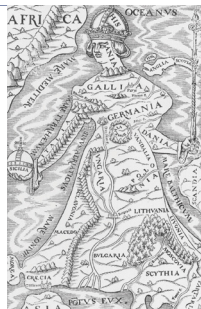




Universität Potsdam



Heinz Kleger

Regieren ohne Demokratie?

Europäischer Verfassungsprozess und
die Demokratie der Bürger

Heinz Kleger
Regieren ohne Demokratie?

Heinz Kleger

Regieren ohne Demokratie?

Europäischer Verfassungsprozess und
die Demokratie der Bürger

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.



Gefördert durch das Europe Direct Informationszentrum Potsdam aus Mitteln der Europäischen Union. Träger des Informationszentrums ist die Berlin-Brandenburgische Auslangsgesellschaft (BBAG) e.V.

Universitätsverlag Potsdam 2009

<http://info.ub.uni-potsdam.de/verlag.htm>

Universitätsverlag Potsdam, Am Neuen Palais 10, 14469 Potsdam
Tel. +49 (0)331 977 4623, Fax -4625
E-Mail: verlag@uni-potsdam.de

Die Schriftenreihe **WeltTrends Papiere**

wird herausgegeben von Azadeh Zamirirad, M.A., Universität Potsdam,
im Auftrag von WeltTrends e.V.

Band 11 (2009)

Heinz Kleger: Regieren ohne Demokratie?

Satz: Martin Anselm Meyerhoff

Druck: docupoint GmbH Magdeburg

Produktionsleiter: Kai Kleinwächter

Das Manuskript ist urheberrechtlich geschützt.

Alle Nutzungsrechte liegen bei WeltTrends e.V.

Vereinsvorsitzender: Prof. Dr. Lutz Kleinwächter

E-Mail: verein@welttrends.de

ISSN 1864-0656

ISBN 978-3-86956-017-5

Parallel online veröffentlicht auf dem Publikationsserver der Universität Potsdam

URL <http://pub.ub.uni-potsdam.de/volltexte/2009/3599/>

URN [urn:nbn:de:kobv:517-opus-35990](http://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:kobv:517-opus-35990)

[<http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:kobv:517-opus-35990>]

Inhalt

Einleitung: Regieren ohne Demokratie?	7
1. Die niedrige Wahlbeteiligung bei den Europawahlen	7
2. Europäischer Verfassungsprozess und Demokratie	8
3. Die Ratifizierungskrise	10
4. Abkehr vom Demokratisierungsexperiment?	12
5. Erläuterung der Texte	16
1. EU-Verfassung im Härtetest	21
1. Die Referenden in Frankreich und in den Niederlanden	21
2. Das Referendum in der Verfassung der V. Republik	22
3. Ein historisches Datum direkter Demokratie	25
4. Chiracs Referendum	27
5. Die Medien und die Regionen	29
6. Das interne Duell auf der Linken: Hollande vs. Fabius	30
7. Die Kampagne	34
8. Schlussbemerkungen	37
9. Literatur zur französischen Debatte	39
2. Erfolgreich gescheitert! Die europäische Verfassungskrise als Demokratieproblem	41
1. Worin besteht die Verfassungskrise?	42
2. Worin besteht die europäische Dimension der Verfassungskrise?	44
3. Der Laeken-Prozess	46
4. Die Dynamik des Konvents und der Verfassungsentwurf	47
5. Der Ratifizierungsprozess	49
6. Ratifizierungskrise als Verfassungskrise	54
7. Nationale Debatten zum europäischen Verfassungsvertrag	60
8. Der Gipfel der Entscheidungen vom 21./22. Juni 2007	65
9. Erfolg und Misserfolg	69
10. Wie geht es weiter?	74

3. Gibt es eine europäische Zivilreligion? – Pariser Vorlesung über die Werte Europas	77
1. Werte und Wertediskurs	77
2. Europäische Traditionen	79
3. Werte im europäischen Verfassungsprozess	92
4. Werte- und Rechtsgemeinschaft	103
5. Welche Werte sind europäisch?	107
6. Identitätspolitische Wirkungen von Verfassung	110
Quellennachweis	112
Bildquellen	112



Heinz Kleger, Prof. Dr. phil., geb. 1952 in Zürich, Philosoph und Sozialwissenschaftler.

Lehrt seit 1993 Politische Theorie an der Universität Potsdam, 2004-2008 auch an der Europa-Universität Viadrina in Frankfurt an der Oder; 1989-1992 Co-Leiter des interdisziplinären Nationalfonds-Projekts ‚Krise und sozialer Wandel‘; 1994-1997 Leiter eines Forschungsprojektes über die metropolitane Transformation im Großraum Berlin; Wissenschaftspreis Berlin-Brandenburg 1996; 2005-2007 Projekt ‚Bürgerkommune und Bürgerhaushalt‘ in Zusammenarbeit mit der Stadtverwaltung Potsdam; 2007 Projekt ‚Stadt der Bürgerschaft – Rathenow 2020‘; 2008 Projekt ‚Potsdamer Toleranzedikt‘.

2009 erschien ‚Region-Nation-Europa: Eine politiktheoretische Zwischenbilanz nach 50 Bänden‘, Universitätsverlag Potsdam. (ISBN 978-3-940793-94-2)

Einleitung: Regieren ohne Demokratie?

Ein europäisches Demokratie-Paradox verschärft sich: Einerseits sollte der europäische Verfassungsprozess die EU als eines von drei Zielen demokratischer gestalten, insbesondere die im Vertrag von Lissabon vorgesehene Aufwertung des Europäischen Parlaments soll dazu beitragen; andererseits zeigt sich ein steigendes Desinteresse gerade für jene, einzig ‚direktdemokratisch‘ legitimierte Institution anhand der sinkenden Wahlbeteiligung bei den Europawahlen dieses Jahres.¹

1. Die niedrige Wahlbeteiligung bei den Europawahlen

Freilich lassen sich für diese parallele, gegensätzliche Entwicklung verschiedene Erklärungen anführen. Erstens ergibt sich eine europaweit sinkende Wahlbeteiligung nur bei Betrachtung der akkumulierten Werte. Während sie in der Mehrzahl der Mitgliedstaaten, nämlich 15, sank, stieg sie immerhin in 12.² Daher bedarf es differenzierter Länderstudien, um die individuellen Verläufe genauer nachzuvollziehen. Es lässt sich ein deutliches Ost-West-Gefälle beobachten – sowohl in Europa als auch innerhalb Deutschlands. Die Ursachen dafür sind vielfältig. Sie können in unterschiedlichen Erfahrungen der Wähler mit nationalen Parlamenten liegen, d.h. dass in Osteuropa (bis auf Estland) die nationalen Parlamente meist der Unterstützung der Regierungsmehrheit dienen.³ Sie liegen aber auch in teils erheblichen rechtlichen Unterschieden: In Luxemburg, Zypern, Belgien und Griechenland herrscht beispielsweise Wahlpflicht.

Das europaweit niedrige Niveau der Wahlen im Vergleich zu nationalen Wahlen liegt kaum am geringen Bekanntheitsgrad, wie die Umfrageergebnisse des Eurobarometers demonstrieren.⁴ Auch widersprechen diese der Vermutung, dass die sinkende Wahlbeteiligung Ausdruck einer zunehmenden Ablehnung

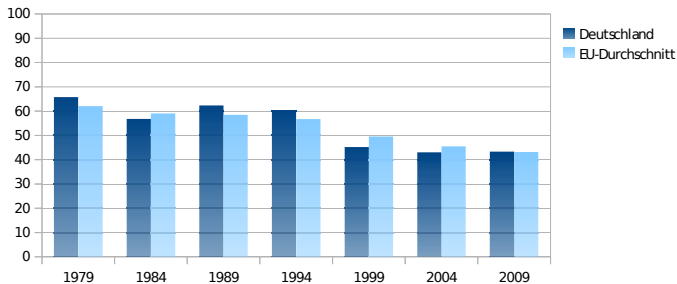
1 Vgl. Eurobarometer.

2 Europäisches Parlament, Ergebnisse der Europawahlen, verfügbar auf: http://www.elections2009-results.eu/de/turnout_de.html.

3 Vgl. zu dieser Erklärung: Andreas Maurer, An Ostdeutschen und Osteuropäern vorbeigeworben, Euractiv vom 13.5.2009, verfügbar auf: <http://www.euractiv.de/wahlen-und-macht/interview/an-ostdeutschen-und-osteuropaern-vorbeigeworben-001558>.

4 Eurobarometer Nr. 68-70, siehe auch: Barbara Weyh, Umfragen zur Europawahl 2009. Tendenzen und Perspektiven, SWP-Webdossier, abrufbar auf: <http://www.swp-berlin.org/transfer/europawahl/umfragen.pdf>.

des Integrationsprojekts ist.⁵ Vielmehr kann dies oft mit dem Phänomen der *Nebenwahlen* erklärt werden.⁶ Dies kann einerseits auf das strukturelle Defizit europäischer Öffentlichkeit zurückgeführt werden, andererseits wird die Europawahl auch von der politische Elite wie auch den Medien bewusst als ein Nebenschauplatz behandelt: Sowohl im Vorfeld (ex ante) – der Wahlkampf der SPD in Berlin ist dafür bezeichnend – wurden spezifisch nationale Themen angesprochen, als auch in der Analyse (ex post) häufig verdeutlicht in der Bezeichnung der Europawahlen als Testwahl für die anstehenden nationalen Wahlen. Überdies zeigen Umfragen, dass die Wähler zum Teil auch europapolitische Motive für ihre Entscheidung haben. Gleichwohl ist ein typisches Phänomen jener Nebenwahl, dass die Wähler, ohne viel zu riskieren, die nationalen Regierungen abstrafen können. Vor diesem Hintergrund ist erklärlich, warum die Regierungsparteien bei den Europawahlen eher schlecht abschnitten.⁷



Prozentuale Wahlbeteiligung bei den Europawahlen

2. Europäischer Verfassungsprozess und Demokratie

Nebenwahlen sind nicht nur typisch für Europawahlen, sondern generell für europapolitische Abstimmungen. Bei den Ratifizierungen des Vertrags über eine Verfassung für Europa

5 Vgl. auch Oskar Niedermeyer, *Europawahl 2009. Zusammenhänge, Ergebnisse und Folgen*, Berlin 2009, verfügbar auf: <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/06511.pdf>, S. 7.

6 Vgl. z.B. Viola Neu, *Europawahl in Deutschland am 7. Juni 2009. Wahlanalyse*, Berlin 2009, verfügbar auf: http://www.kas.de/wf/doc/kas_16755-544-1-30.pdf, S. 2.

7 Siehe: Spiegel Online, *Triumph der Provokateure*, 8.6.2009, verfügbar auf: <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,629257,00.html>, Gegenposition bei Oskar Niedermeyer, *Europawahl 2009. Zusammenhänge, Ergebnisse und Folgen*, Berlin 2009, verfügbar auf: <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/06511.pdf>.

(VVE) und des Vertrags von Lissabon lässt sich ebenso das Phänomen von Nebenwahlen diagnostizieren. Die Fälle Frankreich, Niederlande und Irland verdeutlichen dies. Aus demokratietheoretischer Perspektive ist zunächst positiv zu bewerten, dass die gesamte Anzahl der Referenden seit Beginn der europäischen Integration zu europapolitischen Entscheidungen durch den Verfassungsprozess dieser Dekade enorm zugenommen hat. Zum VVE gab es Referenden in Spanien, Frankreich, den Niederlanden und Luxemburg, zum Vertrag von Lissabon nur in Irland. Die Befragung der nationalen Bevölkerungen ist aus demokratietheoretischer Perspektive – sowohl in der liberalen als auch republikanischen Tradition – von großer Bedeutung.

Liberalen Konstitutionalisierungsansätze in der Locke'schen Tradition würden eher dezisionistisch eine Kontrolle des Bürgers bei wichtigen Entscheidungen in Form von Referenden fordern. Idealtypisch gäbe es eine demokratische Wahl einer Verfassungsverammlung, die per Mehrheitsabstimmung einen Verfassungsvorschlag unterbreitet, der schließlich von der Bevölkerung in einem Referendum bestätigt oder abgelehnt wird – *Partizipation ist sekundär*. Eine republikanische Demokratieverfassung in der Rousseau'schen Tradition geht weiter und fordert zudem eine *inhaltliche Beteiligung*, durch die sich ein Gemeinwille bilden kann, der Ausdruck in der Verfassung finden muss. Aus dieser Perspektive würde durch eine Beschränkung auf sporadische Abstimmungen die Gefahr entstehen, dass der Verfassungsvertrag zwar besser als der Status quo ist und somit im Referendum angenommen würde, aber durchaus nicht einem wünschbaren, dem Volkswillen entsprechenden Dokument nahekommt. Neben einem möglichen suboptimalen Ergebnis würde bei einem rein dezisionistischen Verfahren außerdem entfallen, dass gerade die *Debatte* über eine gemeinsame Verfassung einen Meinungsbildungsprozess darstellt, der wiederum für die Identität des Gemeinwesens und der Bürger von Bedeutung ist. Gleichwohl sind Entscheidungen auch im republikanischen Verständnis wichtig, nur muss der Verfassungsprozess als konstitutionelles Kontinuum denn als konstitutioneller Akt verstanden werden, d.h. Entscheidungen sind nicht endgültig, sondern fassen lediglich einen Zwischenstand eines fortwährenden Konstitutionalisierungsprozesses zusammen.

Der europäische Verfassungsprozess kann gerade im letzteren Sinne interpretiert werden. Auch ein Verfassungsvertrag

hätte keinem Gründungsakt entsprochen, sondern er stellt nur einen von mehreren primärrechtlichen Änderungsverträgen dar. Beide Denkströmungen würden indes die Ausweitung nationaler Referenden begrüßen – sei es zwecks Kontrolle (liberal) oder zwecks Beteiligung (republikanisch). Aus republikanischer Perspektive kann festgehalten werden, dass der Meinungsbildungsprozess innerhalb der EU *zugenommen* hat – trotz oder vielmehr gerade aufgrund der gescheiterten Referenden in Frankreich, den Niederlanden und Irland. Dies suggerieren zumindest die Eurobarometer-Umfragen.

3. Die Ratifizierungskrise

Vor diesem demokratietheoretischen Hintergrund kann die These gewagt werden, dass die Ratifizierungskrise nicht unbedingt in den Negativreferenden in Frankreich, den Niederlanden und Irland besteht, sondern vielmehr im *Umgang* mit diesen Entscheidungen im Anschluss daran. Obwohl sich der Lissabon-Vertrag nur geringfügig vom Verfassungsvertrag unterscheidet – vor allem die an eine Verfassung erinnernden symbolischen Elemente wie die Bezeichnung ‚Verfassung‘, die Hymne und die Flagge sowie die verzögerte Einführung der doppelten Mehrheit – wurde der von der französischen und niederländischen Bevölkerungen abgelehnte Vertrag durch die parlamentarische Hintertür doch noch ratifiziert. Diese Augenwischerei haben die Verfassungsgegner zurecht aufgenommen, vor allem die britischen Tories machten darauf wiederholt aufmerksam und forderten ein Referendum.

Der Verfassungsvertrag hätte allenfalls eine bereits existierende, indirekte (oder auch materielle) Verfassung in eine direkte (oder formale) Verfassung der EU transformiert. Durch die Änderung des VVEs in den Vertrag von Lissabon bleibt der EU allerdings eine direkte Verfassung verweigert. Aufgrund der Praxis, dass Unionsrecht nationales Recht bricht, was nun im neuen Vertrag primärrechtlich verankert sein soll, kann bereits von einer beginnenden Konstitutionalisierung auch *vor Ratifizierung* des VVE (nun ‚Vertrag von Lissabon‘) gesprochen werden. Eine Angst vor einem Superstaat, die insbesondere von integrationsfeindlichen Akteuren geäußert wurde, kann daraus jedoch nicht abgeleitet werden. Zum einen stellte der VVE eine Komplementärverfassung dar, welche die nationalen Verfassungen nicht ersetzt, sondern

vielmehr ergänzt. Schließlich liegt die Kompetenz-Kompetenz weiterhin bei den nationalen Regierungen, die nationalen Verfassungen bleiben somit weiterhin Existenzbedingung einer europäischen Verfassung. Dies wurde auch durch das Urteil des deutschen Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 30. Juni 2009, das durchaus kontrovers aufgenommen worden ist,⁸ deutlich, welche die Vereinbarkeit mit dem deutschen Grundgesetz festgestellt hat. Dieses Urteil macht allerdings auch klar, dass das *Prinzip der Subsidiarität* – als unscharfer Formelkompromiss mit aufstrebendem Charakter – einer unkontrollierten Kompetenzabgabe Einhaltung gebietet. Dieses Prinzip stärkte das BVerfG, indem es eine Stärkung der nationalen Parlamente forderte. Es macht deutlich, dass die nationalen Verfassungen einer fortschreitenden Entmachtung der nationalen Parlamente und einer unkontrollierten Kompetenzabgabe Einhaltung gebieten. Dieses Urteil erinnert an das Urteil von 1994, als das BVerfG bereits die EU als Staatenverbund bezeichnete. Auch so lässt sich das neue Urteil interpretieren: Prinzipiell ist eine Souveränitätsabgabe legitim – dies lässt die EU mehr als nur einen Staatenbund erscheinen; andererseits ist eine Vereinbarkeit mit den nationalen Verfassungen dafür eine Bedingung – quasi als eine Sicherung gegen eine Entwicklung der EU hin zu einem Bundesstaat. Das Ratifizierungsverfahren wird durch dieses Urteil jedoch nicht gestoppt.

Vor diesem Hintergrund bleibt mit Spannung abzuwarten, wie die Iren im wiederholten Referendum stimmen werden, nachdem auf dem EU-Gipfel Zugeständnisse gemacht worden sind (v.a. Beibehaltung eines Kommissars pro Mitgliedstaat, nationale Kompetenzen in der Steuerpolitik, Schutz der Arbeitnehmerrechte, nationale Kompetenzen im Bereich Gesundheit und Bildung) hat. Die deutsche Ratifizierung dürfte im Herbst abgeschlossen werden, nachdem ein Nachbesserungsgesetz verabschiedet wurde und Bundespräsident Horst Köhler die Ratifikationsurkunde hinterlegt hat. In Polen und Tschechien ist Ähnliches zu erwarten, wenngleich die beiden Präsidenten dem Vertragswerk reserviert gegenüberstehen. Der polnische Präsident Lech Kaczyński hat bereits angekündigt, dass er seine Unterschrift nicht weiter verweigern wird, sobald Irland das Dokument verabschiedet hat. Der Widerstand des

8 Siehe etwa: Joschka Fischer, Ein nationaler Riegel, in: Die Zeit, 9. 7. 2009, S. 4; Alfred Grosser, Deutschland auf dem Sonderweg, Süddeutsche Zeitung vom 11./12. Juli 2009, S. 2.

tschechischen Präsidenten Vaclav Klaus ist beständiger, doch besitzt er kaum die Kompetenz, die Ratifizierung letztlich noch verhindern zu können. Zwar verschärfte sich seine integrationskritische Rhetorik in letzter Zeit, doch hat er immerhin angekündigt, das Vertragsdokument als letzter zu ratifizieren.⁹ Dennoch stellt diese Verzögerungsstrategie eine Gefahr für die Ratifizierung dar, da wiederum die britischen Tories bereits angekündigt haben, bei einem Wahlsieg ein Referendum durchzuführen. Die Wahlen sind für Juni 2010 geplant. Den Umfragen in Großbritannien zufolge würde der Vertrag aller Voraussicht nach abgelehnt werden.

Zunächst ist aber die Abstimmung, vermutlich Anfang Oktober, in Irland relevant. Als einzige innerhalb der EU ist sie obligatorisch, was wir für richtig halten. Die Stimmung in Irland scheint zugunsten des Vertrags von Lissabon umzuschlagen: Derzeit befürworten 54 Prozent der Iren den Vertrag und nur 28 Prozent lehnen ihn ab.¹⁰ Es bleibt indes abzuwarten, ob die Ratifizierung bis zu den Wahlen in Großbritannien abgeschlossen sein wird.

4. Abkehr vom Demokratisierungsexperiment?

Der Inhalt des Verfassungsentwurfs kann aus demokratiethoretischer Perspektive prinzipiell begrüßt werden. Neben der Aufwertung des Parlaments ist die Einführung eines zweiten direktdemokratischen Elements hervorzuheben: das europäische Bürgerbegehren. Die Europäische Kommission kann bei einer Million Unterschriften von Unionsbürgern aufgefordert werden, einen Gesetzentwurf zu einem bestimmten Thema vorzulegen. Der Vertrags*inhalt* kann demokratiethoretisch also durchaus als Fortschritt bezeichnet werden (das Bessere wäre hier der Feind des Guten), die Verfassungs*gebung* lässt jedoch lediglich ein ambivalentes Urteil zu.

Während die Reflexionsphase, insbesondere aus republikanischer Perspektive, als vielversprechend zu begrüßen war, ist deren *konkrete Umsetzung* (Aussetzen und Schweigen statt Debatte) und das *Ergebnis* (parlamentarische Ratifizierung bei nur geringen Änderungen) sehr bedenklich. Es gilt zu befürchten, dass

9 EUObserver, Klaus pledges to be last to sign the Lissabon Treaty, 24.6.2009, verfügbar auf: <http://euobserver.com/18/28362>.

10 Die Presse, Umfrage: 54 Prozent der Iren für EU-Vertrag, 1.6.2009, verfügbar auf: <http://diepresse.com/home/politik/aussenpolitik/483673/index.do>.

das offene Projekt der zwei Konvente vom Dezember 1999 bis Oktober 2000 und vom Februar 2002 bis Juli 2003, die für eine gewisse Transparenz und demokratische Rückbindung des konstitutionellen Entscheidungsprozess innerhalb der EU gesorgt haben, nun wieder durch die traditionelle Methode der Regierungskonferenzen ersetzt wird. Insofern kann man aus demokratiethoretischer Perspektive das konstitutionelle Experiment der letzten Jahre positiv bewerten, wenngleich es sich möglicherweise nur als eine Episode erweisen wird.

Es ist ein Wesensmerkmal liberaler rechtsstaatlicher Demokratie, dass der durch sie bestimmte Entscheidungsprozess im Ergebnis offen ist. Die Akzeptanz dieser Ergebnisunsicherheit seitens der politischen Entscheidungsträger gehört zur Toleranz der Demokratie. Das ist ihre starke Schwäche. Anderenfalls droht ein Abgleiten in eine autokratische Herrschaft, wenn einzelne politische Gruppen die Herrschaft monopolisieren – oder eine moderne Form von Oligarchie, wenn der *Demos de facto* über keine Interventionsrechte (Veto) mehr verfügt. Gleichzeitig mag es selbst aus demokratiethoretischer Perspektive akzeptabel erscheinen, wenn in bestimmten Fragen – insbesondere bei komplexen Gegenständen – die Entscheidung ohne Rückbindung an die jeweiligen Bevölkerungen, die es angeht, getroffen wird. Hier verbindet sich auch das Subsidiaritätsprinzip mit dem demokratischen Gedanken. Dieses Spannungsverhältnis spiegelt sich nicht zuletzt im Diskurs zwischen Anhängern einer partizipativ-deliberativen Demokratiethorie und eher elitistischen Auffassungen von Demokratie wider. Eine wichtige Differenz zwischen den konkurrierenden Konzeptionen liegt seit jeher darin – seit den Tagen von Jefferson und Madison – wieviel Kompetenz dem *Demos* zugemessen wird. Nimmt man an, dass der empirische und der hypothetische Volkswille i.d.R. nicht übereinstimmen, so mag man geneigt sein, der politischen Elite die alleinige Entscheidungsgewalt anzuvertrauen. Unterstellt man hingegen Mündigkeit und Lernfähigkeit der Bürger, so würde man sie – elitenlenkend – stärker einbinden, damit sich der empirische Volkswille längerfristig an den hypothetischen annähert.

Der europäische Verfassungsprozess ist in vielerlei Hinsicht durch Ambivalenzen gekennzeichnet. In Bezug auf die Einbeziehung der Unionsbevölkerung lässt sich einerseits konstatieren, dass die konstitutionellen Experimente der beiden

Konvente sowie die steigende Anzahl nationaler Referenden (in Spanien, Frankreich, den Niederlanden, Luxemburg und Irland) auf eine steigende Bereitschaft der politischen Elite hindeuten, die Unionsbevölkerung einzubeziehen – ob nun aus ‚liberaler‘ Perspektive als größere Kontrollkompetenz der Bürger verstanden oder aus ‚republikanischer‘ Sicht als Ausübung der souveränen Gewalt zur Realisierung eines Volkswillens. Demokratietheoretisch ist diese Öffnung des europäischen Konstitutionalisierungsprozesses jedenfalls zu begrüßen.

Gleichwohl scheint dieser Schritt nur ein vorsichtiger Versuch gewesen zu sein. Die in den Referenden in Frankreich, den Niederlanden und Irland zum Ausdruck gebrachte Skepsis der Wähler zumindest gegenüber einigen Elementen jener neuen Verfassung veranlasste – trotz Reflexionsphase! – die politischen Entscheidungsträger dazu, die Öffnung des Konstitutionalisierungsprozess wieder zu beenden und mit einer parlamentarischen Ratifizierung (bis auf Irland) fortzufahren. Nachdem der VVE in zwei Referenden (später auch der Vertrag von Lissabon in Irland) abgelehnt wurde, haben die Regierungschefs de facto diese Entscheidung nicht respektiert und den Vertrag mit nur geringen Änderungen parlamentarisch ratifizieren lassen. Retrospektiv betrachtet war der Ratifizierungsprozess mithin insofern nicht demokratisch, als das Ergebnis der demokratischen Abstimmungen de facto nicht akzeptiert wurde. Wenngleich dies bei einer elitistischen Demokratieverständnis in dem Sinne legitimiert werden könnte, dass der fragliche Abstimmungsinhalt zu komplex war, um eine kompetente Positionierung des vielstimmigen europäischen Demos zu ermöglichen, bleibt dennoch unklar, warum überhaupt diese Referenden abgehalten wurden. Überdies bleibt zu fragen, warum der Verfassungsvertrag sich angesichts dessen nicht von vornherein eher am Umfang des deutschen Grundgesetzes oder der amerikanischen Verfassung orientierte. Dies wäre dann eine notwendige Fibel für die Unionsbürger geworden, was die Mehrheit von ihnen auch mit dem Begriff ‚Verfassung‘ assoziiert. Offensichtlich versuchte man hier, eine partielle Demokratisierung des Ratifizierungsprozesses zu kombinieren mit der pragmatisch-technokratischen Tradition in der bisherigen europäischen Integration, notfalls alle Partikularinteressen zu integrieren und so sehr komplexe Verfassungsverträge entstehen zu lassen. Dieses hybride Entscheidungsverfahren schlug offenbar fehl. Nicht zuletzt dies führte

dazu, dass die Referenden sich zu Nebenwahlen entwickelten, in denen meist – von einzelnen Ausnahmen abgesehen – bestenfalls eine generelle Einstellung zur europäischen Integration und schlechtenfalls nur eine momentane Bewertung der nationalen Regierungen erfolgte.

Dieser Umgang mit der Demokratie auf europäischer Ebene steht eher in der Tradition der europäischen Integration der letzten rund 50 Jahre, Entscheidungen unter Umgehung einer aktiven Bürgerschaft zu ermöglichen. So agierte bisher das Europa der Minister und Ministerialräte, weswegen sich europapolitische Technokratie und zunehmend europaskeptischer Populismus wechselseitig hochschaukeln konnten. Sowohl die geringe Rückbindung primärrechtlicher Entscheidung an die Bevölkerung, ja sogar Vernebelung des Entscheidungsprozesses in nicht-öffentlichen Treffen des Europäischen Rates, als auch die Tendenz zu einer starken Exekutivlastigkeit des europäischen Gesetzgebungsprozesses unter Umgehung der nationalen Parlamente durch Entscheidungen im Ministerrat, der im Vergleich zum ‚direktdemokratisch‘ legitimierten Europäischen Parlament mehr Kompetenzen besitzt. Andererseits zeigt sich nicht nur im Verfassungsprozess dieser Dekade eine Tendenz zu Demokratisierung, die in den bisherigen Verträgen Ausdruck in einer sukzessiven Aufwertung des Europäischen Parlaments oder konkret im Falle des Vertrags von Lissabon im europäischen Bürgerbegehren findet.

Das konstitutionelle Experiment in Europa zu Beginn des 21. Jahrhunderts ist nicht nur innovativ, sondern auch prinzipiell zu begrüßen. Die Ratifizierungsdebatten haben trotz – oder gerade wegen – des negativen Ausgangs in drei von fünf Referenden durchaus auch Erfolge im demokratischen Gespräch mit den Bürgern ermöglicht. Wenngleich im Vergleich zu nationalen Themen noch immer in geringem Maße, so wurde der europäische Integrationsprozess in den nationalen Öffentlichkeiten immerhin in einer bisher nicht gekannten Intensität und Breite kritisch diskutiert, dort wo von Seiten der ‚Berufspolitiker‘ wie ‚Gelegenheitspolitiker‘, als welche Max Weber die Bürger versteht, „politisch gekämpft“¹¹ wurde (etwa in Frankreich im Unterschied zu Deutschland, wo man lediglich ‚Diskurse‘ führt). Allerdings bleibt mit Spannung abzuwarten, ob die politischen Entscheidungsträger Europas nun die Lehre daraus ziehen,

11 Max Weber, *Politik als Beruf*, Stuttgart 1992 (1919).

angesichts einer in den nationalen Bevölkerungen vorherrschenden potenziellen Skepsis gegenüber ihren Entscheidungen diese weniger einzubeziehen, oder den Anspruch eines zunehmend demokratischer werdenden Europas zu verwirklichen, das Anfänge einer mehrstufigen transnationalen Demokratie inzwischen *erfahren* und kennen gelernt hat. Dies wird Folgen zeitigen, obwohl im Moment niemand sagen kann, wann, wo und wie. Selbst wenn dies in bestimmten Bereichen in eine Entschleunigung des Politik- und Integrationsprozesses führen würde, sollte man dieses Risiko einer Demokratie der Bürger (die wohl ein Risiko, aber keine Gefahr darstellt) eingehen, da eine reelle verfahrensorientierte Demokratie immer auch Akzeptanz eines offenen Entscheidungsprozesses bedeutet.

5. Erläuterung der Texte

Seit der Erklärung von Laeken Ende 2001 haben wir am Lehrstuhl für Politische Theorie gemeinsam versucht, in zahlreichen Seminaren den europäischen Verfassungsprozess reflexiv zu begleiten.¹² Eine größere Studie zum Ratifizierungsprozess steht noch aus. Drei Texte, die uns für die Demokratie der Bürger besonders aufschlussreich erscheinen, werden hier in chronologischer Reihenfolge (leicht korrigiert und ergänzt) noch einmal nachgedruckt:

EU-Verfassung im Härtesten. Die Referenden in Frankreich und in den Niederlanden. Das französische Referendum vom 29. Mai 2005 war deutlich ausgefallen. Dieses ‚Non‘ wie das nachfolgende niederländische ‚Nee‘ werfen ernste Fragen auf (abgesehen davon, dass eine normativ-politische Theorie der Ratifikation einer europäischen Verfassung fehlt). Die Einübung von allen Seiten in die direkte Demokratie der Bürger wird für die politische Zukunft entscheidend sein; sie bedarf einer alltäglichen Kultur des demokratischen Miteinander-Sprechens und wird

12 Vgl. Heinz Klegler, Ireneusz Paweł Karolewski, Matthias Munke, Europäische Verfassung. Zum Stand der europäischen Demokratie im Zuge der Osterweiterung, 1. (2001) und 3. erw. Aufl., Münster 2004; Heinz Klegler (Hg.), Der Konvent als Labor, Münster 2004; Ann-Kathrin Fischer, Legitimation der Europäischen Union durch eine Verfassung?, Münster 2003; Francis Cheneval (Hg.), Legitimationsgrundlagen der Europäischen Union, Münster 2005; Christine Normann, Polens Rolle in der EU-Verfassungsdebatte, Münster 2005; Uta Volgmann, Die politische Debatte über die europäische Verfassung in Polen 2002-2007. Kontinuität und Wandel europapolitischer Leitbilder, Münster 2009.

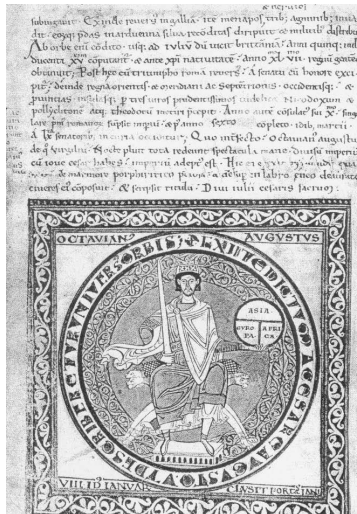
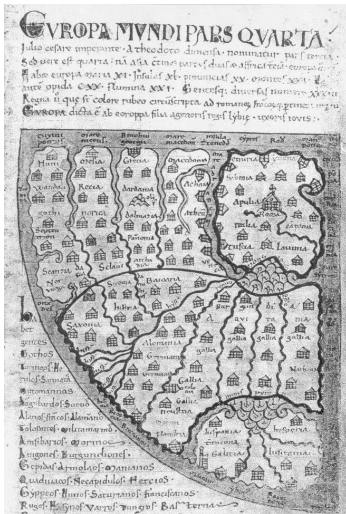
die Rollen der Politik (vornehmlich der Berufs- und Parteipolitiker), der Verwaltung und der Bürgerschaft sowie das Machtdreieck dieser drei Größen verändern. Dies wird den Charakter des Politischen insgesamt verändern. Das niederländische Ergebnis überrascht dabei nicht, wenn man sich die Kampagne dieses erstmalig durchgeführten Referendums anschaut, das verfassungsmäßig nicht einmal bindend gewesen wäre. Aber die Bürger haben es genutzt: Die Beteiligung war doppelt so hoch wie bei den Europawahlen. Die Regierung war sich von Anfang an zu sicher, dass die Mehrheit für den Verfassungsentwurf stimmen würde; die Dynamik eines Referendums wurde gänzlich unterschätzt. In Frankreich wiederum trägt das Referendum ein eigentümliches Janusgesicht: das einer direkten Demokratie von oben. Das Referendum über den europäischen Verfassungsvertrag war das neunte (und das dritte europapolitische), das ein französisches Staatspräsident durchführen ließ. Die Alternative wäre die Einberufung einer gemeinsamen Sitzung von ‚*assemblée nationale*‘ und Senat gewesen. Es war aber schließlich Chiracs Referendum, das er aus verschiedenen Gründen deutlich verloren hat, während Mitterand (mit Fabius, der diesmal Gegner war) im September 1992 bei der Ratifizierung des Maastrichter Vertrags – in einer umkämpften Zitterpartie – noch knapp gewonnen hatte. Eine These besteht darin, dass die europapolitische Spaltung der Sozialisten (PS), die darüber immerhin die innerparteiliche Demokratie bestimmen ließen, mit zur Abstimmungsniederlage beigetragen hat.

Erfolgreich gescheitert! Die europäische Verfassungskrise als Demokratieproblem. Das momentane Urteil fällt ambivalent aus: Das Projekt einer EU-Verfassung ist erfolgreich gescheitert. Das heißt: Das Ziel der deutschen Ratspräsidentschaft, eine substantielle Einigung über die Inhalte einer neuen Vertragsreform unter Beibehaltung der Grundzüge des Konventsentwurfs herbeizuführen, ist geglückt. Der europäische Verfassungsprozess wurde hingegen auf einen Reformprozess der bestehenden Verträge reduziert. Wir kritisieren den mangelnden Einbezug der Unionsbürgerschaft in das Ratifizierungsverfahren sowie die Uneinheitlichkeit dieser Verfahren (einmal Referendum, einmal nicht). Am Schluss entschied nur noch das Spiel der großen Drei: Sarkozy, der mit seinem Minivertrag entschlossen einen Ausweg aus der Verfassungskrise wies; Merkel, die als

Ratspräsidentin unermüdlich verhandelte selbst über die polnischen Widerstände; und Blair, der unmissverständlich die roten Linien zog. Dabei war viel Geheimdiplomatie im Spiel. Auch das Verhalten der Niederlande, Polen und Großbritannien war irritierend. Es ist wieder eine Verfassung von und für die Regierungen geworden. Für die Bürger sind die Bürgerrechte und die partizipative Demokratie auf den verschiedenen Ebenen entscheidend: Sie können dadurch die EU vermehrt zu ihrer eigenen Sache machen, was jedoch noch ein weiter, aber nicht aussichtsloser Weg ist. Eine Verfassung von und für die Bürger ist jedoch nicht zustande gekommen – trotz guter Ansätze, die ihre Spuren hinterlassen haben. Viel hängt jetzt von der Lesbarkeit des neuen Grundlagenvertrages ab, ob er klare und verständliche Aussagen über die verschiedenen Kompetenzen, Entscheidungsregeln, Werte und Rechte treffen kann, was angesichts des vorliegenden Dokuments eher zu bezweifeln ist. Dies wäre jedoch nahe bei der Bedeutung, die eine Verfassung für die Bürger real haben kann, nämlich eine bindende Vereinbarung für die Zukunft zu sein.

Gibt es eine europäische Zivilreligion? Pariser Vorlesung über die Werte Europas. ‚Grundrechte-Demokratie‘, die kein juristisches Métier bleiben darf, ist für die einzelnen Bürger ein Kernelement der europäischen Verfassung: „Handle so, dass du die Menschheit, sowohl in deiner Person als in der Person eines jeden anderen, jederzeit zugleich als Zweck, niemals bloß als Mittel brauchst.“ (Kant) Dieses Verständnis der Menschenwürde, die keinen Preis hat, hat in die inzwischen rechtsverbindliche Grundrechtscharta der EU mit Ausnahme von Großbritannien und Polen Eingang gefunden, die historisch gesehen im Rückblick auf die Erfahrungen des 20. Jahrhunderts als großer (Fort-)Schritt zu werten ist. Sie führt die zivile Form der Politik jenseits der Feindrhetorik fort, für die bestimmte geistige Kräfte ausschlaggebend sind und die mit der ‚Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa‘ 1975 begonnen hatte. Seitdem gehören Europa und Freiheit zusammen, worauf sich die minoritären Bürger- und Menschenrechtsgruppen berufen konnten (Charta 77 usw.). Die europäische Grundrechtscharta ist zudem ein Verfassungselement neuer Art, das über die angloamerikanisch initiierte Form der *Bill of Rights*, welche ganz in der Tradition von John Locke die Rechte des einzelnen Menschen gegenüber

dem Staat auflisten, hinausgeht. Unter den handlungsorientierten Prinzipien finden wir nicht nur Freiheit und Gleichheit, die in der westlichen Tradition generell verankert sind, sondern auch Menschenwürde und Solidarität, mit denen Schlussfolgerungen aus spezifisch europäischen Erfahrungen – vor allem aus der historischen Krise des Liberalismus, der Weltwirtschaftskrise sowie den totalitären Erfahrungen – gezogen werden. Damit wird die Gesellschaft normativ vom Individuum her definiert, obwohl man nicht sagen kann, die Gesellschaft bestehe bloß aus Individuen; eher müsste man von einer Gesellschaft der Individuen sprechen (Elias). Politisch indessen wird die liberale Gesellschaft hiermit unzweideutig als verfassungsdemokratische Bürgergesellschaft angesprochen. Dies ist das heterogene, politisch verantwortungsvolle ‚Wir‘ einer Bürgergesellschaft, das besser sein kann, als es ist.



Liber Floridus



„Europa“, Cesare Ripa, Iconologia

1. EU-Verfassung im Härtetest

1. Die Referenden in Frankreich und in den Niederlanden

Das französische Referendum vom 29. Mai ist deutlich ausgefallen: 54,87 Prozent der abgegebenen Stimmen entfielen auf das Non.¹³ Damit ist die Ratifizierung des Europäischen Verfassungsvertrags durch Frankreich erst einmal gescheitert und der weitere Ratifikationsprozess gefährlich ins Schleudern geraten. Im Moment ist völlig offen, ob und wie es weitergeht. Die weitere Entwicklung wird nicht zuletzt von der britischen Haltung abhängen – und davon, ob Premierminister Tony Blair die bis auf weiteres ausgesetzte Volksbefragung in Großbritannien endgültig ad acta legen oder daran festhalten wird. Aber selbst wenn er sie anberaumen sollte, muss innerhalb einer ohnehin schon zu langen Ratifikationsperiode dennoch befürchtet werden, dass durch das Veto der französischen und der niederländischen Wähler ein Dominoeffekt entstanden ist, der auf die noch anstehenden Referenden ausgreift – eine Entwicklung, die ein europaweites Referendum an einem Tag, in dem die Unionsbürgerschaft zum Zuge gekommen wäre, hätte verhindern können.

Bei einer transnationalen direkten Demokratie sind wir noch nicht. Es ist allerdings dringend geboten, Lehren aus dem französischen Referendum zu ziehen. Dies betrifft nicht nur die politischen Inhalte, sondern auch die spezifischen Eigengesetzlichkeiten der politischen Form, in der die Auseinandersetzung in Frankreich geführt wurde. Mit anderen Worten: Es muss in Betracht gezogen werden, dass wir es in der Verfassungsdebatte in Frankreich mit der politischen Form des Referendums zu tun haben – was es jenseits aller normativen Urteile über die direkte Demokratie zunächst einmal empirisch zu berücksichtigen gilt. Die Frage nach der Normativität direkter Demokratie kann ohnehin nicht, wie in Deutschland üblich, *a priori* vom Schreiber des politischen Philosophen aus entschieden werden. Die alte Debatte zwischen Jefferson (*populistic democracy*) und

13 Vgl. Le Monde vom 31. Mai 2005. Die Frage, die den Wählern dabei vorgelegt wurde, lautete: „Approuvez-vous le projet de loi qui autorise la ratification du traité établissant une Constitution pour l'Europe?“ („Stimmen Sie dem Gesetzentwurf zur Ratifizierung des Vertrages über die Schaffung einer Verfassung für Europa zu?“).

Madison (*Madison democracy*) wollen wir hier nicht weiterführen. Vielmehr ist von der politischen Wirklichkeit auszugehen, d.h. davon, dass es Formen direkter Demokratie im politischen Prozess gibt und immer mehr geben wird. Dies wird Theorie und Praxis der Politik völlig verändern. Eine Beurteilung aus normativer Sicht kann erst *a posteriori*, unter Berücksichtigung des jeweiligen Falles und des konkreten politischen Kontextes erfolgen.

Sechs analytische Dimensionen sind bei der direkten Demokratie nun zu berücksichtigen:

1. *Wer löst sie wie aus?*
2. *Gegenstand und Thema*
3. *Wer führt die Kampagne wie?*
4. *Rolle der Medien und Parteien*
5. *Welche Ereignisse mobilisieren wie?*
6. *Die Zeit bzw. die Phasen der Auseinandersetzung*

2. Das Referendum in der Verfassung der V. Republik

Die im September 1958 errichtete V. Republik ist ein Präsidialregime.¹⁴ Sie wurde von französischen Verfassungsrechtlern auf ihren ersten Präsidenten, General Charles de Gaulle, zugeschnitten. Dieser hatte im Verlauf der Algerienkrise, die Frankreich an den Rand des Bürgerkriegs getrieben hatte, die Macht übernommen – unter der Bedingung, ihm, dem Präsidenten, große Prärogativen einzuräumen und die Stellung von Parlament und Parteien erheblich zu schwächen. Der damalige sozialistische Gegenspieler de Gaulles, François Mitterrand, hat – bevor er selbst als Präsident an der Machtfülle seines Amtes Gefallen fand – die Verfassung der gaullistischen Republik in seinem gleichnamigen Buch als ‚*Coup d’Etat permanent*‘, mithin als einen permanenten Staatsstreich bezeichnet.¹⁵ Dies mag polemisch überzogen sein, bringt aber die überragende Stellung der Präsidialfunktion und den Versuch, die Repräsentativin-

14 Zum französischen Verfassungsrecht vgl. die gut lesbare Einführung von Olivier Duhamel, *Droit constitutionnel et politique*, Paris 1994.

15 François Mitterrand, *Le coup d’Etat permanent*, Paris 1965.

stanzen und politischen Parteien, die de Gaulle ein Dorn im Auge waren, zu entmachten, deutlich zum Ausdruck.¹⁶

Ins Positive gewendet könnte man vielleicht auch im Sinne von Ernest Renan von einem ‚*plébiscite de tous les jours*‘, einer täglichen Volksabstimmung, sprechen. Neben der Direktwahl des Präsidenten, die 1962 eingeführt wurde, ist hierbei die Möglichkeit für den Präsidenten, Referenden zu Sachfragen auszurichten und sich damit direkt – unter Umgehung von Parlament und Parteien – an das Volk zu wenden, von zentraler Bedeutung. Der französische Historiker René Rémond hat dieses Verfassungsverständnis mit demjenigen des Bonapartismus in Verbindung gebracht. Wie Napoleon und dessen Neffe Napoleon III. lehnt de Gaulle das liberale Verfassungsmodell mit seiner Lehre von der Gewaltenteilung ab. Ebenso wie die Bonapartisten stellt er auch der parlamentarischen Demokratie (bzw. konstitutionellen Monarchie) die direktdemokratische, quasi-religiöse Verbindung (im Sinne von lat. ‚*religio*‘) zwischen dem Präsidenten (Monarchen) und dem Volk entgegen.¹⁷

Wenngleich die Verfassungspraxis der V. Republik sich aufgrund verschiedener Faktoren wandelte, insbesondere durch das Phänomen der *Cohabitations*, in denen der Präsident und der Premierminister jeweils verschiedenen Parteien angehören, so blieb doch ihr Geist im Wesentlichen intakt. Auch heute noch stellen sich die französischen Präsidenten und diejenigen, die es gerne werden wollen, bewusst in die Traditionslinie de Gaulles – und dies unabhängig davon, ob sie politisch eher links oder eher rechts stehen. Der Ausgang eines Referendums ist von daher nie ausschließlich von der Sache, sondern immer auch von der Person des Staatspräsidenten abhängig. Er allein ist es, der über die Abhaltung einer Volksbefragung entscheidet; er ist es, der dabei – ob er es will oder nicht – seine Funktion und Person in die Waagschale wirft; er ist es schließlich, der im Falle einer positiven Entscheidung den größten politischen Nutzen davon trägt, oder, im Falle einer negativen Entscheidung, persönlich dafür die Verantwortung trägt.¹⁸ Das Referendum trägt in

16 Dies gilt jedenfalls dann, wenn der Präsident über eine Mehrheit im Parlament verfügt und den Premierminister aus seinen Rängen ernennen kann, also keine so genannte *Cohabitation* herrscht.

17 Vgl. René Rémond, *Les droites en France*, Paris 1982.

18 So trat General de Gaulle im April 1969 nach einem verlorenen Referendum über die Reform des Senats und die Regionalisierungspolitik zurück.

Frankreich von daher ein eigentümliches Janusgesicht: das einer direkten Demokratie *von oben*.

Vor diesem Hintergrund ist die Unterscheidung zwischen plebiszitärer und direkter Demokratie sinnvoll. In einer plebiszitären Demokratie können Entscheidungsträger, mithin die etablierten Eliten, Referenden von oben einsetzen, um bereits getroffene Entscheidungen im Nachhinein zu legitimieren. Dies steht in der bonapartistischen Tradition des Plebiszits. Dagegen werden in einer direkten Demokratie Referenden *von unten* – zum Beispiel auf Antrag eines Bürgerbegehrens oder durch bindende Artikel einer Verfassung – gesetzt. Solche Elemente und Verfahren direkter Demokratie sind komplexer, wobei das jeweilige institutionelle Design die inhaltliche Qualität mitbestimmt.¹⁹ Während Plebiszite bestens in eine *elitengelenkte* Demokratie passen, geht es bei der direkten Demokratie um eine demokratische Bürgerkultur, welche die staatliche Macht beschränkt, mithin um die demokratische Opposition ‚Bürgergesellschaft vs. Staat‘. Diese politische Kultur, die wachsen muss und nicht verordnet werden kann, ist Teil eines demokratischen Selbstverständnisses von Bürgerschaften und somit *elitenlenkend*. Sie ist kein Elitenprojekt zur Lenkung der Modernisierung.

Da direkte Demokratie im Zusammenhang mit Letzterem im Trend der Zeit liegt, wird sie selbst zu einem immer wichtigeren Feld der politischen Auseinandersetzung. Die komplizierter gewordene Politik wird sich jedenfalls vermehrt auf das Gespräch mit Bürgern einlassen müssen. Dabei kann die *Politik der Bürger* stärker werden, muss es aber nicht, denn direkte Demokratie ist keine politische Utopie, sondern sie ist unter den modernen Bedingungen einer *Massendemokratie* ein besonders anstrengender Prozess in mehrfacher Hinsicht. Mit den Widersprüchen und Konflikten der entzauberten Demokratie ist pragmatisch und leidenschaftlich zugleich umzugehen. Dazu kommt, dass die neue Macht der Medien die demokratische Auseinandersetzung ebenso fördert wie gefährdet. Auf vieles ist also zu achten im Prozess direkter Demokratie, der zwar zu millionenfacher Diskussion, aber natürlich nicht immer zu den gewünschten Resultaten führt. Die Offenheit und Unberechenbarkeit der Referenden besteht darin, dass es nicht von vornherein eine ausgemachte Sache ist, was mächtig wird und wer infolgedessen die Mächtigen sind. Dies

19 Vgl. The Initiative & Referendum Institute Europe (Hg.), Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and Beyond, Amsterdam 2005, S. 86ff.

ist gewissermaßen die realistische Vision, die durch eine Strategie des Handelns erreicht werden kann, für die allerdings ein Preis bezahlt werden muss. Unberechenbar sind Referenden weiterhin insoweit, als kontingente Ereignisse hineinspielen und politische Rhetorik in einer Massendemokratie, die keine von Gleichgesinnten und Gleichgestellten ist, eine grundlegende Rolle spielt. Die *Inhalte* der Politik sind keineswegs verschwunden, aber die politische *Sprache* und das *Sprechen* mit- und gegeneinander spielen eine ebenso große Rolle, die sowohl unterschätzt als auch wenig gepflegt wird. Bürgerkompetenz *bildet* sich im wahrsten Sinne des Wortes. Direkte Demokratie ist deshalb auch keine Knopfdruck-Demokratie (*electronic vote*) oder Demoskopie, bei denen Auseinandersetzung, Zeit und Inhalte entfallen.

3. Ein historisches Datum direkter Demokratie

Das Referendum über den Vertrag einer europäischen Verfassung ist das neunte Referendum, das ein französischer Staatspräsident durchführen ließ.²⁰ Und es ist das dritte über eine europapolitische Fragestellung, nach den Abstimmungen über die Aufnahme Großbritanniens in die EWG im April 1972 und über die Ratifizierung des Maastrichter Vertrags im September 1992. Noch niemals aber hat es in Frankreich – wenn nicht europa- oder gar weltweit – ein Referendum gegeben, in dem über eine so komplexe Materie wie diejenige des Europäischen Verfassungsentwurfes abgestimmt worden wäre. Wann hat es das schon einmal gegeben, dass ein Paragraphenwerk von beinahe 500 bedruckten Seiten dem Volkssouverän zur Entscheidung vorgelegt worden wäre? Wann ist denn schon einmal gewagt worden, das juristische Deutungsmonopol bei einem derart komplexen internationalen Vertragswerk wie dem über die Europäische Verfassung zu durchbrechen? Es verwundert, dass man sich darüber nicht wundert, denn davon ist abhängig, wie man urteilt. Berücksichtigt man die historische Dimension des Konventsentwurfs, der an sich schon eine Überraschung war, liegt das Abstimmungsergebnis nahe.

Der Demokratisierungseffekt, der von den Referenden in Frankreich, aber auch in Spanien, den Niederlanden und weiteren Ländern, die in den folgenden Monaten noch

20 Die Alternative, die Jacques Chirac hatte, wäre die Einberufung einer gemeinsamen Sitzung von ‚Assemblée nationale‘ und Senat gewesen.

Volksabstimmungen durchführen werden, ausgeht, kann gar nicht überschätzt werden. An Millionen von Haushalten in diesen Ländern wurden Broschüren geschickt, in denen der Verfassungstext erläutert wird; Hunderttausende von Texten und Textauszügen der Europäischen Verfassung wurden verteilt. Hinzu kam die Berichterstattung in den Massenmedien, Sondernummern von Zeitschriften und Zeitungen, Sondersendungen im Fernsehen und im Radio, Talkshows, öffentliche Debatten usw. In den Schulen, den Familien, den Straßencafés bis in alle Regionen und Dörfer hinein wurde über die Verfassung diskutiert – manchmal regelrecht gestritten. Am Schluss wird man sagen können: Die gescheiterte Verfassung hat wie noch nie unter den Bürgern eine Diskussion über Europa ausgelöst.

Wer in Frankreich in den letzten Wochen in eine Buchhandlung ging, der wird gesehen haben, dass stapelweise Bücher zum Thema auslagen. Politiker, Hochschulprofessoren, Journalisten, aber auch einfache Bürger haben in Büchern, Artikeln und auf Internet-Seiten informiert und ihren Standpunkt dargelegt. Nehmen wir nur die preislich erschwinglichen, im Taschenformat publizierten Bücher von Politikern wie Valéry Giscard d'Estaing, Michel Barnier, Laurent Fabius oder Dominique Strauss-Kahn.²¹ Diese sind weit mehr als bloße Produkte politischen Marketings: In ihnen beweisen die Autoren, dass Politik mit sprachlichem und geistigem Niveau betrieben werden kann. Natürlich sind diese Bücher nicht wertneutral, aber es ist schon eine kulturelle Leistung der französischen Politik, komplexe Zusammenhänge so klar und bündig darzustellen und damit die verschiedenen Positionen für den Bürger durchsichtiger und vergleichbarer zu machen. Das ist anwendungsorientierte Aufklärung, von der man in Deutschland weit entfernt ist, was gerade die Ratifikationsdebatte – immerhin einer Verfassung – deutlich gezeigt hat. Deutschland ist in dieser Hinsicht geradezu das Gegenbeispiel zu Frankreich: Das gewünschte Resultat stand von vornherein fest. Ein Infobus genügte, und von vielen Parlamentariern hatte man den Eindruck, sie wüssten nicht genau, worüber sie abstimmen.

21 Hinzu kommen zahlreiche von Wissenschaftlern verfasste Büchlein in einer Preisspanne zwischen fünf und zehn Euro. Diese bestehen in der Regel aus einer Zusammenfassung und kurzen Kommentierung der EU-Verfassung, mit dem erklärten Ziel, den Bürgern eine sachliche Grundlage für ihre Entscheidung zu bieten (siehe dazu auch das Literaturverzeichnis).

4. Chiracs Referendum

Diesem Demokratisierungsschub in europapolitischer Hinsicht stand nun aber eine gegenläufige Tendenz entgegen: die innenpolitische Instrumentalisierung des Referendums. Das Scheitern des Referendums hat dabei mindestens ebenso viel hiermit zu tun wie mit der sachlichen Kritik an der Europäischen Verfassung. Im Einzelnen wird sich das freilich nicht mehr klären lassen, da erst die Kumulation beider Faktoren zu jener Dynamik geführt hat, die das negative Votum hervorbrachte. Wie dem auch sei, der französische Staatspräsident Jacques Chirac, sein Premierminister Raffarin und die gesamte französische *classe politique* waren sich dieser Dimension des Referendums natürlich von vornherein bewusst. Als Chirac Mitte Juli 2004 die Durchführung eines Referendums über den europäischen Verfassungsvertrag ankündigte, zu der ihn die Verfassung der V. Republik ermächtigte, waren hierfür mehrere Gründe ausschlaggebend: Neben dem sachlichen Grund, der neuen Europäischen Verfassung eine möglichst breite demokratische Basis zu geben, spielte auch das Kalkül eine Rolle, das Referendum zu einem Plebiszit über die eigene Politik und zur Spaltung der Opposition zu nutzen.

Zu dieser Entscheidung ermutigt fühlen konnte sich Chirac dabei von den Umfrageergebnissen, die zu diesem Zeitpunkt eine breite Zustimmung der französischen Bevölkerung zu dem Vertragswerk signalisierten.²² Er erhoffte sich auf diese Weise, Handlungsfähigkeit zu demonstrieren und die innenpolitische Führung wieder an sich zu ziehen. Diese stand nämlich in mehrfacher Hinsicht auf der Kippe: Einerseits hatte er mit einer erstarkten linken Opposition zu kämpfen, die mehrere Wahlkämpfe (Europa-, Regional- und Kommunalwahlen) klar für sich entschieden und auch als außerparlamentarische Opposition wieder die Fähigkeit zur Mobilisierung gegen die Regierung unter Beweis gestellt hatte. Andererseits aber, und diese Entwicklung mochte Chirac sogar noch stärker im Auge haben, war er innerhalb des eigenen Lagers einem immer größeren Druck ausgesetzt. Insbesondere der frühere (und jetzt wieder ernannte) Innenminister der Regierung und Vorsitzende der

22 In Umfragen im Juli 2004 sprachen sich ca. zwei Drittel der Befragten für die Europäische Verfassung aus, im Januar 2005 immer noch 59%, beide Male aber bei hohen Anteilen der Unentschiedenen.

Rechts-Mitte-Partei UMP, Nicolas Sarkozy, machte zunehmend unverhohlenen Anspruch auf die Nachfolge Chiracs als neuer Staatspräsident geltend. Diese Situation war umso bedrohlicher für Chirac, als er die UMP als Zusammenschluss der gaullistischen RPR mit Teilen der christdemokratisch orientierten UDF ja gerade deshalb betrieben hatte, um interne Konkurrenten in der Rechten ausschalten bzw. innerhalb des von ihm kontrollierten Parteiapparats besser im Zaum halten zu können. Aufgrund der schlechten Wahlergebnisse hatte er es aber nicht zu verhindern gewusst, dass gerade Sarkozy, sein gefährlichster Gegenspieler, mit Unterstützung der einfachen Parteimitglieder und Regionalverbände sich dieses politisch äußerst effizienten Apparats bemächtigen konnte.

Für Chirac war die Ankündigung des Referendums also der Versuch eines politischen Befreiungsschlags, mit dem er hoffte, sein angeschlagenes Image wieder aufzubessern. Sicherlich hat auch die Intention eine Rolle gespielt, den Ruf eines bloßen Taktikers, den ihm das Fiasko der Parlamentsauflösung in der ersten Amtsperiode und die gebrochenen Versprechungen nach der zweiten Wahl zum Staatspräsidenten eingebracht hatten, abzustreifen und in die Geschichtsbücher als Visionär eines politisch geeinten und starken Europas einzugehen. Es ging Chirac also vor allem um eine Profilierung als Staatsmann und europäischer Leader – analog zur Rolle, die er und sein enger Vertrauter, der frühere Außen- und heutige Premierminister Dominique de Villepin, auf dem Höhepunkt der Irak-Krise eingenommen hatten. Dieses außen- und europapolitisch gesammelte symbolische Kapital hätte er dann freilich auch wieder innenpolitisch nutzbar machen können. Es hätte ihm erlaubt, bei den nächsten Präsidentschaftswahlen entweder selbst noch einmal in den Ring zu steigen oder aber einen ihm genehmen Kandidaten wie de Villepin aussichtsreich in Stellung zu bringen.

5. Die Medien und die Regionen

In direkten Demokratien wie der Schweiz oder Kalifornien wird der traditionell starke Einfluss von Parteien, politischen Großverbänden wie Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden in Abstimmungskämpfen erfahrungsgemäß zu Gunsten der Medien und auf lokaler und regionaler Ebene operierenden Akteuren zurückgedrängt. Insbesondere die Medien stellen unter den Bedingungen hochkomplexer Gesellschaften den Dreh- und Angelpunkt der Machtverhältnisse in direkten Demokratien dar. Sie sind es, die vielfach darüber entscheiden, ob ein Thema polarisiert wird oder nicht, ob populistischen Strömungen, die in der direkten Demokratie immer eine Gefahr sind, zugearbeitet oder versucht wird, diesen entgegenzuwirken. Auch in Frankreich kann das Gewicht der Medien gar nicht überschätzt werden und dasjenige von populistischen Strömungen schon gar nicht. So stellten sich Jean-Marie Le Pen Front National und die fundamentalistisch-katholisch geprägte Strömung um den Parlamentsabgeordneten Philippe de Villiers schon früh auf den Abstimmungskampf ein und versuchten mit Themen wie der Türkei-Erweiterung oder auch dem Sozialdumping durch osteuropäische Dienstleister und Arbeitnehmer auf die Stimmung im Lande Einfluss zu nehmen.

Das Referendum spielte nun eine erhebliche Rolle in der Medienberichterstattung sowohl der elektronischen wie der Printmedien. Sieht man einmal von den parteinahen Publikationen der Gegner der Europäischen Verfassung ab, so überrascht dabei jedoch, dass die großen Fernsehsender und Zeitungen darauf verzichtet haben, die populistischen Strömungen aufzugreifen. Man könnte ihnen sogar den Vorwurf machen, dass sie überwiegend *pro-europäisch* berichteten, was die Verfassungsgegner in einigen kleinen Demonstrationen gegen das, was sie als Medienkartell ansehen, dann auch prompt monierten. Zur EU-verfassungsfreundlichen Haltung der Medien dürften folgende Faktoren beigetragen haben: die Nicht-Existenz von großen Boulevard-Zeitungen im Stil der deutschen Bild-Zeitung oder der britischen *Sun*; die politische Nähe des mächtigen Privatsenders TF1, der Eigentum des Bau- und Telekommunikationsriesen Bouygues ist, zu Chirac; schließlich die engen Verbindungen von Journalismus und Politik in Frankreich, die nicht zuletzt damit zusammenhängen, dass ‚man‘ sich meist

vom gemeinsamen Studium an SciencesPo oder der ENA her kennt.

Wie steht es nun um das Gewicht lokaler und regionaler Akteure im Referendumsprozess? Zwei gegenläufige Tendenzen sind dabei zu berücksichtigen: Zum einen verstärkt das Thema des Referendums natürlich das Gewicht dieser Akteure, da die Makro- und Mikro-Regionen in einem immer noch stark zentralisierten Land wie Frankreich von Europa nur profitieren können. Zum anderen aber reduziert der nationale Charakter, der französischen Referenden im Sinne einer direkten Demokratie von oben eigen ist, die Rolle dezentral operierender Akteure. Nimmt man das Ergebnis des Referendums zu Hilfe, so ergibt sich, dass nur in solchen Regionen, die über eine starke Identität verfügen und zudem wirtschaftlich besser gestellt sind als der Durchschnitt, dezentrale Akteure eine größere Rolle gespielt haben. Lediglich die Bretagne und das Elsass vermochten es, den nationalen Trend zum *Non* zu durchbrechen und damit ihrem politischen Gewicht in Frankreich und Europa Nachdruck zu verleihen. Auf Korsika und im Baskenland, die ebenfalls ihre regionalen Besonderheiten pflegen, spielten regionale Motive keine Rolle. Neben diesen beiden Regionen stechen nur noch die beiden großen urbanen Zentren Paris und Lyon aus dem Gros der Neinsager heraus. Beide Städte stimmten mit großer Mehrheit für die Europäische Verfassung, was wohl nicht zuletzt auch auf lokale Faktoren wie die Beliebtheit der jeweiligen (für das *Oui* werbenden) Bürgermeister sowie ein allgemeines großstädtisch-kosmopolitisches Bewusstsein zurückzuführen ist. Freilich darf nicht vergessen werden, dass beide Städte Zentren der nationalen Politik und Medienlandschaft sind – der Unterschied ‚national-regional‘ hier also ohnehin verschwimmt. Insgesamt gesehen haben Regionspräsidenten, Bürgermeister und ähnliche Akteure im Referendumsprozess also kaum eine Rolle gespielt – die nationale Politik hatte das Thema einmal mehr fest im Griff.

6. Das interne Duell auf der Linken: Hollande vs. Fabius

Wie sah schließlich die Rolle der traditionellen politischen Akteure und hier vor allem der politischen Parteien aus? Normalerweise müsste die Bedeutung der politischen Parteien im Referendumsprozess eher als gering zu veranschlagen sein,

sucht der Präsident doch den direkten Kontakt zum Wahlvolk und dies unter weitgehender Ausschaltung der im Parlamentarismus üblichen Zwischenglieder. In diesem Fall aber stellt sich die Lage anders dar: Das Gewicht der politischen Parteien im Vorfeld des Volksentscheides war sogar außerordentlich groß. Dies gilt insbesondere für die Parteien der parlamentarischen Opposition und hierunter wiederum für die Sozialistische Partei. Der Parteiführung des PS um François Hollande konnte Chiracs Absicht, mit der Ausrichtung eines Referendums über die Europäische Verfassung auch die Links-Opposition zu spalten, nicht verborgen bleiben. In der Tat gab es zum damaligen Zeitpunkt bereits in dem der Antiglobalisierungsbewegung nahe stehenden, linken Flügel starke Kritik am Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents. Hinzu kommen zwei Tatsachen, die bei der Linken naturgemäß nicht auf Sympathie stoßen konnten: zum einen, dass dieser Konvent von Giscard d'Estaing geleitet worden war, zum anderen die Perspektive, dass Chirac von einem positiven Referendumsausgang profitieren würde.

Um dieser für den PS negativen Perspektive den Wind aus den Segeln zu nehmen, kam Hollande auf die Idee, ein *parteiinternes Referendum* über die europäische Verfassung abzuhalten. Damit erhoffte er sich, Chirac in der politischen Öffentlichkeit nicht das Feld allein zu überlassen und seine eigene Stärke innerhalb der Partei im Hinblick auf die nächsten Präsidentschaftswahlen zu unterstreichen. Die Abhaltung einer solchen, in der Geschichte Frankreichs völlig neuartigen Mitgliederbefragung zu einem Sachthema zog weite Kreise in den anderen Parteien und berufsständischen Organisationen, welche wie die Grünen ebenfalls interne Befragungen durchführten. Zu den üblichen Kritikern vom linken Flügel gesellte sich nun noch völlig unerwartet ein politisches Schwergewicht, nämlich Laurent Fabius. Der frühere sozialistische Premierminister und zweite Vorsitzende des PS strebt selbst das Präsidentenamt an und wollte nun seine Chance nutzen, aus dem Windschatten des offiziellen sozialistischen *présidentiable* des Parteivorsitzenden Hollande herauszutreten.

Dabei sah er sich allerdings vor ein inhaltliches Problem gestellt. Wie konnte er gegen die europäische Verfassung sein, ohne seine politische Glaubwürdigkeit zu verlieren? Denn schließlich gehört Fabius als ehemaliger Premierminister unter Mitterrand

selbst zu den Architekten der EU, und in der Politik trat er bisher immer als ausgesprochener Realist auf. Er musste sich und seiner potenziellen, eher gemäßigt linken Wählerklientel also eine Brücke bauen, um mit den Globalisierungsgegnern zusammen eine wirksame PS-interne Opposition zu Hollande aufbauen zu können. Fabius' Genius bestand nun darin zu behaupten, es sei nötig und *möglich*, den europäischen Verfassungsvertrag nachzuverhandeln und ihn somit sozial verträglicher zu machen. Dies war ein geschickter politischer Schachzug. Denn erst die politische List, die Möglichkeit einer Nachverhandlung zu suggerieren – was in Wirklichkeit, wie sich heute einmal mehr bestätigt, jeglicher Grundlage entbehrte –, vermochte der linken Forderung nach einem *Europe sociale* jene Durchschlagskraft zu verleihen, deren sie bedurfte. Fraglich ist indessen, welche Rolle die latent fremdenfeindliche Parole spielte, Billiglohn-Arbeiter aus Osteuropa würden französischen Arbeitnehmern die Arbeitsplätze wegnehmen, und welches Gewicht die Frage der EU-Mitgliedschaft der Türkei im linken Spektrum wirklich spielte.²³

Nach einem sehr intensiven Kampf um Zustimmung, der weit über die Parteigrenzen hinaus die politische Öffentlichkeit über Monate hinweg fesselte, entschieden sich im Dezember 2004 schließlich 59 Prozent der PS-Mitglieder für die Annahme des Verfassungsentwurfs. Auch die Grünen entschieden sich für die EU-Verfassung. Damit standen alle großen staatstragenden Parteien auf der Seite des *Oui*. Dagegen waren nur der PCF sowie die links- und rechtsextremen Parteien. Hollande verstand es in der Folge aber nicht, diesen Sieg in politische Münze umzuwandeln. Er selbst zog sich mehr und mehr aus dem Referendumskampf zurück und ließ Politikern wie Dominique Strauss-Kahn den Vortritt. Außerdem machte er den Fehler, Fabius und die anderen parteiinternen Verfassungsgegner in ihren Parteifunktionen zu belassen und ihnen in ihrer offen weiterverfolgten Nein-Kampagne gegen das vermeintlich ‚neo-liberale‘ Europa freie Hand zu lassen. Diese konnten auf die Netzwerke der Anti-Globalisierungsbewegung zurückgreifen und weiter an politischem Terrain gewinnen. Erst die Führungsschwäche Hollandes

23 Seine EU-verfassungskritische Position verteidigte Fabius in einem eigens zum Referendum verfassten Buch. Hierauf antwortete wiederum Dominique Strauss-Kahn, der ebenfalls Präsidentialambitionen verfolgt und nun die Führung des *Oui*-Lagers in der Linken übernahm.

aber, der die offene Konfrontation mit Fabius scheute, führte dazu, dass weite Kreise der PS-Wählerklientel der Wahlempfehlung des PS nicht folgten und am 29. Mai schließlich gegen die Verfassung stimmten.²⁴ Damit ging zumindest *ein* Kalkül Chiracs auf – mit dem Referendum die Linke zu spalten.

Dies ist das eigentliche Paradox des Abstimmungsergebnisses vom 29. Mai: Obwohl Chirac und die Regierung Raffarin das Referendum verloren haben, befindet sich doch die oppositionelle Reform-Linke nicht unter den Gewinnern. Sie ist vermutlich sogar der eigentliche Verlierer. Denn im Gegensatz zum bürgerlichen Lager, das in der Person Sarkozys über eine glaubwürdige Alternative zum jetzigen Staatspräsidenten verfügt, wiederholt sich für die Linke das Trauma der letzten Präsidentschaftswahl. Damals wurde der Präsidentschaftskandidat des PS, der damalige Premierminister Lionel Jospin, aufgrund der Spaltung des linken Lagers im ersten Wahlgang eliminiert, sodass es im zweiten Wahlgang zu einem Duell zwischen Chirac und Le Pen kam. Der französische Politikwissenschaftler Pierre Rosanvallon sieht in einem Artikel in *Le Monde* als Ursache für die erneute schwere Niederlage der Reformisten eine Rückkehr des Verdrängten. Ihm zufolge bringt das Nein zur europäischen Verfassung „auf brutalste Weise das zentrale Un-Gedachte des sozialistischen Universums seit 1989 zum Ausdruck“, nämlich die Frage, „wie die Regierungskultur mit der Kritikfähigkeit der Linken zusammengehalten“ werden kann.²⁵

Unter Mitterrand und seinem Nachfolger wurde Europa immer mehr zum Sündenbock für all das, was in Wirklichkeit dem schwindenden politischen und wirtschaftlichen Gewicht Frankreichs in der Welt zuzuschreiben ist: die vermeintlichen ‚äußeren Zwänge‘ und ‚Diktate‘ Brüssels mussten dafür herhalten, die Machtlosigkeit der französischen Regierungen zu kaschieren. Die Folge war, dass sich der Abstand zwischen dem Realismus in der Praxis und dem Idealismus in der Theorie immer weiter vergrößerte. Die Sozialisten haben sich dementsprechend in zwei Lager gespalten, um nicht von denen zu reden, die, wie Laurent Fabius, zwischen beiden Positionen opportunistisch hin- und herpendeln. Jenseits der Frage, ob bzw. wie der

24 Die Ergebnisse für die Anhänger der einzelnen Parteien lauten wie folgt (jeweils Anteil der Ja-Stimmen): PS 44%, UMP 80%, Grüne 40%, UDF 74%. Die links- und rechtsextremen Parteien, die in Frankreich stark sind, stimmten mit jeweils über 90% gegen die EU-Verfassung: Die Extreme berühren sich.

25 Pierre Rosanvallon, *Le retour du refoulé*, Le Monde vom 3. Juni 2005.

Ratifikationsprozess der EU-Verfassung weitergeht, muss in der nächsten Zeit *innerhalb* der Sozialistischen Partei die Richtungsentscheidung getroffen werden, wie sie es mit der Macht hält – ansonsten droht Europas reformistischer Linke insgesamt ein europapolitisches Fiasko.

7. Die Kampagne

Jedes Referendum hat seinen eigenen Ablauf. Mitte April, nach einem Fernsehauftritt Chiracs (am 14. April fand eine wohlinszenierte Diskussion mit 80 ausgesuchten Jugendlichen statt), ist ein markanter Anstieg der Verfassungsgegner zu verzeichnen. An Chirac wird kritisiert, dass er sich seinen Gegnern nicht wirklich stelle; Vergleiche mit Mitterrand bei der Maastricht-Abstimmung werden gezogen. Die Medienkommentare sind durchweg sehr enttäuscht. Während der Fernsehdiskussion wurde auch die Frage eines eventuellen Rücktritts aufgeworfen, was Chirac – der republikanische Monarch – kategorisch ablehnte. Ende April sodann hatte sich das Nein-Lager verfestigt, nach wie vor gibt es aber viele Unentschiedene und Unentschlossene (30 Prozent). Am 21. April wird Kommissionspräsident Barroso wegen seines umstrittenen Rufes in Zusammenhang mit der Dienstleistungsrichtlinie für eine Fernsehdebatte wieder eingeladen. Die Dienstleistungsrichtlinie sowie die Öffnung des Dienstleistungsmarktes (EUV III 145) gibt den Gegnern von Europe libérale Munition, die Chirac nicht entschärfen kann. Er gerät in Argumentationsnot. Erst am 26. April kann er verkünden, dass es sie „nicht mehr gibt“. Der Rücktritt von Premierminister Raffarin wird Ende April ein öffentliches Thema. Überhaupt verschärft sich seit diesem Zeitpunkt die Debatte: Sie tritt in eine neue Phase der Verbreiterung von Öffentlichkeit und stärkeren Innenpolitisierung. Der Fernsehauftritt des ehemaligen sozialistischen Premierministers Jospin, der sich als glaubwürdiger, überlegter und ernsthafter Politiker für den Konventsentwurf ausspricht, stößt das Pendel des Urteilens in eine andere Richtung. Jospin hatte zu seiner Zeit eine Verfassungsvision entworfen, welche der europäischen Linken weithin gefiel.²⁶ Es gibt kurze Zeit ein

26 Vgl. Le Monde vom 29. Mai 2001, S. 16. Jospin zeichnet hier die konkreten Konturen eines europäischen Gesellschaftsmodells in Absetzung von den USA. Der Kommentar aus angelsächsischer Sicht damals war bezeichnend: „A wide arc of left-wing ambitions for Europe's future [...] with perspectives that swept from harmonical working conditions and universal access to schooling abroad to a so-

Gleichauf zwischen Gegnern und Befürwortern. Die französische Presse spricht vom „Jospin-Effekt“.

Anfang Mai beginnen die Massenproteste gegen die Abschaffung des Pfingstmontags als Feiertag. Dass diese Maßnahme zur Finanzierung der Sozialsysteme beitragen soll, verstärkt noch einmal, und zwar massenhaft, die Stimmung des Nein gegen die Regierung. Inzwischen geht es aber nicht mehr nur um wechselnde Gestimmtheiten, sondern es geht um eine Grundstimmung, die sich durchzieht. Angesichts dieser Grundstimmung, innerhalb deren die Entscheidung gefallen ist, kommt der offizielle Beginn der staatlichen Kampagne viel zu spät. Wie gewöhnlich bei polarisierten Abstimmungen verschärft sich die Atmosphäre in den letzten Tagen noch einmal, da in dieser Phase gewöhnlich zehn bis 30 Prozent der Unentschiedenen in ihrem Votum beeinflusst werden können. Am 29. Mai beteiligten sich schließlich 70 Prozent der Abstimmungsberechtigten. Dass die Abstimmung – wie schon über den Maastricht-Vertrag – zu einer Zitterpartie werden würde, wusste man spätestens seit der heftigen Spaltung der Sozialistischen Partei in dieser Frage. Das Ergebnis selbst ist nicht überraschend, wohl aber sind es die Folgen dieses Ergebnisses, die uns noch lange beschäftigen werden.

Umgekehrt ist das Resultat des niederländischen Referendums weniger in den Folgen als im krassen Ergebnis überraschend. Dies wiederum überrascht nicht, wenn man sich die Kampagne dieses erstmalig durchgeführten Referendums anschaut, das verfassungsmäßig nicht einmal bindend gewesen wäre, aber die Bürger haben es genutzt. Die Beteiligung war doppelt so hoch wie bei den Europawahlen. Natürlich haben viele – wie in Frankreich – die Gelegenheit benutzt, der (schlechten) Regierung einen Denktzettel zu erteilen. Gerade weil sie ansonsten *nicht* das selbstverständliche Recht auf direkte Demokratie haben, nutzten sie *diese* Gelegenheit eines *einmaligen* Referendums. Daraus den Schluss zu ziehen, direkte Demokratie verbreitere und vertiefe generell die Denktzettelmentalität – und führe deshalb zwangsläufig in die Unregierbarkeit –, ist jedoch verfehlt. Die Regierung war sich von Anfang an zu sicher, dass die Mehrheit für den Verfassungsentwurf stimmen würde. Die Dynamik eines Referendums wurde gänzlich unterschätzt. Während die Gegner

called economic government that would serve as a political watchman over the independent European Central Bank." (International Herald Tribune vom 29.5.2001).

mit ihrer Kampagne schon im Januar 2005 starteten, begann die Regierung Balkenende mit „Grondwet EU“ erst einen Monat vor der Abstimmung. „Grondwet EU“ kam gegen die populistischen Werbestrategien der Gegner nicht an. Demokratisierung der Demokratie hat eben auch ihren Preis: Sie zwingt zu mehr Wettbewerb und Marketingarbeit. Sie ist ein anstrengender Prozess nicht nur hinsichtlich der Überzeugungsarbeit, sie braucht auch ihre Zeit und Kraft und bleibt dennoch bezüglich Zeit wie Kraft ungesichert. In den Niederlanden gab es nie eine gelungene Werbung für das Ja, im Gegenteil: Die Kampagne für die EU-Verfassung wurde mehr und mehr nur noch eine Anti-Nee-Kampagne, für die alles aufgeboten wurde – bis hin zum königlichen Einsatz von Kronprinz Wilhelm Alexander. An prominenter wie auch finanzieller Unterstützung für die Verfassung hat es gewiss nicht gefehlt. Wenn aber nur noch die negativen Folgen eines Nein von denen beschworen werden, die ohnehin auf der ‚sicheren Seite des Lebens‘ stehen, verfangen die Argumente bei der Bevölkerungsmehrheit nicht mehr, da das Anliegen der Verfassung nicht mit den elementaren Alltagsrealitäten der Bürger verwoben werden konnte (was politische Bildung *par excellence* gewesen wäre). Intellektuelle Sorgen dürfen nicht mit existenziellen Ängsten verwechselt werden. Auf solche Ängste muss neuzeitliche Politik aber eingehen können. Die meisten Niederländer hatten offenbar den Euro als ‚Teuro‘ erlebt, und dem Rechtspopulisten Geert Wilders gelang es, in der Nachfolge von Pim Fortuyn, die Abstimmung über die EU-Verfassung zu einer Abstimmung über den EU-Beitritt der Türkei zu machen und damit Gegenstand und Thema der direkten Demokratie zu verschieben.

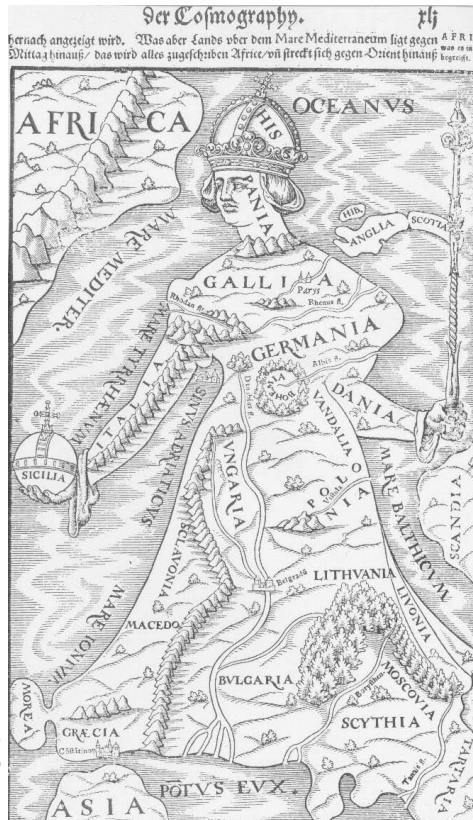
8. Schlussbemerkungen

Die Beispiele von Frankreich und den Niederlanden führen deutlich vor Augen, dass wir Bekenntnis-Europäer erst am Anfang eines klugen Umgangs mit Demokratie stehen und ebenso erst am Anfang eines Wissens der Länder übereinander und voneinander. Es steht nicht nur die Arroganz von Eliten der Ignoranz von Populisten gegenüber, die beide die gleichzeitige Erweiterung und Vertiefung der Europäischen Union verhindern. Dies ist ein zu einfaches Bild der politischen Wirklichkeit. Vielmehr gibt es überall eine spezifische Ignoranz der Arroganz, die durch die direkte Demokratie schonungslos aufgedeckt wird. Hier kann man die vielfältige Wirklichkeit, mit der es die Politik zu tun hat, nicht länger verstecken. In demokratischen Auseinandersetzungen kann man sich deshalb weder eine kognitive noch eine politische Ignoranz leisten. Auf der anderen Seite gibt es eine spezifische Arroganz der Ignoranz, die sich auf die Sache, um die es geht, erst gar nicht einlässt. Natürlich lässt sich trefflich darüber streiten, was das Gute ist, dessen Feind nicht nur das offensichtlich Schlechte, sondern auch das vermeintlich Bessere sein kann. Technokratie und Populismus schaukeln sich gegenseitig hoch zuungunsten einer komplexen Bürgerschaft, welche die Union auch in schwieriger Situation und angesichts neuer Herausforderungen trägt.

Die Kommission, die Regierungen und Verwaltungen müssen dieser Bürgerschaft in Zukunft erkennbar mehr entgegenkommen, wenn sie sie gewinnen wollen. Technokratie und Populismus unterschreiten das Niveau *ziviler Komplexität*, das heute nötig ist. Einiges davon steckt immerhin im Verfassungsentwurf, der nun zu scheitern droht. Vielleicht sollten die neuen ‚Bekenntnis-Europäer‘ noch einmal mit den Nachbarn beginnen, bevor sie vorschnell vom ‚kosmopolitischen Europa‘ sprechen, wovon dieses schon intern weit entfernt ist. Eine transnationale Demokratie ist eben keine postnationale und schon gar keine kosmopolitische Demokratie. Zudem steht das praktische Wissen über direkte Demokratie erst am Anfang. Transnationale und direkte Demokratie beginnt mühsam im Rahmen von Nationen, wie die Beispiele Frankreich und Niederlande, die immerhin Gründernationen des europäischen Integrationsprojekts sind, gezeigt haben. Von diesen Beispielen kann man in verschiedener Hinsicht lernen, was sich nun dankenswerter Weise *zeigen* und nicht nur

einmal mehr bereden lässt. Ebenso wie dieser nationale Bezug, dessen demokratische Souveränität nach innen (im Unterschied zur zwischenstaatlichen Souveränität nach außen) nicht tot ist, werden das historisch Neuartige, das offen Prozesshafte, die hohe Eigenkomplexität und die unbefriedigende Kompromisshaftigkeit einer genuin europäischen Verfassung, die es implizit ja schon gibt, noch stärker zu beachten und zu bedenken sein. Ein solches transnationales Verfassungsprojekt verändert das Verfassungsdenken selber. Mehrere ‚Welten‘ (selbst in verfassungstheoretischer Hinsicht) und heterogene, ja teils widersprüchliche ‚Erwartungshorizonte‘ (in sozialer wie politischer Hinsicht) gilt es zu integrieren. Nicht umsonst heißt das Motto des Verfassungsentwurfs: „In Vielfalt geeint.“ So weit sind wir – welches ‚Wir‘? – jedoch noch lange nicht. Europa braucht nun gleichzeitig starke Völker *und* starke Politiker.

Cosmographia Universalis, Sebastian Münster



9. Literatur zur französischen Debatte

Alliés, Paul, *Une Constitution contre la démocratie? Portrait d'une Europe dépolitisée*, Paris 2005.

Barnie, Michel, *Sortir l'Europe des idées reçues*, Paris 2005.

Burgogue-Larsen, Laurence; Anne Levade; Fabrice Picod, *La Constitution européenne expliquée au citoyen. Avec le texte intégral du traité*, Paris 2005.

Duhamel, Olivier, *Pour l'Europe. La Constitution européenne expliquée et commentée*, Paris 2005 (2. Aufl.).

Europäische Union (Hg.), *Vertrag über eine Verfassung in Europa*, Luxemburg 2005.

Fabius, Laurent, *Une certaine idée de l'Europe*, Paris 2004.

Fitoussi, Jean-Paul, *La politique de l'impuissance. Entretien avec Jean-Claude Guillebaud*, Paris 2005.

Généreux, Jacques, *Manuel critique du parfait Européen. Les bonnes raisons de dire 'non' à la Constitution*, Paris 2005.

Giscard d'Estaing, Valéry, *La Constitution pour l'Europe*, Paris 2003.

Initiative & Referendum Institute Europe (Hg.), *Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and Beyond*, Amsterdam 2005.

Jennar, Raoul Marc, *Europe, la trahison des élites*, Paris 2004.

Kaufmann, Bruno; Alain Lamassoure; Jürgen Meyer (Hg.), *Transnational Democracy in the Making*, Amsterdam 2003.

Lechevalier, Arnaud; Gilbert Wasserman, *La Constitution européenne. Dix clés pour comprendre*, Paris 2005.

Moreau Defarges, Philippe, *Constitution européenne. Voter en connaissance de cause*, Paris 2005 (7. Auflage).

Perrotin, Claude; Yvette Ladmiral, *Oui ou non à la Constitution européenne?*, Paris 2005.

Sarre, Georges, *Référendum. L'Europe contre la gauche*, Paris 2005.

Strauss-Kahn, Dominique, *Oui! Lettre ouverte aux enfants de l'Europe*, Paris 2004.



„Gekröntes Europa“, Philips Galle und Marcus Gheeraerts

2. Erfolgreich gescheitert! Die europäische Verfassungskrise als Demokratieproblem

Im Folgenden soll versucht werden, das Scheitern des europäischen Verfassungsvertrages zu analysieren und zu bewerten. Dabei wird die europäische Verfassungskrise primär als Ratifizierungskrise begriffen.²⁷ Das Verfassungsprojekt selber ist seit der Erklärung von Laeken weit gediehen und hat Spuren hinterlassen. Es ist mithin erfolgreich gescheitert. Sein größter Erfolg besteht darin, die Diskussion über die Natur, das Ziel und die Werte der EU wieder in Gang gebracht zu haben. Die demokratische Auseinandersetzung über die EU ist europaweit gewachsen, und zwar nicht nur unter den sogenannten Eliten.

Das transnationale Verfassungsexperiment ist aber auch gescheitert, teilweise sogar auf enttäuschende Weise. Auch das ist aufschlussreich. Für diese Enttäuschungen spielen Erwartungshaltungen eine Rolle, in deren Perspektive die Analyse durchgeführt wird. Oft sind die Ergebnisse des Verfassungsprozesses eher überraschend als enttäuschend, bisweilen sind sie aber auch eher enttäuschend als überraschend. Somit ernüchtern und ermutigen sie zugleich. Solche Erfahrungen schaffen Haltungen, die es verstehen, hartnäckig zu bleiben – Politik im Sinne Max Webers als Bohren dicker Bretter.²⁸ Visionen sind dabei ebenso wichtig wie die Fähigkeit, Realitäten zur Kenntnis zu nehmen. In diesem Trotzdem denkbarer möglicher Handlungen besteht politisches Denken: Common sense trotz Diskurs (Konsens/Dissens), Spezialisierungen und Anomien; Zurechenbarkeit trotz Kontingenz; Demos (Volk als abstrakte Gemeinschaft) trotz ethnischer und anderer Gemeinschaftsbezüge; eine öffentliche Sphäre trotz Privatheit; horizontales Handeln trotz vertikaler Macht. Zudem gehört es zum politischen Weg, aus Rückschlägen zu lernen. Demgemäß ist politische Theorie als

27 Diese Thesen sind zum ersten Mal vorgetragen worden auf einer Tagung der Tschechischen Akademie der Wissenschaften in Prag: *The Legitimacy Problem of the European Union. Normative Theories and Public Debates in New and Old Member States*, 27.-29. Juni 2007.

28 So Max Webers berühmte Formulierung im Schlussabschnitt seines Vortrages über ‚Politik als Beruf‘ (1919). Politik erweitern wir im Folgenden demokratisch auf die Bürger als Gelegenheitspolitiker, und Politische Theorie verstehen wir ebenso als Beruf im Sinne von Lehre und Forschung.

Praxis des Bohrens auf eine gewisse Kontinuität trotz Krisen angewiesen. Diese Kontinuität ist als konstruktiv-praktische Arbeit vermittelt über Ideengeschichte und die gemeinsame Deutung historischer Erfahrungen. Theorie in ihrem Freiraum als Analyse, Reflexion und Interpretation versucht darüber hinaus an gewissen Stellen, Tiefenbohrungen anzusetzen. Diese beschäftigen sich im Folgenden vor allem mit:

- der Verfassungskrise,
- der Verfassungskrise als Ratifizierungskrise,
- der demokratischen Legitimation einer EU-Verfassung sowie
- den Demokratieproblemen in Europa.

1. Worin besteht die Verfassungskrise?

Die aktuelle Verfassungskrise ist Ausdruck der Herausforderungen bei der Etablierung einer mehrstufigen transnationalen Demokratie. Dabei geht es vor allem um die (direktdemokratische) Einbindung der Unionsbürger sowie die Überwindung der zweckfremden Instrumentalisierung europäischer Themen. Das aus dem Altgriechischen stammende Wort ‚Krise‘ bedeutet im heutigen Sprachgebrauch einen Höhe- oder Wendepunkt einer gefährlichen Entwicklung. Worin besteht nun die gefährliche Entwicklung? Es ist unzulänglich, diese Gefahr in der schlichten Unterbrechung des vorgesehenen Ratifizierungsprozesses in Folge der Negativreferenden in Frankreich und der Niederlande zu sehen – quasi als Verzögerung in der Umsetzung einer vereinbarten Politikentscheidung. Dies würde die europäische Verfassungsgebung auf den Entscheidungsprozess verkürzen.

Die Negativvoten sind aus demokratietheoretischer Perspektive zunächst keinesfalls als Rückschlag zu betrachten, sondern als Ausdruck einer demokratischen Entscheidung des französischen und niederländischen Souveräns. Referenden bergen per se das Risiko einer unverhofften Entscheidung; schließlich stellt der offene Charakter des Entscheidungsprozesses das Grundprinzip der Demokratie dar – Demokratie ist immer ein Risiko. Darin liegt weniger eine Gefahr als ein Potenzial für die Etablierung einer transnationalen Demokratie; erst durch die aktive Mitgestaltung der Unionsbürger kann eine Bürgergesellschaft bzw. eine Bürgerschaft entstehen, welche zunehmend

die europäische Dimension einschließt – transnational und nicht postnational. Die Krise besteht nun in zwei Beobachtungen: Einerseits sind die Negativvoten in Frankreich und den Niederlanden Ausdruck des Entzugs des permissiven Konsenses der Bevölkerungen bezüglich des europäischen Einigungsprozesses.²⁹ Die europäische Integration betrifft zunehmend die Bürger, ohne dass diese hinreichend (direktdemokratisch) in die Entscheidungsprozesse einbezogen werden. Abstrakt betrachtet, kann der Rückschlag darin gesehen werden, dass die Entscheidung der jeweiligen Exekutivorgane nicht deren Volkswillen entsprach; das heißt, dass der überzeugungskräftige Austausch zwischen Volk und politischer Elite zu gering war oder auch das Verhalten der Eliten zu widersprüchlich. Die Einbindung der Unionsbürger ist jedoch die erste Herausforderung für die Etablierung einer realen transnationalen Demokratie.

Andererseits lässt sich am Beispiel Frankreichs und der Niederlande – aber keinesfalls nur in diesen beiden Mitgliedsstaaten – deutlich erkennen, dass die Europäische Union nicht nur durch das Prisma nationaler Politik interpretiert und bewertet wird, sondern ebenso deutlich für die innenpolitische Parteiprofilierung und persönliche Ambitionen³⁰ verwendet wird. Hier muss man auf Details beharren. Die zweckfremde Instrumentalisierung europäischer Themen stellt deshalb die zweite Herausforderung für die Entwicklung zu einer transnationalen Demokratie dar.

29 Siehe z. B. Julia Blaseck, *Vom Euroskeptizismus zum Integrationswiderstand? Eine empirische Analyse der französischen Bevölkerungseinstellungen zum Prozess der europäischen Integration*, Berlin 2007.

30 Siehe dazu z. B. die Rolle von Laurent Fabius in der sozialistischen Partei Frankreichs (PS). Vgl. Laurent Fabius, *Une certaine idée de l'Europe*, Paris 2004. Ausführlicher dazu Heinz Kleger, *EU-Verfassung im Härtetest*, in: *WeltTrends* 48, 2005, S. 93-107, in diesem Band wieder abgedruckt.

2. Worin besteht die europäische Dimension der Verfassungskrise?

Die Erosion des permissiven Konsenses als kritisches Moment im europäischen Einigungsprozess ist weniger ein europäisches Problem als eines von einigen (alten) Mitgliedstaaten. Die neuen – und damit aktuell fast die Hälfte der Mitgliedstaaten – haben mit ihren Beitrittsreferenden ihre prinzipielle Unterstützung der europäischen Integration zum Ausdruck gebracht.

Eine output-orientierte Betrachtung der Ratifizierung legt nahe, dass die Verzögerung des Verfassungsprozesses durch die Negativvoten in Frankreich und den Niederlanden eine europäische Krise ausgelöst hat, da die Nichtratifizierung des europäischen Verfassungsvertrages letztlich alle Mitgliedstaaten betrifft. Diese technokratische Sicht auf die EU ignoriert jedoch den tiefer liegenden Charakter der Verfassungskrise, nämlich den Entzug des permissiven Konsenses. Das Verschwinden des permissiven Konsenses in den alten Mitgliedstaaten ist demokratietheoretisch positiv zu bewerten. Er bringt den Willen der Bevölkerung zum Ausdruck, auf den Entscheidungsprozess der EU mehr Einfluss nehmen zu wollen. Diesem Willen hätte bei den Ratifizierungsverfahren mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden sollen. In den neuen Mitgliedstaaten wird die EU als legitim angesehen und wird sogar in einigen Ländern wie Polen mit der Hoffnung verknüpft, die Funktionsweise von nationalstaatlichen Institutionen dank der EU verbessern zu können. Man könnte diesbezüglich sogar die These wagen, dass die EU gegenwärtig das Gros ihrer Anerkennungswürdigkeit (Legitimität) aus der letzten Osterweiterung schöpft. Dies führt aber offensichtlich zu einem Dilemma: Die Macht in der EU verschiebt sich mit der doppelten Mehrheit in Richtung des hegemonialen Quartetts (Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien). Die Legitimation der EU wird aber vor allem aus der Unterstützung der neuen Mitglieder geschöpft, denn es waren die alten Mitglieder, welche die Ratifizierungs- und Verfassungskrise ausgelöst und die meisten institutionellen Neuerungen blockiert haben (Großbritannien, Niederlande). Die Folge ist, dass diese Machtstruktur instabil sein wird, weil sie auf einer Machtasymmetrie basiert (größtenteils zwischen den alten und den neuen Mitgliedstaaten), die bei weiterer Erosion der Legitimität der EU in den neuen Mitgliedern das gesamte Institutionengefüge in Frage stellen wird. Der

Nizza-Vertrag basierte ebenfalls auf eine Machtasymmetrie, allerdings zugunsten der kleinen Mitgliedstaaten.

Die diagnostizierten Krisenmerkmale bei der Herausbildung einer transnationalen Demokratie sind nicht in allen Mitgliedstaaten in gleichem Maße erkennbar. In den neuen Mitgliedstaaten kann die These des Entzugs des permissiven Konsenses so nicht aufrechterhalten werden. Bis auf Zypern, Rumänien und Bulgarien haben alle 2004 bzw. 2007 beigetretenen Mitgliedstaaten Beitrittsreferenden durchgeführt. Dabei dominierte die Argumentation, dass bereits das EU-Beitrittsreferendum ausreichend Legitimität für die Ratifizierung des Verfassungsvertrages geliefert habe; schließlich war bereits im Jahr 2003 absehbar, dass die europäische Integration fortgesetzt würde. Kritisch muss jedoch angemerkt werden, dass die konkreten Ergebnisse des Konvents teilweise noch nicht bekannt waren und erst recht nicht die Änderungen der Regierungskonferenz.

Ein Gegenbeispiel zu dieser Argumentation (mit Folgen bis heute) liefert die polnische Verfassungsdebatte. Die Reform des Abstimmungsystems hin zur doppelten Mehrheit wurde im Konvent erst relativ spät aufgenommen. So begründete die ehemalige SLD-Regierung als auch die amtierende PiS-Koalition ihre ablehnende Haltung mit dem Hinweis darauf, dass die polnische Bevölkerung nicht zuletzt dem EU-Beitritt zugestimmt hat, weil die Stimmenverteilung im Ministerrat gemäß dem Vertrag von Nizza als für Polen vorteilhaft wahrgenommen wurde. Diese Argumentation trug dazu bei, dass die Durchführung eines Referendums in Polen von fast allen Parteien favorisiert wurde.

Die anspruchsvolle Vision einer transnationalen Bürgerschaft als einer Dimension von Bürgerschaft und Demokratie in Europa unterstellt einen aktiven Souverän, der auch an der inhaltlichen Gestaltung teilnimmt. Um das Spannungsverhältnis zwischen deliberativer Meinungsbildung und institutioneller Entscheidungsfindung bzw. zwischen der direkten Demokratie der Bürger und der Politik der Vertreter in einen dynamischen Austauschprozess zu überführen, ist eine lebendige, liberale Öffentlichkeit als Transmissionsriemen erforderlich. Um diesem europapolitischen Demokratiedefizit entgegenzuwirken, wurde der Laeken-Prozess initiiert.

3. Der Laeken-Prozess

Die Erklärung von Laeken Ende 2001 sah die Union zurecht an einem „entscheidenden Moment ihrer Geschichte“. Die Überwindung der Teilung Europas verlangte ein neues Konzept des Zusammenlebens von Staaten und Völkern. Als erstes wurde daher in dieser Erklärung „die demokratische Herausforderung Europas“ genannt: Die EU muss in erster Linie den Bürgern näher gebracht werden, die eine „bessere demokratische Kontrolle“ wünschen. Dies wird in der Erklärung nicht nur beiläufig erwähnt, sondern steht im Mittelpunkt. Erst im Zusammenhang mit dieser demokratischen Vertiefung werden sodann die weiteren Ziele wie Effizienz, Transparenz und deutlichere Kompetenzverteilung zwischen Regionen, Mitgliedstaaten und der EU genannt. Die „Erwartungen des europäischen Bürgers“ bilden den Fokus des Dokuments, in dem – davon abgeleitet – die konkreten Aufgaben gestellt werden, die der einberufene Konvent beantworten soll. Die Fragen von Laeken bestimmen den Weg zu einer „Verfassung der europäischen Bürger“.

Folgende Aufgaben werden ausdrücklich als Auftrag formuliert:

- bessere Aufteilung und Festlegung der Zuständigkeiten,
 - Vereinfachung der Instrumente,
 - mehr Demokratie,
 - Transparenz und Effizienz,
 - Vereinfachung der bestehenden Verträge,
 - Neuordnung der Verträge,
 - Aufnahme der Charta der Grundrechte,
 - Kernbestandteile und Werte einer europäischen Verfassung.
- Schließlich wurde die Einberufung eines Konvents beschlossen, dessen Zusammensetzung, Dauer und Arbeitsmethoden einschließlich der Abfassung eines Schlussdokuments konkretisiert wurden. Damit waren die Fragen gestellt und die Methoden zu ihrer Beantwortung genannt. An beidem sollte der Verfassungsprozess gemessen werden. Wir wenden also ein rekonstruktives und zugleich konstruktives Kritikverfahren an. Die immanente Kritik geht dabei in Richtung der demokratischen Legitimation einer spezifischen EU-Verfassung, die nicht staatsfixiert, komplementär und transnational ist.

4. Die Dynamik des Konvents und der Verfassungsentwurf

Der nächste Schritt nach Laeken war der Konvent. Er entwickelte eine eigene Dynamik und machte schließlich 2002/03 die europäische Verfassung zu seiner eigenen Sache. Der Verfassungskonvent bedeutete in zweierlei Hinsicht eine Fortentwicklung des Grundrechtekonvents, der 1999 die Arbeit aufnahm und insgesamt 18 Mal tagte. Er wird unterschätzt,³¹ obwohl er einen wichtigen Anstoß zum europäischen Verfassungsprozess gab.³² Zum einen wurden auch Delegierte aus den Kandidatenländern (selbst aus der Türkei) einbezogen, zum anderen wurden sowohl ein Forum der Zivilgesellschaft als auch ein Jugendkonvent eingerichtet. Zusammen mit dieser Öffnung und dadurch bedingt der weiten Öffentlichkeit des Konvents sowie der beständigen Möglichkeit der Internetkommunikation waren dies durchaus Schritte in die richtige Richtung zu mehr Demokratie, die natürlich von den „variablen Bürgern“ unterschiedlich wahrgenommen wurden. Der variable Bürger der EU ersetzt den „modularen Menschen“, welcher im Kontext des modernen Nationalstaates seine Freiheit fand.³³

Der Konvent leistete einen Beitrag zur Demokratisierung der EU insofern, als er ein Mehr an Öffentlichkeit, ein Mehr an Effektivität und ein Mehr an Deliberation leistete.³⁴ Wenngleich Deliberation nicht mit Demokratie gleichzusetzen ist, so ist

31 Die Bewertung „unterschätzt“ bezieht sich auf zweierlei: Zum einen versucht die Charta, den Schutz der Grundrechte insofern zu stärken, als sie – wie es in der Präambel heißt – sichtbarer gemacht werden sollen. Zum anderen versuchen die sechs Kapitel der Grundrechte nicht nur Freiheit und Gleichheit auszubalancieren, sie enthalten auch wirtschaftliche und soziale Grundrechte (3-Säulen-Modell nach Meyer). Sie bedeuten zudem auch deren Modernisierung in Bezug auf den technischen und medizinischen Fortschritt. Wenn man die spezifisch europäischen Werte sucht, dann findet man sie hier: in der Verarbeitung spezifisch historischer Erfahrung, aus der sie (mit der so genannten ‚europäischen Identität‘) entstehen. Der Unterschied des ‚europäischen Gesellschaftsmodells‘ (bei allen Varianten des Wohlfahrtsstaates) im Unterschied zum ‚amerikanischen Gesellschaftsmodell‘ (das keine Schutzpflicht des Staates gegenüber den Kräften des Marktes kennt) kann ebenfalls hier verortet werden.

32 Die Charta wurde später vom Verfassungskonvent als Teil II mit eigener Präambel in den Entwurf für den europäischen Verfassungsvertrag aufgenommen.

33 Vgl. Ernest Gellner, Nationalismus und Moderne, Berlin 1995; ders., Bedingungen der Freiheit, Stuttgart 1994.

34 Ausführlich dazu Heinz Kleger (Hg.), Der Konvent als Labor, Münster 2004; vgl. auch: Der Weg zum EU-Verfassungskonvent, Berichte und Dokumentation, Deutscher Bundestag: Referat Öffentlichkeitsarbeit 5/2002; Klemens H. Fischer, Konvent zur Zukunft Europas, Wien 2003.

diese doch eine wichtige Vorstufe für demokratische Entscheidungsfindung. Zwar waren auch die Sitzungen des Konvents von einem idealisierten Diskurs weit entfernt, dennoch ist es von großer Bedeutung, dass die Akteure nunmehr in einer größeren Öffentlichkeit ihre Positionen begründen müssen. Es war deshalb nicht mehr möglich, die Positionen bloß darzustellen. Das Argumentieren spielte zudem eine größere Rolle als das Verhandeln. Während also die Konventsmethode durchaus Fortschritte bei der Öffentlichkeitsbeschaffung, Effektivitätssteigerung und Deliberation erzielte, blieb sie bezüglich Transparenz, Effizienz und Partizipation hinter den Erwartungen zurück. Letztlich wurde die Repräsentation der Unionsbürger durch die Zusammensetzung des Konvents im Vergleich zur Regierungskonferenz lediglich erweitert. Auch der Austauschprozess zwischen der breiten Öffentlichkeit und der eigenen starken Öffentlichkeit des Konvents war relativ beschränkt. Gemessen an den Fragen von Laeken waren indessen Verlauf und Ergebnis des Konvents aus der damaligen Erwartungshaltung heraus eher überraschend als enttäuschend, obwohl der Verfassungsentwurf selbst unterschiedlich bewertet werden kann. Ihm haftete das Paradox an, dass er als Entwurf nicht weiter diskutiert und verändert werden konnte. Am 18. Juli 2003 wird er an den Europäischen Rat übergeben. Es erfolgen Nachbesserungen, bevor er am 29. Oktober 2004 in Rom unterzeichnet wird.

Eine europäische Verfassung muss in erster Linie die Politikkoordination und Entscheidungseffektivität zwischen nunmehr 27 Staaten verbessern. Darüber hinaus geht es aber ebenso um eine demokratische Handlungsfähigkeit auf neuem Niveau. Von einer Verfassung der Regierungen zu einer Verfassung der Bürger ist es jedoch ein weiter Weg. Erste Schritte dazu waren mit dem Konvent, der von der Methode der Regierungskonferenz wegführt, und den Referenden beschränkt worden. Auch darf nicht übersehen werden, dass der Verfassungsentwurf selbst wichtige Elemente einer mehrstufigen Demokratie enthält: Er schreibt die kommunale Selbstverwaltung fest, gibt der Subsidiarität und Subsidiaritätskontrolle Raum, wertet die nationalen Parlamente in europäischen Fragen auf, stärkt das EU-Parlament und führt erstmalig ein Bürgerbegehren ein. Die Inhalte des vorgeschlagenen Verfassungsentwurfs waren also demokratischer als die Verträge zuvor. Mit diesen Inhalten und den oft unterschätzten Grundrechten mit ihren Prinzipien von

Menschenwürde, Freiheit, Gleichheit und Solidarität könnte die EU tatsächlich zu einer Sache der Bürger werden, wobei zu beachten ist, dass Demokratisierung eine komplexe Daueraufgabe ist, die dabei aus unterschiedlichen Demokratietraditionen und Modellen schöpft. Parlamentarische, direktdemokratische, deliberative und kooperative Elemente schließen sich nicht aus, sondern können sich bei einer intelligenten Kombination ergänzen und wechselseitig stärken.

5. Der Ratifizierungsprozess

Das Ratifizierungsverfahren ist für eine demokratische Verfassungsgebung von grundlegender Bedeutung. Hierbei muss ebenfalls der Weg von einer Verfassung der Regierungen zu einer Verfassung der Bürger zurückgelegt werden. In der normativen Theorie werden repräsentativ-demokratische Verfahren, direktdemokratische Verfahren und eine Mischform aus beiden unterschieden. Die beiden ersten Verfahren stellen keine einander ausschließende Varianten dar, was eine Kombination ermöglicht. Das höchste Ansehen genießt das repräsentativ-direktdemokratische Verfahren. Was nämlich über die bestehenden Verträge hinaus noch fehlt, ist vor allem die Benennung des Legitimationsursprungs der EU selber: Es ist die Selbstbestimmung der Unionsbürger, die bisher noch fehlt. Dabei ist bedeutsam, inwiefern man schon präziser von einer europäischen Identität als Teilidentität der europäischen Bürgerschaft sprechen kann. Eine europäische Unionsbürgerschaft ist auf der Basis nationaler Staatsbürgerschaften durchaus vorstellbar. Die These eines schwachen Identitätsgehalts und damit auch eines schwachen bzw. formellen Legitimitätsgehalts der Unionsbürgerschaft durch Bürgerrechte und Demokratie kann durch aktuelle Umfragen bestätigt werden. Daraus folgt die weitere These, dass es sich beim Verfassungsprozess um einen Zusatz und nicht um einen Ersatz von Identität, Volk und Legitimationsquelle handelt, womit die ‚*no-demos-thesis*‘ in Frage gestellt wird. Das plurale Verständnis im Sinne einer politischen Mehrfachidentität hat freilich Konsequenzen für eine demokratische Verfassungsgebung bzw. die Ausgestaltung des Ratifizierungsverfahrens.

Das Ratifizierungsverfahren kann nun nicht mehr a) nur einzelstaatlich organisiert, sondern muss ebenso b) die besondere

Struktur der EU als ganze, mithin die Unionsbürgerschaft, berücksichtigen. Die Legitimation durch den Konvent und die letztlich erfolgreiche Regierungskonferenz kann die breite Bürgerbeteiligung nicht ersetzen. Angemessen wäre deshalb ein zweistufiges Ratifizierungsverfahren, d. h. ein europaweites Referendum, das durch die Koordinierung der nationalen Referenden an einem Tag in ganz Europa ermöglicht würde. Der Konvent beschloss jedoch nicht, dass der Verfassungsentwurf eines – gegenüber Verträgen – stärker demokratisch legitimierten Ratifizierungsverfahrens bedarf. Er hat die Frage der demokratischen Legitimation einer EU-Verfassung unterschätzt. Es gibt folglich auch keine seriöse normative Theorie, wie eine solche Verfassung zu ratifizieren wäre.³⁵ Der größte Fehler war die Ignoranz gegenüber möglichen Negativvoten in einzelnen Mitgliedstaaten. Dieses Desiderat wurde bereits unmittelbar nach der Unterzeichnung des Vertragswerks in zahlreichen Debatten deutlich, denn es herrschte Unklarheit über die Konsequenzen einer ‚*involuntary defection*‘. Die Vereinbarung, dass über das weitere Vorgehen erneut beraten werden sollte, sobald 80 % der Staaten ratifiziert hätten und dabei in einem oder mehreren Mitgliedstaaten Schwierigkeiten bei der Ratifizierung auftreten, zeugt von der Blindheit gegenüber der so drohenden Verfassungskrise.

Die europäische Verfassungskrise als Demokratieproblem hat drei Dimensionen:

- (1) die grundlegendste betrifft die Legitimation der EU selber;³⁶
- (2) die zweite betrifft die Legitimationskraft des Verfassungsentwurfs (und zwar inhaltlich, prozedural und identitär);³⁷
- (3) die dritte schließlich betrifft das Verfahren seiner Ratifikation.

35 Eine Ausnahme stellen die Arbeiten von Agustin José Menendez dar. Siehe z.B. Agustin José Menendez, *Neither Constitution, Nor Treaty. A deliberative-democratic analysis of the Constitutional Treaty of the European Union*, ARENA Working Paper, Nr. 8, 2005; ders., *Three Conceptions of the European Constitution*, ARENA Working Papers, Nr. 12, 2003; ders., Erik John Fossum, *The Constitution's Gift? A Deliberative Democratic Analysis of the Constitution Making in the European Union*, in: *European Law Journal* 2005, Nr. 4/11, S. 380-410.

36 Vgl. Heinz Kleger, Ireneusz Paweł Karolewski, Matthias Munke, *Europäische Verfassung. Zum Stand der europäischen Demokratie im Zuge der Osterweiterung*, Münster 2004 (3. erweiterte Auflage); Francis Cheneval (Hg.), *Legitimationsgrundlagen der Europäischen Union*, Münster 2005.

37 Vgl. Ann-Kathrin Fischer, *Legitimation der Europäischen Union durch eine Verfassung?*, Münster 2004.

Dieses Verfahren war nicht einheitlich, was allein noch nicht zu beanstanden wäre. In den meisten Fällen wurde schnell, billig und parlamentarisch ratifiziert und das oft ohne große inhaltliche Debatte, weder im Parlament noch in der breiten Öffentlichkeit. Die Eliten blieben unter sich. Bei Referenden ist dies nicht möglich. Das Referendum in Spanien war historisch einmalig, obwohl es nicht die ansteckende Vorbildwirkung nach außen entfalten konnte, die man sich von ihm erhofft hatte. Das französische Referendum wiederum war zweifellos ein politischer Großkampf, der viel Aufschlussreiches offenbarte, etwa die europapolitische Spaltung der Linken. In den Niederlanden hingegen wurde erstmalig ein Referendum durchgeführt. Es wäre verfassungsmäßig nicht einmal bindend gewesen, aber die Bürger haben es genutzt. Die Beteiligung war doppelt so hoch wie bei den Europawahlen. Der Regierung Balkenende und mit ihr der ganzen politischen Klasse (und nicht nur dem Staatspräsidenten wie in Frankreich) wurde eine politische Quittung erteilt. Die Berufspolitiker waren sich von Anfang an sicher, dass die Mehrheit für den Verfassungsentwurf stimmen würde. Sie haben die Dynamik eines Referendums gänzlich unterschätzt und ihre Kampagne zu spät gestartet. In den Niederlanden gab es nie eine gelungene Werbung für das Ja. Im Gegenteil, die Kampagne für die EU-Verfassung wurde mehr und mehr nur noch eine Anti-„Nee“-Kampagne, für die schließlich alles aufgeboten wurde. Wir haben es hier mit einem schlechten Beispiel direkter Demokratie zu tun, wohlverstanden nicht von Seiten der Bürger, die in Zukunft dieses Instrument zurecht vermehrt nutzen werden, sondern von Seiten der Regierung und der Politiker. Auch in Frankreich trägt das Referendum ein eigentümliches Janusgesicht, nämlich das einer direkten Demokratie von oben. Diese steht in der bonapartistischen Tradition des Plebiszits. Dagegen handelt es sich in einer direkten Demokratie der Bürger, die zu einer politischen Kultur geworden ist, um Referenden von unten, die zum Beispiel auf Antrag eines Bürgerbegehrens oder durch bindende Artikel einer Verfassung ausgelöst werden. Solche Verfahren direkter Demokratie sind komplexer und voraussetzungsreicher, wobei das jeweilige institutionelle Design die inhaltliche Qualität mitbestimmt.³⁸

38 Initiative and Referendum Institute Europe (Hg.), *Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and Beyond*, Amsterdam 2005; vgl. auch Bruno Kaufmann, Alain Lamassoure, Jürgen Meyer (Hg.), *Transnational Democracy in The Making*, Amsterdam 2003; Roland Erne, Andreas Groß, Bruno Kaufmann, Heinz Kleger (Hg.), *Transnationale Demokratie. Impulse für ein demokratisch verfasstes Europa*, Zürich 1995.

So wie Plebiszite bestens in eine elitengelenkte Demokratie passen, geht es bei der direkten Demokratie (die etwas anderes ist als plebiszitäre Demokratie) um eine demokratische Bürgerkultur, welche die staatliche Macht beschränkt. Diese politische Kultur, die wachsen muss und nicht verordnet werden kann, ist Teil eines demokratischen Selbstverständnisses von Bürgern und somit elitlenkend; sie ist kein Elitenprojekt zur Steuerung der Modernisierung. Die plebiszitäre Demokratie wird im Zusammenhang mit den heutigen Problemen der Modernisierung allerdings selbst zu einem Kampffeld. Dabei besteht die Gefahr, dass sie von Eliten instrumentalisiert wird. Deshalb ist es gerade für die künftige Europapolitik besonders wichtig, für die Politiker ebenso wie für die Völker, die direkte Demokratie der Bürger mit ihrer horizontalen Dimension einzuüben – national wie transnational. Die Arroganz der Ignoranz besteht unter anderem darin, dass das Problem der defizitären Legitimität der EU durch die politischen Eliten der EU sowie vor allem die alten Mitgliedstaaten als ein Public-Relations-Problem missdeutet wird. Hierbei wird die politische Öffentlichkeit (*public sphere*), an der sich die Unionsbürger gleichberechtigt und informiert beteiligen und Einfluss auf politische Entscheidungen nehmen können, mit der Öffentlichkeitsarbeit (*public relations*) der nationalen Regierungen und der europäischen Kommission verwechselt. Diese Arroganz der Ignoranz fördert die Elitenlenkung durch Plebiszite und Akklamation. Der ‚Plan D‘ (für Demokratie, Dialog und Debatte), den die Brüsseler Kommission im Herbst 2005 lancierte, um die Denkpause zu überbrücken, war eine typische Kommunikationsstrategie aus dem Geiste des Marketing, während sich der Kommissionspräsident Barroso schon frühzeitig von der Ratifikation der Verfassung verabschiedete. Diese Denkpause wurde solchermassen zur Pause vom Denken, und es zirkulierte der treffende Satz, der auf Barroso gemünzt war: Wenn man solche Freunde der Verfassung hat, braucht es keine Gegner.

Die Beispiele aus Frankreich und den Niederlanden führen vor Augen, dass die Bekenntniseuropäer erst am Anfang eines Umgangs ebenso mit direkter wie transnationaler Demokratie stehen und ebenso erst am Anfang eines Wissens voneinander und über die EU, das künftig in die politische Urteilskraft einfließen könnte. Es fehlt noch der breite *common sense* öffentlichen Überzeugens in europapolitischer Hinsicht. Dies ist jedoch

ein Prozess, der nur durch Demokratisierung selber vorangebracht werden kann, und zwar einer mehrstufigen Demokratie, die sich auf mehrere Ebenen bezieht und ein Bürgerbewusstsein erfordert, das diese Art der zivilen Komplexität versteht. Es steht nicht nur die Arroganz von Eliten gegen die Ignoranz von Populisten, welche beide die gleichzeitige Erweiterung und Vertiefung einer föderativen Union verhindern. Vielmehr gibt es aller Orten eine spezifische Ignoranz der Arroganz, die sich auf den Prozess öffentlichen Überzeugens nicht genügend einlässt und die kleineren Einheiten überspringt, was von der direkten Demokratie schonungslos aufgedeckt wird. Auf der anderen Seite existiert aber auch eine spezifische Arroganz der Ignoranz, die sich auf neuartige Sachkombinationen ebenso wenig einlässt, die vor Ort, in der jeweiligen Region ja durchaus präsent sind und dort ihren Rückhalt finden. Im Lichte dieses Ansatzes müssen Erfahrungen gerade auf regionaler Stufe gesammelt werden; denn wenn Regionen mental mit dem Rücken zu Europa agieren, ist der europapolitische Misserfolg programmiert.

Es geht mithin um das Einleiten eines Prozesses der Dezentralisierung der europäischen Integration, die nicht länger nur ein gewissermaßen nationales Projekt mit umgekehrten Vorzeichen sein kann, sondern vielmehr eine Vielzahl von regionalpolitisch verankerten, überschaubaren Projekten werden muss, in deren Mittelpunkt vermehrt die Bürger stehen, die diese Projekte beurteilen können. Für einen neuen Schwung Europas ist der Erfolg der Regionen, Städte und transnationalen Städtereionen (wie zum Beispiel Wien, Bratislava und Brünn³⁹) von ausschlaggebender Bedeutung. Hier entstehen die neuen Denk- und Handlungsräume und daraus die Bindungen, welche Europa nach 1989 grenzüberschreitend tragen. Diese zivile Basis ist wichtig für eine möglichst bürgernahe, demokratische Legitimität, die wiederum einer gelebten Subsidiarität und Solidarität bedarf. Hier hat es der Verfassungsprozess bisher kaum oder nur unzureichend geschafft, auf die Städte und Regionen zuzugehen, was auch in umgekehrter Richtung gilt. Beide – das Konkrete (nämlich das real zusammenwachsende Europa) und vermeintlich Abstrakte (die Verfassungsidee) – fallen auseinander, so dass die Polemiker von beiden Seiten

39 Siehe dazu Eugen Antalovsky, Europa Region Mitte, in: Heinz Kleger, André Lomsky, Franz Weigt (Hg.), Von der Agglomeration zur Städtereion, Berlin 2006, S. 265-287.

leichtes Spiel haben. Europäisches Bürgerbewusstsein in seiner zivilen Komplexität entwickelt sich auf diese Weise nicht. Dafür sind neben den Grundrechten vor allem die subsidiäre Sachnähe (statt zentralistischem Kompetenzsog), klare Kompetenztitel und deren Einhaltung innerhalb einer mehrstufigen transnationalen Demokratie entscheidend. Diese Demokratie muss transparent sein, um von den Bürgern verstanden zu werden.

6. Ratifizierungskrise als Verfassungskrise

Durch das Veto der französischen und niederländischen Wähler entstand ein negativer Dominoeffekt, der das weitere Ratifikationsverfahren nicht nur beeinflusste, sondern sogar zum Stillstand brachte. Dadurch entstand die Ratifizierungskrise und erst mit ihr die eigentliche Verfassungskrise. In der Krisenphase findet typischerweise ein Ringen um die Deutungshoheit darüber statt, ob die Verfassung bereits oder noch nicht gescheitert ist. Die anberaumte Denkpause wurde allerdings auch zu einer Pause vom Denken. Die Erlösung aus dem Stillstand kam erst mit Sarkozys ‚vereinfachtem Vertrag‘, nachdem er zum französischen Staatspräsidenten gewählt worden war und seine Lust zum Handeln demonstrieren konnte. Damit war der kürzeste Krisenausgang gefunden: neuer Grundlagenvertrag statt Verfassungsvertrag. Die symbolische Dimension der Verfassung als Depot von Werten, Symbolen und Rechten, die eine Gesellschaft teilt und schützt, wurde gestrichen. Der neue Reformvertrag gibt die symbolische Wirkung der Verfassung gänzlich auf und richtet sich primär an Fragen der Machteffizienz aus. Die doppelte Mehrheit soll ein reibungsloses Entscheidungssystem etablieren und ein europäischer Quasi-Außenminister soll der EU endlich zum Status eines globalen Akteurs verhelfen. Dabei wird die Grundrechtecharta aus dem Dokument ausgegliedert und demokratische Beteiligungsmöglichkeiten werden nicht weiter ausgebaut. Dadurch kann jedoch weder eine Legitimitäts- noch eine identitätsstiftende Wirkung erzielt werden, was mit dem transnationalen Verfassungsprojekt anvisiert war.

Am 8. September 2006 brachte Sarkozy in Brüssel die Idee eines abgespeckten „Mini-Vertrags“ (*mini-traité*) in die Diskussion. Bald war von einem Mini-Vertrag zwar nicht mehr die Rede, sondern nur noch von einem „vereinfachten Vertrag“ (*traité simplifié*) – inhaltlich aber entspricht dieser im Wesentlichen

dem ursprünglichen Konzept. Der vereinfachte Vertrag soll es ermöglichen, die Funktionsfähigkeit der EU nach dem Abstimmungsdebakel in Frankreich wieder herzustellen. Dabei richtet sich Sarkozy insbesondere gegen die Forderung nach einer grundlegenden Überarbeitung des Verfassungsvertrages, die im Gefolge der Verfassungskritiker von der sozialistischen Präsidentschaftskandidatin Ségolène Royal erhoben worden war. Die von Sarkozy präferierte Verabschiedung eines vereinfachten Vertrags bezieht sich auf verschiedene Punkte, wobei nicht zuletzt die symbolisch-semanticke Ebene, nämlich den ursprünglichen Begriff einer europäischen Verfassung aufzugeben zugunsten des neutralen (intergouvernementalen) Vertragsbegriffs, von zentraler Bedeutung ist. Inhaltlich sollen dann vor allem die institutionellen Verbesserungen des Verfassungsvertrages gegenüber dem Vertrag von Nizza gerettet werden. Die Bestimmungen aus dem dritten Teil des Verfassungsentwurfs und wohl auch die Grundrechtecharta – allerdings nicht in erster Linie auf Betreiben Sarkozys, sondern Blairs hin – sollen hingegen wegfallen bzw. gekürzt werden. Auf einer Pressekonferenz in Paris am 28. Februar 2007 erläuterte Sarkozy seinen Vorschlag wie folgt: „Ich habe meinen Partnern einen vereinfachten Vertrag vorgeschlagen, der sich auf die institutionellen Fragen – denen während des Wahlkampfes zum Referendum niemand widersprochen hat – beschränkt, damit Europa schnell die Mittel in die Hand bekommen kann, um effizient bei 27 Mitgliedern zu funktionieren. Die Frage der Neufassung eines umfassenderen Textes, der die grundlegende politische Dimension Europas thematisiert, stellt sich erst zu einem späteren Zeitpunkt. Dieser vereinfachte Vertrag soll folgende Bestimmungen enthalten:

1. Die Einrichtung einer stabilen Präsidentschaft des Europäischen Rats, „um Europa ein Gesicht und eine Stimme zu geben und um eine langfristige Handlungsorientierung mit besserer Kontrolle zu gewährleisten“.
2. Die Schaffung der Funktion eines europäischen Außenministers: „Im Falle von internationalen Krisen werden sich dadurch die vom Präsidenten des Europäischen Rats oder Außenminister der Union einberufenen europäischen Staatsleute zunächst unter Europäern unterhalten, bevor sie das mit anderen tun [...]. Der europäische Außenminister, der unter der politischen Aufsicht der Regierungen steht, wird

- zudem auf effiziente Weise unsere diplomatischen, budgetären und ggf. militärischen Mittel koordinieren“.
3. Die Ausweitung des Anwendungsbereiches des Verfahrens der qualifizierten Mehrheit, vor allem auf die justizielle und polizeiliche Zusammenarbeit sowie die Immigration.
 4. Die Ausweitung des Anwendungsbereichs des Verfahrens der Kodezision, wodurch die Rolle des Europäischen Parlaments, dessen Zustimmung für die Verabschiedung „europäischer Gesetze“ notwendig ist, vergrößert wird.
 5. Die Regelungen in Bezug auf die qualifizierte Mehrheit, insbesondere die Regel der doppelten Mehrheit (55 % der Mitgliedstaaten, die mindestens 65 % der EU-Bevölkerung repräsentieren).
 6. Die Übergangsklausel, die es Mitgliedstaaten ermöglicht, mit Einstimmigkeit zu entscheiden, dass ein Bereich, der der Einstimmigkeitsregel unterliegt, in einen solchen der qualifizierten Mehrheit überführt wird.
 7. Das Frühwarnsystem, das es den nationalen Parlamenten erlaubt, zu überprüfen, ob die Union nicht ihre Kompetenzen überschreitet.
 8. Das Initiativrecht des Bürgers, „das einer Million Bürgern die Möglichkeit einräumt, die Kommission dazu aufzufordern, Vorschläge in diesem oder jenem Bereich zu machen.“⁴⁰

Der Beschluss eines solchen „vereinfachten EU-Vertrags“ würde es Sarkozy innenpolitisch erleichtern, ein erneutes Referendum zu vermeiden; er könnte den Vertrag auf parlamentarischem Wege ratifizieren. In mehreren Gesprächen vor und während des G8-Gipfels in Heiligendamm hat sich Sarkozy des Rückhalts zahlreicher Staats- und Regierungschefs versichert. Neben Zapatero unterstützte insbesondere Blair den Vorschlag, außerdem schien Merkel nicht weit entfernt von Sarkozys Versuch einer pragmatischen Lösung der Ratifizierungskrise. Auch der Präsident der Europäischen Kommission, José Manuel Barroso, hatte auf einer gemeinsamen Pressekonferenz in Brüssel vom 25. Mai 2007 Sarkozys Vorschläge unterstützt und geurteilt, dass sich „ein Konsens über diese Idee (des vereinfachten Vertrags) zu formieren“

40 Quelle: www.u-m-p.org/propositions/index.php?id=05_traite_simplifie; letzte Abfrage: 18.06.2007.

Tabelle 1: Comparative Analyse der Lösungsvorschläge der Verfassungskrise aus demokratietheoretischer Perspektive

Vorschläge	Aufgabe des Verfassungsprojektes	Erneutes Referendum in F und NL	Neuerhandlungen	Mini-Vertrag	Pan-europäisches Referendum
Berücksichtigung der Input-Legitimität des Konvents	-	+	-	z.T.	+
Respektierung der souveränen Entscheidung von 18 Ratifizierstaaten	-	+	-	z.T.	+, wenn gleich erneutes Votum erforderlich
Respektierung der souveränen Entscheidung von Frankreichs und der Niederlande	- , viele der französischen Kritiker woll(t)en eine Verfassung, allerdings eine sozialere	-	+	- , da Kritik der ablehnenden Wähler nicht aufgenommen	+, da bedingter Entscheidungsspielraum gegeben
Qualität der Debatte	Rückschlag für die transnationale Demokratie	Gefahr der erneuten Dominanz nationaler Themen sowie erneuter Ablehnung aus Protest	Erneute Betonung nationaler Interessen beim Aufschreiben des Verhandlungspaktes	Geringe Intensität, da parlamentarische Ratifizierung	Abstraktion von rein nationalen Themen Möglichkeit transnationaler Aktivitäten
Implikationen aus demokratietheoretischer Perspektive	Entscheidung der 18 mitgliedstaatlichen Souveräne wird ignoriert	Entweder Entmündigung des Souveräns oder Mangelpackung (Sozialcharta wäre nicht rechtlich bindend)	Entscheidung der 18 mitgliedstaatlichen Souveräne wird ignoriert	Ratifizierer haben ein anspruchsvolleres Politikergebnis genehmigt; dem Willen des französischen und niederländischen Volkes gegen diesen Entwurf wird nicht entsprochen	Europäischer Demos konstituiert sich selbst; Entscheidung der 18 Ratifizierer respektiert, Berücksichtigung der Einwände der Kritiker

beginne.⁴¹ Barroso äußerte sich zudem in einem Interview mit *Le Monde* zu den Plänen Sarkozys weitgehend zustimmend: „Sein (Sarkozys) Engagement für einen vereinfachten Vertrag hat uns sehr geholfen. Es zeichnet sich heute ein Konsens in Richtung eines kompakteren Vertrags ab, der – ohne die Schwerfälligkeit eines Verfassungstextes – alle Bereiche der gemeinschaftlichen Organisation abdeckt“⁴². Fraglich war allerdings, wie sich die polnische Regierung zu den Vorschlägen verhalten würde, da Sarkozy am festgelegten Modus der doppelten Mehrheit festhalten wollte. Das Treffen mit dem polnischen Präsidenten am 14. Juni 2007 hatte diesbezüglich keinen durchschlagenden Erfolg gebracht. Bereits vor dem Gespräch hatte der polnische Ministerpräsident Jarosław Kaczyński in einem längeren Interview mit der Zeitung *Le Monde* klargestellt, dass Polen zwar kompromissbereit sei, aber nicht um jeden Preis: „Es wäre eine Kapitulation, wenn wir das Abstimmungsverfahren, das der aktuelle Verfassungsvertrag vorsieht, akzeptieren würden. Eine Kapitulation aber war noch nie ein Kompromiss.“⁴³

Schließlich hat sich kürzlich auch der ehemalige Präsident des europäischen Konvents, Valéry Giscard d'Estaing, in einem ausführlichen Debattenbeitrag über die Vorschläge Sarkozys unter der bezeichnenden Überschrift „Ja zu einem vereinfachten Vertrag, nein zu einem amputierten Vertrag“ (*Le Traité simplifié, oui, mutilé, non*) zu Wort gemeldet. Die sich angesichts der Forderung nach einem vereinfachten Vertrag stellende Grundfrage sei, ob „die gesuchte ‚Vereinfachung‘ daraufhin abzielt, die Ratifizierung durch einige noch zögernde Staaten zu erleichtern, oder ob sie nicht in Wirklichkeit dazu dient, eine Manipulation zu verbergen, mit dem Ziel, hinter bestimmte Fortschritte des Verfassungsvertrages zurückzugehen. Diese Ambivalenz, die erklärt, dass Großbritannien den vereinfachten Vertrag unterstützt, muss behoben werden.“ Giscard besteht darauf, dass „die ersten beiden Teile des Textes, die die Institutionen der Union und die Charta der Grundrechte betreffen – und die die einzigen sind, die wir vor vier Jahren dem Europäischen Rat in Thessaloniki präsentiert haben –, keinerlei Vereinfachung bedürfen.“ In diesem Zusammenhang betont er, dass Sarkozy ihm „mitge-

41 Quelle: www.touteleurope.fr/fr/actualite-europeenne/breve-et-article 14.06.2007; letzte Abfrage: 18.06.2007.

42 Vgl. *Le Monde* vom 16.06.2007.

43 *Le Monde* vom 13.06.2007.

teilt hat, dass er (Sarkozy) die Intention habe, diesen Teil des Textes, ohne Modifikationen, im Juli im Parlament verabschieden zu lassen, um die Bestimmung Frankreichs unter Beweis zu stellen, an den Zug Europa wieder anzuschließen (*rejoindre le convoi européen*).“ Giscard weist daher nicht nur die britische Forderung bezüglich einer Streichung der Funktion des europäischen Außenministers zurück, sondern hält auch die Veränderungen auf der symbolischen Ebene für problematisch: „Was die frommen Vorschläge (*les propositions piteuses*) angeht, die europäischen Symbole, Hymne, Fahne und Devise zu streichen, so wären sie lächerlich, wenn sie nicht unseren noch fragilen Stolz, uns als Europäer zu fühlen, verletzen würden.“ Das gleiche gelte für die Ersetzung des Wortes „Verfassung“ durch „Vertrag“. Dennoch gehen die zuletzt genannten Punkte nicht in die Definition dessen ein, was Giscard als „wesentliche Punkte des Vertragsentwurfs“ bezeichnet, hinter die nicht zurückgegangen werden könne. Seine Auflistung entspricht dabei Punkt für Punkt derjenigen Sarkozys. Giscard zufolge kann die Vereinfachung insofern nur den dritten Teil des Verfassungsentwurfs betreffen, von dem er betont, „dass er nicht das Werk des europäischen Konvents, sondern dasjenige der Regierungen ist, die aufgerufen sind, ihre eigene Arbeit zu verbessern.“ Insbesondere die Länge des Teils des Textes lasse sich verbessern. Allerdings müsse darauf geachtet werden, dass auch hier die Innovationen nicht unter dem Vorwand der „Vereinfachung“ wieder zurückgenommen würden. Dies betreffe vor allem Bestimmungen, die den Übergang in bestimmten Politikbereichen von der Regel der Einstimmigkeit auf die Regel der qualifizierten Mehrheit zum Inhalt haben. Abschließend schreibt Giscard: „Im Namen der Mitglieder des europäischen Konvents glaube ich Ja sagen zu dürfen zu einem ehrlich vereinfachten Vertrag, der die im ersten Teil vorgeschlagenen institutionellen Fortschritte nicht in Frage stellt, aber ein kategorisches Nein sagen zu müssen zu einem amputierten Vertrag. Und sollten sich die Regierungen auf einen vereinfachten Vertrag, der das Wesentliche der institutionellen Fortschritte bewahrt, einigen, so sollten sie keine Angst haben, dies auch zu sagen und zu schreiben.“⁴⁴

44 Vgl. Le Monde vom 15.06.2007. Vgl. auch Giscard d'Estaing, La Constitution pour l'Europe, Paris 2003.

7. Nationale Debatten zum europäischen Verfassungsvertrag

Erste Aufschlüsse zum Stand der transnationalen Demokratie in Europa geben die nationalen Debatten zum europäischen Verfassungsvertrag. Sie unterscheiden sich erheblich in Bezug auf Intensität, Meinungsdivergenzen und Inhalte. Die Intensität der Debatten hing maßgeblich von der Ratifizierungsform ab.⁴⁵ In Mitgliedstaaten mit parlamentarischer Ratifizierung wurde die Verfassungsdebatte in deutlich geringerem Maße von der Öffentlichkeit begleitet als in Mitgliedstaaten mit durchgeführtem oder angekündigtem Referendum. Eines der Hauptargumente für die Einführung weiterer direktdemokratischer Momente im europäischen Integrationsprozess liegt in der Notwendigkeit, bei Referenden die Öffentlichkeit zu informieren bzw. für zivilgesellschaftliche Akteure darin, aktiv auf den Entscheidungsprozess Einfluss zu nehmen. Die Legitimität einer Verfassung wird durch direktdemokratische Bestätigung erheblich erhöht. Im Umkehrschluss gilt: Je mehr Einflussmacht den Bürgern zugesprochen wird, desto intensiver werden sie sich mit dem Thema befassen, um sich eine Meinung zu bilden und ein Urteil fällen zu können. Empirisch lässt sich diese These gut belegen. Laut Eurobarometer 65 (Befragung März bis Mai 2006) waren es folgende Länder, in denen der größte Anteil der Bevölkerung bereits vom europäischen Verfassungsvertrag gehört hatte: Luxemburg (94 %), Niederlande (94 %), Frankreich (92 %) und Tschechien (92 %). Allerdings fiel Spanien (75 %) im Vergleich zum Vorjahr unter den Durchschnitt ebenso wie Großbritannien (71 %). Polen (86 %) liegt hingegen genauso über dem EU-Durchschnitt (82 %) wie Dänemark (89 %).

Entgegen Spekulationen vor der Osterweiterung, die neuen Mitgliedstaaten könnten einer weiteren Vertiefung künftigskeptischer gegenüber stehen als die meisten alten Mitgliedstaaten, haben die meisten der neuen Mitgliedstaaten durchaus eine wichtige Rolle im Ratifizierungsprozess gespielt. Die Befürchtungen unter Integrationsbefürwortern war mit der Erwartung

45 Zwar ist eine Korrelation zwischen Intensität und Meinungsdivergenz zu vermuten, doch für die Breite der diskutierten Kritiken – von zögerlicher, bedingter Zustimmung bis hin zur kompromisslosen Ablehnung des gesamten Vertragswerks – können noch andere Gründe als die der Ratifizierungsform identifiziert werden.

verbunden, die wieder oder erstmals souveränen MOE-Staaten würden einer weiteren Abgabe nationaler Souveränität reserviert gegenüberstehen. Großbritannien wurde häufig unterstellt, dass sein Plädoyer für eine EU-Osterweiterung mit der Hoffnung einer Blockade eines künftigen Integrationskurses sowohl durch dieses Argument als auch die deutlich höhere Anzahl möglicher Veto-Spieler einherging. Doch keines der neuen Mitgliedstaaten hat bisher den Verfassungsvertrag abgelehnt, immerhin zehn von zwölf haben ihn zu teilweise symbolischen Momenten verabschiedet. Die ersten drei Ratifizierer waren neue Mitgliedstaaten (Litauen, Ungarn, Slowenien). Direkt nach den beiden Negativvoten in Frankreich und den Niederlanden entschieden sich Lettland, Zypern und Malta für eine Fortführung des nationalen Ratifizierungsprozesses und nicht wie viele andere Mitgliedstaaten für das Aussetzen. Schließlich konnte ein positiver Dominoeffekt für die finnische Ratifizierung durch die estnische Annahme des europäischen Verfassungsvertrages beobachtet werden, das sich mitten in der Reflexionsphase demonstrativ für das Vertragswerk aussprach. Polens derzeit kompromisslose Haltung kann deswegen als eher temporäres und nicht unbedingt repräsentatives Phänomen betrachtet werden, da die polnische Bevölkerung die Annahme des Verfassungsvertrages im Gegensatz zur amtierenden Regierungskoalition mit einer deutlichen Mehrheit (62% laut Eurobarometer 65) unterstützt.

Was die Inhalte angeht, so gibt es bezüglich der in den Ratifizierungsdebatten dominanten Themen europaweit zwar Schnittmengen, doch auch deutliche Unterschiede zwischen den EU-Mitgliedstaaten. Typisch ist die Beobachtung, dass der Inhalt des europäischen Verfassungsvertrages mit der Zustimmung oder Ablehnung der europäischen Integration gleichgestellt und nicht mit dem bisherigen Stand der Europäischen Union verglichen wurde (so zum Beispiel die Kritik der französischen Linken). Verfassungsbefürworter hoben weitgehend länderübergreifend die institutionellen Neuerungen hervor, vor allem die Stärkung des europäischen Parlaments, die Aufwertung der nationalen Parlamente sowie die Ernennung eines europäischen Außenministers. Verfassungsgegner – häufig auf beiden Seiten des politischen Spektrums – kritisieren dagegen in allen Mitgliedstaaten die Abgabe nationaler Souveränität zum Beispiel durch den nun vertraglich festgelegten Vorrang von europäischem vor nationalem Recht. Gleichzeitig existieren eine Vielzahl von Themen, die nur in einem oder wenigen Mitgliedstaaten diskutiert wurden, so zum Beispiel die Anzahl der europäischen Abgeordneten (Zypern), die Stimmengewichtung im Ministerrat (Polen), der Minderheitenschutz (Ungarn) oder die

Solidaritätsklausel (Zypern, Griechenland) – eine Liste, die sich noch verlängern ließe.

Die gewählte Ratifizierungsform – national zu unterschiedlichen Zeitpunkten auf unterschiedliche Weise – war eine wenig durchdachte Strategie. Das Dilemma besteht darin, dass einerseits bereits 18 Mitgliedstaaten den Vertrag ratifiziert haben; eine Veränderung des Vertragswerks erfordert dann eine erneute Abstimmung. Andererseits kann dem französischen und niederländischen Volk kaum das Vertragswerk erneut vorgelegt werden, was geradezu einer Entmündigung des Souveräns entspräche. Mögliche alternative Konzepte sind:

1. Ergänzung um eine Sozialcharta: Im Anschluss an die Negativreferenden wurde diskutiert, inwieweit man eine Sozialcharta formulieren könnte, mit der zusammen ein Referendum in Frankreich und den Niederlanden nochmals durchgeführt werden könnte. Diese ist allerdings weder konsensfähig (Widerstand seitens Großbritanniens, vermutlich auch von Dänemark und anderen Mitgliedstaaten) noch könnte sie rechtlich verbindlich sein.
2. Verkürzung auf einen Minivertrag: Zwar ‚rettet‘ diese gewisse Kernelemente, sie hat aber mehrere Nachteile:
3. Die Symbolik der Verfassung geht auf diese Weise verloren, und bei Verhandlungen wird die berühmte Büchse der Pandora geöffnet.
4. Schließlich wurden die Entscheidungen der Souveräne von 18 Mitgliedstaaten relativiert und auf eine weniger anspruchsvolle Lösung reduziert; das Europäische Parlament äußerte daher zurecht Bedenken.

Folgende Optionen wurden hauptsächlich diskutiert:

- (1) die gänzliche Aufgabe des Verfassungsprojekts,
- (2) die Beibehaltung des bisherigen Entwurfs und ein zweites Referendum,
- (3) Neuverhandlungen,
- (4) die Verkürzung auf einen Minivertrag mit parlamentarischer Ratifizierung sowie
- (5) ein pan-europäisches Referendum zeitgleich mit den nächsten Europawahlen 2009.

Nur die fünfte Option überzeugt, wenngleich auch sie Nachteile birgt. Wie könnte diese Lösung aussehen?

1. Die pan-europäische Abstimmung ist gleichzeitig mit den EP-Wahlen 2009 durchzuführen, damit die Wahlbeteiligung hoch ist und vor allem in Spanien und Luxemburg das wiederholte positive Referendum besser zu rechtfertigen ist.
2. Der Vertragstext bleibt gleich, da neue Verhandlungen – ob komplett neu oder mit dem Ziel eines Mini- Vertrags – zum einen im Widerspruch zu den alten Kompromissen stehen, damit erhebliche Verzögerungen bedeuten könnten, zudem die Ergebnisse des Konvents erneut in Frage stellen und mit der bereits geäußerten Zustimmung von 18 Mitgliedstaaten kollidieren.
3. Die Abstimmung dürfte nicht nur die Optionen ‚Annahme‘ und ‚Ablehnung‘ beinhalten, sondern müsste ebenso eine dritte Antwort, nämlich die ‚bedingte Ablehnung‘, aufnehmen. Das heißt, dass bei Ablehnung nicht ein Ausschluss des Mitgliedstaates droht.
4. Um den Forderungen nach mehr sozialen Rechten entgegenzukommen, könnte eine Sozialcharta als Bereich intensiver Kooperation zur Wahl stehen, die nur in den Ratifizierestaaten Gültigkeit erlangt. Mit anderen Worten: Ähnlich wie in anderen Staaten würde die Ablehnung der Sozialcharta einem Opt-Out entsprechen.
5. Wenn ein Staat mehrheitlich (relative Mehrheit) die (nicht bedingte) Ablehnung wählt, bedeutet dies einen Ausschluss aus der EU. Hierbei muss allerdings noch konkretisiert werden, in welchen Bereichen eine abgestufte Mitgliedschaft weiterhin möglich ist.
6. Wenn ein bestimmtes Quorum von Mitgliedstaaten für eine bedingte oder nichtbedingte Ablehnung stimmt, so gilt

der europäische Verfassungsvertrag als abgelehnt. Für eine Annahme ist somit eine qualifizierte Mehrheit (z. B. 80 %) erforderlich.

Mehr Vorteile sprechen für diese Lösung:

1. Die Gleichzeitigkeit verhindert strategische Kalkulationen, die mitgliedstaatliche Präferenzen begünstigen oder Dominoeffekte zeitigen.
2. Es besteht damit die Notwendigkeit umfassender Aufklärungskampagnen und dadurch die Stärkung des deliberativen Moments im Prozess der Verfassungsgebung.
3. Es ergibt sich eine Erleichterung für grenzüberschreitende Aktionen und Vereinigung gemeinsamer Ressourcen, unabhängig von der Position der Akteure. Damit wird die Position einer transnationalen Bürgerschaft gestärkt.
4. Da der europäische Kontext deutlicher wird, besteht eine geringere Gefahr der Instrumentalisierung für nationale Themen.
5. Durch die Option einer Sozialcharta hätten die Bürger ‚etatistisch‘ geprägter Staaten eine zusätzliche Alternative, ‚liberale‘ Mitgliedstaaten zu einer einheitlichen Linie zu zwingen (opt-out).
6. Wenngleich es sich um einen internationalen Vertrag und nationale Voten mit Ausstiegsoptionen handelt, wäre dies schließlich ein konstitutioneller Akt, da ein in der Entstehung begriffener europäischer Demos wählt.

Folgende Nachteile sprechen gegen diese Lösung:

1. Die Wiederholung von Referenden ist nur schwer vermittelbar, wenn bereits ratifiziert worden ist. Sie müsste mit einem Solidaritätsappell sowie einer Zusatzoption wie der Sozialcharta einhergehen.
2. Das Projekt könnte freilich wieder durch Negativvoten scheitern. Das wäre dann aber die demokratische Entscheidung souveräner Völker. Die Bedenken gegen dieses Verfahren resultierten letztlich aus der Fehlentscheidung, dieses nicht von Anfang an offensiv favorisiert zu haben.

8. Der Gipfel der Entscheidungen vom 21./22. Juni 2007

Kriseneingang der Ratifizierungskrise war das negative Referendum am 29. Mai 2005. Frankreichs Regierung wollte deshalb eine erneute Volksabstimmung verhindern. Der pragmatische Vorschlag Sarkozys für einen verkürzten Vertrag ohne Verfassungselemente kann als legitimiert gelten, da dieser mit ihm bereits in den Wahlkampf gezogen war und die Präsidentschaftswahlen gewonnen hat. Dennoch ist diese Lösung, ein neues Dokument am Volk vorbei zu verabschieden, ohne die größten Kritikpunkte – etwa die soziale Dimension der europäischen Politik stärker zu betonen – nicht unproblematisch. Der neue ‚republikanische Monarch‘ präsentierte sich indessen nicht nur als neue Kraft für Frankreich, sondern auch als Retter Europas. Beim Gipfel versäumte er es nicht, vor Journalisten darauf hinzuweisen, dass der erzielte Kompromiss in Grundzügen auf seinen Vorschlägen beruht: „Im Grunde ist der neue Vertrag ja meine Idee.“⁴⁶

Auch Großbritannien, die zweite große Macht, lehnte alles ab, was nach europäischem Superstaat hätte aussehen können: die Charta der Grundrechte, den europäischen Außenminister, die Bezeichnung ‚Verfassung‘ und die Nennung von Symbolen, Feiertagen und Hymnen. Der neue Vertrag durfte weder das britische Rechtssystem noch die Rechtsprechung beeinflussen. Es konnte nicht angehen, dass die Grundrechtecharta britisches Recht bricht. Ebenso durfte ein gemeinsamer Außenminister die Rolle des britischen Außenministers nicht schmälern. Die außenpolitische Souveränität musste deshalb genauso sichergestellt werden, wie das Steuer- und Sozialsystem von europäischen Einflüssen freigehalten werden musste. Die Briten verhandelten hart und zogen klare rote Linien. Sollten diese Einschränkungen keinen Eingang in den Kompromiss finden, könnte am Ende doch noch eine Volksabstimmung drohen, die sicherlich negativ ausgehen würde. Die Briten nutzten die Blockade der Polen, um möglichst viele der eigenen Forderungen durchzusetzen. Die geringere mediale Aufmerksamkeit mag darauf zurückzuführen sein, dass Großbritannien vor allem Ausnahmeregelungen in Bereichen forderte, wo zwar Nachteile für ihre eigenen Bürger entstehen (zum Beispiel im Grundrechtsschutz), in denen die übrigen Staaten aber auch ohne Großbritannien weitergehen

46 Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 25.06.2007.

können. Der Verzicht auf staatliche Symbole war bereits im Vorfeld des Gipfels allgemeiner Konsens und entsprach ebenso den Forderungen der Niederlande und Frankreichs. Die polnischen Forderungen hingegen rührten an einen Kernbereich der Kooperation, der sich auf die gesamte Union auswirkt.

Die Niederlande wehrte sich wie Großbritannien gegen jede staatliche Symbolik, um keine neue Volksabstimmung – wie Frankreich – abhalten zu müssen. Zudem forderte sie eine Reform des Kontrollmechanismus für die nationalen Parlamente. Diese können künftig innerhalb von acht Wochen gegen beabsichtigte EU-Rechtsakte Einspruch erheben, falls sie der Ansicht sind, dass die nationale Zuständigkeit verletzt würde. Wenn dies mehr als 15 Parlamente tun, muss die Kommission die Einsprüche prüfen und ihre Gesetzesvorschläge im Lichte der Kritik noch einmal begründen. Im Extremfall kann sogar eine Gesetzesinitiative der Kommission zu Fall gebracht werden. Dies hält sich im Rahmen einer mehrstufigen transnationalen Demokratie.

Für Polens Kritik hingegen war ausschlaggebend, dass Deutschlands Gewicht in Mehrheitsabstimmungen durch seine hohe Bevölkerungszahl begünstigt wird. Polen misst seine demokratische Handlungsmacht im Verhältnis zum großen Nachbarn. Von anderen Ländern aus gesehen (z. B. Spanien oder Griechenland), sieht diese Relation anders aus, denn es geht in diesem Konflikt um relative Macht und Geopolitik. Im Juni 2007 verkündete Ministerpräsident Jarosław Kaczyński in Anlehnung an den alten Schlachtruf ‚Nizza oder der Tod‘, Polen sei bereit, für eine Änderung des Abstimmungsmodus zu sterben. Dieser Protest war in den ersten Monaten durch eine blanke Veto-Drohung bestimmt. Erst als allgemeines europäisches Kopfschütteln über die mangelnde Konstruktivität unübersehbar wurde, legte Polen einen Alternativvorschlag vor. Die Stimmen eines Landes sollten nun nicht mehr nach der Bevölkerungszahl gemessen werden, sondern nach der Quadratwurzel daraus. Dieses System würde das Gewicht Deutschlands mindern und kleineren Staaten mehr Einfluss geben.

Die polnischen Physiker Slomczyński und Zyczkowski von der Krakauer Universität haben das Entscheidungssystem von Penrose aufgegriffen und die polnische Regierung diesbezüglich beraten. Die Quadratwurzel verflacht die Machtunterschiede zwischen allen Mitgliedern der EU. Sie bindet damit die Macht

Deutschlands, Frankreichs, Großbritanniens und Italiens. Sie verbessert zwar nicht effektiv die Chancen Polens, Koalitionen zu bilden, aber sie reduziert aus der Sicht Polens doch die Chancen einer Hegemonialisierung der EU durch die großen Länder. Deshalb lässt sich die Quadratwurzel als demokratischer (im Sinne von Tocqueville) bewerten, da sie zum Ziel hat, die ‚Tyrannei der Mehrheit‘ zu verhindern, während die doppelte Mehrheit die ‚Tyrannei der Minderheit‘ verhindern will. Der deutsche Mathematikprofessor Werner Kirsch hatte bereits zuvor – zusammen mit 46 anderen Wissenschaftlern aus zehn Ländern einen offenen Brief an die Regierungschef der EU geschickt, in dem er sich für das Quadratwurzelverfahren aussprach. Die Wissenschaftler begründeten ihr Argument damit, dass besonders große und kleine Staaten im einfachen Berechnungsverfahren der Bevölkerungszahl systematisch bevorzugt würden, mittlere Staaten dagegen benachteiligt. Laut dem Konzept des Machtindex des britischen Mathematikers Lionel Penrose gilt Macht als Fähigkeit, eine Abstimmung entscheiden zu können. Um Macht zu messen, wird deshalb berechnet, in wie vielen aller möglichen Abstimmungskonstellationen das eigene Votum ausschlaggebend ist. Nach diesem Verfahren lässt sich für jeden EU-Bürger errechnen, wie oft seine Stimme in einer Entscheidung des Ministerrates tatsächlich ausschlaggebend ist. Dabei gilt, dass der Einfluss des Einzelnen abnimmt, je größer das Land ist, in dem er lebt. Der Einfluss ist somit umgekehrt proportional zur Wurzel aus der Bevölkerungsgröße. Im Umkehrschluss muss aus der Bevölkerungszahl jedes Staates die Wurzel gezogen werden.

Nach diesem Verfahren hätte Polen, das halb so viele Einwohner hat wie Deutschland, sechs Stimmen und Deutschland trotz doppelter Einwohnerzahl neun Stimmen. Das Erstaunliche an diesem Vorschlag ist, dass selbst Polens eigenes Gewicht im Vergleich zu etlichen kleinen Staaten mit diesem Modus eher schwächer würde als mit der einfachen Berechnung der Bevölkerungszahl. Offenbar war es aber der polnischen Regierung am wichtigsten, das Gewicht Deutschlands zu verringern, selbst wenn dabei der eigene Einfluss schwindet. Falls über diesen neuen Vorschlag nicht verhandelt würde, war Polen sogar bereit, die Verhandlungen abzubrechen und die Regierungskonferenz zu vertagen. Eine interessante Frage ist es, ob Polen eine derart harte Position auch eingenommen hätte, wenn ein anderes Land

als Deutschland den Ratsvorsitz innegehabt hätte. Sicherlich muss aber zwischen der populistischen Methode der polnischen Regierung und der europafreundlichen Einstellung der polnischen Bevölkerung differenziert werden.

Polen blieb auf dem Gipfeltreffen mit seiner Forderung isoliert. Sogar die tschechische Regierung, die im Vorfeld Sympathien gezeigt hatte, war kooperationsbereit. Nach nächtelangen Verhandlungen einigte man sich schließlich auf einen komplizierten Kompromiss. Obwohl der neue Vertrag 2009 in Kraft treten soll, bleibt bis 2014 doch der Abstimmungsmodus des Vertrags von Nizza erhalten. Jeder Mitgliedstaat kann bis 2017 verlangen, dass eine Abstimmung nach den alten Regeln erfolgt. Deutschland behält in den nächsten Jahren 29 Stimmen und Polen 27. Im Rat ist für eine qualifizierte Mehrheit die Zustimmung von 255 der 345 Stimmen notwendig. Insgesamt müssen 14 der 27 Staaten einem Beschluss zustimmen. Auf Antrag eines Landes kann außerdem gefordert werden, dass mindestens 62 Prozent der EU-Bevölkerung in dieser Mehrheit vertreten sind. Die polnische Regierung zeigte sich schließlich sehr zufrieden mit diesem Kompromiss zu ihren Gunsten. Warschauer Tageszeitungen zitierten den Premier und den Präsidenten wie nach einem Siegeszug.⁴⁷

Einige Besonderheiten dieses Gipfels sind jedoch nicht zu übersehen. Ein Land (Polen) kämpfte diesmal um die Eindämmung der Macht eines anderen Staates (Deutschland). Zudem mochte man Deutschland den diplomatischen Erfolg nicht gönnen. Ansonsten gilt der Versuch, möglichst den Interessen aller unter Berücksichtigung der eigenen zu entsprechen. Die einmalige mediale Anheizung eines diplomatischen Konfliktes auf beiden Seiten, insbesondere aber in Polen, wirkte sich ungünstig auf die Verhandlungen und ihr Umfeld aus. Dies führte schließlich sogar zur Drohung mit Ausschluss. Deutschland drohte Polen. Umgekehrt war die Geduld der deutschen Verhandlungsführung einzigartig. Nur eine Bundeskanzlerin

47 Wojciech Slomczyński, Karol Zyczkowski, Penrose voting System and Optimal Quota, in: *Acta Physica Polonica* 11/37, 2006, S. 3133- 3143. Zur Bewertung der Quadratwurzel und anderer alternativer Entscheidungsmechanismen siehe: Iain Paterson, A Lesser Known: Probabilistic Approach to the Shapley-Shubik Index and Useful Related Voting Measures. Paper presented at the EPCS, Durham, 31.3.-03.4.2005; Claus Beisbart, Luc Bovens, Stephen Hartmann, A Utilitarian Assessment of Alternative Decision Rules in the Council of Ministers, in: *European Union Politics* 6 (4), 2005, S. 395-418.

mit ostdeutscher Herkunft (und dadurch mit schuldanerken- nender Sozialisation) hat bis vier Uhr früh weiterverhandelt. Bei jeder anderen EU-Ratspräsidentschaft wäre wohl um zwölf Uhr Mitternacht Schluss gewesen. Auch ein Bundeskanzler Schröder hätte dann mit einem ‚Basta‘ abgebrochen.

Vieles irritierte an diesem Gipfel. Das Prinzip der deutschen Ratspräsidentschaft, erst Tiefstapeln und zum Schluss das Maximale fordern, ist jedoch aufgegangen. Die Substanz des europäischen Verfassungsvertrages konnte größtenteils gerettet werden. Aber in welcher Form? Und um welchen Preis?

9. Erfolg und Misserfolg

Der Junigipfel war ohne Zweifel ein Erfolg der deutschen Ratspräsidentschaft, die ohnehin als einzige in der Lage war, diplomatisch aus der Ratifizierungskrise herauszuführen. Sie besaß dafür die nötige Vorschusslegitimität, die andere Regierungen nicht hatten. Erklärtes Ziel war es, die Substanz des europäischen Verfassungsvertrages zu retten. Man wusste aber auch, dass dies nicht alleine geht. Das Motto hieß deshalb: „Europa gelingt nur gemeinsam.“ Bei ihrer Antrittsrede zur Präsidentschaft im Europäischen Parlament am 17. Januar 2007 stellte die Bundeskanzlerin die Wiederbelebung des Verfassungsprozesses in den Vordergrund der deutschen Aufgaben. Merkel sprach von einem historischen Versäumnis, wenn das Unterfangen scheitern sollte. Die Formel „keine Erweiterungen ohne Reform“ stand im Mittelpunkt ihrer Ansprache. Ihre Rede wirkte schon als Einstimmung auf die geplante Berliner Erklärung im März 2007. Zuvor jedoch gab es noch ein bezeichnendes Treffen der „Freunde der Verfassung“. Teilnehmer aus den 18 Mitgliedstaaten, die bereits ratifiziert hatten, kamen am 26. Januar 2007 in Madrid zusammen, um gemeinsame Wege aus der Krise zu suchen. Auch Vertreter aus Portugal und Irland nahmen teil. Die Organisatoren aus Spanien und Luxemburg erklärten, die deutsche Bemühung mit konstruktiven Vorschlägen unterstützen zu wollen. Der spanische Außenminister äußerte sogar, es sei im Hinblick auf die derzeitige Krise der Union vorteilhafter, einen gewagten Entwurf vorzulegen statt einen Minivertrag. Letzterer würde unvermeidlich zu einer Einigung auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner führen. Die deutsche Bundesregierung war bei der Veranstaltung lediglich

mit einem Botschafter vertreten, was damit begründet wurde, dass sich die Bundesregierung mit Rücksicht auf ihre Vermittlerrolle nicht exponieren wolle. Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft war über diese Konferenz nicht glücklich, da sie befürchtete, dass sich die Kluft zwischen den Befürwortern und den Kritikern der Verfassung noch vertiefen könnte. Der belgische Premierminister Verhoefstadt sagte hingegen: „Wir hören zu viel über diejenigen, die nicht ratifiziert haben.“⁴⁸

Auf der anderen Seite drohte der damalige britische Finanzminister Gordon Brown alle Reformvorschläge zu blockieren, die über eine Minimallösung hinausgehen. Blair und Brown wollten nicht mehr als einen Minivertrag. Sie bestanden darauf, dass die Vorschläge, die ein Referendum benötigen, vom Tisch sind, bevor die Verhandlungen über kleinere Änderungen beginnen.⁴⁹ Dies machte schon klar, dass die großen Drei – Großbritannien, Frankreich und Deutschland – die Lösung bestimmen werden. Frankreich hatte bis dahin noch nicht gewählt, was zunächst für die deutsche Ratspräsidentschaft ein Nachteil war. Keines der Länder nahm an einem Treffen der Freunde der Verfassung in Madrid teil, was bereits andeutete, wohin der Weg nun führen würde. Frankreich war erstmals nicht Motor und Ideengeber.

Die symbolisch wichtige Berliner Erklärung zum 50. Geburtstag der Römischen Verträge läutete dann das Ende der Reflexionsphase ein. Dass die Bezeichnung ‚Verfassung‘ darin schon nicht mehr vorkam, war ein wegweisender Schritt für die weitere Einigung. Die Bundeskanzlerin plädierte in ihrer bemerkenswerten Rede, nie wieder eine Spaltung Europas zuzulassen, indem sie auf ihre eigene ostdeutsche Biografie verwies. Diese Passagen ihrer Rede sollten die Festtagsstimmung derart aufladen, dass neue politische Energien für den erschöpften Reformprozess in der EU freigesetzt würden. Die Berliner Erklärung würdigte im ersten Teil die Verdienste um die Sicherung von Frieden, Wohlstand und Stabilität in Europa. Der zweite Teil ging in kurzen und verständlichen Worten auf die Hauptmerkmale der EU und ihres Zusammenwirkens ein. Der dritte Teil stellte zentrale Werte heraus, auf denen die Einigung beruht (Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Gerechtigkeit, Gleichberechtigung der Geschlechter, Toleranz, Vielfalt und Solidarität). Der letzte Teil schließlich benannte die Herausforderungen,

48 Vgl. Rzeczpospolita vom 24.06.2007; Wprost Nr. 27/2007.

49 Vgl. Euractiv-Meldung vom 26.01.2007.

mit denen die 27 Staaten derzeit konfrontiert sind (Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Terrorismus, Gewalt, Kriminalität, Armut, Hunger, Krankheiten und Krieg in anderen Teilen der Welt). Dass diese Herausforderungen mit der bestehenden institutionellen Struktur nicht zu bewältigen sind, bildete den Kern des Dokuments. Im Junigipfel wollte man deshalb auf einer Regierungskonferenz eine Einigung, verbunden mit einem verbindlichen Fahrplan, erzielen. Auch Sarkozy, damals noch Präsidentschaftskandidat, und der britische Premierminister Blair schlugen genau dies vor. Blair hatte derweil seinen Rücktritt für den 27. Juni 2007 angekündigt, er sagte ausdrücklich: „Wenn es nicht um einen Verfassungsvertrag geht, durch den sich das grundsätzliche Verhältnis zwischen Europa und den Mitgliedstaaten ändert, wäre kein Referendum notwendig.“⁵⁰ Zu diesem Zeitpunkt galten die drei Großen und Aktiven: Merkel, Brown und Sarkozy bereits als neue Hoffnung für Europa. Zusammen stehen sie aber auch für die Realisierung eines Minimums der ursprünglichen Reformideen. Allein Polen schien einen neuen Grundlagenvvertrag noch aufhalten zu können. Nach seiner Wahl zum französischen Staatspräsidenten beschleunigte vor allem Sarkozy den weiteren Prozess, da er keine Zeit mehr verlieren wollte. Dass verlorene (Handlungs-) Zeit nur neue Probleme aufürme und die Komplexität erhöhe, war sein Hauptargument. Noch am Tag seiner Wahl besuchte er die Bundeskanzlerin Merkel in Berlin, danach reiste er auch nach Warschau. Zuvor hatte schon die Bundeskanzlerin in Warschau und Prag auf sehr persönliche Weise einiges zu bewegen versucht. Trotz der versöhnlichen Rhetorik des polnischen Staatspräsidenten nach diesen Treffen war jedoch zu erwarten, dass Polen in den weiteren Verhandlungen im Juni weiterhin als einziges Land am institutionellen Kern der Einigungen rühren wird.

Unter realpolitischen Gesichtspunkten war der Junigipfel ein Erfolg. Eine der Väter des Verfassungskonvents, der ehemalige Außenminister Joschka Fischer, bezeichnet den Gipfel als ersten wirklichen außenpolitischen Erfolg der Kanzlerin: „Die Kanzlerin hat mit vollem Einsatz gekämpft, ist ein hohes Risiko eingegangen und hat gewonnen. Das verdient Respekt und Anerkennung. Kommt der neue Vertrag, so werden alle wesentlichen institutionellen Reformen und – mit zeitlicher Verzögerung – auch das neue Abstimmungsverfahren der doppelten

50 So zitierte die Süddeutsche Zeitung die ‚Times‘ am 1.02.2007.

Mehrheit Wirklichkeit werden. Daran arbeitet die EU seit 20 Jahren, seit der Zeitenwende von 1989/90.⁵¹ Fischers Bewertung argumentiert vor allem in der Perspektive eines strategischen Europas, innerhalb derer die EU nun zu einem globalen Akteur werden muss. Er sieht deshalb die Rolle Großbritanniens innerhalb der EU als geschwächt an und fragt Polen, welche Rolle es künftig spielen möchte. Polen besteht inzwischen schon wieder auf Nachverhandlungen in Bezug auf den sogenannten Ioannina-Kompromiss. Der mühsam in Brüssel gefundene Kompromiss besteht aus drei Elementen: Bei Mehrheitsentscheidungen im EU-Ministerrat gilt von 2014 an das System der doppelten Mehrheit; bis 2017 können einzelne Mitglieder aber auch eine Abstimmung nach dem Verfahren von Nizza verlangen; die Ioannina-Regelung, das dritte Element, gibt es seit 1994; sie sieht vor, dass eine Mehrheitsentscheidung im Ministerrat noch einmal aufgeschoben wird, wenn einige Mitgliedstaaten fast eine Sperrminorität erreichen und dies verlangen. Dass dabei eine Entscheidung zwei Jahre lang blockiert werden kann, wie dies Polen jetzt offenbar verlangt, ist jedoch nicht vorgesehen. Auch die Grundrechtecharta will die polnische Regierung noch einmal überprüfen lassen hinsichtlich ihrer Kompatibilität mit dem polnischen Recht.

Die Enttäuschung über die polnische Regierungspolitik ist insbesondere in Deutschland groß. Man spricht vom polnischen Menetekel: „Offenkundig konnte auch die propolnische Politik deutscher Regierungen seit Brandt nicht verhindern, dass die Kaczyńskis und ihre Anhänger Deutschland immer noch mit den Begriffen der Nazizeit zu erfassen versuchen. Der Gipfel von Brüssel hat endgültig die Behauptung widerlegt, man könne die EU im selben Maße erweitern und vertiefen. Es wird in Zukunft nur noch in kleinen Schritten vorangehen. Doch gibt es eine Möglichkeit, auch das zu verhindern: durch die Aufnahme der Türkei. Das Menetekel von Brüssel ist zwar in polnischer Sprache verfasst. Wer aber wollte nach diesem Schauspiel noch ernsthaft behaupten, dass die Zeichen an der Wand nicht zu verstehen seien?“⁵² In Deutschland stehen also Erfolg, Irritation und Enttäuschung (vor allem über Polen, weniger über Großbritannien) dicht nebeneinander. Das Fazit

51 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 20.04.2007.

52 Vgl. Joschka Fischer, Knapp am Totalschaden vorbei, in: Süddeutsche Zeitung vom 26.06.2007, S. 2.

in Regierungskreisen ist jedoch eindeutig positiv, wohingegen die Kommentare gemischer sind. Während Merkels persönliche Gipfelleistung durchgehend gelobt wird, werden die Ergebnisse nicht so überschwänglich beurteilt. Ähnlich urteilt der ehemalige EU-Kommissionspräsident und derzeitige italienische Ministerpräsident Romano Prodi. Er lobt einerseits die Leistung Merkels, sieht aber andererseits Europa vor einer Spaltung, insbesondere wegen des Verhaltens Polens und Großbritanniens. Er kann nicht verstehen, dass Polen ausgerechnet im Namen Europas die Unterschiede zwischen den Völkern Italiens und Polens so hervorhebt.⁵³

Realpolitisch ist der Brüsseler Gipfel zweifelsohne ein Erfolg „knapp am Totalschaden vorbei“. Gemessen an unseren Kriterien – den Fragen von Laeken (siehe Kapitel 3) – fällt das Fazit ambivalenter aus. Einerseits gab es eine relativ starke Begleitung der Öffentlichkeit, die Frage der Zukunft der EU stand im Mittelpunkt, andererseits ist ein Rückfall in die Geheimdiplomatie nicht zu verkennen. Inhaltlich sind wesentliche Teile des europäischen Verfassungsvertrages gerettet worden, doch wurde die wichtige symbolische Dimension einer Verfassung für die Bürger gänzlich entfernt. Zudem wird eines der Kernstücke der Reform, die doppelte Mehrheit, erst 2014 bzw. 2017 übernommen. Manches darf nicht so genannt werden, wie es ist – Sein und Heißen fallen auseinander. Da wesentliche Teile des europäischen Verfassungsvertrages umgesetzt werden, sind die Ratifizierungen in den 18 Staaten jedoch nicht gegenstandslos geworden. Die Angst vor einem europäischen Superstaat war auch in den Ratifizierer-Staaten präsent, wenngleich eine Ablehnung deswegen nicht mehrheitsfähig war. Auch das ist ein gewichtiger, positiver Punkt. Dennoch wurde das demokratietheoretische Dilemma nicht aufgelöst: Entweder sind die Änderungen so gering, dass die Ratifizierungen in 18 Staaten gültig sind, oder sie sind so groß, dass Referenden in Frankreich, den Niederlanden, Großbritannien (und möglicherweise auch in anderen Staaten) nötig werden. Ein Mittelweg ist demokratietheoretisch doppelt unseriös, denn letztlich wurde die Kritik der ablehnenden Bevölkerungen nicht berücksichtigt, sondern nur die der Regierungsvertreter, die hart verhandelten. Die gefundene Kompromissformel ist mithin kein Ausdruck eines demokratischen Aktes. Dies ist letztlich der härteste

53 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 25.06.2007, S. 1.

Kritikpunkt, obwohl – erstaunlicherweise – bei der Anzahl von 27 Akteuren dennoch ein Kompromiss möglich wurde, was wiederum ein realpolitischer Erfolg ist. Die EU-Kommission lehnt deshalb die polnischen Forderungen nach Nachverhandlungen strikt und ausdrücklich ab. Das einstimmig gefundene Ergebnis soll Grundlage der nächsten Regierungskonferenz sein. Der erreichte Kompromiss über den Reformvertrag soll deshalb nicht wieder in Frage gestellt werden.

10. Wie geht es weiter?

Die portugiesische Ratspräsidentschaft soll nun eine Regierungskonferenz einberufen und einen hoffentlich lesbaren Vertragsentwurf erstellen, der dem auf dem Junigipfel verhandelten Mandat entspricht. Die Verhandlungen sollen noch vor Jahresende abgeschlossen werden. Auf diesem Weg soll sichergestellt werden, dass die veränderten Verträge bis zu den Wahlen zum Europäischen Parlament im Juni 2009 ratifiziert sind. Dies jedenfalls ist der Fahrplan. Ob er noch eingehalten werden kann, ist derzeit ungewiss. Zeit- und Handlungsdruck sind groß, denn der zweite Ratifizierungsprozess steht vor mehreren großen Hürden. Wenn 90 % der ursprünglichen Verfassung gerettet worden sind, wie die meisten Regierungspolitiker ihren Erfolg großspurig verkaufen, so hat dies Konsequenzen. Die Iren werden in jedem Fall über den neuen EU-Vertrag abstimmen, weil dieser bestehende Verträge ersetzt und die Verfassung ein Referendum vorschreibt. Die Iren hatten bereits in einer Volksabstimmung 2001 den Vertrag von Nizza zunächst abgelehnt, erst in einem zweiten Durchgang stimmten sie dafür. Referenden zu wiederholen ist kein Makel, solange die Politiker ernsthaft zu überzeugen versuchen. Die Niederländer hatten schon nach ihrem ersten schlechten Versuch darauf gedrängt, alle Symbole einer Verfassung fallen zu lassen, um ja kein zweites Referendum durchführen zu müssen. Ob sie das in der zweiten Ratifizierungsrunde verhindern können, wird sich aber zeigen, ebenso wie in Dänemark und Tschechien, das sich in der ersten Runde noch nicht einmal auf eine Ratifizierungsform einigen konnte. In den Niederlanden mobilisieren schon jetzt Links- und Rechtspopulisten gegen den neuen Grundlagenvertrag, was eigentlich für ihn spricht. Bei den Briten sieht die Situation wieder etwas anders aus. Schon als Blair – mit dem

Rücken zur Wand wegen des Irak-Krieges und des Vorwurfs, das Land zu verraten – in der Frühphase des Ratifikationsprozesses eine Volksabstimmung ankündigen musste, sahen viele das Projekt bereits als gescheitert an. Wenn jetzt aber die Substanz des europäischen Verfassungsvertrages gerettet worden ist, dann könnte der neue Regierungschef Brown doch noch von der konservativen Opposition gezwungen werden, ein Referendum durchzuführen. Eine ähnliche Situation könnte es in Frankreich geben, wenn die sozialistische Opposition stark genug wäre. Die sozialistische Präsidentschaftskandidatin Ségolène Royal hatte ja den Franzosen ein neues Referendum versprochen. Sarkozy aber konnte und wollte ein solches gerade verhindern, um die nötige Zeit für nötige Problemlösungen zu gewinnen. Schon in der Nacht der Niederlage am 29. Mai 2005 nahm er deshalb mit einer gut vorbereiteten Rede vor dem Fernseh-Volk wie ein charismatischer Politiker das Heft des Handelns in die Hand, während der damalige Staatspräsident Chirac einen beklagenswerten Eindruck hinterließ.

Frankreich war eindeutig der Kriseneingang der Verfassungskrise als Ratifizierungskrise, aus der es ebenso einen Krisenausgang finden musste. Die gesamteuropäische Denkpause wurde zu einem Teil der Krisenphase, denn sie bot nur Stillstand und Starre. Die Krisenlösung bot schließlich der neu gewählte französische Staatspräsident mit dem Umstellen des Verfassungsprozesses auf einen Vertragsprozess. Die Briten konnten dem leichten Herzens zustimmen, da sie nie – wie die Franzosen, die Deutschen und viele andere – in der Verfassungswelt des europäischen Verfassungsvertrages lebten – schon in der Zeit des Grundrechtekonvents nicht und erst recht nicht in der Zeit des Verfassungskonvents. Die von allen respektierte deutsche EU-Ratspräsidentschaft moderierte zudem erfolgreich mit ihrem Vorschlag eines Änderungsvertrages. Sie verhielt sich diplomatisch und wollte auf keinen Fall eine Spaltung Europas zulassen, was in der ‚Berliner Erklärung‘ deutlich zum Ausdruck kam. Die Einwände der Franzosen, der Briten und der Niederländer waren deshalb unumgänglich und mussten von den Deutschen ohne große Überzeugung aufgenommen werden. In der Auseinandersetzung mit Polen kam dann noch einmal ein ernsthaftes demokratietheoretisches Problem zur Sprache, welches über den historisch belasteten Nachbarschaftskonflikt zwischen Polen und Deutschland hinausging. Verfassungsfragen sind eben auch

Machtfragen, und es ist legitim, über die Entscheidungsregeln genau nachzudenken. Warum das fast nur in Polen geschehen ist, wäre eine interessante Frage.

Die nationalen und transnationalen Demokratieprobleme werden kein Ende nehmen. Die Demokratie ist ein Problemlöser und zugleich ein Problemerzeuger. Sie ist selber eine Lösung, die Berufspolitiker wie Gelegenheitspolitiker vor Probleme stellt. Ohne Eigenhaftung funktioniert Demokratie nicht. Anlass zu demokratischer Selbstzufriedenheit besteht in Europa nicht. Wir befinden uns vielmehr in einer Ära der direktdemokratischen Anfänge. Zur geretteten Substanz des europäischen Verfassungsvertrages gehören entscheidend die Bürgerrechte und Ansätze einer mehrstufigen Demokratie. Über sie haben die Unionsbürger die Chance, sich die EU zu ihrer eigenen Sache zu machen, was noch ein langer Weg sein wird. Das Ziel der deutschen Ratspräsidentschaft, eine substantielle Einigung über die Inhalte einer neuen Vertragsreform unter Beibehaltung der Grundzüge des Konventsentwurfs herbeizuführen, ist geglückt. Der europäische Verfassungsprozess wurde hingegen auf einen Reformprozess der bestehenden Verträge reduziert.



Mercator-Europakarte, Gerardus Mercator

3. Gibt es eine europäische Zivilreligion? – Pariser Vorlesung über die Werte Europas

1. Werte und Wertediskurs

Der Wertbegriff wird zwar häufig, bisweilen sogar inflationär verwendet, aber selten genau definiert. Bevor wir zu einer allgemeinen Definition kommen, seien drei Bemerkungen vorausgeschickt:⁵⁴

1. Werte sind beliebt, die Klage über den Werteverfall auch, die Rede vom Wertewandel ebenso. Wertediskurse werden heutzutage ausgiebig geführt, was auch ein Krisensymptom ist, das zur Entwertung der Werte beiträgt, wenn es nicht gelingt, präzise und verbindlich über Werte zu sprechen. Wie erreicht man dies? In welcher Sprache? Mit welcher Methode? Die bürgernahe Sprache der Werte hat Vor- und Nachteile. Der Wertediskurs kann kompensatorisch abheben und ideologisch werden (wie es zum Beispiel in den 50er und 60er Jahren mit der ‚Ideologie der Häuslichkeit‘ geschehen ist),⁵⁵ er kann aber auch – potentiell von Allen – *erfahrungsbezogen* und demokratisch überprüft werden. Dies gilt auch für die Geschichte der Zivilreligion.

2. Werte sind nicht in einem axiomatischen Wertehimmel festgemacht. Sie werden von Menschen selbst gebildet und bleiben im Konflikt der wissenschaftlichen Interpretationen und politischen Auseinandersetzungen. Werte sind aber auch nicht bloß Ausdruck bestimmter Interessen und Neigungen. Vielmehr sind sie das Ergebnis des menschlichen Willens zur *Selbstgestaltung des eigenen Lebens*, so dass gesagt werden kann, dass erst der Bezug des einzelnen Menschen wie der Menschheit als ganzer auf ‚Werte‘ dessen bzw. deren Subjektcharakter ausmacht. Erst in der Distanzierung von den primären Lebensbedürfnissen wird der Mensch zum Menschen. Beim Thema ‚Werte‘ steht also die Aufgabe des Menschen zur Selbstgestaltung, d. h. der Mensch

54 Vorlesung gehalten am 11. Dezember 2007 an der Ecole Nationale d'Administration (ENA) im Rahmen des Masterkurses „European Governance and Administration“.

55 Vgl. Ariès, Philipp, Duby, Georges (Hg.), *Geschichte des privaten Lebens*, Bd. 5, 1993, S. 592 ff.

als Schöpfer und Träger der Kultur und der mit ihr verbundenen verschiedenen Gemeinschaftsbildungen zur Diskussion. Dabei differenzieren sich die Wertgesichtspunkte je nach Kulturgebiet (Erkenntnis, Ethik, Ästhetik, Wirtschaft und Gesellschaft) aus und bilden ein *untereinander* und *in sich* hierarchisiertes Wertgefüge.

3. Wenngleich also Werte nicht absolut sind, so gibt es doch keinen Grund, einem Werterelativismus à la Max Weber das Wort zu reden. Der Mensch muss sich nicht für oder gegen einen bestimmten Wert ‚entscheiden‘, ohne dass er hierfür eine rationale Grundlage hätte; vielmehr bestimmt die Orientierung oder Nicht-Orientierung an Werten darüber, ob er die Stufe des Naturwesens verlassen und in den Prozess der Selbstgestaltung des eigenen Lebens eintritt. Erst dies macht den Menschen zu einem geschichtlichen Wesen. Wertgeltung ist geschichtliche Geltung. Diese Geltung ist niedergelegt in bestimmten Traditionen. Freilich muss man sich davor hüten, diese Traditionen monistisch zu verstehen, da sie immer wieder aufs Neue aktualisiert und dadurch auch verändert werden. Nicht die Inhalte der Traditionen sind für deren Erhalt wesentlich, sondern die den spezifischen Inhalten zugrunde liegende Werteorientierung als solche – so dass letztlich *alle* Traditionen eine *geschichtliche Einheit* darstellen. Anders gesagt: Es gibt zwar Konflikte zwischen verschiedenen Werten bzw. Traditionen; es gibt aber auch die Möglichkeit, durch Reflexion darauf, dass sie alle nur spezifische Ausprägungen der einen Menschheit darstellen, diese Konflikte zwar nicht aufzuheben, sie jedoch friedlich zu regeln. In diesem Zusammenhang spielen im Folgenden *Aufklärung und Toleranz*, die historisch wie systematisch zusammengehören, beziehungsweise eine jeweils spezifische *Zivilreligion als Bürgerreligion* als Vorschlag einer bürgerschaftszentrierten politischen Theorie eine besondere Rolle.⁵⁶

Dies vorausgeschickt, können ‚Werte‘ auch gegen ähnliche Begriffe wie ‚Wünsche‘ oder ‚Normen‘ abgegrenzt werden. Hans Joas hat darauf verwiesen, dass es sich bei Werten um „emotional stark besetzte Vorstellungen über das Wünschenswerte“

56 Vgl. Heinz Kleger, *Zivilreligion als Bürgerreligion*, in: Rolf Schieder (Hg.), *Religionspolitik und Zivilreligion*, Baden-Baden 2001, S. 56-81.

handelt.⁵⁷ In der Tat sind Werte mehr als bloße Wünsche – der Grund hierfür liegt aber nicht in ihrer stärkeren emotionalen Intensivität, also einem bloß empirischen Sachverhalt, sondern umgekehrt darin, dass die Orientierung an Werten auf der Fähigkeit des Subjekts zur Selbstdistanzierung der heteronom vorgegebenen Neigungen und Triebe beruht, während Wünsche lediglich Ausdruck eben derselben sind. Weiterhin sind Werte (klassisch soziologisch) auch etwas anderes als *Normen*. Normen sind restriktiv (einschränkend), während Werte attraktiv (anziehend) sind; sie erweitern als Attraktoren den Radius unseres Handelns. Werte sind handlungskonstitutiv und damit auch identitätskonstitutiv, insofern sich eine menschliche Identität prozesshaft durch Handeln bildet und nicht einfach vorgegeben ist. Werte sind mithin grundlegend auf ein Selbst bezogen. Sie entstehen *in Erfahrungen der Selbstbildung* und verändern sich durch individuelle wie historisch-kollektive Erfahrungen.⁵⁸ Dieser Selbst- und Erfahrungsbezug von Werten ist wiederum für die Politik, die kollektiv entscheiden muss, eine wichtige Voraussetzung. Sie muss daran anknüpfen und kann darauf aufbauen. Werte sind also für Individuen wie für Gemeinwesen, in denen kollektiv entschieden wird, etwas Grundlegendes, da sich durch sie Identifikationen und Identitäten ergeben – individuell wie kollektiv. Da Werte im modern-liberalen Verständnis nicht ein für allemal festliegen, ist es wichtig, dass überhaupt Erfahrungen gemacht, artikuliert und ausgetauscht werden und als Argumente gelten können.

Bei dieser ersten Annäherung an Werte und den Wertediskurs möchte ich es zunächst bewenden lassen, um zu unserem eigentlichen Thema – den europäischen Werten im Kontext des europäischen Verfassungsprozesses – zu kommen.

2. Europäische Traditionen

Europäische Traditionen existieren nur im Plural, denn es gibt *mehrere*, die zudem noch *verschieden* interpretiert werden. Interpretation heißt in der philosophischen Hermeneutik immer auch Anwendung und Fortführung, so dass wir uns bei den Traditionen nie nur in der Vergangenheit aufhalten, sondern immer

57 Vgl. Hans Joas, Einleitung, in: ders., Klaus Wiegandt (Hg.), *Die kulturellen Werte Europas*, Frankfurt a. M. 2005, S. 15.

58 Vgl. Hans Joas, *Die Entstehung der Werte*, Frankfurt a. M. 1997.

auch in der lebendigen Gegenwart,⁵⁹ von der die ‚Horizontverschmelzung‘ ausgeht. Es stellt sich also die Frage, wie wir bei der Bestimmung europäischer Werte vorgehen wollen. Wir können systematisch von *Wertekomplexen* sprechen, die typisch für Europa sind, wie zum Beispiel Freiheit und Verantwortung, die nach unserer allgemeinen Vorstellung zusammengehören. Oder wir können von *identitätsstiftenden Traditionen* sprechen, die uns geprägt haben und noch immer prägen, vielleicht sogar mehr als wir wissen. Wenn wir auf identitätsstiftende Traditionen eingehen, stellt sich sofort die Frage: Wie kommt man an die spezifisch europäischen Werte heran, wenn diese Traditionen nicht nur vielfältig sind, sondern auch verschieden interpretiert werden können? Die Problematik der Herangehensweise über Traditionen liegt darin, dass sie in sich vielfältig und interpretationsbedürftig sind; sie ändern sich und ihr Bewusstsein kann verloren gehen, sie können aber auch wieder aufgenommen und neu erfunden werden. Diese Problematik können wir anhand von drei unstrittig großen Traditionslinien in Europa erörtern:

- der griechisch-römischen Tradition,
- der jüdisch-christlichen Tradition und
- der Aufklärungstradition.

2.1 Griechisch-römische Tradition

Von der so genannten griechisch-römischen Tradition gibt es im Lauf der Geschichte unendliche Rezeptionen. Zudem müssen wir noch einmal zwischen den Anknüpfungen an die alten Griechen und den Prägungen unterscheiden, die von Rom ausgegangen sind. Bei den Griechen als ‚Neubeginn der Weltgeschichte‘ finden wir eine polisartige Kultur der Freiheit mit wenig Machtdelegation: In einer solchen Kultur konnte *das Politische* als Handeln-Können erfunden und mit der Idee von *Bürgerschaft* verknüpft werden.⁶⁰ Auf diesem Boden wurden sodann erste Verfahren der Demokratie eingeübt – die Volksversammlung, die Ämterrotation, die Rechenschaftsablegung und andere mehr. Von Rom ausgehend bleibt dagegen bis heute die

59 Vgl. Hans-Georg Gadamer, *Wahrheit und Methode*, Tübingen 1960.

60 Vgl. dazu die Arbeiten des Althistorikers Christian Meier, *Die Entstehung des Politischen bei den Griechen*, Frankfurt a. M. 1980; ders., *Athen. Ein Neubeginn der Weltgeschichte*, München 1995; ders., *Die griechisch-römische Tradition*, in: Hans Joas, Klaus Wiegandt (Hg.), *Die kulturellen Werte Europas*, Frankfurt a. M. 2005, S. 93-116.

Tradition des Römischen Rechts prägend. Dazu kommen andere politische Konzepte als die griechischen, vor allem *Republik* (*res publica*), *Herrschaft* und *Imperium*. Insgesamt handelt es sich um eine ganz andere politische Kultur, an die immer wieder angeknüpft wird – bis heute, denken wir nur an die gegenwärtige Diskussion über Imperien, wobei auch die EU zu einem freilich ‚gutmütigen zivilen‘ Imperium werden soll, welches – zusammen mit einer multilateralen USA – die Welt rettet (so die vielleicht letzte europäische Utopie). Die zwei politischen Kulturen der Freiheit und der Herrschaft finden ihre Nachwirkungen und Modifikationen bis in die Moderne hinein.⁶¹

Das Motto, „die Verfassung, die wir haben (...) heißt Demokratie, weil der Staat nicht auf Wenige, sondern auf die Mehrheit ausgerichtet ist“, stammt aus Perikles’ berühmter Gefallenrede, die eine Rede auf die Stadt Athen ist.⁶² In Perikles’ Rede geht es vor allem darum, was man für die Stadt leisten kann und worauf letztlich ihre Größe beruht. Von Bürgermut, der sich als Handlungsmut manifestiert, wird häufig gesprochen, da die Macht der Stadt gerade auf diesen Eigenschaften der Bürger beruht.⁶³ Dabei rangiert der Einsatz für das Gemeinwesen höher als alles andere, selbst als die Hoffnung, der Armut entfliehen und Reichtum erlangen zu können. Der ‚Virus Reichtum‘ hat diese Bürger noch nicht erfasst: „Für das Gemeinwesen gaben sie ihr Leben hin – jeder für sich gewann unsterbliches Lob und ein weithin berühmtes Grab, nicht das, in dem sie ruhen, sondern dass Ihr Ruhm für jede Gelegenheit zu Rat und Tat ewig gewahrt bleibt.“⁶⁴ Das wahre Glück liegt in der Freiheit, aber in einer wehrfähigen Freiheit, die Ruhm für die Stadt verheißt. Schmerzlich für diese Bürgerfreiheit ist die „Schmach der Feigheit“.⁶⁵ Die Eltern der Gefallenen werden getröstet, indem sie sich am „Ruhm der Kinder“ aufrichten sollen.⁶⁶ Perikles findet einen immanent tröstenden Sinn, ohne auf die Transzendenz der Religion angewiesen zu sein. Auf die kurze Lebenszeit der Menschen wird gewissermaßen eine

61 Vgl. z. B. Peter Wagner, *A Sociology of Modernity: Liberty and Discipline*, London 1994.

62 Vgl. Thukydides, *Der Peloponnesische Krieg*, Zweites Buch, Abschnitt 35-46, Motto: Abschnitt 37, Stuttgart 2002.

63 Ebenda, Abschnitte 39, 40, 41, 42 und 43.

64 Ebenda, Abschnitt 43.

65 Ebenda.

66 Ebenda.

politische Antwort gegeben, indem die Bürger sich als Teil einer agonalen Kultur verstehen und so in der Erinnerung der Stadt weiterleben.

Dieses *partizipatorische Bürgerverständnis*, welches damals noch auf einen kleinen Kreis beschränkt war und auf der Sklavenwirtschaft beruhte (auf einen freien Bürger kommen schätzungsweise drei Sklaven), steht an der Wiege der Demokratie und geht einher mit einer starken Wir-Identifikation der Bürgerschaft. Vorzüge und Nachteile dieser antiken Demokratie werden noch heute diskutiert.⁶⁷ Zweierlei gilt es dabei zu beachten: Die Vorzüge gibt es nicht ohne die Nachteile – und einzelne Vorzüge sind für die Gegenwart von besonderem Interesse, andere weniger. Der erste Gesichtspunkt müsste zum Beispiel zu einer Selbstkritik der Wohlstandsgesellschaften und ihrer passiven Staatsbürgerschaft führen sowie zum Übergang von Sozialnationen zu wirklichen Bürgernationen, die nicht staatlich verordnete Völker sind. Zu den einzelnen Vorzügen gehört insbesondere, dass Perikles' Demokratie und Stadt zusammenführen will, indem er die Gegensätze in der Stadt sowohl entfaltet als auch vereint: Die ‚große Welt‘ der Handelsbeziehungen mit der ‚kleinen Welt‘ des Ortes und der Selbstgenügsamkeit; die agonale Welt der Arbeit, der Leistung und des Wettbewerbs mit der Welt der Erholung, Künste und Feste. Die Griechen prägen damit ein Bild der Demokratie, deren Begriff um 430 v. Chr. entsteht und der zumindest in seiner etymologischen Bedeutung zeitlos geworden ist. Sartori nennt dies die ‚etymologische Demokratie‘, die in unserer heutigen Zeit der ‚verworrenen Demokratie‘ ein wichtiger Orientierungspunkt ist.⁶⁸ Diese Demokratie bezeichnet eine Herrschaftsform, die auf ‚Gleichheit‘ (Isonomie, Isegorie, Isokratie) gründet. Das Motto des Konventsentwurfs war natürlich ein *Gastgeschenk* des damaligen Konventspräsidenten Giscard d'Estaing an die griechische Ratspräsidentschaft bei der Übergabe des Verfassungsentwurfs in Thessaloniki,⁶⁹ obwohl diese (heute zweitgrößte) griechische

67 Vgl. Moses Finley, *Antike und moderne Demokratie*, Stuttgart 1980; Klaus Stüwe, Gregor Weber (Hg.), *Antike und moderne Demokratie. Ausgewählte Texte*, Stuttgart 2004 (1986).

68 Vgl. Giovanni Sartori, *Demokratietheorie*, Darmstadt 1992.

69 Europäischer Konvent: Entwurf eines Vertrages über eine Verfassung für Europa. Dem Europäischen Rat überreicht auf seiner Tagung in Thessaloniki am 20. Juni 2003. Dieser Entwurf enthielt lediglich zwei Teile (169 Seiten).

Stadt nicht dem ‚Urbild Athen‘ entspricht.⁷⁰ Gleichwohl hatte dieser Akt eine große Bedeutung und unterstrich die symbolische Wirkung einer jeden Verfassung, die sowohl Instrument der Politik als auch Integrationsmedium einer Gesellschaft ist, die auf dem Experiment der Freiheit (sowohl im liberalen wie im republikanischen Sinne) beruht.

Die griechische Bürgerreligion als Antriebskraft einer partizipatorischen Demokratie (von Wenigen) ist historisch eine erste *Variante der Bürgerreligion*. Sie bezieht sich auf die Polis und traut den launigen Göttern nicht, weswegen sie vor allem auf den Handlungsmut ihrer Bürger setzt. Objekte der zivilreligiösen Selbstverpflichtung sind heute freilich hauptsächlich nationalstaatliche Republiken. Deshalb gibt es heute Bürgerreligion nur im Plural. Zwei Typen *nationaler Bürgerreligion* haben indessen als Folge und Ausdruck zweier welthistorischer Revolutionen, welche die westliche politische Zivilisation nachhaltig geprägt haben, paradigmatische Bedeutung: die *amerikanische* und die *französische* Bürgerreligion.⁷¹

Das neue Europa nach dem Zweiten Weltkrieg wie das Europa nach 1989 im Osten hat viel mit der atlantischen Revolution, welche die europäischen Gesellschaften zivilisiert hat, beziehungsweise mit einer amerikanischen Zivilreligion vom Bund zum Bündnis (als Ausdruck einer atlantischen Zivilreligion),⁷² dem die osteuropäischen Staaten aus Sicherheit vor Russland angehören möchten, zu tun. Der Einzug der USA in die europäische Politik vollzieht sich als *Kreuzzug*⁷³ für die höhere Moralität der Demokratie: „Der von den vereinigten Staaten inspirierte fundamentale Neuanfang nach der Katastrophe des Zweiten Weltkrieges war der *entscheidende Wendepunkt in der Geschichte des 20. Jahrhunderts*. Das Zusammenwachsen Europas, das mit dem Marshall-Plan begann, ist vor allem eine große europäische Erfolgsgeschichte. Sie ist aber auch ein Ergebnis kluger amerikanischer Außenpolitik. Und sicherlich wäre die Wiedervereinigung Deutschlands nicht gelungen, wenn nicht der amerikanische Präsident George

70 Dafür war Saloniki osmanische Metropole und bis 1943 ‚jüdische Republik‘ der Sefarden.

71 Vgl. Heinz Kleger, Alois Müller, Nationale und europäische Bürgerreligion. Ein Beitrag zur unvollendeten Säkularisierung, in: Herfried Münkler (Hg.), Bürgerreligion und Bürgertugend, Baden-Baden 1996, S. 62-80.

72 Ausführlich dazu: Heinz Kleger, Vom Bund zum Bündnis. Von der amerikanischen zur atlantischen Zivilreligion?, in: Werner Kremp, Berthold Meyer (Hg.), Religion und Zivilreligion im Atlantischen Bündnis, Trier 2001, S. 91-111.

73 Siehe z. B. Dwight D. Eisenhower, Crusade in Europa, New York 1948.

Bush so vorbehaltlos und gradlinig das Selbstbestimmungsrecht des deutschen Volkes unterstützt hätte.⁷⁴ Diese Geradlinigkeit, die vor allem außenpolitisch nicht immer fehlerfrei ist, hat freilich ihre religiösen Wurzeln, die man nicht verkennen und unterschätzen darf. Im Geist der politischen Idee der Menschenrechte schlug Bellah 1967 sogar eine *Weltzivilreligion* vor, die er allerdings in der damaligen amerikanischen Außenpolitik während des Vietnamkriegs (wie sicherlich auch in der gegenwärtigen der Bush-Regierung) verraten und verfälscht sieht.⁷⁵

2.2 Jüdisch-christliche Tradition

Bei der zweiten großen Traditionslinie erhält sich der Streit der Interpretationen bis in unsere Tage hinein, und das trotz (oder vielleicht gerade wegen) fortschreitender Ökumene. Es ist nicht einmal selbstverständlich, überhaupt von ‚jüdisch-christlicher Tradition‘ in einem Atemzug zu sprechen.⁷⁶ Die Beziehung zwischen Judentum und Christentum ist historisch belastet. Dazu kommt die Trennung zwischen protestantischen und katholischen Auffassungen von Christentum und Kirche. Das sogenannte ‚christliche Erbe‘ ist deshalb aktuell in der EU nicht zufällig am meisten umstritten – schon im Grundrechtekonvent, dann wieder im Verfassungskonvent sowie in den darauf folgenden öffentlichen Verfassungsdiskussionen.⁷⁷ In einigen Ländern, wie zum Beispiel Polen, war dieses Erbe tatsächlich ein herausragendes öffentliches Thema, welches die eigene Identität unmittelbar berührte. Die christlichen Kirchen, die Bischöfe, ja selbst der Papst haben sich direkt an der europäischen Verfassungsdiskussion beteiligt und die christlich geprägte Identität Europas hervorgehoben. Dabei ging es im Verfassungstext um zweierlei:

- die Anrufung Gottes und
- die explizite Erwähnung des Christentums.

74 So Kanzler Gerhard Schröder, Partner für das 21. Jahrhundert, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 19.01.2001, S. 1 (Hervorhebung H. K.).

75 Vgl. Robert N. Bellah, Zivreligion in Amerika, in: Heinz Kleger, Alois Müller (Hg.), Religion des Bürgers. Zivreligion in Amerika und Europa, Münster 2004 (2., erweiterte Auflage), S. 38.

76 Siehe dazu: Wolfgang Huber, Die jüdisch-christliche Tradition, in: Hans Joas, Klaus Wiegandt (Hg.), Die kulturellen Werte Europas, Frankfurt a. M. 2005, S. 69-92.

77 Vgl. dazu auch die kontroversen Beiträge in: Helmut Heit (Hg.), Die Werte Europas, Münster 2005.

Für die Anrufung Gottes – als Grenzziehung gegenüber den Anmaßungen politischer Macht – hätte es einen tragfähigen Kompromissvorschlag gegeben, der allerdings schon im Konvent verworfen worden ist. Er stammte aus der polnischen Verfassung von 1997 und lautete: „Mit Rücksicht auf die Existenz unseres Heimatlandes [...] errichten wir, die Polnische Nation – alle Bürger der Republik, sowohl *jene, die an Gott als die Quelle der Wahrheit, der Gerechtigkeit, des Guten und Schönen glauben, als auch jene, die einen solchen Glauben nicht teilen, diese universellen Werte* aber aus anderen Quellen entspringend achten, gleich in Rechten und Pflichten für das Gemeinwohl – Polen.“ Einen ähnlichen Vorschlag unterbreitete der amerikanische Verfassungsrechtler Weiler: „Vereint im Glauben an die Grundrechte, aber geteilt in der Auffassung über Fundament und Quelle dieser Auffassung“.⁷⁸ Hier ist die Formulierung „Glaube an die Grundrechte“ aufschlussreich, die – unabhängig vom differentiellen konfessionellen Hintergrund – ein Ausdruck von Bürgerreligion ist. Es gibt sie auch ohne Gott.

Der französische Laizismus, dessen Handschrift die Präambel trägt, versucht dagegen mit seiner Beschwörung der ‚*valeurs républicaines*‘ (Freiheit, Gleichheit, Vernunft) den spezifisch christlichen Traditionen auszuweichen. Diese republikanischen Werte folgen einem starken Voluntarismus und wollen „in die Welt hineinwirken“ (Präambel 1), womit eine zivilisatorische Missionskonkurrenz entsteht. Vor dem Hintergrund des Irakkrieges 2003 führte dies umso mehr dazu, die christlichen Wurzeln und Prägungen des Kontinents und damit die europäisch-amerikanische Zivilreligion bzw. die ‚atlantische Zivilreligion‘ zu verdrängen. Die zentrale Bedeutung des Christentums für die Herausbildung europäischer Identität wurde damit weder diskutiert noch bekräftigt, was zumal in Zeiten beschleunigter Entwicklung einem dramatischen Verlust von Traditionen gleichkommt, die dann – postreflexiv, nicht präreflexiv – als *Haltungen*, die Halt geben, nicht mehr weiterleben können und an Bedeutung verlieren. Die meisten der 25 künftigen Mitgliedsländer der EU kennen jedoch den Gottesbezug in der Verfassung nicht. Viele Verfassungen haben zudem keine Präambel und ein Teil nur eine kurze Einleitung ohne Bezug auf Geschichte oder

78 Vgl. J. H. H. Weiler, Ein christliches Europa, Salzburg/München 2004, S. 60.

Werte (wie Finnland oder Lettland). Lediglich Deutschland,⁷⁹ Griechenland,⁸⁰ Irland⁸¹ und Polen⁸² weisen eine *Invocatio Dei* in ihrer Präambel auf. Die *Invocatio Dei* hatte indessen keine Chance mehr in den Text aufgenommen zu werden, nachdem sich das Europäische Parlament mehrheitlich dagegen ausgesprochen hatte. Sie konnte auch kein Verhandlungsgegenstand der Regierungskonferenz sein: „*Any trade-off between God and voting weights is best avoided.*“⁸³ Drei Argumente für die *Invocatio Dei* in der Präambel hätte es gegeben:

- ein *historisches* Argument, welches Gedächtnis und Erinnerung aktiviert;
- ein *politisch-systematisches* Argument, das auf den Ursprüngen und der Permanenz einer liberalen Machtteilungstheorie gründet;
- und schließlich ein *theologisches* Argument, bei dem es um die Rechtfertigung eines toleranten Christentums ebenso wie – im Dialog – um die Toleranz anderer Religionen geht.

Die Erläuterung dieser Argumente führt zu einer liberal-aufgeklärten europäischen Bürgerreligion. Wir unterscheiden dabei Religion 1 (organisierte Religion), Religion 2 (private Religion) und Religion 3 (Bürgerreligion), wobei es natürlich Überschneidungen gibt. Die Bürgerreligion bezieht sich selektiv und gegenwartsbezogen auf Religion 1 und 2. Sie bezieht sich darüber hinaus auf ein politisches Gemeinwesen, das immer wieder neu in Vielfalt zu vereinigen ist. Der Gott einer europäischen Verfassung wäre mithin ein Gott der europäischen Bürgerreligion jenseits der Religionen und Konfessionen. Wofür stünde dieser Gott als Macht über der politischen und ökonomischen Macht? Es wäre ein ziviler, ‚schwacher‘ und gütiger Gott für alle Menschen, der unter anderem an die Relevanz des Christentums

79 „Im Bewusstsein seiner Verantwortung vor Gott und den Menschen [...]“ Dieser Gott in der Präambel des Grundgesetzes ist ein Gott der Entmächtigung und Vorenthaltung, er soll nach den Erfahrungen des 20. Jahrhunderts als Bremse gegen totalitäre Versuchungen wirken.

80 „Im Namen der Heiligen, Wesensgleichen und Unteilbaren Dreifaltigkeit [...]“.

81 „Im Namen der Allerheiligsten Dreifaltigkeit [...] in Demut alle unsere Verpflichtungen gegenüber unserem göttlichen Herrn, Jesus Christus [...]“.

82 „[...] sowohl diejenigen, die an Gott als Quelle der Wahrheit, Gerechtigkeit, des Guten und des Schönen glauben, als auch diejenigen, die diesen Glauben nicht teilen, sondern diese universellen Werte aus anderer Quelle ableiten [...]“.

83 ‚Financial Times‘ vom 4./5.10.2003, S. 6.

(das man nicht gänzlich Paulus und Augustinus überlassen darf) für Europa erinnert und sie *gegenwärtig* hält. Die christliche Tradition ist die *wichtigste*, wenn auch *nicht die alleinige* Sinnressource für einen spezifischen ‚Europäismus‘,⁸⁴ der *mehr* ist als europäischer Nationalismus oder das Zusammenspiel von Nationalismen. Sie verschafft Europa ein unentbehrliches Gedächtnis (in einer Zeit der Tachytelie) und hält Herkunft und Zukunft zusammen. Herkunft und Zukunft werden in unserer schnellen Gegenwart gleichermaßen (*und zugleich*) wichtiger. Die Verbindung von beidem wird zunehmend zu einer maßgeblichen *Orientierungsgröße*, wenn *der* (neuzeitliche) Fortschritt (im Singular) aufgrund neuer Fortschrittskonflikte zum Orientierungsproblem wird. Wer Gott in die Verfassung schreibt, kann die Zukunft Europas deshalb nicht mehr allein in ökonomischen und machtpolitischen Begriffen deuten. Er wird vielmehr neue *Denkmöglichkeiten* an den Grenzen der Machbarkeit, der Aufklärung, des Staates und seiner Verfassung mit in Betracht ziehen.

2.3 Aufklärung

Der Katalog dessen, was wir dem Zeitalter der Aufklärung verdanken, ist ebenso groß wie die Errungenschaften und Spuren der griechisch-römischen und jüdisch-christlichen Tradition. Es gibt zahlreiche Vergangenheiten und Übereinstimmungen, die wir heute eindeutig als Fortschritte qualifizieren. Sie sind in unseren Lebensalltag als Selbstverständlichkeiten eingegangen, obwohl sie gar nicht so selbstverständlich sind. Einiges davon ist auch für die Gegenwart in geltungsbekräftigender Absicht zu wiederholen, vor allem die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte. Auch in Bezug auf die Aufklärung müssen wir uns indessen in aufgeklärter Eklektik üben, zumal die Eklektik selber eine *aufklärerische Tugend par excellence* ist. Diderot sagt über sie in einem mehrseitigen Artikel: „Der Eklektiker ist ein Philosoph, der das Vorurteil, die Überlieferung, alles Althergebrachte, die allgemeine Zustimmung, die Autorität, wie alles, was die meisten Köpfe unterjocht, mit Füßen tritt und daher wagt, *selbstständig zu denken*, auf die klarsten allgemeinen Prinzipien zurückzugehen, sie zu prüfen und zu erörtern, kein

84 30 Vgl. Jerzy Macków, Europäismus, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17.12.2003, S. 8.

Ding anzuerkennen ohne das Zeugnis seiner Erfahrung und seiner Vernunft, aus allen Philosophien, die er rücksichtslos und unvoreingenommen untersucht hat, eine besondere, ihm eigentümliche *Hausphilosophie* zu bilden.“ Das Bestreben des *Eklektikers* geht somit dahin, „weniger der Erzieher der Menschheit zu sein als ihr Schüler, weniger die anderen zu bessern als sich selbst, weniger die Wahrheit zu lehren, als sie zu erkennen. Er ist kein Mensch, der pflanzt und sät. Er ist ein Mensch, der sammelt und sieht.“⁸⁵ Das Denken des Eklektikers ist mit anderen Worten nicht schülerhaft angepasst, sondern selbstbewusst und eigenständig. Dabei handelt es sich nicht um einen neuen Ismus ansatzbezogenen Denkens. Aufgeklärte Eklektik versucht vielmehr, das (moderne) historische Bewusstsein mit (Geistes-) Gegenwärtigkeit zu verbinden. Dazu passt die aufklärerische Minimalformel, die Daueranspruch erheben darf: *Sapere aude* – habe Mut, Dich Deines eigenen Verstandes zu bedienen! „Aufklärung als zukunftsöffener, reflexiver Handlungsbegriff mag damit kompatibel sein. Aber Aufklärung als Diktat eines moralischen Despotismus, unfähig gegenüber Vorurteilen duldsam zu sein, ihnen ihr Eigenrecht zu belassen – diese Aufklärung gerinnt schnell zur Ideologie, die zum Terror greifen muss, um Recht zu behalten.“⁸⁶ Im historischen Rückblick erkennen wir deutlicher die liberalen und totalitären Stränge der Aufklärung. Aufklärung über die Aufklärung tut also not.

Das Vorurteil über die Aufklärung, dass Kritik immer gegen Tradition und Religion steht und dass Aufklärungsprozesse schließlich zur Revolution nach einem bestimmten Muster führen müssen, lässt sich nicht halten. Es gibt vielmehr einen ständigen Streit nicht nur um Aufklärung und gegen sie, sondern auch um die *Position* im Prozess der Aufklärung selbst. Voltaire, der drei Jahre in England verbracht hatte, rühmte Handel und Wandel der Engländer, die im damaligen Frankreich in Fesseln lagen.⁸⁷ Handel und Wandel gehörten für ihn zusammen. *Toleranz* war nicht weniger als eine Strategie zivilen Wachstums. Seine „*Lettres anglaises*“ (1743) waren von großer Wirkung auf den Gang der französischen Aufklärung, die vielleicht das

85 Vgl. Diderot, Art. ‚Eclctisme‘, in: Die Welt der Enzyklopädie, ediert von Anette Selg, Rainer Wieland, Frankfurt a. M. 2001, S. 53-57.

86 Vgl. Reinhart Koselleck, Über den Stellenwert der Aufklärung in der deutschen Geschichte, in: Hans Joas, Klaus Wiegandt (Hg.), Die kulturellen Werte Europas, Frankfurt a. M. 2005, S. 364.

87 Voltaire, Briefe aus England, Berlin 1987 (erstmalig auf deutsch: Jena 1747).

wichtigste, aber nicht das einzige Muster von Aufklärung ist. In seinen Briefen rühmte Voltaire auch die Philosophie von John Locke, dessen Einfluss auf die Aufklärung unterschätzt wird. Locke ist als ein Motor der Aufklärung zu betrachten, dessen Leistung es war, innerhalb seiner Theorie, einerseits den protestantischen Rigorismus abzuwehren, dafür aber im Gegenzug die nivellierenden Tendenzen des Protestantismus aufzunehmen.⁸⁸

Es gibt mithin eine englische, schottische, französische, deutsche und andere Varianten von Aufklärung.⁸⁹ Viele Aufklärer wären damals am liebsten Holländer gewesen, die als die tolerantesten Europäer galten, denn Welterfahrung durch Reisen, Handel und die Disposition zur Toleranz bedingten sich. Die große Öffnung in die weite Welt im Aufklärungszeitalter geht über die humanistisch-historische Optik hinaus.⁹⁰ Bei diesem *aufklärungsbedingten Toleranzdenken* handelt es sich um eine kontinentübergreifende Bewusstseinsweiterung, die eigene Positionen, auch religiöse, im Vergleich mit anderen in Frage stellt. Die Aufklärung in Europa blieb nicht europazentriert. Voltaire relativiert mit seiner Weltgeschichte, die mit China beginnt, erstmals die antik-christlichen Vorstellungen, bei denen die Geschichte jeweils mit Israel begann.⁹¹ Diese große Öffnung der Welt, sowohl geographisch, historisch wie sozial, war das, was die Ereignisse der Aufklärungsepoche definierte. Reisen war das Abenteuer der Zeit. Konnte (oder wollte) man nicht selber reisen, las man Reisebeschreibungen. So bildete sich auch der große Kant, der über Königsberg nie hinauskam. Königsberg war damals allerdings (als Universitäts- und Hafenstadt) – wie Alexandria, Athen oder Florenz zu ihrer Zeit – ein Weltort par excellence.⁹² Dies gehört im Kern noch immer zur „polisartigen Kultur der Freiheit“ (Meier), denn auch kleinere Städte (und nicht nur Weltstädte) können heute Weltorte sein. Es waren vor allem philosophische Reisen, die zur Selbsterkenntnis durch Wissen und Vergleich führen sollten, wodurch eigene Vorurteile abgebaut werden konnten. Für Lessing beispielsweise waren die

88 Siehe z. B. John Locke, Ein Brief über Toleranz, Hamburg 1957; The Works of John Locke in Ten Volumes (Aalen 1963, London 1823).

89 Siehe z. B. Siegfried Jüttner, Jochen Schlobach (Hg.), Europäische Aufklärung(en). Einheit und nationale Vielfalt, Hamburg 1992.

90 Vgl. Ulrich Im Hof, Das Europa der Aufklärung, München 1995; Urs Bitterli, Alte Welt – neue Welt, München 1986; Karl S. Guthke, Lessings Horizonte, Göttingen 2003.

91 Voltaire, Oeuvres historique (hrsg. René Pomeau), Paris 1957.

92 Vgl. Jürgen Manthey, Königsberg. Geschichte einer Weltbürgerrepublik, München/Wien 2005.

Araber mehr als die christliche Kultur zu aufgeklärter Religionstoleranz fähig. Das Fremde wirkte nicht abstoßend, sondern anziehend, insbesondere das überseeische Fremde. Diese Aufklärung zielt auf einen zivilreligiösen Minimalkonsens, ohne den kein gemeinsames Leben in der realen Welt der Vielfalt möglich scheint. Toleranz qua Offenheit ist nur auf dieser entwicklungs-fähigen Basis möglich.

Da es innerhalb der Aufklärung verschiedene Traditionen gibt, denen gegenüber wir uns wiederum eklektisch verhalten können, lässt sich auch eine Unterscheidung treffen, die es ermöglicht, Aufklärung und europäische Zivilreligion zu verknüpfen. Es geht hier ohnehin nicht um den (allzu großen) ideengeschichtlichen Streit, ob *die* Antike, *das* Christentum oder *die* Aufklärung *mehr* zu den ‚westlichen Werten‘ (oder den Menschenrechten) beigetragen haben. Wenn man davon ausgeht, dass Aufklärung vor allem Kritik ist, und zwar *fällige* Kritik – eine Aufklärung, die auf konkrete Anlässe bezogen ist – dann kann man den Strang der Aufklärung, der die Grenzen der Religion durch eine überspannte Kritik sprengt, von demjenigen trennen, welcher der Religion wohlwollend gegenübersteht. Somit lässt sich zeigen, dass Aufklärung und Religionsnegation nicht zwangsläufig einhergehen müssen, auch wenn dies oft so gesehen worden ist, zum Beispiel in der wirkungsmächtigen Theorie und These einer positivistischen Säkularisierung. Wobei sich hier tatsächlich die berechtigte Skepsis meldet, inwiefern man sich in Europa nicht schon so weit von seinen Wurzeln entfernt hat, dass die These der Säkularisierung ihre Berechtigung hat. Allerdings würde es sich dabei um eine geradezu ideologisch erzwungene Säkularisierung handeln, die nicht mit einem Siegeszug einer bestimmten Vernunftauffassung einhergeht, denn das Bedürfnis der Menschen nach Religion und ihrem Trost bleibt ja weiterhin bestehen – nur wodurch wird es kompensiert? Durch den Kapitalismus als Religion? Durch den Konsum? Durch das Erlebnis?

Die Besinnung auf einen religionsfreundlichen Strang der Aufklärung kann helfen, einen zivilreligiösen Minimalkonsens aufzuzeigen. Rousseau ist hierfür als Kritiker eines bestimmten Verständnisses von Aufklärung das Paradebeispiel, das allerdings nicht tel quel übernommen werden kann.⁹³ Somit ist

93 Dazu ausführlicher: Heinz Kleger, Alois Müller, Bürgerreligion und politische Verpflichtung, in: Archiv für Begriffsgeschichte, Bd. 29, 1985, S. 47-98.

eine Zivilreligion *heute* und *nach* der Aufklärung (als Epoche) nur durch den Spiegel einer bestimmten *Art* von Aufklärung als praktischer Philosophie, zu der die bürgerschaftszentrierte politische Theorie gehört, zu betrachten.

Auch heute rücken wieder Aufklärung und Gegenaufklärung ins Zentrum der Debatte, zum Beispiel in Holland – einem Land, das Ausgangspunkt der neuzeitlichen Toleranzgeschichte war.⁹⁴ ‚Die Werte der Aufklärung‘ sind ausdrücklich zu einem wichtigen Topos in der gegenwärtigen Auseinandersetzung mit dem Islam in Europa geworden. Bei dieser Auseinandersetzung geht es um die Grenzen der Toleranz. Europa wird dabei als eine „Wertegemeinschaft, die aus der Aufklärung geboren ist“ angesehen.⁹⁵ Diese Aufklärer empören sich über die „Schwächen Europas“, die einem Kultur- und Werterelativismus geschuldet sind: Für sie gab und gibt es zuviel Toleranz und falsche Toleranz gegenüber der Intoleranz. Daraus ist inzwischen nicht nur ein normaler politischer Streit, sondern ein regelrechter ‚Kampf um Werte‘ geworden, bei dem sich ein radikal-säkularer Universalismus und ein radikal-religiöser Universalismus gegenüberstehen, die nicht mehr zu vermitteln sind.

Bei der heutigen Auseinandersetzung um den Islam, der eine europäische Religion geworden ist, geht es weniger um das Was als um das Wie der Aufklärung. Es gibt verschiedene Versionen der Aufklärung, welche eine politische Kultur prägen. Nicht jede Aufklärung ist tolerant, wobei Toleranz keine Einbahnstraße ist. Das heißt einerseits: Muslime dürfen es nicht zulassen, dass Fanatiker ihren Glauben übernehmen. Sie müssen sich ihrer Priorität als demokratische Staatsbürger bewusst werden. Sie dürfen aber auch eine Zugehörigkeit in der Religion finden, denn jeder Mensch braucht einen Zugehörigkeitsbonus. Andererseits haben die meist christlich geprägten Autochthonen Toleranz gegenüber dem sichtbaren Islam noch zu üben, wofür sie ihn zunächst einmal zur Kenntnis nehmen müssten. Die gemeinsame erkenntnistheoretische Minimalformel der Aufklärung beginnt ja mit der Fähigkeit zur Differenzierung im

94 Vgl. dazu Richard Saage, *Herrschaft, Toleranz, Widerstand. Studien zur politischen Theorie der niederländischen und englischen Revolution*, Frankfurt a. M. 1981.

95 Vgl. Ian Buruma, *Die Grenzen der Toleranz. Der Mord an Theo van Gogh*, München 2007, S. 35; vgl. auch: Thierry Chervel, Anja Seliger (Hg.), *Islam in Europa*, Frankfurt a. M. 2007.

Blick auf die Wirklichkeit, um eigenständige Urteile abgeben zu können. Aufklärung ist praktische Philosophie, mithin eine Schule der Urteilskraft für alle, die ebenso zur Kritik wie zur Selbstkritik befähigt. Nur auf diesem Weg kommt man von einer Politik der Borniertheit und des Ressentiments, die Ängste schürt, zu einer Kultur der Toleranz, die alles andere als bequem und einfach ist, da sie stets Brückenbauer, Vermittler und Übersetzer erfordert. Toleranz ist eine oft unterschätzte Voraussetzung des Liberalismus. Auch der Liberalismus kennt zivile Tugenden, nicht nur der Republikanismus. Nicht verhandelbar ist jedoch der Einsatz von Gewalt. Gewaltverzicht ist für eine minderheitenfähige Demokratie unerlässliche Bedingung. *Politische Religionen* sind dagegen per definitionem – im Unterschied zur *Zivilreligion* – auf Fanatismus, Bürgerkrieg und Terror hin angelegt. Die Selbstermächtigung zur Gewalt ist das Unzivile. Diese Definition der politischen Religion trifft heute am ehesten (aber nicht nur) auf den so genannten ‚Islamismus‘ zu, der allerdings mit ‚Islam‘ nicht gleichzusetzen ist. Wie in anderen Religionen und Gemeinden so gibt es auch im Islam moderate Muslime, die fähig sind, ihre Religion zu humanisieren, ja für die ihre Religion sogar das Humanste ist.

3. Werte im europäischen Verfassungsprozess

Oft ist bereits wieder vergessen, dass der Verfassungskonvent unter der Leitung von Valéry Giscard d'Estaing erst einberufen wurde, nachdem der Grundrechtekonvent (1999) unter Leitung des Altbundespräsidenten Roman Herzog ein Erfolg war. Das eine bedingte das andere. Infolgedessen müssen wir zuerst über die Grundrechte sprechen, bevor wir auf den Verfassungsentwurf des Konvents eingehen. Dies hat zwingend ebenso chronologische wie logische Gründe. Beides waren zweifelsohne grundlegende und zugleich beschleunigende *Ereignisse* in der Geschichte der europäischen Integration, wobei ich eine grundsätzlich positive Bewertung, bei aller Kritik im Einzelnen, voraussetze. Politische Theorie bleibt auf solche Ereignisse bezogen und ist immer ein Teil der Auseinandersetzungen, die sich darauf beziehen.

3.1 Grundrechtecharta

Die Grundrechte spielten bei der Unterzeichnung der EWG-Verträge 1957 und der EG-Verträge 1965 noch eine geringe Rolle. Der EG-Vertrag bezog sich nämlich hauptsächlich auf wirtschaftliche Grundrechte wie zum Beispiel die Arbeitnehmerfreizügigkeit, die Dienstleistungsfreiheit und die Warenverkehrsfreiheit. Dies sind zwar grundrechtsähnliche Rechte, es sollte aber ein Kontrollmechanismus zur Sicherung der bürgerlichen Grundrechte auf europäischer Ebene in Gestalt der europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) eingebaut werden. Im Vertrag von Maastricht anfangs der 90er Jahre, der in vielerlei Hinsicht einen Durchbruch der europäischen Integration bedeutete, bindet sich die EU in Artikel 6 rechtlich an die EMRK. Der europäische Gerichtshof (EuGH), ohnehin ein Motor der transnationalen Integration, stellte jedoch 1996 in einem Gutachten fest, dass diese Selbstbindung der EU an die europäische Menschenrechtskonvention nicht ohne weitreichende Vertragsänderungen möglich ist. Auf dem Kölner Gipfel 1998 sodann (auf deutscher Seite mit einer ‚rot-grünen‘ Regierung) kommt die Idee zur Ausarbeitung eines eigenständigen EU-Grundrechtekatalogs auf die Tagesordnung. Die Gründe hierfür sind:

- Erhöhung der Rechtssicherheit für die einzelnen Bürger,
- hohe Symbolkraft,
- die EU ist nicht nur eine Wirtschaftsgemeinschaft sowie
- nicht zuletzt die Möglichkeit zur Implementierung neuer moderner Grundrechte (in Bezug auf Daten, Medizin und Umwelt).

Die Grundrechte sind Kernbestandteil einer jeden Verfassung. Verfassung ist Politik (*polity*) und dient der Politik (*politics* und *policies*). Der Kampf um Verfassungspositionen ist für freie Bürger von grundlegender Bedeutung. Die Grundrechte sind dabei sowohl symbolisch als auch instrumentell wichtig – insbesondere für die *einzelnen* Bürger und Bürgerinnen.

Der Grundrechtekonvent nahm 1999 seine Arbeit auf und tagte insgesamt 18 Mal. Mitglieder waren 15 Beauftragte der Staats- und Regierungschefs, ein Vertreter des Kommissionspräsidenten, 16 Abgeordnete des Europäischen Parlaments und

je 2 Parlamentsmitglieder pro Mitgliedsland. 2000 wurde der Entwurf in Nizza den Staats- und Regierungschefs vorgelegt. Die Charta wurde später als Teil II vom Konvent in den Verfassungsentwurf aufgenommen. Sie enthält eine eigene Präambel und 6 Kapitel.⁹⁶

Der *erste* Artikel „Würde des Menschen“ stimmt wörtlich mit dem deutschen Grundgesetz, welches eine ‚Grundrechte-Demokratie‘ begründete, überein. In der deutschen Verfassungslehre findet man den Standpunkt der unaufhebbaren Verbindung dieses ersten Artikels, der die spezifisch deutsche Zivilreligion nach der Katastrophe des Zweiten Weltkrieges zum Ausdruck bringt, nämlich das *Bekenntnis* zur Unantastbarkeit der Menschenwürde, in Verbindung mit dem zweiten Artikel des Grundgesetzes, dem „Recht auf Leben“. Diese Zivilreligion lässt keinen Raum mehr für Interessenabwägungen, sie gilt absolut. An dieser Stelle wird häufig (buchstäblich) auf „*Fundamente*“ hingewiesen, die tatsächlich oder im Diskurs „untergraben“ werden. Dahinter steckt (aus Unsicherheit) das Bedürfnis nach einer metaphysisch verankerten Zivilreligion „mit Ewigkeitsgarantie“. Gerade bei der Interpretation des Beginns und des Endes von Leben zeigt sich jedoch, dass die *europäischen* Werte häufig einen Streit um Werte, mithin vor allem Wertkonflikte bis hin zu Grundrechtekollisionen, beinhalten, denken wir nur an die Auffassungs- und Meinungsunterschiede, die Europa in Fragen der Embryonenforschung, des Schwangerschaftsabbruchs und der Sterbehilfe durchziehen.

Der *zweite* Artikel „Freiheiten“ enthält die bekannten klassischen bürgerlichen Abwehrrechte aus der europäischen Menschenrechtskonvention mit Ergänzungen.

Der *dritte* Artikel „Gleichheit“ enthält den allgemeinen Gleichheitsgrundsatz sowie Schutzansprüche zum Beispiel für Kinder und Menschen mit Behinderungen.

Der *vierte* Artikel „Solidarität“ war im Grundrechtekonvent am meisten umstritten, denn er enthält die wirtschaftlichen und sozialen Grundrechte, die Forderungen an Politik und Staat zur Folge haben. Hier standen sich vor allem liberal-angelsächsische und sozialdemokratisch-deutsche Vorstellungen gegenüber. Die Liberalen sahen den freien Wettbewerb in Gefahr und

96 Dazu ausführlicher: Jürgen Meyer (Hg.), Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Baden-Baden 2003.

artikulierten Befürchtungen vor zu vielen staatlichen Regelungen.

Der *fünfte* Artikel „Bürgerrechte“ formuliert sodann die Rechte der Unionsbürger, darunter das Recht auf eine gute Verwaltung. Er entspricht weitgehend dem Vertrag von Maastricht.

Der *sechste* Artikel schließlich umfasst die justiziellen Rechte.

Die Präambel der Grundrechtecharta wird selten kommentiert. Sie enthält indes die ausführlichste und genaueste Formulierung der EU als Wertegemeinschaft. Sie sei deshalb zunächst ganz zitiert, bevor wir näher auf sie eingehen:

„Die Völker Europas sind entschlossen, auf der Grundlage gemeinsamer Werte eine friedliche Zukunft zu teilen, indem sie sich zu einer immer engeren Union verbinden. In dem Bewusstsein ihres geistig-religiösen und sittlichen Erbes gründet sich die Union auf die unteilbaren und universellen Werte und der Würde des Menschen, der Freiheit, der Gleichheit und der Solidarität. Sie beruht auf den Grundsätzen der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit. Sie stellt den Menschen in den Mittelpunkt ihres Handelns, indem sie die Unionsbürgerschaft und einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts begründet. Die Union trägt zur Erhaltung und zur Entwicklung dieser gemeinsamen Werte unter Achtung der Vielfalt der Kulturen und Traditionen der Völker Europas sowie der nationalen Identität der Mitgliedstaaten und der Organisation ihrer staatlichen Gewalt auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene bei. Sie ist bestrebt, eine ausgewogene und nachhaltige Entwicklung zu fördern und stellt den freien Personen-, Dienstleistungs-, Waren- und Kapitalverkehr sowie die Niederlassungsfreiheit sicher. Zu diesem Zweck ist es notwendig, angesichts der Weiterentwicklung der Gesellschaft, des sozialen Fortschritts und der wissenschaftlichen und technologischen Entwicklungen den Schutz der Grundrechte zu stärken, indem sie in einer Charta sichtbarer gemacht werden. Diese Charta bekräftigt unter Achtung der Zuständigkeiten und Aufgaben der Union und des Subsidiaritätsprinzips die Rechte, die sich vor allem aus den gemeinsamen Verfassungstraditionen und den gemeinsamen internationalen Verpflichtungen der

Mitgliedstaaten, aus der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, aus der von der Union und dem Europarat beschlossenen Sozialcharta sowie aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte ergeben. In diesem Zusammenhang erfolgt die Auslegung der Charta durch die Gerichte der Union und der Mitgliedstaaten unter gebührender Berücksichtigung der Erläuterungen, die unter der Leitung des Präsidiums des Konvents zur Ausarbeitung der Charta formuliert und unter der Verantwortung des Präsidiums des Europäischen Konvents aktualisiert wurden. Die Ausübung dieser Rechte ist mit Verantwortung und mit Pflichten sowohl gegenüber den Mitmenschen als auch gegenüber der menschlichen Gemeinschaft und den künftigen Generationen verbunden. Daher erkennt die Union die nachstehend aufgeführten Rechte, Freiheiten und Grundsätze an.“

Gleich der erste Satz enthält die fünf wichtigsten Formulierungen, nämlich:

- die Völker Europas
- sind entschlossen
- auf der Grundlage gemeinsamer Werte
- eine friedliche Zukunft zu teilen
- indem sie sich zu einer immer engeren Union verbinden.

Die Völker (nicht die Regierungen) sind das Subjekt und sie sind – nach den historischen Einführungen des 20. Jahrhunderts, insbesondere der beiden Weltkriege – *entschlossen* (Ausdruck der politischen Entschiedenheit, womit weichenstellende Werteentscheidungen schon gefallen sind und man sich auf einem bestimmten *Pfad* aus historischer Verantwortung befindet), den Frieden zu bewahren und zu teilen, womit – typisch europäisch? – der *Frieden* als wichtigstes *Ziel der Politik* benannt ist. Dies geschieht durch eine *Union*, die hier noch nicht näher charakterisiert wird, die aber – als Absichtserklärung – immer *enger* werden soll. Was Letzteres bedeutet, wird ebenfalls offen gelassen. Es wird hier also sowohl eine historisch bestimmte wie eine historisch *offene* Finalität der Europäischen Union formuliert.

Auch im zweiten Abschnitt ist der *Wertebegriff* zentral, denn an dieser Stelle werden die unteilbaren und universellen Werte genannt, auf denen die Union gründet: An erster Stelle die Würde des Menschen, dann die Freiheit, die Gerechtigkeit und die Solidarität – in dieser Reihenfolge, in der unschwer die Trias ‚*liberté, égalité, fraternité*‘ wieder zu erkennen ist. Gleichwohl gibt es *zwei signifikante Verschiebungen* in diesem Gefüge: An *erster* Stelle steht die Würde des Menschen als Kern der deutschen Zivilreligion mit dem *Gebot*, diese Würde zu achten und zu schützen. Gerade dieser Artikel bietet nach Auffassung seiner ‚Väter‘ das Potential, die „Charta zu einem ‚*living instrument*‘ werden zu lassen“, um den Schutz der Menschenrechte zu verstärken.⁹⁷ Im Konvent herrschte Konsens darüber, dass diese Hierarchisierung die wichtigste *Wertentscheidung* der Charta war, da sie maßgeblich für die Auslegung der weiteren Grundrechte sein wird. Die Menschenwürde hat nämlich in Verbindung mit sozialen Rechten einen *Ermöglichungsaspekt* sowie in Verbindung mit den Freiheiten einen *Begrenzungsaspekt*.⁹⁸ Sie dient mithin der Zivilisierung, nachdem der Zivilisationszusammenbruch („auf dem Weg der europäischen Zivilisation“) eine historische Tatsache geworden war. Von ihr ist als phänomenologisch ‚absoluter Erfahrung‘ auszugehen, um zumindest in Angst vor Rückschlägen sowie mit Selbstbewusstsein und Lebensklugheit die *Mindeststandards von Zivilität* erhalten zu können. Das ist nicht wenig, sondern viel. Neu und ergänzend ist zudem die (französische) *solidarité* und (deutsche) Solidarität, welche die ‚Brüderlichkeit‘ ersetzt und operationalisiert hat. In Frankreich hat dies mit dem Verständnis von Republik zu tun, in Deutschland mit *sozialer Marktwirtschaft*. In beide Wertbegriffe – Menschenwürde und Solidarität – sind neue gesellschaftliche Erfahrungen und deren Verarbeitung eingeflossen. Weiterhin kann man bezweifeln, ob ‚Demokratie‘ und ‚Rechtsstaatlichkeit‘ wirklich universelle Werte sind, wie es in der Präambel geschrieben steht. Im dritten Abschnitt ist noch einmal zentral von „gemeinsamen Werten“ die Rede, wobei in diesem Zusammenhang zusätzlich die Achtung „nationaler Identität“ hervorgehoben wird, die im Bewusstsein der meisten Menschen mit einer besonderen Wertschätzung verbunden ist. Wir sehen also deutlich, dass in diesem eher trockenen Dokument die Werte

97 Vgl. Jürgen Meyer (Hg.), Kommentar zur Charta, a.a.O., S. 6.

98 Ebenda, S. 61 ff.

nicht ein Thema unter anderem sind, sondern im Mittelpunkt stehen – nicht *der* Mensch, wie es üblicherweise heißt, sondern *die Werte*. Neu und wichtig an diesem Text ist zudem, dass mit ihm die Grundrechte der Unionsbürger *sichtbarer* werden; außerdem werden die *Quellen* dieser Rechte genannt.

3.2 Verfassungsentwurf

Die Präambel des Verfassungsentwurfs des Konvents⁹⁹ trägt eine andere Handschrift:

„Schöpfend aus dem kulturellen, religiösen und humanistischen Erbe Europas, aus dem sich die unverletzlichen und unveräußerlichen Rechte des Menschen sowie Freiheit, Demokratie, Gleichheit und Rechtsstaatlichkeit als universelle Werte entwickelt haben, in der Überzeugung, dass ein nach schmerzlichen Erfahrungen nunmehr geeintes Europa auf dem Weg der Zivilisation, des Fortschritts und des Wohlstands zum Wohl aller seiner Bewohner, auch der Schwächsten und der Ärmsten, weiter voranschreiten will, dass es ein Kontinent bleiben will, der offen ist für Kultur, Wissen und sozialen Fortschritt, dass es Demokratie und Transparenz als Grundlage seines öffentlichen Lebens stärken und auf Frieden, Gerechtigkeit und Solidarität in der Welt hinwirken will, in der Gewissheit, dass die Völker Europas, stolz auf ihre nationale Identität und Geschichte, entschlossen sind, die alten Gegensätze zu überwinden und immer enger vereint ihr Schicksal gemeinsam zu gestalten. In der Gewissheit, dass Europa, in Vielfalt geeint, ihnen die besten Möglichkeiten bietet, unter Wahrung der Rechte des Einzelnen und im Bewusstsein ihrer Verantwortung gegenüber den künftigen Generationen und der Erde dieses große Unterfangen fortzusetzen, das einen Raum eröffnet, in dem sich die Hoffnung der Menschen entfalten kann. Entschlossen, das Werk, das im Rahmen der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften und des

99 Vgl. den Entwurf zu einem Vertrag über eine Verfassung für Europa, 18.7.2003 (352 Seiten); der endgültige Verfassungsvertrag wird am 29. Oktober 2004 in Rom (wo 1947 schon die „Römischen Verträge der sechs Gründungsstaaten unterzeichnet worden sind) unterzeichnet; siehe auch den ausführlichen Kommentar: Christoph Vedder, Wolff Heintschel von Heinegg (Hg.), Europäischer Verfassungsvertrag, Baden-Baden 2007.

Vertrages über die Europäische Union geschaffen wurde, unter Wahrung der Kontinuität des gemeinschaftlichen Besitzstandes fortzuführen, in Würdigung der Leistung der Mitglieder des Europäischen Konvents, die den Entwurf dieser Verfassung im Namen der Bürgerinnen und Bürger und der Staaten Europas erarbeitet haben – haben zu Bevollmächtigten ernannt: (Aufzählung der Bevollmächtigten) – diese sind nach Austausch ihrer in guter und gehöriger Form befundenen Vollmachten wie folgt übereingekommen“.

Hier werden im ersten Abschnitt Freiheit, Demokratie, Gleichheit und Rechtsstaatlichkeit als universelle Werte genannt. Sodann ist im zweiten Abschnitt vom „*Weg der Zivilisation*“ die Rede und unspezifisch von „*schmerzlichen Erfahrungen*“, die Europa einigen. Wiederum werden die Völker als historische Subjekte beschworen, die „stolz auf ihre nationale Identität“, „immer enger“ das gemeinsame „Schicksal“ gestalten werden. Das Schicksal hat bekanntlich eine eigene Macht, die dem pragmatischen Handlungssinn nicht verfügbar ist, denn es ist per definitionem nicht vorhersehbar und durchkreuzt jede Politik. Das Schicksal kann dadurch tatsächlich mehr als jede pragmatische Politik bewirken. In kleinerer Münze sind es einfach die *Ereignisse* (die auch Meinungen ändern), mit denen es die Politik auf *unvorhergesehene Weise* immer wieder zu tun hat. Dieses Schicksal ist in der Lage, die Werterelationen durcheinander zu bringen und in Fluss zu halten – mitunter auch in einem gefährlich mitreißenden Fluss. Ankerpunkte sind dagegen in diesem Text die unverzichtbaren Traditionen bzw. das „kulturelle, religiöse und humanistische Erbe“, aus dem sich die „unverletzlichen und unveräußerlichen Rechte des Menschen“ entwickelt haben. In der ‚*Déclaration des droits de l’homme et du citoyen*‘ von 1789 heißt es: „dass es natürliche, angeborene, unveräußerliche, unveränderliche, heilige Menschenrechte (...) unter den Auspizien des Höchsten Wesens gibt“. Dies gehört ebenso zum langen Weg der Zivilisation als Praxis wie der neuzeitlich-moderne „Fortschritt“ und der „Wohlstand“ der großen Zahl („Wohlstand für alle!“), von dem im zweiten Abschnitt der Präambel ausführlicher gesprochen wird.

Wir wissen inzwischen, dass die Rechte des einzelnen Menschen (und genau von diesen ist hier die Rede) sehr wohl

verletzlich sind und in Gruppen (wo es um Größe geht!) manchmal auch an ‚höhere irdische Instanzen‘ abgegeben werden. Der Staat tritt dabei neuzeitlich als Inbegriff von Delegation, insbesondere von Macht- und Aufgabendelegation auf, bis hin zur Herrschaftszentriertheit des Politischen im Imperium. Dagegen mobilisiert der dritte Abschnitt der Präambel die unspezifizierte „Vielfalt“ und vor allem die „Wahrung der Rechte des Einzelnen“ sowie neu (seit den 80er Jahren als ‚grünes‘ Verfassungselement in der Diskussion) die Verantwortung „gegenüber den künftigen Generationen“, die noch nicht Rechtssubjekte sind, weswegen die Gegenwärtigen stellvertretend eine Verantwortung für sie zu übernehmen haben, die sie und ihr „Fortschritt“ (im Singular) konzederieren müssten. Ein weiteres Gegenmittel gegen die Machtdelegation und die gefährliche Sucht nach Größe wird in der Präambel der Grundrechtecharta genannt, nämlich die Organisation der staatlichen Gewalt „auf nationaler, regionaler und kommunaler Ebene“ sowie die „ausgewogene und nachhaltige Entwicklung“. Dies sind ebenfalls zum Teil neue politische *Wertentscheidungen*, die allerdings demokratischer Handlungsmacht, das heißt der *Macht* gemeinsamen Handelns bedürfen. An dieser Stelle ist auch das politische Vermächtnis der Kleinstaaten in Europa von Relevanz. Die demokratische Qualität einer europäischen Verfassung lässt sich unter anderem daran messen, wie ernst sie den Gedanken der Subsidiarität nimmt.

Gerade die Rede von Fortschritt und Wohlstand kann den *Sinn* einer Zivilreligion aufzeigen. Denn an diesen beiden zukunftsweisenden Attraktoren kann man ausmachen, auf welchem Grund und Boden wir stehen. Es wäre interessant zu verfolgen, *wer* für *welche* Art von Fortschritt und Wohlstand einsteht. Werden Fortschritt und Wohlstand durch reine Kosten-Nutzen-Kalkulationen legitimiert, und wenn ja, um welchen Preis? Oder werden sie tatsächlich nachhaltig eingefordert? Die reinen Nützlichkeitsabwägungen haben im Moment die Oberhand und erlangen auf breiter Ebene die Vormachtstellung. An dieser Stelle kann man allerdings anhand einer Positivfolie, die durch die Zivilreligion gegeben ist, einen anderen Wertehorizont aufzeigen, der die Aspekte der Solidarität und der Subsidiarität, die wechselseitig aufeinander angewiesen sind, einbezieht. Dies schließt die Frage ein, *wie stark* die Demokratie der Bürger ist, sich gegen einen überregulierten EU-Leviathan zur Wehr setzen zu können, der einer Zivilreligion als Bürgerreligion

entgegensteht. Mit dem Versuch, einen ‚EU-Superstaat‘ bzw. eine ‚Festung‘ Europa zu kreieren, kommt wieder die Gefahr auf, dass die Zivilreligion der Bürger von einer ‚politischen Theologie‘ für machtpolitische Zwecke verdrängt wird. Bereits im zweiten Artikel, mithin an herausgehobener Stelle, werden die „Werte der Union“ ausdrücklich aufgezählt: „Die Werte, auf die sich die Union gründet, sind die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören. Diese Werte sind allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam, die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet.“ Im 3. Artikel „Die Ziele der Union“ ist wiederum mehrmals von Werten die Rede, und zwar folgendermaßen:

„(1) Ziel der Union ist es, den Frieden, ihre Werte und das Wohlergehen ihrer Völker zu fördern. (2) Die Union bietet ihren Bürgerinnen und Bürgern einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohne Binnengrenzen und einen Binnenmarkt mit freiem und unverfälschtem Wettbewerb. (3) Die Union wirkt auf die nachhaltige Entwicklung Europas auf der Grundlage eines ausgewogenen Wirtschaftswachstums und von Preisstabilität, eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt, sowie ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität hin. Sie fördert den wissenschaftlichen und technischen Fortschritt. Sie bekämpft soziale Ausgrenzung und Diskriminierungen und fördert soziale Gerechtigkeit und sozialen Schutz, die Gleichstellung von Frauen und Männern, die Solidarität zwischen den Generationen und den Schutz der Rechte des Kindes. Sie fördert den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten. Sie wahrt den Reichtum ihrer kulturellen und sprachlichen Vielfalt und sorgt für den Schutz und die Entwicklung des kulturellen Erbes Europas. (4) In ihren Beziehungen zur übrigen Welt schützt und fördert die Union ihre Werte und Interessen. Sie leistet einen Beitrag zu Frieden,

Sicherheit, globaler nachhaltiger Entwicklung, Solidarität und gegenseitiger Achtung unter den Völkern, zu freiem und gerechtem Handel, zur Beseitigung der Armut und zum Schutz der Menschenrechte, insbesondere der Rechte des Kindes, sowie zur strikten Einhaltung und Weiterentwicklung des Völkerrechts, insbesondere zur Wahrung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen. (5) Die Union verfolgt ihre Ziele mit geeigneten Mitteln entsprechend den Zuständigkeiten, die ihr in der Verfassung übertragen sind.“

Im zweiten Artikel werden Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, die Wahrung der Menschenrechte und der Minderheitenschutz *explizit als Werte* genannt, was darauf hindeutet, dass sie eben nicht einfach als unbestrittene universelle Werte gelten können. Darüber hinaus werden die Werte nun – was neu für solche Texte ist – in ein *soziales Umfeld* gestellt, das durch „Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern“ gekennzeichnet ist. Das sind offenbar die beanspruchten Werte einer *europäischen Gesellschaft*, die der EU zugrunde liegt bzw. durch sie entwickelt werden soll. Unter den Zielen dieser Union (Art. I/3) fällt auf, dass sie mit den genannten Werten über die Hobbes'sche ‚Staatsformel‘ *Frieden und Wohlergehen* (um den Preis des Gehorsams gegenüber absoluter Souveränität) hinausgeht;¹⁰⁰ dass weiterhin explizit von nachhaltiger (!) Entwicklung, Preisstabilität, sozialer (!) Marktwirtschaft, Vollbeschäftigung (!), sozialem Fortschritt (!) und Umweltqualität (!) gesprochen wird; dass sodann die Solidarität in zweierlei Hinsicht gefordert wird, nämlich zwischen den Generationen sowie zwischen den Mitgliedstaaten; und dass schließlich soziale Gerechtigkeit gefordert wird, wozu die Gleichstellung von Frau und Mann sowie das Kindeswohl gehören. Beachtenswert und voller Brisanz ist abschließend die Garantie der Sprachenfreiheit sowie die internationale Politik, welche die EU ‚für die Welt‘ leisten will, aus deren ‚Händel und Kriegen‘ sie sich nicht heraushalten kann. Was wird dann aus der ‚Zivilmacht Europa‘ und ihren Botschaften für die Welt?

100 Vgl. Thomas Hobbes, *Leviathan*, Frankfurt a. M. / Berlin / Wien 1976.

4. Werte- und Rechtsgemeinschaft

Die Rede von Europa als Wertegemeinschaft hat Konjunktur, weil man meint, darin etwas Verbindendes finden zu können, welches Gemeinschaft und Identität stiftet – über den Wohlfahrtsnutzen einer Wirtschaftsgemeinschaft hinaus. Man könnte sich aber auch weiterhin auf den Common-Sense-Standpunkt stellen, dass Letzteres genügt, da die Werte, die man vertrete, ja ohnehin *universelle* Werte seien und als solche keine spezifisch *politische* Gemeinschaft begründen können.¹⁰¹ Dem geht allerdings auch die Prämisse voraus, dass die EU keine politische Gemeinschaft über den vergrößerten Markt hinaus sein *soll*. Tatsächlich ist die Rede von Wertegemeinschaft, auch von liberaler Seite, nicht unproblematisch.¹⁰² Das hat zunächst einen systematischen Grund, dass nämlich dadurch die Errungenschaften des liberalen Rechtsstaates oder der rechtstaatlichen Demokratie, von niemandem eine bestimmte weltanschauliche Gesinnung abzuverlangen, ins Rutschen geraten. Diese Gefahr besteht EU-weit offensichtlich dann, wenn mit der Begründung einer Wertegemeinschaft gegen Rechte verstoßen wird, so im Fall der EU-Sanktionen der 14 Mitgliedstaaten gegenüber Österreich im Jahr 2000, als sich dort eine Regierungskoalition aus der ÖVP und der FPÖ Haider bildete (warum ein Jahr später nicht auch gegen Italien, als Berlusconi's ‚*Forza Italia*‘ mit der ‚*Alleanza Nazionale*‘ und der ‚*Lega Nord*‘ zum zweiten Mal eine Regierungskoalition einging?). Im Namen höherer Werte, die aus historischen Erfahrungen per Analogie abgeleitet werden, können offensichtlich Rechte verletzt werden. Dieser nicht-zivilen Zivilreligion höherer Werte fehlt dann die politische Urteilskraft und damit die Verbindung zu einer differenzierten Wahrnehmung der Wirklichkeit, die sich auf Phänomene und Probleme einlässt.¹⁰³ Im *konkreten* Fall von Österreich zum Beispiel förderte sie, was sie zu bekämpfen vorgab: nämlich den Nationalismus. Auch bei der ‚Zivilreligion‘ muss und kann

101 Vgl. Hermann Lübke, Die Europäische Union – Staatenverbund zwischen Regionalisierung und Globalisierung, in: Helmut Heit (Hg.), Die Werte Europas, Münster 2005, S. 295-318; ders., Werte und Interessen, in: Neue Zürcher Zeitung vom 14. Juni 2005.

102 Vgl. Robert Spaemann, Europa – Wertegemeinschaft oder Rechtsordnung?, in: Transit-Europäische Revue, Nr. 21/2001.

103 Letzteres verbindet sich in der politischen Theorie mit einer aufgeklärten Eklektik (vgl. Kap. 2.3).

man (wie bei der Zivilgesellschaft) zwischen zivil und nicht-zivil unterscheiden. Die Ambivalenzen von Zivilgesellschaft und Zivilreligion sind deswegen genauso zu beachten und im Sinne fälliger Kritik zu kritisieren.

Die EU als Rechtsgemeinschaft ist dagegen nicht nur – wie ‚uneinig‘ auch immer – etwas Verbindendes, sondern auch etwas Verbindliches, das die Einzelnen und Kleinen (in diesem Fall die Kleinststaaten) nicht nur gegenüber großer Macht, sondern auch gegenüber einem politischen Moralismus, der zur Zumutung wird, schützt. Wir haben es also mit einem generell schwierigen Problem zu tun, nämlich dem Verhältnis von Rechtsgemeinschaft und Wertegemeinschaft. Oder anders gefragt: Worin besteht jetzt die europäische Einheit in Verschiedenheit? Kann und soll sie in einem verbindlichen Wertekanon bestehen? Oder besteht sie nicht vielmehr in verbindlichen Rechten?

Natürlich kann man die Begriffsnamen der verschiedenen Werte aufzählen. Dies ist sogar ziemlich vollständig geschehen, und die neueren Verfassungsdokumente zeigen damit auch nicht, was eher ein Nachteil als ein Vorzug ist. Man kann diese Werte zudem aus der europäischen Geschichte herleiten und man kann darüber hinaus zeigen, wie neue Werte, aber auch neue Interpretationen von alten Werten hinzukommen und wie sich darüber die Hierarchie der Werte verändert, was das für politische Konsequenzen hat usw. Man kommt dann immer wieder zu einem Wertekonsens im Konflikt, der trotz Fixpunkten auch im Konflikt bleiben wird. Wenn einem dieser Prozess und diese Konflikthaftigkeit durch *Wirklichkeitskenntnis* (die nicht allein eine mediale Konstruktion ist) bewusst werden, dann darf man selbstverständlich auch von ‚Wertegemeinschaft‘ sprechen, zumal sich dieser Diskurs ohnehin bereits eingebürgert hat und zur politischen Sprache geworden ist. Es nützt deshalb nichts, ihn sprachanalytisch reinigen zu wollen. Aber es ist sinnvoll, vorsichtig zu sein, um die zivile Komplexität eines vernünftigen Werterelationismus zu erhalten und zugleich zu entwickeln.

Die europäische Einheit sollte man doch eher in der Rechtsgemeinschaft suchen. Dann kann man auch liberaler und toleranter mit dem Streit um die Werte und mit den kleineren Gemeinschaften und deren Werte umgehen. Toleranz ist die Seele eines in sich vielfältigen Europas *nach* den beiden großen Durchbrüchen der Freiheit 1945 und 1989. Freiheit und

Toleranz bedingen einander und sie können nur zusammen überleben. Erst im Rahmen dieser Geschichte, die zu Gipfelpunkten der Intoleranz geführt hat, ist Toleranz ein zentraler und gesellschaftsweiter Wert geworden.

Es zeigt sich hier, dass das Recht keineswegs ‚wertneutral‘ ist, wie oft behauptet wird, jedenfalls nicht in dem Sinne, dass das Recht rein technischer Natur, ja sogar der ethischen Sphäre geradezu entgegengesetzt sei. Vielmehr besteht ein *interner* Zusammenhang zwischen dem Recht und den Werten. Zwar beinhaltet das Recht – jedenfalls seiner Idee nach – keine *bestimmten* Werte, dennoch ist es prinzipiell auf die Werte als solche *bezogen*. Das Recht ist nicht ‚abstrakt‘ oder ‚formal‘ im Sinne des Rechtspositivismus zu denken, sondern es ist besser zu fassen – um einen Ausdruck Hegels aufzugreifen – als ‚konkretallgemeiner‘ Begriff: das Recht ist nicht nur ‚Form‘, die dem ‚Inhalt‘ gegenübersteht, sondern ist *auch* ‚Form des Inhalts‘ oder ‚inhaltliche Form‘. Es ist ‚Form‘ und ‚Form des Inhalts‘ gleichermaßen. Anders gesagt: Die Rechtsordnung ist nicht nur von konkreten Wertordnungen unterschieden, sondern sie ermöglicht diese konkreten Wertordnungen erst.

Die Rechtsordnung ist Wertordnung *überhaupt*. Als solche ist sie überhaupt erst in der Lage, zu leisten, dass sich Subjekte in der Gesellschaft an Werten orientieren können, ohne dass dies gleich zu einem *unerbittlichen* Kampf um Werte oder im Namen von Werten führen muss. Weder müssen die Subjekte in dieser Sicht ihren Werten (und ihrer Identität) *abschwören*, und sei es nur bedingt, wie im französischen Laizismus, im öffentlichen Raum, noch sind sie zu einem *unausweichlichen* „*clash of civilisation*“ verdammt. Toleranz und Entschiedenheit schließen sich nicht aus. Der Gedanke der Toleranz ist ein Grundpfeiler der europäischen Zivilreligion geworden. Freilich stellt sich hier sofort die Frage, wie man Toleranz versteht. Sicherlich muss man auf die Tradition der Aufklärung zurückgreifen, aber ein Problem liegt heute darin, dass die Aufklärung vor allem die innerchristlichen Konfliktpunkte im Blick hatte (gegebenenfalls auch das Judentum) und darauf hin ihre Lösungsvorschläge erarbeitete. Heute haben wir es indessen auch mit Problemkomplexen zu tun, welche die Grenzen des Christentums verlassen haben. Welche Art von Toleranz kann hierauf eine adäquate Antwort geben?

In vielen Bereichen lässt sich eine *Verschärfung* der Positionen beobachten: Einfache Welterklärungsmuster und „Wir-gegen-Die“-Schemata haben insbesondere nach dem 11. September 2001 Konjunktur. Welche Durchsetzungskraft hat hier eine Zivilreligion? Wird sie nicht von diesen vereinfachenden Schemata in Dienst genommen? Wie wird beispielsweise in Zukunft die Partizipation der Muslime an der Zivilreligion aussehen? Wird eine allgemeine Bürgerreligion attraktiver sein als eine verengte Auslegung des Korans? Wie viel Fingerspitzengefühl haben die Anhänger einer radikalen Säkularisierung gegenüber den Muslimen? Können sie nur abstrakte Aufklärung ohne Wirklichkeitssinn vom Tisch aus betreiben, oder geht es auch anders? Werden sich die in den Niederlanden beobachteten Konflikte, die Geschehnisse in Rotterdam und Amsterdam, auch auf Berlin und Paris ausweiten? In Italien kann man Ähnliches beobachten, allerdings ersuchen hier die *laici* die Katholische Kirche um Unterstützung und gewissermaßen um das Spenden einer Zivilreligion. Im Gegenzug stellt sich natürlich ebenso die Frage, vor welchem Hintergrund man der Intoleranz begegnet. Was setzt man einem religiös unaufgeklärten Fanatismus entgegen, den Voltaire als eine Krankheit bezeichnet hat, deren Keime früh gelegt werden? Reicht das Einfordern von Werten?

Wir sind der Überzeugung, dass die Fähigkeit zur Toleranz mit dem Wissen um die eigene Identität steigt beziehungsweise bei Unkenntnis fällt. Ein richtiges Verständnis von praktischer Aufklärung kann deshalb eine große Hilfe sein, was wiederum die Kenntnis der Traditionen der Aufklärung voraussetzt, die sich eben nicht in einer destruktiven Religionskritik erschöpfen. Dazu gehört auch die Erkenntnis, dass Aufklärung kein Perpetuum mobile ist, sondern selber ein Wert, der erhalten, ja fortschreitend wiederbelebt werden muss. Vielfach wird ‚moralisiert‘ statt ‚politisiert‘ im Sinne eines aktuellen Interesses an öffentlichen Angelegenheiten. Europa ist keine homogene Wertegemeinschaft, sondern eine ‚einige Uneinigkeit‘ (Jakob Burckhardt). Es wäre für die Zukunft hilfreich, könnte man diese Uneinigkeit prozesshaft auf den Boden einer gemeinsamen Verfassung stellen, die für die Unionsbürger verständlich und nachvollziehbar ist. Dies wäre eine Verfassung für die *Unionsbürger*, die in Wirklichkeit eine *Mehrfachbürgerschaft* leben. Jetzt haben wir eine ‚Verfassung‘ von den Regierungen, wenn der Lissaboner Vertrag nicht doch noch scheitert.

5. Welche Werte sind europäisch?

Mit der Überwindung der Spaltung Europas 1989 und der EU-Osterweiterung, der größten Erweiterung in der Geschichte der europäischen Integration, sowie mit dem Vertrag von Maastricht Anfang der 90er Jahre und den nachfolgenden Änderungsverträgen in immer kürzeren Abständen, sodann mit dem europäischen Konvent (2003) und schließlich mit dem europäischen Verfassungsprozess bis hin zum neuen Lissaboner Grundlagenvertrag (2007) verstärkte sich die *Arbeit an der gemeinsamen Deutung* historischer Erfahrungen, die Europa als ‚dunkler Kontinent‘ im 20. Jahrhundert durchlitten hat.¹⁰⁴ Diese Erfahrungen und ihre Interpretationen sind es, die beispielsweise den protestantischen Bischof von Berlin und Brandenburg und bekannten Theologen Wolfgang Huber davon sprechen lassen, dass an der Spitze der Werte aus christlicher Tradition die *Würde* des Menschen, an zweiter Stelle die *Toleranz*, an dritter *Freiheit* und Verantwortung sowie an vierter die *Demokratie* stehen.¹⁰⁵ Diese Werte und ihre Rangfolge ergeben sich indessen nicht einfach aus der christlichen Tradition als solcher oder aus dem deutschen Protestantismus. Es musste schon die einschneidende Erfahrung des Nationalsozialismus gegeben haben, um die Werte derart als *christliche* Werte sortieren zu können.

Am Ende des 20. Jahrhunderts ist aus dieser gemeinsamen Deutungsarbeit, die nicht abgeschlossen ist, sondern eher am (gemeinsamen) Anfang steht, unverkennbar eine Identität trotz Vielfalt, eine Einheit trotz Konflikten und Differenzen entstanden. Dieses *Trotzdem* macht die *Zivilität* Europas aus. Der Schlüsselbegriff der Toleranz bleibt dabei ein *Streitfeld*, auf dem sich zeigt, wie viel Heterogenität die Bekenntnis-Europäer *ertragen* und ob sie gleichzeitig *konstruktiv* damit umgehen können. Das ist eine schwierige Praxis, die im Diskurs ebenso wenig aufgeht wie die Aufklärung.

Die Identität Europas zeigt sich nicht nur nach außen, etwa in der Abgrenzung zu den USA. Der gemeinsame politische Westen in der Verteidigung der Freiheit (*„enduring freedom“*) nach dem 11. 9. 2001 ist zwar nicht gespalten, aber doch zunehmend bipolar und uneins geworden. Die deutlich gewordene Identität

104 Vgl. Mark Mazower, *Der dunkle Kontinent. Europa im 20. Jahrhundert*, Berlin 2000.

105 Vgl. Wolfgang Huber, *Die jüdisch-christliche Tradition*, in: Hans Joas, Klaus Wiegandt (Hg.), *Die kulturellen Werte Europas*, Frankfurt a. M. 2005, S. 69-92.

zeigt sich auch nach *innen*, etwa an der Grundrechtecharta, die exakt im Jahr 2000 – zu Beginn des neuen Jahrhunderts – einvernehmlich beschlossen worden ist. Denn diese Grundrechtecharta ist durchaus ein *Verfassungselement neuer Art*, das über die angloamerikanisch initiierte Form der Bill of Rights, welche ganz in der Tradition John Lockes die Rechte des einzelnen Menschen gegenüber dem Staat auflisten, hinausgeht.¹⁰⁶ Unter den handlungsorientierenden Prinzipien finden wir nicht nur – wie wir gesehen haben – *Freiheit und Gleichheit*, die in der westlichen Tradition generell verankert sind, sondern auch *Menschenwürde und Solidarität*, mit denen Schlussfolgerungen aus spezifisch *europäischen* Erfahrungen – vor allem aus der historischen Krise des Liberalismus, der Weltwirtschaftskrise, den zahlreichen autoritären und totalitären Erfahrungen des 20. Jahrhunderts – gezogen worden sind. Dies verdeutlicht, *wie* Werte in *positiver* Weise handlungsleitend und unterschiedsetzend sein können, wenn sie *aus Erfahrungen als Argumente* abgeleitet sind. Gerade in der *politischen* Theorie muss man Erfahrungen transferierbar und reflektierbar halten.

Es *gibt* die universellen Werte, die Menschenrechte, die von Europa ausgegangen, aber längst über Europa hinausgegangen sind. Diese Menschenrechte sind ebenso impliziert in der amerikanischen Zivilreligion wie in der französischen Bürgerreligion, die sich bezüglich ihrer Weltpolitik eine Missionskonkurrenz zwischen ungleichen Brüdern liefern. Darüber hinaus gibt es aber auch Werte mit einem eigenen *europäischen* Akzent. Es existiert sogar, so unsere These, eine spezifisch *europäische Zivilreligion*, zu der jeweils generell ein *Erinnerungsgebot* (1.) gehört sowie der über Differenzen hinausgehende *brückenbauende* Versuch (2.), gewisse *Fixpunkte* für ‚heilig‘ oder unantastbar zu halten. Diese Fixpunkte bilden jeweils den *inneren* Schwerpunkt einer politischen Ordnung. Sie können helfen, die Grenzen der Machbarkeit und Veränderbarkeit auszuloten. Zu jeder selbstbewussten Bürgergesellschaft gehört eine solche Bürgerreligion im Sinne einer letzten Rückbindung (re-ligio) ihrer Bürger und Bürgerschaften. Städte spielen dabei ebenso eine Rolle wie Staaten. Leichter und weniger kontrovers als diese für die jeweilige Gegenwart festzuhalten, ist es, sie im

106 Vgl. Peter Wagner, Hat Europa eine kulturelle Identität?, in: Hans Joas, Klaus Wiegandt (Hg.), Die kulturellen Werte Europas, Frankfurt a. M. 2005, S. 510.

Nachhinein historisch-empirisch festzustellen und zu analysieren, da sie sozusagen hinter unserem Rücken liegt und diesen stärkt. Oft ist diese Zivilreligion oder Bürgerreligion negativistisch formuliert, das heißt: Man weiß zwar genau, was man aufgrund von Erfahrungen nicht will, kann jedoch nicht genauer sagen, was man will. Dieser Umstand hat grundsätzlich mit der lebensweltlichen Verarbeitung von Erfahrungen zu tun, die im Lernprozess von Menschen, individuell wie kollektiv, eine große Rolle spielen. Normalerweise wertet die Urteilskraft im diachronen Vergleich einer relativ kurzen Lebenszeit. Geschichte und Erinnerung haben einen großen Einfluss auf diese konsequenzenreiche Bewertung.

Mit europäischer Zivilreligion ist hier – ausbuchstabiert – die Erinnerung an den Holocaust und der antitotalitäre Konsens als Zivilreligion sowie die Zivilreligion der Menschenwürde, der Toleranz und der Solidarität gemeint. Aus letzterem, der Solidarität, ergibt sich zum Beispiel – im Unterschied etwa zum ‚amerikanischen Gesellschaftsmodell‘ – die Schutzpflicht des Staates, „seine Bürger vor den Risiken des Lebens und der Märkte zu schützen“. ¹⁰⁷ Das ist der ‚*Etat providence*‘, ¹⁰⁸ dem wir – bei allen unterschiedlichen ‚Varianten des Wohlfahrtsstaates‘ ¹⁰⁹ – in Europa noch immer viel zutrauen und zumuten. Auf allen Politikfeldern geht die politische Auseinandersetzung um seinen Einfluss. Das gilt für den Rechts- wie den Sozialstaat gleichermaßen. Die vorausschauende Verantwortung, die an diesen Staat und seine politischen Akteure (einschließlich der Parteien) delegiert wird, kann jedoch nur unvollkommen wahrgenommen werden, weshalb sie zumeist auch von Personen in Verantwortung vor Gott wahrgenommen wird, an dessen Stelle sich der liberale Staat nicht setzen darf. Auch zu dieser Grenzziehung (3.) trägt die europäische Form der Zivilreligion bei. Das Konzept einer zivilpolitisch förderlichen Zivilreligion erfüllt damit generell drei Funktionen (Erinnerungsgebot, Brückenbau, Grenzziehung), die konkretisiert freilich in unterschiedlichen Varianten auftreten. Sie ist im Einzelfall nur schwer ausformulierbar, und es wird immer wieder versucht, sie als unterstellter Wertekonsens außer Streit zu stellen. Das ist eine

107 Vgl. Tony Judt, *Geschichte Europas von 1945 bis zur Gegenwart*, München / Wien 2006, S. 922.

108 Vgl. z. B. François Ewald, *L'Etat providence*, Paris 1986.

109 Vgl. Franz-Xaver Kaufmann, *Varianten des Wohlfahrtsstaates*, Frankfurt a. M. 2003.

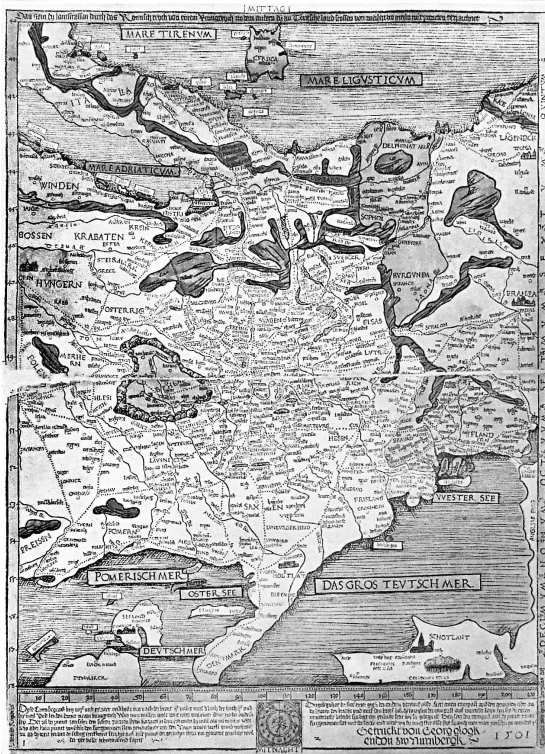
nötige und sinnvolle Diskursbegrenzung des Selbstschutzes, die jedoch nicht vollständig gelingt.

6. Identitätspolitische Wirkungen von Verfassung

Eine gemeinsame lesbare EU-Verfassung hätte für die Unionsbürgerschaft eine wichtige Wert- und Identitäts- sowie Legitimitätsfunktion übernehmen können. Voraussetzung dafür wäre allerdings gewesen, dass in einem gemeinsamen europaweiten Referendum die Unionsbürger diese Verfassung selbst hätten beschließen oder ablehnen können. Selbstverständlich kann man unterschiedlicher Meinung über die identitätspolitische Funktion einer Verfassung sein, die zu einer motivierenden Identifikation mit der EU führt. Die Grundrechte, die wir behandelt haben, gehören an erster Stelle dazu und waren vor allem für die neuen Mitgliedsbevölkerungen aus Osteuropa ein besonders wichtiger Bezugspunkt ihrer Emanzipation. Aber auch eine Präambel, die zumindest auf die historischen Einschnitte von 1945 und 1989 Bezug genommen hätte, gehört dazu, sodann die Werte und Ziele der Union sowie die Kompetenzverteilung und die Entscheidungsverfahren. Das wäre eine Verfassung, welche – so ist zu vermuten – die Mehrheit der Unionsbürger für sinnvoll und nützlich gehalten hätte. Eine solche Verfassung verdient zudem ihren Namen, wenn sie demokratisch diskutiert und beschlossen wird. Diese EU-Verfassung ist kein Konkurrenzmodell zu den nationalen Verfassungen, sie ist vielmehr komplementär und transnational zu verstehen. Ebenso wenig ist sie allein hierarchisch-staatsfixiert, da sie auf die verschiedenen Ebenen achtet, mit denen sich ein Bürger heute im Sinne einer Mehrfach-Bürgerschaft (lokal, regional, national, europäisch) unterschiedlich identifiziert.

Mit einer EU-Verfassung ist deshalb nicht automatisch ein Superstaat verbunden, wie vielfach befürchtet oder suggeriert wurde. Allerdings gibt es auch Gründe, dies anzunehmen, da die EU-Kommission einen Kompetenzsog ausübt. Eine Art emotional-rationale Arbeitsteilung zwischen den existierenden nationalstaatlichen Verfassungen und einer nötigen EU-Verfassung ist indessen möglich und überfordert die Bürger nicht, wenn das Ganze wenigstens in sich transparent und überschaubar bleibt. Dazu müsste die Kunst einer europäischen Verfassungsgebung beitragen. Mit der europäischen Verfassungsdiskussion ist das europaweite demokratische Gespräch durchaus gewachsen und

hat Spuren hinterlassen, wenn auch noch immer nicht genügend breit und tief. Möglicherweise erwächst aber daraus in einer Art (Selbst-) Aufklärung eine grenzüberschreitende Bewegung, die demokratischer ist als das, was die meisten Regierungen, die Kommission und deren Präsident bisher in den Ratifizierungsdebatten vorgeführt haben. Ein kollektives Selbstverständnis der Unionsbürgerschaft kann sich mit der Zeit durchaus entwickeln und zur Basis einer demokratischen Verfassung auch für die Bürger der EU werden, die bisher vor allem ein Gebilde der Eliten, Experten und Technokraten ist. Immerhin ist das Elitenprojekt schon tief im Alltag verankert. Die Bürger Europas sind indessen noch keine EU-Bürger. Die EU wird auch durch den rhetorischen Zusatz, eine Wertegemeinschaft zu sein, nicht sympathischer. Sie muss sich als demokratische Rechtsgemeinschaft in der Erfahrung ihrer Bürger beweisen.



Romwegkarte, Erhard Etzlaub

Quellennachweis

EU-Verfassung im Härte-test. Erstmals veröffentlicht in: WeltTrends Nr. 48, Herbst 2005, S. 93-107.

Erfolgreich gescheitert! Die europäische Verfassungskrise als Demokratietheorie. Erstmals veröffentlicht in: WeltTrends-Papiere 4/2007.

Gibt es eine europäische Zivilreligion? Pariser Vorlesung über die Werte Europas. Erstmals veröffentlicht in: WeltTrends-Papiere 8/2008.

Bildquellen

S. 8: TNS Opinion in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament

S. 19: (l.) Liber Floridus, British Library Board, London; aus: Wilson, Kevin/van der Dussen, Jan (Hrsg.) (1995): *The History of the Idea of Europe*, Routledge, London/New York.

S. 19: (r.) Liber Floridus, British Library Board, London; aus: Wilson, Kevin/van der Dussen, Jan (Hrsg.) (1995): *The History of the Idea of Europe*, Routledge, London/New York.

S. 20: „Europa“, Cesare Ripa, Iconologia, Rijksmuseum-Stichting, Amsterdam; aus: Wilson, Kevin/van der Dussen, Jan (Hrsg.) (1995): *The History of the Idea of Europe*, Routledge, London/New York.

S. 38: *Cosmographia Universalis*, Sebastian Münster, Baseler Universitätsbibliothek; aus: Wilson, Kevin/van der Dussen, Jan (Hrsg.) (1995): *The History of the Idea of Europe*, Routledge, London/New York.

S. 40: „Gekröntes Europa“, Philips Galle und Marcus Gheeraerts, Rijksmuseum-Stichting, Amsterdam; aus: Wilson, Kevin/van der Dussen, Jan (Hrsg.) (1995): *The History of the Idea of Europe*, Routledge, London/New York.

S. 76: Mercator Map of Europe, Gerardus Mercator; Public Domain; <http://nomasliteraturblog.wordpress.com/2009/04/11/gestohlene-welten/>, Zugriff: 21.9.2009.

S. 111: Romwegkarte, Erhard Etzlaub; Public Domain; http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Etzlaub_Romwegkarte_5.jpg, Zugriff: 21.9.2009.

Welt Trends

Zeitschrift für internationale Politik

Bestellen Sie jetzt die aktuelle Ausgabe Nr. 59!

EU-Außenpolitik nach Lissabon

Regieren ohne Demokratie

GASP – Wie viel Konsens?

Komplexität statt Kohärenz

Akteur €-Zone

Militärmacht Deutschland?

Fortsetzung der Debatte

Bartoszewski: Polens Öffnung

Türkei-Intervention im Irak

**Für die Leser
dieser Anzeige
zum Preis von
5€!**

bestellung@welttrends.de

www.welttrends.de

Welt Trends

Zeitschrift für internationale Politik

Bestellen Sie jetzt die Ausgabe Nr. 67!

Außenpolitik in Schwarz-Rot

Von Bismarck bis Merkel
Gespräche – Erler, v. Klæden
Berlin – Moskau und Brüssel
Tunnelblick und Burgfrieden
Warschau – Berlin, Moskau

Neues bei Obama?
EU als globaler Akteur
Thailand – Dauerkrise

*Abo-Vorteile!
6 Ausgaben jährlich
ab 25 €!*



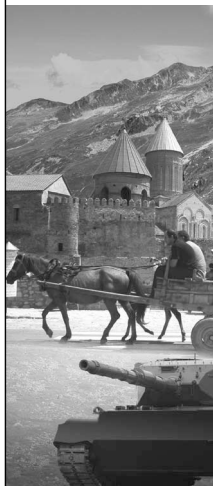
bestellung@welttrends.de

www.welttrends.de

Welt Trends

Zeitschrift für internationale Politik

Bestellen Sie jetzt die Ausgabe Nr. 64!



Konfliktherd Kaukasus

Symptome einer Krisenregion
Fünf Tage Krieg
Abspaltung Abchasiens
Interessen des Westens

Staat in der Globalisierung
Entwicklung versus Terror

Obamas Herausforderung
EU-Militär im Tschad

Jetzt unsere
Abo-Vorteile nutzen!
6 Ausgaben
jährlich für 40,- €
oder 25,- €!

bestellung@welttrends.de

www.welttrends.de

Welt Trends

Zeitschrift für internationale Politik

Bestellen Sie jetzt die Ausgabe Nr. 65!



Naher Osten – Ferner Frieden

Der Gaza-Krieg im Nahostkonflikt
Wie viele Divisionen?
Hamas nach dem Krieg
Gaza und Völkerrecht

Was treibt den Ölpreis?
Islam und Westen

Syrien: Neuer Partner?
Pakistan: Dauerkrise

Jetzt unsere
Abo-Vorteile nutzen!
6 Ausgaben
jährlich für 40,- €
oder 25,- €!

bestellung@welttrends.de

www.welttrends.de

Welt Trends

Zeitschrift für internationale Politik

Bestellen Sie jetzt die Ausgabe Nr. 66!



Energiesicherheit Deutschlands

Globale Energiepolitik
Versorger Russland
Kaspische Ressourcen
Kooperation im Hohen Norden
Atom ist keine Alternative

Somalia – Scheitern als Chance?
Nordkoreas Raketen
Deutsche Wirtschaft in Afrika

Abo-Vorteile!
6 Ausgaben jährlich
ab 25 €!

bestellung@welttrends.de

www.welttrends.de

bestellung@welttrends.de

4 Hefte für nur 20 €.

Die kleine politische Bibliothek.

www.welttrends.de

Welt Trends

Zeitschrift für internationale Politik

Bisher erschienene Themenhefte

- | | | | |
|----|-------------------------------------|----|-----------------------------------|
| 68 | NATO in der Sinnkrise | 33 | Entwicklungspolitik |
| 67 | Außenpolitik in Schwarz-Rot | 32 | Balkan – Pulverfaß oder ... ? |
| 66 | Energiesicherheit Deutschlands | 31 | Recht in der Transformation |
| 65 | Naher Osten – Ferner Frieden | 30 | Fundamentalismus |
| 64 | Konfliktherd Kaukasus | 29 | Die autoritäre Herausforderung |
| 63 | Geopolitik Ost | 28 | Deutsche Eliten und Außenpolitik |
| 62 | Zerrissene Türkei | 27 | 10 Jahre Transformation in Polen |
| 61 | Soziale Bewegungen in Lateinamerika | 26 | (Ab-)Rüstung 2000 |
| 60 | Russische Moderne | 25 | Dezentralisierung und Entwicklung |
| 59 | EU-Außenpolitik nach Lissabon | 24 | Wohlfahrtsstaaten im Vergleich |
| 58 | Regionalmacht Iran | 23 | Kooperation im Ostseeraum |
| 57 | Ressource Wasser | 22 | Die Ostgrenze der EU |
| 56 | Militärmacht Deutschland? | 21 | Neue deutsche Außenpolitik? |
| 55 | G8 Alternativ | 20 | Demokratie in China? |
| 54 | Identität Europa | 19 | Deutsche und Tschechen |
| 53 | Rotes China Global | 18 | Technokratie |
| 52 | Deutsche Ostpolitik | 17 | Die Stadt als Raum und Akteur |
| 51 | Geheime Dienste | 16 | Naher Osten – Region im Wandel? |
| 50 | Kerniges Europa | 15 | Identitäten in Europa |
| 49 | Militär in Lateinamerika | 14 | Afrika – Jenseits des Staates |
| 48 | Internet Macht Politik | 13 | Deutschland und Polen |
| 47 | Europäische Arbeitspolitik | 12 | Globaler Kulturkampf? |
| 46 | Globale Finanzmärkte | 11 | Europa der Regionen |
| 45 | Von Dynastien und Demokratien | 10 | NATO-Osterweiterung |
| 44 | Modernisierung und Islam | | Sonderheft Russland und die GUS |
| 43 | Großmächtiges Deutschland | 9 | Gewalt und Politik |
| 42 | Europäische Außenpolitik | 8 | Reform der UNO |
| 41 | Transatlantische Perspektiven II | 7 | Integration im Pazifik |
| 40 | Transatlantische Perspektiven | 6 | Zerfall von Imperien |
| 39 | Wohlfahrt und Demokratie | 5 | Migration |
| 38 | Politisierung von Ethnizität | 4 | Geopolitik |
| 37 | Vergelten, vergeben oder vergessen? | 3 | Realer Post-Sozialismus |
| 36 | Gender und IB | 2 | Chaos Europa |
| 35 | Krieg im 21. Jahrhundert | 1 | Neue Weltordnung |
| 34 | EU-Osterweiterung im Endspurt? | | |

Bestellungen

bestellung@welttrends.de oder mit nebenstehendem Bestellformular

Welt Trends

Bestellformular

Ich bestelle:

- ein **Abonnement** der Zeitschrift *WeltTrends*
6 Hefte und Register zum Preis von 40 € zzgl. Porto.
- ein **Studenten-Abonnement** der Zeitschrift *WeltTrends*
6 Hefte und Register zum Preis von 25 € zzgl. Porto.
- ein **Institutionen-Abonnement** der Zeitschrift *WeltTrends*
6 Hefte und Register zum Preis von 80 € zzgl. Porto.
- WeltTrends* Nr. []
zum Preis von je 8 € (Nr. 1-57 nur 5 €) zzgl. Porto.
- ein **kostenloses Probeheft** der Zeitschrift *WeltTrends*.

Die Abonnements sind jederzeit kündbar.

Gewünschte Zahlungsweise

- Rechnung
- Bankeinzug

Konto-Nr.

Bankleitzahl

Geldinstitut

Name, Vorname

Straße

PLZ, Ort

E-Mail-Adresse

Datum und Unterschrift



Universitätsverlag Potsdam

Der Wissenschaftsverlag für
medienneutrales Publizieren
an der Universität Potsdam

Über **350** lieferbare **gedruckte** Titel
im **Webshop**. Über **2500** Publikationen
online auf dem Publikationsserver
Open Access zum Download.

<http://info.ub.uni-potsdam.de/verlag.htm>

E-Mail: verlag@uni-potsdam.de

Tel.: +49 (0)331 977-4623

Welt Trends *Papiere*

Sie möchten Forschungsarbeiten veröffentlichen?

Sie möchten in aktuelle Debatten streitbar eingreifen?

Sie möchten „klassische“ Texte für die Lehre einsetzen?

Dies alles schnell, preiswert und für ein breites Publikum?

Wir bieten Ihnen dafür die *WeltTrends Papiere!*

- 1 | Noch zu retten? Plädoyer für die EU-Verfassung
- 2 | Deutsche EU-Ratspräsidentschaft Ende der Verfassungskrise?
- 3 | Ansprüche? Eigentumsfrage Deutschland – Polen
- 4 | Europäischer Einigungsprozess
- 5 | Deutsche Auslandseinsätze – Streitplatz um Militärmacht
- 6 | Herausforderung Integration– Migration und Integration in Brandenburg
- 7 | Großmachtpolitik oder Wahlagitation – Russlands Außenpolitik 2007/2008
- 8 | Gibt es eine europäische Zivilreligion?
- 9 | Kapitalismus kontrovers
- 10 | Der islamische Dschihad in Pakistan

Wenn Sie an der Publikation eines eigenen WT-Papiers interessiert sind, wenden Sie sich bitte an Frau Azadeh Zamirrad M.A. (0331-9774540 oder zamiri@welttrends.de).

Bestellungen: bestellung@welttrends.de oder verlag@uni-potsdam.de
www.welttrends.de

Welt Trends *Lehrtexte*

Anregend für die Debatte.

Unverzichtbar fürs Seminar.

Kostengünstig für das studentische Budget.

Für Studenten und Dozenten!

- | | |
|--|--|
| 1 Nachdenken über Europa | 7 Regime im Nahen und Mittleren Osten |
| 2 Autoritäre Regime | 8 Regieren in Brandenburg |
| 3 Grenzen der EU | 9 Politische Herrschaft im Vergleich |
| 4 Wissenschaftliches Schreiben | 10 Die Karibik-Krise 1962 |
| 5 Herrschaft in Süd- und Mittelamerika | 11 Atomare Rüstung und Abrüstung heute |
| 6 Internationale Beziehungen: Konzepte | 12 Das politische System Irans |
| | 13 Die Genfer Abrüstungskonferenz |

Wenn Sie an der Publikation eines eigenen *WeltTrends*-Lehrtextes interessiert sind, wenden Sie sich bitte an HD Dr. Raimund Krämer (r.kraemer@welttrends.de).

Bestellungen: bestellung@welttrends.de oder verlag@uni-potsdam.de
www.welttrends.de

Potsdamer Textbücher

Bisher erschienen:

PTB 1: Regionen in der Europäischen Union

PTB 2: Polen – Staat und Gesellschaft

PTB 3: Naher Osten – Politik und Gesellschaft

PTB 4: Totalitäre und autoritäre Regime

PTB 5: Kommunale Selbstverwaltung

PTB 6: Die verschwundene Diplomatie

PTB 7: Recht in der Transformation

PTB 8: Das moderne Polen

PTB 9: Making Civil Societies Work

PTB 10: Menschen im Wandel

PTB 11: Das Castro-Regime auf Kuba

PTB 12: Die Babelsberger Diplomatenschule

Potsdamer Textbücher *PTB*

Erhard Crome (Hrsg.)

Die Babelsberger Diplomatenschule

Das Institut für
Internationale Beziehungen der DDR

WeltTrends



Bestellungen unter
www.welttrends.de

www.welttrends.de



Lebendig, bürgernah, kompetent

Herzlich willkommen im Europe Direct Informationszentrum Potsdam!

Wer wir sind

Seit Januar 2009 ist die Berlin-Brandenburgische Auslandsgesellschaft e.V. Träger des Europe Direct Informationszentrums Potsdam – und als eines der europaweit etwa 500 Informationszentren des Europe Direct Netzwerks der Europäischen Kommission Bindeglied zwischen den Bürgern und der EU auf lokaler Ebene.

Unser Ziel ist es, mit verschiedenen Aktionen auf die Bürger zuzugehen. Unter dem Motto „Lebendig, bürgernah und kompetent“ laden wir Sie ein, sich – allgemein oder speziell – über Europa zu informieren, Fragen zu stellen und vor allem auch selbst die Meinung zu sagen.

Das Informationszentrum bietet eine Plattform für bestehende europabezogene Initiativen, Organisationen, politische Akteure sowie die Medien, sich auszutauschen, und lädt interessierte Bürger dazu ein, Europa kennen zu lernen und zu diskutieren.

Was immer Sie zu Europa wissen wollen, fragen Sie uns!

Unser Angebot

Das Europe Direct Informationszentrum Potsdam

- bietet Ihnen einen einfachen Zugang und Informationen zu allen Tätigkeitsbereichen der Europäischen Union,
- beantwortet Ihre Fragen zu Themen der Europäischen Politik,
- hält aktuelle Dokumente und Publikationen zur Europäischen Union für Sie bereit,
- organisiert Veranstaltungen zu europäischen Themen und unterstützt Sie in der Durchführung eigener Aktionen,
- eröffnet Ihnen die Möglichkeit, den Institutionen und Akteuren der europäischen Politik ein Feedback zu geben.



Europa ist näher, als sie glauben!

Wir wollen Europa näher zu Ihnen bringen und Sie näher an Europa. Europa ist mehr als eine romantische Idee. Es wirkt sich aus auf alle Bereiche unseres Lebens. Deshalb sollten Sie mitreden! Informieren Sie sich!

Stärker im Netzwerk

Wir arbeiten mit einer Vielzahl von Partnern und Einrichtungen zusammen und sind Mitglied europabezogener Netzwerke.

Damit garantieren wir Ihnen eine zeitnahe und kompetente Antwort, sollten wir Ihnen eine Frage einmal nicht direkt beantworten können. Ihre Fragen, Sorgen und Wünsche leiten wir an die relevanten Akteure weiter.



Wir sind für Sie da!

In unserem Informationszentrum halten wir eine Vielzahl von Informationen zur Europäischen Union für Sie bereit und helfen Ihnen bei speziellen Anliegen gern weiter

- tagesaktuelle Informationen
- aktuelle Dokumente und Broschüren der EU-Institutionen
- Materialien für Kinder
- Internetzugang zu europäischen Websites und Informationsdiensten

Besuchen Sie uns!

Mo, Di, Do 10.00 Uhr – 14.30 Uhr
Mi 10.00 Uhr – 18.00 Uhr
Fr 10.00 Uhr – 13.00 Uhr
sowie nach Vereinbarung

Ihre Ansprechpartnerin: Ines Friedrich



Kontaktieren Sie uns!

Europe Direct Informationszentrum Potsdam
Berlin-Brandenburgische Auslandsgesellschaft (BBAG) e.V.
Schulstraße 8b
14482 Potsdam-Babelsberg

Tel. 0331 – 704 89 67
Fax: 0331 – 270 86 90
E-Mail: europe-direct@bbag-ev.de

www.europe-direct-potsdam.eu



Dieses Projekt wird gefördert aus Mitteln der Europäischen Union.

Das momentane Urteil fällt ambivalent aus: Das Projekt einer EU-Verfassung ist erfolgreich gescheitert. Das heißt: Das Ziel der deutschen Ratspräsidentschaft, eine substantielle Einigung über die Inhalte einer neuen Vertragsreform unter Beibehaltung der Grundzüge des Konventsentwurfs herbeizuführen, ist geglückt. Der europäische Verfassungsprozess wurde hingegen auf einen Reformprozess der bestehenden Verträge reduziert.

Welt  Trends



ISSN 1864-0656
ISBN 978-3-86956-017-5