

# Die Krise der EU

*Nach dem Scheitern der Referenden über die EU-Verfassung in Frankreich und den Niederlanden und der gescheiterten Einigung über den Finanzrahmen 2007 bis 2013 befindet sich die EU in einer Krise. Wie ist es zu dieser Entwicklung gekommen? Welche Folgen ergeben sich für den Europäischen Einigungsprozess?*

Rudolf Hrbek

## EU: quo vadis?

### Das Europäische Einigungsprojekt in der Krise

Zu Beginn des Amtsantritts der britischen EU-Präsidentschaft in der zweiten Hälfte des Jahres 2005 befindet sich das Europäische Einigungsprojekt in der Krise. Das zeigt sich, erstens, an der Ablehnung des EU-Verfassungsvertrages in den beiden Referenden in Frankreich und den Niederlanden. Zweitens im Scheitern des Europäischen Rats, sich auf den Finanzrahmen für den Zeitraum von 2007-2013 zu einigen. Beide Vorgänge sind nicht die Ursache der Krise, sondern haben nur deutlich gemacht, dass es zu Ziel und Inhalt des europäischen Einigungsprojekts ganz unterschiedliche, ja gegensätzliche Auffassungen gibt und dass der in den ersten Jahrzehnten des Integrationsprozesses vorhandene „permissive consensus“ – seit den Diskussionen um den Vertrag von Maastricht bereits erkennbar brüchig geworden – abhanden gekommen ist. Krise bedeutet also, dass es strittig und damit ungewiss ist, wie sich die EU entwickeln soll: was zu ihren vorrangigen Aufgaben gehören und wie das Entscheidungssystem beschaffen sein soll sowie welche Staaten dem Integrationsverband angehören sollen.

Im Folgenden werden deshalb die beiden Verfassungsvertrags-

Referenden und die Verhandlungen über den Finanzrahmen der EU, einschließlich ihrer Folgen, analysiert, bevor abschließend Perspektiven der weiteren Entwicklung erörtert werden. Zunächst soll aber in Erinnerung gerufen werden, welche Funktionen dem Verfassungsvertrag zugeschrieben worden waren.

#### Erweiterung des Aufgabenbereichs

Die im Oktober 2004 erfolgte Unterzeichnung des Verfassungsvertrags durch die Regierungen der 25 EU-Mitgliedstaaten gilt als ein Markstein im Integrationsprozess. Seit Mitte der 80er Jahre waren die Vertragsgrundlagen der Europäischen Gemeinschaft (EG) in vier aufeinander folgenden Regierungskonferenzen geändert und ergänzt worden: beginnend mit der Einheitlichen Europäischen Akte 1985/86, über den Vertrag von Maastricht 1992, den Vertrag von Amsterdam von 1997, bis zum Vertrag von Nizza im Dezember 2000.

In Maastricht hatte die EG die neue Bezeichnung Europäische Union (EU) erhalten. Die Vertragsreformen erweiterten den Aufgabenbereich der EG/EU, d.h. dass diese eine Mitverantwortung für eine ganze Reihe neuer Politikfelder er-

hielt. Das galt insbesondere für den Vertrag von Maastricht mit neuen Kapiteln zu bestimmten Politikfeldern (wie Forschung und technologische Entwicklung, Umwelt, Transeuropäische Netze, Kultur, Gesundheit, Verbraucherschutz) und vor allem mit der Entscheidung zur Errichtung der Währungsunion (der Vertrag von Amsterdam ergänzte diese Entscheidung durch die Bestimmungen über den Stabilitäts- und Wachstumspakt). Der Vertrag von Maastricht brachte auch die Bestimmungen über die „Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)“ und über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Innen- und Rechtspolitik. Im Vertrag von Amsterdam kamen Bestimmungen über die Beschäftigungspolitik hinzu.

#### Die Ziele der Vertragsänderungen

Mit diesem Teil der Vertragsänderungen und -ergänzungen wollten die Mitgliedstaaten den Integrationsverband vertiefen und die Voraussetzungen dafür schaffen, dass auf neue gemeinsame Herausforderungen adäquat geantwortet werden kann. Ein erstes wichtiges Kriterium für diese Vertragsreformen war, die Effizienz und Kohärenz von gemeinschaftlichen Aktivitäten zu verstärken.

Ein zweites Hauptkriterium war die Verbesserung der demokratischen Legitimität der EU und ihrer Politik. Diesem Ziel sollten die Einführung neuer Institutionen (beispielsweise eines Ombudsmans und eines Ausschusses der Regionen), die Stärkung des Europäischen Parlaments (insbesondere mit dem Mitentscheidungsverfahren), aber auch die Bestimmungen über die Prinzipien von Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit dienen.

Ein drittes Ziel von Vertragsänderungen war seit Amsterdam die Perspektive der Osterweiterung der EU. Es galt, durch Vertragsänderungen die EU aufnahmefähig zu machen, also ihre Entscheidungsfähigkeit auch als wesentlich vergrößerte Union mit 25 oder mehr Mitgliedstaaten zu sichern. Dabei ging es um die zahlenmäßige Zusammensetzung der Kommission, die Ausweitung der qualifizierten Mehrheitsentscheidung auf weitere Politikbereiche und vor allem um das Stimmengewicht der Mitgliedstaaten im Rat.

In Amsterdam mussten diese Punkte verhandelt werden, und die in Nizza im Jahr 2000 gefundenen Lösungen zu diesen so genannten „Left overs“ begegneten ernsthaften Zweifeln, ob sie geeignet und ausreichend sein würden, die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit einer erweiterten Union zu gewährleisten. Dass auch die Regierungen der Mitgliedstaaten diesbezüglich Zweifel hatten, zeigt die von ihnen in Nizza verabschiedete „Erklärung über die Zukunft der Union“, in der sie festlegten, dass nicht später als 2004 eine neue Regierungskonferenz weitere Vertragsreformen behandeln sollte. Die Erklärung nannte ausdrücklich die folgenden vier Themenbereiche: die Frage einer dem Subsidiaritätsprinzip entsprechenden

Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten; der Status der in Nizza lediglich proklamierten Charta der Grundrechte der EU; das Vorhaben einer Vereinfachung der Verträge mit dem Ziel, diese klarer und verständlicher zu machen, ohne sie inhaltlich zu ändern; und schließlich die Rolle der nationalen Parlamente in der institutionellen Architektur Europas.

#### Einsetzung eines Konvents

Ein Jahr später, im Dezember 2001 beschlossen die Regierungen der 15 EU-Mitgliedstaaten zur Vorbereitung dieser für 2004 geplanten Regierungskonferenz die Einsetzung eines Konvents<sup>1</sup> und gaben ihm den Auftrag, „die wesentlichen Fragen zu prüfen, welche die künftige Entwicklung der Union aufwirft, und sich um verschiedene mögliche Antworten zu bemühen“. Mit ihrer Feststellung, die Union müsse demokratischer, transparenter und effizienter wer-

den, bestätigten die Regierungen die Reformbedürftigkeit der EU und gaben zugleich die wesentlichen Kriterien für Reformen vor.

Der Konvent begann seine Arbeit im Februar 2001 und beendete sie im Juli 2003. Der vom Konvent erarbeitete Entwurf für einen Verfassungsvertrag<sup>2</sup> ist ein einheitliches Dokument, präsentiert also nicht Alternativen, über die zu vielen Fragen im Zuge der Beratungen ausführlich diskutiert worden war. Adressat des Entwurfs waren die Regierungen der Mitgliedstaaten, die, wie in Nizza vorgesehen, im Rahmen einer förmlichen Regierungskonferenz anschließend über den Text entscheiden mussten. Die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten konnten sich unter italienischer Präsidentschaft im zweiten Halbjahr 2003 nicht einigen und es dauerte bis zum Sommer 2004, bis die mittlerweile 25 EU-Mitgliedstaaten Einvernehmen über den Text eines Verfassungsvertrags<sup>3</sup> erzielt hatten, der dann im Oktober 2004 in Rom feierlich unterzeichnet wurde. Der Vorgang zeigt, dass wichtige Bestimmungen kontrovers geblieben waren und erst nach längeren Beratungen (Kompromiss-)Lösungen gefunden werden konnten.

#### Eine „Verfassung für Europa“

Trotz dieses Kompromisscharakters wird der Text als ein Markstein in der Entwicklung des Integrationsprojekts bewertet: er macht keine Vorschläge zur Änderung und Ergänzung der geltenden

<sup>1</sup> Dieser Konvent bestand mehrheitlich aus Parlamentariern: 46 der insgesamt 66 Vollmitglieder, nämlich je zwei Parlamentarier aus jedem Mitgliedstaat sowie 16 Abgeordnete des Europäischen Parlaments. Dieses Merkmal vor allem sollte die neue Institution zu einer bewussten Alternative zur Institution einer Regierungskonferenz machen.

<sup>2</sup> Das entsprechende Dokument trägt die Bezeichnung CONV 850/03 vom 18.7.2003.

<sup>3</sup> Der Konvent-Entwurf wurde dabei, bis auf einige Änderungen zu zwischen den Mitgliedstaaten besonders strittigen Punkten, im Wesentlichen beibehalten.

Die Autoren  
unseres Zeitgesprächs:

*Prof. Dr. Rudolf Hrbek, 66, lehrt Politikwissenschaft an der Universität Tübingen.*

*Prof. Dr. Charles B. Blankart, 62, lehrt Öffentliche Finanzen an der Humboldt-Universität zu Berlin. Er ist Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit; Gerrit B. Koester, 31, Dipl.-Volkswirt, Dipl.-Pol., ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Öffentliche Finanzen der Humboldt-Universität.*

*Prof. Dr. Rolf H. Hasse, 64, ist Direktor des Instituts für Wirtschaftspolitik der Universität Leipzig.*

Verträge, sondern stellt ein ganz neues Dokument dar, welches, nach Inkrafttreten, die bisherigen Verträge ersetzen und ablösen würde. Und: das Dokument wird ausdrücklich als „eine Verfassung für Europa“ bezeichnet, also als ein Dokument, welches die Grundordnung der erweiterten EU festlegt<sup>4</sup>.

Der Text entspricht in einer Reihe von Punkten wichtigen Zielsetzungen der Regierungskonferenz oder kommt ihnen mindestens näher. Das betrifft beispielsweise die größere Klarheit bei der Kompetenzabgrenzung, die Ausdehnung von qualifizierten Mehrheitsentscheidungen auf weitere Politikbereiche, die Einführung des Prinzips der doppelten Mehrheit (die gegenüber den diesbezüglich sehr komplizierten Regelungen des Vertrags von Nizza die Entscheidungsfähigkeit zu fördern verspricht), die Bestimmungen über die Anwendung der Prinzipien von Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit, die Einbeziehung der nationalen Parlamente in das gemeinschaftliche Entscheidungsgefüge, die Schaffung eines die Kontinuität des Unionshandelns fördernden mehrjährigen Präsidenten der EU sowie des Amtes eines Außenministers, einschließlich des Aufbaus eines gemeinschaftlichen auswärtigen Dienstes.

Der Verfassungsvertrag ist ein umfangreiches Dokument<sup>5</sup>. Er besteht aus vier Teilen: Teil I (die Artikel 1-60) enthält die grundlegenden Bestimmungen über die politische Ordnung der erweiterten EU; als Teil II (die Artikel 61-114) wurde die Charta der Grundrechte in den Vertrag eingegliedert; Teil III

<sup>4</sup> Darstellung und Analyse des Textes enthalten die folgenden beiden Publikationen: Mathias Jopp, Saskia Matl (Hrsg.): Der Vertrag über eine Verfassung für Europa. Analysen zur Konstitutionalisierung der EU, Baden-Baden 2005; sowie Werner Weidendorf (Hrsg.): Die Europäische Verfassung in der Analyse, Gütersloh 2005.

(die Artikel 115-436) befasst sich mit den Politikbereichen und der Arbeitsweise der Union; Teil IV (die Artikel 437-448) enthält Allgemeine und Schlussbestimmungen. Hinzu kommen 36 Protokolle, 2 Anhänge und 50 Erklärungen.

Damit der Verfassungsvertrag in Kraft treten kann, muss er in allen 25 EU-Mitgliedstaaten gemäß den jeweils geltenden verfassungsrechtlichen Bestimmungen ratifiziert werden. Anlässlich der feierlichen Unterzeichnung des Vertragswerks hatten die Staats- und Regierungschefs hierfür einen Zeitraum von zwei Jahren vorgesehen; wenn bis dahin vier Fünftel der Mitgliedstaaten den Vertrag ratifiziert haben und in einem oder mehreren Mitgliedstaaten Schwierigkeiten bei der Ratifikation aufgetreten sind, wollen sie sich mit der Situation befassen<sup>6</sup>.

### Die Ratifizierung

Die Regeln für die Ratifizierung sind unterschiedlich<sup>7</sup>; in einigen Mitgliedstaaten genügt ein Parlamentsbeschluss (teils mit besonders qualifizierter Mehrheit), in anderen ist ein Referendum möglich oder obligatorisch und das Referendumsergebnis kann bindend oder nur empfehlend sein. Litauen war der erste Mitgliedstaat, der, im November 2004, durch Parlamentsvotum ratifizierte. Gleichfalls durch Parlamentsbeschluss ratifizierten danach Ungarn, Slowenien, Italien, Griechenland, die Slowakei, Österreich, Deutschland.

<sup>5</sup> Eine amtliche Quelle für den am 29. Oktober 2004 unterzeichneten Verfassungsvertrag ist die Drucksache des Bundesrates Nr. 389/04 vom 17. Dezember 2004. Für eine von der Bundeszentrale für Politische Bildung gemeinsam mit dem Auswärtigen Amt herausgegebene Buchfassung des Verfassungsvertrages vgl. Thomas Läufer (Hrsg.): Verfassung der Europäischen Union, Bonn 2005.

<sup>6</sup> Diese „Erklärung zur Ratifikation des Vertrags über eine Verfassung für Europa“ trägt die Ziffer 30 in der Liste der Erklärungen zum Vertragswerk.

Der Parlamentsentscheidung in Spanien war ein positives konsultatives Referendum vorausgegangen, und in Belgien hatte der Ratifizierungsprozess (im Gesamtstaat sowie in den Regionen und Gemeinschaften) durch jeweilige Parlamentsvoten im April 2005 begonnen. Vor den beiden negativ ausgegangenen Referenden in Frankreich (29.5.2005) und den Niederlanden (1.6.2005) hatten also neun Mitgliedstaaten ratifiziert. Danach folgte die Ratifizierung in Lettland, Zypern und Malta durch Parlamentsbeschluss, sowie in Luxemburg durch ein Referendum.

Am 29.5.2005 sprachen sich die französischen Wählerinnen und Wähler mit 54,7% der abgegebenen Stimmen bei einer Stimmbeteiligung von fast 70% gegen den Verfassungsvertrag aus; am 1.6.2005 votierten in den Niederlanden 61,7% der Abstimmenden bei einer Beteiligung von etwa 63% gegen den Verfassungsvertrag. Die Ergebnisse der beiden Referenden gefährden nicht nur das Inkrafttreten des Verfassungsvertrags, sie signalisieren vielmehr eine Krise des europäischen Einigungsprojekts und werfen die Frage nach seiner weiteren Entwicklung auf. Im Folgenden ist nach den Gründen für das Abstimmungsergebnis und nach den zu erwartenden Folgen und Auswirkungen zu fragen, bevor Szenarien der Weiterentwicklung erörtert werden.

### Das französische Referendum

Das französische Referendum<sup>8</sup> war nicht obligatorisch; Artikel 11 der Verfassung erlaubt dem Präsidenten, die Ratifizierung eines

<sup>7</sup> Die Veröffentlichung von Andreas Maurer et al.: Ratifikationsverfahren zum EU-Verfassungsvertrag, Diskussionspapier der Forschungsgruppe EU-Integration der Stiftung Wissenschaft und Politik, wird fortlaufend aktualisiert und informiert im Einzelnen über die Ratifizierung in den einzelnen Mitgliedstaaten.

Vertrages zum Volksentscheid zu bringen. Für die Entscheidung Präsident Chirac, den EU-Verfassungsvertrag einem Referendum zu unterwerfen, war zum einen maßgebend, dass sein Amtsvorgänger Mitterrand 1992 bereits über den Vertrag von Maastricht hatte abstimmen lassen.

So wie seinerzeit Mitterrand verfolgte auch Chirac primär innenpolitische Ziele. Da er von der kontinuierlichen Unterstützung des EU-Integrationsprozesses seitens der französischen Wählerschaft ausgehen konnte und Umfrageergebnisse zunächst auch Zustimmung zum Verfassungsvertrag signalisierten, versprach er sich von einem erfolgreichen Referendum eine Stärkung seiner Position als Präsident, einschließlich der Möglichkeit einer erneuten Kandidatur bei der nächsten Präsidentschaftswahl 2007, sowie Rückenwind für die von ihm eingesetzte Regierung unter Ministerpräsident Raffarin, die sowohl in den Regionalwahlen als auch in den Wahlen zum Europäischen Parlament 2004 erhebliche Rückschläge hatte hinnehmen müssen und die mit einer Reihe von wichtigen Reformvorhaben gescheitert war.

So wie seinerzeit Mitterrand mit Blick auf die bürgerlichen Oppositionsparteien konnte Chirac damit rechnen, die oppositionellen Sozialisten, die in der Frage der Europapolitik und der weiteren Entwicklung der EU gespalten waren, als uneinig und handlungsunfähig vorzuführen. Der Vorsitzende der Sozialistischen Partei, Hollande,

hatte zwar versucht, seine Partei mittels einer Urabstimmung der Mitglieder auf Zustimmung zum Verfassungsvertrag einzuschwören; seine innerparteilichen Widersacher setzten trotz einer befürwortenden Mehrheit von 59% ihren oppositionellen Kurs fort, allen voran der ehemalige Ministerpräsident Fabius, der so seine Ambitionen auf einen Erfolg bei den Präsidentschaftswahlen 2007 zu verbessern trachtete.

Im Verlauf der Abstimmungskampagne kam es zu einem erkennbaren Umschwung in der öffentlichen Meinung, was sich dann im Abstimmungsergebnis bestätigte. Zu den Gründen für das mehrheitliche Nein zum Verfassungsvertrag gehörte sicherlich der Wunsch, das Referendum zu einer „Abrechnung“ mit dem Präsidenten und seiner Regierung und ihrer Politik zu nutzen. Das Nein ist also zum einen ein klares Votum gegen die Repräsentanten des gegenwärtigen Regimes; die eigentlichen Motive liegen jedoch tiefer. Die Mehrzahl der Abstimmenden sieht die EU nicht mehr als ein Projekt, welches Sicherheit, Fortschritt und Wohlstand garantiert; die Argumente der Vertragsbefürworter, es gelte, die EU als eine Art Schutzwall gegenüber Bedrohungen vor allem durch die Globalisierung zu verstehen, haben an Überzeugungskraft und Glaubwürdigkeit verloren. Die große Mehrheit der Wählerinnen und Wähler der Sozialistischen Partei, die den Verfassungsvertrag ablehnten, wollten damit gegen ein ihrer Auffassung nach zu liberales und zu wenig soziales Europa protestieren. Der sozialistische Politiker Emannuelli, einer der Hauptwortführer der Vertragsgegner, favorisiert staatliche Ausgabenprogramme und Schutzzölle gegen unerwünschte Importe; er kritisiert die Defizitkriterien des

Stabilitätspakts und die negativen Folgen der Osterweiterung bzw. möglicher künftiger Erweiterungen für den Arbeitsmarkt.

Das Abstimmungsergebnis sei „ein Sieg der Angst“ vor den Folgen der Globalisierung und der EU-Erweiterung. Dem entspricht, dass Arbeitslose, Landwirte, Lehrer und mittlere Beamte mehrheitlich mit Nein votierten, aber auch, dass Angehörige der jungen Generation mehrheitlich durch diese Verunsicherung und Angst bestimmt waren, während die Angehörigen der älteren Generation mehrheitlich positiv votierten. Kritik an und Ablehnung der so genannten Bolkestein-Richtlinie zur Liberalisierung von Dienstleistungen im Binnenmarkt drücken diese Stimmung ganz deutlich aus. Am Verfassungsvertrag wird kritisiert, dass er zu „angelsächsisch“, also neo-liberal sei und das europäische Sozialmodell demgegenüber in den Hintergrund gedrängt werde.

Viele Beobachter der Abstimmungskampagne in Frankreich stimmen darin überein, dass die politische Führung viel zu wenig für eine korrekte Information über den Inhalt des Verfassungsvertrags unternommen habe, mit der Folge, dass offensichtlich unrichtige Aussagen der Vertragsgegner unwidersprochen verkündet werden konnten. Ebenso kritisch wurde angemerkt, dass sich die Kritiker auf Seiten der politischen Linken weitgehend der gleichen Parolen bedient hätten, wie die Wortführer am äußersten rechten Rand des politischen Spektrums. Beobachter diagnostizierten weiterhin, dass große Teile der französischen Öffentlichkeit die Osterweiterung noch nicht bewältigt hätten und ihr reserviert bis ablehnend gegenüberstehen würden; die Perspektive einer möglichen Mitgliedschaft

<sup>8</sup> Vgl. eine gründliche Analyse des Referendums in Frankreich: Joachim Schild: Ein Sieg der Angst – das gescheiterte französische Verfassungsreferendum, in: *Integration* 3/2005, S. 187-200. Sehr interessante und zum Teil sehr aussagekräftige Umfragedaten, erhoben unmittelbar im Anschluss an das Referendum: La Constitution Européenne: Sondage Post-Referendum en France, in: *Flash Eurobarometer*, Nr. 171.

der Türkei verstärkte solche Einstellungen und Einschätzungen ganz erheblich.

Unmittelbare Folgen hat das Abstimmungsergebnis zunächst für die französische Innenpolitik. Die oppositionelle Sozialistische Partei ist gespalten und sieht scharfen Richtungskämpfen entgegen. Die Position von Präsident Chirac ist nochmals schwächer geworden, und die Regierungsneubildung verweist auf partei-interne Auseinandersetzungen im Bereich der Regierungsparteien.

### Die niederländische Ablehnung

Die niederländische Verfassung kennt die Einrichtung des Referendums nicht. Die Abstimmung über den EU-Verfassungsvertrag<sup>9</sup> konnte deshalb rechtlich nicht bindend sein, wenngleich die Regierung angekündigt hatte, dass sie das Ergebnis bei einer Stimmbeteiligung von etwa einem Drittel der Wahlberechtigten anerkennen würde. Diese Schwelle wurde ganz deutlich überschritten und auch das Nein fiel mit fast 62% sehr deutlich aus. An diesem Ergebnis ist vor allem bemerkenswert, dass diese deutliche Mehrheit der Wahlberechtigten den Parolen ihrer jeweiligen Parteien nicht gefolgt waren. Sowohl die drei Regierungsparteien (Christliche Demokraten, Rechts-Liberale und Sozial-Liberale) als auch die oppositionellen Sozialdemokraten und Grünen hatten sich für die Zustimmung zum Verfassungsvertrag ausgesprochen. Das Abstimmungsergebnis ist insofern ein klares Votum gegen das politische

Establishment, nicht nur gegen die unbeliebte und wenig erfolgreiche Koalitionsregierung.

Fragt man nach den Hauptgründen für die Ablehnung, so lautet die zusammenfassende Antwort, dass das europäische Einigungsprojekt bei einer Mehrheit der niederländischen Wählerinnen und Wähler unbeliebt geworden ist. Ein wichtiger Grund dafür ist die Position der Niederlande als, bezogen auf die Bevölkerungszahl, größter Netto-Zahler der EU, noch vor Schweden und Deutschland. Kritisiert wird ferner, dass der niederländische Gulden bei der Umstellung auf den Euro um etwa 10% zu niedrig bewertet worden war, mit den entsprechend nachteiligen Folgen für das Land und seine Bürger. Dieses Argument wird noch ergänzt durch den Hinweis, dass sich das Land bislang erfolgreich um die strikte Einhaltung der Stabilitätskriterien bemüht habe, Deutschland und Frankreich hingegen permanent gegen die Regeln des Stabilitätspakts verstoßen würden.

Damit verbunden ist das Unbehagen darüber, dass die Niederlande als relativ kleiner Staat immer weniger Einfluss in der EU habe und marginalisiert zu werden drohe. Ein weiterer Faktor ist die Sorge vor einem kontinuierlichen Identitätsverlust. Dieses Argument hat bereits bei nationalen Wahlen eine wichtige Rolle gespielt und fand seinen Ausdruck im raschen Aufstieg der nach ihrem Gründer benannten neuen Partei „Liste Pim Fortuyn“ und ihrem Wahlerfolg 2002<sup>10</sup>, mit nachfolgender kurzfristiger Regierungsbeteiligung. Fortuyn hatte artikuliert, was ein immer größerer Teil der niederländischen Bürgerinnen und Bürger als problematisch empfand: dass das Land bereitwilligst Zuwanderer aufgenommen, sich aber nicht energisch genug um deren

Integration gekümmert habe. Auf diesem Hintergrund ist auch die Skepsis gegenüber den Folgen der Osterweiterung und die unverhohlene Ablehnung einer möglichen Mitgliedschaft der Türkei in der EU zu sehen, weil damit ein weiterer Einfluss- und Bedeutungsverlust der Niederlande in der EU verbunden wäre.

Angesichts krisenhafter wirtschaftlicher Entwicklungen hinsichtlich Wachstumsraten und der Situation auf dem Arbeitsmarkt wird die EU auch nicht mehr als eine Garantie für wirtschaftliche und soziale Wohlfahrt gesehen. Protektionistische Parolen haben in den Niederlanden, anders als in Frankreich, keine Unterstützung gefunden; lediglich die am äußeren linken Rand angesiedelte kleine Sozialistische Partei kritisiert die durch die Globalisierung ausgehenden Gefahren, die neo-liberalen Tendenzen in der EU und einen ungezügelt Markt-Kapitalismus. Zum Lager der Verfassungsvertrags-Gegner zählen sodann die in den Niederlanden stets einflussreichen Gruppierungen eines traditionalistischen Protestantismus, deren Hauptanliegen die Aufrechterhaltung der eigenen Identität ist.

Wahlanalysen haben für die Niederlande seit etwa eineinhalb Jahrzehnten eine im europäischen Maßstab weit überproportional hohe Zahl von Wechselwählern ermittelt. Diese Bereitschaft, politische Präferenzen rasch zu wechseln, erklärt auch, dass ein großer Teil der Wählerschaft ihren jeweiligen Parteien die Gefolgschaft verweigerte. Die oppositionellen Sozialdemokraten, die zweite große Partei des Landes, war zwar in der Frage des

<sup>9</sup> Vgl. für eine Analyse des niederländischen Referendums Kai-Olaf Lang, Joanna Majkowska: Die Niederlande – Europas neue Nein-Sager? Europapolitische Neupositionierung eines Musterlands der EU?, in: SWP-aktuell, Nr. 26, vom Juni 2005. Auch zum niederländischen Referendum hat Eurobarometer unmittelbar nach der Abstimmung Umfragen durchgeführt: The European Constitution: Post-Referendum survey in The Netherlands, in: Flash Eurobarometer, Nr. 172.

<sup>10</sup> Mit einem Stimmenanteil von 17% und 26 der 150 Mandate wurde die Partei zweitstärkste Kraft im Parlament. Ein Jahr später fiel die Partei allerdings auf 5,7% und 8 Mandate zurück – ein weiteres Zeichen für den hohen Anteil von Wechselwählern.

Verfassungsvertrags nicht wie die französischen Sozialisten gespalten, aber ihre Wähler wandten sich mehrheitlich gegen die Parolen der Parteiführung.

Das Nein-Lager war, insofern mit Frankreich vergleichbar, besonders stark bei sozial Schwachen, verunsicherten Angehörigen der Arbeiterschicht, unzufriedenen Mitgliedern der Mittelschicht, bei Personen mit niedriger Bildung und geringem Einkommen sowie bei Personen mit streng calvinistischen Überzeugungen. Zum Lager der Befürworter des Verfassungsvertrages gehörten, wiederum wie in Frankreich, ältere (über 65-jährige) Personen und Angehörige der oberen Mittelklasse, die als „neue Konservative“ und „Modernisierungs-Optimisten“ bezeichnet werden; sie sind durch Fortschrittsglauben, Vertrauen in die Kräfte des Marktes und eine kosmopolitische Ausrichtung bestimmt.

Das Abstimmungsergebnis in den Niederlanden wird nicht als Ausdruck von Euroskepsis oder gar als Abwendung vom europäischen Einigungsprojekt interpretiert, sondern als Ausdruck dafür, dass eine große Mehrheit der Gesellschaft nunmehr von einer als „Euro-Realismus“ bezeichneten Einstellung bestimmt wird. Das bedeutet zwar die generelle Befürwortung weiterer Vertiefung des Integrationsverbandes; diese dürfe aber nicht zu schnell erfolgen (siehe Haltung zur Erweiterung), dürfe nicht zu teuer sein (siehe Nettozahler-Argument) und dürfe vor allem nicht mit einem Verlust des niederländischen Einflusses in der künftigen EU verbunden sein.

#### Das weitere Verfahren

Die Ablehnung des Verfassungsvertrags durch zwei Gründungsstaaten des europäischen

Integrationsprojekts stellte naturgemäß einen (neuen) wichtigen Tagesordnungspunkt der Sitzung des Europäischen Rates Mitte Juni 2005 dar. Dabei ging es um eine Klärung des weiteren Verfahrens. Im Vorfeld des Gipfels waren ganz unterschiedliche Einschätzungen und Reaktionen zu hören: für einige war mit dem doppelten Nein der Verfassungsvertrag tot und endgültig gescheitert; andere plädierten dafür, zunächst einen allgemeinen Stopp des Ratifizierungsprozesses zu beschließen; wieder andere insistierten darauf, dass die erfolgte Unterzeichnung des Vertrages die Verpflichtung beinhaltet, allen Staaten die Gelegenheit zu geben, sich abschließend zum Vertrag zu äußern, und dass diese Möglichkeit nicht beschnitten werden dürfe. Einzelne der Staaten, in denen der Ratifizierungsprozess noch nicht abgeschlossen war, kündigten an, dass die Ratifizierung sicherlich nicht zu dem dafür festgelegten Zeitpunkt stattfinden würde.

Die Entscheidung des Europäischen Rates über das weitere Verfahren ist auf diesem Hintergrund zu sehen: beschlossen wurde eine Reflektionsphase; im Übrigen sollte jeder Mitgliedstaat frei sein, über sein Vorgehen zu entscheiden. In Zypern und Malta erfolgte die Ratifizierung danach per Parlamentsbeschluss, in Luxemburg wurde das Referendum wie geplant abgehalten und brachte eine Mehrheit von 56,7% für den Verfassungsvertrag. In den anderen Mitgliedstaaten wurde die Entscheidung zunächst ohne exakte Terminfestsetzung vertagt. Die endgültige Entscheidung über den Verfassungsvertrag ist damit weiterhin offen und es ist nicht auszuschließen, dass die erforderliche Mindestzahl von vier Fünftel der Mitgliedstaaten den Vertrag ratifiziert, sodass sich dann der

Europäische Rat mit der Situation befassen muss. Der Termin dafür wurde allerdings auf das Jahr 2007 verschoben.

#### Finanzrahmen für 2007-2013

Der zweite wichtige Tagesordnungspunkt des Gipfels im Juni 2005 war der finanzielle Rahmen der EU für die Jahre 2007 bis 2013<sup>11</sup>. Zwei Fragen waren dabei strittig: der britische Beitrag, also die Frage, wie mit dem Großbritannien bislang gewährten Rabatt künftig verfahren werden soll; zum zweiten das Volumen dieses Finanzrahmens. Die Gruppe der Nettozahler hatte dafür als Obergrenze 1% des Brutto-Sozialprodukts gefordert, während die Europäische Kommission mit Blick auf die Aufgaben in einer erweiterten Union einen Anteil von 1,24% vorgeschlagen hatte.

Der luxemburgische Ministerpräsident Juncker, als Ratsvorsitzender, hatte sich vorgenommen, eine Lösung – als Kompromiss und Gesamtpaket – zu erreichen. Ihm und anderen war ganz offensichtlich wichtig, in dieser für die Politik der EU in den nächsten Jahren zentralen Frage, die Entscheidungsfähigkeit der Union unter Beweis zu stellen, gerade auch als Antwort auf die beiden fehlgeschlagenen Referenden zum Verfassungsvertrag. In sehr ausführlichen Sondierungsgesprächen vor und während des Gipfels hatte er sich um einen Kompromiss-Vorschlag bemüht, den er zum Ende förmlich einbrachte. Danach sollte das Budget 1,06% der Wirtschaftsleistung ausmachen; die Netto-Zahler Nieder-

<sup>11</sup> Die „Schlussfolgerungen des Vorsitzes“ zur Sitzung des Europäischen Rates am 16. und 17. Juni 2005 sind, was die finanzielle Vorausschau betrifft, angesichts des Scheiterns der Beratungen zu diesem Punkt, kurz und wenig substantiell. Die folgenden Ausführungen über Ausgangspunkt und Verlauf der Beratungen zu diesem Punkt stützen sich auf die sehr umfangreiche Berichterstattung in der Tagespresse.

lande, Schweden und Deutschland sollten durch die Halbierung ihres Mehrwertsteuer-Anteils entlastet werden; der britische Rabatt sollte nicht einfach abgeschafft, sondern die britischen Zahlungen auf dem jetzigen Niveau eingefroren werden. Frankreich hatte signalisiert, mit einer leichten Reduzierung der Agrarzahungen, zugunsten Bulgariens und Rumäniens, einverstanden zu sein und, gleichsam in letzter Minute, war aus dem Kreis der neuen EU-Mitgliedstaaten unter Anführung Polens das Angebot gemacht worden, auf einen Teil der für diese Staaten vorgesehenen Mittel im Interesse einer Gesamtlösung zu verzichten.

Es war primär der britische Premierminister Blair, der eine Einigung durch die von ihm vorgebrachte Auffassung verhinderte, Entscheidungen über den britischen Beitrag könnten nur im Zusammenhang einer Generalrevision des EU-Haushalts erfolgen. Er forderte, sehr kategorisch, eine Reduzierung der für die gemeinschaftliche Agrarpolitik vorgesehenen Mittel, also eine Umschichtung zugunsten anderer Politikbereiche. Blair wurde nach dem Scheitern des Gipfels von anderen Gipfelteilnehmern ganz offen dafür kritisiert, dass er nicht bereit gewesen sei, über den Lösungsvorschlag des Ratsvorsitzenden sowie das Angebot der neuen EU-Mitgliedstaaten zu verhandeln, sondern ein umfassendes neues Konzept für den gemeinschaftlichen Haushalt gefordert hatte. Dem ablehnenden Votum Blairs hatten sich die Niederlande, Schweden, Finnland und Spanien, aus jeweils unterschiedlichen Motiven, angeschlossen.

Diese Auseinandersetzung zeigte, dass es diesmal nicht um den oft üblichen Verteilungskampf innerhalb der EU gegangen war, sondern dass es sich um einen

Grundsatzstreit über die künftige Ausrichtung der EU und ihrer Politik handelte. Blair hatte sich nachdrücklich für die Liberalisierung der Märkte und die Schaffung eines noch größeren Marktes ausgesprochen; seine Kritiker und Antipoden, allen voran Frankreich und Deutschland, hatten dies als Plädoyer Großbritanniens zugunsten einer international wettbewerbsfähigen Freihandelszone, in der der Marktmechanismus ungehemmt zur Geltung kommen sollte, interpretiert. Sie stellten dem ihr Leitbild der erweiterten Union als einem unverändert ehrgeizigen politischen Projekt – eben sehr viel mehr als nur ein loses wirtschaftliches Zweckbündnis – gegenüber.

Die französische Interpretation des Vorstoßes von Blair werden die französischen Kritiker und Gegner des EU-Verfassungsvertrags als Bestätigung für ihre Argumente verstehen. Das Verhalten der niederländischen Regierung ist als Reaktion auf das Referendumsergebnis zu interpretieren: sie verlangte eine viel spürbarere finanzielle Entlastung. Ähnliches gilt für Schweden. Und Finnland drückte mit seinem Votum Unzufriedenheit damit aus, in die Beratungen und Bemühungen um eine Kompromiss-Lösung nicht angemessen einbezogen worden zu sein. Die Zweifel überwiegen, ob es Großbritannien während seiner Präsidentschaft bis zum Ende des Jahres 2005 gelingen kann, eine Einigung über den künftigen Finanzrahmen herbeizuführen. Es ist schwer vorstellbar, dass beispielsweise Frankreich bereit sein könnte, den von allen Mitgliedstaaten, also auch Großbritannien, getragenen Beschluss zur Agrarfinanzierung substantiell zu revidieren.

### **Einigungsprozess in der Krise**

Beide Vorgänge – die Ablehnung der Ratifizierung des EU-Verfas-

sungsvertrags in den Referenden in Frankreich und den Niederlanden sowie die Nichteinigung über den neuen Finanzrahmen 2007-2013 und die dafür jeweils ausschlaggebenden Gründe – haben deutlich gemacht, dass sich das europäische Einigungsprojekt in einer Krise befindet und dass gegenwärtig ungewiss ist, wie die EU wichtige Aufgaben bewältigen wird. Die im Verfassungsvertrag angelegten Ansätze zur Steigerung von Effizienz und Legitimität der erweiterten EU bleiben, solange der Vertrag nicht in Kraft treten kann, zunächst eine bloße Möglichkeit. Entscheidungen innerhalb der EU müssen deshalb bis auf weiteres mit den institutionellen und prozeduralen Regeln erfolgen, die im Vertrag von Nizza formuliert wurden, die aber, wie übereinstimmend bewertet wird, erhebliche Schwächen haben. Die Mitgliedstaaten haben sich als nicht fähig erwiesen, sich über den Finanzrahmen zu einigen, die notwendige Voraussetzung für die künftigen Budgets als Grundlage für das Handeln der EU. Ein weiteres Symptom der Krise ist, wie während und nach dem Gipfel im Juni 2005 erkennbar wurde, dass sich das Klima und die Atmosphäre in den Beziehungen führender Politiker zueinander so verschlechtert haben, dass manche von Zerrüttung sprechen.

Die tiefere Ursache für die Krise liegt aber darin, dass es ganz offenbar kein Einvernehmen zwischen den politischen Führern der Mitgliedstaaten darüber gibt, was die EU bedeuten und welche Aufgaben sie vorrangig übernehmen soll und welche Mittel dafür erforderlich sind; schließlich auch, wo die Grenzen einer erweiterten EU liegen, welche weiteren Staaten also eine realistische Beitrittsperspektive erhalten sollen. Dem fehlenden Einvernehmen der politisch

Verantwortlichen entspricht die fehlende Zustimmung in weiten Teilen der Bevölkerung zu diesen Fragen; das haben Argumente in den Referendums-Kampagnen in Frankreich und den Niederlanden gezeigt; das spiegelt sich in Diskussionen anderer EU-Mitgliedstaaten über den Verfassungsvertrag sowie in anderen wichtigen Punkten auf der EU-Agenda (sei es die bereits erwähnte Bolkestein-Richtlinie als einem wichtigen Element des Binnenmarkt-Programms, sei es die Frage der Bedeutung von Stabilitätskriterien und Stabilitätspolitik in der Währungsunion, sei es die Frage einer möglichen künftigen Mitgliedschaft der Türkei in der EU). Schließlich spiegelt sich dies in Umfrageergebnissen, aus denen ein zunehmendes Maß an Verunsicherung mit Blick auf die gegenwärtige Politik der EU herauszulesen ist.

Die Überwindung der Krise setzt also zweierlei voraus: dass sich die politisch Verantwortlichen in den EU-Mitgliedstaaten auf ein tragfähiges gemeinsames Konzept für die EU und ihre Politik verständigen und, zweitens, dass es gelingt, die europäische Politik, einschließlich wichtiger Weichenstellungen, mit den Anliegen, Präferenzen und Vorstellungen der Bevölkerung – jedenfalls der großen Mehrheit der Bevölkerung in allen Mitgliedstaaten – in Einklang zu bringen. Welche Perspektiven gibt es dafür<sup>12</sup>?

#### **Perspektiven für den Verfassungsvertrag**

Was den EU-Verfassungsvertrag betrifft, der im Mittelpunkt dieses Beitrags steht, so ist spätestens seit der Unterzeichnung im Oktober 2004 immer wieder die Frage nach einem „Plan B“ gestellt worden, also die Frage nach Alternativen für den Fall, dass die Ratifizierung scheitern sollte und

der Vertrag in der vorliegenden Form nicht in Kraft treten würde. Mit der Entscheidung des Europäischen Rates im Juni 2005, in eine Reflektionsphase über den Vertrag einzutreten, es im Übrigen aber jedem Mitgliedstaat zu überlassen, wie er weiter verfahren will, wäre es sicherlich verfrüht, bereits jetzt von einem endgültigen Scheitern des Verfassungsvertrags zu sprechen. Wenn mindestens vier Fünftel der Mitgliedstaaten bis zum Sommer 2007 zustimmen, würden sich die politisch Verantwortlichen mit der dann gegebenen Situation beschäftigen; in einem möglicherweise in wichtigen Punkten veränderten Kontext und, sehr wahrscheinlich, mit neuen Führungspersönlichkeiten in einer Reihe von Mitgliedstaaten, was mit Blick auf die gegenwärtig doch stark zerrütteten, mindestens belasteten Beziehungen der Hauptrepräsentanten zueinander bedeutsam sein könnte.

Aber selbst wenn in allen anderen EU-Mitgliedstaaten der Verfassungsvertrag ratifiziert wird – was für Großbritannien als außerordentlich unwahrscheinlich bezeichnet werden muss – bleibt die Frage, wie mit Frankreich und den Niederlanden zu verfahren ist. Die EU hat bereits Erfahrungen mit der Wiederholung von Referenden (in Dänemark und in Irland), gleichwohl wäre ein solches Verfahren nicht unproblematisch und, mit Blick auf die Wählerschaft in beiden Staaten, nur dann vertretbar, wenn sich

die Rahmenbedingungen für alle erkennbar geändert hätten. Die Anregung, dem Verfassungsvertrag mit Blick auf Frankreich und die Niederlande – und gegebenenfalls noch andere Mitgliedstaaten, die den Verfassungsvertrag verwerfen – ein Protokoll anzufügen, in dem auf Besorgnisse und Anliegen der Wählerinnen und Wähler Bezug genommen wird (z.B. ein „Opt-Out“ für einzelne Fragen zuzugestehen; oder ein feierliches Bekenntnis zur sozialen Dimension der erweiterten EU abzugeben), ist nicht sehr überzeugend und dürfte als Möglichkeit ausscheiden.

Eine zweite Möglichkeit wäre die Neuverhandlung des Verfassungsvertrags. Ein Teil derer, die in Frankreich mit Nein gestimmt haben, verstanden dies als den direkten Weg zu Neuverhandlungen über den Vertrag. Ein solche Option muss als Illusion angesehen werden, weil niemand bereit ist, die gesamte Debatte neu zu beginnen. Es sei, so das Argument, bereits außerordentlich schwierig gewesen, den Verfassungsvertrag als Kompromisspaket zustande zu bringen; nichts spreche dafür, dass ein anderes neues Paket möglich sein könnte.

Eine weitere Alternative wird als Option „Nizza plus“ bezeichnet. Dabei würde es sich darum handeln, einzelne Elemente des Verfassungsvertrags herauszunehmen und je für sich in Kraft zu setzen bzw. zu praktizieren. Dabei müsste zwischen solchen Elementen, die eine förmliche Vertragsänderung, also wiederum die Ratifizierung in allen Mitgliedstaaten erfordern würden, einerseits und anderen Bestimmungen, die auf dem Wege politischer Absprache oder interinstitutioneller Vereinbarungen auf den Weg gebracht werden könnten, andererseits unterschieden werden.

<sup>12</sup> Vgl. dazu 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. 257-261; sowie Sebastian Kurpas: What could be saved from the European Constitution if Ratification fails? The problems with a „Plan B“, in: Center for Economic Policy Studies, Policy Brief Nr. 70/Mai 2005; ders.: Should Ratification Proceed? An assessment of different options after the failed Referenda, in: Center for Economic Policy Studies, Policy Brief Nr. 75/Juni 2005.



Zu dieser zweiten Kategorie werden insbesondere die Bestimmungen über die Anwendung der Prinzipien von Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit gerechnet. Es bedarf beispielsweise keiner förmlichen Vertragsänderung oder neuen Vertragsbestimmung, dass die Kommission vor der Vorlage von Initiativen umfassende Konsultationen durchführt; dass sie auch die nationalen Parlamente informiert und dass sie auf entsprechende Rückmeldungen nationaler Parlamente reagiert, wie es die Intention des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze von Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit im Verfassungsvertrag ist. Auch die Möglichkeit, dass, wie im Vertrag vorgesehen, eine Million Unionsbürgerinnen und Unionsbürger die Kommission auffordern können, in bestimmter Weise auf einem Gebiet tätig zu werden, bedarf nicht unbedingt vertragsrechtlicher Grundlage.

Die Option „Nizza plus“ beinhaltet aber auch punktuelle Vertragsänderungen und -ergänzungen, sofern sich die Mitgliedstaaten darüber verständigen, welche Neuregelung sie wollen und für welche sie die Zustimmung der Wählerinnen und Wähler im Fall von Referenden erwarten können. Dieser Option liegt das Anliegen zugrunde, zukunftsweisende und wichtige Ansätze des Verfassungsvertrags auch isoliert in Kraft setzen zu können.

Nochmals eine andere Option könnte sein, sich auf einen bewusst ganz kurzen Verfassungsvertrag zu verständigen, der im Wesentlichen wohl mit Teil I des Dokuments identisch wäre. Vorschläge, die EU solle sich einen kurzen, wenige „konstitutionelle“ Kernelemente enthaltenden Grundvertrag für die erweiterte EU geben, waren bereits vor geraumer Zeit, lange vor

Einsetzung des EU-Verfassungskonvents, vorgebracht worden. Dass sie nicht realisiert wurden, lag wohl sicherlich daran, dass die Bestimmungen eines solchen Grundvertrages mit den teilweise sehr detaillierten Bestimmungen der weiter geltenden Verträge vereinbar sein müssten. Diese Kohärenz hat der jetzt vorliegende Verfassungsvertrag angestrebt. Die Option „Verfassungsvertrag Light“ würde unverändert bedeuten, dass ein solcher kurzer Grundvertrag mit dem bereits existierenden Vertragsrecht koexistieren, letztlich also mit ihm kompatibel sein muss.

Aus diesen Überlegungen folgt, dass die wahrscheinlich erfolgversprechendste Alternative im Falle des Nichtzustandekommens des Verfassungsvertrags die Option „Nizza plus“ ist. Dabei ginge es darum, einzelne und für wichtig und zukunftsweisend angesehene Elemente des Verfassungsvertrags zu retten und als Einzelelemente in Kraft zu setzen. Ob man zu einem späteren Zeitpunkt auf weitere Elemente des Verfassungsvertrags zurückkommt, ist dabei offen.

### **Zukunft des Finanzrahmens**

Was den neuen Finanzrahmen für die Jahre 2007 bis 2013 angeht, so muss darüber spätestens im Laufe des Jahres 2006 entschieden werden, weil anders der Haushalt für 2007 nicht erstellt werden kann. Es wird erwartet, dass eine solche Entscheidung im ersten Halbjahr 2006, unter österreichischer Präsidentschaft, erfolgen wird. Fraglich ist dabei allerdings, ob, wie es der britische Premierminister gefordert hat, vorher ein (neuer) Konsens über die Ausrichtung der EU und ihrer Politiken gefunden werden kann, ob dieses von Blair im Juni 2005 aufgestellte Junktum also Bestand haben wird. Das ist keineswegs

ausgemacht. Denn es ist durchaus möglich, dass sich in den jetzt beginnenden Diskussionen um die künftige Ausrichtung der EU und ihrer Politiken zeigt, dass der von manchen gesehene Gegensatz von sich ausschließenden Leitbildern – einerseits die Reduzierung der EU auf eine Freihandelszone, die sich um zusätzliche Mitglieder erweitert; andererseits das Projekt einer politischen Union, die weit mehr ist als ein nur wirtschaftlicher Zweckverband – in dieser Schärfe überhaupt nicht besteht. Schon bisher war der europäische Integrationsprozess stets durch das Nebeneinander unterschiedlicher Ordnungs- und Zielvorstellungen bestimmt, die Integrationsfortschritt, also die Vertiefung des Verbunds, nicht verhindert haben.

### **Künftige Erweiterungen**

Zur Frage „quo vadis, EU“, gehört nicht zuletzt die Frage nach den Grenzen der EU. Was also die Frage künftiger Erweiterungen betrifft, so sprechen gute Gründe dafür, hier sehr behutsam vorzugehen und vor allem das Tempo zu drosseln. Eine wesentliche Rolle spielt in diesem Zusammenhang die Frage der Beziehungen der EU zur Türkei. Es kann als ziemlich sicher gelten, dass bis auf weiteres eine EU-Mitgliedschaft der Türkei nicht in allen der gegenwärtigen EU-Mitgliedstaaten akzeptiert wird. Weil die Aufnahme neuer Mitglieder von allen ratifiziert werden muss, spricht eigentlich alles dafür, die spätere Mitgliedschaft nicht als einzige Option in Verhandlungen zwischen der EU und der Türkei vorzusehen. Es gibt deutliche Anzeichen dafür, dass das Konzept einer privilegierten Partnerschaft als Alternative zu voller Mitgliedschaft mit allen Rechten und allen Pflichten eines Mitglieds an Zustimmung gewinnt.

Mit dem Charakter einer politischen Gemeinschaft, die über ein gewisses Mindestmaß an gemeinsamer Identität verfügt, ist es ebenfalls nicht vereinbar, dass sich die Türkei um Mitgliedschaft in einem solchen Verband bemüht, zugleich aber – jedenfalls bislang – nicht bereit ist, alle Mitglieder dieses Staatenverbands uneingeschränkt anzuerkennen. Gegenwärtig geht es um die Frage, ob die Türkei das Protokoll über die Ausdehnung der Zollunion mit der EU

auf die zehn neuen Mitgliedstaaten unterzeichnet. Die Unterschrift ist die Voraussetzung für den Beginn der Beitrittsverhandlungen am 3. Oktober 2005, weil dies auch die wenigstens indirekte diplomatische Anerkennung der Republik Zypern bedeute. Indem Ratspräsident Blair der Türkei gegenüber Ende Juli 2005 ausdrücklich erklärte, dass die Unterschrift keine solche Anerkennung bedeute, drückte er zugleich aus, dass er die

Nichtanerkennung eines EU-Mitgliedstaats durch einen Kandidatenstaat nicht als Hindernis für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen sieht. Eine solche Auffassung wird mit Sicherheit nicht von allen EU-Mitgliedstaaten geteilt und sie ist auch keine tragfähige Grundlage für die EU als politische Union. Der Vorgang spiegelt insofern nur an einem weiteren Beispiel die tiefe gegenwärtige Krise des europäischen Einigungsprojekts.

Charles B. Blankart, Gerrit B. Koester

## EU-Referenden und die Krise der EU

**W**ir müssen etwas wie die Vereinigten Staaten von Europa schaffen“ forderte Winston Churchill schon 1946. „Nur so können hunderte von Millionen schwer arbeitender Menschen wieder die einfachen Freuden und Hoffnungen zurückgewinnen, die das Leben lebenswert machen.“<sup>1</sup>

Lange Zeit schien es, als würde die Europäische Einigung der Idee Churchills folgen. Unaufhaltsam schritt der Prozess, hin zu einem „immer engeren Zusammenschluss“, wie es im Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft von 1957 heißt und im Vertrag von Maastricht erneuert wurde, voran. Die wirtschaftliche Einigung besonders im Rahmen des Binnenmarktes ist eine großartige Erfolgsgeschichte. Nach Schätzungen der Europäischen Kommission, denen allerdings ein gewisser spekulativer Charakter nicht abzusprechen ist, wurde durch den Binnenmarkt von 1992-2002 ein zusätzlicher Wohlstandsgewinn von 877 Mrd. Euro

<sup>1</sup> Zitiert nach: Gerhard Brunn: Die Europäische Einigung, Stuttgart 2002. S. 315.

und die Schaffung von 2,5 Millionen neuen Arbeitsplätzen ermöglicht<sup>2</sup>. Zur wirtschaftlichen Einigung im Rahmen von Binnenmarkt und Währungsunion kam die politische Einigung mit einer Erweiterung der europäischen Kompetenzen im Bereich der Innen-, Rechts- und Außenpolitik. Die Europäische Union entwickelte sich mehr und mehr in Richtung eines Bundesstaates. Eine Verfassung, als vorläufige Krönung und auch Legitimierung des Einigungsprozesses schien der logische „nächste Schritt“ der Europäischen Einigung zu sein.

Doch nun ist das Projekt „Europäische Verfassung“ gescheitert. Eine deutliche Mehrheit der Wähler in Frankreich und in den Niederlanden – ausgerechnet zwei europäischen Gründungsländern – haben den „Vertrag über eine Verfassung für Europa“ abgelehnt. Damit ist die Zustimmung anderer europäischer Länder wertlos geworden. Die Bürger, deren Interessen immer

<sup>2</sup> Siehe: <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/03/2&format=HTML&aged=1&language=DE&uiLanguage=fr>

im Zentrum der Idee der Europäischen Einigung stehen sollten, haben sich gegen den nächsten Schritt der Einigung gewandt und damit eine Krise der EU ausgelöst.

Wie ist es zu dieser Krise gekommen? Was bedeutet sie für den Prozess der Europäischen Einigung? Was ist zu tun? Diese Fragen stehen im Zentrum der nachfolgenden Überlegungen.

### Die Krise der EU

Gegenüber dem Status quo des Vertrages von Nizza, der Anfang 2004 in Kraft getreten ist, hätte die Verabschiedung des Verfassungsvorschlages durchaus auch zu Verbesserungen geführt. Die demokratische Legitimation der EU-Entscheidungen wäre durch eine Erweiterung der Mitspracherechte des Europäischen Parlaments gestärkt worden. Die Abstimmungsregeln hätten sich stärker an der relativen Größe der Mitgliedsländer ausgerichtet und damit eine Ausbeutung der großen, aktuell unterrepräsentierten Staaten durch eine Koalition der kleinen, aktuell überrepräsentier-

ten Staaten erschwert. Der direkte Einfluss der Bürger wäre durch die Einführung eines Bürgerbegehrens – mit einer Schwelle von 1 Million Unterschriften aus den EU-Ländern – erweitert worden. Die verfassungsrechtlich festgeschriebene Austrittsmöglichkeit und die Verpflichtung der Kommission, eine begründete Stellungnahme zu einem Gesetzentwurf abzugeben, wenn ein Drittel der nationalen Parlamente dies fordert, hätten die nationale Souveränität bestärkt.

Dennoch haben sich die Bürger in Frankreich und den Niederlanden gegen den Verfassungsentwurf entschieden, und das obwohl besonders der relative Einfluss Frankreichs durch die neuen Abstimmungsregeln gestärkt worden wäre. Ob eine Volksabstimmung in Deutschland zu einer Zustimmung geführt hätte, ist keineswegs sicher. Wie ist diese Ablehnung eines Bestrebens, zum Besseren zu gelangen, zu erklären?

Es wäre zu einfach, die Gegenstimmen als puren Denkwort gegen die jeweils nationalen Regierungen zu verstehen. Obwohl diese Motive eine Rolle gespielt haben, ist es doch in erster Linie eine Verweigerung der Zustimmung zum „Europa des Verfassungsentwurfs“. Wir sehen für diese Verweigerung vor allem vier Gründe:

- die fehlende Einbindung der Bürger in den Verfassungsprozess,
- das Fehlen grundsätzlicher institutioneller Reformen hin zu mehr Bürgernähe,
- das Versäumnis, die Finanzverfassung grundsätzlich zu reformieren und
- das Wissen der Bevölkerung um die Schwierigkeiten, den einmal verabschiedeten Verfassungsvertrag zu revidieren.

### **Bürger nicht ausreichend in den Verfassungsprozess eingebunden**

Auf dem EU-Gipfel in Laeken im Dezember 2001 beschlossen die Staats- und Regierungschef einen „Europäischen Konvent“ einzuberufen, um die Reform der EU-Strukturen vorzubereiten und konkrete Vorschläge für eine gemeinsame Verfassung zu erarbeiten. Der 105-köpfige Konvent unter dem Vorsitz des ehemaligen französischen Staatspräsidenten Valéry Giscard d'Estaing bestand neben Vertretern der Regierungen aktueller und zukünftiger EU-Mitgliedsländer (28) mehrheitlich aus Abgeordneten der Parlamente der Mitglieds- und Bewerberstaaten (56) sowie aus Vertretern des Europäischen Parlaments (16) und der Kommission (2) und präsentierte seinen Entwurf für einen „Vertrag über die Verfassung für Europa“ im Juli 2003. Nach zähen Verhandlungen über Veränderungen hinsichtlich der Stimmengewichtung der einzelnen Mitgliedstaaten, der Kompetenzfelder der EU und der Abstimmungsverfahren einigte sich der Rat im Juni 2004 auf einen Kompromiss und am 25. Oktober 2004 unterzeichneten die Vertreter der nunmehr 25 EU-Mitgliedstaaten den Verfassungsvertrag in Rom. Er soll sämtliche in den letzten 50 Jahren geschlossene Verträge des europäischen Vereinigungsprozesses – mit Ausnahme des Euratom-Vertrages – ersetzen.

Entgegen seinen erklärten Zielen ist es dem Konvent jedoch nicht gelungen, den Entwurf für eine Europäische Verfassung wirklich im Bewusstsein der Bevölkerung zu verankern. Zwar gab es tausende von Änderungsvorschlägen zu den öffentlich zugänglichen Entwürfen, diese wurden jedoch vom Konvent weitgehend ignoriert.

Zudem ist der Inhalt des Verfassungsentwurfs nur einer kleinen Minderheit überhaupt bekannt. Eine Eurobarometer-Umfrage unter 25 000 Bürgern in allen EU-Ländern im November 2004<sup>3</sup> zeigte, dass 56% der Befragten der Inhalt der EU-Verfassung weitgehend unbekannt war. Jeder Dritte hatte sogar noch nie von der Existenz eines Europäischen Verfassungsvertrages gehört. Nur den restlichen 11% waren die Verfassung und ihr Inhalt in groben Zügen bekannt. Die Gründe dafür sind sicherlich auch in einem allgemein niedrigen Interesse für politische Belange zu sehen. Allerdings kommt die Komplexität der Regelungen, die einer Verfassung oftmals unangemessen ist, und auch der daraus resultierende Umfang von fast 200 DIN A 4 Seiten (und fast 500 Seiten unter Berücksichtigung der Anhänge und Protokolle) deutlich erschwerend hinzu. Der europäische Konvent und die Europäischen Regierungen haben es offensichtlich nicht verstanden, den Verfassungsprozess im Bewusstsein der Bürger zu verankern und das Interesse für die Europäische Verfassung zu wecken und somit die Chancen einer Verabschiedung in den Referenden verringert.

### **Keine grundsätzlichen institutionellen Reformen hin zu mehr Bürgernähe**

Aber auch inhaltlich hat der Vertragsentwurf Schwächen. Der Verfassungsvertrag schafft zwar Verbesserungen gegenüber dem aktuellen Status quo, spart aber eine grundlegende Reform der EU-Institutionen aus. Das Ziel des EU-Gipfels von Laeken in 2001, die „europäischen Institutionen näher an die Bürger“ heranzubringen

<sup>3</sup> Siehe: <http://www.unizar.es/euroconstitucion/library/working%20papers/eurobarometer,%20on%20constitution.pdf>

(“within the Union, the European institutions must be brought closer to its citizens...”<sup>4</sup>) wird deutlich verfehlt. Dafür gibt es mehrere Gründe: So passt der Verfassungsentwurf die Entscheidungsverfahren nicht den Präferenzen der Bürger an.

Die grundsätzliche Frage, welche Verfassungsform die Europäische Union haben sollte – die eines Bundesstaates oder die eines Staatenbundes – wird im Verfassungsentwurf nicht geklärt. Die EU würde – in der Terminologie des Bundesverfassungsgerichtes<sup>5</sup> – ein „Staatenverbund“, also ein Zwitter zwischen Bundesstaat und Staatenbund, bleiben. Entsprechend finden sich im EG-Vertrag beide Organe: Rat und Parlament<sup>6</sup>. Der Europäische Rat als Institution eines Staatenbundes passt nicht zum Parlament als Institution des Bundesstaates. Es kommt zu Widersprüchen, aus denen als Sieger die Kommission hervorgeht, also jene Institution, die ohne nähere demokratische Legitimation vorzeichnet, was in der Union geschieht.

#### Staatenbund oder Bundesstaat

Um diese Widersprüche zu erkennen, sind die beiden Elemente, aus denen sich der Staatenverbund

zusammensetzt – der Staatenbund und der Bundesstaat – in ihrer reinen Form zu betrachten. Dem Staatenbund liegt ein zweistufiger Vertrag zugrunde. Die Bürger einigen sich in den Einzelstaaten über die Kompetenzen des Staates und delegieren einen Teil davon zur gemeinsamen Beschlussfassung an den Bund. Entscheidungen des Bundes beruhen auf Konsens; denn dieser darf sich nicht über die Einzelstaaten hinwegsetzen und damit die dortigen Verfassungsverträge untergraben. Die Mehrheiten der dortigen Wählerstimmen dürfen unter den Staaten nicht saldiert werden.

Der Bundesstaat entsteht demgegenüber aus einem Vertrag der Bürgerinnen und Bürger im Bund. Sie und nicht ihre regionalen Vertreter sind Vertragspartner. Der Bund mag den Regionen globale Zuständigkeiten zuteilen und sich mit ausgewählten Kompetenzen zufrieden geben. Doch Souveränität besitzen die Regionen nicht. Sie sind lediglich Gliedstaaten. Daher werden die dortigen Mehrheiten nicht separat gerechnet, sondern im Bund saldiert und es wird insgesamt nach einer Mehrheitsregel entschieden.

Ob sich die eine oder die andere Verfassungsform besser eignet, hängt von den Präferenzen der Bürger hinsichtlich der politischen Entscheidungen auf europäischer Ebene ab. Ein Staatenbund eignet sich, wenn die Bürgerpräferenzen innerhalb der Mitgliedstaaten unterschiedlich verteilt sind. In den einen Staaten überwiegen die EU-Freunde – sie unterstützen die Aktivitäten der EU –, in den anderen Staaten gibt es mehr EU-Skeptiker, die der EU nicht ablehnend, aber doch reservierter gegenüberstehen. Dann ist es vorteilhaft, dass sich die Bürgerinnen und Bürger zuerst in den Mitgliedstaaten eini-

gen und die Fragen erst dann auf die Bundesebene bringen, wenn ein Konsens dort erzielbar scheint. Sind dagegen EU-Freunde und EU-Skeptiker in beiden Staaten etwa gleich verteilt, so kann die Entscheidungsfindung ohne Schaden in einem Schritt zusammengefasst werden.

Ein Mischgebilde aus Staatenbund und Bundesstaat jedoch führt zu Inkonsistenzen. Denn es muss in einer als unteilbar vorgelegten Sache nach beiden Verfahren, dem des Staatenbundes wie dem des Bundesstaates abgestimmt werden. Sind die Präferenzen in den abstimmenden Ländern ähnlich verteilt, so kommt es nur zu einer Doppelspurigkeit des Entscheidungsverfahrens. Unterscheidet sich jedoch die Präferenzverteilung in den einzelnen Mitgliedstaaten, so bringt die Vermischung beider Verfahren nicht nur keine Vorteile, sondern Nachteile. Die Entscheidungen nach dem Staatenbundprinzip, wie sie im Rat getroffen werden, widersprechen denen nach dem Bundesstaatsprinzip, wie sie im Parlament getroffen werden, und die Politik wird durch diese Widersprüche blockiert.

In einer Union, in der es in unterschiedlichen Politikbereichen verschiedenartige Präferenzverteilungen gibt, sollte nicht eine Vermischung der Verfahren stattfinden, sondern eine Trennung in nationale und europaweite Fragen und entsprechend eine Trennung der Entscheidungsverfahren erfolgen. Anders gesagt: Wer sowohl dem Staatenbund wie dem Bundesstaat zuneigt, der sollte nicht versuchen, die beiden zu vermischen, sondern sie parallel nebeneinander existieren zu lassen und jedem der beiden die Fragen zuzuweisen, die sich in ihm am besten lösen lassen.

<sup>4</sup> The Future of the European Union, Laeken Declaration, 15. 12. 2001, [http://europa.eu.int/constitution/futurum/documents/offtext/doc151201\\_en.htm](http://europa.eu.int/constitution/futurum/documents/offtext/doc151201_en.htm)

<sup>5</sup> BVerfGE 89, 155.

<sup>6</sup> Die Mischform kommt auch im ersten Artikel der geplanten EU-Verfassung zum Ausdruck. Dort steht: „Geleitet von dem Willen der Bürgerinnen und Bürger und der Staaten Europas, ..., begründet diese Verfassung die Europäische Union, ...“. Wer sind also die Gründer der Europäischen Union: die souveränen Staaten Europas oder die Bürgerinnen und Bürger Europas? Offenbar beide. Richtigerweise müsste Bezug genommen werden auf den „Willen der Bürgerinnen und Bürger Europas und der Bürgerinnen und Bürger der Staaten Europas“. Die im Verfassungstext genannten „Staaten“ können ja keinen Willen haben, es sei denn der Konvent wollte eine organische Staatsauffassung vertreten.

Die bisher modellmäßig betrachtete Union besteht lediglich aus zwei Institutionen: dem Rat als Repräsentant der Staaten und ihren dortigen Bürgern und dem Parlament als Repräsentant der Bürger Europas. Es lässt sich voraussagen, dass politische Entscheidungen in diesem Modell zu gegenseitiger Blockade führen, wenn es in den Mitgliedstaaten unterschiedliche Präferenzverteilungen der Bürger gibt. Solche Blockaden sind nicht untypisch für Staaten, die ähnlich wie die EU auf Zweikammersystemen beruhen wie z.B. die Vereinigten Staaten mit Senat und Repräsentantenhaus oder Deutschland mit Bundestag und Bundesrat. Ihre Ursachen mögen vielfältig sein. Doch sie zeigen, dass die Vermutung einer Spannung zwischen den beiden Kammern nicht gänzlich verworfen werden kann.

### **Der Verfassungsentwurf stärkt die Europäische Kommission**

Um den politischen Entscheidungsprozess in der Europäischen Union etwas realitätsnäher zu beleuchten muss neben Rat und Parlament insbesondere die Kommission betrachtet werden. Die Kommission war schon immer als Beschleuniger der Europäischen Integration konzipiert und zu diesem Zweck mit besonderen Vollmachten ausgestattet worden, die es ihr erlauben, die potentielle Blockade zwischen Rat und Parlament zu überspielen. Vier Besonderheiten kommen ihr dabei zugute.

Erstens hat die Kommission – in ihrer Funktion als einer Art EU-Exekutive – bei der Ausübung der ihr übertragenen Kompetenzen weitgehende diskretionäre Vollmachten. Anders als die Regierung eines Nationalstaates ist sie auf demokratische Bestätigung nicht angewiesen. Diese Art der Kon-

trolle fehlt. Sie wird auf Vorschlag des Rates durch das Europäische Parlament für die ganze Amtszeit gewählt. Solange sie sich nicht größere Unregelmäßigkeiten zuschulden kommen lässt, ist ihre Stellung so gut wie gesichert.

Zweitens verfügt die Kommission über ein Tagesordnungsmonopol. Sie hat (von wenigen Ausnahmen abgesehen) das ausschließliche Recht zu bestimmen, welche Fragen auf die Tagesordnung kommen und welche nicht. Dadurch wird faktisch ausgeschlossen, dass unionsweite Regelungen, die sich als unzweckmäßig erwiesen haben, zur Entscheidung an die Mitgliedstaaten zurückgegeben werden. Dies würde die Macht der Kommission beschneiden, von ihr also abgelehnt und daher gar nicht zur Diskussion gestellt werden<sup>7</sup>.

Drittens verfügt die Kommission über eine einseitige Flexibilität. Sie kann Vorlagen jederzeit abändern oder zurückziehen, während der Rat Vorschläge der Kommission nur mit Einstimmigkeit zurückweisen kann. Erst in der letzten Phase des so genannten Mitentscheidungsverfahrens nach Art. 251 EGV (III-301 und 302 des Verfassungsentwurfs), der Beratung im Vermittlungsausschuss, können Rat und Parlament Änderungsvorschläge einbringen. Doch auch durch das Mitentscheidungsverfahren kann das Grundproblem, dass bei unterschiedlicher Präferenzverteilung in den Mitgliedstaaten eine Vorlage besser auf dezentraler als auf zentraler Ebene entschieden worden wäre, nicht überwunden werden. Die Vorlage bleibt ein Einheitsproblem von Rat und Parlament. Die Testabstimmung im Staatenbund, ob ein Problem sich überhaupt für die Regelung in einem Europäi-

schen Bundesstaat eignet, bleibt ausgespart.

Viertens ist die Kommission für die Politik nicht verantwortlich. Denn Beschlüsse werden ausschließlich von Rat und Parlament gefasst. Fehler können der Kommission also nicht zur Last gelegt werden.

Diese vier Besonderheiten führen dazu, dass die – demokratisch wenig legitimierte Kommission – die Politik auf Europäischer Ebene dominieren kann. In der geplanten EU-Verfassung wird dieses Demokratiedefizit nicht verringert, sondern sogar noch verstärkt, weil für die Kommission neue Optionen entstehen. Aufgrund der verminderten Mehrheitserfordernisse, die im Verfassungsentwurf vorgesehen sind, verfügt die Kommission für jeden Regelungsgegenstand über eine weit größere Zahl mehrheitsfähiger Vorschläge als unter der bislang geltenden Mehrheitsregel. Die Kommission kann sich aussuchen, welcher davon ihren Zielen am besten entspricht und die Verabschiedung dieses Vorschlags durch ihr Tagesordnungsmonopol sicherstellen. R.E. Baldwin und M. Widrgren sprechen in diesem Zusammenhang von der „Ausdehnung des Vorwegvetos“ der Kommission gegenüber unliebsamen Vorschlägen<sup>8</sup>.

Insgesamt löst der Verfassungsentwurf das Dilemma der Europäischen Institutionen somit in keiner Weise auf. Die Wahl der Abstimmungsmechanismen – Bundesstaat- oder Staatenbundabstimmung – erfolgt weiterhin unabhängig von den Präferenzen der Bürger. Rat- und Parlament als demokratische legitimierte Institu-

<sup>7</sup> Gelegentlich wird auch von der Verteidigung des „acquis communautaire“ gesprochen.

<sup>8</sup> R.E. Baldwin, M. Widrgren: Decision Making and the Constitutional Treaty: Will the ICG Discard Giscard?, in: Center for Economic Policy Studies, Policy Brief Nr. 37, Brüssel 2003. (<http://www.ceps.be>).

tionen neigen weiterhin zur gegenseitigen Blockade. Überwunden wird die Blockade durch ein wenig demokratisch fundiertes Element: die Kommission, deren Einfluss sogar noch verstärkt wird. Daher würde das Demokratiedefizit in der EU durch den Verfassungsentwurf sogar noch verstärkt und eine weitere Entfernung der EU-Entscheidungen von den Präferenzen der Bürger in der EU wäre zu erwarten.

### Grundsätzliche Reform der Finanzverfassung versäumt

Eines muss am EU-Haushalt positiv vermerkt werden. Er ist einer der wenigen Staatshaushalte, die nicht defizitär sind. Dies liegt daran, dass die Mitgliedstaaten Beiträge (so genannte Eigenmittel) an die EU bezahlen und nicht von der Union gezwungen werden können, bei Bedarf Mittel nachzuschießen, und dass die Union schließlich keine Kompetenz hat, sich zu verschulden.

Allerdings sollte die Ausgeglichenheit des EU-Haushalts nicht über die fundamentalen Schwächen der europäischen Finanzverfassung hinwegtäuschen. Das Scheitern des EU-Gipfels im Juni 2005 aufgrund der Ablehnung des Finanzrahmens von 2007-2013 durch Großbritannien ist ein Beleg für die aktuelle Haushaltskrise der EU und allgemeiner für die Schwächen der europäischen Finanzverfassung überhaupt.

Der Finanzrahmen regelt die Finanzierung des Budgets der

Europäischen Union (ca. 115 Mrd. Euro 2004) und unterliegt der Einstimmigkeit der Mitgliedstaaten<sup>9</sup>. Derzeit gilt der so genannte „Eigenmittel-Beschluss“ vom Jahr 2000<sup>10</sup>. Dieser stellt in seiner wesentlichen Bestimmung, der Eigenmittelobergrenze von 1,24% des Bruttonationaleinkommens BNE (=1,27% des BSP) der EU, eine Verlängerung des bis dahin gültigen Eigenmittelbeschlusses vom 31.10.1994<sup>11</sup> dar<sup>12</sup>. Praktisch relevant sind die in der „Finanziellen Vorausschau“ beschlossenen Mittel für Verpflichtungen und Zahlungen in der Höhe von 1,13% des BNE für die Jahre 2005 und 2006<sup>13</sup>. Der größte Anteil der finanziellen Mittel wird von den Mitgliedstaaten etwa proportional zum Bruttosozialprodukt des jeweiligen Landes erbracht.

Während bei der Finanzplanung Einstimmigkeit erfordert ist, wird über die Ausgaben für die einzelnen Politikbereiche im Budget nach qualifizierter Mehrheit entschieden. In diesen Mehrheitsentscheidungen können kleinere Staaten, welche hinsichtlich der Stimmengewichtung nach dem Vertrag von Nizza relativ zu ihrer Bevölkerungszahl und ihrem BSP überrepräsentiert sind, größere Staaten „ausbeuten“. Somit werden größere Staaten eher zu Nettozahlern, während kleinere Staaten Nettzahlungsempfänger werden. Die Nettozahler haben kaum eine Möglichkeit, ihre Position zu verbessern, da sie ohne die Nettoempfänger nicht die erforderliche

qualifizierte Mehrheit erreichen können. Lediglich auf der Einnahmenseite können sie aufgrund des Einstimmigkeitserfordernisses den Umfang der für die Umverteilung zur Verfügung stehenden Mittel begrenzen. Genau dies ist das Kalkül der Ablehnung der Finanzplanung durch den Nettozahler Großbritannien, das eine Umschichtung des EU-Haushaltes weg von den Agrarsubventionen, welche immer noch mehr als 40% des EU-Budgets ausmachen, fordert. Auch Deutschland und die anderen Nettozahler versuchen, eine Beitragslimitierung zu erreichen, indem sie die Zahlungsermächtigungen in der „Finanziellen Vorausschau“ auf 1% des BNE postulieren.

Wenn die Nettozahler ihre Beiträge senken, dann erhalten die Nettoempfänger weniger. Folglich sind sie dagegen. Doch was geschieht, wenn keine Einigung erzielt wird?

Das ist im Prinzip ganz einfach: Der bestehende Eigenmittelbeschluss vom 29. September 2000 sieht vor: Es bleibt bei den alten Regeln. Somit kann der Zukunft in Ruhe entgegengesehen werden. Weder werden die Nettozahler substantiell entlastet werden noch werden die großen Ausgabenposten des Agrar- und Strukturhaushalts wesentlich angetastet werden, wenn im Jahr 2006 unter der österreichischen Präsidentschaft die neuen Eckdaten des EU-Haushalts zum Beschluss vorliegen. Die Zerteilung der Mitglieder der Europäischen Union in Nettozahler und Nettoempfänger wird bestehen bleiben und die Unzufriedenheit der Nettozahler wird weiter wachsen und somit die Identifizierung mit der Europäischen Union reduzieren.

All diese Probleme sind seit langem bekannt und vor allem in der

<sup>9</sup> Art. 269 EG-Vertrag (Art. I-54 Abs. 3 des Entwurfs der EU-Verfassung) bestimmt: „Der Rat legt ... einstimmig die Bestimmungen über das System der Eigenmittel der Gemeinschaft fest und empfiehlt sie den Mitgliedstaaten zur Annahme gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften. Der neue Verfassungstext lautet: „Der Rat beschließt einstimmig nach Anhörung des Europäischen Parlaments. Dieses Gesetz tritt erst nach Zustimmung der Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften in Kraft.“

<sup>10</sup> Beschluss 2000/597/EG, Euratom des Rates vom 29.9.2000, ABl. L 253/42 vom 7.10.2000.

<sup>11</sup> Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 293/9 sowie BGBl. 1995 II S. 499.

<sup>12</sup> Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat Berlin, 24. und 25. März 1999 SN100/99.

<sup>13</sup> Dazwischen liegt ein Spielraum von 0,14% des BSP für unvorhergesehene Ausgaben. Er soll verhindern, dass die strikt definierte Eigenmittelobergrenze überschritten wird.

akademischen Literatur ausgiebig dokumentiert<sup>14</sup>. Doch im Entwurf einer Europäischen Verfassung wurde es versäumt, die Konsequenzen zu ziehen, was im Falle einer Annahme zu einer weitgehenden Festschreibung des sehr unbefriedigenden Status quo geführt hätte. Somit wurde eine Chance zur Verbesserung der Finanzverfassung der Europäischen Union und somit auch zur Erreichung von breiterer Zustimmung in den europäischen Mitgliedstaaten vertan.

### **Schwierigkeit der Revision einer einmal verabschiedeten Verfassung**

An der Abstimmung der bisherigen Verträge – Maastricht 1991, Amsterdam 1997 und Nizza 2001 – war die Bevölkerung weitgehend nicht beteiligt. Mit dem Verfassungsvertrag konnte die Bevölkerung – wenn auch nur in einigen Staaten – zum ersten Mal direkt auf den Prozess der Europäischen Einigung Einfluss nehmen. Wäre der Verfassungsvertrag verabschiedet worden, so hätte dies die Entwicklung der EU in den nächsten Jahren – einige der Regelungen sollen z.B. erst 2014 greifen – vorbestimmt. Zudem wären Änderungen am Verfassungsvertrag aufgrund der notwendigen Einstimmigkeit nur sehr schwer durchsetzbar.

Dies erklärt die Vorsicht der Bevölkerung, sich zu binden. Mit dem „Nein“ in Frankreich und den Niederlanden hat eine grundsätzliche Diskussion über die Ziele, die Form und die Institutionen der EU eingesetzt. Ein Schritt, der von der ablehnenden Mehrheiten begrüßt werden dürfte. Da ein „weiter so“

nun nicht mehr möglich ist, wurde die Chance eröffnet, die Tür zu einer grundlegenden Reform der EU aufzustoßen.

### **Der Weg aus der Krise**

Wie lauten die Schlussfolgerungen aus der Krise der EU? Was ist zu tun? Wir brauchen eine Europäische Verfassung!

Berücksichtigt man den Einfluss der EU auf die nationale Gesetzgebung – nach aktuellen Schätzungen gehen bereits 60% der nationalen Gesetzgebung auf EU-Initiativen zurück – ist eine Verfassung für die Europäische Union dringend notwendig. Diese Verfassung muss dem Bürger als „Prinzipal“ einen direkten Einfluss auf die Europäischen Institutionen als seine „Agenten“ ermöglichen und so den Bürgern die demokratische Kontrolle zurückgeben. Die Probleme der EU sind grundsätzlich und verlangen grundsätzliche Lösungen. Es ist an der Zeit, die Verfassung grundlegend neu zu überarbeiten. Dabei muss die Verfassung die grundlegenden Schwächen der EU angehen und gleichzeitig die Grundlage für die Bewältigung der aktuellen Krise legen.

Die Institutionen der EU bedürfen der grundlegenden Reform!

### **Verfassung als Entscheidung über Verfahren zur kollektiven Regelfindung**

Halten wir noch einmal fest: In einer Gesellschaft mit zwischenstaatlich heterogenen Präferenzen eignet sich eher ein Staatenbund, in einer Gesellschaft mit zwischenstaatlich homogenen Präferenzen eher ein Bundesstaat. Doch wie ist in einer verfassungsgebenden Versammlung vorzugehen? Wie können deren Mitglieder hinter dem Rawlsschen Schleier der Unsicherheit über zukünftige Entwicklungen wissen, ob sie später

zwischenstaatlich heterogene oder homogene Präferenzen vorfinden werden?

Friedrich August von Hayek<sup>15</sup> würde es als eine Anmaßung von Wissen ansehen, unter den gegebenen Informationen zwischen Staatenbund und Bundesstaat zu entscheiden. Wenn Unsicherheit über die zukünftige Präferenzverteilung herrscht, sollte nicht eine einheitliche Mittellösung, sondern eine Lösung, die Diversität zulässt, angestrebt werden, oder – im Sinne von F.A. von Hayek eine evolutionäre Lösung – verfolgt werden. Der Verfassungsvertrag besteht dann nicht in einer Entscheidung über kollektive Regeln, sondern über das Verfahren, wie zu solchen kollektiven Regeln zu gelangen ist.

Pragmatisch bietet sich folgendes Vorgehen an: Wenn nicht genau bekannt ist, ob die Präferenzen zwischenstaatlich heterogen oder homogen sein werden, so ist es angezeigt, zuerst einmal mit dem Staatenbund zu beginnen. Wenn sich dann nach einer Reihe von Abstimmungen herausstellt, dass in einer Materie interregionale Unterschiede verschwinden, also die diesbezüglichen Vorlagen in allen Bundesstaaten gleichermaßen befürwortet oder abgelehnt werden, so kann in diesem Bereich zur Abstimmung im Bundesstaat übergegangen werden, d.h. es wird nicht mehr zweistufig, sondern nur noch einstufig entschieden, wodurch Transaktionskosten gespart werden. Je mehr die Union zusammenwächst, desto mehr Materien wechseln vom Staatenbund in den Bundesstaat, bis möglicherweise der Bundesstaat dereinst vollendet sein wird. Doch dies stellt keine

<sup>14</sup> Charles B. Blankart: Öffentliche Finanzen in der Demokratie, München, 5. Auflage 2003, 6. Auflage 2005; sowie Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft: Neuordnung des Finanzierungssystems der Europäischen Gemeinschaft, BMWi-Dokumentation Nr. 455, Berlin 1999.

<sup>15</sup> F.A. von Hayek: Friedrich August von Hayek – Prize Lecture, Lecture to the memory of Alfred Nobel, December 11, 1974, The Pretence of Knowledge, in: A. Lindbeck (Hrsg.): Nobel Lectures, Economics, 1969–1980, Singapur 1992.

Einbahnstraße dar. Sollten interregionale Meinungsverschiedenheiten erneut auftreten, so darf durch Unterschriften eine Volksinitiative ergriffen werden, die in einem Fall – zum Test – erneut eine zweistufige Abstimmung nach dem Prinzip des Staatenbundes durchsetzt. Zeigen sich dann tief greifende zwischenstaatliche Meinungsverschiedenheiten, so kann hinsichtlich dieser Materie wieder zum Staatenbund zurückgekehrt werden.

Betrachtet seien die beiden Beispiele Geschwindigkeitsbegrenzungen auf Autobahnen und Katastrophenhilfen. Vermutlich ergäbe eine Reihe von Abstimmungen gleichgerichtete Präferenzen eher bei Fragen der Katastrophenhilfe, als bei Geschwindigkeitsbegrenzungen. Folglich wäre die Gesellschaft eher bei der Katastrophenhilfe als bei Geschwindigkeitsbegrenzungen bereit, zum Bundesstaat überzugehen. Später mag sich eine solche Gleichgerichtetheit der Präferenzen auch bei Geschwindigkeitsbegrenzungen einstellen und ein Bundesstaat auch dort möglich sein. Sollte sich dies wieder einmal ändern, so könnte der Test gemacht und zum Staatenbund zurückgekehrt werden. So könnte auch über die Repatriierung von EU-Zuständigkeiten, die sich dort nicht bewährt haben, abgestimmt werden: Vom Lärmschutz über die Trinkwasserqualität bis zu den standardisierten Apfelsorten.

#### **Stärkung des Europäischen Rates**

Es lässt sich auch die Meinung vertreten, die Europäische Union sei noch sehr weit und – wenn neue Staaten wie die Türkei und die Ukraine dazu kommen – zunehmend weiter von gleichgerichteten Präferenzen, wie sie für einen Bundesstaat erforderlich sind, entfernt.

Folglich gelte es, eine sinnvolle Form für einen Staatenbund-Vertrag zu finden. Diese Richtung wird von der European Constitutional Group in ihrem kürzlich vorgelegten Verfassungsentwurf eingeschlagen<sup>16</sup>. Die Gruppe hält an der Parallelität von Rat und Parlament fest, möchte aber dem Rat eine stärkere Position verleihen. Die Tagesordnung soll nicht mehr von der Kommission vorgeschrieben werden. Vielmehr soll der Europäische Rat der Staats- und Regierungschefs die großen Linien der Politik vorgeben. Die darin vereinigten Repräsentanten der Mitgliedstaaten sind für die Gesamtpolitik in ihrem Staat verantwortlich. Hierfür müssen sie eine Wählermehrheit finden. Anders als die Ressortminister, die im Ministerrat lediglich für ihre Ressorts fechten, repräsentieren die Staats- und Regierungschefs durch ihre Position etwa die Meinung, die auch eine nationale Mehrheit in einer Volksabstimmung äußern würde. Die Fachminister sollten dann in Zusammenarbeit mit der Kommission die Verordnungen (oder Gesetze) ausarbeiten.

#### **Das Europäische Parlament**

*Die Größe des Europäischen Parlaments:* Das Europäische Parlament ist mit seinen 732 Mitgliedern viel zu groß, um effektive Arbeit leisten zu können. Auch ist es nicht bevölkerungsproportional zusammengesetzt und kann daher schon aus diesem Grund nicht ein unverfälschtes Abbild der Meinungen der Bürgerinnen und Bürger der Staaten Europas wiedergeben. Beide Mängel lassen sich beheben, wenn jedes Land je nach Größe nur einen (eventuell zwei) bis zehn Abgeordnete ins Parlament entsendet und diese insgesamt

proportional zur Bevölkerungszahl ihres Landes Stimmen in die Urne werfen dürfen.

*Ein unterprivilegiertes Parlament:* Eine andere Kritik lautet, die Mitglieder des Europäischen Parlaments fühlten sich im Vergleich zu denen eines nationalen Parlaments unterprivilegiert. Seine Abgeordneten hätten ein nur beschränktes Motions- und Mitentscheidungsrecht. Daher stimmten sie grundsätzlich für Zentralisierungsvorlagen; denn dadurch könnten sie ihre politische Benachteiligung teilweise wettmachen. Dies ist insofern fatal, als das Parlament damit seine Kontrollfunktion gegenüber der zentralisierungsfreudigen Kommission nicht ausübt. Auch für das Subsidiaritätsprinzip werden sich seine Parlamentarier kaum einsetzen. Diese Mängel lassen sich durch ein neues Wahlverfahren angehen. Europaparlamentarier könnten aus der Mitte der nationalen Parlamente durch die Bürgerinnen und Bürger gewählt werden. Man kann sich das so vorstellen, dass einzelne nationale Parlamentsabgeordnete, die glauben, das Vertrauen der Bürger zu genießen, für das Europäische Parlament kandidieren und im Falle einer Wahl nach Brüssel gesandt werden. Infolge ihrer stärkeren Heimatverwurzelung haben sie ein gesteigertes Interesse, dem Subsidiaritätsprinzip Rechnung zu tragen.

#### **Institutionelle Stärkung des Subsidiaritätsprinzips**

Nach dem im Artikel 3b des Vertrages von Maastricht verankerten Subsidiaritätsprinzip soll die EU nur dann tätig werden, „soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können“. Doch in der Praxis findet dieses Prinzip oftmals keine Anwendung, weil die EU

<sup>16</sup> P. Bernholz, Fr. Schneider, R. Vaubel, F. Vibert u.a.: An alternative constitutional treaty for the European Union, in: Public Choice, Vol. 91, 2004, S. 451-468.



häufig durch die Mitgliedstaaten nicht wirksam in ihren Maßnahmen eingeschränkt werden kann oder eine Rückübertragung von Politikbereichen an die Mitgliedstaaten schwierig zu erreichen ist, bzw. wegen des Vorschlagsmonopols der Kommission gar nicht auf die Tagesordnung kommt. Um das Subsidiaritätsprinzip institutionell zu stärken, gibt es daher besonders zwei Vorschläge.

Der erste geht auf die abgelehnte EU-Verfassung zurück. Nach Artikel I-11 und dem dazugehörigen Protokoll des Verfassungsentwurfs sollen die nationalen Parlamente die Möglichkeit erhalten, binnen sechs Wochen nach Zustellung eines Gesetzesentwurfs eine begründete Stellungnahme abzugeben, wenn sie der Meinung sind, das Vorhaben verletze das Subsidiaritätsprinzip. Wenn ein Drittel der nationalen Parlamente sich dahinter stellt, ist die Kommission verpflichtet, eine Stellungnahme abzugeben. Diese kann, wenn sie nicht ausreichend erscheint, von einer nationalen Regierung vor dem Europäischen Gerichtshof angefochten werden. Dies ist ein guter Anfang. Aber die Bestimmungen sind so eng gefasst, dass sie den Absichten der Kommission nicht wirklich gefährlich werden können: Die Organisationsfähigkeit der nationalen Parlamente ist gering, die Frist von sechs Wochen kurz, die Klagebereitschaft einer nationalen Regierung fraglich, insbesondere wenn der Antrag von der Opposition eingebracht wird, und der Europäische Gerichtshof, dessen Bedeutung mit dem Grad der Zentralisierung wächst, dürfte kaum ein unparteiischer Richter sein.

Kurz: Die Idee ist gut, aber das Verfahren ist nicht schlüssig. Wichtig ist auch, dass die nationalen Parlamente eingeschaltet werden

sollen. Diese sind aber schwer zu mobilisieren. Daher sollten 20% der nationalen Parlamente genügen, um ein Verfahren in Gang zu setzen. Kommt dieses Quorum zusammen, so müssen sich alle Parlamente in einem „Parlamentsreferendum“ für oder gegen die Gesetzesvorlage aussprechen. Wird eine qualifizierte Mehrheit der Staaten nicht erreicht, so ist das Projekt der Europäischen Gesetzgebung gescheitert. Die Kommission muss eine Alternative vorlegen oder von dem Vorhaben absehen.

Alternativ hierzu schlägt die European Constitutional Group vor, das Subsidiaritätsprinzip über ein Zweikammersystem durchzusetzen<sup>17</sup>. Anders als im EU-Verfassungsentwurf sollen nicht die nationalen Parlamente von Fall zu Fall aktiviert werden und sich einer ungerechtfertigten Zentralisierung widersetzen, sondern es soll ein Ausschuss aus den Parlamenten der Mitgliedstaaten zu einer ständigen zweiten Kammer, der „Kammer der Parlamentarier“, zusammengefasst werden. Die dort vereinigten Abgeordneten haben den Auftrag, Gesetzesvorhaben der EU auf die Notwendigkeit einer Zentralisierung zu prüfen und diese gegebenenfalls durch ihr Veto zu verhindern. Ein Subsidiaritätsgerichtshof könnte ergänzend über Streitigkeiten zwischen der Union und den Mitgliedstaaten entscheiden.

#### **Die Finanzverfassung der EU muss reformiert werden**

Aufgrund des Einstimmigkeitsanfordernisses bei der Finanzierung und der qualifizierten Mehrheitsregel im Bereich der Ausgaben, ermöglicht die Finanzverfassung der EU die Ausbeutung der unterrepräsentierten und großen

Staaten durch die kleinen und überrepräsentierten Staaten und die Bedienung von Partikularinteressen besonders im Bereich der Agrarpolitik. Es überwiegen verteilungspolitische Ziele. Vorlagen zur Bereitstellung europaweiter öffentlicher Güter in Bereichen wie Verteidigung, Terrorabwehr, Außenpolitik haben vergleichsweise geringe Chancen. Jede Umwidmung von Mitteln in diese Richtung beträfe die Nettoempfänger und wird daher von ihnen abgelehnt. Jede allgemeine Mittelanhebung mit dem Ziel, mehr öffentliche Güter bereitzustellen, wird von den Nettozahlern abgelehnt, weil sie nicht sicher sein können, dass ihre Mehrleistung unter dem Druck der Nettoempfänger-Staaten nicht in die Umverteilung umgelenkt wird. Reformen im Rahmen des bisherigen Budgetprozesses sind daher wenig Erfolg versprechend. Es braucht einen Neuanfang außerhalb davon.

Eine Möglichkeit für einen solchen Neuanfang ist im Buch „A Constitution for the European Union“ (2004) von Charles Blankart und Christian Kirchner entwickelt worden<sup>18</sup>. Sie schlagen vor, ein separates Budget mit neuen Budgetregeln einzuführen, welches die Möglichkeit eröffnet, die Bereitstellung öffentlicher Güter in der EU zu finanzieren, ohne dass einige Staaten ausgebeutet werden, und welches auf lange Frist das bestehende Budget ablösen kann. Praktisch sollte jedes Land jedes Jahr einen Budget- und Finanzierungsvorschlag machen. Das Vorjahresbudget – und am Beginn des Verfahrens ein „0-Budget“ – ist ein weiterer Vorschlag. Danach kann – in einer im Losverfahren

<sup>17</sup> P. Bernholz, Fr. Schneider, R. Vaubel, F. Vibert, u.a.: An alternative constitutional treaty for the European Union, a.a.O.

<sup>18</sup> Ch. B. Blankart, Chr. Kirchner: The Deadlock of the EU Budget, in: Ch. B. Blankart, D.C. Mueller (Hrsg.): A Constitution for the European Union, Cambridge (Mass.), S. 109-137.

festgelegten Reihenfolge – jedes Land einen Vorschlag ablehnen. Der Vorschlag, der am Ende übrig bleibt, wird umgesetzt.

In diesem Verfahren ist eine Ausbeutung einzelner Staaten nicht möglich und jedes Land hat einen Anreiz, die Präferenzen der anderen Staaten bei seinen Vorschlägen zu berücksichtigen, um eine Ablehnung seines Vorschlags möglichst unwahrscheinlich zu machen. Dennis Mueller hat gezeigt, dass mit einem solchen Verfahren ein faires und effizientes Ergebnis zu erwarten ist<sup>19</sup>.

#### Schlussfolgerungen

Das europäische Verfassungsprojekt ist vorerst gescheitert und Europa befindet sich in einer Krise. Die Gründe für diese Krise liegen zum einem im Verfassungspro-

zess, aber auch in den inhaltlichen Regelungen des Verfassungsentwurfs begründet. Es wurde vor allem versäumt, den Entwurf einer Verfassung für eine dringend notwendige institutionelle Neuausrichtung der EU zu nutzen und die Finanzverfassung grundsätzlich zu überarbeiten.

Aber auch der Weg aus der Krise führt über eine Verfassung für Europa. Sieht man die Verfassung als Entscheidung über das Verfahren zur kollektiven Regelbildung, so brauchen wir eine neue Verfassung, um die aktuellen Widersprüche in den Entscheidungsverfahren aufzuheben und die Entscheidungen der EU den Präferenzen der

<sup>19</sup> Dennis C. Mueller: Voting by Veto and Majority Rule, in: Horst Hanusch (Hrsg.): Public Finance and the Quest for Efficiency, Detroit 1984, S. 69-85.

Bürger anzunähern. Eine Stärkung des Europäischen Rates, eine Beschneidung der Kompetenzen der Kommission und eine Reform des Europäischen Parlaments würden das Demokratiedefizit der EU reduzieren. Zudem könnte eine in der Verfassung festgeschriebene institutionelle Stärkung des Subsidiaritätsprinzips zum Erreichen der optimalen Aufgabenverteilung zwischen EU und Einzelstaaten beitragen. Durch eine Reform der Finanzverfassung schließlich sollte die Ausbeutung einzelner Mitgliedstaaten und die Bevorzugung von Partikularinteressen eingeschränkt werden. In diesem Sinne ist die Europäische Verfassung zwar Auslöser der aktuellen Krise – zugleich aber auch der Schlüssel zu ihrer Lösung.

---

Rolf H. Hasse

## Scheitern als Chance für eine zukunftsfähige Wirtschaftsverfassung der EU

---

Die EU erlebt eine merkwürdige Krise. Offen gelegt wurde sie durch die beiden Volksabstimmungen in Frankreich und den Niederlanden, in denen der Vertrag über eine Europäische Verfassung abgelehnt wurde. Während die professionellen EU-Politiker geschockt mimten, kann man die Stimmung der Wahlbürger eher als Bestätigung und gewollte Beendigung eines Integrationsprozesses interpretieren, bei dem ihnen die Verhaltensweisen der führenden nationalen Politiker in EU-Fragen immer merkwürdiger und die Wirkungen ihrer Integrationsentscheidungen (nahezu ungebremste Erweiterung, Verfassungsvertrag)

und Desintegrationsaktionen (unter anderem Stabilitäts- und Wachstumspakt) immer undurchsichtiger wurden.

Sie taten das, was ihnen durch ein Plebiszit ermöglicht wird; sie zogen eine neue Grenze für den integrationspolitischen Ermessensspielraum vor allem für den Europäischen Rat der Regierungschefs und Staatspräsidenten, für den Ministerrat und für das Instrument des Konvents in der praktizierten Form.

Dieses Auseinanderdriften zwischen den europäischen Aktivitäten der Politiker und den Auffassungen der EU-Bürger dauert

nunmehr seit gut sechs Jahren und erreichte seinen ersten Höhepunkt in Nizza (Dezember 2000). Danach folgten Verfahren und Schritte, die jeder für sich weit reichende Konsequenzen hatten (Euro-Einführung, Erweiterungsverhandlungen, Ausdehnung des Kreises der Beitrittskandidaten bei gleichzeitiger Absenkung der Eintrittshürden). Die budgetpolitischen und damit die Anforderungen an die finanzpolitische Solidarität innerhalb der EU ahnten die Bürger, ihre Politiker verdrängten sie. Auf die innenpolitischen Anpassungserfordernisse reagierten sie mit einer Attitüde des „benign neglect“.

Parallel hierzu ist die EU gerade in den großen Staaten des so genannten Kerneuropas (Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Italien) durch deren Reformstaus und den dadurch verursachten Verlust an wirtschaftlicher Dynamik und Stabilität belastet. Hinzu treten die internationalen Strukturwandlungen: Umsetzung der WTO-Verbindungen von Marrakesch von April 1994 (Öffnung der Agrar-, Textil-, Bekleidungs- sowie Dienstleistungsmärkte); neue Konkurrenten auf den Weltmärkten (Indien, China); eine Rohstoffhausse, die nachfragebedingt und dadurch nachhaltiger ist, militärische und terroristische Konflikte und deren Verunsicherungen.

Diese Flut an Veränderungen stellt alle institutionellen Arrangements in den EU-Staaten und auf der Gemeinschaftsebene in Frage, vor allem die schon lange kränkelnden Sozialsysteme. Die Politik reagiert in einer Weise, die bei den Bürgern nicht das Vertrauen weckt, dass die Probleme letztlich gelöst werden und trotz zwischenzeitlicher Belastungen zu einem positiv wirkenden Wandel führen. Beim Bürger entsteht der Eindruck, dass die Politiker in den Parteien, Parlamenten und Regierungen Verhaltensweisen pflegen, die aus einem Mangel an Mut zur Offenheit und einer Unfähigkeit, klare, langfristig orientierte Konzeptionen umzusetzen, lieber in Aktionismus flüchten, der den Problemberg noch vergrößert.

Wer behauptet, die Ablehnungen in Frankreich und in den Niederlanden seien vorrangig innenpolitisch zu erklären und hätten deshalb keine europapolitische Grundlage, verkennt die enge Verwebung der Problemebenen. In der EU werden seit 1985 mit zunehmender Geschwindigkeit grundlegende

Veränderungen beschlossen und umgesetzt. Die tiefgreifendste und politisch umfassendste Globalisierung findet in der EU statt. Allerdings in einer Form und Geschwindigkeit, die den Bürger beunruhigt, da er wenig Aufklärung erhält. An den Reaktionen der Politiker bei Schwierigkeiten mit der Erweiterung der EU erkennt der Bürger, dass die Politiker die entstehenden Probleme entweder so nicht gesehen oder verdrängt haben (Freizügigkeit, Sozialsysteme, Budget, Agrarmarkt, Umsetzung des *Acquis communautaire*). Umso erstaunter ist der Bürger, dass ohne feste Absicht zur Konsolidierung weitere Entscheidungen getroffen werden, die den Problemberg vergrößern, da unter anderem nicht nur die Erweiterung der EU fortgesetzt wird, sondern die Beitrittsbedingungen zusätzlich sukzessive abgesenkt werden<sup>1</sup>. Der EU-Bürger verliert Vertrauen und verweigert seine Zustimmung – eine rationale Bremse für die Politik.

### **Die unbeachteten Veränderungen der EU-Wirtschaftsverfassung**

Krisen sind das Ergebnis von Fehlentwicklungen und bei mangelnder rationaler Politik erfreulicherweise auch produktive Umwege. Das eigentlich Erstaunliche nach den Ablehnungen des Vertrages über die EU-Verfassung sind die Reaktionen der Politiker gewesen: Einige wollten den Ausweg über die Mehrheit der Zustimmungen wählen, andere suchten nach anderen Auswegen, kaum einer ließ durchscheinen, dass für die Option des Scheiterns vorge-dacht worden ist. Dieses Überdenken des Vertrages sollte sich insbesondere auf die Kapitel der Wirtschaftsverfassung beziehen, in denen größere Veränderungen versucht worden und einige auch ko-

difiziert worden sind. Dabei handelt es sich um Veränderungen, die

- im Widerspruch zum Konsens von Maastricht/Amsterdam stehen;
- die Kompatibilität bei den makroökonomischen Zielen für die Geld- und Währungspolitik sowie die Wirtschaftspolitik aufheben wollten;
- inkompatibel mit den Erfordernissen des Binnenmarktes sind (sein können);
- zu mehr staatlichen, in der Regel gemeinschaftlich initiierten Interventionen führen können;
- keine eindeutige ordnungspolitische Konzeption widerspiegeln, die dem wirtschaftlich heterogener gewordenen EU-Wirtschaftsraum entsprechen.

### **Der Europäische Konvent**

Der Europäische Konvent zur Zukunft Europas wurde auf der Regierungskonferenz in Laeken (Dezember 2001) beschlossen und nahm seine Arbeit im Februar 2002

<sup>1</sup> Der Beschluss über den Beitritt von Bulgarien und Rumänien ist symptomatisch. Während alle Länder, die zum 1. Mai 2004 beigetreten sind, den *Acquis communautaire* formal und materiell umsetzen mussten, wird Bulgarien und Rumänien eingeräumt, zu einem festen Termin eintreten zu können, selbst wenn die Übernahme des EU-Regelwerkes nach einem Jahr Aufschub, also zum 1. Januar 2008, noch nicht gelungen ist. Ebenso beginnt bereits vor dem Beginn der Verhandlungen mit der Türkei die Aufweichung der Prinzipien – und die Türkei ist kein kleiner Beitrittskandidat und wirft damit nicht nur die Frage auf, ob und welcher Teil dieses Landes europäisch ist. Ebenso unklar sind die Optionen für die Balkanstaaten, die Ukraine, um nur die bereits diskutierten Kandidaten zu betrachten. Dabei muss beachtet werden, dass die Umsetzung des *Acquis* bereits in den Beitrittsländern des 1. Mai 2004 größte Probleme aufwirft, so dass die notwendige Einheitlichkeit der Rechtsanwendung und -wirkung in der EU abnimmt: Vgl. R. H. Hasse, C. Kunze (Hrsg.): *Der *acquis communautaire* der EU im Beitrittsprozess der MOE: Modernisierungsinstrument oder Abwehrstrategie? Transformation*. Leipziger Beiträge zu Wirtschaft und Gesellschaft, Bd. 12, Leipziger Universitätsverlag GmbH, Leipzig 2002.

unter dem Vorsitz von V. Giscard d'Estaing auf. Auf der Sitzung des Europäischen Rates in Brüssel (17. - 20. Juni 2004) wurde der „Vertrag über eine Verfassung für Europa“ angenommen. Zwischen diesen Zeitpunkten lag eine Phase teils bemerkenswerter Diskussionen, vor allem aber merkwürdiger Entwicklungen im Konvent, einer nahezu unbegreiflich einäugigen Berichterstattung in den Medien, die in den politischen Gremien widergespiegelt wurde.

Die Merkwürdigkeit in der Arbeitsweise im Konvent bestand in der autoritären Vorgehensweise des Präsidenten und des Präsidiums, die zentrale Einwände der Arbeitsgruppen bis zur Endfassung ohne Abstimmung unberücksichtigt ließen. Das Konvent-Verfahren wurde gewählt, um eine größere Transparenz der Entscheidungsfindung zu erreichen; die Praxis durch den Präsidenten/das Präsidium hat diese Zielsetzung nicht umgesetzt (Beispiel: das Ziel Preisstabilität). So wird kein zweiter Konvent mehr seine Arbeit organisieren bzw. sich bevormunden lassen. Die noch größere Merkwürdigkeit ist die Berichterstattung der Medien über den Konvent und die Diskussion in den politischen Gremien außerhalb des Konvents gewesen. Noch dominiert in der EU die erste Säule – die Wirtschafts- und Währungs-

union. Die Berichte und politischen Diskussionen drehten sich aber nahezu vollständig um die Zusammensetzung der Gremien, die Abstimmungsgewichte, ob und wie die europäische Außen- und Sicherheitspolitik personalisiert und institutionalisiert werden sollte. Über die Versuche, die Wirtschaftsverfassung des Vertrages von Maastricht/Amsterdam gravierend umzugestalten, wurde nur randständig berichtet.

Dieser Umstand stimmt bedenklich, da auch die Medien, die einen ordnungspolitischen Anspruch erheben, hier während der Arbeitsphasen des Konvents<sup>2</sup> wenig präsent waren. Erst in der Phase zwischen der ersten Vorlage des „Entwurfs des Vertrages über eine Verfassung für Europa“ am 18. Juni 2003 in Thessaloniki und der Annahme des „Vertrages über eine Verfassung für Europa“ auf der Sitzung des Europäischen Rates in Brüssel (17. - 20. Juni 2004) wurden sie in einigen Fragen aktiver. Politisch noch bedenklicher ist gewesen, dass die politischen Versuche, die ordnungspolitische Orientierung des Vertrages von Maastricht/Amsterdam deutlich zugunsten staatsinterventionistischer Ermessensspielräume zu verändern, in Deutschland keine politische Debatte auslöste. Immerhin wurden diese Initiativen von Konventsmitgliedern der Regierungskoalition<sup>3</sup> vertreten, und die Gegenposition wurde unter anderem durch den Ministerpräsidenten von Baden-Württemberg deutlich vorgetragen. Die Politik in Berlin nahm von dieser Auseinandersetzung kaum/keine Notiz.

Auch in der Abstimmung über diesen Vertrag im Bundestag gab es eine unheimliche Indifferenz gegenüber den Versuchen, die wirtschaftspolitische Integration in

einer vergrößerten EU ordnungspolitisch auszurichten. Die in letzter Minute verhinderte Entlassung der nationalen Wirtschaftspolitik aus ihrer Verantwortung für die Preisstabilität wiegt dieses Versäumnis nicht auf. Ein Blick in die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Oktober 1993<sup>4</sup> und in die Beschlüsse des Bundestages bei der Ratifizierung des Vertrages von Maastricht hätte die Politiker aufrütteln können.

Die wichtigsten Beiträge und Diskussionen zur Wirtschaftsverfassung der EU fanden in den Arbeitsgruppen Ordnungspolitik und Sozialpolitik statt. Einige besonders markante Eingriffe bzw. Eingriffsversuche in den Vertrag von Maastricht/Amsterdam sollen im Folgenden aufgegriffen werden.

### **Entfesselung der Wirtschaftspolitik**

Der Versuch, die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten aus der Verpflichtung zur Preisstabilität zu entlassen, ist aus mehreren Gründen beachtenswert.

Einmal lag für die Umformulierung im Zielkatalog des Art. 2 EUV von „nichtinflationärem Wachstum“ in „ausgewogenem Wachstum“ kein Antrag aus dem Konvent vor. Diese Entscheidung stammt originär aus dem Entwurf des Präsidiums. Sie wurde in der Arbeitsgruppe Ordnungspolitik vehement abgelehnt, ebenso wie die Anträge aus dem Konvent auf Rückkehr zur alten Formulierung vom Präsidium missachtet wurden. Erst in der Endbeschlussfassung im Europäischen Rat wurde als Folge des massiven externen Drucks – auch von der deutschen Regierung – die Einbindung der Wirtschaftspolitik in die Zielsetzung der Preisstabilität wieder in den Artikel I3 des Verfassungsvertrages aufgenommen.

<sup>2</sup> Der Konvent teilte seine Arbeit in drei Verhandlungsperioden ein: Anhörungsphase (1.-7. Arbeitssitzung vom 28. Februar-12. Juli 2002); Reflexionsphase (8.-15. Arbeitssitzung vom 12. September 2002-7. Februar 2003); Vorschlagsphase (16.-25. Arbeitssitzung vom 27. Februar-13. Juni 2003). Die vierte Phase, die Nachbesserungsphase, wurde dem Konvent eingeräumt, um Unstimmigkeiten zwischen dem Präsidium und den Konventausschüssen zu bereinigen.

<sup>3</sup> Vgl. G. Glosler, M. Roth: Berliner Entwurf – Verfassung für die Europäische Union, Berlin, November 2002.

<sup>4</sup> Vgl. das „Maastricht“-Urteil vom 12. Oktober 1993 (BVerfGE 89, 155).

Die Schlussfolgerung „Ende gut, alles gut“ verdeckt insbesondere die ordnungspolitische Auszehrung der deutschen Politik. Immerhin wurde die Position des Präsidiums von Vertretern der Regierungsparteien im Konvent mitgetragen und öffentlich verteidigt (unter anderem durch Klaus Hänsch, MdEP). Man hielt die Verankerung der Preisstabilität bei der Geld- und Währungspolitik für ausreichend! In einer Zeit, in der die deutsche Wirtschafts- und Budgetpolitik bewusst die Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts missachtete, sollte wohl ein genereller Paradigma-Wechsel für die nationalen Wirtschaftspolitiken kodifiziert werden. Ob die Vertreter sich über die Konsequenzen für die Budgetpolitiken, die Unabhängigkeit der EZB, die Wirkungen auf das Zusammenspiel von Wirtschafts- und Geldpolitik, für die Preisstabilität, das Wachstum und die Beschäftigung sowie auf den Integrationsprozess der Länder Mittel- und Osteuropas im Klaren waren, darf bezweifelt werden.

Die von deutscher Seite mühsam durchgesetzte Sicherung der Preisstabilität im Vertrag von Maastricht/Amsterdam sowie durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt wurde ohne Widerstand von Seiten der Regierungsparteien preisgegeben. Dann wurde ein Teilrettungsversuch in Art. 13 mitgetragen, aber gleichzeitig der Stabilitäts- und Wachstumspakt gebrochen und damit faktisch außer Kraft gesetzt.

### **Vollbeschäftigung: wirtschaftspolitischer Irrealis oder trojanisches Pferd?**

Die wohl größte Überraschung ist, dass in dem Verfassungsvertrag bei den Zielen und Aufgaben der Gemeinschaft die Vollbeschäftigung als wirtschaftspolitisches

Ziel auftaucht. Diese Verankerung ist in den Ausschüssen kontrovers diskutiert, aber letztlich beschlossen worden. Diese Ausrichtung muss im Zusammenhang mit einer anderen Änderung beurteilt werden, dass nämlich die bisherige Koordinierung der Wirtschaftspolitik auf Gemeinschaftsebene auf die Beschäftigungspolitik ausgedehnt wird. Ein weiterer Aspekt in diesem Zusammenhang ist die Einfügung der „sozialen Marktwirtschaft“ in den Verfassungsvertrag (siehe unten).

Beschäftigung ist ein hohes wirtschaftliches und gesellschaftspolitisches Ziel, Vollbeschäftigung eine wirtschaftspolitische Formulierung, die selbst im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz von 1967 schon nicht mehr verwendet worden ist, zu einem Zeitpunkt, als die Arbeitslosenrate unter 1% lag! Diese verbalisierte Zielsetzung birgt viele ordnungspolitische Fallen. In einem Umfeld, in dem in allen EU-Ländern eine weitreichende Tarifautonomie gegeben ist, verfügt die staatliche Wirtschaftspolitik über kein Instrumentarium, um dieses Ziel wirksam zu realisieren.

Wenn eine staatliche Generalverantwortung gemeint ist, kann die Tarifautonomie nicht parallel existieren. Und auch eine staatliche Globalsteuerung zur Beschäftigungsförderung ist nicht ohne weiteres mit Tarifautonomie vereinbar wie die Erfahrungen in der Bundesrepublik der 70er Jahre lehren. Weiterhin ist die Wirtschaftswissenschaft der Auffassung, dass das wirtschaftspolitische Instrumentarium nicht vorhanden

ist, eine derartige Zielsetzung ohne Illusion zu fordern bzw. zu kodifizieren.

Wie kann Beschäftigungspolitik auf der Gemeinschaftsebene koordiniert werden? Eine makroökonomische Kompetenz, wie sie die Delors-Gruppe 1989 forderte, ist im Konvent von Befürwortern des Ziels „Vollbeschäftigung“ und „soziale Marktwirtschaft“ vorgeschlagen worden, unter anderem von dem deutschen parlamentarischen Konventsmitglied J. Meyer (SPD) und dem österreichischen MdEP J. Voggenhuber (Grüne): eine „soziale, offene und freie Marktwirtschaft“, verbunden mit einer europäischen Wirtschaftsregierung, die Verfassungsrang hat. Diese Form einer offenen Kompetenzübertragung hat nicht Eingang in den Verfassungsvertrag gefunden.

Generell sind Zweifel angebracht, eine Verantwortung für Vollbeschäftigung in irgend einer Form auf der Gemeinschaftsebene zu institutionalisieren und zu instrumentalisieren. Man könnte bei sinnvoller Ausgestaltung der Methode der „offenen Koordinierung“ durchaus Hilfestellungen von der Kommission erwarten. Dazu müsste aber eine Klärung stattfinden über die Verfahren des „best practice“ sowie des „benchmarking“.

Die bisher zu erkennende Suche und Anwendung vor allem quantitativer Indikatoren wird den Spezifika der Arbeitsmärkte in den EU-Mitgliedstaaten nicht gerecht<sup>5</sup>. Ohne Klärung der Verfahren und Verantwortungen sind die Zielsetzung und die denkbaren Koordinierungswege oder prozesspolitischen Vorstellungen eher trojanische Pferde für unklare staatliche Interventionen, die den Binnenmarkt gefährden.

<sup>5</sup> Vgl. Rolf H. Hasse, Marek Mora: Instruments for European Economic Policies. The Competitiveness and Enterprise Policy, in: W. Hanke, K.A. Schachtschneider, J. Starbatty (Hrsg.): Der Ökonom als Politiker - Europa, Geld und die soziale Frage, Stuttgart 2003.

**Soziale Marktwirtschaft bzw. das „europäische Sozialmodell“**

Ebenso überraschend ist, dass von sozialdemokratischer Seite die „soziale Marktwirtschaft“ in den Vertrag lanciert worden ist. Die dahinter stehenden Vorstellungen haben mit dem Konzept der Sozialen Marktwirtschaft nahezu nichts gemein<sup>6</sup>. Die Verwendung des Begriffes entspricht einer politischen Praxis, den Inhalt einer Konzeption bis zur Unkenntlichkeit zu verzerren, sich aber die positiven Assoziationen und Erfahrungen zunutze zu machen.

Der Begriff „soziale Marktwirtschaft“ hat im Verfassungsvertrag keine andere Bedeutung, als sozialpolitische Maßnahmen als Ziele auf der Gemeinschaftsebene zu verankern – mit Kompetenzen und finanziellen Mitteln.

Die Vorstellungen der Initiatoren, ein „europäisches Sozialmodell“ unter der Bezeichnung der „sozialen Marktwirtschaft“ in dem Verfassungsvertrag zu verankern, reichen von einem System, das auf der Grundlage der Solidarität aufbaut, über Umverteilungen bis zu einer weitreichenden Vorstellung von Wettbewerbsausnahmebereichen für öffentliche Dienstleistungen der Daseinsvorsorge. In diesen Zusammenhang gehört auch die neue Aufgreifkompetenz der Kommission in sozialpolitischen Belangen, wenn die Mitgliedstaaten nicht tätig werden. Dies ist eine eigenwillige Interpretation des Subsidiaritätsprinzips. Denn es handelt

<sup>6</sup> Vgl. hierzu: Friedrun Quaas: Soziale Marktwirtschaft: Wirklichkeit und Verfremdung eines Konzepts, Verlag Haupt, Bern, Stuttgart, Wien 2000. Vgl. auch Rolf H. Hasse, Friedrun Quaas (Hrsg.): Wirtschaftsordnung und Gesellschaftskonzept: Zur Integrationskraft der Sozialen Marktwirtschaft, Verlag Haupt, Bern, Stuttgart, Wien 2002; sowie Rolf H. Hasse, H. Schneider, K. Weigelt (Hrsg.): Lexikon Soziale Marktwirtschaft, Wirtschaftspolitik von A bis Z, 2. Aufl., Ferdinand Schöningh Verlag, Paderborn, München, Wien, Zürich 2005.

sich bei der Sozialpolitik im Sinne der Initiatoren dieses Vorschlags eher um Vertreter einer protektiven Sozialpolitik. Die Diskussion um die europäische Sozialcharta erhält ein neues rechtliches Kleid, hoffentlich aber nicht dadurch eine Bekräftigung einer verfehlten Sozialpolitik, indem den aufholenden Ländern ein Sozialniveau aufgeladen werden soll, das ihre Wettbewerbsfähigkeit senkt, um die Sozialsysteme der anderen Länder zu schützen.

Auch hier befinden sich die deutschen Initiativen im Konvent und die Reformen der Agenda 2010 in einem merkwürdigen Kontrast.

**Zwischenfazit**

Dies ist eine Skizze über einige „Neuerungen“ im Bereich der Wirtschaftsunion. Es gibt weitere „kleinere“ Akzentverlagerungen, die in diesem Rahmen ihre Zufälligkeit und Geringfügigkeit verlieren.

Insgesamt wecken die Vorschläge und Korrekturen am Vertrag von Maastricht/Amsterdam nicht den Eindruck, dass die Integrationskonzeption an die Bedingungen der erweiterten EU und die Erfordernisse der offenen, weltweiten Märkte angepasst wird. Sie sind eher protektiv ausgerichtet. Da sie verstärkt staatliche Interventionen anregen und das so genannte „europäische Sozialmodell“ ein sozialstaatliches Muster widerspiegelt, stehen die Konzeptionen bereits jetzt im Widerspruch zu vielen nationalen Reformanstrengungen. Ob hier ein Umweg über die Gemeinschaft gesucht wurde, diese Anpassungen zu stoppen oder zu wenden, wird noch eine interessante Detektivarbeit sein.

Die EU ist wirtschaftlich und gesellschaftlich viel heterogener geworden. Und dieser Zustand wird zunehmen. Damit entstehen zwei Anforderungen, auf die die-

ser Verfassungsvertrag vor allem mit seinen Veränderungen an der Wirtschaftsverfassung keine bzw. eine eher inkompatible Lösung anbietet: Einmal ist eine Konsolidierung erforderlich, um den Bestand der Integration anzupassen und damit zu sichern. Zweitens ist eine grundlegende Diskussion erforderlich, wie die Koordinierung der Wirtschaftspolitik und anderer Politiken in einer so heterogenen Gemeinschaft zu gestalten ist. Die herrschende wissenschaftliche Auffassung ist, dass mit zunehmender Heterogenität eine Zentralisierung der falsche Weg ist und dass über das Instrumentarium auf gemeinschaftlicher und nationaler Ebene um-/nachgedacht werden muss. Mehr Dezentralität und Wahrung der Kompatibilität mit dem Binnenmarkt sind die Erfordernisse.

Dieser Grundsatzdiskussion ist bisher ausgewichen worden. Der Verfassungsvertrag hat insofern mit seiner rückwärts-orientierten Ausrichtung einen positiven Beitrag geleistet, weil er so sein Scheitern und eine Bestandsaufnahme ermöglicht hat. Dies gilt für die große Mehrheit der politischen Gruppierungen im und außerhalb des Bundestages ebenfalls, die diesem Verfassungsvertrag zugestimmt haben. Welche ordnungspolitischen Vorstellungen wer hierbei realisiert sah, überhaupt sah oder meinte, akzeptieren zu können, soll hier nicht weiter verfolgt werden. Es ist aber eine Chance für die deutsche Seite eröffnet worden, ordnungspolitisch im eigenen Hause Klarheit zu schaffen und der Europäischen Gemeinschaft wieder bessere Optionen anzudienen, als es in diesem Vertrag geschehen ist. Dies war bis zum Konvent eine der großen integrationspolitischen Leistungen der deutschen Politik.