

Heinrich Neisser

(Ab-)Stimmung in EU-Europa

Ein europäisches Stimmungsbild

Gelbe Karte für Europa-politikerInnen

Der negative Ausgang der Referenden über den europäischen Verfassungsvertrag in Frankreich und den Niederlanden hat in der EU einen Schock hervorgerufen. Die Völker zweier Gründungsstaaten des europäischen Integrationsprozesses haben den EuropapolitikerInnen die gelbe Karte gezeigt. Das Spiel der europäischen Einigung wird künftig ohne Einbeziehung der Bürgerschaft der Mitgliedstaaten nicht mehr stattfinden können.

EU-VERFASSUNG UND EUROPÄISCHER KONVENT

Der Vertrag über eine Verfassung für Europa (VVE) sollte den EG-Vertrag und den EU-Vertrag ablösen und der EU eine einheitliche Struktur und Rechtspersönlichkeit geben. Ein Konvent aus ParlamentarierInnen und RegierungsvertreterInnen der EU-Mitglieder und damaligen Kandidatenländer (Vorsitz Valéry Giscard d'Estaing) wurde im Dezember 2001 gebildet und von den RegierungschefInnen der EU-Mitgliedstaaten mit der Ausarbeitung eines neuen Europavertrages beauftragt. Dieser Entwurf eines Vertrages über eine Europäische Verfassung wurde 2003 fertig gestellt, bis 2004 überarbeitet und am 29. Oktober 2004 feierlich in Rom unterzeichnet. Er sollte ursprünglich am 1. November 2006 in Kraft treten. Bevor der Verfassungsvertrag in Kraft treten kann, muss er in allen 25 Mit-

gliedstaaten, teils durch eine Volksabstimmung, ratifiziert werden.

Mit der Ablehnung der EU-Verfassung bei Volksabstimmungen in den Niederlanden und in Frankreich hat dieser Reformprozess einen schweren Rückschlag erlitten. Auch in anderen Ländern ist die Ratifikation des Vertrages nicht abgeschlossen. In Österreich wurde der Vertrag im Mai 2005 ratifiziert. Ob die Europäische Verfassung in der vorliegenden Form in Kraft treten kann, ist fraglich. Auf dem EU-Gipfel in Brüssel (Juni 2005) beschlossen die EU-PolitikerInnen eine einjährige „Denkpause“. Der Ratifizierungsprozess wurde damit bis Mitte 2007 verlängert. Schweden, Dänemark und Großbritannien verschoben daraufhin die geplanten Referenden.

Quelle: http://europa.eu.int/constitution/index_de.htm

EU in einer Phase des Nachdenkens

Das war zu erwarten und ist an sich noch nichts sensationell Neues. Offiziell befindet sich die Europäische Union in einer Phase des Nachdenkens. Die Motive dieses Denkprozesses sind vielfach. Sie beruhen auf einem Optimismus, der in seiner Tendenz der Verklärung ebenso wenig der europäischen Wirklichkeit gerecht wird wie eine permanente Larmoyanz über die Defizite des europäischen Einigungsprozesses. Der Luxemburger Ministerpräsident Jean Claude Juncker, der mehrfach eindrucksvoll bewiesen hat, dass auch ein/e PolitikerIn eines Kleinststaates Wesentliches zur europäischen Weiterentwicklung beitragen kann, hat unlängst aus Anlass der Verleihung des Walter-Hallstein-Preises an ihn gemeint, dass die EuropäerInnen „komische Käuze“ seien. Auf der ganzen Welt gebe es kein großartigeres Projekt als die europäische Integration, worüber die europäischen PolitikerInnen allerdings am schlechtesten redeten. Seine eindringliche Mahnung: „Wir dürfen nicht als die in die Geschichte eingehen, die Dinge verpasst haben.“¹

„Kein großartigeres Projekt als die europäische Integration“

Appelle der geschilderten Art haben durchaus ihre Berechtigung, fruchten allerdings wenig. Dass heute Skepsis und Frustration die vorherrschende Gemütslage in Europa bilden, ist offenkundig. Dies ist die Antwort auf ein jahrelanges Feilschen der Regierungen, die in beeindruckender Weise nationaler Egoismen demonstrierten, die Sinn und Faszination des gemeinsamen europäischen Hauses nicht mehr erkennen lassen. Die politische Klasse von heute ist vom Populismus beherrscht. Die Völker Europas können die Finalität, das Endziel des europäischen Einigungsprozesses, nicht erkennen. Einfache Formeln wie „wir wollen keinen europäischen Superstaat“ fallen daher auf fruchtbaren Boden.

Skepsis und Frustration herrschen vor

Das gegenwärtige Stimmungstief im europäischen Einigungsprozess hat zwei Ursachen: Zum einen gelingt es heute kaum mehr einem/r SpitzenpolitikerIn, Wesen und Wert der EU den BürgerInnen in klarer und überzeugender Weise nahe zu bringen, zum anderen wissen aber die Verantwortlichen selbst nicht, was die nächsten Schritte einer Vertiefung im Einigungsprozess sein sollen. Europa – ein Weg ohne Wegweiser? Kein Wunder, dass immer weniger Menschen auf diesem Weg mitgehen.

Ursachen des Stimmungstiefs

Der Ausweg aus der Krise – das Wichtige zuerst

Die Entwicklungen der vergangenen Jahre haben den Berg von anstehenden Problemen vergrößert. Nach Konventsberatungen und einer zeitweilig turbulent verlaufenen Regierungskonferenz gelang es doch noch, sich auf den Text eines Verfassungsvertrages zu einigen. Der bisherige Verlauf des Ratifikationsverfahrens hat jedoch die Verfassungsdebatte in Ratlosigkeit gestürzt. Zeitlich parallel zur Verfassungsdiskussion wurde der bisher größte Erweiterungsschritt der Union vollzogen. Am 1. Mai 2004 erweiterte sich der Kreis der Mitgliedstaaten von 15 auf 25. Dieser „Big Bang“ verlangt nicht nur von den Neuanrückömmlingen eine starke Anpassungskraft, die „Aufnahmefähigkeit“ der Union wird ebenso auf die Probe gestellt. Der Kernbereich dieser Herausforderung sind die Finanzen. Wie wird das zukünftige Finanzierungssystem der Europäischen Union ausschauen? Was sind die finanziellen Strukturen, die in der mehrjährigen Finanzplanung für die Jahre 2007 bis 2013 festgeschrieben werden müssen? Die Finanzdebatte zeigt, dass das System fehlerhaft ist und warum Reformen notwendig sind. Das gemeinschaftliche Finanzierungsinstrument soll Reformen fördern und nicht behindern. Umstrukturierungen in der Landwirtschaft sollen die Wettbewerbsfähigkeit vergrößern, die Versteinerung des Systems der Direktzahlungen an die Bauern und Bäuerinnen dient nicht diesem Ziel. Von größter Dringlichkeit ist die Osthilfe, um die Wachstumsprozesse in den neuen Mitgliedsländern zu stützen und in das Gesamtsystem der Union zu integrieren.

Ratlosigkeit bei Verfassungsdebatte

„Aufnahmefähigkeit“ der Union auf die Probe gestellt

Brennpunkte Landwirtschaft und Osthilfe

Eine große Zahl von Problemen harret der Lösung. Der Weg, alles auf einmal anzugehen und damit den „Eurostress“ zu erhöhen, ist kontraproduktiv. Die EU braucht eine Prioritätenliste, aus der klar zu ersehen ist, was das Wichtigste und Dringlichste ist. An der Spitze muss eine finanzielle Planung stehen, die in den kommenden Jahren substanzielle Reformen in den Bereichen der Agrar- und Regionalförderung sowie in der Forschungspolitik ermöglicht. Die Auswirkungen des Erweiterungsschrittes des Jahres 2004 sind dabei kritisch zu prüfen, die Schwachstellen in der Entwicklung festzustellen. Prioritätensetzung bedeutet Konzentration auf Wesentliches und Transparenz in den wichtigen Zielsetzungen.

Die EU braucht eine Prioritätenliste

Wohin geht es? – Das Dilemma der europäischen Finalität

Die Europäische Union besitzt viele Eigenarten. Die merkwürdigste unter ihnen ist die Finalität. Immer wieder wird sie beschworen, ein Konsens über sie fehlt jedoch. Finalität

Kein Konsens über Endpunkt des europäischen Einigungsprozesses	bedeutet den Endpunkt des europäischen Einigungsprozesses: Was wird angestrebt? Für begeisterte FöderalistInnen ist es ein Bundesstaat, in dem die heutigen Mitgliedstaaten aufgehen sollen – ein Superstaat. Diese finale Zielvorstellung scheint heute wenig Attraktivität zu besitzen. Ein Superstaat stößt eher auf breite Ablehnung in der Bevölkerung und die Regierungen sind nicht bereit, auf ihre Souveränität gänzlich zu verzichten. Trotz dieser Unklarheit über die Finalität schreitet der europäische Einigungsprozess tatsächlich weiter fort. Föderative Strukturen bilden sich und entwickeln sich weiter durch die Wirtschafts- und Währungsunion, aber ebenso durch den gemeinsamen Kampf gegen Drogenhandel, organisiertes Verbrechen und grenzüberschreitende Kriminalität. Ja selbst in den Bereichen der Bildungspolitik, die an sich keine Gemeinschaftsaufgabe ist, sind Konvergenzprozesse (Annäherungsprozesse) im Gange, die mehr und mehr zur Europäisierung der Bildungssysteme in den einzelnen Staaten führen.
Föderative Strukturen	
Dynamik des Einigungsprozesses	Die Europäische Union ist – wie es im Unionsvertrag heißt ² – auf dem Weg zu „einer immer engeren Union der Völker Europas“. Damit ist die Dynamik des Einigungsprozesses angesprochen. Sie bedeutet ständiges Fortentwickeln zu einem System, das viele Ähnlichkeiten mit einem Staat besitzt, aber doch kein Staat im eigentlichen Sinn ist. Dazu fehlt ein einheitliches Staatsgebiet und ein Staatsvolk: Noch bilden derzeit 25 Staaten die Europäische Union, die alle ihre eigenen Völker und Staatsgebiete haben.

Wesen und Wert einer europäischen Verfassungsdebatte

Verfassung geht an der Bevölkerung vorbei	Ralf Dahrendorf, dessen Wort in Europafragen Aufmerksamkeit erhält, hat den Vertragsentwurf über eine europäische Verfassung als „merkwürdiges Dokument“ bezeichnet; es suggeriere andere Probleme, als sie das wirkliche Europa habe. Tatsächlich geht diese Verfassung am Volk oder an den Völkern der Mitgliedstaaten vorbei. Sie ist ein Dokument, das von nationalen Regierungen unterzeichnet wurde, durch nationale Parlamente ratifiziert und in einigen Ländern durch Referenden bestätigt werden muss. Auch in Zukunft werden die Mitgliedstaaten die Herren der Verträge bleiben, d.h., dass Vertragsänderungen wieder nur durch die nationalen Regierungen erfolgen können. Die verfassungsgebende Gewalt ist weit vom Volk entfernt.
Verfassung benötigt Staatsähnlichkeit der Union	Es ist zweifellos ein großes Verdienst, dass es den EuropäerInnen erstmals gelungen ist, sich auf den Text eines europäischen Verfassungsvertrages zu einigen. Ein richtungsweisender Schritt für die Zukunft der Europäischen Union ist damit jedoch nur teilweise getan worden. Das liegt schon an den Voraussetzungen. Eine europäische Verfassung kann nur dann in Angriff genommen werden, wenn man sich auf die Staatsähnlichkeit der Union verständigen kann. Eine Verfassung kann daher kein Kompromiss sein, sie müsste in wesentlichen Fragen Klarheit schaffen. Solange ein Kampf zwischen SupranationalistInnen und IntergouvernementalistInnen ³ besteht, kann dieses Ziel nicht erreicht werden. Ein Mischgebilde, mit dem die Euro-EnthusiastInnen und die Europa-SkeptikerInnen zufrieden sind, ist kein Wegweiser für eine europäische Weiterentwicklung.
Scheitern als politische Chance	Das Scheitern des Verfassungsvertrages kann allerdings auch als politische Chance angesehen werden. Es könnten – so Hermann Lübke, emeritierter Professor für politische Philosophie – die Zwecke der europäischen Einigung „freier und offener politisch thematisiert werden und entlastet von symbolischer Überhöhung und rhetorischem Prunk“ ⁴ .
Voraussetzungen für eine neue Verfassungsdebatte	Viele Argumente sprechen dafür, einen neuen Anlauf zur Erarbeitung einer europäischen Verfassung zu unternehmen. Die Voraussetzungen für eine neue Verfassungsdebatte müssten allerdings noch geschaffen werden. ⁵ Vordringliches Ziel müsste die Schaffung einer europäischen Grundordnung sein, die einfach und verständlich formuliert ist. Ein Verfassungsvertrag,

der aus vier Teilen und 448 Artikeln plus Protokollen und Anhängen besteht, kann den BürgerInnen nur schwer verständlich gemacht werden. Ein neuer Konvent sollte sich mit der Ausarbeitung eines Textes befassen, diesen Prozess müsste in allen Mitgliedstaaten eine breite öffentliche Diskussion begleiten. Die grundlegenden Entscheidungen über einen europäischen Fortschritt können nicht mehr nur von einer politischen Elite getroffen werden, sie brauchen die Akzeptanz der Bevölkerung. Eine europäische Verfassung muss unmittelbar demokratisch legitimiert sein. Sie ist daher einem von der Europäischen Union angeordneten Referendum zu unterziehen, wobei die verfahrensmäßige Umsetzung innerhalb bestimmter Rahmenregelungen durch die einzelnen Mitgliedstaaten stattfinden sollte.

Grundlegende Entscheidungen brauchen die Akzeptanz der Bevölkerung

Der europäische Einigungsprozess ist unwiderruflich

Der europäische Einigungsprozess ist „irrevokabel“. Er ist unwiderruflich und kann nicht mehr rückgängig gemacht werden. Diese Bewertung ist gerade in einer Zeit bedeutsam, in der verschiedentlich die qualitativen Grenzen des europäischen Einigungsprozesses beschworen werden: Die einen meinen, dass es bei der wirtschaftlichen Integration bleiben sollte, wieder andere sind dafür, überhaupt nur eine Freihandelszone zu schaffen. Solche Vorstellungen sind, gelinde gesagt, von einer eigenartigen Naivität. Seit dem Vertrag von Maastricht ist die Europäische Gemeinschaft eine politische Union geworden, in der es eine enge Kooperation in der Außenpolitik gibt und in der sogar die Ansätze einer gemeinsamen Verteidigungspolitik geschaffen wurden. Die Wirtschafts- und Währungsunion ist Wirklichkeit geworden. Die Europäische Union hat daher ein Routineprogramm, das auch dann weiterläuft, wenn die Völker Europas eine europäische Verfassung nicht akzeptieren. Auch wenn die Europäische Union nicht von allen geliebt wird, sie ist europäische Wirklichkeit geworden. Den Bevölkerungen der Mitgliedstaaten muss wieder bewusst werden, dass das geeinte Europa etwas leisten kann, was die einzelnen Staaten kaum zustande bringen. Die Union legitimiert sich durch ihre Erfolge. Sie muss daher Leistungen erbringen, die den BürgerInnen die Angst und Ungewissheit vor der Zukunft nehmen. Sie braucht aber auch einen neuen Stil für die Vorbereitung der grundlegenden Entscheidungen. Vor jedem Schritt einer Weiterentwicklung muss eine Verständigung der Gesellschaften stattfinden mit dem Ziel, die Menschen von der Notwendigkeit und der Richtigkeit politischer Maßnahmen zu überzeugen.

Qualitative Grenzen des europäischen Einigungsprozesses

EU ist europäische Wirklichkeit geworden

Heinrich Neisser

Studium der Rechts- und Staatswissenschaften an der Universität Wien, 1969/1970 Staatssekretär, 1970–1973 Abteilungsleiter im Verfassungsdienst, 1974–1980 Leiter der Stabsabteilung für gesellschaftspolit. Grundsatzfragen in der Vereinigung österr. Industrieller, seit 1975 Nationalratsabgeordneter, 1990–1994 Klubobmann der ÖVP, 1994–1999 Zweiter Präsident des Nationalrates, 1987–1989 Bundesminister für Föderalismus und Verwaltungsreform. Seit 1989 Honorarprofessor am Inst. für Politikwissenschaften der Universität Wien, seit 1997 Gastprofessor am Inst. für Politikwissenschaften an der Universität Innsbruck, seit 1999 Inhaber des Jean-Monnet-Lehrstuhles am Inst. für Politikwissenschaften der Universität Innsbruck. Präsident der österr. Forschungsgemeinschaft, Vorsitzender des Kuratoriums des Inst. für Höhere Studien.

- 1 Auszüge aus der Rede Junckers sind in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 8. November 2005, S. 10, nachzulesen.
- 2 Artikel 1 Abs. 2 des Vertrages über die Europäische Union lautet: „Dieser Vertrag stellt eine neue Stufe bei der Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas dar, in der die Entscheidungen möglichst offen und möglichst bürgernah getroffen werden.“
- 3 Supranationalität bedeutet Übertragung staatlicher Souveränität auf eine höhere Ebene, nämlich auf die

- Gemeinschaftsebene. Im Rahmen der intergouvernementalen Zusammenarbeit bleiben die Staaten souverän, verpflichten sich aber zu bestimmten Formen der Kooperation.
- 4 Siehe Neue Zürcher Zeitung vom 10. Juni 2005, S. 35, Interessen und Werte. Die europäische Einigung und der neue Pragmatismus der Stimmbürger.
- 5 Neisser, Heinrich: Zwischen Ratlosigkeit und Handlungszwang. Eine europäische Bestandsaufnahme, in: Journal für Rechtspolitik F101, Jg 2005. Wien 2005, S. 1ff.