

Lehren aus den gescheiterten Verfassungsreferenden

Die Europäische Union muß politisiert werden

Daniela Schwarzer

Nach der Ablehnung des EU-Verfassungsvertrags durch die französische und die niederländische Bevölkerung befindet sich die Europäische Union in einer Schockstarre – Zeit, um Lehren aus den Abstimmungen und den Debatten im Vorfeld zu ziehen. Insbesondere Frankreich hat eine in vielerlei Hinsicht ernsthafte Auseinandersetzung um die Zukunft der Union erlebt. Nicht grundlegende Europafeindlichkeit hat zur Ablehnung des Vertrags geführt. Ausschlaggebend für das Nein waren neben innenpolitischen Unzufriedenheiten abweichende Vorstellungen darüber, wie die EU der Zukunft aussehen soll. In Frankreich und den Niederlanden ist eine Entfremdung zwischen der Bevölkerung und der EU manifest geworden, die sich schon seit Jahren unter anderem bei Europawahlen angedeutet hat. Wenn die EU in den Augen der Bevölkerung Legitimität zurückerhalten will, muß sie politisiert und als demokratisches Projekt verankert werden.

Durch die deutliche Ablehnung des EU-Verfassungsvertrags in Frankreich (54,9% Nein-Stimmen) und den Niederlanden (61,6%) ist die EU in eine Krise besonderen Ausmaßes geschlittert: Die Bevölkerung zweier Gründungsstaaten hat einen Vertrag scheitern lassen, dessen Erarbeitung durch den Konvent seinerzeit als Revolution gefeiert worden war. Der Versuch, eine Vertragsrevision nicht hinter den verschlossenen Türen einer Regierungskonferenz, sondern im offenen Dialog auszuhandeln, war ein bewußter Bruch mit eingeschliffenen Traditionen. Mit der Beauftragung des Konvents war das Ziel verbunden, Offenheit und Bür-

gernähe in den Vertragsverhandlungen zu gewährleisten und das Blockadeverhalten in den zwischenstaatlichen Verhandlungen zu überwinden.

Dieser Versuch ist gescheitert. Vorschläge zu Auswegen aus der Krise wie Nachverhandeln, Weiterratifizieren oder die Umsetzung einzelner Vertragsbestandteile auf anderem Wege liegen auf dem Tisch. Doch damit läßt sich ein Problem nicht beheben, nämlich die besonders brisante Tatsache, daß die Bevölkerung nun gerade die Arbeit des Konvents abgestraft hat: Dies ist ein Signal, daß die Europäische Union ihre Legitimität in den Augen der Bürger ver-

loren hat. Die jetzt dringendste politische Aufgabe ist es, ihr diese zurückzugeben. Die Erfindung des Verfassungskonvents war dafür offenbar nicht ausreichend.

Reife der Europadiskussion

Insbesondere Frankreichs Europadiskussion hat trotz aller populistischen Übertreibungen und machtpolitischer Ränke gezeigt, daß heute mit politischer Reife über die Zukunft der EU gestritten werden kann. Über Monate wurde debattiert, wie die Union künftig aussehen soll. Dabei hat sich sehr deutlich eine Rechts-Links-Polarisierung abgezeichnet: Neben rechten Verfassungsgegnern, die souveränistisch argumentierten, stellte sich eine starke Fraktion linker Gruppierungen, die sich selbst als »pro-europäisch« bezeichnen, gegen den Vertrag, weil sie unter anderem mehr sozialen Schutz fordern. Ihr Nein baute anders als das der Souveränisten keine Opposition zwischen Nationalstaat und EU auf. Was ihre Position politisch salonfähig machte, war die Ablehnung eines bestimmten Integrationsschritts, ohne gegen die EU zu sein.

Zwar waren viele der Argumente der linken Verfassungsgegner realitätsfern. Ungeachtet dieser Übertreibungen hat sich aber doch sehr deutlich gezeigt, daß die Erwartungen der Bevölkerung an die EU nicht erfüllt werden. Europa wird nicht mehr als reines Friedensprojekt akzeptiert, daß allein wegen seiner stabilisierenden Wirkung Zustimmung verdient.

Nicht nur in Frankreich erwarten die Bürger eine Gemeinschaft, die Wohlfahrt und ein politisch zu bestimmendes Maß an sozialem Schutz garantieren soll. Die Forderung der Verfassungsgegner nach stärkeren wirtschafts- und sozialpolitischen Kompetenzen für die Union ist ein Reflex auf eine für die Bürger aller EU-Länder immer spürbarere Realität: Im Kontext von Binnenmarkt, Währungsunion und EU-Aufsicht über Industrie- und Strukturpolitik ist der nationale Handlungsspielraum extrem begrenzt. Die europäische Wirtschaftspolitik ist aufgrund der Kompetenzasymmetrien

vor allem in der Währungsunion komplexer und intransparenter geworden und durch Verfahren wie die Offene Methode der Koordinierung entpolitisiert. In Anbetracht der weitreichenden Interdependenzen ist es naheliegend, die wirtschaftspolitische Debatte auf die EU-Ebene zu heben. Daß gerade Frankreich dieses Thema nach vorne bringt, ist angesichts der Tradition des französischen Staatsinterventionismus nicht überraschend.

Zudem hat sich in Frankreich und in den Niederlanden gerächt, daß die Darstellung der EU als Integrations*prozeß* von der EU-Bevölkerung nicht mehr mitgetragen wird. Seit den 1950er Jahren wurden Integrations-schritte mehr oder weniger begeistert hingenommen. Eine klare Definition des Integrationsziels im Hinblick auf Tiefe und Größe der Gemeinschaft wurde von der Bevölkerung nicht gefordert – und daher bewußt auch nie beantwortet. Die französischen und niederländischen Nein-Sager haben nun noch einmal deutlich gemacht, wie stark neben Form und Ziel der Gemeinschaft auch deren Größe umstritten ist. Der Verfassungsvertrag ist Opfer einer in der gesamten EU zu einem früheren Zeitpunkt verpaßten Auseinandersetzung und einer in Anbetracht der schlechten wirtschaftlichen Entwicklung gedämpften Stimmungslage geworden.

Kein Sonderfall

Der Tenor der Diskussionen in Frankreich und den Niederlanden kann als exemplarisch für die Stimmung in anderen EU-Ländern gelten. Eine wachsende Zahl von Europäern formuliert heute Erwartungen an die Union, zu deren Befriedigung auf europäischer Ebene wenig bis keine Mittel zur Verfügung stehen. In aktuellen Eurobarometerumfragen nennen 54 Prozent der Befragten den Kampf gegen Arbeitslosigkeit und soziale Ausgrenzung als vordringlichste Aufgabe der EU. Dies spiegelt die in der französischen Debatte formulierten Ablehnungsgründe wider. Der Wunsch der Bürger nach einer europäischen Politik, die Stabilität,

Wohlstand und Beschäftigung sichert, wird nur unzureichend erfüllt.

Europaweit zeigt sich die Entfremdung zwischen Bevölkerung und EU daran, daß die Europawahlen zunehmend von Enthaltungen, national motivierten Wählerentscheidungen und Protestwahlverhalten gekennzeichnet sind. In der jüngsten Eurobarometerumfrage geben überdies nur 50 Prozent der Befragten an, der EU zu vertrauen – immerhin 54 Prozent bejahen dies in bezug auf die Vereinten Nationen.

Ein Grund für das schlechte Abschneiden ist eine doppelte Frustration: Die Union erscheint der Bevölkerung undemokratisch, nicht gestaltbar und erfüllt die an sie gestellten Erwartungen nicht. Die Möglichkeiten zur Mitbestimmung werden als niedrig angesehen: Nur 48 Prozent der Befragten sind mit der Funktionsweise der Demokratie in der EU zufrieden. Bei den befragten Franzosen liegt der Wert mit 45 Prozent noch niedriger (Deutschland 47%).

Demokratisierung voranbringen

Diese Beobachtungen legen eine Schlußfolgerung nahe: Die EU muß stärker politisiert werden, um sie als demokratisches Projekt in der Bevölkerung zu verankern. Bisher wird auf die schleichende Delegitimierung vor allem mit der Diskussion um Kompetenzrücktransfers und mit Entbürokratisierungsversuchen reagiert. Die ständige Überprüfung der EU-Kompetenzen nach dem Subsidiaritätsprinzip ist sinnvoll. Allerdings stößt sie da an ihre Grenzen, wo Europa so stark verflochten ist, daß ein Rücktransfer von Kompetenzen politisch nicht zweckmäßig wäre, was in diesem Fall von der Bevölkerung im übrigen auch nicht gewünscht würde.

Umfragedaten zeigen, daß die EU-Bevölkerung nicht grundsätzlich europaskeptisch ist. Im Gegenteil: Auf einer Punkteskala von 1 (Stagnation) bis 7 (schnellstmöglicher Integrationsfortschritt) verorten die Befragten die gewünschte Integrationsgeschwindigkeit bei 4,7. Den aktuellen Integrationsstand bewerten sie aber nur mit

3,9 Punkten. 51 Prozent hoffen, daß die Europäische Union künftig eine stärkere Rolle in ihrem Alltag spielt.

Gleichzeitig aber entfremdet der apolitische Umgang mit vielen entscheidenden Fragen die Bürger als eigentliche Subjekte der Politik von der EU – ebenso wie von der nationalstaatlichen Politik. Das ist kein Wunder: Enge Interdependenzen und Synergien legen europäische Entscheidungen nahe, was von den Bürgern zum Teil auch sehr klar erkannt wird. Europapolitische Debatten finden aber immer noch fast ausschließlich im nationalen Rahmen statt und werden weitgehend von Akteuren bestimmt, die einem nationalen politischen Kalkül folgen. So erklärt sich etwa die Tendenz, Schuld für unliebsame Entwicklungen auf »Brüssel« zu schieben. Europäische Probleme werden demzufolge häufig nicht in europäischem Zusammenhang bewertet und diskutiert.

Je stärker Debatten über die EU europäisch geführt werden, desto schwieriger wird es, mit europäischen Problemstellungen nationale Politik zu machen, wie Teile des Parti Socialiste dies in der französischen Verfassungsdiskussion getan haben. Daher muß die politische Logik mit der Ebene des Entscheidungsbedarfs zusammengeführt werden. Folgende Schritte befördern dies:

1. Die europäischen, vor allem aber die nationalen Akteure der Europapolitik müssen ein sichtbares Signal setzen, daß das Politische Vorrang vor dem Administrativen hat. Dies gilt insbesondere für die Politikfelder, in denen die Handlungskompetenz weitgehend auf die EU-Ebene transferiert wurde. Die EU braucht ein starkes Europäisches Parlament, aber auch eine durch europäische Wahlen legitimierte europäische Regierung, der eine Verwaltung unterstellt wird, die aus der Kommission hervorgeht. Denn ein wesentlicher Faktor zur Anerkennung der Legitimität von Exekutive und Legislative in der Demokratie ist die Verantwortung gegenüber dem Bürger. Dadurch würde auch das Problem beseitigt, daß die nationalen Regierungen im euro-

päischen Kontext sowohl legislativ und – in der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik – exekutiv tätig sind, im nationalen Rahmen aber nur exekutiv.

2. Die europäischen Parteien müssen als effektive und demokratische Aggregations- und Kommunikationsstrukturen wirken und von den Bürgern als solche anerkannt werden. Erste Schritte wären die Einführung einer direkten Mitgliedschaft, wie dies die EVP bereits praktiziert, und die Erarbeitung europaweit einheitlicher Parteiprogramme nach dem Vorbild der Grünen. Die europäischen Parteien sollten mit europaweit rekrutierten Spitzenteams als Kandidaten für die wichtigsten Ämter im Parlament und in der EU-Regierung ins Rennen gehen. Es fehlt eine europäische politische »Leadership«, die den berechtigten politischen Wettstreit auf der EU-Ebene austrägt. Faktisch werden die Wahlen zum Europaparlament entgegen ihrer eigentlichen Bestimmung von den Bürgern immer noch als »Sekundärwahlen« genutzt, um nationale Regierungen abzustrafen.
3. Alle künftigen Vertragsrevisionen und Erweiterungsrounds sollten durch europaweite Referenden ratifiziert werden. Damit eine Entscheidung als angenommen gelten kann, sollten die Mehrheit der EU-Gesamtbevölkerung und die Bevölkerungen einer Mehrheit der Staaten zugestimmt haben. Die jetzige Situation, daß einige Länder durch Volksabstimmung ratifizieren und, wie im Falle Frankreichs und der Niederlande, die Verfassung zu Fall bringen, während die Bürger anderer Länder keine direkte Stimme haben, ist nicht haltbar.
4. Debatten um die EU müssen noch entschiedener grenzüberschreitend ausgetragen werden. Erstens kann so der Instrumentalisierung europäischer Fragen durch nationale Parteien, wie im Falle Frankreichs geschehen, entgegen gewirkt werden. Zweitens ist eine offene und demokratische Auseinandersetzung,

die die gesamte Bevölkerung erreicht, in der Demokratie die Voraussetzung dafür, daß Minderheiten Mehrheitsentscheidungen anerkennen. Je mehr in der wachsenden EU mit Mehrheits- statt mit Einstimmigkeitsentscheidungen operiert wird, desto mehr Wert muß darauf gelegt werden, daß das Verfahren einschließlich der öffentlichen Auseinandersetzung als legitim anerkannt wird.

Streit wagen

Diese Maßnahmen würden einen ehrlichen politischen Wettstreit fördern, demokratischere Entscheidungen ermöglichen und damit die Legitimation des EU-Systems erhöhen. Gelingt dies nicht, werden sich die Bürger weiter von der Union abkehren.

Dieses Problem stellt sich auch im einzelstaatlichen Kontext und nicht ohne Grund: Solange nationale Parteien die Illusion aufrechterhalten, daß sie bestimmte Herausforderungen im nationalen Rahmen lösen können, obwohl dies nicht in ihrer Macht steht, werden sie manche Versprechen nicht einhalten können. Um politische Frustrationen zu vermeiden, ist es nötig, europäische Probleme klar zu benennen.

Die französische Diskussion hat gezeigt, daß ein Streit über Europa möglich und notwendig ist. Zwar ist die Existenz der EU in weiten Teilen der Bevölkerung akzeptiert. Es besteht aber ein legitimes Bedürfnis nach einer politischen Auseinandersetzung um ihre Gestalt. So muß etwa das Verhältnis von Markt und Staat demokratisch und nicht technokratisch austariert werden. Ein solcher politischer Widerstreit braucht Arenen und Kanäle. Findet er nicht statt, wird sich die Delegitimierung der EU fortsetzen. Das politische Vakuum könnten dann populistische EU-Gegner füllen, die die Debatte in eine schädliche Richtung lenken und die Union in ihrer Existenz gefährden würden.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2005
Alle Rechte vorbehalten

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364