



Szenarien für ein Europa ohne Verfassung

Canan Atilgan

Neun Mitgliedstaaten haben inzwischen den europäischen Verfassungsvertrag ratifiziert. Die größte Hürde steht allerdings noch bevor. Nach erfolgreichem Referendum in Spanien werden in weiteren neun EU-Ländern die Bürger über die Verfassung entscheiden. Meinungsumfragen sagen in einigen Mitgliedstaaten ein „Nein“ oder nur ein knappes „Ja“ voraus. Damit besteht die ernsthafte Möglichkeit eines Scheiterns des Ratifizierungsprozesses. Zu den kritischen Ländern gehören Frankreich, Niederlande, Großbritannien, Dänemark, Polen und Tschechien.

Kritisiert wird der Verfassungsentwurf aus Gründen, die sich wechselseitig ausschließen: Während die Franzosen eine gemeinsame Sozialpolitik, gemeinsame Regeln für die Ökonomie und die EU als Gegengewicht zu den USA sehen wollen, favorisieren die Briten eine breite und lockere Europäische Union. In Osteuropa ist es die Angst vor Souveränitätsverlusten. Den einen ist die EU zu sozialistisch, zu bürokratisch, den anderen zu liberal, wieder anderen zu undemokratisch, zu unsozial. Nationale Prioritäten dominieren immer stärker die europäische Agenda.

Was passiert, wenn nicht alle Mitgliedstaaten den Verfassungsvertrag ratifizieren, welche Szenarien sind bei einem Ratifikationsscheitern denkbar? Und vor allem: wie ist mit der offensichtlichen Akzeptanzkrise umzugehen?

Inhalt

1. Optionen und Implikationen für die Europäische Union	Seite 2
2. Wege aus der Akzeptanzkrise	Seite 4
3. Ansprechpartner in der Konrad-Adenauer-Stiftung	Seite 6

1. Optionen und Implikationen für die Europäische Union

Das französische Referendum ist die brisanteste Abstimmung mit Blick auf Implikationen für die Fortentwicklung der Europäischen Union. In den Umfragen liegen mal Gegner, mal Befürworter vorn. Ein Scheitern ist mindestens so wahrscheinlich wie ein Erfolg.

Mit einem französischen „Ja“ am 29. Mai gefolgt vom niederländischen am 1. Juni würde der Ratifizierungsprozess einen wichtigen Impuls erhalten. Vor dem Hintergrund der Unterstützung durch die Gründerstaaten würden potentielle Ablehnungen in Polen, Tschechien oder in Großbritannien nicht als eine unkontrollierbare Krise für die EU als Ganzes wahrgenommen werden, sondern vielmehr als nationale Probleme in den jeweiligen Staaten.

Mit einem französischen „Nein“ hingegen wird die dringend notwendige Vertiefung und damit ein starkes politisches Europa erst einmal zur Utopie werden, auch wenn das „Nein“ der Franzosen im Grunde keine Ablehnung an die europäischen Integration bedeutet, sondern im wesentlichen das Ergebnis des Interessengegensatzes zwischen sozialen Integrationisten und liberalen Expansionisten ist. In Frankreich steht nicht die Frage „Europa richtig oder falsch“ zur Debatte, sondern es ist sowohl die Unzufriedenheit mit der eigenen Regierung, als auch mit der politischen und wirtschaftlichen Entwicklung in der EU. Es sind der Einfluss der Globalisierung und der USA, die Angst vor angelsächsischen Wirtschaftspolitiken und der potentielle Türkei-Beitritt, welche die Franzosen zu einem „Nein“ motivieren. Insofern ist ein französisches „Nein“ ein diffuses, aus der kein eindeutiges Mandat herausinterpretiert werden kann.

Die EU hat keine Regeln dafür aufgestellt, was nach einem Scheitern der Verfassung passiert. Festgelegt ist bisher lediglich, dass sich der Europäische Rat Ende 2006 mit dem Stand des Ratifizierungsverfahrens befassen wird, wenn bis dahin 80 Prozent der EU-Mitgliedsländer den Vertrag unterzeichnet haben und es in den restlichen Staaten Probleme gibt. Das bedeutet, dass es im Falle einer Ablehnung in einem Mitgliedsstaat keinen Automatismus gibt. Die anderen Mitgliedstaaten bleiben aufgefordert, den Ratifizierungsprozess im eigenen Land fortzusetzen.

Dadurch kann festgestellt werden, welche Länder auf der Grundlage des Verfassungsentwurfs zusammenarbeiten wollen und welche nicht. Dann müssten die Gegner und Befürworter der Verfassung ihr Verhältnis zueinander und ihre Rolle in der EU neu definieren sowie Regeln für die künftige Zusammenarbeit aufstellen.

Die Gefahr allerdings besteht darin, dass ein französisches „Nein“ die Abstimmung in anderen EU-Ländern in Frage stellen würde. Der britische Premierminister Tony Blair und Polens Präsident Aleksander Kwasniewski haben bereits Andeutungen in diese Richtung gemacht. Aber selbst bei einem Festhalten an den Abstimmungen könnten die Wähler in den anderen Staaten aufgrund der Haltung Frankreichs auch zu einem „Nein“ tendieren.

Szenarien

Die Rechtslage ist eindeutig: Scheitert die Ratifikation in nur einem einzigen Land, scheitert die europäische Verfassung insgesamt. Die EU würde auf der Basis des unter französischer Ratspräsidentschaft Ende 2000 ausgehandelten und häufig als unzureichend bewerteten Vertrages von Nizza weiter arbeiten.

Mit Blick auf die politischen Folgen gibt es verschiedene Szenarien. Sie reichen von recht unwahrscheinlichen Varianten, wie etwa dem Austritt der Verweigerungs-Länder bis zur Neugründung einer EU durch integrationswillige Mitgliedstaaten auf der Basis des Verfassungsvertrages. Denkbar wären auch unterschiedliche Intensitäten innerhalb der EU: Ein Staatenkreis, in dem die Verfassung gilt und ein anderer, der die Verfassung und die Institutionen lediglich anerkennt. Diese Optionen würden allerdings auf eine Teilung Europas hinauslaufen und sind daher unwahrscheinlich.

Eine Neuverhandlung des Verfassungsvertrages ist weitgehend auszuschließen, zumal die Verfassung ohnehin einen Kompromiss auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner zwischen südlichen und nördlichen politischen Kulturen, zwischen alten und neuen Mitgliedsländern sowie zwischen kleinen und großen Staaten darstellt. Ein Kompromiss unter dem gegenwärtigen Niveau würde das Reformvorhaben verwässern.

Welche Fahrtrichtung die EU einschlagen wird, hängt im wesentlichen davon ab, welches oder welche Länder das Vertragswerk ablehnen. Die Option auf ein zweites Referendum bietet sich nur an, wenn nur ein Land wie beispielsweise Tschechien mit einer knappen Mehrheit gegen die Verfassung stimmt. Sollte sich allerdings eine große Mehrheit der Bevölkerung gegen den Verfassungsvertrag aussprechen, dann ist eine zweite Abstimmung wenig plausibel. Vielmehr müsste das Land dann sein Verhältnis zur EU neu bestimmen. Für den Fall, dass mehrere Mitgliedstaaten gegen das Vertragswerk stimmen oder ein großes EU-Land wie Frankreich mit „Nein“ votiert, scheidet dieses Szenario aus.

Als weitere Lösungsalternative wird die „Opt-out Regelung“ für vertragsunwillige Mitgliedstaaten angeführt. Diese bietet aber auch keinen realistischen Ansatz, weil eine klare Identifizierung von Aspekten notwendig wäre, die in dem jeweiligen Land umstritten sind. Dies ist kaum möglich, weil die Verfassung nicht weitere Kompetenzübertragungen vorsieht, sondern die Reform der Entscheidungsstrukturen und der Institutionen.

Die europäischen Staats- und Regierungschefs könnten versuchen, wichtige Teile der Verfassung über die Hintertür der Geschäftsordnungen, Abkommen und Übereinkommen zu retten. Schlüsselemente wie Schaffung eines europäischen Außenministers, des Auswärtigen Dienstes, qualifiziertes Mehrheitsstimmrecht könnten aufrechterhalten werden. Und weil es keine Verfassung sein würde, könnte auf Volksentscheide verzichtet werden. Allerdings würde diese Vorgehensweise das Ziel verfehlen, die EU demokratischer und bürgernäher zu machen. Unterstrichen wäre noch einmal die steigende Intransparenz für die europäischen Bürger.

Es spricht deshalb alles dafür, weiter auf der Basis von Nizza zu verfahren, dabei die Chancen zu nutzen, organisatorische bzw. Geschäftsordnungs-Reformen auf Regierungs- und Kommissionsebene zu verabreden. Dadurch könnte die Effizienz des Gesamtsystems verbessert, und auf einen zweiten Anlauf für europäische Reformen hingewirkt werden.

Das bedeutet aber, dass die Union für eine ungewisse Zeit mit nur eingeschränkter Handlungsfähigkeit agieren wird. Konsequenzen hätte dies auf die strittige Einnahmen- und Ausgabenplanung bis zum Jahr 2013, auf die heikle Frage der Aufnahme von neuen Mitgliedern und sicherlich auf die Rolle der EU in der Weltpolitik.

2. Wege aus der Akzeptanzkrise

Ein Scheitern der Ratifikation der EU-Verfassung würde nicht die erste Krise in der Entwicklungsgeschichte der europäischen Integration sein, wohl aber eine schwerwiegende. Sollte die Verfassung tatsächlich an Frankreich, dem Gründungsmitglied und Motor der europäischen Integration, zu Fall kommen, wird es nicht nur ein französisches Scheitern sein, sondern auch das der Europäischen Union. Ein Versagen im Erklären, Engagieren, Kommunizieren und Debattieren. In den meisten Ländern werden europäische Themen als nicht relevant angesehen, und selbst Entscheidungsträger und Multiplikatoren können die Relevanz der europäischen Verfassung nicht vermitteln.

Spätestens auf dem turnusgemäßen Sommergipfel Mitte Juni in Brüssel müssten die Staats- und Regierungschefs ihre Handlungsfähigkeit in der Krise unter Beweis stellen, in dem sie mit einer eindeutigen politischen Botschaft ein Zeichen für europäische Kontinuität setzten. Sie müssten den Sprung nach vorn wagen und das Scheitern mit einem positiven Signal versehen. Schließlich hat die EU eine Erfolgsgeschichte vorzuweisen. Auch ein französisches „Nein“ wird nicht eine Integration von einem halben Jahrhundert wegwischen können.

Der Europäische Rat wird zunächst die Entscheidung treffen müssen, ob im Falle des Scheiterns der Verfassung in Frankreich der gesamte Ratifizierungsprozess gestoppt wird oder ob er in den noch anstehenden Ländern fortgeführt werden soll. Trotz der oben genannten Erklärung im Verfassungsentwurf könnten sich die europäischen Staats- und Regierungschefs für den Abbruch des Ratifizierungsprozesses aussprechen, um einen „Domino-Effekt“ nach einer französischen Ablehnung zu verhindern. Damit würde man sich die Option freihalten, nach einer politischen „Erholungspause“ einen neuen Anlauf zu riskieren. Denn, folgen einem französischen „Nein“ mehrere andere, wäre eine „Wiederbelebung“ der Verfassungsidee illusionär.

Entscheidet sich der Europäische Rat für die Fortführung des Ratifizierungsprozesses, dann muss diese Entscheidung von einer Offensive für eine größere Akzeptanz des Verfassungsvertrages begleitet werden.

Nach dem französischen Referendum am 29. Mai und der niederländischen Abstimmung am 1. Juni steht das nächste Referendum am 10. Juli in Luxemburg an.

Ende September wird in Polen und in Dänemark über den Verfassungsvertrag entschieden. Diese Zeit müsste genutzt werden, um mit den Bürgern Europas in Kontakt zu treten und ihnen zu vermitteln, warum Europa diesen Verfassungsvertrag braucht.

Hilfreich wäre für den Erfolg der noch anstehenden Ratifizierungsverfahren ein demonstratives Auftreten der europäischen Regierungschefs in den jeweiligen Abstimmungsändern. Gefordert wäre vor allem ein deutliches Plädoyer der Mitgliedstaaten, die den Verfassungsentwurf bereits ratifiziert haben.

Öffentlichkeitswirksame Kampagnen müssen den Bürgern vermitteln, warum Europa mit einer gemeinsamen Verfassung bürgernäher, transparenter und demokratischer ist.

Es sollten Erklärungsmuster dafür aufgezeigt werden, dass auch ein Europa der 25 Wohlstand für den Einzelnen bedeutet und dass die Verfassung ein Schritt hin zu mehr Solidarität und Bürgernähe bieten kann.

In der Öffentlichkeit der „alten“ EU-Mitgliedstaaten wird die Osterweiterung als Überforderung und als Bedrohung für den eigenen Wohlstand angesehen. Eine Aufstellung der positiven Aspekte beispielsweise in Form von Außenhandelserfolgen oder ausländischer Direktinvestitionen würde die Akzeptanz der Ost-Erweiterung erhöhen.

Es sind Ängste und Vorurteile abzubauen, indem der Öffentlichkeit vermittelt wird, dass die Verfassung kein „ultra-liberales“ Produkt ist, sondern ein Werk, das erstmals die politische und soziale Dimension der europäischen Union stärkt. Die explizite Verpflichtung aller Mitgliedstaaten zu einer sozialen Marktwirtschaft ist in der Verfassung festgeschrieben.

Die EU wird mit der Verfassung demokratischer. Sowohl durch die Festschreibung der europäischen Grundrechts- und Wertecharta sowie durch die Stärkung der demokratischer Strukturen und der politischen Institutionen vor allem des Europaparlaments.

Besonders wichtig ist die Botschaft, dass die EU mit einer Verfassung nicht zu einem „Superstaat“ wird, der den Mitgliedsländern Politiken diktiert, sondern, dass der Verfassungsvertrag Kompetenzen zwischen Brüssel und Mitgliedsstaaten klarer regelt und die Mitwirkungsrechte der nationalen Parlamente ausweitet.

Die anstehenden Referenden könnten inhaltlich argumentativ gestützt werden, wenn Errungenschaften mit einer Verfassung klar hervorgehoben werden. Ein erfolgreicher Abschluss des Ratifizierungsprozesses in den Abstimmungsändern könnte sogar ein zweites Referendum in Frankreich möglich machen.

**3. Ihr Ansprechpartner in der Konrad-Adenauer-Stiftung
Hauptabteilung Politik und Beratung:**

Dr. Canan Atilgan
Kordinatorin für Europapolitik
Wichmannstr. 7
10907 Berlin
E-Mail: canan.atilgan@kas.de
Telefon: +49 (0) 30 26996-511
Fax: +49 (0) 30 26996-551