



Eine Verfassung für Europa – Was bedeutet sie für die Bürger?

Protokoll der Veranstaltung vom 2. März 2005

Die demokratische Legitimation der EU ist ein unter Experten heiß diskutiertes Thema. Bemängelt werden unter anderem Zentralisierungstendenzen, die Exekutivlastigkeit der Entscheidungsstrukturen und mangelnde Transparenz. Aus der Sicht der Bürger finden diese Legitimationsdefizite oft in einem Gefühl der Ohnmacht gegenüber den Entscheidungen aus Brüssel ihren Ausdruck. Der Eindruck, man könne die Politik der EU nicht beeinflussen, aber auch der Glaube, EU-Entscheidungen seien für den Einzelnen ohnehin nicht bedeutsam, führten zu ständig sinkenden Wahlbeteiligungen seit der ersten Europawahl im Jahr 1979. Vor diesem Hintergrund fragte die Veranstaltung, die die Europäische Akademie für städtische Umwelt in Kooperation mit der Europäische Akademie Berlin und der Europa-Union durchgeführt hat, was die EU-Verfassung für die Bürger bedeute.

Im Mittelpunkt der Legitimationsdebatte steht immer wieder der fehlende öffentliche Diskurs über die EU. Eine solche Debatte anzuregen, ist allerdings aus verschiedenen Gründen schwierig. Zum Einen sind Verfahren und Entscheidungen der EU in der Regel hochgradig komplex und für den Laien schwer verständlich. Zum Anderen fehlt eine mediale Berichterstattung, wie es sie über nationale Politik gibt, fast völlig. Dass sie öffentliche Debatten anregen und somit die EU für Bürger zugänglicher machen, ist ein oft vorgebrachtes Argument für Volksentscheide zur Verfassung. Mögliche Lehren aus den Erfahrungen Spaniens, wo am 20. Februar die erste Volksabstimmung über die Verfassung stattfand, waren das zweite große Thema des Symposions.

Professor Ingolf Pernice: Eine Verfassung für die Bürger? Hintergründe, Inhalte und weitere Entwicklungen

Zum Thema **Eine Verfassung für die Bürger? Hintergründe, Inhalte und weitere Entwicklungen** sprach einleitend der Europarechtler *Prof. Dr. Ingolf Pernice*. Der Direktor des Walter Hallstein-Instituts für Europäisches Verfassungsrecht, der von sich sagt, er sei seit einer Tätigkeit für die EG-Kommission mit dem europäischen Virus infiziert, verwies darauf, dass es seit 1984 schon mehrere Initiativen des Europäischen Parlaments zur Verabschiedung einer europäischen Verfassung gegeben habe. Da aber der Begriff der Verfassung nach herkömmlicher Auffassung an die Existenz eines zu verfassenden Staates gebunden sei, habe der Rat, der der EG/EU die Staatsqualität abspreche, das Thema tabuisiert.

Die anstehende Erweiterung der EU habe dann den Wunsch nach mehr Demokratie und mehr Effizienz hervorgerufen. Die Entscheidungsmechanismen einer EG mit 6 Mitgliedstaaten, erwiesen sich jedoch für die EU der 25 als unzureichend. Als auch die Konferenz von Nizza keinen

Demokratiedefizit?

fehlender Diskurs

Verfassung als Tabu

**Erweiterung als
Motor**

entscheidenden Durchbruch erreichen konnte, so Pernice weiter, entschloss sich der Rat von Laeken 2001 zur Neuauflage des Konventmodells, das bei der Erarbeitung der Grundrechtecharta erfolgreich erprobt worden war. Der deutsche Außenminister Joschka Fischer habe dabei mit seiner vielbeachteten „Humboldt“-Rede vom 12. Mai 2000 dem Rat die Initialzündung zu einer Debatte geliefert, die erstmals in Erwägung zog, der EU eine Verfassung zu geben.

Eine Verfassung müsse, so zitierte Professor Pernice Napoleon, kurz und obskur sein. Die EU-Verfassung sei immerhin lang und obskur. Die EU-Verfassung sei zwar inhaltlich eine Verfassung, da sie zum Beispiel Konstitution und Kompetenz der EU-Organen regelt und den Schutz des Individuums garantiere, formal handele es sich aber um einen völkerrechtlichen Vertrag. So sei auch der merkwürdig anmutende Titel *Vertrag über eine Verfassung für Europa* zu erklären.

Die neue Verfassung unterscheidet sich formal daher nicht von dem bisher geltenden Primärrecht. Ein Paradigmenwechsel habe aber insofern stattgefunden, als dieses Vertragswerk erstmals auch Verfassung genannt werde, was dem Bürger die Bedeutung der EU vor Augen führen könne.

Auch inhaltlich gingen mit dem neuen Vertragstext deutliche Verbesserungen einher. Die Möglichkeit einer EU-weiten Bürgerinitiative stärke die Rechte der Bürger ebenso wie der als Teil II in die Verfassung aufgenommene Grundrechtekatalog. Er enthalte neben den klassischen Grundrechten auch Neuerungen wie das Recht auf gute Verwaltung. Dass diese Grundrechte, in denen Pernice den Ausdruck einer europäischen Wertegemeinschaft sieht, zusammenhängend niedergeschrieben sind, verbessere den Grundrechtsschutz des Individuums.

Das neue Frühwarnsystem in Fragen der Subsidiarität verbessere die parlamentarischen Kontrollmechanismen, die nationalen Parlamente seien jetzt erstmals als Akteure im Entscheidungsprozess genannt und die stärkere Berücksichtigung der Bevölkerungszahl der Mitgliedstaaten bei der Entscheidungsfindung im Rat bringe zusätzliche legitimatorische Fortschritte. Die geplante kontinuierliche Ratspräsidentschaft und das Amt des Außenministers könnten die EU stärker personalisieren und somit für eine gesteigerte Aufmerksamkeit der Medien sorgen. Trotz all dieser Fortschritte sei die Verfassung in vielen Punkten verbesserungswürdig. Insbesondere sei der dritte Teil der Verfassung viel zu komplex.

Für die Ratifizierung hätte sich der Europarechtler ein europaweites Referendum gewünscht. Dies hätte eine staatenübergreifende Debatte in Gang bringen und so die Herausbildung einer europäischen Öffentlichkeit unterstützen können. Stattdessen würden nun die Deutschen wesentlich weniger über europäische Politik informiert, als Bürger der Staaten, in denen ein Referendum abgehalten wird.

Mit dem absehbaren Ende des Erweiterungsprozesses sei auch die Finalitätsdebatte verknüpft. Die EU biete hier hervorragende Ansätze, das mit vielen Gefahren verbundene klassische Nationalstaatenmodell durch die Aufteilung von Kompetenzen auf verschiedene Ebenen zu überwinden. Eine solche funktionale Kompetenzverteilung sei aber auf den Nationalstaat als

lang und obskur

Paradigmenwechsel

Schritt voran

institutionelle Fortschritte

wenig informierte Deutsche

Zukunft der Nationalstaaten

Inhaber des öffentlichen Gewaltmonopols weiterhin angewiesen, um eine bestmögliche Kontrolle der Gewalt zu gewährleisten.

Jan Schwippel: Europa funktioniert auch ohne Verfassung - Warum ich die Europäische Verfassung nicht für vorteilhaft für die Tschechische Republik halte.

Eine vollkommen konträre Sicht präsentierte *Jan Schwippel*, Abgeordneter des tschechischen Parlaments in seiner Rede **Warum ich die Europäische Verfassung nicht für vorteilhaft für die Tschechische Republik halte**.

Die Zuhörer für eine Argumentation, die der pro-europäischen Einschätzung diametral gegenüber steht, zu sensibilisieren, war das erklärte Ziel des tschechischen Abgeordneten. Der Blickwinkel der Tschechen auf die EU sei stark von der Erfahrung mehrerer Diktaturen, zuletzt des Kommunismus, geprägt. Schwippel begrüße zwar Friedenssicherung und Wohlstandsmaximierung als Motive für die europäische Integration, das Ziel einer "Festung Europa" lehne er jedoch ab. Auch sei Europa im Bewusstsein der Bürger nicht verankert und die Verfassung beruhe auf der politischen Konstruktion einer europäischen Identität.

Schwippel unterteilte seine Argumentation in fünf Thesen. Erstens "bahne" die Verfassung den Weg zur Lähmung und schrittweisen Liquidation der Nationalstaaten. Der in der Verfassung fixierte Vorrang allen Gemeinschaftsrechts vor dem Recht der Mitgliedstaaten und die Flexibilitätsklausel in Artikel I-18 der Verfassung, der eine Kompetenz des Rates zur Änderung der Verfassung festschreibe, machten die EU zu einem wirklichen Staat und die Nationalstaaten zu ihr untergebenen Provinzen.

Schwippel verglich dies mit dem Münchner Abkommen von 1938, in dem die Teilung der Tschechoslowakei beschlossen wurde. Wie 1938 sei auch im Verfassungskonvent auf intransparente und undemokratische Weise über die Zukunft der Tschechen entschieden worden, ohne diese gleichberechtigt zu beteiligen. Zu viele nationale Kompetenzen gingen nach der Verfassung auf die EU über. Hier entschieden oft demokratisch nicht legitimierte Bürokraten.

Zweitens sei der Ratifizierungsprozess undemokratisch. So werde die Verfassung – wie mehrere EU-Dokumente belegten – auch gegen den Willen von bis zu fünf Mitgliedstaaten durchgesetzt werden. Auch würden in Tschechien nur Verfassungsbefürwortern staatliche Finanzmittel zur Verfügung gestellt. Sogar "eine Art politische Polizei", die die Objektivität der Kampagnen überwachen soll, sei vom Europäischen Parlament eingerichtet worden.

Die von der Verfassung vorgesehene Stimmenverteilung im Rat sei, so Schwippel drittens, nach einer Berechnung der London School of Economics vor allem für die Staaten mittlerer Größe wie Tschechien ungerecht. Dies lasse sich darauf zurückführen, dass sie die Bevölkerungszahl der einzelnen Mitgliedstaaten übermäßig berücksichtige.

Da die Verfassung viertens ökonomische, soziale und ökologische Harmonisierung vorsehe, beraube sie die Tschechische Republik ihrer Wettbewerbsvorteile gegenüber den anderen EU-Mitgliedern.

auf die Perspektive kommt es an

Liquidation der Nationalstaaten

historische Parallele

Ratifizierung undemokratisch

ungerechte Stimmenverteilung

mit Verfassung kein Wachstum

Schwippel führte dabei ein ähnliches Beispiel an, und zwar ein allzu früher Beitritt zur Euro-Zone, der ein Angleichen der Lebensbedingungen an westliches Niveau verhindern würde.

Fünftens sei die Kompetenzverlagerung auf die EU deshalb nicht zu begrüßen, weil hierdurch zwangsläufig eine größere Distanz zwischen den Bürgern und den verantwortlichen Politikern entstehe. So werde in Brüssel nicht besser, sondern nur anders und mit weniger Berücksichtigung der Interessen der Tschechischen Republik entschieden.

zu große Distanz

Mit der Annahme der Verfassung wäre ein gewaltiger Schritt von einer vielfältigen Kultur Europas zu einer Monokulturgetan. In der ökonomischen, sozialen und kulturellen Vielfalt Europas liege aber gerade seine Stärke.

Stärke durch Vielfalt

Diskussion

Wie sehr der Vortrag des Abgeordneten Schwippel die Teilnehmer provozierte, zeigte sich in der anschließenden Diskussion. Insbesondere Schwippels Argumentation zur Aufhebung der Nationalstaaten durch die EU-Verfassung fand den Widerspruch vieler Redner. Die Argumente reichten hier von der ohnehin nicht mehr vorhandenen wirtschafts- und fiskalpolitischen Kompetenz der Nationalstaaten bis zur Betonung ihrer elementaren Rolle zum Beispiel für die Personalrekrutierung der EU. Auch sei die europäische Kommission sehr wohl demokratisch legitimiert. Wenn in Einzelfällen nach der Benennung von Kommissaren eine nationale Regierung wechsele, vermehre das nur auf positive Weise den Verhandlungsdruck. Der Vergleich des Verfassungsentwurfs mit dem Münchner Abkommen rief heftige Proteste hervor.

Einwände gegen die Rede Schwippels kamen auch von Professor Pernice. So begrüße die Verfassung Vielfalt ausdrücklich, die Beitrittsländer seien im Konvent sehr wohl gleichberechtigt beteiligt worden und gemeinschaftliches Sekundärrecht habe schon immer Vorrang vor nationalem Recht gehabt.

sachliche Einwände

Schwippel erwiderte, die Tschechen seien möglicherweise aufgrund ihrer jüngeren Geschichte stärker für zentralistische Tendenzen sensibilisiert als die Deutschen. Auch sei es falsch, eine Verfassung mit Leben füllen zu wollen. Vielmehr müsse erst das Leben da sein, dann die Verfassung. In der Wiederholung des irischen Referendums und der Tatsache, dass Frankreich und Deutschland für ihre Verstöße gegen den Stabilitätspakt nicht bestraft wurden, sieht Schwippel Belege dafür, dass auch europäisches Recht nicht immer gelte.

Rechtsbruch in Europa

Neben der kontroversen Diskussion wurden auch weiterführende Fragen behandelt, zum Beispiel, ob sich die europäische Integration als Globalisierungsprozess erklären lasse, wo die Erweiterung der EU ihre Grenzen habe und wie man sich als Bürger gegen EU-Entscheidungen zur Wehr setzen könne.

großes Interesse

Lisa Paus: Ein Europa der Bürger? - Überlegungen zur Akzeptanz Europas bei seinen Bürgern

Die stellvertretende Vorsitzende der Europa Union Berlin, *Lisa Paus*, problematisierte in ihren **Überlegungen zur Akzeptanz Europas bei seinen Bürgern** das fehlende europäische Bewusstsein. Mit einem Europa, dessen Politik sich überwiegend auf die Wirtschaft beziehe, könne sich niemand identifizieren. Die Verfassung sei deshalb so wichtig, weil sie ein "Europa der Bürger" schaffen wolle.

keine Identifizierung mit Europa

Die Verfassung biete mit den konkret verankerten Bürgerrechten einen Ansatzpunkt für einen europäischen Verfassungspatriotismus. Vor diesem Hintergrund sei der Ratifizierungsprozess ein Lackmustest für die Identifizierung mit Europa. Eine Annahme der Verfassung könnte helfen, die wirtschaftliche Verunsicherung in Europa zu beseitigen. Ihr Scheitern würde jedoch zum Erstarken nationalistischer und rechtsextremer Kräfte führen.

Lackmustest Referendum

S.E. Gabriel Busquets: Das spanische Referendum – Ein Modell für andere Mitgliedsstaaten?

Als letzter Redner des Abends sprach der spanische Botschafter, *Seine Exzellenz Gabriel Busquets*, zu der Frage: **Das spanische Referendum – Ein Modell für andere Mitgliedsstaaten?**

Einleitend führte Busquets aus, Spanien sei trotz einiger Schwierigkeiten bei seinem Beitritt zur EG 1986 ein pro-europäisches Land. Den Impulsen der EU für die wirtschaftliche und politische Entwicklung in Spanien stünden wichtige Beiträge Spaniens zur Vertiefung der Integration und vergangenen Reformschritten gegenüber. Spanien begreife sich als Vorreiter der europäischen Einigung – nicht beim Ratifizierungsprozess voranzugehen, sei deshalb für Spanien keine Option gewesen.

Vorreiter der Integration

Wegen der Tragweite des Verfassungsvertrags sei von der Regierung die Option des zwar nicht rechtlich, aber politisch bindenden Referendums gewählt worden. Hierin sei sie von einer breiten politischen Mehrheit sowie sozialen Bewegungen und der Bevölkerung unterstützt worden. Zunächst hätten jedoch durch das spanische Verfassungsgericht Bedenken in Bezug auf den in der Verfassung verankerten Vorrang des Gemeinschaftsrechts ausgeräumt werden müssen.

keine rechtlichen Bedenken

Um der Unkenntnis vieler Spanier in Bezug auf die Verfassung zu begegnen, habe am 22. Oktober 2004 eine groß angelegte Informationskampagne begonnen. Schwerpunkte seien in dieser ersten Phase die Bedeutung der Verfassung und der EU für die spanischen Bürger sowie deren Verantwortung für den Integrationsprozess gewesen. Die besonders an die Jugend gerichtete Kampagne sei von breiten Kreisen der Zivilgesellschaft aktiv unterstützt worden.

große Informationskampagne

Nach einer dreiwöchigen intensiven und politisch neutralen Information über die Wahlmodalitäten sei vierzehn Tage vor dem Referendum die eigentliche politische Kampagne gestartet worden. Die große Mehrheit der Parteien habe den Bürgern empfohlen, mit ja zu stimmen, und sei hierbei von einer ebenso deutlichen Mehrheit gesellschaftlicher Organisationen unterstützt worden.

breite Unterstützung

Das Ergebnis des Referendums vom 20. Februar lasse keinen Zweifel an der Überzeugung Spaniens vom europäischen Projekt. Selbst in eher europaskeptischen Gebieten habe die Zustimmung über sechzig Prozent gelegen und im Landesdurchschnitt hätten sogar fast siebenundsiebzig Prozent für die Verfassung gestimmt. Auch die Wahlbeteiligung sei mit zweiundvierzig Prozent ähnlich hoch wie bei Europawahlen.

**eindeutiges
Ergebnis**

Er hege, so der Botschafter abschließend, die Hoffnung, dass dieses überzeugende Ergebnis den Befürwortern der Verfassung auch in anderen Ländern die nötige Unterstützung zukommen lasse, um den Ratifizierungsprozess erfolgreich abschließen zu können.

Spanien als Vorbild?

Diskussion

Einen Schwerpunkt der sich anschließenden Debatte bildete die Frage nach dem Grund für die Europa-Begeisterung der Spanier. Der Botschafter führte hierzu aus, dass die wirtschaftlichen Vorteile der europäischen Integration für Spanien zwar durchaus bedeutend seien, die politische Überzeugung von Europa sei aber noch wichtiger. Dies zeige sich auch daran, dass Spanien die Verfassung unterstütze, obwohl sein Einfluss in der EU durch sie zurückgehe.

Eine kontroverse Auseinandersetzung entzündete sich an der Frage, ob die Erhaltung des Friedens als Begründung für die EU ausreichend sei. Lisa Paus bezweifelte dies insbesondere für jüngere Europäer. Auch bedauerte sie, mit der Entscheidung, in Deutschland kein Referendum durchzuführen, sei eine Chance für die Problematisierung dieser Thematik vergeben worden.

**Reicht der Frieden
aus?**

Weiteres Thema der Diskussion war die Frage, ob und wie sich gegebenenfalls Erfahrungen aus dem spanischen Referendum auf Deutschland übertragen ließen. Hier wurde vor allem die Schwierigkeit betont, den Inhalt und die Bedeutung der Verfassung ohne öffentliche Debatte zu kommunizieren.

**Wie vermittelt man
die Verfassung?**