

Editorial

Auch innerhalb der Europäischen Gemeinschaften bzw. Union ist Verfassungsgebung seit Anbeginn ein Thema. Der EU-Konvent war ein Schritt hin zu einer gemeinsamen europäischen Verfassung. Am 12. Januar 2005 hat schließlich das Europäische Parlament mit überwältigender Mehrheit den überarbeiteten Entwurf der Verfassung für Europa angenommen.

Trotzdem bleibt das „Warum und wozu braucht man eine europäische Verfassung?“ eine wesentliche Fragestellung. Mit eben diesem Thema beschäftigt sich im vorliegenden Heft *Heinrich Schneider*. Zur Erarbeitung der neuen Verfassung wurde der EU-Konvent (vgl. auch Schwerpunktheft Nr. 0/2002 des FORUM PARLAMENT) einberufen. Auch die Beitrittskandidaten waren in diesen Prozess eingebunden – ihr Standpunkt war natürlich ein ganz besonderer. *Helmut Gaisbauer* stellt in diesem Zusammenhang für Polen die These der „Unmöglichkeit des Gleichzeitigen“ zur Diskussion. Noch grundsätzlicher beschäftigen sich zuvor *Johannes Pollak* und *Peter Slominski* mit der Frage nach der Repräsentativität des EU-Konvents.

In den folgenden Beiträgen spielt die parlamentarische Ebene die Hauptrolle: Zunächst geht *Petra Grabner* auf die neuen Herausforderungen der EU-Verfassung für das Europäische Parlament ein. *Andreas Maurer* und *Daniela Kietz* beleuchten dann die neue Rolle der nationalen Parlamente im Prozess der europäischen Entscheidungsfindung. Sie gehen dabei detaillierter auch auf Litauen und Estland ein, während *Susanne Bachmann* in der Rubrik des „Parlamentarischen Schlagwortes“ die Neuerungen im österreichischen Parlament darstellt.

Parlamentarismus und Demokratie sind auch wesentlich von der Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger geprägt. Die Wahlen zum Europäischen Parlament im Sommer 2004 fanden mit einer enttäuschend niedrigen Wahlbeteiligung statt – *Ruth Picker* und *Eva Zeglovits* beleuchten dahinter liegende Einflussfaktoren.

Abschließend wird über die Verleihung des ersten Demokratiepreises der Margaretha Lupac-Stiftung für Parlamentarismus und Demokratie berichtet.

Georg Posch
Schriftleitung

Heinrich Schneider

Eine Verfassung für Europa – warum und wozu?*

Deskriptoren: Europa; Europäische Union; Konvent; Verfassung.

Eine „Verfassung Europas“ als Projekt oder Realität?

Seit kurzem hat die „Verfassung für Europa“ wieder Schlagzeilen gemacht – seit sich der „Zukunftskonvent“ (2002–2003) unter dem Vorsitz von *Valéry Giscard d'Estaing* dazu durchgerungen hatte, auch einen Vertragsentwurf über eine „Verfassung für Europa“ zu erarbeiten.

Der Konvent war nicht von ungefähr auf diese Idee gekommen. Im Jahr 2001 war sie

von den Staats- und Regierungschefs immerhin ventiliert worden, nachdem es in den 1990er Jahren eine intensive und kontroverse Diskussion darüber gegeben hatte, ob die mit dem Maastrichter Vertragswerk (1992) gegründete „Europäische Union“ eine ausdrücklich so bezeichnete Verfassung nötig hätte.¹

* Die Langfassung dieses Beitrages ist auf der Website des Parlaments abrufbar: www.parlament.gv.at – Service und Kontakt – Virtueller Lesesaal.

1 Vgl. *Peters*, Elemente einer Theorie der Verfassung Europas (2001) 29ff.

Aber selbstverständlich hat das Vorhaben eine viel weiter zurückreichende historische Dimension. Über eine den Frieden und die Gerechtigkeit sichernde, die Fürsten, Staaten und Völker überwölbende fest-verbindliche Ordnung haben sich große Denker schon früh Gedanken gemacht. Das mit Hilfe einer Verfassung in einen besseren Zustand zu bringende Gemeinwesen wird – nach dem Mittelalter – eher als eine Republik, deren Mitglieder die Staaten sein sollten, entworfen. Es gab auch Versuche, das schon bestehende Miteinander als eine verfasste Ordnung darzustellen: das nach dem Ende des 30-jährigen Krieges 1648 neu geordnete Staatensystem sei zB das Werk einer verfassungsgebenden Versammlung gewesen, nämlich der Friedenskonferenz zu Münster und Osnabrück, der *Westfälischen Frieden* sei eine Art Verfassung; der Wiener Kongress habe dem europäischen System abermals eine Verfassung gegeben, in Gestalt einer Aristokratie der Großmächte.² So betrachtet kann man dem Zeitalter des Nationalismus und des Imperialismus den Zerfall der die europäischen Staaten verbindenden europäischen „Verfassung“ zuschreiben. In eben dieser Epoche kommt aber auch die Idee der demokratisch verfassten „Vereinigten Staaten von Europa“ auf.³

Die neuzeitlich-europäische Idee der Verfassung

Im 18. Jahrhundert hatte der uralte Begriff der politischen Verfassung einen neuen Sinngehalt gewonnen: die großen Revolutionen in Nordamerika und in Frankreich hatten ihn mit einem starken Pathos aufgeladen: An die Stelle einer Ordnung, die den meisten Untertanen vorgegeben war, trat eine von den Bürgern selbst – durch ihre Vertreter – beschlossene Verfassung, die davon ausging, den Staat in den Dienst der Gesellschaft und ihrer Mitglieder zu stellen, was durch Grundrechte und die Gewalt-

teilung gesichert werden sollte.⁴ So war die Verfassung ein Kerngedanke der bürgerlichen Emanzipationsbewegung; man sprach von der „großen und heiligen Verfassung, durchlauchtigst und unverletzlich“.⁵ Später verliert sich das Pathos; nach den Erfahrungen mit totalitären Gewaltherrschaften wird es aber im 20. Jahrhundert erneuert.

Der Gedanke der „Verfassung für Europa“ in der Anfangsphase der Europapolitik

In den demokratischen Exil- und Widerstandsgruppen wurde in den 1940er Jahren das Projekt einer Verfassung für Europa engagiert und breit diskutiert.⁶ Einerseits war der Verfassungsstaat die selbstverständliche Alternative zur Willkürherrschaft; zudem gab es unter aktiven Antifaschisten ein breites Einvernehmen darüber, dass eine Wiederkehr „europäischer Bruderkriege“ verhindert werden müsste, und zwar mit Hilfe einer überstaatlichen Organisation. Beide Ideen verbanden sich in den Leitbildern einer Föderation, die ohne eine das Verhältnis zw Bund und Gliedern regelnde Verfassung undenkbar wäre. Ein zusätzlicher, aber zentraler Gedanke ergab sich aus der unmittelbaren Erfahrung: Nie wieder dürfe man zulassen, dass eine rechtsstaatlich-demokratisch verfasste Nation autoritären oder totalitären Kräften in die Hände fällt oder in ein diktatorisches System abgleitet; gegen solche Tendenzen müsste die künftige Staatengemeinschaft einschreiten. Dies erforderte aber auch die Einschränkung der nationalen Sou-

4 In der franz Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte (1789) hieß es: „Jede Gesellschaft, in der die Garantie der Rechte nicht zugesichert und die Teilung der Gewalt nicht festgelegt ist, hat keine Verfassung“ (Art 16). Vgl zum Ganzen die Artikel „Verfassung“ von Löwenstein, in: Kernig (Hrsg), *Marxismus im Systemvergleich* (1973) Sp 249ff; Preuß, in: Gadamer/Gründer/Gabriel (Hrsg), *Historisches Wörterbuch der Philosophie*, Bd 11 (2001) Sp 636ff.

5 Vgl Schmale, *Entchristianisierung, Revolution und Verfassung* (1988); Preuß, *Revolution, Fortschritt und Verfassung* (1990).

6 Vgl Lipgens, *Europa-Föderationspläne der Widerstandsbewegungen 1940–1945* (1968); Lipgens (Bd 1 u 2) bzw Lipgens/Loth (Bd 3 u 4) (Hrsg), *Documents on the History of European Integration* (1985, 1986, 1988, 1990).

2 Zachariae, *Vierzig Bücher vom Staate*, Bd 5 (1841) 173ff.

3 Zum Aufkommen der Parole „Vereinigte Staaten von Europa“ vgl zB de Rougemont, *Europa: Vom Mythos zur Wirklichkeit* (1962) 237ff; Schmale, *Geschichte Europas* (2000) 100ff.

veränität. Da aber Interventionen nicht der Willkür der Mehrheit überantwortet werden dürften, erschien eine supranationale Rechtsordnung als unerlässlich, also eine föderale europäische Verfassung.⁷ Weithin galt die europäische Föderation als Vorstufe und als künftiger Pfeiler einer erstrebenswerten Weltfriedensordnung.

In den Jahren ab 1945 ließen aber die weltpolitischen Verhältnisse eine entsprechende Politik nicht zu.⁸ Dennoch gab es nach Kriegsende eine Reihe von Vorstößen zur baldigen Einleitung eines Prozesses europäischer Verfassungsgebung.⁹ In wichtigen europäischen Ländern hielten die maßgebenden politischen Kräfte so etwas jedoch für utopisch. Zunächst schien eher eine allenfalls völkerrechtlich geregelte Zusammenarbeit souveräner Staaten auf die Agenda zu kommen, nicht eine Verfassung.

Gleichwohl wurde schon bei der Vorbereitung der ersten Integrationsgemeinschaft die Verfassungsperspektive nicht beiseite geschoben: *Jean Monnet* hatte für die Zielorientierung der von ihm entworfenen Kohle- und Stahlgemeinschaft den Begriff „Föderation“ verwendet, und für den Vertrag selbst war der Ausdruck „Verfassungsvertrag“ erwogen worden.¹⁰ Wenige Jahre später war die Schaffung einer Europa-Armee geplant, und es stellte sich die Frage nach einer übergeordneten poli-

tischen Gesamtverantwortung für die Verteidigungspolitik und die militärischen Strukturen. So wurde von einem Parlamentarierkonvent eine Art Verfassungsentwurf für eine „Europäische Politische Gemeinschaft“ erarbeitet.¹¹ Die Regierungen waren aber nicht bereit, das Projekt voran zu treiben.

Von einer „Verfassung für Europa“ war dann geraume Zeit hindurch nicht mehr die Rede; nur noch von einer „immer engeren Union der europäischen Völker.“¹²

Verfassungsdebatten im Zug der Entwicklung der EG und der EU

Die Politik der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft stand in erster Linie im Zeichen der Zusammenführung der Märkte für Waren, Kapital, Arbeit und unternehmerische Aktivitäten. Aber diese Marktintegration führte zu einem wachsenden Bedarf an Steuerungsentscheidungen und flankierenden politischen Maßnahmen auf europäischer Ebene. Die Gemeinschaftsorgane nahmen politische Herrschaftsbefugnisse wahr, deren Legitimation sich nicht von selbst verstand, und für die die Verantwortungsverhältnisse keineswegs klar waren. Die Rede vom „Demokratiedefizit“ der EG und der späteren EU wurde üblich, und das Europäische Parlament (EP) setzte sich für die Umformung der bestehenden Verträge zu einem Dokument mit Verfassungsqualität ein.¹³

Dafür bestand aber im Kreis der Regierungen kein Einvernehmen. Ein Hauptgrund dafür war, dass in der vorherrschenden Ansicht nur die rechtliche Grundordnung eines Staates die Bezeichnung „Verfassung“ im vollen Begriffssinn verdiente.¹⁴ Eine Verfassung hätte in dieser Sicht die Abdankung der Mitgliedstaaten

7 Diese sollte der Föderation ua die Kompetenz zur Garantie der Grundrechte und der Demokratie in allen Mitgliedstaaten zusprechen. Erst im Vertrag von Amsterdam (1997) findet sich in Art 7 eine Bestimmung über Sanktionen der EU für den Fall einer schwerwiegenden und anhaltenden Verletzung eines der Grundsätze, auf denen die Union beruht und die allen Mitgliedstaaten gemeinsam sind (Freiheit, Demokratie, Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, Rechtsstaatlichkeit).

8 *Stalin* war strikt dagegen, und ab 1943 trug die Politik der USA seinen Vorstellungen zunehmend Rechnung.

9 *Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik* (Hrsg), *Europa: Dokumente zur Frage der europäischen Einigung*, 3 Bde (1962) hier Bd 1.

10 *S Mosler*, Die Entstehung des Modells supranationaler und gewaltenteilender Staatenverbindungen in den Verhandlungen über den Schuman-Plan, in: *Caemmerer/Schlochauer/Steindorff* (Hrsg), *Probleme des Europäischen Rechts* (1966) 355ff.

11 *Loth*, *Entwürfe einer europäischen Verfassung – Eine historische Bilanz* (2002) 73ff.

12 *Schneider*, *Föderale Verfassungspolitik für eine Europäische Union*, in: *Schneider/Wessels* (Hrsg), *Föderale Union – Europas Zukunft?* (1994) 21ff.

13 Insb der sog *Spinelli-Entwurf* von 1984 und der *EU-Verfassungsentwurf* von 1994. Texte auf dt in: *Loth* (FN 11) 129ff, 205ff.

14 Dies hing mit der neuzeitlich-klassischen These zusammen, eine Verfassung müsse auf die Verfassung gebende Gewalt eines Volkes zurückgeführt werden, das sich auf diese Weise eine politische Ordnung gebe.

als unabhängige und souveräne Staaten bedeutet; sie wollten aber ihre Verfügungsgewalt über die Gemeinschaftsverträge nicht aus der Hand geben.¹⁵

Die wichtigsten von europäisch-parlamentarischer Seite erarbeiteten Verfassungsentwürfe waren aber von der Intention geprägt, einen bundesstaatlichen Charakter der ins Auge gefassten Gemeinschaft/Union eher zu vermeiden: Sie sollten allesamt durch einen völkerrechtlichen Vertrag zustande kommen, nicht durch den Verfassung gebenden Akt, der einem europäischen Volk zugeschrieben würde; sie sollten sich auf eine doppelte Legitimität stützen, sowohl auf die Völker wie auf die Staaten, deren Existenz man eben dadurch bekräftigen wollte; die Politik der Gemeinschaft/Union sollte von einer wesentlichen Mitwirkung der Mitgliedstaaten abhängig sein. Andererseits wurden auch bundesstaatstypische Elemente vorgesehen, insb ein parlamentarisches Regierungssystem mit zwei Kammern.¹⁶

Außerdem machte die Realisierung der Wirtschaftsintegration in allen Mitgliedstaaten eine gleichartige Umsetzung der dafür vereinbarten Regeln und die Kontrolle dieser Praxis erforderlich. So interpretierte der Europäische Gerichtshof (EuGH) das in den Verträgen niedergelegte, direkt auch für die „Marktbürger“ und die Unternehmen verbindliche Gemeinschaftsrecht als eine eigenständige Rechtsordnung und die Verträge als die „Verfassungsurkunde“ der entsprechenden Rechtsgemeinschaft.¹⁷ In Übereinstimmung mit dieser Judikatur setzte sich in der Lehre

vom Europarecht die Auffassung durch, die Gemeinschaft habe bereits eine Verfassung; es sei nicht die Aufgabe, ihr eine solche zu geben, sondern die bereits bestehende zu verbessern.¹⁸ Vertreter des traditionellen Staatsrechts hatten mit dieser These ihrer Schwierigkeiten: eine Verfassung könne heutzutage nur als eine demokratische legitim sein. Es gebe kein europäisches Volk im Singular, also auch keinen demokratischen Souverän; wo kein Volk, da kein Staat, und wo kein Staat, da keine Verfassung.¹⁹

Eigentümlichkeiten und Probleme des neuen Verfassungsprojekts

Die Unzulänglichkeiten der bisherigen Reformpolitik als Anstoß

Tatsächlich standen am Anfang der in den letzten Jahren betriebenen Verfassungsarbeit durchaus pragmatische Absichten und Ziele. Dies vor allem unter Hinweis auf die Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger, die zwar die großen Ziele der europäischen Einigung billigen, aber das tatsächliche Wirken der Union kritisch betrachten würden.²⁰ So wurden die folgenden Themen als unausweichlich betrachtet:

- Wie kann die demokratische Legitimation und die Transparenz der Organe gestärkt werden? Wie soll die Rolle der nationalen Parlamente in der reformierten Union ausgestaltet sein?
- Wie kann die Effizienz der Beschlussfassung und die Arbeitsweise der Organe besser werden?

15 Als dem Vertrag von Maastricht unterstellt wurde, er führe auf die Errichtung eines europ Bundesstaates hinaus, beeilten sich die Mitgliedstaaten zu betonen, es würden nur einige ihrer Hoheitsbefugnisse mithilfe gemeinschaftlicher Organe gemeinsam ausgeübt, die Staaten blieben aber die „Herren der Verträge“.

16 Das lag den Autoren der Texte als Parlamentarier schon kraft ihrer eigenen Interessenperspektive nahe. Eine Parlamentarisierung der Rechtssetzung (Gesetzgebung) und der Budgetpolitik galt im Licht der traditionellen Lehre als Merkmal eines Übergangs zum Bundesstaat, erschien den Autoren der Entwürfe indessen als unerlässliches Element der Demokratisierung der EG/EU.

17 Urteil v 23.4.1986, Rechtssache 294/83 (Parti ecologiste „Les Verts“ / Europäisches Parlament), Sammlung der Entscheidungen 1986, 1339.

18 Vgl *va Peters* (FN 1)

19 Vgl *Grimm*, Braucht Europa eine Verfassung?, *Juristenzeitung* (1995) 581ff; *Koenig*, Ist die Europäische Union verfassungsfähig?, *Die Öffentliche Verwaltung* (1998), 268ff; *Kirchhof*, Die rechtliche Struktur der Europäischen Union als Staatenverbund, in: v Bogdandy (Hrsg), *Europäisches Verfassungsrecht* (2003) 893ff.

20 Zuletzt brachte der Vertrag von Nizza Abstimmungsregeln, die nur mit großem Optimismus als eine für die Sicherung der Entscheidungsfähigkeit einer erweiterten Union hinreichende Verbesserung des Beschlussregimes betrachtet werden konnten. Vgl *Jopp/Lippert/Schneider* (Hrsg), *Das Vertragswerk von Nizza und die Zukunft der Europäischen Union* (2001).

- Wie können die Verträge vereinfacht und zusammengefasst werden, womöglich mit einer Unterscheidung zw einem Basisvertrag und den übrigen Bestimmungen?
- Soll die Grundrechte-Charta in den Basisvertrag eingehen?
- Kann oder sollte dies nicht letztlich zu einem Verfassungstext für die Union führen?

Nach den positiven Erfahrungen bei der Erarbeitung der Grundrechte-Charta durch Überantwortung der Aufgabe an einen vielfältiger zusammengesetzten „Konvent“ wurde dies auch für das Verfassungsprojekt entsprechend beschlossen.

Neue Mehrdeutigkeiten in einer unübersichtlichen Konstellation von Leitbildern

Frühere Verfassungsinitiativen waren zumeist als föderale Krönung des Integrationsprozesses gedacht. Heute gibt es aber kaum mehr eine mitgliedstaatliche Regierung, die für einen Bundesstaat eintritt, man warnte vielmehr vor einem „europäischen Superstaat“. Statt dessen war von einer „Föderation von Nationalstaaten“ die Rede, oder von einer „Union der Staaten und der Bürger“ mit föderalen Zügen, aber ohne Konzentration der Hoheitsgewalt auf der Unionsebene.²¹ Eine Unionsverfassung kann also uU auch erstrebt werden, um Entwicklungen in Richtung auf einen „Superstaat“, also den Ausbau supranationaler Strukturen oder weitere Kompetenzübertragungen an die Union und ihre Organe, zu blockieren.

Manche Debattenbeiträge plädierten für einen neuen „Euro-Föderalismus“ im Blick auf gesellschaftspolitische Ziele: gegenüber der vom „Neoliberalismus“ bejahten kontinentübergreifenden Deregulierungsdynamik könne die Sorge um das Gemeinwohl im Zeichen

²¹ Vgl. *Schneider*, Die neu verfasste Europäische Union – immer noch „das unbekannte Wesen“? (erscheint Anfang 2005 in einem Sammelband des Instituts für Europäische Politik mit Analysen und Bewertungen des Verfassungsvertrags); *Schneider*, Optionen der politischen Finalität: Föderation – Konföderation – Verfassung, in: *Schneider/Jopp/Schmalz* (Hrsg.), Eine neue deutsche Europapolitik? (2001) 583ff, 632ff und 654ff.

von sozialer Gerechtigkeit und Solidarität nur noch auf europäischer Ebene effektiv wahrgenommen werden.²² Antithetisch dazu haben andere Gruppen für eine Verfassung plädiert, die dazu berufen wäre, den Primat der Marktintegration gegenüber solchen eher supranational-sozialstaatlichen Tendenzen festzuschreiben.²³

Der Weg zum Kompromiss und das vorläufige Resultat

Das Verfassungsprojekt war zunächst keineswegs allen Beteiligten geheuer, in London und in anderen Hauptstädten gab es erhebliche Bedenken. Es war nicht sicher, ob der Konvent zu einem akzeptablen Ergebnis kommen würde, und dass in diesem Rahmen auch die Verwendung des Verfassungsbegriffs außer Streit stehen würde. Insgesamt wurde der Konventsentwurf nicht als definitiv angesehen, sondern als Arbeitsgrundlage für die folgende Regierungskonferenz; somit blieben Veränderungen möglich.

Im Zuge des Diskussionsprozesses hatte sich allerdings der Sinn des Verfassungsbegriffs verändert; die mit der traditionellen Idee der Staatsverfassung verbundenen Elemente der Unverbrüchlichkeit, der Nachhaltigkeit und der Unterstellung aller politischen Kräfte hatten an Profil verloren. Es entwickelte sich eine rechtliche Grundordnung der Union, die man mit Etiketten wie „Constitution light“ oder „Constitutional Charter“ versehen kann; die Furcht, dass die Einführung einer ausdrücklich als solche bezeichneten Verfassung die Union zu einem Superstaat machen oder einer entsprechenden Entwicklung massiv Vorschub leisten würde, ging zurück; es gab umgekehrt den Gedanken, die Verfassung soll künftigen

²² So zB *Habermas*, Der europäische Nationalstaat unter dem Druck der Globalisierung, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* (1999) 425ff. Konsequenter plädierte *Habermas* dann auch für eine Verfassung: *Habermas*, Warum braucht Europa eine Verfassung?, *Die Zeit*, Ausg c, 28.6.2001, 7.

²³ So zB das Verfassungsprojekt des Londoner „Economist“, s Ausg v 28.10.2000, 11f u 22ff; ähnlich auch die Initiativen der liberal ausgerichteten „European Constitutional Group“ 1993 und 1997 „Proposal for a European Constitution“.

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).