

Die polnische und mittelosteuropäische Diskussion um die Verfassung für Europa

Kann sie eine europäischen Identität schaffen?

von Robert Grzeszczak

*„Wir schmieden keine Staaten zusammen,
sondern wir vereinigen Menschen“.¹*

Die Anfänge des Integrationsprozesses sind wohl bekannt, während der Charakter und der Bereich der Reformen in den nächsten Jahren vorschnell entschieden zu sein scheint, wobei die zukünftige „politische Finalität“ noch offen steht. Nach der Erweiterungsrunde im Mai 2004 um die Länder Ostmitteleuropas ist die EU nicht mehr die gleiche Union der 90er Jahre. Sie hat aufgehört die „Gemeinschaft des wohlhabenden Europas“ zu sein und ist wegen dieser fundamentalen Veränderungen gerade dabei, sich selbst neu zu definieren.

Im folgenden Beitrag soll gezeigt werden, dass die Schaffung einer Verfassung für Europa durch die Staaten West- und Ostmitteleuropas von vielen Problemen begleitet wird, die sich in unterschiedlichen Zielsetzungen widerspiegeln und aus den unterschiedlichen nationalen Interessen resultieren. Hierbei soll im Besonderen die Rolle Polens hervorgehoben werden, welches mit seiner Politik eine Sonderstellung einnimmt. Aufgrund des juristischen Fokus werden vor allem die Diskussionen um rechtliche und institutionelle Aspekte des verfassungsgebenden Prozesses beschrieben, die jedoch identitätstiftende Elemente enthalten. Denn nur wo Einigung herrscht, sei es auch nur auf institutioneller Ebene, kann Einheit herrschen.

Dabei wird im Verlauf des Beitrags auf eine wissenschaftliche Definition des Begriffes zurückgegriffen, welcher im Zuge der Debatte um eine Verfassung für Europa immer wieder zu einem Streitthema wurde, welches bis heute noch nicht zu

¹ Jean Monnet, Rede vom 30. April 1952.

Ende diskutiert wurde. Dieses ist die polnische und mittelost-europäische Diskussion um die Verfassung für Europa im Kontext der Schaffung einer europäischen Identität.

Die Schaffung einer europäischen Identität impliziert Einheit, Gemeinsamkeit, einen Konsens. Wo es aber keine Einigung gibt, kann es nicht eine Identität geben. Wo die Einigungen nur oberflächlich sind, weil auf ausgehöhlten Kompromissen errichtet, kann die Identität nur oberflächlich sein.

Zunächst wird ein kurzer Überblick über die Entstehung der Verfassung im Kontext der Geschichte der EU gegeben, woraufhin Leitmotive bei der Diskussion um die Schaffung einer Verfassung für Europa dargestellt werden. Darauf aufbauend werden die einzelnen mitgliedstaatlichen und öffentlichen Positionen zu institutionellen, rechtlichen, als auch vermeintlich Identität stiftenden Elementen der Verfassung wiedergegeben und interpretiert. Im Anschluss daran werden Ziele und Ergebnisse des verfassungsgebenden Prozesses dargestellt, mit einem Ausblick auf die Zukunft.

Zwischen nationalstaatlichem Interesse und der Suche nach einer gemeinsamen Identität

Seit 2004 ist die weitere Entwicklung der Europäischen Union gleichermaßen abhängig vom Westen wie vom Osten Europas, sowie von armen und reichen Staaten, großen und kleinen und nicht zuletzt auch den alten und neuen Mitgliedern der EU. Die Erweiterung der Union und die Übernahme des Textes „Vertrag über eine Verfassung für Europa“ (im Folgenden Verfassung genannt)² heißt jedoch nicht, dass der Prozess der Vertiefung der Bindung zwischen den Mitgliedstaaten beendet ist, an dessen Ende vielleicht die Findung einer gemeinsamen Identität stehen könnte. Dieser Prozess wird nicht durch die Annahme einer Verfassung für Europa und auch nicht durch die Aufnahme beispielsweise der Türkei oder der Ukraine in

² Vgl. Ein Vertrag über eine Verfassung für Europa, in: *Amtsblatt der Europäischen Union*, 2004 C 310.

die Liste der Mitglieder der EU erreicht, zumal sein Ende nicht endgültig definiert ist. Man kann hier also nicht von einem Status quo sprechen, weil die Ausweitung der Strukturen der Integration und die sukzessive Veränderung des Charakters der Organisation ein sich noch immer vertiefender Prozess ist, dessen letzte grundlegende Veränderung die Entwicklung der Verfassung ist. Die letzten 15 Jahre der Geschichte der Europäischen Union waren gekennzeichnet von einer Reihe von Revisionen der europäischen Verträge. Der Vertrag über eine Verfassung für Europa ist die jüngste und gleichzeitig die größte Revision.³ Aus juristischer Sicht stellt sie in ihrer Bedeutung und Funktion primär einen völkerrechtlichen Vertrag dar.

Am 29. Oktober 2004 unterzeichneten die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten und der drei Kandidatenländer den Vertrag. Die Verfassung ist eine wichtige Etappe des europäischen Aufbauwerks. Sie ist ausgearbeitet worden, um den Anforderungen eines erweiterten Europas gerecht zu werden: ein Europa mit 25 Mitgliedstaaten und 450 Millionen Einwohnern. Und schon vom Arbeitsbeginn des Verfassungskonvents an entfachten sich Diskussionen um die Form der Union und ob diese ein demokratisches, transparentes, effizientes und bürgerfreundliches Europa werden könnte.

Die zukünftige Union, in ihrer von der Verfassung vorgegebenen Form, übernimmt hier die Funktionen der gegenwärtigen Europäischen Gemeinschaft als auch der Europäischen Union (Art. IV-437 Abs. 1), indem sie die den Gemeinschaften zu Grunde liegenden Verträge aufhebt. Sie ist damit das Ende einer lange währenden Entwicklung, zumindest was die rechtliche, politische und institutionelle Organisation betrifft. So ist sie Anfang und Ende zugleich, obwohl die Finalität ungewiss bleibt. Ob diese Entwicklung gleichzeitig die Grundsteinlegung für die Schaffung einer gemeinsamen europäischen Identität ist, wird diskutiert, da die Einigung auf die Veränderungen auf einem Konsens beruht. Dabei ist das Thema der Ratifizie-

³ Der vollständige Text der Verfassung für Europa ist einzusehen auf der Webseite <<http://www.europa.eu.int/futurum>>.

rung sehr empfindlich und verlangt nach dem Engagement vieler Kräfte in den Mitgliedstaaten.

Es gilt zu beachten, dass die aktuellen Auseinandersetzungen um die Verfassung und die Zukunft Europas von drei grundsätzlichen Argumentationsweisen beeinflusst wurden. Diese sind zielorientiert und implizieren deshalb eine Form der gemeinsamen Identität.

Die erste Argumentationsweise fordert von Europa seine allmählichen Abkehr von den USA zugunsten der immer mehr Interesse erweckenden Formel des Staatenbundes, die insbesondere das gegenseitige Verknüpfen der nationalen Souveränität mit der supranationalen Integration im Rahmen eines neuen politischen Systems (*sui generis*) hervorhebt. Hier wird die Einheit Europas als politisches Gegengewicht zu der Supermacht beschwört. Die bewusste Abgrenzung zu einem anderen Staat setzt jedoch im Idealfall eine gemeinsame Identität voraus. Die Verfassung soll hier die Macht und das Selbstbewusstsein der EU stärken.

Die zweite Argumentationsweise beruht auf der veränderten Einstellung der Unionsbürger der weiteren Entwicklung der Integrationsprozesse gegenüber. Durch die populistisch geschürten Ängste vor dem Identitätsverlust im Zuge der voranschreitenden Globalisierung und Vergemeinschaftung bestimmter Politikbereiche ist das Bedürfnis in der Öffentlichkeit nach einer eigenen Identität gewachsen. Dies wird beispielsweise bei der öffentlichen Diskussion um einen Beitritt der „anderen, fremden“ Türkei offensichtlich und bei den Wahlen zum Europäischen Parlament wie auch bei Referenden, bei denen häufig gegen und nicht für etwas gestimmt wird. Hier soll die Verfassung den Bürgern Transparenz und Sicherheit unter dem Dach der EU vermitteln.

Im Gegensatz zu den beiden soeben genannten Argumentationsweisen stellt die dritte Vorschläge der allgemeineuropäischen Lösung dar, die eine Rechtsangleichung in allen Mitgliedstaaten fordert, um die Effizienz der EU zu gewährleisten.

Die EU-Erweiterung hat unter anderem die Übertragung der allgemeuropäischen Organisationsregeln und -formen auf das osteuropäische Gebiet verursacht. Hier legt man Wert auf den schrittweise zu erfolgenden Aufbau der europäischen Gesellschaft. Nur wenn die neuen Mitgliedstaaten den Gemeinsamen Besitzstand („*acquis communautaire*“) vollständig übernehmen, das heißt auf den gleichen Entwicklungsstand wie ihre Vorgänger hinsichtlich des Gemeinschaftsrechts kommen, ist ein Erfolg des Integrationsprozesses möglich, der hier eine Angleichung bedeutet. Keines der historischen Vorbilder zu dieser Angleichung scheint jedoch geeignet zu sein, dieses Problem zu lösen, das einher geht mit dem Suchen nach einer allen gemeinsamen Identität.

Insgesamt zielen alle drei Argumentationsstränge auf eine Stärkung der EU ab, die nur als Einheit Bestand haben kann, jedoch ohne die nationalen Besonderheiten zu beseitigen. Hier kommt der Schaffung einer Verfassung eine eigene Aufgabe zu.

Kann eine gemeinsame Verfassung eine gemeinsame Identität schaffen?

Im Zusammenhang mit der aktuellen Diskussion über die Verfassung, der Notwendigkeit ihrer Annahme oder Ablehnung und vor allem in Anbetracht der ziemlich großen Diskrepanzen zwischen den Staaten entsteht die Frage, ob die EU in der Lage ist, eine gemeinsame europäische Identität der unter ihrem Dach vereinten Nationen zu formen. Worauf sollte diese Identität beruhen, und führt die Verfassung neue Elemente ein, die ihrer Ausformung dienen?

Die Frage der Identität in Europa als auch die der europäischen Identitäten ist ein mehrschichtiges Phänomen, das sich nur schwierig einer Analyse unterziehen lässt. Dies betrifft sowohl die soziologischen, kulturellen, philosophischen und wirtschaftlichen als auch juristischen Betrachtungsweisen. Doch was ist das, Identität? „Identität entsteht im traditionellen Sinn als Glaube an eine gemeinsame (vom Standpunkt des Nationalstaats oft ethnozentrisch verstandene) Vergan-

genheit, verbunden mit einem darauf aufbauenden Gefühl einer gemeinsamen Kontinuität in Gegenwart und Zukunft als zusammengehörige Einheit (imagined communities). Der Grundgedanke ist also ein kultureller; dass von der Existenz eines ‚Volkes‘ ausgegangen werden kann, die bereits außerhalb einer politischen Ordnung gegeben ist. Die Nation als kulturelle und sinnstiftende Einheit lässt sich damit umreißen als eine Bevölkerungsgruppe mit kollektivem Selbstverständnis, welches sich durch eine geschichtsbezogene territoriale Einheit, ein gemeinsames Repertoire an kollektiven Erinnerungen (gleichsam ‚Gründungsmythen‘) sowie einen gemeinsamen Kultur- und Sprachraum definiert.“⁴

So wie bis zum jetzigen Zeitpunkt die Grundlage der Formung einer europäischen Identität im Rahmen des europäischen Integrationsprozesses die Schaffung eines gemeinsamen Binnenmarktes (1993), die Einführung der Unionsbürgerschaft und die mit ihr verbundenen Rechte, die gemeinsame Währung des Euro (2001), die allgemeinen Wahlen zum Europäischen Parlament (1979), der Bürgerbeauftragte (1993) waren, so soll auch die Europäische Verfassung zu solch einer Grundlage werden.⁵

Jedoch können wir auch aus der Perspektive der historischen Tradition versuchen, die europäische Identität ausschließlich auf eine allgemeine Weise zu bestimmen, indem wir sie auf die gemeinsamen Wurzeln kultureller Zivilisationen zurückführen. Eine grundsätzliche Schwierigkeit liegt auf der Anlehnung und Anpassung an den gegenwärtigen Stand der Realität und damit

⁴ Ulrich *Macbold*, Eine gemeinsame Identität für Europa?, <<http://www.wissen24.de/vorschau/9450.html>>.

⁵ Auf Gemeinschaftsebene tauchte das Konzept einer europäischen Identität zum ersten Mal in der Deklaration zur Identität Europas auf, wie sie durch die Staats- und Regierungschefs bei einem Gipfeltreffen im Dezember 1973 in Kopenhagen angenommen wurde, vgl. den Text in: *Europa-Archiv (EA)*, Nr. 2, 1974, S. D 50–53. Andere, nicht minder bedeutende Dokumenten stammen vom April 1978 – die Kopenhagener Deklaration, die Erklärung über die Demokratie, vgl. *EA*, Nr. 9, 1978, S. D 284–288 –, wie auch die Feierliche Deklaration zur EU (Stuttgart 1983, vgl. *EA*, Nr. 15, 1983, S. D 420–427).

an solchen traditionellen Kategorien, die zur Grundlage der Formung einer Identität werden, wie: gemeinsamer/s Boden, Blut und Territorium, nicht zu erwähnen eine gemeinsame Sprache und ein historisches Erbe.

Für einen Juristen ist das Problem der Entstehung einer europäischen Identität verknüpft mit dem bestimmten Aufbau eines „europäischen Volkes“, und das ist in der Folge mit dem Problem des Legitimationsdefizites der von EU- Behörden unternommenen Handlungen verbunden, was ich auf das Problem des Vorhandenseins (Nicht-Vorhandenseins) vom europäischen demos und ethnos übertragen habe, doch dazu später mehr. Das, was gestern noch ein von 50 000 Beamten und Politikern erbautes Europa war, wurde mit Maastricht 1992 zur Angelegenheit von 350 Millionen Bürgern und ab Mai 2004 ist sie schon zu einer Angelegenheit von 480 Millionen Bürgern geworden.⁶

Ein anderer Ansatzpunkt juristischer Natur bei der Fahndung nach einer europäischen Identität in der Verfassungsdebatte ist die Analyse des getroffenen Konsenses hinsichtlich der strukturellen und rechtlichen Reformen, die ja auf dem Grundsatz der Einigung fußen.

Doch zunächst sollen noch unterschiedliche Maßstäbe zur Begründung einer Identität vorgestellt werden, die der wissenschaftlichen Debatte zu Grunde liegen. Hierbei wird die Bedeutung des Begriffs für die Unionsbürger hervorgehoben, da ja bei oben vorgestellter Definition ein „Volk“ für die Identität wichtig ist.

Maßstäbe zur Begründung einer europäischen Identität und ihre Bedeutung für die Europäer

Es muss hier hervorgehoben werden, dass Europa als der in die EU integrierte Raum begriffen und bezeichnet wird. Man

⁶ Vgl. Heinz *Kleger*; Ireneusz Paweł *Karolewski*, Matthias *Munke*, Europäische Verfassung. Zum Stand der europäischen Demokratie im Zuge der Osterweiterung, Münster et al. 2003, S. 159-160.

meint hier nicht nur geographische, sondern auch rechtliche und vor allem die allgemein geläufige Bedeutung des Wortes. Wie also ist ein Europa aufzubauen, das mehr als nur eine Gemeinschaft der Länder bedeuten soll, während keine politische europäische Nation existiert? Und welche Rolle spielen dabei die Unionsbürger?

Drei Maßstäben bzw. Richtungen zur Begründung einer europäischen Identität werden in der allgemeinen Diskussion Aufmerksamkeit geschenkt.⁷ Der erste Maßstab ist der des europäischen Hauses, in dem die Nationen ihre Eigenarten im Idealfall behalten und alle unter einem Dach als Sammlung unterschiedlicher Identitäten vereint werden. Der zweite und am einfachsten zu handhabende Maßstab ist der der nationalen Identitäten, welche sich im größeren bzw. kleineren Ausmaß in Europa einfügen können. Das ist das Suchen gemeinsamer Werte in den nationalen europäischen Kulturen. Jeder behält seine Identität und es wird nach einem kleinsten gemeinsamen Nenner aller Identitäten untereinander gesucht, um sie zu verbinden. Bei der dritten Betrachtungsweise wird das neue Europa der 25 durch viele kleine und lokale Identitäten definiert. Dies ist die Idee des Europas der Regionen, der Länder oder Kantone und darüber hinaus der kleinen Nationen gegenüber einem abstrakteren und allumfassenden Streben.

Wenn diese drei Betrachtungsmaßstäbe zusammen genommen werden, sehen wir Europa als eine Kombination kontinentaler, nationaler und regionaler Größen. Dies ist die Verbindung der drei unterschiedlichen Identitätsmaßstäbe.⁸ Diese sagen jedoch nichts über die organisatorische Form und das Ziel der EU aus.

Die sich vertiefende Integration bildet heute und morgen neue Verknüpfungsformen der Strukturen und Politiken un-

⁷ Vgl. Kevin *Robins*, David *Morley*, What Kind of Identity for Europe?, in: *Intermedia*, August-September 1992, S. 23–24.

⁸ Vgl. Janusz *Mikułowski-Pomorski*, Negocjowanie tożsamości zbiorowej w Europie, <<http://www.janek.ae.krakow.pl/~ekse/htm/tozsamosc.pdf>>.

tereinander. Die Identifizierung mit ihnen soll einen neuen Bürgertyp kreieren, einen Europäer, mit dem sich alle Bürger der EU-Mitgliedstaaten identifizieren werden können. Die Identität benötigt ein Volk, dieses muss sich aber erst bilden. Dies bedeutet u.a., dass traditionelle Vorbilder der nationalen oder staatlichen Identität an Bedeutung verlieren, obwohl sie immer noch als lebendig und gültig fungieren werden. Wir bleiben also weiterhin Polen, Spanier, Belgier oder Italiener, und werden auch nicht weniger Niederschlesier, Basken, Flamen oder Sarden sein.

Alle diese Kategorien werden in konzentrische Kreise der Identitäten integriert, die schon antike Stoiker erwähnt haben, während ihrer Aufmerksamkeit das Übereinanderschichten von kosmopolitischen und lokalen Vorbildern ebenfalls nicht entgangen ist, wie es in den Maßstäben zur Schaffung einer Identität erwähnt wurde. Dies ist ein Beispiel für das Zusammenspiel der oben betrachteten Maßstäbe zur Schaffung einer europäischen Identität. In der EU fehlt es immer noch an der quasi nationalen Identität (ethnos). Eine Körpernatur weist alleine die Nation im strikt politischen Sinne (demos) auf. Rechte, die sich aus dem Genuss der Unionsbürgerschaft ergeben, bilden heutzutage sein allzu bescheidenes Surrogat. Den EU-Bürger kennzeichnet immer noch nicht das Gefühl einer gemeinsamen Verantwortung, Verbindung und Zugehörigkeit zur EU als auch zu ihrem gemeinsamen Gebiet und Recht. Dies wird immer noch in Bezug auf das innere Recht des jeweiligen Landes angesehen. Die Bürger sind sich des Schicksals der EU nicht sicher. Sie sind sich der Notwendigkeit, in Europa „die Souveränität miteinander zu teilen“, bewusst, obwohl es zugleich am Gefühl der Loyalität den EU-Strukturen gegenüber mangelt. Die Gesamtheit der Vertreter, die im Europäischen Parlament tagen, bildet keine Einheit, im Gegensatz zur nationalen Gesamtheit der Vertreter. Der erwähnten Gesamtheit liegt noch keine herausgebildete europäische Identität zu Grunde.

Die politische Nation bilden Menschen, die sich zu gemeinsamen politischen Werten bekennen, wobei unter anderem auch

die Beteiligung an ein und derselben Gemeinschaft ihre Zustimmung findet. Im Falle jedes Landes haben die Bürger viele unterschiedliche und nur einige sich entsprechende Meinungen. Beispielsweise die Probleme, die der europäische Konvent am Vertragsentwurf einer Verfassung für Europa und an der Präambel hatte, zeigen eindeutig, dass der Weg zur Bildung der europäischen Nation noch immer voller „Stolpersteine“ ist.⁹ Selbst das weitestgehende föderalistische Projekt setzt Europa nicht als einen Großstaat voraus. Wenn aber der Begriff des gemeinsamen Europa nicht ins Leere treffen soll, müssen manche Bereiche im Sinne des Gemeinschaftsgeistes von einer übernationalen Instanz verwaltet und geleitet werden.

Da es sich bei der EU jedoch vorwiegend noch immer um eine supranationale Organisation handelt, in welcher einzelstaatliche Interessen wichtiger sind als die Entwicklung der europäischen Identität für den einzelnen Unionsbürger, gilt es zu analysieren, welche Debatten auf der zwischenstaatlichen Ebene geführt werden, die, obwohl es um Macht und Souveränität geht, auch um die Identität kreisen.

Verfassungsentwicklung und Identitätsdebatte angesichts der Interessen der MOE-Staaten

Schon die Einstiegsanalyse der Standpunkte Polens und der anderen MOE-Länder in ihrem Verhältnis zu Schlüsselproble-

⁹ Insbesondere die zusätzliche Formulierung in der Präambel des Entwurfs, wonach die religiösen neben den kulturellen und humanistischen Überlieferungen im Erbe Europas „weiter lebendig“ sind, weist die Zukunft und sie trägt zur Bestimmung des Kurses bei, den Europa künftig nehmen soll. Trotz seiner Geschichte war eine stärkere Betonung der christlichen Tradition Europas angesichts der divergierenden Anschauungen im Konvent nicht konsensfähig. Persönlich glaube ich allerdings nicht, dass die immer wieder diskutierte Übernahme der einschlägigen Formulierung aus der polnischen Verfassung in der Sache für das christliche Erbe Europas sehr viel aussagekräftiger gewesen wäre. Die entsprechende Stelle in der polnischen Verfassung lautet: „[...] wir, das Polnische Volk, alle Staatsbürger der Republik, sowohl diejenigen, die an Gott als die Quelle der Wahrheit, Gerechtigkeit, des Guten und des Schönen glauben, als auch diejenigen, die

men der Verfassung (u.a. das Prinzip der qualifizierten Mehrheit im Ministerrat, die Zusammensetzung der Kommission, „Invocatio Dei“, das Prinzip der verstärkten Zusammenarbeit) offenbart die im Zeitraum der Beitrittsverhandlungen entstandene oberflächliche Einheit der alten und neuen Mitgliedstaaten der Union. Im Ziel, eine gemeinsame Verfassung zu schaffen, ist man sich einig. Das Wie ist jedoch vor dem Hintergrund der nationalen Interessen unklar. Es zeigt sich, dass der Konflikt schon vor der Arbeit des Konvents entstanden war, sich verschärfte und schließlich bis zum jetzigen Zeitpunkt anhält.

Allein die vor allem in Polen geführte Diskussion um das Prinzip und die Ideologie der Entscheidungsfindung mit qualifizierten Mehrheiten rief sehr negative Erscheinungen hervor. Es zeigt sich, dass die Diskussion in den alten Mitgliedstaaten als Ausdruck der Rückkehr zur Vergangenheit aufgenommen wird, zugleich einen Ausdruck des mangelnden Vertrauens zu den alten Mitgliedstaaten symbolisiert und einen Versuch der Verstärkung der gegenseitigen Abhängigkeit im eigenen (ostmitteleuropäischen) Kreis darstellt, insgesamt also die Abtrennung von den neuen Mitgliedstaaten bedeute. Andererseits enthüllte sie die große Beunruhigung, die mit der nahenden Erweiterung der Union einherging. Auf der Ebene der gesamten Europäischen Union störte sie das delikate Gefühl der Solidarität mit den neuen Mitgliedstaaten. In Bezug auf Mitteleuropa als eigenständige Region wies die Entwicklung der Diskussion auf den Partikularismus des Interesses der neuen Mitgliedstaaten hin, die dominiert wird von engstirnig verstandenen nationalen Interessen, die über dem Wert der Region als Ganzes stehen.¹⁰

Ohne sich an den Einzelheiten des Umfangs des Staatsgebiets aufzuhalten, gilt es sich daran zu erinnern, dass die schärfsten Diskussionen vom Abstimmungssystem im Rat ausgelöst wurden (und noch immer werden). Die Prinzipien der Beschluss-

diesen Glauben nicht teilen, sondern diese universellen Werte aus anderen Quellen ableiten, wir alle [...]“.

¹⁰ Vgl. ebenda.

fassung im Rat entscheiden im Voraus faktisch über die politische Führung in der Union. Die Diskussionen zu dem Thema zeigten den Umfang der Unstimmigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten der Union. Die Unterschiede, wie sich zeigt, existierten sowohl zwischen den alten und neuen Mitgliedstaaten als auch im Kreis der neuen Mitglieder (Polen auf der einen Seite und im Prinzip alle anderen übrig gebliebenen neuen Mitgliedstaaten auf der anderen Seite). Neben Polen (und Spanien) äußerten auch Ungarn und Zypern (außerdem Österreich und Finnland) Zweifel hinsichtlich der Änderungen des Vertrags von Nizza. Polen erkämpfte, was erwähnenswert ist, eine gewisse Sicherheitsbremse, die beim so genannten Kompromiss von Ioannina¹¹ aufgenommen wurde. Sie ermöglicht das Hinauszögern von Entscheidungen über einen vernünftigen Zeitraum hinweg durch die Staaten, in denen mindestens 25 Prozent der Unionsbürger leben. Die soeben erinnerte Bremse bleibt in einem eigenen Dokument festgehalten, welches durch den Rat angenommen wurde und von diesem erst 2014 einstimmig geändert werden kann.

Bezüglich des Europäischen Rates, des Ministerrates und der Kommission haben die kleinen und mittleren Staaten (also der entscheidende Großteil der neuen EU-Mitgliedstaaten) versucht, alle Gemeinschaftselemente und so vor allem die Europäische Kommission zu erhalten und zu stärken. Slowenien, wie auch andere Staaten Ostmitteleuropas, sprach sich für das Prinzip eines Kommissars pro Mitgliedstaat aus, mit dem gleichen Stimmrecht für jeden Kommissar. Polen unterstützte – vermutlich aus taktischen Gründen – das Prinzip ein Staat, ein Kommissar, vor allem mit der Absicht, die kleinen Staaten dazu zu bringen, auf den eigenen Standpunkt hinsichtlich der Stimmzählung zu beharren.¹² In der EU der 25 Mitgliedstaaten

¹¹ 1994 wurde auf Grundlage des so genannten Kompromisses von Ioannina die so genannte neue Sperrminorität von 23 auf 87 Stimmen im Rat der EU für das Zustandekommen von Beschlüssen beschlossen.

¹² In Bezug auf Art. I-25: Die Kommission mit ihrer neuen Lastverteilung 18.06.2004, CIG 84/04. Die erste Kommission nach Inkrafttreten der neuen Verfassung wird sich aus einem Kommissar je Mitgliedstaaten

wird die starke Position der Kommission der bedeutendste Garant eines Zusammenhalts und der weiteren Vertiefung der Integration sein.

Ein Teil der MOE-Staaten hat sich ziemlich schnell, weil noch zur Zeit des Arbeitsbeginns des Europäischen Konvents, gegen die Liquidierung des halbjährigen Vorsitzes der EU ausgesprochen. Die Gleichheit der Mitgliedstaaten sollte der Beibehaltung solcher Funktionsmechanismen dienen, wie eben das Rotationssystem des Vorsitzes im Rat.¹³ Ungarn unterstrich die Notwendigkeit der Sicherstellung der Wirksamkeit und Effektivität der Arbeit der Institutionen der zukünftigen EU wie auch ihre größere Transparenz. Ähnlich hat sich Lettland für die Beibehaltung des Rotationssystems ausgesprochen, als Symbol der Gleichberechtigung aller Mitgliedstaaten. Lettland vertritt die Ansicht, dass die Wahl des Vorsitzenden der Kommission durch das Europäische Parlament eine der Möglichkeiten ist, um die Transparenz der Strukturen zu gewährleisten. In den ungarischen Medien wurde mit großer Befriedigung der Vermerk in der Verfassung hervorgehoben, der den Schutz der nationalen Minderheiten betrifft.¹⁴

Darüber hinaus ist Ungarn zufrieden mit dem erreichten Konsens über die Prinzipien der Besetzung der Kommission. Die Slowakei spricht sich für die Beibehaltung des institutionellen Gleichgewichts zwischen der Kommission, dem Europäischen Parlament und dem Rat aus sowie für eine Effektivitätssteigerung der Organe der EU. Dies ist im Prinzip ein gemeinsames Postulat aller neu aufgenommenen Staaten. Lettland findet, dass die Kommission einen Kompetenzzuwachs erhalten sollte, da sie die Interessen aller Mitglieder vertritt. Allgemein

zusammensetzen. Die folgende wird sich schon nur noch aus 2/3 der Mitgliederzahl zusammensetzen.

¹³ Vgl. Kai-Olaf Lang, Das Scheitern des Brüsseler Gipfels - Reaktionen aus den Beitrittsländern, Diskussionpapier, Dezember 2003, S. 5, <<http://www.swp-berlin.org/produkte/diskussionspapier.php?id=2478&PHPSESSID=7795777c447f702d55170ed0804ef4d5>>.

¹⁴ Dies ist angesichts der in den Nachbarstaaten (Rumänien, Slowakei, Serbien, Kroatien und Österreich) lebenden Ungarn verständlich.

lehnt sich die lettische Betrachtung der Zukunft der EU an viele Prinzipien an, welche auch den Betrachtungsweisen der anderen MOE-Staaten entspricht: die Gleichberechtigung aller Mitgliedstaaten, unabhängig von deren Größe und Einwohnerzahl, die Gewährleistung der Konkurrenzfähigkeit im neuen internationalen Umfeld, die Herausforderungen aus dem Umkreis der Sicherheitspolitik, die neue Formen der Zusammenarbeit erfordern, wie beispielsweise die Bedrohung durch den internationalen Terrorismus.

Dann wiederum signalisieren die Konzepte des Harten Kerns (auch „das Gravitationszentrum“, das „Europa der unterschiedlichen Geschwindigkeiten“) deutlich das von den reicheren Mitgliedstaaten ausgehende Streben nach einer Zurückgewinnung einer politischen Führungsrolle in der EU nach dem Inkrafttreten der Verfassung.¹⁵

Abgesehen vom entschiedenen Widerspruch Polens gegen die Idee, in der EU Gruppen mit dem Ziel einer Vertiefung der Integration zu schaffen, hat diese in den anderen MOE-Mitgliedstaaten keinen Widerstand hervorgerufen. Unter anderem räumten die Premierminister Tschechiens und Ungarns schon einen Tag nach dem Fiasko des Gipfeltreffens in Brüssel im Dezember 2003 ein, als aus Belgien, Frankreich und Deutschland lautes Nachdenken über ein Europa der zwei Geschwindigkeiten zu hören war, dass ihr nationales Interesse in einem Beitritt zur EU liege.¹⁶

In der Tschechischen Republik wurde konstatiert, dass die Idee sich erst noch genau herauskristalisieren müsse, um sie genau bewerten zu können. Lediglich die Opposition im tschechischen Parlament hat von Anfang an die Debatte um die Differenzierung unterschiedlicher Integrationsräume in der EU als Fehler betrachtet.¹⁷ Ähnlich wie die Tschechische

¹⁵ Vgl. Jan *Barcz*, Traktat konstytucyjny Unii Europejskiej – Raport aktualizacyjny, <<http://www.medianet.pl/ceurorev/numer38>>.

¹⁶ Vgl. Klaus *Bachmann*, Europa o zerowej predkosci, in: *Unia i Polska*, Nr. 4, 2004, S. 51.

¹⁷ Vgl. *Lang*, a.a.O. (Anm. 13), S. 5.

Republik hat sich Ungarn weniger Gedanken über die Konsequenzen eines Europas der zwei Geschwindigkeiten gemacht, als vielmehr darüber, ob es ihm gelingt, in das elitäre Zentrum der Integration zu gelangen. Ähnlich wurden auch in den baltischen Republiken keine Fragen über die Konsequenzen oder die Prinzipien eines europäischen Integrationskerns gestellt. Stattdessen wird darüber nachgedacht, welche der Republiken und in welchem Gebiet es gelingen würde, sich zum Integrationszentrum zählen zu lassen.¹⁸

Man sollte sich aber daran erinnern, dass der Vertrag erst dann in Kraft treten kann, wenn er von jedem Unterzeichnerstaat nach dem in seiner Verfassung vorgeschriebenen Verfahren angenommen (ratifiziert) wurde (danach frühestens am 1. November 2006 in Kraft). Ein solches Szenario wird aber von vielen Bürgerinnen und Bürgern der MOE-Staaten mit Skepsis beurteilt. Trotz eines klaren proeuropäischen Bekenntnisses der polnischen wie auch der mittelosteuropäischen Elite gestalten sich die Diskussion um die Verfassung für Europa häufig immer noch schwierig, wie es sich gezeigt hat.

Nach der Periode der erregten Diskussion in den Mitgliedstaaten wie auch in den MOE-Staaten haben die Vorbereitungen zur Ratifizierung der Verfassung begonnen. Es scheint jedoch, dass bisher eine breit angelegte, grundlegende Debatte sowie der gesellschaftliche Zugang in den MOE-Staaten zu Informationen über die Verfassung fehlen. Dies schafft die Gefahr, dass populistische Gruppen Unterstützung erlangen, die auf Schlagworte wie dem Verlust der nationalen Identität und der Übertragung der ganzen Souveränität auf Brüssel bauen.

Trotzdem hatte es anfangs den Anschein, dass der Prozess der Ratifizierung auf keine größeren Schwierigkeiten trifft. Jedoch werden in einer Reihe der Staaten Referenden durchgeführt (u.a. in Polen), während in den übrigen Staaten das Staatsoberhaupt nach vorheriger Zustimmung des nationalen Parlaments (z.B. Litauen) ratifiziert. Die Ergebnisse des Referendums, in

¹⁸ Vgl. ebenda.

Abhängigkeit mit den verbindlichen Vorschriften und Traditionen, können rechtlich einen bindenden oder beratenden Charakter haben. Bedenken bestehen vor allem gegenüber dem Ausgang der Ratifizierung in Polen.

Doch neben den Fragen, die die konkrete institutionelle Organisation und die Verfahrensweisen der EU und damit auch die Machtverteilung in der supranationalen Organisation betreffen, wurden im Zuge der Verfassungsdiskussion auch andere, juristisch schwer fassbare Themen debattiert. Dies betrifft zum einen die Formulierung der Präambel, deren rechtliche Bedeutung und Funktion zwar klar ist, die aber für Menschen und Staaten noch eine andere, weil psychologische Bedeutung in sich trägt. Zum anderen betrifft es den Titel des Textes, welcher von rechtlicher Seite zwar ein völkerrechtlicher Vertrag ist, aber mit dem Titel „Verfassung“ noch eine andere Bedeutung zugesprochen bekommt.

Präambel und Titel der Verfassung als identitätsstiftendes Element

Der Begriff der Präambel, etymologisch rückführbar auf das lateinische *praeambulare* (vorangehen) über das mittel-lateinische *praeambulum* (Einleitung), bezeichnet heute eine meist feierliche, in gehobener Sprache abgefasste Erklärung am Anfang einer Urkunde, insbesondere einer Verfassung oder eines völkerrechtlichen Vertrages. Es lässt sich allgemein sagen, dass moderne Präambeln der Darstellung von Motiven, Absichten, Zwecken durch ihre Urheber dienen und bei Vielheit der Urheber den jeweiligen „Basiskonsens“ wiedergeben.¹⁹ In Zeiten der Arbeiten an einer europäischen Verfassung ist insbesondere die Erwähnung eines besonderen religiösen Bezuges bzw. einer „*Invocatio Dei*“ im Rahmen der Präambel in der Öffentlichkeit heftig umstritten.

¹⁹ Vgl. Definition von Präambel, in: <<http://www.indexlist.de/keyword/Pr%E4ambel.php>>.

Noch im Europäischen Konvent war ein heftiger Streit um die Frage entbrannt, ob die geplante Verfassung der EU Bezug auf Gott nehmen soll oder nicht. Polen war vom Beginn der Diskussion dafür, gleichzeitig machte es deutlich, dass es den Vorschlag des Konvents in seiner derzeitigen Fassung ohne Gottesbezug in der Präambel nicht akzeptiert.²⁰ Eine der vorgeschlagenen Kompromissformeln wurde aus der polnischen Verfassung übernommen.²¹ Die Werte der EU sollen demnach sowohl die Wertvorstellungen derjenigen umfassen „die an Gott als die Quelle der Wahrheit, Gerechtigkeit, des Guten und Schönen glauben“, als auch all diejenigen, „die diesen Glauben nicht teilen, sondern diese universellen Werte aus anderen Quellen ableiten“.²²

In ihrer Bedeutung hat die Präambel also eine identitätsstiftende Funktion. Diese Definition erklärt also, weshalb die Präambel im Sinne der in der Einleitung vorgestellten Definition von Identität für diese von entscheidender Bedeutung in der Diskussion ist um die Schaffung einer solchen für Europa.

Einiges Durcheinander im politischen wie rechtlichen Bereich rief auch alleine der Name „Verfassung“ hervor. Er provozierte eine Debatte über den rechtlichen Charakter der zukünftigen Europäischen Union, welcher völlig unnötig als die Schaffung irgendeiner Art von gesamteuropäischem Staat zu interpretieren begonnen wurde, zumindest aus juristischer Perspektive. Besonders in den neuen Mitgliedstaaten, in denen die Gesellschaft äußerst empfindlich auf jegliche mögliche Bedrohung der Begrenzung der noch nicht lange wiedergewonnenen Unabhängigkeit reagiert, hatte die Richtung der Diskussion keine

²⁰ Man sollte jedoch nicht vergessen, dass es in Frankreich das sehr starke traditionelle Prinzip der Trennung von Staat und Kirche gibt.

²¹ Im Hinblick auf die Ministertagung im Rahmen der Regierungskonferenz am 8. Dezember 2003 hat die finnische Delegation beantragt, den beigefügten Vorschlag für eine neue Präambel des Verfassungsvertrags an die Delegationen zu verteilen, <<http://ue.eu.int/igcpdf/de/03/cg00/cg00061.de03.pdf>>.

²² Die Verfassung der Republik Polen aus dem Jahr 1997, über: <<http://www.sejm.gov.pl>>.

guten Folgen, da sie die antiintegrativen Argumente populistischer Natur verstärkten.²³

Die die Verfassung betreffenden Diskussionsebenen

Wie die kurze vorgestellte Zusammenfassung der Meinungen der neuen EU-Mitgliedstaaten hinsichtlich der Präambel und Organisation der Verfassung zeigt, weisen ihre Vorschläge viele Ähnlichkeiten, aber auch eine Reihe von Unterschieden auf.

Ich möchte unterstreichen, dass die Standpunkte der MOE-Staaten, Kernprobleme der Verfassung betreffend, sich auf zwei Säulen stützen. Die erste Säule hat einen politischen Charakter (die so genannte Eliten-Größe). Die zweite ist wiederum die der Öffentlichkeit. Während sich innerhalb der politischen Elite die Debatte auf die detaillierten Aspekte um einen Beitritt und die Zukunft der Europäischen Union, mit den damit verbundenen Fragekomplexen in breiterem Sinne, konzentriert, wobei die in Laeken berührten Probleme als Diskussionsgrundlage genommen werden, befindet sich die allgemeine öffentliche Diskussion noch in der Phase der Analyse der aus dem Beitritt resultierenden Kosten und Nutzen. Des Weiteren ist es hinsichtlich des Beitritts gerade in populistischen Zeitungen und Gruppen der organisierten Zivilbevölkerung das Schüren der Angst vor dem eigenen „Identitätsverlust“ in Mode gekommen. Es ist wichtig dies hervorzuheben, da die diskutierte Identität Europas nicht nur die Mitgliedstaaten auf ihrer elitären, sondern auch die Unionsbürger als Fundament der Staaten betrifft. Eine europäische Identität betrifft in erster Linie die Europäer, also die Öffentlichkeit.

Die allgemeine öffentliche Debatte konzentriert sich u.a. auf die Fragen der Souveränität, der nationalen Währung und des Euro, der Beibehaltung der nationalen Identität und traditioneller Werte. Es treten gleichermaßen Fragen das Alltagsleben

²³ Vgl. Eugeniusz Piontek, *Konstytucja dla Unii Europejskiej*, in: *Zeszyt Naukowy Podyplomowego Studium Prawa Europejskiego Uniwersytetu Warszawskiego*, Nr. 1, 2003, S. 3–40.

der Unionsbürger betreffend auf, u.a. die Änderungen der Lebenshaltungskosten und der Lebensbedingungen oder das Funktionieren des sozialen Schutzes. Allgemein betrachtet konzentriert sich die Debatte in viel größerem Maß auf die Bedingungen zur Zeit des Beitritts im Mai 2004 als auf die Zukunft der EU als solche. Dieses Verhalten kann von der politischen Unreife der ostmitteleuropäischen Gesellschaft und der relativ schwachen Bindung unter ihnen (Identifizierung gemeinsamer Interessen) zeugen.

Erschwerend kommt sowohl für die Diskussion auf der elitären als auch auf der öffentlichen Ebene das Problem hinzu, dass die Staaten zur Genüge ungerne ihre Ansichten auf direktem Wege offenbaren, weshalb eine Meinungsbildung schwierig ist, z.B. um eine gemeinsame Stimme bezüglich einer Verfassungsreform zu finden, in Anlehnung an die direkt präsentierten und die „zwischen den Zeilen gelesenen“ Standpunkte („per facta concludentia“). Die Auf- und Einteilung Europas für die Analyse der Diskussion ordnet sich darüber hinaus in vielfältigen Linien ein: Arme – Reiche; Pro-Soziale – Liberale – Interventionisten; Osten – Westen; Norden – Süden; Große – Kleine; und nicht zuletzt Neue und Alte. In jedem dieser Teile kommt es zu Konfrontationen verschiedener Interessen.

Fazit angesichts des bisherigen Ratifizierungsprozesses der Verfassung

Die Verfassung für Europa ist das Ergebnis eines im Konvent und anschließend auf der Ebene des Europäischen Rates erreichten Kompromisses. Über die Verfassung kann gesagt werden, dass sie nach Maßstab der aktuellen Vorstellungen ihrer Väter darüber geschaffen wurde, was im Verhältnis der Staaten innerhalb der Grenzen einer sich erweiternden Europäischen Union zu erreichen bereits möglich ist.²⁴

²⁴ Vgl. Janusz Trzcinski, *Konstytucja dla Europy*, in: *Przegląd Uniwersytetu Wrocławskiego - pismo społeczności akademickiej*, Nr. 4, 2003, S. 3.

Jedoch hat die Annahme der Verfassung eine gewisse Krise im Verhältnis zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten hervorgerufen. Die schwache Verbindung zwischen den neuen und alten Mitgliedern der EU wurde aufgedeckt – die Schwäche der politischen Kommunikation, über welche sich zusätzlich das verschüttete Vertrauen legt –, und das trotz jahrelanger Beitrittsverhandlungen und Mitgliedschaft in der NATO. Dieses Defizit in der politischen Kommunikation wurde einerseits, wie Jan *Barcz* anführt, mit einer Taktik aufgefüllt, deren Symbol eine bekannte Äußerung ist, nämlich die, dass es am besten wäre, wenn die Kandidaten einfach schwiegen. Hieraus ließ sich auf erhebliche Schwierigkeiten schließen, den veränderten Status der Beitrittskandidaten zu akzeptieren, die nunmehr gleichberechtigte Partner geworden waren. Von Polen hingegen war die Antwort auf den Beitrittsprozess ein ziemlich großer politischer Fanatismus, resultierend aus der Empfindlichkeit vor dem Hintergrund der gerade wiedergewonnenen Souveränität, welcher zusätzlich motiviert war durch die schwierige außenpolitische Situation.²⁵

Die Mitgliedschaft in der EU brachte für die MOE-Staaten neue Herausforderungen mit sich. In bestimmten Bereichen sind diese für jedes der neuen Mitglieder der EU gleich, häufig jedoch sind sie äußerst unterschiedlich. Die kleinen Staaten sollten sich um die Ausarbeitung eines breiten gemeinsamen Modells zur Zusammenarbeit bemühen. Gerade für die kleinen Staaten ist es wichtig, Verbündete zu haben und mit diesen gemeinsam in einem vereinten Europa zu agieren. Polen, schlichtweg aus anderen Interessen heraus, erlaubte sich die Einnahme ziemlich dezidierter Standpunkte in Schlüsselfragen.²⁶

Im Zusammenhang mit der Zukunft der Visegrád-Staaten in der EU muss man sich einigen, jedoch ist dies in institutionellen Fragen für die vier Mitglieder schwierig. Polen hat sich für einen eigenen Weg in der EU entschieden, wie es u.a. in Un-

²⁵ Vgl. *Barcz*, a.a.O. (Anm. 15).

²⁶ Vgl. *Lang*, a.a.O. (Anm. 13), S. 5.

garn, Tschechien und der Slowakei gesehen wird. Ungarische Politiker befinden, dass man wegen der Vorgehensweise Polens keinen Optimismus hinsichtlich des zukünftigen Funktionierens der Visegrád-Gruppe als einheitlichem Block in der EU empfinden könne. Die baltischen Republiken sind der Ansicht, dass die Aktivität Polens die Positionen der kleinen Staaten, die der EU beigetreten sind, einfach marginalisiert.

Mit Sicherheit würde eine gemeinsame europäische Identität geeignet sein, die Legitimation der Tätigkeiten der Europäischen Union zu stärken, im Besonderen die öffentliche Legitimation, welche vom Grad der gemeinschaftlichen Homogenität der gesammelten Identitäten der Bürger abhängt. Da in diesem Zusammenhang bislang nur die Staaten diese Bedingungen erfüllen, müssen sie unbedingt die wichtigste Rolle im vielschichtigen Spiel spielen, welches sich im Rahmen des europäischen Entscheidungsprozesses abspielt.

In keinem Fall zielt man beim Projekt der politischen Finalität der Union (wie das Projekt der Verfassung für Europa) auf den Ersatz der nachlassenden nationalen Identitäten von Europäern, ganz im Gegenteil. Mit dem Aufbau der parallel laufenden europäischen Identität entsteht eine gewaltige Chance, welche die meiner Ansicht nach heute noch bedeutungslose Parole „in der Vielfalt stark und dauerhaft“ in die Tat umsetzen könnte.

Entnommen aus:

Cyrus Salimi-Asl, Eric Wrasse und Gereon Schuch (Hrsg.), Die Transformation nationaler Politik. Europäisierungsprozesse in Mitteleuropa, Redaktion: Tilmann Chladek und Cyrus Salimi-Asl, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V., Programm Mitteleuropa, Berlin 2005, Digitale Ausgabe, ISBN 39810553-1-4 (Druckfassung: ISBN 3-9810553-0-6), S. 365–386.

