



*Jean - Monnet - Lehrstuhl
für Europäische Integration*

Freie Universität



Berlin

Berliner Online-Beiträge zum Europarecht Berlin e-Working Papers on European Law

herausgegeben vom
edited by

Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Europarecht
Chair of Public Law and European Law

Prof. Dr. Christian Calliess, LL.M. Eur
Freie Universität Berlin

Nr. 125

19.12.2020

Joachim Wuermeling:

Ein Werkstattbericht aus dem Verfassungskonvent – Impulse für die Konferenz zur Zukunft Europas.

Zitiervorschlag:

VerfasserIn, in: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 125, S. XX.



Die „Konferenz zur Zukunft Europas“ soll Bürgerinnen und Bürgern, Zivilgesellschaft, Fachleuten und EU-Institutionen einen geeigneten Rahmen bieten, um über die Zukunft Europas gemeinsam zu diskutieren. Sie wird gemeinsam von EU-Mitgliedstaaten sowie den EU-Institutionen ausgerichtet und soll beginnen, sobald die COVID-19-Pandemie dies zulässt.

In den Diskussionen um die neue Konferenz wird bisweilen der Blick zurückgeworfen auf den „Konvent zur Zukunft Europas“, der 2002/2003 einen europäischen Verfassungsvertrag erarbeitet hatte. Bekanntlich wurde der Entwurf in Referenden in Frankreich und den Niederlanden abgelehnt und so nie ratifiziert. Dennoch erblickten fast alle der damaligen Vorschläge das Licht der rechtlichen Wirklichkeit, indem sie in den Vertrag von Lissabon übernommen wurden.

Das neue Interesse an dem seinerzeitigem Konvent gibt Anlass, den anliegenden „Werkstattbericht“ über die damalige Arbeit dieses Gremiums zur Verfügung zu stellen. Der Bericht wurde von dem damaligen stellvertretenden Mitglied des Konvents, Dr. jur. Joachim Wuermeling LL.M., seinerzeit Mitglied des Europäischen Parlaments, unmittelbar nach Beendigung des Konvents erstellt, jedoch wegen des Scheiterns des Entwurfs nicht mehr veröffentlicht.

Der Bericht versteht sich weder als wissenschaftliche Aufarbeitung des Konvents noch des Inhalts des Verfassungsentwurfs, sondern als rein faktischer Bericht über die Tätigkeit dort und damit in erster Linie als rechtshistorisches Material. Für das neue Gremium hält er Erfahrungen bereit, die für das neue Gremium von Nutzen sein können, auch wenn es unter anderen Maßgaben und Bedingungen in einem neuen politischen und historischen Kontext zusammenkommt. Eine gewisse Kontinuität wird auch dadurch entstehen, dass die gegenwärtig favorisierte Vorsitzende der „Konferenz“, die frühere dänische Ministerpräsidentin Helle Thorning-Schmidt, in ihren jungen Jahren als Europaabgeordnete auch dem damaligen „Konvent“ angehörte.

Der ehemalige Europapolitiker der CSU Prof. Dr. Joachim Wuermeling ist derzeit Mitglied im Vorstand der Deutschen Bundesbank. Zwischen 1999 und 2005 war Wuermeling Mitglied des Europäischen Parlaments in der Europäischen Volkspartei (EVP). Er war u. a. Mitglied im Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz und außerdem stellvertretender Koordinator der EVP im Ausschuss für konstitutionelle Fragen (2002–2004). Wuermeling war stellvertretendes Mitglied der EP-Delegation im Europäischen Konvent, der den europäischen Verfassungsentwurf erarbeitet hat (2002–2003).

A.	Die Konstituierung: Ein Gremium aus dem Nichts	4
I.	Der politische Rahmen: Europäische Union im Reformstau	4
II.	Die Konvents-idee und die Erklärung von Laeken	5
III.	Die Zusammensetzung des Konvents	6
IV.	Die Vorbereitungen	8
V.	Der Streit um die Geschäftsordnung	9
VI.	Die Eröffnungssitzung des Konvents	10
B.	Der Arbeitsablauf: In drei Phasen zur Verfassung.....	12
I.	Die Phase des Zuhörens: März – Juli 2002	12
II.	Phase der Diskussion (Juli 2002 – Februar 2003)	15
1.	Arbeitsgruppen und Arbeitskreise	15
2.	Struktur des Verfassungsvertrages	17
3.	Vorarbeiten zur Überarbeitung des bisherigen Verträge	18
III.	Phase der Redaktion	19
1.	Ablauf	19
2.	Entscheidungsfindung	21
3.	Zeitdruck.....	22
4.	Konsensbildung	23
C.	Die Akteure und ihr Einfluss.....	23
I.	Das einfache Mitglied	24
II.	Die Komponenten.....	26
III.	Die politischen Gruppen	27
IV.	Informelle Kreise	30
V.	Präsidium	31
VI.	Präsident	32
VII.	Zuarbeit durch Experten	34
D.	Das politische Umfeld des Konvents.....	35
I.	Politische Ereignisse	35
II.	Öffentliche Diskussionen	37
E.	Ein Beispiel: Die Entstehung der neuen Kompetenzordnung.....	39
I.	Phase des Zuhörens	39
II.	Phase des Nachdenkens	40
III.	Phase der Redaktion	41
F.	Resümee	41

A. Die Konstituierung: Ein Gremium aus dem Nichts

I. Der politische Rahmen: Europäische Union im Reformstau

Nach dem Fall der Mauer und des Eisernen Vorhangs, seit dem Schicksalsjahr 1989, suchte die Europäische Union nach einer neuen Zukunft. Das Integrationsprogramm der 50er und 60er Jahre, das die Verträge über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl, die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und die Europäische Atomgemeinschaft aufgegeben hatte, war im Wesentlichen abgearbeitet. Seit über 50 Jahren herrschten in der Europäischen Union Frieden und Freiheit, in einem Binnenmarkt zirkulierten frei: Arbeit, Waren, Dienstleistungen und Kapital. Mit einer gemeinsamen Währung konnte überall bezahlt werden und Ansätze für eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik sowie eine gemeinsame Bekämpfung der Kriminalität waren geschaffen. Schritt für Schritt war die Europäische Union von ursprünglich 6 Mitgliedstaaten auf fast alle westeuropäischen Demokratien ausgedehnt worden.

Die historischen Umwälzungen der späten 80er und frühen 90er Jahre hingegen stellten die Europäische Union vor völlig neue Herausforderungen.

1. Der Wegfall des Ost/West-Konflikts, die Herausbildung einer unilateralen Weltordnung mit den Vereinigten Staaten von Amerika als „Hyperpower“ und die Globalisierung von politischen Entscheidungen verlangten nach einer neuen Rolle der Europäischen Union in der Welt. Wollte der Kontinent nicht irrelevant bleiben auf globaler Ebene, musste er seine Kräfte bündeln. Ein Europa als vielstimmiger Chor konnte auf internationale Entscheidungen keinen Einfluss nehmen. Das galt sowohl in den klassischen Entscheidungen der Außen- und Sicherheitspolitik (zum Beispiel in der Irak-Krise 2003) wie auch in den vielfältigen neuen weltweiten Entscheidungsgremien, die an ersten Fragmenten für eine globale Wirtschaftsordnung arbeiteten, zum Beispiel die Welthandelsorganisation. All das verlangte allerdings nach Aufgabe von Rechten der nationalen Souveränität im Austausch gegen mehr europäischen Einfluss in der Welt.

2. Zu der Erweiterung der Europäischen Union um die Reformstaaten aus Mittel- und Osteuropa hatte sich die Europäische Union schon im Jahre 1993 entschlossen. Mit den konkreten Beitrittsverhandlungen war 1999 begonnen worden. Allen Verantwortlichen war allerdings klar, dass das institutionelle System der Europäischen Union, das auf dem

Verhandlungsprinzip und Einspruchsrechten jedes einzelnen Mitgliedsstaates beruhte, in einer EU mit über 30 Mitgliedstaaten nicht mehr funktionieren würde. Mit der Ausdehnung drohte die Europäische Union in eine Sackgasse zu geraten. Eine Lösung konnte deshalb nur darin bestehen, Vorrechte jedes einzelnen Mitgliedstaates aufzugeben, um die Funktionsfähigkeit des Ganzen zu erhalten.

3. Das Unbehagen der Bevölkerung gegenüber europäischen Entscheidungen war zunehmend gewachsen. Zwar wurde die europäische Einigung als solches nicht in Frage gestellt, doch mehrten sich die Beschwerden über Brüsseler Zentralismus und Bürokratie. Die Beteiligung an den Europawahlen 1999 war mit EU 44,4% / D 45,2% auf einem Tiefpunkt angelangt. Die Einführung des ungeliebten Euro in Deutschland hatte die Zustimmung zur Europäischen Union dramatisch verschlechtert. Die weit reichenden Folgen der ausgreifenden Binnenmarktgesetzgebung wurden nun in vielen Lebensbereichen spürbar, nachdem die Umsetzungsfristen abgelaufen waren. Immer neue Vorschläge im Gefolge der Wirtschaftsintegration bestimmten immer stärker die bislang rein nationalen Politikentscheidungen.

Drei Anläufe hatten die Mitgliedstaaten zwischen 1993 und 2001 unternommen, um die erforderlichen Reformen durchzuführen. Sie schlossen zwar alle mit neuen Verträgen ab, dem Vertrag von Maastricht 1992, dem Vertrag von Amsterdam 1997 und dem Vertrag von Nizza 2001. Doch blieben die tatsächlichen Veränderungen Stückwerk. Einen Durchbruch für die Zukunftsfähigkeit der Europäischen Union erbrachten sie nicht. Die Konferenzen der Diplomaten verfrachten sich in ihren engen Verhandlungsaufträgen, beschränkten Mandaten und Rückversicherungserfordernissen. Der Höhepunkt des Scheiterns dieser Methode war der Gipfel von Nizza vom 7.-10.12.2000, bei dem in nächtelangem Schachern um nationale Interessen die europäische Ambition vollends verloren gegangen war.

II. Die Konvents Idee und die Erklärung von Laeken

Nach dem Scheitern der bisherigen Reformbemühungen und angesichts der für 2004 bevorstehenden Osterweiterung nahm der Problemdruck zu. Schon bei dem Europäischen Rat von Nizza hatten die Staats- und Regierungschefs eine neue Version angekündigt („Post- Nizza-Prozess“). Das Europäische Parlament forderte auf Vorschlag der Europäischen Volkspartei am 31.5.2001 erstmals die Einsetzung eines „Konventes“ nach dem Muster eines Gremiums, das

1999/2000 die europäische Grundrechtecharta ausgearbeitet hatte. Die belgische Präsidentschaft unterstützte die Idee eines neuen Konventes, in dem Persönlichkeiten anders als in einer klassischen Regierungskonferenz ohne strenge Bindung an minutiöse Vorgaben, Vorschläge für die Gestaltung der europäischen Zukunft machen sollten. Andere Mitgliedstaaten wollten dagegen die Entscheidungen über die künftigen europäischen Grundlagen nicht aus der Hand geben. Mit einer ungeschminkten und schonungslosen Bestandsaufnahme des Zustands der Europäischen Union, dem Vorschlag für eine „Erklärung von Laeken“, brachten die Belgier den Umschwung. In einer für europäische Verhältnisse dramatischen Darlegung der gegenwärtigen Defizite der Europäischen Union legten sie die Grundlage für die Zustimmung aller Mitgliedstaaten zur Einberufung eines Konventes.

Keineswegs enthielt der Auftrag jedoch die Aufforderung, einen Entwurf für eine europäische Verfassung zu erstellen. Vielmehr ist lediglich von „Empfehlungen oder Optionen“ die Rede. Auch wurde nicht das Mandat für eine Generalrevision der Europäischen Union erteilt. Vielmehr sollte sich die Arbeit auf vier Schwerpunkte konzentrieren, die bessere Aufteilung und Festlegung der Zuständigkeiten, die Vereinfachung der Instrumente der Union, die Verbesserung von Demokratie und Transparenz sowie die Neuordnung der Verträge.

Beschrieben wurden diese Felder in einer für ein zwischenstaatliches Dokument eher ungewöhnlichen Form, nämlich in 60 offen formulierten Fragen. Dies erleichterte den Mitgliedstaaten die Zustimmung zu dem Katalog, denn sachliche Vorentscheidungen waren damit nicht verbunden. Die Möglichkeit einer Verfassungsgebung wurde nur behutsam gestreift.

III. Die Zusammensetzung des Konvents

Neben dem Präsidenten Valéry Giscard d'Estaing und den Vizepräsidenten Giuliano Amato und Jean-Luc Dehaene bestand der Konvent aus 28 Vertretern der Mitgliedstaaten, 56 Abgeordneten der nationalen Parlamente, 16 Mitgliedern des Europäischen Parlaments und zwei EU-Kommissaren. Hinzugebeten wurden drei Beobachter aus dem Wirtschafts- und Sozialausschuss, drei Vertreter der europäischen Sozialpartner, sechs Beobachter des Ausschusses der Regionen sowie der europäische Bürgerbeauftragte. Die Präsidenten des Europäischen Gerichtshofs und des Europäischen Rechnungshof konnten sich auf Einladung des Präsidiums vor dem Konvent äußern. Die Mitglieder aus den Beitrittsstaaten nahmen im

vollen Umfang an den Arbeiten teil. Die Einschränkung, dass sie einen Konsens nicht hindern konnten, erwies sich als folgenlos.

Zu den 105 Mitgliedern des Konvents kamen die gleiche Anzahl von Stellvertretern hinzu. Diese konnten ohne Einschränkung an den Arbeiten teilnehmen, insbesondere Anträge stellen und sich zu Wort melden. Lediglich die Teilnahme an Abstimmungen wäre ihnen versagt gewesen, jedoch hat niemals eine solche stattgefunden. De facto bestand der Konvent damit aus 210 Personen.

Die Regierungen der meisten Mitgliedstaaten entsandten bereits zu Beginn oder im Laufe der Arbeiten hochkarätige Vertreter. Die großen Mitgliedstaaten waren zuletzt alle durch Außen- oder Europaminister vertreten. Die deutsche Bundesregierung hatte die Bedeutung des Konvents zunächst unterschätzt und überraschend Peter Glotz, einen Professor für Kommunikationswissenschaften, früheren Bundestagsabgeordneten und Staatssekretär, benannt. Nach der Bundestagswahl im September 2002 wurde er durch Bundesaußenminister Joseph Fischer ersetzt. Auch Frankreich und Spanien übergaben das Mandat in dieser Phase an ihre Außenminister. Einige der Regierungen ließen sich durch Europaabgeordnete vertreten, was zunächst überraschte, aber rückblickend betrachtet durchaus erfolgreich war. Andere benannten hochrangige Beamte zumindest als Stellvertreter.

Unter den anderen Regierungs- und Parlamentsvertretern fanden sich über ein Dutzend ehemalige Staats- und Regierungschef, EU- Kommissare und Außenminister, die internationale Erfahrung, politische Professionalität und Autorität in den Konvent einbrachten. Etwa 40 Mitglieder hatten zuvor auf nationaler Ebene Ministerämter inne.

Bei den übrigen Vertretern der nationalen Parlamente handelte es sich zumeist um europäisch denkende Abgeordnete, die oft über Jahre hinweg international gearbeitet hatten, zum Beispiel als Vorsitzende von Außen- und Europaausschüssen, oder außen- und europapolitische Sprecher von Parteien. Eine Reihe der Mitglieder hatten bereits an den Arbeiten des Grundrechtekonvents teilgenommen. Andere verfügten über europäische Erfahrung in der parlamentarischen Versammlung des Europarates oder anderen internationalen Gremien. So kamen die meisten der „Konventer“ aus europäischen Querschnittsfunktionen. Die Wenigsten verfügten über rein fachpolitische Hintergründe.

Die Benennung der Mitglieder in den Mitgliedsstaaten und auf europäischer Ebene folgte zumeist Proporzüberlegungen. Mir wurde kein Fall von einer streitigen Abstimmung bekannt. In Deutschland etwa entsandten Bundestag und Bundesrat je ein Mitglied und einen

Stellvertreter. Entsprechend den damals herrschenden Mehrheitsverhältnissen kam aus dem Bundestag das Mitglied aus den Reihen der SPD, der Stellvertreter aus der Union und aus dem Bundesrat umkehrt. Die begrenzte Zahl der zur Verfügung stehenden Plätze führte insgesamt dazu, dass zumeist nur Vertreter der großen Parteien berücksichtigt werden konnten, so dass etwa Liberale, Grüne, Kommunisten oder rechtsgerichtete Parteien im Konvent verhältnismäßig schwach vertreten waren.

Zwischen CDU und CSU – um noch ein weiteres Beispiel zu nennen – wurde ein ebenenübergreifendes Paket geschnürt, in dem die zwei der Union zustehenden ordentlichen Mitglieder aus dem Bundesrat und dem Europäischen Parlament sowie der Stellvertreter aus dem Bundestag der CDU und der Stellvertreter in der Parlamentsdelegation der CSU angehörten.

Im Europäischen Parlament wurden die 16 Mitglieder und Stellvertreter proportional auf die politischen Fraktionen verteilt und dort den nationalen Delegationen zugewiesen. So erhielten CDU und CSU einen Sitz als Mitglied und einen Sitz als Stellvertreter in der Parlamentsdelegation. Die Personalauswahl erfolgte in den Delegationen.

Während im Plenum des Konvents mit über zwei Dritteln der Mitglieder die Parlamentarier dominierten, spielten in dem bereits von den Staats- und Regierungschefs eingesetzten Präsidium die Regierungsvertreter. Acht von zwölf Mitgliedern. Hier war ein Dualismus angelegt, der im Verlauf des gesamten Konvents immer wieder zu Auseinandersetzungen führte.

IV. Die Vorbereitungen

Einen unschönen Start der öffentlichen Diskussion bescherte Präsident Giscard d'Estaing dem Konvent durch überzogene Forderungen an seine persönliche Ausstattung. So verlangte er, wie in Zeitungsberichten durchsickerte, eine Entschädigung in Höhe von 20.000 Euro sowie die Anmietung einer großen Suite in einem Brüsseler Tophotel. Nach meinem Eindruck ging es dem gut situierten Giscard dabei weniger um seine persönlichen Einkünfte und sein Wohlbehagen als um seinen Status und damit den des Konvents. Dieses eher französische Denken stieß jedoch in anderen Mitgliedstaaten auf völliges Unverständnis. Am Ende einigte man sich relativ unspektakulär auf 1000 € Tagegeld und eine etwas bescheidenere Unterbringung. Doch war diese Begleitmusik nicht gerade günstig für den ersten Eindruck in der Öffentlichkeit.

Das Präsidium trat am 22.2.2002 erstmals zusammen und befasste sich mit technischen und administrativen Fragen, aber auch mit der Geschäftsordnung. Zu diesem Zeitpunkt hatte sich die Delegation des Europäischen Parlaments bereits konstituiert und konkrete Forderungen für die Arbeitsmethoden formuliert.

Das Präsidium des Konvents sah sich erheblichen organisatorischen Problemen gegenüber, da die Arbeit des Konvents mit seinen über 200 Mitwirkenden und dem beabsichtigten Sitzungsrhythmus die Dimension eines nationalen Parlaments, aber keinerlei organisatorischer Unterbau hatte. Personal, Sitzungssäle und vor allem Übersetzungskapazitäten sowie die Infrastruktur eines Sekretariats mussten förmlich aus dem Boden gestampft werden.

Am Ende gelang dies in einer Gemeinschaftsaktion der EU-Institutionen, die teils durch Beiträge, teils durch Sachleistungen erbracht wurden. Als Haushalt wurden dem Konvents insgesamt 4 Mio. Euro bewilligt, von dem aber nur 3 Mio. benötigt wurden.

V. Der Streit um die Geschäftsordnung

Eine erste Konfrontation zwischen dem Präsidenten und dem Präsidium auf der einen Seite und dem Plenum auf der anderen Seite entspann sich bereits vor der konstituierenden Sitzung um die Arbeitsweise des Konvents. Zunächst hatte das Präsidium nur einen halben Sitzungstag pro Monat für das Plenum vorgesehen, während es selbst wöchentlich ganztags zusammentreten wollte. Damit wäre das Plenum nur zur Akklamation fähig gewesen, ohne selbst mitzugestalten. Nach deutlichen Protesten insbesondere der Delegation des Europäischen Parlaments, das schon begleitend zum Präsidium folgte einigte sich das Präsidium auf einen dichteren Sitzungsrhythmus: Zweimal monatlich sollten die Vertreter nun für ein oder zwei Tage zusammentreten.

In ähnlicher Fortsetzung wurde über den Inhalt einer Geschäftsordnung gestritten. Ein erster „präsidentieller“ Entwurf aus dem Konventssekretariat brachte dem Präsidium den Vorwurf ein, einen „chinesischen Volkskongress“ konstituieren zu wollen. Das Präsidium hätte allein über die Tagesordnung, die zu beratenden Texte und die Rednerliste bestimmt. Innerhalb von drei Wochen legte das Präsidium dann acht, und immer wieder neue, Entwürfe für die Geschäftsordnung vor. Schließlich wurde in der Plenarsitzung am 21.3. eine Version angenommen, die mit dem ursprünglichen Text kaum etwas gemein hatte. Im Laufe des gesamten Konvents spielten die Vorschriften keinerlei Rolle mehr.

Innerhalb des Plenums versuchten derweil die spezifischen bestimmten Gruppen, eine günstige Startposition für ihre Einflussnahme zu schaffen. So kämpften die politischen Fraktionen dafür, dass sie die maßgebliche Rolle bei der Vorformulierung des politischen Willens einnehmen konnten. Demgegenüber bestanden die „Komponenten“, also die Delegationen des Europäischen Parlaments, der nationalen Parlamente und der nationalen Regierungen auf ihrer Rolle. Die Diskussionen reichten bis hin zu symbolträchtigen organisatorischen Fragen. So gab es ein heftiges Gerangel um die Sitzordnung im Konvent. Die politischen Gruppen befürworteten eine parlamentarische Lösung mit einer Sitzordnung nach Fraktionen, konnten sich aber damit nicht durchsetzen: Die Konventer wurden alphabetisch angeordnet, nur die Präsidiumsmitglieder erhielten besondere Plätze in der ersten Reihe.

Auch die stellvertretenden Mitglieder stritten für ihren Einfluss. Angesichts der beschränkten Zahl der den Parlamenten und Regierungen zur Verfügung stehenden Mandate, fanden sich auch unter den Stellvertretern hochrangige und kompetente Persönlichkeiten, die sich in die Arbeit des Konvents einbringen wollten. Entsprechende Forderungen wurden gemeinsam gegenüber dem Präsidium formuliert.

Im Ergebnis wurde ihnen praktisch eine volle Beteiligung an den Arbeiten zugestanden. Sie konnten an allen Sitzungen teilnehmen, schriftliche Beiträge einreichen, Anträge stellen und mit allen Rechten an den Arbeitsgruppen mitwirken. In den Plenarsitzungen konnten sie unter leicht einzuhaltenden Bedingungen das Wort ergreifen. Dabei war die Unabhängigkeit von dem vertretenen Mitglied von besonderer Bedeutung. Denn die Stellvertreter hatten mit diesem oft wenig gemein, weil das Mandat etwa aus Gründen des Parteienprozesses und nicht zur echten Stellvertretung übertragen worden war.

VI. Die Eröffnungssitzung des Konvents

In einem würdigen, aber zugleich Brüssel-nüchternen Rahmen eröffneten die Präsidenten des Europäischen Rates, des Europäischen Parlaments und der EU- Kommission am 28.2.2002 den Konvent. In den Reden wurde der Bogen historisch, politisch und geographisch weit gespannt. Das Spektrum reichte von den antiken Grundsätzen der Demokratie über die Französische Revolution und den Konvent von Philadelphia bis hin zur Konferenz von Messina, die zum EG- Vertrag führte. Bei den programmatischen Aussagen standen die Erwartungen der Bürger der Europäischen Union, seine politischen Institutionen und die Gruppen der Gesellschaft im

Mittelpunkt. Die Bedeutung eines starken und handlungsfähigen Europas für Frieden und Freiheit in der Welt wurde hervorgehoben.

Insgesamt machten die Beiträge deutlich hohe, bisweilen hochfliegende Ambitionen deutlich. Nach den Frustrationen bei den bisherigen Reformvorstößen wurden in den Konvent also hohe bis höchste Erwartungen gesetzt. Dies entsprach zwar dem Ehrgeiz der Konventer, ängstigte sie aber auch ein wenig.

Viele rückten in ihren Beiträgen die Verantwortung vor dem europäischen Gemeinwohl in den Vordergrund.

In seiner um Vertrauen werbenden Ansprache wartete Präsident Giscard d'Estaing gleich mit einem Paukenschlag auf. Er bat das Plenum um Zustimmung zu dem Ziel, den Entwurf eines europäischen Verfassungsvertrages zu auszuarbeiten. Damit setzte der sich bewusst und provokant über den Auftrag der Erklärung von Laeken hinweg, in der lediglich von der Erstellung eines „Abschlussdokument“ mit „verschiedenen Optionen“ oder mit „Empfehlungen“ die Rede war. Der Vorschlag wurde von den Konventern begeistert aufgenommen, denn damit bekam die Arbeit des Konvents ein klar umrissenes Ziel. Die bei allen vorhandene Unsicherheit darüber, was eigentlich in diesem Gremium zu leisten sei, wich von einem Moment auf den anderen einer konkreten Perspektive.

Durch die geschickte Übernahme des von CDU und CSU in Deutschland geprägten Begriffs „Verfassungsvertrag“ wirkte der Vorschlag nicht zu herausfordernd für Skeptiker, weil der Vertragscharakter der Europäischen Union erhalten blieb.

Überraschend widersprach in der ganzen Sitzung niemand dem Vorschlag Giscard. Die Sitzung erhielt so eine Dynamik, die den Konvent über die gesamte Zeit seines Bestehens erhalten bleiben sollte.

Die Staats- und Regierungschefs haben die Eigenmächtigkeit des Konvents, übrigens erst Wochen später bei ihren Gipfeln in Barcelona und Sevilla am 15./16. März und am 21./22. Juni 2002 mehr oder weniger kleinlaut akzeptiert. In den Schlussfolgerungen von Barcelona heißt es noch, man begrüße den „Beginn der Arbeiten“, in denen von Sevilla (nach einem Austausch mit Giscard) aber schon, man „befürwortet das von dem Konvent verfolgte Gesamtkonzept.“

Mit diesem Selbstauftrag machte der Konvent zugleich eine Generalrevision der EU möglich. Die gänzliche Neuformulierung der Verträge öffnete das Tor für Veränderung weit über die vier Laeken-Themen (s.o.) hinaus. Giscard schlug zugleich einen konkreten Arbeitsplan vor, der die Arbeit des Konventes in drei große Abschnitte gliederte: Eine „Phase des Zuhörens“,

eine „Phase der Diskussion“ und eine „Phase der Redaktion“. Für die folgenden Tagungen nannte er bereits einige Schwerpunktthemen.

Erst im Rückblick wird vollends deutlich, wie strategisch der Präsident die Arbeiten des Konvents von Beginn an angelegt hat. Vielleicht war er der einzige, der bei der Eröffnungssitzung bereits den gesamten dramatischen Bogen des Konvents im Blick hatte. Acht Monate später sollte er in seiner Schlussrede „Le bon usage du temps“ als wichtigste Erfolgsbedingung des Konvents bezeichnen.

B. Der Arbeitsablauf: In drei Phasen zur Verfassung

Nach dem Vorschlag des Präsidenten wurde die Arbeit des Konvents in drei Phasen aufgeteilt: Eine Phase des Zuhörens, eine Phase der Diskussion und eine Phase der Redaktion. Dem lag die Idee zu Grunde, in einem gemeinsamen und konsensualen gedanklichen Prozess die unendlich vielfältigen und unüberschaubaren Reformideen in einem Europa von fast 30 Staaten mit über einer halben Milliarde Bürgern zusammenzutragen, zu kompensieren und zum Schluss in einen Rechtstext zu gießen.

I. Die Phase des Zuhörens: März – Juli 2002

In sechs Plenartagungen erörterte der Konvent die gesamte Palette der Reformthemen der Europäischen Union. Dies geschah zum einen in den Plenardebatten, aber auch in förmlichen „schriftlichen Beiträgen“ der Mitglieder sowie in Diskussionen mit der Zivilgesellschaft und in einem Jugendkonvent.

1. Die Plenarsitzungen bestanden in einer Aneinanderreihung von Statements der Mitglieder im 3-Minuten-Takt. Bei der ersten Arbeitssitzung wurden nicht weniger als 70 einzelne Wortbeiträge hintereinander abgegeben. Von einer echten Debatte war dieses Stakkato aber weit entfernt. Denn jeder Vertreter sah sich zunächst in der Pflicht, die ganz grundlegende Einstellung der von ihm repräsentierten Institutionen wiederzugeben. Deshalb waren die Interventionen in keiner Weise aufeinander bezogen und wiederholten sich in den Sachaussagen ständig.

Folgende Themenblöcke wurden diskutiert:

Missionen und Kompetenzen (15./16.04.), Erwartungen an die EU (21./22.3.), Effizienz und Legitimität (23./24.5.), die Innen- und Justizpolitik (6./7.6.), die Außen- und Sicherheitspolitik (11./12.5.).

2. Parallel dazu reichten die Mitglieder und Stellvertreter etwa 400 schriftliche Beiträge zum Plenum ein. Zum Teil handelte es sich um die schriftliche Version der mündlichen Beiträge, zum Teil wurden einfach Beschlüsse oder Stellungnahmen der Regierungen oder Parlamente im Vorfeld des Konvents oder aus anderem Anlass dokumentiert. Einige Papiere wurden jedoch eigens für diesen Zweck ausgearbeitet, um spezifische Positionen zu untermauern, etwa zur Frage der Drogenbekämpfung oder parlamentarischen Kontrolle der Außenpolitik. Oft wollten die Beiträge gar nicht überzeugen, sondern dienten nur dazu, für die Öffentlichkeit und für die vertretende Institution die Positionierung und die Aktivität zu dokumentieren.

Angesichts der Fülle der schriftlichen Beiträge war es für das einzelne Konventsmitglied nicht leicht, den Überblick zu behalten.

Kaum jemand dürfte alle Beiträge gelesen haben. Zumal sie auch nicht übersetzt wurden. So war es wohl eher das Interesse an der Positionierung einer bestimmten Person oder Institution oder an einem bestimmten Thema, das zum Lesen eines Beitrages veranlasste.

3. In einem Forum der Zivilgesellschaft hörte der Konvent am 24./ 25. Juni Repräsentanten der Regionen, Gebietskörperschaften, soziale, kulturelle und akademische Kreise sowie Interessengruppen. Dabei nutzten rund 160 Organisationen die Gelegenheit, ihre Botschaften und Forderungen an den Konvent zu formulieren. Darüber hinaus organisierte das Präsidium einzelne Foren im Internet, zu denen insgesamt 1300 Beiträge von NGOs deponiert wurden. Dabei wurde ein buntes Mosaik zusammengetragen, wobei die Inhalte im Detail nicht überraschten und auch nicht alle spezifisch verfassungsbezogen, sondern oft allgemeinpolitisch waren. Allerdings wurden an den Konvent hohe Erwartungen der Vertreter der Zivilgesellschaft deutlich.

Zu einem Jugendkonvent kamen von 9.-2.7. zweihundert junge Leute aus der EU in Brüssel zusammen. Die verabschiedete EntschlieÙung verlangte mehr Bürgernähe, Handlungsfähigkeit und Demokratie. Ein starkes, soziales und globales Engagement sprach aus einigen Passagen. Insgesamt aber spiegelten die Debatten die benannten Auseinandersetzungen der Erwachsenen

wider. Ein echter Konflikt zwischen den Generationen um die Zukunft Europas zeigte sich nicht. Aus der Phase des Zuhörens resultierte weniger der Konsens über konkrete Vorschläge als die Herausbildung eines gewissen integrationspolitischen Mainstreams: Der Konvent zeigte sich proeuropäisch gesinnt und ambitioniert. Die Gruppe der Euroskeptiker, die die europäische Integration zurückführen wollten, beschränkte sich auf einige wenige Einzelpersonen. Handfeste Gegensätze traten in dieser Phase nicht auf. Differenzen zeigten sich weniger bei den integrationspolitischen Themen als bei sachpolitischen Fragen, etwa der Rolle der Sozialpolitik. Die allgemeine Trendbestimmung in der Phase des Zuhörens gab insbesondere dem Präsidium eine wichtige Orientierung, wohin die Reise gehen und was am Ende mit dem Konvent zu machen sein könnte.

Während dieser Phase wurde das Material für die Verfassungsdebatte praktisch vollständig zusammengetragen. Jeder nur denkbare Aspekt wurde in irgendeiner Form vorgetragen, sei es in der Plenardebatte, durch schriftliche Beiträge oder in den Foren.

Auch hatten Interessengruppen während dieser Zeit umfassend Gelegenheit, in den Foren durch Eingaben an den Konvent oder an einzelne Mitgliedern Anliegen zu formulieren. Auch konnten in dieser Zeit Debatten auf nationaler Ebene geführt und so in die Konventsarbeit zu einem Zeitpunkt eingebracht werden, in der noch keine Entscheidungen gefallen waren.

Eine mindestens genauso große Bedeutung wie für die Sachhalte, gewann die Phase des Zuhörens für das Innenleben des Konvents. Angesichts der Heterogenität seiner Zusammensetzung, der unterschiedlichen politischen, sozialen und kulturellen Hintergründe der Mitglieder und des unterschiedlichen Maßes an Erfahrung in europäischen Verhandlungen brauchten die Konventer Zeit, um sich einzugewöhnen, Kontakte zu schließen und Vertrauen zu bilden. Bis auf die Mitglieder des Europäischen Parlaments und einige Regierungsvertreter kannten sich die Konventer zuvor nicht persönlich. So kam es am Rande der Plenartagungen zu ständig neuen persönlichen Kontaktaufnahmen, zufälligen Begegnungen, Treffen in kleinerem und größerem Kreise. Da die meisten Mitglieder zu den Sitzungen aus ihrem jeweiligen Heimatland anreisten und – zumindest die nationalen Parlamentarier – über keine administrative Basis in Brüssel verfügten, konnten sie in dieser Zeit einen gewissen Rhythmus und eine Arbeitsorganisation entwickeln, die ihre Arbeitsfähigkeit bei den Sitzungen ermöglichte.

Teilweise wurde schon in dieser Phase versucht, die Meinungsbildung aus dem Konvent heraus zu verlagern. So diskutierten die Staats- und Regierungschefs sich bei ihrem Gipfel in Sevilla am 21./22.6.2002 einer Reform des Rates, auch um Entscheidungen des Konvents zuvor zu

kommen. Der französische und spanische Regierungschef versuchten ihre christdemokratischen Kollegen bei ihrem Treffen auf Sardinien auf die Schaffung eines EU-Präsidenten einzuschwören, weil die Sache im Konvent schlecht anlief. Deutschland und Frankreich einigten sich bilateral auf umfassende Vorschläge für den Verfassungsvertrag. Der „Pralinengipfel“ von Deutschland, Frankreich, Belgien und Luxemburg präsentierte Vorschläge für eine Verteidigungsunion. Wichtige Positionierungen wurden in Reden einzelner Staats- und Regierungschefs außerhalb des Konvents vorgenommen, ohne sachliche Vorschläge formal in den Konvent einzubringen. Letztlich gelang es aber nicht, die Meinungsbildung im Konvent zu unterminieren, da letztlich dort die Texte formuliert wurden.

II. Phase der Diskussion (Juli 2002 – Februar 2003)

Parallel zur Phase des Zuhörens trieb das Präsidium die Vorbereitungen für den nächsten Arbeitsschritt voran. Es entschloss sich bald für die Einrichtung von Arbeitsgruppen. Um ein zu selbstbewusstes Eigenleben der Gruppen zu verhindern, setzten sich die Mitglieder des Präsidiums allerdings selbst als Vorsitzende der Gruppen ein.

1. Arbeitsgruppen und Arbeitskreise

Mit der Festlegung der Aufträge der Arbeitsgruppen erfolgte auch eine Vorfestlegung über die Schwerpunkte der Reformarbeit.

Deshalb war es nicht verwunderlich, dass die Themensetzung stark umstritten war. Auf Druck der politischen Linken im Konvent wurde entgegen der erklärten Absicht des Präsidiums zusätzlich eine Arbeitsgruppe zum Thema Soziales eingesetzt. Nicht stark genug war demgegenüber der Wunsch, die Rolle der Regionen und Kommunen in einer eigenen Gruppe zu behandeln. Gegen Ende der Phase des Zuhörens wurden dann auch noch „Reflexionsgruppen“ zu sehr spezifischen Themen eingesetzt, die noch nicht ausreichend bearbeitet worden waren.

Schließlich wurden Arbeitsgruppen zu folgenden Themen gebildet: Subsidiarität (Vorsitz: Inigo Mendez de Vigo), Charta der Grundrechte (Antonio Vitorino), Rechtspersönlichkeit (Giuliano Amato), nationale Parlamente (Gisela Stuart), ergänzende Zuständigkeiten (Henning Christophersen), Ordnungspolitik (Klaus Hänsch), Außenpolitik (Jean-Luc Dehaene),

Verteidigung (Michel Barnier), Vereinfachung der Gesetzgebung (Giuliano Amato) , Freiheit, Sicherheit und Recht (John Bruton), soziales Europa (Georgios Katiforis).

Hinzu kamen Arbeitskreise zu den Themen Europäischer Gerichtshof (Antonio Vitorino), Haushaltsverfahren (Hennig Christophersen), Eigenmittel (Inigo Mendez de Vigo).

Die ersten Arbeitsgruppen konstituierten sich bereits während der Phase des Zuhörens Anfang Juni 2002. Die letzte legte ihre Schlussfolgerungen erst Anfang Mai 2003 vor. Sie umfassten 30 bis 60 Konventer, wobei die Stellvertreter unabhängig von den ordentlichen Konventern vollwertige Mitglieder waren. Entsprechend den Interessensbekundungen stellte das Präsidium Benennungsvorschläge auf, die vom Plenum durchgängig ohne Einwände gebilligt wurden. Zur gleichmäßigen Vertretung in den Gruppen trafen politische Gruppen, Komponenten und auch einzelne Parteien Verabredungen.

Die Mitwirkung in den Arbeitsgruppen gehörte zu den intensivsten, interessantesten und ertragreichsten Teilen der Konventstätigkeit. Hier wurden in zäher Diskussion und mühsamer Reflexion die wirklich neuen Ideen für die Verfassung entwickelt und konsensfähig gemacht. Während die Debatten im Plenum nach wie vor durch eine Aneinanderreihung von Statements charakterisiert waren, kam es in den Arbeitsgruppen zu echten und ergebnisoffenen Sachdiskussionen.

Da die Gruppen nur zwischen 5 und 10 Sitzungstage zur Verfügung hatten, war ein konzentriertes Arbeiten notwendig. Teilweise war nur ein gutes Dutzend Mitglieder anwesend, weil bei der Terminierung der Zusammenkünfte nicht Rücksicht auf jeden Einzelnen genommen werden konnte. Bei der Präsenz waren die Europaabgeordneten im Vorteil, weil sie ohnehin vor Ort waren. Die Sitzungen erstreckten sich zumeist über einen gesamten Arbeitstag, wobei die Diskussionen oft informell während des Mittagessens fortgesetzt wurden.

Ziel der Tätigkeit der Gruppen war die Erstellung eines Berichtes mit Vorschlägen an das Plenum. Wegen der beschränkt verfügbaren Zeit machten sich die Vorsitzenden schnell nach ersten allgemeinen Debatten an die Entwürfe für die Abschlussberichte. Die Mitglieder dokumentierten ihre Positionen zum Teil in schriftlichen Beiträgen. In einigen Arbeitsgruppen fragten die Vorsitzenden mit Fragebögen die Haltung der Mitglieder ab. Zu dem Entwurf des Abschlussberichts konnten förmliche Änderungsanträge gestellt werden. Abstimmungen gab es jedoch nicht. Am Ende war es der Vorsitzende, der über die endgültige Fassung entschied. Nur in wenigen Fällen verweigerten einzelne Mitglieder die Zustimmung zum Gesamtkompromiss.

Das Plenum diskutierte sodann Ergebnisse. Teilweise hatten die Vorsitzenden bereits Zwischenberichte im Plenum gegeben. Wesentliche neue Aspekte tauchten bei diesen Debatten nicht auf, jedoch wurde der in einer Arbeitsgruppe erzielte Konsens von der Gesamtheit des Konvents teilweise kritischer gesehen, zum Beispiel Ergebnis der Arbeitsgruppen: Zuständigkeiten und Soziales.

Die Diskussion der Ergebnisse der Arbeitsgruppen im Plenum nahmen Regierungsvertreter zum Anlass für die Geltendmachung deutlicher Vorbehalte, vor allem die britische Regierung aber auch andere, z. B. im Hinblick auf Mehrheitsentscheidungen in der Außenpolitik. Hier wurden erste Linien erkennbar, die bestimmte Mitgliedstaaten nicht überschreiten wollten.

2. Struktur des Verfassungsvertrages

Eine wichtige Vorentscheidung für die Konstruktion des Verfassungsvertrages war während der Tätigkeit der Arbeitsgruppen noch nicht gefallen: Wie sollte die Verfassung aufgebaut werden und sollten die bisherigen Verträge integriert werden? Sollte ein völlig neuer Gesamttext formuliert werden oder sollten die bestehenden Verträge zumindest die Grundlage für den Entwurf bilden? Und vor allem: Welchen Umfang sollte der Verfassungsvertrag haben? Dazu entwickelte während der Phase der Diskussion, ohne Befassung einer Arbeitsgruppe das gesamte Präsidium ein Konzept.

Es entschied sich für einen Mittelweg: Ein neu zu formulierender Text sollte die Werte, Ziele, Kompetenzen und Institutionen sozusagen vor die Klammer ziehen und die bestehenden Verträge sollten in einem zweiten Teil angeschlossen werden. Jene sollten zunächst nur insoweit verändert werden als sachliche Neuerungen im ersten Teil einer Anpassung erforderten. Damit wurde – ohne weitere Debatte – der Rahmen für sachliche Änderungen eng gezogen und der Korridor für Reformen war plötzlich sehr schmal geworden. Denn die gesamten Vorschriften über einzelne Politikbereiche sollten praktisch unverändert bleiben. Zwar wurden damit ausladende Diskussionen um so schwierige Felder wie die Agrarpolitik, die Strukturfonds oder die Umweltpolitik vermieden. Jedoch wurde damit auch die Chance vertan, dringend notwendige Veränderungen in diesen Feldern zu beschließen. Zugleich wurde auch der Weg zu einer besseren Abgrenzung der Kompetenz im Detail verbaut.

Hier zeigten sich deutlich die Grenzen der Leistungsfähigkeit des Konvents. Das Vorhaben, die Europäische Union in allen ihren Politikbereichen auf einmal zu reformieren war wegen des

Umfangs der Aufgabe, der Unterschiedlichkeit der Interessen und der mangelnden Expertise nicht zu bewältigen.

Bei der Plenartagung am 28./29.10. legte das Präsidium dann den „Vorentwurf“ für den Verfassungsvertrag vor. Er enthielt zur Überraschung der Konventer nicht nur den angekündigten „generellen Rahmen“, sondern eine strukturierte Liste von 50, durch Überschriften inhaltlich beschriebenen Artikel. Vorherige Konsultationen dazu im Plenum, in den Gruppen oder Komponenten hatte es kaum gegeben. Im Konvent fand der Text dennoch eine durchweg positive Aufnahme.

3. Vorarbeiten zur Überarbeitung des bisherigen Verträge

Zugleich wurde eine Gruppe „juristischer Experten“ beauftragt, bereits die technischen Anpassungen der bisherigen Verträge vorzubereiten, damit die Teile eins und zwei am Ende ein geschlossenes Ganzes bildeten. Diese Gruppe setzte sich zusammen aus Vertretern der juristischen Dienste von Parlament, Rat und Kommission.

Von erheblicher Bedeutung war dabei die Maßgabe, sich an den Ergebnissen der Arbeitsgruppen zu orientieren. So wurden deren Empfehlungen die Grundlage für Veränderungen im dritten Teil, obwohl sie vom Plenum nicht beschlossen, zum Teil gar nicht diskutiert oder sogar kritisiert worden waren. Zum Beispiel führte die Bemerkung in den Schlussfolgerungen der Arbeitsgruppe Vereinfachung, dass die Kombination des Mitentscheidungsverfahrens mit der Einstimmigkeit im Ministerrat künftig zu vermeiden sei, zu der „technischen Anpassung“ des Übergangs zur Mehrheitsentscheidung in der Kulturpolitik. Auf der Grundlage der Empfehlung der Arbeitsgruppe Ergänzende Kompetenzen, dass für einige Politikfelder der Flexibilitätsklausel (früher Artikel 308 EGV) eigene Rechtsgrundlagen geschaffen werden sollten, führte zur Formulierung einer neuen Kompetenz für den Schutz des geistigen Eigentums. Im weiteren Beratungsverlauf konnte der zweite Teil weder vom Präsidium noch vom Plenum wirklich eingehend diskutiert werden. Das Präsidium griff praktisch keinen einzigen inhaltlichen Änderungsantrag zum Teil der Einzelpolitiken auf. Insgesamt ist an dieser Stelle ein erhebliches Beratungsdefizit festzustellen.

Obwohl die Forderungen aus dem Plenum heraus lauter wurden, nun endlich über konkrete Textvorschläge reden zu können, bestand das Präsidium auf einer vorherigen Beendigung der Phase der Diskussion. Einige Beteiligte erarbeiteten deshalb eigene Textentwürfe, so die Fraktion der Europäischen Volkspartei und die EU-Kommission. Wegen der Komplexität und

der Vielfalt der zu entscheidenden Fragen gelang es aber beiden nicht, ihre Vorschläge in ihren Gremien formell beschließen zu lassen. Die EVP-Gruppe verstand ihren Entwurf als „Diskussionsbeitrag“ und Kommissionspräsident Prodi seinen mit „Penelope-Projekt“ betitelten Entwurf als „persönlichen Beitrag“. Die sozialistische Fraktion hingegen legte nur ein „Eckpunktepapier“ vor, die liberale Gruppe einen lediglich 24 Artikel umfassenden Minimaltext.

Mit der Vorlage des Vorentwurfs und der Empfehlungen aller Arbeitsgruppen, der Phase der Diskussion und Nachdenkens war damit eine entscheidende Etappe erreicht. Form und Inhalt des Verfassungstextes hatten Kontur bekommen, wenn auch über die Einzelheiten noch zu entscheiden war. Gespannt wartete der Konvent nun auf die ersten Textentwürfe: Die Phase der Redaktion konnte beginnen.

III. Phase der Redaktion

1. Ablauf

Das Präsidium legte die neuen Artikel sukzessive in kleinen Paketen dem Plenum vor, am 7.2.01 die Artikel 1 bis 16, am 27.2.03 die Artikel 24 bis 33 mit den Protokollen zur Subsidiarität und den nationalen Parlamenten, am 17.3. die Finanzvorschriften sowie den Artikel 31 mit den korrespondierenden Artikeln zur Innen- und Justiz-Politik im dritten Teil und den ersten Entwurf des Teils Rechtsgrundlagen, am 4.4. die Artikel zum demokratischen Leben und die Schlussbestimmungen, am 24.4. die Artikel zu den Institutionen und zur gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie schließlich am 15.5. die Artikel zur verstärkten Zusammenarbeit und zum Europäischen Gerichtshof. Ein überarbeiteter Text aller Abschnitte, mit Ausnahme des Teiles drei, präsentierte das Präsidium am 26. Mai. Eine revidierte Fassung des dritten Teils diskutierte das Plenum erstmals am 30./31.5 sowie gesondert am 5./6.6. zu den Institutionen. Weitere I und II und den Teilen III und IV am 9./10.7. Änderungen daran wurden in der Schlussitzung zu dem Entwurf schließlich am 12./13.6. und am 09. und 10.7. beschlossen.

Für das Präsidium wurden die Texte zunächst von den zuständigen „Redakteuren“ im Konventssekretariat formuliert, bevor sie dort mit Redakteuren des Teams, dem Generalsekretär und Mitgliedern des Kabinetts von Giscard besprochen wurden. Diese Entwürfe kamen dann auf die Schreibtische von Giscard und den Vizepräsidenten, die Korrekturen vornahmen.

Während der Regelungsgegenstand für die Erstautoren durch den bereits verabschiedeten Vorentwurf mit der Bezeichnung der einzelnen Artikel vorgegeben war, richtete sich der sachliche Inhalt in erster Linie nach den Ergebnissen der Arbeitsgruppen und der Diskussionen im Plenum dazu. Maßgebliche Orientierungen entnahmen die Redakteure dabei den Zusammenfassungen der Plenardebatten, die immer sehr sorgfältig vom Präsidenten redigiert worden waren.

Das Präsidium diskutierte die Entwürfe zu Beginn sehr intensiv, teilweise in regelrechten Marathonsitzungen. Für die Fertigstellung der Artikel 1-16 benötigte das Präsidium vier ganze Sitzungstage. Andere Teile insbesondere gegen Ende der Arbeiten wurden hingegen nur noch kursorisch behandelt, vor allem der Teil drei mit den Politikbereichen.

Nach der Vorstellung eines Paketes im Plenum wurde zunächst eine einwöchige Frist für die Einreichung von Änderungsanträgen eröffnet. Zu dem gesamten Text wurden im Laufe der Wochen nicht weniger als 7000 Modifikationen beantragt. Eine große Zahl der Anträge diente allerdings eher der Dokumentation der eigenen Position nach außen, als dass ernsthaft mit einer Annahme gerechnet wurde. Oft wurden zum selben Punkt von verschiedenen Mitgliedern ähnlich lautende, aber auch gegensätzliche Anträge zu den Texten vorgelegt. Die meisten Anträge stammten von einzelnen Mitgliedern, wenige von größeren Gruppen.

Vor allem der EVP-Fraktion gelang es, für eine größere Zahl von Änderungen die Unterschriften vieler ihrer Mitglieder zu erhalten. Die vom Sekretariat der Gruppe entworfenen Modifikationen orientierten sich an dem Beschluss des EVP-Parteitages zum Verfassungskonvent am 17./18.10.2002 in Estoril und an dem von der EVP-Gruppe selbst vorgelegten Verfassungsentwurf. Binnen einer Frist von einem oder zwei Tagen konnten die Mitglieder der Gruppe zu diesen Anträgen Änderungswünsche vortragen. Eine daraufhin übersandte überarbeitete Fassung wurde dann im Namen jedes Mitglieds gestellt, wenn es nicht explizit widersprochen hatte.

Das Konventssekretariat stellte die Anträge geordnet nach Artikeln zusammen und fertigte in kurzer Frist für jeden Sachpunkt eine synthetische Darstellung der Anträge. Diese Papiere waren umfassend und präzise zugleich und dienten den Konventern als wesentliche Grundlage, weil niemand alle ja nicht einmal übersetzen Anträge lesen konnte.

In der folgenden Plenarsitzung diskutierte das Plenum die Entwürfe. Die Mitglieder hatten Gelegenheit, ihre Änderungswünsche vorzustellen und zu begründen. Hier kam es zu offenen und zum Teil heftigen Auseinandersetzungen, zum Beispiel um die Einstimmigkeit in der

Außen- und Sicherheitspolitik, die Reduzierung der Zahl der Kommissare oder die Einsetzung eines hauptamtlichen Ratspräsidenten.

Auf der Grundlage einer Empfehlung des Konventssekretariats debattierte das Präsidium nun erneut das Paket und nahm Modifikationen vor, die in die überarbeiteten Versionen einfließen.

2. Entscheidungsfindung

Das Präsidium wehrte mit Erfolg alle Forderungen ab, die Redaktionsarbeit zu den Änderungsanträgen in den Konvent oder Arbeitsgruppen zu verlagern. So gelang kein einziges Wort in den Verfassungsvertrag, das nicht vom Präsidium gebilligt worden war.

Insbesondere wurde über Änderungsanträge im Plenum nicht abgestimmt. Dies mag zwar zunächst verwundern, war aber von der Logik des Konvents her vorgezeichnet. Denn der Konvent verfügte über keine formale demokratische Legitimation. Er war ebenenübergreifend zusammengesetzt, jegliche Repräsentativität fehlte. Deutschland verfügte über genauso viel Repräsentanten wie Luxemburg oder Malta. Auch wenn die einzelnen Mitglieder zumeist ein Wahlmandat inne hatten und auch in den Konvent durch ein demokratisches Verfahren gelangt sind, war der Konvent doch weit von der Legitimation einer „Konstituante“ entfernt.

Ein anderer Grund für den Verzicht auf Abstimmungen war rein ergebnisorientiert. Denn bei Mehrheitsentscheidungen in Einzelfragen wäre eine Gruppe von europaskeptischen Regierungen, etwa das Vereinigte Königreich oder Dänemark regelmäßig überstimmt worden. Selbstverständlich hätten sie ausreichend in der Regierungskonferenz ihr Veto gegen den Entwurf eingelegt. Der Konvent hätte damit die eigentliche Kompromissfindung in diesen Regierungsverhandlungen verlegt. Das Ergebnis des Konventes hätte nur ein geringes politisches Gewicht gehabt.

Für das einzelne Mitglied mit seinen spezifischen Forderungen war dies Verfahren zwar unbefriedigend, vor allem wenn man eine Mehrheit im Plenum für sein Anliegen wählte. Doch nur auf diese Weise konnte ein in sich geschlossener und von einem Gesamtkonsens getragener Entwurf entstehen. So konnte es auch vermieden werden, bei auseinander gehenden Ansichten verschiedene Optionen in den Text aufzunehmen.

In der Phase der Redaktion gewannen die Vertreter der Regierungen gegenüber den Parlamentariern deutlich an Gewicht. Das Präsidium wollte unter allen Umständen Vorschläge vermeiden, die zur sofortigen Ablehnung des Entwurfs durch einzelne Mitgliedstaaten geführt hätten. Der Anspruch, ein Gesamtpaket zu präsentieren, das in der Regierungskonferenz nicht

mehr aufgeschnürt werde, zwang deshalb zu erheblichen Rücksichtnahmen auf einzelne Mitgliedstaaten. So bewahrten etwa die Briten die Einstimmigkeit in der Außen- und Sicherheitspolitik, die Franzosen setzten eine „exception culturelle“ bei der Handelspolitik durch, die kleinen Mitgliedstaaten erstritten die „Juniorkommissare“ und Deutschland sicherte seine Souveränität bei der Regelung der Zuwanderung in den Arbeitsmarkt.

Die Schwierigkeit für das Präsidium bestand darin, im weitaus progressiv gestimmten Plenum des Konvents überhand nehmende Proteste zu vermeiden. Das wenig überzeugende Balanceverhalten bei dieser Gratwanderung führte zu vielen taktischen Entscheidungen, die später als kluger Realismus gerechtfertigt wurden.

Selbst gemeinsame Anträge der Gruppe der nationalen Parlamente und der Europaabgeordneten – immerhin $\frac{3}{4}$ der Mitglieder des Konvents – etwa zum Übergang zur Mehrheitsentscheidung in der Steuerpolitik, zur Zustimmungsbedürftigkeit von Handelsverträgen, zur Revisionsklausel, beeindruckten das Präsidium nicht. Hier zeigte sich noch einmal, dass das Präsidium wegen des Übergewichts der Regierungsvertreter weniger Abbild als Kontrapunkt des Plenums war.

3. Zeitdruck

Die Redaktionsphase stand unter erheblichem Zeitdruck. Das Präsidium widerstand allem Drängen, die Texte früher vorzulegen. Dazu war es selbst aus Zeitgründen gar nicht in der Lage.

Forderungen, das Mandat des Konventes zu verlängern hatte der Gipfel in Athen am 15./16.4.2003 eine Absage erteilt. Lediglich für die Nacharbeit am 3. Teil wurden zwei weitere Sitzungen im Juli zugestanden.

Deshalb war die Redaktionsphase von dem ständigen Zweifel begleitet, ob es überhaupt gelingen würde, in dem vorgegebenen zeitlichen Rahmen zum Abschluss zu kommen. So arbeitete der Konvent in dieser Phase mit hohem Tempo und einer großen Zahl von zusätzlichen Sitzungen sowohl des Plenums wie auch der politischen Gruppen und Komponenten. Für die einzelnen Mitglieder bedeutete dies eine erhebliche Arbeitsbelastung und führte zu ständigen Terminproblemen und Zeitnot. Denn alle Konventer nahmen ja in ihrem „Hauptberuf“ beanspruchende Funktionen vom Abgeordnetenmandat bis hin zum Außenminister wahr. Die plötzliche Einberufung einer dreitägigen Plenartagung oder einer Klausurtagung der politischen Gruppe warfen volle Terminkalender über den Haufen. Dennoch war die Präsenz bei den Sitzungen sehr hoch. Alle wussten, um was es jetzt ging.

4. Konsensbildung

Die abschließende Feststellung des Konsenses über den Verfassungsentwurf wurde vom Präsidenten mit Finesse so eingefädelt, dass die Zustimmung und nur diese am Ende stehen konnte. Dabei kam ihm zu Pass, dass der Konsens letztlich zweimal festgestellt werden musste, einmal bei Vorlage der Teile eins, zwei und vier und einige Wochen später bei der Verabschiedung des Teiles drei. So konnten die Mitglieder den ersten Teilen immer noch unter dem Vorbehalt von Änderungen der anderen Teile zustimmen, während bei dem Konsens zu dem letzten Teil die Hauptfragen ohnehin schon in den ersten Teilen entschieden worden waren.

In der Sitzung am 13. Juni stellte der Präsident die noch vom Präsidium vorgenommenen – marginalen – Änderungen vor. Nach den zustimmenden Kommentaren der Komponenten und politischen Gruppen bat der Präsident die Mitglieder schlicht, sich zum Abspielen der Europahymne zu erheben. Damit war der Konsens festgestellt. Dieses Prozedere voraussehend sahen sich eine Hand voll Europaskeptiker genötigt, ihre Opposition in einer szenisch recht verunglückten Übergabe eines Alternativentwurfs an Giscard auf dem Podium zum Ausdruck zu bringen.

Die Sitzung am 10. Juli wurde ebenfalls mit der Vorstellung des letzten Entwurfs und Kommentaren der politischen Gruppen und Komponenten eingeläutet. Giscard hielt direkt im Anschluss seine Schlussrede und erklärte die Arbeit des Konvents für beendet. Die Mitglieder wurden eingeladen, in einer feierlichen Zeremonie eine Unterschrift zu leisten. Mit dem Namenszug sei aber, so wurde erläutert, nicht die Zustimmung zu jedem einzelnen Artikel des Verfassungsentwurfs verbunden, es ginge lediglich darum, die Teilnahme an der Erarbeitung des Entwurfs zu dokumentieren. Wer wollte sich da versagen?

C. Die Akteure und ihr Einfluss

Durch die multipolare Struktur des Konvents mit politischen Gruppen, Komponenten, nationalen und überfraktionellen Zusammenkünften bekam die Arbeit einen fast basisdemokratischen Charakter. Von den Präsidiumsmitgliedern abgesehen verfügte kein Konventer über einen wirklich herausgehobenen institutionellen Einfluss. In den Debatten sprach nur selten ein Mitglied für eine größere Gruppe von Kollegen. Das Gewicht eines Beitrags bestimmte sich im Wesentlichen durch die Autorität der Person und durch die Überzeugungskraft der Argumente.

I. Das einfache Mitglied

Die Mitglieder und – gleichermaßen die Stellvertreter – konnten sich durch Wortmeldungen im Plenum sowie in den Arbeitsgruppen, durch formelle, „schriftliche Beiträge“, durch Anträge an das Präsidium und durch Änderungsanträge zu den Artikelentwürfen in die Arbeit einbringen. Davon wurde in sehr unterschiedlichem Umfang Gebrauch gemacht.

Überschlägig gerechnet wurden an den 52 Sitzungstagen des Plenums etwa 1800 Wortbeiträge vorgetragen. Angesichts der Diskussionsfreude war die Redezeit auf zwei bis drei Minuten begrenzt. Da zugleich die Tagesordnungspunkte breite Themenkomplexe umfassten und jeder höchstens einmal das Wort ergreifen konnte, mussten die Ausführungen entweder sehr allgemein bleiben oder sich auf zwei oder drei Einzelfragen beschränken. Oft stand deshalb die Affirmation (ja oder nein zu einem bestimmten Vorschlag) im Vordergrund gegenüber der Begründung.

Um zumindest ansatzweise Dialogelemente in die Debatte zu bringen, wurden alsbald Spontanäußerungen von einer Minute Länge ermöglicht (Meldung mit blauer Karte), bei denen die Mitglieder auf eine bestimmte Äußerung eines Vorredners reagieren konnten. Der Angesprochene konnte darauf noch replizieren (grüne Karte), wovon allerdings wenig Gebrauch gemacht wurde.

Auch wenn die Plenardebatten dadurch nicht regelrecht fesselnd wurden, erlaubten sie doch die Feststellung eines gewissen Meinungsbildes. Dieses ergab sich aus den sorgfältig redigierten Zusammenfassungen der Plenardebatten. Sicher spielte dies für die Formulierung der Vorschläge eine erhebliche Rolle.

Die Mitglieder haben insgesamt nicht weniger als 1200 „schriftliche Beiträge“ zum Plenum und zu den Arbeitsgruppen eingereicht. Sie reichten von kurzen Statements von ein bis zwei Seiten bis hin zu umfangreichen Ausarbeitungen. Oft wurden Kommentare, Stellungnahmen oder Beschlüsse der Institutionen, die das Mitglied vertrat, originalgetreu eingereicht. Andere dokumentierten ihre mündlichen Redemanuskripte. Aber es finden sich auch eine Reihe eigens gefertigter Artikel. Die Wirkung dieser Beiträge war sicherlich begrenzt. Kaum ein Mitglied war in der Lage, alle schriftlichen Beiträge zu lesen, zumal die Beiträge nicht übersetzt wurden. Die Auswahl richtete sich deshalb nach dem Thema, der einreichenden Person und eben nach der Sprache, in der das Papier vorlag. Intensiver beschäftigten sich Mitglieder mit den schriftlichen Beiträgen, die im Rahmen einer Arbeitsgruppe vorgelegt worden waren.

Von der Möglichkeit, Änderungsanträge zu den einzelnen Artikelentwürfen zu stellen, haben die Mitglieder regen Gebrauch gemacht. Damit setzte sich das Präsidium auch intensiv auseinander. Erleichtert wurde dies durch eine analytische Darstellung der zu einem bestimmten Artikel oder sogar Absatz eingereichten Vorschläge durch das Konventssekretariat. Allerdings wurde kaum ein Formulierungsentwurf eines Mitglieds original vom Präsidium übernommen. Zumeist redigierte das Präsidium die Vorschrift unter Zugrundelegung mehrerer Änderungsanträge neu.

Geschäftsleitende Anträge an das Präsidium wurden wenige gestellt. Und noch weniger wurde statt gegeben. Lediglich dem Antrag, eine Arbeitsgruppe zu den Sozialfragen einzurichten, gab das Präsidium – wenn auch widerwillig – nach, nicht aber ohne die Arbeit durch die Setzung einer Frist von nur 5 Wochen (ohne Weihnachtspause) für die Erarbeitung der Schlussfolgerungen und die Benennung der übergroßen Zahl von 60 Mitgliedern sogleich einige Erfolgshindernisse aufzurichten.

Einfluss suchten die Mitglieder neben diesen förmlichen Möglichkeiten durch informelle Kontakte zu dem Präsidenten, den Vizepräsidenten und den anderen Mitgliedern des Präsidiums. Dazu dienten Gespräche am Rande der Sitzungen, Zusammentreffen in kleinerem oder größerem Kreis, Schriftverkehr und natürlich die Diskussion in den Komponenten und in den politischen Gruppen.

Einigen Mitgliedern gelang es, durch intensive Klein-Klein-Arbeit effiziente Netzwerke zur Einflussnahme aufzubauen. Von hohem Nutzen waren dabei nicht nur bestehende Vorkontakte, sondern auch internationale Sozialkompetenz und vor allem Sprachkenntnisse. Hier waren die europäisch erfahrenen Mitglieder entschieden im Vorteil, insbesondere gegenüber der Mehrheit der nationalen Abgeordneten und Vertretern aus den Beitrittsstaaten.

Das organisatorische und administrative Umfeld war stets so gestaltet, dass die Mitglieder jederzeit voll „auf der Höhe des Geschehens“ waren. Durch die volle Transparenz der Arbeiten, die Zugänglichkeit aller Dokumente im Internet und die umfassende Berichterstattung in den Gremien und im Plenum konnten sich die Mitglieder in vollem Umfang in die aktuellen Entwicklungen einbringen. Es gab kaum Wissensvorsprünge Einzelner und selbst über die vertraulichen Präsidiumssitzungen wurde von den Mitgliedern bereitwillig und umfassend Auskunft gegeben.

Die Wirkkraft der einzelnen Mitglieder hing darüber hinaus stark von ihrer persönlichen Arbeitssituation ab. Von erheblicher Bedeutung war natürlich das für die Konventsarbeit zur

Verfügung stehende Zeitbudget. Während einige wenige Mitglieder, etwa bereits pensionierte Mandatsträger die Konventsarbeit praktisch als Vollzeittätigkeit betreiben konnten, mussten andere die Beteiligung in ein ohnehin enges Zeitkorsett einbauen. Ebenso unterschiedlich gestaltete sich das Maß der Zuarbeit, das den Mitgliedern zur Verfügung stand. Während Regierungsvertreter aus einer Vielzahl von Mitarbeitern für den Konvent eigene Stäbe bilden konnten, mussten einzelne Abgeordnete mit den begrenzten Möglichkeiten ihrer Büros zurande kommen. Viele Mitglieder suchten deshalb Zugang zu weiterer Arbeitskapazität über persönliche Kontakte zu Administrationen, Wissenschaft, Think Tanks oder auch Lobbygruppen. Dennoch lag hierin ein nicht zu unterschätzender Wettbewerbsnachteil der einfachen Abgeordneten gegenüber den Regierungsvertretern und der EU-Kommission.

II. Die Komponenten

Obwohl der Konvent formal an erster Stelle nach den „Komponenten“ (nationale Parlamente, nationale Regierungen, Europäisches Parlament, Kommission) gegliedert war, gewannen diese wegen der Heterogenität innerhalb der Gruppen keinen entscheidenden Einfluss. Zwar tagten die Komponenten vor jeder Plenartagung, jedoch dienten diese Sitzungen in erster Linie zur Entgegennahme von Berichten insbesondere aus dem Präsidium als zur Festlegung gemeinsamer Positionen. Erst in der Schlussphase wurden vereinzelt Positionen im Namen von Komponenten im Plenum bezogen.

Die Gruppe der nationalen Regierungen verband kaum gemeinsame Interessen. Die Zusammensetzung war auch insofern divers, als sich einige Regierungen hochrangig durch ihren stellvertretenden Ministerpräsidenten, Außen- oder Europaminister, andere durch Europaabgeordnete oder völlig Externe vertreten ließen. Die Zusammenarbeit der Regierungen der Mitgliedstaaten fand darüber hinaus auch in anderen, wichtigeren Gremien statt, etwa im Rat der Außenminister oder bei den Staats- und Regierungschefs.

Die Gruppe der nationalen Abgeordneten verfolgte zumindest ein gemeinsames Ziel, das der Aufwertung der nationalen Parlamente. Darin war sie auch erfolgreich. Darüber hinaus lagen die Vorstellungen über die künftige Gestalt Europas sowohl integrations- wie auch partei- und sachpolitisch so weit auseinander, so dass an gemeinsame Positionen nicht zu denken war.

In den Debatten nahmen die nationalen Abgeordneten oft überraschend europafreundliche Positionen ein. So votierten sie für die weitgehende Aufgabe der Mehrheitsentscheidung und sogar für die Möglichkeit, die Verfassung auch ohne die Zustimmung aller nationalen

Parlamente zu ändern. Dies mag sich daraus erklären, dass sich für die Europapolitik in den nationalen Parlamenten in erster Linie die Befürworter der europäischen Integration interessieren. Sie bekleideten in ihren Volksvertretungen dann die Funktionen, die sie für die Mitwirkung im Konvent prädestinierten.

Aus den Reihen der nationalen Abgeordneten wurde immer wieder und nicht ganz zu Unrecht Unbehagen über ihren mangelnden Einfluss laut. Das lag sicher daran, dass sie über die geringste administrative Unterstützung verfügten, die Aufenthalte in Brüssel mit den größten Umständen verbunden und die europäische Gremienarbeit und die fremden Sprachen ihnen zunächst fremd waren. Doch zu öffentlich geäußerten Beschwerden ist es nicht gekommen.

Die Gruppe der Europaabgeordneten startete gut vorbereitet und mit großem Elan in den Konvent. Sie hatte eine Reihe von einvernehmlich verabschiedeten Entschlüssen des Europäischen Parlaments im Gepäck. Sie verfügte über einen kompetenten Arbeitsstab, Übersetzungskapazitäten und räumliche Möglichkeiten. Die Europaparlamentarier kannten sich bereits untereinander, waren ohnehin in Brüssel, verfügten dort über ihre Büros und konnten auch außerhalb der Plenartagung des Konvents zusammenkommen. In der Anfangsphase des Konvents, etwa beim Streit um die Geschäftsordnung, konnte die Gruppe diese Vorteile gut ausspielen.

Dies änderte sich im weiteren Verlauf, weil in der Gruppe später kaum mehr der Versuch unternommen wurde, mit gemeinsamen Positionen die Richtung der Arbeiten zu bestimmen. Die nicht wenigen Zusammenkünfte beschränkten sich auf Berichte der Präsidiumsmitglieder und eine allgemeine Debatte dazu. Dies mündete aber praktisch nie in operativen Aktionen, sondern beschränkte sich auf Appelle an die Präsidiumsmitglieder, bestimmte oft unterschiedliche Positionen zu vertreten. Offenbar war den beiden Vorsitzenden nicht daran gelegen, ihren Handlungsspielraum im Präsidium durch Beschlüsse der Gruppe einengen zu lassen.

Obwohl es natürlich auch innerhalb der Gruppe der Europaabgeordneten erhebliche Meinungsunterschiede gab, etwa in ordnungspolitischen oder Kompetenzfragen, blieb hier ein großes Potential ungenutzt.

III. Die politischen Gruppen

Schnell fanden sich die Angehörigen der politischen Familien in der Europäischen Union zu Fraktionen zusammen.

Die Europäische Volkspartei stellte mit 40 % der Mitglieder die mit Abstand größte Gruppe. Denn wegen der begrenzten Zahl der Vertreter für eine Institution, etwa ein nationales Parlament oder eine nationale Regierung, wurden zumeist Mitglieder der großen Parteien benannt. Das waren seinerzeit zumeist Parteien der EVP-Familie. Die weiteren politischen Richtungen waren deutlich kleiner und spielten als solche deshalb keine so markante Rolle wie die EVP. Da die Konventer zumeist Parteien angehörten, die sich auf europäischer Ebene zu einem EU-weiten Parteienzusammenschluss angeschlossen hatten, war die Zugehörigkeit vorgegeben.

Fraktionswechsel im Laufe des Konvents gab es nur vereinzelt, etwa den eines britischen Konservativen von der EVP- Gruppe zu den Europaskeptikern. Gegenüber den Komponenten waren die Fraktionen im Vorteil, da sie sich auf eine über lange Jahre gewachsene Zusammenarbeit stützen konnten und über eine zumindest kleine Administration verfügten.

Die im folgenden wiedergegebenen Eindrücke ergaben sich bei Mitwirkung in der Fraktion der Europäischen Volkspartei. Hier arbeiteten die Konventer wohl am intensivsten zusammen. In anderen Gruppen stand die Heterogenität dem koordinierten Agieren oft entgegen, insbesondere bei der sozialistischen Gruppe.

Da den politischen Gruppen nach der Geschäftsordnung des Konvents über keine eigenen Instrumente verfügten, zielte die Arbeit darauf ab; durch die gemeinsame Nutzung der den einzelnen Mitgliedern zustehenden Rechte ein höheres politisches Gewicht zu erlangen. So wurden gemeinsam schriftliche Beiträge eingereicht, Änderungsanträge gestellt oder Forderungen an das Präsidium gerichtet. Insbesondere versuchten die Fraktionen, die Mitglieder des Präsidiums aus ihren Reihen zur Vertretung gemeinsamer Anliegen zu veranlassen, was allerdings wegen der multiplen Loyalität der Präsidialen nicht immer gelang. So verhinderte etwa Konventsvice Dehaene die Aufnahme eines Bezugs auf das Christentum in der Präambel, ein Kernanliegen der EVP- Fraktion und Christdemokraten.

In der Redaktionsphase wurden von den Fraktionsvorsitzenden zentrale Anliegen als gemeinsame Position in der Plenardebatte vertreten. In einigen Fällen wurden dazu Redezeiten zusammengelegt, um eine ausführliche Darstellung zu ermöglichen.

Bei der Organisation der Arbeiten und der Debatten nahm das Präsidium von sich aus kaum Rücksicht auf die Rolle der Fraktionen. Es wollte keine institutionellen Gegenspieler fördern und stellte deshalb die Individualität jedes einzelnen Mitglieds nach vorne. Lediglich bei

feierlichen Plenarversammlungen wie der Schlussitzung erhielten Vertreter der Fraktionen als solche das Wort.

Die Meinungsbildung in den Fraktionen vollzog sich im Wesentlichen während den vor jeder Plenarsitzung stattfindenden Zusammentreffen. Bei den zumeist gut besuchten Sitzungen berichteten zunächst der Vorsitzende und die Mitglieder des Präsidiums über den Fortgang der Arbeiten. Sodann wurden die Prioritäten für die bevorstehenden Beratungen aus der Sicht der politischen Gruppe festgelegt. Vielfach kam es hier zu streitigen Debatten, insbesondere um Forderungen, die jenseits der parteipolitischen Interessen lagen. So gab es etwa in der EVP bis zum Schluss zum Teil harte Auseinandersetzungen zwischen Vertretern kleinerer und größerer Mitgliedstaaten um den hauptamtlichen Präsidenten des Europäischen Rates und die Verkleinerung der Kommission. Einigkeit wurde dem gegenüber schnell erzielt bei Themen der klassischen parteipolitischen Auseinandersetzung. So vertrat die EVP nahezu geschlossen die Aufnahme eines Gottesbezuges in die Europäische Verfassung, die Verankerung der sozialen Marktwirtschaft und die Stärkung der Subsidiarität.

Das Präsidium allerdings sah bis zuletzt die Komponenten formal als die primäre Gliederung des Konvents an. So erläuterten der Präsident und die beiden Vizepräsidenten in der Schlussphase die erzielten Kompromisse nur vor den Komponenten, nicht aber vor den politischen Gruppen, obwohl oder vielleicht, gerade weil die politische Loyalität der Mitglieder bei weitem mehr den politischen Gruppen als den Komponenten galt.

Zumindest gelang es den politischen Gruppen, einen bevorzugten Zugang zum Konventspräsidenten zu erreichen. Giscard empfing die Vorsitzenden der politischen Gruppen zu bilateralen Gesprächen, diskutierte mit den Mitgliedern aber auch bei Klausurtagungen der Fraktionen.

Die politischen Gruppen suchten auch durch Vorbesprechungen vor anderen Gremiensitzungen des Konvents, Einfluss zu gewinnen. So trafen sich die EVP-Mitglieder vor den Präsidiumssitzungen, für die Arbeitsgruppen wurden verantwortliche „Koordinatoren“ benannt. Teilweise kamen die Mitglieder auch vor den Zusammenkünften der Komponenten zusammen.

Flankiert wurde die Arbeit der EVP-Fraktion durch die weitere Parteiaktivitäten, etwa der EVP-Parteitag in Estoril am 17./18.10.2002 die Treffen der EVP-Staats-, Regierungs- und Parteichefs vor den Gipfeln sowie der EVP-Fraktion im Europäischen Parlament.

Eine sehr intensive und produktive Arbeit ermöglichten Klausurtagungen der Fraktion über ein ganzes Wochenende. Die EVP-Gruppe hielt alleine fünf Tagungen während der Laufzeit des Konvents ab (Roquebrune, Frascati, Petersberg, Illetas, Brüssel). An den Sitzungen nahmen über die Mitglieder der Fraktion hinaus der Parteivorsitzende der EVP, der Vorsitzende der EVP-Fraktion im Europäischen Parlament sowie maßgebliche Repräsentanten der Mitgliedsparteien teil. Auch Altbundeskanzler Dr. Helmut Kohl brachte seine reiche politische Erfahrung ein.

Bei diesen Gelegenheiten entstanden viele persönliche Verbindungen und Freundschaften der Konventer untereinander.

Viele der von der EVP-Gruppe vertretenen Positionen wurden erst im Laufe des Konvents entwickelt. Dennoch hatte die Fraktion das Glück, sich auf eine Reihe von grundlegenden Beschlüssen der Partei stützen zu können, die schon im Vorhinein gefasst oder vorbereitet worden waren, insbesondere das Martens/Schäuble-Papier zu Kompetenzordnung und der Beschluss des EVP-Parteitags von Estoril.

Zugute kam der Arbeit der Fraktion die kompetente inhaltliche und die administrative Unterstützung durch die Europäische Volkspartei und die EVP-Fraktion im Europäischen Parlament. Die ersten Klausurtagungen und die inhaltliche Arbeit wurden maßgeblich von der Konrad-Adenauer-Stiftung unterstützt.

In der Redaktionsphase des Konvents gingen die Fraktionen auch dazu über, sich untereinander abzusprechen, um ein Gegengewicht gegenüber dem Präsidium zu bilden. Hier entstanden etwa gemeinsame Forderungen zum verstärkten Übergang in die Mehrheitsentscheidung auch in der Außen-, Sicherheits-, Steuer- und Sozialpolitik.

IV. Informelle Kreise

Über die Komponenten und Fraktionen hinaus trafen sich Konventer in einer unüberschaubaren Zahl von informellen Kreisen, die bestimmte gemeinsame Ziele verfolgten. Als Beispiele seien genannt eine Runde der europäischen Föderalisten, eine Gruppe „Freunde der Subsidiarität“ oder Mitglieder, die eine religiöse Bezugnahme in der Verfassung unterstützten. Teilweise trafen sich die Mitglieder regelmäßig, andere nur sporadisch. Wegen des ansonsten ausgefüllten Tagungsplans kamen dafür praktisch nur die Mahlzeiten in Betracht. So nahmen alle deutschen Mitglieder an jedem zweiten Sitzungstag das Frühstück gemeinsam ein, um dort spezielle nationale Anliegen zu besprechen. Hier entstanden etwa gemeinsame Briefe der deutschen

Mitglieder für ein Klagerecht der Regionen oder die Verwendung der deutschen Sprache in den Arbeitsgruppen.

Operativ wurden diese Gruppen, wenn es um die gemeinsame Einreichung von schriftlichen Beiträgen oder Anträgen ging. Aber auch parallel gerichtete Wortmeldungen im Plenum wurden dort vereinbart. Einen dominierenden Einfluss konnte aber keine dieser Gruppen erlangen.

V. Präsidium

Das Präsidium bestand neben den Präsidenten und Vizepräsidenten aus den Vertretern der drei EU-Präsidenten während des Konvents, zwei Vertretern der nationalen Parlamente, den zwei EU-Kommissaren und zwei Vertretern des Europäischen Parlaments. Später hinzu gewählt wurde ein Vertreter der mittel- und osteuropäischen Staaten (mit beratender Stimme).

Praktisch keine einzige Entscheidung organisatorischer oder inhaltlicher Art während der gesamten Arbeit des Konvents fiel ohne die Billigung des Präsidiums. Bis zuletzt bildete das Präsidium Dreh- und Angelpunkt der Konventsmaschinerie und hielt die Fäden in der Hand. Natürlich war der Spielraum dadurch eingeschränkt, dass letztlich immer die Unterstützung des Plenums gebraucht wurde. So musste das Präsidium in einer Reihe von Fragen letztlich dem Plenum nachgeben, beginnend bei der Geschäftsordnung bis hin zur Rückführung der Befugnisse des hauptamtlichen Ratspräsidenten. In dem geschickten Manövrieren zwischen den eigenen Vorstellungen und der Haltung des Plenums lag denn auch das Geschick des Präsidiums.

Das Präsidium kam praktisch kontinuierlich, meist jede Woche zusammen.

Im Verhältnis zum Konvent war im Präsidium die parlamentarische Seite hoffnungslos unterrepräsentiert. Während acht Mitglieder der Regierungs- bzw. Administrationsseite angehörten, waren nur vier Mitglieder Parlamentarier. Dennoch wurden in dem Verfassungsentwurf bedeutende Fortschritte für eine Parlamentarisierung, eine Einbeziehung der nationalen Parlamente und eine Stärkung der demokratischen Legitimation erzielt. Auf der anderen Seite konnten sich die Parlamentsvertreter etwa bei der Zustimmungsbefähigung völkerrechtlicher Verträge der Europäischen Union oder der Rolle der Parlamente in der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik nicht durchsetzen.

VI. Präsident

Ohne Zweifel nahm Präsident Valéry Giscard d'Estaing eine herausragende Rolle ein. Jedoch bedurfte er in jedem einzelnen Punkt der Unterstützung des Präsidiums und zumindest eines großen Teils des Konvents. Deshalb ergab sich sein Einfluss vor allem aus der Fähigkeit, den Konvent von seinen Vorstellungen zu überzeugen. Dies ist ihm in vielen, aber nicht in allen Fällen geglückt. So musste er die Idee, einen „Europäischen Kongress“ aus nationalen und europäischen Abgeordneten einzurichten, ersatzlos zurückziehen.

Zu Beginn begegneten viele Konventsmitglieder der Benennung von Giscard d'Estaing zum Präsidenten mit großer Skepsis. Ob ein ehemaliger Staatspräsident, zumal im fortgeschrittenen Alter in der Lage wäre, in einem urdemokratischen Verfahren eine moderne Verfassung auf den Weg zu bringen? Auch die Querelen um das Honorar und die Ausstattung des Präsidenten ließen Giscard unter schweren Bedingungen starten. Dennoch gelang es ihm, die Vorbehalte schnell zu überwinden und er erwarb sich Vertrauen und Autorität im Konvent. Viele waren zeitweise regelrecht begeistert von ihm.

Misstöne stellten sich aber massiv ein, als Giscard in der Phase der Redaktion regelrecht starrsinnig immer wieder Vorschläge vorlegte, von denen er wissen musste, dass die Mehrheit des Konvents dagegen war. Im Hinblick auf den hauptamtlichen Präsidenten des Europäischen Rates ging er sogar noch weit über die im Konvent bereits deutlich zurückgewiesenen Vorstellungen von Großbritannien, Spanien und Frankreich hinaus. Die Vertreter der kleinen Mitgliedstaaten nahmen ihm zugleich seine Vorschläge für die Verkleinerung der Kommission übel. In der öffentlichen Diskussion bezeichnete Elmar Brok, der Vorsitzende der EVP-Fraktion Giscard gar als einen „Autisten“. Nur mit Mühe gelang es Giscard, die Wogen wieder zu glätten. Seine vormalige Autorität konnte er aber bis zum Ende des Konvents nicht mehr herstellen. Erst mit einer fulminanten Schlussrede gewann er wieder etwas von der früheren Sympathie.

Giscard beeindruckte durch eine Kombination von strategischem Denken und einer enormen intellektuellen Kapazität, verbunden mit einer eher bescheidenen Rhetorik und einem gewissen Alterscharme. So ähnelte er in vieler Hinsicht der altchinesischen Porzellanschildkröte, die er als eine Art Maskottchen bei jeder Sitzung vor sich aufbaute.

Giscard ist es nicht nur zu verdanken, dass der Konvent durch die planmäßige Anlage der Arbeiten über den gesamten Zeitraum hinweg zu einem Erfolg geführt hat. Er persönlich brach

viele Tabus und Denkblockaden auf, an die sich sonst niemand herangetraut hatte, etwa die Verkleinerung der Kommission oder die neue Stimmengewichtung im Ministerrat.

Atmosphärisch bildete Giscard den ruhenden Pol in den Plenarversammlungen. Unaufgeregt und gelassen leitete er die Sitzungen. Mit unendlicher Geduld hörte er sich konzentriert praktisch alle Beiträge in den stundenlangen Debatten an. Nur gelegentlich kommentierte er selbst die vorgetragenen Überlegungen.

Giscard ließ sich weder bei seinen einführenden Berichten noch sonst auf inhaltliche Festlegungen ein. In der Phase des Zuhörens und in der Phase der Reflexion konnte man seine eigenen Vorstellungen eher diversen Reden außerhalb des Konvents entnehmen. Auch in internen Diskussion im kleineren Kreis betonte Giscard stets, seine Ideen entwickelnden sich gemeinsam mit den Konvent während des Fortgangs der Arbeiten.

Verrannt hatte sich Giscard allerdings in die Idee eines hauptamtlichen Ratspräsidenten und eines Kongresses. Im Hinterkopf stand hier wohl die Erinnerung an seine eigene Rolle als Präsident der Französischen Republik. Er war der Auffassung, auch die Europäische Union brauche eine solche Führungsperson dem unübersichtlichen Meinungsbildungsprozess in der gegenwärtig existierenden EU.

Giscard absolvierte ein gigantisches Arbeitspensum auch neben der Leitung der Präsidiums- und Konventssitzungen. Er empfing unzählige Besucher und unternahm fortlaufend Gesprächs- und Vortragsreisen in die Mitgliedstaaten. Selbst vom Papst ließ er sich empfangen. Dem Vernehmen nach ließ sich Giscard wenig zuarbeiten, sondern las alle Zuschriften und Beiträge selbst. Auf Gespräche war er exzellent vorbereitet und konnte jederzeit aus seinem monumentalen Gedächtnis schöpfen.

Dabei zeigte sich Giscard d'Estaing auch am Rande der Konventssitzungen zugänglich und gesprächsfreudig. Von präsidentieller oder aristokratischer Manier konnte keine Rede sein.

Zwar waren Giscard's Grundvorstellungen sicher schon in den 70-er Jahren geprägt worden. Schon damals war er von der Notwendigkeit einer starken Führung in der Europäischen Union überzeugt: Er war es, der gemeinsam mit dem damaligen Bundeskanzler Helmut Schmidt den Europäischen Rat der Staats- und Regierungschefs erfand und einsetzte. Französisch geprägt wollte er die präsidentielle Leitung kombinieren mit einer weit reichenden Debattenkultur in Form des Europäischen Kongresses.

Obwohl Giscard sich als echter Europäer zeigte, vertrat er keineswegs die Schaffung eines europäischen Superstaates. Bei Kompetenzfragen riet er eher zur Konzentration auf die

wesentlichen Zuständigkeiten. Für einen übergeordneten Zentralismus hatte Giscard nichts übrig. Das hatte sich schon im Jahre 1990 gezeigt, als Giscard als Mitglied des Europäischen Parlaments einen ersten Bericht zum Thema Subsidiarität verantwortete.

Demgegenüber hegte Giscard ausgeprägte Skepsis gegenüber der Gemeinschaftsmethode, also der Entscheidungsfindung durch unabhängige europäische Institutionen. Hier setzte Giscard eher auf die Rolle der Mitgliedstaaten, besonders der großen Nationen. Nach seiner Vorstellung sind die großen Mitgliedstaaten dazu legitimiert, die maßgeblichen Weichen zu stellen.

Überraschend wenig sah man Giscard französische Interessen vertreten. Weder bei der Agrar- noch bei der Handelspolitik hat sich Giscard erkennbar von französischen Anliegen leiten lassen. Bei der Stimmengewichtung im Ministerrat gab er von sich aus eine bisher unumstößliche französische Position auf, nämlich die Gleichbehandlung Deutschlands und Frankreichs. Allerdings nicht um den Deutschen entgegenzukommen, sondern um durch die Kalkulation der Mehrheit auf der Basis der Bevölkerung der Einfluss der kleinen Mitgliedstaaten zurückzudrängen.

VII. Zuarbeit durch Experten

Von erheblicher Bedeutung für eine erfolgreiche Arbeit des Einzelnen oder einer Gruppe im Konvent war die Möglichkeit, auf Expertenwissen und Zuarbeit zurückzugreifen. Während das für die Vertreter der Kommission oder der nationalen Regierung unproblematisch war, mussten die Parlamentarier sich hier mit bescheidenen Mitteln begnügen.

Eine exzellente Arbeit leistete das Sekretariat des Konvents. Nicht mehr als 20 „Redakteure“ schrieben nicht nur den gesamten Text des Verfassungsvertrages, sondern auch unendlich viele Analysen, die Entwürfe für die 52 Arbeitspapiere des Präsidiums sowie Vermerke und Erläuterungen. Das Personal setzte sich zusammen aus abgeordneten Beamten der Gemeinschaftsinstitutionen und der Mitgliedstaaten. Unter der augenscheinlich hervorragenden, sachlichen und persönlichen Führung des Sekretariats durch den Generalsekretär John Kerr wurde dieses bunt zusammen gewürfelte Team zu Höchstleistungen motiviert.

Trotz seiner geringen Größe gelang eine hoch professionelle Vorbereitung sowohl der Konvents wie auch der Präsidiumssitzungen.

Dabei war der Einfluss des Sekretariats nicht zu unterschätzen. Die Beamten dort waren es, die die so wichtigen Zusammenfassungen der Plenardebatten, die vorbereitenden Papiere, die Entwürfe für die Schlussfolgerungen der Arbeitsgruppen, sowie schließlich die Verfassungsartikel und Empfehlungen für die Übernahme von Änderungsanträgen entwarfen. Nicht wenige Konventsmitglieder suchten deshalb den informellen Kontakt mit den Mitarbeitern des Generalsekretariats, um ihre Anliegen zu befördern.

D. Das politische Umfeld des Konvents

Der Konvent agierte natürlich nicht oder in einem geschützten Vakuum, sondern in einem bewegten politischen Umfeld. Er konnte sich weder den politischen Ereignissen noch der öffentlichen Diskussion entziehen. Im Gegenteil wirkten die Ereignisse und Diskussionen maßgeblich auf den Konvent ein.

I. Politische Ereignisse

Das Geschehen außerhalb des Konvents beeinflusste zwar die vertretenen Positionen, war aber nie Gegenstand der Debatten. Der Präsident und das Präsidium unterbanden strikt jeden Versuch, den Konvent als Forum für andere politische Auseinandersetzungen zu instrumentalisieren.

Außenpolitisch wichtigstes Ereignis während des Konvents bildete unzweifelhaft die Intervention der Vereinigten Staaten von Amerika und des Vereinigten Königreichs im Irak. Die europäischen Staaten unterstützten teilweise den Krieg gegen Saddam Hussein, andere lehnten ihn entschieden ab. Das führte zu teilweise massiven Konfrontationen innerhalb der Europäischen Union, die von den Vereinigten Staaten geschürt wurden, bis hin zu der abfällig gemeinten Bezeichnung der Kriegsgegner als „altes Europa“.

Angesichts des Auseinanderfallens der Europäischen Union in dieser Frage wurde vielfach der Sinn der Arbeit des Konvents in Frage gestellt. Wozu sollte man eine Europäische Verfassung entwerfen, wenn der Kontinent in so zentralen Fragen gespalten sei? Auf die Debatten des Konvents hatte diese Auseinandersetzung gegenläufige Wirkungen. Zum einen wuchs die Einsicht, dass Europa weltpolitisch irrelevant ist, wenn es nicht gemeinsam handelt. Zum anderen hielten insbesondere Großbritannien und Frankreich an ihrem Vetorecht in der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik noch krampfhafter fest als schon zuvor.

Weiterhin standen die Konventsmitglieder noch unter dem Eindruck des Terroranschlages auf das World Trade Center, in New York am 11. September 2001, bei dem 3500 Menschen zu Tode kamen, nachdem zwei vollbesetzte Passagierflugzeuge von Terroristen in die Gebäude gesteuert worden waren. Der damalige Präsident der Vereinigten Staaten, George Bush, leitete darauf hin umfassende Maßnahmen zum Kampf gegen den internationalen Terrorismus und gegen Schurkenstaaten ein, die zum Teil während des Konvents durchgeführt wurden. Dazu zählte insbesondere die Invasion in Afghanistan, an der sich auch Truppen aus Mitgliedstaaten der Europäischen Union beteiligte und die zum Ziel hatte, die terroristischen Basen dort auszuschalten und eine neue Ordnung zu etablieren. Allerdings wurde der Drahtzieher der Anschläge, der Terroristenführer Bin Laden, erst viel später gefasst.

Dem Konvent standen deshalb die neuen Sicherheitsgefahren in der Welt klar vor Augen, was den großen Ehrgeiz im Bereich der Bekämpfung der Kriminalität und des Terrorismus erklärt.

Europapolitisch war die Mandatszeit des Konvents gekennzeichnet von dem Abschluss der Erweiterungsverhandlungen, der Unterzeichnung der Aufnahmeverträge und der ersten erfolgreichen Volksabstimmungen in den mittel- und osteuropäischen Staaten zu dem Beitritt.

Nachdem im Konvent die mittel- und osteuropäischen Vertreter bereits mitdiskutierten, war den Mitgliedern die Notwendigkeit einer umfassenden institutionellen Reform sehr präsent. Weniger als ein Jahr nach Abschluss der Arbeiten sollten zehn neue Staaten der Europäischen Union beitreten.

Am 1.2.2003 trat der ungeliebte Vertrag von Nizza in Kraft, der die Europäische Union nur höchst unzureichend auf die neuen Herausforderungen vorbereitete. Vorausgegangen war eine Ablehnung dieses Vertrages bei einer Volksabstimmung in Irland. Erst ein zweiter Urnengang ermöglichte die Ratifizierung. So wurde den Konventsmitgliedern erneut in Erinnerung gerufen, wie brüchig die Zustimmung der Bevölkerung zu europäischen Fortschritten ist. Dies fand in vielen Rücksichtnahmen auf nationale Belange ihren Niederschlag.

Die verheerende Flut in ganz Europa während des Sommers 2002 führte dem Konvent die Notwendigkeit von grenzübergreifenden Umweltmaßnahmen und Katastrophenschutz vor Augen. So wurde eine neue Kompetenz für den Zivilschutz geschaffen. Der gemeinsame Kampf gegen die Folgen der Flut bildete auch ein verbindendes Element.

Auch einige Ereignisse geringerer politischer Bedeutung hatten Konsequenzen für den Verfassungsvertrag. So veranlasste die Ausbreitung des tödlichen Grippevirus SARS in China

und das drohende Übergreifen der Epidemie auf Europa den Konvent zur Schaffung von Zuständigkeiten im Bereich des Gesundheitsschutzes.

Wirtschaftlich hatten alle europäischen Staaten während der Jahre 2002/2003 mit hoher Arbeitslosigkeit, zurückgehender Wirtschaftstätigkeit und einbrechenden Staatsfinanzen zu kämpfen. Daraus erklären sich einige Zielfestlegungen in den ersten Artikeln der Verfassung, etwa die Wettbewerbsfähigkeit und der soziale Schutz. Tiefgreifende und schmerzliche Reformen im Sozialsystem standen bei allen Mitgliedstaaten bevor. Trotz großer Demonstrationen wurden während dieser Zeit Strukturreformen etwa in Frankreich und Österreich durchgeführt. Von der Schaffung einer europaweiten Koordinierung in diesen Feldern erhofften sich einige Konventer einen leichteren Weg bei diesen Reformen.

Während des Konventsmandats fanden in Deutschland 27.8.2002 nationale Wahlen statt. Dort litt die Aufmerksamkeit für den Verfassungskonvent naturgemäß unter der Fokussierung des Interesses auf die innenpolitischen Auseinandersetzungen.

II. Öffentliche Diskussionen

Trotz großer Anstrengungen sowohl des Konvents wie auch der einzelnen Mitglieder, eine breite europäische Verfassungsdebatte zu initiieren, war das öffentliche Interesse an dem Verfassungskonvent beschränkt. Eine Umfrage am Ende der Arbeit ergab, dass nur knapp die Hälfte der Bürgerinnen und Bürger jemals von dem Verfassungskonvent gehört hatten, am meisten in Griechenland (81%) und am wenigsten in Großbritannien (25%). Deutschland lag im Mittelfeld. Die Zahl lag bei den Männern verwunderlicherweise um 12% höher als bei den Frauen.

Auch die Einrichtung nationaler Foren zur europäischen Verfassung, Debatten in den nationalen Parlamenten und zahllose Veranstaltungen konnten kein Interesse des breiten Publikums wecken. Auch die völlige Transparenz der Arbeiten durch öffentliche Sitzungen und frei zugängliche Dokumente änderte daran nichts. Immerhin verzeichnete die Internet-Seite des Konvents rund 50.000 Zugriffe im Monatsdurchschnitt. Im Juni 2003 waren es allerdings 100.000.

Aus der Sicht der Konventsmitglieder waren es eher Randthemen, die für Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit sorgten. So löste etwa der Vorschlag, einen Gottesbezug in die neue Verfassung aufzunehmen, breite und temperamentvolle Debatten aus. Auch eine Äußerung von Giscard d'Estaing, mit der Aufnahme der Türkei in die Europäischen Union würde diese

zerbrechen, sorgten für lebhaftere Reaktionen. Dem gegenüber waren die institutionellen und Kompetenzfragen für die Öffentlichkeit zu abstrakt. Darin unterschied sich die europäische aber nicht von nationalen Diskussionen über konstitutionelle Probleme.

Nur die überregionale Presse berichtete regelmäßig über die Konventssitzungen. Regional- und Boulevardzeitungen nahmen Meldungen nur auf, wenn heftiger Streit tobte oder wenn die angebliche Beeinträchtigung von wichtigen nationalen Interessen in Rede stand. Ähnliches galt für die Fernseh- und Radioberichterstattung. Eine vollständige Medienabdeckung wurde lediglich einmal, nämlich bei der abschließenden Vorlage des Verfassungsentwurfs erzielt.

Demgegenüber gestaltete sich der Austausch mit den interessierten Kreisen aus Politik, Wirtschaft und Verbänden ausgesprochen intensiv. Das wurde vor allem durch die Zugänglichkeit der Dokumente und die Öffentlichkeit der Sitzungen befördert. Durch die Verfügbarkeit jeglicher Information zeitgleich mit deren Vorlage im Internet kam ein dichter und kontinuierlicher Dialog zustande. Teilweise war es für die Konventsmitglieder kaum noch möglich, die Zuschriften, Mails und Gesprächswünsche zu bewältigen. Es war wohl die erste Verfassungsdebatte, die in Europa unter den Bedingungen der Informationsgesellschaft stattfand. Viele Anregungen, Ideen und Argumente fanden auf diesem Weg Eingang in die Konventsdebatten und die Verfassung selbst.

Die Arbeit der entsandten Vertreter und der nationalen Regierungen und Parlamente wurde unterschiedlich intensiv rückgekoppelt.

Viele Konventer haben ihre „Basis“ zu Hause regelmäßig schriftlich und mündlich über den Fortgang der Arbeiten informiert. Sowohl in der Kommission wie in einigen nationalen Regierungen und nationalen Parlamenten wurden regelmäßig die Führungsgremien mit den Zwischenergebnissen befasst. Einige nationale Parlamente äußerten sich in Resolutionen zu den Zwischenergebnissen.

Wegen der Begrenzung von Politik und Medien auf den nationalen Bereich entspannen sich Debatten in erster Linie auf der mitgliedsstaatlichen Ebene. Doch bildete sich auch über die Brüsseler Szene hinaus eine europäische Diskussion heraus. So wurden etwa Forderungen der kleinen Mitgliedstaaten aus den großen europäischen Hauptstädten zurückgewiesen. Beim Gottesbezug schalteten sich sogar der Papst und seine Kardinäle in die öffentliche Debatte ein. Die Berichterstattung über die Konventssitzungen beschränkte sich nicht nur auf die Wiedergabe von Äußerungen der nationalen Repräsentanten. Auch Diskussionsbeiträge anderer Mitglieder wurden zitiert. Sogar die Berichterstattung in anderen Mitgliedsstaaten wurde zum Gegenstand

einer europaweiten Information, so etwa das unsägliche Niedermachen des Konvents durch die britische Boulevardpresse („Konvent kassiert 1000 Jahre britische Souveränität“). So entspann sich doch etwas wie eine europäische öffentliche Debatte, wenn sie auch auf eine interessierte Öffentlichkeit beschränkt blieb.

E. Ein Beispiel: Die Entstehung der neuen Kompetenzordnung

Ziel dieses Werkstattberichtes ist es nicht, die Entwicklungen zu allen Themen des Verfassungsvertrags im Einzelnen nachzuzeichnen. Jedoch erscheint es sinnvoll, zumindest an einem Beispiel den Verlauf einer Debatte darzustellen. Dazu soll die neue Kompetenzordnung dienen.

Die bessere Abgrenzung der europäischen Kompetenzen stand an vorderster Stelle der Agenda des Konvents. Sie gehörte zu den wesentlichen Aufträgen in dem Mandat der Erklärung von Laeken und wurde auch ganz allgemein als ein drängendes Problem begriffen.

I. Phase des Zuhörens

Gleich in der ersten Debatte über die „Missionen“ und Zuständigkeiten zeigte sich ein grundlegender Meinungsunterschied zur Herangehensweise bei der Kompetenzordnung. Während die einen eine präzisere Formulierung der Einzelzuständigkeiten vorschlugen, sahen die anderen die Lösung in schärferen Kompetenzausübungsregeln. Zwar wurde die Notwendigkeit, die Zentralisierungsdynamik einzuschränken, von allen Seiten gesehen, jedoch sollte die Kompetenzordnung dabei nicht an Flexibilität verlieren. Regelrechte Kompetenzlisten wurden wegen der angeblichen Starrheit abgelehnt. Demgegenüber fand der Vorschlag, die Zuständigkeiten stärker zu systematisieren, breite Zustimmung. Dies war in einer Entschließung des Europäischen Parlaments vorgeschlagen worden, die das Konventsmitglied Lamassoure ausgearbeitet hatte.

Das Präsidium hatte mit Hilfe des Konventssekretariats in einer ausführlichen und inhaltsreichen Analyse zum Plenum am 15./16.4.2003 die Grundlage für die weiteren Arbeiten gelegt.

Zur Subsidiarität bestand Übereinstimmung, dem Prinzip eine stärkere Geltung zu verschaffen. Dabei standen weniger die Definition der Subsidiarität oder neue Kriterien für deren Prüfung, sondern mehr die Instrumente für die Einhaltung des Grundsatzes im Vordergrund. Hier

machten vor allem die Vertreter der nationalen Parlamente ihren Anspruch auf Beteiligung geltend. Aber auch Vorschläge zur Schaffung etwa einer Kompetenzkammer beim Europäischen Gerichtshof wurden diskutiert.

Wenig Bereitschaft bestand im Konvent in dieser Phase, die Kompetenzabgrenzung mit dem Ziel einer Einschränkung der europäischen Zuständigkeiten zu führen. Weder sollte der *Acquis communautaire* ausgeweitet noch zurückgeführt werden. Auch Giscard d'Estaing vertrat die Auffassung, der Besitzstand solle im Wesentlichen unverändert bleiben.

II. Phase des Nachdenkens

Zu dem Themenkomplex wurden zwei Arbeitsgruppen eingerichtet. Überraschend erhielt die Arbeitsgruppe zu den Zuständigkeiten aber kein umfassendes Mandat, sondern sollte lediglich die „Ergänzenden Kompetenzen“ untersuchen. Demgegenüber unterlag der Auftrag der Arbeitsgruppe Subsidiarität keinen Einschränkungen.

In den 7 Sitzungen der Arbeitsgruppe Ergänzende Kompetenzen gab es dann auch ständige Auseinandersetzungen über die Reichweite des Auftrags. Während der Vorsitzende, Hennig Christophersen, die Untersuchung strikt auf die ergänzenden Zuständigkeiten beschränken wollte, waren die Mitglieder der Meinung, ohne den gleichzeitigen Vorschlag eines übergeordneten Kompetenzkonzepts, könnten die ergänzenden Zuständigkeiten nicht sinnvoll erörtert werden.

In einem ersten Arbeitsschritt trugen die Mitglieder durch mündliche Beiträge und schriftliche Äußerungen ihre Ideen zusammen. Das reichte von umfassenden Papieren für eine Kompetenzordnung bis zu Einzelbeiträgen, so etwa zur Notwendigkeit einer Zuständigkeit zur Drogenbekämpfung. Die Kommission konnte in dieser Phase ihre kompetente Bürokratie voll ausspielen, indem praktisch zu jeder Frage die nötige Expertise zur Verfügung gestellt wurde. In einer Anhörung kamen diverse Experten zu Wort. Sodann bat der Vorsitzende die Mitglieder, schriftliche Antworten zu einem Fragenkatalog einzureichen. Ein Mitglied wurde beauftragt, einen Text zu der übergeordneten Kompetenzordnung zu entwerfen.

Nach der Sommerpause kam es zu einem Rückschlag, nachdem der Vorsitzende sich weigerte, das allgemeine Kompetenzpapier zu dem schon fast Konsens bestand, in den Schlussbericht zu übernehmen. Offenbar waren dem Präsidium die Arbeiten einiger Arbeitsgruppen zu konkret, so dass es seinen eigenen Spielraum eingeengt sah. In einem mühsamen und teilweise quälenden Prozess wurden dann die Schlussfolgerungen redigiert. Mit vereinten Kräften

versuchten die Mitglieder, die Substanz der Arbeit auch deutlich in dem Papier hervortreten zu lassen.

Zur Überraschung der Mitglieder fand der Bericht in der Plenardiskussion eine sehr kritische Aufnahme. Offenbar hatten sich in der Arbeitsgruppe vor allem diejenigen zusammengefunden, die für eine striktere Begrenzung der Zuständigkeiten eintraten. Das wurde aber im Plenum nicht in dieser Form geteilt.

III. Phase der Redaktion

Trotz der Bedenken des Plenums stützte sich der Entwurf des Präsidiums für das Kompetenzkapitel maßgeblich auf die Empfehlungen der Arbeitsgruppe. Hingegen fanden die Vorschläge für die Fassung der Einzelkompetenzen für den dritten Teil bis auf die neue Zuständigkeit für den Schutz des geistigen Eigentums kaum Berücksichtigung.

F. Resümee

Die Mitwirkung in dem Verfassungskonvent war zweifellos eine begeisternde Aufgabe. Jeder hatte die Chance, sich in den Entwurf der Verfassung einzubringen und einige haben sie sehr erfolgreich genutzt. Das Niveau der Debatte, der Ideenreichtum und die kollegiale Atmosphäre führten zu einer hohen Motivation der Mitglieder. Genauso faszinierend wie die eigene Tätigkeit war aber die Beobachtung der Kollegen. Viele herausragende Persönlichkeiten aus der Europäischen Union gaben hier ständig Kostproben ihres Könnens. So viel rhetorische Kraft, intellektueller Scharfsinn und politisches Geschick sind wohl kaum für ein europäisches Projekt aufgewendet worden. Insofern konnte jedes Mitglied die Teilnahme an dem Konvent auch als eine enorme persönliche Bereicherung empfinden.