

Reaktionen auf ein französisches „Non“ am 29. Mai 2005

Janis A. Emmanouilidis und Bettina Thalmaier

Der Ratifikationsprozess der Europäischen Verfassung tritt in die entscheidende Phase. Am 29. Mai 2005 stimmen die Bürger Frankreichs über den Verfassungsvertrag ab. Ein Inkrafttreten der Verfassung setzt voraus, dass das neue Primärrecht in allen EU-Mitgliedstaaten ratifiziert wird. Seit Februar/März 2005 ergaben unterschiedliche Meinungsumfragen, dass eine knappe Mehrheit der Franzosen beabsichtigt, gegen die Verfassung zu stimmen. Wenige Wochen vor dem Referendum sahen aktuelle Umfragen die Verfassungsbefürworter wieder in einem leichten Aufwind. Der Ausgang des Referendums bleibt aber bis zum Ende ungewiss.

Ein französisches „Nein“ am 29.5. wäre ein erheblicher Rückschlag für den Ratifikationsprozess. Die Institutionen und Mitgliedstaaten der Europäischen Union könnten nicht einfach zur Tagesordnung übergehen. Sie wären vielmehr gefordert, aktiv auf die neue Situation zu reagieren.

1. Signal zur Fortführung der Verfassungsratifikation

Auch im Falle eines „Nein“ am 29. Mai 2005 wäre der Verfassungsvertrag weder rechtlich noch politisch zwangsläufig tot. Ein negativer Ausgang des Referendums würde „lediglich“ bedeuten, dass die Verfassung in Frankreich (noch) nicht ratifiziert werden kann.

Eine bereits im Oktober 2004 verabschiedete politische Erklärung der Staats- und Regierungschefs zur Verfassung sieht vor, dass sich der Europäische Rat mit der Frage einer Ablehnung durch einen oder mehrere Mitgliedstaaten befasst, falls die Verfassung nicht innerhalb von zwei Jahren nach der Unterzeichnung am 29. Oktober 2004 ratifiziert wird. So lange werden die EU-Partner im Falle Frankreichs nicht warten können.

Dem Eindruck einer Lähmung der EU muss schnell entgegengewirkt werden. Die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten sowie die Europäische Kommission und das Europäische Parlament sollten möglichst umgehend – noch vor dem niederländischen Referendum am 1. Juni 2005 – erklären, dass das Verfassungsprojekt keineswegs gescheitert ist und dass der Ratifikationsprozess trotz des „Nein“ im französischen Referendum fortgesetzt wird.

Keiner der übrigen Mitgliedstaaten darf sich durch das französische „Nein“ genötigt sehen, das eigene Ratifikationsverfahren auszusetzen oder gar zu stoppen. Jedem Mitgliedstaat muss die Chance gegeben werden, über den Verfassungsvertrag abzustimmen. Nur so kann das politische Momentum im Ratifikationsprozess und die Chancen auf ein Inkrafttreten des neuen Primärrechts gewahrt werden.

Im Falle eines französischen „Nein“ wäre die Rolle Frankreichs innerhalb der EU geschwächt. Die französische Europapolitik würde an politischer Wirkungskraft einbüßen. Frankreich könnte dem eigenen Anspruch, eine aktive Gestaltungsfunktion im europäischen Integrationsprozess zu übernehmen, weniger gerecht werden. Die Schwächung der Stimme Frankreichs würde auch den deutsch-französischen Integrationsmotor in Mitleidenschaft ziehen, dessen Führungsanspruch in den letzten Jahren ohnehin bereits an Bedeutung verloren hat.

Unter den EU-Partnern sollte sich daher besonders Deutschland engagieren. Um die europapolitische Bedeutung des deutsch-französischen Tandems zu wahren beziehungsweise zu stärken, sollte ein „Nein“ der Franzosen am 29. Mai 2005 zu einer Vertiefung des bilateralen Verhältnisses zwischen Berlin und Paris führen. Anbieten würden sich vor allem konkrete Kooperationsprojekte in der Steuer-, Wirtschafts- und Verteidigungspolitik.

2. Intensivierung der Verfassungsdebatte

Ein negativer Volksentscheid muss Anlass dazu bieten, die Debatte über die Inhalte und die Bedeutung der Verfassung auf nationaler sowie transnationaler Ebene zu intensivieren.

Dieser öffentliche Prozess hat weder während der Beratungen im Verfassungskonvent noch während der Regierungskonferenz stattgefunden. Die mangelnde Öffentlichkeit ist jedoch eines der zentralen Gründe für die Skepsis vieler Bürger gegenüber der Verfassung und letztlich auch gegenüber der EU.

In der öffentlichen Debatte gilt es folgende Aspekte zu beachten:

- Im öffentlichen Diskurs sollten die weit verbreiteten, aber vielfach unberechtigten Vorurteile über das neue Primärrecht aus dem Weg geräumt werden. Der Verfassungsvertrag verändert zwar das politisch-institutionelle System der EU-25. Die politische und ökonomische Grundausrichtung sowie die konkrete inhaltliche Gestaltung europäischer Politik werden jedoch nicht vorbestimmt. Das neue Primärrecht bietet lediglich den politischen Rahmen. Die Verantwortung für Entscheidungen tragen dagegen letztlich die Kommission, die nationalen Regierungen sowie die Parlamente der Mitgliedstaaten und das Europäische Parlament.
- In der öffentlichen Debatte dürfen die Ängste der Bürger in der erweiterten EU nicht tabuisiert werden. Verfassung und Erweiterung sind im Bewusstsein der Bürger untrennbar miteinander gekoppelt. Es sollte daher klarer als bisher verdeutlicht werden, dass die Verfassung Grundvoraussetzung dafür ist, dass die EU auch mit 25 und bald mehr Mitgliedstaaten effektiv und demokratisch legitimiert handeln kann.

- Der öffentliche Diskurs darf nicht auf die Verfassung beschränkt werden. Die Verfassungsdebatte ist in weiten Teilen eine Stellvertreterdebatte: Es geht nicht vornehmlich um das neue Primärrecht, sondern um Fragen wie die nach den Grenzen Europas, der inhaltlichen Reichweite europäischer Politik oder dem Verlust nationaler Identität und Souveränität. Diese Fragen blieben bisher weitgehend unbeantwortet und rücken im Kontext der Verfassungsdebatte umso vehementer in den Vordergrund. Nur wenn die EU-Institutionen sowie die nationalen Regierungen und Parlamente der Mitgliedstaaten sich diesen Fragen öffentlich stellen, können der Verfassungsprozess und letztlich auch das europäische Integrationsprojekt insgesamt erfolgreich fortgeführt werden.
- Die Verfassungsdebatte wird nur dann von Erfolg gekrönt sein, wenn sich an ihr nicht nur die politische, sondern auch die geistig-kulturelle Elite Europas an ihr beteiligt. Die politischen Eliten alleine werden die europäische Öffentlichkeit nicht von der Notwendigkeit einer Verfassungsratifikation überzeugen können.

3. Zweites französisches Referendum

Im Falle eines negativen Ausgangs sollte das Mai-Referendum innerhalb eines Jahres wiederholt werden, sofern – wie zu erwarten – nur eine knappe Mehrheit gegen den Verfassungsvertrag gestimmt hat. Der zweite französische Wahlgang sollte noch vor den Abstimmungen im Vereinigten Königreich und in Tschechien stattfinden, um die Chancen auf einen positiven Ausgang der Referenden auch in diesen Ländern zu erhöhen.

Ähnlich wie in Dänemark nach dem ersten „Nein“ beim Volksentscheid zum Vertrag von Maastricht oder wie bei der ersten Ablehnung des Vertrages von Nizza durch das irische Wahlvolk wäre eine erneute Abstimmung die einzige Möglichkeit, die Chance auf ein Inkrafttreten der Verfassung zu wahren. Ohne ein finales „Ja“ der Franzosen wäre der Verfassungsvertrag gescheitert. Dies gilt umso mehr, als ein EU-Austritt Frankreichs auch im Falle einer gescheiterten nationalen Verfassungsratifikation aus europapolitischen und ökonomischen Gründen nicht möglich wäre.

Die Erfahrungen in Dänemark und Irland haben gezeigt, dass das Bewusstsein der Bevölkerung für die tatsächlichen Inhalte der Vertragsreform sowie für die politische Tragweite eines negativen Volksentscheids bei einem erneuten Urnengang gestärkt wird. Zudem werden in einem zweiten Wahlgang erfahrungsgemäß vor allem jene Bürger motiviert, zur Wahl zu gehen, die beabsichtigen, mit „Ja“ zu stimmen. Darüber hinaus treten in der Regel innenpolitische Motive, die eine Ablehnung der Verfassung im ersten Urnengang befördert haben, bei einem zweiten Referendum zunehmend in den Hintergrund.

Um die Chancen auf einen positiven Ausgang des zweiten Referendums zu erhöhen, könnten eine Reihe konkreter Maßnahmen getroffen werden:

- *Intensives politisches Marketing*: Unter Einbeziehung der Partnerländer Frankreichs könnten intensivere Maßnahmen des politischen Marketing ergriffen werden. Dazu gehört vor allem eine wirksamere Aufklärungskampagne, die den französischen Bürgern deutlicher als vor dem ersten Referendum die Vorteile sowie die Grenzen des neuen Primärrechts nahe bringt. Dabei wird es vornehm-

lich darum gehen, der Ansicht zahlreicher „Nein-Sager“ entgegen zu treten, die Verfassung zementiere ein neoliberales Europa. Es muss glaubhaft vermittelt werden, dass dem Verfassungsvertrag keine singuläre wirtschaftspolitische Konzeption zugrunde liegt. Angesichts der Aufnahme zahlreicher sozialer Ziele, Werte und Grundrechte ist die soziale Dimension der EU im Grundsatz gestärkt worden. In der Praxis führt der Verfassungsvertrag jedoch weder zwangsläufig zu einem neo-liberalen noch zu einem sozialen Europa. Diese Ausrichtung wird nicht primärrechtlich, sondern politisch von den beteiligten Akteuren – insbesondere von den Mitgliedstaaten und der Kommission – bestimmt.

- *Symbolisch-deklaratorische Maßnahmen:* Wie nach dem Scheitern des ersten irischen Nizza-Referendums im Juni 2001 könnte der Europäische Rat Befürchtungen hinsichtlich bestimmter Konsequenzen der Verfassung in einer gesonderten Erklärung zu entkräften versuchen – ohne dabei Änderungen am neuen Primärrecht vorzunehmen. So könnten Staats- und Regierungschefs auf die Furcht vieler Franzosen vor dem Verlust der nationalen Souveränität und Identität reagieren. In einer Erklärung könnte niedergelegt werden, dass die Verfassung die grundlegenden politischen und verfassungsrechtlichen Strukturen der Mitgliedstaaten unangetastet lässt. Darüber hinaus könnte klargestellt werden, dass mit dem Inkrafttreten des Verfassungsvertrages keinerlei Entscheidung über den Beitritt der Türkei einhergeht.
- *Innenpolitische Maßnahmen:* Um der weit verbreiteten Sorge vor einer Aushöhlung nationalstaatlicher Kompetenzen entgegen zu treten, könnte die Stellung der französischen Nationalversammlung bei der Formulierung der nationalen EU-Politik gestärkt werden. Die Möglichkeiten der parlamentarischen Kontrolle gegenüber der französischen Regierung könnten durch eine Änderung der nationalen Vorschriften ausgeweitet werden. Damit würde sowohl dem unterstellten Machtverlust Frankreichs als auch der latenten Kritik an der fehlenden demokratischen Mitbestimmung entgegengewirkt werden. Entsprechende Maßnahmen sind auch bei dem „Nein“ der Iren im Jahr 2001 von der Regierung in Dublin veranlasst worden.

4. Umsetzung diverser Reformen auch ohne Verfassungsratifikation

Im Falle eines ersten französischen „Nein“ sollten die Neuerungen des Verfassungsvertrags möglichst auch ohne Ratifikation umgesetzt werden. Ein Verharren der EU-25 auf dem primärrechtlichen Stand des Nizza-Vertrages („Nizza forever“) ist dagegen angesichts der bestehenden Demokratie-, Effizienz- und Transparenzdefizite keine tragfähige Option.

Obgleich der Verfassungsvertrag noch nicht ratifiziert ist, wurden seit Juni 2004 einzelne Bestimmungen bereits in der EU-Praxis implementiert beziehungsweise auf den Weg gebracht. Hierzu gehören der Aufbau der Europäischen Verteidigungsagentur, die Vorarbeiten zur Errichtung des Europäischen Auswärtigen Dienstes, die Anwendung der in der Verfassung verankerten Solidaritätsklausel nach den Terroranschlägen von Madrid sowie die Wahl Jean-Claude Junckers zum Vorsitzenden der Euro-Gruppe.

Diese Vorgehensweise sollte auch im Falle eines französischen „Nein“ am 29. Mai fortgesetzt werden. Durch die frühzeitige Implementierung bestimmter Verfassungsneuerungen werden politische Realitäten geschaffen, von denen die Mitglied-

staaten auch im Falle eines endgültigen Scheiterns der Verfassungsratifikation nur schwerlich abrücken können. Dies kommt der Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit einer EU mit 25 und bald mehr Mitgliedstaaten zugute.

Dennoch ist bei dieser Praxis Vorsicht geboten: Um die Chancen auf eine erfolgreiche Fortführung des Ratifikationsprozesses nicht zu verschlechtern, darf keinesfalls der Eindruck erweckt werden, dass eine Verabschiedung der Verfassung quasi überflüssig sei. Dies würde nicht nur die noch anstehenden Referenden belasten. Es würde auch nicht den Tatsachen entsprechen: Eine vorzeitige Umsetzung bestimmter Verfassungsbestimmungen kann längst nicht auf alle Aspekte der Verfassung angewendet werden.

Die zentralen Reformen des Verfassungsvertrages können nicht auf diese politisch-pragmatische Weise implementiert werden. Neben der Einführung einer einheitlichen Rechtspersönlichkeit der EU, der Aufhebung der Drei-Säulen-Struktur, der Schaffung eines Kompetenzkatalogs sowie den (wenigen) Kompetenzerweiterungen der Union betrifft dies vor allem die Reform der EU-Institutionen. Hierzu gehören unter anderen die Einführung eines Präsidenten des Europäischen Rates, die Etablierung des Entscheidungsverfahrens der „doppelten Mehrheit“, die Verkleinerung der Kommission, die Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat und die Schaffung des Amtes eines EU-Außenministers sowie die Stärkung der Rechte des EP und der nationalen Parlamente.

Derartige Reformen können in einigen Fällen zwar über den Umweg des Abschlusses von Interinstitutionellen Abkommen oder die Änderung von Geschäftsordnungen einzelner EU-Organe umgesetzt werden. In der Mehrzahl der Fälle wäre jedoch eine förmliche Änderung der europäischen Verträge erforderlich. Anstelle einer umfassenden Neuverhandlung könnten einzelne Aspekte des Verfassungsvertrages herausgegriffen und im Kontext einer kurzfristig einberufenen Regierungskonferenz („Mini-Regierungskonferenz“) oder über eine Inkorporation in künftige Beitrittsverträge in Kraft gesetzt werden. Da nur einige wenige Änderungen der europäischen Verträge zu beschließen wären, könnte in den meisten Mitgliedstaaten auf die Durchführung eines neuen Referendums verzichtet werden.

Die Umsetzung bestimmter Reformen auch ohne Verfassungsratifikation würde jedoch auf rechtliche und politische Grenzen stoßen. Zum einen entstünde daraus ein undurchsichtiger Flickenteppich weit verstreuter Einzelbestimmungen. Dadurch würde eines der zentralen Ziele des Verfassungsprozesses, nämlich die Verbesserung der Transparenz des EU-Rechts, konterkariert werden. Zum anderen würde eine derartige Praxis die Zustimmung aller Mitgliedstaaten voraussetzen. Zahlreiche zentrale Neuerungen, die bereits im Verfassungskonvent und in der Regierungskonferenz heftig umstritten waren, könnten an dieser Hürde scheitern, wie z.B. die „doppelte Mehrheit“, die Verkleinerung der Kommission oder die Schaffung des Amtes eines Präsidenten des Europäischen Rates. Dies gilt umso mehr, als die übliche Methode der Koppelungsgeschäfte in weit geringerem Maße als bei umfangreichen Regierungskonferenzen möglich wäre.

Letztlich ist nur eine Ratifikation des neuen Primärrechts Garant dafür, dass die Fortschritte der Verfassung gänzlich umgesetzt werden können.