

Die Debatte um
die Ratifizierung
des Verfassungsvertrages

Auf dem Weg in eine gute Verfassung?

Andreas Schwab

Das neue Europa der 25 steht vor einer entscheidenden Bewährungsprobe. Niemals zuvor sahen sich die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten so vielen Herausforderungen gleichzeitig gegenüber. Nach Ablauf der Halbzeit der Lissabon-Strategie ist deutlich geworden, welche Anstrengungen noch notwendig sind, um deren Ziele zu erreichen: Vieles von dem, was für das Erreichen dieser Ziele notwendig ist, muss in den Mitgliedstaaten umgesetzt werden. Die Europäische Union selbst muss in ihrer Handlungsfähigkeit gestärkt werden, um ihre eigenen Aufgaben erfüllen zu können.

Die Erweiterungsrunde des Jahres 2004 war ohne historisches Vorbild. Nach dem formalen Vollzug der Erweiterung beginnt nun der schwierige Prozess der inneren Konsolidierung, der höchste Aufmerksamkeit erfordern wird. Mit dem Vertrag über eine Verfassung für Europa wird die Europäische Union besser gerüstet sein, diese Herausforderung zu bewältigen.

Das Europäische Parlament hat sich mit großer Mehrheit für den Verfassungsvertrag ausgesprochen und seine Fortschritte gewürdigt. Die Ratifizierung des Verfassungsvertrages in allen Mitgliedstaaten muss daher das Ziel aller europapolitischen Akteure in den nächsten zwei Jahren sein. Hier gilt es, auf die Ängste und Sorgen der Bürger einzugehen und die neuen Perspektiven des Verfassungsvertrages herauszustellen. Die Legendenbildung um einige Punkte des Verfassungsvertrages und seine Annahme durch die Bürger hat bereits eingesetzt. Verzerrungen und Fehlinterpretationen müssen verhindert werden. Im Folgenden soll auf einige wichtige Fragen eingegangen werden, die die Ratifizierungsdebatte und ihr europapolitisches Umfeld prägen.

Ratifizierung durch Volksabstimmung

In der Debatte um die Annahme des Verfassungsvertrages wurde mehrfach die Abhaltung eines Referendums auch in Deutschland gefordert. Die Befürworter führen ins Feld, dass sich hiermit ein demokratischer Mehrwert ergeben würde und das Vertragswerk dem Bürger so näher zu bringen sei. Die allgemein übliche Legendenbildung rund um Volksabstimmungen findet auch in diesem Fall statt. Ein Blick auf die Fakten führt jedoch zu einem anderen Ergebnis. Grundsätzlich gilt, dass Volksabstimmungen lediglich eine andere Form der demokratischen Beteiligung darstellen, sich mit ihnen aber kein demokratischer Mehrwert verbindet. Den Bürgern wird suggeriert, sie könnten sich durch ihre Stimme direkt beteiligen. Letztlich können sie aber nur über an anderer Stelle vorformulierte Fragen beziehungsweise Ergebnisse längerer Verhandlungen abstimmen. Die Parlamente als demokratisch gewählte Vertretungen der Bürger werden dabei ihrer Verantwortung enthoben.

Gerade im Hinblick auf die europäische Verfassung ist größte Vorsicht

geboten, wenn es um die Frage einer nationalen Volksabstimmung geht. Mit dem Konventsverfahren wurde hier ein neuer Weg beschritten, der schon im Vorfeld der Entscheidungen den Bürgern wesentlich mehr Beteiligungs- und Informationsmöglichkeiten eingeräumt hatte. Der Verfassungsvertrag sollte vor allem im Hinblick auf die gesamte Union beurteilt werden. Volksabstimmungen auf nationaler Ebene würden mit Sicherheit dazu führen, dass nicht europäische Fragestellungen, sondern nationale Probleme in die Diskussion einfließen würden. Ziel sollte vielmehr für die Zukunft ein europäisches Referendum über eine europäische Verfassung sein. Ein weiterer Punkt sollte nicht vergessen werden: Eine nationale Volksabstimmung wäre nicht nur der europäischen Dimension des Verfassungsvertrages abträglich, sondern würde auch eine Gefahr für den deutschen Föderalismus darstellen. Das Zustimmungsrecht des Bundesrates wäre entwertet, wenn eine Volksabstimmung den Abstimmungen in Bundestag und Bundesrat vorgeschaltet wäre. Es ist jedoch gerade das Zustimmungsrecht des Bundesrates, das die Länder vor Einbrüchen in ihre Staatlichkeit bewahren soll. Ein nationales Referendum würde aber dazu führen, dass die Bundesregierung die Interessen der Länder in Zukunft nicht mehr zu beachten brauchte.

Kein deutscher Sonderweg

Ein Überblick über die verschiedenen Ratifizierungsverfahren zeigt zudem, dass Deutschland hier keinen „Sonderweg“ geht, sondern dass neben Deutschland weitere vierzehn EU-Mitgliedstaaten, also die Mehrheit in der EU 25, den parlamentarischen Weg gehen werden.

Hinzu kommt, dass auf die Bürger eine höchst schwierige Sachentscheidung zukäme. Der Verfassungsvertrag

zählt insgesamt 448 Artikel – die unzähligen Protokolle und Erklärungen einmal beiseite gelassen. Wie soll dieses Ergebnis eines langen Prozesses in einer Frage zusammengefasst beurteilt werden können? Hinter den Artikeln verbergen sich komplizierte Einzelfragen. Es besteht die Gefahr, dass sich in einer Debatte im Vorfeld einer Volksabstimmung der Fokus der Öffentlichkeit auf einige publikumswirksame Einzelpunkte richtet und der Blick auf das Gesamtwerk verloren geht. Populistische Argumente könnten viel leichter an Boden gewinnen, als dies in Wahlkämpfen um Parlamentssitze der Fall ist, denn dort stehen immer Gesamtkonzepte für einen gegebenen Zeitraum im Mittelpunkt. Die Abstimmung um den Verfassungsvertrag könnte damit neuen populistischen Bewegungen die Türe öffnen. In ihrer Ablehnung des Verfassungsvertrages sind sich links- und rechtsextremistische Kräfte einig. Die sachliche Diskussion um den Verfassungsvertrag wäre in ernster Gefahr. Es ist unbestreitbar, dass die deutsche Öffentlichkeit verstärkt über die Inhalte des Verfassungsvertrages informiert werden muss. Hier ist das Engagement aller Befürworter der Verfassung gefragt. Die Notwendigkeit einer Informationskampagne steht jedoch nicht im unmittelbaren Zusammenhang mit der Notwendigkeit einer Volksabstimmung.

Die Gefahren einer populistischen Instrumentalisierung und verzerrten Wiedergabe der Tatsachen sind ganz realistisch, wie die Debatte von der Mitgliederentscheidung bei den französischen Sozialisten gezeigt hat.

Die französische Diskussion

Vor diesem Hintergrund war die interne Diskussion in der Sozialistischen Partei Frankreichs im Zusammenhang mit der Mitgliederbefragung von Dezember 2004 in jedem Fall aufschlussreich. Insbeson-

dere die Gegner des Verfassungsvertrages wollten mit verzerrten Darstellungen der Realität punkten. So wurde argumentiert, der Verfassungsvertrag öffne dem ungebremsen Neo-Liberalismus die Tür und räume dem Sozialen in Europa nur einen nachrangigen Platz ein. Aktive Arbeitsmarkt- und Sozialpolitiken seien unter dem Verfassungsvertrag nicht mehr möglich. Richtig ist, dass sich der Verfassungsvertrag ausdrücklich zum Ziel einer „wettbewerbsfähigen sozialen Marktwirtschaft“ (Artikel I-3 Absatz 3,) bekennt. Auch das Ziel des wirtschaftlichen, territorialen und sozialen Zusammenhaltes (Artikel I-3 Absatz 3) wird angeführt. Wie jede Verfassung lässt der Verfassungsvertrag den nötigen Spielraum für politische Richtungsentscheidungen. Angesichts der Vielfalt der Sozialsysteme in den Mitgliedstaaten und der damit verbundenen unterschiedlichen gesellschaftlichen Grundentscheidungen kann eine europäische Sozialpolitik keine Alternative sein. Vielmehr muss es im Sinne der Subsidiarität darum gehen, möglichst dezentrale und angepasste Lösungen zu finden. Gleiches gilt auch für die Arbeitsmarktpolitik. Teure und meist ineffiziente Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik zeigen schon auf nationaler Ebene keinen durchschlagenden Erfolg. Daher ist nicht ersichtlich, warum sie auf europäischer Ebene besser helfen können.

Stabilitätsorientierte Geldpolitik

Die in den Verfassungsvertrag neu eingeführte offene Methode der Koordinierung für die Sozialpolitik darf nicht zu einer Harmonisierung durch die Hintertür führen.

In der Diskussion in Frankreich wurde ebenfalls angeführt, dass es keine politische Kontrolle über die Geldpolitik gebe und die Europäische Zentralbank (EZB) nur der Preisstabilität, nicht aber der Schaffung von Arbeitsplätzen verpflichtet

sei. Diese Argumentation verkennt, dass gerade solide öffentliche Finanzen die Grundlage für die Schaffung von Arbeitsplätzen sind. Diese Tatsache sollte bei der „Reform“ des Stabilitätspaktes eine Rolle spielen, wo darauf geachtet werden muss, dass die Fortführung der stabilitätsorientierten Geldpolitik gewährleistet wird. Beispielsweise hat die erfolgreiche Konsolidierungspolitik in Dänemark und Irland zu einem beachtlichen Wirtschaftsaufschwung und einer niedrigen Arbeitslosigkeit geführt. Die Unabhängigkeit einer Zentralbank ist erwiesenermaßen die beste Garantie für eine nicht inflationäre Geldpolitik. Hieran zu rütteln hieße, Inflationsrisiken in Kauf zu nehmen. In Artikel I-30 Absatz 3 wird die Unabhängigkeit der EZB jedoch nur in Bezug auf die Ausübung der Befugnisse und ihre Finanzen garantiert. Der Verfassungsvertrag weist hier leider gewisse, jedoch gerade noch anzunehmende Aufweichungen auf.

Die Handlungsfähigkeit der Union wird durch den Verfassungsvertrag gestärkt und nicht gelähmt – wie von Kritikern in der französischen Diskussion ebenfalls behauptet wurde. Die Anwendung der qualifizierten Mehrheit als Abstimmungsregel im Ministerrat wird um 44 Fälle ausgedehnt, während die Einstimmigkeitsregel zur Ausnahme wird. Die Rechte des Europäischen Parlamentes werden entscheidend gestärkt.

Europäischer „Superstaat“?

Auch das Argument, mit dem Verfassungsvertrag sei die Entstehung des europäischen Superstaates verbunden, entbehrt jeder Grundlage. So konnte auch

der tschechische Staatspräsident Vaclav Klaus der Versuchung nicht widerstehen, seine Mitbürger mit diesem Argument zu verunsichern. Seine in der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung* vom 15. März 2005 vorgebrachten Argumente, für den

Binnenmarkt aber gegen eine angebliche zweite Integrationsphase zu sein sowie sein Argument, eine demokratische Gesellschaft sei nur im Staat denkbar, greifen zu kurz. Der Grundsatz „Einheit in Vielfalt“ ist an vielen Stellen der Verfassung umgesetzt. Ein Blick in die Geschichte beweist auch, dass der „Staat“ nicht das einzige Bezugssystem der Demokratie war (vergleiche Huber, *Europäisches und nationales Verfassungsrecht*). Die Mitgliedstaaten bleiben weiterhin Herren der Verträge. Vertragsänderungen können nicht ohne die Zustimmung aller Mitgliedstaaten in Kraft treten. Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung bleibt erhalten und sorgt dafür, dass die Union nur dort tätig werden kann, wo ihr eine ausdrückliche Kompetenz im Verfassungsvertrag eingeräumt wurde. Die Kontrolle der nationalen Parlamente (und in manchen Mitgliedstaaten über die Zweiten Kammern auch der Regionen) über die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips wurde durch die Einführung des Frühwarnverfahrens entscheidend gestärkt.

Die Finanzen der Union

Der Verfassungsvertrag schreibt in Artikel I-3 das Ziel der Preisstabilität fest. Damit wird der Handlungsrahmen für die Europäische Union definiert.

Die Rückführung der öffentlichen Defizite muss vor dem Hintergrund des demografischen Wandels eine hohe Priorität genießen. Künftige Generationen würden ansonsten doppelt belastet, da sie neben erhöhten Aufwendungen für die Alterssicherung zusätzlich eine erhöhte Steuerlast aufgrund des Schuldendienstes zu tragen hätten. Einer ausufernden Verteilungspolitik durch die Union sind so enge Grenzen gesetzt. Die schwierigen Verhandlungen über die Finanzperiode 2007 bis 2013 sollten dem Ziel solider Finanzen in der Union und den Mitgliedstaaten Priorität einräumen.

Das Instrument der finanziellen Vorausschau dient dem Ziel einer besseren Abschätzung der Ausgaben und einer stärkeren Ausgabendisziplin. Daher ist es erfreulich, dass dieses Instrument nun eine Grundlage im Verfassungsvertrag gefunden hat. Das Europäische Parlament kann seine Beteiligungsrechte auch in diesem Bereich besser wahrnehmen. Mit dem Ende der Trennung in obligatorische und nicht obligatorische Ausgaben erhält das Europäische Parlament das Zustimmungsgeschäft für alle Ausgaben des Haushaltsplanes.

Leider steht diesem Zugewinn keine Entsprechung im Bereich der Einnahmen gegenüber. Ein Mitspracherecht des Europäischen Parlamentes auch für die Einnahmen würde dem Gebot der Transparenz und der demokratischen Verantwortlichkeit besser entsprechen. Das bestehende System der Eigenmittel und die damit verbundenen Privilegien für einzelne Mitgliedstaaten führen zu ungleichen Beitragsbelastungen unter den Mitgliedstaaten. Eine Stärkung der direkten Eigenmittel der Union und damit verbunden ein Wegfall der Privilegien für einzelne Mitgliedstaaten (wie etwa des so genannten „Brittenrabatts“) würden zu mehr Gerechtigkeit unter den Mitgliedstaaten führen. Ein erster denkbarer Schritt könnte die im Freiburger Entwurf für eine europäische Verfassung vorgeschlagene Einführung eines gleichen Prozentsatzes des nominellen Brutto sozialproduktes sein, der nach einheitlichen Kriterien ermittelt wird. In einem weiteren Schritt sollte es zu einer von Rat (mit Einstimmigkeit) und Europäischem Parlament gemeinsam beschlossenen Steuerquelle kommen. Bedingung hierfür ist, dass damit keine zusätzlichen Belastungen für die Bürger verbunden sind. Eine Verschuldung der Union wird durch die Vorschrift des Artikels I-53 Absatz 2 verhindert, die den Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben festschreibt.

Das Gebot solider Finanzen hat ebenfalls einen großen Einfluss auf die Erweiterungs-fähigkeit der Union. Im Hinblick auf mögliche weitere Erweiterungsschritte sollte daher ein verantwortungsvoller und realistischer Weg eingeschlagen werden.

Neue Perspektiven in der Nachbarschaftspolitik

Die erweiterte Union kann nur an innerer Stärke und Zusammenhalt gewinnen, wenn sie sich in ihrer jetzigen Gestalt konsolidiert. Natürlich kann es nur in ihrem Interesse liegen, die Staaten in ihrer Nachbarschaft zu stabilisieren. Hier muss es aber zu einem Umdenken kommen. Die Gleichsetzung von Stabilisierung eines Staates und einer Beitrittsperspektive kann keine Option sein. Dies würde die Aufnahmekapazität der Union bei weitem überfordern und ihren Zerfall einleiten. Zudem würden die kulturellen und geografischen Grenzen Europas überschritten – mit problematischen Konsequenzen für alle Gesellschaften. Daher ist es dringend geboten, neue Angebote in der Nachbarschaftspolitik zu machen. Der Verfassungsvertrag eröffnet hier neue Wege, auch wenn diese nicht in jeder Hinsicht flexibel genug sind (so auch Wolfgang Schäuble in der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung* vom 28. Januar 2005). In Artikel I-57 Absatz 2 wird die Möglichkeit festgeschrieben, spezielle Übereinkünfte mit Nachbarstaaten der Union abzuschließen. Diese Möglichkeit sollte als ernst gemeintes und zukunfts-fähiges Angebot aufgefasst werden, das den Nachbarstaaten viele Chancen eröffnet.

Leider hat das unverantwortliche Versprechen, Beitrittsverhandlungen aufzunehmen, diese Perspektive der Verfassung nicht berücksichtigt. Im Lichte des

Verfassungsvertrages sollte hierüber neu nachgedacht werden.

Zudem hat die unkluge Entscheidung, jetzt mit der Türkei Beitrittsverhandlungen aufzunehmen, die Gefahr erhöht, dass sich Ängste vor einem Türkei-Beitritt mit der Diskussion über die Annahme der Verfassung vermischen.

Gerade in der aktuellen Situation müssen die Konsolidierung der erweiterten Union und damit verbunden die Ratifizierung des Verfassungsvertrages Vorrang vor weiteren Erweiterungsschritten haben. Jede Überforderung sowohl der Integrationsbereitschaft als auch der Integrationsfähigkeit würde der Europäischen Union schweren Schaden zufügen. Die Perspektive, ein Land aufnehmen zu wollen, dessen Gebiet größtenteils auf dem asiatischen Kontinent liegt, an dessen Grenzen instabile Staaten wie Irak und Syrien liegen und dessen Entwicklungsrückstand zur EU 25 beträchtlich ist, trägt verständlicherweise zur Verunsicherung bei.

Die Bürger erwarten zu Recht, dass die Entwicklung der europäischen Einigung nachvollziehbar und verlässlich bleibt. Verstärkte Vermittlungsarbeit und Geduld sind weiter gefragt. Die Ausbildung eines europäischen Bewusstseins ist trotz der über fünfzigjährigen Einigungsgeschichte erst in ihrem Anfangsstadium. Das Festhalten am Ziel der Weiterentwicklung der EU zu einer starken politischen Union ist vor dem Hintergrund der Globalisierung wichtiger als je zuvor. Das Motto des Verfassungsvertrages „In Vielfalt geeint“ sollte zum neuen Leitbild des europäischen Einigungsprozesses werden, in dem sich kluge Selbstbeschränkung und europäischer Fortschritt verbinden.