

Und ewig droht die Vertragsänderung?

Perspektiven für die Reform der Europäischen Union

Nicolai von Ondarza

Die Europäische Union steht vor einem grundsätzlichen Dilemma. Einerseits wächst der Druck, die EU-Strukturen zu reformieren. Das jüngste Ringen um Griechenland hat die Debatte über eine Vertiefung der Eurozone wieder eröffnet, während Großbritannien gleichzeitig zumindest für sich selbst auf weniger Integration drängt. Andererseits lehnen die nationalen Hauptstädte Reforminitiativen, die eine Vertragsänderung notwendig machen (zum Beispiel Kompetenzverlagerungen), von vornherein als »unmöglich« ab. Rechtlich gibt es zwar Möglichkeiten, diesem Dilemma auszuweichen und die EU über Umwege weiterzuentwickeln. Aber auch diese erfordern die einstimmige politische Einigung der nationalen Regierungen – und mittelfristig die Perspektive einer Vertragsänderung, um Transparenz und demokratische Legitimation wiederherzustellen.

Das Trauma der schwierigen Verhandlung und Ratifikation von Verfassungs- und Lissabonner Vertrag sitzt tief. Seit diesen Erfahrungen sind die EU-Mitgliedstaaten großen Vertragsänderungen durchweg ausgewichen, sogar in der Eurokrise. Selbst bei Projekten wie der Bankenunion haben sie auf völkerrechtliche Verträge außerhalb der EU zurückgegriffen.

Trotz oder gerade wegen dieser Zurückhaltung steigt der Druck, eine Primärrechtsreform der EU anzugehen. Impulse für eine Vertragsänderung kommen von drei Seiten: Erstens steht die Reform der Eurozone weiterhin auf der Agenda. Die heiklen Verhandlungen mit Griechenland im Sommer 2015 haben erneut ein Schlaglicht darauf geworfen, dass zwar einzelne Länder Fortschritte gemacht haben und die Eurozone Zeit für

Reformen gekauft hat, aber gravierende strukturelle Defizite fortbestehen. In der Folge schlug beispielsweise die französische Regierung im Sommer 2015 vor, die Eurozone zu stärken, indem diese einen Finanzminister, ein Budget und ein Parlament bekommt. Zudem stellten im Juni 2015 die Präsidenten von fünf EU-Institutionen (Europäische Kommission, Europäischer Rat, Europäische Zentralbank, Eurogruppe und Europäisches Parlament) ihre Schlussfolgerungen zur Vervollständigung der Wirtschafts- und Währungsunion vor. Darin empfehlen sie kurzfristig zwar Reformen auf sekundärrechtlicher Basis, regen langfristig aber die Schaffung eines europäischen Finanzministeriums an. Falls der Eurozone dabei neue Kompetenzen übertragen und dafür die Institutionen der EU

genutzt werden sollen – etwa Rechte zur Kontrolle oder sogar Mitbestimmung nationaler Haushalte oder neue Transfermechanismen –, wären reguläre Vertragsänderungen nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung erforderlich. Dieses Prinzip garantiert, dass ausdrücklich nur die Mitgliedstaaten der EU neue Befugnisse übertragen können.

Zweitens verfolgt der britische Premier David Cameron parallel, aber nicht unabhängig davon eine EU-Reform im britischen Sinne. Damit will er seine Landsleute und vor allem seine Parteimitglieder davon überzeugen, sich im geplanten Referendum 2016 oder 2017 für den Verbleib in der EU auszusprechen. Die britischen Forderungen zielen ebenfalls auf Reformen vertragsändernder Qualität ab. So soll das Ziel der »immer engeren Union« nicht mehr für Großbritannien gelten, die Rechte nationaler Parlamente in der EU sollen aufgewertet und Schutzklauseln für Nicht-Eurostaaten gegenüber der engeren Integration der Eurozone geschaffen werden. Nicht zuletzt will Cameron die Anreize für EU-interne Migration nach Großbritannien verringern. Damit stellt er zwar nicht das Prinzip der Freizügigkeit in Frage, benötigt aber je nach europarechtlicher Auslegung Änderungen der Vertragsgrundlagen zur Personenfreizügigkeit bzw. Nichtdiskriminierung von EU-Bürgern. Vor dem britischen Referendum müssen die anderen EU-Partner also entscheiden, ob und wie sie Cameron vertragsändernde Reformen zugestehen.

Drittens haben sich 26 der 28 EU-Staaten dazu verpflichtet, bis 2017 eine Vertragsänderung anzustreben. Sie vereinbarten im Fiskalpakt, binnen fünf Jahren nach seinem Inkrafttreten (also bis Januar 2018) seine Inhalte in die Verträge der EU zu überführen (Artikel 16 Fiskalvertrag). Da diese Verpflichtung aber nur die Vertragsparteien bindet, ist eine entsprechende EU-Vertragsänderung alles andere als ein Automatismus, denn die übrigen zwei Staaten, also Großbritannien und Kroatien, müssten zuerst davon überzeugt werden.

Eine umfassende Vertragsänderung bleibt außer Reichweite

Doch in allen drei Bereichen scheinen die nationalen Regierungen selbst bei vorhandenem Reformwillen vor Vertragsänderungen zurückzuschrecken. Diese Zurückhaltung hat vielschichtige Gründe, sie beruht nicht nur auf der Angst vor Referenden. Vielmehr lässt sich die Ablehnung von Vertragsänderungen aus dem Zusammenwirken von sechs Faktoren erklären:

Erstens liegt aktuell die höchste Hürde darin, dass jede Form von Vertragsänderungen gemäß Artikel 48 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) einstimmig beschlossen werden muss. Dies garantiert, dass die Mitgliedstaaten Herren der EU-Verträge bleiben. Daher hatten Divergenzen der Mitgliedstaaten bei Vertragsverhandlungen schon früher zahlreiche Sonderregelungen zur Folge. Derzeit sind die Meinungsverschiedenheiten der nationalen Regierungen aber größer denn je: Während in der Eurozone zumindest über eine weitere Vertiefung debattiert wird, will Großbritannien die Integration künftig einschränken oder sogar zurückfahren. Besonders die Vorstellungen darüber, wie die Eurozone weiterentwickelt werden soll, liegen weit auseinander. Sie reichen von Forderungen nach mehr Teilung gemeinsamer Risiken (europäische Arbeitslosenversicherung, Eurozonen-Budget) über mehr Abgabe von Souveränität (Aufwertung der Haushaltskontrolle, verbindliche Reformprogramme) bis hin zur Rückkehr zu marktgetriebenen Reformen und zur Stärkung der No-Bailout-Klausel. Die Spaltung der europäischen Staaten in der Flüchtlingskrise hat das politische Klima in der EU weiter verschlechtert.

Zweitens bedeutet dies aber auch: Sobald Vertragsreformen in einer der vielen Baustellen der EU auf den Tisch kommen, müssen fast zwangsläufig auch die anderen Fragen mitdebattiert und geklärt werden. Großbritannien etwa würde eine von den Eurostaaten initiierte Vertragsreform mit Sicherheit nutzen, um ein Tauschgeschäft auszuhandeln und mit Hilfe seines Vetorechts den eigenen Forderungen Nachdruck

zu verleihen. Die EU kann also über den Weg der Primärrechtsreform keines seiner Probleme isoliert, sondern diese nur gemeinsam verhandeln, was eine Lösung beträchtlich erschwert.

Drittens wird diese Lage dadurch verkompliziert, dass angesichts der Vielzahl von EU-Mitgliedstaaten meist eine wichtige nationale Wahl am Horizont steht, die den Verhandlungsspielraum der (großen) Mitgliedstaaten einschränkt. Bei den Debatten 2012 über eine politische Union wurde vor Konsequenzen für die Wahlen zum Deutschen Bundestag 2013 gewarnt, 2013 vor den Folgen für die Europawahlen im Jahr 2014 und danach vor den Auswirkungen auf die britischen Wahlen im Jahr 2015. Nun stehen 2017 mit den deutschen Parlaments- und den französischen Präsidentschaftswahlen erneut Wegmarken an, vor denen Vertragsreformen ausgeschlossen werden. Wie an diesen Beispielen deutlich wird, handelt es sich bei nationalen Wahlen nicht um eine zeitweilig auftretende, sondern um eine strukturelle Hürde. Denn viele nationale Regierungen sind davon überzeugt, dass zu große Kompromissbereitschaft auf EU-Ebene ihre Chancen auf Wiederwahl mindert.

Viertens muss bei einer größeren Vertragsänderung auch das Europäische Parlament (EP) eingebunden werden. Zwar steht nicht zu erwarten, dass es einer Weiterentwicklung der Eurozone grundsätzlich im Wege stehen wird, doch gegenüber den britischen Forderungen existieren größere Bedenken. Vereinfachte Vertragsänderungen, bei denen anders als beim ordentlichen Verfahren auf einen Konvent verzichtet wird, sind laut Artikel 48 (3) EUV nur nach Zustimmung des EP möglich. Da ein Konvent dem EP (und nationalen Parlamenten) deutlich mehr Mitspracherecht zugesteht, spricht einiges dafür, dass das Parlament selbst bei kleineren Vertragsänderungen auf das Konventverfahren drängen wird.

Auch deswegen passt, fünftens, ein ordentliches Vertragsänderungsverfahren weder in die Zeitplanung der britischen Strategie noch die der Eurozone. Die Erfahrungen

mit dem Vertrag von Lissabon zeigen, dass von den ersten Verhandlungen (Anfang 2002) bis zum Inkrafttreten (Ende 2009) mitunter mehr als ein halbes Jahrzehnt verstreichen kann. Selbst bei der letzten »einfachen« Vertragsänderung – nur zwei Sätze in Artikel 136 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) wurden geändert, um den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) abzusichern – brauchten die EU-Mitgliedstaaten allein für die Ratifizierung mehr als zwei Jahre.

Sechstens schließlich ist es weiterhin notwendig, jede EU-Vertragsänderung in allen Mitgliedstaaten ratifizieren zu lassen. Volksabstimmungen sind dafür nicht zwingend erforderlich. Doch aus politischen Gründen ist zumindest in Großbritannien ein Referendum geplant und je nach Reichweite der Souveränitätstransfers sind Abstimmungen in Irland und, falls auch Nicht-Eurostaaten betroffen sind, Dänemark notwendig. Auch in Frankreich, den Niederlanden und weiteren Staaten dürfte nach dem Präzedenzfall des Verfassungsvertrags der Ruf nach einer Volksabstimmung bei größeren Vertragsänderungen laut werden. Doch auch eine parlamentarische Ratifikation dürfte in mehreren EU-Mitgliedstaaten schwieriger als beim Lissabonner Vertrag werden, weil EU-kritische Parteien nach ihren Wahlerfolgen europaweit deutlich stärker in nationalen Parlamenten vertreten sind.

Ausweg verschleierte Integration?

Die EU-Mitgliedstaaten stecken in der Zwickmühle: Die Eurozone muss weiterentwickelt werden, doch die dazu nötigen größeren Vertragsänderungen scheinen unmöglich. Deshalb haben die EU-Länder in der Schuldenkrise schrittweise ein Gegenmodell entwickelt, welches als »verschleierte Integration« bezeichnet werden kann.

Das Modell ist durch zwei Merkmale gekennzeichnet, die einander ergänzen. Zum einen übertragen die nationalen Regierungen in der Substanz politische Entscheidungskompetenzen an die euro-

päische Ebene, die nicht ausdrücklich im EU-Vertrag zu finden sind. Die Kompetenzverlagerung wird sodann kaschiert, indem entweder Strukturen für »nur« politisch, aber nicht rechtlich verbindliche Entscheidungen geschaffen werden oder der Umweg über ergänzende völkerrechtliche Verträge gegangen wird. Der 2012 beschlossene Fiskalpakt etwa bedeutet keine formelle Änderung des EU-Vertrags. Dennoch haben die Mitgliedstaaten vereinbart, strengere Haushaltsregeln in ihre nationalen Verfassungen oder auf einer äquivalenten Rechtsebene zu integrieren, und neue Sanktions- sowie Überwachungssysteme eingeführt. De facto, wenn auch nicht de jure wurden damit aber die Möglichkeiten der europäischen Ebene gestärkt, Einfluss auf nationale Haushaltspolitik zu nehmen.

Zum anderen werden in diesen Integrationsschritten die für eine reguläre Vertragsänderung notwendigen Verfahren umgangen. Instrumente hierzu sind eine großzügige Auslegung der EU-Verträge, ergänzende völkerrechtliche Verträge und intergouvernementale Koordinierung. Ein Beispiel hierfür ist die Bankenunion. Sie konnte erst durch eine Kombination aus EU-Sekundärrechtsetzung unter weitreichender Interpretation der EU-Verträge und ergänzendem völkerrechtlichem Vertrag geschaffen werden. Die »verschleierte« Integration steht damit im Gegensatz zur reinen Lehre, der zufolge Verträge nur über einen Konvent mit größtmöglicher Rechtssicherheit, Transparenz und demokratischer Legitimation geändert werden sollen.

Teil dieses Instrumentariums ist zudem die differenzierte Integration, ohne die seit Ausbruch der europäischen Schuldenkrise kein Integrationsschritt mehr beschlossen wurde. Vielmehr entwickelt sich die Eurozone mit jedem Schritt, an dem nicht alle 28 Mitgliedstaaten beteiligt sind, zum Kern der europäischen Integration (siehe SWP-Studie 20/2012). Hierzu gehören neben dem Fiskalpakt und der Bankenunion auch die neuen Euro-Gremien wie etwa der Euro-Gipfel mit eigenem Präsidenten oder der Europäische Stabilitätsmechanismus. Die

eigentlichen supranationalen EU-Institutionen, also Parlament und Kommission, wurden hingegen nur am Rande beteiligt.

Aus Sicht der nationalen Regierungen hat dieses Verschleiern von Kompetenzübertragungen entscheidende Vorteile. So können die meisten Hürden für eine große Vertragsänderung in der Praxis umgangen werden. Zwar sind alle genannten Verfahren weiterhin im Konsens zu beschließen, jedoch reicht die Einstimmigkeit der *beteiligten* Mitgliedstaaten, wenn diese den Weg der differenzierten Integration gehen. Auf diese Weise wird auch die Interdependenz der verschiedenen Reforminitiativen in der EU verringert, etwa indem die Eurozone auf Vertragsänderungen verzichtet und damit Großbritannien kein Vetorecht einräumt, mit dem es seine Forderungen durchsetzen könnte. Vor allem aber lassen sich die Zeiträume für Reformprojekte spürbar reduzieren, indem die Verfahren für die Verhandlungen und vor allem für die Ratifikation verkürzt werden. Der Fiskalpakt beispielsweise wurde innerhalb von drei Monaten verhandelt und trat anschließend dank einer Sonderregelung binnen neun Monaten in Kraft, noch bevor alle Vertragsparteien ihn ratifiziert hatten. Dies ging also mindestens ein Jahr schneller als alle großen EU-Vertragsänderungen seit Maastricht. Außerdem wurden mangels formeller Souveränitätsübertragung Volksabstimmungen bei nationalen Ratifikationen vermieden, mit Ausnahme des irischen Referendums zum Fiskalpakt.

Doch die Nachteile dieser Verschleierung sind ebenso gewichtig. Sie verletzt wichtige Prinzipien, deren Einhaltung die regulären Verfahren zur Vertragsänderung mit ihren hohen Hürden auf europäischer wie nationaler Ebene garantieren sollen. Dabei handelt es sich erstens um Transparenz und demokratische Beteiligung bei der Beratung von Vertragsänderungen in einem Konvent. An diesem sollen, wie vertraglich festgelegt, nicht nur die europäischen und nationalen Parlamente teilnehmen. Auch die interessierte Öffentlichkeit soll eingebunden werden. Zwar wurden Integrationsschritte wie

Bankenunion oder Fiskalpakt nicht hinter verschlossenen Türen vollzogen, erlaubten aber deutlich weniger Transparenz und Mitwirkung als ein neuer Konvent.

Zweitens geben Volksabstimmungen, die in einigen Mitgliedstaaten bei Souveränitätstransfers nötig sind, einer Vertragsänderung zusätzliche demokratische Legitimität in den Augen der Öffentlichkeit. Es ist zwar umstritten, ob solche Abstimmungen in den repräsentativen Demokratien der EU-Mitgliedstaaten ein richtiges und notwendiges Entscheidungsverfahren für komplexe Sachverhalte wie EU-Primärrechtsreformen sind. Aufgrund der Präzedenzfälle – in fünf von vierzehn nationalen Referenden zu EU-Verträgen seit Maastricht stimmten die Bürger dagegen – wird die Legitimation einer künftigen großen Vertragsänderung aber in jedem Fall daran gemessen werden, ob sie zumindest in manchen Staaten auch die Unterstützung der Bevölkerung erhält.

Drittens gefährdet das bisherige Vorgehen langfristig die Rechtssicherheit und -klarheit in der EU. Die Europäische Union ist eine Rechtsgemeinschaft, deren Legitimität und Stabilität auch davon abhängen, dass Prinzipien wie die begrenzte Einzelermächtigung aufrechterhalten werden. Wird aber das bestehende EU-Recht durch zahlreiche völkerrechtliche Nebenverträge mit Widersprüchen angereichert oder durch großzügige Auslegungen gebogen, um Integrationsschritte durchzusetzen, untergräbt diese Praxis langfristig die EU.

Spielräume und Grenzen der verschleierte Integration

Trotz dieser Vorbehalte scheinen die Argumente gegen große Vertragsänderungen bei den nationalen Regierungen so schwer zu wiegen, dass zumindest in absehbarer Zeit EU-Reformen wenn überhaupt nur über den Umweg der verschleierte Integration möglich sein werden. Für beide neuralgischen Reformdebatten, nämlich zur Eurozone und zu Großbritannien, ist daher zu prüfen, welche Optionen unter diesen Vor-

aussetzungen möglich sind, wo ihre Grenzen liegen und wie sie langfristig den Weg zu einer rechtlich, aber vor allem politisch tragfähigen Reform ebnen können.

Optionen für die Eurozone

Die komplexen Verwerfungen und wirtschaftlichen Herausforderungen innerhalb der Eurozone werden sicher nicht allein oder auch nur überwiegend mit Hilfe institutioneller Reformen gemeistert werden können. Dennoch erfordern alle Reformvorschläge, die auf eine Übertragung neuer Kompetenzen an die EU hinauslaufen, formell eine reguläre Primärrechtsänderung. Zumindest zeitweise ist aber in den meisten Fällen eine Lösung über den Weg der verschleierte Integration denkbar, sofern zuvor eine politische Einigung zustande kommt. Dies lässt sich anhand von vier Vorschlägen illustrieren, die zur Debatte stehen.

Erstens gibt es verschiedene Überlegungen zur Stärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung in der Eurozone, um strukturelle Divergenzen in Wirtschaftskraft und Wettbewerbsfähigkeit der Mitgliedstaaten abzubauen. Die Reforminitiativen in diesem Sinne setzen bei der Diagnose an, die europäische Schuldenkrise sei auf die Schwäche einzelner Mitgliedstaaten zurückzuführen. Im Fünf-Präsidenten-Bericht zur Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion wird befürwortet, nationale Behörden zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit einzurichten (was keine Vertragsänderung erfordert) sowie die Koordinierung der Wirtschafts- und Haushaltspolitiken der Eurozonestaaten verbindlicher zu machen. Es wird sogar erwogen, einem gestärkten Kommissar für Eurofragen das Vetorecht bei nationalen Haushalten einzuräumen. Grundsätzlich würde eine solche Souveränitätsübertragung direkt an die EU zwar eine Vertragsänderung erfordern, aber bilaterale, völkerrechtlich bindende Verträge zwischen den Eurostaaten und der Kommission wären rechtlich jederzeit möglich.

Ein zweiter Strang an Reforminitiativen fußt auf der Diagnose, die Eurozone ver-

wehre den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, ihre Währung abzuwerten und große Investitionen mit Hilfe von Neuverschuldung zu tätigen. Daher seien sie nicht in der Lage, angemessen auf negative wirtschaftliche Entwicklungen zu reagieren. In diesem Sinne griff der französische Präsident Hollande im Juli 2015 den Vorschlag wieder auf, die Eurozone mit einer fiskalischen Kapazität und einer gemeinsamen Arbeitslosenversicherung auszustatten. Die Eurozone könnte Mitgliedstaaten dann antizyklisch in einer Rezession unterstützen und damit strukturelle Divergenzen verringern. Der Charakter der Währungsunion würde sich damit deutlich verändern, da die Eurostaaten noch mehr Verantwortung füreinander übernehmen und Risiken teilen würden. Dennoch gibt es auch hierfür Möglichkeiten, ohne eine Vertragsänderung auszukommen. So könnten die Staaten der Eurozone das Instrument der verstärkten Zusammenarbeit in Kombination mit Artikel 311 AEUV nutzen, um neue Eigenmittel etwa in Form eigener Steuern einzuführen, die dann für Instrumente wie eine Arbeitslosenversicherung verwendet werden könnten. Aber auch in diesem Fall wäre die Einstimmigkeit der Euro-Mitgliedstaaten notwendig.

Spätestens seit den dramatischen Verhandlungen mit Griechenland im Sommer 2015 wird drittens offen darüber diskutiert, ob und wie ein Staat zumindest für eine gewisse Zeit aus der Eurozone austreten könne. Auf den ersten Blick ist dies im EU-Recht nicht vorgesehen, da die Euro-Einführung in den betreffenden Mitgliedstaaten »unwiderruflich« ist. Ein ordentliches Austrittsverfahren oder eine Insolvenzordnung für Eurostaaten würde daher nach herrschender europarechtlicher Meinung eine ordentliche Vertragsänderung voraussetzen. Dennoch wurde während der Griechenlandverhandlungen erörtert, ob das Land nach eigenem Willen und mit Zustimmung aller anderen EU-Staaten die Eurozone »temporär« verlassen und dann umschulden könne, etwa indem über Artikel 140 AEUV der Beschluss zur Einführung des Euro in Grie-

chenland verändert werde. Diese Möglichkeit wurde zwar bei den Verhandlungen im Juli und August 2015 dann doch nicht genutzt, steht aber langfristig weiterhin im Raum.

Viertens enthalten nahezu alle Forderungen nach mehr Kompetenzen für die Eurozone zumindest deklaratorisch das Element einer Stärkung der demokratischen Legitimation. Im Fünf-Präsidenten-Bericht wird verlangt, die parlamentarische Kontrolle von Entscheidungen in der Eurozone jeweils auf der Ebene zu stärken, auf der diese getroffen werden, einschließlich einer Mitwirkung des EP beim Europäischen Semester. Präsident Hollande sprach sich sogar dafür aus, ein Eurozonen-Parlament zu schaffen. Dieses dürfte die Strukturen der EU indes eher verkomplizieren, statt sie demokratisch besser zu legitimieren. Dagegen ist es ohne Weiteres möglich, die Mitwirkungsrechte des EP in der wirtschaftspolitischen Koordinierung mit Hilfe regulärer EU-Gesetzgebung zu erweitern. Vor allem könnte das EP gemäß seiner Geschäftsordnung aus eigener Initiative einen Sonderausschuss für die Wirtschafts- und Währungsunion mit Abgeordneten aus den Eurostaaten einrichten. Über diesen Ausschuss könnte das EP dann in Eurofragen auch die direkte Repräsentation der Bürger der Eurostaaten wahrnehmen. Auch die nationalen Parlamente könnten ihre Koordinierung ohne Vertragsänderung weiter ausbauen, indem sie dazu die mit dem Fiskalpakt begründete Interparlamentarische Konferenz nutzen.

Schon dieser grobe Überblick zeigt, dass die Notwendigkeit von Vertragsänderungen keine absolute ist. Gleichzeitig wird offensichtlich, wie konträr die Reformvorschläge für die Eurozone weiterhin sind. Aber auch über den Weg der verschleierte Integration kann die Währungsunion nur weiterentwickelt werden, wenn zumindest die 19 Eurostaaten sich zunächst auf einen gemeinsamen Nenner einigen. Politisch würde das in allen Staaten einen Kompromiss erfordern, der innenpolitisch umstritten, wenn nicht gar explosiv wäre.

Eine dänische Lösung für Großbritannien

Ähnlich komplex werden die Verhandlungen mit Großbritannien sein. Premier Cameron hat sich und der EU mit dem Zieldatum Ende 2017 für das EU-Referendum eine klare zeitliche Grenze gesetzt, vor deren Erreichen reguläre Vertragsänderungen kaum mehr möglich sind. Dennoch fordert er, Reformen mit Großbritannien müssten auf eine dauerhafte und verbindliche Art und Weise rechtlich verankert werden – also auf der Ebene des Primärrechts.

Neben den Inhalten der Verhandlungen mit Großbritannien (siehe hierzu SWP-Studie 4/2014) müssen sich die EU-Partner also einigen, ob und wie sie Cameron Zugeständnisse ohne unmittelbare große Vertragsänderung gewähren wollen. Hierfür wird in London bereits über eine sogenannte »dänische Lösung« nachgedacht, die sich an der Einigung mit Dänemark im Zusammenhang mit dem Maastrichter Vertrag orientiert. Hintergrund waren die Verhandlungen zwischen Kopenhagen und den damals elf anderen EG-Mitgliedstaaten, nachdem die dänische Bevölkerung 1992 den Gründungsvertrag der EU abgelehnt hatte. Nach harten Verhandlungen schlossen die Staats- und Regierungschefs – bemerkenswerterweise unter britischer Vermittlung – ein Abkommen, welches Dänemark Sonderregelungen zusagte, etwa dass das Land ähnlich wie Großbritannien nicht an der dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion teilnimmt und von der Möglichkeit einer EU-Verteidigungspolitik ausgenommen wird.

Kernelement dieser Lösung war ein völkerrechtlich bindender Vertrag, den alle EU-Staaten geschlossen haben und der an den EU-Vertrag angehängt wurde, zusammen mit der verbindlichen Zusage, die Inhalte dieses Anhangs bei der nächsten Vertragsänderung ins Primärrecht aufzunehmen. Mit dem Vertrag von Amsterdam aufgenommen sind die dänischen Opt-outs bis heute Bestandteil des EU-Vertragsrechts. Hierfür mussten die anderen EU-Staaten zunächst keine neuen Ratifikationsverfahren durchlaufen, während die dänische Regie-

rung in der Bevölkerung die notwendige Zustimmung zur Mitgliedschaft unter Vorbehalt beim zweiten Referendum fand. Auch Irland wurden im Jahr 2008 nach dem negativen Referendum Zusicherungen gemacht und Reformen im Rahmen der bestehenden Verträge zugestanden (irische Lösung). Beispielsweise wurde das mit dem Vertrag von Lissabon eigentlich abgeschaffte »Ein Kommissar pro Mitgliedstaat«-Prinzip per Beschluss des Europäischen Rates wiederhergestellt, so dass auch kleinere Staaten wie Irland weiterhin einen Kommissar entsenden können. Ebenso wurde dem Land zugesichert, dass die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU seine Neutralitätspolitik nicht verletzt.

Für Großbritannien wäre eine ähnliche Lösung denkbar. Dafür müssten die nunmehr 28 EU-Staaten einen völkerrechtlich bindenden Vertrag schließen und dazu eine politische Erklärung abgeben. In Vertrag und Erklärung könnten dann die relevanten Ergebnisse der Verhandlungen mit Großbritannien verbindlich festgehalten werden, um dann erst nach 2017 im EU-Vertrag verankert zu werden. Dies würde eine Einigung vor dem Referendum erlauben, und gleichzeitig könnte so die britische Frage losgelöst von der Reform der Eurozone behandelt werden, um Großbritannien kein zusätzliches Verhandlungsmittel in Form seines Vetorechts bei EU-Vertragsreformen an die Hand zu geben.

Zu bedenken ist schließlich, dass eine solche Lösung auch Grenzen hat, denn die dänische und die irische Lösung waren jeweils nur möglich, weil sich alle Opt-outs noch im Rahmen des gültigen EU-Vertrags befanden. Aber solange die Einigung mit Großbritannien nicht ausdrücklich dem Vertrag widerspricht (etwa indem die Freizügigkeit in Frage gestellt wird), eröffnet sich auch hier ein Weg, eine Einigung in dem von Cameron gesetzten Zeitrahmen und ohne Referenden in anderen EU-Staaten zu ermöglichen.

Ein schwieriger Balanceakt

Wirft man einen genaueren Blick auf die derzeit größten Reformbaustellen der EU, so zeigt sich, dass es durchaus rechtliche Spielräume dafür gibt, die Union und die Eurozone auch ohne große Vertragsänderungen substantiell weiterzuentwickeln.

Das im Kern politische Dilemma der EU-Reform, die bisher versäumte politische Integration, lässt sich auf diese Weise allerdings nicht auflösen. Denn zum einen bleibt als notwendige Bedingung auch für diese Instrumente zur EU-Reform, dass sich die 19 Eurozonenstaaten und im Fall Großbritannien die 28 EU-Staaten einstimmig einigen müssen. Selbst wenn man also die Hürden bei der großen Vertragsreform einschließlich der Referenden und langen Zeiträume aus der Gleichung herausnimmt, wird es nicht wesentlich einfacher, sich politisch auf konkrete Reformprojekte zu verständigen. Ob mit Primärrechtsreform oder ohne: Die größte politische Herausforderung liegt darin, zunächst die nationalen Regierungen dazu zu bewegen, sich über die notwendigen Reformvorhaben einig zu werden.

Zum anderen verschärft die Nutzung der verschleierte Integration für inhaltlich substantielle Reformvorhaben in der EU die langfristig größte Herausforderung der Union, nämlich die mangelnde demokratische Legitimation. Sollte sich die Wahrnehmung weiter verfestigen, die nationalen Regierungen würden Integrationsschritte ohne Mitsprache der Bevölkerung durch die Hintertür vollziehen, wäre dies Wasser auf die Mühlen der EU-Gegner wie Front National in Frankreich, UKIP in Großbritannien und andere. Ohne die Zustimmung der Bevölkerung aber ist die EU langfristig zum Scheitern verurteilt. Die zahlreichen Erfolge von EU-Gegnern bei den Europawahlen und vor allem den darauf folgenden nationalen Wahlen haben die Funktionsfähigkeit der Union bereits beeinträchtigt.

Um aus diesem Dilemma herauszukommen, muss die EU einen schwierigen Balanceakt unter widrigsten Umständen vollführen, will sie ihre Strukturen reformieren. Neben

unvorhergesehenen Entwicklungen wird die mittelfristige Perspektive politisch von drei großen Ereignissen dominiert, die ihre Schatten vorauswerfen – den Bundestagswahlen und den französischen Präsidentschaftswahlen 2017 sowie dem britischen Referendum 2016 oder 2017. Bis dahin bleibt die verschleierte Integration realistisch betrachtet das einzige Mittel, um notwendige Reformen in der Eurozone umzusetzen und eine Einigung mit Großbritannien zu erreichen. Die Kombination, mit den Briten ein Abkommen nach dem dänischen Modell zu schließen und ansonsten die Flexibilität der EU-Verträge für die Eurozone so weit wie möglich zu nutzen, könnte den Weg ebnen, um nach 2017 tatsächlich eine Vertragsänderung in Angriff zu nehmen. Dabei ginge es darum, die Reformen der verschleierten Integration nachträglich zu legitimieren, außervertragliche Elemente wie den Fiskalpakt in das EU-Recht zu integrieren und nach wie vor anstehende notwendige Kompetenzerweiterungen zu vollziehen.

Deutschland kann und sollte bei diesem Prozess eine Schlüsselrolle spielen. Nicht nur ist Berlin in der Eurozone mindestens in eine Führungsposition, wenn nicht sogar eine semi-hegemoniale Stellung gerückt. Auch London richtet seine Verhandlungen über die EU maßgeblich an der Bundesregierung aus. Will Berlin eine solche Weiterentwicklung der EU, müsste es diese Hebel nutzen, um vor allem kurz- bis mittelfristig die notwendige politische Einigung zu bewerkstelligen, und sich für die langfristige Perspektive bereit erklären, die Herausforderung einer ordentlichen Vertragsänderung einschließlich Konvent anzugehen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2015
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung des Autors wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364