

Die Verfassungsdebatte nach Laeken: Der Konvent als neue und bessere Methode für Reformen in der EU?

Sebastian Barnutz und Martin Große Hüttmann

Auf dem Europäischen Rat von Laeken im Dezember 2001 haben die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union zum zweiten Mal einen Konvent zur Vorbereitung einer entscheidenden Zukunftsfrage der Europäischen Union eingesetzt. Dieser zweite Konvent soll, in einer etwas anderen Zusammensetzung und Konzeption als der Konvent zur Vorbereitung der Grundrechtecharta, die in Laeken aufgeworfenen Fragen zur Umgestaltung der Europäischen Union diskutieren und einer späteren Regierungskonferenz Vorschläge unterbreiten. Hierdurch sind neue Koordinaten im Rahmen der Verfassungsdebatte entstanden, die innerhalb einer Konferenz der ASKO EUROPA-STIFTUNG, des Arbeitskreises Europäische Integration und des Instituts für Europäische Politik am 18. und 19. Januar 2002 in Berlin diskutiert wurden. Die Konferenz war Teil des Forschungsprojektes „Welche Verfassung braucht Europa?“ der ASKO EUROPA-STIFTUNG und des Instituts für Europäische Politik, das sich nunmehr seit circa einem Jahr mit dem Post-Nizza-Prozess beschäftigt. Ziel der Konferenz war die Bewertung der möglichen Chancen und Probleme des Verfassungskonvents für den Reformprozess.

Ergebnis von Laeken

Reinhard Schweppe nahm während des „Mittagsgesprächs“, das zugleich den Auftakt der Konferenz bildete, ausführlich zu dem Verlauf und Ergebnis des Europäischen Rates von Laeken Stellung. Die Erklärung von Laeken sei sehr offen formuliert, sie enthalte keine konkrete Arbeitsanweisung für den Konvent, sondern stelle lediglich Fragen, die vor dem Hintergrund des Reformprozesses behandelt werden müssten. Dies beinhalte die Möglichkeit, die Verfassungsdebatte der Europäischen Union auf einer breiten Basis weiterzuführen. Der Konvent werde

Der Gipfel von Laeken und der Post-Nizza-Prozess: Analyse und Bewertung aus Sicht von Wissenschaft und Politik

Konferenz der ASKO EUROPA-STIFTUNG,
des Arbeitskreises Europäische Integration und
des Instituts für Europäische Politik

Institut für Europäische Politik,
Berlin, 18. und 19. Januar 2002

Eröffnung:

Dr. Mathias JOPP, Direktor, Institut für Europäische Politik, Berlin
Dr. Michael MEIMETH, Geschäftsführer, ASKO EUROPA-STIFTUNG, Saarbrücken
Prof. Dr. Dr. h.c. Thomas OPPERMANN,
Präsident, Arbeitskreis Europäische Integration

Verlauf und Ergebnisse des Gipfels von Laeken
Dr. Reinhard SCHWEPPE, Leiter der Europaabteilung, Auswärtiges Amt

Zusammensetzung, Aufgaben und Arbeitsweisen des neuen Konvents

Prof. Dr. Dr. h.c. Thomas OPPERMANN,
Präsident, Arbeitskreis Europäische Integration
Prof. Dr. Jürgen MEYER, MdB, Stellvertretender
Vorsitzender des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages
Marcus BLEINROTH, Mitglied des politischen Beraterstabs, Europäische Kommission
Dr. habil Jerzy KRANZ, Botschafter der Republik Polen in Deutschland
Axel SCHÄFER, Generalsekretär, Europäische Bewegung Deutschland und Europa-Union Deutschland
Prof. Dr. Wolfgang WESSELS, Universität zu Köln, Institut für Europäische Politik, Berlin
Prof. Dr. Stefan GRILLER, Wirtschaftsuniversität Wien

Inhaltliche Vorgaben für eine Vertragsrevision

Prof. Dr. Peter-Christian MÜLLER-GRAFF,
Universität Heidelberg
Prof. Dr. Siegfried MAGIERA, Hochschule für
Verwaltungswissenschaften Speyer
Dr. Joachim SCHILD, Deutsch-Französisches
Institut, Ludwigsburg
Dr. Otto SCHMUCK, Leiter der Europaabteilung
der Landesvertretung Rheinland-Pfalz

Finalität und Konstitutionalisierung

Dr. Mathias JOPP, Direktor, Institut für Europäische Politik, Berlin
Prof. Dr. Heinrich SCHNEIDER, Universität
Wien, Institut für Europäische Politik, Berlin
Prof. Dr. Peter-Christian MÜLLER-GRAFF,
Universität Heidelberg
Prof. Dr. Wilfried LOTH, Universität Essen

mittels der Fragen mit Themen befasst, die zu einer möglichen Verfassung gehören könnten und von ihm diskutiert werden sollten. Die Konventsmethode, die sich während der Erarbeitung der Grundrechtecharta bewährt hat, stelle damit eine neue Art der Vorbereitung von Vertragsrevisionen innerhalb der Europäischen Union dar, die in Zukunft die bisherigen Regierungskonferenzen ablösen könnte.

Der Konvent habe, durch die breite Vorgabe von Themen innerhalb der Erklärung von Laeken, auf die Themenbearbeitung, das Ergebnis und die Zielorientierung großen Einfluss. Trotz der Größe des Konvents, er zählt 105 Mitglieder, könne die Arbeitskapazität bei einer gut funktionierenden Arbeitsmethode, zum Beispiel durch die Einsetzung verschiedener Ausschüsse, relativ hoch sein. Zudem könnte das Problem der Ratifizierung der Verträge durch ihn aufgebrochen werden, da er das Informationsdefizit über Entscheidungsprozesse durch die Beteiligung der nationalen Parlamente, aber auch durch die Einbeziehung der Zivilgesellschaft überwinden könne. Zusätzlich werde das Abschlussdokument die verschiedenen Strömungen innerhalb des Konvents widerspiegeln, da im Falle eines Konsenses Empfehlungen und im Falle von Mehrheitsentscheidungen die verschiedenen Optionen getrennt voneinander aufgelistet werden.

Nach Auffassung von Schweppe gehören vier Bereiche zu den Hauptaufgaben des Konvents und zum Inhalt einer Verfassung, die am Ende des Reformprozesses stehen könnte; in den Verhandlungen müssten bei dem Etikett „Verfassung“ aber die unterschiedlichen Auffassungen davon in den Mitgliedstaaten berücksichtigt werden:

Erstens solle die Grundrechtecharta als rechtsverbindlich in die Verträge der EU aufgenommen werden.

Zweitens solle die Kompetenzabgrenzung zwischen der nationalen und supranationalen Ebene klar vollzogen werden; dies nicht zuletzt vor dem Hintergrund der föderalen Struktur der Bundesrepublik Deutschland. Die Notwendigkeit einer Kompetenzzuordnung sei zudem auch

an der Reaktion der EU und ihren Mitgliedstaaten nach dem 11. September 2001 deutlich geworden. Man habe nicht so einheitlich und klar reagiert, wie es notwendig gewesen wäre. Insgesamt werde die Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union weiter gestärkt und Kompetenzen klar strukturiert werden müssen, damit die Europäische Union ihren Aufgaben im internationalen System des 21. Jahrhunderts gerecht werden könne. Als Übergangsschritt könne hierzu, so Schweppe, auch der Vorschlag von Joschka Fischer dienen, die Ämter des Hohen Vertreters der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und des Kommissars für Außenbeziehungen in Personalunion zu verbinden.

Das *dritte* Ziel sei die Vereinfachung der Verträge durch eine Zweiteilung in einen grundsätzlichen Teil, der neben der Präambel und den Zielsetzungen der Union auch die institutionelle Architektur beinhalten könnte, und einen zweiten Teil, der die Politiken der Europäischen Union regeln könnte. Zudem könnte die Entscheidungsfindung durch eine Ausweitung der Mehrheitsentscheidung flexibler gestaltet werden.

Viertens sei die Zielsetzung eine Evolution der Verträge und keine Revolution; die Europäische Union solle lediglich an Stellen verbessert werden, die sich vor neuen Herausforderungen als problematisch herausgestellt hätten; dies gelte zum Beispiel für die Umstrukturierung der Kommission vor dem Hintergrund der Erweiterung der Europäischen Union. Um die Transparenz und Effizienz der Organe der Europäischen Union zu steigern, könnten die exekutiven und legislativen Kompetenzen des Rates getrennt werden. Eine weitere Maßnahme in diesem Sinne sei die Trennung von grundsätzlichen Fragen einerseits und tagespolitischen Entscheidungen andererseits. Aufgeteilt werden könnten die beiden Bereiche auf zwei unterschiedliche Gremien, zum Beispiel auf den Rat, der grundsätzliche Fragen beraten, und die Kommission, die tagespolitische Entscheidungen treffen würde.

Schweppe hob weiter hervor, dass in der Erklärung von Laeken und beim grob vorgegebenen strukturellen und arbeitstechnischen Aufbau des Konventes berücksichtigt worden sei, dass der

Konvent nicht nur für die 15 Mitgliedstaaten der Europäischen Union einen Reformvorschlag erarbeite, sondern sich die Vertragsänderung auch auf die zukünftigen Mitglieder der Europäischen Gemeinschaft auswirken werde. Aus diesem Grund sei zum einen in den Fragenkatalog der Erklärung von Laeken spezielle, die Erweiterung betreffende Fragen aufgenommen worden und zum anderen seien die Kandidatenländer gleichermaßen im Konvent vertreten wie die Mitgliedstaaten der Europäischen Union.

Zusammensetzung und Aufgaben des neuen Konvents

Jürgen Meyer, der schon Mitglied im Grundrechtekonvent war und jetzt wieder als Vertreter des Deutschen Bundestages in den Konvent entsandt worden ist, verwies auf die guten Erfahrungen, die mit dem ersten Konvent gemacht wurden. Die Tatsache, dass etwa zwei Drittel der Mitglieder Abgeordnete eines nationalen oder des Europäischen Parlaments seien, begrüßte Meyer sehr; kritisch kommentierte er dagegen die Zusammensetzung des für die operative Arbeit zentralen Präsidiums – von den zwölf Mitgliedern des Präsidiums des Verfassungskonvents sind nur vier Parlamentarier (beim Grundrechtekonvent waren zwei von vier Präsidiumsmitgliedern Abgeordnete). Er äußerte aber die Hoffnung, dass die Zusammensetzung des Konvents „stärker in parlamentarische Strukturen bei der Verfassungsgebung“ der Europäische Union münde. Die Delegierten müssten, um im Konvent gehört zu werden, ihre Vorschläge „verfassungsrechtsvergleichend überzeugend präsentieren“ können. Der Artikel 6 des EU-Vertrages („Die Union beruht auf den Grundsätzen...“) bietet nach Ansicht Meyers die Grundlage für die Arbeit im Konvent. Am Ende, so der Wunsch des Abgeordneten, stünde „mehr Parlament in Europa“.

Auch Marcus Bleinroth hob die numerische Überlegenheit der Parlamentarier im neuen Konvent hervor – dies könne eine „eigene Dynamik“ mit sich bringen. Er machte in seinen weiteren Ausführungen aber auch klar, dass zusätzliche, neben den in Laeken aufgelisteten Fragen in nächster Zukunft zu klären seien, um die Euro-

päische Union „voll erweiterungsfähig“ zu machen. Dazu zählte er etwa die anstehende Neuregelung der Finanzverfassung der Gemeinschaft. Insgesamt sieht er, wie auch andere, ein gewisses „Spannungsverhältnis“ zwischen einem Verfassungsdokument und einer Grundlage für die Regierungskonferenz. Die Vorschläge des Konvents müssten, so Bleinroth, entsprechend überzeugend sein, wenn sie Gewicht haben wollten. Die nationalen Parlamente könnten dabei als „Relaisstationen“ in der europäischen Verfassungsdebatte dienen. Er machte auch klar, dass die Kommission im Konvent sich nicht als „16. Mitgliedstaat“ der EU verstehe, sondern als „Hüterin der Verträge“.

Für die Beitrittskandidaten sei es, so der polnische Botschafter Jerzy Kranz, sehr wichtig, sagen zu können: „Wir sind dabei“ – und zwar nicht nur als Teilnehmer einer öffentlichen Anhörung, sondern als ständig Anwesende, wenn auch nur mit beratender Stimme. Er nannte die Aufgaben des Konvents insgesamt als „sehr anspruchsvoll“ und gab zu verstehen, dass die Realisierung mancher Forderungen, wie etwa die nach einer „präzisen Kompetenzabgrenzung“, seiner Meinung nach kaum vorstellbar seien. Er schlug dagegen vor, entsprechende Kompetenzen der Gemeinschaft mit konkreten Zielen zu verbinden. Kranz machte auch deutlich, dass er eher an einer „Stärkung der Gemeinschaftsmethode“ interessiert sei.

Wolfgang Wessels sah im neuen Konvent den „ersten Versuch, die Finalität gemeinsam zu finden“. Das in Laeken beschlossene Gremium befinde sich in einer „Dichotomie zwischen Verfassungsschöpfung und Ideensammlung“, das mit unterschiedlichen Anforderungen konfrontiert sei: es müsse zum einen die Frage der Realisierbarkeit seiner Vorschläge verfolgen, zum anderen einen kohärenten Entwurf vorlegen und schließlich müsse der Konvent, drittens, die Zustimmung der Öffentlichkeit gewinnen. Wessels erwartet nicht, dass die traditionelle Regierungskonferenz als Ort europäischer Verfassungsgebung vom jetzigen Konvent verdrängt werde; er betonte aber, dass ein „kohärenter, kühnerer Entwurf“ des Konvents eine nicht zu unterschätzende „Langzeitwirkung“ haben könne, wenn er als „gemeinsamer Orientierungs-

punkt“ diene und dadurch eine „verfassungsschöpfende Wirkung“ ausübe. Diese Wirkung könne der Konvent aber nur entfalten, wenn seine Mitglieder große Kompetenz im behandelten Themenkomplex aufweisen könnten – gegenüber den zunächst vorgeschlagenen Mitgliedern aus Deutschland äußerte sich Wolfgang Wessels daher eher skeptisch.

Als eine Art „hybride Konstruktion“ sieht auch *Stefan Griller* den Konvent – vor allem, weil ein geschlossenes Repräsentationsprinzip nicht zu erkennen sei: „Ist der Konvent ein Repräsentationsorgan, der die Interessen eines entstehenden europäischen Volkes repräsentiert?“, so fragte er am Beginn seiner Ausführungen. Weiter fragte Griller, ob der Konvent grundsätzlich in der Lage sei, die ihm übertragenen Aufgaben wahrzunehmen. Die Themen, mit denen sich der Konvent beschäftige, seien – sehr viel stärker noch als bei der Erarbeitung der Grundrechtecharta – im Kreise der Regierungen sehr kontrovers, da es hier „ans Eingemachte“ gehe. Die Spannungen und das latente Misstrauen, unter denen auch die Arbeit des Konvents stehe, seien jetzt schon erkennbar; dazu zählte Griller u.a. die Berichtspflicht des Konvents an den Europäischen Rat. Die lange Liste der Aufgaben, die dem Konvent in der Erklärung von Laeken auf den Weg gegeben wurden, seien ein Indiz dafür, dass ein grundlegender Dissens bestehe – die Einigung auf Fragezeichen sei „nichts Neues“. Die Diktion von Laeken sei zwar geschickt, sie stelle aber keinen Durchbruch dar. Griller schlägt alternativ eine Herangehensweise vor, die – von den bestehenden Verträgen ausgehend – Schritt für Schritt, d.h. „kapitelweise“ Neuerungen aufnimmt.

In der anschließenden Diskussion wurde einiges aus den Vorträgen aufgegriffen; so wurde etwa auch die Frage nach der Repräsentation im Konvent nochmals angesprochen und angemerkt, dass das Gemeinschaftsinteresse, vertreten durch die Mitglieder der Kommission und des Europäischen Parlaments, unterrepräsentiert sei (*Manfred Caspari*). Von anderer Seite wurde darauf hingewiesen, dass das „Wohl und Wehe“, also der Erfolg des Konvents vor allem auch von seiner Medienpräsenz und einer kontinuierlichen Berichterstattung abhängen. Nur wenn die

Öffentlichkeit mit Hilfe von „gsmackigen G'schichten“ (*Hans-Peter Martin*) über die Arbeiten des Konvents informiert werde, sei die „Option des Vergessens“ unmöglich.

Inhaltliche Vorgaben für eine Vertragsrevision

Siegfried Magiera erinnerte in seinem Beitrag an die – im Vergleich zu den Amsterdamer „left overs“ – sehr viel breiter angelegte Agenda, die offensichtlich „keine Grenzen“ zu haben scheine. Durch die Fülle der Fragen und Aufgaben, die in der Laeken-Erklärung aufgelistet seien, fühle man sich in „die Steinzeit Europas“ versetzt, als die zentrale Frage war: „Wie machen wir Europa?“. Die Rahmenbedingungen, die bestehende Vertragsstruktur, unter denen die jetzige Reformdebatte laufe, sei aber das Ergebnis eines „hart ausgehandelten Kompromisses“. Nach Meinung von Magiera sei es von daher nicht zu erwarten, dass diese Form des Aushandelns und Kompromisseschließens sich in Zukunft wesentlich ändere. Skeptisch zeigte sich Magiera auch angesichts der Tatsache, dass in der Laeken-Erklärung all die institutionellen Fragen und Probleme wieder aufgegriffen worden seien, die in Nizza offensichtlich nur scheinbar eine Lösung gefunden haben. Deshalb, so Magiera, müsse gefragt werden, ob der Vertrag von Nizza nicht schon „überholt“ sei, und erst ein neuer, 2004 beschlossener Vertrag ratifiziert werden sollte.

Über die Vorstellungen und Erwartungen von französischer Seite an den Konvent referierte *Joachim Schild*. Er rief dabei zunächst die Rede von Jospin vom Sommer 2001 in Erinnerung, in der der französische Regierungschef betonte, eine Verständigung über europäische Ziele und Inhalte müsse der Frage nach der institutionellen Reform vorausgehen. Aus französischer Sicht sind deshalb, so Schild, folgende Punkte für die Zukunft der Europäischen Union und die aktuelle Reformdebatte von zentraler Bedeutung: die Wahrung des „europäischen Gesellschaftsmodells“ und die Rolle Europas in der Welt. In der für die deutsche Diskussion so wichtigen Frage der Kompetenzabgrenzung agiere die französische Regierung dagegen „eher defensiv“. Der *Acquis communautaire* gelte dabei als nicht

antastbar. So spricht sich Paris etwa auch im Bereich der Strukturpolitik klar gegen eine Rückübertragung der Kompetenzen auf nationale oder regionale Ebene aus. Die französische „Angst vor einer Negativdynamik“ erkläre, so Schild, weshalb in Paris die deutsche Debatte mit einiger Skepsis verfolgt werde. Trotz dieser gewichtigen Unterschiede zwischen der französischen und deutschen Position gebe es aber eine Reihe von Konsenspunkten, die die Grundlage für eine europäische Einigung böten. Dazu zählt Schild etwa die generelle französische Unterstützung für den vor allem von deutscher Seite befürworteten Plan, der Europäischen Union eine „Verfassung“ zu geben.

Otto Schmuck betonte in seinen Ausführungen, dass die deutschen Länder sehr zufrieden seien mit der Erklärung von Laeken. Die lange Liste der Fragen, die jetzt diskutiert werden können, die etwa auch den „Vertragsabrundungsartikel“ 308 mit einschließe, komme den Ländern sehr entgegen. Schmuck erinnerte an die verschiedenen Bereiche, die im Länderkreis Unmut über die Entwicklung der Integration allgemein und besonders über die Politik der Kommission ausgelöst habe: die öffentliche Daseinsvorsorge, die Kultur- (Buchpreisbindung) und Regionalpolitik (europäisches Wettbewerbsrecht verbietet eigenständige Regionalpolitik).

Da die deutschen Länder schon im Vorfeld der Nizza-Verhandlungen und vor Laeken wieder das Thema Kompetenzabgrenzung in den Mittelpunkt gehoben haben, seien sie jetzt gewissermaßen in der „Bringschuld“, ganz konkrete und praktikable Vorschläge auf den Tisch zu legen: „Die Länder sind jetzt gefordert, weil alle auf die Länder sehen“. Hochrangig besetzte Gespräche auf Bund-Länder-Ebene würden, so Schmuck, für eine enge Koordinierung und Abstimmung der deutschen Position nach innen und nach außen sorgen. Im Zusammenhang mit einer Frage aus dem Plenum, ob die dritte politische Ebene der Bundesrepublik Deutschland, die Kommunen, als der Ort, an dem ein Großteil der europäischen Politik umgesetzt werden müsse, ebenfalls an diesen Gesprächen beteiligt seien, stellte er klar, dass dies nicht der Fall und auch nicht geplant sei.

Finalität und Konstitutionalisierung

Seitdem die Regierungskonferenz von Nizza das Thema „Verfassungsdebatte“ – wenn auch ohne die Nennung des Wortes „Verfassung“ – zum ersten Mal in einer Erklärung des Europäischen Rates aufgenommen hat, ist die Diskussion über die Notwendigkeit, Vorteile und Möglichkeiten einer Verfassung für die Europäischen Union intensiver geführt worden. Die Erklärung von Laeken hat diese Dynamik aufgenommen und verstärkt.

Heinrich Schneider wies darauf hin, dass sich das Verständnis und die Idee davon, was eine Verfassung leisten könne und was sie bedeute, gewandelt habe. Während sie bis weit in die 1990er Jahre „Privileg“ von Verfechtern einer bundesstaatlich organisierten Union gewesen sei, habe sich die Debatte nun auf grundsätzliche Ziele, wie Integrationsverdichtung und -vertiefung, erweitert.

Diese veränderte Debatte führten die Teilnehmer der Konferenz auf die Erfahrung der europäischen Integration zurück, die zu komplizierten und undurchsichtigen Verträgen geführt habe. Die Konzeptionen dieser Verträge könne der weit vorangeschrittenen Verflechtung von Politiken in der Europäischen Union nicht mehr gerecht werden. Zudem herrsche im System der Europäischen Union mangelnde Transparenz darüber, welche Organe an den jeweiligen Entscheidungsprozessen auf welche Art beteiligt seien und wer für Entscheidungen verantwortlich zeichne.

Der Begriff „Verfassung“ werde vor diesem Hintergrund als Vehikel betrachtet, mit dessen Hilfe völlig unterschiedliche Ziele verbunden würden, so Schneider. Dies seien beispielsweise eine Rationalisierung und Demokratisierung eines sozusagen schon hinreichend dicht „integrierten“ Herrschaftsverbandes, zur Herstellung eines rechtlich und politisch unüberwindbaren Damms gegen alle Versuche der supranationalen Politisierung und der institutionellen Zentralisierung über den Status quo hinaus oder auch zur Bannung der Furcht vor einem alles an sich ziehenden, alles durchdringenden „Leviathans von Brüssel“. Diese unterschiedlichen Ziele setzten wiederum unterschiedliche Ideen von „Verfas-

sung“ voraus, deren zum Teil gegenläufige Konzeptionen innerhalb der Debatte bis jetzt noch nicht zu Tage getreten seien. Die Ideen variierten von einem traditionellen Verständnis, das seit dem 16. Jahrhundert definiert sei und bei „Verfassung“ eine Verstaatlichung mitdenke, über eine Idee, die genau von dieser Verstaatlichung nicht ausginge, bis hin zu der Vorstellung, dass die „Verfassung“ einen Rahmen abstecken solle, innerhalb dessen die Politik agieren könne, die konsensgestützt und in der die Institutionen und Systemarchitektur ausformuliert sei.

Schneider forderte, dass die Verfassungsdebatte an der Sache orientiert geführt werden sollte und nicht nach der bekannten Verhandlungspraktik der „package deals“ verfahren dürfe. Die Frage nach Finalität sei innerhalb dieser Diskussion zunächst nicht ausschlaggebend, sie laufe sogar dem Sinn der „Integration“ zuwider. Ziel der Debatte allgemein und des Konvents im besonderen solle eine Lösung zwischen dem Status quo und einem Bundesstaat sein, obwohl der Zeitraum von einem Jahr dafür nicht ausreichen würde, mahnte Schneider.

Peter-Christian Müller-Graff führte zum Verhältnis von Finalität der Europäischen Union und ihrer Konstitutionalisierung aus, dass bestimmte Finalitätsmuster bei systemrationaler Durchführung bestimmte konkrete Verfassungsanforderungen nach sich zögen, andererseits aber das Verfassungsmögliche auch die Finalität determinieren könne. Die Laekener Erklärung, deren Potential er zwischen Illusion und Wirklichkeit ansiedelte, bleibe unter dem Gesichtspunkt der Finalität verständlicherweise offen, wie es auch bereits alle vertraglichen Vereinbarungen seit den Römischen Verträgen waren. Denn der seinerzeit gewählte Integrationsansatz habe andere Bedürfnisse beantwortet als das isolierte Verlangen nach (Bundes)Staatswerdung oder lockerer Kooperation oder sonstigen hoheitlichen Organisationsprinzipien. Vielmehr sei dem breitflächig wirkenden Befriedungs- und Prosperitätsansatz Raum gegeben worden, der zuallererst auf grenzüberschreitende wirtschaftliche Privatinitiative in Gestalt von Grundfreiheiten und Gemeinsamen Markt setzt und der zu seiner dauerhaften Gewährleistung supranationaler Institutionen bedarf. Daran hätten alle nachfolgenden Refor-

men und Entwicklungen festgehalten und daran sei auch heute festzuhalten.

Auch im Hinblick auf das von Laeken angesprochene Verfassungsthema sei daran zu erinnern, dass das bestehende Primärrecht der EG bereits materiell Verfassungsqualität aufweise und daher im wesentlichen der Gedanke einer Verfassung im *formellen* Sinne zum Diskussionsgegenstand erhoben sei, ohne damit jedoch notwendig eine Selbstkonstituierung der Union zu verbinden. Das zweischneidigste Ergebnis der Beratungen wäre die erneute Begründung einer europäischen Metaebene zwischen politischen Proklamationen und juristischen Verbindlichkeiten: eine Kompetenzcharta und eine Verfassungscharta neben der bereits feierlich verkündeten Grundrechtecharta, aber alle Texte ohne primärrechtliche Verbindlichkeit.

Müller-Graff erläuterte weiter, dass der Konvent problemorientiert die ihm gestellten Aufgaben abarbeiten müsse, von der Ausgestaltung der Institutionen über die Kompetenzverteilung bis hin zur Stellung der Grundrechte innerhalb der Verträge und des Rechtsschutzes in Bezug auf die europäischen Institutionen. Die Abspaltung des Primärrechts in eine verfassungsrechtliche Struktur, sowie die Politisierung der europäischen Ebene, zum Beispiel durch die Erweiterung der Kompetenzen und der Mitentscheidung des Europäischen Parlaments, könnten darüber hinaus zu mehr Loyalität der Bevölkerung gegenüber der Europäischen Union führen. In der Debatte müsse es um die Beantwortung der anstehenden Fragen gehen, was die beste Möglichkeit sei, welche Probleme wo und wie zu bearbeiten. Die Diskussion über eine Finalität würde nur abstrakt anhand von Modellen geführt einen Sinn machen, was wiederum keine Antworten auf die anstehenden Fragen liefern würde. Der Referent schloss mit den Worten: „Prüfet alles, aber bewahret das Gute“.

Dieses problemorientierte Vorgehen stellte *Wilfried Loth* in einer historischen Betrachtung als logische Weiterführung des Integrationskonzepts da, wie es seit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft den Weg zur Europäischen Union bereitet habe. Aus den Römischen Verträgen ergebe sich

insofern ein Problem, als der Ausbau der Mitwirkung des Europäischen Parlaments nicht mit dem Ausbau der Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat und der zunehmenden Bedeutung des Europäischen Rates Schritt gehalten habe. Hier Korrekturen vorzunehmen, stelle die vorrangige Aufgabe des Konvents dar. Darüber hinaus erscheine die Bestellung des Kommissionspräsidenten aus der politischen Mehrheit des Parlaments aussichtsreich. Sie würde erheblich zur Politisierung der europäischen Ebene beitragen. Wenn sich die Völker Europas auf derartige Regelungen verständigten, genüge dies, um dem Ergebnis Verfassungsqualität zu verleihen. Der Konvent stehe vor der Aufgabe, dem Wandel der Staatlichkeit im Zuge des Prozesses der europäischen Integration prägnanten Ausdruck zu verleihen. Da der Wandel tatsächlich schon weit fortgeschritten sei, können die Chancen für einen Erfolg des Konvents nicht a priori negativ beurteilt werden.

Zusammenfassende Bemerkungen

Die Tagung in Berlin hat – wenige Wochen vor der ersten Versammlung des Konvents am 28. Februar 2002 – eine Reihe sehr interessanter Fragen zur europäischen konstitutionellen Entwicklung aufgeworfen und erste Einschätzungen und Antworten dazu gegeben, welche Erwartungen an den europäischen Verfassungskonvent gerichtet werden können und welche eher nicht. Dabei ist aufgefallen, dass auf der Tagung die Vertreter aus der politischen Praxis dem Post-Laeken-Prozess und der Arbeit des Konvents

mit einem deutlich größeren Optimismus entgegesehen als die mehrheitlich eher skeptischeren Vertreter aus der Wissenschaft. Ob die Erklärung von Laeken vom Dezember 2001 im Abstand von einigen Jahren einmal als „Paradigmenwechsel“ und „Wasserscheide“ europäischer Politik gesehen werden wird, wie Schweppe in seinem Vortrag fragend andeutete, darüber kann heute nur spekuliert werden. Die Argumente und Positionen, die auf der Berliner Tagung vorgetragen wurden, werden aber, so viel lässt sich mit Sicherheit sagen, den begonnenen „Post-Laeken-Prozess“ und die öffentliche wie akademische Debatte auch in Zukunft prägen.

Gemeinsam war allen Beiträgen die Überzeugung, dass der Konvent ein „wichtiges Modell“ für die künftige konstitutionelle Entwicklung der EU darstelle, da es, so *Matthias Jopp*, in jedem Fall ein „Aufbrechen des Verfahrens der Vertragsänderung“ mit sich bringt. Dass die damit verbundenen Chancen und Risiken den Mitgliedern des Konvents wohl bewusst sind, machte *Klaus Hänsch*, Vertreter des Europäischen Parlaments im Konvent in einem Zeitungsbeitrag deutlich: „Der Konvent ist ein Wagnis. Erfolg und Scheitern liegen nahe beieinander. Kommt er nur zu vagen Empfehlungen an die nächste Regierungskonferenz oder zur Formulierung von ein paar Änderungen zum Vertrag von Nizza, ist er überflüssig. Verständigt er sich auf zwei oder drei alternative Vertragsoptionen, wird die europäische Öffentlichkeit nicht wissen, was er will, und die Regierungskonferenz wird tun, was sie will.“¹

Anmerkungen

1. Klaus Hänsch: Kühner Realismus – das ist es, was der Konvent dringend braucht, in: Frankfurter Rundschau, 28. Februar 2002.

Sebastian Barnutz, stud. cand., Otto-Suhr-Institut, Freie Universität Berlin; Institut für Europäische Politik, Berlin

Martin Große Hüttmann, M.A., Wissenschaftlicher Angestellter, Institut für Politikwissenschaft, Universität Tübingen