 2003; EU's foreign and security policy to come in stages.



die Koexistenz der unterschiedlichen Leitbilder der europäischen Integration, die konstitutiv für die Mehrdeutigkeit des Integrationsprozesses bleibt<sup>175</sup>. In dem Referendum vom 12. April 2003 haben sich fast 84 Prozent der Bevölkerung Ungarns für einen Beitritt zur Europäischen Union ausgesprochen<sup>176</sup>. Weitere Volksabstimmungen mit positivem Ausgang fanden bisher in Malta<sup>177</sup> und Slowenien statt. Im Mai diesen Jahres werden Litauen und die Slowakei, im Juni Polen und Tschechien mit einem Referendum bezüglich der Mitgliedschaft in der Union folgen.

Die Schwierigkeiten, die im Zusammenhang mit dem Irak-Krieg auftraten, haben zu mehr Entschlossenheit der Konventsmitglieder geführt<sup>178</sup>. Auch die Möglichkeit, dass der Konvent für seine Arbeit mehr Zeit benötigt als ursprünglich vorgesehen, wurde von dem Europäischen Kommissar Michel Barnier<sup>179</sup> zwar in Betracht gezogen, einen Stillstand der Arbeiten gab es nicht. Trotz des engen Zeitplans hat sich das Präsidium entschieden, den vorläufig ersten komplett ausgearbeiteten Verfassungsentwurf auf der kommenden Plenarsitzung Ende Mai 2003 vorzustellen<sup>180</sup>.

## **2. Unterschiedliche Arten von Verfassungsentwürfen**

Insofern empfiehlt sich ein Blick auf die bisherige Vorgehensweise bei der Erarbeitung der Verfassungsentwürfe. Insgesamt lassen sich drei Arten kategorisieren, von denen einige exemplarisch aufgeführt werden sollen. Jeder der ins Plenum eingebrachten Vorschläge wurde von einer Fülle von Änderungsanträgen begleitet.

Zum Einen finden sich Positionspapiere, die auf ausformulierte Artikel verzichten, sich aber auf inhaltliche Fragen konzentrieren. Dazu zählen das auf der Grundlage des Schäuble/Martens-Papiers entstandene Dokument der Europäischen Volkspartei "Eine Verfassung für Europa"<sup>181</sup> oder das von der Kommission am 4. Dezember 2002 vorgeschlagene Grundlagenpapier<sup>182</sup>, das eine Vereinfachung der Handlungsmechanismen der Union vorschlägt und zu den Reformen der Institutionen sowie der Umstrukturierung

---

<sup>175</sup> Lippert; Der Erweiterungsgipfel von Kopenhagen: Abschluss der Beitrittsverhandlungen und Neubeginn für die EU; Integration 26.Jg.; 1/2003; S. 62.

<sup>176</sup> Süddeutsche Zeitung vom 14. April 2003; Ungarn stimmen für EU-Beitritt.

<sup>177</sup> am 8. März 2003 stimmten 53,6% der maltesischen Bevölkerung für die Mitgliedschaft in der EU.

<sup>178</sup> www.europa-digital.de vom 26. März 2003.

<sup>179</sup> ebenda.

<sup>180</sup> www.euroobserver.com vom 15. Mai 2003; EU foreign minister post accepted.

<sup>181</sup> XV. EVP-Kongress: Eine Verfassung für Europa; Estoril 2002; www.epp-ed.org.

<sup>182</sup> KOM (2002) 728 endgültig.

der Verträge Stellung nimmt. Das von der Sozialdemokratischen Partei Europas vorgelegte "Priorities for Europe"<sup>183</sup> Papier und das Memorandum der Benelux-Staaten<sup>184</sup> sind ebenfalls als Dokumente, die Einzelpositionen klären, zu verstehen.

Ein von dem britischen Liberalen Andrew Duff vorgelegter Verfassungsentwurf<sup>185</sup> fasst in 19 Artikeln die Kernelemente einer "Föderalen Europäischen Union" zusammen. Dieses Papier ist ein kurzer, aber inhaltlich umfassender und in sich schlüssiger Verfassungsentwurf, der einige revolutionäre materielle Reformvorschläge enthält. Der Berliner Entwurf einer "Verfassung für die Europäische Union"<sup>186</sup> oder auch der Entwurf des Europäischen Grünen Johannes Voggenhuber vom 21. Januar 2003 unter dem Titel "Die Einheit Europas"<sup>187</sup> fallen in diese Kategorie.

Ein anderer Ansatz wurde für die als Gerüste oder Skelette zu charakterisierende Entwürfe gewählt. In den konkreten Inhalten bleiben diese Entwürfe an vielen Stellen unbestimmt, führen aber verschiedene in der Diskussion befindliche Alternativen als gleichberechtigte Optionen auf oder verweisen auf die zukünftige Arbeit des Konvents. Der am 28. Oktober 2002 vom Präsidium und dem Vorsitzenden Giscard d'Estaing vorgelegte Gliederungsentwurf für eine Verfassung<sup>188</sup> ist ein Beispiel dafür. Er zeigt einen möglichen Weg für die Neuordnung der Verträge auf, integriert die Konsenspunkte der Debatten und enthält wichtige Vorschläge, die über die bereits bestehenden Verträge hinausgehen. Inhaltlich sieht der Entwurf die Ausweitung der Zuständigkeiten der Europäischen Union vor, womit der Vorsitzende eine Auseinandersetzung mit seinem Heimatland nicht scheute. Dieses Skelett bietet Ergebnissicherheit im Verfahren, lässt aber trotz detaillierter Gliederung die Entscheidungsfindung zu besonders schwierigen Fragen offen. Diese unterschiedlichen Vorgehensweisen sind nicht als gegensätzlich einzuordnen, vielmehr können sie einander ergänzen. So klären die Positionspapiere einzelne inhaltliche Aspekte und können entlang eines Skelettvorschlages strukturiert werden. Darin liegt eine effektive und nachvollziehbare Methode, um einen Konsens im Konvent anzustreben. Für dieses Verfahren steht die Durchführbarkeitsstudie der Europäischen Kommission<sup>189</sup> oder ein Entwurf der Delegation der Europäischen Volkspartei im Konvent<sup>190</sup> vom 27. Januar 2003.

---

<sup>183</sup> SPE: Priorities for Europe; [www.eurosocialist.org](http://www.eurosocialist.org).

<sup>184</sup> CONV 457/02.

<sup>185</sup> CONV 234/02.

<sup>186</sup> Gloser, Roth; Verfassung für die Europäische Union vom 20. November 2002, [www.guenter-gloser.de](http://www.guenter-gloser.de).

<sup>187</sup> CONV 499/03.

<sup>188</sup> CONV 369/02.

<sup>189</sup> Durchführbarkeitsstudie, Beitrag zum Vorentwurf einer Verfassung für die Europäische Union; Arbeitspapier; [www.europa.eu.int/futurum/documents/](http://www.europa.eu.int/futurum/documents/).

<sup>190</sup> EVP; The Constitution of the European Union; Discussion Paper; 27 January 2003.

Die Entwürfe unterscheiden sich inhaltlich hauptsächlich im zugrunde liegenden Leitbild, das sich in der institutionellen Architektur widerspiegelt. Während die einen ein eher föderales Europa mit einem starken Parlament und einer regierungsähnlichen Kommission entwerfen, schlagen die anderen Strukturen vor, die den Mitgliedstaaten über Ministerräte und den Europäischen Rat die zentrale Rolle vorbehalten<sup>191</sup>.

Trotz aller Unterschiede im Umfang und der Ausrichtung der bisher vorgelegten Entwürfe sind auch übereinstimmende Linien zu erkennen. Gemeinsam ist den Entwürfen, dass sie die Auflösung der Säulenstruktur anstreben und die Europäische Union mit einer Rechtspersönlichkeit ausstatten wollen. Die Grundrechtecharta soll als verbindlicher Bestandteil verankert werden und über das Prinzip, dass die Mitgliedstaaten für alle Sachfragen zuständig bleiben, die nicht im Verfassungstext geregelt sind, besteht auch Einigkeit.

Am 6. Februar 2003 wurden die ersten ausformulierten 16 Artikel<sup>192</sup> vom Präsidium dem Plenum vorgestellt. Weitere folgen kontinuierlich, bis der Verfassungsentwurf vollständig ist, zum Sommer diesen Jahres. Eine vorläufige Version des Verfassungsentwurfes soll Ende Mai 2003 bereits vom Präsidium veröffentlicht werden.

### **3. Ausgewählte Punkte der aktuellen inhaltlichen Debatte**

Die größten Divergenzen liegen bei den institutionellen Fragen, bei denen es um die zukünftige Machtverteilung geht. Der Konflikt kristallisiert sich an zwei Vorschlägen des Konventspräsidiums: der Schaffung eines hauptamtlich, auf zweieinhalb Jahre (mit Verlängerungsoption) berufenen Präsidenten des Europäischen Rates und der Verkleinerung der Europäischen Kommission. Ersteres würde das derzeitige System der halbjährlich rotierenden Ratspräsidentschaften ablösen. Der letztere Vorschlag würde die Abkehr von der Vertretung aller Mitgliedstaaten in der Kommission bedeuten. Entsprechend den Erfahrungen würde die Repräsentation jedes Mitgliedstaates in der Europäischen Kommission nach der Erweiterung der Union ein effektives Arbeiten unmöglich machen.

---

<sup>191</sup> Giering; Der EU-Reformkonvent vor der Bewährungsprobe; Internationale Politik 1/2003; S. 32.

<sup>192</sup> CONV 528/03.

Der Vorschlag Giscard d'Estaings zur Ernennung eines hauptamtlichen Präsidenten wird von den größeren Mitgliedstaaten wie Deutschland, Frankreich oder Großbritannien mit dem Argument unterstützt, dass damit eine höhere Kontinuität als mit einem Rotationssystem von bald 25 Mitgliedern erreichbar wäre<sup>193</sup>. In diesem Streit geht es darum, ob die Regierungsfunktion in Zukunft primär vom Europäischen Rat oder von der Kommission wahrgenommen wird und die Union damit eher eine intergouvernementale oder supranationale Ausrichtung erhält<sup>194</sup>. Demgegenüber hegen die kleineren und neuen Staaten Bedenken<sup>195</sup>. Sie sehen darin eine Störung des Gleichgewichtes der Europäischen Institutionen. Das Rotationssystem verkörpert die Gleichheit der Länder in der Union<sup>196</sup>. Um die Vorschläge der kleinen und neuen Mitgliedstaaten besser würdigen zu können, berief der Konventsvorsitzende ein Treffen mit Repräsentanten dieser Staaten im Zuge der letzten Plenarsitzung ein<sup>197</sup>. Mit der Einführung der Mehrheitsentscheidungen als generelles Prinzip ist nicht zu rechnen, da sich im Konvent dazu keine Einigkeit findet.

Ein sehr wichtiger Konsens wurde über die Struktur der Verfassung hergestellt. Der Konvent wird scheinbar einem Verfassungsentwurf zustimmen, der sich in drei Teile gliedert<sup>198</sup>. Der erste Teil beinhaltet die konstitutionellen Grundlagen des politischen Gemeinwesens, die Ziele und Grundwerte, die Kompetenzen und Institutionen, die Gesetzgebungsinstrumente und die Finanzen. Zusätzlich wird er die Rolle der Europäischen Union in der Welt beinhalten. Der zweite Teil umfasst die gemeinsamen Politiken und ihre Durchführung. Zwischen Innen- und Außenpolitik wird in der Gliederung dieses Abschnittes unterschieden. Begonnen wird mit dem Politikbereich des Binnenmarktes, anschließend folgen die Wirtschafts- und Währungspolitik, die Sicherheitspolitik und die Politik in weiteren Einzelbereichen. Die Außenpolitik wird in verschiedene Felder von der Handelspolitik bis hin zum Abschluss internationaler Abkommen unterteilt. Die Verteidigungspolitik bildet einen dritten Abschnitt. Der letzte Teil der Gliederung des Verfassungsentwurfs beinhaltet Allgemeine und Schlussbestimmungen.

Einvernehmen besteht in dem Punkt, das Primärrecht in mindestens zwei Teile zu gliedern. Dabei soll die Säulenstruktur und die Vielfalt an Verträgen und Gemeinschaften

---

<sup>193</sup> Die Welt vom 18. März 2003; Die "sieben Zwerge" der EU fühlen sich übergangen.

<sup>194</sup> Göler; Die Europäische Union vor ihrer Konstitutionalisierung: Eine Bilanz der ersten Verfassungsentwürfe; Integration 26.Jg.; 1/2003; S. 24.

<sup>195</sup> Memorandum der Benelux-Staaten; CONV 457/02.

<sup>196</sup> Frankfurter Rundschau vom 16. Mai 2003; Griechenland regt Direktwahl des Präsidenten durch EU-Bürger an.

<sup>197</sup> www.euroobserver.com vom 15. Mai 2003; Giscard meets with small states in the Convention.

<sup>198</sup> CONV 369/02.

überwunden werden. Die Einarbeitung der Grundrechtecharta, möglichst unverändert, ist inzwischen unbestritten. Breite Zustimmung besteht über die Einführung von Kompetenzkategorien. Die einzelnen Politikfelder sollen nicht entlang ihrer Eingriffsintensität unterschiedlichen Handlungskategorien zugeordnet werden. Es zeichnet sich ab, dass dies ausschließliche Zuständigkeiten der Union, zwischen der Union und den Mitgliedstaaten geteilte Zuständigkeitsbereiche und auf unterstützende Maßnahmen beschränkte Aufgabenfelder sein werden<sup>199</sup>. Eine Neuordnung nach diesem Ansatz bringt erheblich mehr Transparenz, ohne die heutigen Kompetenzbestände substantiell umzuverteilen<sup>200</sup>. Zwar sind sich die Konventsmitglieder einig, dass sie der Europäischen Union weder neue Aufgabenbereiche übertragen noch bestehende Kompetenzen beschneiden wollen; doch lässt sich das Erstgenannte im Bereich der Außenpolitik schwer durchhalten.

Vor diesem Hintergrund - und weil im Konvent nie Abstimmungen durchgeführt werden - wird deutlich, dass in der Schlussphase der Beratungen noch viele Widerstände abgebaut werden müssen.

## **VI. Resümee und Ausblick**

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass mit der Erarbeitung der Grundrechtecharta eine wichtige Initiative in Richtung eines Konstitutionalisierungsprozesses der Europäischen Union getätigt wurde. Die positiven Erfahrungen, die man mit dem Grundrechtekonvent gesammelt hatte, ließ man in die Ausgestaltung des Reformkonvents einfließen. Die Kritikpunkte an den Arbeitsbedingungen nahm man auf und fasste das formale Mandat enger. Das inhaltliche Mandat fällt weniger konzentriert aus. Es besteht aus einer Reihe von ergebnisoffenen Fragestellungen und keiner konkreten Agenda. Fast alle für die Erarbeitung einer Verfassung relevanten Punkte sind enthalten, mit der Möglichkeit, die Arbeit des Konvents auf alle Themenbereiche der gegenwärtigen Reformdebatte auszudehnen<sup>201</sup>.

Dem Konvent zur Zukunft Europas kommt eine Katalysatorfunktion zu, er führt die anstehenden Debatten stellvertretend für die Staats- und Regierungschefs und sorgt für

---

<sup>199</sup> CONV 375/02.

<sup>200</sup> Giering; Der EU-Reformkonvent vor der Bewährungsprobe; Internationale Politik 1/2003; S. 33.

eine entsprechende Öffentlichkeit. Das klassische Modell der Regierungskonferenz hat sich nicht als zufriedenstellend erwiesen.

Neu sind drei Elemente an der Konventsmethode. Erstens die Beteiligung nationaler und europäischer Parlamentarier, zweitens die Einbeziehung der Kandidatenstaaten in die Ausarbeitung des Vertragsentwurfs und schließlich die Teilhabe einer breiten Öffentlichkeit an den Konventsarbeiten. Im Gegensatz zu den Regierungskonferenzen wird mit der Entscheidung, die Mehrheit der Teilnehmer aus einem parlamentarischen Hintergrund stammen zu lassen, der gouvernementale Einfluss reduziert. Die Konzentration nationaler Interessen wird durch ein System ersetzt, in dem verschiedene Interessen kombiniert werden. Gelingt der Konvent, würde er den ersten Schritt von der Intergouvernementalität in die Gemeinschaftsmethode bei den Reformen der Europäischen Union darstellen<sup>202</sup>. Als Methode, einen Verfassungsentwurf zu erstellen, ist der Konvent gut geeignet.

Sollte es den Mitgliedern des Konvents gelingen, den gegenwärtigen Reform- und Verfassungsprozess zu einem erfolgreichen Abschluss zu führen, käme das einer Einführung der Konventsmethode als Standardverfahren von Vertragsrevisionen gleich. Das derzeitige Verfahren der Verfassungsgebung wird die europäische Integration nicht revolutionieren. Sie kann und darf angesichts der noch nicht absehbaren Veränderungen durch den Beitritt der neuen Mitgliedstaaten und die jüngeren weltpolitischen Ereignisse auch nicht als statischer Endpunkt der Entwicklung Europas verstanden werden, sondern muss zukunfts offen und flexibel auf neue Herausforderungen Europas reagieren können<sup>203</sup>. Die europäische Verfassung kann künftig eine angemessene Form für die supranationale Zusammenarbeit der Völker und der Staaten Europas bieten, die Grundwerte und gemeinsamen Ziele der Europäischen Union nach innen und außen anschaulich werden lassen. Die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, aber auch Subsidiarität und die Verhältnismäßigkeit bei der Ausübung der Gemeinschaftskompetenzen könnte endlich dem Integrationsstand angemessen verankert werden.

In einem zusammenhängenden, formal als Verfassung erkennbaren und in seiner Gesamtheit als Verfassung zu konsentierenden Vertrag kann die Legitimation, die Organisation und die Begrenzung der europäischen supranationalen Kooperation sichtbar

---

<sup>201</sup> Göler; Die neue europäische Verfassungsdebatte: Entwicklungsstand und Optionen für den Konvent; S. 82.

<sup>202</sup> Hänsch; Aus der aktuellen Arbeit des Konvents: Stand und Perspektiven; Integration 25.Jg.; 3/2002; S. 226.

<sup>203</sup> Pache; Eine Verfassung für Europa; EuR - Heft 6 - 2002; S 784.

gemacht werden. In wie weit dieses zu erarbeitende Dokument imstande sein wird, die Identifikations- und Integrationsfunktion einer Verfassung zu erfüllen, wird von der Gestalt und dem konkreten Inhalt dieses Verfassungsvertrages abhängen.

Prägnant für die Charakterisierung des Beginns der Konventsarbeit war die Strategie der Konfliktvermeidung, die zur Entstehung eines Konventsgeistes führte. Indem man sich nicht über ideologisch besetzte Begriffe stritt, konnte sich der Konvent in der Anhörungsphase darauf konzentrieren, die Erwartungen der Bürger anzuhören, sie zu sammeln und zu bedenken. Eine Kontroverse über grundlegende Ansichten hätte die Entfaltung einer gruppen- und gemeinschaftsbildenden Wirkung des Konvents als Institution schwierig gemacht. Ein gemeinsames Bewusstsein für das historische Ausmaß der Konventsaufgabe wäre wahrscheinlich so nicht entstanden<sup>204</sup>. In diesem Sinne sprach sich auch der Konventsvorsitzende in seiner Eröffnungsrede aus. Den Arbeiten des Konvents kommt "der Charakter einer neuen geistigen Grundsteinlegung für die Zukunft der Europäischen Union zu". Ein Erfolg des Konvents kann daran gemessen werden, wenn "Europa in 25 oder 30 Jahren - dem Zeitraum, der seit dem Abschluss des Vertrages von Rom verstrichen ist - in der Welt eine andere Rolle spielen"<sup>205</sup> wird.

Ob der Konvent die Rolle eines von den mitgliedstaatlichen Regierungen mehr oder weniger (fern-)gesteuerten Ideenlieferanten für die nachfolgende Regierungskonferenz zur Vertragsrevision, ein offenes Diskussions- und Entscheidungsforum, das kraft der besseren Argumente zu Gemeinsamkeiten und geteilten europapolitischen Leitbildern findet oder einer verfassungsgebenden Versammlung, in der sich die parteipolitischen Strömungen gruppieren, einnimmt, bleibt abzuwarten. Argumente für das eine oder andere Entwicklungsszenario lassen sich, wie bereits ausgeführt, finden.

Der Erfolg einer europäischen Verfassung wird auch künftig weder an ihrer institutionellen Architektur und der Stärke des Europäischen Parlaments noch an der Einheitlichkeit des Europäischen Rechts gemessen werden, sondern daran, ob sie die europäische Politik besser als bisher befähigt, den Mitgliedstaaten bei der Bewältigung der auf der nationalen Ebene nicht mehr lösbaren Probleme zu helfen. Der Konventspräsident Giscard d'Estaing wünscht sich zwar eine Verfassung, die die nächsten 50 Jahre Bestand hat, doch werden immer wieder Anpassungen vorzunehmen sein<sup>206</sup>.

---

<sup>204</sup> Marhold; Der Konvent zwischen Konsens und Kontroversen: Zwischenbilanz der ersten Phase; Integration 25.Jg.; 4/2002; S. 254.

<sup>205</sup> CONV 4/02.

<sup>206</sup> Giering; Der EU-Reformkonvent vor der Bewährungsprobe; Internationale Politik 1/2003; S. 37.

Mit der schlichten Fortschreibung des Bestehenden kann ein erweitertes Europa auf 25 und mehr Mitgliedstaaten nicht zu realisieren sein. Sollte der Konvent in dieser Hinsicht wider den Erwartungen scheitern, steht das Projekt der Integration insgesamt auf dem Spiel. Ein Auseinanderdriften der Mitgliedstaaten würde zu einer realistischen Option. Die Bürger würden den Glauben an die Reformfähigkeit der Union verlieren. Nur ein Abschlussdokument, getragen von einem breiten Konsens der Konventsmitglieder, kann den Weg in ein zukunftsfähiges und Erfolg versprechendes Europa ebnen. Die Letztentscheidung wird bei der anschließenden Regierungskonferenz liegen.



## VII. LITERATURVERZEICHNIS

### Bücher

**Arndt**, Hans-Wolfgang; Europarecht; 3. neubearbeitete Auflage; Heidelberg 1998

**Bruha**, Thomas, **Hesse**, Jens, **Nowak**, Carsten (Hrsg.); Welche Verfassung für Europa?, Erstes interdisziplinäres "Schwarzkopf-Kolloquium" zur Verfassungsdebatte der Europäischen Union; Baden-Baden 2001

**Dorau**, Christoph; Die Verfassungsfrage der Europäischen Union, Möglichkeiten und Grenzen der europäischen Verfassungsentwicklung nach Nizza; Baden-Baden 2001

**Fuchs**, Michael, **Hartleif**, Sylvia, **Popovic**, Vesna; Der Weg zum EU- Verfassungskonvent; Berichte und Dokumentationen mit einer Einleitung von Michel Fuchs, Sylvia Hartleif und Vesna Popovic; Deutscher Bundestag; Referat Öffentlichkeitsarbeit (Hrsg.); Berlin 2002

**Göler**, Daniel; Die neue europäische Verfassungsdebatte: Entwicklungsstand und Optionen für den Konvent; Bonn 2002

**Habermas**, Jürgen; Theorie des Kommunikativen Handelns; Band 2, Frankfurt am Main 1981

**Hummer**, Waldemar; Der Status der "EU-Grundrechtecharta"; Politische Erklärung oder Kern einer europäischen Verfassung?; Analysen zur europäischen Verfassungsdebatte der ASKO EUROPA-STIFTUNG und des Institutes für Europäische Politik; Band 2; Berlin 2002

**Jopp**, Mathias, **Lippert**, Barbara, **Schneider**, Heinrich (Hrsg.); Das Vertragswerk von Nizza und die Zukunft der Europäischen Union; Berlin 2001

**Kämpf**, Andrea Ulrike; "Auch die Methode prägt Ergebnisse" Mit einem Konvent zur Reform der Europäischen Union; in: Der Vertrag von Nizza aus föderalistischer Sicht: ein Kommentar der Jungen Föderalisten; JEF-Deutschland e.V. (Hrsg.); Bonn 2001

**Loth**, Wilfried; Entwürfe einer europäischen Verfassung, Eine historische Bilanz; Bonn 2002

**Marhold**, Hartmut; Le nouveau débat sur l'Europe, Textes réunis et commentés par Hartmut Marhold; Nice 2002

**Marhold**, Hartmut; Föderale Strukturen für Europa?, Aktuelle Beiträge zur Debatte in Frankreich; Occasional Papers Nr. 23; Stuttgart 2000

**Meyer**, Jürgen; **Engels** Markus; Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union; Deutscher Bundestag; Referat Öffentlichkeitsarbeit (Hrsg.); Berlin 2001

**Pieroth**, Bodo; **Schlink**, Bernhard; Grundrechte Staatsrecht II; 12. überarbeitete Auflage; Heidelberg 1996

**Ronge**, Frank (Hrsg.); In welcher Verfassung ist Europa - Welche Verfassung für Europa?; Baden-Baden 2001

**Schmed**, Rudolf; Verfassung und Verfassungsrecht (1928); Staatsrechtliche Abhandlungen; Berlin 1994

**Schneider**, Heinrich, **Jopp**, Mathias, **Schmalz**, Uwe (Hrsg.), Eine neue Europapolitik?, Rahmenbedingungen - Problemfelder - Optionen; Bonn 2002

**Weidenfels** Werner, **Wessels** Wolfgang (Hrsg.); Europa von A bis Z, Taschenbuch der europäischen Integration; 8. Auflage; Bonn 2002

**Volkman-Schluck**, Sonja; Die Debatte um eine europäische Verfassung, Leitbilder - Konzepte - Strategien; CAP Working - Paper; München 2001

**Vorländer**, Hans (Hrsg.); Integration durch Verfassung; Wiesbaden 2002

## **Aufsätze**

**Bender**, Peter; Auf dem Weg zum Verfassungsvertrag, Der Konvent zur Zukunft der Europäischen Union; Herder Korrespondenz 56; 2/2002; S. 64 ff

**Brok**, Elmar; Konvent für Europa, Eine Verfassung bringt Transparenz und Effektivität; Die politische Meinung Nr. 392; Juli 2002; S.85 ff

**Brok**, Elmar; Europa im Aufwind? Überlegungen zu den Ergebnissen des Gipfels von Laeken; Integration 25. Jg.; 1/2002; S. 5 ff

**Decker**, Frank; Drei Krisen Europas; Berliner Republik 3/02; S. 10 ff

**Deubner**, Christian, **Maurer**, Andreas; Ein konstitutioneller Moment für die EU: Der Konvent zur Zukunft Europas; SWP Brennpunkte 2002; www.swp-berlin.org

**Dix**, Wolfgang; Grundrechtecharta und Konvent - auf neuen Wegen zur Reform?; in: Das Vertragswerk von Nizza und die Zukunft der Europäischen Union; Jopp, Lippert, Schneider (Hrsg.); Berlin 2001; S. 131 ff

**Dorau**, Christoph; bedarf und Inhalt einer Verfassung für die Europäische Union; in: In welcher Verfassung ist Europa - Welche Verfassung für Europa?; Ronge (Hrsg.); Baden-Baden 2001; S. 155 ff

**Duff**, Andre; Der Beitrag des Europäischen Parlaments zum Konvent: Treibende Kraft für einen Konsens; Integration 26. Jg.; 1/2003; S. 3 ff

**Giering**, Claus, **Janning**, Josef; Flexibilität als Katalysator der Finalität? Die Gestaltungskraft der "Verstärkten Zusammenarbeit" nach Nizza; Integration 24. Jg.; 2/2001; S. 146 ff

**Giering**, Claus; Der EU-Reformkonvent vor der Bewährungsprobe, Generalüberholung statt Facelifting; Internationale Politik 1/2003; S. 31 ff

**Göler**, Daniel; Die Europäische Union vor ihrer Konstitutionalisierung: Eine Bilanz der ersten Entwürfe; Integration 26. Jg.; 1/2003; S. 17 ff

**Göler**, Daniel; Der Gipfel von Laeken, Erste Etappe auf dem Weg zu einer europäischen Verfassung?; Integration 25. Jg.; 2/2002; S. 99 ff

**Hänsch**, Klaus; Aus der aktuellen Arbeit des Konvents: Stand und Perspektiven; Integration 25. Jg.; 3/2003; S. 226 ff

**Hoffmann**, Lars; The Convention on the Future of Europe - Thoughts on the Convention-Model; Jean Monnet Working Paper 11/02

**Hughes**, Kirsty; The Future of the European Convention: Travelling hopefully?; EPIN Working Paper No. 1; June 2002

**Hummer**, Waldemar; Vom Grundrechte-Konvent zum Zukunfts-Konvent. Semantische und andere Ungereimtheiten bei der Beschickung des "Konvents zur Zukunft Europas"; Zeitschrift für Parlamentsfragen; Heft 2/2002; S. 323 ff

**Kaufmann**, Sylvia-Yvonne; Reformkonvent soll der EU eine Verfassung geben; Disput 4/2000; S. 30 f

**Kreile**, Michael; Zur nationalen Gebundenheit europapolitischer Visionen, Das Schröder-Papier und die Jospin-Rede; Integration 24. Jg.; 3/2001; S. 250 ff

**Kühnhardt** Ludger; Towards Europe 2007, Identity, Institution-Building and the Constitution of Europe; in: The Post-Nice Process: Towards a European Constitution?; Baden-Baden 2001

**Leinen**, Jo, **Schönlau**, Justus; Die Erarbeitung der EU-Grundrechtecharta m Konvent: nützliche Erfahrungen für die Zukunft Europas; in: Das Vertragswerk von Nizza und die Zukunft der Europäischen Union; Jopp, Lippert, Schneider (Hrsg.); Berlin 2001; S. 123 ff

**Lepsius** M. Rainer; Die Europäische Union als Herrschaftsverband eigener Prägung; [www.jeanmonnetprogram.org/papers/00/00f1201.html](http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/00/00f1201.html)

**Lindner**, Josef Franz; Der Konvent zur Zukunft Europas - Ein Überblick über die aktuelle Reformagenda -; Bayrische Verwaltungsblätter (BayVBl) 17/2002; Zeitschrift für Öffentliches Recht und öffentliche Verwaltung; S. 513 ff

**Lippert**, Barbara; Der Erweiterungsgipfel von Kopenhagen: Abschluss der Beitrittsverhandlungen und Neubeginn für die EU; Integration 26. Jg.; 1/2003; S. 48 ff

**Loth**, Wilfried; Der Post-Nizza-Prozess und die Römischen Verträge; Integration 25.Jg.; 1/2002; S. 12 ff

**Marhold**; Hartmut; Der Konvent zwischen Konsens und Kontroversen: Zwischenbilanz nach der ersten Phase; Integration 25. Jg.; 4/2002; S. 251 ff

**Marhold**; Hartmut; Der Europäische Verfassungskonvent - Zwischenbilanz vor dem Endspurt; Internetveröffentlichung

**Meyer**, Jürgen; **Hartleif** Sylvia; Die Konvents-idee; Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl); Heft 2/2002; S. 368 ff

**Müller-Graff** Peter-Christian; Der Post-Nizza-Prozess, Auf dem Weg zu einer neuen europäischen Verfassung?; in: Das Vertragswerk von Nizza und die Zukunft der Europäischen Union; Jopp, Lippert, Schneider (Hrsg.); Berlin 2001; S. 180 ff

**Nettesheim**, Martin; Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union: Eine verfassungstheoretische Kritik; Integration 25. Jg.; 1/2002; S. 35 ff

**Oeter**, Stefan; Vertrag oder Verfassung: Wie offen lässt sich die Souveränitätsfrage halten?; in: Welche Verfassung für Europa; Bruha, Hesse, Nowak (Hrsg.); S. 243 ff

**Pache**, Eckhard; Eine Verfassung für Europa - Krönung oder Kollaps der europäischen Integration?; Europarecht (EuR); Heft 6; November - Dezember 2002; S. 768 ff

**Pernice**, Ingolf; Europäische Grundrechte-Charta und Konventsverfahren, Zehn Thesen zum Prozess der europäischen Verfassung nach Nizza; in: Das Vertragswerk von Nizza und die Zukunft der Europäischen Union; Jopp, Lippert, Schneider (Hrsg.); Berlin 2001; S. 139 ff

**Pernice**, Ingolf; Verfassung der Europäischen Union, Bemerkungen zu den Artikel-Entwürfen des Präsidiums des Verfassungskonvents; Walter Hallstein Institut für Europäisches Verfassungsrecht der Humboldt-Universität zu Berlin

**Reh**, Christine, **Wessels** Wolfgang; Towards an Innovative Mode of Treaty Reform? Tree Sets of Expectations for the Convention; Collegium; Nr. 24; Summer 2002; Defining Convention: A Revolution in EU Treaty Reform?; Brügge 2002

**Roth**, Michael; Europa braucht einen erfolgreichen Konvent; Integration 25. Jg.; 1/2002; S. 7 ff

**Schaal**, Gary S.; Vier Konzepte von Integration qua Verfassung; in: Integration durch Verfassung; Vorländer (Hrsg.); S. 71 ff

**Scharpf**, Fritz W.; Was man von einer Verfassung erwarten und nicht erwarten sollte; Blätter für deutsche und internationale Politik 1/2003; S. 49 ff

**Schneider**, Heinrich; Alternativen der Verfassungsfinalität: Föderation, Konföderation - oder was sonst?; Integration 23. Jg.; 3/2000; S. 171 ff

**Schneider**, Heinrich; Optionen der politischen Finalität: Föderation - Konföderation - Verfassung; in: Eine neue deutsche Europapolitik?, Rahmenbedingungen - Problemfelder - Optionen; Schneider, Jopp, Schmalz (Hrsg.); Bonn 2002; S. 583 ff

**Schneider**, Heinrich; Der Post-Nizza-Prozess: ein direkter Anlauf zur Konstitutionalisierung der Europäischen Union?; Integration 24. Jg.; 2/2001; S. 198 ff

**Vassen**, Claire; Der EU-Konvent: Eine Verfassung für Europa?; [www.weltpolitik.net](http://www.weltpolitik.net)

**Vaubel**, Roland; Die Politische Ökonomie des Europäischen Verfassungskonvents; Wissenschaftsdienst; Zeitschrift für Wirtschaftspolitik; 82. Jg.; Heft 10; Oktober 2002; S. 636 ff

**Weber**, A.; Die Grundrechte im Integrationsprozess der Gemeinschaft in vergleichender Perspektive; Juristen Zeitung (JZ) 1989; S. 965 ff

**Weidenfels** Werner; Europa nach Nizza; Internationale Politik 2/2001; S. 3 ff

**Wessels** Wolfgang; Die Vertragsreform von Nizza - Zur institutionellen Entscheidungsreife; in: Das Vertragswerk von Nizza und die Zukunft der Europäischen Union; Jopp, Lippert, Schneider (Hrsg.); Berlin 2001; S. 32 ff

**Wessels** Wolfgang; Der Konvent: Modelle für eine innovative Integrationsmethode; Integration 25. Jg.; 2/2002; S. 83 ff

**Zimmermann-Steinhart**, Petra; Der Konvent: Die neue EU-Methode?; Gesellschaft - Wirtschaft - Politik (GWP); 1/2002; S. 65 ff

## **Reden und Stellungnahmen**

**Chirac**, Jacques; Notre Europe; in Marhold; Le nouveau débat sur l'Europe, Textes réunis et commentés par Hartmut Marhold; Nice 2002

**Chirac**, Jacques; Discours de Monsieur Jacques Chirac; Straßburg 6. Februar 2002;  
www.2002pourlafrance.net

**Benz**, Arthur; Stellungnahme zu den Fragen des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union zum Thema: "Zur Verfassungsdiskussion in der Europäischen Union" vom 14. März 2001; A.-Drs. 14/1444

**Blair**, Toni; Europas politische Zukunft; in Loth; Entwürfe einer europäischen Verfassung, Eine historische Bilanz; Bonn 2002

**Blair**, Toni, **Schröder**, Gerhard; Reform of the European Council, Joint letter to the Prime Minister Aznar; www.eurooberserver.com vom 26. Februar 2002

**Fischer**, Joschka; Vom Staatenbund zur Föderation - Gedanken zur Finalität der europäischen Integration; Bulletin der Bundesregierung Nr. 29 vom 24. Mai 2000

**Giscard d'Estaing** Valéry; Eröffnungsrede vor dem Konvent zur Zukunft Europas; CONV 4/02 vom 5. März 2002

**Göler**, Daniel; Der Konvent als innovative Methode der Vertragsrevision: Mögliche Entwicklungsszenarien; Vortrag im Rahmen des IEHEI-Master-Studiengangs in Nizza vom 14. April 2003

**Görlach**, Willi, **Leinen**, Jo, **Linkohr**, Rolf; L'Europe en tant qu'État démocratique - Ce qui pourrait devenir le meilleur siècle de l'Europe; in Marhold; Le nouveau débat sur l'Europe, Textes réunis et commentés par Hartmut Marhold; Nice 2002  
in Marhold; Le nouveau débat sur l'Europe, Textes réunis et commentés par Hartmut Marhold; Nice 2002

**Hain**, Peter; The Future of Europe, Time for a new vision; www.fco.gov.uk



**Jospin**, Lionel; Rede des französischen Premierministers zur "Zukunft des erweiterten Europas" am 28. Mai 2001; in Loth; Entwürfe einer europäischen Verfassung, Eine historische Bilanz; Bonn 2002

**Papier**, Hans-Jürgen; Ein Verfassungsscheck für die Union; 30. September 2003; veröffentlicht unter [www.zeit.de](http://www.zeit.de) am 14. Oktober 2002

**Schäuble**, Wolfgang, **Lamers**, Karl; L'Europe a besoin d'un traité constitutionnel, Réflexions sur la politique européenne II - la suite du processus d'unification européenne; in Marhold; Le nouveau débat sur l'Europe, Textes réunis et commentés par Hartmut Marhold; Nice 2002

**Schröder**, Gerhard; Leitantrag "Verantwortung für Europa" für den SPD-Bundesparteitag in Nürnberg vom 19.-23.11.2001. Entwurf (Stand: 30.04.2001); in Loth; Entwürfe einer europäischen Verfassung, Eine historische Bilanz; Bonn 2002

**Straw**, Jack; Strength in Europe begins at home; [www.fco.gov.uk](http://www.fco.gov.uk)

## **Dokumente**

Bulletin der Europäischen Union 6/1999

Bulletin Quotidien Europe Nr. 8042 vom 13.09.2001

Bulletin Quotidien Europe Nr. 8144 vom 6.02.2002

Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Verfassungsprozess und der Zukunft der Union (2001/2180(INI))

Europäischer Rat(Sevilla); Schlussfolgerungen des Vorsitzes vom 21. und 22. Juni 2002; SN 200/02

CONV 234/02 "A Model Constitution for a Federal Union of Europe"; Andrew Duff

CONV 286/02 Schlussbericht der Gruppe "Subsidiaritätsprinzip"

CONV 305/02 Schlussbericht der Gruppe "Rechtspersönlichkeit"

CONV 357/02 Schlussbericht der Gruppe "Ordnungspolitik"

CONV 369/02 Vorentwurf des Verfassungsvertrags vom Präsidium

CONV 375/02 Schlussbericht der Gruppe "Ergänzende Zuständigkeiten"

CONV 421/02 Gruppe "Soziales Europa"

CONV 424/02 Gruppe "Vereinfachung"

CONV 459/02 Schlussbericht Gruppe "Außenpolitisches Handeln"

CONV 461/02 Schlussbericht Gruppe "Verteidigung"

CONV 499/03 Die Einheit Europas, Grundriss einer Europäischen Verfassung, Johannes Voggenhuber

CONV 516/03 Schlussbericht Gruppe "Soziales Europa"

CONV 528/03 Draft of Articles 1 to 16 of the Constitutional Treaty

CONV 591/03 Beitrag der Mitglieder des Konvents Frau Ana Palacio und Herrn Peter Hain: "Die Organe der Union"

CONV 457/02 "Memorandum of the Benelux: a balanced Institutional framework for an enlarged, more effective and more transparent Union"

Deutsch-französischer Beitrag zur institutionellen Architektur der Europäischen Union; Pressemitteilung Nr. 21 vom 15. Januar 2003; [www.bundeskanzler.de](http://www.bundeskanzler.de)

Durchführbarkeitsstudie, Beitrag zum Vorentwurf einer Verfassung der Europäischen Union; Arbeitspapier vom 4. Dezember 2002; [www.europa.eu.int/futurum/documents](http://www.europa.eu.int/futurum/documents)

XV. EVP-Kongress; Eine Verfassung für ein starkes Europa; Estoril 18. October 2002; [www.epp-ed.org](http://www.epp-ed.org)

The Party of European Socialists in the Convention of Europe; Priorities of Europe; 3. Oktober 2002; [www.eurosocialist.org](http://www.eurosocialist.org)

The Party of European Socialists in the Convention of Europe; The Constitution of the European Union; Discussion Paper; 27 January 2003

Gloser, Günter, Roth, Michael; Berliner Entwurf, Verfassung für die Europäische Union; Berlin; 20. November 2002; [www.guenter-gloser.de](http://www.guenter-gloser.de)

Der Deutsche Bundestag und der EU-Verfassungskonvent; Texte und Materialien; Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union; Band 40; Berlin 2002

Die Erklärung von Laeken zur Zukunft der Europäischen Union vom 15. Dezember 2001; SN 300/1/01 REV 1

Eurobarometer vom Frühjahr 2002; [www.europa.eu.int/comm/public-opinion/](http://www.europa.eu.int/comm/public-opinion/)

KOM (2000) 559 endgültig vom 13. September.2000; Mitteilung der Kommission zur Grundrechtecharta der Europäischen Union;

KOM (2002) 728 endgültig vom 4.Dezember 2002; Für die Europäische Union, Frieden, Freiheit, Solidarität; Mitteilung der Kommission zur institutionellen Architektur