

KÖLNER FORUM
FÜR
INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN
UND
SICHERHEITSPOLITIK



KFIBS-Studie

Rote Karte von der „grünen Insel“

Zum irischen Referendum über den EU-Reformvertrag –
Analyse und Ausblick

Von Carolin Rüger

c.rueger@uni-wuerzburg.de

Ausgabe

2/08

* * *

1. Einleitung: Das irische „No“ und die damit verbundenen europapolitischen Fragen

Am 12. Juni 2008 stellten 862.415 Iren beim Volksentscheid über den Vertrag von Lissabon¹ die Ampeln für die erfolgreiche Ratifizierung des Reformvertrags auf Rot. Die Europäische Union (EU) scheint damit nach den negativen Referenden in Frankreich und den Niederlanden über den europäischen Verfassungsvertrag im Jahr 2005 zum wiederholten Mal eine tiefe Krise zu erleben. Was bedeutet dies für den langjährigen Reformprozess der EU, der ja eigentlich mit dem Vertrag von Lissabon zu Ende geführt werden sollte? Wie sehen die Kernpunkte des neuen Vertragswerks aus? Was hat die irische Bevölkerung dazu bewogen, mit „no“ zu votieren? Wie ist die aktuelle Stimmungslage in den übrigen EU-Mitgliedstaaten? Was sind mögliche Szenarien für die weitere Entwicklung? Ist die Rote Karte von der „grünen Insel“ ein Grund schwarzzusehen, was die Zukunft der EU anbelangt? Diesen Fragen soll in der vorliegenden Studie nachgegangen werden.

Zur Beantwortung dieser Fragen erfolgt zunächst eine Rückblende auf die Vorgeschichte des Reformvertrags. Darauf aufbauend werden die Inhalte und Innovationen des Reformwerks genauer unter die Lupe genommen und anhand ausgewählter Kriterien bewertet. Im Anschluss daran soll das irische Votum eingehend analysiert werden, um Einflussfaktoren für den Ausgang des Referendums zu bestimmen. Abschließend werden mögliche Perspektiven und Entwicklungsszenarien abgesteckt und erläutert.

2. Von Nizza nach Lissabon: Der lange Weg der EU-Reform²

Als am 13. Dezember 2007 die Staats- und Regierungschefs aller 27 EU-Mitgliedstaaten in Lissabon den Reformvertrag feierlich unterzeichnet hatten, ging ein Seufzer der Erleichterung durch das politische Europa, rückte damit doch das Ende des langjährigen europäischen Reformprozesses in greifbare Nähe. Begonnen hatte dieser Prozess mit dem Gipfel von Nizza im Dezember 2000, der die Union eigentlich fit für die anstehende Erweiterung machen sollte, nach zähen Verhandlungsrunden jedoch mit

1 Der Text des Vertrags von Lissabon ist abrufbar unter: <http://www.consilium.europa.eu/showPage.asp?lang=de&id=1296&mode=g&name> (letzter Zugriff: 05.08.2008).

2 Vgl. hierzu ausführlicher Weidenfeld, Werner (2008): Lissabon in der Analyse. Der Reformvertrag der Europäischen Union. Baden-Baden; und Fischer, Klemens H. (2008): Der Vertrag von Lissabon. Text und Kommentar zum Europäischen Reformvertrag. Baden-Baden.

mageren Ergebnissen als „Pleitengipfel“³ von Nizza in die Integrationsgeschichte einging. Ein Jahr später wurde im belgischen Laeken der Konvent zur Zukunft der EU eingesetzt, der in den folgenden zweieinhalb Jahren unter der Ägide des ehemaligen französischen Staatspräsidenten Valéry Giscard d'Estaing den Entwurf eines europäischen Verfassungsvertrags konzipierte. In diesem Gremium mit seinen 105 ordentlichen Mitgliedern war erstmals eine Mehrheit von Parlamentariern an einem Vertragsänderungsverfahren beteiligt. Ebenfalls war man darum bemüht, die Zivilgesellschaft in die Beratungen mit einzubinden. Alle Dokumente des Konvents standen der (mehr oder weniger) interessierten Öffentlichkeit zur Verfügung und konnten im Internet eingesehen werden, sodass die Transparenz des Konventsverfahrens als neue Methode europäischer Entscheidungsfindung in deutlichem Kontrast zu den bisher üblichen „Nächten der langen Messer“ hinter verschlossenen Türen stand.⁴ Das letzte Wort lag freilich weiterhin bei einer Regierungskonferenz, die den Entwurf des Konvents als Ausgangsbasis behandelte und einige Veränderungen vornahm. Der in der Regierungskonferenz modifizierte Verfassungsvertrag sollte anschließend noch die Ratifizierungsverfahren in allen EU-Mitgliedstaaten durchlaufen. Das „Non“ und das „Nee“ der negativen Referenden im Frühsommer 2005 versetzten die EU jedoch in eine kollektive Schockstarre. Nach diesem Paukenschlag verordnete sie sich zunächst einmal eine Denkpause, die zwischenzeitlich bekanntlich eher einer „Pause vom Denken“ als einer „Pause zum Denken“ glich.

Mit der deutschen EU-Ratspräsidentschaft in der ersten Hälfte des Jahres 2007 kam neuer Schwung in den brachliegenden Reformprozess. In der so genannten Berliner Erklärung vom 27. März 2007, mit der man des 50. Jahrestages der Unterzeichnung der Römischen Verträge gedachte, wurde das gemeinsame Ziel festgeschrieben, „die Europäische Union bis zu den Wahlen zum Europäischen Parlament 2009 auf eine erneuerte gemeinsame Grundlage zu stellen“⁵. Diese Selbstverpflichtung stellte die ersten Weichen für die neuen Verhandlungen über das Vertragswerk. Die Einigungsgespräche zeichneten sich insbesondere mit Blick auf die umstrittene Stimmgewichtung im Ministerrat durch große Dramatik aus. Der Streit *in puncto* Stimmverteilung gewann an Schärfe, als der damalige

3 Zimmermann-Steinhart, Petra (2002): Der Konvent: Die neue EU-Methode? In: GWP, Ausgabe 1/2002. S. 65-72, hier S. 65.

4 Vgl. zur Konventsmethode: Göler, Daniel (2006): Deliberation – Ein Zukunftsmodell europäischer Entscheidungsfindung? Analyse der Beratungen des Verfassungskonvents 2002–2003. Baden-Baden; Hänsch, Klaus (2003): Der Konvent – unkonventionell. In: *Integration* 26:4. S. 331-337; Rüger, Carolin (2006): Aus der Traum? Der lange Weg zur EU-Verfassung. Marburg.

5 Erklärung anlässlich des 50. Jahrestages der Unterzeichnung der Römischen Verträge, abrufbar unter: http://www.eu2007.de/de/News/download_docs/Maerz/0324-RAA/German.pdf (letzter Zugriff: 12.07.2007).

polnische Ministerpräsident Jaroslaw Kaczyński in einem Radiointerview anmerkte, dass die polnischen Kriegstoten der Jahre 1939 bis 1945 auf die polnische Bevölkerung angerechnet werden könnten. Nach heftigen Auseinandersetzungen, zähen Verhandlungen und der Androhung der deutschen Ratspräsidentin Angela Merkel, das Mandat für die Regierungskonferenz notfalls mit Mehrheit und ohne Polen verabschieden zu wollen, konnte im Juni 2007 doch noch ein Kompromiss gefunden werden.⁶ Die nachfolgende Regierungskonferenz, die am 23. Juli 2007 eröffnet wurde, verlief insgesamt weit weniger dramatisch. Ihre Aufgabe war es, die politische Einigung in einen juristischen Vertragstext umzusetzen. Das außergewöhnlich präzise Mandat ließ nur wenig Spielraum für Interpretationen. Außerdem hatte die portugiesische Ratspräsidentschaft von Anfang an eine Miniregierungskonferenz geplant, um zu verhindern, dass die Delegationen immer „kreativer“ bei der Auslegung des Mandats werden würden, je länger sie dafür Zeit hätten. Letztendlich konnte kein nationales Anliegen die Einigung auf den neuen Vertrag verhindern.

Diese Rückblende macht deutlich, dass der Vertrag von Lissabon das Ergebnis eines langjährigen und nicht selten mühsamen Prozesses ist und einen sorgfältig austarierten Kompromiss darstellt. Über sieben Jahre hinweg war die „Zitterpartie zur neuen Gemeinschaftsmethode“⁷ geworden. Das neue Vertragswerk einen „historischen Erfolg für Europa“⁸ zu nennen, ist allerdings nicht nur mit Blick auf den langen zeitlichen Vorlauf des neuen Vertragswerks gerechtfertigt.

3. Kernpunkte des Reformvertrags: Ein Mehrwert für die EU?

Im Folgenden soll dargelegt werden, ob auch die inhaltlichen Neuerungen des Vertrags von Lissabon das Attribut „historisch“ verdienen. Da eine Auflistung und detaillierte Vorstellung sämtlicher Innovationen des Reformvertrags den Rahmen dieses Beitrags sprengen würde, werden die geplanten Kernpunkte des neuen Vertrags nach ihrem Mehrwert für die EU analysiert: Eines der Markenzeichen des ursprünglichen Verfassungsvertrags war ein gewisser „chamäleonartiger Charakter“⁹, der Interpretationen und Bewertungen in unterschiedliche Richtungen zuließ. Dies trifft in gleicher Weise auch

6 Europäischer Rat vom 21.06./22.06.2007, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, abrufbar unter: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/94935.pdf (letzter Zugriff: 23.12.2007).

7 Busse, Nikolaus: Institutionelles Lifting. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 17.10.2007.

8 So die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel in einer Regierungserklärung am 12.12.2007, abrufbar unter: http://www.bundestkanzlerin.de/nn_5296/Content/DE/Rede/2007/12/2007-12-12-regierungserklaerung-merkel.html (letzter Zugriff: 23.12.2007).

9 Neue Zürcher Zeitung, 26.06.2004.

auf den Reformvertrag von Lissabon zu: Auf der einen Seite wird das Lager der „Freunde der Verfassung“ nicht müde zu betonen, die viel beschworene „Substanz des Verfassungsvertrags“ sei erhalten geblieben. Auf der anderen Seite bemühen sich besonders die Regierungschefs derjenigen Staaten, in denen die Rufe nach einem Referendum sehr laut zu vernehmen sind, erhebliche Unterschiede zwischen beiden Vertragswerken herauszustellen. Für eine objektive Bewertung legt man zweckmäßigerweise die Kriterien zu Grunde, die sich die EU selbst zu Beginn des Reformprozesses in der Erklärung von Laeken¹⁰ auferlegt hat. Danach sollten die angepeilten Reformen vor allem zu mehr demokratischer Legitimation, mehr Effizienz, mehr Transparenz, mehr Sichtbarkeit nach innen und außen, mehr Handlungs- und Entwicklungsfähigkeit sowie zu mehr Bürgernähe führen. Wie steht es nun um die Bewertung des Vertrags von Lissabon, wenn man diese Postulate als Messlatte anlegt?

3.1 Mehr demokratische Legitimation?

Zunächst zur Frage, ob der Reformvertrag das viel beklagte Demokratiedefizit der EU lindert: Ein eindeutiger Gewinner des Reformprozesses ist in jedem Fall das Europäische Parlament. Wurde es schon seit der Einheitlichen Europäischen Akte (1987) mit jeder Vertragsrevision aufgewertet, so wird die Vertretung der europäischen Bürgerinnen und Bürger auch diesmal deutlich gestärkt. Das Mitentscheidungsverfahren wird zum Regelverfahren bei der Rechtsetzung. Der Anwendungsbereich dieses Verfahrens, in dem das Europäische Parlament gleichberechtigter Gesetzgeber neben dem Rat ist, wird weiter ausgedehnt. Gestärkt wird das Parlament auch insofern, als das Ergebnis der Europawahlen künftig bei der Auswahl des Kommissionspräsidenten berücksichtigt werden muss. Langfristig könnten die Parteien demnach mit Spitzenkandidaten in den Wahlkampf ziehen. Die Europawahl, die ja oftmals als „Wahl zweiter Klasse“ verschmäht oder als „Denkzettelveranstaltung für die nationale Regierung“ missbraucht wird, könnte somit europäisiert, personalisiert und damit interessanter werden, da für die Wählerinnen und Wähler ein klarer Zusammenhang zwischen ihrer Stimmabgabe und dem Gesicht an der Spitze der Kommission erkennbar würde. Im Haushaltsbereich ist für den mehrjährigen Finanzrahmen die Zustimmung des Europäischen Parlaments festgeschrieben. Außerdem wird die derzeit gültige Unterscheidung zwischen obligatorischen und nichtobligatorischen Ausgabearten aufgehoben, sodass Rat und Parlament im Haushaltsverfahren künf-

¹⁰ Erklärung von Laeken zur Zukunft der Europäischen Union, 15.12.2001, abrufbar unter: <http://european-convention.eu.int/pdf/LKNDE.pdf> (letzter Zugriff: 10.08.2008).

tig gemeinsam alle Ausgaben beschließen. Bisher hatte das Parlament nur bei den nicht-obligatorischen Ausgaben das letzte Wort.

Auch die starke Einbindung der nationalen Parlamente in den europäischen Entscheidungsprozess, wie sie im Reformvertrag vorgesehen ist, ist der demokratischen Legitimation zuträglich: Die einzelstaatlichen Parlamente können über ein Frühwarnsystem Einspruch erheben, wenn sie das Subsidiaritätsprinzip verletzt sehen und somit der Kommission die Gelbe und im Zusammenspiel mit dem Rat oder dem Europäischen Parlament sogar die Gelb-Rote Karte zeigen und einen Gesetzgebungsvorschlag stoppen. Diese verstärkten Mitwirkungs- und Kontrollrechte der nationalen Parlamente sind ein deutlicher Gewinn für die demokratische Legitimation der EU. Es muss allerdings darauf hingewiesen werden, dass die einzelstaatlichen Parlamente ihrerseits ihre „Hausaufgaben“ machen müssen: Um das Frühwarnsystem in Gang zu setzen, müsste ein gewisser Schwellenwert an Einsprüchen erreicht werden (bei einem Zweikammersystem verfügt jede Kammer über eine Stimme). Seit die Kommission im September 2006 anfieng, ihre jeweiligen Initiativen auch den nationalen Parlamenten zukommen zu lassen, blieb die Beteiligung allerdings sehr verhalten. Die meisten Stellungnahmen kamen bisher aus dem französischen Senat, relativ aktiv sind auch das britische Oberhaus, der deutsche Bundesrat und der schwedische Reichstag. Andere Parlamente wie zum Beispiel die estnische Volksvertretung haben noch keinerlei Reaktionen nach Brüssel gesandt. Auch in den Niederlanden, die großen Wert darauf legten, den Subsidiaritätskontrollmechanismus im Reformvertrag sogar noch zu verschärfen, ist das Interesse bisher eher gering ausgeprägt. Außerdem fehlt es noch an einer einheitlichen Linie zur Frage, ob zu jedem Vorschlag eine Stellungnahme abgegeben werden soll oder nur dann, wenn das Subsidiaritätsprinzip verletzt zu sein scheint. Dies handhaben die einzelstaatlichen Parlamente derzeit noch sehr unterschiedlich.¹¹ In jedem Fall müssen die nationalen Volksvertretungen ihre Sensibilität schärfen und ihre Kapazitäten in diesem Bereich ausbauen sowie sich untereinander besser vernetzen, damit diese aus demokratiethoretischer Sicht positive und sehr begrüßenswerte Beteiligungsmöglichkeit im Rahmen der Subsidiaritätskontrolle nicht leerer Buchstabe bleibt.

Schließlich ist mit der Innovation der Bürgerinitiative erstmals ein Element der direkten Demokratie auf europäischer Ebene verankert worden: Hiernach können mindestens eine Million Bürgerinnen und Bürger aus einer noch näher zu definierenden „erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten“¹² die Kommission zu einer Gesetzesinitiative auffordern. Angesichts von fast 500 Millionen Unionsbürgern und den transnationalen

11 Vgl. Beundermann, Mark: Apathy undermines national parliaments' powers. In: euobserver.com, 05.11.2007.

12 Art. 11 EUV (Lissabon).

Vernetzungsmöglichkeiten, die sich durch die Nutzung des Internets ergeben, ist die Zahl von einer Million mit Sicherheit keine unerreichbare Größe.¹³

Zieht man alle angeführten Aspekte in Betracht, so kann mit Recht behauptet werden, dass der Vertrag von Lissabon der EU ein deutliches Plus an demokratischer Legitimation verschafft.

3.2 Mehr Effizienz?

Wird die Union durch den Vertrag von Lissabon auch effizienter? Zu erheblich mehr Effizienz in der Beschlussfassung trägt die Ausweitung der Bereiche bei, die im Rat mit qualifizierter Mehrheit entschieden werden. Hierzu zählen etwa Katastrophenschutz, Energiepolitik, justizielle Zusammenarbeit im Strafrecht, humanitäre Hilfe oder Tourismus. Sensible Bereiche wie Steuerfragen, Sozialpolitik oder die Sicherheits- und Verteidigungspolitik unterliegen erwartungsgemäß weiterhin der Einstimmigkeitsregel.

Die doppelte Mehrheit, einer der umstrittensten Aspekte des gesamten Reformprozesses, ist nach mehr oder weniger sinnvollen Rechnungen mit Quadratwurzeln und Kriegstoten letztendlich doch im Reformvertrag verankert. Die polnische Staatsspitze der Brüder Lech und Jaroslaw Kaczyński hatte wie schon die Vorgängerregierung im Konvent und bei der nachfolgenden Regierungskonferenz das Prinzip der doppelten Mehrheit infrage gestellt und wollte wieder zum System der gewichteten Stimmen aus dem Vertrag von Nizza (2003) zurückkehren. Polen hatte in Nizza – unter anderem auf deutsches Betreiben hin – überproportional viel Einfluss erhalten und kann bei einer Bevölkerung von ca. 38 Millionen Einwohnern derzeit 27 Stimmen im Rat in die Waagschale werfen, während den großen Staaten wie Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Italien mit deutlich mehr Einwohnern 29 Stimmen zustehen. Das System der doppelten Mehrheit, wonach ein Beschluss im Rat der EU gefällt sein soll, wenn mindestens 55 Prozent der Staaten zustimmen, die mindestens 65 Prozent der Bevölkerung repräsentieren, ändert zwar kaum etwas an Polens absolutem Stimmgewicht, sehr wohl aber am relativen im Vergleich zu den großen EU-Staaten – und insbesondere zu Deutschland.¹⁴

13 Für die Verlegung des Europäischen Parlaments an einen einzigen Sitz in Brüssel haben sich beispielsweise bereits 1.240.405 Bürgerinnen und Bürger ausgesprochen, vgl. dazu unter: <http://www.oneseat.eu> (letzter Zugriff: 12.10.2008). Da Entscheidungen über den Sitz der Institutionen von den Regierungen der Mitgliedstaaten aber nach wie vor einstimmig getroffen werden, ist die Realisierung dieser speziellen Initiative freilich wenig wahrscheinlich.

14 Der polnische Vorschlag, als Grundlage für die Stimmgewichtung nicht die Bevölkerungszahlen, sondern die Quadratwurzel der Bevölkerungszahlen zu verwenden, hätte mittelgroßen Ländern wie Polen und Spanien zwar

Am Kompromiss der Stimmgewichtung lässt sich die Qualität des Lissabonner Vertrags gut veranschaulichen: Zugeständnisse wurden nur hinsichtlich der zeitlichen Implementierung gemacht. Die doppelte Mehrheit soll ab 2014 gelten, in einer Übergangsphase kann dann aber jeder Mitgliedstaat verlangen, dass auf Grundlage des Vertrags von Nizza abgestimmt wird, sodass die neue Regelung endgültig erst ab dem Jahr 2017 greift. Die inhaltliche Substanz ist in diesem zeitlichen Kompromiss erhalten geblieben: das Grundprinzip der doppelten Mehrheit, welches die zweifache Legitimation der Union aus Staaten und Bürgern so trefflich widerspiegelt.

Die Zustimmung Polens wurde gesichert, indem man die so genannte Ioannina-Klausel berücksichtigte: Diese Formel zum Schutz von Minderheiten bei Mehrheitsabstimmungen wurde 1994 in der griechischen Stadt Ioannina festgelegt und beinhaltet eine Art „Entscheidungsverzögerungsmechanismus“. Staaten, welche die nötige Blockademinderheit nur knapp verfehlen, können demnach verlangen, dass die zur Abstimmung stehende Frage vom Rat weiter erörtert wird. „Der Rat wird im Verlauf dieser Erörterungen alles in seiner Macht Stehende tun, um *innerhalb einer angemessenen Zeit und unbeschadet der durch das Unionsrecht vorgeschriebenen zwingenden Fristen* eine zufrieden stellende Lösung [...] zu finden.“¹⁵ [Hervorhebung, C. R.] – Dieses suspensive Veto für eine qualifizierte Minderheit gilt (mit geänderten Schwellenwerten) auch nach dem Jahr 2017. Dass der so heftig umkämpfte Ioannina-Beschluss in der Praxis von großer Relevanz sein wird, darf bezweifelt werden. Zum einen sind harte Abstimmungen im Rat ohnehin selten, zum anderen fand die Klausel bisher kaum Anwendung. Erleichtert wurde der polnischen Regierung die Akzeptanz der doppelten Mehrheit auch noch dadurch, dass sie wie die anderen „großen“ Mitgliedstaaten einen ständigen Generalanwalt beim Europäischen Gerichtshof bekommt. Wenngleich es im Laufe der Verhandlungen mit einigen „Girlanden“¹⁶ und zeitlichen Bremsklötzen versehen wurde, ist das neue und weniger blockadeanfällige System der doppelten Mehrheit der komplizierten dreifachen Mehrheit des Vertrags von Nizza vorzuziehen – und mit Blick auf die Effizienz der Beschlussfassung in jedem Fall zu begrüßen.

Mehr Effizienz erhofft man sich auch von der Verkleinerung der Europäischen Kommission, deren Mitgliederzahl ab 2014 nur noch zwei Drittel der Anzahl der Mit-

weniger Einfluss gegeben als beim Vertrag von Nizza, aber mehr als im Reformvertrag jetzt vorgesehen. Große Länder wie Deutschland wären mit der Quadratwurzellösung besser gestellt worden als beim Vertrag von Nizza, jedoch schlechter als im Reformvertrag. Vgl. hierzu ausführlicher Kirsch, Werner: On Penrose's square-root law and beyond, abrufbar unter: <http://www.ruhr-uni-bochum.de/mathphys/publikationen/Penrose.pdf> (letzter Zugriff: 27.12.2007).

15 Erklärung zu Artikel 16 Abs. 4 EUV und zu Artikel 238 Abs. 2 AEUV (Lissabon).

16 So bereits der ehemalige deutsche Außenminister Joschka Fischer in einem Interview mit der Süddeutschen Zeitung, 25.06.2004.

gliedstaaten umfassen soll: „Die Mitglieder der Kommission werden unter den Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten in einem System der strikt gleichberechtigten Rotation zwischen den Mitgliedstaaten so ausgewählt, dass das demografische und geografische Spektrum der Gesamtheit der Mitgliedstaaten zum Ausdruck kommt.“¹⁷

Was die Erhöhung der Effizienz angeht, bringt der Reformvertrag also ebenfalls deutliche Fortschritte.

3.3 Mehr Transparenz?

Wie ist es um die Forderung nach mehr Transparenz und Verständlichkeit bestellt? – Neben der Vereinfachung der Verfahren, deren Zahl reduziert wird, führt vor allem die klarere Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der EU und den Mitgliedstaaten zu mehr Transparenz. Verantwortlichkeiten werden somit besser zurechenbar, sodass die wichtige Frage „Wer macht was?“ künftig eindeutiger beantwortet werden kann. Die Union hat nach wie vor keine „Kompetenz-Kompetenz“ inne; es gilt weiterhin das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung – und die Mitgliedstaaten bleiben die „Herren der Verträge“. In einer Erklärung wird, insbesondere auf tschechisches Betreiben hin, explizit auf die Möglichkeit hingewiesen, Kompetenzen wieder auf die nationale Ebene rückzuverlagern, um deutlich zu machen, dass die europäische Integration keine Einbahnstraße ist.

Das Rechtsetzungsverfahren soll ebenfalls klarer und durchschaubarer werden. In seiner Funktion als Gesetzgeber tagt der Rat künftig öffentlich. Damit ist die gerne angeführte Kuriosität endgültig Geschichte, dass nämlich das Zentralkomitee in Nordkorea, das Zentralkomitee der VR China und der Ministerrat der EU unter Ausschluss der Öffentlichkeit tagen.

Erstmals explizit und klar erwähnt wird das Austrittsrecht. Nun war die Europäische Union auch bislang kein „Staatengefängnis“. Ein austrittswilliger Mitgliedstaat könnte sich derzeit allerdings nicht auf einen Passus im EU-Primärrecht berufen, sondern nur auf die Artikel 56 und 60 bis 62 der Wiener Vertragsrechtskonvention als Rechtsgrundlage für die einseitige Aufkündigung der Mitgliedschaft in einer internationalen Organisation. (Das Ausscheiden Grönlands aus dem räumlichen Geltungsbereich des Gemeinschaftsrechts im Jahre 1984 stellt ein Beispiel für einen schon erfolgten einvernehmlichen Austritt

¹⁷ Art. 17 EUV (Lissabon). Ob es vernünftig war, gerade das Kriterium der Effizienz bei der künftigen Ausgestaltung der EU-Kommission anzulegen, wird sich erst noch zeigen müssen, denn gerade mit Blick auf kleinere oder neue Mitgliedstaaten spricht bekanntlich auch einiges für das Prinzip „ein Staat, ein Kommissar“.

dar.)¹⁸ Hier schafft der Reformvertrag Klarheit und Verständlichkeit, indem das genaue Verfahren eines möglichen Austritts im neu eingefügten Artikel 50 EUV festgeschrieben wird: „Ein Mitgliedstaat, der auszutreten beschließt, teilt dem Europäischen Rat seine Absicht mit. Auf der Grundlage der Leitlinien des Europäischen Rates handelt die Union mit diesem Staat ein Abkommen über die Einzelheiten des Austritts aus und schließt das Abkommen, wobei der Rahmen für die künftigen Beziehungen dieses Staates zur Union berücksichtigt wird. Das Abkommen [...] wird vom Rat im Namen der Union geschlossen; der Rat beschließt mit qualifizierter Mehrheit nach Zustimmung des Europäischen Parlaments.“ – Will der betreffende Staat erneut beitreten, gilt für ihn das übliche Beitrittsverfahren. Generell neu beim Beitrittsverfahren ist, dass beitriftswillige Staaten die Werte der Union achten und sich auch für deren Förderung einsetzen müssen: „Die Werte, auf die sich die Union gründet, sind die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören. Diese Werte sind allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam, die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet.“¹⁹ – Neu eingefügt wird außerdem, dass beim Beitritt die vom Europäischen Rat vereinbarten Kriterien mitberücksichtigt werden. Hiermit sind vor allem die Kopenhagener Kriterien implizit im Reformvertrag verankert, die 1993 mit Blick auf die Erweiterung um die mittel- und osteuropäischen Staaten festgelegt wurden. Voraussetzung für einen Beitritt sind demnach bekanntlich politische und wirtschaftliche Kriterien, die Fähigkeit des Beitrittskandidaten, den *acquis communautaire*, den gemeinschaftlichen Besitzstand, zu übernehmen sowie – und dies sollte nicht vergessen werden – „die Fähigkeit der Union, neue Mitglieder aufzunehmen, dabei jedoch die Stoßkraft der europäischen Integration zu erhalten“.²⁰

Klarheit wird auch bei der Frage der Rechtspersönlichkeit der Union geschaffen. Die Union als Ganzes besitzt laut dem Vertrag von Lissabon Rechtspersönlichkeit und damit die Vertragsabschlusskompetenz, was als eindeutiger Fortschritt zu werten ist, denn bislang haben nur die Europäische Gemeinschaft und EURATOM explizite Völkerrechtssubjektivität, der EU kann allenfalls eine implizite Rechtspersönlichkeit zugesprochen werden. Dies führte oft zu Verwirrung sowohl in den Beziehungen zu Drittstaaten als

18 Vgl. Wagner, Helmut (2001): Verrechtlichung durch Integration. Erwägungen zu verfassungsrechtlichen Verfahren der EU über den Beitritt und Austritt, den Ausschluss und die Auflösung. In: Timmermann, Heiner (Hrsg.): Eine Verfassung für die Europäische Union. Beiträge zu einer grundsätzlichen und aktuellen Diskussion. S. 67-83, hier S. 77.

19 Art. 2 EUV (Lissabon).

20 Europäischer Rat vom 21.06./22.06.1993, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, abrufbar unter: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/72924.pdf (letzter Zugriff: 10.08.2008).

auch innerhalb der Union selbst. Als explizit ausgewiesenes Völkerrechtssubjekt kann die Union nun Verträge schließen, vor Gericht auftreten sowie internationalen Organisationen oder beispielsweise der Europäischen Menschenrechtskonvention beitreten. Die Schaffung einer einheitlichen Rechtspersönlichkeit führt zu mehr Klarheit in den Beziehungen mit dem Rest der Welt und dazu, dass die Union als Partner für internationale Organisationen oder Drittländer greifbarer wird.

Betrachtet man die Inhalte des Reformvertrags, so ist also durchaus ein Plus an Transparenz, Klarheit und Verständlichkeit zu verzeichnen.

3.4 Mehr Sichtbarkeit?

Nach innen soll die Union durchsichtiger, nach außen sichtbarer werden – auch das war ein Postulat des Reformprozesses. Es stellt sich daher die Frage, ob der Vertrag von Lissabon der Union mehr Sichtbarkeit verleiht. Klar ist, dass die EU durch die Reform ein Gesicht bekommt – genauer gesagt: Gesichter. An erster Stelle ist die Innovation des ständigen Präsidenten des Europäischen Rates zu nennen, der künftig für zweieinhalb Jahre mit der Möglichkeit einer einmaligen Wiederwahl den Vorsitz im Europäischen Rat innehat und als Impulsgeber fungieren soll. Dass im Europäischen Rat die rotierende Präsidenschaft abgelöst wird, die sich in Zukunft nur noch als „Teampräsidenschaft“ in den meisten Formationen des Ministerrates wiederfindet, verspricht mehr Kontinuität in der Führung der EU. Der ständige Präsident des Europäischen Rates „nimmt in seiner Eigenschaft auf seiner Ebene unbeschadet der Befugnisse des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, die Außenvertretung der Union in Angelegenheiten der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik wahr“.²¹

Das andere neue Gesicht im institutionellen Gefüge ist der so genannte Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, der besonders auf britisches Betreiben hin nun nicht mehr „Außenminister der Union“ heißen darf. Er wird vom Europäischen Rat mit qualifizierter Mehrheit und mit Zustimmung des Kommissionspräsidenten für eine Amtszeit von fünf Jahren ernannt. Als Vizepräsident der Kommission muss sich der Hohe Vertreter auch dem Zustimmungsvotum des Europäischen Parlaments stellen, das über das gesamte Kollegium der Kommission zu befinden hat. Der Hohe Vertreter trägt den so genannten Doppelhut, da in seinem Amt die bisherigen Positionen des Hohen Vertreters für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und des Kommissars für Außenbeziehungen verschmolzen werden. Der Hohe Vertreter hat den Vorsitz im Rat „Auswärtige Angelegenheiten“ und ist gleichzeitig einer der Vizepräsidenten der Kom-

21 Art. 15 EUV (Lissabon).

mission. Mit einem Fuß im Rat, mit dem anderen in der Kommission stehend soll die neue Hybridkonstruktion der Union Gesicht und Stimme nach außen verleihen, die Kohärenz des EU-Außenhandelns erhöhen – und damit das deutlich fragmentierte Profil der EU als internationaler Akteur schärfen.²² Unterstützt wird der Hohe Vertreter vom Europäischen Auswärtigen Dienst, der mit den diplomatischen Diensten der Mitgliedstaaten zusammenarbeitet und sich aus Beamten der Kommission, des Generalsekretariats des Rates sowie der nationalen diplomatischen Dienste zusammensetzt. Auch wenn noch nicht in allen Details geklärt ist, ob der neue Dienst institutionell näher beim Rat oder bei der Kommission angesiedelt ist, ist seine Einrichtung recht viel versprechend, ermöglicht er doch eine höhere Kohärenz in horizontaler und vertikaler Hinsicht. Auf horizontaler Ebene werden die unterschiedlichen Dimensionen des EU-Außenhandelns in Rat und Kommission enger aneinander gerückt, auf vertikaler Ebene kann eine bessere Koordination zwischen europäischer und nationaler Politik erfolgen.²³

Insgesamt verleihen die beiden „neuen Gesichter“ der EU in jedem Fall größere Sichtbarkeit nach innen und außen. Offen bleibt jedoch, wie sich die systemimmanent angelegte Konkurrenz zwischen Hohem Vertreter, Präsident des Europäischen Rates und Kommissionspräsident in der politischen Praxis auswirken wird. Ganz wesentlich hängt dies natürlich auch von der personellen Besetzung der Ämter und dem Amtsverständnis der jeweiligen Inhaber ab. Ein Ratspräsident Tony Blair beispielsweise würde mit großer Wahrscheinlichkeit das Amt anders wahrnehmen als die ebenfalls für diesen Posten gehandelten Politiker Jean-Claude Juncker oder Bertie Ahern.

3.5 Mehr Handlungs- und Entwicklungsfähigkeit?

Vor allem in einer immer heterogeneren „EU-XXL“ mit 27 oder noch mehr Mitgliedstaaten sind Instrumente der differenzierten Zusammenarbeit oftmals unerlässlich für Handlungsfähigkeit und Fortschritte der Integration. Der Reformvertrag trägt dieser Tatsache Rechnung: Die seit dem Amsterdamer Vertrag (1999) bekannte Möglichkeit zur

22 Vgl. Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela (2002): Das neue Entscheidungssystem in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union. In: Dieselbe (Hrsg.): Europäische Außenpolitik. GASP- und ESVP-Konzeptionen ausgewählter EU-Mitgliedstaaten. Baden-Baden. S. 9-27.

23 Vgl. zum Europäischen Auswärtigen Dienst Heuser, Anette (2005): Diplomaten für Europa. Eckpunkte zur Gestaltung des Europäischen Auswärtigen Dienstes. CAP-Reform-Spotlight 2/2005, abrufbar unter: http://www.cap.lmu.de/download/spotlight/Reformspotlight_02-05_d.pdf. Zu den Neuerungen im Bereich der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik vgl. Rüger, Carolin (2006): Bye-bye, EU Foreign Minister? – What Progress for the CFSP/ESDP with/without the Constitutional Treaty. In: Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela (Hrsg.): The Future of the European Foreign, Security and Defence Policy after Enlargement. Baden-Baden. S. 153-172; Bendiek, Annegret (2007): Die GASP nach dem „Fußnotengipfel“. SWP-Aktuell, Juli 2007, abrufbar unter: http://www.swp-berlin.org/en/common/get_document.php?asset_id=4198; und verschiedene Autoren (2008): EU-Außenpolitik nach Lissabon. In: WeltTrends. Zeitschrift für internationale Politik. Nr. 59. März/April 2008.

verstärkten Zusammenarbeit findet sich auch im Reformvertrag wieder. In der europapolitischen Praxis war dieses Instrument freilich bislang nur von geringer Relevanz. Im Bereich der Sicherheitspolitik ermöglichen weitere Flexibilisierungsinstrumente im Reformvertrag (ständige strukturierte Zusammenarbeit, Gruppenbildung) das Voranschreiten von positiv verstandenen „Koalitionen der Willigen“, ohne von denjenigen blockiert zu werden, die nicht oder noch nicht so weit sind. Gerade im hochsensiblen Bereich nationalstaatlicher Souveränität, den die Sicherheits- und Verteidigungspolitik nach wie vor darstellt, sind asymmetrische Formen der Kooperation sehr aussichtsreich, wird doch gerade hier die durch die letzten Erweiterungen noch verstärkte Heterogenität der Union in Bezug auf militärische Kapazitäten, sicherheitspolitische Traditionen oder Prioritäten offensichtlich. Wichtig ist bei allen Formen der differenzierten Integration, dass der Zugang zu solchen integrationspolitischen Vorreitergruppen grundsätzlich immer allen Mitgliedstaaten offen gehalten wird, damit kein völlig fragmentiertes Europa der geschlossenen Gesellschaften entsteht.

Nahezu überall hat sich inzwischen die Erkenntnis durchgesetzt, dass in etlichen Bereichen grenzüberschreitende Zusammenarbeit und europäisches Handeln einen nachweisbaren Mehrwert gegenüber nationalen Alleingängen haben. Zu diesen Bereichen zählen beispielsweise der Klimaschutz, die Energiepolitik oder auch der Kampf gegen die organisierte Kriminalität und den internationalen Terrorismus. Der Vertrag von Lissabon verleiht der Union gerade in diesen Feldern mehr Handlungsfähigkeit: So wird in Artikel 191 AEUV erstmals eine Rechtsgrundlage für gemeinsame Anstrengungen zum Schutz des Klimas geschaffen – neu ist im Übrigen auch die explizite Grundlage für eine europäische Energiepolitik in Artikel 194 AEUV. Vor allem auf den Wunsch Polens und der baltischen Staaten hin wird zudem der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten besondere Bedeutung beigemessen, „falls gravierende Schwierigkeiten in der Versorgung mit bestimmten Waren, vor allem im Energiebereich auftreten“.²⁴ Gestärkt wird auch der „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“, indem zum Beispiel die Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZS), die bislang noch in der durch intergouvernementale Zusammenarbeit geprägten dritten Säule verankert ist, in den Gemeinschaftsbereich der ersten Säule überführt wird.

Die Entwicklungsfähigkeit der EU wird durch die Einfügung von so genannten Passerelle- oder Brückenklauseln gesichert. Diese ermöglichen in einem Politikfeld den Übergang von der Einstimmigkeit zu Mehrheitsentscheidungen oder von einem besonderen Verfahren zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren ohne langwierige Verhandlungen einer Regierungskonferenz. Unter der Voraussetzung, dass kein einzelstaatliches Par-

²⁴ Artikel 122 AEUV (Lissabon).

lament Einspruch erhebt, genügt hierfür ein einstimmiger Beschluss des Europäischen Rates mit Zustimmung des Europäischen Parlaments. Beschlüsse mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen sind von diesem Verfahren jedoch ausgeschlossen.

Sowohl die Handlungsfähigkeit als auch die Entwicklungsfähigkeit der Europäischen Union werden durch den Vertrag von Lissabon nachhaltig verbessert. Abzuwarten bleibt freilich, wie die neuen Instrumente und Handlungsfelder *in praxi* genutzt werden. Gerade das Beispiel der verstärkten Zusammenarbeit belegt, dass es eine deutliche Divergenz zwischen vertraglichen Möglichkeiten und politischer Praxis gibt.

3.6 Mehr Bürgernähe?

Angesichts der negativen Referenden sowie der immer wieder beklagten Kluft zwischen der EU und den Bürgerinnen und Bürgern ist diese Frage sehr entscheidend. Bringt der Vertrag von Lissabon die EU und ihre Bürger näher zueinander? – Einerseits ja: Die Einbindung der nationalen Parlamente als einer den Bürgern näheren Ebene, die Personalisierung der oft als gesichtslos empfundenen Brüsseler Politikbühne, die bessere Zurechenbarkeit von Verantwortlichkeiten oder die verstärkte Demokratisierung der EU können sicherlich dazu beitragen, die Kluft zwischen Union und Unionsbürgern zu verringern.

Gerade was die Bürgernähe angeht, weist der Reformvertrag andererseits tragi-scherweise mancherlei Defizite auf: Mit dem Namen und dem Konzept der Verfassung hat man auch alle Elemente, die eine emotionale Andockstelle geboten hätten, wie zum Beispiel Flagge, Hymne oder Leitspruch, aus dem Text getilgt. Anstatt einer Verfassung hat die EU jetzt eher eine „Betriebsanleitung“,²⁵ wie die österreichische Außenministerin Ursula Plassnik den Reformvertrag bezeichnete. In einer Erklärung zum Vertrag von Lissabon haben allerdings 16 Staaten (Belgien, Bulgarien, Deutschland, Griechenland, Spanien, Italien, Zypern, Litauen, Luxemburg, Ungarn, Malta, Österreich, Portugal, Rumänien, Slowenien und die Slowakei) erklärt, die Symbole dennoch weiterhin verwenden zu wollen. Das Europäische Parlament will die Symbole der Union weiterhin nutzen. Einem entsprechenden Antrag auf Änderung der Geschäftsordnung des Ausschusses für konstitutionelle Fragen hat das Plenum in seiner Sitzung vom 9. Oktober 2008 zugestimmt. Ebenfalls nicht mehr Teil des Vertragstextes ist die Grundrechte-Charta, die ursprünglich der zweite Teil des Verfassungsvertrags war. Der Reformvertrag enthält nun nur noch einen Verweis auf die Charta; sie ist zwar nicht mehr organischer Bestandteil des Ver-

25 Plassnik zitiert nach Der Standard, 14.12.2007. Vgl. auch Garton Ash, Timothy: Hässlich, aber nützlich. Liest sich nicht wie eine Verfassung, sondern wie eine Bedienungsanleitung für Gabelstapler. In: Süddeutsche Zeitung, 15.12.2007.

tragswerks, besitzt jedoch dieselbe Rechtsverbindlichkeit wie die Verträge. Die am 12. Dezember 2007 in einer feierlichen Zeremonie von Parlamentspräsident Hans-Gert Pöttering, Kommissionspräsident José Manuel Durão Barroso und Ratspräsident José Sócrates unterzeichnete und proklamierte Charta bindet die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union sowie die Mitgliedstaaten, wenn sie Unionsrecht durchführen. Ein Wermutstropfen ist, dass der Grundrechtskatalog vollständig nur für 25 der 27 Mitgliedstaaten gilt. Großbritannien und Polen ließen in einem Protokoll Ausnahmeregelungen festschreiben. In Polen, wo die Regierung des ehemaligen Ministerpräsidenten Jarosław Kaczyński durch die Grundrechte-Charta die „Bereiche der öffentlichen Sittlichkeit, des Familienrechts sowie des Schutzes der Menschenwürde und der Achtung der körperlichen und moralischen Unversehrtheit“²⁶ in Gefahr sah, hat sich die Lage mit dem Amtsantritt des neuen Ministerpräsidenten Donald Tusk verbessert. Derzeit will Tusk das von der Vorgängerregierung ausgehandelte *Opt-Out* allerdings noch beibehalten, um die Ratifizierung des Reformvertrags nicht weiter zu gefährden, denn hierfür ist bekanntlich auch die Unterschrift des amtierenden Staatspräsidenten Lech Kaczyński notwendig.²⁷

Die den Bürgerinnen und Bürgern von der nationalen Ebene vertrauten Termini wie „Europäisches Gesetz“ oder „Europäisches Rahmengesetz“ hat man wieder fallen lassen, um jegliche Staatsähnlichkeit zu vermeiden. Daher rührt auch der von Großbritannien lancierte Verzicht auf den Begriff „Außenminister“. Wenn man sich freilich die unveränderten Kompetenzen des Amtes ansieht, liegt der Verdacht des Etikettenschwindels nicht allzu fern. Deutlichste Abstriche in Sachen Bürgernähe muss man bei Form und Struktur des neuen Primärrechts machen. Während inhaltlich – wie bereits gezeigt – durchaus Fortschritte hinsichtlich der Transparenz zu verzeichnen sind, kann man dies bei der äußeren Form des Vertrags von Lissabon ganz und gar nicht sagen. Mit dem Verfassungskonzept hat man sich auch vom Ziel eines einzigen neuen Vertragstextes aus einem Guss verabschiedet, der die bisherigen Verträge ersetzt hätte. Der Vertrag von Lissabon liegt nun wieder in der bekannten und selbst für Experten recht unübersichtlichen Form des Änderungsvertrags vor. Die Union soll wie bisher auf dem Vertrag über die Europäische Union (EUV) und dem Vertrag über die Europäische Gemeinschaft basieren, der in „Vertrag über die Arbeitsweise der Union (AEUV)“ umbenannt wird. Es heißt allenthalben am Verfassungsvertrag seien nur kosmetische Änderungen vorgenommen worden. Man muss feststellen, dass es sich bei diesen kosmetischen Änderungen um keine

26 Einseitige Erklärung Polens im Mandat für die Regierungskonferenz (Europäischer Rat vom 21.06./22.06.2007), Schlussfolgerungen des Vorsitzes, abrufbar unter: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/94935.pdf (letzter Zugriff: 10.08.2008).

27 Vgl. Goldirova, Renata: EU welcomes Polish government's new 'attitude'. In: euobserver.com, 04.12.2007.

Schönheitsoperation handelte. Von mehr Transparenz und Lesbarkeit des Primärrechts kann bei der vorliegenden Version des Vertrags keine Rede sein. Die „Geburtshelfer“ des ursprünglichen Verfassungsvertrags sehen hinter der Unlesbarkeit gar eine gewisse Taktik, so zum Beispiel der ehemalige italienische Ministerpräsident und Vizepräsident des Europäischen Konvents Giuliano Amato: „They decided that the document should be unreadable. If it is unreadable, it is not constitutional, that was the sort of perception. [...] Should you succeed in understanding it at first sight there might be some reason for a referendum, because it would mean that there is something new.“²⁸ – Ebenso äußerte sich der ehemalige Präsident des Europäischen Konvents Valéry Giscard d’Estaing: „Above all, it is to avoid having referendums thanks to the fact that the articles are spread out and constitutional vocabulary has been removed.“²⁹

Der französische Staatspräsident Nicolas Sarkozy hatte im Februar 2007 einen „traité simplifié“³⁰ gefordert, um die EU aus der Reformblockade zu befreien. Von einem „vereinfachten Vertrag“ ist der Vertrag von Lissabon allerdings weit entfernt. Der luxemburgische Ministerpräsident Jean-Claude Juncker beschrieb die Sachlage sehr treffend damit, dass es sich um einen „vereinfachten Vertrag, der sehr kompliziert ist“³¹, handele. Der Verfassungsvertrag „light“, den man gewollt hatte, ist zwar im Vergleich zur ursprünglichen Version deutlich abgespeckt, jedoch alles andere als leicht verdaulich. Komplexität ist der Preis, der für die Berücksichtigung möglichst vieler Interessen gezahlt werden muss.

Alles in allem kann man auf Basis der vorhergehenden Analyse konstatieren, dass der Vertrag von Lissabon – trotz aller Abstriche – in jedem Fall einen veritablen Mehrwert für die EU mit sich bringt. Sollte der Vertrag durch das irische Referendum endgültig gestoppt werden, wäre dies ein erheblicher Verlust und Schaden für die EU. Wie schon so oft in der europäischen Integrationsgeschichte ist das Ergebnis des Reformprozesses nicht das Optimum, aber es ist dennoch das Maximum des Erreichbaren. Dieses Erkenntnis entspricht dem alten Diktum von Jean Monnet (1888-1979), einem der Gründerväter der Europäischen Gemeinschaften: „Aufschreiben, was sein sollte, ist leicht, es kommt aber darauf an, aufzuschreiben, was sein kann.“³² – Dies hat man mit dem vorliegenden Reformvertrag getan. Welcher tatsächliche Mehrwert sich daraus im europapolitischen

28 Amato zit. nach Open Europe: A guide to the Constitutional Treaty, August 2007, abrufbar unter: <http://www.openeurope.org.uk/research/guide.pdf> (letzter Zugriff: 31.12.2007).

29 Giscard d’Estaing zit. nach Daily Telegraph, 30.10.2007.

30 Sarkozy-Rede „Je veux que l’Europe change“ vom 21.02.2007 in Straßburg, abrufbar unter: http://www.ump.org/site/index.php/ump/s_informer/discours/je_veux_que_l_europe_change (letzter Zugriff: 30.12.2007).

31 Interview mit dem ZDF, 23.06.2007.

32 Monnet zit. nach Hänsch, Klaus: Europa in bester Verfassung? Vortrag vom 23.03.2004, abrufbar unter: <http://www.klaus-haensch.de/htcms/reden-gesamt/ausserhalb-des-parlaments/mehr-48.html> (letzter Zugriff: 12.07.2008).

Tagesgeschäft ergibt, wird maßgeblich vom politischen Willen aller beteiligten Akteure abhängen, die Vertragsbuchstaben mit Leben zu füllen, wenn der Vertrag erst einmal in Kraft getreten sein sollte.

4. Die letzte Hürde: Der Ratifizierungsprozess

4.1 Einzelstaatliche Ratifizierungsverfahren: parlamentarisch oder plebiszitär?

Damit der Reformvertrag in Kraft treten kann, ist die Ratifizierung aller 27 EU-Mitgliedstaaten entsprechend der jeweiligen einzelstaatlichen Bestimmungen für die Ratifizierung völkerrechtlicher Verträge erforderlich. Nach den negativen Referenden zum Verfassungsvertrag in Frankreich und den Niederlanden nahmen fast alle Mitgliedstaaten von der unkalkulierbaren Durchführung von Referenden Abstand und setzten auf die parlamentarische Ratifikation.³³ Dies ging in vielen Mitgliedstaaten mit heftigen Debatten einher, da auch in repräsentativen Demokratien der Wunsch nach einem Referendum in der Öffentlichkeit oftmals stark ausgeprägt ist.³⁴

Außerdem erhob sich gerade in denjenigen Staaten, die beim Verfassungsvertrag ein Referendum abgehalten oder angekündigt hatten, heftiger Widerstand gegen eine rein parlamentarische Ratifizierung des Reformvertrags (hier ist vor allem Großbritannien zu nennen). Letztlich sollte lediglich in Irland ein Referendum stattfinden. Artikel 46 der irischen Verfassung sieht bei jeder Verfassungsänderung ein obligatorisches Referendum vor, bei dem mit einfacher Mehrheit abgestimmt wird.³⁵ Da in Irland jede Änderung des europäischen Primärrechts eine Ergänzung der Verfassung nach sich zieht, ist ein Volksentscheid in diesem Fall zwingend vorgeschrieben. Am 12. Juni 2008 stimmten in Irland 53,4 Prozent gegen die Annahme des „Twenty-Eighth Amendment of the Constitution Bill“ (und damit gegen den Reformvertrag), 46,6 Prozent stimmten dafür. Die Wahlbeteiligung lag mit 53,1 Prozent deutlich über der beim ersten negativen Referendum zum Vertrag von Nizza aus dem Jahr 2001 (38,4 Prozent) und strafte diejenigen Lügen, die vorausgesagt hatten, eine hohe Wahlbeteiligung würde wahrscheinlich eine Zustimmung

33 Vgl. zu den einzelstaatlichen Ratifizierungsverfahren und innenpolitischen Stimmungslagen Lieb, Julia/Maurer, Andreas/von Ondarza, Nicolai (Hrsg.) (2008): In 27+X Schritten zur Reform. Die Ratifikation und Umsetzung des Lissabonner Vertrags. SWP-Diskussionspapier, Mai 2008, abrufbar unter: http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=4944 (letzter Zugriff: 10.08.2008).

34 Vgl. exemplarisch die Websites der European Referendum Campaign <http://www.erc2.org> sowie <http://www.iwantareferendum.com> und <http://www.x09.eu> (letzter Zugriff: 13.07.2008).

35 Vgl. Schiller, Theo: Direkte Demokratie. Eine Einführung. Frankfurt am Main 2002. S. 140 f.

zum Vertrag bedeuten, in der Annahme, dass das Lager der Vertragsgegner zwar kleiner sei, sich dafür aber stärker motivieren ließe. Als die Iren im Jahr 2001 den Vertrag von Nizza in einem ersten Referendum ablehnten, lag die Wahlbeteiligung bei nur 34,8 Prozent. Bei der Wiederholung des Referendums im folgenden Jahr beteiligten sich etwa eine halbe Million mehr Bürgerinnen und Bürger, die Wahlbeteiligung lag bei 48,5 Prozent, und der Vertrag von Nizza wurde im zweiten Anlauf angenommen.

Im Folgenden soll nun analysiert werden, was die irische Bevölkerung zu ihrer Entscheidung bewegte und welche Einflussfaktoren hinter dem Votum zum Vertrag von Lisabon steckten.

4.2 Ursachenforschung zum irischen Votum

Die Ausgangs- und Stimmungslage für ein positives Referendum der Iren sah zunächst einmal gar nicht so ungünstig aus: Die irische Bevölkerung steht laut den Ergebnissen der jüngsten Eurobarometer-Umfrage an der Spitze derer, die der Überzeugung sind, ihr Land habe durch die Mitgliedschaft in der EU Vorteile (82 Prozent der Befragten bejahten diese Aussage im Frühjahr 2008).³⁶ Irland hat nachhaltig von der europäischen Integration profitiert: Dass sich das ehemalige „Armenhaus Europas“ zum „keltischen Tiger“ entwickeln konnte, lag größtenteils an der Unterstützung der EU, die nach Angaben der Europäischen Kommission bis heute etwa 55 Milliarden Euro nach Irland fließen ließ.³⁷ Laut der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) lag im Jahr des irischen EG-Beitritts 1973 das Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf in Irland bei 3.070 US-Dollar – und demnach deutlich unter dem Niveau aller anderen damaligen EG-Mitgliedstaaten. 2006 betrug das irische BIP pro Kopf 35.070 US-Dollar und war damit höher als etwa in Deutschland (32.260 US-Dollar).³⁸ Das irische Außenministerium spricht davon, dass seit dem EG-Beitritt rund 700.000 Arbeitsplätze in Irland geschaffen worden seien und sich das Handelsvolumen um den Faktor 90 erhöht habe.³⁹

36 Vgl. Eurobarometer 69, Feldphase März bis Mai 2008, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb69/eb_69_first_de.pdf (letzter Zugriff: 13.07.2008).

37 Vgl. Oldag, Andreas: Britische Krankheit. In: Süddeutsche Zeitung, 26.07./27.07.2008.

38 Vgl. Schäder, Barbara: Irland war der Wachstumskönig. In: netzeitung.de, 13.06.2008.

39 Vgl. <http://foreignaffairs.gov.ie/home/index.aspx?id=28457> (letzter Zugriff: 02.08.2008).

Noch im November 2007 hatte der Vertrag von Lissabon – laut einer Umfrage – die mehrheitliche Unterstützung von 25 Prozent der befragten Iren, 13 Prozent sprachen sich dagegen aus, und 62 Prozent waren unentschlossen.⁴⁰ Bis zum Termin des Referendums gewann das Lager der Vertragsgegner sukzessive an Zulauf, sodass Umfragen kurz vor dem Abstimmungstermin ein Kopf-an-Kopf-Rennen der beiden Seiten ergaben. Die „Nein“-Kampagne hatte offensichtlich mehr Überzeugungskraft entfalten können als die Kampagne der Vertragsbefürworter. Diese Vermutung wird von der Eurobarometer-Umfrage im Nachgang des Referendums gestützt, in der sogar eine deutliche Mehrheit der „Ja“-Wähler (57 Prozent) angab, die „Nein“-Kampagne sei überzeugender gewesen.⁴¹

Betrachtet man die Gründe für die jeweilige Wahlentscheidung, so stellt man fest, dass diejenigen, die mit „yes“ stimmten, als Hauptgrund angaben, der Vertrag sei im Interesse Irlands. Die anderen angeführten Gründe im „Ja“-Lager sind im Wesentlichen Variationen dieses Arguments (s. Anhang). Interessanterweise werden EU-seitige Argumente (→ mehr Effektivität nach innen und außen, mehr Demokratie), welche von den politischen Eliten in zahlreichen Reden und Stellungnahmen besonders hervorgehoben werden, nur von einem geringen Prozentsatz der Befragten als ausschlaggebende Gründe für ein zustimmendes Votum genannt.

Die Gemengelage im „Nein“-Lager ist stärker differenziert und vielschichtiger (s. Anhang). An erster Stelle der Argumente, welche die „Nein“-Sager für ihre Entscheidung anführen, steht laut Umfrage die mangelnde Kenntnis über die Inhalte des Lissabonner Vertrags. Während vor allem beim Referendum in Frankreich Unzufriedenheit mit der wirtschaftlichen und sozialen Situation ein wesentlicher Motivationsgrund im „Non“-Lager war,⁴² spielte der Gedanke, mit der Abstimmung der eigenen Regierung einen „Denkzettel“ verpassen zu können, in Irland eine eher marginale Rolle.

Die Faktoren, die zur Ablehnung führten, lassen sich in drei Ursachenbündel zusammenfassen: An erster Stelle ist die Auseinandersetzung über (vermeintliche) Inhalte des Vertrags von Lissabon zu nennen. Mit Ausnahme der Partei *Sinn Féin* unterstützte die gesamte politische Klasse das neue Vertragswerk. Die vergleichsweise altmodisch und

40 Vgl. Collins, Stephen: Support for EU reform Treaty has halved. In: Irish Times, 05.11.2007.

41 Vgl. Post-referendum survey in Ireland. Preliminary results, Feldphase 13.06.-15.06.2008, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_245_en.pdf (letzter Zugriff: 01.08.2008). Die im Folgenden genannten Daten basieren auf dieser Umfrage.

42 Zum Referendum in Frankreich vgl. Schild, Joachim (2005): Ein Sieg der Angst – das gescheiterte französische Verfassungsreferendum. In: *integration* 3/2005. S. 187-200; vgl. ferner Rüger, Carolin (2006): Aus der Traum? Der lange Weg zur EU-Verfassung. Marburg. S. 119 ff.

konventionell wirkende Informationskampagne der Befürworter hatte den gut organisierten und finanzkräftigen Vertragsgegnern wenig entgegenzusetzen. Hier hatte sich eine in ihrer Heterogenität ungewöhnlich anmutende Mischung von Interessensgruppen versammelt, die gegen angebliche Inhalte des Vertrags opponierten, tatsächliche Inhalte missinterpretierten oder als neu verkauften, was längst geltendes Recht ist: Die befürchtete Militarisierung der EU wird als Ende der irischen Neutralität gedeutet, die in Irland traditionell fest verankert und gewissermaßen Teil der nationalen Identität ist.⁴³ Besorgte katholische Kreise sehen mit dem Vertrag von Lissabon das strenge irische Abtreibungsrecht in Gefahr. Auch die Angst vor einer Ausweitung der Prostitution, vor einer schrankenlosen Forschung an embryonalen Stammzellen und vor einer Legalisierung homosexueller Eheschließungen auf der Insel wird mit dem Vertrag von Lissabon in Verbindung gebracht. Die katholische Kirche hatte sich allerdings hinter den Vertrag gestellt.

Als besonders einflussreich erwies sich die vom finanzstarken Unternehmer Declan Ganley unterstützte Gruppe „Libertas“; diese gab für ihre Kampagne ca. 1,3 Millionen Euro aus, denen die „Ja“-Kampagne wenig entgegenzusetzen hatte. Seit dem McKenna-Urteil des Obersten Gerichts aus dem Jahre 1995 ist es untersagt, öffentliche Mittel zur Finanzierung einer Kampagne für oder gegen ein Referendum zu verwenden. Dies bedeutet, dass politische Parteien für eine Kampagne ausschließlich auf ihre eigenen Mittel zurückgreifen dürfen.⁴⁴ Aktuell wird jedoch die Finanzierung der „Nein“-Kampagne von den irischen Behörden untersucht, da Privatpersonen laut irischem Recht jährlich nicht mehr als 6.348 Euro an politische Organisationen spenden dürfen. Ganley hatte eingeräumt, „Libertas“ 200.000 Euro zur Verfügung gestellt zu haben.⁴⁵ Da Ganley derzeit in ganz Europa nach Mitstreitern für eine Anti-EU-Liste sucht, um im kommenden Jahr bei der Wahl zum Europäischen Parlament anzutreten, erhält die Angelegenheit eine europäische Dimension. Dem Kopf der „Libertas“-Bewegung werden zudem Kontakte in US-Militär- und Geheimdienstkreise unterstellt, was sowohl das Europäische Parlament

43 Zur These der Militarisierung der EU vgl. Rüger, Carolin (2006): Bye-bye, EU Foreign Minister? – What Progress for the CFSP/ESDP with/without the Constitutional Treaty? In: Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela (Hrsg.): The Future of the European Foreign, Security and Defence Policy after Enlargement. Baden-Baden. S. 153-172, hier S. 160 f.

44 Vgl. McGinley, Mary (2008): Die Ratifizierung des Lissabonner Vertrags in Irland. Die Europadebatte im Vorfeld des Referendums. SWP-Diskussionspapier. Mai 2008, abrufbar unter: http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=4963 (letzter Zugriff: 10.08.2008).

45 Vgl. Winter, Martin: EU-Referendum im Zwielicht. In: Süddeutsche Zeitung, 26.09.2008.

als auch die EU-Kommission inzwischen veranlasste, Aufklärung zu fordern.⁴⁶ Im Mittelpunkt der „Libertas“-Bewegung steht die Behauptung, dass der Vertrag von Lissabon eine Harmonisierung der Unternehmensbesteuerung ermögliche. Ungeachtet der Tatsache, dass in Steuerfragen weiterhin einstimmig entschieden wird, schürte die Gruppe Ängste vor einem Ende der niedrigen irischen Körperschaftssteuern, die maßgeblich zum wirtschaftlichen Wohlstand beigetragen haben. „Libertas“ kämpft nach eigenen Angaben auch „for greater democratic accountability and transparency in the institutions of the EU“.⁴⁷ Dabei bringt der Vertrag, wie anfangs dargestellt, gerade in diesem Bereich eine Verbesserung des *Status quo* mit sich. Ironischerweise behindern die Vertragsgegner also gerade Fortschritte, die zu ihren eigenen Zielsetzungen gehören.

Hinzu kamen bei der Debatte um Vertragsinhalte schließlich noch Marginalisierungsängste, die in einem kleinen Land besonders stark ausgeprägt sind. Speziell die reduzierte Zahl der Mitglieder der Kommission, die ab 2014 nur noch zwei Drittel der Zahl der Mitgliedstaaten umfassen soll, stößt auf Widerspruch. Man befürchtet, durch den rotationsgemäßen Verzicht auf einen eigenen Kommissar an Einfluss zu verlieren. Auch hier muss allerdings darauf hingewiesen werden, dass schon der Vertrag von Nizza eine Verkleinerung der Kommission zwingend vorsieht – mit dem einzigen Unterschied, dass diese nach aktuell gültigem Recht bereits 2009 und nicht erst 2014 vollzogen werden muss. Alle diejenigen, die auf einen eigenen Kommissar pochen, haben ihrem Anliegen mit der Ablehnung des Vertrags von Lissabon demnach keinen großen Dienst erwiesen. Im Moment (Anfang Oktober 2008) kann nicht davon ausgegangen werden, dass der Vertrag von Lissabon bis zur Besetzung der nächsten Kommission im November 2009 in Kraft sein wird. Es gibt daher bereits Überlegungen, wie man die im Vertrag von Nizza vorgeschriebene Verkleinerung der Kommission umsetzen könnte. So wurde die Idee eines „minimalinvasiven Eingriffs“⁴⁸ lanciert, wonach das Land, das den Hohen Vertreter für die Außen- und Sicherheitspolitik der EU stellt, auf seinen Kommissar verzichten

46 Vgl. Proissl, Wolfgang: USA sollen EU-Vertrag sabotiert haben. In: Financial Times Deutschland, 25.09.2008; vgl. ferner Runner, Philippa: MEPs to ask US Congress about funding for Irish No Vote. In: euobserver.com, 26.09.2008.

47 <http://www.libertas.org/content/view/79/84> (letzter Zugriff: 01.08.2008).

48 Winter, Martin: Europas Dilemma. In: Süddeutsche Zeitung, 27.09./28.09.2008.

müsste. Gegenwärtig würde dies Spanien betreffen, dessen Zustimmung zu diesem Vorschlag allerdings noch aussteht.⁴⁹

Prekär war, dass fast jeder in der emotional aufgeladenen und heterogenen „Nein“-Kampagne etwas finden konnte, das ihn oder sie ansprach. Der vielfach verwendete Slogan „If you don't know, vote no“ zeigt, dass Unkenntnis oftmals ausreichte, um ein „ungutes Gefühl“ oder Zweifel in Ablehnung umzumünzen. Aufgrund seines Kompromisscharakters bietet der Vertrag von Lissabon naturgemäß zahlreiche Andockstellen für Kritik. Die Vertragsbefürworter taten sich schwer, *das* Argument für den Vertrag zu benennen und waren sehr damit beschäftigt, auf die von der Gegenseite ins Feld geführten Behauptungen zu reagieren sowie diese zu entkräften und die Debatte zu versachlichen. Erschwerend kam noch hinzu, dass „die No-Campaign [...] geschickt genug [war], sich [...] als generell ‚pro-europäisch‘ zu portraituren. Ihre Argumente wurden damit auch von denen aufgenommen, die die EU im Grundsatz befürworten“.⁵⁰

Das zweite Ursachenbündel hängt nicht direkt mit dem Vertragstext und dessen Inhalten zusammen, sondern liegt vielmehr in der Diskrepanz zwischen Eliten- und Bevölkerungsmeinung begründet. Es offenbart sich hier ein generelles Problem: Schon die lautstarken Rufe nach Referenden machen deutlich, dass sich viele Unionsbürgerinnen und -bürger durch die politische Klasse nicht mehr ausreichend repräsentiert fühlen. Demokratie bedeute Vertrauen auf Zeit, hatte der ehemalige Bundespräsident Theodor Heuss (1884-1963) einmal festgestellt.⁵¹ Dieses Vertrauen in die gewählten Repräsentanten schwindet zusehends. Der Vertrauensverlust lässt sich auf nationaler, in besonderem Maße aber auf europäischer Ebene beobachten. Der lange Zeit vorherrschende „permissive consensus“,⁵² also die stillschweigende Zustimmung zur europäischen Integration in der europäischen Bevölkerung, bröckelt immer mehr. Wo früher Europa als Projektionsfläche für Hoffnungen galt, wird heute für missliebige Entscheidungen gerne die europäische Ebene verantwortlich gemacht, auf welche die nationale Politik angeblich kaum Einfluss nehmen kann. Dieses so genannte *blame game* nationaler Politiker ist unter

49 Graham Watson, Vorsitzender der liberalen Fraktion im Europäischen Parlament schlug vor, Irland einen Kommissar zu streichen, da es als einziger Mitgliedstaat den Vertrag nicht ratifiziert habe. Vgl. Interview mit Die Presse, 26.09.2008.

50 Stehling, Thomas Bernd (2008): Vertrag von Lissabon scheitert in Irland. In: Länderbericht Großbritannien der Konrad-Adenauer-Stiftung e. V., Juni 2008, abrufbar unter: http://www.kas.de/wf/doc/kas_13967-544-1-30.pdf (letzter Zugriff: 05.08.2008).

51 Heuss zit. nach Winkler, Heinrich August: Mehr Macht für die Parlamente. In: Süddeutsche Zeitung, 18.07.2008.

52 Lindberg, Leon N./Scheingold, Stuart Allen (1970): Europe's would-be polity: patterns of change in the European Community. Englewood Cliffs.

anderem ursächlich für die unzufriedene Grundstimmung, die in weiten Teilen der europäischen Bevölkerung gegenüber der EU herrscht. Der EU werden Bürokratie, Zentralismus, Geldverschwendung, Intransparenz und aktionistische Regelungswut angelastet. Teilweise ist diese Kritik durchaus berechtigt, teilweise wird sie aber auch unberechtigterweise von nationalen Politikern geschürt. Der ehemalige Bundesverfassungsrichter Dieter Grimm stellte schon nach den negativen Referenden zum EU-Verfassungsvertrag treffend fest, dass im Verfassungsvertrag, der zur Abstimmung vorlag, die „diffuse Unzufriedenheit mit der Europäischen Union [...] einen Kristallisationspunkt gefunden“⁵³ hat. Obwohl mit Ausnahme von *Sinn Fein* alle im irischen Parlament vertretenen Parteien, die Wirtschaftsverbände, fast alle Gewerkschaften und die katholische Kirche den Vertrag von Lissabon unterstützten, votierte die Bevölkerung entgegengesetzt: „Bemerkenswert ist die Entautorisierung der Eliten Irlands, die mit dem Referendum einhergeht.“⁵⁴ – Schlüsselerkenntnis muss sein, dass es sich beim irischen Nein bei Weitem um „kein insulares Problem“⁵⁵ handelt. Die Kluft zwischen Eliten und Bevölkerung zu schließen, ist als elementare Aufgabe jeder nationalen und europäischen Politik in den kommenden Jahren anzusehen.

Das letzte Faktorenbündel, das zu einer Ablehnung in Irland führte, lässt sich unter dem Rubrum „ungünstige Begleitumstände“ subsumieren. Die Tatsache, dass der Vertrag von Lissabon nach dem gescheiterten Verfassungsvertrag bereits der zweite Reformanlauf ist, wirkte sich nicht gerade positiv aus: Nach den negativen Referenden in Frankreich und den Niederlanden hatten viele den Eindruck, mit dem Reformvertrag sollte der Verfassungsvertrag sozusagen durch die Hintertür umgesetzt und das Votum der Bevölkerung umgangen werden. Die vom „Nein“-Lager oft bemühte Frage „What part of no don't you understand?“ steht exemplarisch für dieses weit verbreitete Gefühl. Irland wurde für viele Vertragsgegner aus ganz Europa zum Ort, wo der Kampf gegen den Reformvertrag, über den im jeweils eigenen Land nicht per Referendum abgestimmt wurde, ausgetragen werden konnte. Da sich Gegner leichter mobilisieren ließen als Befürworter,

53 Grimm, Dieter: Die Balance ist verlorengegangen. In: Süddeutsche Zeitung, 01.06.2005.

54 Stehling, Thomas Bernd: Vertrag von Lissabon scheitert in Irland. In: Länderbericht Großbritannien der Konrad-Adenauer-Stiftung e. V., Juni 2008.

55 So Guido Westerwelle (FDP) im Deutschen Bundestag, 19.06.2008, Stenographischer Bericht zur 169. Plenarsitzung, abrufbar unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/16/16169.pdf> (letzter Zugriff: 10.08.2008).

wurde Irland in den Wochen vor dem Referendum zum Schauplatz vieler Vertragsgegner aus ganz Europa.⁵⁶

Ungünstig wirkte sich des Weiteren aus, dass sich die ökonomische Situation Irlands verschlechtert: Das irische Economic and Social Research Institute (ESRI) erwartet für 2008 die erste Rezession seit 1983 und einen Anstieg der Arbeitslosenquote auf über 7 Prozent bis Ende des Jahres. Zudem wird prognostiziert, dass Irland 2009 erstmals gegen die 3-Prozent-Defizitgrenze des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts verstoßen könnte.⁵⁷ Die gedrückte Stimmung erwies sich als guter Nährboden für die Argumente der Vertragsgegner.

Zuletzt sind noch taktische Ungeschicktheiten einiger Politiker zu erwähnen, die der „Nein“-Kampagne Rückenwind verliehen. So war das öffentliche Geständnis des irischen Binnenmarktkommissars Charlie McCreevy, den Vertrag nicht gelesen zu haben, Wasser auf die Mühlen der Vertragsgegner. Als wenig hilfreich erwies sich außerdem der Kommentar des französischen Außenministers Bernard Kouchner, der die Iren in einem Interview unmittelbar vor dem Referendum der Undankbarkeit bezichtigte und sagte, Irland würde im Falle eines negativen Votums „das erste Opfer“ sein.⁵⁸ Die wenig erfreuten Reaktionen der irischen Presse zeigten, dass sich gerade ein kleines Land ungern etwas von außen vorschreiben lässt. Entsprechend gemäßigt fallen nach dem „No“ Irlands auch die Reaktionen aus Frankreich aus: Kouchner wirbt jetzt um Geduld und fordert dazu auf, die Iren nicht unter politischen Druck zu setzen. Doch wie kann es nun weiter gehen mit dem europäischen Reformprozess?

5. Reaktionen und Optionen

Ob die Mitgliedstaaten, die noch nicht ratifiziert hatten, den Ratifizierungsprozess fortsetzen würden, war die entscheidende Frage im Nachgang des irischen Referendums. Vor allem Großbritanniens weiteres Vorgehen wurde mit Spannung erwartet. Wenige Tage nach dem irischen Referendum stimmte das britische Oberhaus dem Vertrag von

⁵⁶ Vgl. Phillips, Leigh: On the streets of Dublin, In: euobserver.com, 11.06.2008.

⁵⁷ Vgl. Barrett, Allen/Kearney, Ide/O'Brien, Martin: Quarterly Economic Commentary. Summer 2008, abrufbar unter: <http://www.esri.ie/UserFiles/publications/20080623114553/QEC2008Sum.pdf> (letzter Zugriff: 01.08.2008).

⁵⁸ Vgl. Interview mit Radio RTL, 09.05.2008, abrufbar unter: <http://www.rtl.fr/fiche/146420/bernard-kouchner-tout-le-monde-se-tourne-vers-l-europe-au-moment-ou-on-la-refuse-a-l-interieur.html> (letzter Zugriff: 02.08.2008).

Lissabon zu, sodass nach der obligatorischen Unterschrift der Queen die Ratifizierungsurkunde Mitte Juli 2008 in Rom hinterlegt werden konnte. Die Fortsetzung der Ratifizierung im traditionell europaskeptischen Großbritannien war ein wichtiges Signal, hatte die britische Regierung doch nach den negativen Voten in Frankreich und den Niederlanden den Termin für die Ratifizierung im eigenen Land auf unbestimmte Zeit verschoben.

Ebenfalls nach der irischen Volksabstimmung ratifizierten noch fünf weitere Mitgliedstaaten, nämlich Zypern, die Niederlande, Belgien, Spanien und Italien, sodass nach aktuellem Stand (Oktober 2008) 22 Mitgliedstaaten die Ratifizierung vollständig vollzogen haben.⁵⁹ Vier Mitgliedstaaten haben noch nicht oder noch nicht vollständig ratifiziert: In Deutschland und Polen haben die Parlamente bereits für den Vertrag gestimmt – es stehen allerdings noch die Unterschriften des Bundespräsidenten bzw. des polnischen Staatspräsidenten aus. Lech Kaczyński, der nach dem irischen Nein, den Vertrag zunächst als „gegenstandslos“ bezeichnet hatte und mit seiner Blockade der proeuropäischen polnischen Regierung Steine in den Weg gelegt hätte, kündigte nach Einwirken des französischen Staatspräsidenten Nicolas Sarkozy an, er werde das Inkrafttreten des Vertrags nicht behindern.⁶⁰

Bundespräsident Horst Köhler will die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts abwarten, das noch über zwei anhängige Klagen der Bundestagsfraktion DIE LINKE und des CSU-Bundestagsabgeordneten Peter Gauweiler zu entscheiden hat.⁶¹ Ungeachtet der laufenden Klagen billigte Köhler den Vertrag von Lissabon inhaltlich. Der Bundespräsident habe das Vertragswerk „nach intensiver Prüfung ausgefertigt“, wie ein Sprecher am 8. Oktober 2008 mitteilte. Er habe bei der rechtlichen Prüfung des Vertrags „keine durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken“⁶² gehabt, die ihn an der Ausfertigung gehindert hätten. Somit ist der Reformvertrag in Deutschland zwar noch nicht vollständig ratifiziert, die inhaltliche Billigung durch das deutsche Staatsoberhaupt gilt aber als starkes politisches Signal des obersten Repräsentanten der BRD.

59 Übersichten zum jeweils aktuellen Stand finden sich unter: http://europa.eu/lisbon_treaty/countries/index_de.htm – oder unter: <http://www.cap-lmu.de/themen/eu-reform/ratifikation/index2.php#2> (letzter Zugriff: 12.10.2008).

60 Vgl. Kubosova, Lucia: Polish leader pledges not to block EU treaty. In: euobserver.com, 15.07.2008.

61 Laut Bundespräsidialamt folgt Köhler damit angesichts vorliegender Anträge auf einstweilige Anordnung einer Bitte des Bundesverfassungsgerichts. Zu den Verfassungsklagen gegen den Vertrag von Lissabon vgl. Brok, Elmar/Selmayr, Martin: Der „Vertrag der Parlamente“ als Gefahr für die Demokratie? Zu den offensichtlich unbegründeten Verfassungsklagen gegen den Vertrag von Lissabon. In: *integration* 31:3. S. 217-234.

62 <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,583030,00.html> (letzter Zugriff: 12.10.2008).

In Tschechien, wo die Entscheidung des Senats noch aussteht, wird ebenfalls auf das Urteil gewartet, das Klarheit über die Verfassungsmäßigkeit des Vertrags bringen soll und für Herbst 2008 angekündigt ist. Angesichts der Zerrissenheit in der tschechischen Parteienlandschaft bezüglich des Reformvertrags und der tiefen Europaaversion des tschechischen Staatspräsidenten Václav Klaus ist Tschechien derzeit als größter „Wackelkandidat“ zu bezeichnen. Weniger Probleme sind hingegen in Schweden zu erwarten, das seine parlamentarische Entscheidung für November 2008 angesetzt hat.

Doch selbst wenn die genannten vier Staaten ratifizieren werden, bleibt als großes Problem das „No“ aus Irland. Zwar machen die 862.415 Iren, die mit „Nein“ gestimmt haben, nur 0,2 Prozent der EU-Gesamtbevölkerung aus, Tatsache ist aber, dass der Vertrag entsprechend dem völkerrechtlichen Prinzip des Konsensualismus von allen Mitgliedstaaten ratifiziert werden muss, um in Kraft treten zu können. Es stellt sich also die Frage nach den Optionen und Szenarien für die weitere Entwicklung.

In einem *Status-quo*-Szenario würde der komplizierte und zu Recht gescholtene Vertrag von Nizza unverändert weiter gelten. Der so dringend notwendige Post-Nizza-Prozess, der die EU fit für die Herausforderungen der Zukunft machen sollte, wäre damit ohne Ergebnis an sein Ende gelangt. Angesichts aller Vorteile und Verbesserungen, die der Reformvertrag enthält, wäre es allerdings sehr bedauerlich, wenn dieser nach mehr als 6 Jahren im Papierkorb der Integrationsgeschichte verschwände.⁶³ Gerade wegen der langen Vorlaufzeit und der immensen politischen Energie, die dafür aufgewendet wurde, ist ein solches Szenario der Stagnation auch nicht allzu wahrscheinlich. Denkbar ist allenfalls ein Fortbestehen der EU auf Basis eines Nizza-Plus-Vertrags. Hier würden Reformen in den bestehenden Vertrag „transplantiert“, die auch ohne Vertragsrevisionsverfahren möglich sind, wie zum Beispiel die Zusammenführung der Auswärtigen Dienste von Rat, Kommission und Mitgliedstaaten, eine Art Außenminister oder die Ausweitung der Kompetenzen des Kommissionspräsidenten. Tendenzen in diese Richtung kann man bereits erkennen; so ist sowohl der Auswärtige Dienst als auch die Verteidigungsagentur im Aufbau bzw. bereits tätig. Wesentliche Elemente des neuen Vertragswerks, wie zum Beispiel die Neugestaltung der qualifizierten Mehrheit im Rat oder die Aufwertung des Europäischen Parlaments, wären dagegen auf diesem Weg nicht implementierbar. Eine

⁶³ Zur Frage, auf welche Neuerungen die EU ohne den Vertrag von Lissabon verzichten müsste, vgl. die Zusammenstellung der Europaabgeordneten Sylvia-Yvonne Kaufmann, abrufbar unter: <http://www.sylvia-yvonne-kaufmann.de/presse/pe/200806131600.html> (letzter Zugriff: 05.08.2008).

Möglichkeit bestünde auch darin, kleinere Änderungen im Beitrittsvertrag für Kroatien unterzubringen. In jedem Fall muss die Entscheidung, nach welchen „Spielregeln“ die EU künftig funktioniert, zeitnah getroffen werden. So sieht zum Beispiel der Vertrag von Nizza 736 Abgeordnete für das im Juni 2009 neu zu wählende Europäische Parlament vor, der Vertrag von Lissabon 750 plus den Präsidenten. Auch die Größe der im November 2009 neu zu besetzenden EU-Kommission variiert, wie bereits dargestellt, in den beiden Verträgen (Nizza: 18 Kommissionsmitglieder, Lissabon: 27).

Wenig realistisch ist die momentan wieder des Öfteren ventilierte Kerneuropa-„Lösung“, in der eine Avantgarde von Mitgliedstaaten die Integration vertieft. In solchen entscheidenden Fragen wie der gemeinsamen Vertragsgrundlage ist es nicht praktikabel, dass eine „Koalition der Vertragswilligen“ voranschreitet. Ein Austritt Irlands ist nur dann möglich, wenn Irland dies selbst wünscht; eine Neugründung der EU auf Basis des Reformvertrags würde die komplexe Frage nach den Beziehungen zum bisherigen Mitgliedstaat Irland aufwerfen. Auch wenn hinsichtlich der Vertragsgrundlage die so genannte differenzierte Integration wenig tauglich erscheint, muss in diesem Kontext betont werden, dass ein Europa der unterschiedlichen Geschwindigkeiten bei der zunehmenden Heterogenität der Union in manchen Bereichen der einzig gangbare Weg sein dürfte. Der ehemalige Bundesaußenminister Joschka Fischer fasste diese Notwendigkeit jüngst wie folgt zusammen: „Die, die wollen, müssen dürfen. Die, die nicht wollen, müssen nicht müssen.“⁶⁴

Auch wenn überwältigende 76 Prozent der „Nein“-Wähler und 38 Prozent der „Ja“-Wähler davon ausgehen, dass das irische Votum den Weg für Neuverhandlungen des Vertrags öffnen wird,⁶⁵ so ist ein Aufschnüren des kompletten Vertragspakets völlig unwahrscheinlich. Zu groß wäre die Gefahr, Begehrlichkeiten und Änderungswünsche auch bei anderen Mitgliedstaaten zu wecken. Dass an für Irland wichtigen Stellschrauben Änderungen vorgenommen werden, ist dagegen relativ wahrscheinlich, wenn auch ein schwieriges Unterfangen angesichts der großen Heterogenität der Vertragsgegner. War es beim negativen Votum über den Vertrag von Nizza noch offensichtlich, dass die Iren mit Klarstellungen über den Status der irischen Neutralität zur Zustimmung bewegt werden könnten, müssten jetzt etliche Forderungen mehr befriedigt werden. Aktuell wird über ein

64 Fischer zit. nach Vertretung der Europäischen Kommission in Deutschland: EU-Nachrichten, 26.06.2008. Berlin. S. 3.

65 Vgl. Post-referendum survey in Ireland. Preliminary results, Feldphase 13.06.-15.06.2008, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_245_en.pdf (letzter Zugriff: 01.08.2008).

mögliches zweites Referendum im Herbst 2009 nachgedacht. Es ist also realistischerweise nicht davon auszugehen, dass der Reformvertrag vor 2010 in Kraft treten wird. Irland könnten vor einem zweiten Referendum Zugeständnisse (zum Beispiel in Form von klarstellenden Erklärungen) in den Bereichen Unternehmensbesteuerung, Abtreibungsgesetzgebung, Neutralität und Kommissionsgröße gemacht werden.⁶⁶

Eine Umfrage im Juli 2008 zeigte allerdings, dass 71 Prozent der Iren gegen eine zweite Abstimmung sind und nur 24 Prozent dafür. Von denen, die eine Meinung in der Befragung äußerten, gaben 62 Prozent an, in einem zweiten Referendum mit „no“ zu stimmen, nur 38 Prozent würden mit „yes“ votieren, womit sich der Abstand der beiden Lager im Vergleich zum ersten Referendum auf 24 Prozentpunkte zu Gunsten der Vertragsgegner vergrößern würde.⁶⁷ Angesichts dieser Zahlen, der relativ hohen Wahlbeteiligung im Juni 2008 und der Perzeption zahlreicher Menschen, dass bei einem zweiten Referendum der bereits geäußerte Wille der irischen Bevölkerung einfach übergangen würde, birgt ein zweites Referendum etliche Risiken in sich, und es muss sorgfältig abgewogen werden, ob der Imageschaden für die EU (sowohl im Falle eines „Ja“ als auch eines „Nein“ beim zweiten Anlauf) nicht schwerer wiegen würde als der Nutzen.⁶⁸ In Irland sind Wiederholungen von Referenden keine Seltenheit, allerdings liegt zumeist eine erheblich längere als die zunächst angedachte Zeitspanne zwischen zwei Befragungen.⁶⁹

In letzter Zeit wurde oft darauf hingewiesen, dass sowohl in Irland 2002 als auch in Dänemark 1993 EU-Referenden schon wiederholt wurden und dass dies demnach ein praktikabler Lösungsansatz sei. Sinnvoller wäre es allerdings, noch etwas weiter in der Integrationsgeschichte zurückzublicken, wenn es darum geht, das Zweite-Chance-Szenario inhaltlich auszumalen: 1975 ließ der neu an die Macht gekommene *Labour*-Premierminister Harold Wilson nach einer Nachverhandlung im Anschluss an den Beitritt von 1973 das britische Volk über den Verbleib in der EG abstimmen: Trotz einer sehr ge-

66 Vgl. Sheahan, Fionnan: Republic may hold second Lisbon Treaty vote next year. In: The Belfast Telegraph, 30.07.2008.

67 17 Prozent derer, die im ersten Referendum mit „Ja“ gestimmt hatten, würden in einem zweiten Referendum mit „Nein“ stimmen. Den Wechsel von „Nein“ zu „Ja“ zögen nur 6 Prozent in Betracht. Vgl. Open Europe: Lisbon Treaty Survey, Feldphase vom 21. bis 23. Juli 2008 (unmittelbar nach dem Besuch des französischen Staatspräsidenten in Irland), abrufbar unter: <http://www.openeurope.org.uk/research/redc.pdf> (letzter Zugriff: 05.08.2008).

68 Vorsicht ist auch angebracht bei der oftmals verwendeten Formulierung „Das Referendum ist gescheitert.“, denn gescheitert ist nicht das Referendum, sondern die Ratifizierung. Wer nur einen bestimmten Ausgang einer Abstimmung als nicht gescheitertes Referendum ansieht, verwehrt den Befragten im Prinzip ihre Wahlmöglichkeit.

69 Eine Übersicht zu bisherigen Referenden in Irland findet sich beim Department of the Environment, Heritage and Local Government: Referendum results 1937-2008, abrufbar unter: <http://www.environ.ie/en/LocalGovernment/Voting/Referenda/PublicationsDocuments/FileDownload,1894,en.pdf> (letzter Zugriff: 05.08.2008).

spaltenen Stimmung im Land bejahten 67 Prozent der britischen Bevölkerung diese Alles-oder-nichts-Frage. Eine solche Fragestellung wäre auch bei einem möglichen zweiten Referendum in Irland – nach den Aspekten Glaubwürdigkeit und Erfolgchancen zu urteilen – die bessere Alternative als eine bloße Wiederholung der diesjährigen Frage.

In jedem Fall liegt die Entscheidung über das weitere Vorgehen jetzt zunächst einmal bei der irischen Regierung. Der Europäische Rat hat sich bei seinem Gipfel im Juni 2008 wenige Tage nach dem Referendum „einen Überblick über die Lage verschafft“ und festgehalten, „dass mehr Zeit erforderlich ist, um die Lage zu analysieren. [... Der Europäische Rat] hat dem Vorschlag Irlands zugestimmt, auf seiner Tagung am 15. Oktober 2008 auf diese Frage zurückzukommen, um über das weitere Vorgehen zu beraten“.⁷⁰ Eventuell könnte es sich als vorteilhaft erweisen, dass der ebenso umtriebige wie ehrgeizige französische Staatspräsident Nicolas Sarkozy momentan den Ratsvorsitz innehat, der die EU in keinem Fall von einem weiteren „institutionellen Psychodrama“ gelähmt sehen möchte, wie er dies in seiner Antrittsrede als Ratspräsident vor dem Europäischen Parlament betont hatte.⁷¹ Dieser muss nun „die Prioritäten seiner EU-Ratspräsidentschaft umgewichten“⁷² und sich als Krisenmanager betätigen.

Die Europawahlen im Jahr 2009 bieten eine gute Gelegenheit, um Inhalte des Vertrags von Lissabon zu debattieren. Zwar wird es kein europaweites Referendum geben, dennoch steht es jeder Partei frei, die Wahlen zum Europäischen Parlament auch zu einer Abstimmung über den Reformvertrag und den Reformprozess der EU zu machen – und damit zugleich ein wahrlich europäisches Thema in den Wahlkampf der bisher immer als „second order elections“⁷³ wahrgenommenen Europawahlen zu rücken. Hierbei wäre es wichtig, dass EU-phoriker und EU-Skeptiker auch wieder eine gemeinsame Sprache finden. Momentan wird der Diskurs, wenn überhaupt vorhanden, oft aneinander vorbei geführt: Wo die Einen von mehr Personalisierung und Sichtbarkeit durch neue Positionen (wie zum Beispiel den ständigen Präsidenten des Europäischen Rates) sprechen, sehen die

70 Schlussfolgerungen des Vorsitzes Europäischer Rat vom 19./20. Juni 2008, abrufbar unter: http://www.consilium.europa.eu/cms3_applications/applications/newsroom/LoadDocument.asp?directory=de/ec/&filename=101359.pdf (letzter Zugriff: 05.08.2008).

71 Vgl. Vucheva, Elitsa: France to deliver solution to Lisbon ‘psycho-drama’ by end of 2008. In: euobserver.com, 10.07.2008.

72 Maurer, Andreas/Schwarzer, Daniela: Der Schuss vor den Bug. Frankreich muss die Prioritäten seiner EU-Ratspräsidentschaft umgewichten. SWP-Aktuell 62. Juli 2008, abrufbar unter: http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=5110 (letzter Zugriff: 05.08.2008).

73 Der Begriff wurde erstmals verwendet bei Reif, Karlheinz/Schmitt, Hermann (1980): Nine second-order national elections – A conceptual framework for the analysis of European election results. In: European Journal of Political Research 8. S. 3-44.

Anderen darin nur noch mehr Posten mit üppigen Besoldungen; wo die Einen die Handlungsfähigkeit der EU auf globaler Ebene gestärkt sehen, sprechen die Anderen von Aufrüstung.

Langfristig würde es sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene gut tun, einen Blick in die Erklärung von Laeken zu werfen, also dasjenige relevante Dokument, mit dem der Reformprozess der EU im Jahr 2001 offiziell eingeläutet wurde:

„Die Union muss demokratischer, transparenter und effizienter werden. Und sie muss eine Antwort auf drei grundlegende Herausforderungen finden: Wie können dem Bürger, vor allem der Jugend, das europäische Projekt und die europäischen Organe näher gebracht werden? Wie sind das politische Leben und der europäische politische Raum in einer erweiterten Union zu strukturieren? Wie kann die Union zu einem Stabilitätsfaktor und zu einem Vorbild in der neuen multipolaren Welt werden?“⁷⁴

Diese Forderungen und Fragen sind aktueller denn je. Mit dem Vertrag von Lissabon würde ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung unternommen:

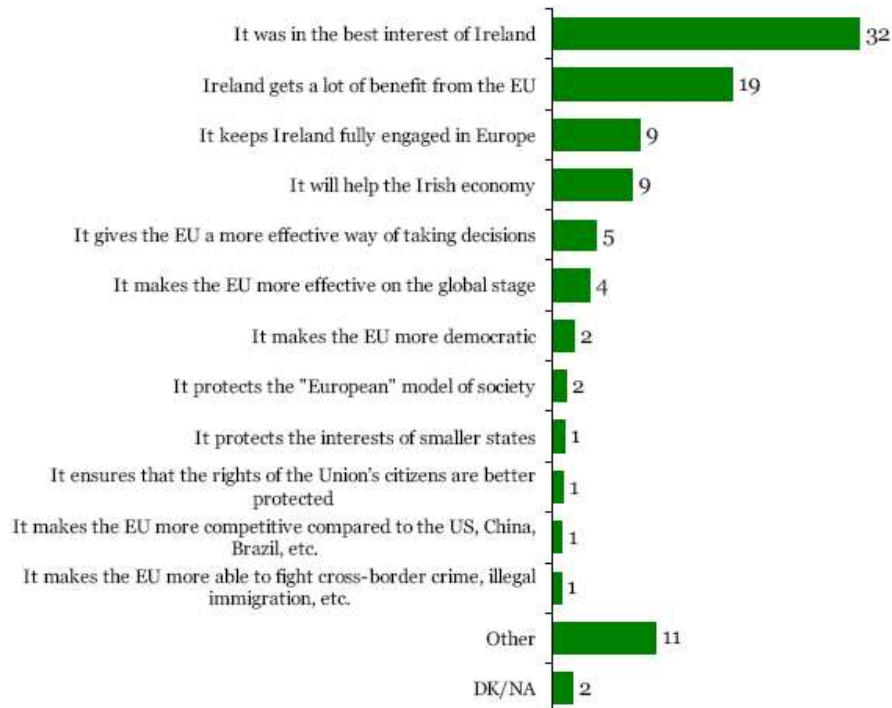
Die Bürger stehen zweifellos hinter den großen Zielen der Union, sie sehen jedoch nicht immer einen Zusammenhang zwischen diesen Zielen und dem täglichen Wirken der Union.⁷⁵

Genau dies war das Dilemma beim irischen Referendum. Eine der größten Herausforderungen für die EU im 21. Jahrhundert ist es daher, mehr Bürgernähe herzustellen und die EU im wahrsten Sinne des Wortes begreifbarer zu machen. Die Bringschuld zur Bewältigung dieser Aufgabe liegt sowohl auf politischer Ebene als auch auf Bürgerebene. Denn oftmals sind „die mangelnden Bemühungen der Politiker, den Menschen den Inhalt des Lissabon-Vertrages zu erklären, [...] mit dem Unwillen der Bürger gepaart, selbst etwas zur eigenen Aufklärung beizutragen“.⁷⁶ Wenn diese Herausforderung von allen Seiten ernsthaft angegangen wird, könnte es durchaus sein, dass die EU nach der Roten Karte von der „grünen Insel“ noch einmal mit einem blauen Auge davonkommt.

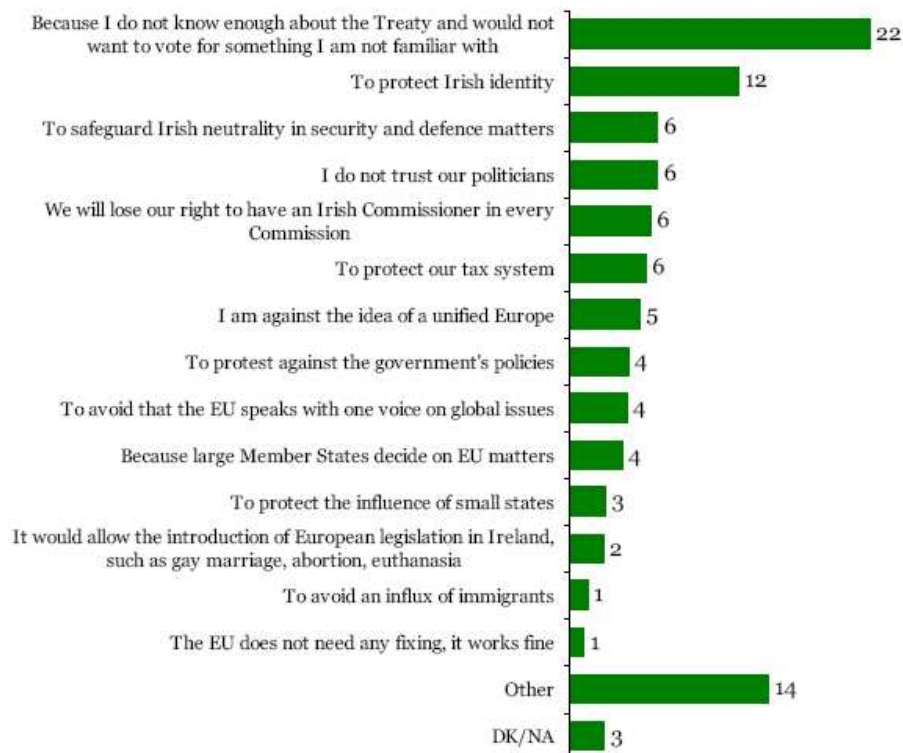
74 Erklärung von Laeken zur Zukunft der Europäischen Union, 15.12.2001, abrufbar unter: <http://european-convention.eu.int/pdf/LKNDE.pdf> (letzter Zugriff: 05.08.2008).

75 Ebd.

76 Frank, Michael: Kuschen vor dem Volkszorn. In: Süddeutsche Zeitung, 05.08.2008.

Anhang⁷⁷**Reasons for voting “yes” on the Lisbon Treaty**

Q8. Please tell me what are the reasons why you voted “yes” to the treaty?
% of all answers, Base: those who participated and voted Yes in the Referendum on Thursday

Reasons for voting “no” to the Lisbon Treaty

Q9. Please tell me what are the reasons why you voted “no” to the treaty?
% of all answers, Base: those who participated and voted NO in the Referendum on Thursday

77 Grafiken aus Post-referendum survey in Ireland. Preliminary results, Feldphase 13.06.-15.06.2008, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_245_en.pdf (letzter Zugriff: 01.08.2008).