

Sonja Puntscher Riekmann/
Johannes Pollak

Europäische Demokratie – ein gemeinschaftliches Projekt

Konvent: Die Geburt eines Namens

„Die rund sechshundert schwarzgekleideten Männer, die da schon seit einigen Wochen auf den Bänken saßen, waren handlungsunfähig, solange sie sich keinen Namen gaben.“¹ Mit diesen Worten beschreibt *Dolf Sternberger* die Situation des Dritten Standes, dessen Mitglieder sich im Juni 1789 in der *Salle des menus plaisirs* zu Versailles versammelt hatten. Abgesehen von ihrer Eigenschaft als Deputierte bildeten sie keine geschlossene oder gar autonome Körperschaft, sondern stellten neben den anderen Ständen ein Fragment der Gesellschaft dar. Nach zähen Beratungen wählten sie aus einer Reihe von Vorschlägen die Selbstbezeichnung „Assemblée nationale“. Im Jahre 1792 wird daraus der nationale Konvent zur Erarbeitung einer neuen Verfassung. Im Jahre 1787 hatte sich schon der amerikanische Konföderiertenkongress in den „Konvent von Philadelphia“ transformiert, um dem Bündnis eine neue Verfassung zu geben.

Seit Februar 2002 hat auch die Europäische Union einen Konvent – es sind nicht mehr sechshundert einheitlich gekleidete Männer, sondern 105 Vertreter der Staats- und Regierungschefs, der nationalen Parlamente, des Europäischen Parlaments sowie der Europäischen Kommission, die über die Zukunft des europäischen Integrationsprojekts beraten sollen. Manche davon sind Frauen. Vor 213 Jahren haben die Deputierten des Dritten Standes noch zwei Tage ihrer Selbstdefinition gewidmet. Sich einen gemeinsamen Namen zu geben, bedeutet auch, sich über ein Anliegen zu verständigen. Im heutigen Europa erfolgte die Namensgebung auf verschlungenen Pfaden. Der Begriff Konvent etablierte sich erstmals für jenes Gremium, das 1999/2000 die Europäische Grundrechte-Charta erarbeitete. Hatten die Staats- und Regierungschefs am Gipfel von Köln 1999 noch den neutralen Begriff „Gre-

mium“ verwendet, so setzte sich bei dessen Mitgliedern allmählich der Begriff Konvent durch, ohne dass darüber ein formaler Beschluss gefasst worden wäre. Daneben war auch eine Zeitlang der Begriff „Consilium“ in Gebrauch gewesen. Konvent ist ein Begriff von hoher Symbolkraft und war daher in der Union ebenso wenig außer Streit wie jener der Verfassung. Und doch haben die Staats- und Regierungschefs in ihren Schlussfolgerungen des Gipfels von Laeken 2001 „Die Einberufung eines Konvents zur Zukunft Europas“ beschlossen, während der Begriff der Verfassung zwar immer wieder auftauchte, aber keinen Eingang in das offizielle Dokument fand. Diese Begriffsgeschichte ist deshalb bedeutsam, weil alle Politik immer auch ein Streit um Worte ist.

Europäische Eliten und Demokratie

Aufgrund der enttäuschenden Gipfel von Amsterdam und Nizza, die den Begriff der „left-overs“ im europäischen Sprachgebrauch fix verankert haben, der schleppenden Verhandlungen zur Osterweiterung, der seit Jahren in Eurobarometerdaten ausgewiesenen sinkenden Zustimmung der Bürgerinnen und Bürger sowie der durch nationale Egoismen behinderten Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik ist Skepsis gegenüber der Zukunft der Integration nicht unverständlich. Kein Zweifel, die Integration des alten Kontinents war immer ein Elitenprojekt, eine Begeisterung der Bürgerinnen und Bürger war nur selten spürbar. Doch auch der europäische Wille der Eliten, die Zukunft Europas institutionell zu sichern, ist im letzten Jahrzehnt prekär geworden. Zu verlockend erscheint ihnen die Form des Regierens jenseits der Bürgerinnen und Bürger, die sie im Labyrinth europäischer Politikprozesse entwickelt haben.

Der Konvent wird nun von vielen als eine Chance zur Überwindung der nächtlichen Gipfelschlachten zum Ende von Regierungskonferenzen angesehen. Auch wenn die Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedsländer, wie

1 *Sternberger*, Nicht alle Staatsgewalt geht vom Volke aus (1971) 84.

die Besetzung des Präsidiums, die Entsendung von zumindest teilweise desinteressierten oder unqualifizierten Regierungsvertretern und die Ansiedlung des Konventssekretariats im Rat zeigen, mittlerweile Angst vor der eigenen Courage bekommen haben, kann der Konvent in einem Akt politischer Emanzipation die Weichen für ein demokratischer verfasstes Europa stellen.

Hinter der plakativen Bezeichnung des Beratungsgegenstands – ein demokratischer verfasstes Europa auf den Weg zu bringen – verbirgt sich nichts Geringeres als eine Neuverteilung politischer Macht in der Union. Eine solche Neuverteilung wird notwendig, wenn die alten Formen der Machtausübung an Legitimität und Autorität eingebüßt haben. Dies bedeutet meist Machtverluste für jene, die bisher entscheidungsbefugt waren. Dass Machthaber in der Regel solche Verluste nicht widerstandslos hinnehmen und sich in die Verteidigung bisheriger Zustände flüchten, ist die kleine Münze der politischen Geschichte. Nicht zufällig erleben wir nach fünfzig Jahren Integration eine Renaissance der Nationalstaatsidee als *conditio sine qua non* allen politischen Denkens, während die Realität dieses Staates immer brüchiger wird. Die Übertragung von Befugnissen auf eine mit „real powers, but limited functions“ ausgestattete supranationale Behörde beschränkt die nationale Souveränität und erfordert gewisse Anpassungsleistungen der nationalen politischen Systeme an das europäische. So schätzen die österreichischen Abgeordneten zum Nationalrat den Verlust ihrer Legislativkompetenz auf bis zu 70 Prozent!² Das bedeutet aber nicht, dass nationales Regieren verschwindet. Ganz im Gegenteil werden die Betätigungsfelder für die Politik immer umfangreicher und komplexer. Komplexität entsteht vor allem durch die Notwendigkeit, heimische Vorhaben in einer Auseinandersetzung mit den politischen Kräften und Interessen der anderen Mitgliedstaaten durchsetzen zu müssen.

² Dolezal/Müller, Die Mitgliedschaft in der Europäischen Union und die Rolle des Nationalrates, in: Müller et al (Hrsg), Die österreichischen Abgeordneten. Individuelle Präferenzen und politisches Verhalten (2001) 479.

Diese Bedingungen führen zu unterschiedlichen und bisweilen dialektischen Reaktionen nationalstaatlicher Akteure: Die regierenden Eliten versuchen den schwierigen und oft kompromissreichen Verhandlungsprozess jenseits der Öffentlichkeit (auch der parlamentarischen) zu führen, um dann populäre Entscheidungen als Zeichen der eigenen Macht auszugeben oder unpopuläre Ergebnisse „Brüssel“ anzulasten. Die Intransparenz ist vor allem Integrationsgegnern ein willkommenes Mittel zur Kritik nicht nur der Regierungen, sondern der Union überhaupt. Zugleich versprechen sie, die alten Souveränitätsrechte wieder herzustellen. Da diese Strategie am Wählermarkt erfolgreich ist, entstehen für die europäische Sache problematische Regierungskoalitionen mit integrationsfeindlichen Parteien oder auch prinzipiell integrationsfreundliche Regierungen selbst beginnen, das Einheitsprojekt zumindest rhetorisch in Frage zu stellen und Souveränitätsdiskurse wieder zu beleben. Doch eine Politik, die heute behauptet, das für den Frieden und die Wohlstandsteigerung notwendige Projekt der europäischen Integration berühre die nationale Souveränität nicht, ist bestenfalls ahnungslos über die Motive der Gründungsväter Europas und der ihnen nachfolgenden Generationen oder schlimmstenfalls verantwortungslos.

Aber es wäre wohl zu einfach, nur den exekutiven Eliten Europas – also den Regierungen – einen Mangel an institutioneller Utopie, an politischem Lösungswillen vorzuhalten. Immerhin wurde ja ein Konvent einberufen. Dass dieser in den ersten Wochen, euphemistisch „listening phase“ benannt, einen Mangel an Konzentration aufwies und sich oft in Allgemeinplätzen zu Europa erschöpfte, mag für eine erste Phase verständlich sein. Bedenklicher erscheint der Mangel an mächtigen Persönlichkeiten, die eine klare Vorstellung der konstitutionellen Neuordnung mit einer Strategie für die Zukunft Europas verbinden. Doch ohne visionäre Akteure auch aus den Reihen der Regierungsvertreter und große Parteien wird der Konvent jenes Dokument nicht hervorbringen, das die nächste Regierungskonferenz daran hindern kann, wieder zu einem kleinlichen Bazar nationaler Interessen zu degenerieren.

Europäische Gesellschaft und Demokratie

Vielleicht liegt das größte Problem im Mangel an sozio-ökonomischen Triebkräften, deren Interessen durch eine Konstitutionalisierung Europas befriedigt werden könnten. Konnte Jacques Delors Ende der achtziger Jahre noch die Konzernchefs Europas für das Binnenmarktprojekt gewinnen, so verweigerten ihm diese schon die Gefolgschaft, als es um begleitende beschäftigungspolitische öffentliche Investitionsprogramme ging. Wer ist heute der Dritte Stand? Wer könnte die treibende Kraft hinter dem Wunsch nach mehr Demokratie im europäischen System sein? Im Unterschied zu den Verfassungsprozessen des 18. und 19. Jahrhunderts ist heute ein relativ klar definierbarer Akteur als soziale Klasse nicht mehr auszumachen. Auszumachen ist allerdings ein durch Umfragen ermittelter diffuser Wunsch der Bürgerinnen und Bürger nach einer europäischen Verfassung.³ Daher muss die Frage anders formuliert werden: Welche politische Kraft könnte diesem Wunsch Nachdruck verleihen?

Es scheint ein interessantes Zusammenspiel zwischen den Positionen der Regierenden und Regierten zu geben: Je klarer erstere ein europapolitisches Konzept formulieren und öffentlich vertreten, um so größer ist die Loyalität der zweiten. Dies ist zumindest das Ergebnis einer österreichischen Studie über die Europabefürwortung oder -skepsis in der Bevölkerung: solange die ehemaligen Regierungsparteien SPÖ und ÖVP die Mitgliedschaft in der Union als herausragendes nationales Projekt betrieben, solange hielt auch die Begeisterung der Österreicherinnen und Österreicher an. Diese nahm in dem Maße ab, in dem sich das Engagement der Koalition reduzierte.⁴ Die heutige Koalition der ÖVP mit einer integrationsfeindlichen FPÖ verschärft das Problem noch einmal. Doch hat die Korrelation zwischen Elitenengagement und Begeisterung

der Bevölkerung auch ihre Grenzen. Trotz der rhetorischen Beschwörung der nationalen Souveränität durch den österreichischen Bundeskanzler, trotz der Mobilisierungsversuche der FPÖ gegen die Osterweiterung anhand von Themen wie Temelin oder den Beneš-Dekreten, ja sogar trotz der „Maßnahmen der Vierzehn“ angesichts der Bildung der aktuellen Regierung befürworten weiterhin 80 Prozent der Österreicherinnen und Österreicher die Mitgliedschaft in der Union.⁵ Doch mit der Präzisierung der Fragen differenziert sich dieses Bild: Nur 37 Prozent bejahen die Frage, ob die Mitgliedschaft eine gute Sache sei. Andererseits meinen 41 Prozent, sie sei weder gut noch schlecht.⁶ Dies ließe sich dahingehend interpretieren, dass die Österreicherinnen und Österreicher im Allgemeinen eine nüchternpragmatische Einstellung gegenüber der Union haben, die in der Literatur meist mit wirtschaftlichen Interessen begründet wird.⁷

Jenseits dieser allgemeinen Einstellungsfragen interessieren hier aber vor allem Haltungen gegenüber dem europäischen Konvent und der Verfassungsfrage. Die neuesten Eurobarometer-Umfragen⁸ zeigen ein ambivalentes Bild: Im Durchschnitt befürworten 63 Prozent der europäischen Bürgerinnen und Bürger eine europäische Verfassung (Österreich: 62 Prozent). Über dem Durchschnitt liegen Italien (81 Prozent), Niederlande (73 Prozent), Luxemburg (71 Prozent) und Deutschland (65 Prozent). Dagegen haben durchschnittlich nur 28 Prozent der Europäer (Österreich: 41 Prozent) jemals vom Konvent gehört, 35 Prozent halten ihn für wichtig (Österreich: 33 Prozent) und 25 Prozent (Österreich: 24 Prozent) setzen ihr Vertrauen in ihn. Diese Ergebnisse müssen die Konventsmitglieder alarmieren.

3 Eurobarometer 56 (Herbst 2001), http://europa.eu.int/comm/public_opinion/standard_en.htm.

4 Ulram, Europabewusstsein: von der österreichischen zur europäischen Identität?, in: Neisser/Puntscher Riekman (Hrsg.), „Europäisierung“ der österreichischen Politik? Konsequenzen der EU-Mitgliedschaft (im Erscheinen).

5 SWS-Umfrage, Die Einstellung der Österreicher zur Mitgliedschaft ihres Landes in der Europäischen Union, 29.7.2002, <http://cms.euro-info.net/index.php?parentcat=5&cat=268>.

6 Eurobarometer 57 (Frühjahr 2002), http://europa.eu.int/comm/public_opinion/standard_en.htm.

7 Vgl. Ulram (FN 4); Kramer, Österreichs Wirtschaftspolitik im Rahmen der EU, in: Neisser/Puntscher Riekman (Hrsg.), „Europäisierung“ der österreichischen Politik? Konsequenzen der EU-Mitgliedschaft (im Erscheinen).

8 Eurobarometer 57 (FN 6).

Wenn die europäischen Bürgerinnen und Bürger, offen oder latent, eine neue Verfassungsordnung für wünschenswert halten, aber zugleich jene Institution, die für deren Erarbeitung zuständig ist, nicht kennen oder für wenig bedeutsam halten, dann ist erstens das positive Datum – nämlich die grundsätzliche Befürwortung einer Verfassung – als Chance zu begreifen und zweitens die eigene Arbeit im Konvent öffentlich sichtbar zu machen. Diesen Vermittlungsakt können aber die Konventsmitglieder nicht alleine leisten. Sie bedürfen einer entsprechenden Unterstützung durch ihre Entscheidungsorgane, parlamentarische Fraktionen, Parteien und nicht zuletzt die nationalen Medien. Dies würde eine Europäisierung vor allem der nationalen Akteure voraussetzen.

Europäische Öffentlichkeit und Demokratie

Doch haben die politischen Parteien als wesentliche Organisationsform der modernen Demokratie in der Geschichte der europäischen Integration eine sehr bescheidene Rolle gespielt. Es ist zweifelhaft, ob sie ihre Rolle ändern werden, da sie doch befürchten müssen, bei einer Neuverteilung der Macht weitere Bedeutungsverluste hinnehmen zu müssen. Einer weiteren Europäisierung der Politik wären sie nur durch erhebliche strukturelle Veränderungen gewachsen: gefordert ist dafür eine stärkere inhaltliche Orientierung an den europäischen Entscheidungsprozessen, eine Verschiebung und Neuverteilung von Ressourcen und die Schaffung von funktionierenden Netzwerken mit der eigenen europäischen Parteienfamilie, in denen gemeinsam europäische Strategien entworfen und durchgesetzt werden. Nur so wird gegenüber nationaler Öffentlichkeit und Wählerklientel die Vermittlung europäischer Politik als Innenpolitik, wie auch die Schaffung von Transmissionsriemen zwischen den Interessen der eigenen nationalen (und potenziell europäischen) Wählerschichten und den supranationalen Entscheidungsprozessen sowie nicht zuletzt die Formulierung von politischen Fragen im Sinne eines europäischen und nicht ausschließlich nationalen Interesses gelingen. Der Konvent und die europäische Verfassungsfrage wären vermutlich ein ideales Labor für die Europäisierung der Parteien.

Analoges gilt für die nationalen (Massen-)Medien. Warum ist in den Medien von Europa meist nur dann die Rede ist, wenn es um Krisen geht? Warum gibt es so wenig – und dann auf wenige Elitenmedien beschränkte – nüchterne Berichterstattung über den Alltag der europäischen Entscheidungsprozesse und -ergebnisse? Medienvertreter reden gerne der Unvermittelbarkeit komplexer Anliegen das Wort. Das diffizile institutionelle Arrangement der Europäischen Union, der dichte, schon für Experten schwer zu durchblickende Verfahrensdschungel, die unterschiedlichen nationalen historischen Erfahrungen und damit unterschiedlichen Problemlösungskonzepte – all dies leistet dieser Rede Vorschub. Jedoch ist die Frage nach der demokratischen Zukunft der Union wirklich so kompliziert?

Demokratie ist eine Herrschaftsform, in der es wesentlich auf die Balance zwischen oben und unten sowie auf jene zwischen den Institutionen ankommt. Die Mächtigen bedürfen der Legitimation durch die Beherrschten. Demokratische Legitimation erschöpft sich jedoch nicht in einer Unterstützung, sondern bedeutet, dass die Rechtsunterworfenen an der Entstehung des Rechts und des politischen Systems mittels ihrer Repräsentantinnen und Repräsentanten entscheidenden Anteil haben. Dem Gebot der Legitimation steht die Forderung nach Effizienz gegenüber. In der Tat entwickelt sich die Demokratie immer im Spannungsfeld von Partizipation und Dezision. Stabil kann ein solches System nur sein, wenn beides gewährleistet ist und wenn es akzeptierte Spielregeln für die Verwirklichung gesellschaftspolitischer Vorstellungen gibt. Der Ort der Kodifikation dieser Regeln ist die Verfassung. Verfassungen zähmen politische Macht, sie schaffen einen Ausgleich zwischen der Konzentration und der Diffusion von Macht. Verfassungen sind neben ihrer möglicherweise identitätsstiftenden Funktion vor allem auch Instrumente zur Minimierung von Unsicherheit. Wer tut was auf welcher rechtlichen Grundlage und wer kontrolliert wen – das sind die beiden zentralen Fragen, auf die Verfassungen eine relativ dauerhafte Antwort geben sollten. Statik dient der Dauer. Das bedeutet nicht, dass Verfassungen unveränderbar sind, aber ihre Veränderbarkeit ist meist strengeren Regeln unterwor-

fen als anderes Recht. Die Europäische Union steht vor der schwierigen Aufgabe, in einer großen Dynamik Stabilität gewinnen zu müssen. Denn sie hat nicht nur institutionell eine noch offene Zukunft, auch territorial ist das Gebilde ungeschlossen. Das schafft Unsicherheit. Wer hätte vor 20 Jahren an die Möglichkeit einer Erweiterung um dreizehn Mitglieder (davon eine Vielzahl mit kommunistischer Vergangenheit) gedacht? Wer an das Funktionieren einer gemeinsamen Währung geglaubt, wer auf eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik gesetzt? Die Wenigen, die es taten, haben es verabsäumt, mit der Öffentlichkeit darüber in einen Dialog zu treten.

Eine neue europäische Verfassung wird nur dann auf mehrheitliche Akzeptanz stoßen, wenn sie öffentlich diskutiert wird, mithin Öffentlichkeit erzeugt. Es ist nicht einsichtig, warum dies im Falle von institutionellen Entwicklungen der Union nicht gelingen sollte. Allerdings hängt es von der Bereitschaft zum einen der Verantwortungsträger in der Union und zum anderen von den Medien ab, das Thema öffentlich zu diskutieren. Demokratie hat die Fähigkeit zur offenen Diskussion und den Willen zur Akzeptanz von Mehrheitsentscheidungen zur Voraussetzung. Weder das eine noch das andere entsteht spontan oder von selbst.

Petra Grabner/
Andrea Lenschow

Braucht die EU eine Verfassung?

„The crowning act of pan-European efforts would be the constitution of the United States of Europe on the model of the United States of America.“¹

Ein solcher Krönungsakt scheint heute erstmals in greifbare Nähe gerückt. Seit Februar 2002 tagt ein Konvent über die Zukunft der Union. Vielerorts wird erwartet, dass dieser Konvent einen konkreten Vorschlag für eine europäische Verfassung erarbeitet. Solch hohe Erwartungen könnten jedoch enttäuscht werden, denn innerhalb Europas herrscht keineswegs Einigkeit über die in einem solchen Dokument zu verankernden Inhalte und Zielvorstellungen. Wie schon damals ist eine an die Vereinigten Staaten angelehnte föderale Verfassung nur eine von vielen Varianten, die kontrovers diskutiert werden. Konsens besteht im Grunde nur in einer Frage: Der Status quo ist unbefriedigend, da Institutionen und Prozesse mit der Fülle der Aufgaben nicht mehr fertig zu werden scheinen.

Was ursprünglich als Gemeinschaft für Kohle und Stahl begann und als Zusammen-

schluss der Sechs konzipiert war, erfuhr schon 1957 mit den Römischen Verträgen die erste Ausweitung (EWG und Euratom). Weitere funktionale und territoriale Expansionen folgten – die heute 15 Mitgliedstaaten betreiben gemeinsame Politik nicht nur in Belangen des Binnenmarkts, sondern auch in innen- und außenpolitischen Bereichen. Im Vergleich dazu wirken vergangene Modifikationen des institutionellen Gerüsts marginal, mit der Folge, dass zum einen die Entscheidungsprozesse häufig ineffizient und ineffektiv erscheinen und zum anderen die demokratische Legitimation hinterher hinkt. „Langwierigkeit von Entscheidungsprozessen“ und „Regulierung von Nebensächlichkeiten“ sind Schlagworte, die Defizite bezüglich der Effektivität und Effizienz der EU in der öffentlichen und veröffentlichten Meinung illustrieren. „Brüsseler Bürokratie“, „nationaler Souveränitätsverlust“ und „Demokratiedefizit“ wiederum sind Etikette für Technokratie, Zentralisierung und hierarchische Strukturen.

Nun schafft die bevorstehende Osterweiterung eine neue Herausforderung, der von einigen mit Krisen-, von anderen mit Aufbruchstimmung begegnet wird. Gerade Letztere

1 Coudenhove-Kalergi (1923), zit nach Salmon/Nicoll (Hrsg), Building European Union. A Documentary History and Analysis (1997) 9.