

Maurer, Andreas; Göler, Daniel

**Research Report**

## Die Konventsmethode in der Europäischen Union: Ausnahme oder Modell?

SWP-Studie, No. S 44/2004

**Provided in Cooperation with:**

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs,  
Berlin

*Suggested Citation:* Maurer, Andreas; Göler, Daniel (2004) : Die Konventsmethode in der Europäischen Union: Ausnahme oder Modell?, SWP-Studie, No. S 44/2004, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/252541>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

## **SWP-Studie**

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale  
Politik und Sicherheit

*Andreas Maurer / Daniel Göler*

# **Die Konventsmethode in der Europäischen Union**

Ausnahme oder Modell?

S 44  
November 2004  
Berlin

**Alle Rechte vorbehalten.**

Abdruck oder vergleichbare  
Verwendung von Arbeiten  
der Stiftung Wissenschaft  
und Politik ist auch in Aus-  
zügen nur mit vorheriger  
schriftlicher Genehmigung  
gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und  
Politik, 2004

**SWP**

Stiftung Wissenschaft und  
Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und  
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN 1611-6372

# Inhalt

5	<b>Problemstellung und Empfehlungen</b>
7	<b>Die Erprobung eines neuen Verhandlungsmodells</b>
9	<b>Der Konvent als neuer Spieler im Prozeß der Vertragsrevision</b>
9	Charakteristika der Regierungskonferenzen
10	Testfall Grundrechte-Konvent
11	<b>Die Akteure im Verfassungskonvent</b>
11	Die persönlichen Vertreter der Regierungschefs
12	Die Vertreter der nationalen Parlamente
13	Die Vertreter des Europäischen Parlaments
13	Die Vertreter der Kommission
13	Der Präsident und sein Präsidium
15	<b>Die Phasen der Konventsarbeit und ihre Funktionen</b>
15	Die Anhörungsphase
17	Die Arbeitsphase
19	Die Reflexions- und Redaktionsphase
20	<b>Erklärungsfaktoren für die Veränderung des Gesprächs- und Verhandlungsstils</b>
20	Akteure und Akteurswandel
20	Wandel in den Beratungsstrukturen
22	Konventsfähige Themen
24	<b>Vom Konvent zur Regierungskonferenz</b>
27	<b>Die Zukunft des Konventsmodells</b>
27	Kann man auf den Konvent verzichten?
28	Optimierte Rahmenbedingungen für das Konventsmodell
28	Handlungsoptionen für den Deutschen Bundestag
29	Rechtliche Grenzen der Konventsmethode
30	Schwerpunkte einer Neuauflage des Konvents
31	Die Konventsmethode nach einem Scheitern des Verfassungsvertrages
31	<b>Abkürzungen</b>



### **Die Konventsmethode in der Europäischen Union. Ausnahme oder Modell?**

Nach der Unterzeichnung des vom Konvent zur Zukunft Europas ausgearbeiteten Vertrags über eine Verfassung für Europa (VVE) konzentriert sich die aktuelle Diskussion auf die Frage, ob dieser Vertrag die Hürde der Ratifizierung überwinden wird. Wenn dies gelingt, werden die ersten Vertragsänderungen nicht lange auf sich warten lassen. Sollte der Verfassungsvertrag hingegen scheitern, wird der Bedarf an weiteren Vertragsänderungen eher noch größer sein. Zu untersuchen ist daher, ob und unter welchen Rahmenbedingungen die Konventsmethode erfolgreich war, worin die Vorteile des Konvents im Vergleich zu den vergangenen Regierungskonferenzen zu sehen sind und für welche Bereiche zukünftiger Vertragsrevisionen diese Methode zu empfehlen ist.

Die zentrale Neuerung des Konvents war die Beteiligung der Abgeordneten nationaler Parlamente und des Europäischen Parlaments am Verfahren der Vertragsrevision. Ihre Einbindung ermöglichte die Ersetzung der klassischen intergouvernementalen Verhandlungsmuster durch einen auf Konsens ausgerichteten Stil der Entscheidungsfindung. Die wesentliche Erfolgsbedingung des Konvents lag somit in seiner Zusammensetzung und den daraus resultierenden Interessenkonstellationen und Verhandlungsverfahren.

*Erstens* erleichterte die Zusammensetzung des Konvents die über weite Strecken freie und offene Diskussion über strittige Optionen sowie die Kristallisierung innovativer Elemente der Reform. Die partielle Unterwanderung des Vertretungsmonopols der Regierungen in internationalen Verhandlungen führte dazu, daß sich die Identitätsmuster der von den Regierungschefs ernannten Konventsmitglieder mit jenen der anderen Mitglieder überlappten. Ausgeschlossen wurde hierdurch, daß Delegierte eines Staates jederzeit mit bereits im Vorfeld festgelegten und kaum ver rückbaren nationalen Positionen auftraten. Durch diese größere Heterogenität in den Positionen wurden traditionelle, allein auf nationale Positionen fixierte Verhandlungsprozesse zumindest so lange erschwert, wie die neuen Akteure den Diskussionsprozeß aktiv mitgestalteten.

*Zweitens* ermöglichte die Aufteilung der Konventsarbeiten in verschiedene Arbeitsphasen eine Abkehr

von den traditionellen Bargaining-Prozessen und die Hinwendung zu einem sach- und konsensorientierten Beratungsstil. Die Voraussetzungen hierfür waren insbesondere in der zweiten Arbeitsphase gegeben. In der letzten Redaktionsphase wurde der spezifische Beratungsstil des Konvents dagegen weitgehend relativiert. Ursächlich hierfür war erstens die zunehmende Verdichtung der verbleibenden Reformfragen auf nicht in den Arbeitsgruppen behandelte institutionelle Machtfragen und zweitens die zunehmende Mobilisierung nationaler Regierungsressourcen und Vetopotentiale gegenüber dem Konvent.

Die Entwicklung weg von der konsensualen Methode des Konvents und hin zum klassischen Muster der Koppelgeschäfte und des »Bargaining« der Regierungskonferenz war unvermeidbar, weil institutionelle Reformen zwangsläufig eine Veränderung der Machtbalance zwischen den EU-Organen und zwischen den Staaten mit sich bringen.

Das Verdienst des auf die Überzeugungskraft der Argumente setzenden Konvents lag also vor allem darin, die Pfade und Konsenskorridore für die abschließenden Aushandlungsprozesse der Regierungskonferenz weitgehend vorgezeichnet und abgegrenzt zu haben. Radikale Rückschritte hat es im Verlauf der Regierungskonferenz nicht gegeben.

Allerdings wurden die vom Konvent vorgeschlagenen Reformen zum Entscheidungsverfahren im Ministerrat der EU, zu den Anwendungsfeldern für Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat und zur Zusammensetzung der Kommission stark revidiert. Alle drei Reformfelder stellen Kernbaustellen des Integrationsprozesses dar, in denen Macht- und Interessenkonflikte zwischen den Staaten deutlich zum Vorschein kommen. Die Wandlungen, die die Konventsvorschläge zu diesen Bereichen durchlaufen haben, zeigen somit auch die Grenzen der Konventsmethode auf: Machtfragen sind nicht durch einen mandatsfreien, inhalts- und zieloffenen Diskurs zu lösen, sondern bedürfen eines zentralen Verhandlungs- und Entscheidungsgremiums, das kraft seiner Zusammensetzung und der Autorität seiner Akteure legitimiert ist, Souveränitätstransfers mit Änderungen in der Machtbalance der EU zu vereinbaren. In diesen Fragen führt kein Weg am Gipfel der Staats- und Regierungschefs sowie am Entscheidungsmodus der Einstimmigkeit vorbei.

Eine Öffnung der Vertragsänderungsprozesse für nationale Parlamentarier und Europaparlamentarier ist somit prinzipiell zu begrüßen und bei weiteren Reformverfahren zu empfehlen. Die Analyse der

Erfolgsbedingungen des Konventsmodells und der spezifischen, im Verfassungsvertrag normierten Felder für einfache und besondere Vertragsänderungsverfahren deutet auf folgende geeignete Felder hin:

**Die Reform bzw. Aktualisierung der Kompetenzordnung der EU.** Ziele, Aufgaben und hieraus abgeleitete Zuständigkeitsanforderungen an die EU und ihre Mitgliedstaaten ändern sich in Abhängigkeit vom internationalen Umfeld sowie von der Aufnahme neuer Mitgliedstaaten.

**Die Reform und weitere Vereinfachung des institutionellen und verfahrensrelevanten Rechtssystems der EU.** Auswahl, rechtliche Verbindlichkeit und Verdeutlichung der Normtypen und der diesen zuzuordnenden Verfahren und Verfahrensbeteiligten wurden im Konvent zum ersten Mal in der Geschichte der EU praktiziert. Die vereinbarte Normenhierarchie stellt insofern einen gewaltigen, gleichwohl nur ersten Schritt zu einer klareren, nachvollziehbaren Ordnung des abgeleiteten Europarechts dar. Insbesondere in der Justiz- und Innenpolitik, der Wirtschafts-, Währungs- und Beschäftigungspolitik sowie in den Einzelfeldern der Außenbeziehungen der EU wurde allerdings eine Vielzahl von Ausnahmen zur Normenhierarchie vereinbart, die sich größtenteils mit Vorbehalten einzelner Mitgliedstaaten erklären. Die Ausnahmen sollten in etwa fünf Jahren nach Inkrafttreten einer Revision unterzogen werden.

**Die Reform und eventuelle Integration des Euratom-Vertrages in den Korpus des EU-Vertrages.** Weder der Konvent noch die Regierungskonferenz konnten sich auf entscheidende Schritte zur Aktualisierung des Euratom-Vertrages einigen. Es böte sich daher an, in zeitlicher Nähe zum Inkrafttreten des Verfassungsvertrages einen Konvent einzuberufen, der sich über die konkreten Inhalte des Euratom-Vertrages hinaus mit Fragen der Energie-, Umwelt-, Verbraucherschutz- und Klimapolitik der EU beschäftigt. Eine zieloffene Debatte unter Einschluß von Repräsentanten der Bürgergesellschaft und der Verbände bietet eher Chancen für eine Grundüberholung und Neuformulierung der eingefahrenen »Ressourcenpolitik« der EU als das allein von Machtkalkülen geprägte Modell der Regierungskonferenz.

**Der Modus zur Inkraftsetzung von Vertragsrevisionen.** In einem Konventsverfahren wäre darüber zu beraten, zu welchen Bereichen des EU-Rechts, unter welchen Rahmenbedingungen und mit welchen Folgen für die Organe und Staaten der EU europäische Referenden durchgeführt werden könnten.

# Die Erprobung eines neuen Verhandlungsmodells

Der europäische Verfassungskonvent sollte der EU ein runderneutes Fundament liefern. Erstes Ziel seiner Arbeit war die Effektivierung und Demokratisierung der EU-Institutionen und die Vereinfachung der in den letzten 50 Jahren entwickelten Vertragsstrukturen. Es ging um nicht weniger als um die Identifikation und Reform von Institutionen, Instrumenten und Verfahren zur Verbesserung der inneren und äußeren Handlungs- und Aktionsfähigkeit der EU.<sup>1</sup> Zweitens sollten die Entscheidungsstrukturen innerhalb des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission sowie zwischen diesen Organen so weit vereinfacht werden, daß die auf 25 Staaten angewachsene Union imstande ist, Entscheidungen, die unmittelbare Auswirkungen auf die gesellschaftlichen Lebensverhältnisse aller EU-Bürger haben, schneller und transparenter herbeizuführen. Drittens schließlich sollte der Konvent der EU ein Gesicht geben; im eigentlichen Wortsinn ging es hierbei zunächst nur um die Frage der Rolle des Kommissionspräsidenten und die eines gewählten Vorsitzenden des Europäischen Rates. Tatsächlich waren die Erwartungen in diesem Punkt aber sehr viel weitreichender: Die EU soll für die unmittelbar betroffenen Anwender des Europarechts sichtbarer und identifizierbarer, Entscheidungswege und Resultate der Verhandlungen in und zwischen den Organen sollen verständlicher und nachvollziehbarer werden.

Neben diesen Einzelaufträgen war es ein wichtiges Ziel der Konventsarbeit, einen neuen Beratungs-, Verhandlungs- und Entscheidungsmodus zu erproben.<sup>2</sup> Aus dem konstruktiven Bemühen aller Beteiligten um kollektiv akzeptierbare Problem- oder Konfliktlösungen sollte ein konsensorientierter Diskurs entstehen,

der den Verlauf und das Ergebnis des Konvents einer breiteren Öffentlichkeit vermitteln und diese eher gewinnen könnte, als dies bei den vorausgegangenen Regierungskonferenzen der Fall war. Selbst wenn am Ende des Beratungsprozesses kein Konsens über alle Einzelfragen erzielt worden wäre, hätte dieser solcherart qualifizierte Beratungs- und Entscheidungsprozeß Lerneffekte bei den unmittelbar mit dem Thema befaßten Akteuren bewirkt, die das Verhandlungsmodell der klassischen Regierungskonferenz in den Fällen Maastricht, Amsterdam und Nizza nicht vermittelt hat.

Der »deliberative Prozeß«<sup>3</sup> des Konvents sollte durch freimütige Kontroversen zu einer öffentlich nachvollziehbaren Bereicherung des Argumentationshaushaltes der unmittelbar an ihm Beteiligten und der Beobachter führen, zu einer reflexiven Überprüfung und möglicherweise sogar zu einer Transformation eigener Überzeugungen und Präferenzen. Die über den eigentlichen Verfassungsvertragstext hinausgehenden Ziele des Konvents waren insofern:

- ▶ das Erreichen eines höheren Maßes an Verständnis für kontroverse Positionen und Respekt vor der Meinung anderer,
- ▶ die Hebung des Rationalitätsniveaus innerhalb der den Konventsprozeß begleitenden nationalen Öffentlichkeiten und
- ▶ eine höhere Legitimität des letztendlich zu vereinbarenden Ergebnisses.

3 Unter Deliberation ist ein Interaktionsmodus zu verstehen, bei dem die Beteiligten gleichberechtigt in einem ergebnisoffenen Prozeß versuchen, ein Problem sachorientiert zu lösen. Ziel ist dabei nicht die maximale Durchsetzung bestimmter im Vorfeld fixierter Präferenzen, sondern die gemeinsame Entwicklung bestmöglicher Lösungskonzepte. Entscheidend sind die sachlichen Argumente, während externe Faktoren wie Macht- und Einflußpotentiale keine Rolle spielen sollten. Vgl. Rainer Schmalz-Bruns, *Deliberativer Supranationalismus. Demokratisches Regieren jenseits des Nationalstaats*, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, 6 (1999) 2, S. 204ff; sowie die Beiträge in: Carlos Closa/John Erik Fossum (Hg.), *Deliberative Constitutional Politics in the EU*, Oslo: ARENA – Centre for European Studies, University of Oslo, 2004 (ARENA Report, Nr. 7/04).

1 Vgl. Andreas Maurer/Saskia Matl, *Steuerbarkeit und Handlungsfähigkeit: die Reform des Ratssystems*, in: *Integration*, 26 (2003) 4, S. 483–492.

2 Vgl. hierzu Peter Badura, *Das Konventsverfahren bei der Europäischen Verfassungsreform*, in: Jürgen Schwarze (Hg.), *Der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents. Verfassungsrechtliche Grundstrukturen und wirtschaftsverfassungsrechtliches Konzept*, Baden-Baden: Nomos, 2004, S. 439–449; Derek Beach, *Toward a New Method of Constitutional Bargaining. The Role and the Impact in the IGC and Convention Method Treaty Reform*, London: The Federal Trust, 2003, <[www.fedtrust.co.uk/Media/Beach.pdf](http://www.fedtrust.co.uk/Media/Beach.pdf)>.



Die faktische Durchbrechung der klassischen Bargaining-Prozesse<sup>4</sup> führte im Verlauf des Konvents je nach Rahmenbedingungen der einzelnen Phasen und je nach Themenfeldern zu unterschiedlichen Ergebnissen.

<sup>4</sup> Unter Bargaining versteht man einen Interaktionsmodus, bei dem die Beteiligten mit zuvor fixierten Präferenzen in einen Verhandlungsprozeß eintreten. Ziel ist es, die jeweils eigenen Präferenzen weitestgehend durchzusetzen, was häufig zu komplizierten Kompromißlösungen und Verhandlungspaketen führt. Entscheidend in Bargaining-Prozessen ist nicht die Qualität der Argumente, entscheidend sind vielmehr die Macht- und Einflußpotentiale, welche die Beteiligten zu ihren Gunsten im Verhandlungsprozeß zur Geltung bringen können. Vgl. John Elster, *Arguing and Bargaining in the Federal Convention and the Assemblée Constituante*, Chicago: Center for the Study of Constitutionalism in Eastern Europe, 1991 (Working Paper Nr. 4), <[www.geocities.com/hmelberg/elster/AR91AAB.HTM](http://www.geocities.com/hmelberg/elster/AR91AAB.HTM)>.

# Der Konvent als neuer Spieler im Prozeß der Vertragsrevision

Daß mit der Einsetzung des Konvents zur Zukunft Europas ein neuartiges Gremium mit der Ausarbeitung einer grundlegenden Vertragsrevision beauftragt wurde, erklärt sich vor allem aus den Erfahrungen mit den Regierungskonferenzen. Waren solche Konferenzen in einer Gemeinschaft aus sechs Staaten noch praktikabel, stießen sie in einer Union aus fünfzehn Staaten zusehends an ihre Grenzen. So wurden denn auch in Maastricht und Amsterdam dringend notwendige institutionelle Reformen vertagt oder kam ein im Vertrag von Nizza überwiegend als unzureichend eingeschätzter Kompromiß zustande.<sup>5</sup>

## Charakteristika der Regierungskonferenzen

Ähnlich wie die Verfassungen der EU-Mitgliedstaaten waren und sind die vertraglichen Grundlagen des politisch-institutionellen Systems der Europäischen Union einem stetigen Wandel unterworfen. Als »Herren der Verträge«<sup>6</sup> können die Mitgliedstaaten nach im EU-Vertrag genauer beschriebenen Verfahren die Basis ihrer Zusammenarbeit ändern. Reformen der Institutionen oder der verfahrensrechtlichen Grundlagen der EU sind dabei in erster Linie Gegenstand intergouvernementaler Verhandlungen, die in den Beschluß zur Änderung des EG-Vertrags und des EU-Vertrags münden können. Die Änderungen treten dann nach Vertragsratifizierung durch die Mitgliedstaaten in Kraft. Derartige Revisionen wurden nach dem Fusionsvertrag (1967) viermal durchgeführt: 1985 bis 1987 angestoßen durch die Einheitliche Europäische Akte (EEA), 1990 bis 1993 durch den Vertrag von Maastricht, 1996 bis 1999 durch den Vertrag von Amsterdam und 1999 bis 2001 durch den Vertrag von Nizza.

Die Reformen betrafen nicht nur die institutionellen und verfahrensmäßigen Grundlagen der EU, sondern auch die eigentliche Substanz des offen angelegten Integrationsprozesses. Ziele, Aufgaben und Prinzipien der Europäischen Gemeinschaft wie der Union wurden definiert, Vertragsartikel über die Kompetenzen hinzugefügt bzw. geändert und größere Integrationsprojekte rechtsverbindlich verankert.

Ungeachtet dessen stellen die institutionellen Reformen der EG/EU mit dem Ziel der Steigerung von Effizienz, Effektivität und Transparenz und der Verbesserung demokratischer Legitimation ein integrationspolitisches Dauerthema dar. Die Tatsache, daß konkrete Reformfortschritte erst nach beinahe zwanzig Jahren EWG mit der EEA in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre realisiert werden konnten, verdeutlicht die Schwerfälligkeit und das schleppende Tempo institutioneller Reformen. Der Grund hierfür lag vor allem in den divergierenden integrationspolitischen Ansätzen und den Vergemeinschaftungsvorbehalten der Mitgliedstaaten. Diese beugten sich dem Zwang zu institutionellen Reformen in einigen wenigen Politikfeldern allenfalls in dem Maße, das die jeweiligen teils krisenhaften Umstände ihnen diktierten. Die Fortentwicklung des institutionellen Gefüges der EU blieb eine zentrale Gestaltungsaufgabe, die mit jeder Erweiterungsrunde drängender wurde.

Das für Reformbestrebungen bevorzugte Mittel der Regierungskonferenz erwies sich aus zwei Gründen als nur begrenzt tauglich: Zum einen kommen in Regierungskonferenzen nur die Vertreter der nationalen Regierungen zusammen, die sowohl ihrem Selbstverständnis als auch ihrem verfassungsmäßigen Auftrag nach vor allem den jeweiligen nationalen Interessen verpflichtet sind. Zum anderen werden die Entscheidungen einstimmig und auf der Basis des kleinsten gemeinsamen Nenners gefällt.<sup>7</sup> Beides resultiert in einer Verhandlungslogik, in der die verschiedenen Regierungsvertreter versuchen, ihre jeweiligen – im Vorfeld bereits festgelegten – Präferenzen soweit wie möglich durchzusetzen. Daraus erklären sich die Pro-

<sup>5</sup> Zur Analyse der Regierungskonferenz von Nizza vgl. Mathias Jopp/Barbara Lippert/Heinrich Schneider (Hg.), *Das Vertragswerk von Nizza und die Zukunft der Europäischen Union*, Bonn 2001.

<sup>6</sup> Vgl. zum Begriff: Urteil des Bundesverfassungsgerichts über die Verfassungsbeschwerde gegen den Vertrag von Maastricht, BVerfGE 89, 155 vom 12. Oktober 1993, abgedruckt in: *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts*, 89. Band, hrsg. von den Mitgliedern des Bundesverfassungsgerichts, Tübingen 1994, S. 155–213.

<sup>7</sup> Vgl. Artikel 48 EU-Vertrag.

bleme der vergangenen Regierungskonferenzen,<sup>8</sup> die insofern sowohl auf den Spielregeln (Einstimmigkeit) als auch auf den Spielern (ausschließlich nationale Regierungen) beruhen.

Für eine Reform der Vertragsänderungsverfahren sind zwei denkbare Optionen denkbar: entweder das Einstimmigkeitsprinzip aufzugeben oder aber den Prozeß für zusätzliche Beteiligte zu öffnen, um die auf nationale Interessen fixierte Verhandlungslogik zu durchbrechen. Die erste Option war insofern ausgeschlossen, als die bestehenden Verträge nur im Wege eines einstimmigen Beschlusses geändert werden können. Eine Änderung dieses Prinzips würde ihrerseits einen einstimmigen Beschluß zur Änderung der Verträge erfordern. Daher konzentrierte sich die Diskussion seit Anfang des Jahres 2001 mehr und mehr auf die zweite Option, die Einbeziehung neuer Akteure in den Prozeß der Vertragsrevision.

### Testfall Grundrechte-Konvent

Der Ende der neunziger Jahre konstituierte Grundrechte-Konvent setzte mit der Ausarbeitung der Grundrechtecharta ein vor allem öffentlich als positiv wahrgenommenes integrationspolitisches Signal.<sup>9</sup> Im Juni 1999 einigte sich der Europäische Rat von Köln darauf, eine Charta der Grundrechte zu erstellen. Das Mandat von Köln enthielt nicht nur erste Angaben zu möglichen Inhalten der Charta, sondern auch zu dem Gremium, das die Charta erarbeiten, und zu den Zielen, die es erreichen sollte.<sup>10</sup> Zusammensetzung und Arbeitsverfahren wurden jedoch erst vom Europäischen Rat in Tampere im Oktober 1999 festgelegt.<sup>11</sup>

<sup>8</sup> Zur Verhandlungslogik der Regierungskonferenzen: Derek Beach, *Negotiating the Amsterdam Treaty. When Theory Meets Reality*, in: Finn Laursen (Hg.), *The Amsterdam Treaty. National Preference Formation, Interstate Bargaining and Outcome*, Odense: Odense University Press, 2002, S. 593–638; Andreas Maurer/Wolfgang Wessels, *The European Union Matters: Structuring Self-made Offers and Demands*, in: Wolfgang Wessels/Andreas Maurer/Jürgen Mittag (Hg.), *Fifteen into One? The European Union and Its Member States*, Manchester/New York: Manchester University Press, 2003, S. 29–65.

<sup>9</sup> Die Ausführungen zum Grundrechte-Konvent basieren in weiten Teilen auf der hervorragenden Detailanalyse von Cornelia Stechele, *Der Konvent zur Erarbeitung der EU-Charta der Grundrechte. Modell eines deliberativen Supranationalismus?*, Diplomarbeit, Universität zu Köln, Februar 2001.

<sup>10</sup> Vgl. Europäischer Rat von Köln, 3. und 4.6.1999, Schlußfolgerungen des Vorsitzes, abrufbar unter: <[http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/00150.D9.htm](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00150.D9.htm)>.

<sup>11</sup> Vgl. Europäischer Rat von Tampere, 15. und 16.10.1999,

Den Namen »Konvent« gaben sich die Delegierten während ihrer zweiten Tagung im Februar 2000 selbst. Der Konvent hatte vom Europäischen Rat in Köln den Auftrag erhalten, »die auf der Ebene der Union geltenden Grundrechte in einer Charta zusammen[zufassen] und dadurch sichtbar« zu machen.<sup>12</sup> Diese Aufgabe hatte der Konvent<sup>13</sup> mit der Vorlage einer Grundrechtecharta vollauf erfüllt.

Die doppelte Innovation des Konvents bestand darin, daß zum einen exekutive bzw. gubernative (Regierungsvertreter und Kommission) und legislative Repräsentanten (nationale und Europaabgeordnete) zusammengeführt wurden und daß zum anderen sowohl im exekutiv-gubernativen als auch im legislativen Lager die nationale und die gemeinschaftliche Ebene vertreten waren.<sup>14</sup> So hatte es beispielsweise eine vergleichbar enge Zusammenarbeit nationaler und Europaparlamentarier in dieser Form zuvor nicht gegeben.<sup>15</sup> Einzige Ausnahme ist die COSAC (Konferenz der Ausschüsse für Gemeinschaftsangelegenheiten), bei der sich jedes Halbjahr sechs Mitglieder des EP mit sechs Mitgliedern der Parlamente aus den fünfzehn Mitgliedstaaten und drei Abgeordneten aus den EU-Beitrittskandidatenländern treffen.

Mit dem Grundrechtekonvent hatten sich die EU-Regierungschefs gegen mehrere bereits erprobte Modelle entschieden: gegen das einer Expertenkommission, einer Reflexionsgruppe oder eines Rates der Weisen, gegen das der Regierungskonferenz, in der die Vertreter des Europäischen Parlaments immer noch an einem – wenn auch nach Amsterdam größeren – Katzentisch sitzen, sowie gegen die einer verfassungsgebenden Versammlung.

Schlußfolgerungen des Vorsitzes, abrufbar unter: <[http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/00200-r1.d9.htm](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00200-r1.d9.htm)>.

<sup>12</sup> Vgl. Europäischer Rat von Köln, 3./4.6.1999: Schlußfolgerungen des Vorsitzes. Anhang IV: Beschluß des Europäischen Rates zur Erarbeitung einer Charta der Grundrechte der Europäischen Union.

<sup>13</sup> Vgl. Europäischer Rat von Tampere, 16.10.1999: Schlußfolgerungen des Vorsitzes: Zusammensetzung und Arbeitsweisen des Gremiums zur Ausarbeitung des Entwurfs einer EU-Charta der Grundrechte.

<sup>14</sup> Baer spricht von einem Verfahren mit mehrfacher Parität. Vgl. Susanne Baer, *Grundrechte ante portas*, in: *Zeitschrift für Rechtspolitik*, (2000) 9, S. 361–365 (363).

<sup>15</sup> Vgl. Andreas Maurer, *Die Konferenz der Europa-Ausschüsse (COSAC) und der Konvent: Schwächung oder Stärkung der demokratischen Legitimation in der EU*, in: Rudolf Geiger (Hg.), *Neuere Probleme der parlamentarischen Legitimation im Bereich der auswärtigen Gewalt*, Baden-Baden: Nomos, 2003, S. 187–227.

## Die Akteure im Verfassungskonvent

Die zentrale Neuerung des Konvents als Methode ist darin zu sehen, daß in den Entscheidungsprozeß eine Reihe in diesem Kontext neuer Akteure eingebunden werden konnten, seien es nun die Vertreter der Kommission, der nationalen Parlamente und des Europäischen Parlaments oder aber die Kategorie der persönlichen, nicht zwangsläufig ministerialen Beauftragten der Staats- und Regierungschefs. Die hieraus resultierende größere Heterogenität des Konvents erschwerte traditionelle, allein auf nationale Positionen fixierte Verhandlungsprozesse zumindest so lange, wie die neuen Akteure den Verlauf der Diskussion aktiv mitgestalteten.

Analog zum Grundrechtekonvent spielte auch für die Zusammensetzung des Verfassungskonvents weder die auf Regierungskonferenzen übliche »one state one vote«-Arithmetik noch eine wie auch immer geartete Gewichtung der Staaten eine Rolle. Unabhängig von der Größe, dem wirtschaftlichen Gewicht oder der strategischen Bedeutung eines Staates entsandten alle Mitgliedsländer und Beitrittskandidaten je einen Vertreter der Staats- oder Regierungschefs sowie je zwei Vertreter ihrer nationalen Parlamente. Allerdings verschob der Europäische Rat von Laeken die Gewichte zwischen den fünf institutionellen Konventskohorten – nationale Parlamente, Europaabgeordnete, Vertreter der Kommission, Vertreter der Staats- und Regierungschefs und Beobachter anderer EU-Institutionen – noch vor Beginn der Konventsberatungen deutlich zugunsten der Regierungen. Denn erstens ernannten die Staats- und Regierungschefs in Laeken zusätzlich zum Grundkontingent der Konventsmitglieder einen Präsidenten und zwei Vizepräsidenten. Und zweitens wurde ein dreizehnköpfiges Präsidium bestimmt und so zusammengesetzt, daß der Konvent nur noch eine Minderheit von fünf Parlamentariern in dieses Präsidium entsenden konnte – zwei nationale, zwei aus dem Europäischen Parlament und einen Repräsentanten der nationalen Parlamente der Beitrittskandidaten, dem allerdings nur der Status eines ständigen Gastes zugewilligt wurde. Ihnen gegenüber saßen seit März 2002 der Präsident, die Vizepräsidenten, die beiden Kommissionsvertreter und schließlich noch drei weitere Vertreter von Staats- und Regierungschefs

aus denjenigen Hauptstädten, die während der Arbeit des Konvents die Ratspräsidentschaft innehatten.

Zu den insgesamt sechshundsechzig rede- und abstimmungsberechtigten Personen kamen nach der gleichen Formel Vertreter der Beitrittsländer hinzu. Das Gewicht der Europaabgeordneten im Konvent verringerte sich dadurch deutlich. Die vom Europäischen Rat von Laeken autorisierte Option des Konvents, auf seiner ersten Sitzung sein Präsidium zu benennen und eine Geschäftsordnung anzunehmen, wurde durch diese Vorklärungen massiv beschnitten, die insoweit eine folgenschwere Beschränkung der Konventsautonomie darstellten.

Als Novum in der Geschichte der EU-Reformen ist die Tatsache hervorzuheben, daß die Vertreter der Beitrittskandidaten »in gleicher Weise wie die derzeitigen Mitgliedstaaten vertreten [waren] (ein Vertreter der Regierung und zwei Mitglieder des nationalen Parlaments) und an den Beratungen teil[n]ahmen, ohne freilich einen Konsens, der sich zwischen den Mitgliedstaaten abzeichnet, verhindern zu können.«<sup>16</sup>

### Die persönlichen Vertreter der Regierungschefs

Die Vertreter der Regierungen wurden als persönliche Beauftragte der Staats- und Regierungschefs in den Konvent entsandt. Weder das Konventsmandat des Europäischen Rates von Laeken noch der Konvent selbst gaben ihnen Regeln zur Einholung, innerstaatlichen Abstimmung oder Befolgung bestimmter Verhandlungsmandate vor. Für die Vertreter der Staats- und Regierungschefs entfiel weitestgehend die bei Regierungskonferenzen übliche Aufgabe der interministeriellen Koordinierung mit dem Ziel der Abstimmung nationaler Positionen. Dies eröffnete den Staats- und Regierungschefs ebenso wie ihren Vertretern im Konvent einen auf den letzten Regierungskonferenzen schrittweise verlorengegangenen Handlungsspielraum gegenüber den Fachressorts. Die Fachministerien konnten ihre spezifischen Eigeninteressen

<sup>16</sup> Europäischer Rat von Laeken, 14./15.12.2001: Schlußfolgerungen des Vorsitzes: Erklärung von Laeken, S. 24.

während des Konvents nur per Eigeninitiative und in der kurzen Zeit zwischen dem Abschluß des Konvents und dem Beginn der Regierungskonferenz artikulieren.

Das Gros der Regierungsvertreter im Konvent handelte zunächst frei. Bis Oktober 2002 ließen sich keine signifikanten Versuche zur nationalen Einhegung der regierungsnahen Konventsmitglieder identifizieren. Allerdings stellten sich bereits die bi- und multilateral eingebrachten Beiträge der Vertreter der Regierungschefs als starkes, offensichtlich auch bewußt eingesetztes Hemmnis für die Mandatsfreiheit der von ihnen benannten persönlichen Vertreter dar. Deutlich wurde dies im Juni 2002 anlässlich des gemeinsam von Peter Glotz, Peter Hein, Danuta Hübner, Ray McSharry und Pierre Moscovici vorgelegten Beitrags zur Kompetenzverteilung in der EU.<sup>17</sup> Sie brachten in diesem Beitrag eine zwischen den von ihnen vertretenen Regierungen weitestgehend abgestimmte Grundposition zur stärkeren Kontrolle der Kompetenzausübung im Vollzug des Europarechts zum Ausdruck. In ähnlicher Weise begrenzten auch die deutsch-französischen Initiativen, die im Januar 2003 in dem gemeinsamen Vorschlag zur institutionellen Reform mündeten, die relative Handlungsfreiheit der beiden im Konvent tätigen Außenminister enorm – ihre akut notwendige Präsenz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen machte es ihnen zudem nicht leichter, schriftliche Beiträge im Plenum des Konvents zu erläutern.

Sowohl Joschka Fischer als auch Dominique de Villepin hatten sich zu Fragen der Reform des Ratsystems sowie zum Aufbau einer »bizyphalen« Regierungsstruktur im Verhältnis Rat/Europäischer Rat versus Kommission anders geäußert. Gerhard Schröder und Jacques Chirac. Nachdem das Tandem Fischer/de Villepin jedoch den Botengang in den Konvent übernommen hatte, konnten beide ihre eigenen Ideen nur noch in den Grenzen der von ihren Chefs autorisierten gemeinsamen Vorschläge zur Reform der GASP/ESVP, der Innen- und Justizpolitik, der Ordnungspolitik und der institutionellen Reform äußern. Dies machte die Außenminister im Konvent zu direkt den Staats- und Regierungschefs unterstellten Vor- und Wegbereitern der anschließenden Regierungskonferenz. Je weiter sich der Konvent der Formu-

lierung eines politisch verbindlichen Enddokuments annäherte, desto stärker waren die Außenminister an die Relevanzkriterien und substantiellen Vorschläge gebunden, die sie im Namen ihrer Staats- und Regierungschefs unterbreitet hatten.

Beiträge wie die Serie der deutsch-französischen Briefe fanden innerhalb und außerhalb des Konvents mehr Aufmerksamkeit als beispielsweise der einfache Beitrag eines Vertreters des finnischen Parlaments. Hieraus aber den generellen Schluß zu ziehen, daß Konventsbeiträge aus dem breiteren Umfeld der Staats- und Regierungschefs mehr Gewicht hatten als andere, wäre falsch. Der Anlaß für die Institutionen-debatte mag zwar vom Versuch der Lageridentifizierung geprägt gewesen sein, die Debatte selbst war es nicht. Der Chirac-de-Villepin/Schröder-Fischer-Beitrag war insofern ein willkommener Katalysator für eine längst auf den Korridoren des Konvents und in der Medienöffentlichkeit geführte Diskussion über die institutionelle Reform der EU.

## Die Vertreter der nationalen Parlamente

Die Vertreter der nationalen Parlamente gehörten nicht ausschließlich den Regierungsparteien an. Aus diesem Grunde konnte ein breiteres Spektrum an Meinungen in den Beratungsprozeß einfließen. Darüber hinaus hatte aber auch der einzelne Abgeordnete wesentlich mehr Verhandlungsfreiheit. Selbst wenn sich beispielsweise ein Vertreter der Opposition mit seiner Partei abgestimmt hatte, besaß die daraus resultierende Position doch eine wesentlich geringere Verbindlichkeit als eine amtliche Regierungsposition, die ein Minister in einer Regierungskonferenz vertritt. Für die Vertreter der nationalen Parlamente stellte sich ihre Handlungsautonomie als zweischneidiges Schwert dar: Einerseits konnten sie sich innerhalb des Konvents relativ ungebunden bewegen. Andererseits waren sie in viel stärkerem Maße als die Regierungsvertreter auf externe Fachexpertise angewiesen, sei es aus dem Kreise ihrer Parlamente – wobei dann Begehrlichkeiten seitens der Parlamentsausschüsse, Facharbeitskreise und parlamentarischen EU-Konventsgremien geweckt wurden – oder aber aus der Gruppe der Regierungsvertreter ihrer Länder – wobei sie dann Gefahr liefen, als Sprachrohr der jeweiligen Staats- und Regierungschefs instrumentalisiert zu werden. Mit Beginn der dritten Konventsphase im Winter 2002/2003 – der vertieften Diskussion des Verfassungsentwurfs auf der Grundlage von Artikelentwürfen des

<sup>17</sup> Vgl. *Europäischer Konvent*, Beitrag der Mitglieder des Konvents Herrn Peter Glotz, Herrn Peter Hein, Frau Danuta Hübner, Herrn Ray McSharry, Herrn Pierre Moscovici: Kompetenzverteilung, Dok. Nr. CONV 88/02, 14.6.2002.

Präsidiums und auf sie bezogenen Änderungsanträgen der Konventsmitglieder – orientierte sich allerdings ein immer größeres Segment der nationalen Abgeordneten an Änderungsvorschlägen, die von den Vertretern des Europäischen Parlaments formuliert und dann als Gruppenanträge an das Präsidium weitergeleitet wurden. Dieser Mechanismus brachte zwar einen Verlust an Handlungsautonomie mit sich, andererseits verlieh er den Beiträgen der Unterzeichnenden weitaus mehr Gewicht, als ihn unilateral vorgelegte Änderungsanträge besitzen.

## Die Vertreter des Europäischen Parlaments

Die Konventsdelegation des Europäischen Parlaments (EP) verstand sich als weitgehend geschlossene Vertretung der sie entsendenden Institution. Dies läßt sich daran ablesen, daß das EP insgesamt starken Anteil an der Konventsarbeit nahm und verschiedene Initiativen über seine Delegation in die Beratungen einbrachte.

Im Konventsplenum agierte die große Mehrheit der Vertreter des Europäischen Parlaments als kollektiver Ideen- und Stichwortgeber, dessen als Plenarentschließungen verabschiedete Beiträge – zur Rechtspersönlichkeit der EU,<sup>18</sup> zur Rolle der nationalen Parlamente in der EU,<sup>19</sup> zur Kompetenzordnung<sup>20</sup> sowie zur Hierarchie der Normen<sup>21</sup> – als maßgebliche Referenztexte für die entsprechenden Konventsarbeitsgruppen sowie in den Plenarsitzungen dienten. Selbst die in der Öffentlichkeit unmittelbar mit dem Konvent assoziierten Impulse der Staats- und Regierungschefs wurden in manchen Themenfeldern seltener zitiert als die Entschlüsse des Europäischen Parlaments. Faktisch

erweiterte sich somit der Kreis der am Konvent beteiligten Europaabgeordneten: Jedenfalls genossen die Beiträge aus dem Konstitutionellen Ausschuß des Parlaments eine vergleichbar große Autorität wie diejenigen aus dem Konventspräsidium und dessen Sekretariat.

Der relative Autoritätsgewinn der Europaabgeordneten gründete dabei auch in strukturellen Vorteilen: Sie konnten vor Ort ständig auf eine mit personellen und finanziellen Ressourcen ausgestattete Institution zurückgreifen. Zudem waren sie an die Mechanismen eines Verhandlungsgremiums gewöhnt, in dem Entscheidungen häufig auf der gemeinsamen Suche nach Problemlösungen auf parteipolitischer, interfraktioneller und gremienspezifischer Basis beruhten. Die Europaabgeordneten stellten somit die einzige Konventskohorte, die auch außerhalb des Konvents über fest institutionalisierte und funktionierende Arbeitsstrukturen zur Vorbereitung der Konventssitzungen verfügte.

## Die Vertreter der Kommission

Relativ homogen traten die beiden Kommissionsvertreter auf, was nicht zuletzt auch daran lag, daß die Kommission in der Reform- und Verfassungsdebatte geschlossen agierte. Noch stärker als die Vertreter der Mehrheit des Europäischen Parlaments verstanden sich die Kommissionsvertreter als Anwälte einer EU-Konzeption, die auf den schrittweisen Aufbau eines staatsähnlichen Gemeinwesens mit föderalen Grundzügen setzte. Darüber hinaus richtete sich ihr Fokus vor allem auf die Frage, mit welchen gemeinschaftlichen Instrumenten, Institutionen und Verfahren die Handlungsfähigkeit der Europäischen Union gesteigert werden kann. Damit entsprachen sie dem Selbstverständnis der Kommission als Hüterin und Motor der Verträge. Unabhängig von allen parteipolitischen und nationalen Präferenzen kam hierdurch ein pointiert proeuropäisches Element in den Beratungsprozeß.

## Der Präsident und sein Präsidium

Eine prägende Rolle kam dem Konventspräsidium und seinem Präsidenten zu. Gestärkt durch seine Ernennung vom höchsten Gremium der Staats- und Regierungschefs und relativ engmaschig vernetzt mit den zentralen Konventsakteuren in Frankreich,

<sup>18</sup> Vgl. *Europäisches Parlament*, Report on the Legal Personality of the European Union, Rapporteur: Carlos Carnero González, A5-0409/2001, Brüssel, 21.11.2002.

<sup>19</sup> Vgl. *Europäisches Parlament*, Bericht über die Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und den einzelstaatlichen Parlamenten im Rahmen des europäischen Aufbaus, Berichterstatter: Giorgio Napolitano, A5-0023/2002, Brüssel, 23.1.2002.

<sup>20</sup> Vgl. *Europäisches Parlament*, Report on the Division of Competences between the European Union and the Member States, Rapporteur: Alain Lamassoure, A5-0133/2002, Brüssel, 24.4.2002.

<sup>21</sup> Vgl. *Europäisches Parlament*, Report on the Typology of Acts and the Hierarchy of Legislation in the European Union, Rapporteur: Jean-Louis Bourlanges, A5-0425/2002, Brüssel, 3.12.2002; Andreas von Arnould, Normenhierarchien innerhalb des primären Gemeinschaftsrechts. Gedanken im Prozeß der Konstitutionalisierung Europas, in: *Europarecht*, 38 (2003) 2. S. 191–216.

machte Giscard d'Estaing frühzeitig keinen Hehl aus seinen eigenen Vorstellungen über das aus seiner Sicht optimale Ergebnis des Konvents. Oft unter Mißachtung seiner Rolle als neutraler Mittler, andererseits aber unter Beachtung des Prinzips der grundsätzlichen Gleichheit aller Konventsmitglieder, positionierte er sich in zahlreichen Pressebeiträgen deutlich zugunsten der Gründung eines Kongresses der nationalen Parlamente und der Schaffung des Amtes eines EU-Präsidenten und stellte die außenpolitische Expertise der Kommission in Frage. Giscard übte in allen Phasen des Konvents die Funktion des Steuermanns aus, wenngleich er alle Konventsmitglieder, auch das Präsidium, häufig bis zur letzten Minute im unklaren über den von ihm bestimmten Kurs ließ.

Diese Rolle wurde besonders deutlich bei den Debatten über die institutionelle Neuordnung der EU. Seine Vorschläge für darauf bezogene konkrete Vertragsartikel arbeitete Giscard gemeinsam mit zwei persönlichen Vertrauten und dem Chef des Konventssekretariats, Sir John Kerr, in Paris aus. Dem Konvent versprach er die Vorlage eines ersten Entwurfs für den 24. April 2003. Aber noch während das Präsidium am 22. April über Giscard's Vorschlägen brütete, stellte sie der Sprecher des Konvents bereits im täglichen Presse-Briefing der Öffentlichkeit vor.<sup>22</sup> Erst nach dem öffentlichen Aufschrei der Kommission, des Europäischen Parlaments und der großen Mehrheit der Konventsmitglieder wurden Giscard's Artikel im Präsidium überarbeitet und am 23. April formal in den Konvent eingespeist.<sup>23</sup> In der folgenden Debatte rückten einige Konventsmitglieder teilweise weit von ihren ursprünglichen Überlegungen zur institutionellen Reform ab, um die als schlimmer bewerteten Anregungen Giscard's zu verhindern. Der Druck, der durch seine Extremvorschläge und die Umgehung des Präsidiums entstand, förderte somit die Kompromißbereitschaft des Konventsplenums und begünstigte eine Bewegung der großen Mehrheit des Konvents in Richtung eines gemeinsam und im Konsens autorisierten Abschlußdokuments.

Abgesehen von Giscard's Handlungsweise muß aber auch die Grundstruktur des Präsidiums kritisch bewertet werden. Denn mit seinen insgesamt 13 Mit-

gliedern war es für eine effektive Entscheidungsfindung und die Erarbeitung konkreter Textentwürfe eigentlich zu groß. Dies führte dazu, daß dem Konventssekretariat eine relativ starke, kaum kontrollierbare Rolle zuwuchs. Die in dem dreizehnköpfigen Gremium erarbeiteten Kompromisse hatten einen für das Plenum vorentscheidenden Charakter. In der Endphase des Konvents mutierte das Präsidium regelrecht zu einer Art Mini-Konvent. Der im Präsidium gepflegte Beratungsstil ähnelte in dieser Phase – nicht zuletzt aufgrund der Unterrepräsentation der parlamentarischen Komponente – dem einer Regierungskonferenz.

<sup>22</sup> Vgl. Giscard's Draft Institutional Proposals of 22 April 2003 (Articles 14 to 19 plus Article X), in: Peter Norman, *The Accidental Constitution. The Story of the European Convention*, Brüssel: EuroComment, 2004, S. 343–349.

<sup>23</sup> Vgl. *Europäischer Konvent*, Beitrag des Präsidiums: Organe – Entwurf von Artikeln für Titel IV des Teils I der Verfassung, Dok. Nr. CONV 691/03, 23.4.2003.

## Die Phasen der Konventsarbeit und ihre Funktionen

Von den verschiedenen in der Diskussion befindlichen Phasenmodellen gibt die vom Konventsvorsitzenden Giscard d'Estaing eingeführte Unterteilung in Anhörungsphase/Phase d'Écoute, Arbeitsphase/Phase d'Étude und Reflexionsphase/Phase de Réflexion die Etappen der Konventsarbeit am besten wieder.

### Die Anhörungsphase

Ziel der Anhörungsphase war nach den Worten von Giscard nicht die Ausarbeitung erster konkreter Ergebnisse, sondern »daß wir allen unseren Partnern [...] aufmerksam zuhören«.<sup>24</sup> Dafür nahm sich der Konvent vom Beginn seiner Arbeit bis zur Sommerpause Zeit. Zum einen ging es darum, Klarheit darüber zu schaffen, welche Reformprojekte der Konvent überhaupt in Angriff nehmen sollte. Obwohl dieser relativ unspezifische Gedankenaustausch zunächst von vielen Konventsmitgliedern kritisiert wurde,<sup>25</sup> sah eine große Anzahl von ihnen die Phase d'Écoute im nachhinein als ebenso berechtigt wie positiv an und gestand zu, vieles gelernt zu haben, was sich bei der späteren Ausarbeitung des Verfassungsvertrags als hilfreich erwies.<sup>26</sup> Besonders hervorzuheben an diesem offenen Gedankenaustausch war zweierlei: Erstens bezogen sich die Positionspapiere und Vorschläge nicht so sehr auf konkrete Reformprojekte, sondern eher auf allgemeine Leitlinien möglicher Integrationsmodelle. Zweitens zeichneten sich die im Plenum vorgetragenen Stellungnahmen durch die Grundtendenz aus, daß sich die Teilnehmer mit ihrer Hilfe zunächst gegenseitig über die verschiedenen –

häufig noch nicht abgeschlossenen – Vorstellungen über Ziele, Werte und Prinzipien der EU-Integration informierten.

Maßgeblichen Anteil daran, daß dieser offene Verhandlungsstil während der gesamten Anhörungsphase durchgehalten wurde, hatte die Zusammensetzung und insbesondere die große Heterogenität des Konventsplenums. Denn die Vielzahl der Akteure und deren unterschiedliche institutionelle Herkunft verhinderten ebenso wie die ungewohnte und neuartige Verhandlungssituation,<sup>27</sup> die der Konvent für alle Beteiligten darstellte, daß sich klare Trennlinien und Koalitionen herausbildeten. So konnte sich der Beratungsprozeß auf das Ziel der gegenseitigen Verständigung über das im Konvent vertretene Spektrum der Reformvarianten konzentrieren.

Ein wichtiger Aspekt für die Legitimation des Konvents in den Mitgliedstaaten und die relative Stabilität des Ergebnisses in der Regierungskonferenz war die transparente Arbeitsweise in dieser ersten Phase. Nicht nur die Öffentlichkeit der Plenarsitzungen, sondern auch der Einsatz des Internets trugen dazu bei, daß sich der Konvent neuer Arbeits-, Kommunikations- und Koordinationsmedien bediente. Zwar blieben die informellen Diskussions- und Abstimmungsrunden der einzelnen Konventskohorten vertraulich. Aber sämtliche in die Diskussion des Konvents eingebrachten Dokumente und Vorschläge waren zeitnah im Internet nachzulesen. Diese Praxis ist insoweit von Bedeutung, als damit an die Transparenz der Verhandlungen ein hoher Maßstab angelegt wurde, an dem sich auch die nachfolgende Regierungskonferenz zu messen hatte. Tatsächlich wurden später auch auf der eigens eingerichteten Internetseite der Regierungskonferenz die Verhandlungsdokumente zeitnah eingestellt – die vertrauliche »Kabinettsdiplomatie« der Regierungskonferenzen wurde sicher nicht alleine dank des Konvents aufgebrochen, aber die Öffentlichkeit des Konvents hatte einen wohl nicht unmaßgeblichen Anteil an der Öffentlichkeit der Regierungskonferenz.

<sup>24</sup> Valéry Giscard d'Estaing, Eröffnungsrede vor dem Konvent zur Zukunft Europas, 26.2.2002, Dok. Nr. SN 1565/02, <<http://european-convention.eu.int/docs/speeches/3.pdf>>.

<sup>25</sup> Vgl. hierzu die Plenardebatte vom 15./16.4.2002 sowie vom 23./24.5.2002.

<sup>26</sup> Vgl. Erwin Teufel, Im europäischen Verfassungsvertragskonvent wird es allmählich ernst. Beginn der »Phase der Erörterung«, in: Europäische Zeitung, (September/Oktober 2002), S. 11; Joachim Würmeling, »Das Ding« – Der Europäische Konvent gewinnt an Gestalt, in: Neue Juristische Wochenschrift, 54 (2001) 41, Editorial.

<sup>27</sup> Vgl. Philip Zimbardo/Michael Leippe, *The Psychology of Attitude Change and Social Influence*, New York: McGraw Hill, 1991, S. 31.



**Tabelle 1**  
**Plenarbeiträge vom 28.2. bis 28.10.2002**

Themen \ Autoren	Gesamt	EU	BK	NP	R	EP	SB	S	KOM
Kompetenzordnung	53	23	6	19	11	13	6	3	1
Verfassung	42	19	7	19	8	14	1	3	1
Grundrechtecharta	30	6	6	6	6	9	4	5	1
<i>Reform der EU-Politiken</i>									
GASP / ESVP	30	13	5	13	5	6	2	3	1
Inneres und Justiz	13	6	3	5	4	1	1	1	1
Wirtschaft und Währung	7	2	0	1	1	2	0	2	1
Soziales, Umwelt, Gesundheit	13	6	2	5	3	4	2	1	0
Vereinfachung der Instrumente	23	9	3	7	5	5	2	3	1
<i>Reform der Institutionen</i>									
Grundsatzfragen	5	2	2	2	2	1	0	0	0
Kommission	20	11	3	12	2	5	1	0	0
Europäisches Parlament	30	14	4	16	2	9	1	1	1
Rat und Europäischer Rat	28	15	4	18	1	6	1	1	1
Nationale Parlamente	29	17	5	18	4	3	3	1	0

*Legende*

EU Beiträge von Vertretern aus Mitgliedstaaten

BK Beiträge von Vertretern aus Ländern der Beitrittskandidaten

NP Vertreter der nationalen Parlamente

R Vertreter der Regierungschefs

EP Vertreter des EP

SB Sammelbeiträge von Vertretern verschiedener Nationalität, evtl. auch unterschiedlicher Institutionen

S sonstige Vertreter (AdR, WSA, UNICE etc.)

KOM Vertreter der Kommission

*Anmerkung*

Die Tatsache, daß die Gesamtzahl der Beiträge nicht mit der Summe der übrigen Angaben übereinstimmt, ist darauf zurückzuführen, daß die Beiträge von Parlaments- und Regierungsvertretern mit der Angabe verknüpft werden müssen, ob sie aus einem EU-Mitgliedstaat oder einem der Beitrittsländer stammen. Da die meisten Beiträge mehrere Themen bearbeiten, kann durch die Summe der in der Tabelle angegebenen Beiträge zu einem bestimmten Thema nicht die Gesamtzahl der Plenarbeiträge ermittelt werden.

Quelle: Andreas Maurer/Joachim Schild (Hg.), Der Konvent über die Zukunft der Europäischen Union: Synopsen zur EU-Konventsdebatte, Bd. 1 (Saskia Matl): Die Beiträge des Konvents bis zum 28.10.2002 (Plenarebene), Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Oktober 2002, <[www.swp-berlin.org/common/get\\_document.php?id=749](http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?id=749)>.

Eine quantitative Auswertung der Plenarbeiträge der ersten Konventsphase ergibt, daß die Schwerpunkte der Diskussion einerseits vornehmlich bei Themen wie der Kompetenzordnung,<sup>28</sup> dem Charakter und der

Wünschbarkeit einer europäischen Verfassung sowie der Grundrechtecharta lagen. Über diese Themen konnte bereits kurz nach Beginn des Konvents Einigkeit erzielt werden. Die Mehrzahl der Beiträge kam von Vertretern aus den EU-Mitgliedstaaten. Beiträge

<sup>28</sup> Vgl. Armin von Bogdandy/Jürgen Bast/Dietrich Westphal, Die vertikale Kompetenzordnung im Entwurf des Verfassungsvertrags, in: *Integration*, 26 (2003) 4, S. 414–427; Niklas Görlitz, Europäischer Verfassungsvertrag und künftige EU-Kompetenzen. Materielle Kompetenzverschiebungen zwischen Europäischer Union und EU-Staaten nach den Vorgaben des Konventsentwurfes eines künftigen EU-Verfassungsvertrags, in: *Die öffentliche Verwaltung*, 57 (2004) 9, S. 374–383; Volkmar Götz, Kompetenzverteilung und Kompetenzkontrolle in der Europäischen Union, in: Jürgen Schwarze (Hg.), *Der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents. Verfassungsrechtliche Grundstrukturen und wirtschaftsverfassungsrechtliches Konzept*, Baden-Baden: Nomos, 2004,

S. 43–61; Ingolf Pernice, Rethinking the Methods of Dividing and Controlling the Competencies of the Union, in: Mads Andenas/John Usher (Hg.), *The Treaty of Nice and Beyond. Enlargement and Constitutional Reform*, Oxford: Hart, 2003, S. 121–146; Wilfried Swenden, Is the European Union in Need of a Competence Catalogue? Insights from Comparative Federalism, in: *Journal of Common Market Studies*, 42 (2004) 2, S. 371–392; Luigi Tosato, The Vertical Distribution of Competences in the EU Draft Constitutional Text, in: *The International Spectator* (Rom), 38 (2003) 2, S. 43–58; Gareth Davies, The Post-Laeken Division of Competences, in: *European Law Review*, 28 (2003) 5, S. 686–698.

von Parlamentariern – sei es aus nationalen Parlamenten oder dem EP – überwogen wiederum Beiträge von Regierungsvertretern oder Vertretern sonstiger Institutionen. Der erste Skelettentwurf eines Verfassungstextes vom 28. Oktober 2002, der lediglich als Gerüst für eine künftige konstitutionelle Architektur konzipiert war, griff die wichtigsten Punkte der Plenardiskussion auf und übernahm konsensfähige Vorschläge. Allerdings enthielt er auch noch Anregungen wie die Einrichtung eines Kongresses der Völker Europas, die von einer überwältigenden Mehrheit des Konvents ausdrücklich abgelehnt wurde.

## Die Arbeitsphase

Während die Aussprachen in der Phase d'Écoute im Plenum erfolgten, nahmen mit Beginn der Phase d'Étude die insgesamt elf Arbeitsgruppen, die zu unterschiedlichen Themen eingesetzt wurden, ihre Tätigkeit auf.

Den wichtigsten Unterschied zur vorangehenden Phase stellte die intimere Arbeitsatmosphäre dar. In einem überschaubaren Kreis und der Beobachtung von Öffentlichkeit und Medien stärker entzogen, war die Bereitschaft der Mitglieder größer, auf die Argumente der anderen einzugehen und sich gegebenenfalls auch überzeugen zu lassen. In dieser zweiten Phase wurden nicht nur neue Akteure in den Beratungsprozeß eingebunden, sondern gleichzeitig auch bestimmte Akteure ausgeschlossen. Denn aufgrund der Regelung, daß die Konventsmitglieder nicht gleichzeitig an verschiedenen Arbeitsgruppen teilnehmen durften,<sup>29</sup> war immer nur ein Teil der nationalen Regierungen oder der Parlamente in einer Arbeitsgruppe vertreten. Zudem ging es in den Arbeitsgruppen nicht wie bei klassischen zwischenstaatlichen Verhandlungen um die Suche nach einem Kompromiß zwischen den jeweiligen Ausgangspräferenzen. Vielmehr wurden auf der Basis von vorher im Konventspräsidium bestimmten Grundprinzipien und Leitfragen, die keine der Arbeitsgruppen in Frage stellte, sachorientierte und innovative Lösungskonzepte erarbeitet. Diese wichen teilweise erheblich von den ursprünglichen Vorstellungen der Teilnehmer ab.

Besonders deutlich zeigte sich der offene und sachorientierte Arbeitsstil an der Entwicklung des sogenannten Frühwarnmechanismus, mit dem die natio-

nen Parlamente stärker in den europäischen Rechtsetzungsprozeß einbezogen werden sollen.<sup>30</sup> Während zu Beginn des Konventsarbeit die verschiedensten dazu eingebrachten Vorschläge diskutiert wurden, angefangen von einer dritten Parlamentskammer über eine Doppelmitgliedschaft von Parlamentariern im Europäischen und nationalen Parlament bis hin zur Einrichtung eines Subsidiaritätsausschusses, stand am Beginn der Beratungen in den Arbeitsgruppen die Festlegung auf drei Grundprinzipien: das Ziel der Beteiligung der nationalen Parlamente am europäischen Gesetzgebungsverfahren, die Vermeidung neuer Institutionen sowie die Forderung, daß eine verstärkte Beteiligung das Gesetzgebungsverfahren nicht verzögern solle. Auf dieser Grundlage wurde dann das innovative Verfahren des Frühwarnmechanismus entwickelt.<sup>31</sup>

Dieses Verfahren soll künftig eine sachlich breiter angelegte, gleichzeitig effizientere Mitwirkung der Parlamente an der Verabschiedung europäischen Sekundärrechts ermöglichen. Der Frühwarnmechanismus sieht konkret vor, daß die Europäische Kommission ihre Vorschläge für Rechtsakte direkt den nationalen Parlamenten zuleitet. Die Parlamente haben sechs Wochen Zeit, um begründet zu der Frage Stellung zu nehmen, ob der Vorschlag gegen das Subsidiaritätsprinzip verstößt. Die bei der Kommission abgegebenen parlamentarischen Stellungnahmen werden gewichtet und gezählt. Geben ein Drittel (bzw. ein Viertel bei Verfahren im Bereich der justitiellen Zusammenarbeit in Strafsachen sowie der polizeilichen Zusammenarbeit) aller berechtigten Kammern negative Stellungnahmen ab, ist die Kommission gehalten, ihren Vorschlag zu überprüfen. Sie kann ihn dann entweder zurückziehen, ändern oder mit triftiger Begründung in der ursprünglichen Fassung belassen. Im Anschluß an diese »erste Lesung« führt die Kommission den unter Umständen überarbeiteten Vorschlag dem normalen Gesetzgebungsprozeß des Europäischen Parlaments und des Rates zu. Die nationalen Parlamente verfügen nach Abschluß des Gesetzgebungsverfahrens schließlich auch über die Möglichkeit, vor dem Europäischen Gerichtshof wegen Verlet-

<sup>30</sup> Dies gehörte zu den zentralen Reformprojekten, die in Nizza in der Erklärung zur Zukunft der Union genannt wurden; vgl. Erklärung 23 zur Zukunft der Union.

<sup>31</sup> Vgl. *Europäischer Konvent, Arbeitsgruppe I »Subsidiaritätsprinzip«, Schlußfolgerungen*, Brüssel 2002 (CONV 286/02).

<sup>29</sup> Vgl. *Europäischer Konvent*, Dok. Nr. CONV 52/02.

zung des Subsidiaritätsprinzips zu klagen, wobei sie von Ihren Regierungen vertreten werden.<sup>32</sup>

Der intensiven und sachorientierten Arbeit der Konventsarbeitsgruppen geschuldet war auch die Einführung einer klaren Normenhierarchie.<sup>33</sup> Da der Konvent keine eigenständige Arbeitsgruppe zur Reform der Institutionen und Verfahren einrichtete, bot sich die Möglichkeit zur Lichtung des Dschungels an Verfahren und zugeordneten Handlungsformen nur im Rahmen der Konventsarbeitsgruppe »Vereinfachung der Rechtssetzungsverfahren und Rechtsakte«.<sup>34</sup> Die Gruppe behandelte zunächst nur die systematische Qualifizierung der einzelnen Handlungsformen der EG/EU.<sup>35</sup> Die Diskussion in der Arbeitsgruppe verlief aber weit weniger kontrovers, als dies bei einem derart zentralen Thema zu erwarten gewesen wäre. Im Ergebnis konnten die Mitglieder der Arbeitsgruppe daher für alle Aspekte ihres Mandats einen breiten Konsens finden.

Neben der Normenhierarchie nahm die Arbeitsgruppe die Reduzierung der Anzahl der Gesetzgebungsinstrumente auf maximal fünf Typen auf ihre Agenda.<sup>36</sup> Um zu vermeiden, daß die Reduzierung der Instrumente zu Lasten der Flexibilität und der Effizienz der Rechtsakte gehen könnte, schlug die Arbeitsgruppe drei rechtlich verbindliche (Gesetze, Rahmen-

gesetze<sup>37</sup> und Entscheidungen) und zwei »nur« politisch verbindliche (Empfehlungen und Stellungnahmen) Typen von Rechtsakten vor. Diese Handlungsformen sollten sich sowohl auf den derzeitigen Geltungsbereich des EG-Vertrages als auch auf das Feld der polizeilichen und justitiellen Zusammenarbeit in Strafsachen erstrecken. Dagegen sollten die Besonderheiten der Akte im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik erhalten bleiben. Auch zur Reform des Haushaltsverfahrens konnte sich die Arbeitsgruppe auf ein ganzes Bündel an Vereinfachungen einigen. Das geltende Haushaltsverfahren (Artikel 268–271 EGV) sollte durch ein vereinfachtes Mitentscheidungsverfahren ersetzt werden.<sup>38</sup> Hiermit verknüpft waren weitere, teils erheblich in das bestehende Machtgefüge der EU eingreifende Vertragsänderungen: Die Aufhebung der Unterscheidung von obligatorischen und nicht-obligatorischen Ausgaben, eine klare Abgrenzung der Zuständigkeiten von Rat und EP, nach der die Führungsrolle über die Einnahmen beim Rat verbleiben und das Parlament abschließend über die Ausgaben entscheiden sollte, sowie die Schaffung einer neuen Rechtsgrundlage für die mittelfristige Finanzplanung. Schließlich schlug die Arbeitsgruppe eine Vereinfachung der Entscheidungsverfahren vor, die damit erreicht werden sollte, daß das Mitentscheidungsverfahren als »ordentliches Gesetzgebungsverfahren« zum Regelverfahren würde.<sup>39</sup>

In den meisten anderen Arbeitsgruppen konnten ebenfalls weitgehende Erfolge erzielt werden.<sup>40</sup> Besonders hervorzuheben sind die Überwindung der im Maastrichter Vertrag eingeführten Säulenstruktur (erste Säule des EG-Vertrags, zweite Säule der GASP und dritte Säule der Justiz- und innenpolitischen Zusammenarbeit), die Einführung einer einheitlichen Rechtspersönlichkeit, die Zusammenführung der Aufgaben von Außenkommissar und Hohem Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik sowie die verbindliche Einbeziehung der Grundrechtecharta in den Europäischen Verfassungsvertrag.

<sup>37</sup> Zu den terminologischen Anpassungen vgl. *Europäischer Konvent*, Arbeitsgruppensitzung 24.10.2003, Dok. Nr. CONV 372/02; *Sekretariat des Verfassungskonvents* (WD 13); Hanja Maij-Weggen (WD 18).

<sup>38</sup> Vgl. *Europäischer Konvent*, Schlußbericht, Dok. Nr. CONV 424/02.

<sup>39</sup> Vgl. *Europäischer Konvent*, Schlußbericht, Dok. Nr. CONV 424/02; *Sekretariat des Verfassungskonvents* (WD 13); Cristiana Muscardini (WD 17); Hanja Maij-Weggen (WD 18); Dick Roche (WD 25).

<sup>40</sup> Eine Ausnahme bildete die Arbeitsgruppe Ordnungspolitik.

<sup>32</sup> Vgl. hierzu Andreas Maurer/Peter Becker, Die Europafähigkeit der nationalen Parlamente. Herausforderungen des EU-Verfassungsvertrags für den deutschen Parlamentarismus, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2004 (S 23/04).

<sup>33</sup> Vgl. hierzu den Bourlanges-Bericht vom 18.10.2002 über die Typologie der Rechtsakte und die Hierarchie der Normen in der Europäischen Union, Bericht Nr. 2002/2140(INI), 18.10.2002; vgl. auch Andreas Maurer, Orientierungen im Verfahrensdickicht? Die neue Normenhierarchie der Europäischen Union, in: *Integration*, 26 (2003) 4, S. 440–453; Andreas von Arnould, Normenhierarchien innerhalb des primären Gemeinschaftsrechts, in: *Europarecht*, (2003) 2, S. 191–216.

<sup>34</sup> Vgl. zu den Entwürfen für eine EU-Verfassung: Peter Häberle, Die Herausforderungen des europäischen Juristen vor den Aufgaben unserer Verfassungs-Zukunft: 16 Entwürfe auf dem Prüfstand, in: *Die öffentliche Verwaltung*, 11 (2003), S. 429–443.

<sup>35</sup> Vgl. hierzu die Arbeitsdokumente aus der AG: <<http://european-convention.eu.int/dynadoc.asp?lang=DE&Content=WGIX>>.

<sup>36</sup> Für die fünf Instrumente des Artikels 249 EGV vgl. *Europäischer Konvent*, Beiträge von Jean-Claude Piris (WD 06) und des Sekretariats des Verfassungskonvents (WD 13). Für abweichende Vorschläge siehe Hanja Maij-Weggen (WD 18); Johannes Voggenhuber (WD 26).

## Die Reflexions- und Redaktionsphase

Mit der Vorlage der ersten 16 Artikelentwürfe durch das Präsidium begann am 6. Februar 2003 die dritte Phase der Konventsarbeit, die Phase de Réflexion. In ihr wurden die zuvor erzielten Konsensergebnisse in konkrete Artikel gefaßt und die bis dahin im Konvent noch nicht thematisierten Fragen der institutionellen Reform aufgegriffen. Der entscheidende Unterschied zu den beiden vorangegangenen Phasen bestand zum einen darin, daß nationale Trennlinien, die in den Beratungen bis dahin kaum eine Rolle gespielt hatten, mehr und mehr Einfluß auf die konkreten Beratungen ausübten, und zum anderen in der zentralen Rolle, die die Regierungsvertreter seit Anfang 2003 übernahmen. Beides zeigte sich vor allem daran, daß die Regierungen verstärkt außerhalb des Konvents Koalitionen bildeten, aus denen verschiedene bi- und multilaterale Initiativen für den Konvent hervorgingen.<sup>41</sup> Für die Konventsarbeit war diese Praxis insoweit problematisch, als die von außen in den Konvent hineingetragenen Initiativen dazu führten, daß die jeweiligen Regierungsvertreter im Konvent praktisch keinen Verhandlungsspielraum mehr hatten. Der in den ersten beiden Konventsphasen vorherrschende offene und diskursive Arbeitsstil wurde hierdurch implizit in Frage gestellt.

Gleichzeitig offenbarten diese Initiativen aber auch, daß den Staats- und Regierungschefs bzw. ihren Vertretern im Konvent zusehends eine Schlüsselstellung zuwuchs und daß die offene Diskussion mehr und mehr einer mit Regierungskonferenzen vergleichbaren Verhandlungskette wich und sich an nationalen Positionen orientierte. Die Verwandlung des Konvents in eine »Vorregierungskonferenz« wurde besonders deutlich an den Auseinandersetzungen über einen hauptamtlichen Präsidenten des Europäischen Rates, über die Reform der Entscheidungsverfahren im Ministerrat und über die Reform der Kommission. In diesen Fällen kam es schließlich zu – erst in der Regierungskonferenz gelösten – Konflikten zwischen kleinen und großen Ländern.<sup>42</sup> Die wachsende Domi-

nanz der Regierungsvertreter schränkte automatisch die Rolle der »neuen Konventsmitspieler« ein. Dies relativierte die entscheidende Innovation der Konventsmethode erheblich, nämlich die Einbeziehung neuer Akteure in den Beratungsprozeß.

<sup>41</sup> Vgl. die deutsch-französische Gemeinschaftsinitiative zur institutionellen Reform (CONV 489/03), den entsprechenden spanisch-britischen Entwurf (CONV 591/03), das Memorandum der Benelux-Staaten (CONV 457/02) sowie die Initiative mehrerer kleiner Staaten, die als Antwort auf die beiden ersten zu verstehen ist (CONV 646/03).

<sup>42</sup> Vgl. Andreas Middel, Die »sieben Zwerge« der EU fühlen sich übergangen. Gipfel der kleinen Länder soll Warnung sein, in: Die Welt, 25.3.2003; Two EU Presidents Proposal

Rejected, in: Irish Examiner, 21.1.2003; Kein hauptamtlicher EU-Präsident. Kleinere EU-Staaten dagegen, in: Handelsblatt, 3.4.2003.

## Erklärungsfaktoren für die Veränderung des Gesprächs- und Verhandlungsstils

Während in den ersten beiden Konventsphasen ein offener, argumentativer Gesprächsstil vorherrschte, der sich deutlich vom »Kuhhandel« der vergangenen Regierungskonferenzen unterschied, war die letzte Phase überwiegend durch Verhandlungen auf der Basis der verschiedenen nationalen Präferenzen und Positionen gekennzeichnet, wie man sie von traditionellen Regierungskonferenzen her kennt. Dies wirft die Frage auf, wie es dazu kommen konnte, daß in ein und demselben Gremium eine derart bruchartige Auswechslung der Interaktionsformen möglich war.

### Akteure und Akteurswandel

Was die beteiligten Akteure betrifft, so fällt ihre relativ große Fluktuation auf. Während der gut siebzeimonatigen Tagungsfrist rückten inklusive Stellvertreter insgesamt 55 Personen in den Konvent nach, was ungefähr einem Viertel der Zahl seiner Mitglieder entsprach. Während diese Veränderungen im Kontingent der Vertreter der nationalen Parlamente und des Europaparlaments keine meßbaren Auswirkungen hatten, lassen sich bei den Regierungsvertretern deutliche strukturelle Verschiebungen erkennen. Denn die Anzahl der Regierungsvertreter im Ministerrang nahm gegen Ende des Konvents deutlich zu, gleichzeitig ging die Zahl der von den Regierungschefs ernannten Experten um gut ein Drittel zurück.

**Tabelle 2**

**Wandel in der Akteursqualität der  
Vertreter der Regierungschefs (Anteile in %)**

Zeitpunkt	Minister	Regierungsbeamte	Experten
April 2002	35,71	21,42	42,85
September 2002	28,57	25,00	46,42
März 2003	46,42	21,42	32,14

Abgesehen von dem spezifischen Rollenverständnis nationaler Minister und ihrem im Vergleich zu dem der Experten geringeren Verhandlungsspielraum hatte diese Zunahme eine weitere zentrale

Auswirkung auf den Verhandlungsstil. Da sie dem Konvent erst spät beitraten, hatten sie nicht an der Phase d'Écoute und ihrer charakteristischen Sozialisation und auch nicht am Prozeß der Herausbildung eines die Arbeitsgruppen prägenden Konvents- bzw. Corpsgeistes teilgenommen. Daher fehlte ihnen in gewisser Weise das Verständnis dafür, daß der Konvent einer anderen Logik folgte als der einer Regierungskonferenz. Zudem konnten sie sich aufgrund ihrer sonstigen Verpflichtungen als nationale Minister nur in begrenztem Umfang an der Arbeit des Konvents beteiligen, was den übrigen Mitgliedern erhebliches Unbehagen bereitete. Ein Konventsmitglied brachte dieses Unbehagen im Hinblick auf die verschiedenen ab Herbst 2002 in den Konvent eingetretenen Außenminister mit folgenden Worten zum Ausdruck: »Viele [der Minister] wissen einfach nicht, wie der Konvent funktioniert. Sie nehmen an dem eigentlichen Diskurs nicht teil und denken, sie könnten dem Konvent in fünf Minuten ihren Standpunkt vortragen. Dabei versuchen sie häufig nicht, den Konvent argumentativ zu überzeugen, sondern setzen auf ihre Autorität als Repräsentant einer nationalen Regierung. So läuft es aber nicht!«<sup>43</sup>

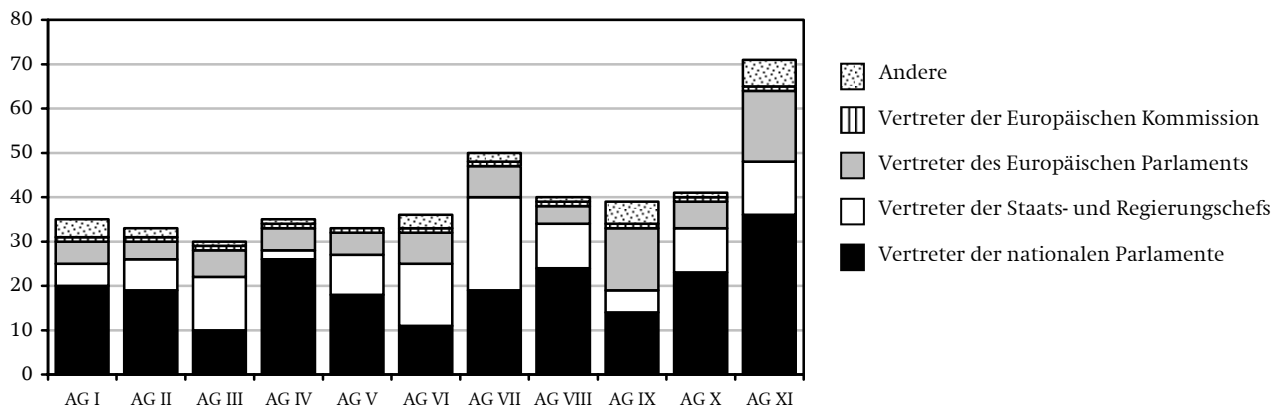
### Wandel in den Beratungsstrukturen

Neben den personellen gab es aber auch strukturelle Veränderungen. Während die Vorentscheidungen zur Struktur des Verfassungsvertrages in der ersten und dritten Phase des Konvents im Plenum getroffen wurden, erfolgten die substantiellen Weichenstellungen der zweiten Phase in insgesamt elf Arbeitsgruppen. Dieser Unterschied ist zentral, weil die kleiner dimensionierten und übersichtlicheren Strukturen der Arbeitsgruppen den freien und ungehinderten Diskurs der Konventsmitglieder erleichterten.<sup>44</sup>

<sup>43</sup> Diese Einschätzung eines deutschen Konventsmitglieds hat sich in zahlreichen anderen Gesprächen bestätigt.

<sup>44</sup> Vgl. Jeffrey T. Checkel, *Taking Deliberation Seriously*, Oslo: ARENA – Centre for European Studies, University of Oslo, 2004 (ARENA Working Papers WP 01/14), S. 4.

**Abbildung**  
**Zusammensetzung der Arbeitsgruppen im Konvent**



Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Relativ große Arbeitsgruppen wurden lediglich für den Bereich des Außenpolitischen Handelns (AG VII) und des Sozialen Europas (AG XI) eingesetzt. Die beiden außen- und sicherheitspolitischen Reformgruppen (AG VII und AG VIII) konnten sich frühzeitig auf weitgehend unstrittige Kernreformen zur Schaffung des Amtes eines Europäischen Außenministers, zum Europäischen Diplomatischen Dienst und zur Kohärenz der einzelnen außenpolitisch relevanten Politikfelder einigen, wobei die große Gruppe der Vertreter der Regierungschefs die anderen AG-Mitglieder nicht nur kraft ihrer formalen Macht, sondern auch dank ihrer größeren Sachkenntnis und Detailexpertise zu überzeugen vermochten. Die Arbeitsgruppe zur Sozialpolitik (AG XI) war dagegen durch eine unverhältnismäßig große Teilnehmerzahl und von erheblichen parteipolitischen Differenzen geprägt. Beides resultierte in einem weitgehend schwammigen und inhaltsleeren Schlußbericht, der vor allem den Streit zwischen den einzelnen Mitgliedern dokumentierte. Für die anderen Arbeitsgruppen, insbesondere die Gruppe zur Vereinfachung der Verfahren (AG IX) und die Gruppe zur Rolle der nationalen Parlamente (AG IV), galt dies nicht. Hier begünstigte die vertrauliche Arbeitsatmosphäre eine sachorientierte Suche nach Lösungskonzepten. Befürchtungen, bei öffentlich dokumentierten Positionsveränderungen das Gesicht zu verlieren, sowie der Zwang, zu Hause einen Verhandlungserfolg präsentieren zu müssen, spielten in diesen Arbeitsgruppen keine Rolle.

Demgegenüber war das Konventsplenum mit seinen 118 Mitgliedern zuzüglich der Stellvertreter für die Fortsetzung eines vertieften Verhandlungs-

prozesses zu groß. War dies in der Phase d'Écoute insoweit noch kein wirkliches Problem, als hier ein erster Austausch der unterschiedlichen Vorstellungen erfolgte und insofern noch kein Zwang zu einer Einigung bestand, muß die Größe des Entscheidungsgremiums in der letzten Phase, in der es darum ging, konkrete Ergebnisse zu erarbeiten, als kritisch eingestuft werden.

In der praktischen Konventsarbeit zeigte sich dies daran, daß in den Beratungen der dritten Konventsphase »informelle Gruppierungen« eine größere Rolle spielten, seien es einzelne Ländergruppen, politische Familien oder aber Gruppierungen mit bestimmten integrationspolitischen Grundkonzeptionen. Der Hauptunterschied zwischen diesen Untergruppierungen und den Arbeitsgruppen bestand darin, daß in den Arbeitsgruppen ein Querschnitt des gesamten Konvents nach Lösungskonzepten für die jeweils betroffenen Reformfelder suchte, wohingegen sich in den »informellen Gruppierungen« Mitglieder mit ähnlich gelagerten Grundeinstellungen zusammenfanden und sich in der Vertretung ihrer jeweiligen Positionen bestärkten. Während die Arbeitsgruppen aufgrund ihrer Zusammensetzung bereits mit einem tragfähigen Kompromiß aufwarten konnten, waren letztere lediglich in der Lage, Positionsbestimmungen einzelner Interessengruppen vorzutragen, die dann im Konventsplenum wiederum aufeinander abgestimmt werden mußten. Dieses Verfahren war in jenen Bereichen problematisch, in denen der Diskussionsprozeß entlang nationaler Interessen und entsprechender Gruppierungen verlief, wie etwa bei der Frage nach der künftigen Gestalt der Kommission oder

der Debatte über einen gewählten Präsidenten des Europäischen Rates. Gegen Ende des Konvents unterschied sich der Verhandlungsstil auf diesen Reformbaustellen nur noch marginal von dem einer klassischen Regierungskonferenz.

Einen entscheidenden Anteil am Wandel des Verhandlungsstils hatte auch die Art und Weise des Entscheidungsfindungsprozesses, der in den Sitzungen der Arbeitsgruppen als offener Dialog zwischen den Mitgliedern ablief. Demgegenüber erfolgte die Positionsabstimmung in der dritten Konventsphase überwiegend am Leitfaden der von den Mitgliedern eingebrachten Änderungsanträge zu den vom Präsidium vorgelegten Artikelentwürfen. Giscard und das Präsidium beanspruchten bei der Selektion, thematischen Gruppierung und Weiterverfolgung der Änderungsanträge sehr weitgehende Kompetenzen. Aufgrund der strikten Fristsetzung für die Einreichung der Änderungsvorschläge<sup>45</sup> war ein Eingehen auf Vorschläge anderer Teilnehmer so gut wie unmöglich. Ein Austausch der Argumente konnte unter diesen Umständen gar nicht erst entstehen. Da auch die Aussprachen im Plenum zu den einzelnen Themenfeldern eher den Charakter der Präsentation der eigenen Vorstellungen hatten und aufgrund der stark begrenzten Redezeit im Konvent keine Beratungsatmosphäre aufkommen konnte, war ein diskursiver Verhandlungsstil in dieser Phase so gut wie unmöglich.

Resümierend läßt sich festhalten, daß die Voraussetzungen für einen Wandel des Verhandlungsmodus weg von den traditionellen Bargaining-Prozessen hin zu einem eher deliberativen Beratungsstil in der zweiten Arbeitsphase überaus günstig waren, während in der letzten Redaktionsphase im Zuge der sich herausbildenden Schlüsselstellung der nationalen Regierungen und der Art und Weise, wie die Verfassungstextarbeit organisiert war, ein solcher Wandel erheblich erschwert wurde.

## Konventsfähige Themen

Der dritte den Konvent bestimmende Faktor waren die vom Europäischen Rat vorgegebenen Themen und ihre Bearbeitung im Verlauf der Konventsphasen. Der vom Konvent vorgelegte Entwurf für den Verfassungs-

vertrag<sup>46</sup> präsentiert für viele, aber nicht alle Reformbaustellen der EU beachtliche Ergebnisse. Auslöser des Konventsprozesses waren aber nicht die in Laeken gestellten Fragen zu Teilaspekten der EU-Reform, sondern die in Nizza unter den Staats- und Regierungschefs konstatierte Unzufriedenheit mit den institutionellen Reformen. In den beiden ersten Phasen des Konvents wurden dann aber nicht die sich darauf beziehenden Fragen der Anwendungsfelder für Mehrheitsabstimmungen, der Stimmengewichtung im Ministerrat, der Sitzverteilung im Europäischen Parlament und der Zusammensetzung und Organisation der Kommission, sondern nur die Vielzahl der in Laeken formulierten Einzelfragen jenseits der institutionellen Reform diskutiert. Und erst im späten Frühjahr 2003 begann die Plenardebatte des Konvents über den Entwurf für die Verfassungsvertragstitel zu den Organen der Europäischen Union. Bis zur Vorlage des Schlußtextes am 20. Juni 2003 sollte nach den Vorstellungen des Konventspräsidiums auch Konsens über die zentralen Machtfragen der Europäischen Union erzielt werden. Die Wahrscheinlichkeit bzw. das Risiko, daß die anschließende Regierungskonferenz das Kompromißpaket des Konvents erneut aufschnüren würde, hing von der substantiellen Reichweite dieses Konsenses ab.

Die entscheidende Beratung der Organteile des Verfassungstextes wurde am 30. und 31. Mai 2003 eingeleitet. An der Art und Weise, wie die Akteure seitdem ihre Konzepte verteidigten, wurde rasch deutlich, daß die Mehrheit der Konventsmitglieder faktisch längst zur informellen Abhaltung einer Regierungskonferenz übergegangen war: In diesem Sinne hatte sich bereits Ende Mai 2003<sup>47</sup> eine Gruppierung

<sup>46</sup> Eine detaillierte Analyse der Konventsergebnisse findet sich im Sonderband der Zeitschrift *Integration* zum Verfassungskonvent: *Integration*, 26 (2003) 4; vgl. auch Wolfgang Wessels, Die institutionelle Architektur der EU nach der Europäischen Verfassung, in: *Integration*, 27 (2004) 3, S. 161–175.

<sup>47</sup> Vgl. *Europäischer Konvent*, Beitrag der Vertreter der Staats- und Regierungschefs mehrerer Staaten: »Eine Verfassung der Union für alle: Ein erfolgreicher Abschluß des Konvents«, Dok. Nr. CONV 766/03 vom 28.5.2003. Vgl. hierzu auch *Europäischer Konvent*, Beitrag der Mitglieder des Konvents Herr Michael Attalides, Herrn Peter Balazs, Herrn Henning Christophersen, Herrn Hannes Farnleitner, Frau Lena Hjelm-Wallén, Frau Danuta Hübner, Frau Sandra Kalniete, Herrn Jan Kohout, Herrn Ivan Korcok, Frau Maglena Kuneva, Herrn Ernani Lopes, Herrn Rytis Martikonis, Herrn Lennart Meri, Herrn Dick Roche, Herrn Dimitri Rupel, Herrn Peter Serracino-Inglott und Frau Teija Tiilikainen: »Reform der Organe: Grundsätze und Voraussetzungen«, Dok. Nr. CONV 646/03 vom 28.3.2003.

<sup>45</sup> In der Regel hatten die Konventsmitglieder nur eine Woche Zeit, um auf die Artikelvorschläge des Präsidiums zu reagieren.

kleinerer und größerer Staaten zusammengeschlossen, die das deutsch-französische Institutionenpapier vom Januar 2003<sup>48</sup> und Giscard's persönliche Vorstellungen zur Institutionenreform vom April 2003 als möglichen, zwischen der intergouvernementalen und der Gemeinschaftsmethode vermittelnden Kompromiß ablehnen wollte. Die Regierungsvertreter Irlands, Dänemarks, Polens, Österreichs, Litauens, Zyperns, Schwedens sowie Spaniens und Großbritanniens sprachen sich mit deutlichen Worten gegen eine Änderung der im Vertrag von Nizza vereinbarten Regeln zur Institutionenreform aus. Sie äußerten darüber hinaus ihre Auffassung, daß das Ergebnis des Konvents lediglich als Ausgangspunkt, nicht aber als inhaltlich kaum noch veränderbare Grundlage der Regierungskonferenz definiert werden sollte.

Der Anfang Juni 2003 unternommene Versuch eines um Ausgleich bemühten Reformbeitrags der großen und kleinen Gründerstaaten der EWG, an dem zuletzt vor allem die luxemburgische und die italienische Regierung feilten, kam angesichts der bereits zu diesem Zeitpunkt im Konvent erzielten Zwischenkompromisse in institutionellen Fragen zu spät. Im Ergebnis war das im Machtstreit identifizierbare Signal an die Staats- und Regierungschefs eindeutig: Weder das deutsch-französische Tandem noch die Gruppe um Aznar, Blair und Chirac verfügten in einer EU mit 25 Staaten über eine mehrheits- und kompromißfähige Definitionsmacht in institutionengestalterischen Fragen, die jene der kleineren Staaten übertraf. Das Patt zwischen den Großen stärkte damit auch den Konvent – nicht nur sein Präsidium, sondern auch seine Kohorten – als Gegengewicht zu den Staats- und Regierungschefs.

<sup>48</sup> Vgl. *Europäischer Konvent*, Deutsch-französischer Beitrag für den Europäischen Konvent zum institutionellen Aufbau der Union – Beitrag, der von den Mitgliedern des Konvents Herrn Dominique de Villepin und Herrn Joschka Fischer übermittelt wurde, Dok. Nr. CONV 489/03 vom 16.1.2003.



## Vom Konvent zur Regierungskonferenz

Angesichts der teilweise weit auseinanderliegenden Positionen<sup>49</sup> stellte sich für die Regierungskonferenz die Frage, ob der Verfassungsvertragsentwurf Gegenstand substantieller Änderungen werden und welche Folgen dies für die weitere Integrationsentwicklung haben würde. Alle an der Regierungskonferenz beteiligten Akteure waren mit Teilen des Verfassungsentwurfs unzufrieden – in Brüssel wurden bereits im November 2003 mehr als 1000 Änderungswünsche zum Verfassungsvertrag registriert.<sup>50</sup> Andererseits hatte aber keine Regierung ein ernsthaftes Interesse am Scheitern der Regierungskonferenz. Die Alternative zum Verfassungsvertrag wäre schließlich der von den meisten Akteuren als mangelhaft charakterisierte Vertrag von Nizza gewesen, dessen Zustandekommen der Anlaß für die Einberufung des Konvents war. Der italienische Ratsvorsitz versuchte in Anbetracht dessen, die institutionellen, die außen- und die sicherheitspolitischen Kapitel des Verfassungsentwurfs einer Revision durch die Regierungskonferenz zu unterziehen. Darüber hinaus lehnten aber

Italien, Frankreich, Deutschland, die Benelux-Staaten sowie Dänemark ein weitergehendes »Aufschnüren« des Verfassungsvertrages ab und verwiesen darauf, daß derjenige Mitgliedstaat, der den Konsens des Konvents in einem Punkt in Frage stellen würde, für einen neuen Konsens sorgen müsse.

Trotzdem kamen auch die »Aufschnürungsgegner« nicht umhin, konsensfähige Antworten auf die Fragen jener Länder zu geben, die dem Verfassungsentwurf kritisch gegenüberstanden. Die verschiedenen Perzeptionen des Konvents – manche sahen ihn als Para-Konstituante, andere als Vorregierungskonferenz oder als offenes Verfassungsforum – prägten dessen Arbeit und die Sichtweisen auf das Verhältnis zwischen Konvent und Regierungskonferenz. Bereits im Juli 2003 hatten die Staats- und Regierungschefs zum Ausdruck gebracht, daß sie den Verfassungsentwurf lediglich als »gute Grundlage« betrachteten. Damit machten sie deutlich, daß sie von einer »Unantastbarkeit« des Entwurfs, wie sie einige Konventsvertreter propagiert hatten, mehrheitlich nicht überzeugt waren. In ihrem Stil folgte die Regierungskonferenz daher dem bei dieser Art von Vertragsrevisionsmarathon traditionellen Grundsatz, daß nichts entschieden würde, bevor nicht alles entschieden ist.

Nach einem ersten gescheiterten Anlauf im Dezember 2003 erreichte die Regierungskonferenz erst unter dem Vorsitz Irlands am 18. Juni 2004 ihr Ziel. Die Staats- und Regierungschefs übernahmen letztlich eine Vielzahl der innovativen Vorschläge des Konvents, wie die vierteilige Struktur des Verfassungsvertrages, die Ausstattung der Union mit einer eigenen Rechtspersönlichkeit, die Aufnahme der Grundrechtecharta in den Verfassungsvertrag, die Nennung der Staaten und Bürger als doppelte Legitimationsgrundlage der Union und die zunächst symbolische Zuweisung einer doppelten Staatsbürgerschaft (der nationalen und der europäischen) an alle Unionsbürger. Auch die Einfügung eines gesonderten Kompetenzkapitels, in dem die Zuständigkeiten in drei Kategorien (ausschließliche, geteilte und unterstützende) unterteilt werden, und die Regelungen für einen Austritt aus der Union blieben während der Regierungskonferenz weitgehend unangetastet.

<sup>49</sup> Vgl. Stellungnahme Belgiens: Policy document 'The European Convention' <<http://www.diplomatie.be/en/policy/policynotedetail.asp?TEXTID=2011>>; Stellungnahme Deutschlands: Regierungserklärung des Bundesministers des Auswärtigen, Joschka Fischer, in: Bulletin der Bundesregierung, Nr. 54-1 vom 26.6.2003; Stellungnahme Tschechiens: Non-paper on the Reform of EU Institutions Contribution by the Representative of the Czech Government to the Convention, by Mr. Jan Kohout, 30.9.2003; Stellungnahme Österreichs: Regierungskonferenz 2003, Österreichische Grundsatzpositionen, Wien, 30.9.2003; Stellungnahme Großbritanniens: A Constitutional Treaty for the EU – The British Approach to the European Union Intergovernmental Conference 2003 (September 2003), <[http://www.fco.gov.uk/Files/kfile/FoE\\_IGC\\_Paper\\_cm5934\\_sm.0.pdf](http://www.fco.gov.uk/Files/kfile/FoE_IGC_Paper_cm5934_sm.0.pdf)>; Stellungnahme Finnlands: Government report to Parliament on the Outcome of the Work of the European Convention and on the Preparation for the Intergovernmental Conference, <[www.valtioneuvosto.fi/vn/liston/-base.jsp?r=41554&k=en&old=754](http://www.valtioneuvosto.fi/vn/liston/-base.jsp?r=41554&k=en&old=754)>; Gemeinsame Position Ungarns, Finnlands, Sloweniens, Tschechiens, Maltas, Österreichs und Litauens: Brief der Premierminister und des Bundeskanzlers an den Vorsitzenden des Europäischen Rates, 2.10.2003; Position Spaniens und Polens: Spain and Poland to Reopen Voting Debate, <[www.euobserver.com/index.phtml?sid=9&aid=11715](http://www.euobserver.com/index.phtml?sid=9&aid=11715)>.

<sup>50</sup> Vgl. den Artikel: Das politische Feilschen um Europas Verfassung beginnt, in: Die Presse, 3.10.2003, S. 6.

Die Regierungen der Mitgliedstaaten veränderten und ergänzten den Entwurf des Konvents dagegen insbesondere in jenen Bereichen, in denen sie ihre eigene Souveränität und politische Gestaltungsautonomie angetastet sahen. Die Geltungsfrist des Grundgesetzes »ein Kommissar pro Mitgliedstaat« wurde zunächst bis zum Jahr 2014 festgeschrieben, wenn die erste Kommission nach Inkrafttreten des Verfassungsvertrages ihre Tätigkeit aufnimmt. Abweichend vom Vorschlag des Konvents wurde aber keine Differenzierung zwischen den Kommissaren vorgenommen; Kommissare ohne Stimmrecht wird es demnach nicht geben. Erst bei der nach dem Jahr 2014 amtierenden Europäischen Kommission wird die Zahl der Kommissare nur noch zwei Dritteln der Zahl der Mitgliedstaaten entsprechen, das heißt also 18 Kommissare bei einer EU mit 27 Staaten.

In der besonders umstrittenen Frage der vom Konvent vorgeschlagenen doppelten Mehrheit nach Artikel I-25 VVE fand die Regierungskonferenz erst im zweiten Anlauf einen für alle Seiten tragbaren Kompromiß. Der Konvent hatte eine einfache Mehrheit der Mitgliedstaaten vorgeschlagen, die 60% der Bevölkerung entsprechen muß. Aus Rücksicht auf die Bedenken der kleinen Mitgliedstaaten wurden diese Quoren in der Regierungskonferenz um jeweils 5% erhöht, also auf 55% und 65%. Darüber hinaus wurde als weitere Bedingung eingefügt, daß die Mehrheit der Mitgliedstaaten mindestens 15 Staaten ausmachen muß. Diese Zahl entspricht erst nach dem EU-Beitritt Rumäniens und Bulgariens dem 55%-Kriterium der Staatenmehrheit. Wichtig für die kleinen Staaten blieb zudem die Festlegung der Sperrminorität. Dafür sind mindestens vier Staaten erforderlich. Diese Schutzklausel war gefordert worden, um eine Blockadekoalition der drei großen Staaten Deutschland, Frankreich und Großbritannien zu verhindern. Da sie auch die letzten Einwände insbesondere der polnischen Delegation aufnehmen wollten, einigten sich die Staats- und Regierungschefs auf eine ergänzende Erklärung zu Artikel I-25 VVE. In dieser Erklärung vereinbaren die Mitgliedstaaten, den Kompromiß von Ioannina<sup>51</sup> zumindest für eine Übergangszeit von 2009

bis zum 1. November 2014 anzuwenden. Demnach soll der Rat keine Entscheidung mit der neuen qualifizierten Mehrheit treffen, wenn mindestens drei Viertel der Bevölkerung oder mindestens drei Viertel der Mitgliedstaaten, die für die Bildung einer Sperrminorität erforderlich wären, der Annahme eines Rechtsaktes widersprechen. Zusätzlich wird für Beschlüsse in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie der Innen- und Justizpolitik ein höheres Staatenquorum erforderlich. Für diese beiden Bereiche schreibt der Verfassungsvertrag das Quorum von 72% der Staaten und 65% der Bevölkerung vor. Die vom Konvent vorgeschlagenen Mehrheitsschwellen wurden somit mehrfach angehoben. Damit konnte in der Regierungskonferenz zwar grundsätzlich ein Wechsel vom System der gewichteten Stimmen zu einem System der doppelten Mehrheit erreicht werden. Diese schrittweise einzuführende doppelte Mehrheit wurde aber zugleich mit einer Vielzahl von Konditionen verbunden, die das System weder transparenter noch effizienter machen.

Die Zahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments (Artikel I-20 VVE) wurde von 736 auf 750 als Obergrenze erhöht. Darüber hinaus wurde die Zahl der Mindestsitze von vier auf sechs pro Mitgliedstaat heraufgesetzt und eine Höchstzahl von 96 Sitzen pro Staatsvolk festgelegt. Damit hat die Regierungskonferenz das Ziel eindeutig verfehlt, bei der Sitzverteilung im Europäischen Parlament das Kriterium der demokratischen Repräsentativität stärker zu betonen.

Die allgemeine Passerelle-Klausel nach Artikel IV-444 VVE, mit der ein erleichterter Übergang von der einstimmigen zur Mehrheitsentscheidung ermöglicht werden soll, wurde aufgrund der massiv geltend gemachten Vorbehalte Großbritanniens um eine ausdrückliche Berücksichtigung der nationalen Parlamente ergänzt. Im Gegensatz zum Konventsentwurf erhalten die nationalen Parlamente ein eigenständiges Recht, gegen den Überführungsbeschluß des Europäischen Rates ihr Veto einzulegen. Im Bereich der Justiz- und Innenpolitik eröffnete erst die vom

dem Beitritt) Stimmen verfügen, daß sie eine Mehrheitsentscheidung des Rates ablehnen, wird der Rat alles daran setzen, um innerhalb einer angemessenen Frist zu einer zufriedenstellenden Lösung zu gelangen, die mit mindestens 65 von 87 Stimmen gebilligt werden kann. Auf spanischen Druck wurde der Kompromiß im Vertrag von Amsterdam explizit als Sollbestimmung aufgenommen. Nach dem Vertrag von Nizza wurden die Bestimmungen des Kompromisses von Ioannina gegenstandslos. Sie treten nun aber mit den Schwellenwerten des Verfassungsvertrages wieder in Kraft.

<sup>51</sup> Im Vorgriff auf die Erweiterung der EU um Finnland, Norwegen, Schweden und Österreich faßte der Rat auf einer informellen Tagung der EU-Außenminister am 29.3.1994 im griechischen Ioannina einen Beschluß zur Frage der Mehrheitsentscheidungen. Nach dem Beitrittsverzicht Norwegens wurde der Beschluß an die EU-15 angepaßt. Der Kompromiß sah folgendes vor: Signalisieren Ratsmitglieder, die über 23 (frühere Sperrminorität) bzw. 26 (neue Sperrminorität nach

irischen Ratsvorsitz ins Spiel gebrachte Option einer Notbremse den Weg für einen Kompromiß zwischen jenen Regierungen, die weitere Integrationsschritte forderten, und denjenigen, die zurückhaltend blieben. Danach kann ein Staat, der ein europäisches Rahmengesetz als mit den grundlegenden Prinzipien seiner Strafrechtsordnung für unvereinbar hält, einen Beschluß zunächst verhindern (Artikel III-270 (3) VVE). Der Europäische Rat muß sich dann mit der Frage befassen und innerhalb von vier Monaten entscheiden. Läßt sich keine Einigung erzielen, kann automatisch eine verstärkte Zusammenarbeit eingeleitet werden, an der sich mindestens ein Drittel der Mitgliedstaaten beteiligen muß (Artikel III-270 (4) VVE).

## Die Zukunft des Konventsmodells

Der Konvent war dort überzeugend und innovativ, wo er die ausgetretenen Pfade der früheren Reformdebatten verließ und die Methoden der Regierungskonferenz außer acht blieben. Neue Ideen konnte der Konvent in denjenigen Bereichen entwickeln, in denen die Mitglieder nicht auf die Ministerialverwaltungen und die nationalen Experten der Regierungen angewiesen waren. Aber überall dort, wo üblicherweise die Fachexpertise aus den Hauptstädten und der Kommission abgerufen wurde – vor allem in den Fachpolitiken, angefangen bei der Agrarpolitik bis hin zur Sozialpolitik –, konnte der Konvent keine überzeugenden Reformvorschläge entwickeln. Hier zeigt sich eine strukturell angelegte Besonderheit des Konvents: Seine Arbeit wurde von grundsätzlich politischen und nicht von technischen Fragen dominiert. Vielen Mitgliedern des Konvents, vor allem den Vertretern der nationalen Parlamente, stand anders als bei den üblichen interministeriellen Abstimmungsverfahren der Regierungskonferenzen nicht die Möglichkeit offen, das in den Ministerien und der Kommission konzentrierte Expertenwissen zu konsultieren, um die wahrscheinlichen Auswirkungen einzelner Artikelvorschläge fundiert abzuschätzen. Die Plausibilität des Arguments und die gegenseitig anerkannte Vertrauenswürdigkeit der Konventsmitglieder ersetzten somit die Fachvermerke und Stellungnahmen der Ministerialverwaltungen. Dies zeigte sich vor allem in der zweiten Phase der Arbeitsgruppen und auch in der dritten Phase bei der Formulierung der Vertragsartikel.

Aus dem Vergleich zwischen den Konventsphasen und ihren spezifischen Verhandlungsstilen einerseits und den über die Regierungskonferenz hinweggeretteten Ergebnissen des Konvents andererseits wird eines ganz besonders deutlich: Der vertrauliche Raum der Arbeitsgruppen und der konsensorientierte Verhandlungsstil des Konvents haben wesentlich dazu beigetragen, daß viele Vertragsreformen so überzeugend formuliert werden konnten, daß die Regierungskonferenz an ihnen keine wesentlichen Änderungen mehr vornahm. Erst in den Arbeitsgruppen kamen die Konventsteilnehmer als Experten (etwa beim Thema Normenhierarchie und bei der Vereinfachung der Verfahren) oder als unmittelbar Betroffene (wie im Fall

der Rolle der nationalen Parlamente) zusammen und suchten ohne Vorfixierung auf bestimmte Ergebnisse nach Lösungskonzepten. Mit anderen Worten: Das Konventsmodell erwies sich als besonders reformförderndes Verfahren für diejenigen Felder der EU-Reform, in denen die unmittelbar von der jeweiligen Materie Betroffenen eine spezifische Form der Selbstregulierung ihrer Geschäftsgrundlagen fanden. Weniger erfolgreich war das Konventsmodell dagegen in denjenigen Feldern, bei denen die Eigenschaft der mitgliedstaatlichen Regierungen als »Herren der Verträge« besonders deutlich zum Tragen kam – bei den institutionellen Machtfragen, in denen offenbar kein Weg an der Regierungskonferenz vorbeiführte.

### Kann man auf den Konvent verzichten?

Dieser Befund wirft eine für künftige Reformprozesse entscheidende Frage auf: Wären die in der Regierungskonferenz vereinbarten Reformen institutioneller Machtstrukturen auch ohne die Vorarbeit des Konvents erreicht worden? Die Tatsache, daß die neuen institutionellen Regeln abweichend vom Konventsentwurf des Verfassungsvertrages und erst in der Verlängerung der Regierungskonferenz unter der irischen Präsidentschaft vereinbart worden sind, heißt nicht unbedingt, daß die Vorbereitung der institutionellen Reformen im Konvent keinen Einfluß auf das Endergebnis gehabt hat. Denn immerhin bildete der Katalog der Fragen zu den institutionellen Reformen den wesentlichen Hintergrund der Detail- und Zieldebatten im Konvent selbst und in seinem Umfeld. Zwar wurden die Fragen zur Stimmengewichtung im Rat, zur Zusammensetzung des Parlaments und der Kommission sowie zu den wechselseitigen Beziehungen der drei Kernorgane der EU erst relativ spät in Form von Vertragsartikeln diskutiert. Aber bereits in den Konventsverhandlungen über das Subsidiaritätsprinzip und dessen verfahrensmäßige Einbettung in den EU-Gesetzgebungsprozeß, über die Vereinfachung der Entscheidungsverfahren, die Reform der Innen- und Justizpolitik und die Revision der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik wurden die allen Konventsmitgliedern präsenten institutionellen Macht-

fragen mitbedacht. Diese Reformfelder wurden als konkrete Anwendungs- und Testfälle möglicher Neujustierungen in der Machtbalance des EU-Systems genutzt, ohne die übergeordnete Thematik von Macht und Gegenmacht offen zu artikulieren.

In den Verhandlungen zur Reform dieser Einzelbereiche näherten sich die Konventsmitglieder somit allmählich, aber unaufhaltsam der alles motivierenden Frage einer institutionellen Reform an. Insbesondere Giscard und das Präsidium des Konvents hatten maßgeblichen Anteil daran, daß die im Hintergrund des Konvents ständig mitschwingende Problematik der institutionellen Reform nicht in den Vordergrund der auf Einzelfragen fokussierten Debatten der ersten beiden Verhandlungsphasen geschoben wurde. Andererseits sorgte Giscard persönlich dafür – in seinen Beiträgen im Konvent, aber auch in seinen zahlreichen Artikeln in der europäischen Presse –, daß sich die Beratungen über die institutionellen Reformfragen zur Schlußphase des Konvents hin verdichteten und diese Fragen ab April 2003 unmittelbar verhandelt werden konnten. Im Ergebnis wurden der Regierungskonferenz schließlich Lösungen und nicht wie ursprünglich befürchtet lediglich mögliche Reformalternativen zur Struktur und zu den Arbeitsweisen des institutionellen EU-Systems angeboten. Auch wenn die Reformideen, die den Lösungsvorschlägen zugrunde lagen – mehr Effizienz, mehr Repräsentativität und mehr Transparenz –, in den zwei Etappen der Regierungskonferenz einen teilweise erheblichen Wandel durchmachten, orientierte sich die Regierungskonferenz in allen Fällen an ihnen. Die von den Staats- und Regierungschefs autorisierten Veränderungen des Konventtextes zeichnen sich in diesem Sinne vor allem dadurch aus, daß sie die im Konvent ventilierten Institutionenreformen (a) zeitlich bis zu einem festgelegten Datum verzögern, (b) die jeweils angesprochenen Fragen dem Selbstorganisationsrecht der betroffenen Organe zuweisen oder aber (c) durch nationale Vorbehaltsrechte relativieren. Der Konvent war somit eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für den erfolgreichen Abschluß der Regierungskonferenz.

### **Optimierte Rahmenbedingungen für das Konventsmodell**

Für die Frage, inwiefern die Konventsmethode ein Modell für die Zukunft darstellt, läßt sich daher folgern, daß eine Öffnung der auf eine Revision

europäischen Primärrechts abzielenden Verhandlungen über den Kreis der Staats- und Regierungschefs hinaus für nationale Parlamentarier und Europaparlamentarier prinzipiell zu begrüßen ist. Angesichts der Ergebnisse dieser Studie müßten jedoch folgende Strukturvorgaben überdacht werden:

- ▶ Die Führungsgremien des Konvents haben sich nur teilweise bewährt. Geprüft werden sollte daher ein Verfahren, das dem Präsidium oder einer qualifizierten Mehrheit des Konventsplenums das Recht gibt, Alleingänge des Konventsvorsitzes effektiv zu sanktionieren.
- ▶ Die relativ lange Dauer der ersten Phase des zurückliegenden Konvents hatte insofern einen guten Sinn, als viele neue Akteure in einen neuartigen Verhandlungsrahmen zur Diskussion über Grundsatzfragen der künftigen Ordnung des EU-Systems entsandt wurden. Die für die beiden Folgephasen der Arbeitsgruppen und für die Redaktion des Vertragstextes zur Verfügung gestellten Fristen waren dagegen unverhältnismäßig knapp. Künftige Konventsverfahren sollten sich daher flexibler im Zeitmanagement zeigen.
- ▶ Die unvermittelte Behandlung bestimmter Themenkomplexe im Plenum – wie sie im Fall der institutionellen Reform erfolgt ist – hat sich nicht bewährt. Das Konventsverfahren wäre künftig so zu konzipieren, daß zu allen im jeweiligen Mandat definierten Themenfeldern Arbeitsgruppen eingerichtet werden, wenn dies von zwei Dritteln der Konventsmitglieder explizit gefordert wird.

### **Handlungsoptionen für den Deutschen Bundestag**

Mit Blick auf künftige Vertragsreformen ist auch danach zu fragen, welchen Einfluß die Konventsmethode auf die Mitwirkungsmöglichkeiten des Deutschen Bundestags entfaltet hat und an welchen Stellen Verbesserungen bzw. Änderungen der Konventsmethode vorzuschlagen wären.

Ausgangspunkt wäre das bereits angesprochene Spannungsverhältnis zwischen freiem Mandat als Konventsmitglied einerseits und gebundenem Mandat als Repräsentant bzw. Sprachrohr des Bundestages im Konvent andererseits. Problematisch war insbesondere die Tatsache der Rückkopplung der im Konvent vertretenen Parlamentarier und damit letztlich auch die demokratische Legitimation des Konvents in seiner Gesamtheit. Gerade im Hinblick auf die Vertreter der

nationalen Parlamente zeigte der Konvent seine Janusköpfigkeit: Aus Sicht der Parlamente agierte der Konvent in den ersten beiden Phasen als Diskussionsgremium interessierter Europapolitiker, deren Legitimation von keiner Seite in Frage gestellt wurde. In der dritten und letzten Phase mutierte der Konvent dann aber zu einer Art Konstituante, die den Willen und die Vorstellungen der Parlamente in Europa berücksichtigen sollte. Abgesehen von den Parlamenten Frankreichs, Großbritanniens, Spaniens, Polens, Finnlands und Dänemarks war bei den übrigen Parlamentariern in dieser Phase allerdings keine intensivierte Rückkopplung an ihr jeweiliges Parlament zu beobachten. In den meisten nationalen Parlamenten kam es in der Schlußphase des Konvents auch nicht zu vertieften Debatten über die Textentwürfe des Konvents. Angesichts des stetig wachsenden und vom Präsidium erzeugten Zeitdrucks und aufgrund der unüberschaubaren Fülle der mehr als 6000 Änderungsanträge waren Paralleldebatten in den nationalen Parlamenten auch schwerlich möglich. Sie konnten in der Regel kaum nachvollziehen, warum und nach welchen Kriterien bestimmte Änderungsanträge verworfen oder angenommen wurden. Das Konventsverfahren wurde insofern in der entscheidenden Schlußphase intransparenter als klassische Regierungskonferenzen, bei denen zumindest die nationalen Verwaltungen in der Lage bleiben, Fragen zur Bevorzugung oder Verwerfung von Vertragsänderungsvorhaben zu beantworten. Im Konvent konnten dagegen nicht einmal die Mitglieder des Präsidiums, das die Artikelentwürfe autorisierte, Nachfragen nach dem Ursprung und der Begründung eines Entwurfs bzw. einer Änderung umfassend beantworten.

Was bedeutet dies für den Bundestag? Vor einer Neuauflage des Konventsverfahrens wäre zu klären, ob der Bundestag seinen Vertreter ab einem bestimmten Zeitpunkt mit einem Mandat ausstattet. Alternativ wäre vorstellbar, daß der Bundestag zu Beginn des Konvents und der EU-Ausschuß während der Arbeits- und Redaktionsphasen eines Konvents detaillierte Leitlinien zu den jeweils gesetzten Themenstellungen beschließt. Den Vertretern des Bundestages könnte er dann die Pflicht auferlegen, jederzeit vor dem EU-Ausschuß Rechenschaft über ihre Arbeiten im Konvent abzulegen und sich zu erklären, wenn sie von den Leitlinien des Bundestages abweichen. Parallel hierzu wäre zu prüfen, unter welchen Rahmenbedingungen sich der EU-Ausschuß selbst an den Textarbeiten des Konvents beteiligen könnte. In Zusammenarbeit mit den Fachausschüssen könnten etwa analog zu den

Arbeitsgruppen des Konvents thematisch verbundene Arbeitskreise des Bundestages mit der Ausarbeitung spezifischer Leitlinien für die Konventsmitglieder beauftragt werden. Der administrative und wissenschaftliche Personalbedarf wäre in diesem Fall angemessen zu berücksichtigen.

## Rechtliche Grenzen der Konventsmethode

Die Grenzen und möglichen Schwerpunkte des Konvents werden nach Inkrafttreten des Verfassungsvertrages durch die verschiedenen Vertragsänderungsverfahren gesetzt, die der Vertrag als abgestufte Kette normiert.

Auf der ersten Stufe stehen künftig zwei »ordentliche« Verfahren zur Änderung des Verfassungsvertrages nach Artikel IV-443 VVE. In der ersten Verfahrensvariante »Konvent plus Regierungskonferenz« muß der Präsident des Europäischen Rates einen Konvent einberufen, wenn der Europäische Rat nach Anhörung des Europäischen Parlaments und der Kommission mit einfacher Mehrheit die Prüfung der vorgeschlagenen Änderungen beschließt. Der Konvent soll dann die Änderungsentwürfe prüfen und im »Konsensverfahren« eine Empfehlung für die nachfolgende Regierungskonferenz abgeben. In der zweiten Verfahrensvariante »Regierungskonferenz ohne Konvent« kann der Europäische Rat mit einfacher Mehrheit nach Zustimmung des Europäischen Parlaments beschließen, auf die Einberufung eines Konvents zu verzichten, wenn das Konventsverfahren aufgrund »des Umfangs der geplanten Änderungen nicht gerechtfertigt ist«. Liegt die Zustimmung des Europäischen Parlaments hierzu vor, wird auf der Grundlage eines Mandats des Europäischen Rates eine Regierungskonferenz zur Prüfung und etwaigen Änderung des Vertrages einberufen. Verweigert das Parlament die Zustimmung, muß die Regierungskonferenz auf der Grundlage der dann im Konsensverfahren von einem Konvent anzunehmenden Empfehlungen arbeiten.

Auf der zweiten Stufe legt Artikel IV-444 VVE die Regeln für ein vereinfachtes Vertragsänderungsverfahren fest. Hierzu werden zwei Reformfelder identifiziert, in denen die Substanz des Verfassungsvertrages ohne Einberufung einer Regierungskonferenz oder eines Konvents geändert werden kann:

- In Bereichen, in denen der Rat nach den Bestimmungen des Verfassungsvertrages einstimmig entscheiden muß, kann der Europäische Rat einstimmig

mig eine Überführung in den Entscheidungsmodus der qualifizierten Mehrheit beschließen.

- In Bereichen, in denen der Rat europäische Gesetze und Rahmengesetze nicht nach dem ordentlichen Gesetzgebungs-, sondern nach einem »besonderen Gesetzgebungsverfahren« annimmt, kann der Europäische Rat einstimmig beschließen, diese europäischen Gesetze oder Rahmengesetze in das »ordentliche Gesetzgebungsverfahren« zu überführen.

Beide Beschlüsse unterliegen der Zustimmung des Europäischen Parlaments sowie einem Vorbehaltsrecht der nationalen Parlamente. Legt auch nur ein einziges nationales Parlament innerhalb von sechs Monaten nach Übermittlung einer entsprechenden Vertragsänderungsinitiative sein Veto ein, ist das vereinfachte Vertragsänderungsverfahren gescheitert. Im Gegenzug entfällt jedoch die Pflicht zur Ratifikation der Vertragsänderungsbeschlüsse.

Auf einer dritten Stufe sieht der Verfassungsvertrag vor, daß der Europäische Rat nach Artikel IV-445 VVE eine »Änderung aller oder eines Teils der Bestimmungen von Teil III Titel III erlassen« kann. Diese kryptische Formulierung betrifft alle internen Politiken der Union, vom Binnenmarkt über die Wirtschafts-, Währungs-, Innen- und Justizpolitik bis hin zur Gesundheits- und Bildungspolitik. Ein entsprechender Änderungsbeschluß des Europäischen Rates muß einstimmig nach Anhörung des Europäischen Parlaments und der Kommission erfolgen. Im Unterschied zu den ersten beiden Fällen verfügen die nationalen Parlamente nicht über ein Vetorecht. Auf der anderen Seite treten Vertragsänderungen aber erst nach Zustimmung der Mitgliedstaaten unter Berücksichtigung ihrer jeweiligen Verfassungsbestimmungen in Kraft. Artikel IV-445 VVE beschränkt die Tragweite der jeweils in Angriff genommenen Reformen. Die nach diesem Verfahren angenommenen Vertragsänderungen dürfen nämlich nicht zu einer Ausdehnung der Zuständigkeiten führen, die der Union übertragen sind. Hierzu ist letztlich wieder der Rückgriff auf das ordentliche Vertragsänderungsverfahren notwendig.

Auf einer vierten Stufe bestätigt Artikel I-18 VVE schließlich die seit langem geltende Flexibilitätsklausel zur einstimmigen Ergänzung bereits vertraglich sanktionierter Politiken. Sind im Verfassungsvertrag die zur Erreichung eines bestimmten Ziels erforderlichen Befugnisse nicht vorgesehen, obwohl »ein Tätigwerden der Union im Rahmen der in Teil III festgelegten Politikbereiche erforderlich« erscheint,

dann kann der Rat einstimmig auf Vorschlag der Europäischen Kommission und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments die geeigneten Maßnahmen erlassen. Artikel I-18 VVE erlaubt jedoch keine Änderung des Verfassungsvertrages, sondern nur eine auf den Einzelfall begrenzte Präzisierung oder Befugniserweiterung der Union. Voraussetzung ist also immer, daß der Verfassungsvertrag ein konkretes Unionsziel bestimmt, das durch die spezifischen Kompetenznormen selbst nicht gedeckt ist. Explizit ausgeschlossen sind jedoch Maßnahmen, die auf eine Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten abzielen würden, wenn die betroffene Vertragsbestimmung jedwede Harmonisierung ausschließt. Ausgeschlossen sind somit flexible Vertragsergänzungen, die auf eine Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften bei der Diskriminierungsbekämpfung, der Beschäftigungspolitik, der Sozialpolitik, der Gesundheitspolitik, der Forschungspolitik, der Kultur-, Bildungs-, Ausbildungs-, Jugend- und Sportpolitik, der Tourismuspolitik sowie im Katastrophenschutz und bei der Zusammenarbeit der Verwaltungen hinauslaufen würden.

## Schwerpunkte einer Neuauflage des Konvents

Für eine Neuauflage des Konventsmodells bieten sich in naher Zukunft folgende Reformbaustellen an:

*Erstens* die Reform und Aktualisierung der Kompetenzordnung der EU, weil sich Ziele, Aufgaben und hieraus abgeleitete Zuständigkeitsanforderungen an die EU und ihre Mitgliedstaaten in Abhängigkeit vom internationalen Umfeld und im Zuge der Aufnahme neuer Mitgliedstaaten ändern.

*Zweitens* die Vereinfachung des institutionellen und verfahrensrelevanten Rechtssystems der EU, weil die vom Konvent vereinbarte Normenhierarchie zwar einen großen, aber nur ersten Schritt hin zu einer klareren, für alle Anwender des Europarechts nachvollziehbaren Ordnung des abgeleiteten Europarechts vollzogen hat.

*Drittens* eine grundlegende Reform und eventuelle Integration des Euratom-Vertrages in den Korpus des EU-Vertrages, weil dies Anlaß wäre für eine längst überfällige Debatte über die außen- und EU-innenpolitischen Ziele, Zielkonflikte und die rechtliche Normierung der Nuklear-, Energie-, Umwelt-, Verbraucherschutz- und Klimapolitik. Ergebnis einer solchen Reform könnte ein Nachhaltigkeitsvertrag der EU sein, der den Euratom-Vertrag als eigenstän-

diges Primärrecht ablöst, oder aber die Vollintegration des – im Konvent den internationalen Umfeldbedingungen des 21. Jahrhunderts angepaßten – Euratom-Vertrages in den Verfassungsvertrag.

*Viertens* wäre auch die Frage des Modus zur Inkraftsetzung von Vertragsrevisionen in einem offenen und den Akteurskreis der Parlamente einschließenden Konventsprozeß zu diskutieren. Anknüpfen könnte man hierbei an die gegenwärtig laufende Debatte über europaweit koordinierte und durchzuführende Ratifikationsverfahren. Das Konventsmandat sollte sich in diesem Fall auf zwei Fragen konzentrieren: zum einen die Frage, ob der Vertrag oder Teile von ihm auch dann in Kraft treten sollten, wenn nicht alle Staaten ihn ratifiziert haben. Hiermit verbunden wäre die Frage der Mindestanzahl der Staaten, die erreicht sein muß, damit Vertragsrevisionen in Kraft treten können, sowie die Frage der Folgen einer »variablen« Inkraftsetzung und damit auch eines geteilten Besitzstands im EU-Primärrecht. Zum zweiten wäre die Frage zu behandeln, ob europaweite Referenden zur Inkraftsetzung des Vertrages ermöglicht werden sollten. Da diese Inkraftsetzungsmethode eine Relativierung nationaler Referendumsbestimmungen induziert, wäre vor allem die Frage der aus dem nationalen Verfassungsrecht abgeleiteten Rahmenbedingungen für die Durchführung eines europäischen Referendums zu diskutieren.

## Die Konventsmethode nach einem Scheitern des Verfassungsvertrages

Ein Scheitern des Verfassungsvertrages aufgrund fehlgeschlagener Ratifikationsprozesse in einem oder mehreren Mitgliedstaaten würde wahrscheinlich dazu führen, daß einige der durch den Vertrag erzielten Reformen zur Arbeitsweise der Institutionen nach den Regeln und in den Grenzen des Selbstorganisationsrechts der Organe revidiert würden. Technische Reformen zur Zusammenarbeit zwischen Parlament, Rat und Kommission könnten auf dem Wege interinstitutioneller Abkommen vereinbart werden. Würden die sich einer Ratifikation verweigernden Staaten nicht aus der Union austreten, könnten schließlich einige der von Konvent und Regierungskonferenz vereinbarten politikbereichsspezifischen Reformen – in der Außen-, Sicherheits-, Innen- und Justizpolitik – nach den Regeln der verstärkten Zusammenarbeit in die Wege geleitet werden. Aber vor allem die seit Maastricht schwelenden Institutionen- und

Machtverteilungsdebatten müßten verhandelt und vor dem Beitritt weiterer Staaten beendet werden.

In der Zwischenzeit würden die in Kraft befindlichen Regeln des Vertrags von Nizza vor allem von den größeren Staaten offen und konfrontativ – nach Strich und Komma – genutzt. Die Kommission wäre letztlich gezwungen, jeden Legislativvorschlag vorab mit Berlin, London und Paris abzustimmen. Signalisiert auch nur einer dieser drei Partner, daß er sein Veto einlegen werde, wäre der weitere Entscheidungsprozeß im Ministerrat versperrt. Denkbar wären darüber hinaus auch direktere, offensivere und aggressiver vorgetragene Einflußnahmen der Mitgliedstaaten auf die Kommission und das Parlament. In einem derartigen Szenario wäre die Konventsmethode zwar nicht vollends diskreditiert, ihr Mehrwert, der sie gegenüber anderen Vorbereitungsorganen für Regierungskonferenzen (Reflexionsgruppen etc.) auszeichnet, wäre allerdings in Frage gestellt, da die qualitativen Neuerungen des Konvents zu keinem besseren Ergebnis geführt hätten als die vergangenen Regierungskonferenzen. Den größten Gewinn aus dieser Krise werden diejenigen EU-Mitglieder und Drittstaaten ziehen, die kein Interesse an der Vertiefung der europäischen Integration haben und daher auch die Schaffung unterschiedlicher und konkurrierender Interessengemeinschaften innerhalb der EU fördern.

## Abkürzungen

AdR	Ausschuß der Regionen
AG	Arbeitsgruppe
CONV	Dokument des Konvents
COSAC	Conférence des Organes spécialisées dans les affaires communautaires et européennes des parlements de l'Union européenne
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EG	Europäische Gemeinschaft
EGV	EG-Vertrag (Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft)
EP	Europäisches Parlament
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
EU	Europäische Union
Euratom	Europäische Atomgemeinschaft
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
UNICE	Union des Industries de la Communauté Européenne
VVE	Vertrag über eine Verfassung für Europa
WD	Working Document (aus den Arbeitsgruppen des Konvents)
WSA	Wirtschafts- und Sozialausschuß