

**Essay: Von Mitgliedstaaten und Menschen –  
Die deutsche EU-Präsidentschaft belebt die Verfassungsdebatte, aber was folgt?**

---

**Kolja Raube \***

Nach den Ablehnungen der Referenden in Frankreich und den Niederlanden ist der Ratifizierungsprozess des Verfassungsvertrags der Europäischen Union mittlerweile gestoppt worden. Der negative Bescheid des französischen und niederländischen Wahlvolkes im Frühsommer 2005 hat den Entwurf eines Verfassungsvertrages in eine ungewisse Zukunft steuern lassen. Dänemark, Großbritannien, Irland, Polen, Portugal und Tschechien haben mit der Ratifikation des Entwurfes noch nicht einmal begonnen.

Aus den Erfahrungen Dänemarks und Irlands wissen wir, dass Ablehnungen des Entwurfes in diesen Ländern mehr als möglich sind. Sowohl Dänemark als auch Irland haben in der Geschichte der Europäischen Union die Ratifikation der Verträge von Maastricht, bzw. Nizza in Referenden zunächst scheitern lassen. Es kann außerdem festgestellt werden, dass zwar insgesamt 18 Mitgliedstaaten der Europäischen Union den Verfassungsvertrag bereits angenommen haben und mit den Niederlanden und Frankreich zwei Mitgliedstaaten den Entwurf verwarfen. Nicht nur in den Niederlanden und Frankreich bleibt die Zukunft des Entwurfes ungewiss. Auch in den bereits aufgezählten Mitgliedstaaten, in denen die Zustimmung noch aussteht, steht der Verfassungsvertrag größtenteils auf tönernen Füßen.

---

\* Dr. Kolja Raube, Political Scientist, University of Hamburg, raube@sozialwiss.uni-hamburg.de

nen Füßen. War der Verfassungsentwurf angesichts dieser Befunde verfrüht? Ist die Zeit schlicht nicht reif für eine europäische Verfassung? Offensichtlich ist, dass Probleme, Ängste und Unzufriedenheit der Bevölkerungen in Frankreich und den Niederlanden eine Zustimmung nicht möglich machten.

Nur in Luxemburg und Spanien wurde dem Verfassungsvertrag positiv per Referendum zugestimmt, alle weiteren 16 Mitgliedstaaten stimmten der Verfassung auf parlamentarischem Wege zu (siehe Graphik).

Graphik: Ratifizierungsstand des Verfassungsvertrages (EU-27)

	Ratifikation abgeschlossen		Ratifikation noch nicht durchgeführt	Ratifikation ausgesetzt	Referendum	
	Angenommen / Abgelehnt				Obligatorisch/ Fakultativ	Konsultativ
<b>Anzahl der unterschiedlichen Verfahrensstände, bzw. Referendumsvarianten</b>	18	2	6	1	2	7
<b>Mitgliedstaaten</b>	Belgien, Bulgarien Estland Finnland Griechenland Italien Lettland Litauen Luxemburg Malta Österreich Rumänien Schweden Slowenien Slowakei Spanien Ungarn Zypern	Frankreich Niederlande	Dänemark Großbritannien Irland Polen Portugal Tschechien	Deutschland	Dänemark Irland	Frankreich Luxemburg Niederlande Polen Portugal Spanien Tschechien

QUELLE: CAP, München (<http://www.cap-lmu.de/themen/eu-reform/ratifikation/index.php>), Stand 8. März 2007; siehe auch <http://www.europarl.de/verfassung/ratifizierung.html>, Stand: 8. März 2007  
Graphik: Kolja Raube, Institut für Politische Wissenschaft, Universität Hamburg

Die Gemengelage der Ursachen für die Ablehnung von Referendumsinhalten ist komplex, wenn das Thema eines Referendums transnationaler Natur ist. Die Mehrebenenpoli-

tik der Europäischen Union führt zu immer undurchsichtigeren Präferenzen der europäischen Wahlvölker. Dadurch dass die Europäische Union Mehrebenenpolitik geriert, dadurch dass Veränderungen der Verträge nicht von der Europäischen Union allein unternommen werden können (sie besitzt keine Kompetenz-Kompetenz), dadurch dass also die Europäische Union ihre Legitimation aus langen Legitimationsketten über die mitgliedstaatlichen Wahlvölker speist, kann bei einer anstehenden Entscheidung über ein europäisches Thema kaum ausgeschlossen werden, dass nicht ein nationales Thema die Entscheidung überlagert.<sup>1</sup> Ein Referendum entscheidet daher nicht nur über eine zur Wahl gestellte Sache wie den Verfassungsentwurf, auch andere Personalentscheidungen und Sachlagen beeinflussen die Präferenzbildung. Wähler nutzen die Chance, ihren Problemen, Ängsten und Unzufriedenheiten Ausdruck zu verleihen, auch wenn ihre Entscheidung nicht im direkten Zusammenhang mit der Frage des Referendums steht. Aber können wir die Angst des französischen Wahlvolkes vor der Arbeitslosigkeit tatsächlich von der Frage einer Verfassungszustimmung entflechten? Kann der Beitritt der Türkei zur Europäischen Union tatsächlich von der Verfassung getrennt behandelt werden? Gehören die Fragen räumlicher Erweiterung der Union nicht zu den Fragen inhaltlicher und institutioneller Vertiefung und Weiterentwicklung? Tatsächlich kann folgendes behauptet werden: Wenn die Notwendigkeit des Verfassungsentwurfes nach der Regierungskonferenz 2004 breiter diskutiert worden wäre, wenn also die Inhalte der Verfassung stärker in den europäischen Öffentlichkeiten geschärft worden wären und wenn die Regierungsinteressen nicht einmal mehr die Beratungen diktiert hätten, wären die Einfallstore für nationale Diskurse und personengebundene Entscheidungen sicherlich stärker zurückgedrängt worden.

Nun liegt der Verfassungsvertrag dennoch vor. Zum Teil abgelehnt, zum Teil angenommen, zum Teil unbearbeitet – ohne beste Aussichten auf einen einheitlichen Ratifizierungserfolg in allen Mitgliedstaaten. Der Europäische Rat von Brüssel im Juni 2006 hat die weiteren Pläne der EU bereits vorgegeben:

---

<sup>1</sup> Joschka Fischer votierte entgegen der Position seiner eigenen Partei nur für ein Referendum über den Verfassungsvertrag, wenn die Fragestellung des Referendums die Alternative der Entscheidung hervorhebe: entweder Annahme oder Austritt aus der Europäischen Union. Durch eine solche Maßnahme werden andere Themen, die die Wahlentscheidung beeinflussen, in ihrem Einfluss zurückgedrängt. Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 26. April 2004, S. 2.

„Nach der letztjährigen Reflexionsphase sollte nun der Schwerpunkt darauf gelegt werden, konkrete Ergebnisse zu erzielen und Vorhaben durchzuführen. Der Europäische Rat vereinbart einen zweigleisigen Ansatz. Zum einen sollten die Möglichkeiten, die die derzeitigen Verträge bieten, bestmöglich ausgeschöpft werden, damit die von den Bürgern erwarteten Ergebnisse erzielt werden können. Zum anderen wird der Vorsitz dem Europäischen Rat in der ersten Jahreshälfte 2007 einen Bericht vorlegen, der sich auf ausführliche Konsultationen mit den Mitgliedstaaten stützt. Dieser Bericht sollte eine Bewertung des Stands der Beratungen über den Verfassungsvertrag enthalten und mögliche künftige Entwicklungen aufzeigen.“<sup>2</sup>

Die deutsche Ratspräsidentschaft ist also am Zug, die Debatte im ersten halben Jahr 2007 erneut ins Rollen zu bringen. Bundeskanzlerin Angela Merkel hat auf die Notwendigkeit der Verfassung mit ihrer Rede vor dem Europäischen Parlament bereits hingewiesen.<sup>3</sup> Zugleich bilden sich Lager: Die sich selbst Befürworter des Verfassungsentwurfes nennenden Regierungen treffen sich in Madrid; Frau Merkel reist zu dem Integrations-skeptiker Klaus nach Prag; zuvor trifft Präsident Klaus einen weiteren EU-Skeptiker, den polnischen Präsidenten Kaczynski.

Wie fügen sich die Teile zusammen? Ist es sinnvoll, die Debatte um die Verfassung noch einmal von vorn zu beginnen? Es scheint beinahe so, als würde die gegenwärtige Debatte insbesondere jene Staats- und Regierungschefs beflügeln, die die Verfassung als Symbol eines immer supranationaler werdenden Europas ablehnen. Sie nutzen die so genannte Denkpause dafür, den längst auf der Regierungskonferenz hergestellten Konsens der Staats- und Regierungschefs erneut in Frage zu stellen. Dabei hat sich der entscheidende Vetoplayer bislang kaum in der neuen Debatte zu Wort gemeldet: Großbritannien, das angesichts des scheidenden Primeministers kaum handlungsfähig ist, bis die nächsten Wahlen abgehalten sind. Ähnlich sieht die Situation in Frankreich aus, wo der Präsidentschaftswahlkampf Aussagen über die Zukunft des Verfassungsvertrages im Unklaren lässt. Am Ende könnte das passieren, was sicherlich nicht die beste Lösung für Europa wäre: dass die Egoismen der Mitgliedstaaten und ihrer Regierungen den Entwurf bis zur Unkenntlichkeit neu aushandeln und umschreiben.

Der Europäische Rat 2007 müsste ganz im Gegenteil einen Entwurf vorlegen, der ein Zeichen in Richtung der Menschen geben sollte, die mit diesem Verfassungsentwurf zu

---

<sup>2</sup> Siehe die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, 15./16. Juni 2006, [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/90120.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/90120.pdf) (Stand 8. März 2007).

<sup>3</sup> Rede vor dem Europäischen Parlament am 13. Februar 2007, <http://www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Rede/2007/02/2007-02-13-rede-merkel-ep.html> (Stand: 8. März 2007).

leben haben: den Bürgern Europas. Genau dies wurde in der Regierungskonferenz 2003/2004 verpasst. Damals musste, anstatt dem Entwurf des Konventes zuzustimmen, erneut Regierungsinteressen nachgegeben werden: den starken Interessen Spaniens und Polens in Fragen der Gewichtung der Mehrheitsentscheidungen. Schließlich wurde am 29. Oktober 2004 auf dem Kapitolhügel im Palazzo dei Conservatori in Rom pompös und symbolträchtig die Verfassung unter den Staats- und Regierungschef in Rom begangen, als sei der Ratifizierungsprozess ein Alleingang. Das Volk schaute im Fernsehen zu. Die Integration Europas durch Eliten, die nach dem 2. Weltkrieg begann und 1957 in eben jenem Palazzo dei Conservatori durch die Unterzeichnung der Römischen Verträge auf den Weg gebracht wurde, setzte sich einmal mehr fort. Die sich anschließenden weitestgehend parlamentarischen Ratifizierungen in den Mitgliedstaaten waren zunächst kaum ein Hindernis dieses Verfassungsvertrages. Eine inhaltliche Debatte blieb wegen der mangelnden Beteiligung der Bevölkerungen weiterhin gering. Die Ablehnung des Verfassungsvertragsentwurfes in Frankreich und den Niederlanden brachte schließlich den Prozess zum Erliegen, der mit der Erklärung von Laeken begann, durch den Konvent zur Zukunft Europas weitergeführt wurde, aber durch den späten Kompromiss der Regierungskonferenz 2003/2004 ins Stockern geraten war.

Es wird daher deutlich, dass von dem Europäischen Rat 2007 ein deutliches Zeichen ausgehen sollte. Warum halten die Staats- und Regierungschefs noch immer an diesem Verfassungsvertrag fest? Die Bürger wollen – und das zu Recht – wissen, warum sie diesem Verfassungsvertrag noch zustimmen sollten. Auch in einem Land wie Deutschland, das keine bundesweiten Referenden kennt, werden die Bürger sich fragen, warum Bundeskanzlerin Merkel sich so sehr für die Verfassung einsetzt.

Natürlich kann keiner der europäischen Nationalstaaten mehr selbst die auf ihn zu steuernden Probleme in Eigenregie lösen. Das Bekenntnis von Frau Merkel „zu Europa“ ist bekannt, und sie hat vor dem deutschen Bundestag am 1. März erneut von der Erfolgsgeschichte Europas, die weitergeschrieben werden müsse, berichtet.<sup>4</sup> Aber ergibt sich daraus eine Verbindung zu der Frage, warum diesem vorliegenden Verfassungsvertrag zugestimmt werden müsste? Nicht gänzlich. Es fehlt die beharrliche Vermittlung der Inhalte des Verfassungsvertrages, die Erklärung des Zusammenhanges zwischen den Institutionen

---

<sup>4</sup> Vgl. die Regierungserklärung der Bundeskanzlerin am 1. März 2007 vor dem deutschen Bundestag, <http://www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Regierungserklaerung/2007/2007-03-01-regierungserklaerung-merkel-eu-fruehjahrsgipfel.html> (Stand 8. März 2007).

des Verfassungsvertrages und eben jener Erfolgsgeschichte, die die EU möglicherweise noch vor sich hat.

Es ist deshalb Zeit, sich auf die wesentlichen Inhalte des Verfassungsvertrages zu besinnen. Die deutsche EU-Präsidentschaft braucht eine Kommunikationsstrategie. Die Inhalte der Verfassung sollten vermittelt, diskutiert und angezweifelt werden. Sicherlich sind in Zukunft neue Wege der Ratifikation des europäischen Verfassungsvertrages zu überdenken, insbesondere die der direkten Einbindung der Bürger Europas. Es wäre an ein europaweites Referendum zu denken. Die Frage ist, ob dieses Referendum ein europäisches Referendum wäre, das zur Grundlage die Mehrheit des europäischen Wahlvolkes hätte oder einfach nur am gleichen Tag in allen Mitgliedstaaten abgehalten wird. Z. T. müsste hierfür das Ratifikationsverfahren auf EU-Ebene selbst geändert werden, z. T. nationale Verfassungen angepasst werden. Ein solches Reformprojekt ist jedoch kaum in der Kürze der Zeit zu vermitteln, weil insbesondere ein Referendum, das die Bevölkerungsmehrheit der EU anstrebt, von kleineren Mitgliedstaaten kaum unterstützt werden dürfte.

Tatsächlich geht es jetzt um Inhalte. Giuliano Amato, der Vizepräsident des Konventes und heutiger Innenminister Italiens, hat Recht, wenn er sagt, die aktuelle Debatte müsse sich auf die Fragen des Europäischen Rates von Laeken besinnen – jene zentralen Fragen, die mehr Transparenz, mehr Demokratie, mehr Effektivität und mehr Effizienz in der Europäischen Union in den Blick nehmen.<sup>5</sup> Die deutsche Präsidentschaft sollte jene notwendigen Inhalte des Verfassungsvertrages, die imstande sind, die Fragen von Laeken zu beantworten, hervorheben. Die Ergebnisse des Europäischen Konvents und der Regierungskonferenz stellen bereits Kompromisse dar, auf denen man aufbauen kann. Wird nämlich dieser bislang gefundene Kompromiss von den Interessen der mitgliedstaatlichen Regierungen unterlaufen, so würden wertvolle Ergebnisse des bisherigen Prozesses mit der gesamten Ladung des Verfassungsvertrages untergehen. Vergessen wir nicht: Es gilt die Einstimmigkeit unter 27 Mitgliedstaaten zu finden sowie die teils schwierige Zustimmung der Wahlvölker in jenen Mitgliedstaaten, in denen ein Referendum vorgesehen ist. Eine Kommunikationsstrategie wird daher um so wichtiger. Es reicht nicht, den Kompromiss der Regierungen zu erzielen. Das kann und darf nur der Anfang sein. Wichtige, in dem bisherigen Kompromiss enthaltene Ergebnisse müssen auch die Menschen erreichen. Sie

---

<sup>5</sup> Amato, Giuliano: Ein Schritt zurück. In: Die Zeit, 25. Januar 2007, S.10.

entscheiden noch nicht in allen, aber in manchen Mitgliedstaaten über die Zukunft der institutionellen Gestalt der EU.

Beispielsweise könnte der angedachte Außenminister (Art I-28 Verfassungsvertrag (VV)), wenn eine geeignete Person für diesen Posten zur Verfügung steht, trotz seiner möglichen Konkurrenz mit einem EU-Präsidenten außenpolitische Akzente setzen und ein repräsentatives Gesicht der EU nach außen, aber auch nach innen darstellen. Nach außen wäre es durchaus denkbar, dass der Außenminister, der gleichzeitig nach dem Verfassungsvertrag Vizepräsident der Kommission ist und Vorsitzender des Rates für Auswärtige Angelegenheiten, zu einer Kohärenz der thematischen Inhalte zwischen der EU und den vormaligen Bereichen auswärtiger Politik der EG beiträgt. Das Auftreten und Handeln des Außenministers wäre dementsprechend auf internationalem Parkett richtungsweisender, als dies bei dem heutigen Hohen Vertreter der GASP, Javier Solana, und der Kommissarin, Benita Ferrero-Waldner, die für Auswärtige Angelegenheiten innerhalb des Kompetenzbereiches der EG zuständig ist, der Fall ist. Ein entsprechend kohärentes und nach außen die EU repräsentierendes Auftreten bedeutet gleichzeitig auch ein weiteres Gesicht, das die EU den Bürgern näher bringt. Die EU selbst könnte davon enorm profitieren, dass ihre Bürger sie selbst auf internationalem Parkett wiedererkennen.

Gleiches gilt für einen Kommissionspräsidenten, der aus dem neuen Zustimmungsv erfahren durch das Europäische Parlament an Gewicht hinzugewinnt, weil seine demokratische Legitimation ansteigt. Nach dem Verfassungsvertrag wird der Kommissionspräsident zwar nicht direkt gewählt und immer noch vom Europäischen Rat vorgeschlagen. Aber die Berücksichtigung der Wahlen zum Europäischen Parlament bei dem Vorschlag des Europäischen Rates (siehe Art. I-27 I VV) stellen eine Politisierung des Präsidenten dar.

Die Ausweitung der Zuständigkeitskompetenzen des Europäischen Parlamentes sollte als Stärkung der Legitimität der EU gesehen werden. Gleichzeitig erhalten die nationalen Parlamente über das Subsidiaritätsprotokoll (als Bestandteil des Verfassungsvertrages) durchaus eine Stellung, die eine nähere Anbindung der nationalen parlamentarischen Peripherien an das Brüsseler Entscheidungszentrum in supranationalen Bereichen ermöglicht. Unter vielen anderen Beispielen ist auch die Möglichkeit direktdemokratischer Beteiligungsformen in der EU dadurch vorgesehen, dass ein europaweites Bürgerbegehren bei mehr als 1. 000. 000 gesammelten Unterschriften auf den Weg gebracht werden kann (Art. I-47 IV VV) – eine notwendige Erweiterung der zu sehr an repräsentativen Elementen von Staatensouveränität und Volkssouveränität festhaltenden Union.

Die Inhalte sind tatsächlich gefragt. Jedenfalls zeigen im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik die Beispiele der im Verfassungsvertrag eingebetteten Rüstungsagentur (Art. III-311 VV) und der Solidaritätsklausel (Art. I-43 VV), dass die Regierungen von ihnen Gebrauch machen. Beide Gegenstände der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sind durch einfache Beschlüsse durch den Ministerrat nach dem Europäischen Rat von Thessaloniki 2003 und vom Europäischen Rat am 25. 3. 2004 nach dem Terrorangriff auf den Madrider Bahnhof Atocha bereits angewendet worden – übrigens ohne die Bürger Europas zu fragen.

Um eine weitere, schleichende Umsetzung des Verfassungsvertrages in Verfassungsrealität zu unterbinden, bedarf es der Vermittlung der Inhalte des Europäischen Verfassungsvertrages. Hierzu müssen die europäischen Eliten einen Beitrag leisten! Ein die Transparenz, Demokratie, Effizienz und Effektivität auf allen Ebenen der EU stärkender „Minivertrag“ wäre so schlecht nicht, zumal seine inhaltliche Vermittlung leichter fiele als bei dem zur Zeit vorliegenden 482 Seiten starken Werk. Nach den ersten zwei Monaten des sechsmonatigen Vorsitzes Deutschlands in der Europäischen Union deutet es sich an, dass am Ende der Präsidentschaft ein „Fahrplan“ vorliegen solle, bis wann und wie der Verfassungsvertrag angenommen werden sollte.<sup>6</sup> Zudem arbeitet die Bundesregierung an einer „Berliner Erklärung“ zum 50. Jahrestag der Unterzeichnung der Römischen Verträge, die das gemeinsame Bekenntnis der Mitgliedstaaten zur Europäischen Union verdeutlichen solle.<sup>7</sup> In beiden Punkten hält sich die deutsche Präsidentschaft sehr genau an die Vorgaben des Europäischen Rates vom Juni 2006.<sup>8</sup> Dies ist die Pflicht der Bundesregierung. Jener Europäische Rat erwartet auch einen Bericht am Ende des Halbjahres vom deutschen Vorsitz „zum Stand der Beratungen über den Verfassungsvertrag“:<sup>9</sup> Ob die Menschen in der EU konkrete Ergebnisse erwarten können, vielleicht sogar die Vermittlung von Inhalten, gehört zur Kür der deutschen Bundesregierung.

---

<sup>6</sup> Vgl. die Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Merkel (Fn 4).

<sup>7</sup> Süddeutsche Zeitung vom 8. März 2007, S. 6.

<sup>8</sup> Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, 15./16. Juni 2006 (Fn 2).

<sup>9</sup> Ebd.