



Nach Lissabon – In welcher Verfasstheit ist die EU?

Dr. Michael Schreyer, Mitglied der Europäischen Kommission a. D.

Erneut haben sich die Staats- und Regierungschefs zur feierlichen Unterzeichnung eines neuen Vertrags für die EU versammelt. Der Ort: Lissabon. Der Zeitpunkt: 13.12.2007. Die Anzahl: 27. Das Dokument: Der Vertrag von Lissabon. Das „Familienphoto“ erinnert an die Zeremonie vor gut drei Jahren: Der Ort: Rom. Der Zeitpunkt: 29.10.2004. Die Anzahl: 25. Das Dokument: Der Vertrag über eine Verfassung für Europa.

Der Verfassungsvertrag sollte am 1. November 2006 in Kraft treten. 18 Mitgliedstaaten haben ihn ratifiziert. Aber nach dem mehrheitlichen Nein der französischen und niederländischen Bevölkerung war klar, dass Änderungen erfolgen müssen, zumal im Windschatten dieser Ablehnung einige Staats- und Regierungschefs auf Distanz zu dem von ihnen oder ihren Vorgängern unterzeichneten Dokument gingen. Also musste eine Brücke gefunden werden zwischen der Mehrheit derjenigen, die den Verfassungsvertrag wollten und denen, die aufgrund der negativen Referenden auf Änderungen bestehen mussten oder aus anderen Gründen plädierten. Das Ergebnis liegt jetzt vor.

Der Vertrag von Lissabon soll am 1.1.2009 in Kraft treten, damit die neuen Regelungen schon für die Wahlen zum Europäischen Parlament im Juni 2009 und dessen Arbeit und für die im Herbst 2009 einzusetzende neue Kommission gelten. Ein knapper Zeitraum für die Ratifikation in 27 Mitgliedstaaten, von denen nur für Irland derzeit feststeht, dass ein Referendum durchgeführt wird, während ansonsten die nationalen Parlamente diese Aufgabe wahrnehmen.

Wird dieser Vertrag in Kraft treten? Hoffentlich! Warum? Weil der Vertrag von Lissabon die meisten Veränderungen für mehr Demokratie und Effizienz im politischen Handeln auf europäischer Ebene aus dem Verfassungsvertrag übernimmt, an dem im übrigen auch Grüne Akteure wie nie zuvor in der Geschichte der Europäischen Verträge mitwirken konnten. Und weil die Zusätze oder Weglassungen gegenüber dem Verfassungsvertrag nach Grünen Kriterien zwar teils negativ, aber einige auch positiv zu bewerten sind.

Lissabon – Ein Änderungsvertrag

Die augenfälligste Änderung des Lissabon-Vertrages im Vergleich zum Verfassungsvertrag ist die Bezeichnung und die Form. Der Begriff der Verfassung wurde verbannt. In der Form liegt nicht mehr ein konsolidierter neuer Text der vertraglichen Grundlage der EU vor, sondern der Lissabon-Vertrag enthält nur mehr die Änderungen gegenüber dem geltenden Recht – also gegenüber dem Vertrag über die Europäische Union (EUV) und dem Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV), der nun in Vertrag über die Arbeitsweise der EU umbenannt wird. Diese Form entspricht zwar der Tradition der Vertragsänderungen und macht in der Substanz keinen Unterschied, wohl aber in der politischen Botschaft. Ist es beabsichtigt, dass die Bevölkerung die politische Ordnung, in der sie leben, nicht mehr zu erkennen vermögen – wie Johannes Voggenhuber, MdEP der Grünen, kritisch bemerkt? Jedenfalls läuft diese Form wie auch der Rückfall in den Verhandlungstypus der Regierungskonferenz hinter geschlossenen Türen dem Anliegen der Transparenz und Bürgerfreundlichkeit zuwider. Allerdings ist die unleserliche Form, die ohnehin vorübergehender Natur ist bis die offizielle konsolidierte Fassung der veränderten Verträge vorliegt, auch als eine Konzession an diejenigen zu werten, die allein schon in der Form und dem Aufbau des Verfassungsvertrags den Beginn eines europäischen Superstaates zu erkennen glaubten.

Schwerer wiegt die Konzession, auf alle Begrifflichkeiten zu verzichten, die einige Mitgliedsländern einer Staatlichkeit vorbehalten möchten – wie der Begriff Verfassung, Gesetz oder Minister. In dieser Attitüde wurden auch die Symbole der Union – die Fahne, die Hymne, das Motto – aus dem Vertragstext gestrichen. Identifikation mit der EU unerwünscht? Es wird nun in den Händen der einzelnen politischen Akteure und vor allem der Bevölkerung liegen, wie sie mit den Symbolen der EU umgehen. Und die Richtlinien und Verordnungen sind und bleiben Gesetze wie auch die Presse den „Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik“ doch bald Außenminister nennen wird. Selbst mit seiner Festsetzung, dass die geänderten Verträge „keinen Verfassungscharakter haben werden“ hat der Europäische Rat wohl seine Definitionsmacht überschätzt, denn die Verträge regeln eben die Verfasstheit der europäischen Gemeinschaft. Allerdings hat der Begriff in der Tat aufgrund der verschiedenen Verfassungstraditionen zu sehr unterschiedlichen Wahrnehmungen und Reaktionen in der Bevölkerung geführt. Insgesamt bleibt festzuhalten: Während der Konvent zur Zukunft Europas, der die Grundlagen für den Verfassungsvertrag erarbeitet hatte, und der eine überwiegend parlamentarische Versammlung war, Bürgerfreundlichkeit auch im Sinne von Transparenz, Erkennbarkeit und Identifikationsmöglichkeit zum zentralen Bezugspunkt seiner Vorschläge erhoben hatte, hat gerade dieser Aspekt bei den nun vorgenommenen Änderungen durch den Europäischen Rat bzw. die Regierungskonferenz gelitten.

Die Substanz der Reformen aus dem Verfassungsvertrag: übernommen

Die institutionellen Reformen aus dem Verfassungsvertrag, die zu mehr Demokratie in den Entscheidungsprozessen führen werden und die Effizienz des Handelns auf europäischer Ebene erhöhen können, sind allerdings weitgehend in den Lissabon-Vertrag übernommen worden (siehe [Marc-Oliver Pahl in seiner Analyse der Ergebnisse des Juni-Gipfels](#)).

Zu nennen sind insbesondere

- die starke Ausweitung der Rechte des Europäischen Parlaments, einschließlich des neuen Vorschlagsrecht für Vertragsänderungen, der Wahl des Kommissionspräsidenten sowie der neuen Budgetrechte;
- die neue Rolle der nationalen Parlamente;
- die Verringerung der Anzahl von Politikfeldern, bei denen Einstimmigkeit im Rat erforderlich ist;
- die neue Positionen des „Hohen Beauftragten der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik“ sowie die des Präsidenten des Europäischen Rates.

Für die Bewertung des neuen Vertrages nach Grünen Kriterien ist besonders bedeutsam, dass die Grundrechtecharta, die am 12.12.2007 im Europäischen Parlament unterzeichnet wurde, Rechtsverbindlichkeit erhält. Zwar ist es bedauerlich, dass Polen und Großbritannien sich diesen Grundrechten der Bürger und Bürgerinnen gegenüber europäischer Politik nicht hier ausgesichert sind – aber das kann sich später noch ändern. Auch die Nichtbeteiligung Großbritanniens an den Regelungen des Sozialprotokolls, das mit dem Maastricht-Vertrag beschlossen worden war, war nur vorübergehend.

Im Bereich der Ziele der Union und ihrer Handlungskompetenzen für die europäische Ebene ist für Grüne Politik besonders wesentlich, dass unter anderem auch folgende Neuerungen aus dem Verfassungsvertrag übernommen wurden:

- Neue Handlungskompetenz im Energiebereich u.a. zur Förderung von Energieeffizienz und erneuerbaren Energien;
- Stärkung der sozialen Dimension europäischer Politik: Es wird erstmalig die soziale Marktwirtschaft im Zielkatalog für die EU benannt. Im Vertrag über die Arbeitsweise der Union ist die „Sozialklausel“ als Kriterium für alle Politiken verankert und es werden die Möglichkeiten der Koordinierung im sozialpolitischen Bereich gestärkt.
- Tierschutzklausel für eine Anzahl von Handlungsfeldern.

Schließlich findet sich zwar bedauerlicherweise im Lissabon-Vertrag der Grundsatz der partizipativen Demokratie, anders als im Verfassungsvertrag, nicht mehr unter dieser Überschrift wieder, aber die Bestimmungen über die Beteiligung der Zivilgesellschaft – und vor allem die völlig neue Möglichkeit der „Bürgerinitiative“ –, durch die die Kommission zu Vorschlägen aufgefordert werden kann, sind unverändert übernommen. Hiervon wird mit Sicherheit nach einem Inkrafttreten des Vertrages reger Gebrauch gemacht werden, was einen Schub im Sinne europäischer Öffentlichkeit bewirken kann.

Hinzufügungen und Weglassungen – ein gemischtes Bild

Was wurde neben den schon genannten Veränderungen gegenüber dem Verfassungsvertrag durch die Regierungskonferenz im Vertrag von Lissabon hinzugefügt oder gestrichen? Sind es Antworten auf die Bedenken der Bürger und Bürgerinnen, die nicht nur in dem Nein zum Verfassungsvertrag in Frankreich und den Niederlanden ihren Ausdruck fanden?

Die meiste mediale Aufmerksamkeit erzielte der Konflikt um das Prinzip der doppelten Mehrheit, wonach eine qualifizierte Mehrheit im Rat dann als erreicht gilt, wenn mindestens 55 % der Mitgliedstaaten einer Entscheidung zustimmen, die mindestens 65% der Bevölkerung der EU repräsentieren. Dass die Regelung, aufgrund der Einwände des vormaligen polnischen Ministerpräsidenten, nun erst 2014 in Kraft tritt, ist ein für europäische Politik üblicher Kompromiss. Allerdings wurde mit der sogenannten „Ioannina-Klausel“ und ihren Übergängen und Abänderungen eine Verkomplizierung aufgenommen, die das eigentliche Anliegen der neuen Formel, nämlich eine verständliche Abstimmungsregel zu bekommen, ad absurdum führen kann.

Die meisten Zusätze in Form von Protokollen und Erklärungen zum neuen Vertrag sind aber dem Prinzip der Subsidiarität gewidmet. An vielen neuen Stellen innerhalb des Vertragstextes wird dieser Gedanke betont, und obgleich die EU schon immer und weiterhin auf dem Prinzip der Einzelermächtigung beruht, wonach die EU-Ebene nur das machen darf, wozu sie durch den Vertrag ermächtigt ist, wird nun im Text wiederholt festgehalten, dass sie auch wirklich nur dieses machen darf. In diesem Sinne wurde auch die Rolle der nationalen Parlamente zur Subsidiaritätskontrolle von Gesetzesvorhaben der EU im Vergleich zum Verfassungsvertrag weiter gestärkt.

Für Grüne Politik hat der Gedanke der Subsidiarität einen zentralen Stellenwert. Und aus Grüner Sicht ist auch sehr zu begrüßen, dass die Rolle der nationalen Parlamente im Mehrebenensystem der EU eine neue Komponente und Würdigung im Vertrag findet. Aber es bleibt der fade Beigeschmack, dass auf dem Juni-Gipfel bei der Festlegung des Mandats für die Regierungskonferenz nicht der Wille nach einer „immer engeren Union der Völker“ – wie es in der Präambel des EU-Vertrags heißt – die Atmosphäre bestimmte, sondern zumindest bei einigen Teilnehmern die Sicht, den eigenen Staat vor der EU schützen zu müssen. Nicht die Erleichterung von Entscheidungen auf EU-Ebene, sondern die Schaffung neuer Blockademöglichkeiten war teilweise das Ziel.

In diesem Kontext ist auch zu vermerken, dass der neue Vertrag zum ersten Mal in der Geschichte der europäischen Integration explizit die Möglichkeiten aufführt, den Weg hin zu mehr Integration umzukehren. Dies betrifft nicht nur die Exit-Klausel, die bereits im Verfassungsvertrag enthalten war, nach der jeder Mitgliedstaat beschließen kann, aus der Union auszutreten. Neu hinzugekommen ist erstens eine Erklärung, dass der Rat auf Initiative eines oder mehrerer Mitglieder die Kommission auffordern kann, Vorschläge für die Aufhebung von bestehenden Gesetzen vorzulegen. Zweitens wurde in die Schlussbestimmung des EUV über zukünftige Vertragsrevisionen explizit eingefügt, dass diese Revisionen eine Ausdehnung oder eine Verringerung der Kompetenzen der EU zum Ziel haben können. Da für eine Verringerung wie für die Ausdehnung von Kompetenzen Einstimmigkeit erforderlich ist und die Ratifikation durch alle Mitgliedstaaten erfolgen muss,

sind unmittelbare Konsequenzen im Sinne eines Desintegrationsprozesses nicht wahrscheinlich. Aber die neue Formulierung ist zweifelsfrei ein Indikator dafür, dass sich der oft beschworene Gemeinschaftsgeist zumindest auf dem Juni-Gipfel rar gemacht hatte.

Ein Prozess zunehmender europäischer Integration und Subsidiarität sind zwei Fundamentalprinzipien europäischer Politik. Sie sind nicht per se Gegensätze, sondern betreffen unterschiedliche Handlungsfelder und Handlungsmöglichkeiten in einer sich verändernden Welt. Von der Bevölkerung werden deshalb veränderte Anforderungen an das lokale, an das nationale, und auch an das europäische Handeln gestellt.

Welche Antwort haben die Debatten und Forderungen gefunden, dass die Handlungsfähigkeit der EU angesichts zentraler Herausforderungen wie dem Klimaschutz, der Energieversorgungssicherheit und der Globalisierung gestärkt werden müsse? Es gibt keine zusätzlichen Protokollen, in denen konkrete Maßnahmen vereinbart werden, jedoch wurden entsprechende Formulierung über die Ziele und Aufgaben der EU aufgenommen.

Die Frage der sozialen Sicherheit in einer globalisierten Ökonomie spielte für das Referendum in Frankreich eine wichtige Rolle. Es war denn auch die Initiative des französischen Präsidenten, die einerseits zu der Streichung der Worte „freier und unverfälschter Wettbewerb“ aus dem Zielkatalog für die EU geführt hat, während andererseits in den Absatz über die Beziehungen der EU zur übrigen Welt eingefügt wurde, dass die Union „zum Schutz ihrer Bürger“ beiträgt. Von vielen Grünen wurde die Streichung dieser radikalen Formulierung vom „freien und unverfälschtem Wettbewerb“, die besser in das Ziel eines „Binnenmarkts mit fairem Wettbewerb“ verändert worden wäre, begrüßt, die Einführung des Protektionismusgedankens in die Beziehungen zur übrigen Welt dagegen nicht. Protektionismus statt Wettbewerb dürfte auch kaum die Lösung sein, um nachhaltig das europäische Sozialmodell zu sichern. Dennoch: Die neuen Zielformulierungen des Vertrages, die gerade im sozialen Bereich sehr differenziert sind, können die soziale Dimension der EU Politik und der Rechtsprechung stärken.

In Bezug auf Fragen der sicheren Energieversorgung wurde der Gedanke der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten in eine wirtschaftspolitische Regelung des Vertrages und in den neuen Energieartikel aufgenommen. In diesem Artikel wird im Lissabon-Vertrag im Vergleich zum Verfassungsvertrag auch die Liste der Ziele der EU, und damit auch möglicher Maßnahmen, um die „Förderung der Interkonnektion der Energienetze“ erweitert – was für Grüne Forderungen und Vorschläge sehr positiv ist.

In der Umweltpolitik wurde die globale Dimension der Probleme und ihrer Bekämpfung aufgenommen. Die Ziele der Union wurden erweitert um die „Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung regionaler oder globaler Umweltprobleme und insbesondere des Klimawandels“.

In der Bilanz ist somit festzuhalten: Auch wenn aus Grüner Sicht ein teils schmerzlicher Preis für den Neustart der Reform der vertraglichen Grundlagen der EU zu zahlen war, so sind doch auch einige positive Veränderungen neu eingefügt worden und weitaus die meisten der Änderungen des Verfassungsvertrags, für die sich Grüne stark gemacht hatten, sind in den Lissabon-Vertrag übernommen worden. Im Europäischen Parlament und beispielsweise von der Grünen Europäischen Partei wie auch der Grünen Bundestagsfraktion liegen deshalb schon Beschlüsse oder Empfehlungen und Signale vor, sich für die Ratifikation des Vertrages einzusetzen – aber nicht hinter verschlossenen Türen, sondern in und mit der Öffentlichkeit. Denn die Vertrauenskrise, die sich in den negativen Referenden manifestiert hat, ist nicht mit der Vorlage eines Vertragswerks überwunden, sondern braucht eine Politik, die die Bürger und Bürgerinnen einbezieht.

Institutionelle Reform – noch viele Fragen offen

Auch wer glaubt, mit der Unterzeichnung des neuen Vertragswerks würde die Debatte über die Institutionen der EU beendet sein, irrt. Mit der Einigung auf dem Papier sind die institutionellen Änderungen noch nicht implementiert und die Formulierungen im Vertrag lassen viele Fragen offen. Dazu gehört zum Beispiel die Abgrenzung der Aufgaben zwischen dem neu geschaffenen Präsidenten des Europäischen Rates und dem Außenminister. Wird mit dem neuen Außenminister, der dem Außenministerrat vorsitzt und Vizepräsident der Kommission – also Diener zweier Herrn – ist, die Kommission gestärkt oder geschwächt? Wo wird der neue, gemeinsame auswärtige Dienst angesiedelt sein? Werden wesentliche Teile der Dienste aus der Kommission herausgeschnitten und dem Rat zugeordnet oder umgekehrt? Wie wird das Verhältnis des neuen Präsidenten zu den Staats- und Regierungschefs? Welche Rolle bleibt dem Ministerpräsidenten oder Präsidenten des Landes, das die Ratspräsidentschaft innehat, wenn die Gipfeltreffen von dem permanenten Präsidenten geleitet werden? Sarkozy wird, wenn die Ratifikation tatsächlich bis Ende 2008 durchgeführt sein sollte, der letzte Präsident des Europäischen Rates nach altem Muster mit einem nationalen Amt sein. Und wird sich in dieser Ratspräsidentschaft die französische Vorstellung durchsetzen, dass mit dem Präsidenten des Europäischen Rates ein Präsidialsystem geschaffen wird, dem der Kommissionspräsident hierarchisch untergeordnet ist? Und schließlich: Wer wird der erste Präsident oder die erste Präsidentin des Europäischen Rates? Protagonisten von Ausstiegsklauseln sicherlich nicht.

Das sind Fragen, die nicht nur die „in Brüssel“ etwas angehen, die nicht nur die Balance zwischen den Institutionen berühren. Es sind Fragen, die die zukünftige Richtung des europäischen Weges betreffen. „Institutions matter.“ Werden die supranationalen Elemente zurückgedreht zugunsten einer stärker intergouvernementalen Ausrichtung? Das Europa der Mitgliedstaaten gestärkt, das der Bürger geschwächt? Einige Analysten urteilen bereits, dass die Gewinner aus dem neuen Vertrag die Nationalstaaten seien.

Aber dieses Urteil verkennt den Bedeutungszuwachs, den das Europäische Parlament durch den neuen Vertrag erhalten kann. Es ist ein qualitativer Sprung in der Parlamentarisierung der Entscheidungen. Das Argument, das Europäische Parlament hätte nichts zu sagen, gehört nun endgültig in die Mottenkiste. Das Europäische Parlament bestimmt maßgeblich mit über die Ausrichtung der europäischen Politik. Für die nächste Wahl zum Europäischen Parlament ist der neue Vertrag ein gutes Fundament für einen Wahlkampf über Inhalte und Richtung nicht nationaler, sondern europäischer Politik. Und nicht zuletzt: auch für die vertraglichen Grundlagen der EU gilt: Nach der Reform ist vor der Reform. Die Welt bleibt nicht stehen. Und die EU schon gar nicht!

Weitere Analysen des Vertrags:

CEPS, EGMONT, EPC: The Treaty of Lisbon: Implementing the Institutional Innovations. Joint Study. November 2007-12-13

EPC: Challenge Europe. The People's Project? The new EU Treaty and the Prospects for future integration, Brussels, December 2007