

Viele Wege führen nach Rom, doch welcher führt zur europäischen Verfassung?

Stimmen zum Prozess des Verfassungsvertrags

Um von Rom nach Rom zu gelangen müsste man logischerweise im Kreis gehen – tut man dies, so bewegt man sich gemeinhin nicht weiter und tritt auf der Stelle. Dennoch liegt zwischen der Unterzeichnung der Römischen Verträge 1957 und der Verabschiedung des europäischen Verfassungsvertrages durch die Staats- und Regierungschefs 2004 in Rom eine unvergleichlich große Strecke.

Nach dem Scheitern der Verfassungsratifikation in zwei Mitgliedstaaten droht nun jedoch für das europäische Projekt tatsächlich das Einschwenken auf eine endlose Kreisbahn. Derzeit handelt es sich noch um Warteschleifen, die die EU in ihrer Reflexionsphase zur Zukunft Europas dreht. Während man aus den Niederlanden wenig zur Verfassung hört, droht allerdings Frankreich, wo sowohl im linken wie im rechten Lager die Verfassung für gescheitert gilt, die Abwärtsspirale zu drehen.

In dieser Phase bietet das Europabüro der Friedrich-Ebert-Stiftung mit seinen Diskussionsrunden ein Forum, um mit Vertretern nationaler Regierungen und Ministerien, aus dem Europäischen und nationalen Parlamenten sowie aus anderen europäischen Institutionen die Perspektiven auf den europäischen Verfassungsvertrag zu beleuchten:

Stimmen aus dem Europäische Parlament – fest beim Inhalt, flexibel in der Form

Der Verfassungsvertrag wurde von allen Staats- und Regierungschefs der EU am 29. Oktober 2004 in Rom unterzeichnet. Für viele Vertreter insbesondere des Verfassungsausschusses im Europäischen Parlament stellt sich die Situation daher ganz klar und rational unter dem Motto *pacta sunt servanda* dar. In der Folge haben nun bereits 15 + 2 Mitgliedstaaten (die Beitrittsländer Rumänien und Bulgarien haben die Verfassungsklauseln bereits bei den Beitrittsvorbereitungen berücksichtigen müssen) über ihre Parlamente oder Referenden den

Verfassungsvertrag als Ganzes ratifiziert. Für diese große Mehrheit der Mitgliedstaaten würde jegliche nun nachträgliche Veränderung am Vertrag dem Aufgeben von bereits vereinbartem Besitzstand gleichkommen. Nach dem französischen und niederländischen Nein haben einige Länder den Ratifizierungsprozess zwar bis auf weiteres verschoben, ungeachtet dessen läuft aber die Ratifizierungsperiode insgesamt weiter.¹

Im Europäischen Parlament werden bei der Substanz der Verfassung nur noch geringe Spielräume gesehen, allenfalls kosmetische Änderungen an der Form. Es gilt der Grundsatz „Fest beim Inhalt, flexibel in der Form“, denn die jetzige Version des Verfassungsvertrages wird als der beste Kompromiss gesehen, der sich in einem langwierigen Vermittlungsverfahren im Verfassungskonvent herauskristallisiert hat. Jegliche Verbesserungsversuche können nur zu einem schlechteren Kompromiss führen als der bereits ausgehandelte. Außerdem würde das Ratifizierungskarussell wieder ganz an den Anfang gedreht, da jede Änderung am Vertrag die Zustimmung von allen Mitgliedstaaten benötigt. Ein Europa à la carte als Alternative, bei dem sich die Mitgliedstaaten nach Gutdünken ihre Lieblingspassagen aussuchen, darf bei dem so bedeutsamen Verfassungsprojekt nicht sein. Die EU soll ein einheitlicher Raum bleiben mit Werten, Regeln und Abkommen, die von allen akzeptiert werden und gleichermaßen für alle gelten, damit die EU sowohl nach innen, wie auch nach außen stark sein kann.

Die bereits erfolgte breite Zustimmung zur EU-Verfassung durch das Europäische Parlament am

¹ Ratifiziert wurde die Verfassung von Belgien, Deutschland, Estland, Griechenland, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Österreich, Slowakei, Slowenien, Spanien, Ungarn und Zypern. Eine Ratifizierung steht noch an in Dänemark, Finnland, Großbritannien, Irland, Polen, Portugal, Schweden und Tschechien.

12. Januar 2005 ist keine vertragliche Notwendigkeit.² Auf Grundlage der dargelegten Sicht setzt es nunmehr auf einen anderen Hebel, um Druck auszuüben. Notwendig ist nämlich die Zustimmung des Europaparlaments zum Beitritt neuer Staaten zur EU. Das Parlament sieht die europäische Verfassung als die einzig richtige Möglichkeit für die dringend notwendige Weiterentwicklung der institutionellen und demokratischen Kapazitäten der EU, um sie auch für künftige Erweiterungen funktionsfähig zu halten. Daher hört man aus dem Parlament die Drohung, die Zustimmung zu den Erweiterungen in der Zukunft zu versagen, falls es keine Fortschritte in der Verfassungsfrage gibt. Die Tatsache, dass nach dem Beitritt von Rumänien und Bulgarien der Erweiterungsautomatismus aus Sicht der meisten Mitgliedsländer und der Europäischen Kommission ohnehin erst einmal ausgesetzt wird, verringert diese Hebelwirkung natürlich – sie würde jedoch Zeit lassen, die Verfassung solide umzusetzen.

Die Kosten der Nicht-Verfassung, die in zahlreichen Bereichen auf die Union zukämen (z.B. in der Außenpolitik, bei Migration, Terrorismus oder Energiepolitik), lassen sich gut als Argumentationshilfe für die Vollendung des Projekts anführen. Solche Kosten sind zwar schwieriger zu quantifizieren als beispielsweise beim Binnenmarkt oder der Währungsunion, aber alleine die Vielzahl der Bereiche, in denen die Handlungsfähigkeit der EU ohne Verfassung eingeschränkt bleibt und damit Auswirkung auf jeden einzelnen hat, dürfte reichen, um die Kritiker für das Projekt zu gewinnen.

Doch im Europäischen Parlament zieht man auch Positives aus der Verfassungskrise, denn schließlich hat sie dazu geführt, dass man in Europa verstärkt über soziale Aspekte und das Wesen der verschiedenen europäischen Wirtschafts- und Sozialmodelle diskutiert.

Stimmen aus dem Deutschen Bundestag – den unterschiedlichen Erwartungen gerecht werden

Im Bundestag wird eine Neuverhandlung des europäischen Verfassungsvertrages oder einzelner sei-

ner Teile als nicht realistisch erachtet – auch wenn eine Aufspaltung des Vertrages und die Ausklammerung des umstrittenen dritten Teiles die Akzeptanz beispielsweise in Frankreich deutlich erhöhen würde. Dieses so genannte Rosinenpicken, bei dem einzelne Aspekte der Verfassung getrennt ratifiziert würden, ohne die gesamte Verfassung anzunehmen, würde neben dem Verlust an Substanz schon alleine die auch im EP genannten unüberwindbaren verfahrenstechnischen Konsequenzen nach sich ziehen für all jene Länder die bereits ratifiziert haben. Und außerdem würden dann Länder wie Finnland oder Portugal, in denen die jetzige Verfassungsversion noch ratifiziert werden muss, über einen Vertrag abstimmen, von dem bereits klar ist, dass er ohnehin in dieser Form nicht mehr in Kraft treten wird.

Die vier Teile der Europäischen Verfassung

I. Grundlagen der Union

- zentrale Aussagen zu den Werten, Zielen, Kompetenzen und Institutionen der Europäischen Union
- Arbeitsweise der europäischen Institutionen und deren Zusammenarbeit
- Zuständigkeiten der EU und ihrer Mitgliedstaaten: ausschließliche EU-Kompetenzen, geteilte Kompetenzen und ergänzende Kompetenzen der EU

II. Grundrechtecharta

- Grundrechte und Freiheiten der Unionsbürger

III. Die Politikfelder der Union

- stellt eine Konkretisierung des ersten Teils dar: Regelung der Politikbereiche im Einzelnen, detaillierte Zielsetzungen, Einzelheiten über Zusammenarbeit von Union und Mitgliedstaaten
- größten Teils Zusammenfassung und Vereinfachung der bereits bestehenden Verträge

IV. Allgemeine und Schlussbestimmungen

- Regelungen zum Inkrafttreten, Geltung und Änderung der Verfassung

Außerdem besteht zwischen den Mitgliedstaaten nach wie vor keine Klarheit, welche Elemente der Verfassung nun als wichtig gelten und damit für eine getrennte Ratifizierung in Frage kämen. Die Klärung dieser Frage würde die Neuverhandlung des Verfassungsvertrages insgesamt bedeuten.

Eine *Opt-out*-Klausel, also eine Art Freistellungsoption, bei der die Verfassung zwar von allen Mitgliedstaaten ratifiziert würde, aber einzelne Länder an einem oder mehreren Bereichen der Verfassung nicht teilnehmen, gilt ebenfalls als Holzweg. Die Gründe für die Ablehnung der Verfassung in den entsprechenden Mitgliedstaaten sind sehr heterogen. Verschiedene Länder müssten

also von ganz unterschiedlichen Verfassungsteilen freigestellt werden. Dies würde dem Einheitsgedanken, den die Verfassung verkörpert, nicht gerecht werden, ebenso wenig wie ihrer weit reichenden symbolischen Tragweite.

Für den Erhalt des Verfassungstextes ließe sich an ein noch näher zu definierendes Verfahren der sukzessiven Vertragsänderung von Nizza bis hin zum Verfassungsvertrag als Ziel denken. Denn viele Teile der Verfassung sind ohnehin schon bestehendes Recht, so decken sich über 80 % des umstrittenen dritten Teils mit den bestehenden Regelungen des Nizza-Vertrages. Über weitere neue Teile besteht im Grunde Einigkeit und andere wiederum wie die Grundrechtecharta existieren bereits außerhalb der Verträge und könnten auch so schon

² 500 Ja-Stimmen, 137 Nein-Stimmen, 40 Enthaltungen

für die Gesamtsubstanz geltend gemacht werden. Die Gefahr bei einem schrittweisen Vorgehen ist aber, dass fälschlicherweise das Signal ausgesendet wird, die baufällige Konstruktion des Nizza-Vertrags sei eben doch noch tragfähig und die Vollendung des Wegs bis hin zur Verfassung nicht mehr nötig.

Als Beitrag zu einer Lösung des Dilemmas wird im Bundestag über eine „Zusatzklärung zur sozialen und nationalen Identität“ nachgedacht. Es ginge dabei um eine stärkere Berücksichtigung sozialer Aspekte im Bereich aller bereits bestehenden Kompetenzen der EU, im Sinne einer Sozialverträglichkeits- oder sozialen Folgekostenprüfung der Vorhaben der EU. Damit würden keine zusätzlichen sozialpolitischen Kompetenzen auf die europäische Ebene verlagert, was zahlreiche Mitgliedstaaten kritisch sehen, da sie eine Harmonisierung auf zu niedrigem Niveau fürchten. Dennoch würde die sozialpolitische Substanz der EU wesentlich ergänzt und damit der von vielen als ausschließlich wettbewerbsorientierte Charakter der EU relativiert.

In einem weiteren Teil der Erklärung zur nationalen Identität könnte die Rücksichtnahme auf die unterschiedlichen nationalen, regionalen oder wie auch immer gelagerten Kulturen und Traditionen unterstrichen werden. Die Formulierung würde bewusst jedem Mitgliedstaat, jeder Region oder dem einzelnen Bürger ausreichend Interpretationsspielraum geben, was im Rahmen der nationalen Identität zu berücksichtigen ist. Wird zusätzlich die Möglichkeit geschaffen, den Identitätsanspruch im Zweifel auch im Streit einzufordern, würde das Bewusstsein gestärkt, dass Auseinandersetzungen innerhalb der EU keine Krise bedeuten, sondern zur politischen und demokratischen Normalität gehören. Mit der so angelegten Berücksichtigung der Heterogenität in Europa wird ein Ausweg aus der Konfrontation der vielen unterschiedlichen Erwartungen an den Verfassungsvertrag gesehen.

Klar muss dabei allerdings wieder sein, dass genauso wie jede Änderung am Verfassungsvertrag selbst, auch zusätzliche Erklärungen von allen Mitgliedstaaten angenommen und ratifiziert werden müssten.

Stimmen aus deutschen Regierungskreisen – wenig Manövriermasse am Steuer

Deutschland übernimmt ab Januar 2007 für ein halbes Jahr den EU-Vorsitz. Im Juni 2007 soll sich dann ein Europäischer Gipfel mit dem Verfassungsprojekt erneut befassen. Der Regierung kommt damit in unmittelbarer Frist eine besondere Rolle beim erneuten Anschieben des Verfassungsprozesses zu. So ist sie auch mit dem Mandat ausgestattet, am Ende ihrer Präsidentschaft einen Bericht über Wege aus der Verfassungskrise abzuliefern. Ganz eindeutig wird die Notwendigkeit des Verfassungsvertrages auch in Berlin unterstrichen.

In wie weit die deutsche Präsidentschaft in diesem Punkt allerdings vorankommt, bleibt mehr als offen, insbesondere da Frankreich 2007 einen neuen Präsidenten wählt und die Verfassungsfrage im dortigen Wahlkampf eine Rolle spielen wird. Auch wenn die deutsche Regierung Frankreich gebeten hat, keine Vorfestlegungen zu formulieren, wird es vor der Wahlentscheidung unklar bleiben, in welchem Korridor sich Frankreich künftig in der Verfassungsfrage bewegen wird.

Für die Bundesregierung ist es wichtig, die politische Substanz des Verfassungsvertrages zu erhalten. Dazu wird sie mit allen Ländern, in denen noch Referenden ausstehen, Sondierungsgespräche führen. Es wird allerdings die Schwierigkeit gesehen, dass die für den erzielten Gesamtkompromiss wichtige Balance verloren geht, wenn einzelne Teile des Vertrages ausgeklammert werden, um so den restlichen Bestand für die Verfassungsverweigerer erträglicher zu machen.

Als weitere Hilfskonstruktionen für ein gestaffeltes Vorankommen im Verfassungsprozess wird auch die Nutzung der so genannten Brückenklausel diskutiert (auch Passerelle). Sie ist im Vertrag von Nizza bereits bestehendes Recht und erlaubt es, in Politikbereichen, in denen die Mitgliedstaaten bislang einstimmig entscheiden (z.B. Justiz und Inneres, Außen- und Sicherheitspolitik), zu Mehrheitsentscheiden überzugehen. Damit würden einzelstaatliche Vetoeinflüsse zugunsten eines europäischen Vorgehens eingeschränkt, wie es auch Teile der Verfassung vorsehen. Die Nutzung muss vom Rat einstimmig beschlossen sowie anschließend in den Mitgliedstaaten ratifiziert werden und wäre damit im Zweifelsfall genauso langwierig, wie die endgültige Ratifikation der Verfassung selbst.

Aus der Bundesregierung hört man, die beste Voraussetzung für eine gute Präsidentschaft sei es, die eigenen Interessen zurückzuhalten. Insgesamt wolle man die Kontinuität der vorangegangenen und nachfolgenden Präsidentschaften wahren. Das klingt nach einem bewussten Dämpfen der Erwartungen und nach viel Routine. Schlimmstenfalls bedeutet dies eine passive Auslegung des EU-Vorsitzes im Sinne von „vorne sitzen“ und trübt die Hoffnung, dass die Regierung trotz geringer Manövriermasse am Steuer eine visionäre und aktive EU-Präsidentschaft ausfüllt, die über das Alltagsgeschäft hinausstrahlt. Eine Chance böte der fünfzigste Jahrestag der Römischen Verträge im März 2007, zu dem eine gehaltvolle vorwärtsgerichtete Erklärung das europäische Projekt insgesamt wieder mit neuem Leben füllen könnte.

Unklarheit, was sich konkret ändern soll!

Die wenigsten scheinen im Moment die Notbremse für den Verfassungsvertrag endgültig ziehen zu wollen – wie auch, könnte man lakonisch anmerken, wo der Zug doch seit der Ablehnung in

Frankreich und den Niederlanden ohnehin zum Stillstand gekommen ist. Greift man das Bild von der Warteschleife noch einmal auf, so könnte man die Situation zumindest etwas optimistischer auslegen, denn immerhin, es bewegt sich was beim Kreisen. Und im Grunde geht es ja genau darum, den Zug wieder ins Rollen zu bringen, darüber sind sich die meisten einig. Wie schnell dabei wieder Fahrt aufgenommen wird, ist noch unklar. Man sollte sich aber vorsichtshalber auf einen längeren Zeitraum einstellen, da sich unabhängig von den verfahrenstechnischen Vorgängen das unbedingt notwendige Vertrauen der Bürger in das europäische Projekt – und nicht nur in Frankreich und den Niederlanden – nicht über Nacht (wieder-) gewinnen lässt.

Wo also der direkte Weg zur Verfassung nun erst einmal versperrt ist, liegt die Herausforderung darin, die möglichen Umwege über Nebenstrecken zum Verfassungsvertrag zu ermitteln. Eine Umkehr in der Sackgasse kommt nicht in Frage, würde dies doch bedeuten, dass die große Mehrheit der Länder, die die Verfassung bereits ratifiziert und dazu oft wertvolle Überzeugungsarbeit geleistet haben, nun ihre Früchte verfallen lassen müssten. Dem europäischen Zusammenhalt wäre dies sicherlich nicht dienlich. Dafür ebenso wenig dienlich wäre eine Blockadehaltung Frankreichs, deren Sogwirkung Wasser auf die Mühlen weiterer Kritiker und Gegner leiten würde. Über das Festhalten einiger europäischer Verfassungsbefürworter an der Hoffnung, den Vertrag gegebenenfalls unverändert

erneut zur Abstimmung vorzulegen, ist man in Frankreich verwundert. Denn sowohl die politische Linke wie auch die Rechte, hält das Verfassungsprojekt in dieser Form für gescheitert. Zu was ein in die Ecke gedrängtes Frankreich in der Lage ist, ist spätestens seit den Zeiten der „Politik des leeren Stuhls“ bekannt, als Frankreich in den Sechzigern durch Fernbleiben von den Ratssitzungen die Beschlussfassung in der Gemeinschaft für ein halbes Jahr lahm legte.

Es ist daher unentbehrlich als erstes zu klären, welches eigentlich konkret die umstrittenen Passagen im Verfassungsvertrag sind und welches dabei die gemeinsamen Ziele sein sollten. Offizielle Positionen darüber, was genau sich an der Verfassung ändern sollte, so kritisieren sowohl die Stimmen aus dem Bundestag wie auch aus dem Europäischen Parlament, gab es bislang noch nicht.

Im Prozedere sind als nächstes die Staats- und Regierungschefs am Zug, denn weder das Europäische Parlament noch der Bundestag oder andere Parlamente, die bereits ratifiziert haben, können beim derzeitigen Stand direkten Einfluss nehmen. Spätestens auf dem Juni-Gipfel 2007 müsste als Grundlage für eine Roadmap zur Verfassung Klarheit über die kritischen Punkte geschaffen werden, möglichst unter Einbeziehung der vielen Denkprozesse, die die Reflexionsphase der EU inzwischen an vielen Stellen und auf vielen Ebenen hervorgebracht hat.

ViSdP: Dr. Ernst Stetter, Leiter des Europabüros der Friedrich-Ebert-Stiftung, Brüssel.

Das „Thema aus Brüssel“ ist eine Teamarbeit des Europabüros der Friedrich-Ebert-Stiftung in Brüssel. Die vorliegende Ausgabe wurde wesentlich von Stephan Thalhofer erarbeitet.