

Een degelijke grondwet versus 'vrijblijvend praten'

Hoe Bondsdag en Tweede Kamer over Europese grondwet dachten

Achtergrond - 20 juni 2012

Nederland zei in 2005 'nee' tegen de Grondwet voor Europa. Duitsland stond versteld. Hoe kon Nederland, vanaf het begin betrokken bij de Europese eenwording, deze grondwet wegstemmen? Rob Wellink vatte voor Duitslandweb zijn stage-onderzoek bij het Duitsland Instituut samen, over de invloed van Nederlandse en Duitse constitutionele tradities op het denken over de Europese grondwet.

Terwijl de Nederlandse bevolking zich in het eerste landelijke referendum in de Nederlandse politieke geschiedenis uitsprak tegen de Europese grondwet, was er in de Tweede Kamer paradoxaal genoeg wel een ruime meerderheid voor van PvdA, GroenLinks, CDA, D66 en VVD. Desalniettemin waren het de tegenstanders die in de Tweede Kamer het debat bepaalden. Volgens de SP, ChristenUnie, SGP, LPF, de Groep Wilders en de Groep Eerdmans/Van Schijndel werd er met de Grondwet voor Europa een Europese superstaat gecreëerd die de nationale staten zou overvleugelen. Zij moesten niets hebben van termen als 'Europese grondwet' of 'Europese volkslied'. Bovendien waren de kleine christelijke fracties van mening dat het Handvest voor de grondrechten van de EU, dat in de Europese grondwet moest worden opgenomen, daar niet in thuis hoorde. Grondrechten waren wat hen betreft iets van de nationale staten.

Europese superstaat

Het beeld van een Europese superstaat kwam voor een groot deel voort uit de opvattingen die de tegenstanders van de Europese grondwet hadden over de Nederlandse grondwet. Nederland is grondwettelijk gezien een eenheidsstaat. Zou de EU een grondwet krijgen, dan was de unie een staat die boven Nederland uittorende.

In Duitsland speelde de angst voor een Europese superstaat niet. Er was ook geen referendum over de grondwet, hoewel de FDP en Die Linke hier wel op hadden aangedrongen. De Bondsdag moest de Europese grondwet ratificeren. Die Linke, die als enige tegen was, kon in het parlement geen vuist maken. Alle andere fracties waren voor.

De Duitse parlementariërs hielden zich bezig met drie aspecten van de grondwet: het Handvest voor de grondrechten, ook wel de grondrechtencharta genoemd; een Gottesbezug - een verwijzing naar God in de grondwet; en de verdeling van de bevoegdheden tussen de Europese Unie en de lidstaten. Deze drie aspecten zijn allemaal in de Duitse grondwet te vinden.

Verdeling van de bevoegdheden

De grondrechtencharta en de verdeling van de bevoegdheden kregen de meeste aandacht van de Bondsdagfracties. Over de grondrechtencharta waren de politieke partijen het snel eens: die moest in de Europese grondwet worden opgenomen. Wat betreft de verdeling van de bevoegdheden tussen de EU en de lidstaten was het met name de CSU die daar constant op hamerde. “Wat doet Brussel, wat doet Berlijn en wat doen de deelstaatregeringen in Düsseldorf en München?” zoals CSU'er Gerd Müller het in die tijd formuleerde.

De roep om een *Kompetenzverteilung* kwam voort uit het Duitse federale stelsel. In Duitsland is in de eigen grondwet in een *Kompetenzkatalog* precies vastgelegd welke laag van de overheid wat moet uitvoeren. Is dit niet duidelijk, dan is er het Constitutioneel Hof in Karlsruhe, dat over de wetmatigheid van Duitse en Europese regelgeving kan oordelen. Nederland heeft een dergelijk orgaan niet. Een Europese grondwet zou volgens de Bondsdag de nationale belangen juist beschermen, omdat daarin net als in de eigen grondwet zou staan wie welke bevoegdheid heeft. Op de achtergrond waren het de Duitse deelstaten die veel invloed uitoefenden om tot een competentieverdeling te komen. Zij hebben een grote mate van zelfstandigheid en waren bang voor teveel invloed van de EU. Müller noemde doelbewust de hoofdsteden van Noordrijn-Westfalen en Beieren toen hij op een goede regeling met de EU hamerde, want het waren vooral deze twee grote deelstaten die zich hierover zorgen maakten.

Joschka Fischer

Duitsland had van de grondrechtencharta en de verdeling van bevoegdheden al gedurende het ontwerpen van de Europese grondwet haar speerpunten gemaakt. Het ontwerp werd tussen 2001 en 2003 opgesteld door de Europese Conventie, waarin vertegenwoordigers van alle nationale regeringen en parlementen van de lidstaten zitting hadden. De Grondwet voor Europa was een project naar het idee van de Duitse minister van Buitenlandse Zaken Joschka Fischer (Groenen): die stelde in zijn Humboldt-Rede in 2001 dat een federatie van natiestaten het eindpunt van de Europese integratie moest zijn. Een grondwettelijk verdrag was daartoe in zijn ogen een belangrijke stap.

De Nederlandse regering wees de *Kompetenzkatalog* af. Volgens het kabinet zou

het zorgen voor inflexibiliteit bij de Europese samenwerking. Liever zette het kabinet in op het versterken van het subsidiariteitsbeginsel, waarbij hogere overheden niet uitvoeren wat lagere overheden kunnen doen. De regering kreeg hiervoor brede steun in de Tweede Kamer. Alleen de SP wenste een goede verdeling van de bevoegdheden.

'Vrijblijvende praatclub'

Het denken in termen van bevoegdheden is typisch iets voor federale staten. Nederland als eenheidsstaat had hiermee weinig ervaring. Van deze onbekendheid werd door de tegenstanders van de Europese grondwet in de Tweede Kamer dankbaar gebruikt om aan te tonen dat die tot een Europese superstaat zou leiden. Overigens speelde Nederland bij de totstandkoming van de Europese grondwet bewust een kleine rol, in tegenstelling tot Duitsland. Zo bestond volgens de Nederlandse vertegenwoordiger bij de Europese Conventie Gijs de Vries (VVD) zijn taak uit "luisteren en lezen" en noemde toenmalig minister van Buitenlandse Zaken Jozias van Aartsen (VVD) de Europese Conventie "een vrijblijvende praatclub".

De Europese grondwet kwam er dus niet door het Nederlandse en Franse 'nee'. Om de inhoud ervan te redden, kwam bondskanselier Merkel in 2007, toen Duitsland EU-voorzitter was, met een compromis in de vorm van het Verdrag van Lissabon. Ze had de gewraakte terminologie en symboliek uit de oorspronkelijke grondwet gehaald, maar de twee voor Duitsland belangrijke elementen in, de grondrechtencharta en de verdeling van bevoegdheden, bleven.

Merkel had bij haar werk voor het Verdrag van Lissabon de volledige instemming van de CDU/CSU, de SPD en de FDP. Nederland hield dit keer geen referendum, maar besloot het te laten bij parlementaire goedkeuring. Premier Balkenende en zijn CDA, de PvdA en de VVD moesten er alles aan doen om de Tweede Kamer te laten geloven dat er geen grondwettelijke elementen meer in het verdrag zaten. De Nederlandse politieke partijen hadden zich door het 'nee' van de bevolking in 2005 grotendeels opnieuw georiënteerd op Europa.

In Duitsland ging het dit keer wat anders: Peter Gauweiler van de CSU stapte naar het Constitutioneel Hof, omdat het Verdrag van Lissabon volgens hem onverenigbaar was met de Duitse grondwet. Het Hof oordeelde anders. De SPD, Die Groenen, CDU/CSU en de FDP namen het Verdrag van Lissabon gewoon aan. Ook Gauweiler stemde voor.

Na het Verdrag van Lissabon

Het Nederlandse (en Franse) 'nee' tegen de Europese grondwet hebben in zowel

het Nederlandse als in het Duitse parlement grote indruk gemaakt. Het referendum heeft zijn stempel duidelijk op de houding van de Nederlandse politieke partijen ten aanzien van de EU gedrukt. In de Tweede Kamer waren de fracties van de PvdA, GroenLinks, D66, CDA en VVD met het referendum nog voor de Europese grondwet en stonden ze overwegend positief tegenover de Europese integratie. De fracties van de SP, SGP, ChristenUnie, LPF en Wilders waren tegen.

Na het referendum kwam er een veel kritischer geluid. De SP en de PVV van Wilders bleven hun negatieve houding ten opzichte van Brussel houden en stemden tegen het Verdrag van Lissabon. De PvdA, CDA, SGP, ChristenUnie en VVD stemden voor, maar namen wel een kritische houding ten opzichte van de EU aan. Met name de PvdA en het CDA maakten hier een grote ommezwaai. De VVD hield zich heel erg op de vlakte en benadrukte vooral het belang van de nationale parlementen. Alleen de fracties van GroenLinks en D66 profileerden zich als progressieve pro-Europese integratiepartijen, waar zelfs een federale gedachte over Europa nog aanwezig was.

Het referendum over de Europese grondwet had ook in de Bondsdag invloed op de houding ten opzichte van Europa. De meeste Bondsdagfracties bleven positief ten aanzien van de Europese integratie, maar de ideeën over een Europa met een eigen grondwet met symboliek waren wel verdwenen. In plaats daarvan hamerden SPD, CDU/CSU en de FDP op een duidelijke verdeling van bevoegdheden tussen Brussel, Berlijn en de deelstaten. De fractie van Bündnis 90/Die Grünen bleef ongewijzigd een groot voorstander van Europese integratie. Die Linke was tegen het Verdrag van Lissabon, al wees ze Europese integratie niet af. Het Lissabon-oordeel van het Constitutioneel Hof uit 2009 veranderde weinig aan de posities en standpunten van de Bondsdagfracties, ze werden er eerder door bevestigd.

Rob Wellink volgt de masters Politiek & Parlement en Nederland-Duitslandstudies aan de Radboud Universiteit Nijmegen en deed in het voorjaar van 2012 een onderzoeksstage bij het Duitsland Instituut Amsterdam. Hij onderzocht op welke wijze de nationale constitutionele tradities van Nederland en Duitsland van invloed waren op de parlementaire debatten over de totstandkoming van een Europese grondwet.

Dit is een artikel gedownload via [duitslandinstituut.nl](https://www.duitslandinstituut.nl).

Artikel:

<https://www.duitslandinstituut.nl/artikel/2904/een-degelijke-grondwet-versus-vrijblijvend-prate>

n