

## TAGUNG

### **Der Verfassungsvertrag auf der Zielgeraden: Zwischenbilanz nach dem Brüsseler Gipfel**

*Kathrin Packham\**

Mit der Verfassung auf der Zielgeraden, im Vakuum zwischen dem im Dezember 2003 ergebnislos beendeten Brüsseler Gipfel und der Neuaufnahme der Verhandlungen am 28. April, fand am 2. und 3. April die internationale Tagung „Handlungsfähiger und demokratischer? Die Verfassung Europas nach der Regierungskonferenz“ statt.

In den Räumen des Hanse-Wissenschaftskollegs in Delmenhorst begrüßten die Veranstalter *Ulrike Liebert* für das Jean Monnet Centrum für Europastudien, *Josef Falke* für das Zentrum für Europäische Rechtspolitik (beide Universität Bremen) und *Andreas Maurer* für den Arbeitskreis Europäische Integration (AEI) die Teilnehmer, bevor *Thomas Giegerich* in die „Kontinuitäten in der Verfassungsdebatte“ einführte.

Giegerich beschrieb den Verfassungsvertrag als Ergebnis einer „fünfzigjährigen Evolution“ und als Zwischenschritt im fortdauernden Integrationsprozess. Die Grundkontroversen dieses Prozesses habe auch der Konvent nicht endgültig lösen können oder wollen. In der Kontroverse ‚Vertrag oder Verfassung?‘ habe sich erstmals der Begriff Verfassung neben dem des Vertrags durchgesetzt. Das durch das Zustandekommen des Verfassungsvertrags im Konventsverfahren ‚angekrazte‘ völkerrechtliche Verständnis habe sich durch die nachfolgende Regierungskonferenz wieder erholt. Heute könne man von der ‚paktierten Verfassung einer föderalen Integrationsgemeinschaft‘ sprechen. Eine ebensolche Doppelnatur offenbare die Union, wenn man

#### **Handlungsfähiger und demokratischer? Die Verfassung Europas nach der Regierungskonferenz**

Internationale Tagung des Arbeitskreises Europäische Integration (AEI), des Jean Monnet Centrums für Europastudien (CeUS) und des Zentrums für Europäische Rechtspolitik (ZERP) der Universität Bremen

Delmenhorst, 2.-3. April 2004

#### *Wissenschaftliche Leitung:*

Prof. Dr. Ulrike LIEBERT, Universität Bremen

#### *Begrüßung und Einführung*

Prof. Dr. Ulrike LIEBERT, Universität Bremen

PD Dr. Josef FALKE, Zentrum für Europäische Rechtspolitik (ZERP), Universität Bremen

Dr. Andreas MAURER, Arbeitskreis Europäische Politik, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

#### **Kontinuitäten in der europäischen Verfassungsdebatte**

Prof. Dr. Thomas GIEGERICH, Universität Bremen

#### **Panel I:**

#### **Grundfragen der Verfassung Europas: Identität, Grundwerte, Leitideen?**

*Moderation:* Prof. Dr. Patrizia NANZ, Universität Bremen

#### **Warum die europäische Verfassung keine homogene europäische Identität voraussetzt**

Prof. Dr. Anne PETERS, Universität Basel

#### **Begründet der Verfassungsentwurf des Konvents eine europäische Identität?**

Prof. Dr. Furio CERUTTI, Universität Florenz

#### **Europäische Verfassung und europäische Identität – die Frage des Christentums**

Prof. Dr. Zdzislaw KRASNODEBSKI, Universität Bremen

#### **Leitideen für eine europäische Verfassung**

Prof. Dr. Piotr DARDZINSKI, Tischner Universität Krakau

\* Kathrin Packham, Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Jean Monnet Centrum für europäische Studien (CEuS), Universität Bremen.

die Frage „Staatenverein oder Völkerverein?“ an sie richte. Beides treffe zu; die zweite Legitimitätsgrundlage werde durch die Stärkung des Parlaments ausgebaut. Auch die Frage nach der Finalität bleibe offen: Es seien sowohl konsolidierende Elemente (Einstimmigkeit bei Verfassungsänderungen) als auch dynamische (Ausbau der verstärkten Zusammenarbeit) aufgenommen worden. Die Grundkontroverse zwischen nationaler und europäischer Konstitutionalität sei eigentlich unbegründet, denn die Verfassungsstrukturen beider Ebenen funktionierten nur zusammen – oder gar nicht. Die Einführung der doppelten Mehrheit etwa und die verbesserte Einbindung der nationalen Parlamente bestätigten diese Tatsache. Die Union behalte ihren kontroversen Charakter.

*Europäische Identität als Voraussetzung für die Verfassungsentwicklung*

Anne Peters zufolge besteht eine Wechselwirkung zwischen der identitätsstiftenden Wirkung des Verfassungsvertrages und dessen Bedarf nach legitimitätsstiftender Identität. Formelle und materielle Funktionen einer Verfassung hätten auch die bisherigen Verträge bereits erfüllt. Der Verfassungswirklichkeit jedoch habe es bisher an einer sie stützenden europäischen Identität gefehlt. Jetzt sei aber die Entwicklung einer einzigartigen, schwachen Form kollektiver Identität zu beobachten, welche als meta-rechtliche Voraussetzung für eine verfahrenstechnisch demokratische Verfassungsgebung, die auf faire, gemeinwohlorientierte Entscheidungen abziele, fungieren könne. Peters prägte den Begriff der „kosmopolitischen Empathie“, um eine Identitätskonzeption zu beschreiben, welche die gesellschaftliche Verantwortung Einzelner betont und eine tiefenwirksame Verbundenheit herstellt, die es ermöglicht, Entscheidungen zu legitimieren.

*Furio Cerruti* beantwortete die Frage, ob der Verfassungsentwurf eine europäische Identität begründe, mit „nur bedingt“. „Superstarke“ Identitäten seien als Grundlage postmoderner Politik auch nicht notwendig. Es

**Panel II:**

**Verfahrensfragen: Konvent, Regierungskonferenz, Referendum?**

*Moderation:* Dr. Dieter WOLF, Universität Bremen, SFB „Staatlichkeit im Wandel“

**Agenda-Setting und Agenda-Taking im Konvent - Die Funktion der Phasenbildung**

Dr. Andreas MAURER, SWP, Berlin

**Differenzen zwischen Konvent und Regierungskonferenz als Ressource für die Verfassungsentwicklung**

Prof. Dr. Christine LANDFRIED, Universität Hamburg

**Differenzen zwischen der Regierungskonferenz von Nizza und dem Verfassungskonvent: Positionen der neuen Mitgliedstaaten**

Dr. Stefan GARSTECKI, Universität Bremen

**Verbesserung, Verwässerung oder Stillstand?**

**Die Regierungskonferenz ‚danach‘**

PD Dr. Josef FALKE, ZERP, Universität Bremen

**Panel III:**

**Demokratie, Transparenz und Effizienz?**

**Theoretische und praktische Diskurse**

*Moderation:* Christian BRUNS, Bremer Landesvertretung in Brüssel

**Eine demokratische Verfassung für alle? Mehrheitsprinzip und kleine Mitgliedstaaten**

Dr. Johannes POLLACK, Österreichische Akademie der Wissenschaften/EIF, Wien

**Die Kommission im Spannungsverhältnis zwischen Handlungsfähigkeit und Legitimität**

Prof. Dr. Joachim SCHILD, Universität Trier

**Verfassungsexperiment: Funktionen und Folgen für die Demokratie**

Prof. Dr. Ulrike LIEBERT, Universität Bremen

**Panel IV:**

**Optionen und Auswege aus der Verfassungsblockade?**

*Moderation:* Prof. Dr. Erich RÖPER, ZERP, Universität Bremen

**Perspektiven der nationalen Parlamente**

Peter ALTMAIER, MdB, Deutscher Bundestag, Berlin

**Perspektiven des Europäischen Parlaments**

Sylvia Yvonne KAUFMANN, MdEP, Europäisches Parlament, Brüssel

**Evolving Norms of Constitutionalism:**

**Ein reflexiver Ansatz**

Prof. Dr. Antje WIENER, Queen's University Belfast

**Eine demokratische Verfassung in einem postpathetischen Europa: Kommentar**

PD Dr. Jürgen NEYER, Freie Universität Berlin

könne höchstens von einer *politischen* Identität die Rede sein, welche den Verbund von Demos und Ethnos auflöse, aber die ethnisch und kulturell unterschiedlichen nationalen Identitäten nicht infrage stellen dürfe. Für die Genese einer solchen Identität seien gemeinsame (hoch)politische Erfahrungen nötig, etwa gemeinsame Entscheidungen, wie sie in der Irak-Krise möglich gewesen wären. Gewisse identitätsrelevante Wirkungen gestand Cerruti dem Alltag der Währungsunion ebenso zu wie der Symbolik einer Verfassung – dem Verfassungsvertrag fehle allerdings die politische Substanz, er repräsentiere Stagnation und Rückschritt: Das Fehlen einer einheitlichen Außen- und Sicherheitspolitik, einer aktiven Wirtschaftspolitik und das inkonsequent und zu spät umgesetzte Mehrheitsprinzip bezeugten das Ende des Maastricht-Zyklus. Ohne die notwendige politische Identität der Europäer kämen sowohl Verfassungsvertrag als auch Erweiterung zu früh, so Cerrutis Fazit.

Dem pflichtete *Zdzislaw Krasnodebski* nur zur Hälfte bei: Wohl sei die Verfassung zu früh, die Erweiterung aber zu spät gekommen. In seinem Beitrag zur „Frage des Christentums“ in der Verfassung sprach er von der „Flucht in ein universalistisch-kantianistisches Verständnis“, das die tiefe Unsicherheit der Union hinsichtlich ihrer Identität und Geschichte enthüllt habe. Der Preis für die ‚Neutralität‘ der Verfassungspräambel – der fehlende Gottesbezug – illustriere die Vorrangstellung eines Humanismus, der ebenso wenig neutral wie für alle Europäer akzeptabel sei. Der Konvent, so *Krasnodebski*, habe sich entsprechend zweierlei vorzuwerfen: Sein zu liberales Moralisieren sei ins Illiberale umgeschlagen, und er habe zugelassen, dass Deutschland und Frankreich sich in dieser Frage durchsetzten. Die Habermas'sche Vision eines europäischen Verfassungspatriotismus gehe fehl, da ein solcher nicht durch den abstrakten Gehalt einer Verfassung oder den kognitiven Vorgang seiner Formulierung, sondern vor allem durch den geschichtlichen Kontext begründet würde. Dieser sei wegen der kulturellen Heterogenität Europas jedoch

fragmentiert. Die normative Bindekraft des Verfassungsvertrages reiche somit nicht aus, um gemeinsame Politiken zu stützen.

Mit der dem Verfassungsprozess zu Grunde liegenden Leitidee und ihrer Realisierungsmöglichkeit befasste sich *Piotr Dardzinski*. Die Idee, die Erweiterung als Begründung für die Vertiefung zu nutzen, welche die Stabilität der europäischen Gemeinschaft gewährleisten solle, sei zwar nicht gescheitert. Dass die gemeinsamen Werte, so oft sie in der Verfassung auch genannt würden, unterschiedlich verstanden und interpretiert würden und daher nicht immer mit der politischen Praxis im Einklang ständen, sei jedoch besonders im Streit um christliche Werte und Gottesbezug in der Präambel deutlich geworden. Die Vielfältigkeit der Union sei eine Quelle von Spannungen. *Dardzinski* forderte eine Erneuerung normativen Denkens über den europäischen Integrationsprozess.

#### *Verfahrensfragen*

*Andreas Maurer* analysierte die Funktion der Phasenbildung im Konvent. Eine retrospektive Bestandsaufnahme dieser Staffelung der Konventsarbeiten, die durch die Interaktionsmuster „Lesen, AGs und Bargaining“ gekennzeichnet waren, erlaube folgende, deliberativen Erwartungen zuwiderlaufende, Beobachtungen. So biete das kombinierte Konvent-Regierungskonferenz-Verfahren den Akteuren die Möglichkeit des Rollenwechsels vom agenda-setter zum agenda-taker. Dass etwa die Diskussion der institutionellen Machtfragen im Konvent stark verzögert wurde, interpretierte *Maurer* als „verstecktes agenda-setting“ durch die Regierungsvertreter. Erst im Nachhinein hätten die Mitgliedstaaten ihre agenda-taker-Position innenpolitisch herausgestrichen. Agenda-taking habe die französische Regierung in der Frage der Ausweitung des Mitentscheidungsverfahrens, die britische Regierung im ESVP-Bereich sowie die Regierungen Schwedens und Dänemarks in Bezug auf die Ratsreform betrieben. Um das Konventsmodell, das durch das Scheitern der Regierungskonferenz zunehmend eine negative Bewertung erfahre, künftig

zu optimieren, empfahl Maurer zweierlei: Erstens könnten Asymmetrien ebenso wie der Endphasen-Druck dadurch verhindert werden, dass Agenda und Phasen vorab im Konsens beschlossen würden. Zweitens sollten Kandidatenländer nicht voll beteiligt werden. Die Erfahrung habe gezeigt, dass diese sich größtenteils nicht aktiv beteiligt hätten; Polen zum Beispiel hätte den Konvent ignoriert. Dies erkläre den Ausgang der Regierungskonferenz.

*Christine Landfried* plädierte dafür, Differenzen als Potenzial der Verfassungsgebung zu beachten. Bisherige Theorien legten den Fokus zu stark auf die Gleichheit und verleugneten damit beständig die empirische Datenlage. Ein Perspektivenwechsel sei nötig, der anerkenne, dass Unterschiede nicht immer hinderlich sein müssten. Zwar seien Akteure, Institutionen und Verfahren weiterhin auch unabhängig voneinander zu betrachten, die Wechselwirkungen zwischen ihnen müssten aber in den Mittelpunkt der Analysen rücken. Dann sei Differenz im strukturellen Sinne als Quelle demokratischen und legitimen Regierens erfassbar. Dieses Potenzial sei in den im Konvent sichtbaren Differenzen erkennbar, berichtete sie aus einem laufenden Forschungsprojekt. „Dealing with differences in a democratic and communicative way“ sei im Konvent gelungen – so hätten sich an der Debatte um die Einbeziehung der nationalen Parlamente alle Akteure, auch die Beitrittsländer, beteiligt. Eine Analyse dieser Plenumsdebatte hätte ergeben, dass die Akteure ihre Positionen argumentativ und rational vorgetragen hätten und zudem aufeinander eingegangen seien. Auch in den Auseinandersetzungen um einen permanenten Ratspräsidenten habe über einen langen Zeitraum eine argumentative Austragung der Differenzen überwogen. Die Konventsmehrheit habe sich aber schlussendlich der Übermacht der großen Staaten beugen müssen. Dass neben die „deep diversities“ ein „constitutional patriotism“ treten sollte, müsse kein Widerspruch sein, wenn Wege gefunden würden „Differenz demokratisch zu organisieren“, schloss Landfried.

*Stefan Garsteckis* Ausführungen befassten sich mit der europapolitischen Position Polens. Seit der frühere Ministerpräsident Cimoszewicz die ausgewogene Devise „so viel Verschiedenartigkeit wie möglich, so viel Einheit wie nötig“ vertreten habe, habe sich die innenpolitische Situation in Polen verändert. Euroskeptische Stimmen seien im Sejm jetzt stärker vertreten. Machtpolitische Konflikte um Agrarzuschüsse und Konvergenzkriterien hätten sich verschärft. Zwar sei der Konvent insgesamt befürwortet worden, aber der Sejm habe noch zwei Tage vor der Regierungskonferenz die Unveränderbarkeit der polnischen Forderungen nicht nur in der Frage der Stimmengewichtung, sondern auch für die christlichen Werte, die NATO und die Zusammensetzung der Kommission bekräftigt. Die Ablehnung einer säkularen EU-Verfassung à la Frankreich habe auch bei der gemäßigten Parteiführung zur Unterstützung der Parole „Nizza oder Tod“ geführt. Garsteckis These: Die Stimmengewichtung, für deren Lösung mehrere Kompromisse denkbar gewesen wären, war nicht die eigentlich zentrale Machtfrage, welche die Miller-Regierung für sich entscheiden wollte; Ziel sei vielmehr das ‚Brechen‘ des deutsch-französischen Übergewichts in der Union gewesen.

*Josef Falke* widmete sich der Frage, ob die dem Konvent nachgeschaltete Regierungskonferenz nun eine Verbesserung, eine Verwässerung oder gar den Stillstand der Verfassungsgebung zur Folge habe. Ausgehend von der These, dass Konvent und Regierungskonferenz „symbiotisch“ miteinander verknüpft seien, konnte er nachweisen, dass vielmehr eine „juristisch-handwerkliche“ Verbesserung des Textes bei gleichzeitiger Übernahme aller wesentlichen inhaltlichen Eckpunkte des Konventsentwurfs festzustellen ist. Offensichtlich gelungen sei die Verknüpfung beider Verfahren in der Hinsicht, dass der Konvent die an ihn gerichteten Erwartungen – Bündelung von Ideen, inhaltliche Vorbereitung und Formulierung eines konsensual zu beschließenden Verfassungstextes – nur deshalb erfüllen konnte, weil die Regierungskonferenz

sich die finale Entscheidungsmacht vorbehielt. Auch ein komplettes ‚Aufschnüren‘ des Entwurfs sei durch die Einbindung von Regierungsvertretern und nationalen Parlamentariern in die Konventsarbeit sowie die öffentliche Wertschätzung des Konvents erschwert worden. Die transparente Arbeitsweise habe in abgeschwächter Form auf die Regierungskonferenz ausgestrahlt, die ihre Arbeitsdokumente im Internet veröffentlichte. Die inhaltlich strittigen Punkte seien der Regierungskonferenz vom Konvent in seiner Schlussphase ‚vererbt‘ worden – als sie auch dort noch umstritten waren und nicht abschließend geklärt werden konnten. Leider keine so starke Ausstrahlung habe die maßgebliche Rolle des Konvents-„Praesidium“ gehabt – die Stellung des Präsidenten des Europäischen Rates sei vergleichsweise schwach und auf die klassische Pendeldiplomatie angewiesen geblieben.

#### *Neue Chancen für Europas Demokratie*

Johannes Pollack beschäftigte sich mit dem Zusammenhang zwischen Mehrheitsprinzip und kleinen Mitgliedstaaten. Zwei Verfahren, die der Forderung nach mehr Demokratie stark entgegenkämen, seien gleichzeitig die umstrittensten: Die Ausweitung der Mehrheitsentscheide und die Einführung der doppelten Mehrheit. Die Debatte werde aber an der europäischen Realität vorbei geführt: In dieser entspreche die Größe eines Staates seiner Fähigkeit, Entscheidungen zu beeinflussen. Dabei sei der Zeitpunkt sowie die Konstellation der Umstände bedeutsamer als territoriale Größe oder formales Stimmengewicht. Nur bei institutionellen Fragen gebe es dauerhafte Konfliktlinien, die zwischen großen und kleinen Mitgliedstaaten verliefen. Bei wechselnden Allianzen sei der Einfluss eines Staates eine variable, nicht statische Größe. Wenn irgend möglich entscheide der Rat zudem im Konsens und umgehe die Mehrheitsregel: „Die Mehrheitsentscheidung fungiert mehr als Damoklesschwert, nicht als Entscheidungsbefugnis“. Da so augenscheinlich effizient, sei sie dennoch nicht verzicht-

bar. Die Bedingungen für einen deliberativen Austausch von Argumenten, der zu Akzeptanz auf Grund von Überzeugung statt ausgehandelten Kompromissen führe, seien also vorhanden, aber Deliberations- und Entscheidungsraum leider nicht deckungsgleich. Dies ermögliche die Verschleierung des *arguing* und *bargaining*, was zu Lasten der Transparenz und der Rechenschaftspflichtigkeit gehe. So bleibe die Union eine durch das Parlament kontrollierte Expertokratie.

„Die Kommission im Spannungsfeld zwischen Handlungsfähigkeit und Legitimität“ war das Thema von *Joachim Schild*s Beitrag. Ob ein solches Spannungsfeld bestehe, hänge vom jeweils angenommenen Rollenprofil der Kommission und den ihr zugesprochenen Legitimationsquellen ab, differenzierte Schild. Es konkurrierten vor allem zwei Modelle miteinander: Die Kommission werde entweder als supranationale Anwältin des Gemeinschaftsinteresses, die ihre Legitimität aus technokratischen Expertise sowie der Unabhängigkeit von Partei- und mitgliedstaatlichen Interessen beziehe, oder aber als parlamentarisch verantwortliche Regierung begriffen, die durch die Koppelung ihrer Zusammensetzung an die Europaparlamentwahlen auf der Basis programmatisch geführter Wahlkämpfe legitimiert werde. Bereits seit einigen Jahren habe sich die Legitimationsbasis der Kommission durch die Zunahme von Elementen parlamentarisch verantwortlicher Regierungsweise zu Gunsten des zweiten Modells verändert. Es bestehe allerdings die Gefahr, dass so ihre traditionellen Legitimationsbegründungen wegbrächen. Die Konsolidierung dieses Mischmodells, das auch der Konvent bestätigt habe, illustrierte Schild an zwei Aspekten der Reform: Das System der delegierten Verordnungen werde den Rat von Entscheidungen entlasten, welche die Kommission an seiner Stelle fälle – eine Effizienz-, also Legitimitätssteigerung im klassischen Sinne. Die Politisierung der Wahl des Kommissionspräsidenten durch die Kopplung an das Ergebnis der Europawahl hingegen stärke den parlamentarischen Legitimitätsstrang. Abschlie-

ßend konstatierte Schild einen soliden Konsens für das klassische Modell der Hüterin der Verträge bei gleichzeitiger (schwacher) Ausweitung des parlamentarisch verantwortlichen Regierens. Ob tatsächlich ein Spannungsfeld bestehe, werde die Praxis zeigen.

*Ulrike Liebert* fragte nach den zu erwartenden Funktionen und Folgen des Verfassungsprojektes für die Demokratiedefizite der Europäischen Union. Befürchtungen, dass die Erosion nationalstaatlicher Demokratie durch die EU-Verfassung vorangetrieben werde, stünden Hoffnungen entgegen, dass sie diese Defizite, insbesondere das Öffentlichkeitsdefizit und das Fehlen eines europäischen Demos, überwinden helfe. Ausgehend von konkurrierenden Modellen postnationaler Demokratie analysierte Liebert den demokratischen Gehalt des Konventsentwurfs. Die Grundrechte-Charta, die Bestimmungen zum „demokratischen Leben der Union“ wie auch die Verfassungsgebungsverfahren selbst verkörperten sowohl nationale als auch trans- und supranationale Rechte und Prinzipien zur Begründung einer neuen, hybriden Form von postnationaler Demokratie. Zu diesen „Gelegenheitsstrukturen“ für aktive Unionsbürgerschaft zählten insbesondere die Stärkung parlamentarisch-repräsentativer Organe als „Sphären öffentlicher, institutionalisierter Deliberation“, ergänzt durch direkt-partizipative Verfahren und gegründet auf das Gleichheitsprinzip. Einerseits könnten diese, so Lieberts These, als Bausteine für die Weiterentwicklung einer formalen hin zu einer aktiven Unionsbürgerschaft, das heißt letztlich einem europäischen Demos fungieren. Andererseits seien aber auch verschärfte Divergenzen zwischen nationalen und europäischen Bürgerschaftsnormen und -praxen zu erwarten. Wenn die Verfassungsratifikation zur Vernetzung nationaler oder Generierung europäischer Öffentlichkeiten führe, verspräche die Verfassungsgebung einen Mehrwert für demokratische Bürgerschaft in Europa. Die konkurrierenden Hypothesen zu den negativen und positiven Funktionen und Folgen der EU-Verfassung für demokratische Öffentlichkeit und Bürger-

schaft besäßen forschungsleitenden Charakter und bedürften der empirischen Überprüfung.

#### *Politische und theoretische Ausblicke*

*Peter Altmaier* unterzog die Regierungskonferenz einer kritischen Analyse. Als positiv für das Demokratieprinzip vermerkte er die künftige Wahl des Kommissionspräsidenten durch das Europäische Parlament, was zu einer Politisierung von europäischer Politik beitragen werde. Leider sei die Ernennung der Kommissare durch den gewählten Präsidenten ebenso wenig durchsetzungsfähig gewesen wie der Legislativrat und die Passerelle, die den Übergang von Einstimmigkeit zu qualifizierter Mehrheitsentscheidung erlaubt hätte. Der Wirkungsbereich des Mehrheitsprinzips sei sogar eingeschränkt worden. Nach den innenpolitischen Veränderungen in Spanien und Polen stünden die Zeichen für das Prinzip der doppelten Mehrheit nun wieder gut. Eine stärkere Institutionalisierung der Rolle der nationalen Parlamente auf europäischer Ebene lehnte Altmaier ab. Allerdings sollten die zumeist integrationsfreundlichere Positionen vertretenden Parlamente mehr Instrumente erhalten, um nationale Positionen beeinflussen und einem erstarkenden „Neointergouvernementalismus“ entgegenwirken zu können. Die noch zu lösende Schicksalsfrage der Union sei nämlich, ob künftig intergouvernementale Allianzen von Mitgliedstaaten oder politische Auseinandersetzungen um rechte und linke Positionen die Willensbildung prägen.

Aus der Sicht des Europäischen Parlaments beschrieb *Sylvia Yvonne Kaufmann* den gegenwärtigen Status des Verfassungsvertrags zunächst als in der Öffentlichkeit inhaltlich zu wenig bekannt. Deshalb müsse der Europawahlkampf auch als Informationskampagne genutzt werden. Das Parlament habe sich vor Beginn der Regierungskonferenz dagegen entschieden, eigene Forderungen zum Konventsentwurf zu formulieren und stattdessen auf eine schnelle Verabschiedung der EU-Verfassung gedrängt. Die Befürchtungen, es käme sonst zu einem Aufschnüren des Ent-

wurfs, hätten sich bestätigt. Insbesondere der Wegfall des Legislativrats sei bedauerlich. Durch gemeinsam mit den nationalen Parlamenten formulierte Forderungen an die irische Präsidentschaft versuche das Parlament weiterhin, Einfluss zu nehmen. In erster Linie beträfe dies die Beibehaltung des Prinzips der doppelten Mehrheit, der Haushaltsrechte des Parlaments und der Passerelle. In einem Punkt widersprach Kaufmann Altmaiers Einschätzung: Zwar sei die Wahl des Kommissionspräsidenten durch das Parlament eines der wichtigsten Ergebnisse des Konventsprozesses, sie werde jedoch *nicht* zu politischen Mehrheiten führen. Dies sei auch gar nicht erwünscht, da wechselnde Mehrheiten dem Parlament die notwendige Flexibilität garantierten.

Der Frage, wie die sich im Verfassungsprozess kritisch erweisende kulturelle Dimension in die Theorie des Konstitutionalismus einbezogen werden kann, ging *Antje Wiener* nach. Die Theorie der liberalen Gemeinschaft, so ihre These, könne die Differenzen, die der Brüsseler Gipfel offenbart habe, nicht erklären, da sie davon ausgehe, dass Normen unter den Akteuren zivilisierter Staaten geteilt würden. Um den fehlenden Verfassungskonsens zu erklären, gelte es zwei Herausforderungen zu meistern. Die erste bestünde darin, Verfassungsnormen nicht nur als rechtliche Konstrukte zu begreifen, sondern die Bedeutung und die Praxis von Normen in die Analyse einzubeziehen. Zweitens müsse es gelingen, Konstitutionalismus jenseits des Staates zu begreifen, um sowohl die europäische als auch nationale Arenen theoretisch fassen und verbinden zu können. Neben der Anerkennung der Diversität bestehender kultureller Erfahrungen und Erwartungen dürfe, so Wieners reflexiv konstruktivistischer Ansatz, die faktische Herausbildung von gemeinsamen Verfassungsnormen, wie sie etwa im Rahmen der Konventsdebatten stattgefunden hätte, nicht vernachlässigt werden. Zur Zeit jedoch, lautete Wieners Fazit, die ihre vorwiegend theoretischen Ausführungen auf eine Reihe empirischer Befunde stützte, seien die Divergenzen

noch größer als die Gemeinsamkeiten und daher Konflikte wahrscheinlicher als Konsens.

In seinem Kommentar zu dem überaus heterogenen Panel machte *Jürgen Neyer* Bezüge und Ähnlichkeiten zwischen den Beiträgen deutlich. So hätten alle beobachtet, dass das Spannungsfeld zwischen Einheit und Vielfalt in der Union zunehmend zu letzterem tendiere. Demzufolge sei die Abkehr vom Prinzip der „ever closer Union“ festzuhalten. Zweitens hätten die Panelteilnehmer durchweg ein pragmatisches Verständnis eines europäischen Demos beschrieben – der zögernde Souveränitätsverzicht seitens der polnischen Regierung oder das Bild einer „kulturell gebrochenen Rechtsgemeinschaft“, das Wiener gezeichnet habe. Ein für alle ungelöstes Problem sei die Ausgestaltung der europäischen Demokratie. Während Altmaier sich skeptisch gegenüber direktdemokratischen Elementen zeige, habe Kaufmann dem klassischen majoritären System eine Abfuhr erteilt, und Wiener fordere die gegenseitige Anerkennung kultureller Normen. Neyers abschließend formuliertes Postulat lautete, die Europäische Union weniger als Demokratie denn als „postnationale legitime res publica“ zu begreifen, als kommunikatives politisches Gemeinwesen, in das die institutionalisierte Zivilgesellschaft politikfeldspezifisch jeweils unterschiedlich stark eingebunden sei.

#### *Fazit: Identität und Demokratie als Grundfragen der Verfassungsgebung*

Während dem Konventsverfahren auch in der Retrospektive ein überwiegend gutes Zeugnis ausgestellt wurde, wurde die Leistung der Staats- und Regierungschefs unter der italienischen Ratspräsidentschaft eher kritisch bilanziert. Trotz des ‚Aufschnürens‘ des Konventsentwurfs stellten sich die bis zu diesem Zeitpunkt konsolidierten Bereiche des Verfassungsvertrages insgesamt als eine Steigerung sowohl der Handlungsfähigkeit als auch der Legitimität einer zunehmend divergenteren Union dar. Die im ersten Panel aufgeworfene Frage, ob die Verfassungsgebung eine europäische Identität befördere, die bei aller kul-

tureller Vielfalt die Gemeinschaft einen könne, wurde im gesamten Tagungsverlauf kontinuierlich und überaus kontrovers weiter diskutiert. Mit dem Scheitern der Regierungskonferenz noch vor Augen und dem nahen Er-

weiterungstermin vor der Tür wurden verschiedene Konzeptionen der Notwendigkeit und des möglichen Wesens einer solchen Identität entwickelt und so Anlass zu weiteren Diskussionen gegeben.