

Versuchen einer Entmachtung der Regierungen einen Riegel vorschieben.²⁴

Andererseits gab es im Konvent selbst eine breite Strömung zugunsten eines qualitativen Fortschritts zu einer klarer strukturierten, handlungsfähigeren und in den Augen der Unionsbürgerinnen und -bürger akzeptabler erscheinenden Union.

Ein sehr vorläufiges Fazit

Der von den Staats- und Regierungschefs angenommene Text bringt mannigfache Fortschritte, die von ursprünglichen Befürwortern einer Unionsverfassung als „Errungenschaft“

²⁴ So zB der brit Außenminister *Jack Straw* in einer Rede am 27.8.2002 in Edinburgh.

ten“ betrachtet werden können. Stellt man die Liste der gängigsten Antworten auf die Frage „Eine Verfassung für Europa – wozu?“ der neuen Verfassungsordnung gegenüber, dann gibt es eine Reihe von positiven Bilanzposten.

Allerdings ist der Verfassungsvertrag auch mit einer ganzen Reihe von spannungsvollen Unausgewogenheiten ausgestattet; sollte er in Kraft treten, dann sind Verfassungskonflikte vorprogrammiert. Ob in solchen Fällen auch in Zukunft der EuGH zu schlüssigen Bereinigungen kommen kann, und ob eine entsprechende Judikatur Chancen hat, von den Mitgliedstaaten und den anderen Akteuren akzeptiert zu werden, ist aus verschiedenen Gründen fraglich, ebenso wie die Erwartbarkeit der von allen Beteiligten und Betroffenen erforderlichen Verfassungsloyalität.

Johannes Pollak/ Peter Slominski

Wie repräsentativ war der Konvent zur Zukunft Europas?

Deskriptoren: Europäische Union; Konvent; Repräsentation.

tutionelle Reformen auf europäischer Ebene durchzuführen.¹

Einleitung

Nach knapp 16 Monaten schloss der Konvent zur Zukunft Europas am 10. Juli 2003 seine Arbeit mit der Vorlage eines Verfassungsvertrages ab. Angesichts der heftigen Kritik an den vorangegangenen Regierungskonferenzen waren die Erwartungen an den Konvent entsprechend hoch. In politischen wie wissenschaftlichen Beiträgen wurde und wird stets auf die im Vergleich zu einer Regierungskonferenz höhere Repräsentationsqualität des Konvents hingewiesen. Der vorliegende Beitrag versucht diese – häufig beiläufig und daher unreflektiert geäußerte – These einer näheren Überprüfung zu unterziehen. Im Zentrum der Untersuchung stehen somit nicht die Ergebnisse des Konvents, sondern das *Verfahren* insti-

Die Vielschichtigkeit von Repräsentation

Politische Entscheidungen werden dann als legitim angesehen, wenn sie auf dem öffentlichen Austausch von Argumenten innerhalb einer repräsentativen Körperschaft und auf rechtstaatlichen Standards beruhen. Des Weiteren muss Verantwortung für getroffene Entscheidungen zuordenbar sein. Ein Blick in die politikwissenschaftliche Literatur zeigt, dass eines der Schlüsselkonzepte demokratischer Theorie – Repräsentation – nicht gerade im Mittelpunkt der theoretischen Reflexion steht und zumeist mit der bloßen Anwesenheit einer

¹ Allg zum Thema vgl *Dahl*, On Democracy (2000); *Hoffmann*, The Convention on the Future of Europe – Thoughts on the Convention-Model. Jean Monnet Working Paper 11/02. NYU School of Law (2002).

Person und/oder dem organisatorischen Prinzip der repräsentativen Demokratie gleichgesetzt wird. Andere Dimensionen des Konzepts, wie zB Responsivität, werden üblicherweise vernachlässigt. Im Folgenden soll das Konzept der Repräsentation in mehrere Dimensionen aufgefächert – Präsenz, Autorisierung, Handlungsfreiraum, gleiches Stimmgewicht und Responsivität – und anschließend auf den Konvent angewendet werden.

Theorien der Repräsentation fokussieren auf Präsenz bzw Anwesenheit. Die Selektion der Repräsentantinnen und Repräsentanten kann aufgrund von gemeinsamer Identität, territorialer (Staat, Region), institutioneller (zB Legislative, Exekutive), ethnischer, religiöser etc Identität, geteilten Interessen oder herausragender Expertise erfolgen. Während Anhängerinnen und Anhänger des Identitätsansatzes erwarten, dass eine Person mit gewissen ihr zugeschriebenen Charakteristika automatisch die Anliegen von Personen mit ähnlichen Merkmalen versteht und repräsentieren kann, vertreten andere Theoretikerinnen und Theoretiker die Auffassung, dass Repräsentantinnen und Repräsentanten Interessen unabhängig von ihrer eigenen sozialen Identität vertreten können. Aus dieser Perspektive ist das bloße Vorhandensein einer Identität für sich allein kein entscheidendes Kriterium für die adäquate Repräsentation eines konkreten Interesses. In Bereichen, die ein hochspezielles Fachwissen erfordern, wird üblicherweise akzeptiert, dass Expertinnen und Experten entscheiden müssen, unabhängig von ihrer Zugehörigkeit zu einer Region, Ethnie oder politischen Gruppierung. Im politischen Alltag treten Identität, Interessen und Expertise nicht selten gleichzeitig nebeneinander auf.

Haben wir unsere Repräsentantinnen und Repräsentanten ausgewählt, so müssen diese autorisiert werden, dh ihr Handlungsspielraum und ihre Aufgabe muss definiert werden. Die Autorisierung kann auf zumindest zweierlei Arten erfolgen:

- (1) direkte oder indirekte Wahl oder
- (2) Nominierung oder Ernennung durch gewählte Institutionen (vgl etwa die Nominierung von Richterinnen und Richtern durch das Parlament).

Bringt man die beiden Aspekte Präsenz und Autorisierung zusammen, so fällt auf, dass Re-

präsentation basierend auf Identität meist durch Wahlen autorisiert wird, während Repräsentation aufgrund von Expertise zumeist durch Nominierung erfolgt. Autorisierten Repräsentantinnen und Repräsentanten stehen während ihrer Amtsperiode unterschiedlich große Handlungsspielräume zur Verfügung. Wie dieser Spielraum genutzt wird, hängt ganz entscheidend von der Art des Mandats ab, welches entweder gebunden oder frei sein kann.

Demokratie heißt aber nicht endloses Beratschlagen, sondern beinhaltet auch Dezision, dh unsere Repräsentantinnen und Repräsentanten sind gefordert, Entscheidungen zu treffen. Die Egalität der Stimmen bei einer Abstimmung ist dabei allerdings nicht immer gegeben. Während manche Repräsentantinnen und Repräsentanten einer bindenden Entscheidung zustimmen müssen, verfügen andere oftmals nur über ein aufschiebendes Veto (zB österreichischer Bundesrat), über Stellungnahmerechte (zB Interessensgruppen im gesetzlichen Begutachtungsverfahren) oder sind mit gar keinen Stimmrechten ausgestattet.

Präsenz

Während sich eine Regierungskonferenz ausschließlich aus Vertretern nationalstaatlicher Regierungen zusammensetzt, wies die personelle Struktur des Konvents eine erheblich breitere Zusammensetzung auf. Es kam nicht nur zu einer „Parlamentarisierung“ des Vertragsänderungsverfahrens, sondern auch zu einer Einbeziehung all jener Institutionen, die am täglichen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess europäischer Politik beteiligt sind.

Nichtsdestotrotz wies auch der Konvent Defizite im Bereich der personellen Zusammensetzung auf. Beispielsweise waren Frauen ungleich weniger präsent als ihre männlichen Kollegen. Nur zehn Mitglieder der Mitgliedstaaten und sechs der damaligen Beitrittskandidaten waren Frauen. Im überaus wichtigen Präsidium befand sich nur eine einzige Frau. Die Ungleichgewichtigkeit der Repräsentantenauswahl kann mit der expliziten Präferenz gewisser Auswahlcharakteristika seitens des Europäischen Rates erklärt werden. Dieser hat als autorisierende Institution in Laeken die Präsenz gewisser territorialer (EU, Mitgliedstaat-

ten) sowie institutioneller (Regierung, Parlament) Identitäten auf Kosten anderer Identitäten (zB Regionen), Interessen oder spezifischer Expertise präferiert. Nur Repräsentantinnen und Repräsentanten, die diesen in der Erklärung von Laeken festgehaltenen Kriterien entsprochen haben, wurden als vollwertige Mitglieder zu den Beratungen des Konvents entsendet. Andere Identitäten, Interessen oder Expertise waren institutionell benachteiligt und verfügten entweder nur über einen Beobachterstatus oder sie waren überhaupt nicht in den Beratungen des Konvents involviert. Natürlich konnte nicht ausgeschlossen werden, dass beispielsweise ein vollwertiges Konventsmitglied auch gleichzeitig Experte in Verfassungsfragen war. Wichtig ist jedoch festzuhalten, dass dies ausschließlich in der Disposition der entsendungsberechtigten Institutionen lag, einen solchen Repräsentanten zu ernennen. Insofern konnten jene Kriterien, die nicht in der Erklärung von Laeken festgelegt wurden, Gegenstand einer potenziell ungleichen Präsenzstruktur sein. Ungeachtet dieser Kritik besaß der Konvent aber eine weitaus reichhaltigere Präsenzstruktur als die traditionelle Regierungskonferenz.

Autorisierung

Der Konvent wurde weder direkt gewählt noch basierte seine Einrichtung auf der Grundlage des Primär- oder Sekundärrechts. Er wurde durch die Erklärung von Laeken im Dezember 2001 ins Leben gerufen, um die nächste Regierungskonferenz möglichst umfassend und transparent vorzubereiten.² Da es im Ermessen des Europäischen Rates liegt, ob und auf welche Weise er die Vorbereitung der Regierungskonferenz organisiert, kann aus einer rechtlichen Perspektive von einer durchaus angemessenen Autorisierung gesprochen werden. Aus einer politikwissenschaftlichen Sicht mag man jedoch die Auffassung vertreten, dass der Konvent die Regierungskonferenz nicht nur vorbereitet, sondern inhaltlich bereits weitgehend vorweg nahm, nicht zuletzt auf Grund der im Konvent präsenten Außenminister. Insofern ist

² Vgl Die Zukunft der Europäischen Union – Die Erklärung von Laeken.

zu begrüßen, dass durch den Verfassungsvertrag die Einberufung und Aufgabe des Konvents nunmehr auf eine primärrechtliche Grundlage gestellt wurde (Art IV-443 Abs 2).

Handlungsspielraum

Obwohl das Mandat des Konvents in der Erklärung von Laeken prinzipiell festgelegt wurde, kann nicht von einem imperativen Mandat gesprochen werden. Der Konvent verfügte über ein breites und inhaltlich weitgehend offenes Mandat. Ebenso besaßen auch die einzelnen Konventsmitglieder mit Ausnahme der Repräsentanten der Staats- und Regierungschefs grundsätzlich ein freies Mandat und waren somit in der Lage, unabhängig von der entsendenden Institutionen, nach bestem Wissen und Gewissen sich in den Debatten des Konvents zu engagieren.

Gleiches Stimmgewicht

Der Beschlussmodus des Konvents beruhte auf dem Konsens- und nicht auf dem Mehrheitsprinzip, dh es gab keine Abstimmungen unter den Konventsmitgliedern, sondern es wurde bzw sollte so lange diskutiert werden bis eine für alle Beteiligten akzeptable Lösung gefunden wurde.

Die Gleichheit nach dem Stimmrecht verweist unweigerlich auf die Frage der verbreiterten Präsenzstruktur des Konvents, insb auf die unterschiedlichen Rechte der Teilnehmer an der Konventsdebatte. Die Repräsentantinnen und Repräsentanten der Regierungen und Parlamente der Beitrittskandidaten waren zwar ebenso Vollmitglieder wie jene der Mitgliedstaaten, sie verfügten jedoch im Gegensatz zu diesen über kein Stimmrecht.³ Ebenso konnten andere Repräsentantinnen und Repräsentanten, wie beispielsweise jene der Sozialpartner, des Ausschusses der Regionen und auch der

³ Oder in der Terminologie des Konsensprinzips: „Die Bewerberländer werden umfassend an den Beratungen des Konvents beteiligt. Sie werden in gleicher Weise wie die Mitgliedstaaten vertreten sein [...] und an den Beratungen teilnehmen, ohne freilich einen Konsens, der sich zwischen den Mitgliedstaaten abzeichnet, verhindern zu können.“, vgl Die Zukunft der Europäischen Union – Die Erklärung von Laeken.

Zivilgesellschaft nur in einem eingeschränkten Ausmaß auf die Diskussion im Konvent Einfluss nehmen.

Responsivität

Die responsive Qualität des Konvents hat unter Bezugnahme auf die oben entwickelten Kriterien zu erfolgen:

(1) Konventsmitglieder sollten frei sein, sich eine Meinung zu bilden und diese zu kommunizieren. Abgesehen von den formal ungleich verteilten Teilnahmerechten an der Diskussion, gibt es aber auch materielle Ungleichheiten, insb im Bereich finanzieller und personeller Ressourcen.⁴

(2) Sowohl die Mitglieder und letztlich auch die Beobachterinnen/Beobachter und Repräsentantinnen/Repräsentanten der Zivilgesellschaft verfügten über zahlreiche Möglichkeiten, ihre jeweiligen Standpunkte zu vermitteln sowie diese mit anderen zu diskutieren. Diese Grundvoraussetzung einer als deliberativ verstandenen Demokratie war sowohl im Rahmen der Plenardebatten und *va* in den Arbeitsgruppen vorhanden.⁵ Gegen Ende des Konvents wurde diese Qualität aber von Seiten des Präsidiums und von den zahlreich im Konvent vertretenen Außenministern konterkariert, wodurch der argumentative Interaktionsstil des Konvents zum Teil vom Verhandlungsstil einer Regierungskonferenz überlagert wurde.

Ungeachtet dieser Kritikpunkte muss jedoch festgehalten werden, dass der Konvent, insb die zahlreichen Arbeitsgruppen, nicht nur ein weitaus höheres Maß an deliberativer Qualität aufwies als die Regierungskonferenzen, sondern auch besser geeignet war, nationale Identitäten und Interessen zu vermitteln und diese – wie der Verfassungsentwurf zeigt – in ein gemeinsames Ganzes zu integrieren.

4 So verfügten die Mitglieder des Europäischen Parlamentes nicht nur über eine weitaus größere Erfahrung auf europäischer Ebene als ihre Kollegen aus den nationalen Parlamenten, sondern auch über eine ungleich besser ausgestattete Infrastruktur am Tagungsort des Konvents.

5 Vgl *Göler/Jopp*, Konvent und europäische Verfassung, in: Weidenfeld/Wessels (Hrsg), Jahrbuch der Europäischen Politik 2002/2003 (2003), 25ff, hier 27.

(3) Die Konventsmitglieder kommunizierten aber nicht nur untereinander, sondern versuchten auch mit den Bürgerinnen und Bürgern in einen verstärkten Dialog zu treten. Bis Mitte März 2003 nahmen die Konventsmitglieder durchschnittlich an vier *online*-chats über die Themen des Konvents sowie an durchschnittlich 16 öffentlichen Auftritten pro Monat teil.⁶ Zudem können sämtliche Stellungnahmen der Konventsmitglieder, einschließlich ihrer Stellvertreter, Berichte und Stellungnahmen des Präsidiums und der Arbeitsgruppen, auf der *Homepage* des Konvents eingesehen werden. Gleiches gilt für die umfassenden Diskussionen der Zivilgesellschaft⁷ und den wissenschaftlichen Analysepapieren verschiedener *Think Tanks*. Trotz dieser Informationsoffensive war die öffentliche Wahrnehmung des Konvents dennoch relativ gering. Laut einer Flash-Eurobarometer-Umfrage vom Juli 2003 war der Konvent für 45% der Befragten nach wie vor unbekannt.⁸

Ungeachtet dieser ernüchternden Ergebnisse kann die responsive Qualität des Konvents angesichts der pluralen Repräsentationsformen und deliberativen Rahmenbedingungen im Vergleich mit einer Regierungskonferenz als zufriedenstellender eingestuft werden.

Zusammenfassung

Obwohl wir nicht die Auffassung vertreten, dass eine Regierungskonferenz *per se* ungeeignet ist, weitreichende Reformen des europäischen Einigungsprojekts durchzuführen, ist die repräsentative Qualität des Konvents angesichts seiner ausgewogenen Präsenzstruktur, seiner Autorisierung, seines weiten Handlungsspielraumes sowie seiner responsiven Qualität im Vergleich zu jener einer Regierungskonferenz normativ befriedigender. Es besteht aber durchaus die Gefahr, den Konvent in seiner Bedeutung zu überschätzen, war

6 Vgl *Maurer*, Die Methode des Konvents – ein Modell deliberativer Demokratie?, Integration (2003), 133f.

7 *Maurer*, Mass Media Publicized Discourses on the Post-Nice-Process. IWE-Working Paper Series No 40 (2003).

8 Vgl Flash Eurobarometer 142 Convention on the Future of Europe (2003).

doch von Beginn an klar, dass die Mitgliedstaaten als „Herren der Verträge“ die letzte Entscheidung über den Verfassungsvertrag beibehalten. Demokratiepolitisch bedenklich ist diese Trennung in beratende (deliberierende) und entscheidungsbefugte Körperschaft allemal. Verbleibende Defizite wie die zum Teil intransparente Vorgangsweise des Präsidiums könnten und sollten in einem zukünftigen Konvent durch entsprechende Verfahrensregeln durchaus transparenter und somit nachvollziehbarer gemacht werden. Andere Schwierigkeiten wie das relativ geringe Interesse der

Bürgerinnen und Bürger Europas können auch durch noch so ausgereifte institutionelle Verbesserungen kurzfristig nicht befriedigend gelöst werden. Dies vom Konvent oder „den Politikern“ zu fordern mag zwar verführerisch und weit verbreitet sein, ist jedoch angesichts der Komplexität politischer Aushandlungsprozesse naiv. Vermutlich wird man sich mit der Tatsache abfinden müssen, dass europäische Verfassungsdebatten trotz eines breiten Angebots von politischer Seite, von den Bürgerinnen und Bürgern nur in Maßen aufgenommen und verarbeitet werden.

Helmut P. Gaisbauer

Der EU-Konvent aus der Perspektive beitragswilliger Staaten – Schlüsselinstitution einer „Westerweiterung“?

Deskriptoren: Beitrittsländer; Europäische Union; Konvent.

Von Machtgefällen: *Hidden agenda* oder schlechtes Europäertum?

In der einzigen öffentlichen Debatte des polnischen *Sejm*,¹ die den Arbeiten des Konvents zur Zukunft Europas gewidmet war, vertrat *Roman Giertych* von der euroskeptischen *Liga der Polnischen Familien* die Ansicht, dass der Konvent eine Veranstaltung der 15 Mitgliedstaaten sei, deren einziger Zweck darin liege, noch vor der Erweiterung die alten Machtverhältnisse innerhalb der EU festzuschreiben. Die Teilnahme der Vertreterinnen und Vertreter der beitragswilligen Staaten habe dabei bloß die Funktion, deren Bevölkerungen Sand in die Augen zu streuen. Der populäre und populistische Euroskeptiker *Giertych* bezichtigte damit den Konvent eine *hidden agenda* zu haben, die es rechtfertigen würde, ihn als Schlüsselinstitution einer „Westerweiterung“, als Instrument eines hegemonialen Projekts der Schlüs-

selmächte der Union zur Ausdehnung ihres Machtbereichs auf die beitragswilligen Staaten Mitteleuropas zu bezeichnen.

Ein knappes Jahr später – die polnische Bevölkerung hatte sich gerade mit einem durchaus beachtlichen Anteil von 78% prostimmen für den EU-Beitritt ausgesprochen –, zeigte sich im Gefolge des Gipfels von Athen, dass der Konventsentwurf nicht für alle Regierungen eine „gute Ausgangsbasis“ für die Arbeit der Regierungskonferenz darstellte. Polen und Spanien traten dezidiert gegen die vorgeschlagene Reform der Machtverteilung in einer Schlüsselinstitution der *europolity* auf: die Frage der Stimmengewichtung bei Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit im Rat der Europäischen Union war in ihren Augen vom Konvent nicht zufrieden stellend geklärt bzw. überhaupt zu unrecht zum Gegenstand eines Vorschlags zur Neuregelung gemacht worden. Diese Streitfrage konnte selbst auf dem entscheidenden Gipfel in Brüssel im Dezember 2003, der nach den Vorstellungen aller beteiligten Akteure innerhalb der EU die Regierungskonferenz beenden hätte sollen, nicht gelöst werden. Anstelle der feierlichen Verkün-

¹ *Sejm*, das Unterhaus des polnischen Parlaments.