

Michael Bauer, Almut Metz und Sarah Seeger

Der Plan D der Europäischen Kommission und die Reflexionsphase zur Verfassung und Zukunft der Europäischen Union

Nachdem die Verfassung von vielen bereits tot gesagt worden war, hat sich zuletzt in den europäischen Institutionen eine neue Dynamik zur Rettung des Verfassungsprozesses entwickelt. Die Bürger Europas sollen ins Zentrum der Debatten um die Zukunft Europas gestellt werden, so fordern Vorstöße aus dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission. Die folgende Analyse beleuchtet die verschiedenen Initiativen und untersucht deren potenziellen Beitrag zur Beilegung der aktuellen Vertrauens-, Akzeptanz- und Legitimationskrise der EU. Dieses Papier ist im Rahmen des Projekts 'Das größere Europa – Regierungsfähigkeit' entstanden, das die Bertelsmann Stiftung gemeinsam mit der Bertelsmann Forschungsgruppe Politik am C·A·P durchführt.

Die gescheiterten Referenden zur EU-Verfassung in Frankreich und den Niederlanden haben nicht nur eine Verfassungskrise ausgelöst, sondern auch eine Vertrauens-, Akzeptanz- und Legitimationskrise der EU von bisher unbekannter Dimension offenbart. Daher haben die europäischen Staats- und Regierungschefs auf ihrem Gipfel am 16./17. Juni 2005 den Ratifizierungsprozess auf Eis gelegt. Zahlreiche Regierungen unter anderem in Dänemark, Finnland, Großbritannien, Irland, Polen, Portugal, Schweden und Tschechien verschoben die Ratifikation des Verfassungstextes auf unbestimmte Zeit (zum aktuellen Stand der Ratifizierung: www.eu-ratifikation.de*). Weil auch die Verhandlungen zur Finanziellen Vorausschau auf dem Juni-Gipfel scheiterten, verschärfte sich die Krisenstimmung im Frühsommer weiter. Vor diesem Hintergrund nahm sich die EU vor, einen *Plan D(ialog)* zu entwerfen, um einen Austausch mit den Bürgern zur EU-Verfassung und zur Integration als solches anzustoßen (zur Bilanz des Gipfels <http://www.cap-lmu.de/aktuell/positionen/2005/bilanz-lux.php>).

Integration in der Krise

Dennoch war es über den Sommer zunächst still geworden um die Frage nach der Zukunft des europäischen Verfassungs- und Integrationsprozesses. Die britische Ratspräsidentschaft versäumte es, das gerade aus britischer Sicht heikle Thema anzugehen und einen Impuls in der Verfassungsfrage zu setzen, und auch aus den „betroffenen“ Mitgliedern, Frankreich und den Niederlanden, kamen keine substantiellen Vorschläge zur Beilegung der Krise.

Nach der Sommerpause kam nur langsam Bewegung in die Debatte. Der Konstitutionelle Ausschuss des Europäischen Parlaments (EP) diskutierte im Oktober die Perspektiven des Inkrafttretens der EU-Verfassung sowie mögliche alternative Optionen für einen Fall des endgültigen Scheiterns des Verfassungstextes (Positionspapier von Janis Emmanouilidis anlässlich eines EP-Hearings <http://www.cap-lmu.de/publikationen/2005/constitutional-crisis.php>). EU-Kommissarin Margot Wallström legte am 13. Oktober 2005 den *Plan D* der

Mitgliedsstaaten und Institutionen

Kommission vor. Mit diesem *Plan D (emokratie, Dialog und Debatte)* soll nicht nur der Verfassungsprozess wieder angekurbelt, sondern vor allem auch der Demokratisierungs- und Vertrauensprozess zwischen der EU und ihren Bürgern revitalisiert werden. Wie sind diese Vorschläge aus den europäischen Institutionen zu bewerten? Und was tut sich in den Mitgliedstaaten? Ist tatsächlich eine neue Dynamik in der Verfassungs- und Finalitätsdebatte der EU zu erwarten?

Erste Ergebnisse der „Denkpause“ wurden aus dem Europäischen Parlament präsentiert. Das EP witterte seine Chance, sich innerhalb des angestrebten Dialogprozesses als Speersitze der europäischen Erneuerungsdebatte zu positionieren. Allen voran die beiden Berichterstatter des Konstitutionellen Ausschusses, der britische Abgeordnete Andrew Duff und sein österreichischer Kollege Johannes Voggenhuber, die bereits im Konvent an der Verfassung mitgearbeitet hatten, wollten ein klares Zeichen gegen den allgemeinen Pessimismus über die Zukunft der Verfassung setzen, den selbst Kommissionspräsident Barroso zum Ausdruck gebracht hatte.

Initiativen im Parlament

Duff und Voggenhuber legten eine Initiative vor (http://www.europarl.eu.int/meetdocs/2004_2009/documents/pr/584/584292/584292de.pdf), in der sie einen neuen Verfassungskonvent mit deutlich stärkerer Einbeziehung der europäischen Bürgergesellschaft als bisher und ein europaweites Referendum über den darin ausgearbeiteten Verfassungstext im Zuge der Europawahlen 2009 fordern. Dabei geht es den Verfassern des Berichts nach eigener Aussage nicht darum, das gesamte Verfassungspaket aufzuschneiden und in mühsamer Auseinandersetzung um nationale Besitzstandswahrung einen völlig neuen Entwurf zu schaffen. Vielmehr sollen in einem ersten Schritt bis 2006 nach einem breiten Dialog alle unstrittigen Verfassungspunkte, wie beispielsweise die Grundrechtscharta oder die institutionellen Fragen, gebündelt werden, um daran anschließend in einem neuen Konvent bis 2009 die kontroversen Passagen und vor allem auch die langfristigen Fragen der Finalität der EU zu lösen. Während des Prozesses sollen auch die nationalen Parlamente einbezogen werden und eine wesentlich aktivere Rolle spielen als bisher. So schlagen Duff und Voggenhuber vor, parlamentarische Foren zwischen dem EP und nationalen Parlamenten zur Verfassung abzuhalten. Ein erstes Forum für die Parlamente Frankreichs und der Niederlande könnte bereits unter österreichischer Präsidentschaft im Juni 2006 stattfinden. Darüber hinaus sollten auch parlamentarische Foren zu weiter gefassten Fragen der europäischen Integration ins Leben gerufen werden.

Report und Gegenreport

Der Vorschlag von Duff und Voggenhuber – der den Verfassungstext in seiner jetzigen Form „antasten“ will – rief jedoch Widerspruch im EP hervor. Als Reaktion auf die Duff-Voggenhuber-Initiative legte etwa der finnische Europaparlamentarier Alexander Stubb einen „Gegenreport“ vor, der sich vor allem gegen die Aufschnürung des Verfassungsentwurfs wendet und einen Fünf-Schritte-Prozess zur Ratifikation des bestehenden Textes bis 2012 vorschlägt. (<http://www.alexstubb.com/de/index.php?trg=publication&id=32&item=226>) Auch Jo Leinen, der Vorsitzende des Konstitutionellen Ausschusses, kritisierte die vorschnelle Abwendung vom Verfassungstext in seiner gegenwärtigen Form und fand dabei einen Unterstützer in Elmar Brok. Diese ablehnende Haltung resultiert insbesondere aus der Befürchtung, mit dem ersten offiziellen Alternativvorschlag zur weiteren Verfahrensweise mit der EU-Verfassung zum „Totengräber“ für einen Text zu werden, dessen Erarbeitung das EP im Konvent selbst aktiv und engagiert

vorangetrieben hatte. In den europäischen Hauptstädten gilt der Verfassungsvertrag hinter vorgehaltener Hand zwar bereits als „tot“, den Dolchstoß möchte aber dennoch niemand setzen. Duff und Voggenhuber hoffen, dass das EP diese Position im Dezember 2005 verabschiedet wird. Sie soll in einem ersten Schritt an Kommission und Rat, die Parlamente der Mitgliedstaaten, den Ausschuss der Regionen, die ehemaligen Mitglieder des Konvents sowie an die nationalen Parlamente und Regierungen der Beitritts- und Bewerberländer weiter geleitet werden.

Ziel des EP muss es nun sein, sich nicht nur im Kreise der europäischen Eliten, sondern in der Bevölkerung Europas Gehör zu verschaffen und im Gegenzug auch Mitsprache aus der Zivilgesellschaft in der Ausgestaltung der Verfassungs- und Zukunftsdebatte zuzulassen. So könnte es einen zentralen Beitrag dazu leisten, dem derzeit gelähmten Konstitutionalisierungsprozess den nötigen Schub zu verleihen, um ihn am Ende doch noch erfolgreich abschließen zu können. Als einzig direkt von den Bürgern legitimierte europäische Institution liegt es im Interesse des EP, die Akzeptanz der Bürger zum europäischen Integrationsprojekt zu generieren, die drängenden Fragen über die Zukunft der Union zu thematisieren und, ähnlich wie die nationalen Parlamente, als Arena des öffentlichen politischen Austauschs zu fungieren. Die Verfassungs- und Akzeptanzkrise der Europäischen Union könnte somit eine Chance für das EP sein, den demokratischen Austauschprozess mit den Bürgern zu forcieren, kontroverse Themen zu besetzen und kritische Debatten in einem offenen Forum darüber zuzulassen.

Ausweg aus der
Legitimationskrise

Kurz nach den Vorstößen aus dem EP legte auch die Kommission mit ihrem Vorschlag nach. Der von Vizekommissionspräsidentin und „Kommunikationsstrategin“ Margot Wallström am 13. Oktober 2005 vorgestellte *Plan D (Demokratie, Dialog u. Debatte)* (http://www.europa.eu.int/comm/commission_barroso/wallstrom/index_de.htm) will die Lehren aus einem bis dato elitengeprägten Integrationsprozess ziehen. Bisher hat die Frage nach der Herausbildung einer europäischen Öffentlichkeit zur Legitimation der Entscheidungen aus Brüssel und der aktiven bürgergesellschaftlichen Partizipation lediglich eine marginale Rolle gespielt.

Die Verfassungsthematik nimmt innerhalb des *Plan D* eine prominente Stellung ein. Die gesamte Strategie ist jedoch deutlich weiter gefasst: Ziel ist die ehrgeizige und bislang vernachlässigte Aufgabe, das öffentliche Vertrauen der Bürger in die Europäische Union als politischem System herzustellen. Die Kommunikation soll keine „Einbahnstraße“ von Brüssel in die nationalen öffentlichen Arenen sein. Angestrebt ist vielmehr die Rückkopplung mit den Erwartungen der Bürger bezüglich des europäischen Wirtschafts- und Sozialmodells, der Rolle Europas in der Welt, der Frage nach den Grenzen der EU und künftiger Erweiterungsstrategien, aber auch nach generellen Werten und Normen. Die Zivilgesellschaft soll wesentlich mehr in den europäischen Entscheidungsfindungsprozess eingebunden werden als bisher.

Strategie der Kommission

Die Kommission will lediglich als Initiator des Dialogprozesses fungieren und erste Impulse dazu geben. Der weitere Austausch soll nach den Vorstellungen von Kommissarin Wallström über nationale Debatten erfolgen. Wallström sieht die Hauptverantwortung innerhalb des Prozesses bei den Regierungen der Mitgliedstaaten und den nationalen Parlamenten, die als Scharnier zwischen den Bürgern und den europäischen Entscheidungsträgern dienen sollen. Damit folgt sie der Argumentation der Mitgliedstaaten, dass die nationalen Besonderheiten eines

jeden Landes für einen erfolgreichen Dialog mit den Bürgern berücksichtigt werden müssten und eine einheitliche Strategie aus Brüssel kontraproduktiv wirke.

Dieser vorausseilende Gehorsam der Kommission gegenüber den Mitgliedstaaten, verbunden mit einer auffälligen Zurückhaltung bezüglich eines substanziellen Vorschlags zur Gestaltung des Dialogprozesses, könnte sich jedoch langfristig rächen. Ein für die Realisierung der ehrgeizigen Kommissionsziele unerlässlicher Faktor wird im Strategiepapier der Kommission nicht erwähnt: die Öffnung der nationalen Debatten zwischen den Mitgliedstaaten. Es muss darum gehen, Ideen über Grenzen fließen zu lassen, voneinander zu lernen und nicht in die Falle der nationalen, gar national-populistischen *black box* zu tappen. Blieben die nationalen Debatten füreinander unzugänglich, droht Abkapselung und Isolation. Die Grundidee des Aufbaus einer gemeinsamen europäischen Öffentlichkeit, wie sie die Kommission in ihrer Strategie anstrebt, würde von einzelstaatlichen „Mini-Debatten“ konterkariert. Nationale Debatten könnten sich auf die Wahrung nationaler Interessen und die Abschottung des eigenen Besitzstandes reduzieren.

Gefahr der nationalen
Abschottung

Die Kommission sollte wesentlich stärker auf den transnationalen Dialog setzen. Dabei kann sie das bereits bestehende Potenzial nutzen, das sich in ersten zarten Ansätzen offenbart. Schon vor dem Ratifizierungsprozess deutete sich die Tendenz an, dass in Krisen- oder Umbruchsituationen die Grenzen nationaler Diskursräume verschwimmen, wie etwa die europaweiten Demonstrationen gegen den Irak-Krieg im Februar 2003 gezeigt haben. Auch jüngste europaweite Verknüpfungen nationaler Kommunikationsprozesse, wie sie in der Türkei-Frage entstanden sind, deuten auf die Chance zur Etablierung eines europaweiten Diskursraums hin. Die Kommission sollte in ihrem Vorgehen mutiger sein, eine aktivere Führungsrolle übernehmen und etwa gemeinsam mit dem Europäischen Parlament im Dialogprozess klarer Position beziehen. Wünschenswert wäre eine enge Abstimmung der Kommunikationsstrategien der beiden Institutionen, der eine generelle Angleichung der verfassungspolitischen Leitbilder vorausgehen müsste.

Beginn eines Dialogs über
Europa

Der *Plan D* der Kommission ist sicher ein richtiger Ansatz zur Lösung der aktuellen Vertrauens-, Akzeptanz- und Legitimationskrise. Doch handelt es sich um einen langwierigen Prozess der Vertrauensbildung. Der Erfolg wird letztlich davon abhängen, ob und wie es gelingt, die Sorgen, Erwartungen und Anregungen der Bürger aufzugreifen und in handfeste politische Entscheidungen zu gießen. Dazu kann die Kommission auf die Erfahrungen in einigen Mitgliedstaaten zurückgreifen und diese anderen Staaten zugänglich machen.

Gerade in Irland hat die umfassende öffentliche Debatte wichtiger politischer Fragen Tradition. Bereits in den 1980er und in den 1990er Jahren wurden mit dem *New Ireland Forum* und dem *Forum for Peace and Reconciliation* nationale Kommunikationsräume eingerichtet, innerhalb derer alle politischen und zivilgesellschaftlichen Gruppen zu Wort kommen konnten. Ein lebhafter Dialog über den Verfassungsentwurf findet im *Forum on Europe* statt, das nach dem Scheitern des ersten irischen Referendums über den Vertrag von Nizza im Jahr 2001 gegründet wurde und sich seitdem mit der Rolle Irlands in der EU, dem europäischen Erweiterungsprozess und der Zukunft der EU im Allgemeinen befasst. Treffen des Forums finden in ganz Irland statt. Im Zentrum der Debatten steht derzeit – kaum verwunderlich – der Verfassungsvertrag, an dem sich auch in Irland die Geister scheiden. Darüber hinaus organisiert das Forum diverse andere Veranstaltungen,

Beispiel Irland

mit denen das Wissen um Aufgaben, Kompetenzen und Tätigkeiten der EU gesteigert werden soll. Umfragen belegen, dass trotz der allgemein pessimistischen Einschätzung des Verfassungstextes in ganz Europa weiterhin rund die Hälfte der Iren hinter dem Entwurf steht.

Werden einige zentrale Punkte innerhalb des Dialogprozesses beachtet, könnte dieser einen gewichtigen Beitrag zur Überwindung der Vertrauens- und Akzeptanzkrise der EU leisten. Bedingungen für den Erfolg derartiger Foren sind jedoch,

Offene Debatten

- dass sie eine gewisse Kontinuität haben, und europäische Themen nicht erst dann thematisiert werden, wenn das Kind in den Brunnen gefallen ist (Beispiel gescheiterte Referenden) – denn so könnte ein Forum leicht den Charakter einer Werbeveranstaltung gewinnen.
- dass sich auch „EU-Gegner“ artikulieren können. Es darf nicht der Eindruck entstehen, es handle sich um ein Propagandainstrument der EU oder der jeweiligen nationalen Regierung. Vielmehr geht es darum, (auch kontroverse) Debatten über europäische Politik als selbstverständlichen Bestandteil der politischen Kultur und des politischen Diskurses zu etablieren.
- dass entsprechend der Idee eines nationalen Forums sowohl politische Eliten als auch gewerkschaftliche, religiöse oder andere zivilgesellschaftliche Gruppierungen vertreten sein müssen. Nur in einer offenen Debatte, in der Befürchtungen, Ängste und Vorurteile aufgegriffen und argumentativ widerlegt oder abgemildert werden, kann die Art Legitimation entstehen, auf die die EU so dringend angewiesen ist und an der es ihr in Europa vielerorts mangelt.

Diese Foren bergen auch das Potenzial, drängende Themen wie die langwierige Aushandlung des Budgets, die kontroversen Debatten in der Türkeifrage, den stagnierenden Lissabon-Prozess oder eben den Verfassungsprozess auf die öffentliche Agenda zu setzen.

Weitaus problematischer zeigt sich die Lage beispielsweise in Polen oder in Tschechien. Dort lehnen Umfragen zufolge zahlreiche politische Eliten und ein Großteil der Bevölkerung eine weitere Vertiefung der europäischen Integration vehement ab.

Zunehmende Europaskepsis

In Polen kam es nach den Parlamentswahlen im September 2005 durch den Sieg der konservativen Partei Recht und Gerechtigkeit (PiS) und das gute Abschneiden der national-populistischen und europakritischen Bauernpartei zu einem deutlichen Rechtsruck. Rufe nach dem Erhalt von Polens Souveränität innerhalb der EU und damit verbunden nach der Ablehnung von weiteren Integrationsschritten und Kompetenzabtretungen nach Brüssel wurden laut. Lech Kaczyński, seit dem 23. Oktober 2005 neuer Präsident Polens, hatte während seines Wahlkampfes immer wieder eine starke Position Polens vor allem gegenüber seinen Nachbarn Deutschland und Russland, aber auch gegenüber der EU geäußert.

Auch in Tschechien wächst der Widerstand gegen eine weitere Politisierung des Integrationsprozesses. Im September 2005 sprach sich in einer Meinungsumfrage lediglich ein Fünftel der Bevölkerung für den Ausbau der EU hin zu einer Politischen Union aus. Und der tschechische Präsident Vaclav Klaus ist einer der prominentesten Kritiker der EU-Verfassung, die nach seiner Auffassung für das Funktionieren der EU nicht notwendig sei.

In den skandinavischen Ländern Dänemark, Schweden und Finnland ist die Skepsis gegenüber dem Verfassungsprozess und der politischen Ausgestaltung der EU ebenfalls allgemein deutlich angewachsen. Sowohl die Bürger als auch die politischen Handlungsträger haben der EU kontinuierlich das Vertrauen entzogen.

Die nationalen Regierungen sind nun gefordert, politische Führung zu leisten und Impulse für einen lebendigen Dialog über die Zukunft der Verfassung und die Zukunft Europas zu liefern. Dieser Austausch sollte allen Bürgern und Meinungen zugänglich sein, eine einseitige Manipulation zugunsten eines „Ja zu Europa“ oder eines „Nein zu Europa“ muss dabei vermieden werden. An dieser Stelle ist auch die Kommission gefragt, ihre Rolle als „Managerin“ von Lernprozessen wahrzunehmen und durch die bewusste Beleuchtung so genannter *best practices* andere Mitgliedstaaten zur Nachahmung anzuregen. Auch die österreichische Regierung, die im Januar 2006 den EU-Ratsvorsitz übernehmen wird, steht nach der verfassungsblinden Ratspräsidentschaft von Tony Blair in der Verantwortung. Sollte sie ihre Ankündigungen wahr machen, der Verfassung einen zentralen Stellenwert in ihrer Arbeit zuzuweisen, könnte sie als Katalysator für die jetzt entstandene Dynamik zur Fortführung des konstitutionellen Prozesses wirken.

Aufgaben der Politik

* Im Online-Dossier www.eu-ratifikation.de des Centrums für angewandte Politikforschung (C·A·P) beobachten und dokumentieren Experten die Verfassungsdebatten in den 25 Mitgliedstaaten der EU.

C·A·P
Centrum für angewandte
Politikforschung
© 2005

Maria-Theresia-Str. 21
81675 München
Telefon 089 · 2180 1300
Telefax 089 · 2180 1320
E-Mail redaktion@cap-lmu.de
www.cap.lmu.de