

Erweiterung ohne Vertiefung

Vom Konvent zur Ratifizierungskrise

Heinz Kleger

Das europäische Verfassungsprojekt scheiterte an ungünstigen innenpolitischen Umständen. Nun weitet sich der halbherzige Ratifizierungsprozess zu einer Orientierungskrise aus, die auch durch den „Plan D“ der Brüsseler Kommission nicht aufgefangen werden kann. Kernpunkte des Verfassungsentwurfs sollten 2009 erneut zur Diskussion gestellt und in einem pan-europäischen Referendum zur Abstimmung gebracht werden.

EU-Verfassung, Ratifikationsprozess, Konvent

The project of the European Constitution failed because of unfavourable circumstances related to domestic affairs. Now the ratification process extends to a crisis of orientation, which cannot be solved by the „Plan D“ of the Brussels-based commission. The essentials of a draft constitution should be presented again for discussion in 2009 and then decided in a pan-European referendum.

EU-Constitution, Ratification Process, Convention



Prof. Dr. Heinz Kleger, geb. 1952, Politikwissenschaftler an der Universität Potsdam und der Europa-Universität Frankfurt (Oder); Forschungsthemen: Politische Theorie, Bürgerschaft und Demokratie in Europa.

Publikationen: Europäische Verfassung. Zum Stand der europäischen Demokratie im Zuge der Osterweiterung, Münster 2004; Religion des Bürgers. Zivilreligion in Amerika und Europa, Münster 2004.
E-Mail: kleger@uni-potsdam.de

Vor der Abstimmung in Frankreich am 29. Mai hatten bereits zehn EU-Staaten die Verfassung ratifiziert: Litauen, Ungarn, Slowenien, Italien, Griechenland, die Slowakei, Spanien, Belgien, Österreich und Deutschland. Spanien sogar mit einem Referendum. Und Spanien sollte dann auch das „ansteckende“ Beispiel für den ganzen Ratifizierungsprozess werden.

Das spanische Referendum als Auftakt

Am 3. Februar 2005 wurde das Referendum durch eine historisch einmalige, regierungsoffizielle Kampagne gestartet, welche die ganze Bevölkerung erreichen sollte. Ihr Höhepunkt war eine Veranstaltung am 11. Februar im Kongresszentrum von Barcelona, bei welcher der spanische Ministerpräsident Zapatero und der französische Staatspräsident Chirac gemeinsam für die Verfassung warben. Zuvor hatten schon ähnliche Veranstaltungen mit dem deutschen Bundeskanzler und seinem Außenminister stattgefunden. Frankreich, Deutschland und Spanien bildeten eine Allianz. Das Kalkül ging dabei weit über Spanien hinaus: Spanien sollte als europäisches Vorbild dienen. Dies ist jedoch in zweierlei Hinsicht zu relativieren – nach innen wie nach außen.

In der populären, aber nicht populistischen Kampagne wurden zwar alle Register der Öffentlichkeitsarbeit gezogen, dennoch lässt sich innerhalb eines Monats keine grundlegende Informations- und Aufklärungskampagne durchführen und festigen. Das fakultative Referendum, welches für das Parlament nicht bindend war, fand schließlich am 20. Februar 2005 statt. Die Frage, die den spanischen Wählern gestellt wurde, lautete: „Stimmen Sie dem Vertrag zu, durch den eine Europäische Verfassung geschaffen wird?“ Von den rund 14 Millionen Wählern stimmten 76,73% für die Verfassung, 17,24% dagegen und 6% enthielten sich der Stimme.¹ Die höchsten Anteile an Neinstimmen stammten aus dem Baskenland und Katalonien², die größten Anteile an Ja-Stimmen kamen hingegen von den Kanaren, der Extremadura, aus Melilla und Andalusien³. Diese Unterschiede verweisen auf eine starke regionale Differenzierung, die ebenso wie die Meinungsunterschiede zwischen Regierung und Opposition durchaus zu einem anderen Ausgang des Referendums hätten führen können. Es war indessen *das* Referendum des beliebten Präsidenten Zapatero und seiner Sozialistischen Partei (PSOE), deren Anhänger mit 93% (!) hinter dem europäischen Verfassungsentwurf

¹ Die Wahlbeteiligung lag bei 42,3%. Das ist die niedrigste Wahlbeteiligung in der Geschichte des Landes nach Franco.

² Baskenland (33,6%), Katalonien (28%).

³ Kanaren (86,03%), Extremadura (85,19%), Melilla (84,56%), Andalusien (83,24%).

standen. Ein weiteres Faktum neben der niedrigen Wahlbeteiligung und der Haltung der regierenden Sozialisten ist besonders aufschlussreich: Ein Drittel der Befragten gab an, dem Referendum aufgrund einer *generell positiven* Einstellung zur EU zugestimmt zu haben. Dies lässt den Schluss zu, dass die „hohe“ Zustimmung der Minderheit der Wahlberechtigten ebenso als Anerkennung und Dankbarkeit für die Aufbauhilfe der Vergangenheit wie als lediglich wahlweise Zustimmung zur Verfassung an sich zu werten ist. Die EU ist sicherlich mit der breiten direktdemokratischen Verfassungsdiskussion vielen Spaniern erstmals als geistiges und politisches Gebilde nähergebracht worden, was als nachhaltiger Fortschritt gebucht werden sollte. Genauso muss man andererseits die erwünschte gesamteuropäische Vorbildwirkung der Spanier für andere Staaten und ihre Bevölkerungen – insbesondere für das benachbarte Frankreich – im Nachhinein als Illusion bewerten. Und schließlich darf man nicht vergessen, dass die konservative Vorgängerregierung Aznar neben Polen zu den schärfsten Kritikern sowohl der grundsätzlichen Legitimationsmöglichkeiten des Konvents als auch der Kernpunkte des abschließenden Konventsentwurfs zählte.⁴

Insofern gewährt der Einblick in die Ratifikationsdebatte der verschiedenen EU-Staaten Aufschluss darüber, welchen Stand die europäische Integration tatsächlich erreicht hat, und mehr noch über die oft standortbedingten, täuschenden Illusionen und falschen Erwartungen, die darüber im Umlauf sind. Dabei wird deutlich, auf welch wackligen Beinen die realen Legitimationsgrundlagen der EU stehen. Ebenso werden der tatsächliche Einfluss und damit die neue Beziehung der EU zur Politik und Bürgerschaft ihrer Nationen sichtbar. Das positive Referendum in Spanien ist keine Überraschung. Es ist – ebenso wie der EU-Betritt 1986, dem alle Parteien zustimmten – nicht aufgrund einer polarisierenden und bis zum Schluss offenen Debatte zustande gekommen. Für die meisten Spanier wurde die Europäische Union geradewegs zu einem Synonym für Wohlstand und Demokratie. Die europäische Integration hat Spanien aus der jahrhundertealten historischen Isolierung von Europa, die unter Rivera, durch die Auswirkungen des Bürgerkrieges und die Diktatur Francos noch einmal zementiert worden ist, befreit. Die EU wie die Nato spielten als äußere Faktoren bei diesem weltweit zum Vorbild gewordenen Übergang der Diktatur zur Demokratie eine nicht unerhebliche Rolle. Zudem ist Spanien seit seinem Beitritt zur EG deren größter Nettoempfänger: Vier von zehn Autobahnkilometern wurden von Brüssel finanziert, 90% der Investitionen und Touristen kommen aus der EU und ein Viertel der Einkünfte in der Landwirtschaft bestehen aus Brüsseler Direkthilfen; um nur einige Beispiele zu nennen, die alltägliche Wirkungen haben und überall sichtbar sind. Nicht zufällig können

⁴ Vgl. Kleger, Heinz (Hrsg.) 2004: Der Konvent als Labor, Münster, LIT.

deshalb ein spanischer Sozialist und ein französischer Gaullist Europa als eine „*idée neuve*“ begrüßen, welche „à nos vies quotidiennes davantage de sécurité, de justice et d’ambition“ verschafft.⁵ Das spanische Referendum sollte positiv auf das französische ausstrahlen. Das französische Referendum mit 70% Wahlbeteiligung wurde indes zum europäischen Großkampf, welcher die reale Zerrissenheit der Bevölkerungsmehrheit in europapolitischen Fragen widerspiegelte.

L’Europe sociale versus L’Europe libérale

Die französische Debatte und das negative Abstimmungsergebnis für den Verfassungsprozess sind der Überlagerung zweier unterschiedlichen Konfliktlinien geschuldet. Auf der einen Seite haben wir es mit dem klassischen Gegensatz zwischen Europaskeptikern und Europabefürwortern zu tun, der sich in allen europäischen Staaten findet. Zwar besteht eine französische Besonderheit darin, dass sich das Lager der sogenannten „Souveränisten“ jenseits des Rheins nicht auf die populistische Rechte beschränkt, sondern auch Teile der Linken umfasst, insbesondere die Kommunistische Partei (PCF) und die trotzkistisch orientierte extreme Linke. Aber das ist nichts Neues. So verhielt sich der PCF auch schon in der Vergangenheit äußerst kritisch gegenüber dem Integrationsprozess. Auf der anderen Seite – und das ist das eigentliche Novum – kam es bei diesem Referendum zur Spaltung des traditionell europafreundlichen Lagers. Erst die Ablehnung der europäischen Verfassung durch einen beträchtlichen Teil der Mitglieder und Wähler der sozialistischen Partei (PS), die historisch gesehen eine der Stützen des europäischen Integrationsprozesses gewesen ist, ermöglichte dieses Ergebnis.⁶ Auf diese Weise gesellte sich zum klassischen Gegensatz zwischen „Integrationisten“ und „Souveränisten“ der neue Gegensatz zwischen denjenigen Europabefürwortern, die den Verfassungsentwurf unterstützen, und denjenigen, die ihn im Namen Europas ablehnen.

Die Gründe hierfür sind vielfältig. Sie haben sicherlich etwas mit der innenpolitischen Situation zu tun, in der sich der PS derzeit befindet. Diese ist gekennzeichnet durch den bereits im letzten Jahr heftig entbrannten Wettlauf der potentiellen Kandidaten innerhalb des PS für die nächste Präsidentschaftswahl und die damit verbundene Tendenz, sich vom derzeitigen Präsidenten Chirac möglichst eindeutig abzugrenzen. Der parteiintern eher unbeliebte Dauerkandidat für die Präsidentschaftskandidatur,

⁵ Vgl. Semprún, Jorge/de Villepin, Dominique (2005): *L’homme européen*, Paris, Plon.

⁶ Vgl. Kleger, Heinz (2005): EU-Verfassung im Härtesten, in: *WeltTrends* Nr. 48, S. 91-105.

Laurent Fabius, wusste in diesem Zusammenhang seine Chance gegenüber seinen Konkurrenten François Hollande und Dominique Strauss-Kahn geschickt zu nutzen. Es wäre allerdings zu einfach, alle Verantwortung für das gescheiterte Referendum dem politischen Opportunismus Fabius' zuzuschreiben. Zumindest zwei weitere, tieferliegende Gründe müssen angesprochen werden. Der eine betrifft die bis heute ungeklärten ideologischen Altlasten des PS, der andere geht über Parteigrenzen hinaus und bezieht sich auf die Europakonzeption der die Integrationsbewegung tragenden Kräfte in ihrer Gesamtheit.

Der erste Punkt hat mit dem Politikverständnis der Sozialistischen Partei zu tun, welches aus der französischen Revolution und der marxistisch inspirierten Arbeiterbewegung stammt. Der ehemalige sozialistische EU-Außenhandelskommissar und jetzige Generaldirektor der Welthandelsorganisation, Pascal Lamy, hat das politische Bewusstsein der französischen Sozialisten nach dem gescheiterten Referendum wie folgt beschrieben: „Wir haben wahrscheinlich eine Art messianische Ader: Auf der Linken wird die Macht von links ergriffen. Sind die Sozialisten dann an der Macht, so setzt sich das Gefühl durch, dass wir niemals genug tun. Denn, gleich was wir tun, wir machen keine Revolution.“⁷ Das „*Europe sociale*“ der linken Verfassungsgegner trägt durchaus Züge einer revolutionären Ersatzutopie. Es steht nicht nur im Gegensatz zum Europakonzept der mit dem Neologismus des „Neoliberalismus“ belegten politischen Gegner, sondern ebenso zu dem der eigenen „sozialdemokratischen“ Parteifreunde. „Sozialdemokratie“ wird dabei als bloße Anpassung an die Erfordernisse des Marktes (miss-)verstanden. Das ungeklärte Verhältnis des PS zum reformistischen Sozialismusverständnis, wie es in Deutschland, Großbritannien und in den skandinavischen Ländern vorherrschend ist, wird dabei zunehmend zur Belastung bei der Ausbildung einer starken Linken auf europäischer Ebene und damit auch einer funktionierenden europäischen Demokratie. Es mag als eine Ironie der Geschichte angesehen werden, dass mit Fabius gerade der Politiker, der sich in der Vergangenheit lautstark für die ideologische Reform des PS ausgesprochen hatte, nun den Nostalgikern der sozialen Revolution in die Hände spielt.

Mit dem Schlagwort vom „*Europe sociale*“ kommt noch eine weitere Dimension ins Spiel, die weit über den Kreis des PS und der französischen Linken hinausgeht. Es ist damit eine weitere, mentalitätsgeschichtlich ebenso tief im kollektiven Bewusstsein verankerte, „messianische“ Vorstellung verknüpft: die Idee, dass Frankreich eine besondere Rolle in der Geschichte zu spielen habe. Hieß es im *Ancien régime* noch, Frankreich sei die „*fille aînée de l'Eglise*“, die älteste Tochter der Kirche, so schrieben später die Republikaner ihrer Nation die säkulare Aufgabe zu, Vorreiterin zu sein bei der Ver-

⁷ Vgl. Le Monde, 27. August 2005.

wirklichung jener Normen und Werte, die während der Französischen Revolution formuliert worden sind. Damals wie heute kommt die Gefahr von der anderen Seite des Ärmelkanals und des Atlantiks. Das französische Wirtschafts- und Gesellschaftsmodell steht in dieser Logik dem angelsächsischen unversöhnlich gegenüber. Übersehen wird dabei, dass der europäische Verfassungsentwurf für die Schaffung einer gemeinsamen europäischen Sozialpolitik so viele Möglichkeiten wie noch nie eröffnete.⁸ Außerdem erfolgt die Durchsetzung einer solchen sozialen Orientierung im Verfassungsentwurf gerade aufgrund des Drucks der französischen Politik sowohl von Seiten der Regierung als auch von einzelnen Abgeordneten im EU-Parlament sowie im Konvent – und dies zum Teil gegen den größten Widerstand der Briten. Das Problem für die französischen Politiker besteht darin, dass auch sie, insbesondere nach der Osterweiterung der EU, nur noch Schritt für Schritt und in komplizierten Verhandlungen Einfluss in Europa ausüben können. Die EU ist schon lange nicht mehr der verlängerte Arm der französischen Nation, wie dies de Gaulle noch sehen konnte. Gerade europäische Politik besteht im „geduldigen Bohren dicker Bretter“ (Max Weber). Das gilt für die Schaffung einer gemeinsamen europäischen Sozialpolitik ebenso wie für die Frage, wie es überhaupt um den Einfluss Frankreichs in Europa bestellt ist. Zwischen der Wirklichkeit der französischen Machtstellung in Europa und dem Selbstbild, das die Franzosen sich von dieser eher historischen Mission machen, klafft zunehmend eine unüberbrückbare Lücke. Anstatt diese Entwicklung aber offen anzusprechen und die praktischen Konsequenzen daraus zu ziehen, hält die politische Elite – allen voran Präsident Chirac – in der öffentlichen Rhetorik krampfhaft an diesem Selbstbild fest. So ist es nicht weiter verwunderlich, dass die rationalen Erklärungsversuche, die vom Lager des „*Oui*“ unternommen wurden, auf eine doppelte kognitive Mauer aus nationaler Selbstüberschätzung und linker Revolutionsnostalgie stießen. Frankreich wurde beim Referendum über die EU-Verfassung von den Anachronismen der eigenen politischen Kultur eingeholt. Das paradoxe Ergebnis ist, dass gerade jenes Modell, welches die Gegner des EU-Verfassungsentwurfs so vehement ablehnen, gestärkt aus dem französischen Abstimmungsdebakel hervorgegangen ist. Noch nie war Frankreichs Rolle in Europa so geschwächt wie heute. Dabei hätte Europa – jedenfalls ein Europa, das mehr als nur eine Freihandelszone sein will – ein starkes, mit Augenmaß und Realismus agierendes Frankreich nötig.

⁸ Selbst der von Jacques Delors lancierte „Europäische Soziale Dialog“ (1985) als Interaktion zwischen den europäischen Organen und den Arbeitgebern sowie Arbeitnehmern findet sich im Verfassungsentwurf (Art. I-48). Vgl. auch: Sozialpolitik, Art. III-209-219.

War das französische „Nein“ ein entscheidender Schlag, so war das niederländische „Nee“ kurz danach der Knockout, und zwar aus zwei Gründen: Das „Nein“ am 1. Juni 2005 kam aus dem wichtigsten Benelux-Staat mit großer multilateraler Tradition, mithin aus Kerneuropa selber, und war mit 61,6% deutlich. Ein halbes Jahr zuvor waren noch ebenso viele Niederländer für die Verfassung und nur 11% gegen sie! Ende April kippte die Stimmung, und der Verfall der Zustimmung im Monat Mai, dem Höhepunkt der Kampagne, war rapide. Parlamentarier mehrerer Parteien regten ein konsultatives Referendum mit den Richtwerten 60% Mehrheit und 30% Beteiligung an. Genauso ist es gekommen, allerdings mit umgekehrten Vorzeichen und einer doppelt so hohen Wahlbeteiligung (63,3%). Der Text des Verfassungsvertrages trifft dabei auf unterschiedliche Resonanzböden: Was den Franzosen zu liberal gewesen ist, war den Niederländern zu wenig liberal.

Krise! Welche Krise?

Beim Europäischen Rat am 28. Juni 2005 in Brüssel spricht sogar der moderate Juncker enttäuscht und empört zugleich von einer „tiefen Krise“. Diese wird allerdings nicht unmittelbar durch das Verfassungsprojekt und den stockenden Ratifizierungsprozess, sondern durch den blockierten Kompromiss bei der Finanzplanung bis zum Jahr 2013 ausgelöst. Erst damit waren bestimmte Vorstellungen von Europa endgültig zerplatzt. Der Markt habe über die Solidarität gesiegt, sagten die normativ Enttäuschten. Ungewöhnlich scharf erfolgten die Schuldzuweisungen – vor allem an die Adresse von Großbritannien, das seinen „Brittenrabatt“ nicht aufgeben wollte. Großbritanniens Premierminister Tony Blair wies schließlich alle Kompromissvorschläge zurück und forderte offensiv eine grundlegende Reform der europäischen Finanzen, zu der er jedoch wenig Konstruktives beitrug. Damit entlud sich gleichzeitig der Problemdruck mehrerer „Baustellen“, auf denen gegenwärtig in der EU politisch gearbeitet wird:

- Das Verfassungsprojekt wird vorerst auf Eis gelegt und die Ratifizierungsphase noch einmal verlängert: Denkpause! Die Denkpause darf jedoch nicht zur Orientierungskrise führen, wobei sich dann Überforderungs- und Orientierungskrise wechselseitig verstärken könnten.
- Zuerst und vordringlich sollte der EU-Finanzrahmen zwischen 2007 und 2013 geklärt werden. Ende 2005 kam es aufgrund deutscher Vermittlung zu einem Kompromiss, der allerdings unbefriedigend blieb und inzwischen vom Europäischen Parlament verworfen wurde.
- Hinzu kommt, dass der haushaltspolitische Stabilitätspakt gerade von den großen Ländern seit längerem verletzt wird. Dieser Umstand hatte

schon in der Verfassungsdebatte für erhebliche Unruhe von Seiten der kleinen und neuen Mitgliedsländer gesorgt.

- Außerdem sind die Pläne für die nächste Erweiterung der EU in Frage gestellt. Insbesondere die Türkei-Debatte, bei der es für viele um nicht weniger als die „Identität Europas“ geht, überlagert die Verfassungsdebatte⁹.

- Schließlich – und nicht zuletzt für den EU-Ratspräsidenten Blair – geht es um die sogenannte Lissabon-Agenda (2003), die sich das ehrgeizige Ziel gesetzt hatte, Europa zum wettbewerbsfähigsten Wirtschaftsraum der Welt zu machen. In diesem Zusammenhang steht auch das sogenannte „europäische Sozialmodell“ zur Debatte bzw. der leistungsmäßige Vergleich verschiedener einzelstaatlicher Konzepte: „superpower“ versus „superstate“ (Blair), wobei auch bei der „superpower“ unrealistische Vorstellungen einer strategischen Überdehnung Europas mitschwingen.

Alles in allem ist die EU im Begriff, sich zu übernehmen, ohne dafür die geistigen und politischen Grundlagen geschaffen sowie die (finanziellen) Mittel bereitgestellt zu haben. Es handelt sich mithin in doppelter Hinsicht um eine Erweiterung ohne Vertiefung. Unter diesen Voraussetzungen spricht vieles für ein nochmaliges *Nachdenken über Europa*, das einerseits durch den halbherzigen Ratifikationsprozess nicht vorangebracht worden ist, andererseits jedoch dort, wo eine breite und heftige, ja historisch beispiellose Verfassungsdebatte wie in Spanien und Frankreich stattfand, durchaus einen Vertiefungsschub erhalten hat. Beides muss man zusammen sehen: Europa braucht starke Völker *und* starke Politiker. Populäre Politiker schaden der Demokratie nicht. Sie sind es, die als „Köpfe Europas“ das Gespräch mit den Bürgern suchen müssen. Dabei sind die Bürger ihrerseits sehr wohl zur Selbstaufklärung fähig, wenn sie sich durch Inszenierungen nicht von den Inhalten ablenken lassen, über die sie letztlich entscheiden. Ohne diese Eigenhaftung funktioniert Demokratie nicht. Die direkte Demokratie „von unten“ als Recht und Gewohnheit der Bürger und nicht als einmalige Ausnahme kann dabei ein Debattendefizit über das, was mit Europa politisch gewollt ist, abbauen. Allerdings muss deren Vorbereitung und Durchführung erst noch gelernt werden. An dieser Stelle stehen wir an einem neuen Anfang, bei dem es darum geht, die demokratische Frage zu den europäischen Bürgern zu bringen. Sie werden letztlich auch darüber entscheiden, was als Realität und „reality check“ zu gelten hat. Die Zeit des permissiven Konsenses in der Europapolitik ist vorbei. Für den ehemaligen Erweiterungs-

⁹ Le Pen sprach davon, dass Frankreich kein „türkisches Europa“ wolle. Inzwischen leben 20 Millionen Muslime in Europa, das faktisch multikulturell und multireligiös ist, was wiederum weder neu noch spezifisch modern ist.

kommissar Verheugen ist zwischen den Bürgern und dem Prinzip der europäischen Integration eine Vertrauenskrise aufgebrochen: „Die Krise wird nicht überall empfunden. Überhaupt nicht in den neuen Mitgliedsländern, wenig im Süden, kaum im Norden. Es ist eine Krise, die vor allen Dingen die Gründerstaaten erfasst hat, das alte industrielle Herzland Europas.“¹⁰ Kerneuropa wird mithin kein „Kerneuropa“ bilden. Die Situation hat sich mit 25 und bald 28 gleichberechtigten Mitgliedern grundlegend gewandelt. Sie ist einerseits für eine politische Union bestandsgefährdend, eröffnet aber andererseits auch die Chance richtungsändernder Entscheidungen und kann damit als „Krise“ einen Wendepunkt in der europäischen Entwicklung markieren. Solche Entscheidungen – vor allem institutioneller Natur, bspw. das Prinzip der „doppelten Mehrheit“ betreffend – sind im Verfassungsvertrag durchaus vorgesehen. Ob sie weit genug gehen, ist eine andere Frage; aber im Moment nicht die vordringliche.

European reality check

Der neue EU-Ratspräsident Blair forderte nichts weniger als einen „*European reality check*“¹¹. Dabei erhielt er Rückenwind sowohl durch die ablehnenden Referenden als auch durch das große Gewicht Großbritanniens als zweitgrößter Nettozahler in der EU. Aus britischer wie vielfach auch aus sympathisierender osteuropäischer Sicht fehlt es der EU vor allem an Dynamik und an Perspektive. Die Sozialmodelle des bisherigen Führungsduos Deutschland-Frankreich, das mit dem Konvent noch einmal seine Hegemonie bestätigen konnte, muten von daher als eher träge „halbstaatliche“ Veranstaltungen an, die in Bezug auf Wachstum und Beschäftigung derzeit wenig erfolgreich sind¹²: „Was für ein Sozialmodell ist das, wenn 20 Millionen Menschen arbeitslos sind, die Produktivität hinter der der USA zurückfällt, wenn Indien in den Naturwissenschaften mehr Hochschulabsolventen hervorbringt als ganz Europa, und wenn alle Indikatoren für eine moderne Volkswirtschaft – Ausbildung, Forschung und Entwicklung, Patente, IT – nach unten tendieren. (...) Unser Sozialmodell sollte darauf angelegt sein, unsere Konkurrenzfähigkeit zu verbessern (...). Darin sollte eine moderne Sozialpolitik bestehen, nicht in Regulierung und einem Kündigungs-

¹⁰ Verheugen, Günter (2005): Europa in der Krise, Köln, Kiepenheuer & Witsch, S. 7.

¹¹ Tony Blair bei seiner Antrittsrede vor dem Europäischen Parlament am 23. Juni 2005.

¹² Großbritannien, das in den Nachkriegsjahrzehnten als „kranker Mann Europas“ galt, erreicht seit einem Jahrzehnt ein Wirtschaftswachstum von soliden 3% und weist eine Arbeitslosenquote von lediglich 4,6% auf.

schutz, der vielleicht einige Arbeitsplätze für kurze Zeit schützt – auf Kosten vieler Arbeitsplätze auf längere Sicht.“¹³

Demgegenüber setzte die Lissabon-Agenda auf flexiblere Arbeitsmärkte, offene Grenzen, stärkeren Wettbewerb sowie mehr Forschung und Entwicklung in Richtung einer „Wissengesellschaft“. Die vage Vorstellung einer „Wissengesellschaft“ mit ihrem wertneutralen Schlüsselbegriff der *Innovation* scheint die Ersatzutopie der modernen Gesellschaft geworden zu sein.¹⁴ Selbst vom stets umkämpften modernen Leitbegriff des *Fortschritts* hat man sich verabschiedet, was den für die politische Theorie so wichtigen Begriff der *Reform* in Mitleidenschaft zieht, bei dem es bisher immer auch um sozialen Ausgleich und gesellschaftliche Balancen ging. Dieser selbstlaufende Fortschritt ist ein unaufhörlicher Wandel ohne Geschichtsbewusstsein geworden, weshalb man heute schon bei weniger gravierenden Problemen inflationär von *Krisen* spricht. Die Aufklärung konnte anscheinend trotz beständiger Beschwörung der Demokratie, was vielfach eine Leerformel geblieben ist, keine Traditionen entwickeln, welche den notwendigen Gehalt zu einer unaufhörlichen Bewegung bilden, die den Menschen nicht nur keine Orientierung bietet, sondern Ängste erzeugt, die wiederum die Politik bestimmen. Der kluge Umgang mit dem beobachtbaren Fortschritt als „evolutionistisches“ Konzept bleibt jedoch eine Aufgabe der *praktischen Vernunft*; was die Demokratie der Bürger erfordert, wenn eine gerechte Modernisierungsstrategie entstehen soll: Die Herren des *common sense* sind letztlich die Bürger und Bürgerinnen Europas.

Die EU weist indes ein grundsätzliches Debattendefizit auf, das durch den Ratifikationsprozess nur teilweise behoben worden ist. Dies ist nicht zuletzt, so paradox es klingen mag, durch die umfassende und heftige Diskussion in Frankreich geschehen. Die direktdemokratische Auseinandersetzung der Bürger mit der Politik führt zu einer *reellen Demokratie*, worin die Wirklichkeit nicht so leicht versteckt oder grob manipuliert werden kann. Die Beispiele aus Frankreich und den Niederlanden führen aber ebenso vor Augen, dass die „Bekennnis-Europäer“ erst am Anfang eines Umgangs mit transnationaler Demokratie stehen. Diese Politik wird noch zu üben sein. Wissen und Demokratie müssen deshalb künftig vermehrt Hand in Hand gehen. Es steht nicht nur die Arroganz von Eliten gegen die Ignoranz von Populisten, welche beide die gleichzeitige Erweiterung und Vertiefung der Europäischen Union verhindern. Vielmehr gibt es überall eine spezifische Ignoranz der Arroganz, die durch die direkte Demokratie schonungslos aufgedeckt wird. Die „Spindoktoren“ geraten an die Grenzen ihrer Macht.

¹³ Tony Blair am 23. Juni 2005, a.a.O.

¹⁴ Entgegen dem eigenen Selbstbild gehört Deutschland laut dem so genannten „Innovationsanzeiger“ der EU zur Spitzengruppe.

Auf der anderen Seite existiert ebenso eine spezifische Arroganz der Ignoranz, die sich auf die Sache, um die es geht, erst gar nicht einlässt.

Natürlich kann man sich trefflich darüber streiten, ob der Verfassungsentwurf des Konvents, der seine Schwächen hat¹⁵, das Gute war, dessen Feind nicht nur das offensichtlich Ungenügende in Gestalt des Nizza-Vertrags, sondern auch das vermeintlich Bessere sein kann, das sich durch die Konkurrenzillusionen und Überbietungsdiskurse der Politik leicht erzeugen lässt. Kern der Aufklärung ist jedenfalls, sich auf die Wirklichkeit einlassen zu können, wozu die eigene Urteilsfähigkeit gehört: „Die Maxime, jederzeit selbst zu denken, ist die Aufklärung“ (Kant). Für diese Aufklärung als Prozess bietet die Demokratie ein Polyforum, was allerdings nicht bedeutet, dass sie ein kampffreier Raum oder herrschaftsfreier Diskurs ist. Technokratie und Populismus schaukeln sich vielmehr gegenseitig hoch und verhindern das Wachstum einer komplexen Bürgerschaft, welche die Union, ihre Länder und Regionen angesichts neuer Herausforderungen tragen könnte. Politische Technokratie ersetzt die demokratische Auseinandersetzung durch eine vermeintlich höhere Sachrationalität und bedeutet gewissermaßen die systematische Entpolitisierung der Politik. Auf diese Weise hat man die Währungsunion eingeführt und die Erweiterung betrieben, sodass die EU mit Bulgarien, Rumänien und Kroatien bald 28 Staaten umfassen wird.

Der heutige Umgang mit Brüssel, der zu einem Bestandteil der Innenpolitik geworden ist, wirkt ernüchternd und provoziert Reaktionen. Der Populismus wiederum ist keine einfache Negation der Demokratie. Mit ihm muss man sich in einer pluralistischen Demokratie des (Parteien-)Wettbewerbs auseinander setzen, wenn man nicht unpolitisch werden will. Es gibt verschiedene Varianten des Populismus, nicht nur den Rechtspopulismus. Nach dem „Wohlstand für alle“ (Erhard) ist auch eine linke „Politik für alle“ (Lafontaine) mit wohlfahrtsstaatlichen Konzepten aus den 1970er Jahren, wobei (Staats-) Bürgerschaft eng national verstanden wird, vor einem Populismus mit fremdenfeindlichen Untertönen nicht gefeit. Der Wohlfahrtsstaat wird hier in nationalistischen Kategorien verteidigt. Dann spalten unterschiedliche Vorstellungen von Europa wie „Wohlstandsfestung Europa“ versus Europa als „Teil der freien Welt“ selbst traditionsreiche sozialdemokratische und sozialistische Parteien, wie dies in Frankreich und Deutschland gegenwärtig geschieht. Europa hat ein Ausländerproblem selbst zwischen West- und Osteuropa. Diesbezüglich wird ebenso wie bei der Türkei-Frage mit Ängsten Politik gemacht. Das Problem der gescheiterten Referenden war nicht das so genannte „angelsächsische Modell“, das Problem war vielmehr, dass die Debatte mit Feindbildern gewonnen werden konnte.

¹⁵ Vgl. Kleger, Heinz (Hrsg.) 2004, Anm. 4

Technokratie versus Populismus (was partiell identisch ist mit *Elitendiskurs versus Bevölkerungsmehrheit*) ist freilich nicht der einzige Knotenpunkt in der Diskussion um die EU. Solche spannungsgeladenen Knotenpunkte sind nicht ohne Weiteres auflösbar, sie gehören zum „Tauziehen“ um die Besonderheiten der EU. Ein weiterer Knotenpunkt, der mit der Verfassung direkt angezielt werden sollte, heißt *Legitimation der EU versus Utilitarismus der einzelnen Länder*. Dabei bezieht sich die Legitimationsproblematik¹⁶ auf die Kriterien demokratischer Legitimität und Regierbarkeit, während mit Utilitarismus die Output-Legitimation bei den nationalstaatlichen Regierungen durch sichtbare Wohlfahrtseffekte gemeint ist. Die Exekutivdominanz nationalstaatlicher und insbesondere europäischer Politik bemüht sich natürlich darum, klare Effekte staatlichen Handelns aufzeigen zu können, die „objektiv ökonomisch“ und für die Bürger wahrzunehmen sind. Damit verknüpft ist ein dritter Knotenpunkt, der durch die britische Offensive deutlich geworden ist, nämlich: *Institutionen der EU versus Sozialmodell*. Welches europäische Sozialmodell will und braucht man angesichts der globalen Konkurrenz? Der britische Finanzminister und designierte Nachfolger Blairs, Gordon Brown, glaubt nicht an ein europäisches Sozialmodell und schlägt stattdessen „*Global Europe*“ vor.¹⁷ In dieser Vorstellung ist die europäische Integration von der Globalisierung überholt worden. Es gilt deshalb „nach außen“ zu schauen, das Sozialmodell ist an „globale Realitäten“ anzupassen. Dabei steht aus britischer Sicht der Wettlauf mit Asien als „*race to the top*“ im Vordergrund, gemessen wird an China und Indien. Es geht um ein „vollständig anderes Modell für Wachstum“ (Brown) in Europa. Der soziale Mehrwert hinsichtlich Löhnen und Beschäftigung darf meines Erachtens jedoch nicht gegen politische Formen ausgespielt werden. Andererseits ist zu prüfen, ob und inwieweit die grundlegende politische Solidarität auf europäischer Ebene auch neue Formen sozialer Solidarität schaffen kann. Deshalb ist die Diskussion über die verschiedenen „Varianten des Wohlfahrtsstaates“¹⁸ ebenso fortzuführen, wie weiterhin über Möglichkeiten transnationaler Sozialstaatlichkeit¹⁹, die freilich noch in weiter Ferne liegen, nachzudenken ist.

¹⁶ Vgl. Cheneval, Francis (Hrsg.) 2005: Legitimationsgrundlagen der Europäischen Union, Münster, LIT.

¹⁷ Vgl. Brown, Gordon (2005): *Global Europe: full-employment Europe*, UK Treasury Department.

¹⁸ Vgl. Kaufmann, Franz-Xaver (2003): *Varianten des Wohlfahrtsstaates*, Frankfurt a.M., Suhrkamp.

¹⁹ Vgl. Kaelble, Hartmut/Schmid, Günther (Hrsg.) 2004: *Das europäische Sozialmodell*, Berlin, Edition Sigma.

Auswege aus der Ratifizierungskrise

Folgende Auswege sind vorstellbar: „Nizza plus“, Wiederholung der gescheiterten Referenden, „*Opting-Out*“, Europa der zwei Geschwindigkeiten, Zweiteilung der Verfassung und Ausscheiden der Nicht-Ratifizierer.

Eine Wiederholung der Referenden ohne Änderungen in Frankreich und den Niederlanden schließe ich hier ebenso aus wie eine Kampagne der Kommission zur Rettung des Verfassungsentwurfs des Konvents. Die Kommission befindet sich zurzeit nicht nur in einer Denkpause, sondern in einer veritablen Führungsschwäche. Sie schweigt und entwickelt keine konstruktiven Konzepte: „With friends like these, the Constitution doesn't need enemies“.²⁰

Kommissionspräsident Barroso äußerte sich bei den Jubiläumsfeierlichkeiten der *Solidarność* sogar demotivierend für die Staaten, die bereits ratifiziert haben: „Anstatt endlos über Institutionen zu debattieren, sollten wir das Beste aus dem machen, was wir haben.“ Barroso sprach des Weiteren davon, dass der Nizza-Vertrag auch mit 25 Mitgliedern erstaunlich gut funktioniere, denn bisher sei noch keine wichtige Entscheidung blockiert worden.²¹ In Polen war natürlich die Freude über solche Äußerungen groß, angesichts der favorisierten Nizza-Stimmengewichte, denn Verfassungsfragen sind auch Machtfragen. Nicht nur einzelne Länder und Regierungschefs verabschieden sich auf fragwürdige Weise von der Ratifikation der Verfassung, auch die Kommission als Hüterin der europäischen Interessen sagte im Herbst 2005 deutlich „Adieu“ zum Projekt und lancierte stattdessen – als typische Kommunikationsstrategie im Geiste des Marketing – einen „Plan D“, der für „Demokratie, Dialog und Debatte“ stehen soll, was von einzelnen EU-Parlamentariern zum Teil scharf kritisiert wird. Jedoch: Aus den Kreisen des EU-Parlaments, die bereits zu den wichtigsten Trägern des Konvents gehörten, sind noch konstruktive Vorschläge zu erwarten, die breitere politische Folgewirkungen erzielen werden. Auch die österreichische EU-Ratspräsidentschaft verspricht immerhin eine „tiefschürfende Analyse“.²²

Wenn man schon nicht ein paneuropäisches Referendum, in dem die Unionsbürgerschaft insgesamt an einem Tag zum Zug gekommen wäre, durchführen wollte und konnte, so sollte man jetzt zumindest den Ratifizierungsprozess regelkonform zu Ende führen, um dann auf einer soliden Basis Konsequenzen zu ziehen. Dies gebietet nicht nur der Respekt gegenüber denjenigen Ländern und Teilen der Unionsbürgerschaft, die unter ho-

²⁰ Der EU-Parlamentarier Johannes Voggenhuber am 22. September 2005, während EU-Kommissionspräsident Barroso gleichzeitig die „Illusionen“ kritisierte, dass der Verfassungstext noch zu retten sei.

²¹ Vgl. Rzeczpospolita, 1. September 2005.

²² Bundeskanzler Schüssel, in: Süddeutsche Zeitung, 1. Januar 2006.

hem Kostenaufwand ratifiziert haben oder noch ratifizieren möchten, es gehört ebenfalls zum „*European reality check*“, der nicht ökonomisch verkürzt erfolgen darf. Im Verfassungsvertrag findet sich dazu eine klare Bestimmung: „Die Konferenz stellt fest, dass der Europäische Rat befasst wird, wenn nach Ablauf von zwei Jahren nach der Unterzeichnung des Vertrags über eine Verfassung für Europa vier Fünftel der Mitgliedstaaten den genannten Vertrag ratifiziert haben und in einem Mitgliedstaat oder mehreren Mitgliedstaaten Schwierigkeiten bei der Ratifikation aufgetreten sind.“²³ Auf Partner bei einer gleichberechtigten Mitbestimmung von 25 Staaten, die mitten in einem vereinbarten Verfahren bei Schwierigkeiten abspringen oder Grundsätze über Bord werfen, ist wenig Verlass. Dies ist dann wahrlich nur noch eine fallweise Kooperation souveräner Staaten und keine Union mehr. Der halbherzige Ratifikationsprozess offenbart ein Defizit an überzeugender, sachlicher und verbindlicher Debatte, das durch keinen „Plan D“ aufgefangen werden kann.

Ende August 2005 haben mit Belgien 14 Staaten ratifiziert. Großbritannien, Dänemark, Irland, Polen, Portugal, Finnland und Schweden haben dagegen ihre Prozeduren ausgesetzt und bisher noch keine neuen Daten genannt. In Tschechien schließlich hat man sich noch nicht entschieden, ob ein Referendum abgehalten werden soll, obwohl 80% der Bevölkerung es wünschen. Als im Juli 2005 endlich eine Druckfassung des Verfassungsvertrags in tschechischer Sprache vorlag, war die Auflage binnen Kurzem vergriffen. Ein breites politisches Interesse ist vorhanden, doch gibt es auch hier einen deutlich negativen Einfluss nach dem 29. Mai 2005.

Die Schwierigkeiten türmen sich zusammen mit anderen großen Projekten auf, die mit der EU verbunden sind. Insbesondere die Überlagerung der Verfassungsfrage mit der Türkei-Debatte, die in Wirklichkeit nichts miteinander zu tun haben, wirkt sich verhängnisvoll aus. Darüber hinaus fesselt die französische Ablehnung alle, denn Frankreich ist kein Sonderfall wie Großbritannien, sondern Ausgangs- und Ideenmittelpunkt der europäischen Integration. Kumulativ entsteht darüber hinaus die neue Problematik einer Gewichtung der Stimmen, da die teilweise große Zustimmung nicht voranschreiten kann und darf. Dort, wo zumeist mit überwältigender Mehrheit trotz Parteienkonkurrenz parlamentarisch ratifiziert wurde, fragen sich zudem viele Bürger, warum sie bei einer so grundsätzlichen Frage, die alle betrifft, nicht abstimmen konnten. Diese Frage wiederum führt unabweisbar dazu, dass die direkte Demokratie auf nationaler wie transnationaler europäischer Ebene immer mehr auf die Tagesordnung kommt. Dies kann man beklagen und problematisch finden, wenn man direkte Demokratie

²³ Erklärung zur Ratifikation des Vertrags über eine Verfassung für Europa (2005), in: Vertrag über eine Verfassung für Europa, Luxemburg, S. 472.

mit Populismusanfälligkeit und Populismus mit der Produktion von Feindbildern kurzschließt. Andererseits könnte auch ein paneuropäisches Referendum nach Modifikationen des Verfassungsentwurfs daran anknüpfen. Allerdings haben (Volks-)Initiativen dazu noch „keinen Ort“, das heißt, sie sind buchstäblich utopisch. Indes: Vieles, was gestern noch utopisch war, ist heute Realität.

Verfassung als Prozess

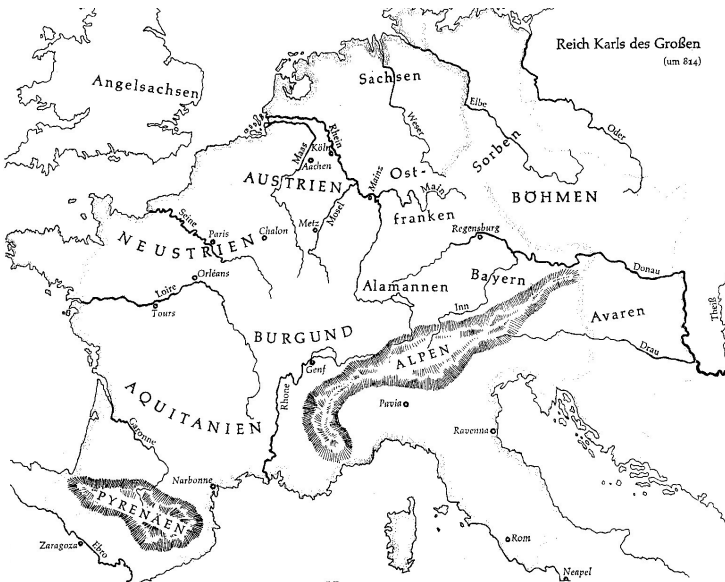
Wie man in der politischen Theorie analysiert und bewertet, hängt von den Erwartungen ab, die man hegt. Was erwarten wir von einer europäischen Verfassung? Das heißt zum einen: Welche Erwartungen richtet der Verfassungsentwurf an sich selbst? Und zum anderen: Schafft er Grundlagen für die Einlösung seiner normativen Erwartungen? Die Fragen von Laeken, der Konvent sowie der Konventsentwurf, sofern man ihn an den richtigen Fragen von Laeken Ende 2001 misst, sind Fortschritte gewesen – bei allen berechtigten Kritikpunkten vor allem an Teil III²⁴, der eigentlich nicht in eine Verfassung gehört. Widersprüche und unbefriedigende Kompromisse sind unvermeidlich, wenn verschiedene politische Akteure, die konsensual arbeiten müssen, ins Spiel kommen, was seit Ende der 1990er Jahre der Fall ist. Überraschender sind dagegen doch die „gefundenen“ historischen und systematischen Kompromisse, wie sie im Verfassungsentwurf durchschaubar werden und mit denen auf eine transparente Weise umgegangen werden kann.

Die Ratifizierungskrise liegt weder am Konvent noch am Konventsentwurf, der immerhin für die Abstimmung im Rat reif war, sondern an den ungünstigen innenpolitischen Umständen in Frankreich, den Niederlanden sowie anderen Ländern und ihren Regierungen, die nicht nur sich selbst überschätzt haben, sondern auch nicht in der Lage waren, den unter den gegebenen Umständen optimalen Entwurf klar und überzeugend zu vertreten. Nicht das „Nein“ der Bürger ist für die vorübergehende Panne oder tiefergehende Krise verantwortlich. Dort, wo das „Nein“ im Rahmen einer demokratischen Auseinandersetzung zustande gekommen ist, wird es sogar einen nachhaltigen Effekt für die Zukunft haben, die es politisch ohnehin nur mit mehr direkter Demokratie und Bürgergesellschaft geben wird. Nizza und „Nizza plus“ funktionieren zwar auch, sie werden jedoch im weiteren europapolitischen Prozess nicht dazu führen, die „implizite Verfassung“ der EU zu einer expliziten „europäischen Verfassung“ werden zu lassen, welche orientierend und legitimitätsstiftend zugleich wirken kann. Eine solche

²⁴ Teil III nimmt die Artikel der bereits bestehenden Verträge auf und präzisiert die Politikbereiche und Arbeitsweise der EU.

Verfassung wird von der Mehrheit der Bürger nach wie vor gewünscht: Es wäre eine EU-Verfassung für die Bürger und nicht für die Regierungen. Solche komplexen Prozesse brauchen allerdings Zeit. Auch der Konventsentwurf war natürlich „nur“ ein Entwurf, der erst einmal diskutiert werden muss. Das ist sein Paradox.

Zu unserem Verfassungsverständnis kommt die möglichst breite Diskussion der direktdemokratischen Legitimation hinzu. Nur so kann den Bürgern als Mitentscheidern diese zusätzliche Ebene letztlich wirklich näher gebracht werden. Diese Ebene ist die *Supranationalität*, die einher geht mit einer erweiterten politischen *Solidarität* und einer erweiterten *Demokratie*. Die deliberative Konventsarbeit unter Einbezug einer größeren Öffentlichkeit, welche die Logik der Regierungskonferenzen durchbrach, bedeutete in diesen *drei* wesentlichen Hinsichten einen Fortschritt, welcher eine reflektierte Forcierung des Integrationsprozesses darstellt, der die EU mit neuem demokratischen Leben erfüllt. Sowohl die Stärkung des europäischen Parlaments als auch die Verbesserung der Beziehungen zwischen den nationalen Parlamenten und dem EU-Parlament sowie ein vorsichtiger Einstieg in die direkte Demokratie sind vorgesehen. Daran gilt es festzuhalten. 2009 könnte dann ein paneuropäisches Referendum über die wirklich grundlegenden Verfassungsfragen der Union durchgeführt werden.



Das Karolingische Reich um 800