

Nur Anlass für Freude in Brüssel und in Berlin? Zum Ausgang des Ringens um die EU- Vertragsreform

Andreas Wehr

Glaut man offiziellen Verlautbarungen, so garantiert der am 1. Dezember 2009 in Kraft getretene Lissabonner Vertrag künftig die Handlungsfähigkeit der Europäischen Union. Mit diesem Argument verteidigte jedenfalls der damalige Bundesaußenminister Frank-Walter Steinmeier den Vertrag vor dem Bundesverfassungsgericht: „Dauerhafte Handlungsfähigkeit für eine EU mit 27 Mitgliedstaaten aber wird es mit den hergebrachten Regeln einer Union von 12 oder 15 Mitgliedern nicht geben“. Und: Der Vertrag „sichert die Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit einer EU mit 27 oder mehr Mitgliedstaaten.“¹

Doch geht die Union wirklich handlungsfähiger aus dem Ringen um diese Vertragsrevision hervor? Immerhin hat sie für diese Änderung gut neun Jahre gebraucht, sehr viel länger als für jede andere EU-Reform. Zum Vergleich: Den Vertrag von Maastricht, mit dem die Wirtschafts- und Währungsunion ins Leben gerufen wurde, handelten die Regierungen innerhalb nur eines Jahres aus. Und diesmal war man erst im dritten Anlauf erfolgreich. Bereits im Dezember 2003 scheiterte der Entwurf des Europäischen Konvents zur Zukunft Europas. Er wurde überarbeitet und als Verfassungsvertrag neu präsentiert. Bei den Volksabstimmungen in Frankreich und in den Niederlanden fiel auch dieser Vertrag im Mai/Juni 2005 durch. Aus dem Verfassungsvertrag wurde der im Dezember 2007 unterzeichnete Lissabonner Vertrag. Um ein Haar wäre auch er gescheitert. Im Juni 2008 wurde er in Irland in einer Volksabstimmung abgelehnt. Erst ihre Wiederholung am 2. Oktober 2009 gab schließlich den Weg zur Vertragsrevision doch noch frei.

Wie ist dieses Ringen zu bewerten? Die Beantwortung dieser Frage hat Bedeutung für die weitere Entwicklung der EU, denn ihre Zukunft hängt nicht allein von Vertragstexten ab. Es sind die Kräfteverhältnisse zu analysieren, die sich in den

Auseinandersetzungen um diese Vertragsrevision gezeigt haben. Dabei ist es hilfreich, an den Ausgangspunkt der Debatte um eine Verfassung für Europa zu erinnern. Sie war von Beginn an untrennbar verknüpft mit der Eingliederung der DDR in ein fortan sehr viel mächtigeres Deutschland und mit der Osterweiterung der EU um nicht weniger als 12 Staaten. Beides drohte das innere Machtgleichgewicht und die Handlungsfähigkeit der EU infrage zu stellen.

Um was ging es?

Die Herstellung der so viel beschworenen Handlungsfähigkeit der EU war bereits Aufgabe des Gipfels von Amsterdam 1997.² Eine Verständigung über die dafür als notwendig erachteten institutionellen Veränderungen konnte dort allerdings nicht erreicht werden. Vor allem drei institutionelle Problemfelder standen seitdem im Mittelpunkt: Die zukünftige Größe und Zusammensetzung von Europäischer Kommission, Parlament und Rat, die Neuorganisation des Abstimmungsverfahrens im Europäischen Rat sowie die Ausweitung der Entscheidungen im Rat mit qualifizierter Mehrheit.

Auch auf dem Gipfel von Nizza im Jahr 2000 konnte man sich darüber nicht verständigen. Die Tagung fand unter französischer Präsidentschaft statt und ging als einer der spektakulärsten Fehlschläge in die Geschichte der EU ein. Man kam zu keinem Ergebnis auch weil Staatspräsident Jacques Chirac nicht bereit war, dem deutschen Verlangen nach größerem Einfluss bei Abstimmungen im Rat nachzugeben. Die Bundesregierung hatte verlangt, die jeweiligen Bevölkerungsgrößen der Mitgliedsländer zur Grundlage der Stimmengewichtung zu machen. Dies bedeutete die Aufgabe der traditionell gleichen Stimmenzahl der vier großen EU-Staaten Deutschland, Großbritannien, Frankreich und Italien. Diese in Amsterdam und in Nizza ungelöst gebliebenen institutionellen Fragen wurden fortan als die drei „left-overs“ bezeichnet.

Man darf nicht aus dem Blick verlieren, dass es bei der Vertragsrevision im Kern immer um diese Reform der EU-Institutionen ging. Nur so ist die Beharrlichkeit zu verstehen, mit der die deutsche Bundesregierung das Projekt über die Jahre hinweg verfolgte.³ In der linken Öffentlichkeit sind hingegen Verfassungs- und Lissabonner Vertrag fast nur im Zusammenhang mit ihrer neoliberalen Ausrichtung und der weiteren Militarisierung der EU wahrgenommen worden.⁴ Tatsächlich verändert der Lissabonner Vertrag aber an der Wirtschaftsverfassung und den Wettbewerbsregelungen der Union nur wenig. Einen gewissen Schub bringt er zwar in Richtung ihrer weiteren Militarisierung.⁵ Schon stärker verändert er die Vertragsbestimmungen im Bereich Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen. Doch entscheidend waren immer die institutionellen Veränderungen.

Das Scheitern des Europäischen Konvents

Nach den Misserfolgen von Lissabon und Nizza versuchte man auf einem anderen Weg zum Erfolg zu kommen. Es wurde ein „Europäischer Konvent zur Zukunft Europas“ einberufen. Die Vertragsänderung sollte nicht mehr allein Regierungen überlassen werden, auch Parlamentarier sollten daran mitarbeiten. Den Konvent bildeten 30 Vertreter der nationalen Parlamente, 16 Europaparlamentarier und nur jeweils ein Vertreter der damals 15 EU-Länder. Hinzu kamen zwei Mitglieder der Kommission und der Konventspräsident, sowie seine beiden Vizepräsidenten. Eingeladen waren auch 26 Mitglieder der nationalen Parlamente der Beitrittsländer und 13 Vertreter der Staats- und Regierungschefs dieser Staaten. Sie hatten allerdings kein Stimmrecht. Die Absicht, die Reform der EU in die Hände des Konvents zu legen, fand zunächst breite Unterstützung in der Öffentlichkeit. Begrüßt wurde, dass vor allem Parlamentarier das Sagen bekamen, die europäischen Angelegenheiten in der Öffentlichkeit behandelt wurden, und dass es um eine Verfassung für die Union ging.⁶

Tatsächlich war aber die Arbeit des Konvents bei weitem nicht so transparent und demokratisch wie erhofft. In ihm wurde zwar viel geredet, aber die Entscheidungen fielen hinter fest verschlossenen Türen. Die Diplomaten der großen Mitgliedsländer – und hier vor allem die Frankreichs und Deutschlands – übten mittels des Konventpräsidiums eine unmittelbare Kontrolle aus. Der im Juli 2003 von Konventspräsident Giscard d'Estaing den Staats- und Regierungschefs überreichte Entwurf des Vertrags für eine Verfassung für Europa gab dann auch ziemlich genau die Position dieser beiden Länder wieder. Darin enthalten waren weitreichende Maßnahmen zur Föderalisierung der Union, d. h. der Kommission und dem Europäischen Parlament sollten mehr Rechte auf Kosten der Souveränität der Mitgliedstaaten gegeben werden. Es sollte sich aber bald zeigen, dass diese Vorschläge von anderen Mitgliedsländern nicht vollständig unterstützt wurden. Im Rückblick kann man daher heute sagen, dass ab der Präsentation des Konventsentwurfs die in ihm enthaltenen Vorschläge für die Reform der Institutionen über Jahre heftig umkämpft waren. Manch weitreichendes Vorhaben einer forcierten europäischen Integration wurde verworfen.⁷ So scheiterte am Ende die Idee, eine Reform der Verträge mit Hilfe eines Konvents an den Mitgliedstaaten vorbei durchzusetzen. Bald kehrte man daher zur traditionellen Praxis der Aushandlung von EU-Vertragsreformen in Regierungskonferenzen der Mitgliedsländer zurück.

Am einfachsten war hier die Einigung auf die Höchstzahl von Sitzen im Europäischen Parlament. Aufgrund der verschiedenen Erweiterungen war die Zahl der Parlamentarier immer weiter angewachsen, zuletzt auf 785. Nun gibt es eine feste Begrenzung auf 750 bzw. 751, rechnet man den Parlamentspräsidenten hinzu. Auch

die Ausweitung der Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit im Rat war nicht kontrovers. Komplizierter war da schon die Verständigung auf die zukünftige Größe der Europäischen Kommission und auf die Art und Weise der Auswahl der Kommissare. Der Konventsentwurf von 2003 hatte eine deutliche Reduzierung der Anzahl der Kommissare vorgesehen, auch sollte der Kommissionspräsident ein gewisses Auswahlrecht über sie erhalten. Doch diese Vorschläge wurden von den Regierungen der meisten Mitgliedsländer abgelehnt. Was die Zahl der Kommissare angeht, so wird daher die Kommission nach dem Lissabonner Vertrag „aus einer Anzahl von Mitgliedern“ bestehen, „die zwei Drittel der Zahl der Mitgliedstaaten entspricht, sofern der Europäische Rat nicht einstimmig eine Änderung dieser Zahl beschließt.“⁸ Da kaum anzunehmen ist, dass ein Mitgliedsland von sich aus auf die Benennung seines Kommissars verzichtet, wird der Rat wohl auch zukünftig, wie bisher schon, so viele Kommissare bestellen wie die EU Mitglieder hat. Es bleibt auch dabei, dass jedes Mitgliedsland seinen Kandidaten für die Kommission allein benennt. Der Präsident erhält kein Auswahlrecht. Die Staaten der EU haben sich mit diesen Abänderungen des Konventsentwurfs wichtige Souveränitätsrechte erhalten.

Bei der Reform des Abstimmungsverfahrens im Rat war die Umstellung auf das Prinzip der Demografie nicht strittig. Die französische Regierung hatte ihre Vorbehalte gegen die damit verbundene Aufwertung Deutschlands bereits während der Beratungen im Konvent aufgegeben. Umkämpft war hingegen, ab wann eine qualifizierte Mehrheit als erreicht gilt. Im Konventsentwurf war dafür die „Mehrheit der Mitgliedstaaten (...) und mindestens drei Fünftel der Bevölkerung der Union“ vorgesehen. Die von dieser Regelung nicht oder kaum profitierenden Länder Spanien und Polen verweigerten sich auf dem Europäischen Gipfel im Dezember 2003 und setzten in der anschließenden Regierungskonferenz eine Heraufsetzung der Mindestschwellen durch. Im Verfassungsvertrag von 2004 als auch im Lissabonner Vertrag wurde sie auf 55 Prozent der Länder, gebildet aus mindestens 15 Mitgliedern, und auf 65 Prozent der Bevölkerung angehoben. Bei der Ausarbeitung des Lissabonner Vertrags versuchte die polnische Regierung mit der Quadratwurzelformel noch eine für alle gerechtere Verteilung der Stimmen durchzusetzen. Sie scheiterte aber am Widerstand Berlins. Polen konnte immerhin erreichen, dass die Fristen bis zum Inkrafttreten der neuen Bestimmungen verlängert wurden.

Die Folgen des Non und des Nee

Die Ablehnungen des Verfassungsvertrages bei den Volksabstimmungen in Frankreich und in den Niederlanden Ende Mai und Anfang Juni 2005 brachten die Vertragsrevision als Ganzes an den Rand des Scheiterns. Nach einer zweijährigen „Reflexionsphase“ wurde im Oktober 2007 mit dem Lissabonner Vertrag, anfangs

Reformvertrag genannt, zwar ein formal neuer Vertragsentwurf vorgelegt, er enthielt aber im Kern die Bestimmungen des abgelehnten Verfassungsvertrags. Das Nein bei den beiden Volksabstimmungen blieb aber dennoch nicht ohne Folgen. Es erweiterte den Handlungsspielraum einiger kritischer Regierungen, die dadurch weitere Positionen des Konvents angreifen konnten. In einem Schreiben des Außenministers der Niederlande vom März 2007 hieß es denn auch: „Der Verfassungsvertrag (...) konnte nicht nur auf mangelnde Unterstützung der französischen und der niederländischen Bevölkerung zählen, er stieß auch auf Zweifel bei anderen Mitgliedstaaten, die nicht dazu übergegangen waren, den Vertrag zu ratifizieren.“⁹

Auf der Tagung des Europäischen Rats am 21./22. Juni 2007 wurde eine Reihe von Festlegungen für den künftigen Lissabonner Vertrag getroffen, mit denen weitere Souveränitätsrechte der Mitgliedstaaten gesichert wurden. Aufgewertet wurden etwa die nationalen Parlamente. Die ihnen eingeräumte Frist für Subsidiaritätskontrollen erhöhte sich. Man legte fest, dass sie stärker in die politische Kontrolle von Europol und in die Bewertung der Tätigkeit von Eurojust einbezogen werden. Geregelt wurde, dass „die Mitgliedstaaten ihre Zuständigkeiten wieder wahrnehmen, sofern und soweit die Union entschieden hat, ihre Zuständigkeiten nicht mehr auszuüben“. Man präzierte die sogenannte Flexibilitätsklausel, mit der Gesetzesvorhaben ohne ausdrückliche Rechtsgrundlage auf den Weg gebracht werden können, so dass „sie nicht als Grundlage für die Verwirklichung von Zielen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik dienen“ kann. Im Artikel über die Beziehungen zwischen der Union und den Mitgliedstaaten wurde der Satz angefügt: „Insbesondere die nationale Sicherheit fällt weiterhin in die alleinige Zuständigkeit der einzelnen Mitgliedstaaten.“ Zur Stärkung der mitgliedstaatlichen Souveränitäten zählte auch, dass im Zusammenhang mit den Unterstützungs-, Koordinierungs- und Ergänzungsmaßnahmen der Union – etwa in den Bereichen Kultur, Gesundheitswesen oder Verbraucherschutz – ausdrücklich hervorgehoben wurde, dass „die Union die Maßnahmen zur Unterstützung, Koordinierung oder Ergänzung der Maßnahmen der Mitgliedstaaten durchführt“. Und erstmals wurde eindeutig festgehalten, dass die Verträge mit dem Ziel geändert werden können, die der Union übertragenen Zuständigkeiten auch „zu verringern“. Manche ursprünglich angestrebten Integrationsschritte konnten zudem nur unter dem Preis der Gewährung einer „Opting out“ Regel für einzelne Mitgliedsländer gerettet werden. Die Charta der Grundrechte blieb zwar rechtsverbindlich, sie war aber nicht mehr Bestandteil der Verträge. Bei der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen und bei der polizeilichen Zusammenarbeit wurde gestattet, dass „Mitgliedstaaten bei einem Thema voranschreiten und andere sich nicht beteiligen“. All diese Festlegungen und einige mehr sind Bestandteil des Lissabonner Vertrages geworden.¹⁰ Natürlich trieb die europäischen Eliten bei diesen Zugeständnissen auch die Angst um, es könnte sonst zu weiteren Ablehnungen des Vertrags bei Volksabstimmungen kommen.¹¹

Von größter Bedeutung war der Verzicht darauf, den neuen Vertrag nicht länger Verfassung zu nennen. Eine europäische Verfassung hätte im allgemeinen Bewusstsein der Völker ohne Zweifel dazu geführt, die noch dem Klassenkompromiss der unmittelbaren Nachkriegszeit verpflichteten westeuropäischen Verfassungen mit ihrer Offenheit auch für andere Gesellschaftsformen, wie etwa das deutsche Grundgesetz, weiter in den Hintergrund zu drängen.¹² Aufgegeben werden musste auch die im Konventsentwurf und im Verfassungsvertrag enthaltene Nennung der Symbole der Union, wie Flagge, Leitspruch, Hymne und Gedenktag. Mit ihnen wollte der Konvent noch eine gewisse Staatlichkeit der EU herausstellen.

All diese von Mitgliedstaaten durchgesetzten Veränderungen haben aber am Grundcharakter des Lissabonner Vertrages nichts ändern können. Die EU wird durch ihn zentralistischer und hierarchischer. Durch die Umstellung des Abstimmungsverfahrens im Rat wächst das Gewicht der großen Mitgliedstaaten. Allein der Stimmenanteil Deutschlands verdoppelt sich. Kleine und mittlere Staaten verlieren zugleich erheblich an Einfluss.

Auch in der Wirtschaftspolitik konnten keine substanziellen Änderungen erreicht werden. Die vom französischen Staatspräsidenten Nicolas Sarkozy mit Blick auf die Kritik an der neoliberalen Ausrichtung der Union durchgesetzte Streichung des Bekenntnisses zu einem „unverfälschten Wettbewerb“ als Ziel der EU war reine Augenwischerei, da diese Bestimmung sich in einem neu beigefügten Protokoll wiederfand.¹³ Angesichts der so gut wie einhelligen Zustimmung von Gewerkschaften und Sozialdemokratie zum Verfassungs- und Lissabonner Vertrag war es allerdings auch so gut wie ausgeschlossen, dass in den Fragen der Ökonomie Änderungen erreicht werden konnten.

Die Freude der Herrschenden über die schließlich doch noch erreichte Vertragsrevision kann schon allein mit Blick auf die Länge des Verfahrens und den dabei erlittenen Rückschlägen nicht ungetrübt sein. Der offen vorgetragene Anspruch Deutschlands, seine gewachsene Macht auch auf europäischer Ebene voll zur Geltung zu bringen, hat Mitgliedsländer verschreckt und reaktivierte alte Ängste, etwa in Polen und in der Tschechischen Republik. Die in den Referenden ausgesprochenen Ablehnungen des Verfassungsvertrags hinterließen tiefe Spuren im Bewusstsein der Niederländer, Franzosen und Iren.¹⁴ Erst durch die Ablehnungen in Frankreich und in den Niederlanden war es überhaupt möglich geworden, weitere wichtige Veränderungen gegenüber dem Konventsentwurf durchzusetzen. Die deutsche Linke sollte daraus lernen, dass die Verteidigung der staatlichen Souveränität nicht eine nationalistische Rückwende darstellt, sondern dass es hier um den Erhalt des demokratischen Handlungsrahmens geht, der so nur auf der Ebene der Nationalstaaten existiert.

1 Vgl. Einleitende Stellungnahme des Bundesministers des Auswärtigen, Dr. Frank-Walter Steinmeier, am 10. Februar 2009 vor dem Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe

2 Dabei handelte es sich, wie zuvor schon beim Vertrag von Maastricht von 1992 und dann später beim Vertrag von Nizza von 2000 und nun von Lissabon aus dem Jahr 2007 jeweils um Änderungsverträge der bestehenden europäischen Verträge, genauer des EU-Vertrags, nun Vertrag über die Europäische Union (VEU) und des EG-Vertrags, jetzt Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (VAEU). Wie alle bisherigen Verträge baut der Lissabonner Vertrag dabei auf dem EWG-Vertrag vom 25. März 1957 auf, der seinerzeit in Rom geschlossen wurde. Da es sich somit um eine Änderung der Römischen Verträge handelte, mussten die Ratifikationsurkunden für den Lissabonner auch in Rom hinterlegt werden.

3 In einer Analyse der Bertelsmann Forschungsgruppe Politik (CAP Analyse vom Juli 2007) hieß es denn auch über die deutsche EU-Präsidentschaft im ersten Halbjahr 2007: „Die Verfassungsfrage gehörte zu einem der zentralen Anliegen des deutschen EU-Vorsitzes und stand ganz oben auf dem Präsidentschaftsprogramm. Die Bundesregierung hatte als primäres Ziel angegeben, die Substanz und die institutionelle Balance des Verfassungsvertrags unbedingt zu erhalten.“

4 Beispielhaft ist etwa die Kritik am Lissabonner Vertrag im Europawahlprogramm 2009 der Linken. Dort heißt es: „Unsere Ablehnung der Vertrages richtete und richtet sich weiterhin vor allem gegen die in diesem Vertragstext enthaltenen Aussagen zur Militarisierung der EU - Sicherheits- und Verteidigungspolitik, gegen die Grundausrichtung der EU an den Maßstäben neoliberaler Politik und gegen den Verzicht auf eine Sozialstaatsklausel ...“, in: Solidarität, Demokratie, Frieden – Gemeinsam für den Wechsel in Europa! Europawahlprogramm 2009 DIE LINKE, S. 6

5 Vgl. hierzu eingehend Gregor Schirmer, Lissabon am Ende? Kritik der EU-Verträge, Berlin 2008, S. 99 ff.

6 Zur Arbeit des Verfassungskonvents vgl.: Andreas Wehr, Europa ohne Demokratie, Die europäische Verfassungsdebatte – Bilanz, Kritik und Analysen, Köln 2004, S. 22 ff.

7 Vgl. hier: Andreas Wehr, Der Lissabonner Vertrag ante portas, in Marxistische Blätter Heft 6-09, S. 16 ff. wo die Veränderungen der Bestimmungen zur Zusammensetzung der Kommission und zur Auswahl der Kommissare als auch zum Abstimmungsverfahren im Rat detailliert dargestellt werden.

8 Vgl. Paragraph 17 Absatz 5 EUV i. V. mit Artikel 244 (AEUV)

9 Vgl. Schreiben des Ministers für auswärtige Angelegenheiten und des Staatssekretärs für

europäische Angelegenheiten der Niederlande vom 19. März 2007 an das niederländische Parlament, Akz. DIE-423/07

10 Vgl. dazu Andreas Wehr, Vom Verfassungs- zum Reformvertrag – wohin geht die EU, in: Marxistische Blätter, Heft 2-07

11 So heißt es in einem Kommentar zum EU-Recht: „Die Verhandlungen über den Reformvertrag waren ersichtlich darauf ausgerichtet, Referenden in den Mitgliedstaaten – soweit möglich – zu vermeiden und Kompromisslösungen zu finden, welche die Zustimmung aller Mitgliedstaaten erleichtern helfen sollten (...)“. Jürgen Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, 2. Auflage, Baden-Baden 2009, S. 43

12 Bei den Befürwortern einer forcierten Integration ist dies klar erkannt worden. So etwa von Arnim von Bogdandy: „Wenn sich dieser Terminus (der Verfassung, A.W.) etabliert und – wichtig – später der Bezug auf die Verfassung eine wichtige rhetorische Figur zur Darstellung von Politik wird, ähnlich wie derzeit in der Bundesrepublik das Grundgesetz, so wird die Verfassung einen machtvollen „Eintrag“ im „Wörterbuch der europäischen Integration“ bilden.“ Deshalb ist auch für von Bogdandy „der Kampf um den Terminus ein Kampf um den Entwicklungspfad der Union.“ Vgl. Arnim von Bogdandy, Europäische Verfassungspolitik als Identitätspolitik, in: Kritische Justiz, 2005, Heft, S. 110 ff. (119)

13 Über diese Veränderung war in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung (FAZ) folgendes zu lesen: „Aus der deutschen Ratspräsidentschaft verlautete, die Aufregung über den Wegfall des Bekenntnisses zum freien Wettbewerb im Vertrag selbst gleiche einem Sturm im Wasserglas. Eine Prüfung habe ergeben, dass das keinerlei Auswirkungen haben werde“, vgl. Neues Bekenntnis zum freien Wettbewerb, in: FAZ vom 25.06.2007

14 Pierre Lévy, der Herausgeber der französischen Monatszeitung La Lettre de Bastille – République – Nations zieht folgendes Resümee aus dem französischen Referendum: „Es gibt im französischen Linksspektrum die These, dass alles damals nichts genützt hat, weil es nicht zur Einheit der Linken führte. Ich denke genau das Gegenteil: Die linke Einheit war nicht die Frage, sondern die lautete: Wollen Sie eine Verfassung für die EU oder nicht? Und das wurde klar mit Nein beantwortet.“ Vgl. Gespräch mit Pierre Lévy,

*Quelle:
Marxistische Blätter 1/10*