

Pralinen für Europa

Ein Jahr Vertrag von Lissabon

Almut Möller | „Das Leben ist wie eine Schachtel Pralinen“, sinnierte einst Forrest Gump, „man weiß nie, was man bekommt.“ Dass dieser Satz ausgerechnet für den Vertrag von Lissabon gelten soll, mag manchen überraschen. Doch wer sich die Mühe macht, das dickleibige Werk durchzuarbeiten, stößt auf eine Risikofreude, die man der EU nicht ohne Weiteres zugetraut hätte.

Der 1. Dezember 2009 verstrich überraschend geräuschlos. Jahrelang hatten die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union um den neuen Vertrag gerungen, der an diesem Tag in Kraft trat, nun schienen alle Beteiligten sichtlich froh, das leidige Thema vom Tisch zu haben. Stolz war auf das Produkt zu diesem Zeitpunkt längst niemand mehr. Denn das Reformvorhaben von Lissabon, anfangs deutlich ehrgeiziger angelegt, wurde zuletzt zur europapolitischen Hängepartie.

Der Vertrag von Lissabon geht zurück auf das Jahr 2000, als die damals 15 EU-Mitglieder beim Gipfel von Nizza feststellten, dass mit dem gerade beschlossenen neuen Vertrag auf Dauer keine solide Europa-Politik zu machen sei – schon gar nicht angesichts der anstehenden Erweiterungen. Es entsprach dem Zeitgeist zur Jahrtausendwende, ein aus heutiger Sicht nahezu waghalsig anmutendes Projekt auf den Weg zu bringen: Die Europäische Union sollte eine Verfas-

sung bekommen. Ein Projekt, das seither endlose Debatten ausgelöst und enorme politische Ressourcen verschlungen hat: Europäischer Konvent, Verfassungsentwurf, erste gescheiterte Ratifizierung, Umwandlung in den Vertrag von Lissabon, zweite gescheiterte Ratifizierung, Wiederholung eines Referendums, Verfassungsgerichtsurteile, schließlich Ratifizierung und Inkrafttreten.

Charme eines IKEA-Bausatzes

Mit dem Verfassungsentwurf war das Ende der Mobilisierungs- und Konsensfähigkeit der Union und ihrer Bürger erreicht. 2009 waren die hochfliegenden Erwartungen, ein völlig neuartiges Grundlagendokument für die EU zu bekommen, auf einen erneuten Änderungsvertrag in der Tradition von Einheitlicher Europäischer Akte, Amsterdam und Nizza zusammengeschumpft. Nun also der Vertrag von Lissabon. Er ist im Vergleich zum Verfassungsentwurf nüchterner und

funktionaler. Keine Verfassung, die der Union eine neuartige politische Würde verliehen hätte, sondern ein Änderungsvertrag mit dem Charme einer IKEA-Gebrauchsanweisung. Soll man das bedauern? Sicher ist, dass dieser Vertrag dem Zeitgeist heute deutlich näher kommt als ein Verfassungsdokument, das die Union zumindest in die Nähe der „Vereinigten Staaten von Europa“ gerückt hätte. Für den Verfassungsvertrag und später den Vertrag von Lissabon hatten die europäischen Regierungen jahrelang das Mantra von „mehr Transparenz, mehr Demokratie, mehr Effizienz“ beschworen, um den großen Aufwand zu rechtfertigen. Dieser Dreiklang weckte hohe Erwartungen, die der neue Vertrag nicht erfüllen kann. Keineswegs wird die Union dadurch etwa transparenter, im Gegenteil: Neue Akteure und Sonderverfahren verkomplizieren das Bild.

Nüchtern formuliert soll der Reformvertrag den „Modus operandi“ Europäische Union¹ optimieren. Und dabei steht Brüssel gleich unter enormem Erfolgsdruck. Denn gegenüber 2000 hat sich die Ausgangslage erheblich verschärft. Das gilt in der Klima- und Energiepolitik, aber besonders in der Wirtschafts- und Finanzpolitik. Die griechische Schuldenkrise, die im Frühjahr 2010 die europäische Gemeinschaftswährung und damit einen zentralen Pfeiler des europäischen Integrationsprojekts ins Wanken brachte, hat über Monate die Schlagzeilen

dominiert. In beispielloser Intensität haben die Union und auch die Unionsbürger erlebt, was bisher eine abstrakte Bedrohung war: dass die Länder der EU unter die Räder der globalisierten (Finanz-)Märkte geraten.

Ob die neuen Institutionen und Verfahren diesen Problemen gerecht werden können, wird sich noch zeigen. Grundsätzlich sind die Neuerungen von Lissabon aber alles andere als bloß kosmetisch.

Das politische System der Europäischen Union hat sich grundlegend

Die Neuerungen von Lissabon sind alles andere als bloß kosmetisch

verändert. Im europäischen Institutionengefüge, das vom Dreieck zum Viereck aus Europäischem Rat, Ministerrat, Kommission und Parlament wird, lassen sich ein Jahr nach Inkrafttreten des Vertrags bereits einige Entwicklungstendenzen ablesen, die eine deutliche Veränderung gegenüber „Nizza“ markieren.²

Europäischer Rat als Impulsgeber

Innerhalb und außerhalb der Union reagierten viele mit Kopfschütteln auf die Entscheidung der 27 EU-Mitglieder, den Belgier Herman van Rompuy zum Präsidenten des Europäischen Rates zu berufen. Doch van Rompuy hat einen guten Start erwischt. Er ist in erster Linie ein Präsident nach innen, der zuhören und die Reihen zusammenhalten soll. Van Rompuy kennt Brüssel und die Institutionen und hat sich mit kundigen Beratern

¹ Vgl. zu diesem Begriff und Konzept Roderick Parkes: What the European Union Did Next: A Technocracy for Unromantic Times, in: The Federal Trust for Education and Research, London, September 2010. Zum Vertrag selbst siehe Klemens H. Fischer: Der Vertrag von Lissabon. Text und Kommentar zum Europäischen Reformvertrag, 2. Auflage, Baden-Baden 2010.

² Vgl. dazu auch die Studie von EPC, Egmont und CEPS (Hrsg.): The Treaty of Lisbon: A Second Look at the Institutional Innovations, Brüssel, September 2010.

umgeben, die die Vorgaben des neuen Amtes im Europäischen Rat, der nun auch offiziell zum EU-Organ wird, zügig und taktisch klug auszufüllen begonnen haben.

Formal hat van Rompuy großen Einfluss auf die Agenda und die Schlussfolgerungen der Europäischen Räte, und es ist zu erwarten, dass er in Zukunft auch stärker strategische Prioritäten setzen wird. In der Aufgeregtheit der Eurokrise hat sich das neue Amt bereits bewährt. Die spanische

Unter den Vorgaben von Nizza wäre die Reaktion der EU auf die Eurokrise weniger koordiniert ausgefallen

fordert gewesen, weil sie selbst zu sehr in die Ereignisse verstrickt war. Unter den institutionellen Vorgaben von Nizza wäre die Reaktion der Union auf die Eurokrise vermutlich anders und (noch) weniger koordiniert ausgefallen.

Der Bedeutungszuwachs des Europäischen Rates setzt sich unter dem Vertrag von Lissabon fort. Weil die europäischen Regierungen die Task Force zur Wirtschaftspolitik nicht in der Europäischen Kommission sehen wollten, hat van Rompuy die Leitung dieser Arbeitsgruppe übernommen. Im neuen institutionellen Viereck der EU ist der Europäische Rat ein Schwergewicht. Mit ihm und dem künftigen Präsidenten wird zu rechnen sein.

Kommission auf dem Weg ins Abseits
Kommissionspräsident José Manuel Barroso wird mit Argusaugen darüber wachen, dass seine Rolle und die der Kommission mittel- bis langfristig nicht vom Europäischen Rat untergraben

werden. Fraglich ist, ob das gelingt. Die Kommission als Motor der Integration und Repräsentantin des Interesses der Union arbeitet seit Jahren unter keinem guten Stern. Das hat nicht nur mit Personen und neuer Konkurrenz zu tun. Die Mitgliedstaaten sehen die Wahrung und Vertretung ihrer Interessen eher im Europäischen Rat und im Ministerrat gewährleistet.

Das Europäische Parlament ist eine weitere Institution, mit der die Kommission in Zukunft noch stärker rechnen muss. Dabei bleibt die Kommission selbst unter dem Vertrag von Lissabon weitgehend unverändert. Die für 2014 vorgesehene Verkleinerung der Kommission wurde als Zugeständnis an Irland in letzter Minute zurückgezogen. Aus dieser Neuerung hätte die Kommission Innovationspotenzial ziehen können, das ihre hervorgehobene Rolle auf Dauer hätte sichern können. Es ist abzusehen, dass sich die Kommission mit den Bestimmungen von Lissabon neben einem gestärkten Europäischen Rat und einem selbstbewussten Parlament und angesichts einer zunehmenden Renationalisierung der Europa-Politik schwer tun wird.

Wenig Raum für Ratspräsidentschaft

Das neue Amt des Präsidenten im Europäischen Rat hat die Bedeutung der Ratspräsidentschaft weiter in den Hintergrund gerückt. Nachdem die europäischen Regierungen den Vorsitz im erstarkten Europäischen Rat räumen mussten, bleibt ihnen im Rahmen einer Ratspräsidentschaft lediglich der Vorsitz in den Ministerräten. Auch hier gilt eine Einschränkung: Dem wichtigen Rat der Außenminister, der nun vom Rat Allgemeine Angelegenheiten abgekoppelt ist, sitzt die neue Hohe

Bild nur in Printausgabe verfügbar

© Thierry Roge / Reuters / Corbis

Beauftragte Catherine Ashton vor. Angesichts einer ohnehin langfristig angelegten Legislativplanung bleibt der Präsidentschaft wenig Raum für eigene Akzente, und es ist noch offen, in welche Richtung sich der Rat Allgemeine Angelegenheiten entwickeln wird. Die mit dem Vertrag von Lissabon eingeführte Teampräsidentschaft setzt lediglich eine bestehende Praxis fort, die aber nach außen hin bis jetzt nicht zu einer Stärkung der Präsidentschaft beigetragen hat. Die Vorstellung des Programms und der Bilanz einer Präsidentschaft sind zum Ritual ohne politisches Gewicht verkommen. Vieles deutet momentan darauf hin, dass die Präsidentschaft in Zukunft in der Bedeutungslosigkeit verschwinden wird.

Parlamentarische Muskelspiele

Das Europäische Parlament betreibt unter Lissabon Muskelspiele, die fri-

schen Wind in die alte Konstellation der EU-Institutionen bringen.³ Es nutzt seine neuen Rechte im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren, das mit Lissabon zum Regelverfahren wird. Es hat dem inzwischen in Kraft getretenen Bankdatenabkommen SWIFT Steine in den Weg gelegt und ist damit auch endlich in Washington wahrgenommen worden. Die Abgeordneten bestellen heute mit großer Selbstverständlichkeit die designierten EU-Kommissare zum „Vorsingen“ ein und haben auch in diesem Jahr wieder eine Umbesetzung durchgedrückt.

Das EP mischt sich über seine Budgetkompetenz clever und mit eigenen Konzepten in den Aufbau des Europäischen Auswärtigen Dienstes ein und ist einer der wenigen Orte, an dem strategisch und nicht lediglich bürokratisch über die Rolle des neuen Dienstes nachgedacht wird. Europa-

Frau der Stunde: Lady Ashton muss die neuen Strukturen der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik erst noch erschaffen

³ Daniela Kietz und Nicolai von Ondarza: Das neue Selbstbewusstsein des Europäischen Parlaments, SWP-Aktuell 57, Berlin, Juli 2010.

Abgeordnete treiben die Umsetzung der Europäischen Bürgerinitiative voran und setzen so auf eine neue Form der Bürgerbeteiligung, die nach Einschätzung vieler Beobachter über Potenzial verfügt. Schon jetzt beginnen die ersten Schachzüge für die nächste langfristige Budgetplanung der Union, in die das EP mit seinen neuen Rechten im Haushaltsverfahren ziehen wird. Mit Lissabon setzt das Europäische Parlament endgültig zum großen Sprung an.

Unterschätzte Hohe Beauftragte

Lady Ashton stand von Beginn ihrer Amtszeit an vor einem nahezu unlösbaren Problem. Sie musste die neuen Strukturen der EU-Außen- und Sicherheitspolitik, die der Lissabon-Vertrag vorsieht (insbesondere den Europäischen Auswärtigen Dienst, EAD), erst

Der EAD wird ein neues Schwergewicht in der europäischen Außenpolitik

noch erschaffen, sollte aber gleichzeitig schon in allen ihren formalen Rollen

präsent sein und die Außen- und Sicherheitspolitik der Union leiten. Sie ist nicht nur in der Nachfolge Javier Solanas die neue Hohe Beauftragte, sondern sitzt nun auch dem Rat der Außenminister und einer Reihe weiterer Gremien vor.

Darüber hinaus ist sie aber auch in der EU-Kommission verankert, in der sie als Kommissarin für Außenbeziehungen und als eine der Vizepräsidentinnen fungiert. Im Rat muss sie sich der Souveränitätsansprüche der Regierungen in der Außenpolitik erwehren, in der Kommission muss sie ihre Claims gegenüber anderen ehrgeizigen Kommissionskollegen abstecken, die ihrerseits in den Außenbeziehungen Ver-

antwortung tragen, insbesondere in der Erweiterungs- und Nachbarschafts- sowie in der Entwicklungspolitik.

Die durchwachsene Unterstützung aus Europas Hauptstädten und das Taktieren um den Zuschnitt und die Posten im EAD sind allerdings nur eine Episode in der Umsetzung des Vertrags von Lissabon. Sobald der EAD steht und seine Arbeit aufnimmt, ist er, und dies wird bis jetzt oft übersehen, aufgrund seiner Größe, Ausstattung und Zusammensetzung ein neues politisches Schwergewicht in der europäischen Außenpolitik. Lady Ashton und ihre Nachfolger werden Konkurrenz von vielen Seiten haben: aus den Mitgliedstaaten und in Gestalt der Präsidenten von Kommission und Europäischem Rat, die ihrerseits eine formale Rolle in der Außenvertretung der Union haben. Das neue Amt der Hohen Beauftragten/Vizekommissarin (für das sich hoffentlich der ursprünglich vorgesehene Begriff „Europäische Außenministerin“ einbürgern wird) ist mit Lissabon gut dafür gerüstet.

Lissabon birgt Überraschungen

Wie geht es nun weiter mit dem Vertrag von Lissabon? Erstens zeigt sich schon jetzt, dass er keineswegs in Stein gemeißelt ist. Mit seinem Inkrafttreten wurde zwar vielfach darauf verwiesen, dass die Regierungen in den Mitgliedsländern nicht bereit seien, in naher Zukunft eine weitere Reformrunde mit unabsehbaren Folgen einzuleiten. Wenige Monate später stellt sich die Situation aber schon anders dar. Durch den Druck der Euro-Krise sind die Regierungen gezwungen, die Vorgaben zur Überwachung des Stabilitäts- und Wachstumspakts zu stärken und die Schwächen der

Währungsunion in der wirtschaftspolitischen Koordinierung auszugleichen. Dazu tagt momentan van Rompuy's Task Force. Es ist fraglich, ob es möglich ist, die notwendigen Maßnahmen ohne eine erneute Veränderung an den Verträgen zu beschließen.

Angesichts des aktuellen, aber auch künftigen Reformbedarfs muss die Anwendung vereinfachter Verfahren für künftige Vertragsreformen, die Lissabon vorsieht, ganz oben auf der Agenda der Europäischen Union und ihrer Mitglieder angesiedelt bleiben. Eine weitere Hängepartie kann sich die Union nicht leisten. Allerdings wurden die ursprünglich vom Konvent entwickelten Verfahren von den Mitgliedsländern deutlich zugestutzt – ein Zeichen, dass sich die Mitgliedstaaten schwer tun, ihre Vetomöglichkeiten aufzugeben. Das Karlsruher Verfassungsgericht hat die vereinfachten Vertragsänderungsverfahren in seinem Lissabon-Urteil ebenfalls ins Visier genommen.

Es wäre deshalb auch denkbar, dass sich die Unionsmitglieder in Zukunft noch stärker auf informelle Absprachen einigen, um Diskussionen über Vertragsänderungen von vorneherein zu umschiffen. Welche Rolle spielt das europäische Primärrecht als Grundlage für das Unionshandeln in diesem Szenario in Zukunft?

Zweitens enthält der Vertrag von Lissabon eine ganze Reihe von Neuerungen, die bis heute noch nicht umgesetzt wurden oder in ihren Auswirkungen noch nicht oder noch nicht vollständig sichtbar sind. Das gilt für die Abstimmung mit doppelter Mehrheit im Ministerrat, die erst ab 2014 gelten wird, die neuen Bestimmungen im Sicherheitsbereich (vor allem die

Ständige Strukturierte Zusammenarbeit), die gestärkten Rechte des Europäischen Parlaments, den Europäischen Auswärtigen Dienst, der momentan aufgebaut wird, oder die Europäische Bürgerinitiative, die derzeit noch im Detail ausgestaltet wird. Und was würde passieren, wenn ein Mitgliedstaat die neue Austrittsklausel in Anspruch nimmt?

Der Vertrag von Lissabon hat deutlich mehr Potenzial als das, was bisher zu sehen war. In vielen Bereichen sind seine Möglichkeiten vermutlich noch gar nicht erkannt, und so wird er in Zukunft noch für Überraschungen sorgen. Die Ver-

stärkte Zusammen-

arbeit (VZ) etwa war schon seit dem

Vertrag von Amsterdam Bestandteil des europäischen Primärrechts, kam aber erst 2010 zum ersten Mal zur Anwendung. Zwar wird sie bisher nur in einem kleinen Bereich im Scheidungsrecht angewendet, die strategische Wirkung dieses ersten Beispiels für eine Differenzierung der Integration mittels VZ sollte aber nicht unterschätzt werden.

Wenn das Leben nach Forrest Gump wie eine Schachtel Pralinen ist, dann ist der Vertrag von Lissabon eine Wundertüte – eine Wundertüte, die beweist, dass die EU-Mitglieder, vielleicht unbeabsichtigt, mehr wagen, als man ihnen gemeinhin zutraut.

Der Vertrag von Lissabon hat deutlich mehr Potenzial als das, was bisher zu sehen war



ALMUT MÖLLER ist Programmleiterin des Alfred von Oppenheim-Zentrums für Europäische Zukunftsfragen im Forschungsinstitut der DGAP.