

# DER VERTRAG VON LISSABON – ZUKUNFTSGRUNDLAGE FÜR DIE EUROPÄISCHE UNION IM 21. JAHRHUNDERT

Peter R. Weilemann



Dr. Peter R. Weilemann ist Auslandsmitarbeiter der Konrad-Adenauer-Stiftung in Brüssel.

Seit dem 1. Dezember 2009 hat die Europäische Union eine neue Rechtsgrundlage, den Vertrag von Lissabon. Damit ist ein mit hohen Erwartungen verbundenes Projekt zum Erfolg gebracht, das acht Jahre zuvor als Idee eines Verfassungsvertrages für Europa begonnen worden war und auf seinem Weg viele Hürden zu überwinden hatte. Mit dem Vertrag, so der ehemalige Parlamentspräsident Hans-Gert Pöttering, „hat die Europäische Union mit ihren nahezu 500 Millionen Bürgerinnen und Bürgern in 27 Ländern eine gute Grundlage für ihre Zukunft im 21. Jahrhundert“. Was waren die Motive und Schwierigkeiten auf dem Weg zu den „Verträgen über die Europäische Union und über die Arbeitsweise der Europäischen Union“, wie der korrekte Titel lautet. Was sind die wesentlichen Neuerungen des Lissabon-Vertrages? Welche Chancen und Fallstricke stecken in seiner Umsetzung?

Für engagierte Europäer stand immer außer Zweifel, dass mit dem Vertrag über die Montanunion von 1951 und den Römischen Verträgen über die Schaffung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und Euratom von 1958 die Grundlage für das Vereinte Europa gelegt wurde, sie aber nicht genügten, um das politische Europa zu schaffen. Nach dem Scheitern des Verfassungsprojektes in den frühen fünfziger Jahren war es sinnvoll, den eingeschlagenen Weg der Einigungspolitik nicht mit überzogenen Forderungen zu belasten und sich auf die Umsetzung der Römischen Verträge zu konzentrieren. Versuche, sie politisch zu ergänzen, scheiterten oder redu-

zierten sich auf kleine Fortschritte außerhalb des existierenden Vertragsrahmens. Eine Reform der Verträge stand außer Debatte. Die Anfang der achtziger Jahre mit dem Namen „Euroskerose“ belegte Krise der Europäischen Gemeinschaft signalisierte, dass diese Politik bald an ihre Grenzen stoßen würde. Die Einheitliche Europäische Akte Mitte der achtziger Jahre war eine erste Reaktion auf diese Entwicklung. Doch erst mit dem Fall der Mauer und dem Zusammenbruch der Sowjetunion in Osteuropa wurde der Druck stark genug, dass alle Mitgliedstaaten einwilligten, eine politische Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaft in Angriff zu nehmen. Zum einen ging es darum, das wiedervereinigte Deutschland noch stärker in die Gemeinschaft der westlichen Demokratie einzubinden, was auch in der Staatsräson der Bundesrepublik Deutschland lag. Zum andern mussten auch die Voraussetzungen geschaffen werden, den befreiten Staaten Osteuropas die Möglichkeit eines Beitritts zu verschaffen und so die Einheit Europas zu vollenden.

**Mit dem Vertrag von Maastricht gelang ein erster Durchbruch zur Europäischen Union. Der Vertrag schaffte die Voraussetzungen für die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion, die zur Einführung des Euro führte, und holte die Außen- und Sicherheitspolitik sowie die Innen- und Justizpolitik unter das Dach der Europäischen Einigung.**

Mit dem Vertrag von Maastricht gelang ein erster Durchbruch zur Europäischen Union. Der Vertrag schaffte die Voraussetzungen für die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion, die zur Einführung des Euro führte, und holte die Außen- und Sicherheitspolitik sowie die Innen- und Justizpolitik unter das Dach der Europäischen Einigung. Mit den Verträgen von Amsterdam und Nizza, die in rascher Folge verhandelt wurden, sollten die Schwächen hinsichtlich der Handlungsfähigkeit und den demokratischen Unzulänglichkeiten im Entscheidungsprozess der Union, die im Maastrichter Vertrag noch nicht gelöst werden konnten, behoben werden. Doch der im Dezember 2000 beschlossene Vertrag von Nizza verkehrte die Situation eher ins Gegenteil. Auf dem Gipfel von Laeken im September 2001 beschlossen die Staats- und Regierungschef deshalb, einen neuen grundlegenden Reformversuch zu wagen. Sie beriefen einen Konvent von Vertretern der Mitgliedstaaten ein, der einen Vertrag über eine Europäische Verfassung ausarbeiten sollte. Dieser fast revolutionäre Akt hatte sein Vorbild in einem Konvent zur Erarbeitung einer Europäischen Grundrechte-Charta, der unter der Leitung des ehemaligen deutschen Präsidenten Roman Herzog kurz zuvor, im Oktober 2000, seine Arbeit erfolgreich abgeschlossen hatte. Die Realisierung verdankt der Verfassungskonvent der Europäischen Volkspartei und ihrer Fraktion im Europäischen

delt wurden, sollten die Schwächen hinsichtlich der Handlungsfähigkeit und den demokratischen Unzulänglichkeiten im Entscheidungsprozess der Union, die im Maastrichter Vertrag noch nicht gelöst werden konnten, behoben werden. Doch der im Dezember 2000 beschlossene Vertrag von Nizza verkehrte die Situation eher ins Gegenteil. Auf dem Gipfel von Laeken im September 2001 beschlossen die Staats- und Regierungschef deshalb, einen neuen grundlegenden Reformversuch zu wagen. Sie beriefen einen Konvent von Vertretern der Mitgliedstaaten ein, der einen Vertrag über eine Europäische Verfassung ausarbeiten sollte. Dieser fast revolutionäre Akt hatte sein Vorbild in einem Konvent zur Erarbeitung einer Europäischen Grundrechte-Charta, der unter der Leitung des ehemaligen deutschen Präsidenten Roman Herzog kurz zuvor, im Oktober 2000, seine Arbeit erfolgreich abgeschlossen hatte. Die Realisierung verdankt der Verfassungskonvent der Europäischen Volkspartei und ihrer Fraktion im Europäischen

Parlament, welche die Idee auf ihrem Kongress in Berlin konkretisierte, die notwendigen Maßnahmen ergriff und diese politisch durchsetzte.

## **DER LANGE WEG ZUM VERTRAG**

Unter der Leitung des ehemaligen französischen Staatspräsidenten Valery Giscard d'Estaing nahmen die rund 65 Mitglieder des Konvents – Europaabgeordnete, nationale Parlamentarier, Regierungsvertreter, Kommissare der EU und die Beobachter aus den Beitrittsländern – am 28. Februar 2002 ihre Arbeit auf. Im Sommer 2003 konnte der Vorsitzende den fertigen Vertragsentwurf den Staats- und Regierungschefs vorstellen. Diese hatten ihre Einwilligung in die Konventsiede von der Bedingung abhängig gemacht, dass der endgültige Vertrag in Regierungsverhandlungen fertig gestellt werden solle. Das geschah unter italienischer Präsidentschaft. Als es auf dem Dezembergipfel 2003 zum Schwur kommen sollte, erlebte das Projekt Verfassungsvertrag seinen ersten Rückschlag. Polen und Spanien verweigerten ihre Zustimmung, weil sie sich bei der Gewichtung der Stimmen im Rat benachteiligt fühlten. In mühevollen Verhandlungen gelang es der damaligen irischen Präsidentschaft, eine Einigung herbeizuführen, so dass der Text im Juni 2004 angenommen und am 29. Oktober 2004 unterschrieben werden konnte.

Jetzt bedurfte es nur noch der Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten. Der Prozess sollte im November 2006 abgeschlossen sein. Während in den meisten Ländern für die Ratifizierung die parlamentarische Zustimmung genügte, war in einigen anderen wie Irland und Dänemark ein Volksentscheid obligatorisch. Aufgrund der Bedeutung des Vertrages, der in der öffentlichen Diskussion als „Verfassung für Europa“ gehandelt wurde, entschieden sich darüber hinaus eine Reihe von weiteren Staaten ebenfalls für die Abhaltung eines Referendums; neben Großbritannien, Spanien, Luxemburg auch Frankreich und die Niederlande. Im Mai 2005 sagten zuerst die Franzosen „Nein“, wenige Tage später auch die Niederländer. Die Ablehnung des Verfassungsvertrages durch die Bürger zweier Gründungsmitglieder stürzte die Europäischen Union in eine schwere Krise. Die Staats- und Regierungschefs verordneten sich eine Denkpause, entschieden aber, das Ratifizierungsverfahren weiterlaufen zu lassen. Erst unter deut-

**Jetzt bedurfte es nur noch der Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten. Der Prozess sollte im November 2006 abgeschlossen sein. Während in den meisten Ländern für die Ratifizierung die parlamentarische Zustimmung genügte, war in einigen anderen wie Irland und Dänemark ein Volksentscheid obligatorisch.**

scher Präsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 gelang es im Kontext des fünfzigsten Jahrestages der Verträge von Rom, das Reformprojekt wieder zu beleben. Der Verfassungsvertrag blieb in seiner Substanz erhalten, doch wurde er in seiner Form geändert und einiger symbolträchtiger Bestimmungen und Bezeichnungen entkleidet: Verzicht auf die Europaflagge und Europahymne, statt Außenminister jetzt Hoher Vertreter, statt Gesetze weiterhin Richtlinien und Verordnungen. Auch die Charta der Grundrechte sollte nicht mehr integrierter Bestandteil des Vertrages sein. Am 13. Dezember 2007 kamen die Staats- und Regierungschefs in Lissabon zusammen, um die neuen Verträge zu unterzeichnen. Zu den politischen Übereinkünften gehörte auch, dass alle Mitgliedstaaten, in denen keine verfassungsrechtliche Notwendigkeit bestand, auf ein Referendum verzichten sollten. Nur die irische Regierung sah sich zu einem solchen Schritt gezwungen. Am 12. Juni scheiterte das Referendum dort. Zwölf Staaten hatten zu diesem Zeitpunkt ratifiziert und wiederum ging es darum, das Vertragswerk am Leben zu halten. Den Iren wurde Bedenkzeit eingeräumt, ihre Haltung zu revidieren, die anderen Staaten sollten weiter mit dem Ratifizierungsverfahren fortfahren. Auf der Tagung des Europäischen Rates vom Dezember 2008 machten die Staats- und Regierungschefs Zugeständnisse bezüglich der irischen Forderungen, die insbesondere die Neutralität des Landes, verfassungsrechtliche Bestimmungen und die Steuerautonomie betrafen. Mit diesen Zusicherungen im Gepäck und den Erfahrungen der Wirtschaftskrise riskierte die irische Regierung ein zweites Referendum, das am 3. Oktober 2009 mit einem soliden „Ja“ ausging. Nun unterzeichneten auch der polnische Staatspräsident und sein tschechischer Kollege, die bis zuletzt gehofft hatten, den Vertrag doch noch zum Scheitern zu bringen. Zwei Mal hatten die Gegner des Vertrages das Regelwerk im Laufe seiner Entstehungsgeschichte bereits tot geglaubt. Dass dieses Schicksal abgewendet werden konnte, ist vor allem ein Verdienst führender Politiker der EVP und ihrer Fraktion im Europäischen Parlament: Namen wie Angela Merkel, Nikolas Sarkozy, Jean-Claude Juncker, Hans-Gert Pöttering, Wilfried Martens, Luc Dehaene oder Elmar Brok müssen hier genannt werden.

#### **AUF DER KIPPE NACH DEM VOTUM DER BÜRGER**

Es gehörte zum Standardrepertoire europapolitischen Small Talks in diesen wechselhaften Zeiten, dass ein Referendum

über den Lissabon-Vertrag nicht nur in Frankreich, den Niederlanden oder Irland, sondern auch – so es denn stattgefunden hätte – in den meisten anderen Mitgliedstaaten der EU gescheitert wäre. Das mag eine zulässige Vermutung sein. Eine Einzelanalyse der Ausgänge der Referenden zum Verfassungsvertrag bzw. zum Lissabon-Vertrag führt allerdings keineswegs zu schlüssigen Begründungen für diese Hypothese. Das Nein der Franzosen, Niederländer und Iren hatte wenig mit dem Vertrag direkt zu tun. In den Niederlanden ob siegte der Unmut über die Zahlmeisterrolle Den Haags und das Unbehagen mit der Erweiterungspolitik der Europäischen Union, insbesondere gegenüber der Türkei. Sorge um die nationale wie europäische Identität hat auch in Frankreich eine Rolle gespielt. Im Zentrum der Debatte aber stand die Angst um das französische Sozialmodell, das man durch den Vertrag bedroht sah. Hinzu kam, dass die Abstimmung ein Ventil bot, seinem Ärger über die Politik des Präsidenten Luft zu verschaffen. Das gescheiterte Referendum in Irland war geprägt durch falsche Behauptungen der Vertragsgegner, die politische Konsequenzen, wie Legalisierung der Abtreibung oder Preisgabe irischer Neutralität in den Vertrag hinein interpretierten, die so sachlich nicht stimmten. Es spricht zwar vieles dafür, dass auch ein Referendum in Großbritannien zu einem eindeutigen „No“ der Briten geführt hätte, aber das hätte seine Ursache in einer traditionell europafeindlichen Stimmung der britischen Öffentlichkeit, die durch eine defizitäre Informationspolitik der Regierung und populistische Stimmungsmache der Presse geprägt wird. In Polen und der Tschechischen Republik, wo die Präsidenten den härtesten Widerstand gegen die Verträge artikulierten, war es keineswegs so, dass die Mehrheit der Bevölkerung diesen Kurs überzeugt mitgetragen hätte. Für Nationen allerdings, die Jahrzehnte unter dem Joch sowjetischer Fremdherrschaft gelitten haben, war die Balance zwischen Engagement für vertiefte Integration und Sorge um den Verlust gerade wieder gewonnener nationaler Souveränität sowie Wahrung des eigenen Gewichts bei der Entscheidungsfindung in Brüssel schwieriger zu halten.

**Es gehörte zum Standardrepertoire europapolitischen Small Talks in diesen wechselhaften Zeiten, dass ein Referendum über den Lissabon-Vertrag nicht nur in Frankreich, den Niederlanden oder Irland, sondern auch – so es denn stattgefunden hätte – in den meisten anderen Mitgliedstaaten der EU gescheitert wäre.**

Betrachtet man als Hauptmotive der Vertragsgegner die Kritik an Defiziten demokratischer Legitimation, die Sorge um Verlust nationalen Einflusses und das Unbehagen angesichts einer übermäßigen Bürokratie und Regulierungsdichte, so

bleibt es ein Rätsel, warum es den Befürwortern nicht beziehungsweise nur unzureichend gelungen ist, die Vorteile des Vertrages von Lissabon stärker hervorzuheben. Diese liegen in der Stärkung der Demokratie und des Subsidiaritätsgedankens sowie einer besseren Kompetenzabgrenzung und Entscheidungsfindung in einer auf 27 Mitglieder gewachsenen Union. Als Folge wäre eine Stärkung der Handlungsfähigkeit der EU in einer globalisierten Welt zu erwarten. Dies ist die Antwort auf die Frage nach den drei wichtigsten Veränderungen, die mit dem Vertrag von Lissabon verbunden sind.

### **QUO VADIS, EUROPÄISCHE UNION?**

**Die Europäische Union ist mit traditionellen Kategorien des Staatsrechts nicht hinreichend zu erfassen. Entsprechend müssen auch die demokratischen Strukturen dieses von den Mitgliedstaaten geschaffenen Verbundes gesehen werden. Wenn von einem Mehr an Demokratie die Rede ist, dann beziehen sich die Änderungen auf eine gestärkte Rolle der Parlamente und die Stellung des Bürgers in der Europäischen Union.**

Die Europäische Union ist mit traditionellen Kategorien des Staatsrechts nicht hinreichend zu erfassen. Entsprechend müssen auch die demokratischen Strukturen dieses von den Mitgliedstaaten geschaffenen Verbundes gesehen werden. Wenn von einem Mehr an Demokratie die Rede ist, dann beziehen sich die Änderungen auf eine gestärkte Rolle der Parlamente und die Stellung des Bürgers in der Europäischen Union. Das Europäische Parlament ist

durch den neuen Vertrag nunmehr bis auf wenige Ausnahmen dem Rat bei der Gesetzgebung gleichgestellt. Es entscheidet künftig gemeinsam mit ihm über den gesamten Haushalt. Seine Kompetenzen in den Bereichen der gemeinsamen Agrarpolitik sowie justiziellen und polizeilichen Zusammenarbeit sind erweitert. Seine Rolle in der Außenpolitik und bei internationalen Vereinbarungen, insbesondere der Handelspolitik, wird aufgewertet. Das Parlament kann Vertragsänderungen initiieren und ist an entsprechenden Regierungskonferenzen beteiligt. Das Europäische Parlament verbessert auch seine Kontrollbefugnisse gegenüber der Kommission. Künftig wird der Kommissionspräsident von ihm auf Vorschlag der Regierungen gewählt. Dieser muss sich mit seinem Kommissionskollegium noch einmal dem Votum des Parlamentes stellen, kann andererseits auch einzelne Kommissare entlassen. Der Bürger kann also über die Wahlen zum Europäischen Parlament künftig die politische Richtung der Kommission mitbestimmen.

Aber nicht nur das Europäische Parlament hat mehr zu entscheiden. Auch die Möglichkeiten der nationalen Parlamente, worunter, sofern vorhanden, auch die regionalen Parlamente

oder Landtage gezählt werden, auf die Entscheidungen der Europäischen Union Einfluss zu nehmen, sind gewachsen. Die wichtigste Neuerung ist ein Verfahren, das ihnen erlaubt, gegen Rechtsvorschriften aus Brüssel vorzugehen, bei denen sie eine Verletzung des Subsidiaritätsprinzips vermuten. Wenn ein Drittel der Parlamente in den Mitgliedstaaten der Auffassung ist, dass ein derartiger Fall vorliegt, ist die Kommission zur Überprüfung ihres Vorschlages gezwungen (Gelbe Karte). Wenn eine Mehrheit der Parlamente in den Mitgliedstaaten – jedem Land werden zwei Stimmen zugeschlagen – sich zusammenfindet, kann das Gesetzesvorhaben zu Fall gebracht werden, unter der Voraussetzung, dass sich das Europäische Parlament und der Rat dieser Meinung anschließen. Die Informationsrechte der nationalen Parlamente im Bereich der Innenpolitik, bei Vertragsänderungen und bei Aufnahme von Erweiterungsverhandlungen sind jetzt vertraglich gesichert.

## **DIE AUSWIRKUNGEN DES VERTRAGES – MEHR MITSPRACHE VOR ALLEM FÜR DIE BÜRGER**

Mit dem Vertrag werden grundsätzlich auch die Rechte der Bürger gestärkt. Es hat lange Diskussionen über die Einbeziehung der Grundrechte-Charta in den Vertrag selbst gegeben. Sie ist nun mehr nur durch ein Protokoll mit ihm verbunden. Allerdings schließen einige Staaten – Großbritannien, Polen und die Tschechische Republik – die Anwendung für ihr Land aus. Doch die Charta ist für 24 Mitgliedstaaten bindend und gibt den Bürgern einen besseren Rechtsschutz gegenüber Handlungen der Europäischen Union. Mit der Auflösung der so genannten „Drei-Säulen-Struktur“ des Vertrages von Maastricht und der vollen Integration der Bestimmungen zur Innen- und Justizpolitik ergeben sich für die Union bessere rechtliche Voraussetzungen, dem Bürger die Vorteile eines Raumes der Freiheit, des Rechts und der Sicherheit voll zukommen zu lassen. Die Autoren des Verfassungsvertrages haben darüber hinaus die Idee eines Bürgerbegehrens in den neuen Vertrag eingeführt, der den Menschen in den Mitgliedstaaten die Chance gibt, die Kommission dazu aufzurufen, in einem bestimmten Tätigkeitsfeld aktiv zu werden und Vorschläge zu unterbreiten. Mindestens eine Million Stimmen sind Voraussetzung, um ein solches Verfahren, dessen Modalitäten noch ausgearbeitet werden müssen, in die Wege zu leiten.

**Mit dem Vertrag werden grundsätzlich auch die Rechte der Bürger gestärkt. Es hat lange Diskussionen über die Einbeziehung der Grundrechte-Charta in den Vertrag selbst gegeben.**

Auch die Entscheidungsverfahren in einer immer größeren Union wurden verbessert. Es ist klar, dass ein Institutionen-gefüge, das einmal auf sechs Staaten ausgelegt war, sich bei einer Mitgliederzahl, die fast um das Fünffache gestiegen ist, ändern musste. Ein Weg ist die zahlenmäßige Begrenzung der Vertreter in den Organen der EU. Der neue Vertrag setzt die Höchstgrenze der Mitglieder des Parlaments auf 751 (einschließlich Parlamentspräsident) fest. Diese Zahl ist größer als im Nizza-Vertrag, der vor der Erweiterung geschlossen wurde, aber deutlich niedriger als in der Legislaturperiode 2004 bis 2009. Bei der Formulierung des Vertrages haben sich auch die Stimmen durchgesetzt, die die Zahl der Mitglieder der Kommission verkleinern wollten; auch hier sah bereits der Nizza-Vertrag eine Begrenzung vor. Der Lissabon-Vertrag wollte die Zahl der Kommissionsmitglieder auf zwei Drittel der Mitgliedstaaten beschränken. Diese Regelung wurde aber mit Blick auf das gescheiterte irische Referendum ausgesetzt, so dass auch in Zukunft jedes Mitgliedsland einen Kommissar benennen kann. Gleichwohl schafft dies Schwierigkeiten bei der Aufteilung der Portfolios innerhalb des Kommissionskollegiums. Die psychologische Komponente für ein Land, „seinen“ Kommissar als Ansprechpartner in Brüssel zu haben, wiegt, zumindest heute, noch schwerer.

**Nicht änderbar war die Zahl der Mitglieder des Rates, der Vertretung der Regierungen der Mitgliedstaaten. Vor diesem Hintergrund setzte sich die seit vielen Jahren erhobene Forderung nach einer Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen durch. Diese werden jetzt, bei einer gleichzeitigen Neugewichtung der Stimmen der Mitgliedstaaten, der Normalfall.**

Nicht änderbar war die Zahl der Mitglieder des Rates, der Vertretung der Regierungen der Mitgliedstaaten. Vor diesem Hintergrund setzte sich die seit vielen Jahren erhobene Forderung nach einer Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen durch. Diese werden jetzt, bei einer gleichzeitigen Neugewichtung der Stimmen der Mitgliedstaaten, der Normalfall. Die Möglichkeiten für ein nationales Veto sind auf ein Minimum geschrumpft. Eine Reihe genau festgelegter Beschlüsse bedürfen zur Annahme aber einer doppelten Mehrheit (55 Prozent der Mitgliedstaaten und 65 Prozent der EU-Bevölkerung). Sie wird ab 2014 greifen, aber – das war ein Zugeständnis an die polnische Regierung – noch nicht voll. Bis 2017 kann ein Ratsmitglied auf den Regeln des Nizza-Vertrages bestehen, der eine andere Stimmengewichtung vorsieht. Darüber hinaus soll es weiterhin möglich sein, Verhandlungen hinauszuzögern, wenn eine Minderheit von mindestens 33,75 Prozent der Mitgliedstaaten, die 26,25 Prozent der Bevölkerung repräsentieren, dies wünschen. Nach 2017 wird dieses Quorum noch geringer. Eine Verbesserung der

Entscheidungsfindung erhoffen sich die Väter des Vertrages auch von einer Aufteilung des Rates für Allgemeine Angelegenheiten und Auswärtige Beziehungen. Die entscheidende Neuerung aber ist die Festschreibung des Europäischen Rates als Organ der Europäischen Union, das die allgemeinen politischen Zielvorstellungen und Prioritäten der Europäischen Union festlegt, zusammen mit der Einführung eines permanenten, auf zweieinhalb Jahre benannten Präsidenten. Er führt den Vorsitz im Europäischen Rat, soll dessen Arbeiten vorbereiten und sie mit den anderen Ratsformationen zusammenführen. Im Gegensatz zu der bisherigen Praxis der halbjährlich wechselnden Präsidentschaft soll der permanente Präsident, der ein Mal wiedergewählt werden kann, die Kontinuität der Arbeit der Europäischen Union besser und sichtbarer gewährleisten. Er wird auch die Entscheidungen des Europäischen Rates gegenüber dem Parlament vertreten und soll die Außenrepräsentanz der EU übernehmen.

Bessere Voraussetzungen für eine effektivere strategische Rolle der Europäischen Union in der Internationalen Politik zu schaffen ist das dritte Grundelement des neuen Vertrages. Es gehört zu einem gewissen Grade bis heute noch zu den großen Defiziten der Europäischen Union, dass das außenpolitische Gewicht des vereinten Europas nicht seiner wirtschaftlichen Bedeutung entspricht. Der neue Vertrag will diese Schwäche im Wesentlichen mit drei Änderungen angehen. Er schafft die Position eines Hohen Vertreters für die Außen- und Sicherheitspolitik, der gleichzeitig Vizepräsident der Kommission ist. Er gibt ihm, zweitens, einen Auswärtigen Dienst zur Hand, mit dessen Hilfe das außenpolitische Handeln der Union kohärenter gestaltet werden kann. Schließlich verbessert er die Möglichkeiten der Kooperation auf dem hochpolitischen Feld der Sicherheit durch das Instrument der ständigen strukturierten Zusammenarbeit.

**Bessere Voraussetzungen für eine effektivere strategische Rolle der Europäischen Union in der Internationalen Politik zu schaffen ist das dritte Grundelement des neuen Vertrages. Es gehört zu einem gewissen Grade bis heute noch zu den großen Defiziten der Europäischen Union, dass das außenpolitische Gewicht des vereinten Europas nicht seiner wirtschaftlichen Bedeutung entspricht.**

### **INS LICHT DER ÖFFENTLICHKEIT – DIE PERSONALENTSCHEIDUNGEN FÜR DIE HÖCHSTEN ÄMTER WAREN KAUM VORHERZUSEHEN**

Die Hohe Vertreterin/Vizepräsidentin der Kommission – in der aktuellen Besetzung ist es eine Frau – ist nicht nur Chef des Europäischen Auswärtigen Dienstes, sie leitet auch gleichzeitig den Rat der Außenminister. Dieser agiert nunmehr ge-

trennt vom Allgemeinen Rat und ist gerade dadurch hervorgehoben, dass er nicht wie die anderen Räte unter Vorsitz der rotierenden Präsidentschaft zusammen kommt. Mit der Installation eines Hohen Vertreters/Vizepräsidenten ist auch die Erwartung verbunden, dass die Europäische Union außenpolitisch ein erkennbares Gesicht bekommt. Der Auswärtige Dienst soll sowohl den Präsidenten des Europäischen Rates wie den Präsidenten der Kommission unterstützen. Mit ihm sind gute Voraussetzungen gegeben, dass die Europäische Union eine schlagkräftige Außenpolitik betreiben und die ihr zur Verfügung stehenden Mittel effizienter einsetzen kann. In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass der Vertrag der Europäischen Union Rechtspersönlichkeit verleiht. Die Union kann also künftig internationalen Konventionen beitreten oder auch Mitglied in Internationalen Organisation werden. Der Vertrag eröffnet weiterhin Mitgliedstaaten, die auf dem Feld der Außen- und Sicherheitspolitik enger zusammenarbeiten wollen und können, die Möglichkeit dies zu tun. Staaten, die an der „strukturierten Zusammenarbeit“ teilnehmen wollen, verpflichten sich, sich u. a. vermehrt in multinationalen Streitkräfteverbänden zusammenzuschließen, sich an den wichtigsten gemeinsamen Ausrüstungsprogrammen zu beteiligen und ihre Zusammenarbeit im Rahmen der Europäischen Verteidigungsagentur zu intensivieren. Sie eingen sich auf Ziele für Investitionsausgaben für Verteidigungsgüter und ergreifen Maßnahmen zur Förderung von Interoperabilität ihrer Streitkräfte. Ziel ist, durch bessere Bündelung von Ausrüstung, Ausbildung und Logistik die EU bei ihren militärischen und zivilen Missionen schlagkräftiger zu machen. Eine verstärkte Zusammenarbeit ist im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) möglich.

Damit sind nur einige der wichtigsten Veränderungen des Vertrages genannt. Auf die vollständige Liste der Neuerungen die er mit sich bringt, gehörte zum Beispiel auch die vertragliche Verpflichtung auf eine „wettbewerbsfähige Soziale Marktwirtschaft“. Die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen europäischer, nationaler und regionaler Ebene wird übersichtlicher geregelt. Zu den ausschließlichen Zuständigkeiten der Union gehören z. B. die Zollunion, die Handelspolitik oder die Währungspolitik im Rahmen der Eurozone. Sozialpolitik, Energie oder öffentliche Gesundheit sind künftig „geteilte Zuständigkeiten“. In den Bereichen Sport, Kultur, Tourismus hat die Union unterstützende Zuständigkeiten.

Erstmals wird auch im europäischen Recht die kommunale Selbstverwaltung anerkannt. Die Stellung der Kirchen und Religionsgemeinschaften in den Mitgliedstaaten wird gesichert und die Union verpflichtet sich, sich zu einem offenen, transparenten und regelmäßigen Dialog zu öffnen.

Obwohl die Herausforderungen der Umsetzung des Vertrages seit seiner Unterzeichnung bekannt waren, haben die Brüsseler Institutionen lange gezögert, die damit zusammenhängenden Fragen öffentlich zu erörtern. Es gab einige Maßnahmen, die den Geist des Vertrags oder genauer der „Verfassung“ vorwegnahmen. Bei der Benennung des Präsidenten der Kommission wurde sowohl 2004 wie 2009 durchgesetzt, dass er aus der politischen Familie kommen solle, die auch die stärkste Fraktion im Europäischen Parlament stellt. Auch mit der Errichtung der EuropäischenVerteidigungsagentur im Jahre 2005 hat man dem Vertrag vorweggegriffen. Doch die Mehrzahl der politisch kritischen Fragen wurde mit Blick auf die Unwägbarkeiten im Ratifizierungsprozess zunächst einmal zurückgestellt. Das Europäische Parlament hatte sich als erste Institution im Frühjahr in mehreren Resolutionen mit den anstehenden Themen auseinandergesetzt, aber lange gezögert, ob es noch vor der Europawahl und dem irischen Referendum darüber abstimmen sollte.

Mit der Unterschrift des tschechischen Präsidenten unter die Ratifizierungsakte im November 2009 aber begannen die Maschinen auf vollen Touren zu laufen. Auf einem Sondergipfel wenige Tage später trafen die Staats- und Regierungschefs die notwendigen Personalentscheidungen. Bereits im Oktober hatten sie sich auf der Tagung des Europäischen Rates auf Grundzüge des Auswärtigen Dienstes verständigt, damit dieser noch im Frühjahr 2010 seine Arbeit aufnehmen könne. Als weiteres prioritäres Projekt sollen die Voraussetzungen für die Durchführung von Bürgerbegehren geschaffen werden. Eine dritte Kategorie von Entscheidungen erweckt weniger öffentliche Aufmerksamkeit, wird aber das Aussehen der neuen Union unter Lissabon langfristig prägen. Hier geht es vor allem um das Verhältnis der Institutionen zueinander und die gegenseitige Abgrenzung ihrer Zuständigkeiten. Auch die nationalen Parlamente müssen sich auf die Änderungen einstellen.

**Obwohl die Herausforderungen der Umsetzung des Vertrages seit seiner Unterzeichnung bekannt waren, haben die Brüsseler Institutionen lange gezögert, die damit zusammenhängenden Fragen öffentlich zu erörtern. Es gab einige Maßnahmen, die den Geist des Vertrags oder genauer der „Verfassung“ vorwegnahmen.**

Schon die Personalentscheidungen hatten deutlich gemacht, wie unterschiedlich doch noch das Verständnis des Vertrages ist. Je höher die Erwartungen an den künftigen Präsidenten als das Aushängeschild der Europäischen Union waren, umso enttäuschter fiel die Reaktion auf die Benennung des belgischen christdemokratischen Politikers van Rompuy aus, der zur Zeit seiner Ernennung amtierender Premierminister seines Landes war. Die Staats- und Regierungschef machten damit nicht nur deutlich, dass sie das Heft nicht aus der Hand geben wollten. Sie unterstrichen auch, dass Effizienz vor Außenwirkung gehen soll. Die Qualitäten des neuen Präsidenten liegen in der Kompromissfindung und Konsensbildung. Das wird für die Union von unschätzbarem Vorteil sein. Es ist zu vermuten, dass er das Amt stärker prägen wird als viele glauben und im Geiste guter europäischer Tradition Akzente setzen wird.

**Für viele überraschend war auch die Besetzung des Postens des Hohen Vertreters/ Vizepräsidenten der Kommission mit der bis dahin für Handelspolitik zuständigen Kommissarin Catherine Ashton. Sie verfügt über wenig außenpolitische Erfahrung und wird, gemessen an dem bisherigen Hohen Beauftragten Xavier Solana, politisch noch sehr wachsen müssen.**

Für viele überraschend war auch die Besetzung des Postens des Hohen Vertreters/ Vizepräsidenten der Kommission mit der bis dahin für Handelspolitik zuständigen Kommissarin Catherine Ashton. Sie verfügt über wenig außenpolitische Erfahrung und wird, gemessen an dem bisherigen Hohen Beauftragten Xavier Solana, politisch noch sehr wachsen müssen. Der Eindruck ist schwer von der Hand zu weisen,

dass in ihrem Falle nicht die internationale Kompetenz und Erfahrung ausschlaggebend waren, sondern andere Erwägungen: neben der Einbindung Großbritanniens die Besetzung eines Spitzenamtes mit einer Frau. Hinzu kam, dass die Sozialistische Partei Europas (SPE) den Posten für sich reklamierte, aber nur über ein knappes Personalangebot verfügte.

Unabhängig von der Beurteilung der Qualität dieser Entscheidungen bleibt festzuhalten, dass das Auswahl- und Nominierungsverfahren der Führungsspitze der Europäischen Union erst noch reifen muss. Schon das Benennungsverfahren des Kommissionspräsidenten nach der Europawahl im Sommer 2009 hatte angesichts des asymmetrischen Vorgehens der Parteienfamilien – in Ermangelung eines eigenen Kandidaten hatten sich Sozialisten und Grüne darauf versteift, den EVP-Kandidaten Barroso zu verhindern – zu unnötigen Verzögerungen geführt. Es gilt, eine Vielzahl von Kriterien zu berücksichtigen: Neben der politischen Zugehörigkeit sind dies re-

gionale Ausgewogenheit, angemessene Vertretung von kleinen und großen, alten und neuen Mitgliedstaaten sowie des Geschlechts. Hinzu kommt die Frage, ob der Amtsinhaber eher für eine gemeinschaftsorientierte Politik oder für eine intergouvernementale Richtung stehen soll. Die Regierungschefs und Parteiführer werden die Komplexität dieses Auswahl- und Benennungsverfahren in Zukunft besser meistern müssen.

### **UND WIE WEITER? WIRD SICH DAS MACHT- GEFÜGTE INNERHALB DER EU VERÄNDERN?**

Natürlich stellt sich auch die Machtfrage zwischen den Institutionen neu. Auch wenn es die Intention des Konventes war, die Führungsstruktur der EU zu straffen, so lässt der jetzige Vertrag die Profilierung von vier Spitzenämtern zu: Neben dem permanenten Präsidenten des Rates, dem Kommissionspräsidenten, steht der Präsident des Europäischen Parlaments. Hinzu kommt die Hohe Vertreterin/Vizepräsidentin, welcher der Kommissionspräsident bei ihrer Vorstellung öffentlich die Rolle des Außenministers zuschrieb, was den amtierenden schwedischen Ratspräsidenten wenig später veranlasste, in einer Erklärung festzuhalten, dass es diesen Posten nicht gäbe. Ungeklärt ist auch noch die Rolle der nationalen Präsidentschaften. Es wird zwar keine wechselnden Präsidenten des Europäischen Rates mehr geben, aber die Institution der nationalen Präsidentschaften bleibt. Die künftige Triopräidentschaft für die Zeit von Januar 2010 bis Juni 2011 – Spanien, Belgien und Ungarn – hat klar gemacht, dass sie diese Aufgabe auch inhaltlich ausfüllen will. Mit Ausnahme des Allgemeinen Rates, bei dem nicht klar ist, durch wen sich die nationalen Regierungen vertreten lassen, und des Außenministerrates, der von der Hohen Beauftragten geleitet wird, werden alle anderen Räte unter dem Vorsitz dieser wechselnden Präsidentschaft tagen. Es steht zu erwarten, dass der jeweilige Regierungschef des amtierenden Landes für die sechs Monate, die er im Amt ist, sein Licht ebenfalls nicht unter den Scheffel stellen wird. Der Gesetzgeber der Union bleibt der Rat zusammen mit dem Parlament. Der permanente Präsident des Europäischen Rates wird viel Geschick aufbringen müssen, all diese Fäden zusammenzuführen. Auch deshalb spricht vieles für die Wahl des jetzigen Amtsinhabers. Wenn das Zusammenspiel der neuen Führung nicht funktioniert, die Chemie der beteiligten Personen untereinander nicht stimmt, ist das erstrebte Ziel des Vertrages von deutlicherer Zuord-

nung der Verantwortlichkeiten, mehr Transparenz und geschlossenem Auftreten nach außen rasch gefährdet.

**Hohe Priorität bei der Umsetzung der neuen Vertragsbestimmungen hat auch der künftige Europäische Auswärtige Dienst (EAD). Er soll bereits im April 2010 seine Tätigkeit aufnehmen und 2012 voll arbeitsfähig sein.**

Hohe Priorität bei der Umsetzung der neuen Vertragsbestimmungen hat auch der künftige Europäische Auswärtige Dienst (EAD). Er soll bereits im April 2010 seine Tätigkeit aufnehmen und 2012 voll arbeitsfähig sein. Das Konzept für die Ausgestaltung des EAD liegt in der

Verantwortung der Hohen Vertreterin, gebilligt wird die Entscheidungsvorlage vom Europäischen Rat. Der hatte bereits auf seiner Tagung im Oktober 2009 Leitlinien für den Aufbau gebilligt. Danach wird der EAD verantwortlich sein für die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik bzw. die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik, aber nicht für alle Bereiche des Außenhandels der EU. Entwicklungspolitik, Handel und Erweiterung bleiben in der Zuständigkeit von anderen Mitgliedern der Kommission und den entsprechenden Generaldirektionen. Andererseits werden wichtige operative Einheiten zur Durchführung von EU-Missionen, wie das Direktorat für Krisenmanagement und Planung, der zivile Planungs- und Führungsstab sowie der Militärstab der EU, in den EAD integriert. Auch die EU- Sonderbeauftragten, von denen es derzeit elf gibt, werden in den Dienst eingegliedert. Schließlich sollen die jetzigen Delegationen der Kommission Teil des Dienstes sein. Von ihnen wird nicht nur logistische und administrative Unterstützung erwartet. Sie sollen auch in Konsularfragen und bei diplomatischem Schutz aktiv werden. Langfristig ist geplant, dass der Leiter der Delegationen die Rolle und Funktion übernehmen wird, die derzeit noch von der rotierenden Präsidentschaft ausgeübt wird. Die Beamten des Auswärtigen Dienstes rekrutieren sich aus der Kommission, dem Ratssekretariat und – „zumindest einem Drittel“ – den nationalen Diensten. Auch das Parlament hatte sich noch vor dem Rat in die Debatte um den Dienst eingeschaltet und damit nicht nur deutlich gemacht, dass es bei der künftigen Arbeit ein Mitspracherecht haben wird. Es ging ihm auch darum sicherzustellen, dass der Dienst in „organisatorischer und haushaltstechnischer Hinsicht in die Verwaltungsstruktur der Kommission eingegliedert“ ist. Damit soll der gemeinschaftliche Ansatz gewährleistet werden. Die Mitgliedstaaten aber wollen, dass die neue Einheit autonom und getrennt von Kommission und Ratssekretariat agieren kann, also weder eine Abteilung des Generalsekretariates noch einer Generaldirektion der Kommission ist.

Während das Europäische Parlament schon früh damit begonnen hat, sich auf die vertraglichen Änderungen und seinen damit verbundenen Machtzuwachs einzustellen, scheint es, als seien die nationalen Parlamente noch nicht hinreichend auf die neuen Möglichkeiten vorbereitet. Die Informationspflichten der Kommission gegenüber den nationalen Parlamenten, die der neue Vertrag feststellt, werden schon seit einigen Jahren praktiziert. Die nationalen Parlamentarier haben von ihrem Recht, unter Bezugnahme auf diese Informationen auf Initiativen der Kommission zu reagieren, bislang aber wenig Gebrauch gemacht. Auch gibt es seit einiger Zeit neben dem schon lange installierten Treffen von Vertretern des Europäischen Parlaments mit Mitgliedern der nationalen Europaausschüsse (COSAC) unterschiedliche Tagungen auf Ebene der Parlamentspräsidenten oder Ebene der Fraktionsvorsitzenden. In der Praxis sind diese Zusammenkünfte politisch bislang jedoch wenig ergiebig. Einige Fraktionen im Europäischen Parlament, wie die EVP, aber auch die mittlerweile zahlreichen Brüsseler Büros der nationalen Parlamente stellen Überlegungen an, wie die Zusammenarbeit verbessert werden kann. Realität ist jedoch, dass das Interesse der meisten Abgeordneten des Europäischen Parlaments an diesen neuen Möglichkeiten nicht sonderlich ausgeprägt ist.

Wichtig wird sein, ob und wie die nationalen Parlamente jetzt von ihren Rechten der „gelben“ und „roten Karte“ Gebrauch machen. Der Vertrag sieht zwar eine klarere Kompetenzzuweisung für die europäische und nationale Ebene vor. Rechtsexperten weisen allerdings darauf hin, dass das Subsidiaritätsprinzip nicht oder nur schwer justizierbar sei. Wenn das neue Instrument nicht ungenutzt in der Asservatenkammer liegen bleiben soll, dann müssen sich die nationalen Parlamente recht bald und vor allen Dingen sorgfältig überlegen, welche Gesetzesinitiative der Kommission sie zu einem „Fall“ machen wollen. Gleichzeitig müssen sie Strukturen schaffen, um erforderliche Mehrheiten zu generieren, das heißt innerhalb der Frist von acht Wochen zehn oder fünfzehn Parlamente als „Mitläger“ im Verfahren zu gewinnen. Experten sehen dieses Instrument deshalb mit einiger Skepsis. Seine politische Bedeutung jedoch liegt darin, dass künftig die jeweiligen politischen Führungen in den Parlamenten weitaus stärker als bisher darauf achten müssen, was auf europäischer Ebene geschieht. In Deutschland hat das Bundesverfassungsgericht dieser Auf-

**Wichtig wird sein, ob und wie die nationalen Parlamente jetzt von ihren Rechten der „gelben“ und „roten Karte“ Gebrauch machen. Der Vertrag sieht zwar eine klarere Kompetenzzuweisung für die europäische und nationale Ebene vor.**

fassung noch einmal besonderen Nachdruck verliehen, indem es den Lissabon-Vertrag selbst als verfassungskonform bezeichnete, die Rechte, die sich der Deutsche Bundestag aber zur Beeinflussung europäischer Politik gegeben hatte, als unzureichend beanstandete und Nachbesserung zur Voraussetzung der Unterschrift des Bundespräsidenten unter die Ratifizierungsurkunde zum Vertrag machte.

## SCHLUSSBEMERKUNGEN

**Mit dem Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon beginnt eine neue Ära in der Geschichte der europäischen Einigungspolitik. Nach fast drei Dekaden institutioneller Reformen muss jetzt eine Phase der Konsolidierung beginnen.**

Mit dem Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon beginnt eine neue Ära in der Geschichte der europäischen Einigungspolitik. Nach fast drei Dekaden institutioneller Reformen muss jetzt eine Phase der Konsolidierung beginnen. Die optimistische Formel „Erweiterung und Vertiefung gleichzeitig“, welche die europäische Politik der letzten Jahre prägte, ist an ihre Grenzen gestoßen, zumindest in den Köpfen und Herzen der meisten Bürger der Europäischen Union. Der Vertrag bietet die Chance, dieses Ungleichgewicht zu korrigieren und die Akzeptanz des Einigungsgedankens wieder zu festigen. Damit dies gelingt, werden drei Überlegungen zu beachten sein. Die Umsetzung des Vertrages muss zügig, aber dem Geiste der Väter des Konvents entsprechend erfolgen. Jetzt kommt es darauf an, wie der Vertrag gelebt wird. Das, was man im deutschen Sprachgebrauch „Verfassungswirklichkeit“ nennt, wird ausschlaggebend sein. Die zweite Herausforderung stellt die nach wie vor ungebrochene Erweiterungsdynamik. Für viele Staaten der Nachbarschaft der Europäischen Union ist die Mitgliedschaft in diesem Verbund Staatsziel Nummer eins, wie umgekehrt für die Union die Aufnahme einer Reihe aktueller wie potenzieller Beitrittskandidaten von zentralem Interesse ist. Die Debatte um die richtige Balance zwischen Neuaufnahmen und Konsolidierung ist nicht zu Ende, sondern wird schwieriger. Solange der Vertrag nicht in Kraft war, hatten die Befürworter einer restriktiven Erweiterungspolitik ein einfaches Argument zur Hand: Das fünfte der Kopenhagener Kriterien, die Aufnahmefähigkeit der Union, sei nicht gegeben. Jetzt, wo die Europäische Union sich eine Rechtsgrundlage gegeben hat, die sie demokratischer und handlungsfähiger macht, sehen die Befürworter einer immer größeren Union ihre Chance, die Türen rascher und weiter zu öffnen. Es ist bezeichnend, dass der Europäische Rat auf seiner ersten Tagung auf Basis des neuen Vertrages grünes Licht für alle auf die Schie-

ne gesetzten Beitrittsverfahren – seien es Verhandlungen oder vorbereitende Schritte – gegeben hat. Die dritte Herausforderung stellt sich mit der Politik, die die Europäische Union in Zukunft verantwortlich zu gestalten hat. Der Vertrag verbessert die notwendigen Voraussetzungen für eine überzeugende europäische Politik, aber er ist noch keine hinreichende Voraussetzung dafür. Die breite Mehrheit der 500 Millionen Europäer, die in der Union leben, unterstützt die Idee eines geeinten Europa. Die Frage der Akzeptanz des europäischen Einigungsgedankens stellt sich heute anders. Hier liegt die große Chance des Vertrages. Er stattet die Entscheidungsträger mit den Instrumentarien aus, die sie handlungsfähiger machen, Wohlstand und Sicherheit der Europäischen Union zu mehren und die Herausforderungen der Globalisierung zu gestalten. Und er stärkt die Rechte der Bürger der Union, sich nicht bevormunden zu lassen, sondern Verantwortung für sich selbst und die Gemeinschaft zu übernehmen. Beide Seiten müssen die Chancen nun richtig nutzen.