

Thorben Albrecht/Gloria Müller

## Der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents

### Erfolgsstory mit ungewissem Ausgang

---



*Thorben Albrecht, geb. 1970 in Lüneburg, Studium der Geschichte, Philosophie und Politischen Wissenschaft in Hannover, von 1996 bis 2003 Referent beim SPD-Parteivorstand, ist seit März 2003 Referatssekretär für Europäische Gewerkschaftspolitik beim DGB-Bundesvorstand.*



*Dr. Gloria Müller, geb. 1947 in Düsseldorf, Studium der Betriebswirtschaftslehre, Geschichte und Romanistik in Düsseldorf, Aix-en-Provence und Paris, ist seit 1997 Leiterin des DGB-Verbindungsbüros Brüssel.*

---

Am 15. Juli 2003 legte der Europäische Konvent (fast) fristgerecht den kompletten Entwurf der zukünftigen Verfassung der Europäischen Union vor. In nur 17 Monaten unterzog die verfassungsgebende Versammlung das bereits mehrfach ausgebesserte vertragliche Fundament der Gemeinschaft einer durchgreifenden Renovierung. Das Ergebnis dieser Arbeit kann sich sehen lassen, auch wenn es an einigen Stellen noch erheblicher Nachbesserungen bedürfte.

#### **Rom - Nizza - Rom: Vom Vertrag zur Verfassung**

Am 28. Februar 2002 konstituierte sich der Konvent über die Zukunft der Europäischen Union. Er übernahm die Aufgabe, die seit Unterzeichnung der Römischen Verträge von 1957 tiefgreifendste Reform des europäischen Vertragswerkes vorzubereiten. Unter Leitung des

ehemaligen französischen Premierministers Valéry Giscard d'Estaing berieten rund 200 Repräsentanten der Regierungen und Parlamente der Mitgliedstaaten und Beitrittsländer, des Europäischen Parlaments/EP, der EU-Kommission, des Wirtschafts- und Sozialausschusses/ WSA, des Ausschusses der Regionen und der Sozialpartner sowie der Bürgerbeauftragte in aller Öffentlichkeit über die Werte und Ziele, Aufgaben und Strukturen der EU. Und was nur die unverbesserlichsten Optimisten, angeführt vom Präsidenten des Konvents, für möglich gehalten hatten: Knapp 17 Monate später, am 15. Juli 2003, lag tatsächlich der erste Entwurf einer zukünftigen europäischen Verfassung „aus einem Guss“ vor. „Kompliment, Konvent“, lobte „Die Zeit“. Ein verdientes Lob, denn das Gremium brachte das Kunststück zuwege, die mitunter weit auseinander klaffenden europapolitischen Ansichten und Interessen von 15 Mitgliedstaaten und 13 auf den EU-Beitritt wartenden Ländern in einem klar gegliederten und sogar verständlichen Text von etwa 500 Artikeln miteinander zu versöhnen.

Noch bevor man seine Arbeit einer kritischen Würdigung unterzieht, gebührt dem Konvent gleich zweifache Anerkennung. Erstens hat er die Tauglichkeit des Gremiums zur Änderung des europäischen Vertragswerkes bewiesen, eine Aufgabe, die gemäß Artikel 48 des geltenden EU-Vertrages einer „Regierungskonferenz“ der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten obliegt. Deren Beschlüsse wurden bislang durch hochrangige Diplomaten aus den Außenministerien vorbereitet, hinter verschlossenen Türen, versteht sich. An deren Stelle trat nun der Konvent. Wenngleich auch sein Verfassungsentwurf noch der Entscheidung der am 4. Oktober 2003 startenden Regierungskonferenz bedarf, so hat doch die Arbeit der verfassungsgebenden Versammlung die Türen der Geheimdiplomatie weit für die europäische Öffentlichkeit aufgestoßen - ein Erfolg für Europas Demokratie.

Zweitens baute der Konvent den bislang umfassendsten Reformvorschlag in der Geschichte der Europäischen Gemeinschaften substantiell zu einer Verfassung aus, die allerdings auch weiterhin die juristische Form eines Vertrages wahrt. Er verankerte so die Idee eines „Europäischen Grundgesetzes“ im öffentlichen Bewusstsein und Diskurs. Erhielte sein Verfassungsvorschlag nun noch den endgültigen Segen der kommenden Regierungskonferenz und würde er als „Römischer Vertrag Nr. II/Verfassung“ in Rom unterzeichnet, hätte der Konvent für die europäische Integration mehr bewirkt als alle vorangegangenen Regierungskonferenzen zusammen.

### **Die „Positiv-Liste“ des Konvents**

Dabei erforderte der Umbau des rechtlichen Fundaments der EU wegen der ab Frühjahr 2004 erfolgenden Beitritte von zehn neuen Mitgliedsstaaten diesmal besonders kühne Ideen und Maßnahmen. Die Liste der anstehenden Aufgaben ergab sich aus der Häufung ungelöster Fragen, die die im Dezember 2000 tagende Regierungskonferenz von Nizza übrig gelassen und grob zu vier „left-overs“ zusammengefasst hatte: das Problem der Zusammenführung des EU-Vertragswerkes zu einem einzigen, verständlichen Text; das Problem einer klaren und effizienten Verteilung der Kompetenzen zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten; die Frage nach dem rechtlichen Status der auf dem Europäischen Gipfel zu Nizza feierlich verkündeten Charta der Grundrechte und die Suche nach Möglichkeiten, die nationalen Parlamente kräftiger an der Entwicklung der Europapolitik zu beteiligen.

Der Konvent hat nicht nur Antworten auf diese vier left-overs gegeben. Mit Hilfe von elf Arbeitsgruppen, in 26 Plenarsitzungen, rund 50 Treffen des zwölfköpfigen Präsidiums und unterstützt von einem hoch qualifizierten Sekretariat, das insgesamt 5.995 Änderungsan-

träge der Konventsmitglieder zu einem konsensfähigen Text bündelte, erarbeitete das Gremium eine ganze Palette zukunftsweisender Vorschläge. Die Tatsache, dass das Arbeitsprodukt des Konvents in der politischen Öffentlichkeit insgesamt durchweg ausgezeichnete Noten erhielt, jede Bewertung jedoch gleichzeitig auch die unterschiedlichsten Mängel hervorhob, mag durchaus für die Kompromissfähigkeit des Verfassungsentwurfs sprechen. Hierüber wird erst der Ausgang der Regierungskonferenz Aufschluss geben.

Der vorliegende Text gliedert sich in vier übersichtlich geordnete Teile. Sie ersetzen alle bislang nebeneinander bestehenden Verträge, ein großer Fortschritt für die Verständlichkeit des rechtlichen Fundaments der EU. Die komplette Aufhebung der bisherigen Verträge in einem neuen Verfassungsvertrag wirft allerdings die heikle Frage nach der Ratifizierung des Entwurfes auf: Was geschieht, wenn auch nur ein Mitgliedstaat den Text nicht annimmt? Auch hierauf muss die Regierungskonferenz eine Antwort geben.

Teil I enthält in 59 Artikeln die verfassungsrechtlichen Grundlagen der „Union der Bürger und der Staaten“, darunter die politisch besonders bedeutsamen Artikel über die Werte und Ziele der EU. Beide haben gegenüber den bisherigen Vertragsbestimmungen zwar an Substanz gewonnen. Allerdings hatte die Konvent-Arbeitsgruppe „Soziales Europa“, unterstützt von den Gewerkschaften und den Organisationen der Zivilgesellschaft, weitergehende Vorschläge entwickelt, die jedoch nicht komplett in den Text eingingen.

Der Verfassungsentwurf gibt der EU erstmals Rechtspersönlichkeit. Auch das ist eine wichtige Neuerung, die der Union erlaubt, zukünftig Verträge mit Dritten abzuschließen und beispielsweise der Europäischen Menschenrechtscharta beizutreten. Vollständig neu ist auch das in Artikel I-46 aufgeführte „Bürgerbegehren“, das von mindestens einer Million Bürgern und Bürgerinnen aus einer „erheblichen“ Anzahl von Mitgliedstaaten gestartet werden kann, um die EU-Kommission zu einer Gesetzesinitiative zu bewegen.

Klarer als in den bisherigen Verträgen erscheint die Unterteilung der Kompetenzen der EU in die Kategorien „ausschließlich“, „geteilt“ und „ergänzend“. Ein separater Artikel verleiht der EU das Recht zur Koordinierung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik, zwei weitere Artikel geben ihr begrenzte Vollmachten zur Koordinierung der Außen-, Sicherheits-, Innen- und Rechtspolitik. Dies bedeutet, dass die bisherige „Pfeiler-Struktur“ der EU entfällt, die die Außen- und Sicherheitspolitik explizit aus dem Bereich gemeinschaftlicher Politikgestaltung ausgenommen hatte. Klarheit schafft auch die Verringerung der Rechtsinstrumente von bislang 15 auf 6, die noch dazu eine auch für europapolitische Laien verständliche Bezeichnung erhielten (Europäisches Gesetz, Europäisches Rahmengesetz, Europäische Verordnung, Europäischer Beschluss, Empfehlung und Stellungnahme).

*Teil I* beschreibt zudem die zukünftige institutionelle Architektur der EU. Das EP (ab 2009 maximal 732 Abgeordnete) bildet gemeinsam mit dem Rat die Legislative. Statt in bislang 35 Politikbereichen soll es auf 92 Feldern - u.a. bei der Verabschiedung des jährlichen EU-Haushaltes - gleichberechtigt mit dem Rat entscheiden. Es wird darüber hinaus zukünftig den Präsidenten der Kommission wählen und kann die Kommission durch ein Misstrauensvotum absetzen. Dies ist der bislang größte Machtzuwachs in der Geschichte des Europäischen Parlaments.

Der Europäische Rat/ER bleibt der politische Impulsgeber der EU. An die Stelle der bisherigen sechsmonatigen Rotation der Ratspräsidentschaft tritt ein auf zweieinhalb Jahre (maximal fünf Jahre) angelegter Vorsitz. Der neue Ratspräsident darf kein nationales politisches Amt bekleiden, und sein Einfluss auf die Politik der Union bleibt relativ begrenzt, denn er soll weniger als „president“ denn als „chairman“ des ER fungieren. Die einzelnen (Fach-)Formationen des Rates sollen bis 2009 noch in der jetzigen Struktur weiterarbeiten. Danach wird

der Europäische Rat die genaue Anzahl und Zusammensetzung der Räte durch einen Europäischen Beschluss festlegen. Sofern der (jeweilige Fachminister-)Rat in seiner Eigenschaft als Gesetzgeber tätig wird, ist die Öffentlichkeit demnächst zu den Sitzungen zugelassen.

Die Kommission wird sich zukünftig aus dem Präsidenten, dem europäischen Außenminister, 13 stimmberechtigten KommissarInnen und weiteren Mitgliedern ohne Portefeuille zusammensetzen. Ein ausgewogenes Rotationsverfahren soll dann für eine jeweils gleichmäßige Vertretung von kleinen und großen Mitgliedstaaten im (wechselnden) Kreis der stimmberechtigten KommissarInnen sorgen. Dieser Vorschlag gehört zu den umstrittensten Neuerungen des Verfassungsentwurfes, denn er berührt nicht nur unmittelbar die nationalen Interessen aller Mitgliedstaaten, sondern er führt eine Hierarchisierung des Kollegiums ein, die von der EU-Kommission selbst und - Parteien übergreifend - von vielen EP-Abgeordneten als kontraproduktiv eingeschätzt wird. Zusätzliche Kompetenzen soll die Kommission vor allem bei der Außenvertretung und der Festlegung der politischen Agenda der EU erhalten.

Außerdem soll sie zukünftig auch im Bereich der Innen- und Justizpolitik Initiativen ergreifen und eigenständig Frühwarnungen an diejenigen Mitgliedstaaten erteilen, die gegen den Stabilitäts- und Wachstumspakt verstoßen. Von Wichtigkeit ist darüber hinaus der Machtzuwachs des Kommissionspräsidenten. Er darf demnächst die politischen Richtlinien vorgeben, die Mitglieder „seines“ Kollegiums auswählen, und er ist berechtigt, diese einzeln zum Rücktritt aufzufordern.

Zwei Protokolle, über die sich vor allem die deutschen Bundesländer freuen, ergänzen den verfassungsrechtlichen ersten Teil. Diese definieren die Rolle der nationalen Parlamente und die damit eng zusammenhängenden Vorschriften über die Subsidiarität. Demnach sollen sich zukünftig alle an der Gesetzgebung bzw. Politikgestaltung der EU beteiligten Organe verpflichten, die jeweiligen Dokumente und Informationen unmittelbar und unverzüglich an die nationalen Parlamente weiterzuleiten. Die Kommission, die nach wie vor allein die Gesetzesinitiative wahrnehmen wird, muss im Übrigen bei jedem Vorschlag begründen, weshalb sich eine Angelegenheit besser durch eine europäische als durch eine nationale Bestimmung regeln lässt. Die „Reklamationsfrist“, innerhalb derer die nationalen Parlamente einem Kommissionsvorschlag begründet widersprechen können, beträgt sechs Wochen, gerechnet ab Übermittlung des Kommissionsvorschlages. In einem solchen Konfliktfall steht es der Kommission zwar frei, das strittige Projekt weiter zu verfolgen. Aber jeder Mitgliedstaat kann im Namen seines Parlaments oder einer seiner parlamentarischen Kammern (Bundesrat!) wegen Nicht-Einhaltung der Subsidiarität vor dem Europäischen Gerichtshof/EuGH Klage erheben. Ein solches Klagerecht erhält darüber hinaus zukünftig auch der Ausschuss der Regionen.

Mit *Teil II* des Verfassungsentwurfs fand der Konvent eine praktikable Methode, die Charta der Grundrechte in der Version von 2000 vertraglich zu verankern. Die Bürger und Bürgerinnen der Union erhalten damit die Möglichkeit, ihre Grundrechte gegenüber der EU individuell einklagen zu können. Die Gewerkschaften bewerten dies als einen der größten Fortschritte dieses Reformprozesses.

*Teil III* („Politikbereiche“) fasst in 342 Artikeln alle rechtlich-instrumentellen Bestimmungen der bisherigen Verträge in neuer Anordnung zusammen. Er legt fest, wie die in Teil I aufgeführten Grundlagen in praktische Politik umzusetzen sind. So werden hier beispielsweise minutiös das (ab 2009) im Rat geltende Abstimmungsverfahren mit qualifizierter Mehrheit (Mehrheit der Staaten, die mindestens 60 Prozent der Bevölkerung vertreten) und seine Anwendungsbereiche definiert. Der Entwurf sieht dabei eine Ausweitung der

Mehrheitsentscheidung auf weitere 41 Bereiche vor. Die wichtigsten Ausnahmen bilden die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik sowie die Steuern. Hier soll der Rat weiterhin einstimmig entscheiden, eine Regelung, die den Handlungsspielraum des zukünftigen europäischen Außenministers unter Umständen stark einschränken würde, könnte ihn doch das Veto eines einzelnen Staates „gängeln“. Eine wirklich Bahn brechende Neuerung stellt hingegen ein neuer Artikel, die so genannte Passerelle dar: Sie erlaubt dem Rat, die in einigen Bereichen noch vorgeschriebene Einstimmigkeit durch einstimmigen Beschluss zugunsten der qualifizierten Mehrheit aufzugeben. Die Passerelle soll die Möglichkeit eröffnen, in den jetzt noch der Einstimmigkeit unterliegenden Bereichen demnächst vielleicht einmal mehrheitlich entscheiden zu können.

Teil III enthält des Weiteren eine immer noch mangelhafte „Verankerung“ der Dienste von allgemeinem Interesse. Er integriert die Sozialvorschriften nahezu im Wortlaut des EG-Vertrages und fügt das Beschäftigungskapitel in der ursprünglichen Fassung von 1997 ein. Neue, bedauerlicherweise jedoch ungenaue Bestimmungen regeln hingegen Zusammensetzung und Aufgaben des WSA. Bei allem Respekt vor der Arbeit des Konvents insgesamt: Was die Ergänzung, Verbesserung oder Neufassung der Bestimmungen über das „Soziale Europa“ anbelangt, hat die verfassungsgebende Versammlung - ungeachtet der weitreichenden Vorschläge ihrer Arbeitsgruppe „Soziales“ - wenig Mut bewiesen.

### **Grundrechte verankert und einklagbar**

Eine wesentliche Forderung der Gewerkschaften an den Konvent war die Verankerung der Charta der Grundrechte in der Verfassung. Diese Charta, die 1999 bis 2000 ebenfalls nach der Konventsmethode unter Vorsitz des früheren Bundespräsidenten Roman Herzog erarbeitet wurde, enthält neben Freiheits- und Gleichheitsrechten auch soziale Grundrechte. Dazu gehören u.a. das Recht, Gewerkschaften zu gründen und ihnen beizutreten, das Recht der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer oder ihrer Vertreter auf rechtzeitige Unterrichtung und Anhörung, sowie das Recht, Tarifverträge auszuhandeln und bei Interessenkonflikten kollektive Maßnahmen zur Verteidigung ihrer Interessen, einschließlich Streiks, zu ergreifen. Nicht zuletzt wegen der sozialen Grundrechte war die Charta am 7. Dezember 2000 in Nizza zwar „feierlich proklamiert“, aber nicht in die Verträge aufgenommen worden.

Auch im Verfassungskonvent war die Frage der rechtsverbindlichen Verankerung der Charta heiß umstritten. Dass die Charta nun schließlich als zweiter Teil der Verfassung - und nicht wie zwischenzeitlich diskutiert als angehängtes Protokoll - aufgenommen wurde, ist ein wichtiger Fortschritt. Dies gilt umso mehr, als die Artikel, welche die Grundrechte beschreiben, unverändert übernommen wurden. Allerdings, wo Licht ist, ist auch Schatten: In den „Bestimmungen über die Auslegung und Anwendung der Charta“ wurden einige Ergänzungen vorgenommen, die die Wirkung der Charta faktisch auf solche Politikbereiche beschränken, in denen die EU auch Kompetenzen hat – und dies ist in der Sozialpolitik nur begrenzt der Fall.

Ihre volle Wirkung kann die Charta daher erst dann entfalten, wenn die Zuständigkeit der Union im Sozialbereich und beim Sozialen Dialog weiterentwickelt wird. Es bleibt auch abzuwarten, ob der EuGH die Wirkung der Charta in seiner Rechtsprechung restriktiv auslegt oder - wie er es bereits getan hat, als die Charta lediglich proklamiert war - die Grundrechte trotz unsicherer Bindungswirkung in seine Bewertungen einbezieht.

Dennoch ist die vollständige Aufnahme der Charta der Grundrechte in die Verfassung ein wichtiger Erfolg, den die Regierungskonferenz keinesfalls in Frage stellen darf.

### **Europäisches Sozialmodell: Fortschritt, Rückschritt, Seitschritt**

Neben der Charta der Grundrechte spielen die im Verfassungsentwurf definierten Werte und Ziele der Union eine wichtige Rolle für die zukünftige Ausgestaltung der Union. Auf welcher Grundlage steht die Europäische Verfassung? Welche sind die Koordinaten, nach denen das europäische Schiff in Zukunft segelt? Wie umstritten diese Fragen sind, zeigte sich darin, dass bei der Beschreibung der Werte und Ziele ein regelrechter Kampf um die zu benutzenden Begriffe geführt wurde. Aus gewerkschaftlicher Sicht ist diese Auseinandersetzung weitgehend erfolgreich verlaufen, auch wenn nicht alle Forderungen erfüllt wurden.

Im Verfassungsentwurf werden „Gerechtigkeit“ und „Solidarität“ zwar nicht unter den Werten, „auf denen die Union beruht“ benannt, aber es wird formuliert, dass die Union eine Gesellschaft anstrebt, „in der Toleranz, Gerechtigkeit und Solidarität herrschen“. Damit war eigentlich der Grundstein gelegt, das Sozialstaatsprinzip in den Zielen der Union zu verankern, wie es ein wichtiges Ziel der europäischen Gewerkschaften war. Die weitere Auseinandersetzung um diesen Artikel zeigt jedoch, wie die Konventsdebatte häufig verlaufen ist: Im ersten Entwurf des Präsidiums wurde der Begriff der „sozialen Marktwirtschaft“ nicht genannt. Nachdem einige Konventsmitglieder (u.a. EGB-Vertreter Emilio Gabaglio und aus Deutschland Klaus Hänsch und Joschka Fischer) sich für diesen Begriff eingesetzt hatten, wurde er in den Entwurf aufgenommen, in einer späteren Sitzung des Konvents dann allerdings durch den Zusatz „einer im hohen Maße wettbewerbsfähigen“ wieder eingeschränkt: ein Schritt zurück, ein Schritt vor und dann wieder ein halber Schritt zurück. Ebenso wurde zwar der „soziale Schutz“ in den Zielkatalog aufgenommen, nicht aber ein „hoher sozialer Schutz“, wie von den Gewerkschaften gefordert.

Als wichtiger Erfolg der Gewerkschaften kann sicherlich die Aufnahme des Zieles der Vollbeschäftigung gewertet werden, auch wenn der Konvent inkonsequenterweise im dritten Teil der Verfassung den Begriff des „hohen Beschäftigungsniveaus“ nicht durch den der Vollbeschäftigung ersetzt hat. Ebenfalls positiv ist es zu bewerten, dass das Ziel einer „nachhaltigen Entwicklung auf Grundlage eines ausgewogenen Wirtschaftswachstums und sozialer Gerechtigkeit“ im Zielkatalog der Union genannt wird. Dasselbe gilt für die Aufnahme des „wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts“, sowie die „Gleichstellung von Frauen und Männern“ unter die von der Union geförderten Punkte. Ähnlich wie bei der Charta der Grundrechte bieten diese Zieldefinitionen die Chance, aber noch nicht die Gewissheit für Verbesserungen in der Politik der Union. Es wird sich zeigen, inwieweit die genannten Punkte Einfluss auf die praktische Politik der Union, die Rechtsprechung des EuGH und zukünftige Vertragsrevisionen in Bezug auf die Politikbereiche der EU haben werden - eventuell bereits durch die anstehende Regierungskonferenz.

Ein Defizit bei den Zieldefinitionen ist das Fehlen des Begriffs der „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“, in Deutschland häufig auch als „Daseinsvorsorge“ bezeichnet. Aufgrund der starken Verankerung des Wettbewerbs in den europäischen Verträgen geraten öffentliche oder öffentlich regulierte Dienstleistungen (z.B. Mobilität, Gesundheitsschutz, Versorgung mit lebenswichtigen Grundgütern wie Energie und Wasser oder Post- und Telekommunikationsdienste) unter den Druck der Privatisierung und Deregulierung. Ein Gegengewicht zugunsten der öffentlichen Daseinsvorsorge hätte daher stärker in

der Verfassung verankert werden müssen. Auch wenn Privatisierungen in bestimmten Fällen sinnvoll und effizienzsteigernd sein können, so sollte doch eine Neutralität gegenüber der Eigentumsform bestehen und - z.B. bei erwiesener Ineffektivität der privaten Dienstleistung - auch eine Rückführung in öffentliche Trägerschaft nicht ausgeschlossen werden. Für bestimmte Gebiete, z.B. die Schulbildung, sollten der Privatisierung generell enge Grenzen gesetzt werden.

Entscheidender als die Eigentumsform aber ist, dass ein universeller Zugang zu finanzierbaren und qualitativ hochwertigen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse gewährleistet werden kann durch Rahmenbedingungen, die die Gebietskörperschaften in den Mitgliedstaaten schaffen. Dabei sollte die Definition dieser Dienstleistungen weder europa-weit festgeschrieben noch statisch fixiert werden. Vielmehr müssen das Subsidiaritätsprinzip gewahrt sowie Qualitätsverbesserungen und Anpassungen an Veränderungen, z.B. technische Entwicklungen und veränderte Bedürfnisse, ermöglicht werden.

Kurz vor Ende der Konventsberatungen wurde in Teil III der Verfassung noch die Möglichkeit aufgenommen, europäische Gesetze zu erlassen, die Grundsätze und Bedingungen der Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse regeln. Dies ist auch eine Voraussetzung zur Umsetzung der in der Verfassung genannten Ziele der „sozialen Gerechtigkeit“ und des „sozialen Zusammenhalts“. Deshalb hatte die Arbeitsgruppe Soziales im Konvent die Verankerung der Dienste von allgemeinem Interesse auch gefordert. In den Plenarberatungen des Konvents ist dieses Anliegen dann jedoch nur noch von wenigen Mitgliedern mit Nachdruck thematisiert worden. Am ehesten wurde dieser Punkt noch von konservativen und liberalen Regierungsvertretern aus Frankreich und Belgien eingebracht, während die deutschen Konventsmitglieder Joschka Fischer, Erwin Teufel und Jürgen Meyer eine „Europäisierung“ dieses Bereichs in einem Brief an Giscard d'Estaing explizit ablehnten. Dabei übersehen sie, dass das europäische Wettbewerbsrecht bereits deutlich sichtbare Auswirkungen auf die öffentliche Daseinsvorsorge hat, nicht zuletzt auf kommunaler Ebene. Sie konnten sich im Konvent aber nicht durchsetzen und so wurde durch die Ergänzung im Teil III die Chance eröffnet, dem Wettbewerbsrecht da Schranken aufzuzeigen, wo es um das Wohl der Bürgerinnen und Bürger der EU geht.

Als eine echte verfassungsrechtliche Neuerung ist die Aufnahme der so genannten Offenen Methode der Koordinierung zu werten. Dieses Instrument, vom Europäischen Rat zu Lissabon im Jahre 2000 eingeführt, ermöglicht es der Union, auch solche Politikbereiche annähernd gemeinschaftlich zu gestalten, in denen sie keine Regelungskompetenzen besitzt. Der Konvent entschloss sich buchstäblich in letzter Minute, die Offene Methode der Koordinierung in den Verfassungsentwurf einzufügen, allerdings ohne den Begriff ausdrücklich zu benennen. So gibt nun eine deskriptive Formulierung der Kommission die Möglichkeit, in der Sozialpolitik, der Forschungs- und Gesundheitspolitik und in der Industriepolitik „... Initiativen (zu ergreifen), die darauf abzielen, Leitlinien und Indikatoren festzulegen, den Austausch bewährter Verfahren durchzuführen und die erforderlichen Elemente für eine regelmäßige Überwachung und Bewertung auszuarbeiten.“ Das Europäische Parlament soll in jedem Falle unterrichtet werden.

Erfolgreich waren die Gewerkschaften bei der Verankerung der Rolle der Sozialpartner in der Europäischen Verfassung. Während in den ersten Entwürfen des ersten Teils eine Erwähnung der Sozialpartner gänzlich fehlte, wurde auf Druck der Gewerkschaften und nach zahlreichen Änderungsanträgen u.a. von den deutschen Konventsmitgliedern Jürgen Meyer, Sylvia-Yvonne Kaufmann und Joschka Fischer mit dem Art. I-47 ein eigener Artikel zu den Sozialpartnern aufgenommen. In diesem wird die Rolle der Sozialpartner ausdrücklich an-

erkannt und die Union zur Förderung des Sozialen Dialogs unter Achtung der Autonomie der Sozialpartner verpflichtet.

Allerdings fehlen auch in diesem Bereich analoge Fortschritte in Teil III der Verfassung. Zur festgeschriebenen Förderung des Sozialen Dialogs fehlen mithin die „Ausführungsbestimmungen“, und die Umsetzung der Sozialpartnervereinbarungen bleibt auf dem Stand des Vertrages von Nizza stehen.

Darüber hinaus konnte sich der Konvent nicht dazu durchringen, den Sozialpartnern ein eigenständiges Klagerecht beim EuGH einzuräumen. Aber gerade weil die Bindungswirkung sowohl der Grundrechtscharta wie der Sozialpartnervereinbarungen nicht völlig klar ist, hätte ein Klagerecht der Sozialpartner beim EuGH einen Fortschritt im Sinne der „horizontalen Subsidiarität“ bedeutet. Doch auch hier hat der Konvent den Sprung nicht gewagt, obwohl er mit der Verankerung der Sozialpartner im ersten Teil der Verfassung bereits Anlauf genommen hatte.

Ebenfalls nicht gesprungen ist der Tiger in der Frage der wirtschaftspolitischen Koordination. Weder wurde die Chance genutzt, die Koordinationsfunktion der EU-Kommission substanziell auszubauen, noch wurde eine verbesserte Verzahnung mit der Beschäftigungspolitik in Angriff genommen. Auch die vorrangige Ausrichtung des Europäischen Systems der Zentralbanken (EZB und nationale Zentralbanken) auf die Preisstabilität vor Wachstum und Beschäftigung bleibt erhalten. In Art. 74 des Teil III wird die Absurdität in Worte gefasst, indem explizit der Vorrang der Preisstabilität vor den Zielen des Art. 3 des Teil I festgeschrieben wird. Spätestens hier stellt sich die Frage, welchen Wert grundlegende Ziele haben, wenn sie durch einfache Festlegungen im Teil III der Verfassung in die zweite Reihe verwiesen werden können.

Die fehlende Hierarchie der Verfassungsteile stellt die Wirksamkeit der Errungenschaften in den ersten beiden Verfassungsteilen in Frage. Die Tür zum europäischen Sozialmodell wurde vom Konvent zwar geöffnet, aber die Konventsmitglieder sind nicht hindurchgegangen. Dieser Schritt kann in Zukunft zwar getan werden und ist jetzt leichter als vorher, aber auch ein Umkehren vor der offenen Tür ist immer noch möglich. Den letzten Schritt muss jetzt die Regierungskonferenz tun.

### **Chancen und Risiken der Regierungskonferenz**

Am 20. Juni 2003 nahm der Europäische Rat zu Thessaloniki die ersten beiden Teile des Verfassungsentwurfs entgegen. Die Teile III und IV wurden am 18. Juli an die italienische Präsidentschaft weitergeleitet. Der Gipfel zu Thessaloniki hatte jedoch bereits entschieden, nur die Staats- und Regierungschefs, die Außenminister und den Kommissionspräsidenten mit der endgültigen Beschlussfassung über den Verfassungsentwurf des Konvents im Rahmen der Regierungskonferenz zu beauftragen. Damit entfällt die ansonsten übliche, von den Ministerien der Mitgliedstaaten „hinter geschlossenen Türen“ wahrgenommene Vorbereitungsarbeit. Der Entwurf gilt - ein Zeichen der Anerkennung für die Seriosität der vom Konvent geleisteten Arbeit.

Und dennoch besteht Grund zur Besorgnis. Denn einerseits könnte und müsste der Entwurf noch an wichtigen Stellen verbessert werden. Doch jegliches „Aufschnüren“ des Pakets birgt gleichzeitig die Gefahr, das Produkt des Konvents, das ja auf einem fein ausbalancierten Kompromiss beruht, durch politischen „Kuhhandel“ zu verwässern. Geschähe dies, fiel der endgültige Verfassungstext mit Sicherheit hinter die Vorlage des Konvents zurück. Damit



aber büßte nicht nur der Inhalt der Verfassung an Identität stiftendem Wert ein. Auch der Konvent als Instrument und Methode zur Weiterentwicklung der EU würde entwertet.

Eine weitere Gefahr könnte dem Entwurf möglicherweise durch eine separate Behandlung seiner vier Teile drohen. So ist nicht auszuschließen, dass die Regierungskonferenz zwar die beiden ersten Teile in der vorliegenden Fassung absegnet, die Teile III und VI jedoch gegenüber dem Ursprungstext aus der Feder des Konvents verschlechtert. Auch das wäre ein Fiasko. Denn alle Teile beziehen sich aufeinander und bilden ein geschlossenes Ganzes.

Die Bundesregierung plädiert daher rigoros - wie übrigens auch viele Mitglieder des EP - für „Schluss der Debatte“. Die Regierungskonferenz solle das Konventsprodukt in der vorliegenden Form beschließen, komplett mit allen vier Teilen, meint man in Berlin. Dafür würde Joschka Fischer vielleicht sogar auf die qualifizierte Mehrheit für außen- und steuerpolitische Entscheidungen und auf viele weitere Änderungswünsche verzichten, ein durchaus schmerzlicher Tribut an Spanien, Polen und Großbritannien.

Der Verfassungsentwurf muss nun die Hürden der Regierungskonferenz nehmen. Um alle nationalen Kräfte einzubinden, wäre es sinnvoll, wenn sich eine kleine, aus der Mitte des Konvents gebildete Gruppe von Abgeordneten aus den Parlamenten der Mitgliedstaaten sowie aus dem EP an der Regierungskonferenz beteiligte. Auch nach Abschluss der Regierungskonferenz müsste der Konvent darüber hinaus noch einmal zusammentreten, um die dann vorliegende zukünftige Verfassung der EU abschließend zu bewerten. Bis zum 4. Oktober, dem Start der Regierungskonferenz, werden sich die entsprechenden, bereits jetzt zirkulierenden Ideen sicherlich konkretisiert haben.

Besonders heikle Fragen wirft das von unterschiedlichsten politischen Kräften geforderte obligatorische Referendum auf, das gleichzeitig mit den EP-Wahlen im Juni 2004 stattfinden könnte. Da das deutsche Grundgesetz keine Volksabstimmung vorsieht, wäre hier zuvor eine Verfassungsänderung nötig. Die FDP hat dazu bereits im Mai 2003 einen Gesetzentwurf eingebracht. Er schlägt vor, Artikel 23 des Grundgesetzes für einen Volksentscheid über die europäische Verfassung zu öffnen. Nicht nur die CDU/CSU unterstützt dieses Projekt weitgehend. Es mehren sich auch die Befürworter in der Regierungskoalition, wenngleich man dort bisher eine allgemeine Bürgerbefragung bevorzugt, die nicht nur europäische, sondern auch innenpolitische Themen aufgreifen sollte.

Auf die Gewerkschaften kommt in den nächsten Monaten noch einmal viel Arbeit zu. Das gilt vor allem dann, wenn die Bürger und Bürgerinnen im Rahmen eines Referendums oder einer Befragung über den zukünftigen Verfassungsvertrag mitentscheiden. Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen, Gewerkschaftsmitglieder zumal, sollten die integrative Wirkung des Verfassungsentwurfes würdigen, seine Mängel jedoch fest im Auge behalten. Denn auch diese Verfassung, selbst wenn sie die Regierungskonferenz ohne Abstriche passierte, ist nicht für die Ewigkeit gemacht.