

Der Reformvertrag von Lissabon – und wie es weitergeht mit Europa

Vortrag von Botschafter a. D. Dr. Dietrich von Kyaw, Berlin, gehalten am 5. April 2008 vor der Europa-Union Hameln

Nach den zwei negativen Referenden in Frankreich und den Niederlanden zum Verfassungsvertrag durchleben wir derzeit die immer noch kritische Phase der Ratifizierung des Vertrages von Lissabon. Dieser wurde während der so erfolgreichen deutschen Präsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 unter der Führung von Bundeskanzlerin Angela Merkel als Ersatz für den Verfassungsvertrag ausgehandelt. Unter den ersten Mitgliedstaaten, die den neuen Vertrag bereits ratifiziert haben, befindet sich neben Polen diesmal auch Frankreich. Lediglich Irland wird den immer riskanten Weg eines Referendums zu gehen haben. Selbst in Großbritannien sind die Aussichten auf eine Billigung durch das Parlament relativ gut. Generell besteht das eindeutige europapolitische Interesse, den Prozess der Ratifizierung des Vertrages in sämtlichen Mitgliedstaaten rechtzeitig vor den Wahlen für das Europäische Parlament im Frühjahr 2009 abzuschließen!

Aus der Sicht der Europa-Union Deutschland ist es zu bedauern, dass der neue Vertrag seines „Verfassungscharakters“ ziemlich entkleidet wurde. Trotz der bei genauerer Betrachtung in ihm weiterhin enthaltener zahlreicher Verfassungselemente wurde er zu einem zwischenstaatlichen Vertrag traditioneller Praxis unter souveränen Mitgliedstaaten herabgestuft. Diesem Ziel fielen sogar die Symbole der Union wie Flagge und Hymne zum Opfer. Auch der neue Außenminister der Union soll sich so nicht nennen dürfen sondern erhält die umständliche offizielle Bezeichnung eines „Hohen Beauftragten für Außen- und Sicherheitspolitik“. Ferner werden die Verordnungen und Richtlinie der EU nicht in Gesetze und Rahmengesetze umbenannt. Möglichst wenig soll so an einen quasistaatlichen Charakter der Union erinnern, sie bleibt ein „*Verbund*“ souveräner Staaten und ihre Finalität somit weiter offen!

Das ist für überzeugte und föderal sowie übernational eingestellte Europäer ein Rückschlag. Er ist der Preis dafür, dass der Vertrag von Lissabon in seiner Substanz weitgehend deckungsgleich mit dem Verfassungsvertrag geblieben ist und seine Billigung sogar durch Großbritannien erreichbar erscheint. Die EU wird mit dem Lissabonner Vertrag institutionell gestärkt und handlungsfähiger, was angesichts der Osterweiterung und inzwischen insgesamt 27 Mitgliedstaaten auch dringend geboten ist. Der Vertrag macht die EU zugleich demokratischer, bürgernäher und transparenter, leider aber auch komplexer und für den Laien schwerer lesbar.

Wenn man es auf einen Nenner bringen will: Der Vertrag stellt einen Kompromiss zwischen heute 27 Mitgliedsstaaten und zugleich zwischen den zwei großen Tendenzen dar, die das europäische Einigungswerk seit Beginn bestimmen, nämlich zwischen dem Ziel eines integrierten und supranationalen Europas und demjenigen der Wahrung der nationalen Souveränität und damit des letzten Entscheidungsrechts eines jeden Mitgliedstaates.

Der Vertrag von Lissabon enthält folgende wesentliche und die EU insgesamt weiterführende *Neuerungen*:

- a.) *Eine Stärkung der Demokratie* durch eine umfassende Ausweitung des Verfahrens der Mitentscheidung, bei dem das Europäische Parlament gleichberechtigt neben dem Ministerrat an der Gesetzgebung mitwirkt und dabei sozusagen „das letzte Wort“ hat. Gleichfalls vorgesehen ist die Ausweitung der Haushaltsbefugnisse des EP und die künftige Wahl des Kommissionspräsidenten durch das EP ;
- b.) Eine Ausweitung des Anwendungsbereichs von Ministerratsentscheidungen mit *qualifizierter Mehrheit* zu Lasten des nationalen Vetorechts sowie ab 2014 Einführung des Prinzips der *doppelten Mehrheit* bei Abstimmungen im Ministerrat, wonach eine qualifizierte Mehrheit erreicht ist, wenn mindestens 55 % der Mitgliedstaaten zustimmen und diese Mitgliedstaaten mindestens 65 % der Bevölkerung repräsentieren. Damit wird ein fairer Kompromiss zwischen dem für alle großen wie kleinen Mitgliedstaaten geltenden Gleichheitsprinzips bei angemessener Berücksichtigung der jeweiligen zwischen ihnen bestehenden unterschiedlichen Bevölkerungsstärken angestrebt;
- c.) Die *Rechtsverbindlichkeit der EU- Charta für Grundrechte* ihrer Bürger durch einen vertraglich bindenden Verweis auf den Protokolltext;
- d.) Ab 2014 eine *Begrenzung der Größe der Kommission auf zwei Drittel* der Zahl ihrer Mitgliedstaaten (von 27 auf 18);
- e.) *Öffentlichkeit der Tagungen des Rates* bei Beratung oder Abstimmung über Akte der Gesetzgebung;
- f.) Die Stärkung des *Subsidiaritätsprinzips* und damit der Rolle nationaler Parlamente (bei uns von Bundestag und Bundesrat) bei der Überwachung seiner Beachtung über ein sog. Frühwarnsystem sowie ein Klagerecht zum Europäischen Gerichtshof bei Verstößen. Auch der Ausschuss der Regionen erhält ein solches Klagerecht. Nur was durch Europa besser geregelt werden als im nationalen Rahmen soll so in die Zuständigkeit Brüssels fallen;
- g.) Die *Abschaffung des Drei-Säulenprinzips des Maastrichter Vertrages* durch Vergemeinschaftung des Bereichs der Innen- und Justizpolitik einschließlich der Erstreckung von qualifizierten Mehrheitsentscheidungen auf ihn;
- h.) Die *Verbesserung der Kompetenzabgrenzung* zwischen EU und Mitgliedstaaten insbesondere durch die neue Einteilung der Zuständigkeiten der EU in ausschließliche, geteilte und ergänzende sowie die Stärkung des Prinzips der beschränkten Einzelermächtigung, wodurch alle der EU nicht ausdrücklich übertragenen Zuständigkeiten in der Kompetenz der Mitgliedstaaten verbleiben;
- i.) *Eine Stärkung der Bürgernähe der EU* durch das neu eingeführte *Bürgerbegehren*, womit eine Million Bürgerinnen und Bürger aus *mehreren EU- Staaten* künftig die Kommission zu einer Gesetzesinitiative bewegen könnten;
- j.) Vorkehrungen für die Schaffung einer *Gemeinsamen Verteidigungspolitik*, erforderlichenfalls über den Weg einer „*verstärkten Zusammenarbeit*“ unter Beteiligung lediglich solcher Mitgliedstaaten, die dazu bereit und militärisch befähigt sind;
- k.) Und schließlich durch die Schaffung einer die Handlungsfähigkeit und Akzeptanz der EU bei ihren Bürgern stärkenden *Personalisierung* in der Union: So soll der *Kommissionspräsident* künftig vom Europäischen Parlament auf Vorschlag des Europäischen

Rates unter Beachtung der Ergebnisse der Europawahlen gewählt werden. Damit wird die demokratische Legitimität und im Verhältnis zu den nationalen Regierungen wie dem EP das politische Gewicht des Präsidenten der Kommission deutlich erhöht. Es wird ferner das Amt eines *Europäischen Außenministers*, der allerdings offiziell nicht so sondern „Hoher Beauftragter für Außen- und Sicherheitspolitik“ heißen soll, geschaffen. Dieser wird für fünf Jahre bestimmt werden und mit einer Art „*Doppelhut*“ versehen sowohl den Rat der Außenminister leiten wie als Vizepräsident der Kommission Verantwortung für die Außenbeziehungen der Gemeinschaft tragen. Schließlich wird ein auf zweieinhalb Jahre gewählter *Präsident des Europäischen Rates* der Staats- und Regierungschefs geschaffen. Er soll die Tagungen dieses nunmehr laut Vertrag höchsten Organs der Union vorbereiten, seine Arbeiten koordinieren, zwischen den nationalen Interessen vermittelnd wirken und die Union auf seiner Ebene nach Außen gegenüber Drittländern sowie Internationalen Organisationen vertreten.

Es kommt jetzt darauf an den Vertrag von Lissabon mit Leben zu erfüllen. Zunächst ist der Ratifizierungsprozess noch nicht abgeschlossen und legt allen Beteiligten eine gewisse Vorsicht und politische Zurückhaltung nahe. Irland muss sogar noch sein Referendum erfolgreich bestehen. Parallel zu diesem Ratifizierungsprozess müssen die von mir angeführten personellen Entscheidungen vorbereitet und dann getroffen werden. Das dürfte keineswegs einfach werden, denn dabei gilt es widerstreitende Interessen unter einen Hut zu bringen. Es müssen nicht nur die verschiedenen politischen Gruppierungen angemessen berücksichtigt werden sondern auch große wie kleine, neue wie alte, nördliche wie südliche und westliche wie östliche Mitgliedstaaten. Es sind dabei jedoch insgesamt lediglich drei Posten zu vergeben! Und auf die erforderliche Qualifikation der Kandidaten soll und muss es auch ankommen! Fest steht bislang nur, dass NACH den nächsten Europawahlen der Kommissionspräsident der stärksten politischen Gruppierung oder Familie im EP zu entsprechen hat. Daher können die beiden anderen Posten, der des Europäischen „Außenministers“ wie des Präsidenten des Europäischen Rates, gleichfalls schwerlich schon vorher endgültig besetzt werden!

Ich sagte bereits, dass es besonders auf die Qualifikation der zu wählenden Persönlichkeiten ankommen wird. Dabei sollte es nicht nur um einschlägige fachliche Qualifikation und politische Erfahrung gehen sondern auch um das Einfühlungsvermögen, das Augenmass sowie die Fähigkeit vermittelnd zu wirken und Kompromisse zu schmieden, die sich nur aus einer genauen Kenntnis der Komplexität des europäischen Einigungswerkes und seiner Verfahren ergeben können. Andernfalls könnten sich nicht nur Überschneidungen der jeweiligen Zuständigkeiten sondern sogar regelrechte Kompetenzkonflikte entwickeln.

Diese Gefahr dürfte insbesondere für den künftigen Präsidenten des Europäischen Rates bestehen in seinem Verhältnis zum Kommissionspräsidenten wie zu dem Hohen Beauftragten für Außen- und Sicherheitspolitik. Der Europäische Rat der Staats- und Regierungschefs hat sich im Laufe der Jahre immer mehr zu einem Berufungs- und Entscheidungsgremium zu Lasten des vertraglich bislang dafür vorgesehenen Ministerrates wie des Initiativrechts der Kommission entwickelt. Da der ER intergouvernemental auf der Basis des Konsenses entscheidet, droht er den supranationalen Charakter der EU sozusagen von der höchsten Ebene her auszuhöhlen!

Es kommt also sehr auf den richtigen Mann oder die richtige Frau an, die gerade diese Position ausfüllen wird. Um es an Namen festzumachen: Präsident Sarkozy hat für diese europäische Schlüsselposition *Tony Blair*, den ehemaligen britischen PM, vorgeschlagen. Kein Frage, er wäre nicht nur charmant sondern auch politisch qualifiziert und würde für

Europa nach Außen kraftvoll auftreten können. Aber er kommt aus einem euroskeptischen Land, das mit Europa nicht viel anzufangen weiß, sich „halb drin, halb draußen“ sieht, beim EURO nicht mitmacht und sich gerade wieder beim Vertrag von Lissabon weitere Ausnahmeklausel, sog. „opt outs“, etwa hinsichtlich der Charta der Grundrechte, ausbedungen hat. Vor allem aber kommt Tony Blair auch noch aus einem der *großen* Mitgliedsstaaten. Das wird wegen der vielen kleineren Mitgliedstaaten ein Hindernis sein, denn der Europäische Rat als zwischenstaatliches und nicht klassisch vergemeinschaftetes Organ fördert bereits durch seine schiere Existenz den Einfluss der drei großen Mitgliedstaaten auf die Politik der Union. Es ist auch zu fragen, ob der Brite Tony Blair nach Innen das gebotene sensible Verständnis für den Umgang mit den übrigen Institutionen der Union aufzubringen vermag.

Dagegen wäre nicht nur aus deutscher Sicht der luxemburgische PM *Jean Claude Juncker* ein idealer Kandidat. Ein guter und überzeugter Europäer, als solcher fachlich hoch qualifiziert und anerkannt, als Vermittler in schwierigen Situationen seit langem bewährt, ein Mann mit Augenmass und obendrein auch noch aus einem *kleinen* Mitgliedstaat! Er wäre ein wirksamer Präsident des Europäischen Rates, der dennoch dem Präsidenten der Kommission wie dem Hohen Beauftragten die ihnen vertraglich eingeräumten Zuständigkeiten nicht beschneiden würde.

Es wäre gut, wenn Juncker erster Präsident des Europäischen Rates würde, um es den drei neuen Posteninhabern in der hochkomplexen neuen Struktur der Union dank seiner Persönlichkeit es zu erleichtern, sich aufeinander einzustellen. Für die Außendarstellung der Union mag ein Tony Blair geeigneter sein, es kommt jedoch bei dem *ersten* Präsidenten des Europäischen Rates vorrangig auf seine Befähigung zur Wirkung nach Innen an. Dem Außenaspekt könnte dann bei seinem Nachfolger der Vorrang zugesprochen werden. Obendrein könnte man ausgleichend daran denken, den künftigen Hohen Beauftragten für Außen- und Sicherheitspolitik mit einem qualifizierten Kandidaten aus einem großen Mitgliedstaat zu besetzen;

Ob allerdings eine für die Wahl des künftigen Präsidenten erforderliche Zweidrittelmehrheit aller Staats- und Regierungschefs dies alles ähnlich wie ich sehen werden, das bleibt abzuwarten. Es gibt auch einige inoffizielle Kompromisskandidaten, die hinter den Kulissen gehandelt werden und in Europa werden ja bekanntlich nicht immer die Besten nach Brüssel geschickt!

Rolle und Einfluss des Präsidenten des Europäischen Rates wie des „Europäischen Außenministers“ wird künftig auch dadurch bestimmt werden, wie stark die beamteten *Stäbe* sein werden, die man ihnen zur Verfügung stellt. Beim Präsidenten des ER sollte man tunlichst nicht übertreiben. Er könnte neben seinem eigenen Stab zusätzlich stets noch auf das bewährte Sekretariat des Ministerrates zurückgreifen. Etwas anderes gilt für den künftigen „Außenminister“ der Union. Wenn er sich gegenüber den nationalen Außenministern wie dem Präsidenten des ER durchsetzen soll, braucht er einen starken Stab. Das sieht der Vertrag von Lissabon mit dem zu schaffenden eigenen *Diplomatischen Dienst* der Union zum Glück auch vor. Hiermit sollte rasch begonnen werden, denn ihn zu formieren wird seine Zeit brauchen. Dabei wird es wichtig sein, in ihm eine starke Rolle der Kommission vorzusehen, um auch auf diese Weise gegenüber den intergouvernemental agierenden nationalen Außenministerien das allen gemeinsame europäische Interesse zur Geltung zu bringen.

Dies dürfte umso mehr gelten, als mit den Neuerungen des Vertrages von Lissabon keineswegs bereits sämtliche Voraussetzungen dafür vorliegen werden, damit Europa in der

Außen- und Sicherheitspolitik endlich mit EINER Stimme spricht. Die bereits vom amerikanischen Außenminister Henry Kissinger vor Jahrzehnten eingeforderte *eine* einzige Telefonnummer auf dieser Seite des Atlantiks wird es auch künftig so rasch noch nicht in überzeugender Weise geben. Im Gegensatz zum Bereich der Innen- und Justizpolitik ist nämlich durch den Vertrag von Lissabon die Europäische Außen- und Sicherheitspolitik nicht vergemeinschaftet worden. Sie unterliegt weiterhin dem nationalen Vetorecht und damit dem Konsensprinzip, wird also vornehmlich zwischenstaatlich betrieben. Das bedeutet nur zu oft eine Einigung auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner,-- etwa so wie derzeit in der Frage der Anerkennung eines unabhängigen Kosovo. Sie wird von einer Mehrheit der Mitgliedstaaten unterstützt, während mehrere Mitglieder strikt ablehnend bleiben! Als Kompromiss hat man sich immerhin einstimmig darauf geeinigt, Militärs, Polizisten und Verwaltungsbeamte in den Kosovo zur Stabilisierung der dortigen Lage zu schicken. Das ist schon ein Fortschritt!

Europapolitik bleibt weiter spannend! Wenn in der zweiten Hälfte 2009 der Vertrag von Lissabon unter Dach und Fach gebracht sein wird, dann wird sich die Europäische Union ihrer eigentlichen Aufgabe und damit den drängender Sachproblemen ihre volle Aufmerksamkeit zuwenden können. Dabei denke ich etwa an die Entwicklung wirksamer gemeinsamer Energie- und Umwelt- sowie Außen- und Sicherheitspolitiken, aber auch an die Reform der Finanzverfassung der Union. So wichtig funktionierende Entscheidungsmechanismen und handlungsfähige europäische Institutionen auch sind, so messen die Bürgerinnen und Bürger den Mehrwert der EU doch vor allem an deren Fähigkeit, in einem „*Europa der Projekte*“ zur konkreten Lösungen der Probleme beizutragen, wie sie sich als Folge der Globalisierung, der wachsenden Konkurrenz auf den Energiemärkten, des Klimawandels, des internationalen Terrorismus oder der illegalen Einwanderung stellen.

Entgegen so mancher unserer vornehmlich nach Innen ausgerichteter nationaler Politiker haben viele unserer Bürgerinnen und Bürger längst erkannt, dass der Nationalstaat heute weitgehend überfordert ist und daher *europäische Lösungen* für immer mehr Fragen unserer Zeit unumgänglich geworden sind!

Die sich abzeichnende Überwindung der „Krise“, die durch die Ablehnung des Verfassungsvertrages seitens Frankreichs und der Niederlande ausgelöst wurde, reiht sich ein in eine lange Geschichte von Krisen, die im Laufe des europäischen Einigungsprozesses immer wieder überwunden werden mussten. Dieser Prozess gleicht eher einer „Echternachter Springprozeession“, auf zwei Schritte vorwärts folgt einer zurück oder manchmal sogar umgekehrt. Ich erinnere an die Ablehnung der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft mit einer integrierten Europäischen Armee im Jahre 1954 durch das französische Parlament, an General de Gaulles Obstruktionspolitik des „leeren Stuhls“ gegen den einzigen bisherigen deutschen Kommissionspräsidenten Walter Hallstein in den sechziger Jahre, an Maggie Thatchers „Ich will mein Geld zurück“ - Attitüde der achtziger Jahre, die zu einer langen Periode der „Eurosclerose“ führte.

Immer wieder gelang es das europäische Einigungswerk aus solchen Krisen herauszuführen und mit Hilfe neuer Initiativen den Einigungsprozess wieder zu dynamisieren. Diese über fünfzig Jahre hinweg auf unserem leidgeprüften Kontinent während einmalige Erfolgsgeschichte wurde ermöglicht durch einen entsprechenden politischen Willen, durch langen Atem und Festhalten am Integrationsziel, durch staatsmännische Entscheidungen, vor allem aber durch die Tatsache, dass es zu Europa auch weiterhin keine echte Alternative gibt!

Man mag Europa kritisieren, wie jedes menschliche Werk ist es schließlich nicht vollkommen, aber niemandem unter den Kritikern fällt zum europäischen Zusammenschluss

etwas Besseres ein! Dazu sind wir bereits zu sehr miteinander verflochten, wartet die globalisierte Welt um uns herum nicht mehr darauf, bis wir uns endlich organisieren. Sie geht vielmehr ihren Gang und wenn wir bei der Wahrung unserer Interessen zu spät kommen, dann bestraft uns das Leben!

Deswegen wissen wir von der Europa-Union Deutschland auch, dass wir uns auf dem richtigen Weg befinden, dass wir die Zukunft auf unserer Seite haben. Dass heute viele Menschen die EU als zu selbstverständlich nehmen, das ist eine Folge unserer Erfolge, auf die wir auch stolz sein dürfen. Dennoch besteht für niemand Anlass, sich auf seinen Lorbeeren auszuruhen! Jeder europäischer Fortschritt muss weiter erkämpft werden! Der Einigungsprozess kommt nie zu einem Stillstand, hört nicht auf, seine Finalität ist nicht erreicht und so ist weiterhin unser volles Engagement geboten! Der europäische Gedanke als die größte und unersetzbare Errungenschaft aus der Asche zweier vernichtender europäischer Bruderkriege bleibt hoch aktuell, die einzige Sinn machende Antwort auf die globalen Herausforderungen unserer Zeit. Es sollte uns mit Genugtuung und Zuversicht erfüllen, einem solch großen Ziel weiter dienen zu dürfen!