

Ein Konstitutioneller Moment für die EU: Der Konvent zur Zukunft Europas

Diskussionspapier vom 22.02.2002

Zusammenfassung und Empfehlungen

Der Konvent über die Zukunft Europas (<http://european-convention.eu.int/default.asp?lang=DE>) ist eine außerordentliche Neuerung der Methode mit der die Europäische Union ihre Verträge reformiert. Seine Arbeit kann einen historischen Schritt auf dem Weg zu einer Verfassung für die Union bedeuten, wenn es dem Konvent gelingt, sich gegenüber der für 2004 vorgesehenen Regierungskonferenz als Vorform einer verfassunggebenden Versammlung der Union zu konstituieren. Dazu müßte er mit deutlicher Mehrheit ein Reformkonzept für die Verträge vorlegen, das nicht nur die „leftovers“ von Nizza (http://www.europa.eu.int/eur-lex/de/treaties/dat/nice_treaty_de.pdf) beantwortet, sondern das die Verträge der Union in eine einheitliche verfassungsähnliche Form gießt. Damit könnte er auf die Arbeit der Regierungskonferenz einen maßgeblichen und prägenden Einfluß erhalten.

Da es beim Konvent um die zentralen Machtfragen der Union geht, über die zum gegenwärtigen Zeitpunkt viele Konventsmitglieder uneinig sind, wird ein breit getragenes Ergebnis in diesem Sinne nur sehr schwer erreichbar sein. Der Konvent müßte sich hierbei außerdem gegen den offensichtlichen Willen wichtiger Mitgliedsregierungen durchsetzen, die sich in Laeken die Voraussetzungen dafür geschaffen haben, von innen und von außen starken Einfluß auf die Arbeit des Konvents auszuüben. Können sie diesen Einfluß erfolgreich geltend machen, dann wird der Konvent eher eine Art erweitertes ‚Proseminar‘ für die Regierungskonferenz, auf dem die Regierungen Optionen vordiskutieren und testen lassen, bevor sie sie nachher nach eigenem Gutdünken als Vorlagen für die Regierungskonferenz nutzen.

Der entscheidende Schlüssel dafür, daß der Konvent trotzdem im Sinne einer Vor-Konstituante zum Erfolg kommt, liegt bei ihm selbst. Wesentliche Voraussetzungen dafür sind :

1. eine einig auftretende Präsidentschaft, die den Konvent in einer Auseinandersetzung um zentrale Elemente der EU-Verfassungsdiskussion sammeln und dort zu klaren Entscheidungen führen kann,
2. der Wille zur Erstellung eines kohärenten und ehrgeizigen Reformkonzepts; auch auf das Risiko hin, daß dagegen Alternativoptionen entwickelt und im Schlußbericht vorgelegt werden,
3. der entschiedene Versuch des Konvents, seine historische Rolle und seine inhaltlichen Positionen vorrangig gegenüber Öffentlichkeit und Parlamenten der Mitgliedsländer der EU zur Geltung zu bringen, und nicht etwa Vorübung der Regierungskonferenz sondern ihr legitimes Gegenüber in der Reformdebatte zu werden,
4. die Konzentration des Konvents auf die Reform der institutionellen und prozeduralen Aspekte des politischen Willensbildungs- und Entscheidungssystems der EU und der Verzicht darauf, damit gleich die Einführung ehrgeiziger neuer Politiken zu verbinden. Allerdings muß schon in dieser Phase klar erkennbar sein, daß Schritte zu einer klareren und verbindlicheren Kompetenzordnung gegangen werden; möglicherweise müssen diese beiden Fragen parallel in gleichzeitig arbeitenden Ausschüssen behandelt werden.
5. Keine Priorität des Konvents sollte es werden, den Status Quo vorhandener Politiken der EU schon für 2004 in Frage zu stellen. Bereits in der ersten Phase sollte man allerdings die Diskussion über unterschiedliche Verfahren für die Einführung und Änderung von EU-Institutionen und -Politiken einleiten, die es künftig erlauben, den Umfang und Gehalt der Politiken ohne den Zwang zur Einstimmigkeit und damit leichter als das institutionelle Grundgefüge der EU abzuändern oder neu einzuführen.

Hintergrund und Ziele des Konvents für die Zukunft der EU

In [Laeken](#) und im Vorlauf für diesen Europäischen Rat ging es um die Vorbereitung der nächsten Regierungskonferenz zur Reform der Europäischen Verträge im Jahr 2004, die Ende 2000 vom Europäischen Rat in Nizza beschlossen wurde und für die dieser Rat bereits vier Aufgaben gestellt hatte:

- den Status der [Grundrechtecharta](#) in Bezug auf einen reformierten Vertrag zu klären,
- eine genauere Ordnung bzw. Abgrenzung der Kompetenzen zwischen Mitgliedstaaten und Union sicherzustellen,
- die Rolle der nationalen Parlamente in der europäischen Willensbildung zu bestimmen, und schließlich
- eine Vereinfachung der Verträge zu erreichen.

In der seither geführten [europapolitischen](#) und [akademischen](#) Debatte war klargeworden, daß wichtige Akteure in Deutschland aber auch in anderen Mitgliedstaaten von der kommenden Regierungskonferenz mehr erwarteten als eine Erfüllung der vier gestellten Aufgaben, nämlich einen deutlichen Schritt hin zur Konstitutionalisierung der Europäischen Verträge. Bei Licht betrachtet ließen schon die Nizzaer „Leftovers“ das deutlich als Notwendigkeit erkennen, haben sie doch alle mehr oder weniger starken konstitutionellen Charakter.

Laeken hat diese Tendenz bestätigt und für 2004 in der Sache deutliche Schritte hin zu einer Konstitutionalisierung der europäischen Verträge gefordert. Allerdings ist die Vorsicht des Europäischen Rates nicht zu übersehen: In den Schlußfolgerungen der Präsidentschaft kommt das Wort Constitution bzw. Verfassung nicht vor. Man findet es erst in der „Erklärung von Laeken“, und zwar gegen Ende in einem Absatz mit der Zwischenüberschrift „Der Weg zu einer Verfassung für die europäischen Bürger“. Es folgt die Forderung nach einer Vereinfachung und Reorganisation der Verträge und einer Integration der Grundrechtecharta. „Schließlich“ wie die Erklärung sagt, „stellt sich die Frage, ob diese Vereinfachung und Neuordnung im Laufe der Zeit nicht dazu führen könnte, daß in der Union ein Verfassungstext angenommen wird. Welches wären die Kernbestandteile einer solchen Verfassung?“ Das war es: „Weg zu ...“, „Frage ob ...“, „im Laufe der Zeit...“, die Wortwahl läßt bereits die Abwehrhaltung und die Verzögerungswünsche wichtiger ER-Mitglieder erkennen. Und doch, als Ziel steht die Verfassung erstmals in einem ER-Dokument, und die Regierungskonferenz 2004 ausdrücklich als Schritt in dieser Richtung. Wie weit dieser Schritt wird, das ist noch ganz unsicher. Es liegt zuallererst an den Akteuren und dem Verfahren, ob der Wagemut im Großen und Prinzipiellen durch die entsprechenden Regelungen und Arbeitsmethoden in der Durchführung und durch eine strategisch-taktisch richtig handelnde Konventsführung unterstützt wird.

Vertraglich berechtigter Akteur zur Änderung der Verträge ist die Regierungskonferenz 2004. Sie hat die Zuständigkeit für die Aushandlung von Vertragsänderungen. Erstmals aber seit Schaffung der E(W)G in den Fünfziger Jahren sollen die Regierungen nicht selbst, allenfalls von der Kommission unterstützt, Gegenstand und Optionen der Verhandlungen festlegen. Vielmehr soll ein Konvent aus nationalen und europäischen Parlamentariern, Vertretern der Staats- und Regierungschefs und der Kommission ihnen hierfür eine Vorlage entwerfen, die als ein Ausgangsdokument für ihre Beschlußfassung dienen soll. In einem Schritt historischer Dimension gaben die vertraglichen „Herren der Verträge“ damit ein großes Stück Gestaltungsmacht aus den Händen.

Konstituante oder Vor-Regierungskonferenz?

Zwei Ideen könnten die Entwicklung auf den Begriff bringen, die sich im Konventsprozeß verwirklicht: Erstens, daß der Konvent als eine wie auch immer rudimentäre Konstituante begriffen werden kann, mit dem [US-amerikanischen Verfassungskonvent](#) von [Philadelphia](#) als [großes Vorbild](#). Diese würde den Regierungen in 2003/4 mit einem Verfassungskonzept gegenüberreten, auf das jene in konstruktiver Weise reagieren müssen. Zweitens könnte sich der Konvent als eine Art erweiterter Vor-Regierungskonferenz begreifen, in der 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. Die erste Idee wird - um nur je ein Land zu nennen - mehr offiziellen deutschen, die zweite mehr britischen Vorstellungen entsprechen. Jede der beiden Ideen führt zu anderen strategischen Maßnahmen und natürlich auch zu anderen Bewertungen der tatsächlichen Entwicklung.

Beide Ideen beeinflussen schon jetzt den Konventsprozeß. Welche das Gesamtergebnis letztlich stärker prägen kann, das ist daher eine der wichtigen Fragen um die es im Folgenden gehen soll. Von vielen in einem konstitutionellen Sinne engagierten Akteuren, so auch vom Konventspräsidenten Valéry Giscard d'Estaing, wurde im Februar 2002 die erste Idee als das [strategische Leitbild des Konvents](#) herausgestellt. Entschieden ist in diesem Sinne aber noch gar nichts; das wird die weitere Analyse zeigen. Sie wird unter zwei Gesichtspunkten durchgeführt: das Verfahren und der Inhalt.

Die vier Phasen des Konventsprozesses

Das Verfahren hat vier große Phasen:

- I. Eine erste der Vorgaben für die Zusammensetzung des Konvents, für die Terminierung seiner Arbeit, und für die Arbeitsthemen. In dieser haben die Regierungen das Heft in der Hand und können dem Konvent ein Stück weit das Gesetz des Handelns aufprägen.
- II. Eine zweite der tatsächlichen Konventsarbeit, in welcher der Konvent beziehungsweise die in ihm entstehende Mehrheit das Übergewicht hat und sowohl bei den Themen, bei der Art der Ergebnisse, bei ihrer Vermittlung nach außen, ja sogar bei der Terminierung des Arbeitsabschlusses, seine eigenen Präferenzen durchsetzen kann, wenn ihm seine eigene Zusammensetzung und Arbeitsweise das erlauben.
- III. Eine dritte Phase ist die Vermittlung seiner Ergebnisse in die Regierungskonferenz.
- IV. Die abschließende, vierte Phase stellt die Verbindung zum dann folgenden Ratifizierungsprozeß her.

Im Folgenden geht es vor allem um die Phasen I und II. Bei beiden ist jedoch schon jetzt sehr wichtig, die jeweiligen Auswirkungen auf die Phasen III und IV mit einzubeziehen.

Die Regierungen in Laeken

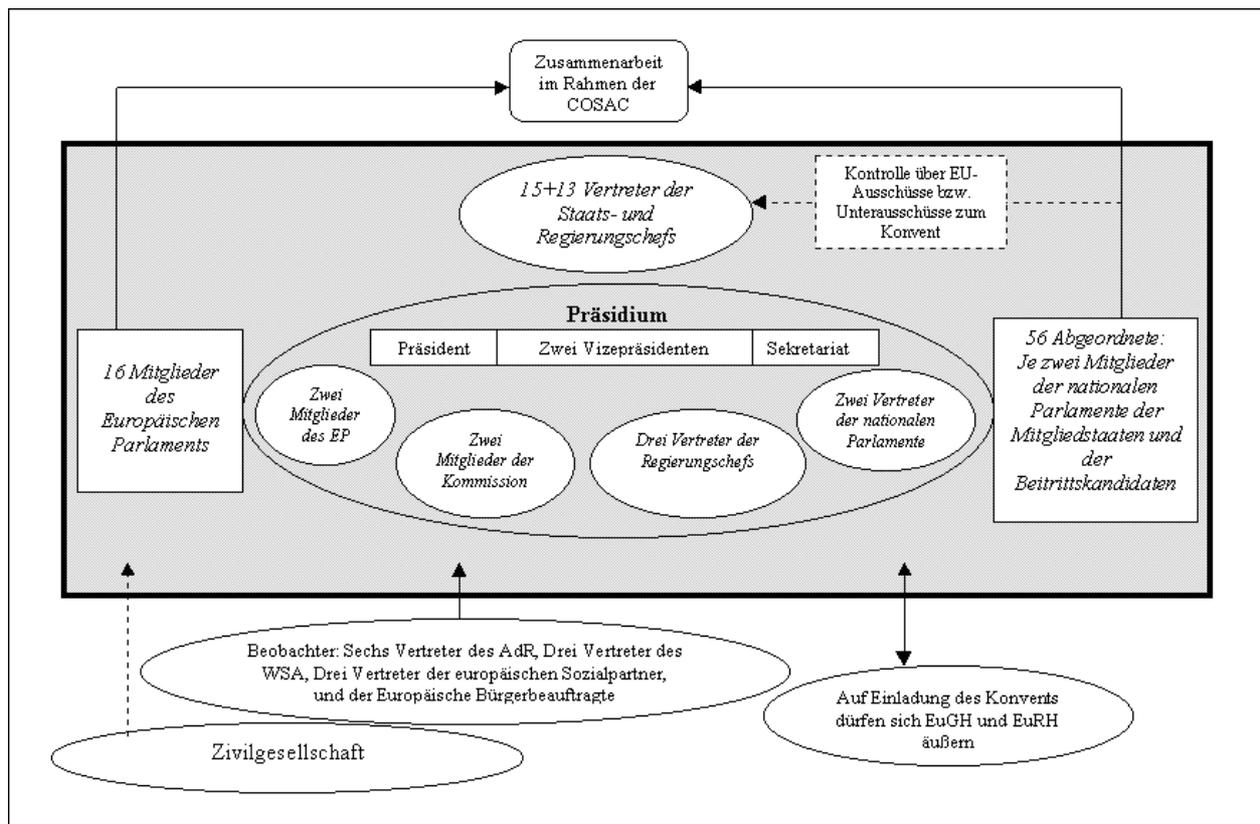
Die erste Phase ist mit Laeken zu Ende gegangen. Deutlich wird, daß die Regierungen bei allem Wagemut im Großen ihr Bestes getan haben, im Kleineren dem Spielraum des Konvents Grenzen zu setzen. Wichtige Aspekte schienen durch [vorangegangene Ratsbeschlüsse](#) bereits ein Stück weit vorgeklärt. So für die Zusammensetzung des Konvents: Jedes nationale Parlament entsendet zwei Vertreter, das Europäische Parlament sechzehn, macht für die Fünfzehn zusammen sechsundvierzig Parlamentarier. Hinzukommen sollte ursprünglich (nur) je ein Regierungsvertreter und ein Vertreter der Kommission, sowie ein Präsident, also siebzehn Nichtparlamentarier. Der Abschluß der Konventsarbeit war in der Sicht der belgischen Präsidentschaft für den Europäischen Rat von Juni 2003 vorgesehen, also nur durch die Sommerpause vom Zusammentritt der Regierungskonferenz von 2004 entfernt. Das [Europäische Parlament](#) hatte zum Präsidenten und Präsidium deutliche Wünsche geäußert, die von den Europaausschüssen des deutschen Bundestages und der [französischen Assemblée Nationale](#) am 10.12.2001 noch einmal unterstrichen wurden. Danach sollte der Konvent den vom Europäischen Rat benannten Präsidenten bestätigen. Das Präsidium sollte sich aus Konventsmitgliedern zusammensetzen und einen Vertreter jeder dort vertretenen Gruppe enthalten, also einen nationalen und einen europäischen Parlamentarier, einen Regierungs- und einem Kommissionsvertreter. Der Beitritt von Kandidatenländern sollte den Anteil der Europaabgeordneten am Konvent nicht verändern. Abschluß der Konventsarbeit und Zusammentritt der Regierungskonferenz von 2004 sollten möglichst zeitnah beieinander liegen, damit das vom Konvent ausgehende Momentum nicht zerredet würde. Insgesamt hätten die Parlamentarier in diesem Konvent eine starke Position gehalten.

Der Europäische Rat von Laeken hat die Gewichte deutlich zugunsten der Regierungen verschoben und bei diesem Bemühen ärgerliche handwerkliche Fehler gemacht. Einmal hat er zusätzlich zur Grundzahl der Konventsmitglieder nicht nur einen Präsidenten, den ehemaligen französischen Staatspräsidenten Valéry Giscard d'Estaing, sondern noch zwei Vizepräsidenten ernannt, die wie jener hohe Regierungsämter innehatten: die ehemaligen italienischen und belgischen Ministerpräsidenten [Giuliano Amato](#) und [Jean-Luc Dehaene](#). Interessanterweise hat er aus diesen, zuvor „Regierungsvertretern“, in Laeken „Vertreter der Staats- und Regierungschefs“ gemacht. Dabei hat er allerdings keine eindeutige Entscheidung erreicht, ob Belgien und Italien wegen der zusätzlichen Vertretung in der Präsidentschaft auf ihre ‚normalen‘ „Vertreter der Staats- und Regierungschefs“ verzichten sollten. Ein zweiter Kommissionsvertreter tritt hinzu. Außerdem hat der Europäische Rat ein zwölfköpfiges Präsidium bestimmt und so zusammengesetzt, daß der Konvent selbst dort nur noch eine Minderheit von vier Parlamentariern benennen kann - zwei nationale, zwei aus dem Europäischen Parlament - Ihnen gegenüber sitzen der Präsident, die Vizepräsidenten, die beiden Kommissionsvertreter und schließlich noch drei weitere Vertreter von Staats- und Regierungschefs (aus allen Hauptstädten die während der Arbeitsdauer die Ratspräsidentschaft innehaben).

Es sei allerdings angemerkt, daß sowohl der so ins Präsidium gelangte Grieche wie auch die Spanierin gleichzeitig Mitglieder des Europäischen Parlaments und insofern in mindestens zwei Richtungen zur Loyalität verpflichtet sind. Das letztere gilt auch für den Vertreter des luxemburgischen Regierungschefs, Jacques Santer. Zwar sagt der Europäische Rat in seiner Erklärung von Laeken, daß der Konvent auf seiner ersten Sitzung sein Präsidium benennen und eine [Geschäftsordnung](#) annehmen werde. Angesichts seiner Vorklärungen ist das aber eine ganz irreführende Beschönigung.

Ferner greift Laeken auch in die Arbeitsorganisation des Konvents ein. Angesichts dieser Lage durfte man sich nicht wundern, wenn die Parlamentariermehrheit im Konvent versucht, ihren Einfluß auf die Geschäftsführung dafür zu nutzen, im Gegenzug die Rolle des Präsidiums bei der Führung der Konventsgeschäfte zu beschneiden. Zu diesen insgesamt sechshundsechzig rede- und abstimmungsberechtigten Personen addieren sich noch nach der gleichen Formel bestimmte Vertreter der Beitrittskandidatenländer - also je ein Vertreter der Staats- und Regierungschefs und zwei nationale Parlamentarier. Das relative Gewicht der Europaabgeordneten im Konvent verringert sich dadurch deutlich. Die Vertreter der Kandidatenländer sollen auch schon volles Mitwirkungsrecht genießen. Können Sie auch im Präsidium mitwirken? Dazu schweigt die Laeken-Erklärung. Das Stimmrecht können sie noch nicht ganz ausüben, insbesondere wenn das die Herausbildung eventueller Mehrheiten unter den alten Mitgliedsländer gefährden könnte - so die kryptische Formulierung der Erklärung. Das ändert sich erst für diejenigen von ihnen, die während der Konventsarbeitsphase bereits ihren Beitrittsvertrag unterzeichnen.

Der Konvent im Überblick



Als Beobachter kommen noch je drei Vertreter des WSA und der europäischen Sozialpartner sowie sechs des AdR, und der Europäische Bürgerbeauftragte hinzu. Macht bei fünfzehn Alt- plus dreizehn Kandidatenländern insgesamt einen Kreis von 105 Personen. Schließlich werden in einem „Forum“ eingebundene Organisationen der sogenannten Zivilgesellschaft laufend über die Arbeit des Konvents unterrichtet und können etwa in Anhörungen zu spezifischen Fragen ihre [Positionen](#) zur Geltung bringen.

Dieser Konvent trat am 28. Februar 2002 erstmals zusammen und hat am 1. März mit seiner Arbeit begonnen. Nach den Wünschen des Europäischen Rates sollte der Konvent alle drei Wochen zusammentreten, das Präsidium alle zwei Wochen, und die dreiköpfige Präsidentschaft schließlich jede Woche. Zwischen dem Europäischen Parlament und Giscard d'Estaing ist jedoch eine höhere Tagungsfrequenz abgestimmt: Das [Konventsplenum](#) tritt demnach mindestens 22mal pro Jahr für jeweils eineinhalb Tage zusammen. Nach dem Willen des Europäischen Rates soll der Konvent seine Arbeit nach etwa einem Jahr, also bereits deutlich früher als einige Regierungen zuvor empfohlen, beenden. Ein Datum für den Zusammentritt der Regierungskonferenz ist dagegen noch nicht genannt. Angenommen es läge im Herbst 2003, dann könnte zwischen diesem und der Vorlage des Konventsberichts durchaus mindestens ein halbes Jahr verstreichen, Sommerferien eingeschlossen, in dem das Ergebnis in der Erinnerung der Öffentlichkeit und der Akteure verblassen und durch andere Diskussionen und Auftritte der Regierungen relativiert und überlagert werden kann. Andererseits böte dieses Zeitfenster auch die von den Mitgliedern des EP angemahnte Möglichkeit, die Ergebnisse des Konvents in den Wahlkampf der Europawahlen 2004 einfließen zu lassen.

So sind einerseits die Möglichkeiten des Konvents gegenüber den Mitgliedsregierungen von den letzteren beschnitten worden. Darüber hinaus haben die Staats- und Regierungschefs das Gewicht der Parlamentarier und ihre Möglichkeit zur Bildung eines beherrschenden Blocks im Konvent eingeschränkt. Schienen schon auf der Grundlage der ersten Konzepte erhebliche Anstrengungen erforderlich, wenn die Parlamentarier in Richtung einer Prä-Konstituante gehen und die Regierungskonferenz über das Vehikel des Konvents mit einer starken Parlamentarier-Position konfrontieren wollten, so müßte der Konvent und müssen sich die Parlamentarier jetzt dafür noch deutlich stärker ins Zeug legen. Das Perspektive der Vor-Regierungskonferenz ist durch die letzten Entwicklungen gestärkt worden. Andererseits sind die Gewichte bei der Benennung der Präsidiatsmitglieder nicht so deutlich zugunsten von Mitgliedern der Regierungen ausgefallen, wie manche es von diesen gewünscht hätten. Die prominenteren Mitglieder des Konvents haben überdies bereits in der ersten Phase deutlich zu erkennen gegeben, daß sie sich nicht in das Korsett des Europäischen Rates einbinden lassen wollen. Erste Absprachen

innerhalb des Kreises der Präsidiumsmitglieder deuten auch daraufhin, daß der Konvent eine Eigendynamik entfalten kann, die dem in Laeken angelegten Design grundlegend widerspricht und damit in die Richtung der Präkonstituante führen kann.

Der Konvent als Akteur

Spätestens hier muß gesagt werden, daß die Haltung der Regierungen im laufenden Prozeß nicht die wichtigste Größe ist, die der Konvent zu beachten hat. Die Ratifikation der Vertragsänderungen, denen seine Vorschläge zugrunde liegen sollen, wird eine klare Unterstützung der nationalen Parlamente und der Öffentlichkeit erfordern, auf die die Europapolitiker in allen Mitgliedstaaten mehr und mehr zu hören geneigt sind. Schon aus diesem Grund müssen die nationalen Parlamentsmehrheiten und die Öffentlichkeit seine entscheidenden Adressaten werden. Sie zu überzeugen, sie bei seiner konzeptionellen Schwerpunktsetzung mitzuziehen, die Hegemonie in dieser öffentlichen Debatte zu erlangen und zu behalten, das muß dem Konvent letztlich wichtiger sein als schon frühzeitig den Konsens mit den Regierungen zu suchen.

Das Europäische Parlament hat mit der Bestimmung der sechzehn von ihm entsandten Mitglieder für den Konvent die politischen und nationalen Gewichte des Konvents mit geprägt. Und es hat damit ein wichtiges Gegengewicht zur Bedeutung der nationalen Legitimitäten im Konvent geschaffen. Es hat nämlich seine Vertreter nicht nach Mitgliedstaaten verteilt, sondern nach Fraktionstärke. So sind etwa Großbritannien mit vier und Deutschland mit drei Vertretern in der EP-Delegation vertreten; Belgien, Griechenland, Schweden und Finnland dagegen gar nicht. Bei dem Versuch, die nationalen Parlamentsmehrheiten und die Öffentlichkeit von der konzeptionellen Linie des Konvents zu überzeugen, stehen den nationalen Parlamenten, ihren Europaausschüssen und interessierten Abgeordneten Foren wie die Konferenz der Europaausschüsse ([COSAC](#)), die Arbeitsgruppe der COSAC zur Zukunft der EU sowie der Konstitutionelle Ausschuß des EP selbst zu Verfügung. Gerade weil der Konvent auch über die Rolle der nationalen Parlamente im System der EU entscheiden soll, ist die COSAC besonders herausgefordert. Öffentliche Aufmerksamkeit läßt sich hierfür aber kaum mobilisieren. Vielleicht könnte das jedoch den Europaausschüssen der nationalen Parlamente gelingen, etwa indem sie zu den Themen des Konvents öffentliche Sitzungen in einem besonderen Rahmen veranstalten.

Kann der Konvent eine öffentliche Debatte über die Konstitutionalisierung der Verträge in Gang setzen und konzeptionell beherrschen, dann verengt sich entsprechend auch der Spielraum der Regierungen, von seinen Vorgaben abzuweichen. Sein eigener Handlungsspielraum dagegen dürfte sich erweitern, bis dahin, daß er über wichtige Punkte auch anders bestimmen kann als die Regierungen es sich in Laeken wünschten. Je weniger der Konvent sich im Sinne einer erweiterten Vor-Regierungskonferenz und je mehr er sich in demjenigen einer Konstituante begreift, um so mehr sollte er in diese Generalrichtung neigen. Bei dem Modell der Vorregierungskonferenz wird der frühe Schulterschluß mit den Regierungen entsprechend wichtiger.

Diese Erwägungen gelten zum Beispiel für die Reibungen über die Geschäftsordnung. In Laeken hatten die Regierungen festgesetzt, daß der Konvent sich seine eigene Geschäftsordnung gibt. Einen Absatz später schrieben sie ihm aber bereits vor, daß der Präsident den Stand der öffentlichen Debatte zur Vertragsreform so zusammenfassen soll, daß er als Anfangsdokument für seine Arbeit dienen kann. Der Präsident legte dem Konvent auf der ersten Arbeitssitzung am 1. März eine unter starker Mitwirkung des Generalsekretariats des Rates (nicht des Konvents!) erstellte Geschäftsordnung zur Billigung vor. Autorisierung und Zeitpunkt der vom ER geforderten Berichtsabgabe bleiben hierin unberücksichtigt: Das Präsidium entscheidet hierüber offenbar erst im weiteren Verlauf der Konventsarbeiten und macht die Qualität der Abschlußdokumente somit nicht von den Vorgaben des ER, sondern von der Eigendynamik des Konvents selbst abhängig.

Auch weiteres kann der Konvent noch anders bestimmen und machen als es die Staats- und Regierungschefs vorsahen, so etwa seine laufende Berichtsabgabe gegenüber dem Europäischen Rat, die er auch kürzer vor den Beginn der Regierungskonferenz legen könnte als vom Laekener ER gefordert.

Wie erhöht man die Konsensbereitschaft?

Die Vorgaben der Regierungen für die Zusammensetzung des Konvents bedeuten nicht, daß damit etwa europaskeptische Stimmen im Konvent eine stärkere Vertretung erhielten. Dafür sind Präsident und Vizepräsidenten viel zu ausgewiesene Proeuropäer und alle schon mit Reformkonzepten für die EU hervorgetreten. Wesentliche und wohl auch schwierigste Bedingung für einen solchen Erfolg wird es aber sein, daß die drei Staatsmänner sich vor den Fernsehkameras und im Werben um die Unterstützung aus dem Konvent keine gegenseitige Konkurrenz machen, daß sie über das Spezifische ihrer jeweiligen Positionen das Gemeinsame stellen. Sie müssen das Gemeinsame identifizieren, das sie gemeinsam unterstützen können und wofür sie die Stimmen der meisten nationalen und EP-Abgeordneten zusammenführen können. All das müßte frühzeitig geschehen. Wenn eine solche Koalition um einen konsensfähigen Arbeitsplan mit konsensfähigen Zielsetzungen aufgestellt werden kann, dann

wird sie auch den Rest des Konvents und das heißt vor allem die Vertreter der Staats- und Regierungschefs für ihre Linie gewinnen können.

Ein Mittel die Konsensbereitschaft aller Teilnehmer zu steigern und sie zusammenzuführen, könnte in der bewußten Förderung ihrer hervorgehobenen Rolle als Vordenker und konstitutionelle ‚Pfadfinder‘ bestehen. Sowohl nach Innen als auch nach Außen wäre deutlich zu unterstreichen, daß sie bei einer wahrhaft historischen Unternehmung mitwirken, die bei Erfolg in allen europäischen Geschichtsbüchern stehen wird und aus ihnen „Verfassungsväter und -mütter“ der föderalen Europäischen Union der Zukunft machen kann. So eine historische Chance, das kann die Präsidentschaft hervorheben, wird sich allen Beteiligten nur einmal, nämlich in diesem Konvent bieten. Das kann aber nur funktionieren mit Kompromiß- und Konsensbereitschaft. In diesem Bewußtsein könnten politische Konzessionen möglich werden die man sonst nicht erwarten durfte. Valéry Giscard d’Estaing hat inzwischen bei verschiedenen Gelegenheiten dieses Argument mit Verve ins Bewußtsein aller Beteiligten einzuprägen versucht. Verstärkendes Element, wenn es richtig eingesetzt wird, könnte eine sorgfältig und strategisch auf das volle Jahr der Konventsarbeit hin geplante PR-Arbeit sein, die die Medien zu Verbündeten in einem Prozeß ohne Beispiel macht und sie an den wichtigen Fortschritten der Vertragsreform bzw. der Verfassungsgebung teilhaben läßt. Zwar sind die Konventssitzungen öffentlich - gerade die Sitzungen im Europäischen Parlament lassen eine breite Mitwirkung der interessierten Bürgerinnen und Bürger zu. Aber erst die Vermittlung durch die Medien wird sie zu dem historischen Ereignis machen, das sie sein können. Dies Element wird im Sinne der Führungskoalition in den Konvent hineinwirken und ihm zusätzliche Motivation zur gemeinsamen Arbeit geben; es kann auch wenn es funktioniert, den Konvent in der Öffentlichkeit zu dem einzigen legitimen Träger eines Verfassungskonzepts für die weitere Einigung der Europäischen Union machen.

Diese Perspektive ist um so aussichtsreicher, als die Regierungen der Mitgliedstaaten dem Konvent den Weg bis hin zu einem Verfassungsentwurf freigegeben haben und selbst bisher keine gemeinsame Linie für das große Unternehmen der Vertragsreform-Verfassungsgebung fanden. Der Vorlauf zum Gipfel von [Laeken](#) und die sehr unterschiedlichen Reaktionen der Mitgliedsregierungen auf den belgischen Entwurf zu der „Erklärung von Laeken“ haben das deutlich gezeigt.

Um nur Berlin und Paris zum Beispiel zu nehmen: Auf dem letzten deutsch-französischen [Gipfel von Nantes](#) (23.11.01) hatte man in der Gemeinsamen Erklärung von der „europäischen Verfassung, die Deutschland und Frankreich wünschen“ lesen können. Die Öffentlichkeit konnte also wieder einmal die Illusion haben, wenigstens zwischen diesen beiden Hauptstädten habe man größeres Einverständnis erreicht. Dieser Trugschluß wurde bereits zerstört, als Chirac sich wenig später bei Diskussionen über den Umfang der institutionellen Reformen für 2004 wesentlich weniger ehrgeizig als deutsche Vertreter zeigte. Noch deutlicher wurde Außenminister Védrine am 12. Dezember in der Assemblée mit seiner Feststellung, sicher hätten die französischen ebenso wie andere europäische Führer die Idee einer Verfassung positiv aufgenommen. Aber dieser Begriff könne sehr unterschiedliche Realitäten abdecken, von den föderalsten Modellen bis zu den intergouvernementalsten Konstruktionen. Alles hänge von seinem Inhalt ab, der noch diskutiert werden müsse. In jeder Etappe der Verfassungsdiskussion werde Frankreich seine Interessen und seine Konzepte verteidigen. Verteidigen auch und gerade gegenüber anderslautenden deutschen [Vorstellungen](#); davon darf man ausgehen.

Die Regierungen haben den Konvent geschaffen, nachdem sich in Maastricht, Amsterdam und zuletzt in Nizza gezeigt hatte, daß sie infolge ihrer Differenzen und Konsensschwäche zu grundsätzlichen Reformen, die die Machtposition der einzelnen Mitgliedstaaten in der Integrationspolitik verändern könnten, nicht imstande waren. Dieses Verhalten war nicht unverständlich, sollen sie doch inzwischen auf jeder Regierungskonferenz immer essentiellere Teile von Status und Kompetenzen aufgeben. Nicht einmal Frankreich, Italien und Deutschland, die seit zehn Jahren miteinander über diese Fragen reden, waren bis heute zu einer Einigung imstande. Nach Nizza sahen sich die Regierungen in ihrer europäischen Reformfähigkeit dermaßen desavouiert, wurde der Druck aus Öffentlichkeit, Parlamenten und von einigen Regierungen so groß, daß alle sich entschlossen, die Vorgaben für die nächste Reformkonferenz von einem Forum neuer Art entwerfen zu lassen, inspiriert vom Vorbild - und vom Erfolg - des Grundrechtkonvents.

Die meisten Regierungen dürften auch im kommenden Jahr weder imstande noch interessiert sein, dem Konvent in der Öffentlichkeit mit einer eigenen Vision Konkurrenz zu machen. Auch wenn sie den nun Wirklichkeit gewordenen Konvent als Stachel empfinden werden, der sie zu neuen Perspektivpapieren anregt, so ist von ihnen keine plötzliche Einigung zu erwarten. Ebenso die Debatte zur Koordinierung der Ministerräte, die seit Jahren schon vom Europäischen Rat in Gang gesetzt ist und jüngst zu gemeinsamen [Vorschlägen](#) des Bundeskanzlers und des britischen Premierministers führte; sie muß in ihrem eigenen Zweck gewürdigt, sollte aber nicht als Vorwegnahme grundsätzlicherer Entscheidungen des Konvents im selben Themenbereich aufgefaßt werden. Das hindert den Konvent nicht daran, nüchtern den Wert solcher bilateraler oder nationaler Ideen für seine eigene Arbeit zu beurteilen.

Im Blick auf die Art seines Ergebnisses ließen die Staats- und Regierungschefs dem Konvent in Laeken freie Hand: Er kann ihnen ein Konsensdokument vorlegen, oder aber verschiedene Optionen, „mit der Angabe“ wie die

Erklärung so schön sagt, „inwieweit diese Optionen im Konvent Unterstützung gefunden haben“. Dieses Dokument werde „zusammen mit den Ergebnissen der Debatten in den einzelnen Staaten über die Zukunft der Union“ als Ausgangspunkt für die Arbeiten der künftigen Regierungskonferenz dienen, „die die endgültigen Entschlüsse faßt“. Natürlich wurde hier noch einmal vorsorglich die Bedeutung des Konventsdokuments relativiert. Aber die Macht der Regierungen könnte zu diesem Datum nicht mehr reichen, eine überzeugende und kohärente Position des Konvents noch links liegen zu lassen, ob dieser nun in seiner Gesamtheit oder mit einer starken Mehrheit dahinter steht.

Die Bedeutung der Verfahrensfragen zwischen Konvent und Regierungen

Gibt es im Ergebnis also eine sichere Perspektive für ein im doppelten Sinne überwältigendes Konsenskonzept des Konvents, das die Staats- und Regierungschefs zur Übernahme nötig? Wie eingangs bereits betont, ist nichts weniger sicher als ein solches Ergebnis und alles hängt vom Vorgehen des Konvents und seiner Präsidentschaft ab. Die dem Konventsprojekt skeptisch gegenüberstehenden Regierungen erwarten jedenfalls eine andere als die zuvor beschriebene Handlungslogik von ihm. Nach deren Auffassung handelt es sich ja nur um eine Art erweiterte Vor-Regierungskonferenz. In ihr dürfte die Bedingung für ein solches Ergebnis, die Konsens- oder wenigstens die Mehrheitsfähigkeit des Konvents für ein fortschrittliches Verfassungskonzept, nur sehr schwierig zu erreichen sein. Die Regierungen könnten sich mit Recht sagen, daß in den heiklen "leftover"-Fragen von Nizza zwischen den Teilnehmern des Konvents und damit auch ihren eigenen Vertretern deutlich schärfere Meinungsverschiedenheiten entstehen werden als das im Grundrechtekonvent der Fall war. Dort ging es letztlich um allgemeine Regelungen mit hohem Konsenspotential und geringer Auswirkung auf Macht und Interessen der Mitgliedstaaten in der Integration. Das ist beim [Kampf um Kompetenzen und Entscheidungsverfahren](#) ganz anders. Er würde zu Gegensätzen führen, die selbst mit größter Mühe kaum in ein Konsensdokument zu pressen sind. Vor allem wenn auch Minderheitskoalitionen darauf hoffen können, daß ihre im Konvent unterlegenen Konzepte in der dann folgenden Regierungskonferenz doch den Segen der Hauptstädte erhalten würden. Daher brauchte man keine Angst vor einer, gar noch frühzeitigen, Einigung des Konvents zu haben. Die erwähnten Regierungen könnten auch darauf hoffen, daß starke Persönlichkeiten wie Valéry Giscard d'Estaing, Giuliano Amato und Jean-Luc Dehaene nicht zur Selbstverleugnung neigen und kaum die Disziplin aufbringen werden, sich zugunsten nur eines von ihnen zurückzunehmen und nur ein einziges Konzept zu unterstützen, sondern daß jeder von ihnen eher versucht sein wird, eine Koalition um die eigene Person und Sichtweise zu scharen.

Dann könnten mehrere ähnlich starke Konkurrenzoptionen entwickelt werden. So könnten die Regierungen jetzt also in Ruhe Wahlkämpfe ausfechten oder auch einfach die Konflikte hinausschieben, die mit einer Debatte über die leftovers von Nizza schon bald zwischen ihnen ausbrechen könnten. Und die größten unter ihnen scheinen sich in der Tat darauf einzurichten. 2004 hätten sie dann die beste aller Welten, mit der Chance, noch einmal mit einer gewissen Freiheit aus diesen Optionen zu wählen oder ganz andere vorzuziehen.

Infolgedessen haben jene in den Regierungen und im Konvent, die diesen im Sinne einer Prä-Konstituante arbeiten lassen wollen, selbst dann, wenn seine wichtigsten Akteure sich auf eine Konsensstrategie einlassen, doch allen Anlaß, rasch die weiteren Bedingungen für das Gelingen dieser Strategie sorgfältig zu prüfen und die richtigen Entscheidungen zu fällen. Dazu gehören:

- Die richtige Balance zwischen Konsens und inhaltlichem Ehrgeiz,
- Die Einigung auf den besten Beschlußmodus, und
- Die Rolle der Regierungsvertreter und die Beziehung zu den Mitgliedsregierungen.

Die richtige Balance zwischen Konsens und inhaltlichem Ehrgeiz

Für einen möglichst breiten Konsens zu den „Leftovers“ von Nizza und den Fragen der Regierungskonferenz von Laeken ist die Voraussetzung, es möglichst vielen recht zu machen. Voraussetzung für sachlich überzeugende und vielleicht sogar begeisternde Verfassungsvorschläge ist andererseits, daß über der Konsenssuche nicht der inhaltliche Ehrgeiz, das Streben nach Kohärenz, Effektivität und mehr Demokratie für die Strukturen der künftigen Union vergessen wird. In diesem Dilemma müssen die konzeptionellen Köpfe des Konvents sich bald entscheiden, was ihnen am Schlußdokument letztlich wichtiger ist: der möglichst breite Konsens, oder möglichst große interne Klarheit und Kohärenz. Damit ist nicht eine Entscheidung zwischen zwei kompromißlos durchzuziehenden Einheitslinien gemeint, sondern zwischen klar erkennbaren Präferenzen, an denen sich Anhänger und Gegner, aber auch die zweifellos nötig werdenden Kompromisse ausrichten können. In diesem Sinne sollte die Entscheidung für die zweite dieser Linien fallen. Für eine solche Linie sprechen inhaltliche und Verfahrensgründe, auch im Vergleich mit dem Charta-Konvent.

Inhaltliche Gesichtspunkte

Inhaltlich ist nach Jahrzehnten des von allen Regierungen und nationalen Parlamenten über die Aushandlung und Ratifikation der Verträge selbst autorisierten Vertragswildwuchses ein Punkt erreicht, an dem die Vereinheitlichung und Straffung des Vertragstextes nicht nur ein Gebot von Effizienzsteigerung und weiterer Demokratisierung der gemeinschaftlichen Politik ist, sondern auch eines der Verständlichmachung und Vereinfachung der Verträge. Nizza hat von der 2004er Regierungskonferenz ausdrücklich auch eine solche Vereinfachung gefordert. Sie ist am ehesten in einem einzigen kohärenten Dokument zu erreichen.

Weiter erscheint im Vorlauf zu 2004 der Zwang zu einer Fachleute und Öffentlichkeit funktional überzeugenden und deutlich umrissenen Lösung weit größer als bei der Grundrechtecharta. Man wird auch so genug Kompromisse einbauen müssen, daß für diese Lösung eine deutliche Mehrheit zustande kommt; aber der Konvent kann sich wenigstens verbieten, daß es so viele werden, daß Klarheit und Kohärenz verloren gehen. Dann werden zwar auch konkurrierende Optionen für die Regierungskonferenz wahrscheinlicher - die Vorstellungen des Konventspräsidenten laufen bereits in diese Richtung. Aber das ist immer noch besser als ein unentschlossenes und widersprüchliches Dokument, das es allen recht machen will und niemanden begeistert. Bei einem solchen Resultat läuft man Gefahr, daß die Menschen nicht verstehen, wieso dies wirklich einen höheren Rang als das Ergebnis einer Regierungskonferenz haben soll.

Noch im Charta-Konvent konnten unterschiedliche Präferenzen wenigstens teilweise dadurch vereinbar gemacht werden, daß man in einem Sowohl als Auch beiden entgegenkam, durch Hereinnahme zusätzlicher Rechte. Wenn es dagegen im jetzt beginnenden Konvent um Verfahren und Institutionen geht, dürfte die Auseinandersetzung öfter in einem Entweder-Oder münden, das nur durch die Durchsetzung einer der Positionen beantwortet werden kann. Diese Konkurrenzoptionen sollten entsprechend auch nicht etwa alle in dasselbe Abschlusdokument eingebaut werden, so daß zum Schluß nur eine Art hierarchisierte Problemliste analog zum Ergebnis der Reflexionsgruppe von 1995 vorliegt, in der zu jedem Problem eine Reihe möglicher Antworten geboten werden. Das widerspricht dem Anliegen, auch für Parlamente und Öffentlichkeit nachvollziehbare Alternativen anzubieten. Vielmehr sollten die Optionen, wenn es sie denn geben muß, die Form unterschiedlicher Gesamtkonzepte erhalten, die in sich jeweils kohärent und konsequent aufgebaut sind. Im besten Fall muß deutlich erkennbar werden, daß eines dieser Konzepte im Konvent und möglichst auch in der Öffentlichkeit die größte Unterstützung findet. Der Konvent würde also letztlich zwei oder drei Gesamtverträge entwerfen.

Eine gewisse Variante dieser wichtigen Frage ist die Diskussion, ob der Konvent sich mit einem Konzept zufriedengeben sollte, in dem die Verträge systematisiert, vereinfacht und der Form einer Verfassung näher gebracht werden, oder ob er sich direkt die Aufgabe stellen sollte, eine „Verfassung der EU“ zu schreiben, wie einige Beobachter das gefordert haben. Hier sollte man pragmatisch entscheiden. Je mehr als Ergebnis der Reform eine neue und bessere Verfaßtheit von Institutionen und Verfahren plausibel und in der öffentlichen Präsentation erkennbar ist, desto weniger braucht man wohl auf dem Begriff der „Verfassung“ zu insistieren. Verspricht eine offen deklarierte Verfassungsoption für dieses Anliegen größeren Erfolg, dann sollte man sie herausstellen.

Die Einigung auf den besten Beschlußmodus

Das Kohärenz- birgt im Gegensatz zum Konsenskonzept das Risiko, daß nicht zustimmende Konventsmitglieder konkurrierende Konzepte entwickeln oder unterstützen könnten. Vor allem aus diesem Grund favorisieren das EP, wichtige nationale Parlamente, viele Eurodiplomaten und Kommissionspräsident Prodi die Zielvorgabe eines einzigen Konsentextes, der den Konvent gleichsam zur Einigung zwingt. Zwei Einwände seien hierzu erlaubt:

1. Im Charta-Konvent war das Konsensprinzip tatsächlich ein wichtiges Entscheidungsverfahren, vor allem weil es die Durchführung kontroverser Abstimmungen vermeidbar machte. Die vom Konvent selbst gewählte Präsidenschaft brachte in den verschiedenen Arbeitsphasen die Entwürfe ein, stellte aufgrund ihrer eigenen Einschätzung das Vorliegen eines Konsenses fest und teilte das in eigener Verantwortung der Ratspräsidenschaft mit. Das geschah mit so gutem Augenmaß, daß es die Handlungsfreiheit des Präsidenten nach innen und nach außen erhöhte und ohne Zweifel die rasche Erreichung des Ziels begünstigte.

Beim neuen Konvent läßt sich angesichts seiner größeren Teilnehmerzahl, des - grobenteils von den Regierungen oktroyierten - Präsidiums, und des weit kontroverseren Gegenstands nur schwer vorstellen, daß der Konvent oder auch die Regierungen dem Präsidium diese Freiheiten geben. Hierzu hat es bereits einen ersten Austausch zwischen Europäischem Parlament und der Präsidenschaft gegeben. Der jetzt ins Auge gefaßte Rhythmus von zwei Plenarsitzungen pro Monat, und vieler Präsidenschaftssitzungen andererseits läßt viele Parlamentarier jedoch weiter fürchten, auch die jetzige Präsidenschaft wolle an ihnen vorbei mit einer von oben dirigierte Konsensstrategie die entscheidende Rolle bei der Konzipierung des Konventsberichts spielen. Valéry Giscard d'Estaing hat diese Sorgen dadurch zu entkräften versucht, daß er eine starke Rolle für die Parlamentarier versprach. Man sollte also nicht auf Konsens setzen. Überdies dürfte die Erfahrung von Abstimmungen und Mehrheitssuche im Konvent, an denen die Regierungsvertreter ja voll und ganz teilnehmen, auch als solche bereits einen wertvollen Vorlauf und eine Art von

Präzedenz für die anschließende Regierungskonferenz bilden. Dort wird die Bereitschaft, zugunsten von kohärenten Mehrheitskonzepten auf die Durchsetzung einzelner Minderheitsanliegen zu verzichten, letztlich noch wichtiger sein.

Im übrigen hatte der Vertrag von Amsterdam von vornherein den Preis für den Konsens im Grundrechtkonvent ausgesetzt: sein Entwurf sollte ausdrücklich als Ganzes übernommen werden. Laeken dagegen hat durch seinen Optionenwunsch beim Verfassungskonvent für alle Teilnehmer erkennbar die Möglichkeit eröffnet, daß Minderheitenpositionen über die folgende Regierungskonferenz doch noch Eingang in die Vertragsrevision von 2004 finden. Der Konvent selber wird diese Perspektive bei einem solchen Thema schwerlich durch einen künstlichen Konsenszwang schließen können.

2. Auch und gerade die schwierige Phase der Vertragsratifizierung gibt schließlich Anlaß, die Variante eines ehrgeizigen und kohärenten Dokuments vorzuziehen. Denn Optionen für die Verbesserung verschiedener Verfahrensaspekte sind in den jeweiligen nationalen Debatten möglicherweise auch leichter auseinanderzunehmen, für einzelne von ihnen sind leichter Ausnahmen oder Neuverhandlungen zu verlangen, wie das nach den Referenden der letzten Vertragsänderungen geschehen ist. In den mühsamen und zweifellos zeitaufwendigen Ratifikationsprozeß geht man daher besser mit einem Projekt hinein, das für solche Strategien möglichst wenige Anhaltspunkte bietet und welches von seinem eigenen Anspruch her den großen politischen Aufwand rechtfertigt, in der Öffentlichkeit und für seine eigenen Initiatoren.

Die Regierungen und der Konvent

Im Konvent werden bei der jetzt gedachten Höchststärke von fünfzehn Mitgliedstaaten plus dreizehn Kandidatenländern achtundzwanzig Vertreter amtierender Staats- und Regierungschefs plus drei frühere Regierungschefs sitzen, die ein knappes Viertel der Gesamtzahl ausmachen werden. Von ihnen sitzt überdies eine „Troika“ von Ratsvorsitzvertretern im Präsidium und kann sich dort Gehör verschaffen. Was insbesondere die fünfzehn Staats- und Regierungschef-Vertreter von ihren Regierungen für eine Rolle, was für ein Mandat sie zugeordnet erhalten, das ist eine der Fragen, die die einzelnen Mitgliedstaaten jeweils für sich entscheiden. Jedenfalls sollen sie die „Chefs“, nicht die Regierungen „vertreten“. Damit haben sie mehr Handlungsspielraum als wenn sie einer internen Konsenssuche der Regierungen unterlägen. Dementsprechend präjudizieren sie formal auch nicht die in der Regierungskonferenz von 2004 zusammentretenden Regierungen und lassen jenen in ihrer Rolle damit mehr Spielraum. Und in den neun Mitgliedsländern, in denen die Außenminister eine mehr oder weniger starke Federführung in europäischen Angelegenheiten haben, wie etwa auch in Deutschland (der deutsche Vertreter Peter Glotz wird ein von [Auswärtigem Amt](#) - und Kanzleramt geführtes Sekretariat haben, seinerseits wird er durch AA-Staatssekretär Günther Pleuger vertreten), gibt es in dieser entscheidenden Phase eine Verschiebung der konzeptionellen Leitung hin zur Regierungsspitze. Bei den anderen Vertretern der Mitgliedstaaten handelt es sich zum Teil um starke politische Persönlichkeiten, diese Vertreter werden mehr oder weniger bindende Mandate von ihren Chefs erhalten, ebenso wie eine mehr oder weniger volle Unterstützung durch ihre heimatlichen Behörden. Solche Mandate sollen sie auch in die Konventsdebatten einbringen und sich für ihre Durchsetzung einsetzen. Man muß also von einer starken Einflußsuche dieser Personen ausgehen.

Mit diesen Fragen ist unmittelbar die Position der Regierungen und ihre Haltung zum Konvent ganz allgemein verbunden. Der Europäische Rat von Laeken verlangte ja auch, daß der Konvent den Rat regelmäßig über seine Arbeit informiere und sein Vorsitzender etwa vor jedem Europäischen Rat mündlich berichten und die Reaktionen der Staats- und Regierungschefs entgegennehmen solle. So versuchen die Regierungen den Konvent nicht nur von innen sondern auch von außen zu kontrollieren.

Die Präsenz der Staats- und Regierungschefsvertreter kann der Konvent nicht ablehnen, allenfalls versuchen, ihre Rolle geschäftsordnungsmäßig einzuschränken. Er könnte auch erwägen, die Auftritte vor dem Europäischen Rat zu verweigern: das wäre wahrscheinlich kontraproduktiv, kann er doch dort demonstrieren, daß seine Reformarbeit besser vorangeht als diejenige von Regierungskonferenzen und zusätzlich seine Konzepte propagieren. Im Dezember 2001 schlug Guy Braibant eine Intensivierung dieses Dialogs mit den Regierungen vor. Braibant war französische Schlüsselperson im Charta-Konvent und seinerzeit Vertreter und wichtiger 'Sherpa' des Vorsitzenden Herzog. Ihm zufolge sollte dieser Dialog durch die Vermittlung des Ratsvorsitzes stattfinden, und zwar zu dem Zweck, das Arbeitsergebnis des Konvents auf jeden Fall für die Regierungen annahmefähig zu machen. Geriete der Konvent in eine „Sackgasse“, in dem seine Arbeit sich einem künftigen Veto aussetzte, würde der Ratsvorsitz diese „neu ausrichten“ können.

Niemand kann den Ratsvorsitz und die Regierungen daran hindern, eine solche Linie zu versuchen und auch ihre Vertreter im Konvent dafür einzusetzen. Trotzdem ist auf dem gegenwärtigen Stand nicht erkennbar, daß ein Eingehen des Konvents darauf der Sache nützen würde. Schon Gründe der Symbolik sollten einen Konvent, der den Weg einer Prä-Konstituante gehen will, von zu engem Verbund und dem Verdacht der Unterwerfung unter die Regierungen abhalten. Noch schwerer allerdings wiegen inhaltliche Gründe: Hätten die Regierungen nämlich Konzepte für eine gestärkte und konstitutionalisierte Europäische Union, über die sie miteinander sprechen könnten,

dann würden sie den Konvent gar nicht brauchen. Höchstens einzelne von ihnen sind diesbezüglich weiter, einen Konsens darüber gibt es aber nicht. Mag allerdings sein, wie weiter oben schon unterstellt, daß für diese einzelnen der Konvent eine Art Trainingslager mit anderen Spielregeln ist in dem sie gemeinsam mit den Parlamentariern und der Kommission die weniger positiv eingestellten Regierungen zum Einschwenken auf eine verfassungsfreundliche Linie bringen wollen. Das würde sehr dem Gedanken der erweiterten Vor-Regierungskonferenz entsprechen.

Zwei Gesichtspunkte verdienen in diesem Zusammenhang besondere Hervorhebung.

Könnte der Konventsprozeß für das deutsch-französische Paar eine besondere Anstrengung zu einer gemeinsamen Position in den wichtigsten Fragen der kommenden Regierungskonferenz 2004 in Gang setzen, so daß man doch zu einem gemeinsamen Papier gelangt, hinter dem wirklich beide Regierungen stehen und das einen sichtbaren Beitrag leisten könnte? Oder wird der Konvent eine Multilateralisierung solcher Zweierbeziehungen begünstigen?

Zweitens gibt es ein Thema, in dem alle Regierungen als die Vertreter und gleichsam Treuhänder der jeweiligen nationalen Interessen in der EU eine besondere Aufgabe haben: das ist die Frage der Kompetenzverteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten. Man kann sehr wohl argumentieren, daß die Regierungen als Inhaber der noch national verbliebenen Kompetenzen aus ihrer Sicht ein gemeinsames Angebot machen sollten, auf das der Konvent als Vorform einer Vertretung des Gesamtdemos der EU eine Antwort gibt. Das würde in systematischer Hinsicht richtiger wirken als wenn der Konvent allein zu dieser wichtigen Frage autoritative Konzepte entwickelt, auf die die Regierungen erst in 2004 reagieren. Voraussetzung hierzu ist allerdings wiederum, daß die Regierungen eben doch untereinander wenigstens in gewissen wichtigen Feldern schon frühzeitig in eine Verfassungsdebatte einsteigen.

Wie die Lage zu Anfang 2002 insgesamt aussieht, muß man aber fürchten, daß die meisten wichtigen Regierungen in einen solchen Dialog eher ihre Vorsicht, ihr Zögern und ihre Vorbehalte, und ihre gegenseitigen Meinungsverschiedenheiten einbringen werden, als vorwärts weisende und zusammenführende Positionen. Sie würden den Konvent also eher bremsen und auseinander dividieren als ihm voran helfen. Und sie können ihn von der Aufmerksamkeit auf seine wichtigeren Adressaten in Parlamenten und Öffentlichkeit ablenken. Der Konvent sollte also versuchen, auch über die Geschäftsordnung, die Vertreter der Staats- und Regierungschefs auf ein Auftreten ad personam zu beschränken und das formale Einbringen von Mandaten der Regierungen nicht zulassen. Wenn man diese Erwägungen ernst nimmt, dann könnte der Konvent auch der Vision einer erfolgreichen erweiterten Vor-Regierungskonferenz kaum entsprechen, und zwar um so weniger, je enger man ihn an die Regierungen und deren eigene konzeptionelle Sichtweise bindet. Der Vorschlag von Braibant wäre also nicht einmal in dieser Perspektive wirklich eine aussichtsreiche Erweiterung seiner Arbeitsmethode.

Die Substanz des Konvents

Seit der Rede Außenminister Fischers vom Mai 2000, seit dem Verfassungsentwurf der RPR-Politiker Toubon und Juppé vom Juni desselben Jahres werden von Akademikern und Regierungspolitikern in der EU Konzepte für eine Konstitutionalisierung der EU-Verträge entwickelt und in der Öffentlichkeit vorgetragen, begründet, verteidigt. Diese Debatte mit ihren verschiedenen Gemeinsamkeiten und Unterschieden ist inzwischen höchst ernst zu nehmendes „Ideenfutter“ für eine „Konvent-Konstituante“. Natürlich gibt es auch Vorlagen für das Leitbild einer „Konvent-Vor-Regierungskonferenz“, am ehesten sicherlich in der Erklärung, die der Europäische Rat von Laeken dem von ihm einberufenen Konvent als inhaltlichen Wegweiser mitgab. Darin finden sich nicht weniger als 56 Fragen, um vier Hauptthemen gruppiert: Kompetenzordnung der Union, Vereinfachung ihrer Instrumente, mehr Demokratie, Transparenz und Effizienz, und schließlich die Vereinfachung der Verträge. Diese Themen sind alle nicht neu, sie wurden von den Vorgänger Regierungskonferenzen nicht gelöst und sie haben konstitutionellen Rang. Es ist also letztlich nicht so sehr der Inhalt der vom Konvent behandelten Fragen, der darüber entscheiden wird, ob sein Ergebnis mehr in Richtung der Konvent-Konstituante gehen wird als in das der Konvent-Vor-Regierungskonferenz. Das liegt mehr an der Form, in der der Konvent die Fragen aufnehmen und sie in seinem Schlußdokument beantworten wird. Einige wichtige Wegweiser für die Art in der das geschehen könnte, sind in den Entwürfen enthalten, die die Forschungsgruppe des Europäischen Hochschulinstituts in den vergangenen Jahren zur [Vereinfachung und zum Änderungsmodus der Verträge](#) vorgelegt hat, und andererseits in dem Vorschlag aus dem [Centrum für angewandte Politikwissenschaft](#) in München. Auch die Vorarbeiten des Europäischen Parlaments - die inzwischen alten Vertragsentwürfe von [Altiero Spinelli](#) und [Fernand Herman](#) - sowie den unter der Leitung von Preston King erarbeiteten Verfassungsentwurf der ständigen Studiengruppe für eine [Europäische Verfassung](#) sollte man nicht vergessen.

Für einen Konvent, der in begrenzter Zeit in einem zusammenhängenden Bereich eine überzeugende Konzeption vorlegen soll, und zwar vor allem gegenüber den Parlamenten und der Öffentlichkeit, und der dafür möglichst viele der teilnehmenden Parlamentarier ins Boot bekommen will, ist es gut, daß er nicht von der tabula rasa aus zu arbeiten braucht. Er sollte sich allerdings von Anfang an auf diejenigen der vielen Entwürfe stützen, welche schon jetzt konzeptionelle Überzeugungskraft und eine breitere Unterstützung vereinen. Wo es in diesem Sinne bereits

partielle Konsense gibt, sollten Debatten nicht wieder eröffnet und damit Quelle erneuter und zeitraubender Schauauseinandersetzungen werden. Die erste Aufgabe des Präsidiums und der führenden Parlamentarier des Konvents wird also sein, die genannten Entwürfe möglichst rasch daraufhin zu überprüfen, in welchen Feldern zwischen ihnen bereits die größten Gemeinsamkeitsbestände liegen und ob diese reichen, für die Fundamente des Reformentwurfes bereits eine Vorlage zu erarbeiten. Als nächstes wäre zu sehen, in welche weitere Abfolge von Arbeitsschritten die Reformmaterie aufgeteilt werden kann, was die vorliegenden Entwürfe auch in diesen Feldern jeweils schon an Konsensbeständen zu bieten haben, und wo die Unstimmigkeiten liegen.

Man wird sehen, daß Konsensfelder am ehesten zu grundlegenden Fragen der Institutionen und Verfahren, zur Verbesserung ihrer Akzeptanz, Transparenz und Effektivität vorliegen. Das dürfte auch für die horizontale Kompetenzverteilung zwischen den verschiedenen gemeinschaftlichen Institutionen in den wichtigsten Politikfeldern gelten, also dafür, daß beispielsweise Sicherheits- und Verteidigungspolitik stärker exekutiv geprägte Politiken sind als die Umwelt- und Sozialpolitik. Umstritten sind dagegen mit einigen Ausnahmen die Politikfelder, auf denen diese Fortschritte gemeinschaftlicher Willensbildung in vollem Umfang Geltung erreichen sollen. Umstritten sind daher auch die Verfahren, mit denen künftig solche Politikfelder neu bestimmt und ausgeweitet werden sollen. Wichtig für den Konvent wird es insofern sein, diese Auseinandersetzungen von den institutionellen Fragen als solchen zu trennen und sie erst im Kontext der Kompetenzverteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten zu behandeln.

Das erste Feld der Debatte sollten daher die reinen Fragen von Institutionen und Verfahren sein. Das muß jedoch nicht heißen, daß sie ohne deutlich erkennbare Bindung an ein großes und dringliches europapolitisches Projekt gestellt und beantwortet werden. Das große Integrationsprojekt dem die EU sich jetzt gegenüber sieht, ist die Erweiterung; sie muß zum Erfolg geführt werden. Sie ist nicht nur eine Herausforderung für den Fortbestand zentraler Acquispolitiken der EU, sondern auch für die Funktionsfähigkeit und Bindungskraft der gemeinschaftlichen Verfahren und Institutionen für alle Mitgliedstaaten. Europäische Verfahren und Institutionen sind der Kern und eigentliche Zement der Europäischen Integration. Um sie in ihren zentralen Teilen dauerhaft zu sichern, sind ausdrücklich verhandelte und feierlich beschlossene Anpassungen der Institutionen und Verfahren im Sinne einer Konstitutionalisierung inzwischen höchst dringlich. Dazu gehört es auch, unterschiedliche Verfahren für die Einführung und Änderung von EU-Institutionen und -Politiken einzuführen. Eine Zweiteilung der Verträge bzw. der Verfassung wie es vor drei Jahren eine „Gruppe der Weisen“ dem Kommissionspräsidenten vorschlug, würde es künftig erlauben, den Umfang und Gehalt der Politiken ohne den Zwang zur Einstimmigkeit und damit leichter als die Institutionen abzuändern oder neu einzuführen.

An Politiken, die in diesem neuen Rahmen gemeinsam betrieben werden, gibt es absehbar auch nach Vollzug der Erweiterung einen so großen und bedeutenden Bestand, daß niemand sich etwa vor dem Rückfall in eine inhaltsarme „große Freihandelszone“ zu fürchten braucht, auch für den Fall, daß es bei der Kompetenzaufteilung von 2004 erst einmal zu einer Devolution in den Feldern der Agrar- und der Kohäsionspolitiken kommen sollte. Bei diesen Befürchtungen geht es vielfach ohnehin eher um Besitzstände einzelner Mitgliedstaaten die tatsächlich infrage gestellt werden können, als um die dramatische Beschneidung der Integrationspolitik als solcher. Der Druck zu weiterer EU-Kompetenzvergrößerung wird ganz sicher nicht zum Erliegen kommen. Im günstigsten Fall wird er nach der 2004er Reform in einem besseren und stabileren Rahmen wirken können, in dem er zu neuen, effizienteren und legitimeren EU-Politiken führen kann.

Trotzdem ist es wenig wahrscheinlich, und sollte im Konvent keine Priorität erhalten, daß der Status Quo vorhandener Politiken der EU in Frage gestellt wird.. Wichtiger ist, daß die institutionellen Bedingungen dafür geschaffen werden.