

FORUM

Die Zukunft der Verfassung – Überlegungen zum Beginn der Reflexionsphase

*Daniel Göler und Hartmut Marhold**

Für die Perspektiven des europäischen Verfassungsvertrages nach den Referenden in Frankreich und den Niederlanden gilt es zunächst einmal festzuhalten, dass die Mehrheit der Mitgliedstaaten die Verfassung bereits ratifiziert hat¹ und diese auf einem Konsens der Konventsmitglieder aus allen Mitglied- und Kandidatenstaaten und auf einstimmiger Verabschiedung durch die Staats- und Regierungschefs beruht. Dieses Gewicht an Zustimmung und Umsetzungsbereitschaft zu ignorieren, hieße einen großen Teil des politischen Willens Europas zu missachten. Aber selbst wenn man den Blick auf die gescheiterten Ratifikationsverfahren fokussiert, sollte der Ausgangspunkt für die Analyse nicht so sehr das Scheitern an sich, sondern die erkennbaren Motive für die Ablehnung des Verfassungsvertrages sein.² Dabei stellt sich heraus, dass in der Tat einige, aber bei Weitem nicht die mehrheitsbildenden Motive im Verfassungsvertrag selbst zu suchen sind. Denn die Ergebnisse der Referenden in Frankreich und den Niederlanden erklären sich insgesamt aus einer Gemengelage von innenpolitischen und hier vor allem wirtschafts- und sozialpolitischen Problemen, einer generellen Unzufriedenheit mit bestimmten Aspekten des ‚Projekts Europa‘ und einem Protestpotenzial gegen die jeweilige Regierung.³ Solange diese Ursachen der negativen Voten nicht beseitigt sind, droht einem wie auch immer gearteten neuen Vertrag (oder einer ‚Verfassung-minus-x‘) eine ähnliche Ablehnung, weswegen wenig gewonnen wäre, die Verfassung jetzt ad acta zu legen und ein Nachfolgeprojekt zu beginnen.

An erster Stelle einer Krisenbewältigungsstrategie müsste daher eine eingehende Analyse aller Möglichkeiten einsetzen, die die Beseitigung der wirklichen Ablehnungsmotive zum Ziel haben – eine Aufgabe, die über den hiesigen Rahmen weit hinausreicht. Dabei haben diese Motive durchaus etwas mit Europa – aber wenig mit dem Verfassungsvertrag – zu tun, insofern sie die Sorge über das Verhältnis von Markt und Sozialpolitik, von Globalisierung und europäischem Gesellschaftsmodell, von politischer Steuerungsfähigkeit globaler Entwicklungen überhaupt zum Inhalt oder Hintergrund haben. Der Verfassungsvertrag wollte zumindest eine Teillösung auch dieser Probleme erreichen – und ist doch abgelehnt worden, weil die (Teil-)Lösung mit den Problemen verwechselt wurde. Solange letztere aber nicht gelöst sind, wäre es verfrüht, den Verfassungsvertrag für obsolet zu erklären. Vielmehr sollte er erst dann aufgegeben werden, wenn zwei Bedingungen erfüllt sind: wenn erstens alle Möglichkeiten ausgeschöpft sind, ihn in Kraft zu setzen, oder zweitens, wenn sich eine attraktive Alternative zeigt. Beides ist zur Zeit aber noch nicht der Fall. Die Möglichkeiten

* Daniel Göler, M.A., Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Europäische Politik, Berlin.
Dr. Hartmut Marhold, Generaldirektor, Centre International de Formation Européenne, Nizza.

1 Zum Stand des Ratifikationsprozesses vgl. Daniel Göler: Die Verfassung ist wieder auf der Agenda! – Konsequenzen des luxemburgischen Referendums für den Ratifizierungsprozess, IEP-Policy-Brief 1/2005.

2 Vgl. hierzu Joachim Schild: Ein Sieg der Angst. Das gescheiterte französische Verfassungsreferendum, in: *integration* 3/2005, S. 187–200.

3 Zu den Gründen der Ablehnung vgl. auch Mathias Jopp/Gesa-S. Kuhle: Wege aus der Verfassungskrise – die EU nach den gescheiterten Referenden in Frankreich und den Niederlanden, in: *integration* 3/2005, S. 257.

zur Realisierung des Verfassungsvertrages sind bei Weitem noch nicht ausgeschöpft: Zunächst ist hier wieder auf das Gewicht von Konsens im Konvent, von Einstimmigkeit in der Regierungskonferenz, von vollzogenen Ratifikationen zu verweisen. Selbst nach den Buchstaben des Verfassungsvertrages soll erst Ende 2006 Bilanz gezogen werden, wobei hier von Anfang an die Möglichkeit von Schwierigkeiten im Ratifizierungsprozess einkalkuliert wurde; die kritische Schwelle von mehr als fünf Staaten mit ernsthaften Problemen ist hierbei noch nicht erreicht.⁴ Vor allem aber ist die europa- und innenpolitische Entwicklung nicht abzusehen: Die ‚Führungsstaaten‘ der Europäischen Union stehen vor grundlegenden politischen Neujustierungen. Deutschland steht nach den Bundestagswahlen vor den wohl schwierigsten Koalitionsverhandlungen seiner Geschichte, Polen ist ebenfalls im Prozess einer neuen Regierungsbildung, in Frankreich ist 2007 ein Präsidentenwechsel zu erwarten, in Italien ist die Wiederwahl der Regierung Berlusconi mehr als ungewiss und auch die Frage, wie lange Tony Blair noch Premierminister bleibt, ist völlig offen. Angesichts dieses Potenzials an Veränderung ist durchaus eine Situation denkbar, in der in eineinhalb bis zwei Jahren eine neue ‚Führungsmannschaft‘ die Zukunftsaufgaben der Europäischen Union lösen kann. Ein Festhalten am Verfassungsvertrag wäre in diesem Zusammenhang nicht nur im Hinblick auf einen möglichen Zeitgewinn zu begrüßen, sondern auch im Hinblick darauf, dieser neuen Führungsmannschaft das volle Set an Optionen offen zu lassen, inklusive einer Inkraftsetzung der Verfassung.⁵

Und umgekehrt gilt, dass vor diesen nationalen Weichenstellungen kaum eine andere Alternative Chancen auf Realisierung hätte. Damit ist auch die zweite Bedingung für einen Verzicht auf den Verfassungsvertrag – eben zu Gunsten einer Alternative – nicht gegeben. Das gilt insbesondere für Frankreich: Solange Jacques Chirac im Amt bleibt, ist eine neue Initiative zur Weiterentwicklung der Verträge oder ein neuer Anlauf zur Verfassungsbildung, ja selbst eine pragmatische Realisierung derjenigen Verfassungsteile, die nicht nach einem Referendum verlangen, so gut wie ausgeschlossen. Dabei richtet sich gerade an Frankreich die Erwartung, die Entwicklung wieder in Gang zu setzen.

Grundsätze für die anstehende Reflexionsphase

Die vom Europäischen Rat verordnete Reflexionsphase wäre am besten zu nutzen, wenn man alle denkbaren Optionen offen hält, darunter an erster Stelle die konkreteste, die des Verfassungsvertrages. In dieser Reflexionsphase sollte wiederum der Ausgangspunkt die Erinnerung an die Gründe für den Verfassungsbildungsprozess sein. Der Verfassungsvertrag ist bekanntlich nicht der bizarre Einfall eines Einzelnen, sondern das Ergebnis eines Prozesses, der weit in die Integrationsgeschichte zurückreicht, mindestens aber mit der Vertragsentwicklung einsetzte, an deren Anfang das Maastrichter Vertragswerk stand – die Kaskaden von ‚Left-overs‘ und scheiternden Versuchen, sie aufzuarbeiten. Die aus dieser Entwicklung resultierende Erklärung von Nizza und das Mandat von Laeken, wie alle Beiträge führender Staatsmänner aus den vergangenen Jahren, gewinnen nach den beiden gescheiterten Referenden wieder an Aktualität.⁶ Dabei schälen sich fünf große Motivkomplexe heraus, die alle weiter aktuell sind:

Die Ausgangsfrage für die Verfassungsdebatte war und ist, ob die europäische Integration mit der (weit gehenden) Vollendung von Binnenmarkt und Währungsunion ihr Ziel erreicht hat – oder ob nicht vielmehr die wirtschaftliche Integration immer nur und auch heute noch

4 Vgl. Erklärung zur Ratifikation des Vertrages über eine Verfassung für Europa (Nr. 30).

5 Zu den verschiedenen Optionen vgl. die Darlegungen von Udo Diedrichs/Wolfgang Wessels in diesem Heft.

6 Zum Überblick über diese Debatte vgl. Hartmut Marhold (Hrsg.): *Le nouveau débat sur l'Europe*, Nizza 2002.

Mittel zum Zweck war, ob der Zweck nicht eine wirkliche politische Union, eine föderative europäische Demokratie war. Diese Frage reicht weit über die Debatte zur Freihandelszone hinaus, und gerade die Motive der ‚Nein-Sager‘ in Frankreich und den Niederlanden unterstreicht die Aktualität dieser (Verfassungs-)Frage.

Auch das zweite Motiv bleibt akut: Es betrifft die Funktionstüchtigkeit der europäischen Institutionen. Zu Recht ist gerade mit Blick auf den Vertrag von Nizza beklagt worden, dass er keineswegs die Effizienz der Entscheidungsverfahren steigert, sondern die Handlungsfähigkeit der Union im Vergleich zum vorigen Zustand reduziert. Dieser Zustand rief schon in Nizza selbst nach weit reichender Reform, und es ist nicht einzusehen, warum dieser Ruf jetzt leiser sein sollte.⁷

Das dritte Reform- und Verfassungsbildungsmotiv war und bleibt die Osterweiterung der Europäischen Union. Ganz abgesehen von der Frage zusätzlicher Erweiterungen lag für alle Akteure auf der Hand, dass die Beibehaltung der gleichen Entscheidungsregeln bei rapide wachsender Zahl von Mitgliedstaaten und ebenso rapide wachsender Inhomogenität der EU-Mitglieder insgesamt eine Lähmung der Handlungsfähigkeit mit sich bringen würde, und dies gerade zu einem Zeitpunkt, zu dem die Erweiterung aktives und tatkräftiges Handeln mehr denn je fordert.

Viertens bleibt ein Motiv erhalten, das gerade die nachträglich oft kritisierte Qualifizierung des Reformwerkes als Verfassung stützt, nämlich die mangelnde, ja sinkende Akzeptanz der europäischen Integration in der Bevölkerung. Sicher bleibt der Verfassungsvertrag hinter dem Maßstab eines Dokumentes der Verständigung zwischen Europa als politischem System und seinen Bürgern zurück; aber das Motiv, auf diesem Weg Schritte zu tun, und seien die ersten von ihnen noch ungenügend, ist stark.

Schließlich hat sich ein fünftes Motiv in den letzten Jahren immer weiter in den Vordergrund geschoben, das unter dem Schlagwort der Globalisierung subsumiert werden kann. Externe, globale Herausforderungen wahrzunehmen, wird immer mehr zu einem Anspruch an die Europäische Union, der sowohl Kompetenzen auf dem Gebiet der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik als auch wachsende Legitimität für verbindliche europäische Entscheidungen auf diesen sensiblen Politikfeldern erfordert.

Bedeutung der Verfassung für die Krisenbewältigung

Diese fünf Motive, oder besser gesagt die Lösung der ihnen inhärenten Problemstellungen gilt es ins Zentrum aller weiteren Überlegungen zu rücken. Und hierbei kann der Verfassungsvertrag nach wie vor eine zentrale Rolle spielen, selbst wenn er in seiner jetzigen Form nie in Kraft treten sollte. Denn solange es zu ihm – oder besser gesagt zu den in ihm zusammengefassten Reformen – kein schlüssiges Alternativkonzept gibt, könnte ein ‚Über-Bord-Werfen‘ zu einem integrationspolitischen Vakuum führen, das die bestehenden Probleme eher verschärft denn abmildert. Aber auch im Fall erkennbarer Alternativen wäre es wenig ratsam, diese bereits jetzt in die Diskussion zu werfen. Angesichts der nach wie vor bestehenden innenpolitischen Probleme und der Einschätzung der Europäischen Union durch die Bevölkerung⁸ würde die realistische Gefahr bestehen, dass ein solches Alternativkonzept ‚verbrannt‘ und der europapolitische Handlungsspielraum damit weiter eingeschränkt würde. Ein – wenn auch nur vorläufiges – Festhalten am Ziel der Ratifizierung des Verfas-

7 Zur Bewertung der Reformen von Nizza vgl. Mathias Jopp/Barbara Lippert/Heinrich Schneider (Hrsg.): Das Vertragswerk von Nizza und die Zukunft der Europäischen Union, Bonn 2001.

8 Zur Zunahme negativer Einschätzungen über die EU vgl. Europäische Kommission: Eurobarometer 63/2005, S. 14.

sungsvertrages würde demgegenüber die Option eröffnen, alternative Lösungskonzepte zu einem späteren Zeitpunkt und mit weniger ‚Vorbelastungen‘ in die Diskussion einzuführen. Darüber hinaus wäre ein vorläufiges Festhalten am Verfassungsvertrag auch für den weiteren Reflexionsprozess von erheblicher Bedeutung. Denn zum einen entfaltet die Verfassung – solange sie noch auf der Agenda steht – einen gewissen Anspruch, der gerade im Hinblick auf die innenpolitischen Debatten in Frankreich, Großbritannien und Polen Druck auf die Eliten ausüben könnte, sich der Zukunft der Europäischen Union anzunehmen und damit die vom Europäischen Rat ausgerufene Reflexionsphase aktiv zu gestalten und nicht in einen europapolitischen Stillstand abgleiten zu lassen. Und zum anderen besitzt ein von allen europäischen Regierungen unterzeichnetes und von der Mehrheit der Mitgliedstaaten ratifiziertes Dokument in künftigen Beratungen ein nicht zu unterschätzendes Gewicht und kann demnach auch als reale Verhandlungsmacht gegenüber integrationsskeptischen Regierungen eingesetzt werden. Dieses verhandlungstaktische Instrument sollte nicht von vornherein aufgegeben werden.

Wie auch immer man diese – zugegebenermaßen taktischen – Erwägungen sowie die vorangehend erörterten Motive anordnet, ergänzt, unterteilt oder akzentuiert – sie sollten, gemeinsam mit einer detaillierten Einschätzung der Ratifikationslage und der erkennbaren Beweggründe für das Nein in Frankreich und den Niederlanden Ausgangspunkt für die Reflexionsphase des kommenden Jahres sein. Der Verfassungsvertrag hat angesichts dieses Anforderungsprofils noch nicht ausgedient.

Dieser Beitrag ist im Rahmen des Forschungsprojekts ‚Von der geschriebenen zur gelebten Verfassung‘ entstanden, das gemeinsam vom Institut für Europäische Politik (IEP) und der ASKO EUROPA-STIFTUNG durchgeführt wird.