

Die politische Debatte über die europäische Verfassung in Polen

Uta Volgmann

Die europäische Verfassung stellte politisch, rechtlich und ideell ein wichtiges gemeinsames Projekt für die erweiterte Europäische Union dar. Sie sollte dabei unterstützen, die vermeintliche Unvereinbarkeit von Erweiterung und Vertiefung zu überbrücken. Im europäischen Verfassungsprozess ging es einerseits um eine Reform der Institutionen und vertraglichen Grundlagen der EU, welche der erweiterten Union der 27 Mitglieder Rechnung tragen und gleichzeitig das Demokratiedefizit der EU abbauen, also um „technische“ Fragen der Herrschaftsorganisation. Daneben trieb den Verfassungsprozess das Streben nach mehr Bürgernähe und höherer Identifikation der Bürger mit der EU an.

Mit voranschreitender politischer Integration der EU werden ein europäisches Wir-Gefühl und eine europäische Solidarisierungsbereitschaft dringlicher. In Situationen, in denen nicht Leistungen, sondern Lasten auf die Mitgliedsländer und ihre Bürger verteilt werden, stößt die bisherige Legitimation der EU allein durch Outputs an ihre Grenzen. Zu einem Baustein für eine europäische Identität und einem bedeutsamen Bestandteil des europäischen Symbolhaushalts hätte die europäische Verfassung werden können.

Der „Vertrag über eine Verfassung für Europa“ stellt einen neuen Grundlagenvertrag dar, für den die Zustimmung aller EU-Mitgliedsländer erforderlich war. Im EU-Verfassungsprozess nahm Polen eine Schlüsselrolle ein und drohte mehrmals, die Verfassung mit seinem Veto zum Scheitern zu bringen. Thema dieses Beitrages ist die polnische Sicht auf den europäischen Verfassungsgebungsprozess bezogen auf die Schritte Ausarbeitung der Verfassung und Verfassungsgebungsakt. Im Mittelpunkt stehen dabei die Akzeptanz der europäischen Verfassung als *Verfassung*, ihrer symbolischen Funktionen und ihres Potenzials zur Stiftung einer europäischen Identität.

Theoretische Grundlagen der Verfassungsgesetzgebung

Verfassungen sind Ausdruck einer „*Ordnung des Politischen*“ (Preuß 1994: 10). Unter Europa- und Verfassungsrechtlern, Politikwissenschaftlern und Politikern herrscht Uneinigkeit darüber, ob der EU-Verfassungsvertrag Verfassungscharakter besitzt, wenn auch symbolischen (vgl. Bogdandy 2005: 22, Scholl 2006: 24) oder „nur“ einen völkerrechtlichen Vertrag zwischen den Mitgliedstaaten darstellt (Stellvertretend dazu Kirchhof 2005: 359-382).

Der „Vertrag über eine Verfassung für Europa“ weist gegenüber den bisherigen EU-Verträgen eine neue Qualität auf und wurde in einem aufwendigen und langwierigen Prozess erarbeitet, diskutiert, verabschiedet sowie vielerorts ratifiziert, was seine Bezeichnung als europäische Verfassung zweifellos rechtfertigt. Der EU-Verfassungsvertrag ist als Komplementärverfassung zu betrachten, welche die nationalen Verfassungen der EU-Mitgliedstaaten nicht ersetzt.

Umstritten ist in Wissenschaft und Politik auch die Notwendigkeit einer europäischen kollektiven Identität als Basis für eine Demokratie auf EU-Ebene. In einem demokratischen politischen Gemeinwesen muss ein Zusammengehörigkeitsgefühl seiner Mitglieder existieren, damit politische Streitfragen unter Anwendung des Mehrheitsprinzips entschieden werden können. Die Akzeptanz von Mehrheitsentscheidungen wie die Solidarisierungsbereitschaft der Bürger miteinander fußen auf einer politisch wirksamen wie belastbaren kollektiven Identität. Dieser Zusammenhang ist nicht auf nationalstaatlich organisierte Gemeinwesen beschränkt, sondern besteht auch für die EU. Dabei ersetzt eine europäische kollektive Identität nicht nationale, regionale und andere Identitäten, sondern tritt als eine weitere Identität hinzu.

Verfassungsgesetzgebung und Verfassungsbedeutung

Trotz der partiellen Verschiedenheit von Staatsverfassung und europäischer Verfassung bietet es sich für die Analyse der europäischen Konstitutionalisierung an, auf Theorien zu

Konstitutionalisierungsprozessen und Verfassungsfunktionen auf staatlicher Ebene zurückzugreifen und sie auf den Fall der europäischen Verfassung anzuwenden.

„*Verfassungen dokumentieren die Bereitschaft einer Gruppe von Menschen, sich als politisches Gemeinwesen, als Gesellschaft von Bürgern zu verstehen.*“ (Kleger et al. 2004: 32). Sie bilden die normative Grundlage für die Ausübung von Herrschaft im Staat (vgl. Kleger et al. 2004: 24) und erfüllen formelle, materielle (bzw. instrumentelle) und symbolische Funktionen. Eine Verfassungsgebung vollzieht sich in den drei Schritten: Verfassungs- ausarbeitung, Verfassungsdiskussion und der eigentliche Akt der Verfassungsgebung. Zentraler Grundsatz von Demokratien ist die Volkssouveränität, die sich konsequenterweise auch im Verfassungsgebungsprozess niederschlagen sollte, damit das Volk selbst daran beteiligt ist, unter welchen Bedingungen Herrschaft ausgeübt wird und als legitim gilt (vgl. Kleger et al. 2004: 27, 31). Wenn die Ausarbeitung eines Verfassungstextes in der Praxis auch meist einer verfassungsgebenden Versammlung übertragen wird, können den Bürgern verschiedene Möglichkeiten zur Beteiligung, Beobachtung und Information eingeräumt werden, bspw. durch öffentliche Diskussion, Mitsprache und Abstimmung. Bürgerbeteiligung in verschiedenen Formen und während des gesamten Verfassungsgebungsprozesses fördern die Akzeptanz und Legitimation der Verfassung. Eine Verfassung, die sich der direkten Willensäußerung der Bürger gestellt hat und von ihnen angenommen wurde, erfährt mit Sicherheit eine höhere Akzeptanz.

Ein Verfassungstext bildet die Werte, Leitideen und Ordnungsvorstellungen einer Gesellschaft ab. Zu den symbolischen Funktionen einer Verfassung, auf welche hier das Augenmerk gerichtet ist, zählen Integration, Legitimierung, Identitätsstiftung, Leitbildfunktion und kulturelles Gedächtnis (Scholl 2006: 38). Sie können sowohl im Inhalt der Verfassung verankert sein als auch in ihrer Wirkung liegen. Insbesondere die integrative Aufgabe einer Verfassung wächst in modernen, pluralistischen, multiethnischen und -kulturellen Gesellschaften, da sie Einheit teils substituiert, teils stiften kann (vgl. Vorländer 2002: 10 f.). Die

Funktionen von Verfassungen sind als Potenziale aufzufassen, die sich nicht zwangsläufig umsetzen. Bedeutsam ist eine Verfassung für ein politisches Gemeinwesen dann, wenn sie einen markanten Bezugspunkt im gesellschaftlichen Diskurs darstellt. Wenn sie dauerhaft präsent und relevant ist, kann eine Verfassung integrative und identitätsstiftende Kraft entfalten. Dabei ist der „Erfolg einer Verfassung immer auch mit ihrer symbolischen Bedeutung für das Gemeinwesen verknüpft“ (Brodocz 2004: 138).

Europäischer Verfassungsgebungsprozess

Kann von europäischer Verfassungsgebung gesprochen werden, wo doch kein europäisches Staatsvolk existiert und eine gemeinsame kollektive Identität der EU-Bürger fehlt bzw. bisher nur schwach ausgeprägt ist? Kritiker wie der Verfassungsrechtler Dieter Grimm verneinen dies. Dagegen führen Kleger et al. an, dass sich die klassische Staatsverfassung zur „Ordnung des Politischen“ nicht analog auf die EU übertragen lässt, und fordern, Verfassung neu und europäisch zu denken (vgl. Kleger et al. 2004: 16, 20). Im Folgenden werden die oben skizzierten Schritte und Aspekte einer Verfassungsgebung für den europäischen Verfassungsgebungsprozess dargestellt.

Verfassungsausarbeitung

Der Europäische Konvent nahm seine Arbeit im Februar 2002 auf und schloss sie im Juni 2003 mit der Vorlage eines Verfassungsentwurfs ab. Ob der Europäische Konvent mit einer verfassungsgebenden Versammlung auf nationaler Ebene zu vergleichen ist, kann hier nicht diskutiert werden. In der Forschungsliteratur zum europäischen Verfassungsprozess wird einhellig unterstrichen, wie sehr sich die Erarbeitung der europäischen Verfassung in einem Konvent von dem bis dato üblichen Verfahren der Vertragsverhandlungen im Rahmen von Regierungskonferenzen unterschieden hat. Als wichtigste Neuerungen wurden die deliberative Methode, die

Zusammensetzung der Konventsmitglieder, die Möglichkeit zur Bürgerbeteiligung sowie die Transparenz der Konventsarbeiten hervorgehoben. Unter diesen Bedingungen besaß der Verfassungsentwurf des Konvents hohe Legitimation.

Verfassungsdiskussion

Bereits während der Konventsarbeiten standen den EU-Bürgern zahlreiche Möglichkeiten offen, den Prozess der Verfassungsausarbeitung zu verfolgen, sich einzubringen und mitzudiskutieren. Den Konvent begleiteten sowohl auf europäischer Ebene als auch in den Mitgliedstaaten Diskussionsforen, Internetportale und vieles mehr. Eine wichtige Rolle als Mittler von Informationen über den Konvent übernahmen die nationalen und regionalen Medien und zivilgesellschaftliche Initiativen. Dennoch erreichte das Wissen über die Beteiligungsmöglichkeiten bei der Gestaltung der Verfassung die Mehrheit der EU-Bürger nicht. Die Aufmerksamkeit der Bürger für die europäische Verfassung wuchs vor allem nach dem Konvent während der anschließenden Regierungskonferenz sowie in der Ratifikationsphase. Hier bleibt zu hinterfragen, ob sich die Politiker in den Mitgliedstaaten ausreichend für und in der Verfassungsdiskussion eingesetzt haben.

Akt der Verfassungsgebung

Die europäische Verfassung war von allen EU-Mitgliedsländern zu ratifizieren, um in Kraft zu treten. Zeitweise wurden zur Verfassungsratifizierung ein europaweites Referendum oder gleichzeitig abzuhaltende nationale Referenden in Betracht gezogen, diese Überlegungen wurden jedoch nicht weiterverfolgt. Letztlich blieb es jedem Mitgliedsland überlassen, wann und auf welche Art es die europäische Verfassung ratifizierte. War in einigen Ländern ein Referendum obligatorisch abzuhalten oder eine wählbare Option, sahen die nationalen Verfassungen anderer Mitgliedstaaten kein Referendum vor, sondern nur die parlamentarische Abstimmung. Um dennoch den Bürgern jenseits eines Referendums die Möglichkeit der

Meinungsäußerung einzuräumen und die Akzeptanz der europäischen Verfassung zu steigern, wurde bspw. in Belgien eine nicht bindende Volksbefragung erwogen.

Da die Ratifizierung der europäischen Verfassung im nationalen Rahmen erfolgte, beeinflussten nicht selten sachfremde Faktoren und Argumente den Ratifikationsverlauf in den einzelnen Mitgliedsländern. Im Idealfall hätten die dortigen Parteien und Wähler die europäische Verfassung im Sinne eines europäischen Verfassungsgebungsaktes beurteilt, angenommen oder verworfen. In der Realität bot sich mit der Verfassung potenziell ein Thema, auf dessen Kosten sich Parteien profilieren und Wähler Denkkzettel verteilen konnten. Die Versuchung hierzu war zweifellos größer als bei einer nationalen Verfassungsgebung.

Verfassungsbedeutung, symbolische Funktionen und Identitätsstiftung

Die Idee der Stiftung einer europäischen Identität durch Verfassung geht unter anderem auf kulturwissenschaftlich inspirierte Verfassungstheorien zurück. Sie ist in Überlegungen zur postnationalen oder transnationalen europäischen Demokratie eingebettet, die möglicherweise typisch westeuropäische Denkfiguren darstellen, (als Stichwort in diesem Zusammenhang sei „europäischer Verfassungspatriotismus“ genannt). Der Ansatz, eine politisch wirksame europäische Identität mittels einer Verfassung zu entwickeln und zu stützen, setzt selbstverständlich voraus, dass eine europäische Identität prinzipiell als notwendig und erstrebenswert angesehen wird.

Die europäische Verfassung besaß zweifelsohne integratives und identitätsstiftendes Potenzial für das europäische Gemeinwesen und die Unionsbürger. Zum einen waren typische symbolische Funktionen einer Verfassung in den Text der europäischen Verfassung eingegangen und damit schriftlich fixiert worden. Zum anderen waren mit dem Verlauf und der Intensität des europäischen Verfassungsprozesses Ansatzpunkte etabliert worden, an denen der gesellschaftliche Diskurs hätte anknüpfen können, um der europäischen Verfassung dauerhaft Bedeutsamkeit für das politische Gemeinwesen EU zu verleihen.

Eine Verfassung für die EU-Bürger

„Geleitet von dem Willen der Bürgerinnen und Bürger und der Staaten Europas, ihre Zukunft gemeinsam zu gestalten, begründet diese Verfassung die Europäische Union (...).“ (Vertrag über eine Verfassung für Europa 2004, Titel I, Art. I-1) In der europäischen Verfassung sind einige Artikel und Passagen enthalten, die an die EU-Bürger gerichtet sind. So garantieren die EU und die Mitgliedstaaten ihren Bürgern verbindlich Rechte (unter anderem in der Charta der Grundrechte und mit der Unionsbürgerschaft), die EU-Bürger genießen Freiheiten und politische Rechte (Bürgerinitiative). Weitere Elemente zielen darauf ab, die gemeinsam geteilten Werte und Ziele der EU sichtbar in einem Dokument zu konsolidieren (Präambel, Symbole, Werte und Ziele, soziale Werte). Damit akzentuiert der Verfassungsvertrag weitaus deutlicher als bisherige EU-Verträge, dass es sich bei der EU um eine Union der Staaten und Bürger handelt.

Die europäische Verfassung aus polnischer Sicht

Der folgende Abschnitt des Aufsatzes widmet sich der politischen Debatte über die europäische Verfassung in Polen. Die Analyse setzt bei den polnischen Parteien und Parlamentsabgeordneten an als den zentralen Akteuren im politischen Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozess. Wie wurde der europäische Verfassungsprozess von den polnischen Parteien aufgenommen und welche Bedeutung maßen sie der europäischen Verfassung bei? Die oben skizzierten Aspekte der europäischen Verfassungsgebung werden auf das polnische Beispiel angewendet und anhand von vier Komplexen untersucht:

- + Verfassungsausarbeitung im Konvent
- + Europäische Verfassung für die Bürger
- + Akt der Verfassungsgebung (Ratifikation)
- + Potenzial der europäischen Verfassung zur Identitätsstiftung.

Die hier präsentierten Ergebnisse sind Teil einer umfangreichen Untersuchung zur politischen Debatte über die europäische Verfassung in Polen (vgl. Volgmann 2010). Im Rahmen der Forschungsarbeit wurden Sejmdebatten zur europäischen Verfassung aus den Jahren 2002, 2003 und 2007 mithilfe eines diskursanalytischen Verfahrens ausgewertet. Anhand der Redebeiträge von Parlamentariern wurden die Positionierungen der sechs Parteien SLD/UP, PO, PSL, PiS, SO und LPR zur europäischen Verfassung bestimmt.⁸⁶

Erarbeitung der europäischen Verfassung im Konvent

Die Beratungen des Europäischen Konvents in 2002/2003 fielen mit der letzten Phase der Vorbereitungen Polens auf den EU-Beitritt zusammen. Über die EU-Mitgliedschaft stimmten die polnischen Wähler im Juni 2003 in einem Referendum ab, der Beitritt erfolgte am 1. Mai 2004. Europäische Themen und Fragen standen in Polen zu jener Zeit faktisch täglich auf der politischen Agenda, der Europäische Konvent war dabei nur ein Thema von vielen. Wie wurden der Europäische Konvent und seine deliberative Arbeitsweise in Polen aufgenommen? Welchen Stellenwert genoss der Verfassungsentwurf des Konvents?

Wie die anderen Mitglieds- bzw. Beitrittsländer entsandte Polen drei Delegierte sowie deren drei Stellvertreter in den Europäischen Konvent. Von den sechs polnischen Repräsentanten gehörten vier der Regierungspartei SLD an, ein Konventsmitglied war parteilos, eine Delegierte war Mitglied der Oppositionspartei PO. Im Zeitraum seiner Tätigkeit stand der Konvent zweimal auf der Tagesordnung des polnischen Parlaments, und zwar im Juli 2002 und im Januar 2003.

Die Analyse der Sejmdebatten zeigt, dass sich die polnischen Parteien wenig für die Arbeit des Konvents interessierten und teils nur ungenügend informiert waren. Aus dieser Position he-

86 Die polnischen Parteien: SLD = Demokratische Linksallianz (sozialdemokratisch), UP = Arbeitsunion (links), PO = Bürgerplattform (liberalkonservativ), PSL = Polnische Bauernpartei (konservativ), PiS = Recht und Gerechtigkeit (nationalkonservativ), SO = Selbstverteidigung (populistisch), LPR = Liga der Polnischen Familien (nationalistisch-klerikal).

raus konnten die Abgeordneten die Bürger in der Verfassungsdiskussion kaum unterstützen, sie waren für die polnischen Bürger keine kompetenten Adressaten für Fragen und keine Informationsquelle. Von diesem Befund zu einem gewissen Grad ausgenommen waren SLD und PO, die Vertreter in den Konvent entsandt hatten und somit einen Informationsvorsprung vor den anderen Parteien PSL, PiS, SO und LPR besaßen.

Partei	Juli 2002	September 2003
SLD/UP	Konvent ist geeignetes Forum	Zustimmung zur Arbeit des Konvents + zum Verfassungsentwurf
PO	Konvent ist geeignetes Forum	teils Zustimmung zur Arbeit des Konvents + zum Verfassungsentwurf, teils Kritik
PSL	keine Aussage	teils Zustimmung zum Verfassungsentwurf, teils Ablehnung
PiS	dem Konvent fehlt Legitimation	dem Konvent fehlte Legitimation + Auftrag, Ablehnung der Verfassung
SO	keine Aussage	eher Ablehnung der Verfassung
LPR	dem Konvent fehlt Legitimation	dem Konvent fehlte Legitimation + Auftrag, Ablehnung der Verfassung

Tab. 1: Haltung polnischer Parteien zum Europäischen Konvent (eigene Darstellung)

Für den Erfolg einer Verfassung ist sicher eine entscheidende Voraussetzung, dass das Gremium, welches die Ausarbeitung der Verfassung übernimmt, allgemeine Anerkennung genießt. Von den sechs untersuchten polnischen Parteien befürworteten nur SLD/UP uneingeschränkt die Konventsarbeit und sahen den Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents als legitime Grundlage für einen neuen EU-Vertrag an (Tabelle 1). Die Parteien PiS und LPR sprachen dem Konvent die Legitimation zur Ausarbeitung einer Verfassung gänzlich ab, PO und PSL waren gespaltener Auffassung. Als Argument führten die Skeptiker gegen den Konvent bspw. an, dass die Beitrittsländer daran nicht stimmberechtigt teilgenommen hatten. Ferner habe der Konvent gar keinen Auftrag zur Ausarbeitung einer Verfassung erhalten und seine Beratungen seien durchaus nicht ausschließlich deliberativ verlaufen.

Alle Parteien meldeten vor der Regierungskonferenz mehr oder minder umfangreichen Nachbesserungsbedarf am Verfassungsentwurf an, wobei die Parteien PiS, SO, LPR und Teile der PSL ihn im Grunde ablehnten. Der Verfassungsentwurf genoss bei den Abgeordneten eine geringe bis mittlere Wertschätzung, keinesfalls jedoch den Status des höchsten Rechtstextes der Union. Alle polnischen Parteien spielten gedanklich mit der Option eines Vetos gegen den Verfassungsvertrag, auch wenn Polen so zu einem Scheitern der europäischen Verfassung beigetragen hätte.

Eine europäische Verfassung für die Bürger?

Welche Inhalte der europäischen Verfassung diskutierten die polnischen Parteien? Betrachteten sie den Verfassungsvertrag auch unter dem Blickwinkel seiner symbolischen Funktionen? Stelle er aus ihrer Sicht ein Dokument für die EU-Bürger dar?

Im Mittelpunkt der polnischen Debatte standen mehrheitlich Themen, welche den instrumentellen Funktionen einer Verfassung zur Herrschaftsorganisation und -begrenzung zuzuordnen sind. Dabei stellte das Abstimmungsverfahren im Europäischen Rat ("Nizza oder Tod") alle anderen Verfassungsinhalte in den Schatten. Die Abgeordneten debattierten ferner das Verhältnis von EU-Recht zu nationalem Recht, die Zahl der EU-Kommissare und die Gemeinsame Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Als Verbesserungen würdigten sie darüber hinaus, dass der Verfassungsvertrag der EU den Weg für eine höhere Leistungsfähigkeit, Effizienz, Konkurrenzfähigkeit, für mehr Transparenz und Demokratie ebnen werde.

Zu den symbolischen Funktionen einer Verfassung zählt das kulturelle Gedächtnis, das bspw. in der Präambel Niederschlag findet, wie beim EU-Verfassungsvertrag. Während der gesamten polnischen Verfassungsdebatte stellte die Forderung nach einem Gottesbezug und/oder die Erwähnung des christlichen Erbes Europas in der Verfassungspräambel ein durchgehendes Motiv dar. Zu den Elementen der europäischen Verfassung,

welche an die EU-Bürger gerichtet sind, gehören Rechte, Freiheiten, Werte, Ziele und Beteiligungsmöglichkeiten. In der untenstehenden Tabelle 2 ist aufgelistet, welche Verfassungsinhalte die polnischen Parteien als bedeutsam für die EU-Bürger hervorheben.

Partei	2002	2003	2007
SLD/UP/LiD	Grundrechtecharta, soziale Werte	Werte, Unionsbürgerschaft, Bürgernähe + -beteiligung, christliche Bezüge in der Präambel, Aufnahme der Grundrechtecharta	Werte, Bürgernähe + -beteiligung, Aufnahme der Grundrechtecharta
PO	Verankerung von Rechten und Werten, christliche Bezüge in der Präambel	christliche Bezüge in der Präambel	Werte
PSL	christliche Bezüge in der Präambel	christliche Bezüge in der Präambel	Werte, Ziele, Überzeugungen, Aufnahme der Grundrechtecharta, Bürgerinitiative, christliche Bezüge in der Präambel
PiS	<i>keine Aussage</i>	christliche Bezüge in der Präambel	Opt-out bei der Grundrechtecharta
SO	Verankerung von Werten, Bürgernähe	Verankerung von Werten	soziale Garantien
LPR	<i>keine Aussage</i>	christliche Bezüge in der Präambel	christliche Bezüge in der Präambel

Tab. 2: Polnische Parteien zur Union der Bürger (eigene Darstellung)

Aus der Analyse der Sejmdebatten geht hervor, dass die politische Debatte über die europäische Verfassung weitgehend ausblendete, dass sich die europäische Verfassung auch an die EU-Bürger richtet und ihre Legitimation auf die Bürger (gleichberechtigt neben den Mitgliedstaaten) zurückführt. Nur SLD/UP/LiD fassen die europäische Verfassung im gesamten Zeitraum der EU-Verfassungsdebatte als Dokument für die EU-Bürger auf. Sie begrüßen zahlreiche Verfassungsinhalte als Angebote an die Bürger und schließen so an den Verfassungsdiskurs in anderen EU-Ländern an. Die anderen Parteien verstehen den

EU-Verfassungsvertrag entweder gar nicht als Verfassung für die Bürger oder nur zeitweise und partiell, wie die PO 2002 und die PSL 2007.

Diese Feststellungen lassen berechtigte Skepsis aufkommen, ob die polnischen Parteien (mit Ausnahme von SLD/UP) dafür hätten sorgen können, den polnischen Bürgern die Vorzüge der Verfassung zu vermitteln und sie als einen positiven Bezugspunkt für gesellschaftliche Diskurse zu etablieren.

Ratifikation der europäischen Verfassung

Grundsätzlich bestanden in Polen zwei Möglichkeiten zur Ratifizierung der europäischen Verfassung: ein landesweites Referendum oder die parlamentarische Abstimmung in Sejm und Senat. Bei der parlamentarischen Ratifizierung hätten sich zwei Drittel der Abgeordneten für die europäische Verfassung aussprechen müssen. Die polnische Bevölkerung war einer europäischen Verfassung gegenüber positiv eingestellt⁸⁷, sodass in einem Referendum die Verfassungsbefürworter wahrscheinlich überwogen hätten. Allerdings müssen sich an einer Volksabstimmung 50 % der Wahlberechtigten beteiligen, soll das Votum legislativ bindend sein. Dieses Quorum stellt in der politischen Praxis in Polen eine sehr hohe Hürde dar.

Die polnischen Parteien fassten die europäische Verfassung vorwiegend als neuen EU-Vertrag auf, der die Effizienz und Handlungsfähigkeit der EU erhöht, und nicht als Verfassung im Wortsinne. Daher spielten in der polnischen Diskussion Argumente keine Rolle, wonach ein Referendum als Schlusspunkt des Verfassungsprozesses die europäische Verfassung mit besonders hoher Legitimation ausstattet und bei den Bürgern die Akzeptanz der Verfassung befördert. Ein europaweites Referendum zogen die polnischen Parteien nicht ernsthaft in Erwägung.

Die Option eines nationalen Referendums über die europäische Verfassung favorisierten alle polnischen Parteien besonders

87 Laut Eurobarometer befanden 76 % der Befragten, dass die EU eine Verfassung haben sollte (vgl. Europäische Kommission (Hrsg.) 2003: Eurobarometer 2003: 24).

in 2004/2005. Dazu motivierten sie innenpolitische Erwägungen, bspw. weil sie sich davon einen Zugewinn in der Wählergunst versprachen und sich entweder als „Hüter nationaler Interessen“ oder als „gute Europäer“ profilieren wollten. Der Einfluss innenpolitischer Faktoren zeigte sich zum Beispiel daran, wie die Parteien bei der Festlegung eines Referendumstermins taktierten. Die Opposition unterstellte der Regierungspartei SLD, ihre desaströsen Wahlprognosen mit einem europapolitischen Thema aufbessern zu wollen, sollten nationale Wahltermine und das Verfassungsreferendum terminlich zusammengelegt werden. Gegen einen separaten Termin sprach, dass die Wahlbeteiligung wahrscheinlich zu gering ausfiele, was eine parlamentarische Ratifikation nach sich zöge, die wiederum im Interesse einiger Oppositionsparteien lag.

Partei	2003	2004/2005	2007/2008
SLD/UP/LiD ⁸⁸	[Parlament]	Referendum Begründung: Zeichen der Integrationswilligkeit Polens	Parlament
PO	Parlament Begründung: keine substantielle Änderung der EU-Verträge	Referendum	Parlament Referendumsoption als taktisches Mittel
PSL	Referendum Begründung: Auswirkung des VVE auf nationales Recht; Förderung direkter Demokratie	Referendum Begründung: Abgabe von Souveränität	Parlament
PiS	Referendum Begründung: wesentliche Änderung der EU-Verträge	Referendum Begründung: Abgabe von Souveränität	Parlament
SO	Referendum	Referendum	Referendum
LPR	Referendum	Referendum Begründung: Abgabe von Souveränität an die EU	Referendum Begründung: Abgabe von Souveränität an die EU

Tab. 3: Bevorzugte Ratifikationswege für die europäische Verfassung/den Lissabonner Vertrag (eigene Darstellung)

88 LiD = Die Linke und Demokraten; Wahlbündnis, in dem SLD und UP mit zwei weiteren (links-)liberalen Parteien zusammengeschlossen hatten.

Die polnischen Parteien sprachen die Wähler ausschließlich als nationalen Souverän an, der mit seinem Votum über die Abgabe von Souveränität an die EU entscheidet, nicht aber als Teilgruppe einer europäischen Bürgerschaft, die sich eine Verfassung gibt.

In Polen diskutierte man die Ratifikation der europäischen Verfassung zwar, aber ein Verfahren wurde letztlich nicht eingeleitet. Nach den ablehnenden Abstimmungen über die europäische Verfassung in Frankreich und in den Niederlanden im Mai und Juni 2005 wurden in Polen Pläne für ein Referendum ausgesetzt. Man sah keine Veranlassung mehr, sich zur Verfassung zu positionieren, solange auf EU-Ebene nicht geklärt war, ob und wie der Ratifikationsprozess fortgesetzt würde.

Der Vertrag von Lissabon stimmt hinsichtlich der institutionellen Neuordnung in weiten Teilen mit der europäischen Verfassung überein, ihm fehlt aber die entscheidende symbolische Dimension, welche eine Verfassung ausmacht. Zur Ratifikation des Lissabonner Vertrags forderten in 2007/2008 nur noch die populistischen Parteien LPR und SO ein Referendum, die aber nicht mehr im Parlament vertreten sind und in der Innenpolitik inzwischen keine Rolle mehr spielen.

Identitätsstiftung durch eine europäische Verfassung?

Eingangs wurde konstatiert, dass für das politische Gemeinwesen EU mittelfristig eine europäische Identität notwendig ist – diese Annahme teilen jedoch nicht alle der polnischen Parteien (vgl. Volgmann 2010: 93 ff., 125 ff., 154 ff.). Insbesondere die konservativen und populistischen Parteien PiS, SO, LPR, in 2002/2003 auch die PSL, betrachten weitere kollektive Identitäten neben der nationalen Identität mit Sorge. Klaus Bachmann schätzt ein, dass das Anliegen einer europäischen Identitätsstiftung durch Konstitutionalisierung in Polen „*meist als unverständlich, künstlich und ideologisch überhöht*“ erscheine (Bachmann 2007: 231). In Polen herrsche die Ansicht vor, dass es keine europäische Nation gebe, also auch eine europäische

Verfassung unnötig sei. In der Tat diskutierten die polnischen Parteien das identitätsstiftende Potenzial der Verfassung kaum (Tabelle 4). Nur von SLD/UP/LiD wurden das identitätsstiftende Potenzial und die symbolische Dimension der europäischen Verfassung erkannt. Die PSL entdeckte die symbolische Bedeutung eines EU-Grundlagendokuments für die Bürger erst im Zuge der Debatte über einen EU-Reformvertrag im Jahr 2007 und wollte diese in eine Deklaration für die Bürger überführen. Die PO erkannte in 2007 vorsichtig die Notwendigkeit eines neuen Grundlagendokuments an, die für die EU symbolische Funktion besitzt, akzeptierte aber die europäische Verfassung nicht mehr. PiS, SO und LPR lehnten prinzipiell symbolische und identitätsstiftende Funktionen für EU-Verträge ab.

Partei	2003	2007
SLD/UP/LiD	Ja, in Ansätzen	Ja zur Identitäts-/Gemeinschaftsstiftung durch eine Verfassung/einen Vertrag, aber neuer Grundlagenvertrag auf Basis der Verfassung (besonders Teile I + II)
PO	Nein	Position nicht eindeutig; Vorschlag für einen neuen Grundlagenvertrag: „Europäischer Vertrag der Einigkeit und Solidarität“
PSL	Nein	Ja zur Identitäts-/Gemeinschaftsstiftung durch eine Verfassung/einen Vertrag, aber als „Deklaration für die Bürger“
PiS	Nein	Nein, Dekonstitutionalisierung; neuer Grundlagenvertrag als klass. internationaler Vertrag
SO	Nein	Nein, Dekonstitutionalisierung
LPR	Nein	Nein, Dekonstitutionalisierung

Tab. 4: Stiftung einer europäischen Identität durch Verfassung (eigene Darstellung)

Die polnischen Parteien bewerteten den Verfassungsvertrag vor allem hinsichtlich seiner Funktion zur Herrschaftsorganisation und zogen ihn nicht als symbolische Ressource zur Flankierung der europäischen Integration in Betracht. Aus dieser engen Sicht heraus wäre es den polnischen Parteien kaum gelungen, den Bürgern die europäische Verfassung als ein Baustein für eine europäische Identität anzubieten.

Vertrag statt Verfassung

Die EU-Verfassungsdebatte im polnischen Parlament entsprach nicht dem eingangs skizzierten Ideal einer Verfassungsgebung und besaß auch im europäischen Verfassungsprozess eher keinen Vorbildcharakter. Die polnischen Parteien standen der europäischen Verfassung distanziert bis skeptisch gegenüber und konnten aus dieser Haltung heraus bei den Bürgern nicht glaubwürdig für das Dokument werben. Als nach den ablehnenden Referenden in Frankreich und in den Niederlanden der Verfassungsprozess ins Stocken geriet, bemühte sich keine der polnischen Parteien aktiv um seine Wiederaufnahme.

In der Debatte über die Inhalte der europäischen Verfassung dominierten Themen der institutionellen Ausgestaltung der EU, die symbolischen Funktionen und die Bedeutung der Verfassung für die EU-Bürger spielten hingegen eine geringe Rolle. Die europäische Verfassung hätte in Polen kaum einen Beitrag zur Stiftung einer europäischen Identität leisten können, weil:

- + sie in der Debatte mehr als Vertrag, denn als Verfassung diskutiert wurde,
- + sie nicht als Verfassung für die Bürger kommuniziert wurde,
- + ein Bezug auf das christliche Erbe Europas in der Präambel fehlte,
- + die Ratifikation nicht in erster Linie zur Legitimierung/Ablehnung der Verfassung dienen sollte, sondern innenpolitischen Zielen untergeordnet wurde.

Zwar erachteten die polnischen Parteien institutionelle Reformen der EU und eine Neugestaltung der EU-Verträge als notwendig, erteilten einer europäischen Verfassung aber eine Absage. *„Mit der Unterschrift unter den Vertrag von Lissabon haben die Mitgliedstaaten der Europäischen Union das Konzept der ‚Verfassung für Europa‘ verworfen.“*⁸⁹

89 Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 kwietnia 2008 r. w sprawie wyrażenia przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej zgody na ratyfikację przez Prezydenta Rzeczypos-

Den polnischen Abgeordneten muss jedoch rückblickend zugutegehalten werden, dass die EU-Verfassungsdebatte in Polen zu einem späteren Zeitpunkt möglicherweise anders verlaufen wäre. Während der Verfassungsarbeit in 2002/2003 war Polen ganz von den Beitrittsvorbereitungen absorbiert und schenkte dem Verfassungskonvent nicht die nötige Aufmerksamkeit. Des Weiteren stellt sich für ein EU-Mitgliedsland das politische Gemeinwesen der EU sicher anders dar als für ein Beitrittsland. Die Defizite an Demokratie, Transparenz, Handlungsfähigkeit, Legitimation und Bürgernähe, die in der Union bereits seit Jahren beklagt wurden, erleben polnische Politiker und Bürger erst seit dem EU-Beitritt aus der Nähe. Polen pocht in der EU auf Solidarität, sowohl in finanzieller Hinsicht (Kohäsionspolitik) als auch außenpolitisch (Energiesicherheit, gemeinsames Auftreten gegenüber Russland). Die Solidarisierungsbereitschaft der EU-Bürger miteinander ist jedoch noch kein Automatismus, sondern setzt ein europäisches Zusammengehörigkeitsgefühl voraus. Diese Einsicht scheint sich in Polen langsam einen Weg zu bahnen.

Derzeit besitzt die EU mit dem Vertrag von Lissabon eine neue Grundlage, mit der sie weitaus besser aufgestellt ist, als mit dem bis 2009 gültigen Vertrag von Nizza. Es ist jedoch nicht ausgeschlossen, dass in einigen Jahren die Idee einer europäischen Verfassung erneut auflebt. Vielleicht wird Polen dann zu den begeistertsten Verfassungsbefürwortern zählen?

politej Polskiej Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, podpisanego w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007r. [Beschluss des Sejm der RP v. 1.4.2008 über die Zustimmung zur Ratifikation des Vertrags von Lissabon, welcher am 13.12.2007 in Lissabon unterzeichnet wurde und den Vertrag über die EU sowie den Vertrag zur Gründung der EG ändert, durch den Präsidenten der RP], in: Monitor Polski 2008, nr. 31, poz. 270.

Literatur

- Bachmann, K. (2007): Polnische Europakonzeptionen nach 1989, in: Kraft, Claudia/Steffen, Katrin (Hrsg.): Europas Platz in Polen. Polnische Europa-Konzeptionen vom Mittelalter bis zum EU-Beitritt, Osnabrück, S. 225-238.
- Bogdandy, A. von (2005): Die europäische Republik, in: APuZ, Nr. 36, S. 21-27.
- Brodocz, A. (2004): Die symbolische Dimension konstitutioneller Institutionen. Über kulturwissenschaftliche Ansätze in der Verfassungstheorie, in: Schwellung, Birgit (Hrsg.): Politikwissenschaft als Kulturwissenschaft. Theorien, Methoden, Problemstellungen, Wiesbaden, S. 131-150.
- Europäische Kommission (Hrsg.) (2003): Eurobarometer 2003.4: Public Opinion in the Accessing and Candidate Countries.
- Kirchhof, P. (2005): Europa auf dem Weg zu einer Verfassung? In: Beckmann, Klaus/Dieringer, Jürgen/Hufeld, Ulrich (Hrsg.): Eine Verfassung für Europa, Tübingen, 2. akt. u. erw. Aufl., S. 359-382.
- Kleger, H./Karolewski, I. P./Munke, M. (2004): Europäische Verfassung. Zum Stand der europäischen Demokratie im Zuge der Osterweiterung, Münster, 3., erw. Aufl.
- Preuß, U. K. (1994): Einleitung: Der Begriff der Verfassung und ihre Beziehung zur Politik, in: Ders. (Hrsg.): Zum Begriff der Verfassung. Die Ordnung des Politischen, Frankfurt a. M., S. 7-33.
- Scholl, B. (2006): Europas symbolische Verfassung. Nationale Verfassungstraditionen und die Konstitutionalisierung der EU, Wiesbaden.
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 kwietnia 2008 r. w sprawie wyrażenia przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej zgody na ratyfikację przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, podpisanego w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007r. [Beschluss des Sejm der RP v. 1.4.2008 über die Zustimmung zur Ratifikation des Vertrags von Lissabon, welcher am 13.12.2007 in Lissabon unterzeichnet wurde und den Vertrag über die EU sowie den Vertrag zur Gründung der EG ändert, durch den Präsidenten der RP], in: Monitor Polski 2008, nr. 31, poz. 270.
- Vertrag über eine Verfassung für Europa v. 29. Oktober 2004.
- Volgmann, U. (2010): Die politische Debatte über die europäische Verfassung in Polen. Kontinuität und Wandel europapolitischer Leitbilder, Münster.
- Vorländer, H. (2002): Integration durch Verfassung? Die symbolische Bedeutung der Verfassung im politischen Integrationsprozess, in: Ders. (Hrsg.): Integration durch Verfassung, Wiesbaden, S. 9-40.