

---

# EU-Konvent: Erwartungen nur bedingt erfüllt

Der EU-Reformkonvent hat Mitte Juni den Entwurf für einen Verfassungsvertrag der Europäischen Union (EU) vorgelegt. Ab Herbst 2003 werden die EU-Staats- und Regierungschefs in einer Regierungskonferenz den Konventsentwurf prüfen, beraten, möglicherweise ändern und am Ende über sämtliche Vertragsänderungen einstimmig beschließen müssen. Auch wenn die vielfältigen nationalen Stimmen der einzelnen EU-Länder im 105-köpfigen Chor des Konvents bereits weitgehend eingebunden gewesen sein dürften, könnte der eine oder andere Misston während der Regierungskonferenz in Frage stellen, ob der Vertrag wie erwartet 2006 in Kraft treten wird. Zwar warnt Konventspräsident Valéry Giscard d'Estaing davor, den Entwurf in der anstehenden Debatte wieder aufzudröseln. Der Zwang zur Einstimmigkeit provoziert jedoch nachgerade nationale Interessengruppen, ihre Sonderwünsche und Ansprüche geltend zu machen und auszureizen, was anderen die Zustimmung zu einem Verfassungsvertrag wert sein könnte. Die Konventsvorlage des Juni 2003 muss also noch lange nicht das Endergebnis des Winters 2003/04 sein. Ja, selbst ein vollständiges Scheitern der verfassungsgebenden Regierungskonferenz kann zum heutigen Zeitpunkt nicht ausgeschlossen werden.

Der EU-Reformkonvent hatte die Aufgabe, die Handlungsfähigkeit einer EU sicherzustellen, die von einer einfachen Wirtschaftsgemeinschaft von sechs relativ homogenen Gründungsmitgliedern des Jahres 1957 zu einer komplexen Vereinigung von 25 deutlich unterschiedlicheren Mitgliedern im Jahr 2004 angewachsen ist. Es galt, die Vertragsregeln zu vereinfachen und die Kompetenzen zwischen der EU und den Mitgliedstaaten klar aufzuteilen. Der Verfassungsvertrag soll helfen, die Entscheidungsprozesse demokratischer, transparenter und verständlicher zu machen. Letztlich ging und geht es den alten EU-Mitgliedsländern darum, die EU fit zu machen für die Zeit nach einer Erweiterung auf 25 und bald wohl noch mehr Staaten.

Erfüllen die insgesamt 462 Artikel des Vertragsentwurfs die an eine künftige EU-Verfassung gestellten Erwartungen? An dieser Stelle lassen sich nicht alle Zweifel zerstreuen. Um es mit aller Deutlichkeit auf den Punkt zu bringen: Der Entwurf hat die europäische Rechtswirklichkeit nicht wirklich vereinfacht, sondern weiter verkompliziert. Er hat den Vertrag von Nizza nicht verschlankt, sondern erweitert. Er hat nicht nachrangige Sachverhalte aus der Verfassung entfernt, sondern neue untergeordnete Regulierungen aufgenommen. Er hat die Rechtssicherheit nicht vergrößert, sondern fraglicher gemacht, beispielsweise indem mit dem Einbau der Grundrechtscharta soziale Ansprüche einklagbar werden. Was wird das im konkreten Einzelfall heißen? Wird etwa gar ein Recht auf Arbeit erstritten werden können? Ermöglicht die vorgesehene sozialpolitische Koordinierung, dass durch die europäische Hintertür wieder jene Regulierungen in die nationale Gesetzgebung zurückfinden, von denen man sich beispielsweise in Deutschland mit einer Agenda 2010 gerade befreien will? Die in letzter Minute durch britischen Druck aufgenommene Klausel zur Rechtsverbindlichkeit der Grundrechtscharta schafft es nicht, die Sorgen vor dem Einfall trojanischer Pferde in nationale Bereiche des Arbeitsmarkts und der Sozialpolitik zu beseitigen.

Eine Verfassung sollte die großen Linien einer Rechts- und Wertegemeinschaft zeichnen und sich nicht in Details wie beispielsweise der Liberalisierung von Dienstleistungen im audiovisuellen Bereich, insbesondere von Film und Fernsehen verlieren. Sie sollte die Rechte und Pflichten des Einzelnen gegenüber dem Ganzen definieren. Sie sollte möglichst wenig regeln und eher Freiräume



Thomas Straubhaar

---

offen halten als Einschränkungen festschreiben. Einfache Mechanismen einer Delegation von Kompetenz von unten nach oben, ein unverrückbarer Respekt vor der Subsidiarität und ein kluges System von „Check and Balance“ für jene Bereiche, die von gemeinsamen Institutionen zu vollziehen sind, sollten das Gerippe bilden. Klassische Vorbilder sind hier die ungeschriebene britische oder die US-amerikanische Verfassung mit ihren gerade einmal sieben Artikeln und insgesamt 27 Amendments. Auch diese angelsächsischen Staaten standen vor der heroischen Aufgabe, mit der Verfassung sehr heterogene Gruppen zu einem gemeinsamen Ganzen zusammenzufügen. Gerade der erst 1982 schriftlich formulierte kanadische Constitution Act hätte für die EU-Verfassungsväter Hinweise liefern können, wie sich mit 60 einfachen und klaren Paragraphen, deren Inhalt auch Bürger(inne)n ohne einschlägigen juristischen Sachverstand verständlich ist, ein komplexes Geflecht verschiedener Sprachen, Kulturen und historischer Erfahrungen grundgesetzlich föderativ und demokratisch verankern lässt.

Beim Entwurf für einen EU-Verfassungsvertrag geht es im Kern nicht um das Verhältnis von Bürger(inne)n und Staat. Es geht weniger um individuelle Rechte und Pflichten, weniger um die Delegation von Souveränität und Kompetenzen von unten nach oben und auch weniger um die Teilung der Gewalt zwischen Exekutive, Legislative und Judikative. Es geht weniger um das Regieren als um das Verwalten. Fast scheint es, als hätten sich die Verfassungsväter nicht als unabhängige Vertreter des Volkes und seiner einzelnen Menschen verstanden, sondern als interessengebundene Statthalter ihrer Staaten. Der Vertragsentwurf soll weniger die Beziehungen zwischen den EU-Angehörigen und der EU vereinfachen als die Beziehungen zwischen den Mitgliedsländern. Er kann schwerlich als ein von unten nach oben entstandener Contrat social bezeichnet werden. Vielmehr verströmt er vor allem den Geist eines mühsam gefundenen Kompromisses zwischen Mitgliedsländern und nicht zwischen einzelnen Volksvertretern. Gefunden wurde ein kleinster gemeinsame Nenner, und es bleibt die Frage, ob diese minimale Gemeinsamkeit stark genug ist, um kommenden Herausforderungen und Konflikten standzuhalten.

Sollte der Vertragsentwurf des EU-Konvents abgelehnt werden? Nein! Gegen die Zusammenfassung verschiedener Rechtsakte in einem gemeinsamen Dokument spricht nichts. Aber die Erwartungen sollten wesentlich tiefer gehängt werden. Der Vertragsentwurf ist weit weg von einer EU-Verfassung – und das ist vielleicht zum heutigen Zeitpunkt auch gut so. Die Vorstellung, man könne auf dem Reißbrett den großen Wurf zeichnen und alle künftigen Entwicklungslinien heute schon erkennen, ist nicht nur naiv. Sie verkennt völlig die Breite, Tiefe und Dynamik europäischer Integrationsprozesse – hier liegt eben auch der fundamentale Unterschied zu Philadelphia 1787.

Der Vertragsentwurf ist ein Minimalkompromiss in einem sehr schwierigen Umfeld und damit durchaus ein Schritt vorwärts auf dem Weg der europäischen Einigung. Er ist jedoch für die alten Europäer kein Signal zu einem Aufbruch in ein neues Europa. Er ist für die EU-Angehörigen weder verständlicher noch bürgerlicher als die bisherigen EU-Vertragswerke. Er ist deshalb auch kein Kompass, an dem sich das Handeln und Tun der einzelnen Menschen orientieren könnte. Er ist höchstens eine momentane Bestandsaufnahme dessen, was möglich ist. Nicht wenig, aber wohl kaum genug, um lange zu überleben. Von Rom 1957 bis Maastricht 1992 dauerte es 35 Jahre, bis Amsterdam 1997 dann noch fünf Jahre, bis Nizza 2000 blieben noch drei Jahre. Bis zur Regierungskonferenz im Winter 2003/2004 war die Frist nicht länger. Die Halbwertszeit der EU-Verträge wird kürzer und kürzer. Daher kann prognostiziert werden, dass die nächste Totalrevision der EU-Vertragsgrundlagen wohl anstehen wird, bevor der eben vorgelegte EU-Verfassungsvertrag – wenn überhaupt – zum Tragen kommen wird.