

Spiel auf Zeit - die Debatte um die Zukunft der europäischen Verfassung

Seeger, Sarah

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Seeger, S. (2006). *Spiel auf Zeit - die Debatte um die Zukunft der europäischen Verfassung* (CAP Aktuell, 3). München: Universität München, Sozialwissenschaftliche Fakultät, Centrum für angewandte Politikforschung (C.A.P) Bertelsmann Forschungsgruppe Politik. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-114261>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Sarah Seeger

Spiel auf Zeit – Die Debatte um die Zukunft der europäischen Verfassung

Mit Beginn der österreichischen Ratspräsidentschaft am 1. Januar 2006 hat die Debatte um die Zukunft der Europäischen Verfassung neuen Schwung erhalten. Die österreichische Regierung hatte auf der feierlich inszenierten Konferenz „The Sound of Europe“ erste Impulse zur Stimulierung der „Reflexionsphase“, die sich die EU nach den gescheiterten Verfassungsreferenden in Frankreich und den Niederlanden im Frühjahr 2005 verordnet hatte, gesendet. Schon bald meldeten sich zahlreiche Staats- und Regierungschefs, aber auch andere politische Entscheidungsträger, Oppositionspolitiker und Intellektuelle zu Wort. Auch die Europäische Kommission hat nun – fast zeitgleich mit der Ratifikation der Europäischen Verfassung im estnischen Parlament – ihre Vorstellungen zur Zukunft der Verfassung geäußert (zum aktuellen Stand des Ratifikationsprozesses siehe www.eu-ratifikation.de). Eine „Bürgeragenda“ soll dafür sorgen, dass die EU ihren Bürgern „Ergebnisse“ liefert anstatt in Debatten über institutionelle Regelungen stecken zu bleiben. Welche zentralen Argumentationsstränge und konkurrierenden Paradigmen sich im Laufe der Verfassungsdiskussion herausgebildet haben und wie belastbar sie jeweils sind, soll im Folgenden beleuchtet werden.

Die Ausgangssituation: Die Reflexionsphase und Plan D

Die Europäische Kommission hatte bereits im Oktober 2005 das europäische Schweigen zur Zukunft der EU-Verfassung durchbrochen und mit ihrem „Plan D(emokratie, Dialog und Debatte)“ (Zur Auswertung von Plan D siehe <http://www.cap-lmu.de/publikationen/2005/cap-aktuell-2005-03.php>) einen ersten Beitrag zur Reflexionsphase geliefert. Kommunikationskommissarin Margot Wallström wollte mit einer neuen Art der Öffentlichkeitsarbeit die Lehren aus einem bis dato elitengeprägten Integrationsprozess ziehen, in dem die Frage nach einer europäischen Öffentlichkeit als Legitimationsfaktor Brüsseler Politik lediglich eine marginale Rolle gespielt hatte. Ziel war es, durch eine dialogische Kommunikationspolitik das öffentliche Vertrauen der Bürger und Bürgerinnen in die Europäische Union wieder herzustellen und den „Mehrwert“ europäischer Politik herauszustellen. Dabei sollten Themen wie das europäische Wirtschafts- und Sozialmodell, die Rolle Europas in der Welt, die Frage nach den Grenzen der EU und weitere Erweiterungsstrategien, aber auch die generellen Werten und Normen der Union auf die Agenda gehoben werden. Arithmetische Gedankenspiele zu institutionellen Fragen wurden dabei zunächst in den Hintergrund gedrängt. Hinsichtlich ihrer eigenen Position zur Verfassung hielt sich die Kommission zunächst weitgehend bedeckt, Grundtenor war jedoch, dass an dem Dokument zunächst festgehalten werden solle. Zwar hatte sich Kommissionspräsident Barroso in der Öffentlichkeit wiederholt zurückhaltend darüber geäußert, was eine schnelle Wiederaufnahme des Ratifikationsprozesses betrifft. Dass die Verfassung jedoch nicht als begraben galt und nach wie vor einen festen Platz im Arbeitsprogramm der Kommission habe, wurde vom Präsidenten und seinen

Kontext statt Text

Kabinettsmitgliedern immer wieder bekräftigt. Ein stures Durchboxen des vorliegenden Verfassungsdokuments, wie es beispielsweise das Europäische Parlament in einem **Dokument** vom 19. Januar 2006 propagierte, wurde zwar nicht explizit verworfen, allerdings sehr reserviert bewertet. Auch wenn Barrosos Kommission in der Öffentlichkeit die feste Absicht proklamierte, keinesfalls nur einzelne Teile der Verfassung umzusetzen oder die Bildung eines Kern-Europas zu fördern, so ließ sie durchaus Manövrierfähigkeit hinsichtlich der endgültigen Fassung des Verfassungstextes durchblicken. Wichtig sei letztlich, die Substanz des Verfassungstextes zu retten und das best mögliche „constitutional settlement“ auszuhandeln. Solange jedoch keine tragfähige Alternative zum vorliegenden Verfassungsdokument gefunden sei, werde die Kommission an der Vermittlung des aktuellen Textes festhalten. Die Kommission wollte innerhalb des Dialogprozesses selbst nur als Impulsgeberin agieren, der weitere Austausch sollte dann über nationale Debatten ablaufen. Damit spielte sie zunächst den Ball der Verantwortung zu den Regierungen der Mitgliedstaaten, aber auch zu den nationalen Parlamenten, die als Scharnier zwischen den Bürgern und den europäischen Entscheidungsträgern fungieren sollen.

„Europa der Ergebnisse“ – der Vorschlag der Kommission

Nun hat die Kommission mit ihrer Mitteilung **„Eine bürgernahe Agenda: Konkrete Ergebnisse für Europa“** erneut in die Debatte zur Verfassungsfrage eingegriffen und damit gleichzeitig ihre Position für den Gipfel des Europäischen Rates im Juni 2006 festgelegt. Dann nämlich sollen die nationalen Diskussionsprozesse erstmals umfassend ausgewertet und Strategien für das weitere Vorgehen identifiziert werden. Gleichzeitig stellt die Kommission klar, dass die Phase des Nachdenkens damit nicht beendet ist. Die Debatte um die Zukunft der Verfassung müsse weitergeführt werden, da die Zeit für eine endgültige Lösung derzeit noch nicht reif sei. Ein Ende der Verfassungskrise erwartet Barroso erst für das Jahr 2009, bis dahin habe die Schaffung von Vertrauen in der europäischen Bevölkerung oberste Priorität.

Erste Bilanz

Die Mitteilung greift die Kerngedanken von Plan D weitgehend auf und betont, dass der Fokus der Kommission weiterhin auf konkreten Ergebnissen europäischer Politik liege. Die „Bürgeragenda“ solle dazu mit ihren zwölf geplanten Initiativen in Bereichen wie Wirtschaft und Sicherheit die Voraussetzungen für die Lösung der institutionellen Fragen schaffen, so Kommissionspräsident Barroso. Vorrang zur Bewältigung der Akzeptanz- und Vertrauenskrise der EU habe somit der Kontext, nicht der eigentliche Text der Verfassung. So sollen beispielsweise die noch bestehenden Hindernisse im europäischen Binnenmarkt beseitigt werden, um für die europäischen Verbraucher gleiche Voraussetzungen in allen Mitgliedstaaten zu schaffen. Gleichzeitig möchte die Kommission eine Agenda mit Bestimmungen zum Sozialschutz und zu Solidarität in der EU vorlegen – angesichts der heftigen Kontroversen um ein einheitliches europäisches Wirtschafts- und Sozialmodell und der Kompetenzhoheit der Mitgliedstaaten in diesem Politikbereich ein wohl eher symbolischer Beitrag. Auffällig ist vor allem der Verweis auf all diejenigen Politikfelder, in denen eine tiefere Kooperation und eine weitere Vergemeinschaftung bereits auf der geltenden Vertragsgrundlage von Nizza möglich sind. Dazu gehört insbesondere die vertiefte Zusammenarbeit im Bereich innere Sicherheit und Terrorismusbekämpfung, aber auch der weitere Abbau von Bürokratie in der Rechtssetzung oder der verbesserte Zugang zu offiziellen Dokumenten. Die Kommission hat hierzu bereits in ihrem **„Grünbuch Transparenzinitiative“** erste Vorschläge unterbreitet und damit ein Zeichen dafür

„Patchwork-Pragmatismus“

gesetzt, dass sie weiterhin den pragmatischen Weg der „Patchwork-Integration“ beschreiten wird.

Mit dieser Politik der kleinen – aber umsetzbaren – Schritte steht die Kommission durchaus nicht alleine, vielmehr kann sie hinsichtlich ihrer Position „Ergebnisse statt Institutionelles“ fest auf die Unterstützung des britischen Premiers zählen. Tony Blair hatte in seiner beachtlich offenen **Oxford-Rede** im Februar 2006 deutlich gemacht, dass zunächst handfeste „policy answers“ gefunden werden müssten, bevor ein „institutional change“ in Angriff genommen werden könne. Auch für Blair steht die weitere Zusammenführung des europäischen Binnenmarktes an oberster Stelle, staatliche Schutzmaßnahmen wie im Falle des französischen Energieriesen Suez, verurteilt Blair vehement. Den Verfassungsprozess kritisierte er als zu elitär und für den „normalen“ Bürger unverständlich. Zudem habe er die drängenden Herausforderungen der Europäischen Union nicht zu lösen vermocht. Damit steht Großbritannien auch weiterhin auf der Seite der größten Verfassungsskeptiker, der angekündigte Regierungswechsel von Tony Blair zu Gordon Brown wird an dieser Position höchstwahrscheinlich nichts ändern. Die gut gemeinte Unterstützung des britischen Handelskommissars Mandelson für die Verfassung wird somit in dessen Heimatland wohl verhallen.

Nizza als Basis

Auch Frankreich plädiert für die weitere Vertiefung des europäischen Integrationsprozesses auf der Grundlage der bestehenden Verträge. Angesichts des Wählerdrucks, der der französische Regierung nach dem „Non“ der Franzosen zur Verfassung im Nacken sitzt, ist dies wohl auch die derzeit politisch opportunistische Alternative gegenüber einem uneingeschränkten Festhalten am Ratifikationsprozess. In einem schriftlichen Beitrag an die österreichische Ratspräsidentschaft verweist Paris insbesondere auf die „Passerelle-Klausel“, die den europäischen Staats- und Regierungschefs bereits auf der Basis des Nizza-Vertrags erlaubt, Politikbereiche mit Einstimmigkeitserfordernis in ein qualifiziertes Mehrheitsverfahren überzuführen. Damit, so die Hoffnung Frankreichs, könnten die nationalen Vetorechte und die noch bestehenden Hindernisse in den Bereichen Wirtschafts- und Währungsunion, Sozialpolitik, Justiz und innere Sicherheit sowie Außenpolitik baldmöglichst abgebaut werden. Insbesondere die Rolle des Chefs der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) müsse gemäß den Verfassungsbestimmungen ausgebaut werden, so Staatspräsident Chirac. Zusätzlich sollten die nationalen Parlamente gestärkt und damit die Kompetenzen zwischen der EU und den Mitgliedstaaten klarer abgegrenzt werden. Für die Mitglieder der Eurozone schlägt der französische Staatspräsident eine vertiefte Kooperation vor und bekräftigt damit indirekt das Paradigma einer EU der differenzierten Integration.

„Die Vereinigten Staaten von Europa“

Ein lautstarker Verfechter eines Europas der zwei oder mehreren Geschwindigkeiten ist der belgische Premierminister, Guy Verhofstadt. In seinem kürzlich erschienenen Buch „Die Vereinigten Staaten von Europa“ plädiert Verhofstadt für eine tiefe Kooperation der Staaten der Eurozone. Diese sollten sich zu einer engen Gemeinschaft, eben einer Staatenvereinigung, zusammenschließen, die Kooperation könnte nach und nach über die Bereiche der Währungs- und Finanzpolitik hinausgehen. Da angesichts der negativen Bürgervoten zur Verfassung in Frankreich und den Niederlanden die baldige Verabschiedung einer Verfassung nicht möglich sei, könne die Europäische Union nur auf dem Wege der differenzierten Integration effektiv gelenkt werden. Auf regelmäßigen Gipfeltreffen der

Europa der vielen
Geschwindigkeiten?

zwölf Eurozonen-Mitglieder – Slowenien soll schon im kommenden Jahr als erstes Land der neuen Mitgliedstaaten beitreten – sollen auch Fragen zu Sicherheit und einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik thematisiert werden. Zustimmung zu dieser Idee signalisierte der Premier Luxemburgs, Jean-Claude Juncker, dessen Land bereits im Juni in einem Referendum für die Verfassung gestimmt hatte. Verhofstadts Modell zweifelt damit – ähnlich wie die Kommission, Großbritannien oder Frankreich – die Überlebensfähigkeit der Verfassung stark an. Sowohl vom Paradigma des (gemeinsamen) „Europa der Ergebnisse“ auf der Grundlage der bestehenden Verträge als auch von der Option „(einige) Vereinigte Staaten von Europa“ geht jedoch das Signal aus, grundsätzlich zu einer tieferen Kooperation und weiteren Politisierung der Europäischen Union bereit zu sein.

„Constitution is dead“

Während sich die Diskussionsbeiträge aus Paris zur Zukunft der Verfassung nach einiger Zeit der Stille zunehmend gehäuft haben, ist von der niederländischen Regierung trotz des zweiten negativen Referendums derzeit kein richtungsweisender Impuls zu erwarten. Schon kurz nach dem „Nee“ der Niederländer verkündete Regierungschef Balkenende, die Verfassung sei tot und sprach sich für die sofortige Beendigung des gesamten Verfassungsprozesses aus. Auch die polnische Regierungspartei, die konservative „Partei für Recht und Gerechtigkeit“ (PiS), hatte zu Beginn der österreichischen Ratspräsidentschaft erklärt, die Verfassung könne nach den negativen Verfassungsreferenden nicht wieder belebt werden. Die EU sei mit dem Status Quo des Vertrags von Nizza vollauf funktionsfähig – und sichert Polen zudem ein deutlich höheres Stimmengewicht als die Verfassungsregelungen zu. Einer weiteren Politisierung der Europäischen Union erteilte der polnische Präsident, Lech Kaczyński, eine deutliche Absage. In der Verfassung vorgesehene Bestimmungen, wie beispielsweise die Einrichtung eines europäischen Außenministers und eines gemeinsamen diplomatischen Dienstes, lehnte er kategorisch ab. Lediglich in Fragen der Energieversorgung könne er sich eine vertiefte Kooperation vorstellen, ließ Kaczyński wissen. Zu deren konkreter Ausgestaltung sei die Ausarbeitung eines neuen „Grundlagenvertrags“ (Kaczyński in der FAZ vom 8. März 2006) möglich, allerdings ausschließlich durch die Staats- und Regierungschefs und keinesfalls durch einen neuen Konvent. In diesem Zusammenhang müsse zudem wieder über einen expliziten Gottesbezug in den vertraglichen Grundlagen der EU verhandelt werden.

Keine Politisierung der EU

Die Verfassung als „Neubegründung“ Europas

Ein deutliches Zeichen für die Verfassung in ihrer derzeitigen Form setzte jüngst das estnische Parlament, das anlässlich des Europatags am 9. Mai 2006 das Dokument ratifizierte. Damit haben nun 15 Mitgliedstaaten und eine deutliche Mehrheit der EU-Bürger – in Spanien und Luxemburg in einem direkten Votum – für die Verfassung gestimmt. Auch das Parlament in Helsinki nahm vier Tage später mit großen Schritten Kurs in Richtung Ratifikation. Mit der Entschließung vom 12. Mai 2006 traf es eine erste vorläufige Entscheidung für die Verfassung. Nun muss der Text von der Regierung und anschließend nochmals vom Parlament abgesegnet werden, die Chancen für einen positiven Ausgang sind viel versprechend. Damit setzt Finnland zugleich ein deutliches Zeichen für die EU-Ratspräsidentschaft, die Premierminister Matti Vanhanen am 1. Juli 2006 vom österreichischen Kanzler Wolfgang Schüssel übernehmen wird.

Ratifikationsdynamik

Mit ihrer uneingeschränkten Befürwortung der Verfassung stehen die beiden Mitgliedstaaten trotz heftigsten – nicht zuletzt auch in der neuesten [Eurobarometer-Umfrage](#) zur Verfassung zum Ausdruck gekommenen – Gegenwindes nicht alleine. Auch Spaniens Premier José Luis Rodríguez Zapatero spricht sich für die Beibehaltung des Verfassungstextes aus. Die spanische Bevölkerung hatte in einem Referendum am 20. Februar mit einer Mehrheit von 76,7 Prozent für das Dokument gestimmt, die Änderung des Textes oder gar die Aussetzung des Ratifikationsprozesses könne den Bürgern nur schwer verständlich gemacht werden, so Zapateros Argumentation. Ähnlich lautet der Grundtenor in Ungarn, Zypern, Slowenien, Portugal oder Österreich. Überraschende Rückendeckung erhalten die Verfassungsbefürworter auch von tschechischer Seite – Präsident Vaclav Klaus war in der Vergangenheit nicht gerade als Verfechter der Verfassung aufgefallen. Trotz der Tatsache, dass das geplante Referendum in Tschechien aufgrund der „Reflexionsphase“ verschoben worden war, spricht sich Außenminister Cyril Svoboda für die Verfassung als best möglicher Kompromiss zwischen den 25 Staats- und Regierungschefs aus (Svoboda in EUObserver.com vom 28. März 2006). Svoboda wies zudem darauf hin, dass die Annahme der Verfassung in Tschechien auch mit einem Parlamentsbeschluss und ohne ein Referendum möglich sei. Um der tiefen Skepsis der Bürger gegenüber den gerade in Frankreich als „neoliberal“ empfundenen Verfassungsbestimmungen entgegenzutreten, schlägt Svoboda vor, den dritten Teil der Verfassung, der Regelungen zu den einzelnen Politikfeldern enthält, auszuklammern und stattdessen eine Erklärung über die Ziele und Vorteile der Verfassung anzufügen – und unterstützt damit die Forderung von Bundeskanzlerin Angela Merkel, die bereits im Dezember 2005 für eine Erklärung zur sozialen Dimension der EU plädiert hatte. Merkel hat ihre ursprüngliche Haltung, am Verfassungsvertrag keinerlei Änderungen vorzunehmen, inzwischen etwas relativiert. Außenminister Frank-Walter Steinmeier kündigte an, zur Vorbereitung auf die Übernahme der EU-Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 einen „strategischen Plan“ auszuarbeiten, mit Hilfe dessen die Verfassung bis 2009 auf den Weg gebracht werden soll. Auch die Option einer abgespeckten Verfassung wurde zwischenzeitlich angedacht. Sympathien für diese Lösung – Verabschiedung der „echten“ Verfassungsbestandteile aus Teil 1 und 2 der Verfassung ohne den dritten Abschnitt – hatte auch der Präsident des Verfassungskonvents, Valéry Giscard d'Estaing bekundet. D'Estaing hatte vorgeschlagen, die Verfassung in zwei Teile zu spalten und die ersten beiden Teile nochmals von den Mitgliedstaaten ratifizieren zu lassen. Der dritte Teil solle lediglich in einem einfachen Verfahren gebilligt werden.

Verfassung ja – aber wie?

Die Bundesregierung setzt bezüglich der europäischen Verfassungsfrage – ebenso wie die Kommission mit ihrer „Bürgeragenda“ – auf Zeit. In ihrer [Regierungserklärung zur Europapolitik](#) vom 11. Mai 2006 sprach sich Angela Merkel angesichts des niedrigen Ansehens, das Europa derzeit bei seinen Bürgern habe, dafür aus, zunächst die drängenden Herausforderungen wie etwa Arbeitslosigkeit, soziale Sicherung oder die endgültige Verwirklichung des gemeinsamen Binnenmarktes in Angriff zu nehmen. Sie forderte eine „Neubegründung“ der Europäischen Union, um die Menschen in der EU von dem Mehrwert der europäischen Integration überzeugen zu können. Damit drückt sie vor allem eines aus: nämlich die Suche der Europäischen Union nach einem Identität stiftenden Leitbild. Dies sei jedoch nur in einer intensiven, ausgedehnten Auseinandersetzung ohne voreilige „Schnellschüsse“ möglich, auch die Frage nach der Zukunft der Verfassung müsse in diesen allgemeinen Kontext eingebettet werden.

Leitbild- Suche

Zusammenfassung

Damit stehen derzeit vier konkurrierende Modelle nebeneinander, deren Befürworter jeweils die größte Überzeugungskraft und Plausibilität für sich beanspruchen. Die Version eines schnellen Abschlusses des Ratifikationsprozesses scheint angesichts der Uneinigkeit zwischen den Staats- und Regierungschefs und der tiefen Skepsis in der Bevölkerung derzeit allerdings nicht realistisch. Selbst Angela Merkel, die unermüdlich für das Festhalten am Konstitutionalisierungsprojekt einsteht, äußerte in ihrer Regierungserklärung starke Zweifel an einer schnellen Lösung der Verfassungskrise. Auch wenn die Signale aus Estland und Finnland durchaus als Ausdruck gewertet werden können, dass die Verfassung vielen Regierungen nach wie vor als beste Alternative gegenüber dem Status Quo von Nizza gilt, so bleibt immer noch die Frage, wie mit den negativen Voten der Franzosen und Niederländer umzugehen ist. Sollte der Vertrag den Bürgern der beiden Ländern tatsächlich in seiner derzeitigen Verfassung ein zweites Mal vorgelegt werden, könnte dies als Arroganz der politischen Eliten und als Zeichen für ein Ignorieren des Wählerwillens verstanden werden und somit kontraproduktive Reaktionen auslösen. Zudem könnte der Ratifikationsprozess spätestens dann auf erhebliche Hindernisse stoßen, wenn er der Bevölkerung in traditionell europaskeptischen Ländern wie Großbritannien zur Abstimmung vorgelegt wird.

Doch auch die Option, den Verfassungsprozess alternativlos zu stoppen, kann angesichts des drängenden Handlungsdrucks nicht überzeugen. Die Europäische Union hat sich in der Erklärung von Nizza zur Zukunft der Europäischen Union im Jahr 2000 selbst bescheinigt, für die derzeitige Größe von 25 und bald mehr Mitgliedstaaten institutionell nicht gerüstet zu sein. Ein trotziges Festhalten am Status Quo ist angesichts dieses Eingeständnisses nicht nachvollziehbar. Die komplizierte Stimmverteilung im Rat und zahlreiche Blockademöglichkeiten werden es auf Dauer erheblich erschweren, effizient und schnell Entscheidungen zu treffen. Auch die undurchsichtige Verteilung der Kompetenzen und das Gerangel um Zuständigkeiten zwischen den verschiedenen Teilen des europäischen Mehrebenensystems werden bei einer EU 25+ deutlich verstärkt werden. Nicht zuletzt die berechtigten Klagen über das europäische Demokratie- und Transparenzdefizit und die unzureichenden Bestimmungen im Nizza-Vertrag legen eine Reform des Status Quo nahe. Die Legitimationskrise, die sich in den Eurobarometer-Umfragen ausdrückt, würde dadurch weiter verschärft. Der bloßen Feststellung, die Verfassung sei tot, muss somit eine überzeugende Alternativlösung folgen. Dies ist bislang vor allem von niederländischer Seite nicht geschehen. Auch der Vorschlag Polens zur Ausarbeitung eines völlig neuen Grundlagendokuments kann angesichts der zähen Verhandlungen im Konvent und in der Regierungskonferenz 2003/2004 keine Alternative sein, stellt doch die Verfassung gerade den kleinsten gemeinsamen Nenner der 25 nationalen Regierungen dar.

Die Version „Vereinigte Staaten von Europa“ bündelt in besonders anschaulicher Weise die Argumente der Debatte über ein „Europa der zwei und mehr Geschwindigkeiten“ bzw. über ein „Europa der differenzierten Integration“ (zu den möglichen Optionen für den Verfassungsprozess siehe auch: <http://www.cap-lmu.de/publikationen/2005/cap-analyse-2005-02.php>). Von ihren Verfechtern wird vorgebracht, dass eine EU25+ außerstande sei, in allen Politikbereichen geschlossen und gleichen Schrittes voranzuschreiten. Für einige Bereiche, wie beispielsweise in der Wirtschafts- und Währungsunion, haben sich bereits Staaten zusam-

menschlossen, die eine engere Kooperation befürworten. Dass der Eurogruppe mit Jean-Claude Juncker seit 2004 dauerhaft ein Präsident vorsteht – zuvor war dieser Posten ebenso wie die Ratspräsidentschaft halbjährlich rotiert –, verdeutlicht die bereits bestehende Kluft zwischen den unterschiedlichen Integrationsvorstellungen. Ein weiteres Auseinanderdriften der Mitgliedstaaten ohne eine vertragliche Regelung birgt ein gewaltiges Sprengpotenzial für die Union. Ein Auseinanderfallen der EU in verschiedene kleinere „Unionen“ kann jedoch angesichts der enormen Verflechtungen, die zwischen allen 25 Mitgliedstaaten bestehen, nicht im Interesse der nationalen Regierungen sein. Nur wenn sichergestellt ist, dass die verschiedenen „Gravitationszentren“ prinzipiell offen für alle Mitgliedstaaten sind, kann das Instrument der differenzierten Integration Effizienz und Handlungsfähigkeit einer großen Union sichern. Der Verfassungsvertrag greift eben diesen Gedanken auf und ermöglicht beispielsweise mit der „Verstärkten Zusammenarbeit“ eine engere Kooperation von „willigen“ Staaten, ohne jedoch den Zugang für weitere Interessenten zu blockieren. Die aktive Suche nach Möglichkeiten für eine Ratifikation der Verfassung müsste somit gerade auch im Interesse derjenigen Staaten liegen, die für ein „Europa der mehreren Geschwindigkeiten“ plädieren.

Das derzeit populärste Modell für die Zukunft der Verfassung ist vor allem durch seinen tagespolitischen Pragmatismus gekennzeichnet. Das „Europa der Ergebnisse“, wie es von der Kommission, aber auch von Großbritannien und Frankreich gefordert wird, orientiert sich ausschließlich an den aktuellen politischen Erfordernissen. Konstitutionelle und politische Visionen, gar eine die EU neu begründende Idee spielen keine Rolle. Die Strategen in Brüssel und Paris tüfteln vielmehr daran, in welchen Bereichen auf der Grundlage des Vertrags von Nizza enger kooperiert werden kann. Als Vorteil dieser Taktik gilt, dass langwierige und aufgeregte Auseinandersetzungen über die institutionelle Architektur der EU vermieden werden und nationale Vorbehalte in der „Politik der kleinen Schritte“ weniger vehement verteidigt werden als bei einer groß angelegten Vertragsreform. Bis zu einem gewissen Grad ist ein solches Vorgehen durchaus nachvollziehbar, erscheint es doch besser, zumindest kleine „Reförmchen“ umzusetzen, anstatt das Risiko des Scheiterns einer großen Reform auf sich zu nehmen. Denkbar sind Fortschritte im Bereich der GASP oder in der Zusammenarbeit mit den nationalen Parlamenten. Maßnahmen wie die Transparenzinitiative der Kommission zeigen zudem, dass auch im Bereich der Demokratisierung der EU Handlungsspielraum existiert. Spätestens bei tief greifende Reformen im institutionellen Bereich stößt dieses Vorgehen jedoch auf Grenzen, die wiederum nur durch eine umfassende Vertragsreform überwunden werden können. Zudem ist zu bezweifeln, ob die Strategie eines Ausweichens vor der Frage nach dem Kern des europäischen Integrationsprozesses dauerhaft möglich ist. Die von Merkel eingeforderte Neubegründung der Europäischen Union ist gerade für die Vermittlung europäischer Politik unerlässlich, um somit die faktische Akzeptanz und die normative Legitimation der EU zu sichern. Ein bloßes „Aussitzen“ der Verfassungsfrage, also ein Spiel auf Zeit, kann keine nachhaltige und glaubwürdige Lösung der Verfassungskrise sein. Letztendlich wird nur eine handfeste Reform der Union die Handlungsfähigkeit, Legitimation und Transparenz der EU voranbringen können. Die Phase der Reflexion hat einen solchen bahnbrechenden Vorstoß bislang nicht hervorgebracht. Auch die österreichische Ratspräsidentschaft kann lediglich für sich verbuchen, die Debatte um die Zukunft der Verfassung angestoßen zu haben – substantielle Vorschläge lieferte auch sie nicht. Auf dem kommenden Gipfel wer-

den die bereits vorgetragenen Positionen und das allgemeine Bekenntnis zur Reformbereitschaft wohl ein weiteres Mal wiederholt werden. Ein Durchbruch in der Verfassungskrise ist angesichts der unzähligen Rufe nach mehr Zeit nicht zu erwarten.

Wer vertritt was in der Verfassungsdebatte?

Die zentralen Positionen und ihre Verfechter:

„Europa der Ergebnisse“

- Weitere Integration auf der Basis des Vertrags von Nizza
- Hervorhebung der Passerelle-Klausel
- Mögliche Integrationsfelder: GASP, Zusammenarbeit mit nationalen Parlamenten, Justiz und Inneres
- Ausgewählte Befürworter: Europäische Kommission, Frankreich, Großbritannien

„Vereinigte Staaten von Europa“

- Weitere Integration der Eurogruppen-Staaten ohne zusätzliche Vertragsreform
- Ausweitung der Kooperationsfelder z.B. auf die GASP möglich
- Ausgewählte Befürworter: Belgien

„Verfassung ist tot“

- sofortiger Stopp des Ratifikationsprozesses
- keine weitere Politisierung der EU
- Ausgewählte Befürworter: Niederlande, Polen

„Neubegründung Europas“

- Fortsetzung des Ratifikationsprozesses
- Änderungen am Verfassungstext möglich, ohne jedoch dessen Wesen anzutasten
- Suche nach Leitbild für europäischen Integrationsprozess
- Ausgewählte Befürworter: Deutschland, Spanien, Estland, Finnland

C·A·P

Centrum für angewandte
Politikforschung
© 2006

Maria-Theresia-Str. 21
81675 München
Telefon 089 · 2180 1300
Telefax 089 · 2180 1320
E-Mail redaktion@cap-lmu.de
www.cap.lmu.de