

Weidenfeld, Werner; Wessels, Wolfgang; Schäfer, Verena; Maurer, Andreas

Article

Nach dem EU-Gipfel in Brüssel: Wie sieht die Zukunft Europas aus?

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Weidenfeld, Werner; Wessels, Wolfgang; Schäfer, Verena; Maurer, Andreas (2007) : Nach dem EU-Gipfel in Brüssel: Wie sieht die Zukunft Europas aus?, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 60, Iss. 15, pp. 3-12

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/164448>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Nach dem EU-Gipfel in Brüssel:

Wie sieht die Zukunft Europas aus?

3

Am 21. und 22. Juni 2007 trafen sich die Staats- und Regierungschefs der 27 Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Wie ist das Ergebnis des 35-stündigen Verhandlungsprozesses zu bewerten?

Gute Grundlagen geschaffen

Blick zurück in die Krise

Der deutsche EU-Vorsitz fiel in eine Zeit voller Fragezeichen. Nach dem Scheitern der Verfassung und einer Phase des Nachdenkens lag es an Deutschland, dem Projekt Europa neuen Mut zu geben und einer von Dissens und Widersprüchlichkeit bestimmten Agenda Klarheit und Perspektive zu verleihen.

Die Erwartungen an Bundeskanzlerin Angela Merkel und Außenminister Frank-Walter Steinmeier waren hoch. Die allermeisten Mitgliedstaaten, vor allem aber diejenigen, welche die Verfassung bereits ratifiziert hatten, erhofften sich, dass die deutsche Ratspräsidentschaft die tiefe Interessenklüft zwischen den Mitgliedstaaten überbrücken und einen substanziellen Beitrag zur Ankurbelung der Integrationsdynamik Europas leisten könne. Wenn nicht Deutschland, wer sonst könnte in der festgefahrenen Verfassungsfrage eine entscheidende Weichenstellung vornehmen? Deutschland als traditionell pro-europäisches Mitglied stand voll hinter der Verfassung und besaß gleichzeitig das politische Gewicht, divergierende Interessen zu versöhnen und den Weg zu bahnen für einen erneuten Anlauf einer Reform des europäischen Vertragswerks.

Nach dem Gipfel: die zwei Gesichter der Reform

Dass sich die Staats- und Regierungschefs der Union auf ihrem Gipfel im Juni 2007 auf einen Fahrplan zur Reform des EU-Primärrechts einigen konnten, ist vor allem der Verhandlungsführung der deutschen Präsidentschaft und der Kommissbereitschaft der »Freunde der Verfassung« zu verdanken. Die uneingeschränkte Durchsetzung eines nationa-

len Wunschkatalogs war nicht möglich. Bundeskanzlerin Merkel und Außenminister Steinmeier kam die schwierige Aufgabe zu, die verschiedenen Interessen und nationalen Befindlichkeiten behutsam auszubalancieren und zusammenzuführen.

Um es vorweg zu nehmen: Was erreicht wurde, ist mehr als viele erwartet haben. Europa schaffte es noch einmal, nicht in den Abgrund des Scheiterns zu stürzen, in den es während des Gipfels mehrfach blicken musste. Die Techniker der Integration können befriedigt feststellen, dass die Substanz der Verfassung weitgehend gerettet wurde – sofern der Vertrag auch von allen Mitgliedstaaten ratifiziert wird. Statt eines einheitlichen Textes wird es einen knappen Änderungsvertrag in der Tradition von Maastricht, Amsterdam und Nizza geben. Dieser reformiert die bestehenden Verträge und greift in weiten Teilen auf die Substanz des Verfassungsvertrags zurück. Damit werden im Vergleich zum geltenden Vertrag von Nizza demokratische Legitimation und Handlungsfähigkeit der EU erheblich gestärkt sowie weltpolitisches Handeln ermöglicht.

Zu den zentralen Reformen gehören die Ausweitung des Mitentscheidungsverfahrens, die Reform der Zusammensetzung der Kommission, die Wahl des Präsidenten des Europäischen Rates, die Stärkung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, die klarere Kompetenzabgrenzung zwischen der Union und den Mitgliedstaaten sowie die Einführung eines europäischen Bürgerbegehrens.

Insbesondere die Abkehr von der »dreifachen Mehrheit« im Ministerrat und damit die Einführung der »doppelten Mehrheit« ist ein Meilenstein in der Geschichte der Union. Die undurchschaubare Machtverteilung des Nizza-Vertrags ist



Werner Weidenfeld*

* Prof. Dr. Dr. h.c. Werner Weidenfeld ist Direktor des Centrums für angewandte Politikforschung (C-A-P) an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

zum Skandal geworden. Derzeit haben die großen Staaten 29 Stimmen, die kleinsten Staaten drei. Die kleineren Staaten verfügen über ein weit überproportionales Gewicht, nimmt man das demokratische Prinzip der Bevölkerungszahl. Dieses machtpolitische Ungleichgewicht ist auf Dauer nicht mehr hinnehmbar. Die Einführung der doppelten Mehrheit ist daher die Schlüsselqualifikation auf dem Weg zu mehr Handlungsfähigkeit und Demokratie. Doch wie bei früheren Vertragsrevisionen ist auch diesmal ein Kompromiss entstanden, der den Verfassungsfreunden einige Opfer abverlangte. So wird sich die endgültige Einführung der doppelten Mehrheit bis ins Jahr 2017 verzögern. Bis dahin gelten die Bestimmungen des Vertrags von Nizza. Diese sind allerdings nur für 27 Mitglieder gedacht. Treten wie vorgesehen Kroatien und möglicherweise weitere Staaten des Westbalkans bei, wird die Union auf eine Größe von 30 und mehr Mitgliedstaaten anwachsen. Es drohen erhebliche Effizienz- und Reibungsverluste.

Ein weiterer schmerzhafter Kompromiss, der auf das Drängen Großbritanniens zurückzuführen ist, ist die eingeschränkte Geltung der Charta der Grundrechte. Wohl erhält sie durch den geplanten Reformvertrag Rechtsgültigkeit und findet Anwendung in den Mitgliedstaaten der Union, der scheidende Premierminister Tony Blair setzte aber durch, dass dieses Grundwerk des europäischen Gedankens der Aufklärung ausgerechnet in einer so traditionsreichen Demokratie wie der des Vereinigten Königreichs nicht gilt. Das mag man vor dem Hintergrund der ganz besonderen verfassungsrechtlichen und politischen Traditionen Großbritanniens nachvollziehen können, es ist aber ein schlechtes Zeichen für Europa. Nicht wenige werden sich fragen, warum ausgerechnet ein solcher grundlegender Text nicht in allen Mitgliedstaaten gilt, vor allem wenn auch Polen und Tschechien während der Regierungskonferenz noch das selbe Recht in Anspruch nehmen wie das Vereinigte Königreich.

Identität und Transparenz fehlen

Das größte Manko des europäischen Integrationsprozesses jedoch, dessentwegen der Verfassungsprozess erst in Gang gesetzt worden war und das so schmerzlich wahrgenommen wird, bleibt bestehen. Es fehlen weiterhin Identitätselemente, die es den Menschen erleichtern, dem europäischen Integrationsprojekt eine Vertrautheit entgegenzubringen, die Europa so dringend benötigt und verdient. Es ist eben keine Verfassung, die aufs Gleis gesetzt wurde, es wird keine rechtliche Verankerung für die Symbole des Europäischen geben, Gesetze werden weiterhin nicht Gesetze genannt werden dürfen. Und: Die Traditionslinie komplizierter Verfassungsentwicklung der vergangenen Jahrzehnte hat sich fortgesetzt. Es gibt keinen schlanken, leicht verständlichen und kurzen Text, der alles enthält und alles erklärt. Auch weiterhin wird der Bürger eher ratlos einem Kon-

volut unterschiedlicher Vertragsteile gegenüberstehen, die allenfalls von Spezialisten verstanden werden können. Es fehlt die gebotene Überblickstransparenz, ohne die eine innere Verbindung zwischen Europäischer Union und Bürgern nicht entstehen kann. Aber nur mit Vertrauen und Transparenz können die Menschen Europas für dieses für Frieden und Wohlstand so wichtige und zentrale Erfolgsprojekt der letzten Jahrzehnte gewonnen werden.

Unter dem Strich lässt sich jedoch feststellen, dass der Gipfel von Brüssel eine befriedigende Lösung für den Streit um die Verbesserung der Entscheidungsprozesse gefunden hat. Was aber weiterhin fehlt, ist eine Neubegründung des europäischen Gedankens, der Konsens schafft und den Weg frei macht für eine Zukunft, in der sich die Europäische Union mit solidem Selbstbewusstsein ihren Herausforderungen in einer globalisierten Welt stellen kann.

Die Herausforderungen der nächsten Jahre

Die nächsten beiden Jahre sind geprägt von entscheidenden Wegmarken europäischer Politik. 2009 wird das neue Europaparlament gewählt. In den Jahren 2008 und 2009 werden die Finanzen der Europäischen Union einer Revision unterworfen, währenddessen die Interessen der Nettozahler und der Nettoempfänger hart aufeinanderprallen werden. Gleichzeitig soll der neue Reformvertrag ratifiziert werden, von dem wir noch nicht wissen, ob er wirklich in Kraft treten wird. Die unversöhnlichen Geister des nationalen Interesses, die im Juni 2007 noch einmal eingefangen werden konnten, könnten ein weiteres Mal gerufen werden, den Vertrag scheitern lassen und die Europäische Union in eine existenzielle Krise stürzen. Die Kluft zwischen denen, die mehr und denen, die weniger Integration wollen, erschiene dann nicht mehr überwindbar. Dies würde jedoch angesichts der weltpolitischen Herausforderungen große Risiken bergen: Das Tempo globaler Entwicklungen beschleunigt sich, besonders auf dem Gebiet der Wirtschaft, aber auch in der internationalen Außen- und Sicherheitspolitik. Die EU droht in zentralen Politikfeldern ihren Integrationsvorsprung einzubüßen und im Vergleich zu den anderen großen regionalen Blöcken und Mächten ins Hintertreffen zu geraten. Nur eine Anpassung europäischer Politik an die veränderten Realitäten dieser Welt – und dazu bedarf es der Annahme und Umsetzung des Reformvertrags – kann der Europäischen Union die notwendige Handlungsfähigkeit gewährleisten. Im Wesentlichen sind es drei Felder, auf denen sich die EU dringend weiterentwickeln muss.

Eine vitale transnationale Demokratie für Europa entwickeln

Es ist unabänderlich notwendig, dass sich die EU-Bürger mit dem politischen System identifizieren und europäische

Politik demokratisch legitimieren – etwa durch den Wahlakt zum Europäischen Parlament, vor allem aber in politischen Debatten zu europäischer Politik. Die schon seit längerem schwelende Akzeptanz- und Legitimationskrise der EU wurde durch das Scheitern des Verfassungsvertrags in Frankreich und in den Niederlanden blitzartig deutlich. Es liegt im wohlverstandenen Eigeninteresse der EU, die Unterstützung des Bürgers für das europäische Projekt wiederzugewinnen. Es wäre nicht positiv, bliebe es bei der Weiterentwicklung der EU bei der vertraulich, diplomatischen Renaissance, die wir im Vorfeld des Gipfels akzeptieren mussten. Das wertvolle Instrument des Konvents, das ernsthafte und dauerhafte Bestreben, die Menschen für Europa wieder zu gewinnen und die europäische Sache in der öffentlichen Debatte zu verhandeln, ist notwendig und auf lange Sicht für Europa, seine Staaten und seine Bürger die beste und einzige Lösung. Die Abschottung der nationalen von der europäischen Ebene im politischen Diskurs muss aufgehoben werden, denn sie entspricht im Mehrebenensystem nicht mehr der Realität. Lernen ist erforderlich, für Bürger und Politiker. Gelingt dies nicht, droht die europäische Integration in den Ländern der EU an Legitimation zu verlieren.

Eine interessen geleitete Erweiterungsstrategie

Jenseits der technischen Machbarkeit und der politischen Mechanik, für die der Reformvertrag eine notwendige Voraussetzung darstellt, sehen wir uns einem großen Erweiterungsprozess gegenüber, dessen Ende heute nicht definiert werden kann. Der Beschluss, mit der Türkei Beitrittsverhandlungen zu eröffnen, ebnete hierfür den Weg. Mit dem Türkei-Beschluss ist Europa nun endgültig entgrenzt. Es wäre Unsinn zu sagen, die Türkei gehört dazu, die Ukraine, Marokko oder die restlichen Balkanstaaten aber nicht. Je früher Europa diese Reichweite des eingeschlagenen Wegs strategisch begreift, desto besser. Aktuell wird diese Realität politisch verdrängt. Es wird so getan, als sei die Türkei das letzte Land, das legitimerweise seinen Eintritt in die Union fordern kann.

Was mit dem Flexibilitätsartikel des Vertrags von Amsterdam begonnen wurde und im Reformvertrag seinen vorläufigen Abschluss findet: In der nächsten Ära der Europapolitik wird es zu Ende gebracht werden müssen. So wie in den fünfziger Jahren die Existenz von UN und NATO die Gründerväter nicht daran hinderte, EWG, EGKS und Euratom zu gründen, so wird künftig die Existenz der EU die Staaten nicht daran hindern, regionale Teilgemeinschaften zu gründen. Das Ziel dieser Teilgemeinschaften müsste es sein, Effizienz und Handlungsfähigkeit zu gewinnen, die im Europa der 27 und mehr Mitgliedstaaten für viele Themen nicht mehr zu erreichen sein wird.

Wer sich Ausmaß und Tragweite dieses Wandels vor Augen führt, spürt das Fehlen einer Debatte umso schmerzli-

cher. Als ein systematisches Konzept zum Beitrag einer welt-politischen Ordnung braucht der Kontinent eine Idee von sich selbst.

Die Europäische Union als globaler Akteur

Ein zentrales Thema Europas ist und bleibt seine welt-politische Mitverantwortung. Europa ist störanfälliger als jeder andere Akteur in der Weltpolitik. Seine wirtschaftlichen und politischen Interessen reichen deutlich über den eigenen Gestaltungsrahmen hinaus, da Europa durch Krisen und Konflikte, etwa in der Rohstoffversorgung, unmittelbar betroffen ist. Geopolitisch gesehen liegt Europa in sensibler und unruhiger Nachbarschaft, deren Politik und Entwicklung zugleich besondere Interessen der anderen heutigen und potentiellen Weltmächte berührt. Schon aufgrund ihrer schier großen und wirtschaftlichen Stärke ist die Europäische Union ein Faktor in der Weltpolitik. Die EU ist aus Eigeninteresse zur Weltpolitik verpflichtet.

Auch der Sektor Sicherheit fordert die besondere Leistungsfähigkeit der EU. Die Weltpolitik erlebt eine Epoche der Unordnung, der Risiken, Krisen und Gefahren, nicht zuletzt in näherer Nachbarschaft. Auf globaler Ebene bestimmen Konfliktformationen die Lage, die von der Professionalisierung des internationalen Terrors und asymmetrischer Kriegsführung über die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen bis hin zu regionalen Krisen und den Konsequenzen von Staatsversagen reichen.

Angesichts des erheblichen Problemdrucks muss sich Europa stärker als bisher als weltpolitischer Akteur begreifen. Dabei stärkt die Idee eines differenzierten Europas im Bereich Sicherheits- und Verteidigungspolitik die internationale Handlungsfähigkeit der EU. Der Reformvertrag ebnet hierfür potentiell den Weg, und Europa wird gut beraten sein, beizeiten diesen Weg zu begehen.

Fortschritt mit Hürden

Angesichts der komplexen Problemlage, vor der die Europäische Union stand, ist das Mandat für die Regierungskonferenz beachtlich. Mit dem Inkrafttreten des neuen Vertrags wäre ein großer Fortschritt im Vergleich zum Status quo erzielt. Europa könnte sein Potential als weltpolitische Gestaltungsmacht effektiver entfalten und sich damit besser den skizzierten Herausforderungen stellen. Einige haben jedoch bereits wieder taktische Fallen aufgestellt und neue Forderungen bzw. Änderungswünsche angemeldet. Dies könnte eine politische Lawine auslösen und eine rücksichtslose Interessendurchsetzung durch weitere Mitgliedstaaten nach sich ziehen.

Endet die kommende Regierungskonferenz oder die darauf folgende Ratifikation des Vertrags in den Mitgliedstaaten erfolglos, steht Europa vor der großen Krise. Es geht also einmal mehr um die Wiederentdeckung der Strategie- und Gestaltungsfähigkeit Europas. Die deutsche Ratspräsidentschaft hat dafür eine feste Grundlage geschaffen.

Literatur

Bertelsmann Forschungsgruppe Politik (2007), *Bilanz der deutschen EU-Ratspräsidentschaft*, Analyse und Bewertung des Centrums für angewandte Politikforschung (C_A_P), CAP-Analyse Nr. 6/2007, München. <http://www.cap.lmu.de/download/2007/CAP-Analyse-2007-06.pdf>.



Wolfgang Wessels*



Verena Schäfer**

Der Reformvertrag: Fortsetzung eines finalitätsoffenen Fusionstrends¹

Mit der Verabschiedung eines Mandats für eine Regierungskonferenz haben sich die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten bei ihrem Gipfeltreffen am 21./22. Juni auf einen vielleicht historischen Schritt zum Ausbau des EU-Systems geeinigt. Das Ergebnis des 35-stündigen Verhandlungsprozesses zwischen 27 Mitgliedstaaten stellt keine einfache Lektüre dar; die besondere Bedeutung des Mandats liegt darin, dass es ein doppeltes Grundsatzdilemma in der Integrationskonstruktion dokumentiert.

Die Komplexität des Textes symbolisiert das Spannungsverhältnis zwischen konkurrierenden Strategien supranationaler und intergouvernementaler Ausrichtung, welches im »doppelten Dilemma« europäischer Staaten begründet ist. Ausgehend von dem Mandat für die Regierungskonferenz, das bereits wesentliche Inhalte und konkrete Formulierungen des Reformvertrags enthält, ist zu erwarten, dass auch das neue Vertragswerk den integrationspolitischen Langzeittrend der »Fusion«² zwischen supranationalen Elementen und intergouvernementaler Zusammenarbeit fortführen und damit eine weitere Stufe in der bisherigen Evolution bilden wird.

* Prof. Dr. Wolfgang Wessels ist Inhaber des Jean Monnet-Lehrstuhls am Institut für Politische Wissenschaft und Europäische Fragen der Universität zu Köln.

** Verena Schäfer ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Jean Monnet-Lehrstuhl von Prof. Dr. Wolfgang Wessels, Institut für Politische Wissenschaft und Europäische Fragen der Universität zu Köln.

¹ Die Bewertung des unter portugiesischem Vorsitz auszuarbeitenden Reformvertrags stützt sich auf folgende Dokumente des Europäischen Rates: Schlussfolgerungen des Vorsitz, Europäischer Rat in Brüssel, 21./22. Juni 2007; Mandat für die Regierungskonferenz 2007, Brüssel, 23. Juni 2007; Textentwurf des portugiesischen EU-Ratsvorsitz für den Europäischen Reformvertrag, Brüssel, 23. Juni 2007.

² Zur Fusionsthese siehe insbesondere Wessels (2005).

Kennzeichen des Reformvertrags

Die Vertragsform und deren Bezeichnung werden – wie auch in vorangegangenen Vertragsänderungen – neu geordnet. Nach dem Mandat für die Regierungskonferenz wird es künftig einen Vertrag über die Europäische Union (EUV) und einen Vertrag über die Arbeitsweise der Union (AEUV) geben (Art. 1 Entwurf RV). Der bestehende EGV wird durch letzteren abgelöst; der Ausdruck »Gemeinschaft« wird demnach durchgängig durch den Ausdruck »Union« ersetzt (Art. 26 Entwurf RV).

Auffällig ist angesichts der hitzigen Diskussion der letzten Jahre, dass das Mandat vorsieht, wesentliche Elemente des Verfassungsvertrags fortzuführen. Die Tatsache, dass die Änderungen und Anpassungen der institutionellen Architektur weitgehend in das neue Vertragswerk übernommen werden sollen, kann als nachträgliche Anerkennung auch der Arbeit des Verfassungskonvents (2002–2004) gewertet werden.

Das Mandat streicht explizit alle staatsanalogen Formulierungen und quasi-konstitutionellen Charakterisierungen des Verfassungsvertrags. Dekretiert wird, dass der EUV und der AEUV keinen »Verfassungscharakter« haben (Ziffer 3 Mandat). Bezeichnungen des Verfassungsvertrags wie »Gesetz« und die Artikel zu den Symbolen der EU werden aus dem Text des in Rom 2004 unterzeichneten Verfassungsvertrags gestrichen (Ziffer 3 Mandat). Die Einschätzungen zu dieser »Sprachreinigung« sind unterschiedlich:

- Einige sehen diesen Schritt als notwendige Abkehr von einem Irrweg, der der
- Europäischen Union – entgegen der Absicht vieler Mitgliedstaaten – eine neue Qualität von Staatlichkeit zuschreiben wollte, ohne dass sie die dafür notwendigen Voraussetzungen einer europäischen Identität erfüllt hätte. Mit der Übertragung des Konstitutionalisierungsbegriffs auf die Europäische Union werde eine weitere Stufe in der Evolution der europäischen Staaten erreicht³, die die Mehrheit der Unionsbürger, wie das Ergebnis der Referenden in Frankreich und den Niederlanden belegt habe, für nicht wünschenswert hielt.
- Andere bedauern einen Rückfall in ein nationales Denken, das dem Stand der Entwicklung der »Verfassung« der EU nicht gerecht werde und dazu die Zukunftsperspektiven unnötig eingrenze. Dabei kann argumentiert werden, dass der Verfassungsbegriff nicht mehr nur auf Nationalstaaten anzuwenden sei.
- Weitere Stimmen schenken dieser Frage grundsätzlich wenig Beachtung und bewerten die Streichung der konstitutionellen Symbolik lediglich als »kosmetische« Anpassung, die die wesentlichen Elemente für die institutionel-

le Architektur nicht ändere. Eine derartige Einschätzung wird mit gegensätzlichen Argumenten diskutiert: Anhänger des Ausbaus der EU betonen, dass durch den Wegfall derartiger »symbolischer Ornamente« der Kern der notwendigen institutionellen Reformen nicht betroffen werde. Aus demselben Grund verurteilen »National-souveränisten«⁴ diesen Schritt als Alibi bzw. Scheinkompromiss, der die eigentliche Aufwertung der EU zu Lasten der souveränen Mitgliedstaaten »übertünchen« soll. Vor diesem Hintergrund sei nach wie vor eine demokratische Legitimation auch des neuen Vertragswerks durch Referenden in den Mitgliedstaaten geboten.⁵

Das »doppelte Dilemma« der Staats- und Regierungschefs

Bei der Analyse des Mandats für die Regierungskonferenz und des Textentwurfs für den Reformvertrag, der von der portugiesischen EU-Ratspräsidentschaft vorgelegt wurde, wird ein »doppeltes Dilemma« der Mitgliedstaaten deutlich, das von Beginn an den Ausbau des EU-Systems geprägt hat.

Die Grundlage des »doppelten Dilemmas« bildet die Erfahrung, dass Nationalstaaten im Zeitalter wachsender Interdependenz und Globalisierung nicht mehr den optimalen Problemlösungsraum für mannigfache staatliche Aufgaben bieten können und nationalstaatliche Instrumente an ihre Grenzen stoßen. Die Europäische Union stellt daher für die Regierungen der Mitgliedstaaten immer wieder eine durch die vielfachen Herausforderungen geforderte Infrastruktur dar, in deren Rahmen gemeinsame Probleme definiert und geteilte Ziele formuliert sowie ökonomisch wie organisatorisch effizient erreicht werden können oder sollen.

Die durch Spannungen charakterisierte Situation, nationalstaatliche Probleme nur durch die Übertragung von nationalstaatlichen Zuständigkeiten bzw. die Abgabe der de jure Souveränität an die europäische Ebene lösen zu können, kann als »Ebenendilemma« bezeichnet werden. Die Staats- und Regierungschefs befinden sich somit in dem, durch die Erwartungen der sie legitimierenden Wählerschaft noch verstärkten Dilemma, zwischen einem optimalen Problemlösungsraum und den historisch gewachsenen Zuständigkeiten des Mitgliedstaats, dem Souveränitätsreflex, abwägen zu müssen. Diese Spannung dokumentiert die Kluft zwischen den eigenen Erwartungen und den zur Verfügung gestellten Mitteln und Möglichkeiten (capability – expecta-

³ Zu dieser Diskussion siehe insbesondere Wessels (2005).

⁴ Eine ausführliche Darstellung der Sichtweise der Souveränisten liefert Schild (2005).

⁵ Im Zuge des Gipfeltreffens der Staats- und Regierungschefs am 21./22. Juni haben sich insbesondere in Großbritannien Forderungen nach einem erneuten Referendum gemehrt.

tions gap), die zwar für alle politische Systeme gilt, aber in der EU spezifische und besonders intensive Formen annimmt.

Das mit dem »Ebenendilemma« verknüpfte »Entscheidungsdilemma« besteht darin, dass die effiziente und effektive Problemlösung auf europäischer Ebene durch allgemeingültige Regeln zur Vorbereitung, Herstellung, Durchführung und Kontrolle von verbindlichen Entscheidungen mit der Abgabe von nationalstaatlicher Handlungsautonomie verbunden ist. Die immer wieder eingebrachte Aussage des ehemaligen Premierministers Tony Blair, die EU solle eine »superpower«, aber keinesfalls ein die Mitgliedstaaten ersetzender »superstate«⁶ werden, dokumentiert diese dem (doppelten) Ebenen- und Entscheidungsdilemma zugrunde liegende Schizophrenie. Diese Spannung spiegelt sich insbesondere in der Arbeit des Europäischen Rates wider, der als höchstes Führungsgremium der EU die Vertiefung und Erweiterung der Gemeinschaft vorantreiben soll, sich jedoch gleichzeitig aus den Staats- und Regierungschefs zusammensetzt, die als legitimierte Vertreter ihres Mitgliedstaates auf europäischer Bühne auch in dessen Interesse handeln wollen und müssen. Um das doppelte Dilemma zu überwinden, haben die Staats- und Regierungschefs im Rahmen von Vertragsänderungen in der Vergangenheit sowohl die Handlungsfähigkeit der Europäischen Union ausgebaut als auch ihren nationalstaatlichen Einfluss gestärkt. Dabei wurden in komplexen Verhandlungspaketen der Auf- und Ausbau von supranationalen Institutionen und die Differenzierung von Verfahren vorangetrieben sowie in zunehmender Weise staatliche Zuständigkeiten auf europäische Ebene verlagert. Gleichzeitig wurde die Beteiligung nationaler Regierungen und Verwaltungen am Geschehen auf der EU-Ebene ausgeweitet und erhöht. Eine derartige Verschmelzung staatlicher Handlungsinstrumente in Verbindung mit einer gemeinsamen Nutzung auf europäischer Ebene kann als »Fusion« identifiziert werden.

Der Fusionstrend im Reformvertrag

Ausgehend von dem detaillierten Mandat und dem Textentwurf der portugiesischen EU-Ratspräsidentschaft wird der Fusionstrend auch im neuen Vertragswerk deutlich.

Der Europäische Rat hat erneut in den Schlussfolgerungen des Junigipfels bekräftigt, die Europäische Union »zum Wohle der europäischen Bürger« (Ziffer 2 Schlussfolgerungen des Vorsitzes) gemeinsam als optimalen Problemlösungsraum für die ständig wachsenden Herausforderungen nutzen zu wollen. Die Staats- und Regierungschefs betonen nachhaltig und mit leicht variierenden Formulierungen immer wieder die Grundlage einer gemeinsamen Politik:

»Europa ist geeint in der Überzeugung, dass wir in der Welt von morgen nur dann unsere Interessen und Ziele vertreten können, wenn wir zusammenarbeiten« (Ziffer 1 Schlussfolgerungen des Vorsitzes). Das gemeinsam zu erreichende Ziel besteht darin, »den Frieden, ihre Werte und das Wohlergehen ihrer Völker« zu fördern (Art. 3 Entwurf RV). Dazu sehen die Staats- und Regierungschefs abermals den Ausbau supranationaler Institutionen (Ziffer 12 Mandat) und die Übertragung nationalstaatlicher Kompetenzen in einem umfassenden Kompetenzkatalog vor.

Neben ihrer Verantwortung im Rahmen der Europäischen Union heben die Staats- und Regierungschefs jedoch auch die historisch gewachsenen Kompetenzen der Mitgliedstaaten hervor und versuchen noch stärker als zuvor die Zuständigkeiten der Europäischen Union einzuschränken, um damit das Risiko der Aushöhlung der de jure Souveränität der Mitgliedstaaten zu begrenzen (Ziffer 10 Mandat). Die Staats- und Regierungschefs streben grundsätzlich nach einer stärkeren Einbeziehung der nationalstaatlichen Ebenen und sehen im Rahmen einer verbesserten Subsidiaritätskontrolle vor, die Beteiligung der nationalen Parlamente auszuweiten (Art. 5 Abs. 3 Entwurf RV). »Subsidiarität« ist jedoch ein Lösungswort, das sich häufig nur auf die Debatte beschränkt und in der Praxis nur begrenzt Anwendung findet. Die Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat weisen zwar gebetsmühlenartig auf die Beachtung dieses Prinzips hin, gleichzeitig fordern und beschließen sie jedoch aus den eigenen Interessen heraus weitere Aufgaben für die Union. Dies gilt auch für Politikbereiche von vitalem nationalem Interesse, wie die Außen- und Sicherheitspolitik, für die das Mandat das Amt eines Hohen Vertreters der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik vorsieht (Art. 9e Entwurf RV). Indem die Staats- und Regierungschefs gleichzeitig betonen, dass dies nicht »die derzeit bestehenden Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten für die Formulierung und Umsetzung ihrer Außenpolitik« infrage stellt (Erklärung zur GASP, Fußnote 6 zu Ziffer 15 Mandat), machen sie jedoch deutlich, dass sie in diesem Bereich (noch) nicht bereit sind, staatliche Handlungsinstrumente uneingeschränkt auf die EU-Ebene zu übertragen.

Neben dem Ebenendilemma wird im Reformvertrag voraussichtlich auch nicht das Entscheidungsdilemma überwunden werden: Zwar strebt der Europäische Rat einerseits danach, »die künftige Handlungsfähigkeit der Europäischen Union« zu sichern (Ziffer 6 Schlussfolgerungen des Vorsitzes), andererseits wollen die Staats- und Regierungschefs jedoch nicht so einfach ihre Endverantwortung mit einem möglichen Veto aufgeben. Wie durch die langwierigen Verhandlungen zur Beschlussfassung mit doppelter Mehrheit während des Europäischen Rats im Juni deutlich wurde, stellt es die Staats- und Regierungschefs vor eine besondere Herausforderung, die Vorteile einer effizienten und effektiven Entscheidungsfindung mit dem damit einhergehen-

⁶ Zit. nach Blair (2000).

den Verlust der nationalen Handlungsautonomie abzuwägen und sich auf einen spezifischen Mix beider Elemente (Art. 205 Abs. 2 und 3 Entwurf RV) zu einigen.

Die Zukunft Europas: Fusion ohne Finalität

Das von den Staats- und Regierungschefs verabschiedete Mandat für eine Regierungskonferenz vermittelt zwar einen detaillierten Eindruck von der inhaltlichen Ausrichtung des Reformvertrags, eine eindeutige Antwort auf die Frage nach der Zukunft Europas im Sinne einer klar formulierten Finalität findet sich jedoch auch nicht in diesem Dokument. Die Zukunft des Europäischen Integrationsprozesses wird auch weiterhin von der vertragsrechtlichen Koexistenz verschiedener integrationspolitischer Strategien sowie einer damit verbundenen offenen Finalität geprägt sein. Es ist daher zu erwarten, dass auch der Reformvertrag in vertragsrechtlicher Kontinuität steht und eine weitere Stufe der finalitäts-offenen Fusion darstellt.

Literatur

- Blair, T. (2000), *Speech to the Polish Stock Exchange*, Warsaw, 6. Oktober, <http://www.number10.gov.uk/output/Page3384.asp>, (8. April 2006).
- Europäischer Rat (2007a), *Europäischer Rat (Brüssel)*, 21./22. Juni 2007, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/93139.pdf.
- Europäischer Rat (2007b), *Mandat für die Regierungskonferenz 2007*, Brüssel, 23.06.2007, 070626-MandatRegierungskonferenz.pdf.
- Europäischer Rat (2007c), *IGC 2007, Draft Treaty amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community*, Brüssel, 24. Juni, www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/cg00001.en07.pdf.
- Schild, J. (2005), »Ein Sieg der Angst – das gescheiterte französische Referendum«, *integration* (3), 187–200.
- Wessels, W. (2005), »The Constitutional Treaty: Three Readings from a Fusion Perspective«, *Journal of Common Market Studies*, Annual Review 2004/2005, The European Union, 11–36.



Andreas Maurer*

Fragmentierung der Mitgliedschaft und Schwächung der EU-Kommission verstärken sich

Na also, es geht doch: Seit dem 23. Juli 2007 tagt die Regierungskonferenz zur Änderung der Gründungsverträge der Europäischen Union. Grundlage hierfür bildet das auf dem Europäischen Rat am 21. und 22. Juni ausgehandelte Mandat¹, nach dem die Kernelemente des von vielen tot gesagten Verfassungsvertrages (VVE) in die bestehende Vertragsstruktur eingepasst werden. Die Einberufung der Regierungskonferenz ist Ergebnis eines gut zweijährigen Beratungsmarathons, der seinen Anfang in den gescheiterten Referenden Frankreichs und der Niederlande im Mai/Juni 2005 nahm, bis zur Mitte der österreichischen EU-Präsidentschaft 2006 weitgehend unkoordiniert zwischen Totengräbern und Freunden des VVE mäanderte und erst unter der zurückliegenden, deutschen Ratspräsidentschaft auf ein klares Ziel hin fokussiert wurde: die Reform der institutionellen und verfahrensrechtlichen Grundlagen der nunmehr auf 27 Mitglieder angewachsenen Europäischen Union. Die Struktur des Mandats und damit auch die Les- und Handhabbarkeit der beiden nun ins Visier genommenen, erneuerten Verträge ist kompliziert. Diese »Hässlichkeit« des Primärrechts ist beabsichtigt. Denn das im April 2004 fulminant angekündigte Referendum in Großbritannien sowie die Notwendigkeit neuerlicher Referenden in Frankreich und den Niederlanden sind nur zu vermeiden, wenn die Substanz des VVE als »(kleine) technische Anpassung« der geltenden Verträge dargestellt und somit »nur« parlamentarisch ratifiziert werden muss.

* Dr. Andreas Maurer ist Leiter der Forschungsgruppe EU-Integration der Stiftung Wissenschaft und Politik (Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit) in Berlin. Er ist Lehrbeauftragter im Postgraduiertenstudiengang »Europawissenschaften« der drei Berliner Universitäten und Vorstandsmitglied des Arbeitskreises Europäische Integration e.V.

¹ Vgl. Rat der EU: Schlussfolgerungen des Vorsitzes – Brüssel, 21./22. Juni 2007, 11177/07, Brüssel, den 23. Juni 2007: Entwurf des Mandats für die Regierungskonferenz 2007.

Die erste Textdiskussion unter den Rechtsexperten der Regierungskonferenz offenbarte eine grundsätzliche Zustimmung aller Akteure zu der spezifischen Umsetzung des Mandats des Europäischen Rates für die Regierungskonferenz. Zwei Punkte wurden erneut aufgeworfen: erstens die Frage, ob der Text der Grundrechtecharta in Form einer Erklärung dem Reformvertrag beigelegt werden soll, und zweitens die von polnischer Seite erhobene Forderung, den Ioannina-Mechanismus in den Verträgen, d.h. primärrechtlich und somit verbindlich, zu verankern.

Flexibilisierungs- und Fragmentierungstendenzen nehmen zu

Offensichtlich scheint wieder alles im Lot. Der im Vertrag von Nizza im Jahr 2000 mehr als unbefriedigende, institutionelle Reformprozess der EU-XXL nimmt Fahrt auf, und alles sieht danach aus, dass die EU nach den Wahlen zum Europäischen Parlament im Juni 2009 auf der Grundlage der neuen Verträge demokratischer, handlungsfähiger und effektiver arbeiten kann. Und doch ist das Bild getrübt. Wirft man einen Blick in die Zukunft dieser runderneuten Union, dann deutet vieles auf verstärkte Flexibilisierungs-, aber auch Fragmentierungstendenzen hin:

Erstens werden in immer mehr Politikfeldern und Regionen Staaten in Gruppenzusammenhängen – teils jenseits des EU-Vertrags- und Institutionengefüges – ihre politischen Prioritäten verfolgen. Für die Außenvertretung der Union bedeutet die Gruppenbildung die Möglichkeit zum raschen und konsensbasierten Handeln einer »führenden« Avantgarde (Beispiel Iran). Gleichzeitig aber fordert diese Dynamik die bestehenden und im neuen Reformvertrag normierten Strukturen einer kohärenteren EU-Außenvertretung heraus, da sie die Einheitlichkeit und Durchsetzungskraft der Union zu verwässern drohen. Fraglich ist damit, ob, gegebenenfalls wie und wer die Chancen und Risiken mitgliedstaatlicher Clusterbildung unter der Maßgabe der Prinzipien der Gemeinschaftstreue und der integrationspolitischen Homogenität prüfen wird.

Zweitens manifestieren sich auch im Mandat zur Einberufung der Regierungskonferenz 2007 erneut politikbereichsspezifische Ausnahmeregelungen für einige Staaten (Großbritannien im Bereich der polizeilichen und strafrechtlichen Zusammenarbeit² sowie – im Verbund mit Polen³ – im Hinblick auf Geltungsbereich und Durchsetzungsmodus der Grundrechtecharta⁴) sowie – teilweise als Reaktion hierauf – neue Regeln zum Eintritt in Formen der verstärkten Zusammenarbeit unter dem Dach der EU.⁵ Diese neuen »Op-

ting-outs« und die damit einhergehenden Kooperationsformen einer Gruppe von Staaten werfen die Frage nach dem inneren Zusammenhalt der Union erneut auf. Projiziert man von diesen Zersplitterungstendenzen auf den Prozess der Erweiterungsverhandlungen der Union mit der Türkei und die nicht unwahrscheinlichen Beitrittsbegehren weiterer Staaten, dann stellt sich diese Frage noch sehr viel drastischer: Sollen künftig alle, die es wollen und formalrechtlich können, in die EU aufgenommen werden und dabei aber in der Umsetzung ihrer Mitgliedschaft eine Vielzahl von unbefristeten Ausnahmeregelungen zum Unionsacquis geltend machen dürfen? Oder ist es nicht an der Zeit, im Rahmen einer differenzierten Mitgliedschaftspolitik Module höherer und niedrigerer Integrationsfähigkeit und -willigkeit zu konzipieren, aus denen sich dann differenzierte Mitgliedsrechte und -pflichten, in letzter Konsequenz daher gestaffelte EU-Mitgliedschaften abschichten lassen? (vgl. Maurer 2007)

Kontroversen über die umfassende Gesamtstrategie der Europa- und Integrationspolitik werden durch die neuen Differenzierungsregeln des Reformvertrages nicht beendet, sondern intensiviert. Für die politische Praxis relevant wird damit die Frage, ob sich rechtlich belastbare Optionen für eine Union finden und vereinbaren lassen, die im Inneren Identität, Konsistenz und Legitimität und nach Außen kohärente und überzeugende Aktions- und Handlungsfähigkeit »produziert«.

Gruppenschaften werden Gestaltungselemente der Integrationspolitik

Die integrationspolitischen Interessen der 27 EU-Staaten werden vielfältiger und mit Blick auf mögliche Koalitionsbildungen flexibler. Außerhalb der in den EU-Verträgen normierten Gruppenschaften (Eurozone, Schengenzone) schafft es keine Konstellation von zwei oder mehr Ländern, themenübergreifende Entwicklungsvorschläge für die EU zu unterbreiten. Es mehren sich aber bereichsspezifische Impulsgruppen mit teils überlappender, teils kompetitiver Teilnehmerschaft. Beispiele hierfür sind die deutsch-französisch-britische Irangruppe, die Zusammenarbeit der sechs größten Staaten in Fragen der Kriminalitäts- und Terrorismusbekämpfung (G-6), die in diesem Bereich explizit als Gegengewicht auf Initiative Österreichs operierende »Salzburg-Gruppe« kleinerer Staaten, oder die Gruppe um Deutschland, Frankreich, Spanien, Österreich und die Benelux-Staaten im Bereich der justiz- und innenpolitischen Zusammenarbeit (Vertrag von Prüm).

Derartige Gruppen werden sich auch im Gestaltungsrahmen der neuen Verträge aus Frustration über gescheiterte oder ins Stocken geratende Kooperations- und Integrationsprozesse, in Erwartung derartiger Entwicklungen (analog zur Prümer Vertragsgruppe), oder als Reaktion auf Gruppenpro-

² Vgl. Punkt 19-L des Mandats für die Regierungskonferenz 2007.

³ Vgl. Fußnote 18 des Mandats für die Regierungskonferenz 2007.

⁴ Vgl. Fußnote 19 des Mandats für die Regierungskonferenz 2007.

⁵ Vgl. Mandat für die Regierungskonferenz 2007: Änderungen des EG-Vertrags, Anlage 2, Punkt A-2 c) und d).

zesse, die aufgrund ihrer Formate ausschließenden Charakter haben (G-6 versus Salzburg-Gruppe in der Justiz- und Innenpolitik). Hiervon analytisch zu trennen sind *vertraglich abgesicherte Gemeinschaften* wie die Eurozone oder negativ definierte, faktische »*Mehrheitskerne*« aufgrund von Opting-Outs eines oder mehrerer Staaten in bestimmten Funktionsfeldern der Union (Schengen-Gruppe, ESVP und die im Reformvertrag konzipierte strukturierte Zusammenarbeit in der Verteidigungspolitik, Währungsunion, Justiz- und Innenpolitik). Diese Kooperationsformen werden dazu tendieren, exklusive Definitionsmacht in bereichsspezifischen Fragen zu beanspruchen (z.B. in der Außenpolitik). Allerdings sind diese Mehrheitskerne im Hinblick auf ihre Unionstreue rechtlich abgesichert und unterliegen einem parlamentarischen Kontrollvorbehalt, sei es auf europäischer oder auf nationaler Ebene. Letztlich operieren vertragsgebundene Formationen auf der Grundlage eines eigentlich für alle Mitglieder der Union definierten Integrationsziels. Insofern handelt es sich hierbei um Mehrheitskerne, die im Sinne des Prinzips der »abgestuften Integration« das höchste Integrationsniveau erreicht haben. Sie stellen daher auch diejenige Staatengruppe dar, die als reale »Vollmitglieder« Erwartungen gegenüber denjenigen formulieren werden, die sich faktisch auf einer unteren Mitgliedschaftsstufe bewegen. Die Verträge erlauben diese Abstufung explizit, obwohl hieraus bislang nicht der Schluss gezogen wird, die Differenz der Mitgliedschaft auch im Hinblick auf institutionelle und verfahrensmäßige Teilnahme- bzw. Vetorechte zu spiegeln. Neben diesen stabilen, *funktionalen Zusammenschlüssen* auf Grundlage der Verträge ist auch in Zukunft mit »frei schwebenden« Funktionsverbünden und kurzfristigen Ad-hoc-Koalitionen, etwa im Hinblick auf die Neuaushandlung der finanziellen Vorausschau 2013–2020 zu rechnen.

Die Risiken der Gruppenprozesse werden kaum bedacht

Insbesondere die nicht vertragsgebundenen Gruppenbildungen bergen nicht nur ein hohes Integrationspotential, sondern auch bislang nur ansatzweise ausgeleuchtete Gefahren.

So verleiht die Dreiergruppe mit Frankreich und Großbritannien der EU vor allem im globalen Kontext mehr Gewicht als die durch die EU-Verträge erlaubten Troika-Regeln. Dies gilt vor allem dann, wenn der Ratsvorsitz von kleineren Staaten oder von solchen wahrgenommen wird, die sich außen-, sicherheits- und militärpolitisch betont neutral verhalten (müssen). Andererseits wird das Dreiergespann aber immer wieder Spannungen mit Italien, Spanien und Polen hervorrufen, da diese sich ebenfalls zur Gruppe der größeren und potentiell einflussreicheren Staaten zählen. Zudem ist fraglich, wie dieses Trio unionstreu arbeiten kann, wenn der Reformvertrag und der VAU in Kraft getreten sind. Denn dann

sollen ja der Hohe Vertreter für die Außen- und Sicherheitspolitik mitsamt des ihm unterstellten Europäischen Auswärtigen Dienstes und – auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs – der gewählte Präsident des Europäischen Rates dafür Sorge tragen, dass die EU außenpolitisch konsistenter und institutionell kohärenter auftritt (vgl. Lieb und Maurer 2007). Und selbst in der Wirtschaftspolitik wird sich die Trilaterale auf der Grundlage der dann vertraglich abgesicherten Teampräsidenschaften bzw. – im Hinblick auf die Eurogruppe und deren Vorsitzstruktur – erneut zu bewähren haben.

Die Risiken der Gruppenbildung sind nicht zu unterschätzen. Asymmetrische Einfluss- und Handlungsstrukturen bei ausfransender EU-Mitgliedschaft schwächen die Transparenz von Entscheidungen und unterminieren die supranationalen Komponenten der EU. Kurzfristig mag das Voranpreschen einer Kleingruppe den Vorteil der Aktionsfähigkeit haben. Aber gerade bei außenpolitischen Initiativen wird so der Versuch unterbunden, der EU ein einheitliches Auftreten zu geben. Zudem induzieren alle informellen bzw. den EU-Regeln formal enthobenen Gruppeninitiativen eine »Entparlamentarisierung« von Verhandlungen und Entscheidungen. Dies gilt erstens für das Europäische Parlament, auch wenn die Europaabgeordneten über den Hebel ihres Anhörungs- und Selbstbefassungsrechts die politische Verantwortung der exekutiven Entscheidungsträger immer wieder lautstark einfordern mögen (vgl. Lieb und Maurer 2007). Zweitens wird das parlamentarische Kontroll- und institutionell-verfahrensmäßige Legitimationsdefizit dadurch verstärkt, dass die nationalen Parlamente in fast allen Fällen nur an der Ratifikation entsprechender Verträge ex post beteiligt werden, im Aufbau und in der Durchführung der Gruppenprozesse aber außen vor bleiben.

Informelle und intergouvernementale Gruppen schwächen überdies die rechtliche Kontrolle. Weder ist der Europäische Gerichtshof befugt, die Erträge der informellen Gruppenprozesse zu kontrollieren, noch sind die nationalen Gerichte in der Lage, eine halbwegs einheitliche Interpretation und Sanktionskulisse aufzubauen.

Die Abdrifttendenzen werden durch die Schwächung der Kommission verstärkt

Zu erwarten ist außerdem, dass Gruppeninitiativen im Agenda-Setting der EU als Blockadekoalitionen eine wachsende Rolle spielen. Dies ist insbesondere dann von Bedeutung, wenn die Europäische Kommission politisch weiterhin Gewicht verliert – die faktische Infragestellung ihres Initiativrechts durch das im Mandat zum Reformvertrag geänderte Subsidiaritätsprotokoll ist der jüngste Beleg hierfür.⁶

⁶ Vgl. Punkt 11 des Mandats für die Regierungskonferenz 2007.

Das neue Protokoll geht zurück auf das niederländische Referendum zum VVE. Das »Nee« war vor allem Ausdruck der – auch unter den politischen Eliten in Deutschland kultivierten – Befürchtungen vor dem Verlust der nationalen Identität und vor europäischer »Gleichmacherei«. Da auch in Großbritannien und Tschechien sowie selbst unter den »Freunden des VVE« der Verfassungspathos sauer aufstieß, konnte im Juni 2007 rasch Einvernehmen darüber erzielt werden, die französisch-britische Idee eines Änderungsvertrages mit der Streichung nationalstaatlicher »Anleihen« (Symbole, Organtitel und Normtypen) aus den substantiell unstrittigen Reformelementen des VVE zu verbinden. Sehr viel schwieriger gestaltete sich dagegen der niederländisch-britische Vorschlag, die im VVE bereits normierten Kontroll- und Einspruchsrechte der nationalen Parlamente im Subsidiaritätsprotokoll nochmals zu stärken. Im Ergebnis präjudiziert das im Mandat zur Regierungskonferenz vereinbarte Verfahren den institutionellen Super-Gau, da es künftig einer einfachen Mehrheit von 55% der Staaten (bzw. nur 55% der abgegebenen Stimmen des Europäischen Parlaments) erlaubt, einen Vorschlag der Kommission abzulehnen, wenn zuvor 50% der nationalen Parlamente Subsidiaritätsvorbehalte geltend gemacht haben und die Kommission trotzdem an ihrem Vorschlag festhält. Diese »angespitzte Gelbe Karte« läuft auf die faktische Infragestellung des Initiativmonopols der Kommission hinaus. Denn angesichts der niedrigen Abstimmungsschwellen des neuen Prüfungsverfahrens wird die Kommission künftig immer gezwungen sein, bereits im Vorfeld ihrer Initiativen das Wohlwollen von gegenwärtig 14 Staaten ungeachtet deren Bevölkerungsgröße und Stimmengewicht sowie einer ausreichenden und im Abstimmungsfalle auch anwesenden Mehrheit des EP zu sichern.

»Proeuropäische« Politik muss die Unionstreue der Staaten im Auge behalten

Die deutsche Europapolitik sollte darauf achten, dass sich durch Gruppenprozesse und neuartige »Subsidiaritätsblockaden« keine unwägbaren politischen Dynamiken entfalten, die das Unionsgefüge und den interinstitutionellen Zusammenhalt der EU schwächen. Steht die Berliner Koalition dazu, die Unionsorgane und deren demokratische Legitimation auch künftig stärken zu wollen, sollte sie dafür Sorge tragen, dass diese neue Dynamik nicht supranationale Politikentscheidungen behindert, sondern diese unterstützt und befördert. Handlungsmaxime deutscher Europapolitik muss daher sein, die institutionelle und normative »Unionstreue« der Staaten und Bürgergesellschaften Europas zu sichern, um der strukturellen Antagonisierung verschiedener Staatengruppen zu begegnen.

Literatur

- Lieb, J. und A. Maurer (2007), *Europas Rolle in der Welt stärken. Optionen für ein kohärenteres Außenhandeln der Europäischen Union*, SWP-Studie, Nr. S 15/Juni.
 Maurer, A. (2007), *Alternativen denken. Die Mitgliedschaftspolitik der Europäischen Union vor dem Hintergrund der Beziehungen zur Türkei*, SWP-Aktuell, Nr. A 36/Juli.