

AG 3 Institutionen

Konstitutionalisierung und EU-Erweiterung

Saskia Matl

Im Zentrum der Diskussion in Arbeitsgruppe 3 stand die Ratifizierung des Verfassungsvertrags, der die künftige Handlungsgrundlage für die Europäische Union mit 25 oder mehr Mitgliedstaaten bilden soll. Das drohende Scheitern der Referenden in Frankreich und den Niederlanden war der aktuelle Anlass, um mögliche Gründe für eine Ablehnung der Verfassung durch die Bevölkerung zu analysieren. Auch die Frage, wie es im Falle eines tatsächlichen Scheiterns weitergehen könne und was getan werden müsse, um die Bürger wieder für das europäische Projekt zu begeistern, wurde aus deutscher wie französischer Sicht beleuchtet.

Angelika Schwall-Düren, Mitglied des deutschen Bundestages, schilderte zunächst den Stand der Ratifikation in Deutschland. Sowohl Bundestag als auch Bundesrat haben den Verfassungsvertrag bereits ratifiziert. Ein entsprechendes Begleitgesetz gebe beiden Organen mehr Rechte und Möglichkeiten, an der Gestaltung und Kontrolle der deutschen Europapolitik teilzunehmen, da es die praktische Durchführung des in der Verfassung vorgesehenen Subsidiaritäts-Frühwarnsystems der nationalen Parlamente regle. Außerdem sei eine Vereinbarung mit der Bundesregierung getroffen worden, um die Zusammenarbeit im Bereich der Europapolitik weiter zu verbessern. Die Vorkommnisse um die Richtlinie zum europäischen Haftbefehl und um die Dienstleistungsrichtlinie hätten deutlich gemacht, dass der Bundestag die eigenen, teils ja bereits vorhandenen Kompetenzen stärker nutzen müsse. Trotz des weit fortgeschrittenen Prozesses der Ratifizierung in Deutschland sei dieser jedoch noch nicht abgeschlossen. Da noch eine Klage von Peter Gauweiler, CSU, vor dem Bundesverfassungsgericht anhängig sei, habe der Bundespräsident das Gesetz noch nicht unterzeichnet. Die Ratifizierungsurkunde sei daher noch nicht in Rom hinterlegt worden.

Die Situation in Deutschland sei jedoch mit der in Frankreich nicht zu vergleichen. Ziel des Verfassungsvertrages sei es gewesen, mehr Demokratie, Transparenz, Bürgernähe und eine größere Handlungsfähigkeit für die Europäische Union zu erreichen. Sollte nun durch ein verlorenes Referendum in Frankreich, einem der Gründerstaaten, das Verfassungsprojekt scheitern, käme dies einer Katastrophe gleich. Dies habe nicht nur Auswirkungen auf Frankreich, sondern auf ganz Europa und insbesondere auch auf die deutsch-französischen Beziehungen. Zwar bedeute das selbstverständlich nicht das Ende der deutsch-

französischen Beziehungen, da die Regierungen sehr eng zusammenarbeiteten. Das Gewicht Frankreichs würde aber doch sehr geschwächt werden. Auch eine rasche weitere Vertiefung der europäischen Integration sei dann nicht mehr ohne Weiteres möglich.

Entscheidend sei, so Angelika Schwall-Düren, was passiere, wenn bis 2006 eine Ratifizierung nicht in allen Mitgliedstaaten erfolgt sei. Zumindest in Großbritannien, Frankreich, den Niederlanden und Tschechien sei ein positiver Ausgang der Referenden zweifelhaft. Offiziell gebe es keinen „Plan B“. Dennoch seien verschiedene Möglichkeiten in der Diskussion, die auf ihre Realisierungschance überprüft werden müssen. Neuverhandlungen mit dem Ziel, eine stärkere soziale Agenda in der Verfassung zu verankern, wie die französische Linke sich das nach einem gescheiterten Referendum vorstelle, werden nicht möglich sein, da so bereits geschlossene Kompromisse in allen anderen Bereichen des Verfassungsvertrags wieder aufgebrochen werden könnten. Insbesondere könnte zum Beispiel eine neue, europaskeptische Regierung in Polen die Chance nutzen wollen, um zu Nizza oder möglicherweise sogar hinter Nizza zurückzukehren. Eine andere Möglichkeit sei es, einzelne Teile der Verfassung durch interinstitutionelle Vereinbarungen oder im Rahmen einer verstärkten Zusammenarbeit umzusetzen. Derartige Einzellösungen müssten jedoch vor dem Hintergrund betrachtet werden, dass das institutionelle System insgesamt nach dem Vertrag von Nizza organisiert bleibe. Weitere angedachte Plan-B-Optionen seien, so Schwall-Düren, nicht praktikabel, wie etwa die Existenz der „alten“ und einer „neuen“ EU nebeneinander. Dies erzeuge noch mehr Bürgerferne und hätte den Verlust an Solidarität innerhalb der Europäischen Union zur Folge.

Daniel Vernet, Journalist von Le Monde in Paris, hofft zwar noch auf einen positiven Ausgang des französischen Referendums, aber die Situation sei zugegebenermaßen sehr schwierig. Seit Mitte März spreche sich laut Umfragen eine Mehrheit der Franzosen gegen den Verfassungsvertrag aus. 30 Prozent der Bevölkerung hätten sich allerdings noch nicht entschieden. Angesichts dieser unsicheren Lage sei es schwierig eine Prognose zu wagen. Referenden in Frankreich können auch nicht mit Volksabstimmungen beispielsweise in der Schweiz verglichen werden. In Frankreich seien Referenden sehr selten und es gehe eigentlich nie um die gestellte Frage, sondern immer um ein Votum für oder gegen die amtierende Regierung. Da die derzeitige Regierung und Präsident Chirac insbesondere nicht sehr populär seien, bewirke deren Ja-Kampagne eher das Gegenteil von dem, was erreicht werden solle. Seit 2002 habe das französische Volk ein Trauma zu verarbeiten, nämlich die Tatsache, dass Le Pen bis in die 2. Runde der Präsidentschaftswahlen vorgedrungen war, so dass alle, auch die Linke, für Chirac stimmen mussten. Eine ähnliche Situation existiere

jetzt, da ein "Ja" zur Verfassung indirekt als Zustimmung zu Chirac und seiner Regierung gewertet werde..

Egal wie das französische Referendum ausgehe, die dadurch entstandene Debatte, so Vernet, sei in jedem Fall sehr wichtig. Die diskutierten Themen hätten zwar zu einem großen Teil nichts mit der Verfassung zu tun. Im Vordergrund stünden soziale Themen, die Erweiterung der EU, insbesondere der mögliche Beitritt der Türkei, sowie nationale Themen. Was die Debatte jedoch zeige, sei ein großes Mißtrauen gegenüber Europa. Insbesondere in sozialer Hinsicht bestünde ein großes Bedürfnis nach Protektion, auch bei den jungen Leuten. Man habe Angst vor der Zerstörung des so genannten europäischen Sozialmodells.

Im Falle eines Scheiterns des französischen Referendums werden verschiedene Optionen diskutiert. Ein zweites Referendum sei, so Vernet, nicht möglich. Man könne die Situation nicht mit Irland und Dänemark nach den gescheiterten Maastricht-Referenden vergleichen, da es hier nicht um einen bestimmten Punkt aus dem Vertrag ginge, sondern um den Vertrag insgesamt. Teile der Verfassung seien möglicherweise umsetzbar, wie etwa das Amt des Außenministers, auch eine verstärkte Zusammenarbeit in bestimmten Bereichen sei denkbar, allerdings bleibe fraglich, ob dies ohne eine Beteiligung von Frankreich Sinn mache. Ob man Teil III der Verfassung zunächst weglassen und die sozialen Teile neu verhandeln könne, wie es von der französischen Linken vorgeschlagen werde, sei zweifelhaft. In jedem Falle werde zunächst eine tiefe psychologische Krise einsetzen, die zu einer Stagnation der europäischen Integration führen werde. Ein Ende der deutsch-französischen Beziehungen sei zwar nicht zu erwarten, Spannungen werden jedoch mit Sicherheit auftreten.

Jo Leinen, Mitglied des Europäischen Parlaments, erinnerte an die Resolution, die das Europäische Parlament verabschiedet habe. Hierin seien insbesondere zwei Dinge als notwendig für eine erfolgreiche Ratifizierung erachtet worden: Zum einen haben die Europaabgeordneten eine europaweite Informationskampagne gefordert, zum anderen sollte eine europäische Ratifizierungsstrategie entwickelt werden. Beides sei nicht berücksichtigt worden. Nach dem Ende von Konvent und Regierungskonferenz habe sich niemand mehr um ein gemeinsames Vorgehen gekümmert. Beispielsweise habe in den Niederlanden die Ja-Kampagne der Regierung erst am 1. Mai 2005, also knapp einen Monat vor dem Referendum, begonnen, während die Gegner der Verfassung schon viel früher die Initiative ergriffen hätten. Ähnliches sei in Frankreich passiert und auch in Großbritannien zu erwarten. Das Europäische Parlament habe angesichts der Unsicherheiten und Eventualitäten in einer EU mit 25 Mitgliedstaaten vorgeschlagen, als zentrales Datum für die Ratifizierung den 8.

Mai vorzusehen. Die Debatte wäre dann möglicherweise europäisiert worden und nicht so sehr national geprägt gewesen.

Dass ein Scheitern des französischen Referendums das Ende des Ratifizierungsprozesses insgesamt bedeute, weist Leinen jedoch weit von sich. Die Ratifizierung in den anderen Staaten müsse seiner Meinung nach unbedingt fortgesetzt werden, und zwar auch und gerade in Großbritannien. Bemerkenswert an dem gegenwärtigen Prozess sei, so Leinen, dass nicht etwa die neuen Mitgliedstaaten skeptisch gegenüber der Verfassung seien, sondern die Probleme überwiegend in den alten Mitgliedstaaten lägen. Wie in Erklärung 30 zum Verfassungsvertrag festgelegt, trete der Europäische Rat zusammen, wenn nach Ablauf von zwei Jahren vier Fünftel der Mitgliedstaaten die Verfassung ratifiziert haben und in den anderen Mitgliedstaaten Probleme aufgetreten seien. Dieser berate dann über das weitere Vorgehen. Neuverhandlungen über den Verfassungsvertrag hält Leinen hingegen nicht für sehr wahrscheinlich. „Nizza-Plus“, also das Weiterarbeiten auf der Basis von Nizza bei gleichzeitiger Umsetzung einzelner Teile des Verfassungsvertrags, sei viel weniger als die erweiterte Union brauche. Es gebe schließlich auch noch die Möglichkeit, die bereits vorhandenen Ratifizierungsurkunden in Rom zu hinterlegen und auf dieser Basis – ähnlich wie nach dem 2. Weltkrieg im Falle Bayerns und der Annahme des Grundgesetzes – die Verfassung in Kraft treten zu lassen. Ein zurück zu Nizza käme auf jeden Fall nicht in Frage. Der Druck von außen sei so hoch, dass die Verfassung, wenn auch mit Verzögerung, kommen werde.

Rachel Guyet von der Sciences-Po in Dijon beschäftigte sich in ihrem Diskussionsbeitrag näher mit einem der Gründe, die in Frankreich für eine Ablehnung der Verfassung angeführt werden: der Zerstörung des europäischen Sozialmodells. Sie ging dabei zunächst auf die derzeitige rechtliche Lage gemäß dem Vertrag von Nizza ein. Demnach habe die Europäische Union im Bereich der Sozialpolitik keine ausschließliche Kompetenz, sondern teile sich diese mit den Mitgliedstaaten. Dabei dominiere die nationale Ebene deutlich, da es auf europäischer Ebene unter Berücksichtigung von Subsidiaritäts- und Proportionalitätsprinzip nur minimale Normen gebe. Im Rahmen des Europäischen Sozialfonds werden auch heute schon Programme finanziert, die lokale und regionale Akteure rund um das Thema 'soziales Europa' organisieren. Im Verfassungsvertrag sei im Vergleich zur bisherigen Situation nun ein Fortschritt im sozialpolitischen Bereich dahingehend feststellbar, dass soziale Aspekte stärker im Vertrag verankert würden. Sowohl in der in Teil II verankerten Grundrechtecharta als auch in den Artikeln I-2 und I-3 zu Werten und Zielen der Union rückten Themen wie der soziale Schutz, Gleichstellung von Männern und Frauen, soziale Gerechtigkeit, die Solidarität zwischen den Generationen und vor allem

auch das Ziel der Vollbeschäftigung und die Schaffung einer sozialen Marktwirtschaft in den Vordergrund.

Da der Verfassungsvertrag im Vergleich zu den bisherigen Verträgen eine Ausweitung der sozialpolitischen Bezüge beinhaltet, seien die Argumente der Verfassungsgegner in Frankreich nicht vollständig nachvollziehbar. Es sei zudem fraglich, ob in Europa überhaupt ein einheitliches Verständnis über ein europäisches Sozialmodell existiere. Die Attraktivität eines sozialen Europa wie sie für Frankreich und Deutschland bestehe sei nicht so groß in den mittel- und osteuropäischen Staaten. Dort existiere eine völlig andere Wahrnehmung der sozialen Probleme, die auch historisch geprägt sei. 'Solidarität' hatte unter den kommunistischen Regimen eine völlig andere Bedeutung, so dass eine neue Deutung des Begriffs erst erlernt werden müsse. Man müsse in der Diskussion über ein soziales Europa berücksichtigen, so Guyot, dass dieses sehr heterogen sei – weder rein dirigistisch, noch rein liberal. Es müsse daher ein Gleichgewicht zwischen Wettbewerb und Solidarität angestrebt werden.

Anne-Marie Le Gloannec vom Centre Marc Bloch in Berlin rückte die außenpolitischen Elemente der französischen Verfassungsdebatte in den Mittelpunkt ihres Beitrags. Trotz des Irakkriegs, der gerade zu Zeiten des Konvents ein großes öffentliches Thema gewesen sei, sei die Sicherheits- und Verteidigungspolitik nun in der Debatte eher abwesend. Die Rolle der EU in der Welt werde eher über das Thema der Globalisierung definiert und weniger über die Frage nach einer gemeinsamen europäischen Außenpolitik. Die Angst vor den Prozessen, die die EU vermeintlich anstoße oder zumindest vertiefe, sei vorherrschend: Angst vor Migration, Delokalisierung, der Erweiterung der EU um die Türkei oder vor dem Verlust an nationaler Identität. Die Europäische Union werde oftmals nicht als Teil der Lösung, sondern vielmehr als Teil des Problems wahrgenommen. Die bereits seit den 50er Jahren geführte Debatte über ein "Europe cocoon" oder ein "Europe ouvert", also der Abschottung oder der Öffnung Europas, sei wieder aktuell geworden. Künftig sei die EU in dieser Hinsicht nicht nur auf außenpolitischem Terrain gespalten, wie dies der Irakkrieg zeigte, sondern auch in wirtschaftlichen und sozialen Fragen.

Die Diskussion in Arbeitsgruppe 3 im Anschluss an die verschiedenen Beiträge der Referenten war von drei Themen geprägt: der französischen Verfassungsdebatte, der Frage des sozialpolitischen Fortschritts durch den Verfassungsvertrag und der Definition eines europäischen Sozialmodells. Trotz der Unwägbarkeiten des französischen Referendums wurde es insgesamt als positiv erachtet, dass eine derartig tiefgehende Debatte zur Europapolitik überhaupt stattfindet. Die damit verbundene Europäisierung und der Ansatz

eines europäischen öffentlichen Raumes sei ein sehr positiver Nebeneffekt. Das mögliche "Nein" der Franzosen wurde so gedeutet, dass es sich insbesondere an die Unzufriedenheit der Bürger mit dem alltäglichen Leben wende und nicht in erster Linie gegen die Europäische Union allgemein als vielmehr für den Wunsch nach einer anderen EU spreche. Das "Ja" sei hingegen auf ein politisches Projekt für die Zukunft gerichtet. Problematisch sei allerdings, dass die Folgen eines wie auch immer motivierten "Nein" nicht nur für Frankreich, sondern für ganz Europa katastrophal wären. Ob diese europäische Dimension in der französischen Diskussion ausreichend deutlich werde, sei fraglich. Es spiele auch kaum eine Rolle, dass die Verfassung einen integrationspolitischen Fortschritt gegenüber dem Vertrag von Nizza darstelle, auch in sozialpolitischer Hinsicht. Dies sei dadurch zu erklären, dass die im Verfassungsvertrag ausgeweiteten sozialen Rechte zunächst kaum Auswirkungen auf die alltägliche politische Praxis hätten. Die Verfassung gebe nur die Regeln des Zusammenarbeitens vor, was gerade für die kleinen Mitgliedstaaten große Bedeutung habe. Sie könne aber keine Antworten auf aktuelle Probleme geben. Dies sei eine Frage der Politikgestaltung. Es könne sich daher nur nach einem In-Kraft-Treten der Verfassung herausstellen, ob sie eine Spaltung Europas in wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht verhindern könne. Grundsätzlich müsse zunächst geklärt werden, was unter einem "europäischen Sozialmodell" zu verstehen sei. Die Ansätze in den Mitgliedstaaten seien sehr verschieden und könnten so auf europäischer Ebene nicht umgesetzt werden. Bei einem Vergleich der Modelle lägen Deutschland und Frankreich bezüglich ihrer sozialen Versorgung hinter den skandinavischen Staaten. Trotz des Eindrucks des starken Liberalismus der mittel- und osteuropäischen Regierungen sei die soziale Versorgung in den neuen Mitgliedstaaten durchaus vergleichbar mit der Versorgung in der EU-15. Man müsse den Anteil der sozialen Ausgaben am BSP messen, da der Lebensstandard insgesamt eher niedrig anzusiedeln sei. Auch existierten in Europa verschiedene politische Ansätze dazu, was als "sozial" zu verstehen sei: Eine Vereinheitlichung der sozialen Standards auf europäischer Ebene für alle Mitgliedstaaten oder die Förderung von höherem wirtschaftlichen Wachstum und größerer Wettbewerbsfähigkeit, um so beispielsweise die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen. Insgesamt war man in der Arbeitsgruppe einig, dass eine Diskussion darüber, welches Europa wir eigentlich wollen und wie die flankierenden Politiken aussehen können, essentiell für die künftige Union sein werden. Es müsse ein Gleichgewicht zwischen den in Artikel I-3 VVE festgelegten sozialen und liberalen Elementen der EU gefunden werden.