

spotlight europe - spezial

2008/06 – Juni 2008

Was nun, Europa? Vier Optionen nach dem irischen "Nein"

Dominik Hierlemann

Bertelsmann Stiftung, dominik.hierlemann@bertelsmann.de

Irland hat den Vertrag von Lissabon abgelehnt. Mehr als sechs Jahre nach Ausrufung des Verfassungsprozesses steht die Europäische Union vor dem Trümmerhaufen ihrer Bemühungen. Effektiver und demokratischer sollte die Gemeinschaft werden. Geblieben ist allein Ratlosigkeit. Welche Möglichkeiten bleiben der europäischen Politik?

OPTION I

Referendum wiederholen, Erklärung einfügen

Die Iren stimmen in einigen Monaten erneut über den unveränderten Vertrag ab. Das wäre aus europäischer Sicht die einfachste Lösung, aus irischer Sicht die unwahrscheinlichste. Kaum einer der irischen Bürger, die bei der ersten Abstimmung „Nein“ gesagt haben, wird sich beim zweiten Mal eines Besseren belehren lassen. Da hilft auch nicht der dezente Hinweis der Brüsseler Kreise, dass alle anderen bereits zugestimmt haben oder noch zustimmen werden.

Allerdings könnte der bestehende Vertrag von Lissabon mit einer speziellen Erklärung für Irland aufgefrischt werden. Mög-

lich wäre in dieser Zusatzklärung eine nochmalige Klarstellung der EU bei den drei „heiligen Kühen“ für Irland: militärische Neutralität, Abtreibung, Unternehmenssteuern. Der Vorteil wäre, dass mit dieser Zusatzklärung die bereits erfolgte Ratifikation in den anderen EU-Mitgliedstaaten ihre Gültigkeit behalten würde - der Vertrag müsste nicht neu verhandelt werden.

OPTION II

Ein neuer Vertrag

Der Vertrag von Lissabon wird aufgeschnürt und komplett neu verhandelt. Das Vorgehen wäre ähnlich wie nach den Referenden zum Verfassungsvertrag in Frankreich und den Niederlanden. Was als sauberste Lösung daherkommt, ist politisch

hoch riskant und inhaltlich auf Sand gebaut.

Diejenigen Mitgliedstaaten, die nur widerwillig dem Vertrag von Lissabon zugestimmt haben, weil sie eigentlich mehr Integration von einem neuen Vertragstext erwarten, würden ein weiteres Zurückrudern vehement zu verhindern versuchen.

schiedlicher nationaler Ratifizierungsverfahren mit etwaigen Referenden zu unterschiedlichen Terminen, könnte ein europaweites Referendum zum neuen Vertrag abgehalten werden. Hier könnte das Prinzip der doppelten Mehrheit gelten: Wenn fünfzig Prozent der EU-Bevölkerung und mindestens fünfzig Prozent der Mitgliedstaaten zustimmen, dann wäre der neue

EU-Optionen nach dem irischen „Nein“

I	Referendum wiederholen , Erklärung einfügen: Irland erhält eine Zusatzklärung über seine nationale Souveränität , stimmt aber nochmals ab
II	Ein neuer Vertrag : Zurück auf Null - der Vertrag wird komplett neu verhandelt
III	Nizza bleibt, minimale Änderungen kommen: Der Vertrag von Nizza bleibt Geschäftsgrundlage , kleine Änderungen
IV	Eine neue supranationale Union : Einige vertiefungswillige EU-Mitgliedstaaten schließen sich zusammen, Kerneuropa wäre die Losung

Auf der anderen Seite stehen das Vereinigte Königreich und die Tschechische Republik mit ihrer europaskeptischen Öffentlichkeit bzw. Regierung, die für eine vollkommen andere strategische Ausrichtung des Vertrags plädieren und weitere Integrationsschritte ablehnen könnten. Das wäre eine unheilvolle Ausgangssituation. Im irischen Fall käme noch hinzu, dass die Ablehnung gegenüber dem Vertrag viel zu diffus war als dass daraus eine neue, einheitliche Verhandlungsposition gewonnen werden könnte.

Einzig und allein ein veränderter Abstimmungsmodus über einen neuen Vertragsprache für diese Option. Statt unter-

Vertrag verabschiedet. Dafür müsste streng genommen zunächst der Vertrag geändert werden: Freilich wäre auch denkbar, dass alle Regierungen gemeinsam erklären, dass sie ein Votum in einem solchen Verfahren auf alle Fälle akzeptieren werden.

OPTION III

Nizza bleibt, minimale Änderungen kommen

Wer sagt denn, dass die Europäische Union mit dem Vertrag von Nizza aus dem Jahr 2003 nicht mehr funktioniert? Sicherlich ist die Europäische Union aus dem

damals maßgeschneiderten Anzug längst herausgewachsen. Eine Union mit 27 oder bald mehr Mitgliedern benötigt andere Entscheidungsmechanismen. Dennoch: Auch mit dem Vertrag von Nizza, derzeit ja bereits Arbeitsgrundlage der Union, würde die Gesetzgebungsmaschine in Brüssel weiter funktionieren. Freilich, der politische Elan und Gestaltungswille wäre für die kommenden Jahre dahin. Wie sollte sich Europa in der Welt und gegenüber anderen Großmächten behaupten, wenn es nicht einmal seine eigenen Hausaufgaben erledigt?

Jede einzelne Änderung im institutionellen Gefüge müsste mühsam zwischen den Mitgliedstaaten und den Brüsseler Institutionen ausgetüfelt werden. Das ist schwierig, aber nicht gänzlich unmöglich.

So könnte der Gemeinsame Auswärtige Dienst ebenso geschaffen werden das Amt eines Europäischen Außenministers. Dazu braucht es keine neuen Verträge, lediglich den politischen Willen. Selbst Schritte hin zu mehr Demokratie und Mitbestimmung durch die Bürger sind möglich: Der Europäische Rat könnte erklären, dass er den von ihm ernannten Kommissionspräsidenten nur ins Amt bringen wird, wenn der auch die Zustimmung des Europäischen Parlaments erhält.

Und warum sollte nicht auch ein europäisches Bürgerbegehren möglich sein, ohne dass dieses institutionell verbrieft ist? Mit Hilfe von interinstitutionellen Vereinbarungen zwischen den EU-Institutionen oder auch nur mit Änderungen in den Geschäftsordnungen könnte die europäische Politik zeigen, dass sie es tatsächlich ernst meint, wenn sie mehr Demokratie für Europa verspricht.

OPTION IV

Eine supranationale Union

Die alte EU würde mit dem Vertrag von Nizza weiter bestehen, mehrere vertiefungswillige Mitgliedstaaten gründen eine

eigene Union. Diese Kerneuropa-Drohung taugt zwar als politisches Druckmittel, in der Praxis stünde der neue Verbund jedoch vor einer Vielzahl von Problemen:

- Wer macht mit? Selbst in den Ländern, die immer wieder als mögliche Protagonisten eines Kerneuropas genannt werden, ist die Bereitschaft gering, weitere nationale Souveränitätsrechte an eine supranationale Ebene abzugeben. Weder die deutschen und erst Recht nicht die französischen Bürger sehen momentan in der europäischen Integration die alleinige Lösung für ihre nationalen Probleme.
- Wo bleibt die Transparenz? Die neue Gemeinschaft bräuchte eigene Institutionen, eigene Finanzmittel. Ursprünglich wollte die EU transparenter werden. Damit wäre es endgültig vorbei. Den Bürgern wären der neue europäische Institutionendschungel und der Finanzbedarf kaum vermittelbar.
- Wie arbeitet die neue mit der alten Union? Die Länder der neuen Union würden einen stimmgewaltigen Machtblock in der alten Union darstellen. Eine Bildung in zwei konkurrierende Lager wäre die automatische Folge.
- Was ist mit der gemeinsamen europäischen Idee? Nur wenige Jahre nach der Osterweiterung und den Hymnen auf die Einigung Europas stünde der Kontinent vor einer neuen Spaltung. Wieder einmal wäre die EU gescheitert, in der Welt endlich mit einer Stimme zu sprechen.

Wahrscheinlicher als ein geschlossener Länderzirkel, der eine neue Union gründet, ist die Weiterentwicklung eines Europas der Projekte. Je nach Politikfeld schließen sich ganz unterschiedliche Länder in unterschiedlichen Konstellationen zusammen und vergemeinschaften ihre Politik. Mit dem Euro und dem Schengen-Raum ist dieser Einstieg in variable Formen tieferer Integration längst erfolgt. Im Gegensatz zum Kerneuropa-Konzept würde diese Entwicklung nicht zur Bildung

konkurrierender Kerne führen. In dieser differenzierten, projektorientierten Form wäre deshalb das Aufschließen weiterer Staaten ein wichtiges konstitutives Merkmal. Im Ergebnis könnte die materielle Politik in verschiedenen Politikbereichen vo-

den. Niemand wäre nach der Ablehnung des Verfassungsvertrags durch Frankreich und die Niederlande auf die Idee gekommen, diese beiden Länder von der EU abzukoppeln. Das sollte auch für Irland gelten.

Ein Blick zurück: Konsequenzen aus dem „Nein“ zu Nizza

Die Iren haben bereits einmal einem europäischen Vertrag die rote Karte gezeigt.

Im Juni 2001 votierten 54 Prozent gegen den Vertrag von Nizza. Um die Zustimmung der Bürger bei einer zweiten Volksabstimmung im Oktober 2002 zu erreichen, setzte die irische Regierung vier Maßnahmen um.

- **„National Forum on Europe“:** Im Oktober 2001 wurde das überparteiliche "Nation Forum on Europe" eingerichtet, das neben den Vertragsbefürwortern auch die EU-Skeptiker umfasst. Ziel war es, das bestehende **Informationsdefizit der Bürger zu verringern** und eine breite Debatte über die EU-Mitgliedschaft Irlands und die Zukunft Europas zu erleichtern.
- **„Nationale Erklärung Irlands“:** Obwohl rechtlich nicht bindend, unterstrich die irische Regierung mit dieser Erklärung, dass die traditionelle Politik der Neutralität durch den Vertrag von Nizza nicht berührt wird. Für eine Beteiligung an militärischen Operationen der EU wurde ein so genanntes **„triple lock“** verankert, d.h. fortan war neben der Zustimmung der Regierung und des Parlaments auch ein Mandat des UN-Sicherheitsrates erforderlich.
- **Zusatzklausel:** Die neue Klausel in der irischen Verfassung garantiert, dass Irland **nicht an der gemeinsamen europäischen Verteidigungspolitik teilnehmen darf**, bevor die Bürger diesen Schritt nicht in einem **weiteren Referendum** ausdrücklich bevestigt haben.
- **Kontrollbefugnisse:** Die irische **Regierung stärkte die Rechte des Parlaments** in europapolitischen Fragen, z.B. durch die Einrichtung eines neuen "Committee on European Affairs" und eine strenge Informationspflicht der Regierung.

rangebracht werden, ohne gleich den Keim einer Spaltung der Europäischen Union zu säen.

Weitere Alternativen: Interessant, aber fragwürdig

Als weitere Alternative wird in der Öffentlichkeit bereits diskutiert, ob und wie Irland zu einem Austritt aus der Europäischen Union gezwungen werden könnte. Dieses Szenario muss die europäische Politik rasch und entschieden ablehnen. Auch wenn das „Nein“ der Iren ein herber Rückschlag für die europäische Entwicklung ist, muss ihr Votum respektiert wer-

Politisch interessant, demokratisch fragwürdig und juristisch unmöglich wäre die Forcierung des Vertrags von Lissabon ohne die Iren. Die 26 anderen Mitgliedstaaten arbeiten ab Januar 2009 auf der Basis des neuen Vertrags - für die Iren werden Regeln gesucht, wie sie sich anschließen können. Diese politische Drohkulisse wird in den kommenden Wochen noch öfter aufgebaut werden. Das setzt voraus, dass mit der Ratifikation in den noch übrigen EU-Mitgliedstaaten fortgefahren wird: So könnte Irland am Ende das einzige Land sein, in dem der Vertrag abgelehnt wurde.

Aus europa- und völkerrechtlicher Sicht ist dieses Vorgehen jedoch schlicht nicht möglich. Alle Vertragspartner, also alle 27 EU-Mitgliedstaaten müssen den Vertrag von Lissabon ratifiziert haben, damit er in

Kraft tritt. Zudem würde sich das Bild einer Union zementieren, die ganz egal ob mit oder ohne die Bürger ihren Gang geht. Der ursprüngliche Verfassungsprozess, der die Europäische Union demokratischer machen und dem Bürger näher bringen sollte, hätte sich ins Gegenteil verkehrt. Jegliche demokratische Legitimation der EU wäre passé.

Was tun?

Der europäischen Politik bleibt direkt nach der irischen Ablehnung des Vertrags von Lissabon nur ein marginaler Handlungsspielraum. Am jetzigen Vertragsentwurf sollte zunächst festgehalten werden. Denn tatsächlich handelt es sich bereits um den vielfach gesuchten Plan B. Der Vertrag von Lissabon war die Antwort auf die Ablehnung des Europäischen Verfassungsvertrags in Frankreich und den Niederlanden – ein mühsam ausgehandelter Kompromiss, der nur unter lautem europäischem Zähneknirschen und unter dem Druck der deutschen Ratspräsidentschaft zustande kam.

Eine abermalige Überarbeitung des Vertrags wäre nicht nur politisch schwierig zu bewerkstelligen, sondern würde von Beginn an auf inhaltlich unklarem Pfad er-

folgen. Was genau sollte noch überarbeitet werden? Die verschiedenen integrationspolitischen Paradigmen, hier das immer enger zusammenwachsende Europa und dort die Union als lose Freihandelszone, würden mit noch stärkerer Wucht aufeinander prallen. Am Ende würde kaum eine der größeren Errungenschaften des Verfassungsvertrags überleben, der gemeinsame europäische Geist bliebe auf der Strecke.

Wichtig ist dagegen ein klares Signal der Staats- und Regierungschefs, dass die Ratifizierungsverfahren in den noch ausstehenden acht Mitgliedstaaten fortgesetzt und abgeschlossen werden. Wenn alle anderen EU-Länder den Vertrag ratifiziert haben, könnte der Vertrag von Lissabon mit einer speziellen Zusatzklärung den Iren erneut zur Abstimmung vorgelegt werden.

Doch die Gefahr ist groß, dass der britische Premier Gordon Brown, innenpolitisch angeschlagenen und eher europaskeptisch gestimmt, das Votum der Iren zum Anlass nimmt, die Ratifikation in Großbritannien zu stoppen. Auf der grünen Insel haben die Wähler dem Vertrag von Lissabon einen Tritt verpasst – der Todesstoß könnte von der Nachbarinsel kommen.

V.i.S.d.P.

Bertelsmann Stiftung
Carl Bertelsmann Straße 256
D-33311 Gütersloh
www.bertelsmann-stiftung.de

Dr. Dominik Hierlemann
dominik.hierlemann@bertelsmann.de
Telefon +49 5241 81 81537

Joachim Fritz-Vannahme
joachim.vannahme@bertelsmann.de
Telefon +49 5241 81 81421

Zuletzt erschienen:

spotlight europe # 2008/05

Grünes Licht von der Grünen Insel? Zehn Fragen zu Irland
Dominik Hierlemann, Christian Heydecker

spotlight europe # 2008/04

Menschenhandel: Europas neuer Schandfleck
Armando García Schmidt

spotlight europe # 2008/03

Präsidentenpoker
Dominik Hierlemann

Alle Ausgaben des "spotlight europe" stehen im Internet als Download bereit:
www.bertelsmann-stiftung.de/spotlight