

Von der Verfassungskrise zum Vertrag von Lissabon – die EU auf dem Weg zu mehr Effizienz und Demokratie?

Stefan Köppl



Stefan Köppl

Zusammenfassung

Der Beitrag will den Reformprozess des europäischen Institutionensystems näher beleuchten und widmet sich der Frage, ob bzw. inwieweit sein Ergebnis eine Lösung der Probleme der Europäischen Union bedeutet. Dazu werden zunächst die mit der institutionellen Ausgangslage verbundenen zentralen Probleme rekonstruiert. Nach einer Rückschau auf den Reformprozess und einer Erörterung der wichtigsten Inhalte des Vertrages von Lissabon folgt ein Ausblick auf die Ratifikationsphase und eine Diskussion der Reformmaßnahmen im Hinblick auf die Lösung der Probleme.

1. Einleitung: nach Lissabon

Seit dem Sommer 2005, als der schon unterzeichnete und mit großen Vorschusslorbeeren bedachte „Vertrag über eine Verfassung für Europa“ (VVE) für viele überraschend in Referenden in Frankreich und in den Niederlanden zurückgewiesen wurde, machte in Europa das Wort der Krise die Runde. Die Reform des europäischen Institutionensystems war zum Stillstand gekommen, die Europäische Union schien gelähmt und das gesamte Projekt der europäischen Integration am Scheideweg. Der im Dezember 2007 unterzeichnete Vertrag von Lissabon soll diesen Zustand beenden und die fällige Institutionenreform vollziehen. Nimmt man es genau, ist die Erleichterung, die die Unterzeichnung des neuen Vertragswerks nach sich zog, aber ein wenig verfrüht: Denn auch ihm steht noch ein Ratifikationsprozess bevor, der Überraschungen bereiten könnte.

2. Probleme des Status quo

Warum eigentlich eine Reform? Der Europäischen Union wird von vielen Seiten Kritik entgegengebracht. Die Liste der im Einzelnen kritisierten Punkte ist lang; ein großer Teil davon kann aber auf zwei generelle Problembereiche zu-

ineffiziente Entscheidungsverfahren
Demokratiedefizit

rückgeführt werden, die auf der speziellen Konstruktion der europäischen Institutionen basieren: ineffiziente Entscheidungsverfahren und das Demokratiedefizit (vgl. generell zum Folgenden Tömmel 2006, S. 195-242).

2.1 Ineffiziente Entscheidungsverfahren

In vielen Fällen ist das Resultat nur der kleinste gemeinsame Nenner.

Betrachtet man zunächst die Verfahren im Rat der Europäischen Union als dem wichtigsten Entscheidungsorgan, dann ist festzustellen, dass die Hürden dort vergleichsweise hoch sind. Im Modus der Einstimmigkeit kann jeder Vertreter eines Mitgliedsstaates eine Entscheidung blockieren, im Modus der qualifizierten Mehrheit genügt eine Sperrminorität von ca. einem Viertel der gewichteten Stimmen. So verwundert es nicht, dass das Bild von den Entscheidungsprozessen in Brüssel von langwierigen Blockaden und Verhandlungen geprägt ist. All zu oft steht breit akzeptierten Vorschlägen der Widerstand einzelner oder weniger entgegen. Somit scheinen europäische Regelungen oft gar nicht oder mit kritikwürdiger Verzögerung zustande zu kommen. In vielen Fällen ist das Resultat nur der kleinste gemeinsame Nenner, bei dem der Langsamste das Tempo bestimmt.

Vor diesem Hintergrund sind Paketlösungen und Ausgleichszahlungen – im Volksmund: Kuhhandel – wichtige und oft angewendete Techniken, um Blockaden zu überwinden. Brüssel erscheint als großer orientalischer Basar, auf dem jeder nur seinen eigenen nationalen Vorteil im Blick hat und aus diesem Grunde Entscheidungen im gesamteuropäischen Interesse in unerträglicher Weise blockiert oder verzögert werden.

Viele dieser Phänomene sind auch auf nationaler Ebene zu finden, in Deutschland z.B. bei Verhandlungen zwischen den Partnern einer Regierungskoalition oder im Vermittlungsausschuss von Bundestag und Bundesrat. Allerdings scheint das Problem auf europäischer Ebene ein weit größeres Ausmaß anzunehmen: Die Zahl der mit Vetomacht ausgestatteten Akteure und damit der potenziellen Blockierer ist im Einigungsprozess stetig angewachsen. Im Mai 2004 kamen auf einen Schlag 10 neue Mitglieder hinzu, im Januar 2007 nochmals zwei. So ist die Zahl der Akteure am Verhandlungstisch auf mittlerweile 27 angewachsen, wobei die Kommission mit ihrem Initiativmonopol noch als eigenständiger Akteur dazu zu zählen ist. So gelten die Entscheidungsverfahren, die in ihrer Logik immer noch der Konstruktion für 15 und weniger Mitglieder folgen, als für eine EU der 27 nicht mehr angemessen. Zwar hatten die Staats- und Regierungschefs nach dem Reformgipfel von Nizza vollmundig verkündet, die Union sei nun aufnahmebereit für die 12 vor der Tür stehenden neuen Mitglieder, doch war dies bald vergessen. Jedes Mal, wenn Meinungsverschiedenheiten zwischen den Mitgliedstaaten über die Ausgestaltung europäischer Regelungen auftauchten, wurde wieder die Kritik an der Blockadeanfälligkeit der Entscheidungsprozesse laut.

2.2 Demokratiedefizit

Das zweite, unmittelbar mit den Entscheidungsverfahren zusammenhängende Problemfeld ist das Demokratiedefizit (vgl. Thalmeier 2005, S. 50-83). Da die eben angesprochenen Verhandlungen weitestgehend hinter verschlossenen Türen stattfinden, wird dem politischen Prozess auf europäischer Ebene große Intransparenz attestiert. In der Kompromiss- und Verhandlungsmaschine Brüssel scheint die Verantwortung für Entscheidungen gänzlich unzurechenbar zu sein. Das Prinzip, dass politische Entscheidungen öffentlicher und demokratischer Kontrolle unterliegen müssen und sich die Verantwortlichen regelmäßig dem Wähler zu stellen haben, scheint durchbrochen. Die Kommission ist nicht gewählt und dem Europäischen Parlament kaum verantwortlich (nur mit einer schwer erreichbaren 2/3-Mehrheit könnte sie zum Rücktritt gezwungen werden). Im Rat sitzen zwar Vertreter gewählter nationaler Regierungen, doch ist die Legitimation dieses Gremiums über viele Stufen abgeleitet und dadurch sehr indirekt. Das direkt gewählte Europäische Parlament dagegen ist trotz seines erheblichen Kompetenzzuwachses der letzten Jahrzehnte mit relativ wenig Macht ausgestattet; in zentralen Politikfeldern kann es im Konfliktfall von Kommission und Rat übergangen werden. Gleichzeitig steht die demokratische Legitimität des Parlaments auf wackeligen Beinen, werden doch die Kampagnen vor den Wahlen zum Europäischen Parlament größtenteils mit politischen Themen von der nationalen Ebene bestritten und die Wahlen gewöhnlich als weniger bedeutende Wahlen für Denkmäler an die nationale Regierung genutzt (Tenscher 2005). Die jeweils zuständigen Europa-Abgeordneten sind der Bevölkerung weit weniger bekannt als die entsprechenden Mandatsträger in den nationalen oder regionalen Parlamenten. Als Interessenvertreter der Wähler in Brüssel werden weniger die Abgeordneten im Europäischen Parlament wahrgenommen, sondern vielmehr die nationalen Regierungen, die die Interessen ihrer Bürger im Rat durchsetzen sollen.

große Intransparenz
des politischen
Prozesses

wenig Macht
des Europäischen
Parlaments

Zusammengefasst scheint es den europäischen Entscheidungen an demokratischer Legitimation zu fehlen. Die gewählten Volksvertreter haben relativ geringen Einfluss, die wichtigsten Akteure – Kommission und Rat – sind nur indirekt demokratisch legitimiert und die Verantwortung für Entscheidungen verliert sich im Labyrinth von Rat, Kommission, Parlament, Europäischem Gerichtshof und zahlreichen Expertengremien, Ausschüssen etc.

3. Verfassungsprojekt und Verfassungskrise

Dementsprechend waren die Vereinfachung der Entscheidungsverfahren und damit die Verbesserung von Effizienz und Transparenz wesentliche Ziele des Projekts „Europäische Verfassung“. So sah der von einem Konvent 2002/2003 erarbeitete und von einer Regierungskonferenz nur geringfügig verändert beschlossene „Vertrag über eine Verfassung für Europa“ (VVE) einige wesentliche Änderungen an den angesprochenen Punkten vor (vgl. Jopp/Matl 2005). Wenn auch dieser Verfassungsvertrag faktisch nichts anderes darstellte als eine

Vertrag über eine
Verfassung für
Europa

Revision der bestehenden Verträge, wie sie schon oft stattgefunden hatte, wurden große Hoffnungen in ihn gesetzt. Schon die besondere Semantik und der Begriff „Verfassung“ suggerierten einen epochalen Schritt. Für den Fall eines Scheiterns wurden in dunklen Farben Schreckensszenarien geschildert, bis hin zur Infragestellung der europäischen Integration schlechthin. Doch der Ernstfall trat ein: Nachdem zahlreiche Länder den VVE bereits ratifiziert hatten, scheiterte er im Juni 2005 bei Volksabstimmungen in Frankreich und in den Niederlanden. Die Ernüchterung war groß, das Wort der Krise omnipräsent.

Volksabstimmungen
in Frankreich und in
den Niederlanden

Die nach dieser Enttäuschung diskutierten Szenarien für das weitere Vorgehen erstreckten sich vom Auseinanderbrechen der Union über die Bildung eines Kerneuropas bis hin zur Durchsetzung der Inhalte des VVE auf anderem, noch zu findenden Wege. Da fast alle europäischen Regierungen an den Inhalten des VVE festhielten, war die erneute Verabschiedung einer modifizierten Version die wahrscheinlichste Variante, die dann nach einer zweijährigen „Denkpause“ auch ergriffen wurde.

Einige Regierungen, so zum Beispiel die polnische, die britische, die niederländische und die tschechische, sahen das Scheitern des ursprünglichen Vertrages als Gelegenheit, unliebsame Punkte erneut zur Verhandlung zu stellen. Der letzte Streitpunkt, an dem wieder einmal unter Einsatz aller Druckmittel und bis in die Nacht verhandelt wurde, waren die Entscheidungsverfahren im Rat: Unter dem Schlagwort „Nizza oder Tod“ versuchte die polnische Regierung, möglichst viel vom Status quo (also der Gewichtsverteilung von Nizza) zu retten, der kleinen und mittleren Ländern wie Polen relativ großes Gewicht verlieh. Nach der von Polen als Alternative ins Spiel gebrachten „Quadratwurzel-Methode“ hätte sich das Gewicht eines Mitgliedstaates bei Entscheidungen nach qualifizierter Mehrheit nicht nach der Bevölkerungsgröße gerichtet, sondern wäre nach der Quadratwurzel daraus berechnet worden. Zum Beispiel: Deutschland mit 82 Millionen hätte 9 Stimmen erhalten, Polen mit 38 Millionen 6 Stimmen. Es hätte folglich weiterhin eine Disproportionalität zwischen Bevölkerungsgröße und Stimmengewicht bestanden und Polen wäre in Relation zu den großen Mitgliedstaaten ein größeres Gewicht zugekommen als nach dem letztlich beschlossenen Prinzip der „doppelten Mehrheit“, von dem unten noch die Rede sein wird.

Nizza oder Tod

Quadratwurzel-
Methode

Prinzip der
doppelten Mehrheit

Im Juni 2007 einigte man sich schließlich in Brüssel unter deutscher Ratspräsidentschaft auf die wesentlichen Inhalte eines neuen Reformvertrages. Diese Punkte wurden als Mandat für eine Regierungskonferenz formuliert, die einen Monat später unter portugiesischer Ratspräsidentschaft einberufen wurde; sie sollte einen neuen Vertrag zur Reform der Europäischen Union ausarbeiten und zur Unterschriftsreife bringen. Als der wesentliche Durchbruch galt hierbei, dass dieses Mandat für die Regierungskonferenz 2007 bei seinen Überlegungen nicht vom Status quo (also von Nizza) ausging, sondern von den Inhalten des gescheiterten VVE. Die Erleichterung nach der Einigung von Brüssel war groß – hatte man doch in den wesentlichen offenen Streitpunkten tragfähige Kompromisse gefunden und auch die Zustimmung der bis zuletzt renitenten Polen erhalten.

Drei Monate lang wurde anschließend noch an Details verhandelt, bevor sich die Staats- und Regierungschefs bei ihrem Gipfeltreffen im Oktober 2007 auf

einen endgültigen Vertragstext einigten, der schließlich am 13. Dezember 2007 in Lissabon feierlich unterzeichnet wurde. Damit war nach der Phase des Stillstands eine neue Etappe in der Weiterentwicklung des europäischen Institutionensystems eingeläutet.

4. Der Vertrag von Lissabon

Eine inhaltliche Betrachtung des neuen Vertrags kommt nicht umhin, den gescheiterten VVE als zentralen Referenzpunkt zu nehmen – schließlich schwebte über allen Verhandlungen seit Juni 2005 die Frage, wie viel und was inhaltlich von diesem Dokument in den nächsten Reformschritten umgesetzt werden könne. Es ist nun zu fragen, inwieweit der Vertrag von Lissabon Inhalte des VVE übernimmt, welche Punkte des gescheiterten Vertragswerkes darin nicht mehr zu finden sind und wo es Präzisierungen und Zusätze gab.¹

4.1 Beibehaltene Inhalte des Verfassungsvertrages

Wie bereits angeklungen, finden sich zentrale Reformmaßnahmen des VVE auch im Vertrag von Lissabon wieder. Eine Auswahl der wichtigsten:

- Das Europäische Parlament wird dem Rat als Gesetzgebungsorgan gleichgestellt, denn das Verfahren der Mitentscheidung, bei dem das Parlament nicht überstimmt werden kann, wird zum Regelverfahren. Die Ausnahmen davon betreffen im wesentlichen die Materien der zweiten und dritten Säule. Die Gleichstellung gilt auch für die Haushaltsbefugnisse, so dass zum Beispiel der Agrarhaushalt in den parlamentarischen Kontrollbereich überführt wird. Außerdem soll das Europäische Parlament künftig den Präsidenten der Kommission nach Vorschlag durch den Europäischen Rat wählen. Somit zählt das Parlament klar zu den Gewinnern der Reform und die Europäische Union bewegt sich immer mehr in Richtung Zweikammersystem.
- Die Anzahl der Mitglieder der Europäischen Kommission (einschließlich Kommissionspräsident und Hoher Vertreter für Außen- und Sicherheitspolitik) wird ab 2014 auf zwei Drittel der Anzahl der Mitgliedsländer begrenzt. Beim Status quo würde das eine Reduzierung von derzeit 28 (27 plus „Mister GASP“) auf 18 bedeuten. Die Besetzung der Posten soll nach dem Rotationsprinzip erfolgen.
- Statt der halbjährlich rotierenden Präsidentschaft im Europäischen Rat wird ein Präsident für zweieinhalb Jahre gewählt (einmalige Wiederwahl möglich). Außerdem wird der Europäische Rat zu einem festen Organ der Union wie das Europäische Parlament, die Europäische Kommission und der Rat der Europäischen Union.
- Bei Abstimmungen im Rat gilt als qualifizierte Mehrheit ab November 2014 die doppelte statt der dreifachen Mehrheit, d.h. 55% der Mitgliedstaaten (aktuell mindestens 15) und 65% der repräsentierten Bevölkerung. Soll ein Beschluss verhindert werden, müssen mindestens vier Mitgliedsländer dagegen

stimmen. Der Anwendungsbereich der qualifizierten Mehrheitsentscheidung wird ausgedehnt (von 137 auf 181 Materien), so dass sie zur Regel wird. Allerdings wurden auf polnischen Druck Übergangsregelungen und suspensive Instrumente eingeführt (siehe unten).

- Es wird ein Hoher Vertreter der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik geschaffen, der die Funktionen des Außenkommissars und des „Mister GASP“ in sich vereint (so genannter „Doppelhut“) und Vizepräsident der Kommission ist. Zudem wird ein Europäischer Auswärtiger Dienst aufgebaut. Möglich wird außerdem eine „ständige strukturierte Zusammenarbeit“ einer Gruppe von Mitgliedstaaten im Rahmen der Sicherheits- und Verteidigungspolitik.
- Die Charta der Grundrechte wird rechtsverbindlich (ohne allerdings insgesamt in die Verträge aufgenommen zu werden).
- Die neue eigenständige Rechtspersönlichkeit der Europäischen Union erlaubt es ihr Verträge auszuhandeln und internationalen Organisationen beizutreten (das konnte bisher nur die Europäische Gemeinschaft). Es entfällt somit die bisherige Dualität von Union und Gemeinschaft.
- Die verstärkte Zusammenarbeit von Gruppen von mindestens neun Mitgliedstaaten wird erleichtert.
- In Sachen Kompetenzaufteilung sollen durch die Einführung von drei Kompetenzkategorien die Zuständigkeiten zwischen europäischer Ebene und Mitgliedstaaten klarer abgegrenzt werden: a) Materien mit ausschließlicher Unionszuständigkeit, b) Materien mit geteilter Zuständigkeit, c) Unterstützungs-, Koordinierungs- und Ergänzungsmaßnahmen.
- Eine neu eingeführte Klausel regelt den Austritt aus der Union.
- Eine Solidaritäts-Klausel verpflichtet die Union und die Mitgliedstaaten zu solidarischem Handeln im Falle von Naturkatastrophen oder Terroranschlägen.
- Das neue Instrument der Bürgerinitiative sieht vor, dass eine Million Unionsbürger aus verschiedenen Mitgliedstaaten die Kommission auffordern können, Vorschläge für europäische Regelungen einzubringen.

4.2 Gestrichene Inhalte des Verfassungsvertrages

Im Vergleich zu dieser langen Liste wichtiger Punkte halten sich die Streichungen aus dem VVE in Grenzen und betreffen vor allem Symbolisches:

- Der Begriff „Verfassung“ wurde aus dem Reformprojekt komplett gestrichen; das Verfassungskonzept wurde aufgegeben. Anstatt eines einheitlichen Verfassungsdokuments, in dem alle Verträge aufgehoben sind, bleibt es dabei, dass zwei Verträge das Primärrecht (im nationalen Rahmen sind das die Verfassungen) der Europäischen Union bilden: der „Vertrag über die Europäische Union“ (EUV) und der „Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft“ (EGV), der aber in „Vertrag über die Arbeitsweise der Union“ (AEUV) umbenannt wird. Wie bisher bei Reformen üblich, handelt es sich beim Vertrag von Lissabon um einen Vertrag zur Änderung dieser beiden Verträge.

- Aus dem Reformwerk gestrichen wurden auch die europäische Flagge und die Hymne („Verfassungssymbolik“). Das ändert aber nichts daran, dass es sie weiterhin gibt. Außerdem entfällt die für Verfassungen übliche Präambel, über die man wegen des Gottesbezuges hitzig diskutiert hatte. Stattdessen wurde in die Präambel des EUV ein Verweis auf „das kulturelle, religiöse und humanistische Erbe Europas“ eingefügt.
- Eine rein symbolische Maßnahme ist auch, dass die neu geschaffene Position des Außenministers nicht so benannt wird, sondern als „Hoher Vertreter der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik“ firmiert.
- Die Umbenennung der europäischen Rechtsakte von Verordnung, Richtlinie und Entscheidung in Gesetz, Rahmengesetz und Beschluss bleibt aus. Auch dies ist lediglich ein Verzicht auf nationalstaatliche Symbolik ohne konkrete Auswirkungen.
- Der Hinweis auf „freien und unverfälschten Wettbewerb“ im Zusammenhang mit dem Binnenmarkt wird als Ziel der Union gestrichen. Nicht zuletzt weil ähnliche Formulierungen an anderer Stelle im Vertragswerk präsent bleiben, dürfte dies kaum Auswirkungen haben und ein rein symbolisches Zugeständnis an diejenigen sein, die den VVE als Weiterentwicklung einer neoliberalen Europäischen Union kritisierten.
- Schließlich bleibt die volle Integration des Textes der Charta der Grundrechte in das Primärrecht aus. Im VVE hätte sie den Teil II gebildet, nun wurde nur noch ein Verweis auf sie im Art. 6 des EUV eingefügt. Damit bleibt es zwar dabei, dass die Charta rechtsverbindlich wird und der Europäische Gerichtshof über ihre Einhaltung wacht. Allerdings wurden Polen und Großbritannien in einem Zusatzprotokoll von letzterem ausgenommen.

4.3 Ergänzungen und Präzisierungen im Vergleich zum Verfassungsvertrag

An zahlreichen Stellen wurden die Bestimmungen des VVE mit zusätzlichen Regelungen ergänzt und genauer gefasst, nicht zuletzt auf Wunsch einiger Mitgliedstaaten, um Kritik aus der eigenen Bevölkerung entgegen zu kommen und so die Ratifikation zu erleichtern. Die wichtigsten Punkte aus dieser Kategorie:

- Die Einbindung nationaler Parlamente wurde verstärkt. Wenn nun ein Drittel der nationalen Parlamente durch eine Kommissionsinitiative das Subsidiaritätsprinzip verletzt sieht, muss diese neu geprüft werden. Will die Kommission dennoch keine Änderungen vornehmen, kann sie von 55% der Mitglieder des Rates oder des Europäischen Parlaments zum Rückzug der Initiative gezwungen werden.
- Neu ist das spätere Inkrafttreten der doppelten Mehrheit im November 2014 (statt wie im VVE vorgesehen schon im November 2009). In einer Übergangsfrist bis März 2017 kann auf Antrag weiterhin das heutige (Nizza-)Verfahren angewandt werden. Außerdem gilt in dieser Frist eine Einschränkung: Eine Minderheit im Rat, die 10 Mitgliedstaaten oder 26,3% der Bevölkerung erreicht, kann die erneute Verhandlung über einen Beschluss verlangen, mit dem Ziel einer breiteren Mehrheit. Falls der Beschluss mit qualifizierter

Mehrheit aber erneut gefasst wird, tritt er in Kraft. Somit hat dieses Instrument lediglich verzögernde Wirkung. Ab April 2017 (also sobald das Nizza-Verfahren nicht mehr beantragt werden kann) wird für dieses Verzögerungsinstrument die Schwelle auf 8 Mitgliedstaaten oder 19,3% der Bevölkerung abgesenkt.

- Schließlich wird eine Bestimmung eingefügt, dass im Verfahren der Vertragsänderung nicht nur die Kompetenzen auf die europäische Ebene verlagert, sondern auch von ihr auf die nationale Ebene zurückverlagert werden können.

5. Ein neuer Ratifikationsprozess

Ziel ist die Ratifikation vor den nächsten Wahlen zum Europäischen Parlament 2009

Volksabstimmung

Das neue Vertragswerk ist nun unterzeichnet; Ziel ist die Ratifikation vor den nächsten Wahlen zum Europäischen Parlament 2009. Im Ratifikationsprozess sind allerdings erneut Überraschungen denkbar. In den meisten Fällen ist nichts zu befürchten, nämlich wenn allein die nationalen Parlamente entscheiden wie zum Beispiel in Deutschland. Eine interessante Frage ist allerdings, welche Länder über den neuen Reformvertrag ein Referendum abhalten werden. Sicher ist dies nur in Irland. In Dänemark ist eine Volksabstimmung vorgeschrieben, wenn im Parlament nicht das Quorum von fünf Sechsteln der Stimmen erreicht wird. Besonders brisant könnte diese Frage in Frankreich und den Niederlanden diskutiert werden: Kann man es sich leisten, dort über die Köpfe der Bevölkerung hinweg zu entscheiden, nachdem diese den Verfassungsvertrag klar abgelehnt hat? Weitere Länder, in denen innenpolitisch die Frage einer Volksabstimmung über den neuen Vertrag zumindest intensiv diskutiert wird, sind auch Großbritannien und Tschechien. Es ist also noch offen, wie viele Gelegenheiten es für ein erneutes Scheitern der Reform geben wird.

6. Probleme gelöst, Krise überwunden?

Wie wird es um Effizienz und Demokratie der Europäischen Union stehen, wenn der Vertrag von Lissabon in Kraft ist?

Da sich hinter dem neuen Reformwerk im wesentlichen der Verfassungsvertrag in neuem Gewande verbirgt, gelten für den Vertrag von Lissabon größtenteils die selben Bewertungen weiter, die sich für den VVE herausgebildet haben (vgl. Jopp/Matl 2005). Nun zu den einzelnen Punkten im Hinblick auf die Fragestellungen dieses Beitrags:

- Die Verkleinerung der Kommission und die Einführung der zweieinhalbjährigen Präsidentschaft im Europäischen Rat sind sicher sinnvolle Maßnahmen, die die Effizienz in den Gremien steigern werden. Sie reduzieren unnötigen Koordinationsaufwand zwischen den Kommissaren und sorgen für größere Kontinuität bei der Führung der Abläufe im wichtigsten strategischen Führungszentrum der Union. Der Präsidentschaft im Europäischen Rat dürften auch einige

Spielräume beim Agenda-Setting offenstehen, die bei konsequenter Nutzung eine längerfristige und kohärentere Verfolgung strategischer Ziele ermöglichen sollten. So könnte im besten Falle eine gewisse Abkehr von der bisherigen, stark inkrementellen Integrationslogik erreicht werden. Doch darf man sich davon auch nicht zu viel erwarten: Das letzte Wort bleibt bei den Regierungen der Mitgliedstaaten, die als „Herren der Verträge“ die Zügel in der Hand behalten. Außerdem bleibt es bei der halbjährlich rotierenden Ratspräsidentschaft, die in puncto Agenda-Setting weiterhin eine gewichtige Rolle spielen dürfte. Konflikte zwischen der Präsidentschaft im Europäischen Rat (also gewissermaßen auf der allgemeineren Ebene) und der Ratspräsidentschaft (auf der Arbeitsebene), die beide unabhängig voneinander agieren können, sind also nicht auszuschließen. Im Idealfall kommt es dazu nicht, sondern zu einer harmonischen Abstimmung zwischen den beiden Präsidentschaften. Koordinationsbedarf besteht aber in jedem Falle, was die Effizienzsteigerung geringer ausfallen lassen dürfte, als es der erste Blick vermuten lässt.

- Die wichtigsten Maßnahmen im Hinblick auf die Effizienz der Entscheidungsverfahren sind ohne Zweifel der weitere Übergang zur qualifizierten Mehrheit als Regelmodus und die Einführung der doppelten Mehrheit. Beide Maßnahmen erschweren die Bildung von Sperrminoritäten und die Blockade von Entscheidungen – zumindest auf dem Papier. Da die bis zum bitteren Ende durchgefochtene Blockade auch bisher eher selten ist, wird man rein quantitativ kaum einen großen Sprung hin zu mehr Entscheidungen beobachten können. Qualitativ können aber nun auch in für manche Mitgliedstaaten sensiblen Bereichen leichter gemeinsame Regelungen durchgesetzt werden. Allerdings ist noch offen, inwieweit die Vertreter im Rat von dieser Möglichkeit auch Gebrauch machen werden – denn bisher wird auch in Materien, die mit qualifizierter Mehrheit entschieden werden können, eher der Konsens gesucht als der Konflikt ausgehalten. Auch gibt es nach wie vor zahlreiche Materien, bei denen das Einstimmigkeitsprinzip weiter gilt. Manche Mitgliedsländer könnten versucht sein, ihre Veto-Position in diesen Fällen als Verhandlungsmasse auch in anderen Bereichen in die Waagschale zu werfen. Die völlige Trennung der Arenen ist unrealistisch, was aber nicht entscheidungshemmend sein muss, denn Koppelgeschäfte sind ein erprobtes Mittel auch zur Überwindung von Blockaden.

Dass die doppelte Mehrheit trotz heftigen polnischen Widerstands (die Regierung hatte sich immerhin gegenüber der eigenen Bevölkerung sehr weit aus dem Fenster gelehnt und sich damit weitgehend die Rückzugswege selbst abgeschnitten) durchgesetzt wurde, zeigt aber, dass die Europäische Union selbst mit 27 Mitgliedern, bei Einstimmigkeit und selbst in höchst vitalen Fragen (nichts weniger als das Gewicht der Mitgliedstaaten bei einem Großteil der europäischen Gesetzgebung stand auf dem Spiel!) institutionell reformierbar und auch weiteren Reformen zugänglich ist. Es mag zwar Verzögerungen und Zugeständnisse in Form von Übergangsregelungen geben, aber letztlich erweisen sich diplomatische Druckmittel und Verhandlungstechniken als effektiv: Auch der renitenteste Widerstand wird mit der Zeit abgeschliffen, so dass die reine Betrachtung der hohen Zahl der Veto-Positionen allenfalls die halbe Wahrheit zeigt.

- Die Stärkung des Europäischen Parlaments weist in puncto Entscheidungseffizienz allerdings in die entgegengesetzte Richtung. So sehr sie als Gewinn für die Demokratie zu begrüßen sein mag, wird doch in vielen Materien nun eine neue Veto-Instanz hinzugefügt, zumal das Europäische Parlament zunehmend an Selbstbewusstsein gegenüber Rat und Kommission gewinnt. Nach den bisherigen Erfahrungen ist aber eher unwahrscheinlich, dass dies ein großes Blockadeproblem mit sich bringen wird. Die anderen Akteure und Entscheidungszentren werden jedoch in größerem Maße als bisher schon frühzeitig die Stimmung unter den Europaparlamentariern ausloten müssen. Ein interessanter und im Vorhinein nicht absehbarer Punkt ist, inwieweit die hinzugewonnenen Mitspracherechte die Entwicklung der Konfliktlinien innerhalb des Parlaments beeinflussen werden. Solange sich Konflikte eher zwischen dem Europäischen Parlament auf der einen Seite und Rat sowie Kommission auf der anderen Seite entzündeten und sich um Kompetenzen und Rechte drehten, agierte die Volksvertretung weitgehend als einheitlicher Akteur. Ob sich im gestärkten Europäischen Parlament künftig wie im nationalen Rahmen Mehrheit und Opposition herausbilden, bleibt abzuwarten.
- Die neu eingefügten Einspruchsrechte nationaler Parlamente dürften kaum nennenswerte Wirkungen zeigen. Sie kommen zwar den Kritikern einer zu schnellen Integration entgegen, weil sie pro forma als neue Bremsmechanismen erscheinen. Sie stellen aber keine echten Veto-Rechte dar und können leicht überstimmt werden. Es ist auch fraglich, wie oft sich in einem Drittel der nationalen Parlamente eine Mehrheit für einen Einspruch finden wird. Es handelt sich also bei den Einspruchsrechten der nationalen Parlamente eher um eine symbolische Maßnahme, von der kein neuer Sand im Getriebe der europäischen Entscheidungsprozesse zu erwarten sein wird.
- Ähnlich dürfte das neue Instrument der Bürgerinitiative zu bewerten sein: Es bringt zwar einen neuen Akteur ins Spiel, allerdings keinen, der Entscheidungen verhindern könnte. Auch ist nicht zu befürchten, dass die europäische Ebene künftig mit Initiativen der Bürger überschwemmt wird, die die Entscheidungsprozesse verstopfen.

Zieht man ein Fazit, so wird die Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit der Europäischen Union durch die Reformmaßnahmen des Vertrages von Lissabon im Vergleich zum Status quo deutlich erhöht. Im Vergleich zu den nationalen Entscheidungsprozessen aber bleiben die europäischen dennoch deutlich mehr von hohen Hürden und dem Streben nach Konsens geprägt; zumindest werden sie auch in Zukunft eher einer Verhandlungsdemokratie als einer Mehrheitsdemokratie ähneln. Es steht also zu vermuten, dass die europäische Politik weiterhin wegen ihrer Schwerfälligkeit und Kompromisshaftigkeit kritisiert werden wird, so lange es die qualifizierte (nicht einfache!) Mehrheit und weite Bereiche von Einstimmigkeitsmaterien gibt – wie gerechtfertigt diese Kritik auch immer sein mag.

Schwerfälligkeit
und Kompromiss-
haftigkeit

Demokratie und
Transparenz

Wie steht es schließlich nach dem Vertrag von Lissabon mit Demokratie und Transparenz in der Europäischen Union? Will man in der Stärkung des Europäischen Parlaments einen Zugewinn an Demokratie sehen, dann wurde hier einiges erreicht. Die Union macht einen großen Schritt in Richtung Zweikammersystem, in dem an den gewählten Volksvertretern immer weniger Wege vorbei

führen. Es gibt aber gute Gründe zu fragen, ob das Europäische Parlament wirklich ein geeigneter und effektiver Kanal für Kontrolle, Responsivität und Legitimation ist. Kann es wie im nationalen Kontext für die Rückbindung politischer Prozesse an die Wähler sorgen, als Kommunikationsforum der widerstreitenden Positionen dienen und die Legitimation politischer Entscheidungen auch bei denen herstellen, die im politischen Prozess unterlegen sind? Anhand dieser Fragen wird offenbar, dass sich das Europäische Parlament eben doch in vielen Punkten von denen der Mitgliedstaaten unterscheidet. Zu erinnern ist etwa an die Wahlkämpfe, die mit nationalen Themen bestritten werden; an die geringe öffentliche Präsenz des Europäischen Parlaments in den Medien; und an die riesigen Wahlkreise, die die einzelnen Europaparlamentarier zu vertreten haben. Sind nicht zunächst die Prämissen der parlamentarischen Demokratie, wie sie aus dem nationalen Rahmen vertraut sind (u.a. Öffentlichkeit herstellende Medien, Parteien, ein Dualismus von Opposition und Regierungsmehrheit), auf der europäischen Ebene zu verwirklichen, bevor vom Europäischen Parlament ähnliche Leistungen erwartet werden können? Es gibt auch strukturelle Überlegungen, die die Strategie der Demokratisierung durch Parlamentarisierung in Frage stellen: So fehlt erstens eine belastbare kollektive Identität, ein europäischer *demos*; zweitens drohen Blockaden, wie sie im nationalen Rahmen von Zweikammersystemen bekannt sind; und drittens könnte die Parlamentarisierung der Europäischen Union in einem Nullsummenspiel einen Demokratieverlust auf nationaler Ebene zur Folge haben (Höreth 2002).

Die neue Bürgerinitiative stellt ein ähnlich zweischneidiges Schwert dar: Einerseits eröffnet sie ein neues Partizipationsinstrument, das den Bürgern einen direkten Eingriff auf die europäische Ebene erlaubt. Andererseits können sie damit nur eine Initiative starten, ohne bei der weiteren Ausgestaltung europäischer Regelungen mitwirken zu können, und sei es nur durch die Möglichkeit eines kassatorischen Volksentscheids wie in der Schweiz. Sollten die ersten Bürgerinitiativen (vorausgesetzt, dass das Instrument auch genutzt wird) versanden, könnten sich hohe Erwartungen schnell in Frustration verwandeln.

Was die Verbesserung der Transparenz angeht, kaprizierte sich die Reformdiskussion weitgehend auf die Vereinfachung der Verträge. Durch die Zusammenfassung der unterschiedlichen Vertragstexte zu einem einzelnen Dokument, den Verfassungsvertrag, sollten das für den Bürger undurchschaubare Vertragsdickicht gelichtet und die rechtlichen Grundlagen der Union damit durchschaubarer und verständlicher werden. Dieses Ziel wurde nicht erreicht; der Vertrag von Lissabon ändert lediglich die bestehenden Verträge, genauso wie seine Vorgänger. Es ist aber sehr zu bezweifeln, dass das wirklich einen großen Rückschlag in Sachen Transparenz darstellt. Denn schon der Verfassungsvertrag wurde von kaum jemandem gelesen und von noch weniger verstanden. Und dass die von den Bürgern so wahrgenommene Undurchschaubarkeit der europäischen Ebene primär an der Komplexität der Vertragstexte liegt, dürften nur wenige behaupten. Intransparent sind vielmehr die Verhandlungs- und Entscheidungsprozesse zwischen Kommission, Rat und Parlament, die sich zu großen Teilen in zahllosen Ausschüssen und Koordinationsgremien fernab der Öffentlichkeit abspielen – und letztlich Konsenslösungen produzieren, die die Verantwortung für Entscheidungen verschwimmen lassen. Hieran wird sich auch durch den Vertrag von Lissabon nichts

ändern. Der Hinweis auf verbesserte Informationsrechte läuft ins Leere, solange die bereits vorhandenen kaum genutzt werden.

7. Ausblick

Als Fazit bleibt festzuhalten, dass der Vertrag von Lissabon im wesentlichen eine Neuauflage des Verfassungsvertrages darstellt. Die zentralen Innovationen bleiben bestehen, lediglich Symbolisches fiel den Neuverhandlungen nach der Ablehnung durch Franzosen und Niederländer zum Opfer. Wie man dies bewertet, hängt zu einem großen Teil von der Betrachtungsweise ab. Aus einer idealistischen Perspektive mag man das Ausbleiben eines symbolischen Gründungsaktes per Verfassungsgebung bedauern. Gemessen an nationalen Maßstäben kann auch das Weiterbestehen von Defiziten in puncto Entscheidungsfähigkeit, Demokratie und Transparenz beklagt werden. Legt man allerdings realistische Maßstäbe einer beispiellosen supranationalen Integration zu Grunde, so wie es in diesem Beitrag versucht wurde, stellt der Vertrag von Lissabon einen weiteren beträchtlichen Schritt in der institutionellen Weiterentwicklung der Europäischen Union dar. Weder die „Vollparlamentarisierung“ noch die radikale Orientierung am Modell der Mehrheitsdemokratie sind aus dieser Perspektive bedingungslos wünschenswert. Die Europäische Union ist ein System, das weit mehr soziale, ethnische, kulturelle, ökonomische und politische Heterogenität verarbeiten muss als dies im nationalen Rahmen je geschehen ist. Daher sollten in puncto Handlungsfähigkeit und Einheitlichkeit Maßstäbe, die aus dem nationalen Kontext stammen, nur mit großer Vorsicht angewendet werden – wenn überhaupt. Denn es bleibt bei der oft bemühten Feststellung, dass es sich bei der Europäischen Union eben um ein Gebilde *sui generis* handelt, das auch faire Maßstäbe verdient.

Anmerkung

- 1 Vgl. den Vertragstext, verfügbar auf <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/cg00014.de07.pdf> (Stand: 30.01.2008).

Literatur

- Höreth, Marcus 2002: Das Demokratiedefizit lässt sich nicht wegreformieren. Über Sinn und Unsinn der europäischen Verfassungsdebatte, in: Internationale Politik und Gesellschaft 4/2002, S. 11-38
- Jopp, Mathias/Matl, Saskia (Hg.) 2005: Der Vertrag über eine Verfassung für Europa. Analysen zur Konstitutionalisierung der EU, Baden-Baden: Nomos
- Pollak, Johannes/Slominski, Peter 2008: Das politische System der EU, 2. Aufl., Wien: WUV
- Tenscher, Jens (Hg.) 2005: Wahl-Kampf um Europa. Analysen aus Anlass der Wahlen zum Europäischen Parlament 2004, Wiesbaden: VS Verlag
- Thalmaier, Bettina 2005: Die zukünftige Gestalt der Europäischen Union. Integrationstheoretische Hintergründe und Perspektiven einer Reform, Baden-Baden: Nomos
- Tömmel, Ingeborg 2006: Das politische System der EU, 2. Aufl., München: Oldenbourg
- Wood, Steve/Quaisser, Wolfgang 2008: The New European Union. Confronting the Challenges of Integration, Boulder/London: Lynne Rienner Publishers