Ludwig Schmahl

Neue organisatorische Strukturen der Europäischen Union durch den Vertrag von Lissabon - vom Vertrag von Nizza zum Verfassungsvertragsentwurf und zum Vertrag von Lissabon

Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy 5, 81-92

2009

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

MUZEUM HISTORII POLSKI

Ludwig Schmahl

Neue organisatorische Strukturen der Europäischen Union durch den Vertrag von Lissabon – vom Vertrag von Nizza zum Verfassungsvertragsentwurf und zum Vertrag von Lissabon

1. Einleitung

Der Kontinent Europa ist nicht nur ein geographischer Begriff. Er erstreckt sich auch auf ein politisches und rechtliches Gebilde eigener Art. Gleichzeitig beinhaltet er eine besondere Identität durch seine Kulturen und Werte. Vor allem ist die Europäische Union eine Schöpfung des Rechts. Das ist das entscheidend Neue, was sie gegenüber früheren Versuchen, Europa zu einigen, auszeichnet[1].

Politisch haben sich zahlreiche Staaten in einem engen Zusammenschluss im Rahmen einer „Europäischen Union" zusammengefunden. Die rechtlichen Beziehungen sind seit der Gründung der ersten bedeutenden Gemeinschaft im Jahr 1951 ständig enger geworden.

Wie mag die Zukunft dieser Union aussehen? Wird es die „Vereinigten Staaten von Europa" mit einer eigenen Verfassung geben? Es geht dabei nicht nur um eine Zusammenführung einzelner Zuständigkeitsbereiche in Wirtschaft und Recht. Notwendig ist auch eine Bildung neuer organisatorischer Strukturen, die eine Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten strukturell fördern und erleichtern. Eine Anzahl von siebenundzwanzig Mitgliedstaaten macht neue organisatorische Strukturen der europäischen Union notwendig, sogar unverzichtbar. Die Europäische Union steht zum wiederholten Mal am Scheideweg.

Bereits das Europäische Parlament hatte immer wieder eine Verfassung gefordert und zuletzt einen Entwurf im Jahr 1994 vorgelegt[2].

Grundrechte, die Organisation und die Funktion eines staatlichen Gebildes verlangen nach einer geschriebenen Verfassung.

Der Integrationsprozess in Europa hat in den letzten Jahren eine immer stärker werdende Dynamik erfahren: Fragen wie Währung, Wegfall der Grenzkontrollen, Osterweiterung, Einwanderung und Bekämpfung internationaler Kriminalität sind in den Blickpunkt der Öffentlichkeit getreten.

Vertiefung der Zusammenarbeit und die Erweiterung bedingen einen organisatorischen Umbau der Strukturen der Europäischen Union: Ein Staatengebilde eigener Art kann in Anbetracht einer Erweiterung von fünfzehn au-f siebenundzwanzig Mitgliedstaaten nur effektiv zusammenarbeiten, wenn arbeitsfähige Organe tätig werden können.

---

[1] D. Thym, *Ungleichzeitigkeit und europäisches Verfasssungsrecht,insbes.: rechtliches Verfassungsverständnis*, 2004, S. 324; siehe auch: W. Hallstein, *Der unvollendete Bundesstaat*, 1969, S. 33.

[2] F. Cromme, *Der Verfassungsvertrag des Institutionellen Ausschusses des Europäischen Parlaments von 1994* [in:] *Zeitschrift für Gesetzgebung*, 1995, S. 256 ff.

Die bisherigen Zuständigkeiten und Strukturen sind vielfältig, durch zahlreiche Sonderregelungen geprägt, bereits für einen Laien selten überschaubar, für den Experten kaum praktikabel.

Gefordert sind mehr Effizienz, Demokratie, Bürgernähe und Transparenz in dem neuen Europa[3].

2. Die Grundrechts-Charta der Europäischen Union, der erste Schritt zu einer geschriebenen Verfassung

Die Initiative zu einer Charta der Europäischen Union ging vom Europäischen Rat in Köln (am 3./4. Juni 1999) aus[4]. Es heißt dort in den Schlussfolgerungen (Nr. 44), der Europäische Rat sei der Auffassung, dass im gegenwärtigen Entwicklungsstand der europäischen Union die auf der Ebene der Union geltenden Grundrechte in einer Charta zusammengefasst und dadurch sichtbarer gemacht werden müssten.

Hierzu wurde ein in der Anlage zu den Schlussfolgerungen beigefügter Beschluss gefasst: Der künftige Vorsitz wurde gebeten, bis zur Sondertagung des Europäischen Rats von Tampere am 15./16. Oktober 1999[5] die Voraussetzungen für die Umsetzung dieses Beschlusses zu schaffen.

Ferner wurde in diesem Beschluss erwähnt, dass die neue Charta von einem Gremium ausgearbeitet werden sollte, welches aus Beauftragten der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten und des Präsidenten der Europäischen Kommission sowie Mitgliedern des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente zu bestehen habe.

Bis zum Europäischen Rat im Dezember 2000 sollte der zu erarbeitende Entwurf vorgelegt werden.

Auf dem Sondergipfel von Tampere, der sich erstmals mit dem Thema der Innen- und Justizpolitik nach der Neuregelung der Materie im Vertrag von Amsterdam beschäftigte, ist in einem zweiten Teil die Zusammensetzung und das Arbeitsverfahren des Gremiums zur Ausarbeitung des Entwurfs einer EU-Charta der Grundrechte festgelegt worden. Insgesamt wurde die Mitliederzahl des Gremiums auf 62 Mitglieder beschränkt.

In der konstituierenden Sitzung vom 17. Dezember 1999 gab sich das Gremium den Namen „Konvent“. Vorsitzender wurde der ehemalige Bundespräsident der Bundesrepublik Deutschland Roman Herzog, der als Universitätsprofessor und ehemaliger Präsident des Bundesverfassungsgerichts für diese Aufgabe hoch qualifiziert war.

Anders als bei den geltenden Verfahren zur Änderung der Gründungsverträge der Europäischen Union waren im Konvent dreiviertel der Mitglieder zugleich Vertreter der nationalen Parlamente. Somit war das parlamentarische Element erstmals konstitutiv an der Definition der Grundlagen der Verträge in mitbestimmender Weise beteiligt worden.

---

[3] Siehe: J.M. Beneyto-Perez, *Für oder wider die Europäische Verfassung? Die Zukunft der Europäischen Union und die Schaffung einer gemeinschaftlichen Verfassungsordnung* [in:] *Europäisches Integrationsrecht im Querschnitt*, Müller-Graff (Herausgeber), 2003, S. 21.

[4] „Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. Bulletin” vom 16. August 1999, Nr. 49, S. 509 ff.

[5] Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rats (Tampere) SN 200/99 (DE)

Der Konvent tagte wechselnd an den Orten des Parlaments und des Rates in öffentlicher Sitzung. Er stellte durch Veröffentlichungen der laufend anfallenden Vorlagen und den über 300 Eingaben eine bisher unbekannte Transparenz über das Internet her[6].

Nach ungefähr zehn Monaten intensiver Arbeit war eine Konsensfähigkeit des Entwurfs erreicht. In den ersten Text vom Juni 2000 wurden 589 formelle Änderungsanträge eingearbeitet sowie in einem zweiten Durchgang Ende Juli noch einmal über 1000 Anträge, ohne das über diese Vorschläge einzeln abgestimmt werden musste.

Schließlich konnte die Charta auf dem Rat von Nizza am 8. Dezember 2000 feierlich proklamiert werden[7].

Inhaltlich fasst sie in sechs Kapiteln klassische Freiheits- und Gleichheitsrechte mit wirtschaftlichen und sozialen Grundrechten zusammen. Oberster Wert ist wie in der deutschen Verfassung die Achtung der Menschenwürde[8].

Die Europäische Union war einen entscheidenden Schritt vorangekommen. Allerdings wird die feierliche Erklärung zunächst rechtlich unverbindlich bleiben. Europäisches Parlament, Rat und Kommission sind jedoch eine Selbstbindung eingegangen, so dass mit einer Beachtung in der Praxis zumindest im Bereich der Europäischen Union zu rechnen ist.

3. Die Erklärung über die Zukunft der Europäischen Union

Die Proklamation der Charta in Nizza und deren zukunftsweisende Perspektive wird fortgeführt in der dem Europäischen Rat von Nizza beigefügten „Erklärung zur Zukunft der Union“, welche zu einer neuen Regierungskonferenz im Jahre 2004 führen sollte[9].

Gefordert wird in der relativ kurz gefassten Erklärung die Aufnahme einer breit angelegten Diskussion über die weitere Entwicklung der Europäischen Union.

Als Problemfelder sind darin die anstehende Erweiterung um weitere zehn Mitgliedstaaten, die Funktionsfähigkeit der Organe sowie die notwendige Verstärkung der Bürgernähe genannt.

Auf dem Europäischen Rat von Göteborg vom 15./16. Juni 2001 wurden die erforderlichen Vorgaben festgelegt. Schließlich führte diese Initiative zu einer weiteren „Erklärung über die Zukunft der Europäischen Union“ auf dem Rat von Laeken am 15. Dezember 2001[10]. In einem ausführlichen Statement werden die demokratische Herausforderung Europas, deren neue Rolle in einer globalisierten Welt, die Reformen in einer erneuerten Union,

---

[6] Schussfolgerungen des Rates vom 7.,8. und 9. Dezember 2000, SN 400/00,(DE) Zur Arbeitsweise dieses Konvents siehe: S.Y. Kaufmann (Hrsg.), *Grundrechtscharta der Europäischen Union, Mitglieder und Beobachter des Konvents berichten*, 2001.

[7] Siehe im einzelnen: N. Bernsdorff, M. Borowsky, *Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union –Handreichungen und Sitzungsprotokolle*, 2002.

[8] U. Steiner, *Unionsbürgerschaft und Grundrechte* [in:] *Der Verfassungsentwurf des EU-Konvents –Bewertung der Strukturentscheidungen*, Zentrum für Europäische Integrationsforschung, C 124, 2003, S. 27 ff.

[9] Siehe auch: BGBl.2002 II, S. 1666.

[10] Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Laeken vom 14./15.12.2001, Dok. SN 300/1 (DE), Anlage 1.

insbesondere Vereinfachung der Instrumente der Union, mehr Demokratie, Transparenz und Effizienz und letztlich der Weg zu einer neuen Verfassung gefordert.

Im Hinblick auf eine möglichst umfassende und transparente Vorbereitung der nächsten Regierungskonferenz hat der Rat beschlossen, einen Konvent einzuberufen. Ihm fällt die Aufgabe zu, die wesentlichen Fragen zu prüfen, welche die künftige Entwicklung der Europäischen Union aufwerfen.

4. Die Einsetzung des Verfassungskonvents

Zum Präsidenten des Konvents wurden der ehemalige französische Staatspräsident V. Giscard d´Estaing, die Politiker G. Amato und J. L. Dehaene zu Vizepräsidenten ernannt. Neben diesen Personen gehörten dem Konvent 15 Vertreter der Staats- und Regierungschefs, 30 Mitglieder der nationalen Parlamente, 16 Mitglieder des Europäischen Parlaments und zwei Vertreter der Kommission an. Die Bewerberländer wurden umfassend an den Beratungen in gleicher Weise wie die Mitgliedstaaten beteiligt.

Die Eröffnungssitzung fand am 1. März 2002 statt. Ein Sekretariat unterstützte die Arbeit des Konvents.

Die Beratungen sollten so rechtzeitig abgeschlossen sein, dass der Präsident des Konvents die Ergebnisse dem Europäischen Rat im Jahr 2003 vorlegen könne.

5. Die Arbeit des Verfassungskonvents

Es setzte eine intensive und arbeitsaufwendige Diskussion über die vorgegebenen Fragen ein. Dabei ist es ein Verdienst des Präsidenten, die Debatte von vornherein auf einen Verfassungsentwurf konzentriert zu haben. Die Zukunft Europas könne sich eben effektiv nur in einer neuen Grundregel der Europäischen Union verwirklichen.

Der Studiengang „Europäisches Verwaltungsmanagement“ an der Fachhochschule des Bundes in Deutschland hat im Rahmen einer Exkursion im Mai des Jahres 2003 die Arbeit des Konvents vor Ort beobachtet und im Gespräch mit Experten den Verlauf der Diskussionen erfahren.

Auffällig war die große Präsenz der Mitglieder des Konvents. Die Plätze des Plenarsaals waren während der Diskussionen nahezu vollständig besetzt. Auch die hochrangigen Vertreter wie Staats- und Regierungschefs oder Minister waren persönlich anwesend und haben die Debatten mitverfolgt, Ideen und Anregungen eingebracht. Die Beitrittsstaaten waren ebenfalls durch Vertreter präsent.

Redebeiträge waren zeitlich begrenzt. Sie wurden vom Platz aus gehalten, um zeitlichen Verzögerungen entgegenzuwirken. Die Sitzungen des Konvents zeichneten sich aus durch eine äußerst straffe und konzentrierte Arbeitsweise, welche dem großen Ziel der Versammlung in jeder Hinsicht entsprach.

Als Sitz des Konvents wurde Brüssel festgelegt. Die Tagungen fanden im Gebäude des Europäischen Parlaments statt. Das Plenum tagte insgesamt fünfundzwanzig Mal (ohne technische Arbeitssitzungen), es wurden elf Arbeitsgruppen und drei Arbeitskreise eingerichtet.

Der Europäische Rat wurde ständig über den Fortgang der Arbeiten informiert: Auf dem

Europäischen Rat von Sevilla am 21.und 22. Juni 2002 berichtete der Präsident des Konvents über die geleisteten Arbeiten und Fortschritte.

Die weiteren Ergebnisse wurden danach dem Europäischen Rat von Kopenhagen vom 12. und 13. Dezember 2002 vorgelegt. Gleichzeitig erlaubte der Arbeitsfortschritt des Konvents, dass die Vorlage des Schlussdokuments für die Tagung des Europäischen Rats termingerecht für Juni 2003 angekündigt werden konnte.

Der Konvent legte darauf am 19./20. Juni 2003 mit großem Konsens einen vollständigen Verfassungsentwurf dem Europäischen Rat von Thessaloniki vor[11]. Die technische Zusammenfassung folgte dann am 10. Juli des gleichen Jahres. Der Gesamtentwurf des Verfassungsvertrages konnte dann am 18. Juli 2003 dem amtierenden italienischen Vorsitz der Europäischen Union übergeben werden[12]. Er trägt daher dieses Datum.

Dieser Entwurf ist das bisher umfassendste und anspruchsvollste Reformprojekt der Europäischen Union. In der Vergangenheit hat es immer wieder Anstöße zu einer vertraglichen Konstituierung der ursprünglich drei Gemeinschaften gegeben, die allerdings zu keinem Erfolg geführt hatten.[13]

6. Die Elemente des Verfassungsentwurfs

Auf den Inhalt des Entwurfs kann nur im Überblick eingegangen werden. Die Verfassung besteht nach dem Vorschlag des Konvents aus vier Teilen,

a) den verfassungsrechtlichen Kernvorschriften,
b) der Charta der Grundrechte,
c) den Vorschriften über die Politiken der Union,
d) sowie den Schlussbestimmungen.

Beigefügt wurden Protokolle zur Rolle der nationalen Parlamente und zur Subsidiarität.

Zwar hat es während der Konventsarbeit insgesamt über 3000 Änderungsanträge gegeben. Auch wurde von Zeit zu Zeit die Verhandlungsführung des Vorsitzenden als zu rigide und autoritär kritisiert[14].

In Anbetracht des Zeitdrucks des Vorhabens waren dies allerdings verständliche Reaktionen, welche aus den Umständen erklärlich waren.

Entstanden ist ein in sich abgerundeter Entwurf, der folgende Fortschritte zu verzeichnen hat:

a) Die Charta der Grundrechte ist in den Verfassungstext aufgenommen worden,
b) Werte und Ziele der Union werden ausdrücklich formuliert,
c) die Union erhält eine eigene Rechtspersönlichkeit,

---

[11] Protokolle der Plenarsitzungen des Konvents in: Der Europäische Konvent –Die Entstehung einer Verfassung für Europa-, COMECE,EKD und KEK, 2003.

[12] Amtsblatt der Europäischen Union C 169 vom 18. Juli 2003.

[13] Entwurf vom Jahr 1987, siehe: F. C r o m m e, Verfassungsvertrag für die europäische Union, 2. Aufl., 2003, S. 7.

[14] Der Leitungsstil von Giscard d´Estaing ist oft als „autistisch“ beschrieben worden. Einige Konventsmitglieder haben gelegentlich die in Änderungsanträgen erkennbar gewordenen gemeinsamen Positionen mit den Schlussfolgerungen des Vorsitzenden verglichen. Dabei wurden diese Positionen selbst dann nicht berücksichtigt, wenn sie einer Dreiviertelmehrheit des Konvents entsprachen.

d) das Unionsrecht wird gegenüber dem der Mitgliedstaaten als vorrangig festgelegt,

e) es wird eine vereinfachte Kompetenzordnung vorgesehen, wobei zwischen ausschließlicher EU-Zuständigkeit, einer Rahmen- und eigener Gesetzeskompetenz der Mitgliedstaaten unterschieden wird,

f) die Flexibilitätsklausel wird beibehalten,

g) für die Außen- und Verteidigungspolitik sowie im Bereich Justiz und Inneres werden erweiterte Unionszuständigkeiten vorgesehen,

h) die Bereiche Energie, Sport, Zivilschutz, geistiges Eigentum, Raumfahrt und Verwaltungszusammenarbeit erhalten neue Rechtsgrundlagen,

i) vorgesehen ist eine Verstärkung der europäischen Institutionen: Das bedeutet im einzelnen das Amt eines neuen hauptamtlichen Präsidenten des Rates,

j) ein neues Amt eines europäischen Außenministers,

k) die Besetzung der Kommission aus dem Präsidenten, dem Außenminister und 13 Kommissaren mit Stimmrecht sowie Kommissaren ohne Stimmrecht aus allen anderen Mitgliedstaaten (gleichberechtigte Rotation),

l) Vorgesehen ist weiterhin eine Vereinfachung und Verringerung der Anzahl der Entscheidungsinstrumente,

m) die Einführung der Bezeichnung „Europäisches Gesetz" für Verordnung und „Europäisches Rahmengesetz" für Richtlinie,

n) das Mitentscheidungsverfahren –mit qualifizierter Mehrheit im Rat- wird normales Gesetzgebungsverfahren,

o) Neu ist die Einführung einer besonderen Kategorie „delegierter Verordnungen", welche unseren innerstaatlichen Verordnungen entsprechen,

p) die Öffentlichkeit der legislativen Ratssitzungen,

r) die Konventsmethode als Verfahren bei zukünftigen Verfassungsänderungen,

s) der Hinweis auf religiöses Erbe in der Präambel, Schutz des Rechtsstatus der Kirchen in der Verfassung und

t) die Einführung eines Bürgerbegehrens.

Innerhalb eines äußerst begrenzten Zeitraums von ca. 16 Monaten ist vom Konvent ein in sich schlüssiges Verfassungsmodell vorgelegt worden, das weitgehend konsensfähig war. Bei der Vielfalt der Meinungen und Interessen innerhalb der Europäischen Union und der künftigen Mitgliedstaaten ist das eine nicht zu unterschätzende Leistung, welche weitgehend dem politisch erfahrenen und europafreundlichen Präsidenten des Gremiums zu verdanken ist.

Dennoch war eine Anzahl kritischer Bemerkungen zu vernehmen, vor allem aus den kleineren Beitrittsländern, die ihre Interessen nicht gewahrt sahen[15].

Die neue Verfassung war auch Gegenstand von Besprechungen anlässlich des Staatsbesuchs des deutschen Bundeskanzlers Schröder beim tschechischen Ministerpräsident Spidda Anfang September 2003. Dieser meldete Klärungsbedarf an. Vor allem sollte jedes Land wie bisher einen Kommissar stellen.

Andererseits gingen dem damaligen EU-Kommissionspräsident Prodi die Vorschläge des Konvents nicht weit genug. Sie müssten vor allem im Bereich der Abstimmungen von der Einstimmigkeit Abstand nehmen.

---

[15] Siehe: A. Wehr, *Europa ohne Demokratie? Die europäische Verfassungsdebatte – Bilanz, Kritik und Alternativen*, 2004, insbesondere S. 12 ff. und S. 141 ff.

Auch aus Deutschland wurde Kritik geäußert: Neben anderen Bundesländern hatte sich Bayern mit 16 Kritikpunkten zu Wort gemeldet.

Den kritischen Äußerungen hält der Präsident des Konvents entgegen, dass der vorliegende Entwurf der beste Kompromiss sei, welcher derzeit verwirklicht werden könnte. Der italienische Vorsitz vertrat die Auffassung, dass die Europäische Union mit dem vorliegenden Vorschlag transparenter und demokratischer werde. Eine neue Diskussion dürfe nicht mehr eröffnet werden: Man könne nicht einen Teil anrühren, ohne dass das gesamte Gebäude zum Einsturz komme[16].

Der Konvent habe gute Arbeit geleistet. Je weiter sich die künftige Regierungskonferenz vom Entwurf entferne, desto schwieriger werde es sein, ein neues Gleichgewicht zu finden. Es gelte, eigene Interessen zurückzustellen. Nur dann könne das allgemein angestrebte Ziel einer Verfassung erreicht werden.

Auf dem Europäischen Rat vom Dezember 2003 ist eine Verabschiedung des Entwurfs trotz intensiver Bemühungen des Vorsitzes gescheitert[17]. Die Staaten Polen und Spanien bestanden auf einer Änderung des Entwurfs. Ihr Ansinnen wurde abgelehnt.

7. Kompromissentwurf vom 19. Juni 2004

Der Fortgang der Verhandlungen fiel der Präsidentschaft Irlands für das Jahr 2004 zu. Der Widerstand Spaniens wurde durch einen Regierungswechsel aufgegeben. Polen lenkte ein. Der Europäische Rat von Brüssel hatte am 25./26. März 2004 seine Entschlossenheit bekräftigt, eine Einigung über den Verfassungsvertrag zu erzielen. Er ersuchte den Vorsitz, seine Konsultationen weiterzuführen und so bald wie möglich Vorkehrungen für die Wiederaufnahme förmlicher Verhandlungen im Rahmen der Regierungskonferenz zu treffen[18].

Das von der Präsidentschaft vorgelegte Kompromisspapier fand dann schließlich am 19. Juni 2004 die Zustimmung aller 25 Mitgliedstaaten in einer Sitzung des Europäischen Rats im Rahmen der Regierungskonferenz (DGC) zur Zukunft der Europäischen Union in Brüssel.

Kompromisse wurden erzielt in den Bereichen

a) der Erwähnung eines Gottesbezug in der Präambel,
b) der Abstimmungsverhältnisse im Rat und der
c) Besetzung der Kommission.

Der ursprüngliche Entwurf war somit nicht gescheitert. Lediglich in einigen Teilfragen sind in den Text Varianten eingearbeitet worden.

Schließlich haben die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union die erste europäische Verfassung am 29. Oktober 2004 in Rom unterzeichnet.[19] Bei einem Festakt in Rom setzten sie ihre Unterschriften unter das Vertragswerk. „Die Verfassung besiegelt den Frieden in Europa“ sagte der niederländische Regierungschef und Ratsvorsitzender Jan Peter

---

[16] Beispielhaft für diese Position sei die Äußerung von Hans-Dietrich Genscher im Tagesspiegel vom 14.10.2003 zitiert unter der Überschrift: „Aufschnüren heißt Auflösen“: „Die europäischen Regierungen sollten sich von dem gemeinsamen Willen leiten lassen, den Entwurf als Ganzes zu bewahren, denn: Wer einen Stein herausbricht, beschwört die Gefahr des Zusammensturzes des Ganzen“.

[17] Schlussfolgerungen des Vorsitzes vom 12. und 13. Dezember 2004, POLGEN 2, S. 1.

[18] Schlussfolgerungen des Vorsitzes, POLGEN 20; CONCL 1 vom 19. mai 2004, S. 1.

[19] Kölner Stadtanzeiger, Ausgabe vom 30./31 Oktober 2004, Titelseite und Tagesthema S. 2.

Balkenende. Italiens Regierungschef Silvio Berlusconi rief die Europäer auf, dem Entwurf in den Ratifizierungsprozessen der Mitgliedstaaten zuzustimmen. Bundeskanzler Schröder äußerte sich nach der Unterzeichnung:"Die Verfassung für Europa unterzeichnen zu dürfen ist ein Traum, den viele geträumt haben, jetzt ist er Wirklichkeit!"

8. Das Scheitern des Verfassungsvertragsentwurfs

Ungeachtet des erzielten Kompromisses konnte der Verfassungsvertragsentwurf nicht in Kraft treten, da nicht alle Mitgliedstaaten den Vertrag ratifizierten. Von den vier durchgeführten Referenden sind nur in zwei Volksabstimmungen Mehrheiten für eine Ratifizierung des Vertrages zustande gekommen. Die Bevölkerungen Spaniens stimmten am 20. Februar 2005 mit 76 % dafür, in Luxemburg sprachen am 10. Juli 2005 sich 56,52 % der abgegebenen Stimmen für den Entwurf aus. Jedoch scheiterte das Referendum für den Verfassungsvertragsentwurf am 29. Mai 2005 in Frankreich, wo 54,68 % der Stimmberechtigten die Ratifikation ihres Landes ablehnten. Zum gleichen Ergebnis mit 61,50 % Ablehnung kam die Abstimmung in den Niederlanden[20].

Die Bilanz war insgesamt erfreulich, aber dennoch für ein Inkrafttreten des Entwurfes nicht ausreichend: Außer den zwei zustimmenden Referenden hatten die Gesetzgebungsorgane von 18 Mitgliedstaaten den Vertragsentwurf ratifiziert[21].

Die Europäische Union war am Scheideweg angelangt. Die Chance für eine für die Union bestehende Verfassung war vertan.

Über die Gründe ist viel geschrieben und diskutiert worden[22]. Sicher wird mancher Bürger der Mitgliedstaaten hinsichtlich der Vielfalt der Aufgaben und Strukturen der Europäischen Union irritiert gewesen sein und des mögen auch innenpolitische Erwägungen eine Rolle für die Ablehnung des Vertrages gespielt haben.

Eine Fortführung der Union macht jedoch die Neuorganisation der organisatorischen Strukturen unverzichtbar.

Die Zukunft der Europäischen Union war daher erneut Thema auf den folgenden Ratssitzungen. Hierbei ist dann ein erneuter Versuch unternommen worden, die organisatorischen Strukturen der angestiegenen Zahl der Mitgliedstaaten anzupassen.

9. Fortführung der Initiative zur Neuorganisation der Europäischen Union durch den Vertrag von Lissabon

Für den weiteren Verlauf der Entwicklung über die Reform der Europäischen Union war die Verabschiedung der Berliner Erklärung vom 25. März 2007 beim informellen Treffen des

---

[20] Ergebnisse im einzelnen: Wikipedia: Europäische Verfassung, Referendum 2005; Flash: Eurobarometre: La constitution europeenne: Sondage post referendum en France

[21] Siehe Denkschrift des Auswärtigen Amtes der Bundesrepublik Deutschland zum Vertrag von Lissabon vom 13. Dezember 2007 Az. AS-RK 2007, Seite 2

[22] Siehe statt vieler: P. K r u e g e r, *Das unberechenbare Europa. Epochen des Integrationsprozesses vom späten 18. Jahrhundert bis zur europäischen Union*, Stuttgart 2005 [In:] H-Soz u Kult, 22.09.2006.

Europäischen Rates während der deutschen Präsidentschaft wegweisend[23]. Die Staats- und Regierungschefs verpflichteten sich darin, die EU bis zu den Wahlen zum Europaparlament des Jahres 2009.

Die Europäische Union auf eine neue vertragliche Grundlage zu stellen. Die deutsche Präsidentschaft und der 50. Jahrestag der Unterzeichnung der Römischen Verträge erbrachte diese Trendwende für eine neue zukunftssichernde Initiative.

Auf dem Europäischen Rat vom 21. bis 23. Juni 2007[24] unter Vorsitz der deutschen Bundeskanzlerin Merkel gelang es schließlich, ein detailliertes und umfassendes Mandat für eine nachfolgende Regierungskonferenz zu vereinbaren. Dadurch konnten die Voraussetzungen für die unter dem Vorsitz des deutschen Außenministers Frank-Walter Steinmeier geführten Verhandlungen geschaffen werden. Auf dem informellen Europäischen Rat vom 18. und 19. Oktober in Lissabon[25] unter portugiesischen Vorsitz wurde schließlich der Durchbruch für eine Einigung erzielt:

Zwar war es in den Verhandlungen unter deutscher Präsidentschaft unvermeidbar, Abstriche vom Text des Verfassungsvertragsentwurfs zu machen. So musste insbesondere auf das Konzept einer Verfassung mit den entsprechenden Merkmalen wie einheitlicher Vertragstext, Symbole und Bezeichnung „Europäisches Gesetz“ verzichtet werden. Allerdings haben sechszehn Mitgliedstaaten eine Erklärung zum Reformvertrag abgegeben, dass die EU-Symbole für sie auch künftig die Zusammengehörigkeit der Menschen in der Europäischen Union zum Ausdruck bringen[26].

Die europäischen Staats- und Regierungschefs unterzeichneten nach den erwähnten Verhandlungen am 13. Dezember 2007 den Folgevertragsentwurf in Lissabon[27]. Auf den Begriff einer „Verfassung für Europa“ wurde formal verzichtet. Er ist auf die Bezeichnung „Grundlagenvertrag“ reduziert worden. Damit wurde den mehrjährigen Verhandlungen über die institutionelle Reform der europäischen Union ein weiteres Ende gesetzt.

Die bestehenden Verträge werden durch diesen Vertrag nicht ersetzt, sondern lediglich geändert. Zusammenfassend ergeben sich nun folgende Perspektiven für eine künftige neue Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten:

1. Der Vertrag von Lissabon enthält Regelungen über ein demokratischeres und transparenteres Europa, in dem das europäische Parlament und die nationalen Parlamente in ihren Rechten gestärkt werden. Die Kompetenzen des Europäischen Parlaments werden erweitert in Bezug auf Gesetzgebung, Haushalt und internationale Abkommen, die Mitentscheidungsverfahren werden ausgedehnt. Auch nationalen Parlamente werden durch eine weitergehende Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips in ihren Rechten gestärkt.

2. Durch die Einrichtung einer Bürgerinitiative kann die Kommission aufgefordert werden, neue politische Vorschläge zu unterbreiten.

3. Die Zuständigkeiten zwischen der Union und den Mitgliedstaaten werden klarer formuliert.

4. Erstmals wird im Vertrag die Möglichkeit des Austritts eines Mitgliedstaates aus der Union vorgesehen.

---

[23] Siehe: Wikipedia: Berliner Erklärung, 50 Jahre Römische Verträge: Website der deutschen EU-Ratspräsidentschaft: 50 Jahre Römische Verträge.

[24] Dokument 11177/1/07 - REV 1 und CONCL 2.

[25] Siehe Wikipedia: Vertrag von Lissabon.

[26] Erklärung Nr. 52 des Vertrages von Lissabon.

[27] Dokument 17271/1/08, REV 1; CONL 5

5. Vereinfachte Arbeitsmethoden und Abstimmungsreglungen werden eine erhöhte Handlungsfähigkeit in den Schwerpunktbereichen der Union gewährleisten. So soll erstmals ein Präsident des Europäischen Rates gewählt werden. Im Bereich der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ist eine verstärkte Handlungsmöglichkeit vorgesehen. Außerdem wird der Europäische Union mehr Kompetenzen in diesen Bereichen zugebilligt, wodurch ihre Fähigkeit zur Verbrechens- und Terrorismusbekämpfung erheblich gestärkt wird. Neue Bestimmungen über den Zivilschutz, humanitäre Hilfe und zur öffentlichen Gesundheit zielen ebenfalls darauf ab, in Zukunft effizienter tätig zu werden.

6. In der Außen- und Sicherheitspolitik soll die Zusammenfassung aller außenpolitischen Instrumente erreicht werden. So ist vorgesehen, einen neuen Hohen Vertreter für die Außen- und Sicherheitspolitik einzusetzen, der gleichzeitig Vizepraesident der Europäischen Kommission werden soll. Ein neuer Auswärtiger Dienst soll die Aufgaben des Hohen Vertreters unterstützen. Ferner wird der lang erhobenen Forderung entsprochen, der Europäischen Union Rechtspersönlichkeit zu verleihen[28].

Wegen der gestiegenen Mitgliederanzahl europäischer Staaten ist mit der Möglichkeit zu rechnen, dass weitere Integrationsfortschritte nicht mehr von allen gemeinsam vollzogen werden können. Im Vertragsentwurf sind daher die Voraussetzungen für die verstärkte Zusammenarbeit (Flexibilität) erleichtert worden und auf alle Bereiche nicht ausschließlicher Unionskompetenz ausgedehnt worden. Die erfolgreichen Initiativen betreffend die Oeffnung der Grenzen durch die Schengen-Zusammenarbeit und die Einführung des Euro waren hierfür Vorbild[29].

10. Stand der Ratifizierung des Vertrages von Lissabon

Der Grundlagenvertrag ist inzwischen von nahezu allen Mitgliedstaaten ratifiziert worden. Einen Rückschlag bot das in den Mitgliedstaaten einzige durchgeführte Referendum in Irland. Ein Abstimmungsergebnis vom 12. Juni 2008 ergab eine Ablehnung des Vertrages von Lissabon[30].

53,4 % der Wähler sprachen sich gegen den Wortlaut des Vertrages aus. Die Europäische Union geriet dadurch in eine erneute Krise hinsichtlich der Verabschiedung der notwendigen organisatorischen Regelungen für ihre Zukunft. Der Europäische Rat in Brüssel vom 11./12. Dezember 2008[31] hat darauf einen weiteren Versuch unternommen und in den Schlussfolgerungen Irland Konzessionen eingeräumt. Zunächst hatte er allerdings bekräftigt, dass der Vertrag von Lissabon als notwendig erachtet wird, um zu einem effizienteren, demokratischeren und wirksameren Funktionieren der erweiterten Union beizutragen.

Inhaltlich wurde zugestanden, dass in Abweichung von den vertraglichen Regelungen weiterhin ein Staatsangehöriger jedes Mitgliedstaates der Kommission angehören wird.

---

[28] Siehe: Portal europa.eu/lisbon_treaty/glance: Der Vertrag von Lissabon, der Vertrag auf einen Blick.

[29] Siehe: Denkschrift des Auswärtigen Amtes zum Vertrag von Lissabon, a.a.O., S. 16.

[30] Siehe: ElectionsIreland.org/result/referendum/lisbon treaty.

[31] Siehe: Internet: http://europa.eu/lisbon_treaty/news/index_de.htm; Dokument 17271/1/08, REV 1 COCL 5.

Außerdem ist im Hinblick auf die besonderen Anliegen der irischen Bevölkerung im Zusammenhang mit der Steuerpolitik, Fragen der Familien- und Sozialpolitik und der Ethik sowie der gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik zugesichert worden, diesen Anliegen Rechnung zu tragen.

Die irische Regierung sagte im Gegenzug die Ratifizierung des Vertrages bis zum Ende der Amtszeit der derzeitigen Kommission zu: Ein weiteres Referendum erbrachte eine Mehrheit für eine Akzeptenz des Vertrages von Lissabon. Am 16. Oktober 2009 hatte die irische Präsidentin die Urkunde unterzeichnet.

Vorher hatte der polnische Präsident nach dem Referendum in Irland in feierlichem Rahmen in Warschau in Gegenwart von Kommissionspräsident Barroso und dem Präsident des Europäischen Parlaments Buzek die Vertragsurkunde unterzeichnet. Damit hatten 26 der 27 Mitgliedstaaten den Vertrag ratifiziert. Es fehlte dann noch die Akzeptanz durch Tschechien: Verzögerungsinitiativen des tschechischen Präsidenten durch Anrufung der innerstaatlichen Gerichtsbarkeit verliefen erfolglos: Das tschechische Verfassungsgericht hatte den Vertrag als verfassungsgemäß bewertet. Auf dem Europäischen Rat in Brüssel vom 3. November einigten sich die Staats- und Regierungschefs der EU darauf, der Tschechischen Republik eine Ausnahmeregelung in Bezug auf die EU-Grundrechtscharta anzubieten. Eine solche Ausnahmeregelung war bereits Polen und dem Vereinigten Königreich zugestanden worden. Schließlich unterzeichnete der tschechische Präsident den Vertrag am 4. November 2009. Der Vertrag konnte somit am 1. Dezember 2009 in Kraft treten.

Die Europäische Union ist damit einen entscheidenden Schritt vorangekommen.

11. Perspektiven: Die Europäische Union – ein Erfolgsmodell?

Wie sind diese Entwicklungen für eine zukünftige Europäische Union zu würdigen? Neue vertragliche Regelungen sind unverzichtbar:

1. Eine vergrößerte Union ist nur handlungsfähig, wenn Organe geschaffen werden, welche das Zustandekommen von Entscheidungen in absehbarer Zeit möglich machen,
2. die großen Ziele der Europäischen Union wie Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Solidarität werden durch die neuen Regelungen des Grundlagenvertrages in stärkeren Maße verwirklicht,
3. Alle Entwürfe wurden durch den Europäischen Rat initiiert und begleitet. Er ist das politische Organ der Union, welches durch gezieltes Handeln ministerielle Bedenken unbeachtet ließ und konkrete Ergebnisse einforderte,
4. der vorgelegte Entwurf in Form des Lissabon-Vertrages kann nur ein Kompromiss sein. Europa hat sich von seiner politischen Idee nur durch Verhandlungen und schrittweise Annäherungen bis zum heutigen Stand weiter entwickelt. Das ist eine Verfahrensweise, welche ohne größere Auseinandersetzungen Wohlstand und Frieden sicherte. Dieses Modell der Annäherung der Mitgliedstaaten durch Verhandeln unter voller Berücksichtigung der kulturellen Unterschiede ist das Erfolgsmodell unseres Europa, welches durch seine geistigen Werte und seine Offenheit dazu fähig ist[32].

---

[32] Fundstelle: Internet: http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/index_de

5. Im Falle des Scheiterns des Referendums in Irland wäre kein anderer Weg für die Zukunft der Europäischen Union möglich gewesen, als vom Instrument der Flexibilisierung Gebrauch zu machen. Die Anzahl der Mitgliedstaaten hat eine Größe erreicht, welche im Falle der notwendigen Einstimmigkeit die Europäischen Union handlungsunfähig machen würde.

Die Europäische Union hat zunächst in der weiteren Entwicklung ihrer organisatorischen Strukturen mehrere Rückschläge erlitten, da der Verfassungsvertragsentwurf nicht in Kraft treten konnte. Der neue –vereinfachte- Kompromissvorschlag machte die Europäische Union handlungsfähig. Der Lissabon-Vertrag wird ein Schwerpunkt der spanischen Präsidentschaft. Spanien hatte Anfang 2010 den Vorsitz in der europäischen Union übernommen. Als erstes Land, das nach Inkrafttreten des Vertrages den Vorsitz innehat, hat Spanien die Möglichkeit[33], die Weichen zu stellen.

Es bleibt zu hoffen, dass die Reform der Europäischen Union in nächster Zeit erfolgreich abgeschlossen werden kann.

[33] http://ec.europa.eu/news/eu_explained/100104_de.htm