

Klare(re) Sicht nach dem EU-Gipfel

Nach der langen Ungewissheit über das Schicksal des EU-Verfassungsvertrages stand die deutsche EU-Ratspräsidentschaft vor der Aufgabe, einen Weg für die Fortsetzung des Reformprozesses zu finden. Ein erster Schritt war die anlässlich des 50-jährigen Bestehens der Römischen Verträge am 25.3.2007 von allen Mitgliedstaaten der EU angenommene „Berliner Erklärung“, in der es hieß, sie seien „in dem Ziel geeint, die EU bis zu den Wahlen zum Europäischen Parlament 2009 auf eine erneuerte gemeinsame Grundlage zu stellen“. Die auf dem Juni-Gipfel in Brüssel nach schwierigen Beratungen beschlossene Weichenstellung hat Klarheit geschaffen, wie es mit der EU-Reform weitergehen und was die Inhalte der Reform sein sollen.

Die Mitgliedstaaten haben sich von dem sehr hoch gesteckten Ziel einer Verfassung verabschiedet und sich, pragmatisch, für einen „Reform-Vertrag“ (RV) ausgesprochen, bestehend aus dem geänderten EU-Vertrag und dem gleichfalls geänderten EG-Vertrag (der „Vertrag über die Arbeitsweise der Union“ heißen soll). Sie haben der nachfolgenden portugiesischen Präsidentschaft dazu ein sehr präzises und „enges“ Mandat gegeben. Portugal soll noch im Juli 2007 eine Regierungskonferenz einberufen und dieser den Entwurf für den Reform-Vertrag vorlegen. Bis Ende 2007 sollen die Regierungen über das Vertragswerk beschließen, damit es, nach den Ratifikationsverfahren in allen 27 EU-Mitgliedstaaten im Jahr 2008, rechtzeitig vor den Europawahlen 2009 in Kraft treten kann.

Das Mandat macht auch inhaltliche Vorgaben für den Reform-Vertrag. Zunächst wird alles, was an „Staatlichkeit“ erinnern könnte, eliminiert: so gibt es künftig nicht, wie im Verfassungsvertrag vorgesehen, „Gesetze“ und „Rahmen-Gesetze“, sondern weiterhin Verordnungen, Richtlinien, Entscheidungen und Beschlüsse. Es wird auch keinen Artikel geben, in dem Symbole der EU wie Flagge, Hymne, Leitspruch, Euro und Europatag erwähnt werden (obwohl es alle diese Symbole weiterhin geben wird!). Der Vorrang des EU-Rechts vor dem nationalen Recht findet keinen Eingang in den Vertrag, sondern wird in einer Erklärung der Regierungskonferenz „versteckt“. All das zeigt deutlich die Abkehr vom Projekt „Verfassung“.

Andererseits wird die künftige Grundordnung der EU wichtige Elemente enthalten, die aus dem Verfassungsvertrag übernommen werden: ein hauptamtlicher Präsident des Europäischen Rats, der – mit der Möglichkeit der Wiederwahl – mindestens zweieinhalb Jahre amtierend soll; eine Reduzierung der Zahl der Mitglieder der Kommission auf zwei Drittel der Mitgliedstaaten, gegenwärtig also 18; die Stärkung der Befugnisse des Europäischen Parlaments im Zusammenhang mit qualifizierten Mehrheitsentscheidungen, deren Zahl deutlich erhöht wird; die Mitwirkung nationaler Parlamente am Rechtsetzungsverfahren mit der Möglichkeit, gegen beabsichtigte Rechtsakte unter Berufung auf das Subsidiaritätsprinzip Einspruch zu erheben; die Möglichkeit von „Volks-Initiativen“ durch eine Million EU-Bürger aus mehreren Mitgliedstaaten, mit denen die Kommission zur Ausarbeitung eines Rechtssetzungsakts aufgefordert wird; schließlich die Möglichkeit, dass neun Mitgliedstaaten – also eine Minderheit – sich auf neuen Tätigkeitsfeldern zu „verstärkter Zusammenarbeit“ zusammenfinden.

Es gelang auch, eine Reihe von Hauptstreitpunkten aus der Welt zu schaffen bzw. durch EU-typische Kompromisse zu lösen. Da war die kategorisch vorgetragene Weigerung Polens, den im Verfassungsvertrag vereinbarten Abstimmungsmodus bei Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit im Rat, die „doppelte Mehrheit“ (55% der Mitgliedstaaten, die 65% der Bevölkerung auf sich vereinen)



Rudolf Hrbek

zu akzeptieren. Polen insistierte zwar nicht länger auf der für das Land sehr günstigen Regel im Vertrag von Nizza (27 Stimmen gegenüber beispielsweise 29 für Deutschland), sondern brachte den Vorschlag der „Quadratwurzel“, bezogen auf die Bevölkerungszahl, ins Spiel. Aber auch Großbritannien hatte Einwände gegen Bestimmungen des Verfassungsvertrags, denen im Übrigen im Oktober 2004 die Regierungen aller damals 25 EU-Mitgliedstaaten zugestimmt hatten. London lehnte die Rechtsverbindlichkeit der Grundrechte-Charta und ihre Aufnahme in die Verträge ab, opponierte gegen das vorgesehene Amt eines „Außenministers“ und unterstützte auch nicht das Vorhaben, die justizielle Kooperation in Strafsachen und polizeiliche Kooperation zu intensivieren. Die Kompromisslösungen sehen Folgendes vor: Bei Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit im Rat gilt die doppelte Mehrheit erst ab 2014, und bis 2017 kann ein Mitgliedstaat immer noch eine erneute Abstimmung nach zusätzlicher Beratungsfrist verlangen. Die Grundrechte-Charta wird nicht Teil des Vertrags, aber durch einen Verweis im Anhang rechtsgültig. Großbritannien ist daran nicht gebunden („Opt-Out“, wie schon bei der Einführung des Euro oder den Regeln des Schengen-Raumes). Es wird kein „Außenminister“ eingesetzt, sondern ein „Hoher Vertreter der EU für Außen- und Sicherheitspolitik“; in diesem Amt werden die Funktionen des bisherigen Hohen Vertreters (Solana) und des für Außenbeziehungen zuständigen Kommissionsmitglieds gebündelt. Wichtig ist, dass ein eigener diplomatischer Dienst für die EU aufgebaut werden soll.

Ein Reformvertrag mit den eben genannten Inhalten wäre gegenüber der jetzt geltenden Vertragsgrundlage des Vertrags von Nizza unbestreitbar eine Verbesserung und würde dem Integrationsprozess neue Impulse geben; vorausgesetzt dass, erstens, nicht während der Regierungskonferenz von einzelnen Mitgliedstaaten neue Forderungen oder neue Einwände vorgetragen werden, mit der Folge einer möglicherweise erheblichen Verzögerung oder gar Nichteinigung und, zweitens, dass alle EU-Mitgliedstaaten den Reformvertrag abschließend ratifizieren.

Der Juni-Gipfel hat noch weitere Klärungen gebracht. Großbritannien hat seine Sonderrolle einer Mitgliedschaft unter Vorbehalten erneut bekräftigt. Polens Insistieren auf Maximalpositionen, verbunden mit der fehlenden Fähigkeit oder Bereitschaft, sich in der EU um Bündnispartner zu bemühen, zeigt Unverständnis gegenüber dem Integrationsprojekt und hat das Land, jedenfalls unter seiner gegenwärtigen politischen Führung, in eine Großbritannien vergleichbare Sonderrolle gedrängt. Die Identifizierung von Politikbereichen und Projekten, die den einzelnen Staat überfordern und insofern wirkliche Gemeinschaftsaufgaben sind, wie insbesondere Energie-, Umwelt- und Klimapolitik, aber auch das Anliegen, die EU als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts weiter auszubauen und eine gestaltende Rolle in den Internationalen Beziehungen (gerade in Krisenregionen) zu spielen, ist, neben der Fortsetzung des Konstitutionalisierungsprojekts mit dem Reformvertrag, eine Weichenstellung in Richtung auf das „Europa der Projekte“ oder das „Europa der Ergebnisse“. In diesem Zusammenhang ist eine letzte Klärung bedeutsam. „Differenzierte Integration“ zeichnet sich als zukunftssträchtige Integrationsstrategie ab und damit eine Union unterschiedlicher Geschwindigkeiten. Keine Klarheit brachte der Gipfel für den Fortgang der Erweiterungspolitik. Zwar sollen die Verhandlungen mit Kroatien und der Türkei fortgesetzt werden, aber in absehbarer Zukunft wird wohl nur Kroatien als neues Mitglied in die EU aufgenommen werden. Das bedeutet, dass die EU dann tragfähige Konzepte für die Gestaltung der Beziehungen zu einer Reihe von Nachbarstaaten braucht.

*Rudolf Hrbek ist Emeritus für Politikwissenschaft
an der Eberhard Karls Universität Tübingen
rudolf.hrbek@uni-tuebingen.de*