

Europa: Innere Verfassung und Wende zur Welt

Standortbestimmung der Europäischen Union

Bearbeitet von
Prof. Dr. Ludger Kühnhardt

1. Auflage 2010. Buch. 356 S. Gebunden
ISBN 978 3 8329 5497 0

Zu [Inhaltsverzeichnis](#)

schnell und portofrei erhältlich bei


DIE FACHBUCHHANDLUNG

Die Online-Fachbuchhandlung beck-shop.de ist spezialisiert auf Fachbücher, insbesondere Recht, Steuern und Wirtschaft. Im Sortiment finden Sie alle Medien (Bücher, Zeitschriften, CDs, eBooks, etc.) aller Verlage. Ergänzt wird das Programm durch Services wie Neuerscheinungsdienst oder Zusammenstellungen von Büchern zu Sonderpreisen. Der Shop führt mehr als 8 Millionen Produkte.

Plädoyer für eine erneuerte Europäische Union

1. Ratifikationskrise als politische Führungskrise

Zwei Verträge hatten die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union beim Treffen des Europäischen Rates am 13. Dezember 2007 in Lissabon unterzeichnet, um die europäische Integration voranzubringen: den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union und den Vertrag über die Europäische Union. Der Europäische Verfassungsvertrag aus dem Jahr 2004 hatte ein Volumen von 500 Seiten und galt als kaum lesbar. Die beiden neuen Verträge von Lissabon haben mit allen Anlagen einen Umfang von 3000 Seiten und doch sollten sie für mehr Transparenz, Demokratie und Effizienz in der EU sorgen.

Aus der Sicht der politischen Akteure in der EU durfte man das Vertragswerk von Lissabon unbesehen als Fortschritt gegenüber dem bisher geltenden Vertrag von Nizza aus dem Jahr 2000 bezeichnen. Noch ehe die Tinte unter ihm trocken geworden war, war der Vertrag von Nizza zur Chiffre der EU-Selbstlähmung angesichts der vermuteten Folgen ihrer Osterweiterung auf das innere Machtgefüge in der EU geworden. Der Vertrag von Nizza war Ausdruck einer europäischen Gesinnung der Angst und der Zögerlichkeit, er war ein Inbegriff von Europaskepsis. Dieser Vertrag, der seinerseits eine Fortentwicklung des Vertrages über die Europäische Union von 1991 (Vertrag von Maastricht) war, sollte mit dem Lissabonner Reformvertrag ab Beginn des Jahres 2009 an zentralen Stellen korrigiert werden: Das Prinzip der doppelten Mehrheit bei den Entscheidungen im Europäischen Rat sollte eingeführt werden; das Europäische Parlament sollte zum Mitgesetzgeber in fast allen wichtigen europäischen Fragen werden; der Ratspräsident sollte für eine Amtszeit von zweieinhalb Jahren gewählt werden; die Europäische Kommission sollte verkleinert werden und damit eher eine politische Orientierung als ein nationales Repräsentationsprinzip verkörpern; die EU sollte de facto einen Außenminister erhalten, wenngleich unter dem Namen „Hoher Repräsentant der Union für Außen- und Sicherheitspolitik“, aber ausgestattet mit einem eigenen Diplomatischen Dienst; die EU sollte Rechtspersönlichkeit erhalten; die Charta der Grundrechte der Europäischen Union sollte Bestandteil des europäischen Primärrechts werden, wenngleich nicht als integraler Bestandteil der Vertragstexte.

Dies waren gute Weichenstellungen für eine effizientere Handlungsweise in den Institutionen der EU, auch wenn manche Veränderung erst ab 2017 greifen sollte.

Aus der Sicht der Unionsbürger musste man das Vertragswerk von Lissabon gleichwohl als Rückschritt gegenüber dem 2004 von den damaligen Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union unterzeichneten Europäischen Verfassungsvertrag bezeichnen. Dies galt nicht nur, aber auch für den Anspruch, mehr

Transparenz in die Abläufe der EU zu bringen und das Integrationsprojekt wieder näher „an die Menschen“ zu führen. Der Europäische Verfassungsvertrag war in einem intensiven und öffentlichen Prozess vom Europäischen Verfassungskonvent unter Führung des früheren französischen Staatschefs Valéry Giscard d'Estaing erarbeitet worden. Er war in 18 der 27 EU-Mitgliedsstaaten ratifiziert worden, dann aber in zwei Volksabstimmungen in Frankreich und in den Niederlanden im Jahr 2005 abgelehnt worden. Die beiden negativen Voten waren im Kern nicht auf bestimmte Inhalte des Europäischen Verfassungsvertrages zurückzuführen, sondern auf innenpolitische Motive und auf die Umstände des europapolitischen Agierens durch die politischen Führungen in beiden Staaten.

2. Eine zweite Chance für den Reformvertrag?

Die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union nannten den Vertrag von Lissabon gleichwohl einen Reformvertrag. In Wahrheit war er ein Reparaturvertrag. Die Versöhnung der Unionsbürger mit ihren politischen Institutionen und den in ihnen Agierenden konnte das Vertragswerk von Lissabon nicht wirklich bringen. Es konnte kein neuer *contrat social* für Europa werden, um es in der Sprache der Vertragstheorie zu sagen. Das Vertragswerk von Lissabon war ein Rettungswerk der Politik, um eine weitere Spirale von Selbstlähmung und Legitimitätsverlust in der EU zu verhindern. Vielleicht hätte man eines Tages sagen können, dies sei kein geringer Erfolg gewesen in einer Zeit allzu weit verbreiteter Europamüdigkeit. Vielleicht mag ja in dem vor uns liegenden Jahrzehnt durch pragmatische politische Arbeit die derzeit weithin in der EU grassierende Spirale der Europamüdigkeit und Europaskepsis tatsächlich wieder Schritt um Schritt durchbrochen werden, was nur zu wünschen wäre. Aber mit dem Stopp des Vertrages von Lissabon durch das erste Referendum in Irland 2008 blieb die rasche Chance einer Neugründung der EU aus dem Geist eines Verfassungswerkes, das diesen Namen tatsächlich verdient, einstweilen unvollendet. Das Schicksal des Europäischen Verfassungsvertrages wie des Lissabonner Reformvertrages erinnert im Blick auf die deutsche Verfassungsgeschichte an das Schicksal der Paulskirchenverfassung von 1848: Nach ihrem Scheitern blieb seinerzeit die deutsche Verfassungsgebung einstweilen unerfüllt. Der Weg zur vollen parlamentarischen Demokratie ist offenbar stets langsam wie eine Schnecke. Er war es auf nationaler Ebene, er bleibt es offensichtlich in der Europäischen Union.

Es ist nicht auszuschließen, dass es in zwanzig, dreißig oder auch fünfzig Jahren zu einem neuen Anlauf für eine Europäische Verfassung kommt, die dann den Namen auch tragen darf, für den ihr Inhalt eigentlich steht. Wenn es zu einer solchen Entwicklung eines Tages kommen sollte, dann sollte man aus dem Ringen um die Verfasstheit der

europäischen Integration in den frühen Jahren des 21. Jahrhunderts vor allem einen Schluss ziehen und nicht vergessen: Der nächste Verfassungstext für die Europäische Union muss kurz, knapp und präzise sein. Er muss transparent ausgehandelt und noch transparenter ratifiziert werden. Wer Effizienz und Demokratie auf der Ebene der Europäischen Union versöhnen will, muss eines Tages ein europaweites Referendum für eine EU-Verfassung wollen. Vernünftig wird es auch sein, auf die Direktwahl eines Europäischen Präsidenten hinzuarbeiten. Bis es dazu aber kommt, bleiben die Wahlen zum Europäischen Parlament eine Art Ersatzhandlung für ein Europa der Bürger. Sie bleiben zugleich aber immer auch ein Element der Bestrafung mangels anderer transparenter Formen der Bürgerbeteiligung in der europäischen Politik. Die einen nehmen die Wahlen zum Europäischen Parlament nicht recht ernst, die anderen nutzen sie, um ihren Unmut zum Ausdruck zu bringen, weil sie weit größere Mitsprache in der Gestaltung der europäischen Politik wünschen. Wieder andere lassen sich durch populistische Nörgler manipulieren und instrumentalisieren, weil sie das Verhältnis der Ursachen berechtigten Unmuts zu den Wirkungen der Wahlen zum Europäischen Parlament nicht recht durchschauen.

Nur wenn sich tatsächlich europäische Parteien mit europäischen politischen Programmen und identifizierbaren Persönlichkeiten um die Sitze im Europäischen Parlament bewerben, wird die Wahl zum Europäischen Parlament an Attraktivität gewinnen und den bestehenden Vorurteilen die Spitze nehmen.

3. Pathologie der Institutionen-Reform beenden

Die Geburt eines neuen Europa aus dem Geist seiner Krisen geht mithin weiter, von weiteren schweren Wehen begleitet. Weder Franzosen noch Niederländer oder jetzt die Iren, die mit Nein gestimmt haben, sind im Kern gegen Europa. Sie wollen indessen – das ist der Kern der Botschaft der drei Referenden – ein anderes Europa, ein Europa, das näher an den Diskussionen und Gefühlen, an den Ängsten und Hoffnungen der Menschen ist. Sie lehnen offenbar das Europa ab, das Politiker und Bürokraten ihnen vorgeschlagen haben. Sie verweigerten ihre Zustimmung zu einem neuen Pakt zwischen den Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern mit den Institutionen einer Europäischen Union, die das erfolgreichste Projekt der modernen europäischen Geschichte ist.

Es ist müßig, sich über die Komplexität der Motive auszulassen oder über die Manipulationen zu erregen, die in allen drei Ländern im jeweiligen „Nein“-Lager stattgefunden haben. Es gehört zu den Paradoxien, dass im Frühjahr 2008 in Irland ein Wahlkampf über die künftige Grundordnung der EU geführt wurde, der aber faktisch ein Wahlkampf über europäische Grundgefühle und inhaltliche Orientierungen war, um die es eigentlich in der Sache gar nicht ging. Es gehört auch zu den Paradoxien dieser

Erfahrung, dass die Schlacht um Irlands Wähler eine europäische Öffentlichkeit hervorgebracht hat, von der immer wieder behauptet wird, es gäbe sie nicht: Jeder, der für oder gegen den Vertrag von Lissabon war, konnte in Irland öffentlich Stellung nehmen – dank der dort gesprochenen englischen Sprache, die faktisch die lingua franca der Europäischen Union ist. Jeder, der an europäischer Politik interessiert ist, musste sich vom Ausgang des irischen Referendums tangiert fühlen. Dieses Referendum war ein europäisches und nicht bloß ein irisches Ereignis.

Zu den Paradoxien der durch die Ablehnung des Vertrages von Lissabon entstandenen Lage gehört auch, dass eine knappe Million Menschen mit ihrem Votum, sozusagen stellvertretend für alle 500 Millionen Unionsbürger, direkt abgestimmt hat, zugleich aber mit der Mehrheit, die sich aus dieser Abstimmung gebildet hat, alle anderen Unionsbürger in Geiselhaft nimmt. Für europäische Föderalisten, und nicht nur für sie, wirft dies schwerwiegende demokratiethoretische Fragen auf. Bis zum irischen Votum hatten bereits 18 von 27 Parlamenten der Europäischen Union den Reformvertrag von Lissabon ratifiziert. Auch wer Europa intergouvernemental denkt und sich nicht als Europa der Bürger, sondern als Europa der Staaten wünscht, kann mit der Konstellation nicht zufrieden sein, die das irische „Nein“ beschert hat. Wenn alle anderen einer Grundordnung zustimmen, muss dann nicht der einzige Staat, der „Nein“ sagt, die Konsequenz ziehen und aus der EU austreten?

So schlugen es tatsächlich einige vor. Aber der auch nur temporäre Ausschluss Irlands könnte natürlich nicht ernsthaft ein realistischer Weg sein. Solche Versuche – die ohnehin rechtlich kaum machbar wären – widersprächen dem Grundgedanken des toleranten, demokratischen und konfliktentschärfenden Miteinander im heutigen Europa. Europa ohne seine „widerspenstigen“ und „schwierigen“ Partnerländer neu begründen zu wollen, ist eine ebenso abenteuerliche wie realitätsferne Vorstellung. Auch einige andere unmittelbar nach dem ablehnenden Votum in Irland artikulierte politische Reflexe waren geradezu prognostizierbar. Viele Politiker in der EU reagierten intuitiv in gleicher Weise wie nach den negativen Voten 2005 in Frankreich und in den Niederlanden: Der Ratifizierungsprozess müsse weitergehen, ein zweiter Urnengang in Irland müsse in Erwägung gezogen werden, die irische Regierung solle einen Ausweg aus der Lage suchen, vielleicht könnten Irland bestimmte opting-out-Klauseln aus der Gemeinschaftspolitik angeboten werden. Ob sich aus diesen Reflexen nach dem Verlauf der vergangenen Jahre (und auch des zurückliegenden Referendums-Wahlkampfes in Irland) ein wirklich realistisches neues Szenario herausbilden würde, ist bis zum Herbst 2008 unklar geblieben. Sicher scheint nur, dass der Vertrag von Lissabon einstweilen nicht, wie erhofft, zu Beginn des Jahres 2009 in Kraft treten kann.

Was aber kann geschehen, wenn sich der Vertrag von Lissabon gleichwohl und entgegen aller Politiker-Wünsche nicht realisieren lässt? Entgegen mancher rhetorischer Einlassung wäre dies nicht das Ende des institutionellen Reformprozesses. Es wäre

stattdessen zu prüfen, welche der Inhalte des Vertrages von Lissabon, die zum Konsens unter den Politikern Europas geworden sind, über eine Verordnung des Europäischen Rates oder, im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik, über eine „Gemeinsame Aktion“ im Sinne einer Maßnahme des EU-Sekundärrechts realisiert werden könnten.

Deshalb gilt: Irisches Referendum hin oder her – die Europäische Union lebt weiter in einer immer komplizierter werdenden Gemengelage zwischen intergouvernementalen und supranationalen Elementen auf Basis der kumulativen Vor-Verfassung, die sich aus den Römischen Verträgen, und den Verträgen von Maastricht, Amsterdam und Nizza zusammensetzt. Einerseits sind alle anderen in der heutigen EU mehr denn je vom Votum eines einzelnen Mitgliedslandes betroffen. Andererseits funktionieren die gemeinschaftlichen Institutionen – allen voran das europäische Recht – auch ohne den Vertrag von Lissabon. Sie werden auch weiterhin funktionieren, auch jetzt, wo der zweite Versuch der Neugründung der Europäischen Union aus den Mechanismen einer Institutionenreform aus einem Guss einstweilen blockiert ist.

Diese Situation zwingt dazu, einen Schritt zurückzutreten und die Lage auf ihren Kern hin zu befragen. Für die Advokaten der Vertragsreform, an der die EU nun bald ein ganzes Jahrzehnt gearbeitet hat, ging es seit 2001 im Wesentlichen darum, die Institutionen der nach der Wiedervereinigung Europas erweiterten EU effizienter, transparenter und demokratischer zu gestalten. Es ging und geht ihnen um die Optimierung der Gebrauchsanweisung für Europa. Naturgemäß interessiert die Geschäftsordnung der EU primär aber nur diejenigen, die in den Institutionen der EU arbeiten. Umso mehr muss verwundern, dass diese den heiklen Ratifikationsprozess und seine Hürden zu keinem Zeitpunkt ernst genommen haben. Insofern ist das zweifache Scheitern des Ratifikationsprozesses kein Betriebsunfall und auch nicht Schuld irgendeiner Bevölkerung oder nationalen politischen Führung. Es ist ein gemeinsames Führungsversagen des Europäischen Rates gewesen, ein klassischer pilot error: Verantwortlich waren weder die Maschine noch die Passagiere oder einzelne Besatzungsmitglieder, verantwortlich war die Führungscrew.

Die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger – so bestätigen es konstant alle demoskopischen Befunde seit Jahren – wünschen auch weiterhin nicht „weniger Europa“, sondern eine bessere, eine schlagkräftigere, eine bürgernähere und wirksamere Europäische Union. Dies bezieht sich nicht auf Geschäftsordnungsfragen in den EU-Gremien, sondern auf Inhalte der Politik: Klimaschutz, Migration, innere und äußere Sicherheit, Arbeitsplätze, soziale Grundversorgung, Bildung, kulturelle Identität in der globalisierten Welt.

4. Ein neuer Pakt zwischen Bürgern und Institutionen

Die politische Klasse Europas hat im Verlauf der sich zu Ende neigenden Dekade einen neuen formalen Pakt zwischen den Institutionen der EU und ihren Bürgern in Gestalt einer Revision der vertraglichen Grundlagen der EU vorgeschlagen. Zweimal ist dieser Versuch nun gescheitert. Das bedeutet vor allem ein Scheitern der Strategie der politischen Klasse hinsichtlich des öffentlichen Marketings der sie primär nur selbst berührenden Geschäftsordnung der EU. Es bedeutet indessen nicht, dass die Aufgabe an sich falsch gestellt ist: Im neuen Zeitalter der Globalisierung kann die Europäische Union nur dann eine angemessene globale Rolle spielen, wenn sie im Innern handlungsstärker wird. Dies wird aber nach aller Erfahrung nur gelingen, wenn der Pakt zwischen Unionsbürgern und EU-Institutionen erneuert und gefestigt wird. Drei nach vorne gerichtete Schlussfolgerungen könnten helfen, über den See der Tränen zu schauen und gleichzeitig hineinzublicken in neue, aber lohnenswerte europäische Mühen der künftigen Ebene:

- Ein neuer Pakt zwischen den Institutionen der Europäischen Union, die auch auf Basis des weiterhin gültigen Vertrages von Nizza funktionieren, und den 500 Millionen Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern gelingt nur dann, wenn Europa wieder inhaltlich definiert wird; wenn die europäische Integration von ihren Chancen und von ihren Aufgaben, nicht aber primär von ihren Grenzen und den Ängsten über die möglichen Folgen der Integration gedacht wird, wenn Europa über Themen, die alle gemeinsam berühren, zusammengeführt wird und nicht über Institutionen-Debatten, die nur diejenigen elektrisieren, die in ihnen, mit ihnen oder gegen sie agieren.
- Ein neuer Pakt zwischen den Institutionen der Europäischen Union, zu denen neben den unmittelbaren Gemeinschaftsinstitutionen immer stärker auch die mit europäischen Angelegenheiten befassten nationalen politischen Institutionen gehören, und den Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern gelingt nur dann, wenn statt der Geschäftsordnung der EU die Ziele und Anliegen der EU in den Mittelpunkt des öffentlichen Interesses gerückt werden. Ein Europa, das funktioniert – so wurde es zu Recht nach dem Scheitern des Europäischen Verfassungsvertrages gefordert. Darum geht es in der Tat und nicht nur als einmaliges Ereignis. Ein Europa der Resultate – das wird sich über Jahre hinweg beweisen müssen, damit die Europäische Union wieder Respekt gewinnt und aus erkennbaren pragmatischen Erfolgen langsam auch wieder weiterführende Visionen entfalten kann.
- Ein neuer Pakt zwischen den Institutionen der Europäischen Union und den Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern macht es dringend erforderlich, dass das Wahlrecht zum Europäischen Parlament so geändert wird, damit einheitliche

europäische Parteien mit einheitlichen programmatischen Positionen und gemeinsamen Kandidaten entstehen. Nur wenn die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger wissen, welche europäische Partei für welche Politik in der Europäischen Union mit Hilfe welcher Kandidaten steht, wird es interessant, im kommenden Jahr wählen zu gehen, wenn die nächste Legislaturperiode des Europäischen Parlaments beginnt.

Die Europäische Union braucht dringend einen wirklich tragfähigen neuen Pakt zwischen ihren Institutionen und den Menschen, für die diese Institutionen da sind. Diesen Weg müssten jetzt all jene beschreiten, die der grassierenden Europamüdigkeit und dem Vertrauensverlust in die politische Klasse Europas entgegentreten möchten. Es ist die einzige Chance, die die Europäische Union hat, will sie nicht – und mit ihr 500 Millionen Menschen – an die Peripherie des Weltgeschehens im 21. Jahrhundert gedrückt werden.