

Zur Leistungsfähigkeit des EU-Konvents

Melchior, Josef

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Melchior, J. (2005). Zur Leistungsfähigkeit des EU-Konvents. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 34(3), 263-278. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-61028>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC Licence (Attribution-NonCommercial). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>

Josef Melchior (Wien)

Zur Leistungsfähigkeit des EU-Konvents

Der Artikel untersucht die Problemlösungsfähigkeit des EU-Konvents im Hinblick auf die Fragen von Demokratie, Effizienz und Handlungsfähigkeit. Dabei wird zwischen einer inhaltlichen und einer prozessualen Dimension der Leistungsfähigkeit unterschieden. Als Maßstab für deren Beurteilung werden die politischen Vorgaben des Laeken-Mandates und die Operationsweise von Regierungskonferenzen herangezogen. Die Analyse führt zu dem Ergebnis, dass sich der EU-Konvent im Rahmen der Vorgaben des Mandates bewegt hat, wobei seine Beiträge zur Problemlösung als inkrementelle Weiterentwicklungen der Konstitutionalisierung der EU mit einigen wenigen Innovationen qualifiziert werden. Die Vorlage eines einheitlichen Verfassungsentwurfes wird als besondere Leistung des EU-Konvents gewürdigt, die sich aus spezifischen Merkmalen der Operationsweise des Konvents erklärt, die ihn von Regierungskonferenzen unterscheiden.

*Keywords: Europäische Union, Konvent, Verfassung, Demokratie, Effizienz, Handlungsfähigkeit
European Union, convention, constitution, democracy, efficiency, capacity*

1. Einleitung

Die mangelnde Problemlösungsfähigkeit von Regierungskonferenzen hatte ursprünglich den Anstoß dazu gegeben, den EU-Konvent einzuberufen. Was liegt näher, als nun zu fragen, ob die Problemlösungsfähigkeit des EU-Konventes tatsächlich höher zu veranschlagen ist als die von Regierungskonferenzen? Dabei stellt sich die Frage, woran die Problemlösungsfähigkeit zu messen ist. Unser Vorschlag lautet, zwischen einer ergebnisorientierten und einer prozessualen Dimension der Problemlösungsfähigkeit zu unterscheiden. Die ergebnisorientierte Dimension der Leistungsfähigkeit bezieht sich auf die Frage, ob die materiellen Bestimmungen des Verfassungsvertrages einen Beitrag zur Lösung vorab bestimmter Probleme leisten, während die prozessuale Dimension darauf abzielt, ob das angewandte Verfahren der Entscheidungsfindung der Problemlösung eher zuträglich oder abträglich ist.

Für die Identifizierung der Probleme, auf die der Verfassungsvertrag eine Antwort geben soll,

können Erwartungshaltungen – seien sie nun politischer oder politikwissenschaftlicher Natur – herangezogen werden. Bei aller verschiedenen Akzentsetzung gibt es einen Kern von Problemen, die politische und politikwissenschaftliche Diskurse gleichermaßen beschäftigen: nämlich die Probleme der Legitimität, Effizienz und Handlungsfähigkeit der Europäischen Union. Für die nähere Bestimmung der Fragen, die damit zusammen hängen, dient die Deklaration von Laeken, die den politischen Auftrag an den Konvent definiert. Ein weiteres methodisches Problem ist die Frage, was als Problemlösung in diesem Zusammenhang zu verstehen ist. Die Antworten fallen je nach politisch-ideologischem und normativem Standpunkt verständlicherweise unterschiedlich aus. Eine systematische Untersuchung, inwieweit der Verfassungsvertrag Lösungsvorschläge aufgenommen hat, die aus der Sicht verschiedener normativer Positionen als „gut“ oder als „Fortschritt“ interpretiert werden, würde den Rahmen der vorliegenden Untersuchung sprengen.¹ Stattdessen geht der hier verfolgte Ansatz von ei-

nem bescheideneren Anspruch aus, der die Weiterentwicklung des Status-quo und die Erfüllung politischer Vorgaben zum Maßstab nimmt.

Die prozessuale Dimension der Frage nach der Leistungsfähigkeit des EU-Konvents ist mit dem gleichen methodischen Problem konfrontiert, welcher Maßstab für die Leistungsbemessung herangezogen werden soll. Auch in diesem Fall kann man entweder einen normativen Maßstab im Sinne eines „idealen deliberativen Prozesses“ (Cohen 1997) oder andere reale Prozesse ähnlicher Natur wie z.B. internationale diplomatische Verhandlungen heranziehen. Da wir insbesondere an der politischen Frage interessiert sind, ob die Einsetzung des EU-Konvents mehr als ein (kostspieliges) politisches Ablenkungsmanöver darstellt, werden wir im Hinblick den prozessualen Aspekt die Regierungskonferenzen als Vergleichsmaßstab verwenden. Ausgehend von strukturellen Merkmalen der Operationsweise von Regierungskonferenzen und EU-Konvent sollen Einschätzungen hinsichtlich der Qualität des Prozesses abgeleitet werden. Die Frage lautet, ob die mit dem EU-Konvent institutionalisierte Vorgangsweise grundsätzlich Vorteile gegenüber derjenigen von Regierungskonferenzen aufweist.

In einem ersten Schritt werden die inhaltlichen und organisatorischen Vorgaben des Laeken-Mandats untersucht, die als Maßstäbe für die Beurteilung der Leistungsfähigkeit des EU-Konvents dienen. Im zweiten Schritt erfolgt eine – notgedrungen komprimierte – Bewertung der Ergebnisse des EU-Konvents vor dem Hintergrund dieser Vorgaben. Im dritten Schritt werden Ähnlichkeiten und Unterschiede zwischen EU-Konvent und Regierungskonferenzen herausgearbeitet, die schließlich in eine zusammenfassende Beurteilung der Leistungsfähigkeit des EU-Konvents münden.

2. Die Forderungen des Laeken-Mandats

Mit der Erklärung von Laeken (14.–15.12.2001) wurde die Einsetzung eines Konvents zur Vorbereitung einer neuerlichen Reform der Gründungsverträge beschlossen. Darin werden drei Motive bzw. Herausforderungen für

die Arbeit des Konvents angeführt: 1. Die demokratische Herausforderung, die darin besteht, die Organe der Union den Bürgern näher zu bringen, in dem deren Effizienz und Transparenz gesteigert und die demokratische Kontrolle verbessert wird. 2. Die weltpolitische Herausforderung, die nach einer Definition der Rolle der EU im globalisierten Umfeld verlangt, wobei besonders auf die stabilisierende Aufgabe, die Vorbildwirkung im Hinblick auf Demokratie und Menschenrechte inklusive des Minderheitenschutzes und auf die Selbstverpflichtung hingewiesen wird, der Globalisierung einen ethischen Rahmen zu geben. Und 3. werden die Erwartungen der Bürger angesprochen, auf die die EU stärker Rücksicht nehmen sollte. Es werden einerseits Politikbereiche genannt, in denen sich die Bürger mehr Engagement und bessere Resultate seitens der EU erwarten (von der Einwanderungspolitik, über die Sozial- und Wirtschaftspolitik, die Umwelt- und Gesundheitspolitik bis hin zur Sicherheits- und Außenpolitik), und andererseits wird Kritik an zu weitgehenden Eingriffen geübt, wobei eine Harmonisierung von Politiken, die gewachsene Traditionen und Unterschiede einebnet, abgelehnt wird. Im zweiten Teil werden vier Reformdimensionen formuliert, die durch eine Vielzahl von Optionen ergänzt werden, die der Reformkonvent untersuchen soll. Als erstes Reformziel wird eine „bessere Aufteilung und Festlegung der Zuständigkeiten der Union“ genannt; als zweites eine „Vereinfachung der Instrumente“ der Union, wobei vor allem die Rechtsinstrumente, aber auch alternative Formen des „soft law“ angesprochen werden; drittens geht es um mehr „Demokratie, Effizienz und Transparenz“ der Organe der Union und viertens wird der „Weg zu einer Verfassung für die europäischen Bürger“ skizziert, der über eine Vereinfachung und Neuordnung der Gründungsverträge ohne inhaltliche Änderungen, die Klärung der Rolle der Charta der Grundrechte und der Kernbestandteile einer möglichen künftigen Verfassung führen soll (Erklärung von Laeken zur Zukunft der Europäischen Union 2001).

Im dritten Teil der Erklärung von Laeken finden sich schließlich Regelungen für die Ar-

beit des Konvents. Im Sinne einer möglichst „umfassenden und transparenten Vorbereitung“ der nächsten Regierungskonferenz wird dem einzusetzenden Konvent die Aufgabe zugeteilt, „die wesentlichen Fragen zu prüfen, welche die künftige Entwicklung der Union aufwirft, und sich um verschiedene mögliche Antworten zu bemühen“ (Erklärung von Laeken zur Zukunft der Europäischen Union 2001, 24). Die Erklärung regelt zudem die Zusammensetzung des Konvents. Sie bestimmt Valerie Giscard d'Estaing (Frankreich) zum Vorsitzenden und Giuliano Amato (Italien) sowie Jean Luc Dehaene (Belgien) zu seinen Stellvertretern. Dem Konvent gehören ferner 15 VertreterInnen der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten (einE VertreterIn pro Mitgliedstaat), 30 Mitglieder der nationalen Parlamente (zwei pro Mitgliedstaat), 16 Mitglieder des Europäischen Parlaments und zwei VertreterInnen der Kommission an. Die Bewerberländer werden in vollem Umfang an den Beratungen des Konvents beteiligt und in gleicher Weise wie die derzeitigen Mitgliedstaaten miteinbezogen (d.h. einE VertreterIn der Regierung und zwei Mitglieder des nationalen Parlaments), ohne einen Konsens, der sich zwischen den Mitgliedstaaten abzeichnet, jedoch verhindern zu können. Jedem Konventsmitglied ist ein Ersatzmitglied beigeordnet. Beobachterstatus haben drei VertreterInnen des Wirtschafts- und Sozialausschusses, drei VertreterInnen der europäischen Sozialpartner sowie sechs VertreterInnen des Ausschusses der Regionen (die von diesem aus den Regionen, den Städten und den Regionen mit legislativer Befugnis zu bestimmen sind), sowie der Europäische Bürgerbeauftragte. Die Erklärung sieht die Einrichtung eines zwölfköpfigen Präsidiums vor, dem neben dem Präsidenten und den beiden Vizepräsidenten auch die VertreterInnen der Regierungen von Spanien, Dänemark und Griechenland angehören, die während der Dauer des Konvents den Ratsvorsitz inne hatten, sowie je zwei VertreterInnen der nationalen Parlamente, des Europäischen Parlaments und der Kommission.

Was die Arbeitsweise des Konvents angeht, bestimmt bereits die Erklärung, dass es die Auf-

gabe des Präsidenten sei, die öffentliche Debatte auszuwerten und Kontakt mit dem Rat zu halten, um ihm zu berichten und seine Ansichten einzuholen. Die Aufgabe des Präsidiums bestünde darin, Diskussionsanstöße zu geben und konkrete Vorschläge zu erarbeiten. Des Weiteren ist die Einsetzung eines Sekretariats vorgesehen, das vom Generalsekretariat des Rates gestellt wird unter Einbeziehung von ExpertenInnen der Kommission und des Parlaments. Die Erklärung bestimmt darüber hinaus, dass ein „Forum“ eingerichtet werden soll, an dem sich VertreterInnen der Zivilgesellschaft beteiligen und das vom Konvent sowohl unterrichtet als auch gehört werden soll. Die Konsultation von externen ExpertenInnen und die Bildung von Arbeitsgruppen sind ebenfalls vorgesehen, ebenso wie die Veröffentlichung aller Unterlagen und Debatten.

Als Ergebnis des Konvents erwartete sich der Europäische Rat entweder die Vorlage eines Katalogs von Optionen unter Angabe des Grades der Unterstützung einzelner Optionen innerhalb des Konvents oder – im Falle eines Konsenses – von Empfehlungen, die – zusammen mit den Ergebnissen der parallel zum Konvent laufenden nationalen Debatten – als „Ausgangspunkt“ für die Regierungskonferenz dienen würden.

Die Vorgeschichte und die Erklärung von Laeken machen deutlich, dass die Ziele, die mit dem Konvent verfolgt wurden, von Seiten des Europäischen Rates nicht allzu hoch gesteckt waren, und dass das Mandat kaum als Auftrag zur Ausarbeitung einer Verfassung verstanden werden kann. Das hinderte den Konvent nicht, die Sprache des Verfassungsdiskurses aufzugreifen und alles daran zu setzen, das Ergebnis als „Verfassungsentwurf“ zu präsentieren, wohl wissend, dass es sich um einen Vertrag nach internationalem Recht handelt, der letztendlich zwischen den Mitgliedstaaten abgeschlossen wird. Die Doppeldeutigkeit bzw. Zwitterstellung dessen, was nun als Endergebnis nicht nur des Konvents, sondern auch der daran anschließenden Regierungskonferenz vorliegt, kommt allein schon in der Bezeichnung zum Ausdruck. Während der Konvent noch mehrheitlich den Begriff des Verfassungsvertrages verwendete,

wurde der Entwurf des Konvents bereits als (klein gedruckt) Vertrag über eine „Verfassung für Europa“ (groß gedruckt) präsentiert, und in der neuesten Informationsbroschüre des Amtes für amtliche Publikationen der Europäischen Gemeinschaften über den am 29. Oktober in Rom unterzeichneten Vertrag ist überhaupt nur noch von der „Verfassung für Europa“ die Rede (A Constitution for Europe 2004). In der (je nach Standpunkt mehr oder weniger) guten Tradition europäischer Kompromissbildung scheint der „Verfassungsvertrag“ für alle etwas zu bieten: die einen, eher integrations-skeptischen Länder können darauf hinweisen, dass es sich doch lediglich um einen internationalen Vertrag handelt, der die Position der Mitgliedstaaten als „Herren der Verträge“ unangetastet lässt, während die anderen, eher integrationsfreundlichen Staaten den neuen Vertrag zum Anlass nehmen, die „Verfassung“ als qualitativen Durchbruch im Einigungsprozess zu feiern.

Im Lichte politikwissenschaftlicher Betrachtung entpuppt sich das Geschehen jedenfalls als Paradebeispiel „symbolischer Politik“, der sich in einem dialektischen Prozess des Kampfes um Definitionsmacht und politischer Gestaltungsmacht entfaltet. Zum einen ist festzustellen, dass sich das Verständnis von Verfassung im historischen Verlauf immer wieder verändert hat, insbesondere im Hinblick auf die Erwartungen von Stabilität und Dynamik im Integrationsprozess sowie hinsichtlich der Möglichkeiten, als gesamteuropäisches Identifikationsobjekt zu dienen (Schneider 2003). In dieser Perspektive ist die nun stattfindende Diskussion über die Qualität des vorliegenden Verfassungsvertrages lediglich ein weiterer Schritt in der Transformation des Verfassungsverständnisses, das sich zunehmend von der Vorstellung der (Bundes)Staatlichkeit zu lösen scheint. Zum anderen wird in der Debatte über die Ratifizierung des Vertrages deutlich, wie über die Durchführung von Referenden über den Verfassungsvertrag sein „Verfassungscharakter“ gestärkt werden soll – auch wenn das nicht der einzige Grund ist (siehe Großbritannien), weshalb in zumindest zehn Mitgliedstaaten Volksabstimmungen über den Verfassungsvertrag vorgesehen sind.²

3. Der Verfassungsvertrag: Erfolg oder Misserfolg?

Jenseits konkreter inhaltlicher Positionierungen stellt sich die Frage, ob die Vorlage einer „Verfassung für Europa“ als Erfolg des Konvents zu werten ist oder nicht? Die Antwort ist ein klares „ja“. Dass es dem Konvent gelingen würde, sowohl Konsens hinsichtlich eines einheitlichen Vorschlags zu finden als auch die Rede von einer „Verfassung für Europa“ im europapolitischen Diskurs zu verankern, war zu Anfang seiner Arbeit kaum zu erwarten. Man denke etwa daran, dass noch in der Post-Nizza-Debatte gewichtige Stimmen in Großbritannien und Frankreich der Idee einer europäischen Verfassung ablehnend gegenüber standen und dass nicht wenige, auch wissenschaftliche BeobachterInnen dem Konvent selbst noch kurz vor Ende seiner Arbeit nur geringe Erfolgsaussichten bescheinigt hatten. Anfang des Jahres 2003 etwa schrieben drei ausgewiesene ExpertInnen in ihrer Einleitung zu einem Buch über den EU-Konvent: „At the end of the day, the Convention may end up being not much more than a dignified preparatory stage. The capacity of the Convention to lead seems slim at a time when there is need for leadership and political will“ (Shaw et al. 2003).

Ob der neue „Verfassungsvertrag“ allerdings tatsächlich den Anspruch an eine „Verfassung“ im traditionellen Sinne erfüllt, ist umstritten. Die Etablierung des „Verfassungsdiskurses“ hatte seinen Preis: nämlich den Verzicht auf bestimmte normative Ansprüche, die normalerweise mit der Etablierung einer Verfassung verbunden sind – wie z.B. die Beschränkung auf die Formulierung von Prinzipien, Organisationsgrundsätzen und Verfahrensordnungen unter Ausschluss von inhaltlichen politischen Festlegungen und die Legitimation der Verfassung über ein Referendum, sowie massive Zugeständnisse im Hinblick auf den Status quo. Selbst im Hinblick auf die Erfüllung des Laeken Mandats ist der Verfassungsvertrag ambivalent einzuschätzen.³

Als Erfolg ist die Aufnahme der Grundrechtscharta in den Verfassungsvertrag zu werten, wodurch ein in liberalen Verfassungen üblicher Grundrechtsschutz auf Unionsebene ver-

ankert wird. Weiters ist bemerkenswert, dass es gelungen ist, den Unionsvertrag und den Gemeinschaftsvertrag (mit Ausnahme des Vertrags über die Atomgemeinschaft) zu fusionieren, die „Säulenstruktur“ abzuschwächen und eine einzige, für beide Bereiche geltende Rechtspersönlichkeit zu etablieren, was eine deutliche Vereinfachung der Grundstruktur mit sich gebracht hat. Nicht gelungen ist die Auftrennung der Verträge im Hinblick auf Regelungen, welche die Grundstruktur der Union betreffen (wie die Definition der gemeinsamen Werte, Ziele, Aufgaben, Kompetenzen und institutionelle Regelungen), und solche, die politikfeldspezifische Detailregelungen betreffen.⁴ Eine solche Zweiteilung hätte zwei Ziele verfolgt: zum einen hätte das zur Vereinfachung, Verkürzung und zur Übersichtlichkeit der Verfassung beigetragen, und zum anderen wären unterschiedliche Vertragsveränderungsverfahren zur Anwendung gekommen, was die Anpassung der detaillierten Regelungen in spezifischen Politikfeldern ohne aufwändiges Änderungs- und Ratifizierungsverfahren ermöglicht hätte. Stattdessen gibt es nun einen einzigen Vertrag, der in Teil III politikfeldspezifische, aber auch institutionenbezogene Regelungen enthält, deren Änderung ebenfalls dem Ratifizierungsverfahren unterworfen ist. Einzig die Ausweitung von Mehrheitsabstimmungen im Ministerrat und des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens, das die gleichberechtigte Teilnahme des Europäischen Parlaments vorsieht, kann der Europäische Rat und in bestimmten Fällen auch der Ministerrat einstimmig beschließen. Allerdings ist umgekehrt in Ausnahmefällen auch die Suspendierung des „ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens“ vorgesehen – eine Regelung, die allerdings erst durch die Regierungskonferenz eingefügt wurde. Zudem ist es nur teilweise gelungen, das Ratifizierungsverfahren zu „demokratisieren“, z.B. durch die Verankerung der „Konventsmethode“ bei der Vorbereitung von Vertragsänderungen, ohne allerdings das Europäische Parlament auch in den Ratifizierungsprozess einzubeziehen. Zumindest jedoch gelang es, eine Ratifizierungsdebatte auszulösen, in der die Abhaltung von Referenden – entweder auf gesamt-

europäischer oder mitgliedstaatlicher Ebene – diskutiert und in rund 40 Prozent der Mitgliedsländer auch geplant war.

Damit kommen wir nun zu den spezifischeren Aufträgen des Laeken Mandats und ihrer Umsetzung. Kernpunkte des Reformauftrags, die bereits in der Erklärung zum Post-Nizza-Prozess enthalten waren, waren a) eine bessere Verteilung und Abgrenzung der Zuständigkeiten in der EU; b) eine Vereinfachung der Instrumente der Union; c) die Klärung des Status der Grundrechtscharta; und d) die Frage der Rolle der nationalen Parlamente.

a) In der Frage der Zuständigkeitsverteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten kann als Erfolg gelten, dass im Teil I der Verfassung eine Kategorisierung und Zusammenfassung der Kompetenzen der EU vorgenommen wurde, die die Übersichtlichkeit der Kompetenzatbestände erhöht, ohne allerdings völlige Klarheit zu schaffen. Es wurde das Prinzip der beschränkten Einzelermächtigung festgeschrieben und zwischen „ausschließlichen“, „geteilten“ und „unterstützenden“ Kompetenzen der Union unterschieden, wobei die geteilten Kompetenzen auch eine Art Residualkategorie bilden. Allerdings gibt es daneben Sonderkompetenzbereiche sowohl innerhalb als auch außerhalb der drei genannten Kompetenzkategorien, für die spezifische Regelungen gelten: Dazu zählen insbesondere die Forschungs- und Raumfahrtspolitik, die Entwicklungszusammenarbeit, die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und die Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik. Zugleich erfolgte eine Flexibilisierung der Kompetenzatbestände, die die Ausweitung der Tätigkeit der Union erlaubt, um eines der Ziele der Verfassung zu verwirklichen, allerdings gepaart mit Einstimmigkeit im Europäischen Rat und einer Überprüfung der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips.

Grundsätzlich stand die Debatte über die Zuständigkeitsverteilung unter dem Vorbehalt, dass eine Änderung der Kompetenzverteilung nicht wirklich zur Disposition stand. Mit Ausnahme der Vergemeinschaftung der ehemals dritten Säule wurde der Bestand an Kompetenzen, wie er im Vertrag über die Europäische

Gemeinschaft (EGV) definiert ist, weitgehend in Teil III der Verfassung übernommen.

b) Eine ähnliche Zusammenführung und Vereinheitlichung erfolgte im Hinblick auf die Instrumente der Europäischen Union. Dem Wildwuchs immer neuer Handlungsformen, die v.a. in der ehemals zweiten und dritten Säule verankert waren, wurde eine Systematik gegenübergestellt, die Anleihen bei der auf nationalstaatlicher Ebene üblichen Terminologie nimmt. In Hinkunft soll zwischen Europäischem Gesetz (ehemals Verordnung), Europäischem Rahmengesetz (ehemals Richtlinie), Europäischer Verordnung (ehemals v.a. Verordnungen der Kommission) und Europäischem Beschluss als rechtsverbindlichen Instrumenten unterschieden werden, ergänzt um unverbindliche Empfehlungen und Stellungnahmen. Damit kommt es insbesondere im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) zu einer Vereinfachung der Instrumente und im lange umstrittenen Bereich der delegierten Gesetzgebung der Kommission, die von der so genannten „Komitologie“ geprägt war, zur Waffengleichheit zwischen EP und Ministerrat.

c) Die Einbeziehung der Grundrechtscharta in den Verfassungsvertrag und der Beschluss zum Beitritt zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) muss angesichts der Umstrittenheit dieser Maßnahme ebenfalls als Erfolg des Konvents gewertet werden. Zwar bemühten sich die Mitgliedsstaaten Vorkehrungen zu treffen um zu verhindern, dass daraus zusätzliche Kompetenzen für die EU entstehen, dennoch ist die Bedeutung dieses Schrittes nicht zu unterschätzen. Zum einen unterstreicht die Einbeziehung der Charta den „Verfassungscharakter“ des Vertrages, indem er den Wert und die Grundfreiheiten des Individuums anschaulich macht; zum anderen ist damit zu rechnen, dass die Charta den politischen Diskurs in zahlreichen Politikfeldern (von der Außen-, über die Wirtschafts- bis hin zur Sozial- und Gesundheitspolitik) beeinflussen wird; und schließlich stärkt die Charta den Europäischen Gerichtshof (EuGH) in seiner extensiven Rechtsprechung zum individuellen Grundrechtsschutz.

d) Die Aufwertung der nationalen Parlamente zählt ebenfalls zu den Pluspunkten des Verfassungsvertrages. Obwohl die von Frankreich und Großbritannien gewünschte Etablierung einer zweiten Kammer, bestehend aus nationalen Parlamentariern oder eines „Völkerkongresses“, trotz massiver Unterstützung seitens des Konventspräsidenten nicht realisiert wurde, kam es zur Aufwertung der nationalen Parlamente als „Hüter des Subsidiaritätsprinzips“. Damit einher geht eine intensiviertere Informationspflicht gegenüber den nationalen Parlamenten, die allerdings nur über ein dilatorisches Einspruchsrecht gegenüber Gesetzesvorschlägen auf europäischer Ebene verfügen, das zusätzlich mit einem Klagerecht beim EuGH gekoppelt ist. Ein absolutes Vetorecht kommt hingegen jedem nationalen Parlament im Falle der geplanten Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen und beim Übergang zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren auf europäischer Ebene zu.⁵ Die realpolitische Bedeutung insbesondere des „Frühwarnmechanismus“ mag beschränkt sein, da in der Regel die diesbezüglichen Beschlüsse auf europäischer Ebene mit der Zustimmung der jeweiligen Regierung zu Stande kommen und die Konsequenzen negativer Voten seitens einzelner nationaler Parlamente im Falle von europäischen Gesetzesvorhaben unbestimmt bleiben. Zu hoffen wäre, dass die stärkere Einbeziehung der nationalen Parlamente zumindest zu einer Belebung des europapolitischen Diskurses auf nationaler Ebene beiträgt.

Weniger erfolgreich gestaltete sich die Arbeit des Konventes im Hinblick auf eine transparentere und effizientere Gestalt der Institutionen und der Entscheidungsprozesse. Diese Fragen wurden vom Präsidenten erst sehr spät auf die Tagesordnung gesetzt, ohne dass zuvor die verschiedenen Optionen im Rahmen von Arbeitsgruppen diskutiert worden wären. Zudem wurde die Debatte im Konvent von den parallel dazu im Europäischen Rat und zwischen den Mitgliedstaaten geführten Diskussionen über die Präsidentschaft im Europäischen Rat (Einsetzung einer längerfristigeren, gewählten Präsidentschaft) und die Zusammensetzung der Kommission (Verkleinerung, KommissarInnen

ohne Portfeuille, etc.) überschattet und teilweise konterkariert. Der Zeitdruck und die „Sensibilität“, die diese Fragen insbesondere für die im Konvent vertretenen Regierungsvertreter besaß, führten schließlich dazu, dass recht komplizierte Kompromissformeln gefunden wurden. Das gilt z.B. für die unübersichtliche und spannungsreiche Aufgabenverteilung zwischen dem Präsidenten der europäischen Kommission, dem Präsidenten des Europäischen Rates und dem Posten eines Außenministers oder einer Außenministerin. Dennoch gelang es, gewisse Fortschritte im Hinblick auf die Erhöhung der Transparenz zu erzielen z.B. durch den Vorschlag, die Gesetzgebungstätigkeit des Rates in einem Legislativrat zu bündeln – auch wenn dieser Vorschlag von der Regierungskonferenz sogleich ad acta gelegt wurde –, die Beratung von Gesetzesvorhaben des Rates öffentlich zu machen und den Zugang zu Dokumenten der Union insgesamt zu öffnen – auch wenn das nicht unbedingt eine Neuerung darstellt. Auch die Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen im Rat fiel sehr bescheiden aus, weil die RegierungsvertreterInnen im Konvent auf „ihren“ Vetopositionen beharrten.

Als Indiz für die relative Leistungsfähigkeit des EU-Konvents im Vergleich zu Regierungskonferenzen kann angeführt werden, dass die Vorschläge des Konvents durch die Regierungskonferenz in einzelnen Bereichen signifikant verändert und abgeschwächt wurden. Dies betrifft insbesondere die „harten“ institutionellen Fragen der Ausgestaltung der Ratspräsidentenschaft, der Definition der qualifizierten Mehrheit im Ministerrat, der Zusammensetzung der Kommission und der Zahl der Mehrheitsabstimmungen im Ministerrat. In allen diesen Fragen ist festzuhalten, dass die Vorschläge des EU-Konvents in Richtung des Status quo abgeändert oder verwässert wurden. Das gilt auch für die Präambel, die mit einem Motto eingeleitet worden war, das offensichtlich zu starke Konnotationen im Hinblick auf Staatsgründung und Mehrheitsdemokratie auslöste, weshalb das Perikles Zitat von der Regierungskonferenz ersatzlos gestrichen wurde.⁶

Festzuhalten bleibt, dass der Verfassungsentwurf des EU-Konvents sein Mandat im We-

sentlichen erfüllt hat. Die innovativsten Aspekte des Verfassungsvertrages finden sich im ersten Teil, auf den der Konvent auch die meiste Arbeitszeit verwendet hatte. Dort entwickelte der Konvent das Prinzip der doppelten Legitimation der Union, aufbauend auf den BürgerInnen und Mitgliedstaaten der Union (von den Völkern ist dabei nicht mehr die Rede, ebenso wenig wie vom Prinzip einer „immer engeren Union“). Davon ist die Rolle des Europäischen Parlaments als Co-Gesetzgeber der Union abgeleitet, was als Prinzip ebenfalls im ersten Teil verankert ist. Neu ist auch die Entwicklung des demokratischen Grundverständnisses der Union, das bisher nicht explizit ausformuliert worden war. Die Union bekennt sich zur repräsentativen und partizipatorischen Demokratie und verpflichtet die Organe der Union auf regelmäßige Konsultationen mit VertreterInnen der Zivilgesellschaft. Ausgeweitet wurde auch der Ziel- und Aufgabenkatalog der Union, der normative Ansprüche formuliert, die in einem Spannungsverhältnis zu den Kompetenzen und Politiken der Union stehen, die im dritten Teil der Verfassung verankert sind. Ob es sich dabei um ein produktives Spannungsverhältnis handelt oder um eines, das lediglich falsche Erwartungen weckt, muss die Praxis zeigen. Zugleich ergibt eine kritische Betrachtung des Gesamtergebnisses des EU-Konvents, dass der Verfassungsvertrag im langfristigen Trend der Entwicklung der Union liegt. Ein Bruch mit den Vertragsgrundlagen oder gar eine Revolutionierung der politischen Konstitutionsbedingungen der Union ist nicht festzustellen, vielmehr eine Rationalisierung und moderate Weiterentwicklung des bereits Erreichten, ohne allerdings alle Widersprüche und Inkonsistenzen, die die Entwicklung der Union bis zum heutigen Tag geprägt haben, ausräumen zu können.

4. Die „Konventsmethode“ im Vergleich

Das für den Konvent vorgesehene Prozedere hatte von Anfang an die Vermutung für sich, dass es über eine höhere „deliberative Qualität“ verfüge als das von Regierungskonferenzen

(Maurer 2003b). Diese Vermutung stützt sich auf die Unterstellung, dass es bei Regierungskonferenzen vornehmlich um hartes „Verhandeln“ auf der Grundlage von fixen Präferenzen der TeilnehmerInnen gehe, die durch gegenseitige Drohungen vor dem Hintergrund unterschiedlicher Machtressourcen einander Zugeständnisse abzurufen trachten. Wie empirische Untersuchungen der letzten Jahre gezeigt haben, ist das jedoch nur ein Teil der Realität von Regierungskonferenzen.⁷ Umgekehrt gründet sich die Vermutung der „deliberativen Qualität“ des EU-Konvents auf die Unterstellung, dass im Rahmen des Konvents „Lernprozesse“ stattfinden und Präferenzen der TeilnehmerInnen sich ändern, und dass Entscheidungen auf Grund des „besseren Arguments“ gefällt würden. Obwohl diese Behauptungen nur schwer bzw. aufwändig empirisch zu überprüfen sind, lassen sich doch einige Rückschlüsse auf die Leistungsfähigkeit beider Methoden der Entscheidungsfindung ziehen, indem man die Strukturen und Prozesse beider Verfahren einander gegenüberstellt.⁸ Das möchte ich im Folgenden in thesenhafter Form tun, wobei zuerst die Ähnlichkeiten und dann die Unterschiede dargestellt werden.

5. Ähnlichkeiten zwischen Regierungskonferenz und Konventsmethode

Europäische Rahmenbedingungen. Sowohl die Regierungskonferenzen als auch der EU-Konvent operierten auf der Grundlage eines gemeinsam gefassten Entschlusses und einer gemeinsamen Situationsdeutung, wonach Veränderungen in den Verträgen notwendig seien. Zudem sind sich die Beteiligten darüber im Klaren, dass der Beitrag jedes Mitgliedslandes bzw. aller TeilnehmerInnen gefordert ist: Eine Exit-Option gibt es in der Regel nicht – oder nur in sehr eingeschränktem Ausmaß (wie z.B. opt-outs, die zudem um den Preis des Einflussverlustes erkaufte werden müssen, was z.B. Großbritannien deutlich zu spüren bekommen hat, nachdem es ursprünglich das Sozialprotokoll nicht unterschrieben hatte und bis heute nicht Teil der Euro-Gruppe ist). Sowohl die Regierungskonferenzen als auch der EU-

Konvent sind sozusagen zum Erfolg verdammt. Eine Nicht-Einigung würde nicht bloß als ein Scheitern aufgefasst werden, sondern als „Krise“ des Einigungsprozesses interpretiert werden. Dies resultiert daraus, dass der Entschluss, Veränderungen in Angriff zu nehmen, auf der Überzeugung beruht, dass der Status quo eine unzureichende Grundlage für die Fortsetzung des Integrations- und Erweiterungsprozesses darstellt. In beiden Fällen herrscht ein besonderer Zeitdruck. Der von außen bzw. selbst auferlegte Zeitdruck zwingt alle Beteiligten, sich auf das Wesentliche zu konzentrieren, was Kompromisse in weniger zentralen Bereichen erleichtert. Zum anderen privilegiert der Zeitdruck jene AkteurInnen, die gut informiert, gut koordiniert und mit klaren Präferenzen ausgestattet sind. Wer seine Vorschläge nicht rechtzeitig einbringt, hat es in der Regel schwer, später noch Gehör zu finden.

Regierungskonferenzen und EU-Konvent haben es mit einer komplexen Agenda zu tun. Die Vielzahl an Diskussionspunkten erlaubt es, viele Kompromisse zu schließen, so dass jeder abwechselnd zu den GewinnerInnen und den VerliererInnen zählt. Selbst wenn es einige „Knackpunkte“ gibt, die für die jeweilige Regierung oder die jeweiligen AkteurInnen als unumstößlich gelten, scheitern die Beratungen selten daran. Sie sind der Grund, weshalb die Ergebnisse insbesondere der Regierungskonferenzen oft als unzureichend oder als „kleinster gemeinsamer Nenner“ betrachtet werden. Dabei wird übersehen, dass in einer Vielzahl von anderen Punkten Fortschritte erzielt werden, die den Integrationsprozess vorantreiben. Aus der Sicht der beteiligten AkteurInnen erleichtert es die komplexe Agenda, im Gesamtergebnis genügend positive Elemente identifizieren zu können, um es letztendlich positiv zu bewerten.

Ähnlichkeiten in der institutionellen Struktur. Eine erstaunliche Parallelität zwischen Regierungskonferenzen und EU-Konvent besteht in der Rollenverteilung zwischen dem Konvents-Präsidenten bzw. dem Ratsvorsitz und den jeweiligen Sekretariaten. Die Aufgabe beider Vorsitzenden ist es, die Sitzungen zu leiten, die Tagesordnung zu bestimmen, die Dis-

kussionen zusammenzufassen und Textvorschläge zu unterbreiten. Damit kommt ihnen nicht nur eine wichtige Führungsaufgabe zu, sondern es hängt auch sehr vom Geschick und der Überzeugungskraft des Präsidenten bzw. des Vorsitizes ab, von welcher Qualität die vorgeschlagenen Änderungen sind und ob sie bei den AkteurInnen auf Zustimmung stoßen. Zugleich ist diese starke Stellung des Vorsitizes eine Bedingung dafür, den Prozess auf Kurs halten und zu einem Ergebnis führen zu können.

Eine weitere Parallelität besteht in der Funktion der Sekretariate sowohl bei Regierungskonferenzen als auch im EU-Konvent, das Präsidium bzw. den Vorsitz zu unterstützen, die Beratungen zu protokollieren und Hintergrundmaterialien aufzubereiten und zur Verfügung zu stellen. Im Falle von Regierungskonferenzen ist es das Ratssekretariat unter der Führung eines Generalsekretärs, das diese Aufgabe wahrnimmt und im Falle des EU-Konvents ein gemischtes Sekretariat bestehend aus dem Ratssekretariat und Kräften aus dem EP und der Kommission. Die Bedeutung der Aufgabe des Sekretariats und der politische Spielraum, den diese Aufgabe eröffnet, wird deutlich, wenn man sich vor Augen führt, dass die Unterlagen des Sekretariats nicht nur dazu beitragen, neutrale Informationen zu liefern. Die Beiträge des Sekretariats, das in Verbindung mit dem Präsidium bzw. dem Vorsitz agiert, dienen auch dazu, eine gemeinsame Situationsdefinition herzustellen, Optionen aufzuzeigen und die Konvergenz von Auffassungen festzustellen. Um ein Beispiel aus dem EU-Konvent zu nehmen: Ein Bericht des Konventssekretariats vom September 2002 über die Vereinfachung der Verträge und den Entwurf eines Verfassungsvertrages (CONV 250/02) kann als Wendepunkt im Hinblick auf die Ambition des Konventes betrachtet werden, tatsächlich selbst eine Verfassung vorzuschlagen. Ähnlich bedeutsam ist die Aufgabe des Sekretariats, gemeinsam mit dem Präsidium bzw. dem Vorsitz die Vielzahl der vorgeschlagenen Abänderungsanträge zu einzelnen Vertragsartikeln zu gewichten und Schlüsse im Hinblick auf eine mögliche Konsensfähigkeit bestimmter Vorschläge zu ziehen.

Ähnlichkeiten im Prozedere. Auch im Ablauf von Regierungskonferenzen und dem EU-Konvent lassen sich strukturelle Ähnlichkeiten feststellen. Beide Prozesse lassen sich in typische Phasen unterteilen: Die erste Phase könnte man als die „Informationsphase“ bezeichnen. Dabei geht es darum, sich über die jeweiligen Standpunkte zu informieren und ein Stimmungsbild zu gewinnen. Im Falle von Regierungskonferenzen geschieht das in Form so genannter „tour de table“, in denen die RegierungsvertreterInnen ihre Standpunkte zu bestimmten Fragen vortragen. Im Falle des EU-Konventes gestaltete sich die so genannte „Zuhör-Phase“ natürlich umfangreicher, nicht nur, weil die Anzahl der TeilnehmerInnen bedeutend größer war, sondern weil auch gesellschaftliche AkteurInnen mit einbezogen werden sollten: sei es in Gestalt von selbst selektierten zivilgesellschaftlichen AkteurInnen im Rahmen des so genannten „Forums“ oder des im Juli 2002 abgehaltenen „Jugendkonventes“. Die zweite Phase möchte ich als die „Sondierungsphase“ bezeichnen, wobei es darum geht, grundsätzliche Optionen aufzuzeigen und auszuloten. Während diese Phase bei Regierungskonferenzen nicht institutionell ausdifferenziert ist, lässt sie sich im Falle des EU-Konvents an der Einsetzung von Arbeitsgruppen festmachen, die rund ein halbes Jahr lang Reformvorstellungen entwickelten, die wesentlich zur inhaltlichen Ausrichtung des Verfassungsvertrages beitragen. Die dritte Phase könnte man als die „Formulierungsphase“ bezeichnen, wobei es um die Diskussion und Konkretisierung von Vertragstexten geht.

Die Konkretisierung der Vorschläge erfolgt in einem iterativen Prozess. In der Regel werden Textvorschläge in einem mehrstufigen Verfahren konkretisiert, wobei Vorschläge vom Präsidium bzw. vom Vorsitz erarbeitet werden; diese werden dann relativ kurzfristig vor den Plenartagungen bzw. den wöchentlichen bis vierzehntägigen Treffen der RegierungsvertreterInnen im Falle der Regierungskonferenzen verteilt, woraufhin diese Abänderungsvorschläge einbringen, die dann im Plenum diskutiert werden. Der Vorsitz überarbeitet daraufhin seine Vorschläge, bis sich entweder weitge-

hender Konsens abzeichnet oder klar wird, wo sich Dissens verhärtet, den der Vorsitz dann im direkten Kontakt mit den betreffenden AkteurInnen aufzulösen trachtet. Damit kommen wir zu einer dritten Ähnlichkeit zwischen Regierungskonferenzen und EU-Konvent.

Sowohl bei Regierungskonferenzen als auch beim EU-Konvent sind die Kommunikationsflüsse auf das Präsidium bzw. den Vorsitz ausgerichtet. Ohne eine solche Zentralisierung wäre es auch schwer vorstellbar, wie die Vielzahl von Positionen und Interessen auf ein Ergebnis hin konvergieren könnten. Das heißt natürlich nicht, dass es keine bi- oder multilateralen Kontakte gäbe. Sie dienen in der Regel dazu, Positionen im Vorfeld zu akkordieren, um ihnen mehr Gewicht und Beachtung zu verleihen. Diese Zentralisierung der Kommunikation gilt auch für die Endphase der Beratungen in Regierungskonferenzen und im EU-Konvent, z.B. wenn es darum geht, eine Kompromisslösung zwischen scheinbar unversöhnlichen Positionen zu finden oder die Bedingungen für die Zustimmung einzelner AkteurInnen oder Akteursgruppen zu bestimmten Regelungen auszuloten.

Sowohl Regierungskonferenzen als auch der EU-Konvent stellen eine Mischung aus „Deliberation“ und „Verhandlung“ dar. Argumentation im Sinne der Suche eines auf Gründen basierenden Einverständnisses setzt auf Seiten der AkteurInnen sowohl Handlungsfreiheit, Lernbereitschaft als auch eine verständigungsorientierte Einstellung voraus. Es gibt gute Gründe anzunehmen, dass diese Voraussetzungen bei einer größeren Anzahl von Mitgliedern und in einer größeren Anzahl von Punkten im Falle des EU-Konventes gegeben waren als bei einer herkömmlichen Regierungskonferenz. Dies ergibt sich aus der Mandatsgebundenheit und dem diplomatischen Status der RegierungsrepräsentantInnen bei Regierungskonferenzen und der loseren Kopplung zwischen Delegierten und entsendendem Organ im Falle des EU-Konvents. Die Ausnahme von dieser Regel stellen die aktiven Regierungsmitglieder im EU-Konvent dar, die auch eine entscheidende Rolle bei der Regelung der Institutionenfrage und der Mehrheitsentscheidungen im EU-Konvent gespielt haben. Dennoch kommt es auch

bei Regierungskonferenzen immer wieder vor, dass Lösungen gefunden werden, die „das bessere Argument“ für sich haben bzw. als die beste Lösung eines bestehenden Problems anerkannt werden. Doch ist bei Regierungskonferenzen der Erfolg der Deliberation entscheidend davon abhängig, dass dieser Lösung keine fixen und intensiven Präferenzen irgendwelcher TeilnehmerInnen entgegenstehen. Umgekehrt kam es auch beim EU-Konvent vor allem bei der umstrittenen Frage der Institutionenreform zu „Verhandlungen“ im herkömmlichen Sinne, wenn man darunter das Ausloten von Kompromissformeln versteht, die auf Zuständigkeiten der beteiligten AkteurInnen beruhen, die sie auf Grund von Interessenabwägungen treffen und nicht auf Grund von sachbezogenen Argumenten.

Die genannten Ähnlichkeiten erlauben es, sowohl Regierungskonferenzen als auch den EU-Konvent als politische Prozesse zu charakterisieren, die nicht nur auf einen Interessenabgleich zwischen souveränen Akteuren abzielen, sondern auf die wechselseitige Anpassung und Angleichung von Perspektiven, Positionen und Lösungen (Melchior 1998), was auch als „mainstreaming“ bezeichnet worden ist (Oberhuber 2003). Eine solche Charakterisierung zielt auf die Überwindung einer starren Gegenüberstellung von „deliberation“ und „bargaining“ als einander ausschließende Merkmale (europäischer) Verhandlungen, ohne die Grenzen und unterschiedlichen Logiken beider zu verwischen. Vielmehr soll darauf hingewiesen werden, dass „Deliberation“ als argumentative Praxis und „Aushandeln“ als machtbasierter Tauschprozess flexibel kombinierbar sind – in Abhängigkeit von institutionellen und prozeduralen Randbedingungen, von situativen Konstellationen und der Intensität von Präferenzen. So darf es nicht verwundern, dass ein Streit über den „deliberativen“ Charakter des EU-Konvents ausgebrochen ist (vgl. z.B. Höreth 2003; Maurer 2003a). Eine empirische Bestandsaufnahme der Verhandlungsprozesse im EU-Konvent kommt daher nicht umhin festzuhalten, dass „in most cases, the agreement was reached through a mix of practical and logical arguing, threats

and mutual concessions. But it cannot be denied that, in many instances, the norms governing the conventional process favored argumentative approaches which counterbalanced the weight of classic bargains” (Magnette 2003a, 22; 2004). Bei Regierungskonferenzen verhält es sich umgekehrt. In der Regel kommen klassische diplomatische Techniken wie der Abschluss kontroverser Themen oder die Aushandlung von vagen Kompromissformeln zur Anwendung, ergänzt um den halböffentlichen Streit um nationale Vorteile im Rahmen von Europäischen Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs, die am Ende von Regierungskonferenzen stehen und für den weit verbreiteten Eindruck eines Bazars nationaler Egoisten verantwortlich sind. Dies ist jedoch nur ein Ausschnitt aus einem kontinuierlichen Prozess des Verhandeln nicht nur zwischen den RegierungsrepräsentantInnen der Mitgliedsländer, sondern einem immer dichter werdenden Netz von AkteurInnen in ihrem Umfeld (Closa 1998; Pfetsch 1998). Die Institutionalisierung von Regierungskonferenzen und ihre Einbettung in ein dichtes Geflecht von Interaktionen und Verhandlungen auf europäischer Ebene hat eine Reihe von Konsequenzen für den Verhandlungsverlauf. So existiert von Anfang an eine ergebnis- und erfolgsorientierte Haltung, die die Kompromissbereitschaft erhöht. Die gute Kenntnis der VerhandlungspartnerInnen und ihrer Positionen erlaubt ein gezieltes Agenda-Setting, das die Grenzen des Zumutbaren für alle Beteiligten in der Regel nicht übersteigt, was wiederum die Konsensbereitschaft erhöht und Raum für Argumente schafft, um zwischen ähnlichen Alternativen die beste zu finden. Und schließlich prägt das gemeinsame Ziel, das Erreichte abzusichern, die Effizienz und Effektivität der EU zu erhöhen und Pareto-optimale Lösungen zu finden, den Verhandlungsverlauf (Lodge 1998).

Welches sind nun aber die Unterscheidungsmerkmale zwischen Regierungskonferenzen und dem EU-Konvent, die erklären können, warum dem EU-Konvent eine präsumptiv höhere Problemlösungskompetenz zugeschrieben werden kann, als man es von Regierungskonferenzen gewohnt ist?

6. Erfolgsbedingungen des EU-Konvents

1. Eine wesentliche Erfolgsbedingung des EU-Konvents war die Übertragung von Leitungsaufgaben auf ein Präsidium und einen Konventspräsidenten (Closa 2003). Während im Falle von Regierungskonferenzen der Vorsitz zu strikter Unparteilichkeit verpflichtet ist und der Erfolg seiner Vermittlungstätigkeit davon abhängt, sich nicht zu positionieren, war es beim EU-Konvent umgekehrt. Die starke Führungspersönlichkeit von Valerie Giscard d’Estaing beeinflusste den Fortgang der Beratungen in mehrfacher Weise. Zum einen war ihm sehr daran gelegen, den EU-Konvent zum Erfolg zu führen, was aus seiner Sicht einerseits bedeutete, einen einheitlichen Entwurf vorlegen zu können, den die anschließende Regierungskonferenz nicht würde ignorieren können, und andererseits die historische Chance wahrzunehmen, der EU eine „Verfassung“ zu geben. Damit war er maßgeblich daran beteiligt, ein hohes Anspruchsniveau im Konvent zu etablieren und aufrecht zu erhalten.

Zum zweiten verstanden es der Präsident und das Präsidium – trotz und vielleicht gerade wegen einer Reihe von schließlich überwundenen Konflikten (Norman 2003a) –, die Fäden in der Hand zu behalten und doch genug Flexibilität zu wahren, um den KonventsteilnehmerInnen eine bedeutende Rolle in der Erarbeitung des Verfassungsvertrages zukommen zu lassen. Die Führung übernahmen der Präsident und das Präsidium, indem sie die drei großen Arbeitsschritte definierten; indem sie die Grundstruktur des Verfassungsvertrages vorgaben, die Arbeitsgruppen und deren Mandate definierten und auch die Leitung der Arbeitsgruppen übernahmen; indem sie entschieden, die Institutionenfrage nicht in einer Arbeitsgruppe, sondern lediglich im Plenum und erst gegen Ende des Konvents zu diskutieren; oder in der Leitung der Verhandlungen in der Schlussphase des Konventes, als nach Kompromissen gesucht wurde, die zwischen den verschiedenen Gruppen des Konventes und dem Präsidenten verhandelt wurden. Flexibilität zeigte der Konventspräsident bei der Ausarbeitung der Geschäftsordnung, als er Zugeständnisse mach-

te, nachdem ihm autoritäre Ambitionen nachgesagt worden waren; in der nachträglichen Einsetzung von Arbeitsgruppen, die so nicht vorgesehen gewesen waren, wie z.B. diejenige zum „sozialen Europa“; oder im Verzicht auf bestimmte „Steckenpferde“ des Präsidenten, wie etwa die Institutionalisierung einer „Völkerversammlung“.

Schließlich gelang es dem Präsidenten und dem Präsidium, trotz oder gerade wegen der zahlreichen Konflikte mit Mitgliedern des Konvents, ihre Autorität zu wahren. Dies ist deshalb von Bedeutung, da der Konventspräsident ja nicht nur eine Gestaltungsfunktion innerhalb des Konvents wahrzunehmen hatte, sondern auch eine Brückenfunktion zu den Regierungen der Mitgliedstaaten innehatte. Diese Brückenfunktion brachte dem Präsidenten des Öfteren den Vorwurf ein, mehr auf die Regierungen zu hören als auf den Konvent. Angesichts der nachfolgenden Regierungskonferenz war die Berücksichtigung der Positionen der Mitgliedstaaten, die ja die Institutionenfrage außerhalb des Konvents seit Jänner 2003 heftig diskutierten, eine wesentliche Vorbedingung für die grundsätzliche Akzeptanz des vom Konvent vorgeschlagenen „Verfassungsvertrages“.

2. Die Zusammensetzung des EU-Konvents war für die interne Dynamik der Diskussion und die Konsensfindung von entscheidender Bedeutung. Während bei Regierungskonferenzen die nationale Konfliktdimension dominiert, war sie im Konvent mehrfach gebrochen. Die multidimensionalen Loyalitäten erhöhten die Autonomie der einzelnen Konventsmitglieder und öffneten den Raum für die Suche nach pragmatischen Lösungen jenseits festgefahrener Ideologien und Positionen. Die Präsenz von Regierungs- und OppositionsvertreterInnen aus ein und demselben Mitgliedstaat machte es schwierig, eine einheitliche nationale Position zu definieren und unterminierte von vornherein die Berufung auf unhintergehbare „nationale Interessen“, die die Auseinandersetzungen in Regierungskonferenzen zu dominieren pflegen. Aus der Konstitutionslogik des EU-Konvents ergab sich die zweite Loyalitäts- und Bezugsdimension der Konventsmitglieder, nämlich

bezogen auf die unterschiedlichen institutionellen Zugehörigkeiten. Dementsprechend gab es die Gruppe der RegierungsvertreterInnen, die Gruppe der EuroparlamentarierInnen und die Gruppe der nationalen ParlamentarierInnen, wobei die VertreterInnen der Europäischen Kommission weniger als Gruppe ins Gewicht fielen als auf Grund ihrer Verankerung im Präsidium des Konvents. Diese Gruppen unterschieden sich im Hinblick auf ihre innere Homogenität, wobei die nationalen ParlamentarierInnen die heterogenste Gruppe bildeten, gefolgt von den RegierungsvertreterInnen. Die VertreterInnen der Kommission und des Europäischen Parlaments bildeten die homogensten Gruppen, die zugleich durch ihr institutionelles Eigeninteresse an der Stärkung des supranationalen Charakters der Union geeint waren und über die größte Expertise und Vertrautheit mit den zur Debatte stehenden Fragen verfügten. Eine dritte Bezugsgruppe bildeten schließlich die europäischen Parteiplattformen wie die Europäische Volkspartei, die Sozialdemokratische Partei Europas, die Liberale Partei Europas oder die europäische Grünpartei. Die Bedeutung dieser unterschiedlichen Gruppenzugehörigkeiten zeigte sich etwa darin, dass vor jeder Plenarsitzung sowohl fraktionelle als auch institutionenbezogene Koordinierungstreffen stattfanden als auch darin, dass von allen diesen Gruppierungen Vorschläge für die Gestaltung des Verfassungsvertrages eingebracht wurden, ebenso wie Vorschläge von einzelnen Mitgliedern des Verfassungskonvents. Die multidimensionale Loyalitätsstruktur verhinderte, dass eine einzige Konfliktlinie dominant werden konnte und dass sich bestehende Konfliktlinien verhärteten. Die KonventsteilnehmerInnen sahen sich ständig veranlasst, unterschiedliche Perspektiven einzunehmen, was zugleich das Reservoir an möglichen Optionen und Kompromissmöglichkeiten erweiterte. Deutlich wurde das z.B. in der entscheidenden Endphase des Konvents, als die Gegensätze zwischen den RegierungsrepräsentantInnen in der Institutionenfrage den Erfolg des Konvents in Frage zu stellen drohten, und sich die große Mehrheit der parlamentarischen VertreterInnen im Konvent hinter den

Kompromissvorschlag stellten (Norman 2003b, 6).

Ein zweiter und unmittelbarer Effekt der Zusammensetzung des Konvents ist der, dass die institutionellen Interessen insbesondere des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente in einem Maße berücksichtigt wurden, wie es im Rahmen einer Regierungskonferenz kaum vorstellbar wäre bzw. was bisher von den Regierungskonferenzen auch jedes Mal abgelehnt worden ist. Dabei wäre es falsch zu meinen, dass sich dadurch die institutionelle Balance entscheidend zu Gunsten des Europäischen Parlaments oder gar der nationalen Parlamente verschoben hätte. Eine Parlamentarisierung der EU wurde weder angedacht noch in die Wege geleitet. Der Kompetenzzuwachs des Europäischen Parlaments ergibt sich aus der systematischen Anwendung des Prinzips der doppelten Legitimation der Europäischen Union, das sich der Konvent zu Eigen gemacht hat. Folgerichtig wurde auch die Rolle des Ministerrats und des Europäischen Rates in wichtigen Punkten aufgewertet, wodurch sich die parlamentarische und die mitgliedstaatliche Säule auch in Zukunft ausbalancierend gegenüberstehen.

3. Die Öffentlichkeit der Beratungen unterscheidet den EU-Konvent wesentlich von denjenigen bei Regierungskonferenzen. Die Bereitstellung aller Unterlagen (Eingaben und Stellungnahmen aller Konventsmitglieder, Hintergrundmaterial des Sekretariats, Arbeitsunterlagen des Präsidiums und der Arbeitsgruppen, Dokumentation von Kontakten der Präsidiumsmitglieder, etc.) per Internet und die Übertragung und Dokumentation der Plenartagungen – nicht jedoch der Beratungen des Präsidiums und nicht aller Arbeitsgruppensitzungen – garantierten die Nachprüfbarkeit von Argumenten und der Positionierung der TeilnehmerInnen im Hinblick auf strittige Fragen in einem bisher nie dagewesenen Ausmaß. Außerdem war der Konvent bemüht, einen Dialog mit der Zivilgesellschaft über ein Online-Forum, Hearings, die Abhaltung eines Jugendkonvents und Debatten auf nationaler Ebene aufrechtzuerhalten (Brown; Closa 2004). Auf Seiten der Sprecher

sollte sich die Sachbezogenheit und die Orientierung an der Verallgemeinerbarkeit der vorgebrachten Positionen und Vorschläge erhöhen, da sie mit einem kritischen Publikum rechnen mussten, das ihre Äußerungen verfolgte und sie gegebenenfalls auch zur Rechenschaft zog.

Die Öffentlichkeit der Beratungen hat allerdings nicht zugleich die Involvierung der Öffentlichkeit zur Folge. Allein die Fülle des Materials und die Komplexität der Materie machen es lediglich für interessierte SpezialistInnen möglich, sich im Dickicht der Informationen zu Recht zu finden. Die JournalistInnen, die diese Übersetzungsleistungen für das staatsbürgerliche Publikum übernehmen, werden die Debatte jedoch nur dann aufgreifen, wenn ein bestimmter „Nachrichtenwert“ vorliegt, was in der Regel nur dann der Fall ist, wenn grundsätzliche Konflikte auftauchen, die auch anschaulich dargestellt und „dramatisiert“ werden können. Trotz umfangreicher Bemühungen seitens des Konvents gelang es jedoch kaum, die breite Öffentlichkeit für die Diskussionen innerhalb des Konvents zu interessieren.

4. Im Unterschied zu Regierungskonferenzen sind die Beratungen im Konvent von Entscheidungslasten weitgehend befreit. Die Trennung von Beratung und Entscheidung ermöglicht es, von unmittelbaren tages- oder parteipolitischen Handlungszwängen und politischen Verpflichtungen zu abstrahieren, grundsätzlichere Fragen zu stellen und systematischere Überlegungen anzustellen. Diese Entlastung ist allerdings nur eine relative, da die Suche nach Lösungen im Falle des EU-Konvents unter zahlreichen Beschränkungen stand. Dazu zählte einerseits das Laeken-Mandat, das nicht nur Fragen aufwarf, sondern auch bestimmte Erwartungshaltungen formulierte, an die sich der Konvent gebunden fühlte, aber auch die Antizipation der Reaktion der Adressaten des Verfassungsentwurfes, die die Konventsteilnehmer dazu veranlasste, „Realitätssinn“ zu zeigen und ihre Aufgabe eher pragmatisch als visionär anzugehen (Magnette 2003b).

5. Der letzte entscheidende Unterschied zu einer Regierungskonferenz und zugleich Erfolgs-

bedingung für den EU-Konvent ist die so genannte Konsens-Methode. Das Vorliegen eines Konsenses wird durch den Präsidenten festgestellt, wobei kein eindeutiges Kriterium vorgegeben ist. Die einzige Bedingung ist, dass das Ergebnis von der überwiegenden Mehrheit der TeilnehmerInnen akzeptiert wird und dass der Anspruch, dass ein Konsens vorliegt, nicht direkt bestritten wird. Ein Konsens kann also auch dann vorliegen, wenn einzelne TeilnehmerInnen – wie auch geschehen – sich mit dem Endergebnis nicht einverstanden erklären. Den Unterschied zwischen einer Regierungskonferenz und dem EU-Konvent könnte man drastisch so ausdrücken: Während bei einer Regierungskonferenz jeder ein Vetorecht besitzt, hat im Konvent niemand ein Vetorecht. Das Fehlen eines expliziten Vetorechts fördert eine konstruktive Haltung aller TeilnehmerInnen, weil niemand darauf vertrauen kann, ein ihm nicht genehmes Ergebnis letztlich doch noch zu Fall bringen zu können. Zum anderen erhöht sich dadurch der Spielraum des Präsidenten enorm, da er es ist, der allein dazu berechtigt ist, nicht nur festzustellen, dass ein Konsens vorliegt, sondern auch, worin er besteht. Darin bestätigt sich erneut die große Verantwortung, die auf den Schultern des Präsidiums und insbesondere eines Konventspräsidenten liegt. Politisches Geschick und Realitätssinn sind dazu ebenso von Nöten wie Führungsstärke und Teamgeist – Eigenschaften, die man weder dekretieren noch institutionalisieren kann. In diesem Sinne ist der Erfolg des EU-Konvents – will man ihn denn so bezeichnen –, nicht das logische Resultat der gewählten Methode, sondern das Ergebnis des klugen Auslotens von Möglichkeiten und des Ergreifens von Chancen, wenn sie sich boten.

7. Resümee

Unabhängig davon, welchen Maßstab man an den EU-Konvent anlegt, muss der Verlauf und das Ergebnis doch erstaunen, insbesondere angesichts der Unwägbarkeiten und der Vielzahl der unbekanntenen Variablen, die am Anfang dieses Experiments standen. Was sich im Nachhinein als folgerichtig erwies, stand am

Beginn nur als (relativ unwahrscheinliche) Möglichkeit im Raum. Ein wesentlicher Erfolg des EU-Konvents liegt deshalb schon darin, dass es ihm gelang, einen einheitlichen Verfassungsvertrag vorzuschlagen. Keine gering zu veranschlagende Leistung, wenn man sich den Verlauf des Österreich-Konvents vor Augen hält.

Die Bewertung der „inhaltlichen Qualität“ des Verfassungsvertrages fällt zwiespältig aus. Diejenigen, die sich einen „Quantensprung“ in der Entwicklung der Union entweder im Sinne des Übergangs in eine bundesstaatliche Qualität oder im Sinne der Demokratisierung durch eine Parlamentarisierung der EU erwartet hatten, werden enttäuscht sein. Vielmehr stellt der Verfassungsvertrag eine nicht immer systematische, aber doch konsequente Weiterentwicklung der Europäischen Union dar, die den Integrationsprozess nicht zum Abschluss bringt, ihm aber einen relativ stabilen Rahmen gibt. Die neue Verfassung der Europäischen Union bringt keine Revolutionierung der Verhältnisse, sondern stellt einen weiteren Schritt in der Konstitutionalisierung der Europäischen Union dar. Ob die Europäische Union auf diesem Wege weiter schreiten wird, wird nicht zuletzt der Ratifizierungsprozess zeigen.

Angesichts der aufgezeigten Vorzüge des EU-Konvents gegenüber Regierungskonferenzen könnte man geneigt sein, ihn zukünftig nicht nur als Vorbereitungsgremium einzusetzen, sondern ihm auch die Letztverantwortung für „Verfassungsänderungen“ zu übertragen. Unsere Analyse hat jedoch gezeigt, dass gerade die Erfolgsbedingungen, die den EU-Konvent gegenüber Regierungskonferenzen auszeichnen, ihn als Ersatz für Regierungskonferenzen diskreditieren.

ANMERKUNGEN

- 1 Ein Beispiel für die Evaluation des Konvents anhand des normativen Paradigmas der deliberativen Demokratie liefert Fossum und Menéndez im vorliegenden Heft.
- 2 Dazu zählten mit Stand März 2005 Spanien (20.2.2005), Frankreich (29.5.2005), die Niederlande (1.6.2005), Luxemburg (10.7.2005), Dänemark

- (27.9.2005), die Tschechische Republik, Irland, Polen, Portugal und Großbritannien.
- 3 Die folgenden Ausführungen stützen sich auf eine detaillierte Analyse des Verfassungsvertrages in Melchior 2004.
 - 4 Zu den Vor- und Nachteilen der unterschiedlichen Varianten der Konsolidierung der Gründungsverträge vergleiche (Müller-Graff 2001; Müller-Graff 2003).
 - 5 Das kann als Kompensation dafür verstanden werden, dass die genannten Integrations Schritte nun ohne Verfassungsänderung durchgeführt werden können, wodurch die nationalen Parlamente ursprünglich hätten umgangen werden können.
 - 6 Das Perikles-Zitat in der Überlieferung von Thukydides hatte gelautet: „Die Verfassung, die wir haben ... heißt Demokratie, weil der Staat nicht auf wenige Bürger, sondern auf die Mehrheit ausgerichtet ist.“
 - 7 Erwähnt seien in diesem Zusammenhang insbesondere ein Schwerpunktheft der Zeitschrift „International Negotiation“ mit dem Titel „Negotiating the European Union“ (Vol. 3/3, 1998) und des „European Journal of Public Policy“ (Vol.9/1, 2002), das sich mit den Entscheidungsprozessen im Rahmen von EU-Regierungskonferenzen von der Einheitlichen Europäischen Akte bis zu Nizza beschäftigt.
 - 8 Eine detaillierte Beschreibung der Operationsweise des Konvents findet sich bei Oberhuber (in diesem Heft) und Krzyzanowski 2003.

LITERATURVERZEICHNIS

- Brown, Tony*. Conventional Wisdom – What have we learned from the convention experience? (Institute of European Affairs, Towards a European Constitution From the Convention to the IGC and Beyond), Dublin.
- Closa, C.* (1998). International Limits to National Claims in EU Constitutional Negotiations: The Spanish Government and the Asylum Right for EU Citizens, in: *International Negotiation*, 3(3), 389–411.
- Closa, Carlos* (2003). Improving EU Constitutional Politics? A Preliminary Assessment of the Convention. Constitutionalism Web-Papers 1. Internet: <http://les1.man.ac.uk/conweb/>
- Closa, Carlos* (2004). The Convention method and the transformation of EU constitutional politics, in: Erik Oddvar Eriksen/John Erik Fossum/Agustín José Menéndez (Hg.) (2004): *Developing a Constitution for Europe*, London/New York, 183–206.
- Cohen, Joshua* (1997). Procedure and Substance in Deliberative Democracy, in: James Bohman/William Rehg (Hg.) (1997): *Deliberative Democracy*, Cambridge/London, 407–437.
- A Constitution for Europe* (2004). Luxembourg. Erklärung von Laeken zur Zukunft der Europäischen Union (2001). Schlussfolgerungen des Vorsitzes.
- Höreth, Marcus* (2003). From Arguing to Bargaining Again. A Comment on Andreas Maurer, in: *Internationale Politik und Gesellschaft* (2). Internet: http://fesportal.fes.de/pls/portal2030/docs/FOLDER/IPG/IPG2002_2003/KOMHOERETH.HTM
- Krzyzanowski, Michal* (2003). European Identity Wanted: On Discursive and Communicative Dimensions of the European Convention. Discourse, Politics, Identity (DPI) Working Paper. Internet: <http://gerda.univie.ac.at/diskurs-politik-identitaet/save/MKCONV.pdf>
- Lodge, J.* (1998). Negotiations in the European Union: The 1996 Intergovernmental Conference, in: *International Negotiation*, 3(3), 481–505.
- Magnette, Paul* (2003a). Coping with constitutional incompatibilities. Bargains and Rhetoric in the Convention on the Future of Europe. Jean Monnet Working Paper 14. Internet: <http://www.jeanmonnet.program.org/papers/03/031401.html>
- Magnette, Paul* (2003b). Why and how arguing in a Constitutional Convention? Constitutional Online Papers 34. Internet: <http://www.fedtrust.co.uk/constitutionalpapers>
- Magnette, Paul* (2004). Deliberation or bargaining? Coping with constitutional conflict in the Convention on the Future of Europe, in: Erik Oddvar Eriksen/John Erik Fossum/Agustín José Menéndez (Hg.) (2004): *Developing a Constitution for Europe*, London/New York, 207–225.
- Maurer, Andreas* (2003a). The Convention Is More Than Bargaining Over Competencies. Reply to Marcus Höreth, in: *Internationale Politik und Gesellschaft* (2). Internet: http://fesportal.fes.de/pls/portal2030/docs/FOLDER/IPG/IPG2002_2003/KOMHOERETH.HTM
- Maurer, Andreas* (2003b). Less Bargaining – More Deliberation: The Convention-method for Enhancing EU Democracy, in: *Internationale Politik und Gesellschaft* (1), 167–190.
- Melchior, Josef* (1998). Crafting the Common Will: The IGC 1996 from an Austrian Perspective, in: *International Negotiation*, 3(3), 363–387.
- Melchior, Josef* (2004). Assessing the Constitutional Treaty: A Quest for Democracy. Constitutional Online Papers 20. Internet: <http://www.fedtrust.co.uk/constitutionalpapers>
- Müller-Graff, Peter-Christian* (2001). Der Post-Nizza-Prozess. Auf dem Weg zu einer neuen europäischen Verfassung?, in: *integration*, 24(2), 208–221.
- Müller-Graff, Peter-Christian* (2003). Systemrationalität in Kontinuität und Änderung des Europäischen Verfassungsvertrags, in: *integration*, 26(4), 317–330.
- Norman, Peter* (2003a). The accidental constitution: the story of the European Convention. Brussels.
- Norman, Peter* (2003b). From the Convention to the IGC (Institutions). Constitutional Online Papers 28. Internet: <http://www.fedtrust.co.uk/constitutionalpapers>

- Oberhuber, Florian* (2003). Deliberation or 'Mainstreaming': Empirically Researching the European Convention. Discourse, Politics, Identity (DPI) Working Paper. Internet: http://gerda.univie.ac.at/diskurs-politik-identitaet/save/obe_ms03.pdf
- Pfetsch, F.R.* (1998). Negotiating the European Union: A Negotiation-Network Approach, in: *International Negotiation*, 3(3), 293–317.
- Schneider, Heinrich* (2003). The Constitution Debate, in: *European Integration Online Papers*, 7(4).
- Shaw, Jo/Lars Hoffmann/Anna Vergés Bausili* (2003). Introduction, in: *Jo Shaw/Paul Maignette/Lars Hoffmann/Anna Vergés Bausili* (Hg.) (2003): *The*

Convention on the Future of Europe Working Towards an EU Constitution, London, 9–20.

AUTOR

JOSEF MELCHIOR ist Assistenzprofessor am Institut für Politikwissenschaft der Universität Wien

Kontakt: Josef Melchior, Institut für Politikwissenschaft der Universität Wien, Universitätsstr. 7, 1010 Wien.

E-Mail: josef.melchior@univie.ac.at