



Technische Universität München

In alter Verhandlungstradition: Das politische Ringen um den Vertrag von Lissabon

Ute Hartenberger

Lehrstuhl für Politische Wissenschaft

Arbeitspapier 2 - 4/2008

Impressum:

Lehrstuhl für Politische Wissenschaft
Lothstr. 17
80335 München

Tel.: 089/289 242 35
Fax: 089/289 242 75

Email: Sekretariat.polwiss@pol.wiso.tu-muenchen.de
<http://www.pol.wiso.tu-muenchen.de>

ISSN 1861-9797

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Typische Merkmale konstitutioneller Reformprozesse in der EU	6
3.	Von Nizza zum Verfassungsvertrag – Hoffnung auf Neues	8
4.	Auf dem Weg zum Vertrag von Lissabon	11
4.1.	Rettungsversuch für eine große Idee	11
4.2.	Verhandlungspositionen und Kompromisse	13
5.	Eigenheiten der Verhandlungen um den Vertrag von Lissabon	17
6.	Schlussbemerkungen	19
	Literaturverzeichnis	21

1. Einleitung

Am 13. Dezember 2007 erlebten die Bürger – nicht zum ersten und wahrscheinlich auch nicht zum letzten Mal – einen historischen Moment in der Geschichte der Europäischen Union: Die Unterzeichnung des sogenannten Vertrags von Lissabon¹. Wer allerdings eine euphorische Reaktion auf das Zustandekommen eines weiteren Schritts der Gemeinschaft in Richtung mehr innere Kohärenz, mehr Effizienz und mehr Demokratie erwartet hatte, sah sich getäuscht. Allenfalls ein kollektiv erleichtertes Aufatmen im Sinne von „Gott sei Dank, dass es vorüber ist!“ ging durch Europa. Zu lange hatte die Union nach dem Scheitern der Verfassungsreferenden in Frankreich und den Niederlanden in entsetzter Erstarrung verharrt, gelähmt und ohne echtes Konzept für den zuvor nie für notwendig erachteten berühmten „Plan B“ in der Brüssler Hosentasche. Zu inhaltslos konnte den Unionsbürgern die sogenannte „Reflexionsphase“ erscheinen, in der zwar zentrale Fragen wie jene nach der Finalität der Union immer wieder am politischen Horizont aufflackerten, aber doch nie breit und zu einem Ende hin öffentlich diskutiert wurden. Und zu deutlich wurde, dass der Konsens, auf dem der neue Vertrag ruht, noch immer sehr brüchig ist – am stärksten sichtbar im Fernbleiben des britischen Premierministers Gordon Brown vom offiziellen Festakt im Hieronymus-Kloster und seiner verspätet, nach dem Mittagessen der Staats- und Regierungschefs getätigten Unterschrift unter das Vertragswerk.²

Aber hätte man eigentlich etwas anderes erwarten dürfen? Verhandlungen um die Reform der institutionellen Grundlagen der EU liefen in den vergangenen Jahren immer nach dem gleichen Schema ab: Diagnose einer Reformbedürftigkeit, Einberufung einer intergouvernementalen Regierungskonferenz (IGR) durch den Europäischen Rat und – nach mehreren Monaten Vorverhandlungen - eine „Nacht der langen Messer“, bei der – stets unter dem Damoklesschwert eines durch Vetos einzelner Mitgliedstaaten provozierter Blockaden - letzte offene Punkte ausgehandelt werden. Eigentlich genau so, wie es im vergangenen Jahr wieder abgelaufen ist. Aber es gab Momente im Verlauf des Ringens um diesen Reformschritt, in denen es so aussah, als ob dieses traditionelle Schema durchbrochen werden würde und gezielt andere Wege der konstitutionellen Entwicklung der Gemeinschaft beschritten werden sollten. Doch diese Hoffnung realisierte sich nicht: Wie in diesem Beitrag gezeigt wird, war der Verhandlungsprozess um den Vertrag von Lissabon von intergouvernementalen (d.h. von nationalen Interessen und taktischen Erwägungen nationaler Regierungen dominierte) Vorgehensweisen und dem Aufbrechen

¹ Genau genommen sind es zwei Verträge, der Vertrag über die Europäische Union und der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

² Vgl. SZ vom 14. Dezember 2007.

traditioneller Konflikte um die Ausrichtung des europäischen Integrationsprozesses gekennzeichnet.

Die Europaforschung hat sich mit der Art und Weise bzw. wie und mit welchem Ergebnis Vertragsreformen in der EU ablaufen in den vergangenen Jahren intensiv auseinandergesetzt (Laursen, 2002; Jopp/Lippert/Schneider, 2001; Geoffrey, 1997; Hrbek/Bofinger, 1993) und viele interessante Aspekte der besonderen Qualität gemeinschaftlicher Reformauseinandersetzungen beleuchtet: Ein Schwerpunkt der Forschung liegt seit langem in der Auseinandersetzung mit der integrationstheoretischen Einordnung neuer Vertragsentwicklungen zwischen Intergouvernementalismus und Supranationalismus (Rittberger/Schimmelpfennig, 2005; Faber, 2005), eine Frage, die bislang nicht abschließend geklärt werden konnte. In den 1990er Jahren dominierte die verhandlungstheoretisch ausgerichtete Analyse gemeinschaftlicher Vertragsreformen (Scharpf, 1993; Meerts, 2004). Aus dieser entwickelte sich rasch die sogenannte Governance-Forschung³ (Marks/Hooghe, 1996; Wallace, 2003; Benz, 2004), denn die für die großen Vertragsrevisionen beobachteten Probleme tauchen so in der alltäglichen politischen Arbeit auf EU-Ebene selten auf beziehungsweise werden häufig durch identifizierbare „governance-Mechanismen“ kompensiert oder am Entstehen behindert (Tömmel, 2007). Mit Bezug auf die konstitutionelle Politik geht die Auseinandersetzung zwischen Vertretern des Intergouvernementalismus und des Neofunktionalismus⁴ (Faber, 2005) indes weiter, wobei Versuche einer Annäherung beider Positionen beobachtbar sind (Busch, 2001). Ein weiterer Schwerpunkt der Auseinandersetzung mit dem institutionellen System der EU ist die Diskussion um das demokratische Defizit der Union: Etablierter Kritik an mangelnder Transparenz und fehlender Öffentlichkeit werden Analysen entgegen gehalten, die den sui-generis-Charakter des europäischen Integrationsprojekts betonen und in Frage stellen, ob man ein solches System mit Demokratiekonzepten vergleichen kann, die für nationale Kontexte entworfen wurden (Tsakatika, 2007).

Der folgende Beitrag beleuchtet den Prozess der Entstehung des Vertrags von Lissabon hinsichtlich der Frage, inwieweit es gelungen ist, eingefahrene Pfade bzw. Strategien konstitutioneller Politikgestaltung zu verlassen und dem Integrationsprozess damit eine neue Qualität zukommen zu lassen. Hierfür werden zunächst einige typische Merkmale konstitutioneller Reformprozesse vergangener Jahre aufgezeigt, um dann die Entwicklung des mit dem Vertrag von Lissabon

³ Unter dem Begriff „Governance-Forschung“ sind die zahlreichen Ansätze zusammengefaßt, das „Regieren“ in komplexen, nicht-hierarchischen Regelungssystemen zu beschreiben und zu erklären (s.a. Benz, 2004).

⁴ Vertreter des Intergouvernementalismus sehen die Nationalstaaten als treibende Kraft des Integrationsprozesses, Vertreter des Neofunktionalismus betonen dagegen die sich aus funktionalen Erfordernissen ergebende Dynamik des Integrationsprozesses (s.a. Bieling/Lerch, 2005).

vorläufig abgeschlossenen Verfassungsreformprojekts nach zu zeichnen. Besonders die finale Phase der Verhandlungen ist dabei von Interesse, es werden Verhandlungspositionen und ausgehandelte Kompromisse aufgezeigt, die Rückschlüsse auf typische bzw. besondere Merkmale dieses Reformprozesses erlauben.

2. Typische Merkmale konstitutioneller Reformprozesse in der EU

Man kann der Europäischen Union so einige Defizite vorwerfen, eines aber mit Sicherheit nicht: Mangelnde Reformfreude. Überspitzt gesagt befindet sich die Union in einem dauerhaften Reformprozess, denn wenn es nicht gerade um die Weiterentwicklung der konstitutionellen Grundlagen geht, harrt irgendwo in den Schubladen der Kommission oder der jeweiligen Ratspräsidentschaft ein politikfeldspezifisches Reformvorhaben seiner Realisierung. Dieses mag für den einen oder anderen ein Zeichen mangelnder Stabilität darstellen, andererseits ist es gerade diese Dynamik der institutionellen und politikfeldspezifischen Entwicklung, die den europäischen Integrationsprozess aus der Perspektive der modernen Governance-Forschung so einmalig und letztlich erfolgreich macht. Allerdings betrifft sie eher die einzelnen Politikfelder (Jachtenfuchs/Kohler-Koch, 2003; Tömmel, 2007) und wird vor allem dort als positiv betrachtet. Die gerade in den vergangenen 20 Jahren beobachtbare Häufung von Vertragsrevisionen kann dagegen genauso kritisch betrachtet werden wie viele der typischen Merkmale, die den Ablauf und das Verhalten beteiligter Akteure gerade bei den großen institutionellen Reformprozessen kennzeichnen.

Zunächst fällt auf, dass alle großen Vertragsverhandlungen mit einem großen Politikprojekt verbunden waren: Die EWG-Verträge von 1957 mit der Schaffung einer Zollunion zwischen ehemaligen Kriegsgegnern, die Einheitlich Europäische Akte von 1987 mit dem Binnenmarktkonzept Jacques Delors', der Maastrichter Vertrag von 1992 mit der Währungsunion, beim Vertrag von Amsterdam spielte 1996/97 die Beschäftigungspolitik eine gewichtige Rolle und bei den im Dezember 2000 zum Abschluss gebrachten Verhandlungen um den Vertrag von Nizza war es die umfassendste territoriale Erweiterung, die die EU bis dahin erlebt hatte. Die Verknüpfung materieller Politikinhalte mit institutionellen Reformanforderungen hat aus verhandlungstechnischer Sicht den Vorteil, die Masse an Verhandlungsgegenständen und damit den Möglichkeitsraum für prozesserleichternde Tauschgeschäfte zu vergrößern (Scharpf, 1992). Außerdem ist es für einen Mitgliedstaat potenziell unvorteilhaft, in der Öffentlichkeit als ein Akteur dazustehen, der durch sein Verhandlungsverhalten das Zustandekommen wichtiger Politikprojekte der EU verhindert hat. Eine Rolle, die jedem Mitgliedstaat zufallen

kann, da über Vertragsreformen – ganz im traditionellen intergouvernementalen Interaktionsmodus – nur einstimmig abgestimmt werden kann. Dieses Einstimmigkeitserfordernis bewirkte in der Entwicklung der EU ein ausgeprägtes Verhandeln der Regierungen im Modus des „bargaining“⁵, bei welchem die Verfolgung von Eigeninteressen vor der Realisierung gemeinsamer Interessen steht und es deshalb häufig zu Einigungen auf dem „kleinsten gemeinsamen Nenner“ kam. Dieses führte in der Gesamtschau zu der Erkenntnis, dass in der EU gerade institutionelle Reformen nur in Form begrenzten, inkrementellen Wandels stattfinden können, immer in starker Abhängigkeit von den Verhandlungspositionen des am integrations-fernsten Mitgliedstaats (König/Slapin, 2006:419; Tömmel, 2006:101) und unter Anwendung von politisch kreativ gestalteten Koppel- bzw. Tauschgeschäften und Kompensationszahlungen (Scharpf, 1992). Letztere werden zum Teil bereits während der intergouvernementalen Konferenzen, die einer Vertragsreform vorausgehen, ausgehandelt. Bei sehr heiklen Streitfragen bzw. Tauschgeschäften müssen allerdings die Staats- und Regierungschefs im Rahmen der finalen Verhandlungen im Europäischen Rat ihr Verhandlungsgeschick unter Beweis stellen. Wie sich immer wieder herausgestellt hat, nimmt hierbei das Land, das die Ratspräsidentschaft inne hat, eine wichtige Rolle ein: Die Ratspräsidentschaft vermittelt zwischen den verschiedenen Interessenpositionen, nicht nur während der finalen Gipfelsitzungen, sondern bereits im Vorfeld dieser Endphasen. Dieses äußert sich in einer intensiven Besuchsdiplomatie von Außenministern und Regierungschefs, in deren Rahmen in bilateralen Gesprächen Verhandlungspositionen abgesteckt und mögliche Lösungsoptionen abgewägt werden. Hierbei sind es nicht immer die großen Mitgliedstaaten, die diese Vermittlungsaufgabe besonders gut erfüllen (Beispiel Luxemburg).

Die Ergebnisse der in der EU abgelaufenen Reformprozesse haben bislang immer eine Vertiefung des Integrationsprozesses mit sich gebracht – trotz aller Interessengegensätze und nationaler Egoismen. Dies ist nicht zuletzt auch dem Umstand zu verdanken, dass die ausgehandelten institutionellen Kompromisse „complex system[s] of multiinterpretational power sharing between different levels and different institutions“⁶ darstellen: Sie lassen es oft an definitorischer Klarheit und prozeduraler Transparenz mangeln, weisen sehr kreative, aber aus z.B. gewaltenteilungs- oder demokratietheoretischer Sicht kritisierbare Elemente auf und haben die Frage nach der Finalität des Integrationsprozesses und dem Charakter des europäischen Zusammenschlusses immer offen gelassen. Dieses ermöglichte es allen beteiligten Regierungen, im Anschluss an Reform-Gipfeltreffen vor der heimische Presse die gemachten Zugeständnisse zu verteidigen, auf die

⁵ Zu den verschiedenen Formen des Verhaltens in Verhandlungssituationen s. Scharpf (2000).

⁶ Aus: Zetterholm (1994: 242).

herausgeholt Vorteile für das eigene Land zu verweisen und sich in jedem Fall als Förderer des europäischen Integrationsprozesses darzustellen – auch wenn der gemeine Bürger diese Argumentationen aufgrund der Unübersichtlichkeit der Verhandlungsergebnisse häufig nicht nachvollziehen kann.

Diese Unübersichtlichkeit erlaubte es bislang immer wieder, den latenten Konflikt zwischen den Mitgliedstaaten über die Finalität und Qualität des Integrationsprozesses zu überdecken und damit die alltägliche Kooperation in Brüssel zu erleichtern: Nur die Uneindeutigkeit des EU-Primärrechts ermöglicht es, integrationssskeptische Nationen wie die Briten oder die Tschechen, die eher dem Leitbild einer rein wirtschaftlichen Kooperation anhängen, von der Notwendigkeit weitergehender Integrations Schritte zu überzeugen. Integrationsfreudigeren Akteuren eröffnet die Uneindeutigkeit und Dynamik des konstitutionellen Prozesses ein Festhalten an der Idee einer „immer engeren Zusammenarbeit der europäischen Völker“ und damit verbunden einer stark integrierten politischen Union. Zwischen diesen beiden leitbildbezogenen Spannungspolen sind Verhandlungen um Vertragsbestimmungen auf europäischer Ebene immer einzuordnen. Auch jene, die mit dem Europäischen Rat von Laeken im Dezember 2001 ihren Anfang nahmen.

3. Von Nizza zum Verfassungsvertrag – Hoffnung auf Neues

Man muss nicht unbedingt ein Europaenthusiast sein, um den mit der Einsetzung des sogenannten „Verfassungskonvents“ beschrittenen Weg einer erneuten Reform der vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union eine besondere Qualität zusprechen zu können. Bemerkenswert war bereits sein Ausgangspunkt: Die Erkenntnis der Staats- und Regierungschefs, dass es mit der altbekannten Art und Weise institutioneller Reformen so nicht weitergehen könne. Trotz des erheblichen Drucks, den die anstehende Erweiterung der Europäischen Union auf die Mitgliedstaaten ausübte, war es den Staats- und Regierungschefs auf dem Gipfeltreffen von Nizza im Dezember 2000 nicht gelungen, die sogenannten „leftovers“, d.h. nicht zufriedenstellend gelöste Streitfragen der Regierungskonferenzen von 1997 und 2000 zu bewältigen.⁷ Die Forderung nach mehr Demokratie, mehr Effizienz und mehr Transparenz bei der Politikgestaltung auf europäischer Ebene, kurz „Fitness für die Erweiterung“ stand weiterhin als Forderung im Raum. Immerhin: In der 23. Erklärung zum Vertrag von Nizza wurde die nächste Regierungskonferenzen beauftragt, eine dem Subsidiaritätsprinzip

⁷ Zu den Leftovers des Amsterdamer Vertrags gehörten die Veränderung der Stimmengewichtung im Ministerrat bei Mehrheitsentscheidungen, die Schaffung eines Präsidenten des Europäischen Rats und die Größe der Kommission. Insbesondere über die Stimmengewichtung konnte auch unter französischer Präsidentschaft in Nizza keine echte Lösung gefunden werden, man einigte sich auf eine dreifache (statt der schon festgeschriebenen zweifachen) Mehrheit.

entsprechende Kompetenzordnung für die Union zu schaffen, die Verträge einfacher und übersichtlicher zu gestalten und den nationalen Parlamenten eine ihnen angemessene Rolle in der institutionellen Architektur der Union zu verschaffen.

Doch die Unzufriedenheit mit den Ergebnissen von Nizza blieb virulent, hinzu kam eine immer häufiger geäußerte Kritik an der Methode „Regierungskonferenz“ und eine sinkende Zustimmung der Bevölkerung zum europäischen Integrationsprojekt. Der Europäische Rat beschäftigte sich deshalb auf seinem Gipfeltreffen in Laeken im Dezember 2001 ausführlicher mit dem Thema „Zukunft der Europäischen Union“ und empfahl u.a. eine Reorganisation und Vereinfachung der Verträge – in den Schlussfolgerungen der Präsidentschaft wird sogar die Frage aufgeworfen, „whether this simplification and reorganisation might not lead in the long run to the adoption of a *constitutional* text in the Union“⁸. Es waren also die Staats- und Regierungschefs selber, die eine Qualität des Integrationsprozesses bzw. seiner institutionellen Umsetzung als notwendig betrachteten und den Weg für eine Debatte über eine *Verfassung* der EU eröffneten.

Ungewöhnlich und hauptsächlicher Anlass für die Annahme, dass sich die Union von bekannten institutionellen und strategischen Entwicklungsmustern lösen würde, war weiterhin die Einsetzung eines „Konvents zur Zukunft Europas“ durch den Europäischen Rat von Laeken, dessen Leitung dem ehemaligen französischen Präsidenten Valéry Giscard d’Estaing übertragen wurde. Auftrag des Konvents war es (als Vorbereitung für eine anschließende Regierungskonferenz⁹) vom Europäischen Rat aufgeworfene Fragen zur Zukunft der EU zu prüfen, Antworten zu finden und in einem Abschlussdokument vorzulegen. Der Konvent unterschied sich von den bis dahin üblichen institutionellen Arbeitsgruppen durch seine, über den Kreis der Mitgliedsregierungen hinausgehende Zusammensetzung. Vertreter des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente, Vertreter der Europäischen Kommission und Beobachter der dreizehn Beitrittskandidaten – erstmals in der Geschichte der europäischen Integration hatten zukünftige Mitglieder die Chance, die sie zukünftig betreffende, gemeinschaftliche Herrschaftsordnung mitzubestimmen. Hinzu kam, dass die bereits beim 1999 eingesetzten Grundrechtskonvent erfolgreich angewandte Konsensregel¹⁰ zur Anwendung kam, die keinem der Beteiligten ein Veto ermöglichte und somit die Kooperationsbereitschaft innerhalb des Konvents im Vergleich zu klassischen

⁸ Aus: Annexes to the Presidency conclusion – Laeken, 14. and 15. December 2001(SN 300/1/01 Rev. 1:15), Hervorhebung uh.

⁹ Vertragsveränderungen können gemäß Art.48 EUV nur auf Grundlage einer Regierungskonferenz mit anschließender Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten vorgenommen werden.

¹⁰ Ausarbeitung von Lösungen, die nach Einschätzung des Präsidiums des Konvents für eine möglichst breite Mehrheit der Teilnehmer akzeptabel sind, aber keinem Abstimmungszwang unterliegen und nicht jede Minderheitenmeinung integrieren müssen (Göler, 2003:27).

Regierungskonferenzen erheblich erhöhte: Ohne Veto hat man in Verhandlungen vor allen Dingen dann Einfluss, wenn man sich kooperationsbereit verhält. Auf diesen Umstand führt Göhler (2003:27-28) die hohe Zustimmungsrates der Konventsmitglieder zum Abschlussdokument zurück: Die Konsensmethode habe die Entwicklung einer Art Corpsgeist bei den Konventsteilnehmern begünstigt, wodurch die Kompromissuche auch in der finalen, stärker durch nationale Interessen beeinflussten Phase des Konvents erheblich vereinfacht worden sei.¹¹ Wessels/Faber (2007) bezeichnen die Konventsmethode deshalb auch als eine Form der „deliberativen Demokratie“, in der nicht nationale Machtpositionen, sondern Überzeugungskraft der Argumente Autorität verleihe. Als weitere Besonderheit, die Anlass zur Hoffnung auf eine Neuorientierung der gemeinschaftlichen Konstitutionalisierungspolitik geben konnte, ist das dem Konvent beigeordnete Forum zu betrachten: Dieses stand Gruppen der Zivilgesellschaft offen, die sich mit Beiträgen, Anregungen und Kritiken an der diskursiven Arbeit des Konvents beteiligen konnten.¹²

Der Zuspruch zu dem vom Präsidium des Konvents so betitelten „Entwurf für einen Vertrag über eine Verfassung für die Europäische Union“ (VVE) war erstaunlich hoch.¹³ Insgesamt sah es zu diesem Zeitpunkt zumindest oberflächlich so aus, als ob die Kombination aus unter Druck stehenden nationalen Regierungen, einer zumindest in Teilen neuen, offeneren Reformmethode und eines u.a. mit der Rede von Joschka Fischer in der Berliner Humboldt Universität im Mai 2000 wieder in die Öffentlichkeit getragenen Diskurses über die Finalität des europäischen Integrationsprozesses ein „window of opportunity“ für einen Schritt in Richtung einer weiteren Vertiefung der Integration öffnen würde. Und auch die Tatsache, dass in Staaten wie Frankreich und den Niederlanden erstmals die Zustimmung der Bevölkerung für ein europäische Vertragswerk eingeholt werden sollte, konnte als hoffnungsvolle Neuausrichtung betrachtet werden, konnte damit doch ein Beitrag zur Demokratisierung konstitutioneller Prozesse in der EU geleistet werden. Weiterhin gab es ernsthafte Forderungen, den Konventskompromiss bis spätestens Februar 2004 allein durch den Europäischen Rat, ohne vorherige Bearbeitung durch die Arbeitsgremien des Ministerrats zu verabschieden, damit der Verfassungsentwurf nicht in kleinteiligen Fachdebatten zerredet werden würde (Becker/Leiß, 2005:220).

Doch der Ansatz, eine neue Form konstitutioneller Prozesse auf europäischer Ebene zu etablieren, scheiterte nicht erst mit den Referenden in Frankreich und den Niederlanden. Schon vor der Übergabe des Verfassungsentwurfs stellten

¹¹ Für eine kritischere Einschätzung der Konventsmethode s. Wessels/Faber (2007:375).

¹² Allerdings bemängeln Wessels/Faber (2007), dass es trotz dieser Offenheit des Konvents nicht zur Initiierung einer umfassenden, transnationalen Debatte über die Zukunft Europas kam.

¹³ Vgl. die Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rats in Thessaloniki vom 19./20. Juni 2003 (Dok.-Nr. 11638/03).

Mitgliedstaaten umfangreiche Forderungskataloge für die einzuberufende Regierungskonferenz auf, darunter vor allen Dingen kleinere Länder; selbst die Europäische Kommission sprach sich für Nachbesserungen aus. Der Gipfel von Brüssel im Dezember 2003, auf dem die italienische Präsidentschaft eine Einigung erreichen wollte, scheiterte v.a. an der Frage der Abstimmungsmodi im Ministerrat. Die nach dem gescheiterten Gipfel laut werdenden Überlegungen von Vertretern der Gründerstaaten, gegebenenfalls doch auf Konzepte wie „Kerneuropa“ oder flexible Formen der Integration zurückgreifen zu wollen, verstärkten das „Klima des Misstrauens“ (Becker/Leiß, 2005:237) weiter. Dass es der Regierungskonferenz unter irischer Präsidentschaft doch gelang, bis Juni 2004 auf der Grundlage des Verfassungsentwurfs einen Kompromisstext auszuhandeln, der von den Staats- und Regierungschefs am 14. Juni verabschiedet wurde¹⁴, war Faktoren wie dem Regierungswechsel in Spanien und der schwachen Wahlbeteiligung bei den Wahlen zum Europäischen Parlament (verbunden mit einer Stärkung europaskeptischer Parteien) zu verdanken. Diese machten deutlich, dass ein erneutes Scheitern bei der Einigung auf den Verfassungstext verheerende Wirkungen auf die Akzeptanz des europäischen Integrationsprojektes in der Bevölkerung haben würde. Dass es dann ausgerechnet die Bevölkerungen der Gründerstaaten Frankreich und Niederlande sein würden, die den Verfassungsvertrag im Mai 2005 zu Fall bringen würden, konnte zu jenem Zeitpunkt jedoch niemand ahnen.¹⁵

4. Auf dem Weg zum Vertrag von Lissabon

4.1. Rettungsversuch für eine große Idee

Vor diesem Hintergrund gilt es nun, die Bemühungen zu beleuchten, die zwischen Sommer 2005 und der Verabschiedung des Vertrags von Lissabon im Dezember 2007 getätigt wurden, um das konstitutionelle Projekt „Verfassungsvertrag“ doch noch zu retten. Der zunächst herrschenden tiefen Ratlosigkeit versuchte man mit der Verordnung einer „Reflexionsphase“ zu begegnen, in der über die Gründe des Scheiterns des VVE und Auswege aus der konstitutionellen Krise nachgedacht werden sollten.¹⁶ Denn zwischen den gescheiterten Referenden und dem Juni-Gipfel in Brüssel 2005 hatte es in den europäischen Medien eine relativ breit, aber auch diffus geführte Debatte über die Probleme und Zukunftsvisionen der Union gegeben, in der die Kritiker des VVE eine prominente Rolle einnahmen und viel von der

¹⁴ Die feierliche Unterzeichnung fand aus symbolischen Gründen erst im Oktober 2004 in Rom statt.

¹⁵ Zur wissenschaftlichen Debatte um den Umgang mit der „Verfassungskrise“ vgl. die Beiträge von Zürn, Moravcsik, Faber/Wessels und Maurer im Forum der Politischen Vierteljahresschrift (2006, Heft 2:218ff).

¹⁶ Erklärung der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der Europäischen Union zur Ratifizierung des Vertrags über eine Verfassung für Europa, Brüssel, 18. Juni 2005, SN 117/05.

„Überforderung“ der EU durch die Erweiterung die Rede war. Dies stellte so kurz nach dem Beitritt der zehn neuen Mitglieder eine für den inneren Zusammenhalt der Gemeinschaft ungünstige Entwicklung dar, aber die Politik wirkte wie gelähmt und ohne echten „Plan B“. Die Reflexionsphase diente auch dazu, in dieser „europäischen Schocksituation“ die Realisierung der im Verlauf der Regierungskonferenz von 2004 immer wieder angedrohten Aufspaltung der Union in integrationswillige und -ablehnende Mitglieder, d.h. in ein Kern- und ein Resteuropa zu vermeiden.¹⁷

Die Reflexionsphase dauerte ein Jahr: Die Europäische Kommission konzentrierte sich in dieser Zeit auf das Problem der zu großen Distanz zwischen der Union und ihren Bürgern und entwarf unter Kommissarin Wallström den sogenannten „Plan D(emokratie)“, eine Sammlung von Projekten, die der Schaffung öffentlicher Diskurse über die EU und der intensiveren Auseinandersetzung der Bürger mit derselben dienen sollen. Zwischen den Mitgliedstaaten wurde unter der österreichischen Präsidentschaft im ersten Halbjahr 2006 die Debatte um die Zukunft des VVE geführt, das Europaparlament veranstaltete ein parlamentarisches Treffen über die Zukunft Europas, in den Nationalstaaten wurde das Thema „Europa“ in verschiedenen Formen mit Bürgern, Interessengruppen und Parlamenten diskutiert. Auf dem Brüsseler Gipfel am 15./16. Juni 2006 erteilte der Europäische Rat dann der Ratspräsidentschaft des ersten Halbjahres 2007, die von Deutschland übernommen werden würde, den Auftrag, einen Bericht über den Stand der innergemeinschaftlichen Debatte über den VVE und mögliche künftige Entwicklungen aufzuzeigen.¹⁸ Gleichzeitig erhielt die finnische Präsidentschaft für die zweite Jahreshälfte 2006 den Auftrag, auszuloten, inwieweit politische Reformprojekte auf der Basis des *bestehenden* Rechts vorangetrieben werden könnten. Der Test dieses pragmatisch-alternativen Vorgehens im Bereich „polizeiliche und strafrechtliche Zusammenarbeit“ fiel allerdings negativ aus: „[...] das Scheitern dieser Variante [machte] allen Beteiligten klar, dass der Ausweg aus der Verfassungskrise nicht darin bestehen konnte, mit kleinen, funktional eng begrenzten Schritten voranzuschreiten.“ (Maurer, 2007:4). Damit lag die Last der Rettung des Reformprojekts auf den Schultern der deutschen Ratspräsidentschaft.

¹⁷ Für ein gezielteres politisches Handeln fehlte es zugegebenermaßen in der zweiten Hälfte des Jahres 2005 aber auch an politischen Ressourcen: Präsident Chirac, innenpolitisch bereits angeschlagen, geriet durch das Referendum endgültig in die politische Sackgasse, Bundeskanzler Schröder, sowieso eher europa-fremdelnd veranlagt, demontierte sich politisch im Verlauf des Sommers mit der vorzeitigen Ausrufung von Neuwahlen selbst. Damit fiel aber das deutsch-französische Integrationsstandem bis zu den Neuwahlen in Frankreich im Frühsommer 2006 als treibende Reformkraft aus.

¹⁸ Rat der Europäischen Union, Schlussfolgerungen des Vorsitizes, Pkt. 47, Brüssel, 17. Juni 2006, Dok.-Nr. 10633/01/06.

Nach Maurer (2007:5) sprach das Handlungsmandat vom Juni 2006 der deutschen Regierung eine besondere Vermittlungs- und Impulsgeberfunktion zu, die diese aufgrund der ihr zur Verfügung stehenden Ressourcen, der traditionell pro-integrativen Haltung Deutschlands und des guten Rufs, den Bundeskanzlerin Merkel sich auf europäischer Ebene erarbeitet hatte¹⁹, auch auszufüllen vermochte: Zunächst gelang es, alle Mitgliedstaaten in der „Berliner Erklärung“ zum 50. Jahrestag der Unterzeichnung des EWG-Vertrags auf das Ziel zu verpflichten, die EU bis zu den Wahlen zum Europäischen Parlament im Juni 2009 auf eine neue institutionelle Grundlage zu stellen. Die intensiven diplomatischen Konsultationen nach der sogenannten „Sherpa-Methode“²⁰ im April und Mai 2007 führten im Juni 2007 schließlich zur Vorlage eines Berichtes an den Europäischen Rat, auf dessen Basis dieser ein sehr präzise ausgearbeitetes Mandat für die Erarbeitung eines sogenannten „Reformvertrags“ durch eine unter der nachfolgenden portugiesischen Präsidentschaft einzuberufende Regierungskonferenz erteilte.²¹ Diese legte nach zähen Verhandlungen am 19. Oktober 2007 einen Vertragsentwurf vor, der am 13. Dezember auf einem extra in Lissabon durchgeführten Treffen des Europäischen Rats unterzeichnet wurde. Dieses war ein Zugeständnis an die Portugiesen, die damit ihrer Hauptstadt einen Platz in der europäischen Integrationsgeschichte eroberten – denn eigentlich tagte der Europäische Rat turnusgemäß in Brüssel und kehrte dorthin nach dem Unterzeichnungsakt auch zurück.

4.2. Verhandlungspositionen und Kompromisse

Aufgabe der deutschen Präsidentschaft war es, die verschiedenen Positionen der Mitgliedstaaten zu einzelnen Aspekten des Verfassungsvertrags auszuloten und Kompromisslinien zu finden. Dabei half, dass sich zu Beginn des Jahres 2007 eine eindeutige „Lagerbildung“ in Befürworter und Gegner des vorhandenen Verfassungsvertrags herauskristallisierte. Die „Freunde des Verfassungsvertrags“ trafen sich am 26. Januar 2007 auf Einladung des spanischen und des luxemburgischen Ministerpräsidenten zu einer Tagung, welche, so der dezidiert geäußerte Anspruch, dazu dienen sollte, die Präsidentschaft zu unterstützen und die Position der VVE-Unterstützer deutlich zu machen. 21 Staaten²² sprachen sich in

¹⁹ So durch ihr problemlösungsförderndes Verhalten beim Europäischen Gipfel im Dezember 2005, als sie die verfahrenen Verhandlungen um die Finanzen der EU zu retten vermochte.

²⁰ Hierunter versteht man eine Vorgehensweise, bei der die Hauptlast der Koordinationsaufgaben (vor allen Dingen im Bereich der technisch-juristischen Details) durch Beauftragte der nationalen Regierungen übernommen wird, während sich die Regierungschefs auf die grundlegenden, nur mit politischen Mitteln zu behobenden Probleme konzentrieren.

²¹ Vgl. Rat der Europäischen Union, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Brüssel, 20. Juli 2007, Dok.-Nr. 11177/01/07, Anlage 1.

²² Jene 18 Mitgliedstaaten, die den VVE bereits ratifiziert hatten, plus Irland, Dänemark, Schweden und Portugal, in denen die Ratifikation noch ausstand, die dem VVE aber grundsätzlich positiv

dieser Runde für die weitestgehende Beibehaltung der Substanz des VVE aus, betonten, dass sie in der EU eine politische Gemeinschaft und damit mehr als nur einen Binnenmarkt bzw. eine Freihandelszone sehen (womit sie Zielvorstellungen v.a. vieler britischer und auch tschechischer Politiker über die Funktion und Finalität der Integration eine Absage erteilten).²³ Damit war die auch von der Bundesrepublik schon seit 2005 vertretene „rote Linie“ der Konsultationsgespräche markiert, nämlich der Ausschluss einer kompletten Neuverhandlung des Verfassungskompromisses. Diesem Votum schlossen sich später auch Frankreich²⁴ und die Niederlande an, obwohl beide mit Verweis auf den Ausgang der Referenden für Nachbesserungen plädierten. Damit waren das Vereinigte Königreich, Polen und die Tschechische Republik als eindeutige Gegner des VVE verblieben, wobei sich aber auch die Niederlande in vielen Fragen (z.B. der Beseitigung aller staatsähnlichen Symbole) vom VVE distanzieren.²⁵

Es zählt zu den Erfolgen der deutschen Präsidentschaft, in dieser Situation ein komplettes „Unter den Tisch fegen“ und damit Verhärten der kritischen Positionen vermieden und die Maxime „Jeder muss sich bewegen“ realisiert zu haben. Dieses „sich bewegen“ ging in kleinen, vor allen Dingen bei den polnischen Gesprächspartnern mühsamen Schritten voran: Dies zeigte sich bereits bei der Berliner Erklärung, die Präsident Lech Kaczynski zunächst nicht unterzeichnen wollte, u.a. weil darin kein Bezug auf die christlichen Werte Europas genommen wurde. Erst nach Gesprächen mit Merkel Mitte März 2007, nahm er von dieser Position Abstand und erklärte sich auch dazu bereit, den VVE als Verhandlungsgrundlage zu akzeptieren. Er hielt aber an der polnischen Forderung nach einer Beibehaltung an den im Vertrag von Nizza festgelegten Abstimmungsmodalitäten im Ministerrat fest. Tschechien hielt seinen Widerstand bis kurz vor Toresschluss aufrecht und wollte den mit der Berliner Erklärung fixierten Reformzeitraum bis Juni 2009 nicht anerkennen.²⁶ Ein morgentliches Telefonat am 24. März zwischen Merkel und Vaclav Klaus sowie Ministerpräsident Topolanek brachte aber auch hier den Durchbruch. Durchsetzen konnte sich dagegen Großbritannien mit seiner Forderung, den Verfassungsvertrag nicht im Wortlaut der Berliner Erklärung auftauchen zu lassen. Demgegenüber dürften die Aussagen des niederländischen Ministerpräsidenten Balkenende bei einem Besuch des

gegenüber standen. Auch Deutschland war in Madrid anwesend, nahm aus Gründen der Wahrung der Neutralität der Präsidentschaft aber nur als Beobachter an der Tagung teil.

²³ Vgl. Bulletin Quotidien Europe No. 9352 v. 26.1.2007.

²⁴ Durch Sarkozy, noch als Kandidat für das Präsidentenamt.

²⁵ S. Aussagen des spanischen Ministerpräsidenten Zapatero im Bulletin Quotidien Europe No. 9350 v. 24.1.2008: S.6.

²⁶ Dieses vor dem Hintergrund, dass bei diesem Zeitrahmen ein Scheitern des Ratifizierungsprozesses in den Zeitraum der tschechischen Ratspräsidentschaft fallen würde, eine Option, die man gerne vermeiden wollte.

Kommissionspräsidenten Barroso in den Niederlanden, die guten Elemente des Verfassungsvertrags erhalten zu wollen, sowie das Signal Prodis (als einem der vehementesten Verfechter des VVE), auf den Verfassungsbegriff verzichten zu können²⁷, dem Verhandlungsprozess eher dienlich gewesen sein.

Im Verlauf des ersten Quartals des Jahres 2007 kristallisierten sich nach Recherchen von Andreas Maurer zwölf kritische Fragen heraus, aus denen sich später der primäre Verhandlungsbedarf entwickeln würde²⁸:

- Beibehaltung der Vertragsstruktur (F, NL, GB, CZ)
- Beibehaltung Teil I des VVE als Kernstück eines Reformvertrags (F, I)
- Beibehaltung der institutionellen Reformen des VVE („Freunde des VVE; Gegner: POL)
- Beibehaltung anderer VVE-Reformen (offene Verhandlungsmasse)
- Aufgabe des „Verfassungsbegriffs“ bzw. der Verfassungssprache (NL, CZ, POL)
- Aufgabe der VVE-Artikel zu EU-Symbolen (NL, GB, CZ, relativ breite Unterstützung)
- Aufgabe der VVE-Artikel zur Suprematie des EU-Rechts (NL, GB, CZ)
- Ersetzen Teil II VVE durch Verweis auf diese und ihre Rechtsverbindlichkeit (GB, POL)
- Hinzufügen neuer Vertragselemente (GB, POL, EST, LIT, LET, HU, A, D, NL)
- Bekräftigung der Kopenhagener Beitrittskriterien (F, NL, A, D, EVP-ED-Fraktion des EP)
- Bekräftigung der Sozialen Dimension der EU im Vertrag (F, D, SPE-Fraktion im EP)
- Hinzufügen von opting-out-Klauseln (GB, POL) bzw. Regeln zur verstärkten Zusammenarbeit (B, I, LUX, D)

Nach Konsultationsgesprächen der Chefunterhändler der Mitgliedstaaten mit der deutschen Präsidentschaft im April und Mai 2007 blieben von diesen zwölf Fragen drei als strittig übrig und wurden durch vier neu hinzugekommene Punkte ergänzt (z.B. auf Drängen Großbritanniens die Besonderheit der GASP und der ESVP²⁹, die Rolle der nationalen Parlamente war den Niederländern ein wichtiger Aspekt so wie

²⁷ Vgl. Bulletin Quotidien Europe No. 9383 v. 10.3.2007:11.

²⁸ Der folgende Fragenkatalog entstammt Maurer (2007:6), wobei die in Klammern genannten Länder jene sind, die die Themen als verhandlungsrelevant in den Konsultationsprozess eingebracht haben.

²⁹ Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik; Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik; diese beiden Politikbereiche gehören nicht der ersten Säule des EU-Vertrags an, sondern sind der intergouvernementalen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten der EU zuzuordnen (d.h. die Institutionen der EU haben kaum Mitsprachemöglichkeiten). Dieses hätte mit dem VVE teilweise geändert werden sollen, wurde jetzt aber explizit ausgeschlossen.

der tschechischen Regierung die Kontrolle der Kompetenzverteilung zwischen EU und den Mitgliedstaaten). Die von Polen immer wieder öffentlichkeitswirksam und in Verbindung mit Veto-Drohungen vorgebrachte Forderung nach einem Beibehalten der Abstimmungsmodi des Nizza-Vertrags³⁰ wurde nicht explizit als eigener Verhandlungsgegenstand aufgeführt, überschattete aber stetig alle Reformgespräche und den Gipfel.³¹

Auf dieser Grundlage entwarf man sowohl den Bericht an den Europäischen Rat als auch das bereits erwähnte sehr enge Mandat für eine möglichst rasch einzuberufende Regierungskonferenz. Dieses gab die Konturen des noch auszuhandelnden Reformvertrags schon relativ detailliert vor und der Regierungskonferenz nur noch die technische Detailausarbeitung. Aber auch das bedeutete, noch einige Knackpunkte zu überwinden, so die auftauchende Forderung Polens, die sogenannte Ioannina-Klausel von 1994³² durch ihre Einfügung in den Reformvertrag in gemeinschaftliches Primärrecht umzuwandeln. Dieses wurde zwar abgelehnt, aber immerhin verabredet, dass die Klausel in einer Erklärung dem Lissabonner Vertrag beigelegt und grundsätzlich nur einstimmig verändert werden kann. Außerdem erreichte Polen schon beim Gipfel in Brüssel, dass die doppelte Mehrheit bei Abstimmungen im Ministerrat erst ab 2014, mit Übergangsfristen sogar erst ab 2017 angewendet wird. Als weitere Zugeständnisse für die Zustimmung zum Reformvertrag erhielt Polen das Recht auf einen ständigen Generalanwalt beim EuGH und behielt sich – genau wie Großbritannien – ein Opting-out³³ bei der Grundrechtecharta vor. Das Opting-out nahmen die Briten auch für die Einbeziehung der Justiz und Innenpolitik (bis dahin eine eigenständige „Säule“ des europäischen Vertragswerks) in den Bereich der Gemeinschaftsentscheidungen in Anspruch. Italien pochte unerwartet hartnäckig darauf, auch weiterhin genau so viele Vertreter in das Europäische Parlament entsenden zu können wie Frankreich und Großbritannien (73 im auf 750 verkleinerten EP nach 2009). Dieses wurde ermöglicht, indem dem Parlamentspräsidenten das Stimmrecht zukünftig entzogen und einem italienischen Abgeordneten zugewiesen wird. Auch verfassungsprojekt-

³⁰ So z.B. Ende März, als der von Polen eingebrachte Vorschlag einer Abstimmung auf Basis der Quadratwurzel der Bevölkerungszahl (sog. Penrose-System) mit einer solchen Veto-Drohung verbunden wurde (Bulletin Quotidien Europa No. 9397 v. 30.3.2007:3). Der bekannte Europaparlamentarier Elmar Brok reagierte auf diese Drohung mit dem Kommentar, dass jedes Land, das den Reformvertrag blockiere, aus der EU austreten möge (a.a.O.).

³¹ Am Vortag des Brüsseler Gipfels im Juni 2007 unterstützte allerdings nur noch die Tschechische Republik die polnischen Wünsche nach einer Änderung der Abstimmungsregeln, alle anderen 25 Mitgliedstaaten wollten den mit dem VVE erreichten Kompromiss beibehalten (Bulletin Quotidien Europe No. 9450 v. 21.6.07:4).

³² Diese Klausel besagt, dass bei knappen Mehrheiten im Ministerrat die Minderheit verlangen kann, dass der Rat den Abstimmungsgegenstand noch einmal überdenkt und der Mehrheitsbeschluss für eine angemessene Zeit nicht in Kraft tritt.

³³ D.h., dass die Bestimmungen der Grundrechtecharta für Großbritannien und Polen keine Anwendung finden und damit vor deren nationalen Gerichten auch nicht einklagbar sind.

fremde Forderungen anderer Mitgliedstaaten (wie z.B. jene Österreichs, den Universitätszugang als „nicht-wirtschaftliche Dienstleistung“ zu definieren, über deren Zugangsmodalitäten die Mitgliedstaaten selber bestimmen können) wurden im Verlauf der Verhandlungen bewältigt.

Am Ende wurde in Lissabon ein Vertrag unterzeichnet, der nach allgemeiner Einschätzung zwar fast 90 % der Inhalte des Verfassungsvertrags von 2004 enthält, aber nicht „Verfassung“ heißen darf; in dem die allseits bekannten (und von der Bevölkerung akzeptierten) Symbole der EU nicht mehr auftauchen³⁴, in der auf die Grundrechtecharta nur noch verwiesen wird, der EU-Außenminister nur noch „Hoher Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik“ heißen darf und das Nutzen von opting-out-Klauseln wie zu Zeiten des Maastrichter Vertrags neue Konjunktur erfährt.

5. Eigenheiten der Verhandlungen um den Vertrag von Lissabon

Ausgehend von der Annahme, dass es zu Beginn der Reformenbemühungen Hinweise dafür gegeben hat, dass von altbekannten Verhandlungsmustern abgewichen werden könnte, kann festgestellt werden, dass dieses zarte Pflänzchen Hoffnung die Dauer des Gesamtprozesses nicht überstanden hat. Viele der in Kapitel 2 genannten typischen Merkmale konstitutioneller Prozesse tauchten auch im vergangenen Jahr wieder auf: So der bei einigen Mitgliedstaaten sehr ausgeprägte Hang zur nationalstaatlichen Interessenwahrung und zum Verhalten im egoistisch-rationalen Bargaining-Modus, der immer wieder zu Blockadesituationen zu führen drohte. Und wieder waren es kreative Lösungsvorschläge (wie im Falle des von Italien geforderten Parlamentssitzes), Kompensationsgeschäfte (Stärkung der Ioannina-Klausel) oder aber geschicktem Verhandlungspoker (wie im Fall des Hinweises der Ratsvorsitzenden Merkel an den polnischen Präsidenten auf dem Brüsseler Gipfel im Juni 2007, man könne die Regierungskonferenz auch mit nur 26 Mitgliedstaaten einberufen), die genutzt wurden, um ein Scheitern der Verhandlungen zu verhindern. Auch kam es erneut „nur“ zu einer Fortschreibung der bestehenden Verträge und nicht – wie vom Konvent vorgesehen – zu einem symbolträchtigen Neuanfang durch Verabschiedung einer neuen Rechtsgrundlage.

Eine zentrale Rolle für den erfolgreichen Ausgang der Verhandlungen spielte einmal mehr die Präsidentschaft: Das vermittelnde Auftreten der Deutschen wurde ebenso gelobt wie der engagierte Einsatz Angela Merkels für das Vorankommen des Projekts.³⁵ Als geschickte strategische Schachzüge wird der Aufbau eines zeitlichen

³⁴ In Erklärung Nr. 52 betonen 16 Mitgliedstaaten jedoch, dass sie die blaue Fahne und Beethoven-Symphonie weiterhin als die Symbole der EU betrachten.

³⁵ Vgl. Handl (2007).

Drucks durch die Zielsetzung, das Inkrafttreten eines Reformvertrages noch vor den Wahlen zum Europäischen Parlament im Sommer 2009 erreichen zu wollen, betrachtet (Wessels/Faber, 2007).

Kritischer wurde allerdings die Art und Weise bewertet, wie Merkel und ihr Stab die Abstimmungsgespräche mit den nationalen Regierungen durchführten³⁶: War der Verfassungskonvent noch der Versuch, ein möglichst offenes und transparentes Reformverfahren zu etablieren, so kehrten die Deutschen zu bewährten Methoden zurück: Pro Mitgliedstaat gab es zwei auf hoher Ebene angesiedelte Verhandlungsführer (sog. focal points), die zwischen den bi- und multilateralen Treffen der Staats- und Regierungschefs kritische Punkte und mögliche Lösungsoptionen hinter verschlossenen Türen ausloteten. Dies erlaubte es, die Positionen kritischer Mitgliedstaaten sehr ernst zu nehmen, eine Verhärtung der Standpunkte infolge öffentlicher Kritik zu vermeiden und damit den Weg für Kompromisse offen zu halten. Diese Vorgehensweise hat eine lange Tradition bei konstitutionellen Reformprozessen in der EU, gekoppelt mit einer Strategie der kleinen Reformschritte ist sie als „Methode Monnet“ bekannt (Wessels/Faber, 2007). Der Nachteil: Eine breite öffentliche Diskussion, wie sie im Vorfeld des Verfassungskonvents und auch nach dem Scheitern der beiden Referenden gefordert wurde, fand erneut nicht statt. Das Europa von Lissabon ist wieder ein Projekt (sehr) kleiner Elitenzirkel.

Besonders wichtig für den erfolgreichen Verhandlungsabschluss dürfte gewesen sein, dass schon frühzeitig eine „rote Linie“ gezogen wurde, hinter der die Mehrheit der Mitgliedstaaten nicht bereit war, zurückzutreten. Das geschlossene Auftreten der „Freunde des Verfassungsvertrags“ im Januar 2007 unterstrich diesen Anspruch noch einmal wirkungsvoll und stärkte dadurch auch die Position der Präsidentschaft, den Verfassungsvertrag als Ausgangspunkt neuer Gespräche festzulegen. Einer Wiederholung konflikträchtiger Debatten über grundsätzliche Zielrichtung und den Umfang notwendiger Reformen ging man so aus dem Weg. Das hielt Staaten wie Großbritannien oder Tschechien nicht davon ab, im Verlauf des Verhandlungsprozesses immer wieder neue Punkte auf die Agenda zu bringen (z.B. den Status der GASP, die opting-out-Wünsche), die den intergouvernementalen Charakter der EU stärken sollten. Die für gemeinschaftliche Verhältnisse ungewöhnliche Stringenz des vorbereiteten Verhandlungsmandats für die

³⁶ Insbesondere das Europäische Parlament beschwerte sich bei Außenminister Steinmeier über die Intransparenz des Verfahrens und forderten die Einbindung von Vertretern des Parlaments und der Kommission in die Vorbereitungsarbeiten für die Berliner Erklärung und den Reformvertrag; Steinmeier lehnte dies jedoch ab (vgl. Bulletin Quotidien Europe No. 9350 v. 24.1.2007: Steinmeier vor Verfassungsausschuss des EP). Man kam den Vertretern des EP dann aber insoweit entgegen, als dass drei Abgeordnete als vollwertige Mitglieder (nicht nur als Beobachter) an der Regierungskonferenz teilnehmen durften.

Regierungskonferenz wiederum ist als Zugeständnis an die Vertragsgegner zu sehen, die ihre Forderungen im Mandat sehr präzise wiedergegeben sahen und somit davon ausgehen konnten, dass diese auch berücksichtigt werden würden. Der Preis, den die Freunde des Verfassungsvertrags mit seiner integrations-vertiefenden Ausrichtung zu zahlen hatten, ist aus integrationstheoretischer Sicht hoch: Die Hoffnung, dass sich der Leitbildkonflikt innerhalb der erweiterten EU durch den Verfassungsprozess entschärfen und die gemeinsamen Vorstellungen über die Entwicklung der EU die Differenzen überwiegen würden, war vergebens.

Es ist jedoch festzuhalten: Die Union ist an dieser institutionellen Krise wie schon in den Jahren zuvor immerhin nicht auseinandergebrochen (wenn auch die Gräben zwischen den Vertretern verschiedener Leitvorstellungen des europäischen Integrationsprozesses wieder verstärkt zutage getreten sind). Es wurden inhaltlich trotz aller Widerstände und Widrigkeiten erhebliche Fortschritte erreicht, man hat wie immer verhandelt, gefeilscht und gedroht, aber letztlich ist ein Ergebnis zustande gekommen, dem man nicht einmal den Vorwurf des „nur der kleinste gemeinsame Nenner“ machen kann.

6. Schlussbemerkungen

„Liest sich nicht wie eine Verfassung, sondern wie eine Bedienungsanleitung für Gabelstapler!“ so der Kommentar des britischen Europaforschers Timothy Garton Ash über den Vertrag von Lissabon in der Süddeutschen Zeitung vom 14.12.2007. Statt wie einst geplant den Bürger der Union ein übersichtlich-prägnantes Dokument an die Hand zu geben, das deutlich macht, wofür die EU steht, was ihre Handlungskompetenzen sind und was der Bürger von ihr erwarten darf, bleibt es bei der altbekannten Unübersichtlichkeit und Komplexität – Ziel glatt verfehlt, diesen Vorwurf müssen sich die Politiker gefallen lassen. Es ist daher auch nicht davon auszugehen, dass – wie noch von den Konventsmitgliedern angestrebt – der vorliegende Vertrag eine stabile Grundlage für das Handeln der Europäischen Union für die nächsten 50 Jahre sein wird. Zu unsicher ist, ob sich die institutionellen Neuerungen bewähren werden (Hofmann/Wesels, 2008), zu groß die Gefahr, dass sich die für die erfolgreiche Nutzung der neuen Instrumente notwendige europafreundliche Grundhaltung einiger Mitgliedstaaten als nicht stabil genug erweist. Wie ernst dieses Argument genommen wird, wird allein daran ersichtlich, dass die Regierungen der Mitgliedstaaten es wo immer möglich vermeiden, ein Referendum durchzuführen – zu groß ist die Angst vor einem erneuten Scheitern.³⁷

³⁷ Dieses selbst in Dänemark, das bislang jeden neuen Gemeinschaftsvertrag einem Referendum unterworfen hat (vgl. auch Bulletin Quotidien Europa No. 9562 v. 12.12.2007): Die Souveränität des

Als Hindernis auf dem weiteren Weg dürfte sich erweisen, dass dem Reformvertrag ein beigeordnetes großes politisches Projekt fehlt; wie oben erwähnt waren es immer politische Großprojekte wie die Währungsunion oder der Binnenmarkt, die zum einen die mitgliedstaatlichen Regierungen bei der Umsetzung neuer primärrechtlicher Bestimmungen disziplinierten, zum anderen den Bevölkerungen auch einen Maßstab an die Hand gaben, ob die auf europäischer Ebene eingegangenen Verpflichtungen ihrer Regierungen zumindest durch den produzierten Output³⁸ legitimiert werden können. Hierauf beruhte lange Zeit die diffuse Unterstützung des europäischen Integrationsprozesses angesichts nur schwach ausgeprägter input-Legitimation. An welchem Projekt aber sollen die Bürger den Vertrag von Lissabon messen? In den kommenden Jahren kann nur an der alltäglichen, kleinproblematistischen Politikgestaltung der EU gezeigt werden, dass die Gemeinschaft tatsächlich handlungsfähiger, effizienter und transparenter geworden ist. Wobei das Problem darin liegen wird, dieses *öffentlichkeitswirksam* ohne die Hilfe der Fokussierung auf medienkompatible Schlagwörter wie „Währungsunion“ oder „Binnenmarkt“ bekannt zu machen.

Quo vadis, Europa? Der Vertrag von Lissabon und die Art seines Zustandekommens geben auf diese Frage weiterhin keine Antwort. Dass das Verfassungsthema nun vom Tisch sei, nur weil der Begriff aus dem Reformvertrag verschwunden ist, ist kaum anzunehmen, denn es steht für die bislang immer vermiedene Festlegung der Antwort auf die Frage, was die EU ist bzw. was sie sein will (Kühnhardt, 2005; Müller-Graf, 2007; Hofmann/Wessels, 2008). Diese Frage lässt sich aber nicht in kleinen Zirkeln und durch geschickte Tauschgeschäfte klären, sondern bedarf einer breiten Diskussion innerhalb und zwischen den Bevölkerungen der Mitgliedstaaten – auch wenn es ein schmerzhafter und vielleicht desillusionierender Prozess ist.

Landes werde durch den Vertrag von Lissabon nicht berührt, es bedürfe deshalb keines Referendums.

³⁸ In der Debatte um die Art der Legitimation der Europäischen Union unterscheidet Scharpf (1999) zwei Dimensionen demokratischer Selbstbestimmung: Herrschaft kann zum einen als legitim betrachtet werden, weil sie eine „Herrschaft durch das Volk“ darstellt, welches entsprechend durch Partizipation an der Herrschaftsausübung (z.B. über repräsentative Organe) beteiligt ist. Herrschaft kann andererseits aber auch aner kennenswert betrachtet werden, weil sie auf wirksame Weise das allgemeine Wohl der jeweiligen Gesellschaft befördert (vgl. a.a.O.:16).

Literaturverzeichnis

- Becker, Peter / Leiße, Olaf, 2005: Die Zukunft Europas. Der Konvent zur Zukunft der Europäischen Union, Wiesbaden: VS Verlag
- Benz, Arthur (Hrsg.), 2004: Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, Wiesbaden: VS Verlag
- Bieling, Hans-Jürgen / Lerch, Marika (Hrsg.), 2005: Theorien der europäischen Integration, Wiesbaden: VS / UTB
- Busch, Andreas, 2001: Politikwissenschaftliche Integrationstheorien in Interaktion: Der synoptische Ansatz II; in: Loth, Wilfried / Wessels, Wolfgang /Hrsg.), Theorien europäischer Integration, Opladen: Leske+Budrich:247-292
- Edwards, Geoffrey (ed.) 1997: The politics of European Treaty reform. The 1996 Intergovernmental Conference and beyond..., London: Pinter
- Faber, Anne, 2005: Europäische Integration und politikwissenschaftliche Theoriebildung, Wiesbaden: VS Verlag
- Handl, Vladimir, 2007: Die deutsche Ratspräsidentschaft aus tschechischer Sicht; in: Integration 30. Jhg. (3):338-343
- Göler, Daniel, 2003: Die Konventsmethode. Ein innovatives Verfahren der Vertragsreform?; in: Dokumente, 59. Jhg. (5):26-32
- Hofmann, Andreas / Wessels, Wolfgang, 2008: Der Vertrag von Lissabon – eine tragfähige und abschließende Antwort auf konstitutionelle Grundfragen?; in: Integration 31, Jhg. (1):3-20
- Hrbek, Rudolf / Bofinger, Peter (Hrsg.), 1993: Der Vertrag von Maastricht in der wissenschaftlichen Kontroverse, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft
- Jopp, Mathias / Lippert, Barbara / Schneider, Heinrich (Hrsg.), 2001: Das Vertragswerk von Nizza und die Zukunft der Europäischen Union, Bonn: Europa Union Verlag
- Kietz, Daniela / Maurer, Andreas, 2008: Bilanz und Zukunft der Präsidentschaft im System des Rates der Europäischen Union; in: Integration 31. Jhg. (1):21-36
- König, Thomas / Slapin, Jonathan, 2006: From unanimity to consensus: An analysis of the negotiations at the EU's Constitutional Convention; in: World Politics vol. 58 (April):413-445
- Kühnhardt, Ludger, 2005: Quo vadis Europa?; in : APUZ 36/2005:3-7
- Laursen, Finn, 2002: The Amsterdam Treaty. National preference formation, interstate bargaining and outcome, Odense: Odense University Press
- Marks, Gary / Hooghe, Lisbeth et al., 1996: European Integration from the 1980's: State-centric versus multi-level governance; in: Journal of Common Market Studies vol. 34 (3): 341-378.
- Maurer, Andreas, 2007: Die Verhandlungen zum Reformvortrag unter deutschem Vorsitz; in: APUZ 43/2007:3-8
- Meerts, Paul W., 2004: Negotiating European, Basingstoke: Palgrave Macmillan
- Müller-Graf, Peter-Christian, 2007: Die Zukunft des europäischen Verfassungstopos und Primärrecht nach der deutschen Ratspräsidentschaft; in: Integration vol. 30 (3):223-237
- Rittberger, Berthold / Schimmelfennig, Frank, 2005: Integrationstheorien: Entstehung und Entwicklung der EU; in: Holzinger, Katharina u.a.: Die Europäische Union. Theorien und Analysekonzepte, Paderborn u.a.: Ferdinand Schöningh:19-80
- Schäfer, Verena / Wessels, Wolfgang, 2007: (Aus-)Wege aus der "Verfassungsfalle" – Strategien und Szenarien; in: Sozialer Fortschritt 5/2007:135-142
- Scharpf, Fritz, 1992: Zur Theorie von Verhandlungssystemen; in: ders. / Benz, Arthur / Zintl, Reinhard, Horizontale Politikverflechtung, Frankfurt a.M.: Campus:51-96
- Scharpf, Fritz, 1993: Autonomieschonend und gemeinschaftsverträglich: Zur Logik der europäischen Mehrebenenpolitik, MPIfG Discussion Paper 93/9, Köln
- Scharpf, Fritz, 1999: Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?, Frankfurt a.M.: Campus Verlag
- Scharpf, Fritz, 2000: Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen: Leske+Budrich

- Tömmel, Ingeborg, 2007: Die Europäische Union, PVS-Sonderheft 40, Wiesbaden: VS Verlag
- Tsakatika, Myrto, 2007: Governance vs politics: the European Unions constitutive „democratic deficit“; in: JEPP vol. 14 (6):867-885
- Wallace, Helen, 2003: Die Dynamik des EU-Institutionengefüges; in: Jachtenfuchs, Markus / Kohler-Koch, Beate (Hrsg.), Europäische Integration, Opladen: Leske+Budrich:255-286
- Wessels, Wolfgang / Faber, Anne, 2007: Vom Verfassungskonvent zurück zur „Methode Monnet“? Die Entstehung der „Road-map“ zum EU-Reformvertrag unter deutscher Ratspräsidentschaft; in: Integration vol. 30 (4):370-381
- Zetterholm, Staffan, 1994: Constitutional Politics in the European Union; in: History of European Ideas, vol 19 (1-3):242