

NACH DEM GIPFEL IST RUH'

Erst Hinterzimmer, dann große Bühne, jetzt wieder Hinterzimmer: Die Zukunft der EU gestaltet sich in Öffentlichkeitsschüben. Die europäische Elite präsentiert sich mal feierlich und mal klandestin. In Berlin ist man stolz auf sich. Das Problem ist nur: Die Ruhe nach der EU-Präsidentschaftsshow von Angela Merkel ist trügerisch, der Bürger außen vor. Ein Schauspiel in fünf Akten.

Ein Kommentar von Max Haerder und Dominic Schwickert



Die Hauptstadt ist wie der Rest der Republik in den vergangenen Monaten nicht verwöhnt worden mit Sonnenschein und lauer Luft. Aber Windströmungen und Luftfronten zählen für Politiker nicht. Zwischen Bundestag und Borchardt ist nur die veröffentlichte Meinung wichtig; sie bestimmt die einzig entscheidende, die politische Großwetterlage. Wer sagt was und warum, wer führt, wer folgt, wer bestimmt und wer nicht.

So gesehen war es ein wunderbarer politischer Frühsummer. Europa stand unter deutscher Ratspräsidentschaft. Die deutsche Politik wärmte sich in den Strahlen der neuen europäischen Sonnenkönigin Angela Merkel. „Wie eine Löwin“ habe sie gekämpft, um Europa eine neue Ordnung zu geben, lobte etwa Luxemburgs Premier Jean-Claude Juncker das Ergebnis des neuen europäischen Reformvertrages. Die Bundesrepublik konnte etwas bewegen in Europa, überzeugen, sich höflich, aber bestimmt durchsetzen. Die Presse applaudierte, die CDU jubilierte. Sogar der Koalitionspartner konnte sich der zarten Zustimmung zur Show nicht verwehren. Merkel brachte Schwung auf die europäische Bühne. Und die Bürger bleiben Statisten.

PROLOG: GESPANNTE ERWARTUNGEN UND EISERNES SCHWEIGEN

Brüssel, im Dezember 2005, mitten in der fast weinerlichen Ruhe der Reflexionsphase, in die sich die geschockte Union zurückgezogen hatte. Man wollte die Wunden lecken, die von den widerspenstigen französischen und niederländischen Bürgern verursacht worden waren. Hier gelingt Merkel ihr erstes Husarenstück. Gerade frisch im Amt, ringt Merkel dem britischen Premierminister Tony Blair die schrittweise Reduzierung des Britenrabatts im Ausgleich für französische Zugeständnisse in der leidlichen Agrarfrage ab. Wegen der verhärteten Positionen in dieser Frage ein echter Durchbruch. Als Preis für ihren ersten europapolitischen Coup verzichtete Merkel zudem auf 100 Millionen Euro für Ostdeutschland und die bayrischen Grenzregionen zugunsten Polens. Dafür wurde endlich

ein neuer EU-Haushalt bis 2013 verabschiedet. Die Bundeskanzlerin strahlte. In Brüssel hatte wieder die deutsche Scheckbuch-Diplomatie Einzug gehalten.

Premierminister und Präsidenten in ganz Europa schauten von nun an auf Kanzlerin Merkel. Man hoffte auf ein weiteres Zauberstück während der Ratspräsidentschaft. Entsprechend groß waren die Erwartungen an den deutschen Vorsitz in der ersten Jahreshälfte 2007, die Verfassungskrise zu beenden. Merkel sollte nichts Geringeres als die Überwindung der institutionellen Lähmung der EU einläuten.

1. AKT: TAKTIEREN UND SCHWEIGEN, ERSTER TEIL

Die Marschroute der deutschen Regierung war bereits von Rainard Silberberg, Staatssekretär im Auswärtigen Amt, vorgegeben worden. Im Dezember 2006 hatte er in einer Rede angekündigt, dass man von deutschen Entscheidungsträgern zu Beginn des Konsultationsprozesses wenig Präzises hören werde und die Bundesregierung erst „zum richtigen Zeitpunkt einen geeigneten Vorschlag“ machen würde. Hintergrund hierfür war Merkels Einschätzung, dass die Sehnsucht nach konkreten Ankündigungen natürlich groß sei, spezifische Aussagen beispielsweise der Kritiker des Verfassungsvertrages aber fast reflexhaft zu ablehnenden Aussagen der Befürworter führten. So blieben dezidierte Lösungsvorschläge zunächst aus. In Berlin und Brüssel herrschte angestrenzte Ruhe in der Verfassungsfrage. Gleichzeitig war die Verschwiegenheit bis zur Berliner Erklärung auch der Startpunkt der Merkelschen Präsidentschaftsshow.

2. AKT: DAS WUNDER VON BERLIN

Ausgehandelt wurde die Berliner Erklärung vom März 2007 schon einige Monate vorher, indem jeder der 27 Staats- und Regierungschefs streng vertraulich einen Unterhändler benannte. Die verworrenen Fäden nationaler Positionen liefen im Kanzleramt zusammen. In aller Stille und Vertraulichkeit. Bilaterale Sondierungsgespräche, die mit höchster Diskretion von Uwe

Corsepius als Merkels persönlichem Europa-Sherpa durchgeführt wurden, waren das strategische Gebot der Stunde.

Merkels Kalkül ging auf: Die diskret im Vorfeld ausgehandelte Grundsatzdebatte über die Zukunft der EU entfachte im Rahmen der Feierlichkeiten zum 50-jährigen Jubiläum der Römischen Verträge neues Feuer in der Verfassungsfrage. Zwar klingt die Berliner Erklärung zunächst wenig konkret. Schließlich wurde lediglich vereinbart, dass die EU bis zu den Wahlen 2009 „auf eine erneuerte, gemeinsame Grundlage“ gestellt werden soll. Trotzdem löste dieser Minimalkonsens einen völligen Stimmungsumschwung in Europa aus. Die Starre in der Verfassungsfrage wich der Bereitschaft, sich aktiv und vor allem konstruktiv mit der Verfassungskrise auseinanderzusetzen. Zugleich war auf einmal ein konkreter Zeitplan vorgegeben: Bis Ende 2007 sollte sich die Regierungskonferenz aller 27 Mitgliedsländer auf den Reformvertrag verständigt haben, damit dieser bis zu den Europawahlen 2009 in allen Staaten ratifiziert werden konnte. Wegen des engen Zeitkorsetts mussten die Vorgaben auf dem Brüsseler Gipfel im Juni 2007 daher so abschließend und umfassend wie möglich sein. Man strebte ein robustes Mandat an.

Die Berliner Erklärung war ein Sieg der Symbolpolitik, die entscheidende psychologische Wende in der Verfassungsfrage. Es war die Phase des großen Händeschüttelns gutgelaunter Staatsgäste, mit viel Prunk und Pathos. Europa ganz feierlich. Durch die Berliner Erklärung stieg die Spannung und Vorfriede auf den alles entscheidenden Gipfel von Brüssel.

3. AKT: DER SHOWDOWN. DIE NACHT VON BRÜSSEL

In Brüssel konnten sich die Spannungen entladen, die im Zuge der Debatten über die europäische Zukunft entstanden waren. Die Gräben zwischen den Freunden und Totengräbern der Verfassung waren tief. Und so wurde gepokert, taktiert, gedroht und gedealt. Quadratwurzel oder Tod, hieß es aus Warschau kurz vor dem Brüsseler Gipfel. Und die polnische Regierung schreckte auch nicht davor zurück, aus den Opfern im Zweiten Weltkrieg gesteigerte Ansprüche abzuleiten. Frankreich wollte dem Verfassungsvertrag mit Macht und Gewalt seine symbolische Strahlkraft rauben, die

Niederlande schrieen nach der Hoheit ihres nationalen Parlaments und Großbritannien suchte wie so oft die Hintertür. Bloß nicht zu viel Europa. Ein schönes Geschacher.

EU-Gipfel mit ihren Gruppendynamiken und den kaum kalkulierbaren Egos von Staats- und Regierungschefs sind schwer zu beherrschen. Trotz detaillierter Pläne – im Mitarbeiterjargon Drehbücher genannt – müssen manchmal zu später Stunde auch die Bars der Sitzungshotels und Brüsseler EU-Räumlichkeiten für die nötigen Überzeugungsinstrumente sorgen. Ohnehin sind jeder Ratspräsidentschaft in punkto Eigeninteresse die Hände gebunden, denn verlangt wird die Rolle des ehrlichen Maklers. Rabiät eigene Begehrlichkeiten zu verfolgen, ist deshalb kaum möglich. Subtil muss es also zugehen und öffentlich neutral.

Deshalb bleibt es bemerkenswert: Am Ende brachte die deutsche Präsidentschaft tatsächlich das zustande, was die Kanzlerin gewollt hatte. Ein sehr konkretes Mandat für eine Regierungskonferenz, die eine Verfassung in anderem Gewand vorsieht. Aus dem Verfassungsvertrag wurde der Reformvertrag. Zwar abgespeckt und schwer zu lesen, dafür versehen mit fast allen altbekannten Inhalten.

Und so waren alle zufrieden: Nicolas Sarkozy sah in dem Reformwerk seine Idee des Minivertrags verwirklicht und konnte auf die Streichung der Bestimmung über den „unverfälschten Wettbewerb“ verweisen, Jan Peter Balkenende konnte sich vor seiner niederländischen Bevölkerung auf die Stärkung des Subsidiaritätsprinzips und verbesserte Kontrollmöglichkeiten der nationalen Parlamente berufen. Auch Tony Blair sah seine „roten Linien“ verteidigt: Keine Rechtsverbindlichkeit der Europäischen Grundrechte-Charta vor britischen Gerichten und die Möglichkeit eines nationalen Sonderwegs bei wichtigen Entscheidungen in der Innen-, Justiz- und Sozialpolitik. Blair bekam seinen schönen Abgang. Die pokernden Regierungsbrüder aus Warschau waren nach der deutschen Drohung, die anstehende Regierungskonferenz auch ohne polnische Zustimmung durchzuführen, politisch isoliert, konnten den Deutschen aber wenigstens noch drei weitere Jahre beim Übergang zur doppelten Mehrheit abringen. Die großen Europäer Romano Prodi, Jean-Claude Juncker und José Zapatero ließen sich zwar nicht zu Begeisterungstürmen hinreißen, begrüßten aber die vorläufige Entschärfung der Verfassungskrise.

Hoch anzurechnen ist Merkels Leistung. Frankreich in die Bemühungen um die Rettung der Substanz des Verfassungsvertrages erfolgreich einzubeziehen und ein strategisches Bündnis zwischen Großbritannien und Polen zu verhindern. Besonders wichtig: Jeder Akteur kam gesichtswahrend aus den Verhandlungen hervor. Merkels Erfolgsrezept: Beharrlichkeit und Gespür für Dramaturgie. Konsultationsprozesse im engsten Beraterkreis. Dann die Kameras, die große Bühne. Der Gipfel von Brüssel war zweifellos der Wendepunkt der Verfassungskrise. Das Schicksal der Heldin Merkel entschied sich hier zum Positiven – kein Staatschef wollte als Königinnenmörder oder Versager dastehen. Die europäische Presse überschlug sich. Die Wochenzeitschrift Zeit feierte die Methode Merkel und der britische Economist bestaunte Merkel's magic.

4. AKT: TAKTIEREN UND SCHWEIGEN, ZWEITER TEIL

Was ist nun seit dem europapolitischen Schlagabtausch passiert? Die große europapolitische Aufregung nach der deutschen Ratspräsidentschaft ist abgeflacht. Nahezu geräusch- und spurlos arbeitet jetzt die Reformmaschine auf Arbeitsebene. Die Regierungskonferenz dümpelt dahin. Die neue Internetpräsenz der EU zur Regierungskonferenz lässt nur sehr vage Schlüsse über den internen Gang der Dinge zu. Wenigstens ein paar Bilder darf der interessierte Bürger begutachten. Auch die Presse ist erstaunlich leise. Immerhin widmete die Süddeutsche Zeitung Mitte September 2007 dem Reformvertrag einen kleinen Bericht. Dort hieß es, dass es in den Verhandlungen der Juristen um einzelne Formulierungen sogar besser vorangehe als gedacht.

Dass der Reformvertrag noch lange nicht unter Dach und Fach ist und die Ruhe an der Reformfront nach dem Präsidentschaftssturm trügerisch ist, bestätigt Jan Techau, Europaexperte der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP). Zwar sei es gut, wenn die Regierungskonferenz ohne große Lärmentwicklung ihre Arbeit tun könne. Der ständige Versuch, das Verhandlungspaket vom Juni 2007 neu aufzuschnüren, wiege aber schwer. Das Entscheidende, so Techau, ist der politische Wille zur gemeinsamen Problemlösung, der allerdings momentan nur schwach ausgeprägt sei.

Und was ist mit den Bürgern? Wo sind die gesellschaftspolitischen Debatten über die institutionelle und poli-

tische Zukunft Europas? Andreas Maurer, Leiter der Forschungsgruppe EU-Integration der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) erklärt: „Beim Reformvertrag handelt es sich um eine beabsichtigte Hässlichkeit des Primärrechts. Die Substanz des Verfassungsvertrages muss als technische Anpassung der geltenden Verträge gelabelt werden, um die unkomplizierte parlamentarische Lösung herbeiführen zu können.“

Der Eindruck bestätigt sich: Der Gang der Dinge ist eine herbe Niederlage für den mündigen europäischen Bürger. Ein großer Sieg des Pragmatismus. Um es noch einmal laut zu sagen: Beim Gipfel von Brüssel ging es neben all den nationalen Grabenkämpfen darum, beim nächsten Anlauf auf die Bürger der Union zu verzichten. Soweit bestand Einigkeit bei den europäischen Eliten.

Und so sieht es dann auch aus: In den Niederlanden will Balkenende auf ein weiteres risikoreiches Referendum verzichten, in Großbritannien versucht der neue Premier Gordon Brown alles, die unsicheren britischen Kantonisten trotz mächtigem Gegenwind aus Bevölkerung und Opposition von der Urne fernzuhalten.

5. AKT: DIE GROSSE UNBEKANNTE. TÊTE-À-TÊTE IM HINTERZIMMER

Ob es im letzten Akt des Verfassungsdrasmas noch zur Katastrophe oder doch zum Happy End kommt, ist ungewiss. Wenn es zum Siegeszug des Reformvertrages kommen sollte, wird Europa wieder auf den großen Politiker-Bühnen bejubelt werden. Tausende Applaus werden die Bürger Europas dazu sicherlich nicht spenden. Die EU ist zurück in ihrer Elitenspur, der europäischen Bürger ein Störfaktor. Europapolitik wird nach eingestampfter Verfassung nun lieber wieder im behaglichen Tête-à-tête im Hinterzimmer gemacht. Denn die Verhandlungspartner der anderen Delegationen kennt man ja. Better the devil you know.