

Die Europäische Union vor ihrer Konstitutionalisierung: Eine Bilanz der ersten Verfassungsentwürfe

Daniel Göler

Seit einem Jahr tagt der Europäische Konvent in Brüssel, um die bisher umfangreichste Reform der Europäischen Union vorzubereiten. Die ersten Monate seiner Arbeit waren von einer intensiven Phase des Zuhörens gekennzeichnet, die dazu dienen sollte, sich über die verschiedenen europapolitischen Konzepte und Grundverständnisse Klarheit zu verschaffen. Diese von einigen Konventsmitgliedern zunächst als langatmig kritisierte Anhörungsphase wurde im Nachhinein allgemein als positiv bewertet, da es in ihr gelungen ist, das gegenseitige Verständnis für die verschiedenen Vorstellungen über die zukünftige Gestalt der Europäischen Union zu verbessern. Zudem entwickelte sich innerhalb des Konvents ein gewisser Corpsgeist,¹ der dazu führte, dass sich die Mehrheit seiner Mitglieder weniger als Interessenvertreter ihrer Nationalstaaten, sondern eher als Teil einer gesamteuropäischen Problemlösungsgemeinschaft versteht, deren gemeinsame Aufgabe es ist, die Europäische Union auf die Herausforderungen der Zukunft vorzubereiten. Dieser Corpsgeist zeigt sich auch in der zunehmenden Eigendynamik der Konventsmethode, die nicht zuletzt im Zusammenhang mit den verschiedenen in letzter Zeit aus dem Konvent und seinem unmittelbaren Umfeld heraus entstandenen Verfassungsentwürfen deutlich wird. Denn während das Präsidium mit der Arbeit an konkreten Textentwürfen bis nach Abschluss der Arbeitsgruppen und damit bis Anfang 2003 zuwarten wollte, erzeugte die Vorlage erster Verfassungsentwürfe einen solchen Handlungsdruck, dass sich der Vorsitzende Giscard d'Estaing entschloss, früher in die konkrete Textarbeit einzusteigen und schon am 28. Oktober 2002 einen „Vorentwurf des Verfassungsvertrages“ vorzulegen.²

Unterschiedliche Arten von „Verfassungsentwürfen“

Neben einer Reihe geschlossener Verfassungsentwürfe³ haben viele der aktuell diskutierten Dokumente eher den Charakter von Positionspapieren, die auf ausformulierte Artikel verzichten. Beispiele hierfür sind das auf der Grundlage des Schäuble-Martens-Papiers entstandene Dokument der EVP „Eine Verfassung für ein starkes Europa“,⁴ die „Priorities for Europe“ der SPE-Konventsdelegation,⁵ der Entwurf britischer Konservativer,⁶ aber auch das am 5. Dezember 2002 vorgestellte Grundlagenpapier der Kommission⁷ sowie das jüngste Memorandum der Benelux-Staaten.⁸ Während diese Positionspapiere sich auf die inhaltlichen Reformfragen konzentrieren und die konkrete Struktur der zukünftigen Verfassung weitgehend offen lassen, geht ein anderer Ansatz den umgekehrten Weg. Diese eher als „Gerüste“ oder „Skelette“ zu charakterisierenden Entwürfe stellen eine mehr oder weniger detaillierte Gliederung einer künftigen Verfassung inklusive der in ihr zu regelnden Materien dar. In den konkreten Inhalten bleiben sie jedoch an vielen Stellen unbestimmt, führen verschiedene in der Diskussion befindliche Alternativen als gleichberechtigte Optionen auf

Daniel Göler, M.A., Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Europäische Politik, Berlin.

oder verweisen auf die zukünftige Arbeit des Konvents. Prominentestes Beispiel dieses Ansatzes ist der vom Konventspräsidium vorgelegte Vorentwurf des Verfassungsvertrages,⁹ wiewohl dieser insoweit über ein bloßes Gerüst hinausgeht, als er die Punkte, über die im Konvent bereits ein Konsens erzielt werden konnte, ausführlich wiedergibt.

Diese unterschiedlichen Vorgehensweisen sind aber nicht als gegensätzlich, sondern als komplementär zu werten. Denn während die Positionspapiere dazu dienen, inhaltliche Einzelfragen zu klären, stellen die „Gerüste“ eine Arbeitsgrundlage für die konkrete Redaktion des Abschlusstextes dar, indem sie diesen vorstrukturieren und die zentralen Themen und Problemfelder aufzeigen. Optimale Synergien können dementsprechend dann erzielt werden, wenn die konkreten inhaltlichen Reformen, die sich in den Positionspapieren wiederfinden, entlang eines Gerüsts beziehungsweise Skelettes strukturiert und so zu einem geschlossenen Verfassungsvertrag zusammengefügt werden. Exemplarisch zeigt sich diese Vorgehensweise in der von Seiten der Kommission erstellten „Durchführbarkeitsstudie“¹⁰ sowie dem jüngsten Entwurf der EVP-Konventsdelegation,¹¹ die beide die inhaltlichen Reformvorschläge vorangegangener Positionspapiere in die Struktur des Präsidiumsentswurfs einordnen und so ein geschlossenes Verfassungsdokument erarbeiten.

Zweiteilung der Verträge

Ausgangspunkt aller Verfassungsentwürfe ist die Tatsache, dass die europäischen Verträge in ihrer jetzigen Form für den Bürger kaum noch zu durchschauen sind, was zunehmende Probleme im Hinblick auf die Akzeptanz und damit die politische Legitimität europäischer Entscheidungen aufwirft. In den Diskussionen im Vorfeld des Konvents sowie während der ersten Phase der Konventsarbeit hat sich deshalb ein weitgehender Konsens über die Ausarbeitung eines klar strukturierten Verfassungsvertrages abgezeichnet, der die grundlegenden Ordnungsprinzipien der Union in verständlicher Sprache zusammenfassen soll.

Zur konkreten Umsetzung gibt es hierbei zwei unterschiedliche Ansätze: Zum Ersten wird ein Verfassungsvertrag vorgeschlagen, der gleichsam als Kopfvertrag über den bisherigen Verträgen stehen soll, und zum Zweiten eine vollständige Neuordnung des bisherigen Primärrechts, welche die bestehenden Verträge ersetzen würde. Der Vorteil der ersten Variante liegt darin, dass die bisherigen Verträge – bis auf einige Änderungen, die sich unmittelbar aus dem Kopfvertrag ergeben – in vollem Umfang Bestand behalten und damit von den Mitgliedstaaten nicht erneut verabschiedet und ratifiziert werden müssten, was die Gefahr einer Infragestellung von Teilen des *Acquis communautaire* umginge; zudem würde dieses Vorgehen den Verhandlungsprozess erheblich vereinfachen, da sich die Verhandlungen auf wenige zentrale Fragen konzentrieren könnten. Beispiele eines solchen Kopfvertrages sind in historischer Perspektive der Spinelli-Entwurf und Herman-Bericht sowie in der jüngsten Diskussion der Berliner Entwurf und das Non-Paper des Konventssekretariats.¹² Der Nachteil dieses Modells besteht darin, dass das Gesamtsystem durch einen zusätzlichen Verfassungsvertrag bei gleichzeitigem Weiterbestehen der bisherigen Verträge eher verkompliziert würde, weshalb es in der aktuellen Diskussion nur noch eine untergeordnete Rolle spielt. Durchgesetzt hat sich statt dessen das Modell einer Neuordnung des bisherigen Primärrechts, wobei in einem ersten Teil all diejenigen Bereiche geregelt werden, die auf nationaler Ebene dem Verfassungsrecht zuzuordnen wären, während die Regelung der konkreten Politikbereiche sowie die übrigen Bestimmungen der bestehenden Verträge Bestandteile

eines zweiten Teils werden sollen. Die bisherigen Verträge würden also durch die beiden neuen Vertragsteile ersetzt und wären damit hinfällig.

Unterschiedliche Auffassungen gibt es nach wie vor dazu, wie diese Zweiteilung konkret erfolgen soll. Während der vom Konventspräsidium vorgelegte Entwurf einen Vertrag mit zwei Teilen anstrebt, sehen andere Vorschläge die Erarbeitung zweier getrennter Verträge vor. Eine dritte Variante fügt schließlich den „zweiten Teil“ in Form von Protokollen an den eigentlichen Verfassungsvertrag an. Allerdings zeichnet sich eine gewisse Tendenz in Richtung des ersten Ansatzes ab. Der Hauptgrund hierfür kann zum einen in der Wirkung des Präsidiumsentwurfes gesehen werden, der zwischenzeitlich eine gewisse Verbindlichkeit hinsichtlich der Strukturfragen erlangt hat, und zum anderen in der impliziten Bedeutung für die Hierarchie der beiden Vertragsteile. Denn dadurch, dass „Verfassungsbestimmungen“ und die konkrete Regelung der einzelnen Politikbereiche in verschiedenen Teilen desselben Vertrages und nicht in getrennten Verträgen geregelt werden, wird nach außen deutlich dokumentiert, dass es sich bei beiden Bestandteilen gleichermaßen um Primärrecht handelt, was angesichts einer weit verbreiteten Ablehnung gegen die Rückstufung bestimmter Teile des Primärrechts zur Überwindung von Vorbehalten beitragen kann.

Rechtspersönlichkeit und Überwindung der Säulenstruktur

Im Zusammenhang mit der Vertragsstruktur stellt sich die Frage, ob auch die Europäische Union eine eigene Rechtspersönlichkeit erhalten soll, über die bislang nur die Gemeinschaften verfügen, wobei in der Diskussion zwei unterschiedliche Ansätze zu finden sind: Zum einen, die Union zusätzlich zu den bestehenden Rechtspersönlichkeiten der Gemeinschaften mit einer separaten Rechtspersönlichkeit auszustatten, und zum anderen, eine einheitliche Rechtspersönlichkeit für das Gesamtsystem zu schaffen. Mit der Entscheidung für eine Neuordnung des bisherigen Primärrechts ist hier insoweit eine Entscheidung gefallen, als die Aufgabe der Trennung zwischen EG- und EU-Vertrag unterschiedliche Rechtspersönlichkeiten überflüssig erscheinen lässt, weshalb sich alle relevanten Verfassungsentwürfe für die Einführung einer einheitlichen Rechtspersönlichkeit aussprechen.

Diese Vorentscheidung hat unmittelbaren Einfluss auf die Gesamtstruktur der Europäischen Union, insbesondere auf die Beibehaltung der Pfeilerstruktur. So führt die entsprechende Konventsarbeitsgruppe in ihrem Abschlussbericht aus, dass unter der Voraussetzung einer einheitlichen Rechtspersönlichkeit und einer Aufgabe der Trennung von EU- und EG-Vertrag „die Säulenstruktur [...] anachronistisch“¹³ wirken würde. Diese Auffassung spiegelt sich auch in nahezu allen Verfassungsentwürfen wider, wenngleich die geforderte Überwindung der Säulenstruktur in vielen Entwürfen nicht mit einer Vereinheitlichung der Verfahrensweisen einhergeht. So unterstreicht der von der britischen Regierung in den Konvent eingebrachte Verfassungsentwurf, dass „the institutional arrangements [...], which organise Union activity in respect to Foreign, Security and Defence Policy [...] will remain strongly differentiated.“¹⁴ Auch der Entwurf des Präsidiums fordert, dass hier „eine gemeinsame Politik nach spezifischen Modalitäten von den Mitgliedstaaten im Rahmen der Union [...] durchgeführt“¹⁵ wird, und der Abschlussbericht der entsprechenden Konventsarbeitsgruppe betont die Besonderheiten der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik, die „different arrangements and procedures in EU decision making and implementation“¹⁶ erfordern. Die Beibehaltung unterschiedlicher Verfahrensweisen birgt jedoch die Gefahr in

sich, dass die Säulenstruktur lediglich formal aufgehoben, faktisch aber aufrechterhalten wird. Dem steht allerdings der Vorteil gegenüber, die Überwindung der bisherigen strikten Trennung zwischen intergouvernementalen und vergemeinschafteten Bereichen nicht am Widerstand gegen eine vollständige Vergemeinschaftung insbesondere der Außen- und Sicherheitspolitik scheitern zu lassen. Denn eine – wenn auch nur eingeschränkte – Überwindung der Säulenstruktur würde nicht nur eine spätere schrittweise Anpassung der Verfahrensweisen erheblich vereinfachen und damit die Option einer „evolutionären Vergemeinschaftung“ eröffnen, sondern wäre auch eine wichtige Etappe auf dem Weg zu einem geschlossenen und klar strukturierten Verfassungsvertrag und kann damit ebenso wie die Einführung einer einheitlichen Rechtspersönlichkeit als wichtiger Schritt zu einem erfolgreichen Abschluss des gegenwärtigen Reformprozesses angesehen werden.

Status der Grundrechtecharta

Neben der Struktur der zukünftigen Verfassung kann deren öffentliche Wirkung als ein weiterer Hauptaspekt der gegenwärtigen Diskussion angesehen werden. Eine besondere Rolle kommt hierbei dem Status der Grundrechtecharta zu. Denn angesichts der großen Bedeutung und des Verfassungsrangs, den Grundrechte im Bewusstsein der Bürger genießen, wird die Frage der Verankerung der Grundrechte wesentlichen Einfluss darauf haben, ob das vom Konvent erarbeitete Dokument als integrationspolitischer Quantensprung im Sinne einer Konstitutionalisierung oder aber nur als Reform der bestehenden Verträge unter dem „Label“ Verfassung wahrgenommen wird.

Umstritten war hierbei lange der konkrete Stellenwert, den die Grundrechtecharta in der zukünftigen Verfassung einnehmen soll, wobei sich insgesamt drei Vorgehensweisen ausmachen lassen: Zum Ersten eine Aufnahme aller Charta-Artikel in die Verfassung, zum Zweiten die Bezugnahme auf die Charta in einem gesonderten Artikel, wobei sie der Verfassung noch als Anhang oder Protokoll beigelegt werden könnte, und zum Dritten eine nur indirekte Bezugnahme, ohne dass die Charta hierdurch Verfassungsrang erhalten würde. Letztere Variante erscheint vor allem in eher intergouvernemental geprägten Entwürfen,¹⁷ da in einer Verfassungsrang besitzenden Charta die Gefahr einer schleichenden Kompetenzerweiterung der Union über den Umweg der Grundrechte gesehen wird. Was das Modell einer Bezugnahme in einem gesonderten Artikel anstelle einer vollständigen Einbeziehung der Charta in den Verfassungstext anbelangt, so sind die Gründe für entsprechende Präferenzen vor allem technischer Natur. Denn die Grundrechtecharta ist seinerzeit zwar als rechtsverbindlicher Text, nicht aber als erstes Kapitel einer späteren Verfassung konzipiert worden, weswegen in ihr sowohl Elemente zu finden sind, denen im traditionellen Verständnis eigentlich kein Verfassungsrang zukommt,¹⁸ als auch bestimmte Organisationsprinzipien und Rechte, die in einem geschlossenen Verfassungsdokument nicht unter dem Kaptitel Grundrechte, sondern an anderer Stelle eingefügt werden müssten. Da eine Überarbeitung der Grundrechtecharta aber aus Sorge vor einer erneuten Generaldebatte insbesondere über die sozialen Grundrechte übereinstimmend abgelehnt wird, würde eine vollständige Übernahme der Charta zu Doppelungen führen, was sich auch in verschiedenen Verfassungsentwürfen zeigt, die diesen Weg gewählt haben.¹⁹

Den Nachteilen einer vollständigen Übernahme der Charta-Artikel steht allerdings der Vorteil gegenüber, dass den Grundrechten hierdurch eine größere Sichtbarkeit verliehen und

damit der Verfassungscharakter des Abschlussdokuments deutlicher würde. Dies kann auch als der zentrale Grund angesehen werden, warum sich die entsprechende Konvents-Arbeitsgruppe mit großer Mehrheit für die vollständige Aufnahme der Charta ausgesprochen hat.²⁰ Da sich hierauf aufbauend auch die von Teilen der Kommission erstellte Durchführbarkeitsstudie sowie der jüngste Entwurf der EVP-Konventsdelegation für eine vollständige Übernahme der Grundrechtecharta in die Verfassung aussprechen, zeichnet sich eine deutliche Tendenz zugunsten dieser Variante ab. Generelle Widerstände gegen eine Inkorporation der Grundrechtecharta in die zukünftige Verfassung dürften vor diesem Hintergrund keine entscheidende Rolle mehr spielen, zumal mit Artikel 51 der Charta, der die Begründung neuer Unionskompetenzen durch die Charta ausschließt, bereits eine Möglichkeit gefunden wurde, den von intergouvernementaler Seite vorgebrachten Bedenken gegen mögliche Kompetenzerweiterungen der Union Rechnung zu tragen.

Kompetenzfragen

Wurde in Laeken noch die Möglichkeit einer Neuordnung der Kompetenzen erwogen, hat sich nach dem bisherigen Konventsverlauf und den verschiedenen Verfassungsentwürfen ein breiter Konsens ergeben, die bisherige Kompetenzordnung prinzipiell beizubehalten; lediglich im Bereich der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik sowie im Bereich Justiz und Inneres soll eine Ausweitung der Unionskompetenzen erfolgen. Ebenfalls Einigkeit besteht darüber, dass eine Aufteilung der Befugnisse von Union und Mitgliedstaaten mittels eines starren Kompetenzkataloges wenig praktikabel ist. Statt dessen soll weiterhin an der grundsätzlichen Kompetenzvermutung zugunsten der Mitgliedstaaten festgehalten werden, womit alle Bereiche, in denen die Verfassung der Union keine Kompetenzen zuweist, im ausschließlichen Kompetenzbereich der Mitgliedstaaten liegen. Zentral ist ferner, dass die Union auch in Zukunft keine originären, sondern lediglich von den Mitgliedstaaten delegierte Kompetenzen besitzen soll, womit das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung nochmals bekräftigt wird.²¹

Was die einzelnen Kompetenzarten anbelangt, wird in nahezu allen Verfassungsentwürfen eine klare Systematisierung nach Kompetenzkategorien gefordert. Am häufigsten findet sich hierbei eine Dreiteilung von ausschließlichen Unionskompetenzen,²² geteilten Kompetenzen sowie Unterstützungs- beziehungsweise Koordinierungskompetenzen. Während die Mitgliedstaaten im Bereich der ausschließlichen Unionskompetenzen lediglich als Treuhänder der Union handeln können, sind sie im Bereich der geteilten Kompetenzen so lange zuständig, wie die Union nicht tätig geworden ist; das Tätigwerden der Union orientiert sich hierbei an den Grundsätzen der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit. Unterstützende beziehungsweise Förderkompetenzen sind schließlich die Bereiche, in denen die Union ergänzend zu den Mitgliedstaaten bestimmte Maßnahmen ergreifen kann.

Unterschiedliche Auffassungen zeigen sich in den Verfassungsentwürfen bei der Reichweite der ausschließlichen Unionskompetenzen. Während der von der britischen Regierung in den Konvent eingebrachte Entwurf hierzu nur die „common commercial policy, fisheries conservation [and] monetary policy for Member States which adopt the Euro as their currency“²³ zählt, fassen andere Entwürfe die ausschließlichen Kompetenzen wesentlich weiter. So fallen im jüngsten Entwurf der EVP-Konventsgruppe 16 Bereiche²⁴ unter die ausschließlichen Kompetenzen der Union, darunter auch die gemeinsame Außen- und Sicherheitspo-

litik. Ein solch weiter gefasster Begriff der ausschließlichen Unionskompetenzen ist jedoch nicht unproblematisch, da die Mitgliedstaaten in diesen Bereichen von der Kompetenzwahrnehmung ausgeschlossen sind, was zum Beispiel im Bereich der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, aber auch bei der im „Entwurf Leinen“ den ausschließlichen Unionskompetenzen zugeordneten Immigrations- und Asylpolitik erhebliche Probleme aufwerfen könnte. Nicht zuletzt dies dürfte der Grund dafür sein, warum mehrere Entwürfe die genaue Aufteilung der Unionskompetenzen auf die verschiedenen Kompetenzkategorien noch offen lassen.

Kernpunkt der bisherigen Diskussion über die Kompetenzfragen ist die Kompetenzausübung und Kompetenzkontrolle, in deren Mittelpunkt das Subsidiaritätsprinzip steht, das in allen Verfassungsentwürfen die Grundlage für die Ausübung der Unionskompetenzen darstellt, allerdings mit einer doppelten Einschränkung. Zum einen betrifft es nur die Bereiche, in denen die Gemeinschaft über explizite Kompetenzen verfügt, das heißt es handelt sich um ein Prinzip der Kompetenzausübung, nicht der Kompetenzverteilung. Zum anderen findet das Subsidiaritätsprinzip nur im Bereich der nichtausschließlichen Unionskompetenzen Anwendung,²⁵ wo es aber von entscheidender Bedeutung ist, da hier sowohl die Union als auch die Mitgliedstaaten über Kompetenzen verfügen und somit in Kompetenz-Konkurrenz zueinander stehen. Da das in der ersten Konventsphase zur Überwachung des Subsidiaritätsprinzips diskutierte Modell eines Subsidiaritätsausschusses aus nationalen Parlamentariern das Problem einer zusätzlichen Verkomplizierung der Entscheidungsstrukturen aufwirft, wurde es von den zuständigen Konventsarbeitsgruppen verworfen²⁶ und spielt in den aktuellen Verfassungsentwürfen keine Rolle mehr. Statt dessen greifen immer mehr Verfassungsentwürfe das von der Konventsarbeitsgruppe „Subsidiaritätsprinzip“ erarbeitete Modell eines Frühwarnsystems auf. Dieses sieht vor, dass die Kommission ihre Initiativen frühzeitig den nationalen Parlamenten übermittelt, die im Falle von Einwänden im Hinblick auf die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips eine förmliche Stellungnahme an die Kommission richten können. Falls ein bestimmtes Quorum an Parlamenten von diesem Recht Gebrauch macht, muss die Kommission ihren Rechtsakt überprüfen; wird er trotzdem erlassen, steht den nationalen Parlamenten der Klageweg zum Europäischen Gerichtshof offen.²⁷

Eng mit der Kompetenzausübung zusammen hängt die Frage der Handlungsinstrumente der Union, wobei hier alle Verfassungsentwürfe eine grundlegende Vereinfachung und Systematisierung vornehmen. Kernpunkt ist hierbei eine Reduzierung der verschiedenen Kategorien auf Gesetze, Rahmengesetze sowie Ausführungsbestimmungen beziehungsweise Beschlüsse,²⁸ wobei die Ersetzung der traditionellen Begriffe „Verordnung“ und „Richtlinie“ durch die Termini „Gesetz“ und „Rahmengesetz“ der besseren Verständlichkeit dienen soll.²⁹ Für den Bereich der Gesetze sehen die verschiedenen Entwürfe zudem eine klare Hierarchisierung vor. Unumstritten ist hierbei die Trennung zwischen normalen Gesetzen und Verfassungsgesetzen, die sich bei allen Autoren wiederfindet. Eine Besonderheit stellt die in einigen Verfassungsentwürfen enthaltene Kategorie der Organgesetze dar,³⁰ die quasi-konstitutionellen Charakter besitzen, aber unterhalb der Ebene des Verfassungsrechts angesiedelt sind. Dieser dem französischen Modell der „loi organique“ entlehnte Ansatz ist für den gegenwärtigen Reformprozess deshalb von Bedeutung, weil hierdurch eine Möglichkeit gefunden wurde, im Falle einer Zweiteilung der Verträge dem zweiten Teil einen besonderen Status und Bestandsschutz zu verleihen, was angesichts der Widerstände gegen eine Herabstufung bisherigen Primärrechts zu Sekundärrecht die Realisierungschancen des Verfassungsprojekts erheblich erhöht.

Insgesamt zeigt sich damit in den Verfassungsentwürfen eine relativ weitreichende Konvergenz sowohl im Bereich der konkreten Kompetenzverteilung und der ihr zugrunde liegenden Prinzipien als auch im Hinblick auf die Vereinfachung der Kompetenzkategorien, die Grundsätze der Kompetenzkontrolle und Kompetenzausübung sowie die Vereinfachung der Handlungsinstrumente der Union. Gegensätzliche Auffassungen gibt es nur in einzelnen Teilbereichen,³¹ womit sich die Kompetenzverteilung zwischen Union und Mitgliedstaaten, die ursprünglich als Kernpunkt der aktuellen Reformdebatte angesehen wurde, in den verschiedenen Verfassungsentwürfen als relativ unproblematisch erwiesen hat.

Institutionelle Reformfragen

Wesentlich problematischer erscheint demgegenüber die institutionelle Reform der Europäischen Union. Kernpunkt aller Diskussionsbeiträge ist hierbei die Frage der zukünftigen Rolle des Rates, wobei in den aktuellen Verfassungsentwürfen ein weitgehender Konsens darüber besteht, dass sein „Zwittercharakter“ als legislatives und exekutives Organ auch in Zukunft erhalten bleiben soll, wenngleich es deutlicher zwischen beiden Funktionen zu unterscheiden gilt; Modelle, die seine Umwandlung in eine reine zweite Legislativkammer vorsehen, werden heute nur noch von einer Minderheit verfochten.³² Um den Rat auch nach der Erweiterung handlungsfähig zu erhalten, wird in allen Entwürfen eine Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen gefordert, wobei es in der Konkretisierung noch Differenzen darüber gibt, ob lediglich eine Ausweitung der qualifizierten Mehrheitsentscheidungen³³ oder deren Einführung als Standardverfahren anzustreben sei.³⁴ Auch finden sich nach wie vor unterschiedliche Auffassungen dazu, ob die qualifizierte Mehrheit in der bisherigen Form beibehalten wird oder aber durch eine einfache doppelte Mehrheit³⁵ – das heißt eine Mehrheit der Mitgliedstaaten, die 50 Prozent der Unionsbevölkerung repräsentieren – ersetzt werden soll.

Im Zusammenhang mit der Frage der Entscheidungsverfahren des Rates ist auch dessen Zusammenwirken mit dem Europäischen Parlament zu sehen. Die meisten Entwürfe sehen hier die Generalisierung des Mitentscheidungsverfahrens beziehungsweise die gleichberechtigte Wahrnehmung der legislativen Aufgaben durch Rat und Europäisches Parlament vor, womit Letzteres erheblich aufgewertet würde. Gleiches gilt auch für die geforderte Überwindung der Trennung von obligatorischen und nichtobligatorischen Ausgaben, wodurch die bisherigen Restriktionen für das Europäische Parlament im Bereich des Budgetrechts überwunden würden.

Die nach außen hin sichtbarste Aufwertung des Europäischen Parlaments besteht in der Forderung, den Präsidenten der Kommission in Zukunft durch das Europäische Parlament wählen zu lassen. Besondere Brisanz erhält dieser Vorschlag dadurch, dass die hieraus resultierende größere Legitimität und Aufwertung des Kommissionspräsidenten vielfach als Gegenmodell zum Vorschlag eines vom Europäischen Rat zu wählenden europäischen Präsidenten angesehen wird, was zu heftigen Kontroversen führte. Vor diesem Hintergrund erscheinen die meisten Verfassungsentwürfe erstaunlich moderat und lassen den deutlichen Willen erkennen, den jeweils anderen Vorstellungen entgegenzukommen. Eine der zentralen Kompromisslinien³⁶ sieht hierbei die Wahl des Kommissionspräsidenten durch das Europäische Parlament vor, die durch den Rat in der Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs bestätigt werden muss,³⁷ was einer Umkehrung des bisherigen Prinzips entsprechen,

den Staats- und Regierungschefs aber nach wie vor eine starke Stellung einräumen würde. Die zweite Kompromisslinie basiert auf dem bisherigen System – das heißt die Benennung des Kommissionspräsidenten durch den Rat in Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs mit qualifizierter Mehrheit, die durch das Europäische Parlament bestätigt wird –, wobei der Vorschlag des Rates in Zukunft im Lichte der Ergebnisse der Europawahlen erfolgen soll.³⁸ Der Vorteil dieser Variante liegt darin, dass sie vom Verfassungstext her keine prinzipielle Änderung der bisherigen Verfahrensweisen mit sich bringt, was die Widerstände gegen ein solches Modell minimieren würde. Andererseits lässt sie aber die Option einer Weiterentwicklung der Verfassungswirklichkeit dahingehend offen, dass der Rat automatisch den Spitzenkandidaten der aus den Wahlen zum Europäischen Parlament siegreich hervorgegangenen politischen Gruppierung als Kommissionspräsident vorschlägt.

Gleichsam als Paralleldiskussion zur Wahl des Kommissionspräsidenten ist die Auseinandersetzung über einen vom Europäischen Rat gewählten Präsidenten zu sehen, die deshalb so kontrovers geführt wird, weil es hier darum geht, ob die Regierungsfunktion in Zukunft primär vom Europäischen Rat oder von der Kommission wahrgenommen wird und die Union damit eher eine intergouvernementale oder supranationale Ausrichtung erhält.³⁹ So wird im Memorandum der Benelux-Staaten explizit festgehalten, dass „the Benelux will in any case never accept a President elected from outside the council.“⁴⁰ Nicht zuletzt diese Widerstände können als Hauptgrund dafür angesehen werden, warum der von der britischen Regierung in den Konvent eingebrachte Verfassungsentwurf die Forderung nach einem Unionspräsidenten nicht mehr ausdrücklich erwähnt. Zudem schließen die dortigen Regelungen über die Zusammensetzung von Europäischem Rat und Ministerrat die Möglichkeit eines für mehrere Jahre gewählten Vorsitzenden dieser Institutionen faktisch aus. Denn einerseits bleibt für einen „externen“ Präsidenten kein Platz, da sich der Ministerrat in diesem Entwurf ausschließlich aus den Repräsentanten der Mitgliedstaaten auf Ministerebene und der Europäische Rat allein aus den Staats- und Regierungschefs sowie dem Kommissionspräsidenten zusammensetzt, und andererseits ist eine mehrjährige Präsidentschaft eines aktiven Regierungschefs oder Ministers schon aus Praktikabilitätsgründen ausgeschlossen. Dies kann zusammen mit dem Verzicht auf sonstige Regelungen für einen Unionspräsidenten als Zeichen zur Bereitschaft verstanden werden, die Zielvorstellung eines von den Mitgliedstaaten gewählten Präsidenten in dem besagten Entwurf zurückzustellen.⁴¹

Umgekehrt hält auch die Mehrzahl der eher föderalistisch geprägten Entwürfe das bisherige Rotationsprinzip im Hinblick auf die kontinuierliche Vertretung der Union nach außen nicht mehr für praktikabel, womit sich ein gewisser Spielraum für Kompromisse eröffnet. So wird in verschiedenen Vorschlägen ein gemischtes Verfahren aus Rotationssystem und einzelnen für einen längeren Zeitraum ernannten Vorsitzenden für bestimmte Ratsformationen angedacht.⁴² Extrempositionen wie die Übertragung der Ratspräsidentschaft an den Kommissionspräsidenten⁴³ stellen demgegenüber in den konkreten Verfassungsentwürfen ebenso eine Minderheit dar wie das Modell eines auf mehrere Jahre gewählten Ratspräsidenten,⁴⁴ was nicht zuletzt auf heftige Widerstände von intergouvernementaler beziehungsweise föderaler Seite zurückgeführt werden kann. So führten die erheblichen Proteste gegen einen mit einer umfassenden Leitungsfunktion ausgestatteten Präsidenten dazu, dass sich seine Befugnisse in späteren Stellungnahmen in Anlehnung an das französische Modell auf den Bereich der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik konzentrieren sollten, während die übrigen Aufgaben eines „Regierungschefs“ weitgehend beim Kommissionspräsidenten verblieben wären. Gewissermaßen als föderalistische Weiterentwicklung eines solchen für

die Außenbeziehungen zuständigen Präsidenten kann der Vorschlag eines eng mit dem Rat verbundenen europäischen „Quasi-Außenministers“ gesehen werden.⁴⁵ Dieser sieht vor, die Ämter des Außenkommissars und des Hohen Repräsentanten für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik durch dieselbe Person ausüben zu lassen („Doppelhutlösung“)⁴⁶ und dieser auch den Vorsitz im Rat für Außenbeziehungen zu übertragen. Zudem soll diese Position mit der Stellung eines Vizepräsidenten der Kommission verbunden werden. Nominiert wird dieser neue Außenrepräsentant, der im Bereich der Gemeinsamen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik unter der Autorität des Rates agieren soll, vom Rat in Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs in Einklang mit dem Kommissionspräsidenten.⁴⁷ Das Interessante an diesem Vorschlag ist, dass er erstens die negativen Auswirkungen des Rotationsprinzips im Rat für Außenbeziehungen überwindet und eine kohärentere Vertretung der Union nach außen hin ermöglicht, was eines der Hauptmotive für die Forderung nach einem Unionspräsidenten war; zweitens bindet er diesen Repräsentanten eng an den Rat, womit der besonderen Stellung der Nationalstaaten im Bereich der Gemeinsamen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik Rechnung getragen wird; drittens ist die Aufwertung dieses Repräsentanten zum Vizepräsident der Kommission ein deutliches Symbol für die Eingliederung der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik in das Gesamtsystem der Union, womit Befürchtungen vor einer schleichenden Intergouvernementalisierung entgegengewirkt würde.⁴⁸

Insgesamt lässt sich damit – ungeachtet aller Unterschiede in Einzelfragen – bei den konkreten Verfassungsentwürfen die Tendenz erkennen, auf die jeweils andere Seite zuzugehen und so eine Konsenslösung zu ermöglichen. Damit unterscheiden sie sich deutlich von dem außerhalb des Konvents geführten Diskurs, wo Kontroversen, wie die über einen Unionspräsidenten, wesentlich schärfer ausgefochten werden.⁴⁹ Trotz dieser Konsensbereitschaft wird sich die Kompromissuche im Bereich der institutionellen Reform verglichen mit den anderen Aspekten der Verfassungsgebung aber als ungleich schwieriger erweisen, da hierdurch das über Jahrzehnte austarierte Gleichgewicht von intergouvernementalen und supranationalen Elementen berührt wird. Denn nach wie vor kann der Gegensatz zwischen einer eher intergouvernementalen und einer eher supranationalen Europakonzeption als eine der zentralen Trennlinien angesehen werden, die sich in den konkreten Verfassungsentwürfen neben mehreren Einzelpositionen insbesondere daran zeigt, ob die Union ihrem Grundverständnis nach ausschließlich als Union der Staaten verstanden wird,⁵⁰ womit die Mitgliedstaaten die beherrschende Rolle einnehmen, oder aber als Union der Staaten und Bürger,⁵¹ wodurch die Union auf zwei gleichberechtigten Legitimationsquellen aufbauen würde. Da diese unterschiedlichen Konzeptionen aber schon immer zu den Grundelementen der europäischen Integration gehört haben und stets in Kompromissen miteinander vereinbart werden konnten, besteht die begründete Annahme, dass auch hier angemessene Lösungskonzepte erarbeitet werden.

Verabschiedung und Änderung der Verfassung

Im Hinblick auf die Frage, wie die auszuarbeitende Verfassung in Kraft gesetzt werden soll, finden sich in den verschiedenen Verfassungsentwürfen drei unterschiedliche Ansätze: zum Ersten die Beibehaltung des bisherigen Verfahrens für Vertragsrevisionen, das heißt eine Regierungskonferenz, deren Ergebnisse in allen Mitgliedstaaten ratifiziert werden müssen,⁵² zum Zweiten eine Inkraftsetzung nach Ratifizierung durch ein bestimmtes Quorum an Mit-

gliedstaaten, das je nach Entwurf zwischen 4/5 und 5/6 der Mitgliedstaaten liegt,⁵³ und zum Dritten die Annahme der Verfassung in einem Referendum.⁵⁴ Durch die Entscheidung für eine komplette Neuordnung des Primärrechts anstelle eines Kopfvertrages wirft ein Inkraft-Setzen der Verfassung nach Ratifizierung durch ein bestimmtes Quorum aber erhebliche rechtstechnische Probleme auf. Denn die bisherigen Verträge sind zum einen auf unbestimmte Zeit abgeschlossen und können zum anderen nur durch einstimmigen Beschluss, der der Ratifizierung aller Mitgliedstaaten bedarf, geändert werden. Dies hat zur Folge, dass bei Nichtratifizierung durch einen Staat die alten Verträge fortbestehen und es zu einer Parallelität von altem und neuem Unions-Rechtskreis kommen würde. In dieselbe Richtung gehen auch die Probleme, die sich aus einer Annahme der Verfassung per Referendum ergeben, wobei hier zusätzlich zu bedenken ist, dass die bisherigen Erfahrungen mit europapolitischen Referenden nicht unbedingt eine Vereinfachung der Annahme erwarten lassen. Vor diesem Hintergrund erscheint die erste Option – das heißt eine Regierungskonferenz mit anschließender Ratifizierung durch alle Mitgliedstaaten – am geeignetsten, da sie trotz der Gefahr eines Scheiterns an einem Veto die einzige Variante ist, in der die Verfassung auf der Grundlage der geltenden Vorschriften angenommen und der Inhalt der bisherigen Verträge in rechtstechnisch einwandfreier Form in die neue Union überführt werden kann.

Anders stellt sich das Problem zukünftiger Vertragsänderungen dar, da diese nicht von den Regelungen der bisherigen Verträge betroffen wären. Kernpunkt der unterschiedlichen Vorschläge ist hier die Frage, ob Vertragsänderungen der Zustimmung aller Mitgliedstaaten oder nur eines bestimmten Quorums bedürfen. Gegen Letzteres gibt es erhebliche Widerstände, weil dies Änderungen des Primärrechts und damit auch der Kompetenzordnung gegen den Widerspruch einzelner Staaten ermöglicht, was die Union in einem ihrer Grundprinzipien verändern würde. Denn bisher hat jeder Mitgliedstaat die Möglichkeit, ihm unliebsame Integrationsschritte durch sein Vetorecht zu verhindern, womit das Primärrecht nur Regelungen umfasst, denen alle Mitgliedsstaaten ausdrücklich zugestimmt haben. Dieser Grundsatz würde mit der Überwindung des Einstimmigkeitsprinzips wegfallen.

Zwar sehen die entsprechenden Verfassungsentwürfe eine Austrittsklausel für die Staaten vor, die einer Verfassungsänderung nicht zugestimmt haben. Angesichts der erheblichen Kosten eines solchen Austritts, insbesondere für Mitglieder der Euro-Gruppe, ist diese Option aber eher hypothetisch und kann keinen wirksamen Schutz gegen „erzwungene“ Kompetenzverlagerungen bieten. Allerdings erkennen auch Protagonisten der Einstimmigkeit die Mängel des derzeitigen Systems an, weswegen sie sich zumindest für den zweiten Vertragsteil ein vereinfachtes Revisionsverfahren vorstellen können, das auf die Einberufung einer Regierungskonferenz beziehungsweise langwierige Ratifizierungsprozesse verzichtet, ohne jedoch die Stellung der Mitgliedstaaten als Herren der Verträge anzutasten, die weiterhin im Rat einstimmig zustimmen müssten.

Angesichts der Widerstände gegen eine Aufgabe des Einstimmigkeitsprinzips bei gleichzeitiger Einsicht in die Unzulänglichkeiten des bisherigen Systems könnte die in mehreren Entwürfen geforderte Einführung des Konventsverfahrens als Standardmethode zukünftiger Vertragsrevisionen ein tragfähiges Lösungskonzept darstellen. Denn im Zusammenspiel mit einer anschließenden Regierungskonferenz beziehungsweise den nationalen Ratifizierungsprozessen bietet die Konventsmethode die Möglichkeit, formal am Modell der Mitgliedstaaten als Herren der Verträge festzuhalten, faktisch aber die hieraus resultierenden Blockadepotentiale zu überwinden, da die Ergebnisse eines Konvents so große Bindekraft haben, dass ein nationales Veto hiergegen nur schwer vorstellbar ist.

Konsens durch Deliberation?

Die Analyse der verschiedenen Verfassungsentwürfe und Positionspapiere hat gezeigt, dass sich trotz aller Divergenzen eine Fülle von Konsenspunkten herauskristallisiert hat. Extrempositionen in eine strikt föderalistische oder rein intergouvernementale Richtung bilden hingegen die Ausnahme. Dies liegt daran, dass viele Verfassungsentwürfe ihrerseits schon Kompromisspapiere sind, in denen sich unterschiedliche Vorstellungen verbinden, wie beispielsweise die Entwürfe der politischen Familien. Aber auch Vorschläge einzelner Politiker vertreten in vielen Punkten eher gemäßigte Positionen. Der Grund hierfür kann darin gesehen werden, dass die meisten Verfassungsentwürfe ihrem Selbstverständnis nach nicht Proklamationen bestimmter integrationspolitischer Leitbilder darstellen, sondern als Arbeitsgrundlage für die weiteren Beratungen des Konvents dienen sollen. Extrempositionen wären hierbei wenig hilfreich. Konkret zeigt sich dies daran, dass viele Entwürfe Positionen einarbeiten, die aus anderen integrationspolitischen Grundverständnissen resultieren. So wird in den meisten föderalistischen Entwürfen bewusst die Beibehaltung des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung aufgegriffen, während sich umgekehrt in eher intergouvernementalen Entwürfen Forderungen nach einer Stärkung des Europäischen Parlaments und der Kommission finden.

Die Berücksichtigung der jeweils anderen Vorstellungen deutet auf ein gewisses Maß an Empathie hin, die einerseits dazu führt, dass auf bestimmte „Zumutungen“ für die andere Seite von vorneherein verzichtet wird, und andererseits bestimmte Kernelemente der anderen Konzeptionen in die eigenen Vorschläge integriert. Da die meisten Verfassungsentwürfe aus dem Konvent beziehungsweise seinem unmittelbaren Umfeld stammen, spräche dies wiederum für die von verschiedenen Konventsmitgliedern geäußerte Auffassung, dass die Anhörungsphase des Konvents ihre Zielsetzung erfüllt hat, nämlich das Verständnis für die jeweils anderen Vorstellungen, Konzeptionen und Grundverständnisse zu vergrößern, um auf dieser Basis gemeinsam das Projekt einer europäischen Verfassung vorantreiben zu können. Vor dem Hintergrund der verschiedenen in der wissenschaftlichen Diskussion erörterten Erwartungsmodelle für die Konventsarbeit⁵⁵ entspräche der gegenwärtige Diskurs über die Ausgestaltung einer künftigen Verfassung, als dessen integraler Bestandteil die verschiedenen Verfassungsentwürfe anzusehen sind, damit eher dem Modell einer deliberativ-argumentativen Entscheidungsfindung im Sinne des diskurstheoretischen Ansatzes von Jürgen Habermas,⁵⁶ womit sich gezeigt hätte, dass die Konventsmethode ein geeignetes Mittel sein kann, die traditionellen zwischenstaatlichen Verhandlungssysteme auf europäischer Ebene zu durchbrechen und durch neue Formen der Entscheidungsfindung zu ersetzen. Damit liegt die Bedeutung der in letzter Zeit vorgelegten Verfassungsentwürfe nicht nur in der Erkenntnis, dass der Raum für einen breiten Konsens durchaus gegeben und das Ziel einer europäischen Verfassung damit erreichbar ist, sondern auch darin, dass sich die Konventsmethode als funktionsfähig erwiesen hat, was für den weiteren Verlauf des gegenwärtigen Reformprozesses hoffen lässt.

Anmerkungen

Die Studie ist im Rahmen des Forschungsprojektes „Welche Verfassung braucht Europa?“ entstanden, das gemeinsam vom Institut für Europäische Politik (IEP) und der ASKO EUROPA-STIFTUNG durchgeführt wird (siehe auch: www.iep-berlin.de/forschung/verfassung).

1. Vgl. Marhold, Hartmut: Der Konvent zwischen Konsens und Kontroversen, Zwischenbilanz nach der ersten Phase, in: *integration*, 25. Jg., 4/2002, S. 255; Göler, Daniel: Der Gipfel von Laeken: Erste Etappe auf dem Weg zu einer europäischen Verfassung?, in: *integration*, 25. Jg., 2/2002, S. 107.
2. Vgl. Giering, Claus: Verschiedene Wege – ein Ziel, Konventsmitglieder präsentieren erste Verfassungsentwürfe, in: *Konvents-Spotlight* 8/2002, S. 1, <http://www.eu-reform.de> (Letzter Zugriff: 13.01.03).
3. Vgl. Dashwood, Alan/Dougan, Michael/Hillion, Christopher u.a.: *Constitutional Treaty of the European Union and Related Documents*, Konventsdokument CONV 345/1/02 REV 1; Duff, Andrew: *A Model Constitution for a Federal Union of Europe* (CONV 234/02); *EVP-Konventsdelegation: Constitution of the European Union* (CONV 325/02); Gloser, Günter/Roth, Michael: *Berliner Entwurf. Verfassung für die Europäische Union*, Berlin 2002, <http://www.guenter-gloser.de> (13.01.03); Leinen, Jo: *Verfassung der Europäischen Union. Vorschlag an den Konvent "Zukunft der Europäischen Union"*, Brüssel 2002, <http://www.joleinen.de> (13.01.03). Alle Konvents- und Arbeitsgruppensdokumente finden sich unter: <http://european-convention.eu.int>.
4. Vgl. XV. EVP-Kongress: *Eine Verfassung für ein starkes Europa*, Estoril 2002, <http://www.epp-ed.org> (13.01.03).
5. Vgl. *The Party of European Socialists in the Convention on the Future of Europe: Priorities for Europe*, Oktober 2002, <http://www.eurosocialists.org> (13.01.03).
6. Vgl. Earl of Stockton: *The Future of Europe. A Positive Conservative Approach* (CONV 278/02).
7. Vgl. *Commission of the European Communities: For the European Union. Peace, Freedom, Security. Communication of the Commission on the Institutional Architecture* (COM (2002) 728 final).
8. Vgl. *Memorandum of the Benelux: A Balanced Institutional Framework for an Enlarged, more Effective and more Transparent Union*, Brüssel 2002, <http://diplobel.fgov.be/Press> (13.01.03).
9. Vgl. *Präsidium des Europäischen Konvents: Vorentwurf. Vertrag über eine europäische Verfassung* (CONV 369/02); weitere Beispiele sind: *La Convention Européenne (Le Secrétariat): Non-Paper, Schéma possible pour un „traité de base“*, Brüssel 2002, zu finden unter: <http://www.euobserver.com/index.phtml?aid=6641> (13.01.03) sowie Pleuger, Gunter: *Elemente für eine Verfassung der Union* (WG III – WD 11).
10. Die Durchführbarkeitsstudie mit dem Arbeitstitel „Penelope“ wurde im Auftrag von Präsident Prodi von einer Gruppe juristischer Sachverständiger erarbeitet, ohne den offiziellen Standpunkt der Kommission wiederzugeben: *Europäische Kommission: Durchführbarkeitsstudie, Beitrag zum Vorentwurf einer Verfassung der Europäischen Union, Arbeitspapier*, Brüssel 2002, http://europa.eu.int/futurum/documents/offtext/const051202_de.pdf (13.01.03).
11. Vgl. *EPP Convention Group: The Constitution of the European Union*, Frascati 2002, <http://www.epp-ed.org> (13.01.03).
12. Vgl. *La Convention Européenne (Le Secrétariat): Non-Paper*, S. 3. Allerdings wird hier ein Kopfvertrag nur als eine von zwei Optionen genannt.
13. *Konvents-Arbeitsgruppe III „Rechtspersönlichkeit“: Schlussbericht* (CONV 305/02), S. 6.
14. Dashwood, u.a.: *Constitutional Treaty of the European Union and Related Documents*, S. 11.
15. *Präsidium des Europäischen Konvents: Vorentwurf*, S. 11.
16. *Working Group VII „External Action“: Final Report* (CONV 459/02), S. 13.
17. Vgl. Dashwood, u.a.: *Constitutional Treaty of the European Union and Related Documents*, S. 14.
18. Vgl. *das Recht auf Zugang zu einem unentgeltlichen Arbeitsvermittlungsdienst*.
19. Vgl. *EVP-Konventsdelegation: Constitution of the European Union*; Leinen: *Verfassung der Europäischen Union*.
20. Vgl. *Konvents-Arbeitsgruppe II „Charta“: Schlussbericht* (CONV 354/02), S. 3.
21. Vgl. Altmaier, Peter: *The Division of Competencies between the Union and the Member States*, (WG V - WD 20), S. 5-6; *Konventsarbeitsgruppe V „Ergänzende Zustän-*

- digkeiten“: Schlussbericht (CONV 375/1/02 REV 1), S. 11.
22. Ebenfalls verwendet werden hier die Begrifflichkeiten „Kompetenzen der Union“ (Altmaier: The Division of Competencies, S. 6) und „Eigene Kompetenzen der Union“ (EPP Convention Group: The Constitution of the European Union, S. 32).
 23. Dashwood, u.a.: Constitutional Treaty of the European Union and Related Documents, S. 27.
 24. Vgl. EPP Convention Group: The Constitution of the European Union, S. 33-35.
 25. Vgl. Dashwood, u.a.: Constitutional Treaty of the European Union and Related Documents, S. 28; Gloser/Roth: Berliner Entwurf, S. 3.
 26. Vgl. Konventsarbeitsgruppe I „Subsidiaritätsprinzip“: Schlussfolgerungen (CONV 286/02), S. 2; ebenso: Konventsarbeitsgruppe IV „Einzelstaatliche Parlamente“: Schlussbericht (CONV 353/02), S. 11.
 27. Vgl. Konventsarbeitsgruppe I: Schlussfolgerungen, S. 5-7.
 28. Neben diesen Grundkategorien finden sich in verschiedenen Entwürfen für bestimmte Bereiche auch weiterhin Instrumente wie Entscheidungen, Empfehlungen oder Stellungnahmen.
 29. Eine Minderheit hält zwar an den traditionellen Begrifflichkeiten fest; mit der Verwendung des Gesetzes-Terminus im Gerüst des Konventspräsidiums und im Grundlagenpapier der Kommission ist hier allerdings eine gewisse Vorentscheidung zu Gunsten Letzterem gefallen.
 30. Vgl. Duff: A Model Constitution, S. 4; Gloser/Roth: Berliner Entwurf, S. 14.
 31. Auch die Frage der Reichweite der ausschließlichen Unionskompetenzen sollte nicht überbewertet werden, da es hier nicht darum geht, ob die Union in den betreffenden Bereichen über Kompetenzen verfügen soll oder nicht, sondern nur darum, ob sie hier im Rahmen der ausschließlichen oder geteilten Kompetenzen tätig wird.
 32. So z.B. Leinen: Verfassung der Europäischen Union, S. 20.
 33. Vgl. Memorandum of the Benelux: A Balanced Institutional Framework, S. 2.
 34. Vgl. Commission of the European Communities: For the European Union, S. 16; XV. EVP-Kongress: Verfassung für ein starkes Europa, S. 9; The Party of European Socialists in the Convention: Priorities for Europe, S. 4.
 35. Vgl. The Party of European Socialists in the Convention: Priorities for Europe, S. 4; Commission of the European Communities: For the European Union, S. 16; Duff: A Model Constitution, S.6; EVP-Konventsdelegation: Constitution of the European Union, S. 41; Gloser/Roth: Berliner Entwurf, S. 7.
 36. Vorschläge einer Wahl des Kommissionspräsidenten durch ein neu zu schaffendes Gremium, wie dies Duff empfiehlt, dürften angesichts der fast einhelligen Ablehnung neuer Institutionen keine Realisierungschancen haben.
 37. Vgl. Memorandum of the Benelux: A Balanced Institutional Framework, S. 1; Commission of the European Communities: For the European Union, S. 18; Gloser/Roth: Berliner Entwurf, S. 7.
 38. Vgl. EPP Convention Group: The Constitution of the European Union, S. 45; XV. EVP-Kongress: Verfassung für ein starkes Europa, S. 9.
 39. Eine präzise Zusammenfassung dieser Auseinandersetzung liefert Marhold: Der Konvent zwischen Konsens und Kontroversen, S. 259-263.
 40. Memorandum of the Benelux: A Balanced Institutional Framework, S. 3.
 41. Dies ist umso bemerkenswerter, als hochrangige britische Regierungsmitglieder in verschiedenen Beiträgen außerhalb des Konvents die Forderung nach einem solchen Präsidenten weiterhin aufrechterhalten; so etwa Jack Straw in: The Economist vom 10.10. 2002 sowie Blair, Tony: The Future of Europe. Strong – Effective – Democratic, Speech at the Old Library Cardiff, 28. November 2002, S. 8.
 42. Vgl. Commission of the European Communities: For the European Union, S. 13; EPP Convention Group: The Constitution of the European Union, S. 43-44; Gloser/Roth: Berliner Entwurf, S. 7; Memorandum of the Benelux: A Balanced Institutional Framework, S. 3.

43. Vgl. Duff: A Model Constitution, S. 6; allerdings gibt es auch Entwürfe, die dem Kommissionspräsidenten oder anderen Kommissionsmitgliedern den Vorsitz in einzelnen Ratsformationen übertragen.
44. Vgl. Stockton: The Future of Europe, S. 11.
45. Vgl. Memorandum of the Benelux: A Balanced Institutional Framework, S. 3.
46. In dieselbe Richtung geht auch das Grundlagenpapier der Kommission, wobei das neue Amt den am US-amerikanischen System angelehnten Titel „Secretary of the European Union“ erhalten soll; vgl. Commission of the European Communities: For the European Union, S. 12.
47. Der Entwurf Gloser/Roth sieht hier eine ähnliche Lösung vor, indem der Ratsvorsitz im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik vom Hohen Vertreter wahrgenommen werden soll, der zugleich auch Vizepräsident der Kommission wäre. Vgl.: Gloser/Roth: Berliner Entwurf, S. 7.
48. Dies sind auch die entscheidenden Gründe, warum sich in der Konventsarbeitsgruppe „Außenpolitisches Handeln“ eine Tendenz zu Gunsten dieses Modells ergeben hat. Working Group VII „External Action“: Final Report (CONV 459/02).
49. Vgl. Marhold: Der Konvent zwischen Konsens und Kontroversen, 2002, S. 259.
50. Vgl. Blair: Future of Europe, Speech November 2002, S. 6; Dashwood, u.a.: Constitutional Treaty of the European Union and Related Documents, S. 13; Memorandum of the Benelux: A Balanced Institutional Framework, S. 1; Präsidium des Konvents: Vorentwurf, S. 8; Stockton: The Future of Europe, S. 5.
51. Vgl. Duff: A Model Constitution, S. 2; EPP Convention Group: The Constitution of the European Union, S. 5; Gloser/Roth: Berliner Entwurf, S. 1; Pleuger: Elemente für eine Verfassung, S. 2; The Party of European Socialists in the Convention: Priorities for Europe, S. 1.
52. Vgl. The European Convention (The Secretariat): Simplification of the Treaties and Drafting of a Constitutional Treaty (CONV 250/02), S. 21; XV. EVP-Kongress: Verfassung für ein starkes Europa, S. 3; Blair: The Future of Europe, S. 2.
53. Vgl. EPP Convention Group: The Constitution of the European Union, S. 90; Europäische Kommission: Durchführbarkeitsstudie, S. D; Gloser/Roth: Berliner Entwurf, S. 15.
54. Vgl. Duff: A Model Constitution, S. 8; Leinen: Verfassung der Europäischen Union, S. 24.
55. Vgl. Göler, Daniel: Die neue europäische Verfassungsdebatte. Entwicklungsstand und Optionen für den Konvent, Bonn 2002, S. 85-90; Wessels, Wolfgang: Der Konvent. Modelle für eine innovative Integrationsmethode, in: integration, 25. Jg., 2/2002, S. 88-95.
56. Vgl. Habermas, Jürgen: Theorie des kommunikativen Handelns (2 Bände), Frankfurt a.M. 1981.