

Florian Oberhuber (Wien)

Europäische politische Realität im/und Verfassungskonvent.

Elemente und Funktionen einer supranationalen Institution

Der vorliegende Artikel beruht auf empirischen Forschungen zum Europäischen Verfassungskonvent als institutionellem Milieu und als supranationaler politischer Arena. In fünf Schnitten wird je ein anderer Aspekt des Konventsprozesses, seines Mandats und seiner Funktionen hervorgehoben und im Kontext der EU und ihrer Entwicklung analysiert, wobei das besondere Augenmerk den Ambivalenzen und Widersprüchen des Gegenstandes gilt: Die in der Laeken Erklärung geforderte breite Debatte der Zukunft der erweiterten Union widersprach auf der anderen Seite den Erfordernissen einer expertenbasierten Konsolidierung der Verträge, wie sie durch den organisatorischen Aufbau des Konvents (Macht), die inkrementalistische Arbeit des Sekretariats sowie die eigentümliche soziale Dynamik des Konventsprozesses (mainstreaming bzw. engrenage) ermöglicht wurde. Das intergouvernementale Element wiederum erwies sich als unhintergebar, musste aber zu einer Kompromittierung der neuen ‚konstitutionellen Selbstbeschreibung‘ der EU durch Kompromisse führen. Schließlich blieb der demokratische Auftrag des Konvents im Wesentlichen auf Inszenierung und Rhetorik beschränkt, wobei der Beitrag des ‚etatistischen‘ imaginaire einer Verfassungsgebung zur Legitimation der ‚pluralistischen‘ Europolity entsprechend ambivalent beurteilt wird.

*Keywords: Konventsmethode, Europäische Verfassung, Konstruktivismus, Demokratiedefizit, europäische Identität
Convention method, European Constitution, social constructivism, democratic deficit, European identity*

1. Einleitende Bemerkungen

Seit zwei Dekaden befindet sich Europa in einer Phase vertiefter und beschleunigter politischer und institutioneller Transformation. Dies bezeugen sowohl die Serie von Regierungskonferenzen zur Vertragsrevision, die sich seit der Einheitlichen Europäischen Akte (1987) in immer kürzeren Abständen aneinander reihten, als auch die so genannten „Verfassungsdebatten“, welche in politischen, akademischen und zunehmend auch breiteren Öffentlichkeiten Grundfragen der Legitimität und Finalität der europäischen Konstruktion zur Disposition stell-

ten. Antje Wiener (2004) sprach diesbezüglich jüngst von einer Phase der „nachholenden Politisierung“ des Integrationsprozesses. Einen vorläufigen Höhepunkt erreichte diese Phase wohl mit dem „Konvent zur Zukunft Europas“. Dessen Beratungen dauerten vom 28. Februar 2002 bis zum 10. Juli 2003 an und versammelten VertreterInnen aus den EU-Institutionen sowie ParlamentarierInnen und RegierungsvertreterInnen aus alten und neuen Mitgliedsstaaten wie Beitrittswerberländern. Das Ergebnis des Konvents, der „Vertrag über eine Verfassung für Europa“, wurde am 18. Juni 2004 von einer Regierungskonferenz in Brüssel beschlossen

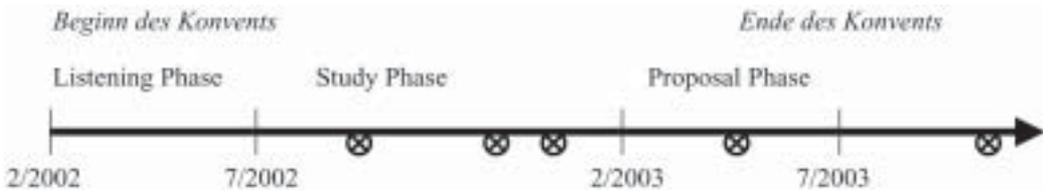
und liegt seither in den Mitgliedsstaaten zur Ratifikation vor.

Dieser Artikel entstand im Rahmen eines interdisziplinären Projekts¹ am Forschungszentrum „Diskurs, Politik, Identität“ (Universität Wien), das den Konvent gleichsam als Brennglas für die andauernden Transformationsprozesse in Europa in den Blick nahm. Dabei wurden zwei Zugänge verbunden: (1) Zum einen wurde der Konvent als ein supranationales institutionelles Milieu untersucht. Es interessierten die ‚hardware‘ des Konvents, d.h. sein Aufbau, die Arbeitsmethoden, die Strukturen und Abläufe, welche den Verlauf der Beratungen rahmten und prägten. Zugleich wurde der Konvent als (multinationaler und mehrsprachiger) ‚lieu anthropologique‘ betrachtet, d.h. als ein kulturell imprägnierter Ort, dessen Bedeutungen und Praktiken rekonstruiert und entschlüsselt werden können. (2) Aufbauend auf diesen empirischen Untersuchungen wurde zweitens eine politologische Perspektive in Anschlag gebracht, welche die Aufgaben, Funktionen und Leistungen des Konvents im Kontext der Konstitutionalisierung der EU bzw. der Politisierung des Integrationsprozesses betrachtete. Im Folgenden werden beide Perspektiven verbunden und in fünf Schnitten je ein anderes *Ele-*

ment des Konventsprozesses hervorgehoben und seine *Funktionen* im Kontext der EU und ihrer Entwicklung analysiert: (1) die Weiterentwicklung des ‚constitutional acquis‘ der EU; (2) die Debatte der Finalität und Legitimität einer erweiterten EU der 25; (3) die demokratische Herausforderung im Konvent und der Konvent als Antwort auf diese; (4) die intergouvernementale Neu-Verhandlung der Beziehungen zwischen den in der gemeinsamen Europolity verbundenen Mitgliedsstaaten; und (5) die Integration und Sozialisation politischer Eliten im Verlauf von 16 Monaten gemeinsamer Arbeit in einem supranationalen Milieu.

Der Konvent erweist sich aufgrund dieser Betrachtungen als ein vielgestaltiger, heterogener Objektbereich, dessen Ambivalenzen und Widersprüche wir nicht zuletzt als Ausdruck des allgemeinen Prozesses eines „Institutionenwandels“ (Gerhard Göhler) in Europa lesen können. Die detaillierte Analyse einer konkreten Institution wie des Konvents verstehen wir dabei nicht nur als empirische Einzelfallstudie; denn die „historisch-kulturelle Kontingenz“ (Wiener 2004, 183), welche die Konstitutionalisierung der EU im Großen auszeichnet, offenbart sich gerade auch ‚vor Ort‘ in konkreten Verhandlungsprozessen. Der Konvent

Grafik 1: Feldforschung beim Europäischen Konvent



Daten der Feldforschungen

- 9.-15. September 2002: Plenarsitzungen, Interviews
- 11.-17. November 2002: Plenar- und Arbeitsgruppensitzungen, Interviews
- 1.-7. Dezember 2002: Plenarsitzungen, Interviews
- 25.-31. Mai 2003: Plenarsitzungen, Interviews
- 26.-30. Jänner 2004: Interviews mit Redakteuren aus dem Konventssekretariat

scheint uns dabei aufgrund seiner breiten Zusammensetzung, seines offenen und allgemeinen Mandats und seiner Intensität und Dauer als besonders geeignetes Untersuchungsfeld.

Wenige Hinweise zum theoretischen und methodologischen Rahmen unseres Forschungsprojekts müssen hier genügen (vgl. ausführlicher Krzyzanowski 2005): Wir betrachten den Konvent nicht primär mit dem Ziel, Verhandlungsergebnisse aufgrund von Modellannahmen zu *erklären*. Unser Interesse gilt vielmehr zunächst dem Prozess selbst, den sozialen Strukturen, dem Sprechen und Handeln der Akteure. Wir folgen mit diesem Anliegen jüngeren Arbeiten im Feld der Europastudien, welche unter dem Titel „social construction“ wiederum die Mikroebene sozialer Prozesse in den Blick genommen und auf die Fluidität von Präferenzen und Identitäten in institutionellen Milieus hingewiesen haben (vgl. z.B. Christiansen et al. 1999; Checkel 2004). Der Vorzug eines solchen Ansatzes liegt, wie wir zeigen zu können hoffen, in seiner Offenheit und daher der Möglichkeit, dem untersuchten Gegenstand in seiner Vielfalt und Mehrdeutigkeit gerecht zu werden.

Die Verwendung einer Vielzahl von Daten und methodischen Ressourcen sowie die Bereitschaft zur Feldforschung vor Ort sind im Sinne dieser Zielsetzung unerlässlich, wobei wir auf Erfahrungen vorangegangener ethnographischer (vgl. Bellier/Wilson 2000) und diskursanalytischer Forschungen (vgl. Muntigl et al. 2000) in EU Institutionen aufbauen. Wie in Grafik 1 dargestellt, war das Projektteam insgesamt fünf Mal für je eine Woche in Brüssel und führte Interviews² und Beobachtungen von Konvents- und Arbeitsgruppensitzungen durch. Ergänzend wurden folgende Quellen herangezogen:

- Videoaufnahmen der Plenarsitzungen, erhältlich von der Audiovisual Division des Europäischen Parlaments, sowie Protokolle der Plenarsitzungen (http://www.europarl.eu.int/europe2004/index_en.htm)
- Dokumente von der Website des Konvents, dem „Forum“ und dem „Futurum“
- veröffentlichte Reden und Interviews mit Konventsmitgliedern

- Non-papers und informelle Gespräche mit AssistentInnen und Konventspersonal
- Umfrageergebnisse und Medienberichterstattung

Das folgende Kapitel präsentiert ausgewählte Ergebnisse und Thesen unseres Projekts, wobei auf eine detaillierte empirische Dokumentation weitgehend verzichtet werden muss.³

2. Der Konvent zur Zukunft Europas: Elemente und Funktionen

2.1. Die Konsolidierung der Verträge

Der „little revolutionary touch“ des Worts „Konvent“, wie ihn MEP Andrew Duff anlässlich der Umbenennung des „body“ zur Vorbereitung der Grundrechtscharta (1999) erfreut festgestellt haben soll, begleitete auch die Präsentation und Selbstdarstellung des „Konvents zur Zukunft Europas“. Auf der anderen Seite stellte die Erklärung von Laeken das Mandat dieses Forums in eine deutliche Kontinuität zur bisherigen Evolution des „operating system“ der EU, insbesondere dem Prozess der Institutionenreform mit den Stationen Maastricht, Amsterdam und Nizza (vgl. Weiler 1999b). Die mehr als fünfzig konkreten Fragen, welche in Laeken an den Konvent gestellt wurden, zielten also keineswegs auf eine ‚revolutionäre‘ Neugründung der Union ab. In der prägnanten Formulierung von Andrew Moravcsik (2003, 76): „despite being turbo-charged by constitutional rhetoric ... (the) most ambitious proposals still under serious consideration ... consolidate decade-long trends rather than launching new ones“.

Als Leitbegriffe dieser evolutionären Weiterentwicklung des Rechtsbestands der EU wurden im Laufe der Konventsarbeit die *Konsolidierung* und *Vereinfachung* der Verträge etabliert. Aus semiotischer Sicht⁴ könnte man auch von der strukturellen Organisation und Stabilisierung des politischen und rechtlichen Systems der EU auf dem Wege seiner („konstitutionellen“) *Selbstbeschreibung* sprechen. Diese ist, wie Yuri Lotman (1990, 128) argumentierte,

the stage when grammars are written, customs and laws codified. ... Whether we have in mind

language, politics or culture, the mechanism is the same: one part of the semiosphere (as a rule one which is part of its nuclear structure) in the process of self-description creates its own grammar ... Then it strives to extend these norms over the whole semiosphere. A partial grammar of one cultural dialect becomes the metalanguage of description of culture as such.

Betrachten wir den Konvent unter dem Aspekt dieser Aufgabe der Selbstbeschreibung bzw. Konsolidierung, fällt zunächst seine für eine solche Arbeit eher ungünstige Zusammensetzung auf. Bewusst hatte man in Laeken ein Gremium eingesetzt, das öffentlich tagen und die diversen Stimmen zur ‚Zukunft Europas‘ sowie die politischen Kräfte in Europa breit repräsentieren sollte. Wie gelang es dem Konvent unter diesen Bedingungen, einen kohärenten Entwurf eines „Vertrags über eine Verfassung für Europa“ zu entwerfen und auf dem ‚Konsensweg‘ zu verabschieden? Ich habe mich an anderer Stelle (Oberhuber 2005) ausführlich mit dieser Frage befasst und will im Folgenden einige zentrale Punkte hervorheben.

Zunächst kann auf den organisatorischen Aufbau des Konvents hingewiesen werden, der es ermöglichte, Kontingenz vermittels von *Macht* zu bewältigen, d.h. durch die Steuerung des Konventsprozesses ‚von oben‘. Präsidium und Sekretariat waren zentral positioniert, wobei die Rolle der drei Präsidenten als *gatekeeper* besonders hervorgehoben werden muss. In der Tat war die Machtposition dieser Akteure überlegen, liefen dort doch die wesentlichen Kommunikationsstränge zusammen und wurden transformiert (vgl. Krzyzanowski 2005). Das Präsidium bestimmte weitgehend die Agenda des Konvents und leitete Plenarsitzungen wie Arbeitsgruppen, das editorische Monopol lag fest in der Hand des Konventssekretariats, während Präsident Giscard im Zentrum der Abläufe stand. Jedes einzelne Dokument des Sekretariats (Artikelentwürfe, Berichte, etc.) beruhte auf einem Arbeitsauftrag des Präsidenten, der sodann von Generalsekretär John Kerr oder seiner Stellvertreterin an ein Team von Redakteuren weitergeleitet wurde. Textentwürfe würden sodann auf dem umgekehrten Weg zurücklaufen, wobei Giscard bezüglich deren weiterer Be-

handlung völlige Freiheit hatte: er konnte Änderungen vornehmen, die Entwürfe zur weiteren Bearbeitung zurücksenden, oder sie ans Präsidium weiterleiten, das dann die Möglichkeit zu weiteren Ergänzungen hatte und entschied, ob der Text dem Konventsplenum präsentiert werden sollte oder nicht (vgl. Deloche-Gaudez 2004; Sec2; Sec5⁵).

Die textuelle Arbeit selbst, die aufgrund dieser Rahmenbedingungen im Sekretariat geleistet wurde, bezeichnete Jo Shaw (2003, 12) als „perhaps the most illuminating exercise in excavating the emergence of the Convention’s acquis.“ Und in der Tat können wir das Sekretariat als den zentralen Akteur einer schrittweisen Weiterentwicklung und *Konsolidierung der Verträge* betrachten, wie ein Blick auf die dokumentarische und zusammenfassende Arbeit zeigt, die hier in den ersten Monaten⁶ geleistet wurde: Das Sekretariat identifizierte nicht nur die Probleme und Fragen, die dem Plenum zur Behandlung vorgelegt wurden (z.B. CONV 16/02, CONV 70/02), sondern es rahmte dessen Debatten, indem Hintergrundinformationen zum rechtlichen Status quo gegeben und verschiedene Optionen und Lösungsvarianten vorgeschlagen und diskutiert wurden (z.B. CONV 69/02). Im Zentrum dieser Strategie stand der *Inkrementalismus* – Anknüpfung der Konventsarbeit an den rechtlichen Status quo sowie die bisherigen Diskussionen und Reformvorschläge. In der Tat hatte bereits die in Nizza beschlossene *road map* eine Reihe von Punkten⁷ beinhaltet, welche der Konvent nun wiederum aufnahm. Konkrete Vorarbeiten gehen aber wesentlich weiter zurück, unter anderem auf Arbeiten von akademischen *think tanks* oder des Verfassungsausschusses des EP. Bereits im Jahr 1996 hatte das European University Institute in Florenz eine Studie unter dem Titel „A Unified and Simplified Model of the European Community Treaties and the Treaty on European Union in Just One Treaty“ vorgelegt, der drei Jahre darauf ein weiterer Bericht im Auftrag des EP folgte. Giuliano Amato war damals Vorsitzender des Redaktionskomitees gewesen, und Hervé Bribosia, nunmehr Redakteur im Sekretariat unseres Konvents, hatte als *rapporteur* an dem Bericht gearbeitet (Mény 2003, 1–2).

Als zweites wichtiges Prinzip der Arbeit des Sekretariats soll *Selektion* genannt werden, d.h. die Aufnahme solcher Vorschläge, die mit der inkrementalen Logik der *Konsolidierung* kompatibel schienen und die Exklusion anderer. Am deutlichsten⁸ wird diese Funktion eines *gate-keepers* wohl am Beispiel des Prozesses der Revision der Artikelentwürfe des Präsidiums in der Endphase des Konvents. Mehr als 6.000 Änderungsvorschläge wurden insgesamt von Konventsmitgliedern eingebracht, sodass der Spielraum des Sekretariats hinsichtlich deren Gruppierung und Analyse beträchtlich war. Umgekehrt mussten Änderungsvorschläge und Reaktionen auf die Neufassungen der Artikel von Konventsmitgliedern jeweils innerhalb extrem kurzer Fristen eingebracht werden. (vgl. Shaw 2003, 14–16; Deloche-Gaudez 2004, 57–60; Sec1)

Voraussetzung der Leistung des Sekretariats im Sinne der Prozessierung von Heterogenität und Reduktion von Komplexität war, wie andernorts ausführlich gezeigt (Oberhuber 2005), ein hoher Grad an interner Gemeinsamkeit. Die regelmäßige Interaktion in einem stabilen organisatorischen Milieu erlaubte es den Redakteuren des Sekretariats, institutionelle Antagonismen und terminologische Differenzen zu überwinden, um mit der Zeit eine gemeinsame Sprache und ein geteiltes Verständnis der EU zu entwickeln (vgl. Loos 2004, 19–20), die es ihnen erlaubten, selektiv gegenüber Input von Außen vorzugehen. Freilich handelte es sich hierbei um einen flexiblen ‚Konsens‘, der keine exakten Lösungen für konkrete Probleme vorschrieb. Aus semiotischer Sicht könnte etwa von einer Metasprache gesprochen werden, deren Elemente – Begriffe wie Integration, Vereinfachung, Transparenz, Effizienz usw. – hinreichend abstrakt sind, um konfligierende Interessen zu integrieren, und die zugleich einen bestimmten sprachlichen und kognitiven Rahmen vorgeben und so die Reduktion von Komplexität erleichtern. Vorschläge aus der semiotischen Peripherie des Konvents (im Sinne Lotmans) hingegen – z.B. Änderungen des institutionellen Status quo⁹ oder explizit national codierte Vorschläge – erschienen demgegenüber als inkompatibel und konnten exkludiert werden.¹⁰

2.2. Die Debatte zur ‚Zukunft Europas‘

Das Mandat des Konvents beschränkte sich jedoch nicht auf die technische Arbeit der Vertragsrevision, sondern war zumindest rhetorisch als breite Befragung der Grundlagen sowie künftigen Entwicklung Europas angelegt, schloss also explizit an jene „Verfassungsdebatten“ an, die zumindest seit Maastricht in einer zunehmend breiteren Öffentlichkeit geführt worden waren und grundlegende Auffassungsunterschiede hinsichtlich der Finalität und Legitimität der europäischen Verfassung zum Vorschein gebracht hatten (vgl. Weiss 2002; Jachtenfuchs 2002). Joseph Weiler (1999a, 8) hatte diesbezüglich schon im Jahr 1999 festgehalten:

(We have) a constitutional legal order the constitutional theory of which has not been worked out, its long-term, transcendent values not sufficiently elaborated, its ontological elements misunderstood, its social rootedness and legitimacy highly contingent.

Diese Ambivalenz steht zum einen im Kontext der internen Vertiefung der EU, d.h. jener „grand transformation“, wie sie JuristInnen, ÖkonomInnen und PolitologInnen angesichts der Entwicklung der EU von einer funktional bestimmten Gemeinschaft zur politischen Union festgestellt haben (vgl. Magnette/Remacle 2000): Die Zahl der Kompetenzen sowie die regulatorische Tiefe der Union haben massiv zugenommen, der Aufbau einer gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik sowie die Einheitwährung zeichnen die Konturen eines einheitlichen, vertikal integrierten politischen Akteurs samt gemeinsamer Identität und gemeinsamen ‚Werten‘. Als zweiter Motor der „Verfassungsdebatten“ kann die geopolitische Rekonfiguration Europas nach dem Zusammenbruch des Ostblocks und der folgenden Erweiterung der Union genannt werden, welche Fragen der Identität und politischen Form Europas neuerlich aufwerfen musste: Wer sind „wir“? Was sind die Grenzen Europas bzw. der EU? Was ist das Wesen unseres politischen Bandes, und was sind die Ziele und Finalität der Integration?

In der Erklärung von Laeken finden sich solche Fragen sowohl in den einleitenden Bemerkungen als auch auf Ebene der konkreten Aufgabenstellungen an den Konvent wieder, und auch in dessen Beratungen sowie im Entwurf des Verfassungsvertrags können wir sie identifizieren: zum Beispiel in der einleitenden „phase d'écoute“, in den Arbeitsgruppen „Außenpolitik“ und „Verteidigung“, oder in den Artikeln zum „demokratischen Leben der Union“ (Teil eins, Titel VI), dem Titel „Definition und Ziele der Union“ oder der Präambel. Auf der anderen Seite kann nicht verschwiegen werden, dass die breite Diskussion dieser Grundfragen einer „nachholenden Politisierung“ des Integrationsprojekts im Laufe der Konventsarbeit deutlich in den Hintergrund traten. Dies ist vor allem der in der Inauguralsitzung von Giscard proklamierten starken Interpretation des Mandats des Konvents zuzurechnen, nämlich einen einzigen Vorschlag für einen Verfassungsvertrag vorzulegen, eine Aufgabe, die gerade eine Entpolitisierung durch Fokussierung auf technische Arbeiten der Vertragsrevision zur Voraussetzung hatte. Darüber hinaus stand aber auch schon die personelle Zusammensetzung des Konvents jener breiten politischen Diskussion entgegen, denn das Spektrum der Meinungen, das in den Bevölkerungen zwischen „Euro-FöderalistInnen“ und „Euro-SkeptikerInnen“ besteht, war im Konvent deutlich zugunsten von EU-Insidern verschoben.¹¹

Die Konsequenzen dieser selektiven Dynamik der Konventsmethode können bis in den Verfassungsvertrag hinein verfolgt werden. Der ‚Konsens‘ über diesen Text basierte eben nicht auf einer grundlegenden Übereinkunft aller Beteiligten über die Prinzipien der europäischen *polity* (vgl. Bellamy/Schönlau 2004), sondern war hochgradig abhängig vom institutionellen Milieu und Prozess des Konvents selbst. Der Erfolg der Konventsmethode hinsichtlich der Umwandlung von Heterogenität in ‚Konsens‘ bedingte also auf der anderen Seite ein ‚kontingentes‘ Endprodukt, nämlich einen deutlich kontextabhängigen Verfassungsvertrag, der auch nach dem Ende der Konventsarbeit gegenüber konfligierenden Interpretationen¹² offen bleibt (vgl. Wiener 2004). Dies erscheint jedoch

nur als Mangel vor dem Hintergrund eines bestimmten Verständnisses einer Verfassung, nämlich als notwendigem deliberativen Basis-konsens einer politischen Gemeinschaft (Rawls, Habermas). Teilt man ein solches an der Sprache der politischen Moderne gebildetes Verständnis nicht (vgl. Duso 2002), so kann die Offenheit des Verfassungsvertrags auch im besten Sinne gelobt werden als „devising workable structures of governance that reflect the spirit of compromise and that will allow further compromises to be negotiated in the future.“ (Bellamy/Schönlau 2004, 74)

Auf der anderen Seite bleibt ein solch positives Urteil auf Elitenkompromisse hinsichtlich der institutionellen „structures of governance“ beschränkt, während die breitere Debatte zur ‚Zukunft Europas‘, d.h. die Finalitätsfrage und die Erneuerung der Legitimität einer erweiterten Union der 25, unberührt bleiben. Mit einer Unterscheidung, die Joseph Weiler (1993) vor mehr als zehn Jahren vorgeschlagen hat, ließe sich schlussfolgern, dass im Konvent ein weiteres Mal formale oder rechtliche Legitimität gegenüber sozialer Legitimität bevorzugt wurde. Wenn die These einer „nachholenden Politisierung“ der Union zutrifft, werden die Kohärenz und Rationalität einer Rechtsstruktur sowie ein Elitenkompromiss jedoch keine nachhaltige Antwort auf die „Verfassungsfrage“ sein. Denn während die alte EG sich im Wesentlichen an eine Gemeinschaft bürokratischer und politischer Eliten richtete und von diesen getragen war, tritt die EU zunehmend in ein direktes Verhältnis zu ihren BürgerInnen, sowohl in kognitiver Hinsicht („Identität“) als auch hinsichtlich ihrer Auswirkungen und Bedeutung für das tägliche Leben. Die Eingangs erwähnten Grundfragen der politischen Gestaltung und Identität Europas stellen sich mithin in öffentlicher Form; – die Wahl des Worts „Verfassung“ für den neuen Basisvertrag der EU erkennt das implizit an, und stellt zugleich die Verfassung selbst als Lösung vor. Diese am klassisch nationalstaatlichen Paradigma gebildete Vorstellung mag jedoch, wie unter anderem VertreterInnen eines „constitutional pluralism“ argumentieren (z.B. Nicolaidis/Weatherill 2003; Weiler/Wind 2003), an der politischen Realität Europas vorbeigehen.

2.3. Demokratie: „die Union dem Bürger näher bringen“

Die obige Befragung des Konvents im Hinblick auf die „nachholende Politisierung“ des Integrationsprozesses verweist auf einen weiteren Aspekt, der in der Erklärung von Laeken prominent artikuliert wurde: der Konvent als Antwort auf die „demokratische Herausforderung“ der Union. In der Tat offenbarte sich ein demokratisches Anliegen nicht nur auf Ebene der Rhetorik, sondern auch in einer Reihe von konkreten Maßnahmen. Der Konvent war mehrheitlich parlamentarisch zusammengesetzt und tagte öffentlich in Räumlichkeiten des Europäischen Parlaments, die Bemühungen um ‚Transparenz‘ waren weit gehend, wie unter anderem der Website des Konvents belegt, und es gab diverse Anstrengungen, eine Beteiligung von Sozialpartnern, der Wirtschaft, Wissenschaft, Nichtregierungsorganisationen usw. zu ermöglichen: ein Forum im Internet wurde installiert,¹³ ein so genannter Dialog mit der Zivilgesellschaft eingerichtet,¹⁴ ein eigener Jugendkonvent wurde organisiert¹⁵ sowie „nationale Debatten“ angeregt und deren Ergebnisse dem Konvent vorgelegt.¹⁶

Hinsichtlich der Einschätzung des realen Einflusses dieser Foren und externen Akteure auf die Arbeit des Konvents überwiegen bei der Mehrzahl der KommentatorInnen kritische Urteile, bis hin zu Begriffen wie „Enttäuschung“ (Scott 2002, Nr. 14) oder „Komödie“ (Magnetite 2002, 32). Einer unserer Interviewpartner aus dem Konventssekretariat formulierte folgendermaßen:

Sec1: indeed I mean their influence was very low ... PART of the exercise WAS a show, WAS a public relation exercise, ah (.) everybody could SPEAK, there was a webSITE, all the documents, BUT, I would say that, the final influence on the Convention (.) civil society et cetera. (.) their INFLUENCE in the end was probably lower than the possibility they had been given to speak (.) Does it make sense (?) The show was bigger than their influence if you see (.) And since it was a lot said (.) it was EASY for the Secretariat to pick and choose

Dieses Zitat legt nahe, hier aus der Innenperspektive des Sekretariats, wie die Aufgabe

der evolutionären Weiterentwicklung der Verträge und das Erfordernis der Konsensmethode den partizipativen Elementen des Konvents widersprachen. Während letztere auf Offenheit und Heterogenität abzielten, erforderte der Erfolg des Konvents im ersteren Sinn gerade Expertenwissen, Fachsprache und die Reduktion von Heterogenität. Es verwundert folglich nicht, dass die Position des Sekretariats gegenüber der Masse an Dokumenten aus den externen Foren defensiv war und man weiten Gebrauch vom erwähnten Prinzip der *Selektion* machte.

Welche Schlussfolgerungen können aus diesem Widerspruch gezogen werden? Es mag nützlich sein, an dieser Stelle an eine Formulierung von Niklas Luhmann (2002, 358) zu erinnern, der lakonisch feststellt: „Operativ gesehen ist Legitimation immer Selbstlegitimation. Sie muss durch politische (als politisch erkennbare) Kommunikationen vollzogen werden.“ Der bekannte Slogan „die Union den Bürgern näher bringen“ müsste in diesem Sinne invertiert werden: Denn geht es hier nicht eher darum, die BürgerInnen der Union näher zu bringen, d.h. um Legitimation, und müssen die demokratischen Aspekte des Konvents folglich als Mittel zu diesem Zweck gesehen werden? Immerhin kann an dieser Stelle erinnert werden, dass die Einsetzung des Konvents im Kontext von Massenprotesten auf allen vorangegangenen EU-Gipfeltreffen seit Nizza stand.

Auf der anderen Seite ist eine solche Interpretation nicht mit einer Kritik der demokratischen Qualität des Konvents oder des Verfassungsvertrags gleichzusetzen, welche nur auf Basis einer *normativen* Theorie zu leisten wäre. Vielmehr verweist der *soziologische* Blick auf die soziale Seite von Legitimationsprozessen, d.h. auf die Effekte von politischer Kommunikation und auf den empirischen Grad von Akzeptanz in den Bevölkerungen.

Einen Hinweis auf diese Phänomene geben die Umfragen von EUROBAROMETER, die im Juni und September/Oktober 2003 durchgeführt wurden.¹⁷ Auf die Frage, ob sie schon einmal vom Konvent zur Zukunft Europas gehört hätten, antworteten 45 Prozent (im Juni) bzw. 38 Prozent (im September/Oktober) der Befragten mit „Ja“, wobei sich die Zahlen zwischen

Mitgliedsländern und Beitrittswerberländern nur unwesentlich unterschieden. Die weitere Frage nach der Art des Textes, der von diesem Konvent ausgearbeitet wurde, ergab noch geringere positive Antworten: Von jenen, die Frage eins (schon vom Konvent gehört?) bejaht hatten, gaben in beiden Umfragen nur ca. die Hälfte die korrekte Antwort auf die zweite Frage.

Auf der anderen Seite ergaben dieselben Umfragen eine sehr hohe Zustimmung zur Idee einer „Verfassung für die Europäische Union“, nämlich 70 Prozent der Befragten in den Mitgliedsstaaten sowie 58 Prozent (Juni) bzw. 52 Prozent (September) in den Kandidatenländern. Die Werte in den folgenden Umfragen im Jänner und Juni/Juli 2004 waren noch höher: 80 Prozent bzw. 78 Prozent Zustimmung in den Mitgliedsländern und jeweils 73 Prozent in den Kandidatenländern. Diese Ergebnisse werden auch durch eine Analyse der Medienberichterstattung zur Regierungskonferenz vom Dezember 2004 bestätigt (Oberhuber et al. 2005), wo in Qualitätszeitungen aus acht Ländern deutlich positive Konnotationen des Konvents und des Verfassungsbegriffs gegenüber der Regierungskonferenz festgestellt wurden.

Eine Interpretation dieser Ergebnisse könnte sowohl auf den Erfolg der Öffentlichkeitsarbeit der EU abstellen als auch unabhängig davon eine generell positive Bewertung des Verfassungsbegriffs annehmen. Ob darüber hinausgehend ein nachhaltiger Legitimierungseffekt mit dem Verfassungsprojekt erzielt werden kann, muss allerdings bezweifelt werden, wie bisherige Erfahrungen mit europäischer Identitätspolitik aus dem Repertoire nationalstaatlicher Pathosformeln (Fahne, Hymne, Gedenktage, usw.) nahe legen (vgl. García 1993; Shore 2000, 13–122; Stråth 2002).

Wichtiger scheint uns jedoch die weitere Frage nach dem Verhältnis, das ein durch solche Pathosformeln kommuniziertes *imaginaire* zur politischen Realität der Union unterhält. Denn wenn es zutrifft, dass der Sinnhorizont der demokratischen Rhetorik der EU dem etatistischen Paradigma der politischen Moderne verhaftet ist (vgl. Albrow 1998; Mairé 1997), so gehen die hiermit geweckten Vorstellungen und Erwartungen an den Möglichkeiten der Union

vorbei. Als Konsequenz dieser Kluft, wenn sie besteht, wäre eine Erosion und Aushöhlung der öffentlichen politischen *mise-en-sens* und *mise-en-scène* (Claude Lefort) zu erwarten, d.h. jener Sinn- und Darstellungsformen, in denen das politische Band der EU zur Geltung gebracht wird. Mit anderen Worten: Wo die Inszenierung von Demokratie den politischen Realitäten nicht entspricht, wird gerade durch solche Inszenierung der scheindemokratische Charakter jener Politik bezeichnet; politische Kommunikation verliert ihre Kraft, „die Union den Bürgern näher zu bringen“, und eine Kluft zwischen Rhetorik und Realitäten kommt zum Vorschein (vgl. Haltern 2003). – Das Verfassungsprojekt, so scheint es uns, bedeutet für diese Problematik, wie sie seit längerem durch die gleichzeitige Zunahme von Bemühungen um Demokratisierung *und* von schwindender Zustimmung und Unterstützung angezeigt wird, eine weitere Verschärfung (vgl. Oberhuber 2006).

2.4. Das „*intergouvernementale*“ Element

Wenn wir von den Erfolgen und Folgen politischer Kommunikation zum Konvent als Verhandlungsarena zurückkehren, lässt sich deutlich ein Element aufweisen, das aller Rhetorik ungeachtet nachhaltig zur politischen Realität Europas gehört: die Mitgliedsstaaten und der Machtkampf zwischen Regierungsvertretern.

In der Tat hatte ja die Erklärung von Laeken den Konvent nicht als verfassungsgebende Versammlung eingesetzt, sondern als Methode zur möglichst breiten Vorbereitung einer Regierungskonferenz im Sinne von Art. 48 EU-Vertrag. Freilich, wie oben dargestellt, beruhte diese *Konventsmethode* auf solchen Strukturen und Arbeitsmethoden, die, wie Giscard nicht müde wurde zu betonen (vgl. Magonette 2002, 11–12), strategisches Verhalten zugunsten einer deliberativen Atmosphäre einschränken sollten. Die Konventsmitglieder waren angehalten, sich nicht als VertreterInnen von Interessen zu verstehen, sondern als Individuen, die an keine fixen externen Mandate gebunden sind. Sie sollten gegenüber den im Konvent geäußerten Argumenten offen sein, keine dauerhaften, interessenbasierten Allianzen bilden, und fä-

hig sein, ihre Präferenzen entsprechend den Beratungen im Konvent zu verändern (vgl. Giscard's Inauguralrede, VGE 2002).

Über weite Strecken war diese *Konvents-methode* in der Tat erfolgreich. Allerdings war nicht zu erwarten gewesen, dass bezüglich der Regierungsvertreter die magische Operation einer Verwandlung in einfache Konventsmitglieder gelingen könnte, vor allem nicht, wenn es um Entscheidungen ging, die im Hinblick auf ‚nationale Interessen‘ als sensibel betrachtet wurden oder die Machtbalance innerhalb der Union betrafen.¹⁸ Es überrascht folglich nicht, dass *bargaining* zwischen Regierungen auch in die Beratungen des Konvents Eingang fand. Doch auch hier zeigt sich noch die Kraft des institutionellen Milieus des Konvents, denn entsprechende Einflussnahmen verlagerten sich zu einem großen Teil hinter die Kulissen.¹⁹ So hatte Giscard selbst bereits vor der Inauguralsitzung begonnen, ‚wichtige‘ Regierungen zu konsultieren, und er setzte seine bilateralen Verhandlungen während der gesamten Konventsarbeit fort. Aber auch Generalsekretär Sir John Kerr erwies sich als wichtiges ‚Medium‘ für den Einfluss von Mitgliedsstaaten auf den Konvent, und in der Endphase, den Verhandlungen zum Institutionenkapitel, verwandelte sich das Präsidium als Ganzes zusehends in ein intergouvernementales Forum (Magnette/Nicolaidis 2004; de Schoutheete 2003; Norman 2003, 221–301): Von Mai 2003 an erschienen nur noch wenige vorbereitende Dokumente auf dem Website des Konvents, die Verhandlungen und Debatten verschoben sich aus den Plenarsitzungen hinter die Kulissen, und das bekannte Arsenal an Taktik, bilateralen Verhandlungen und politischen Abtauschgeschäften rückte in den Vordergrund. Der Luxemburgische Premier Jean-Claude Juncker bemerkte dazu in einem Interview, er habe noch nie „eine derartige Untransparenz, eine völlig undurchsichtige ... Veranstaltung erlebt“.²⁰

Jenseits der Polemik zeigt dieser Verlauf der Verhandlungen im Konvent, was ansatzweise auch im neuen Verfassungsvertrag ausgedrückt wird: Die Europäische Union ist nicht nach dem modernen Souveränitätsprinzip (Hobbes, Rousseau) gebaut, welches die Einheit eines

demos mit der Einheit politischer Herrschaft verbindet, sondern es sind bereits konstituierte politische Einheiten, welche Mitglieder der Europacity sind. Sie lösen sich nicht nach Vorbild des *contrat social* in ein neues, Europäisches *moi commun*, einen großen politischen Körper, auf, sondern sie bleiben präsent und handlungsfähig, wobei ihre „Identitäten“ sowie „politischen und verfassungsrechtlichen Strukturen“ affirmiert werden (Art. I–5). Man hat dies auch als Pooling von Souveränitäten bezeichnet, oder im Detail: Um ihre politische Rolle zu stärken und „gemeinsame Ziele“ zu erreichen, übertragen die Mitgliedsstaaten gewisse Kompetenzen auf die Union (Art. I–1), und entsprechend dem „Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit“ legen sie sich fest, ihre Verpflichtungen einzuhalten und das Erreichen der Ziele der Union zu befördern (Art. I–5).

Der Konvent kann aus dieser Perspektive als eine kreative Form der Selbst-Bindung verstanden werden,²¹ welche es den „Herren der Verträge“ erlauben sollte, ein Resultat zu erzielen, dass sie selbst (im Rahmen einer Regierungskonferenz) nicht erreichen könnten (vgl. Holmes 1995, 134–177). Die Ironie der Macht der Mitgliedsstaaten liegt darin, dass sie insofern begrenzt ist, als sie diese Selbst-Bindung nicht bis zur Selbst-Abschaffung steigern *können*. Somit war weder der Konvent ein letztes Wort in den Verhandlungen zur Institutionenreform (s. die nachfolgende Regierungskonferenz) noch ist zu erwarten, dass die Ratifikation eines neuen Verfassungsvertrags ein solches sein könnte. Denn insofern KonstitutionalistInnen Recht haben, die EU als eine plurale polity „beyond the state“ zu betrachten, etabliert sie ein politisches Band, das jeweils von neuem verhandelt und bestätigt werden muss: als die Möglichkeit, die diversen politischen Interessen, Imaginationen und Begehren anzuerkennen und zusammenzustimmen, ohne sie zur Einheit zu fügen.

2.5. *Mainstreaming: der Konvent als sozialer Prozess ‚sui generis‘*

Der Konstitutionalismus ist der Idealismus der europäischen Einigung; er sucht ihre Begründung im Reich der Norm. Demgegenüber

soll zum Schluss noch einmal der bodennahe, soziologische Blick zu Wort kommen, welcher gegenüber hohen Selbstinterpretationen das Geschehen vor Ort zum Sprechen bringt.

Und in der Tat war der Konvent zunächst ein außerordentlich komplexer und unübersichtlicher sozialer und kommunikativer Prozess, der über mehr als 16 Monate nicht weniger als 105 Konventsmitglieder und deren 102 VertreterInnen aus den Mitgliedsstaaten, Beitrittsländern und Beitrittswerberländern, BeobachterInnen aller EU-Institutionen sowie eine Unzahl externer Stimmen versammelte. 26 Plenarsitzungen an 52 Tagen wurden abgehalten, an denen mehr als 1.800 Redebeiträge abgegeben wurden. 864 offizielle Dokumente wurden am Website des Konvents publiziert; dazu kommen die 773 Dokumente aus den Arbeitsgruppen und Diskussionszirkeln, sowie die über 6.000 Änderungsvorschläge zu den Artikelentwürfen des Präsidiums (vgl. CONV 851/03). Das „Forum“ der Zivilgesellschaft (im Internet) versammelte bis zum Ende des Konvents beinahe 2.000 Beiträge von Einzelpersonen und Organisationen aus der Wissenschaft, Politik, Wirtschaft usw.. Weitere 262 Dokumente (veröffentlicht auf der „Futurum“ Webpage) kamen von den „Regierungen und nationalen Debatten“, sowie ca. 300 Beiträge von den EU-Institutionen selbst.

Oben wurde bereits auf die Rolle von institutionellem Aufbau, Inkrementalismus und Selektion als Voraussetzungen für den Erfolg der Konventsmethode hingewiesen. Im Folgenden soll in Kürze auf den sozialen Aspekt des Prozesses eingegangen werden, der von der anfänglichen ‚phase d’écoute‘ bis zum ‚Konsens‘ am Ende des Konvents führen sollte. Was bedeutete dieser Prozess für die Beteiligten selbst? Wie veränderten sie sich im Laufe jener 16 Monate, wie verschoben sich ihre Perspektiven? Wir schlagen also einen weiteren Blick auf die Entstehung von ‚Konsens‘ im Konvent vor, welcher die rationale Seite dieses Begriffs – das Verhandeln, Argumentieren, Kompromisse finden usw. – bewusst einklammert. ‚Konsens‘ erscheint dann als ein soziales Konstrukt von Normalität und Normativität, dessen fransige Konturen permanent durch positive und negative Sanktionen reguliert werden: Was wird von

den Beteiligten als ‚normal‘ bzw. ‚mehrheitsfähig‘ wahrgenommen, und was gilt auf der anderen Seite als inkompatibel mit dem ‚Geist‘ des Konvents?²²

Um diese soziologische Seite des Konventsprozesses hervorzuheben, haben wir an anderer Stelle den Begriff *mainstreaming* vorgeschlagen, den mehrere unserer InterviewpartnerInnen verwendeten (MM10, MA12, FM4, EC1), wenn sie ihre Erfahrungen einer langsamen ‚Verengung‘²³ des ‚Kommunikationsstroms‘ im Konvent (im Bezug auf Themen, Sprache, Meinungen) reflektierten.²⁴ Eine erste Annäherung zum Verständnis des *mainstreaming* erlaubt ein Blick auf die soziale Infrastruktur jener Tätigkeiten der Vernetzung, des Lobbying, der Abstimmung von Positionen und des Entwerfens von Texten, welche die tägliche Arbeit der Konventsmitglieder ausmachte. Denn während die Plenarsitzungen für die 105 Mitglieder und 102 VertreterInnen kaum Gelegenheit boten, Präferenzen zu aggregieren oder gemeinsame Positionen zu entwickeln,²⁵ verschob sich diese Arbeit zusehends in eine Vielzahl von semi-formellen und informellen Gruppierungen – die politischen Familien, die Komponenten des Konvents, Gruppierungen von VertreternInnen einzelner Länder sowie diverse ‚intergroups‘ (Euroskeptiker, ‚Föderalisten‘, die so genannten ‚Freunde der Gemeinschaftsmethode‘ usw.) (Norman 2003, 310; Lamassoure 2004, 326–330).

Vor allem politische Familien erwiesen sich laut unserer InterviewpartnerInnen als die zentralen Foren des ‚consensus-building‘ im Konvent, ermöglichten sie es doch Mitgliedern aus verschiedenen Ländern und Komponenten des Konvents, in einer vertraulichen Atmosphäre und unter Kollegen mit ähnlichen politischen Überzeugungen zusammenzukommen (Ass1: 186–188, 206–214; MM12: 226 ff.; FM3: 396 ff.; MA7: 26–40). So war etwa die Europäische Volkspartei bereits mit einem Kompromisspapier in die Konventsverhandlungen gegangen, und in einer Reihe von parteiinternen Treffen produzierte man weitere gemeinsame Texte.²⁶ Die Treffen der politischen Familien zeigen aber noch ein weiteres Merkmal der ‚sozialen Infrastruktur‘ des Konvents, nämlich die zentrale

Stellung von EuropaparlamentarierInnen in der Mehrzahl dieser Foren: so wurde die konservative und liberale Gruppe jeweils von MEPs geleitet (Andrew Duff, Elmar Brok), und Giuliano Amato saß den Sozialisten vor, wo MEPs wie Anne van Lancker oder Klaus Hänsch führende Positionen einnahmen.

In der Tat kann gezeigt werden, dass die Arbeit des consensus-building auf der konkreten Ebene der zahlreichen Untergruppen im Konvent wesentlich von der unermüdlichen Aktivität der MEPs getragen war: Sie animierten Netzwerke, riefen „intergroups“ ins Leben, leiteten die Arbeit der politischen Familien, waren zentral an der Redaktion multilateraler Konventsbeiträge²⁷ beteiligt und so fort. Auf der anderen Seite fanden ‚periphere‘ Konventsmitglieder (z.B. nationale ParlamentarierInnen, VertreterInnen aus den Kandidatenländern), dass sie sich den Relevanzstrukturen des ‚Zentrums‘ anpassen mussten, um mit ihren Anliegen im Konvent Gehör zu finden (vgl. Maurer 2004). Mehr noch, wie unsere Interviews nahe legen, scheint sich im Laufe der Konventsarbeit häufig eine positive Identifikation mit diesem Anpassungsprozess eingestellt zu haben. Ein polnisches Konventsmitglied (FM2; vgl. auch MM9 und MA6) etwa bezog sich explizit positiv auf die stetige Assimilation des Konventsdiskurses, wo Positionen sich annähern, extreme Stimmen marginalisiert werden und „eine allgemeine Kultur der europäischen Debatte“ entsteht.²⁸

In diesem Zusammenhang kann auch auf die Entscheidungen der Kandidatenländer zu Beginn des Konvents verwiesen werden, keine separate Allianz zu bilden und auch Alojz Peterle nicht als *ihren* Vertreter im Präsidium zu verstehen, sondern als Vertreter der nationalen Parlamente. Freilich war diese Entscheidung wohl hauptsächlich der Heterogenität der Interessen innerhalb der Gruppe der Kandidatenländer geschuldet (vgl. MM14), doch ist auch deren *symbolische* und *psychologische* Bedeutung zu sehen, die an jenes Phänomen erinnert, das unter dem Begriff *engrenage* diskutiert wird (vgl. Shore 2000, 147–153): die Bereitschaft, institutionelle und nationale Loyalitäten zu transzendieren und die eigenen kognitiven

Orientierungen zu verändern. Schon Klassiker der Integrationstheorie betonten die Bedeutung des sozialen Milieus supranationaler Institutionen für diesen Prozess. Im Rahmen des Konvents werden soziale Kontakte und Netzwerke geknüpft, man entwickelt vielleicht berufliche Perspektiven, und man geht durch einen Prozess der Akkulturation oder Sozialisation (vgl. auch MA6):

MM10: I would say it was really a high school (?) a high political school for me (.) ... so I was able to develop I would say (.) new sensitivity for (.) for the (.) different positions yy and yyy it's very IMPORTANT and interesting to discover the (.) the motivations or the interests or or to distinct between to see the small differences between allies and so on ... so for me this was definitely a concentrated experience of European politics ... (.) so I I SAID once that yyy I yy 've got good professors and I try to be a good school boy in this.

Aus der Innenperspektive, in diesem Fall von einem Mitglied des Konventssekretariats, wurde dieselbe Dynamik beobachtet:

Sec1: I was struck by listening to the speeches from accession countries in the listening phase, speeches which were very convenu, very conformist mainstream, conformist, more showing that they have understood than thinking further. ... Perhaps if they not had acted that way they would not have been taken seriously.

3. Der Konvent – ein Spiegel europäischer politischer Realität?

Dieser Artikel hat zentrale Ergebnisse unserer Forschungen zusammengefasst und insbesondere versucht, die empirische Analyse des Konvents für eine Interpretation von dessen Rolle im Prozess der Transformation und Konstitutionalisierung der EU fruchtbar zu machen. Stellen wir abschließend noch einmal die fünf genannten Elemente des Konventsprozesses nebeneinander: Das zuletzt behandelte *mainstreaming* erwies sich als wesentlicher Faktor für den Erfolg der Konventsmethode, widersprach aber andererseits den Erfordernissen einer breiten Debatte der Finalität und Legitimität der erweiterten Union; Ähnliches gilt

für die Arbeit der Konsolidierung der Verträge, die darüber hinaus aufgrund ihres expertenbasierten Charakters auch keinen Beitrag zur Kommunikation von Bürgernähe und Demokratie leisten konnte; das intergouvernementale Element schließlich erwies sich als unvermeidbar, musste aber zu einer Kompromittierung der internen Rationalität der neuen ‚konstitutionellen Selbstbeschreibung‘ der EU durch Kompromisse und nationale Tabus führen.

Wir begreifen Vielgestaltigkeit, Ambivalenz, ja Widersprüchlichkeit als zentrale Merkmale des Konvents. Wenn dennoch abschließend eine Gesamtbeurteilung versucht werden soll, so ist zunächst auf die andauernde Kontingenz des Integrationsprozesses hinzuweisen, wie sie sich zumindest seit den 1990er Jahren in Verfassungsdebatten und Reformbemühungen äußert. Der Konvent konnte hier am ehesten auf der Ebene einer Weiterentwicklung des „constitutional acquis“ (Shaw 2003, 2) reüssieren, indem er auf erprobte Verfahren der Kontingenzbewältigung in supranationalen Milieus zurückgriff (Selektion, Inkrementalismus, *engrenage*; vgl. auch Bach 1999). Der intergouvernementale Konflikt um mehr oder weniger Integration hingegen setzte sich auch nach Abschluss der Konventsarbeit auf Ebene der Regierungskonferenz fort; vor allem aber zeigen sich die Grundfragen der Legitimität und Finalität der Union weiterhin im Fluss, wobei die dem nationalstaatlichen Paradigma verhaftete Rhetorik der Verfassungsgebung die diesbezügliche Kluft zwischen Rhetorik und Realitäten noch verschärft haben mag.

Zweitens scheint uns eine Analyse des Konvents Rückschlüsse auf die institutionalisierten Verfahren der EU zu erlauben, mit den genannten Ambivalenzen umzugehen, d.h. auf ihre ‚Kultur‘ der Konfliktbearbeitung. Hier ist die Verwandlung der großen Fragen zur ‚Zukunft der Union‘ in einzelne Pakete von schrittweise zu bearbeitenden, entpolitisierten Problemen zu nennen; weiters die Vermeidung von öffentlichen Konflikten durch die institutionelle Einbindung und Akkulturation von Eliten (z.B. aus den Beitrittsländern, aus den nationalen Parlamenten; vgl. auch das „Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente“). Der

Konvent erwies sich in der Tat in hohem Maße als *Methode*, d.h. als institutionalisiertes Verfahren, das in ähnlicher Weise durch eine bestimmte ‚innere Logik‘ charakterisiert ist, wie Max Weber das für den Fall der Bürokratie gezeigt hat. Diese Methode erlaubte es, Heterogenität und Differenzen zu verarbeiten und zugunsten der Weiterentwicklung eines denationalisierten, Eu-ropäischen Diskurses und Dispositivs zurückzustellen. Wie gezeigt wurde, implizierte dieser Prozess auch eine soziale Dimension, d.h. die Adaption und das soziale Lernen von (peripheren) Eliten in einem supranationalen Milieu (*mainstreaming*). Diese sozio-kulturelle Arbeit „personeller Integration“ (Rudolf Smend) vor Ort wurde in den meisten Studien zugunsten der legislativen Arbeit des Konvents vernachlässigt. Gerade die jüngste Erweiterungsrunde der EU macht hingegen deutlich, dass Integration nicht allein im Medium des Rechts geleistet wird, sondern einen breiteren sozio-semiotischen Prozess impliziert und voraussetzt. In dieselbe Richtung weist auch der Anspruch / die Anforderung der Demokratisierung der EU, womit das Problem der Konstitutionalisierung den Bereich von Elitennetzwerken überschreitet und zur ‚öffentlichen Sache‘ wird. Auf Seiten der Europaforschung weist daher Antje Wiener (2004, 176) zurecht auf eine „anstehende transdisziplinäre Öffnung“ angesichts der aktuellen Phase einer „nachholenden Politisierung“ des Integrationsprozesses hin.

ANMERKUNGEN

- 1 „Die diskursive (Re-)Konstruktion europäischer Identitäten“; Projektteam: Ruth Wodak, Michal Krzyzanowski, Florian Oberhuber. – Wir danken dem Jubiläumsfonds der Österreichischen Nationalbank für die freundliche Förderung (Projektnummer 10.222) sowie der ReviewerIn der ÖZP für die hilfreichen Kommentare.
- 2 Insgesamt wurden 41 Interviews mit Konventsmitgliedern, Sekretariatspersonal sowie Mitarbeitern der drei großen EU Institutionen aufgezeichnet und transkribiert. Die Gespräche dauerten zwischen 20 Minuten und über zwei Stunden, wobei ca. eine Stunde die Regel war.

- 3 Wir verweisen diesbezüglich auf ein in Arbeit befindliches Buch, das voraussichtlich im Frühjahr 2006 in der Reihe „Multiple Europes“ (hg. v. Bo Stråth) bei P.I.E.-Peter Lang erscheinen wird.
- 4 In der Sprache der Systemtheorie Niklas Luhmanns könnte man auch von einem *Re-entry* sprechen.
- 5 Interviews werden mit folgenden Siglen zitiert: Ass (Assistenten von Konventsmitgliedern); FA bzw. MA (weibliche bzw. männliche Stellvertreter von Konventsmitgliedern); FM bzw. MM (weibliche bzw. männliche Konventsmitglieder); Sec (Mitarbeiter des Konventssekretariats).
- 6 Später wurde dieselbe Art von Arbeit für jede der Arbeitsgruppen geleistet.
- 7 Die Deklaration Nr. 23 nannte die Fragen der Kompetenzverteilung, des Status der Grundrechtscharta, der Vereinfachung der Verträge und der Rolle der nationalen Parlamente.
- 8 Ein anderes Beispiel sind die so genannten „digest papers“ des Sekretariats, welche die Stimmen aus den diversen externen Foren zusammenfassten und für den Konvent aufbereiteten.
- 9 Hinsichtlich der „institutional balance“ und der Vereinfachung der Instrumente und Prozeduren erwies sich das Sekretariat als konservativ, wie Wessels (2003, 289) gezeigt hat.
- 10 Vgl. Sec1: *And since it was a lot said, it was EASY for the Secretariat to pick and choose what was interes what they thought would be the right THING. And the right thing was to make something REASONable which would be accepted by most.*
- 11 Aus nahe liegenden Gründen hatten sich die meisten der Institutionen entschieden, Vertreter in den Konvent zu entsenden, die bereits Erfahrung in der EU-Politik hatten bzw. selbst für EU-Institutionen gearbeitet hatten. So waren 13 der Konventsmitglieder bereits im ersten Konvent gesessen, die Vertreter von Griechenland, Spanien und Luxemburg sowie einer der Repräsentanten des irischen Parlaments waren zugleich Europaparlamentarier, und eine Reihe weiterer Delegierter in den Komponenten der nationalen Parlamentarier und der Regierungsvertreter waren ehemalige MEPs.
- 12 Olsen (2004) hat diese Ambivalenz jüngst anhand der Artikel in Teil eins, Titel I des Verfassungsvertrages aufgezeigt, indem er diese als Kompromiss bzw. Konglomerat verschiedener, letztlich inkompatibler „public philosophies“ rekonstruierte.
- 13 Cf. http://europa.eu.int/futurum/forum_convention/index_en.htm.
- 14 Jean-Luc Deheane war beauftragt, den ‚Dialog‘ mit der Zivilgesellschaft zu organisieren. Die Plenarsitzung vom 24.-25. Juni gab den Vertretern zahlreicher Organisationen Gelegenheit, ihre Positionen zu deponieren. Allerdings hatten allzu viele Konventsmitglieder gerade dieses Datum für ein paar freie Tage genutzt.
- 15 Der Bericht des Jugendkonvents (CONV 205/02) wurde am 12. Juli 2002 dem Plenum präsentiert.
- 16 Für jedes Land wurden zusammenfassende Berichte (ca. 2 Seiten) verfasst und dem Plenum vorgelegt.
- 17 Siehe http://europa.eu.int/constitution/futurum/public_opinion_de.htm.
- 18 Dasselbe gilt *mutatis mutandis* für den Österreichkonvent, wo sich die politischen Parteien als uninteressant erwiesen.
- 19 So war etwa der so genannte ABC-Vorschlag von José Maria Aznar, Tony Blair und Jacques Chirac (für einen permanenten Präsidenten des Europäischen Rats) im Frühjahr 2002 informell verbreitet worden, und auch der einflussreiche deutsch-französische Vorschlag zum Institutionenkapitel (CONV 489/03) war erst nach seiner öffentlichen Bekanntmachung offiziell dem Konvent präsentiert worden (vgl. de Schoutheete 2003).
- 20 In *Der Spiegel*, 16. Juni 2003.
- 21 Auch frühere Regierungskonferenzen waren von Expertengruppen vorbereitet worden, doch hatten es die „Herren der Verträge“ in diesen Fällen leicht gehabt, deren Ergebnisse zu ignorieren (vgl. Gray/Stubb 2001).
- 22 Mit der Zeit entwickelten Konventsmitglieder dafür ein Gefühl: „Sur le rôle de l'Union, sur sa nature, sur les principes politiques et quasi philosophiques qui doivent la guider, rien n'est encore définitivement acquis, mais chacun sent qu'il y a un vrai consensus.“ (Lamassoure 2004, 293; Hervorh. von mir, FO)
- 23 Saskia Matl (2003) hat das in einem Überblick der Konventsbeiträge bis zum Oktober 2002 empirisch nachgewiesen.
- 24 FM-4: *(the debates work in a way) that certain ideas take on a certain weight, that one hears them over and over, and especially when one hears them from different circles ...* (148-152)
- 25 MA2: *I find what's happened in the plenary more what came what's happened in the European parliament plenary (.) it's really that people put their positions on the record it's not at all an interacting debating chamber* (126-129) (vgl. auch MM10: 102-109; MM7: 170-171; MA2: 102-111).
- 26 Elmar Brok übermittelte dem Konvent im September 2002 einen eigenen Verfassungsentwurf (CONV 325/02). Im Oktober des Jahres folgte der 15. Kongress der EVP in Estoril (http://www.epp-ed.org/Press/peve02/eve30_en.asp) und im November ein weiteres Treffen in Frascati (vgl. auch Lamassoure 2004, 51–52, 308–309).
- 27 Vgl. z.B. die Dokumente „Key elements of Institutional Reform“ (CONV 487/1/03 REV 1), das von 22 Konventsmitgliedern signiert wurde, und „Contribution to the work of the Convention“ (CONV 596/03), das von 12 Mitgliedern unterschrieben wurde.
- 28 Vgl. MM 9: *The representatives of candidate countries got assimilated very easily (.) it WAS a sort of experiment (-) a step ahead recognition of future facts (1.0) and it has been fruitful (1.5) in the freedom to move and feeling of partnership (.)* (59-61)

LITERATURVERZEICHNIS

- Albrow, Martin* (1998). Abschied vom Nationalstaat. Staat und Gesellschaft im Globalen Zeitalter, Frankfurt a. M.
- Bach, Maurizio* (1999). Die Bürokratisierung Europas. Verwaltungseliten, Experten und politische Legitimation in Europa, Frankfurt/New York.
- Bellamy, Richard/Justus Schönlaue* (2004). The Good, the Bad and the Ugly. The need for constitutional compromise and the drafting of the EU Constitution, in: Lynn Dobson/Andreas Follesdal (Hg.): Political Theory and the European Constitution, London/New York, 56–74.
- Bellier, Irène/Thomas M. Wilson* (Hg.) (2000). An Anthropology of the European Union. Building, Imagining and Experiencing the New Europe, Oxford/New York.
- Checkel, Jeffrey* (2004). Social Constructivisms in Global and European Politics (A Review Essay), in: Review of International Studies, 30(2), 229–244.
- Christiansen, Thomas/Knud Erik Joergensen/Antje Wiener* (1999). The social construction of Europe, in: Journal of European Public Policy, 6(4), 528–544.
- de Schoutheete, Philippe* (2003). Debate on the European Council in the Convention. Royal Institute for International Relations Occasional Papers. Internet: <http://www.irri-kiib.be>
- Deloche-Gaudez, Florence* (2004). Le Secretariat de la Convention Européenne: Un acteur influent, in: politique européenne, 13 (Frühjahr), 43–67.
- Duso, Giuseppe* (2002). L'Europa e la fine della sovranità, in: Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno, 31(1), 109–139.
- García, Soledad* (Hg.) (1993). European Identity and the Search for Legitimacy, London.
- Giscard d'Estaing, Valéry* (2002). Introductory Speech to the Convention on the Future of Europe, SN 1565/02, Brüssel.
- Gray, Mark/Alexander Stubb* (2001). The Treaty of Nice – Negotiating a Poisoned Chalice?, in: Journal of Common Market Studies, 39(supplement 1), 5–23.
- Haltern, Ulrich* (2003). Pathos and Patina: The Failure and Promise of Constitutionalism in the European Imagination, in: European Law Journal, 9(1), 14–44.
- Holmes, Stephen* (1995). Passions and Constraint: On the Theory of Liberal Democracy, Chicago.
- Jachtenfuchs, Markus* (2002). Die Konstruktion Europas. Verfassungsideen und institutionelle Entwicklung, Baden-Baden.
- Krzyzanowski, Michal* (2005). 'European Identity Wanted!' On Discursive Dimensions of the European Convention, in: Ruth Wodak/Paul Chilton (Hg.): A New Research Agenda in Critical Discourse Analysis. Theory and Interdisciplinarity, Amsterdam/Pa. (in Druck).
- Lamassoure, Alain* (2004). Histoire secrète de la Convention Européenne, Paris.
- Loos, Eugène* (2004). Composing 'panacea texts' at the European Parliament. An intertextual perspective on text production in a multilingual community, in: Journal of Language and Politics, 3(1), 3–24.
- Lotman, Yuri M.* (1990). Universe of the Mind. A Semiotic Theory of Culture, Bloomington.
- Luhmann, Niklas* (2000). Die Politik der Gesellschaft, Frankfurt a. M.
- Mairet, Gérard* (1997). Le principe de souveraineté: histoires et fondements du pouvoir moderne, Paris.
- Magnette, Paul* (2002). Délibération vs. négociation. Une première analyse de la Convention sur l'avenir de l'Union. Paper für den 7. Kongreß der Französischen Gesellschaft für Politikwissenschaft, September 2002.
- Magnette, Paul/Eric Rémacle* (Hg.) (2000). Le nouveau modèle européen, Brüssel.
- Magnette, Paul/Kalypso Nicolaidis* (2004). Coping with the Lilliput syndrom. Large vs. small member states in the European Convention, in: Paul Magnette/Yves Surel (Hg.): Réformer l'Europe: la convention européenne (= Politique Européenne 13).
- Matl, Saskia* (2003). Die Beiträge des Konvents bis zum 28.10.2002 (Plenardebatte, Berlin).
- Maurer, Andreas* (2004). Agenda-Taking statt Agenda-Setting. Die Neuen im Verfassungskonvent, in: Osteuropa, 54(5–6), 118–135.
- Mény, Yves* (2003). The EU and the Constitutional Reform of the European Union, in: EUIreview, Winter, 1–2.
- Moravcsik, Andrew* (2003). In Defence of the 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union, in: Joseph H. H. Weiler/Iain Begg/John Peterson (Hg.): Integration in an Expanding Union. Reassessing the Fundamentals, Oxford/Malden, 77–97.
- Muntigl, Peter/Gilbert Weiss/Ruth Wodak* (2000). European Union Discourses on Un/employment. An interdisciplinary approach to employment policy-making and organizational change, Amsterdam/Pa.
- Nicolaidis, Kalypso/Stephen Weatherill* (Hg.) (2003). Whose Europe? National Models and the Constitution of the European Union, Oxford.
- Norman, Peter* (2003). The Accidental Constitution. The Story of the European Convention, Brüssel.
- Oberhuber, Florian* (2005). The Convention Method. An institutional device for consensus-building, in: Sonja Puntischer-Riekmann/Wolfgang Wessels (Hg.): The Constitutionalisation of the EU – The Way to Ratification, Opladen (in Vorbereitung).
- Oberhuber, Florian* (2006). Europas Verfassungsfrage und das Demokratiedefizit: Zum Problem politischer Semiose jenseits des Nationalstaats, in: Europa: Bild und Begriff im Kulturwandel, Tagungsakten (in Vorbereitung).
- Oberhuber, Florian/Christoph Bärenreuter/Michal Krzyzanowski/Heinz Schönbauer/Ruth Wodak* (2005). Debating the European Constitution. On representations of Europe / the EU in the press, in: Journal of Language and Politics, 4(2) (in Druck).

- Olsen*, Tore Vincents (2004). Europe: united under God? Or not?, in: Lynn *Dobson*/Andreas *Follesdal* (Hg.): Political Theory and the European Constitution, London/New York, 75–90.
- Scott*, Jesse (2002). The culture of constitution-making? „Listening“ at the Convention on the Future of Europe, in: German Law Journal, 3(9).
- Shaw*, Jo (2003). What’s in a Convention? Process and substance in the project of European constitution-building, Wien: Institut für Höhere Studien (Political Science Series, 89).
- Shore*, Chris (2000). Building Europe. The Cultural Politics of European Integration, London.
- Stråth*, Bo (2002). A European Identity: To the Historical Limits of a Concept, in: European. Journal of Social Theory, 5(4), 387–401.
- Weiler*, Joseph H.H. (1993). After Maastricht: Community Legitimacy in Post-1992 Europe, in: William James *Adams* (Hg.): Singular Europe: Economy and Polity of the European Community after 1992, Ann Arbor, 11–41.
- Weiler*, Joseph H. H. (1999a). Introduction: ‘We will do, and hearken’, in: Ders.: The Constitution of Europe. „Do the new Clothes have an Emperor?“ and other essays on European integration, Cambridge, 3–9.
- Weiler*, Joseph H. H. (1999b). The transformation of Europe, in: Ders.: The Constitution of Europe. „Do the new Clothes have an Emperor?“ and other essays on European integration, Cambridge, 10–101.
- Weiler*, Joseph H.H./Marlene *Wind* (Hg.) (2003). European Constitutionalism beyond the State, Cambridge.
- Weiss*, Gilbert (2002). Searching for Europe. The problem of legitimisation and representation in recent political speeches on Europe, in: Journal of Language and Politics, 1(1), 59–84.
- Wessels*, Wolfgang (2003). Der Verfassungsvertrag im Integrationstrend: Eine Zusammenschau zentraler Ergebnisse, in: Integration, 26(4), 284–300.
- Wiener*, Antje (2004). Die Verfassung Europas. Konturen eines europäischen Konstitutionalismus, in: integration, 27(3), 176–185.

AUTOR

FLORIAN OBERHUBER, geboren 1975 in Salzburg, arbeitet am Forschungszentrum „Diskurs, Politik, Identität“, Universität Wien (<http://www.univie.ac.at/discourse-politics-identity>). Forschungsinteressen: politische Theorie und Soziologie, Sprache und Politik, historische Anthropologie.

Kontakt: Florian Oberhuber, Guneschgasse 7/8, 1190 Wien.

E-Mail: oberhuber@gmx.at