

# Irishes Nein – flexible Integration?

## Herausforderungen für die französische Ratspräsidentschaft

Daniel Göler\*



**Der Reformprozess der Europäischen Union geht wieder einmal in die Verlängerung: 53,4 % der Wähler in Irland haben den Reformvertrag von Lissabon abgelehnt. Damit ist man wieder dort angelangt, wo man vor zwei Jahren schon einmal war ... eine schwierige Ausgangsposition für Frankreich und seine Ratspräsidentschaft.**

Die aktuelle Situation nach dem Nein aus Irland weist einen zentralen Unterschied zur Lage im Jahr 2006 auf: Nach den negativen Referenden in Frankreich und den Niederlanden bestand die Möglichkeit, in einem zweiten Ratifizierungsanlauf auf Referenden zu verzichten, sofern man Änderungen an dem Vertragswerk vornahm, die drei Bedingungen erfüllten. Zum Ersten musste den von den Menschen geäußerten Bedenken Rechnung getragen werden, zum Zweiten musste der Vertrag substantielle Veränderungen vorweisen, um dem Vorwurf zu begegnen, die Bevölkerungsvoten zu missachten, und zum Dritten sollte der neue Vertrag weniger weitreichend sein, um den Verzicht auf Referenden legitimieren zu können. Und genau dies war der Weg, den man mit dem Vertrag von Lissabon ging: Man behielt die wesentlichen Inhalte (und vor allem die institutionellen und prozeduralen Reformen) des Verfassungsprojekts bei und wertete den Vertrag durch die Aufgabe des Verfassungsbegriffs und aller staatsähnlichen Konnotationen symbolisch ab. Zudem führte der Verzicht auf eine Neustrukturierung des Primärrechts dazu, dass der Vertrag als „bloße“ Reform und nicht als konstitutionelle Neugründung „verkauft“ werden konnte.

Dieser Weg ist im irischen Fall nicht gangbar. Die Ratifizierung per Referendum ist dort zwingend vorgeschrieben. Die möglichen Krisenbewältigungsstrategien sind dadurch begrenzt. Der von Bundesaußenminister Steinmeier erwogene

Vorschlag eines zeitweiligen Ausscheidens Irlands aus der EU wurde von allen Beteiligten kategorisch ausgeschlossen. Und auch die Möglichkeit eines Kerneuropa oder eines Europa der zwei Geschwindigkeiten, wie von Jürgen Habermas, Joschka Fischer oder Jacques Delors jüngst in verschiedenen Tageszeitungen als Lösung propagiert, ist keine Option zur Rettung des Lissabon-Vertrages.

Denn alle Modelle der flexiblen Integration beziehungsweise variablen Geometrie sind ausschließlich politikfeldbezogen. Sie zielen verkürzt gesagt darauf ab, dass bestimmte Staaten in einzelnen Politikfeldern mit der Integration voranschreiten. Der Vertrag von Lissabon bezieht sich aber überwiegend auf institutionelle und prozedurale Fragen, wo eine verstärkte Zusammenarbeit Einzelner per se ausgeschlossen ist: Man kann nicht für bestimmte Staaten einen gewählten Präsidenten des Europäischen Rates einführen und für andere das Rotationsprinzip beibehalten oder einige Staaten nach der doppelten Mehrheit abstimmen lassen und andere nach den Nizza-Regeln. Oder anders gesagt: Wer Modelle der flexiblen Integration als Lösung für institutionelle und prozedurale Fragen vorschlägt, hat das Prinzip der flexiblen Integration nicht verstanden. Dass das Modell dennoch so vehement in der Diskussion auftaucht, lässt sich mit der erkennbaren Absicht erklären, eine Drohkulisse aufzubauen, die wie folgt aussieht: „*Wenn ihr nicht mitmacht, gehen wir eben alleine voran.*“

\* Prof. Dr. Daniel Göler ist Juniorprofessor für *European Studies* an der Universität Passau.

Vor diesem Hintergrund liegt der einzig gangbare Weg darin, einen Meinungsumschwung in der irischen Bevölkerung zu erreichen und zu hinterfragen, warum die Menschen mit Nein stimmten. Die Eurobarometer-Umfrage zum irischen Referendum zeigt hier ein diffuses Bild: 22 % der Nein-Wähler haben den Vertrag abgelehnt, weil sie sich zu wenig informiert fühlten, und 12 %, weil sie die irische Identität schützen wollten; jeweils 6 % gaben an, die Bewahrung der irischen Neutralität, mangelndes Vertrauen in die nationale politische Klasse, der Schutz des irischen Steuersystems oder der Verlust der dauerhaften Repräsentation Irlands in der Kommission hätten sie zu einem negativen Votum bewegt. Nur 5 % nannten eine generelle Ablehnung der europäischen Integration als ausschlaggebend, wobei umgekehrt 80 % der Neinsager die irische EU-Mitgliedschaft generell unterstützten; alle anderen Gründe lagen bei 4 % und weniger (Mehrfachnennungen waren möglich). Einzelne Ansatzpunkte für inhaltliche Nachbesserungen lassen sich also nicht erkennen, zumal „unzureichende Informationen“ und der „Schutz der nationalen Identität“ zu unspezifische Motivationen sind, als dass sie sich durch gezielte Reformen ändern ließen. Überraschend ist auch, dass eine knappe relative Mehrheit der Iren von 42 % den Vertrag als „gut für Irland“ und nur 41 % als „schlecht für Irland“ bezeichneten.

Zusammenfassend könnte man sagen, dass die Menschen weniger gegen den Vertrag waren, als dass sie nicht wussten, warum sie für ihn stimmen sollten. Diese These wird bekräftigt, wenn man sich die Gründe ansieht, welche die Menschen zu einem Ja-Votum bewegten. Hier gaben (bei möglichen Mehrfachnennungen) 32 % der mit Ja Votierenden an, der Vertrag sei im Interesse Irlands, 19 % sagten, dass Irland viele Vorteile von der EU habe, jeweils 9 % sahen eine Ratifizierung als positiv für die irische Wirtschaft und als Voraussetzung, dass Irland weiterhin voll und ganz am Integrationsprozess teilnehmen kann. Lediglich 5 % nannten die Erhöhung der Entscheidungseffizienz der EU und nur 4 % die höhere Effektivität der EU auf globaler Ebene als entscheidende Gründe; alle anderen Motive lagen bei 2 % und weniger. Angesichts der Tatsache, dass als wichtigster

Grund für den Lissabon-Vertrag von Seiten der europäischen und nationalen Entscheidungsträger immer wieder die Verbesserung der Effektivität und demokratischen Legitimation genannt wird, scheint es, als hätten selbst die Befürworter nicht verstanden, wofür der Vertrag eigentlich steht und warum er notwendig ist.

## Ein Vermittlungsproblem der Eliten

Zu dieser Verwirrung dürften auch die divergierenden Bewertungen des Vertragswerkes durch die europäischen und nationalen Eliten beigetragen haben. So betonte ein Teil – wie etwa die deutsche Regierung –, dass der Vertrag von Lissabon die Substanz des Verfassungsvertrages erhalten habe, während diejenigen, welche innenpolitisch ein Referendum vermeiden wollten, die Tragweite des Vertrages herunterspielten. In der Summe führte dies zu einer Kakophonie in Begründung und Bewertung des Reformvertrages, was bei den Menschen die Unsicherheit über Zweck und Ziele des Lissabon-Vertrages weiter erhöht hat. Zudem kam in Irland ein weiteres Problem hinzu: Die Iren hatten 2001 den Vertrag von Nizza abgelehnt, worauf ein zweites Referendum Ende 2002 angesetzt wurde, in dessen Vorfeld die Unverzichtbarkeit des Vertrags von Nizza und die Notwendigkeit seiner Annahme im Zentrum der Ja-Kampagne stand. Nur mit Nizza – so der Tenor der damaligen Argumentation – könne die EU ihre Handlungsfähigkeit erhalten. Wenn man aber nur wenige Jahre später derselben Bevölkerung zu erklären versucht, dass eben dieser Vertrag von Nizza völlig unzureichend sei, und man jetzt den Vertrag von Lissabon benötige, hat man ein Vermittlungsproblem.

Grundvoraussetzung für alle möglichen Wege aus dieser vertrackten Situation ist zunächst eine gemeinsame und ehrliche Bewertung, die jede Stilisierung des Lissabon-Vertrages (als Rettung des Verfassungsprojekts), aber auch jede Unterbewertung (als nicht so bedeutsame technische Reform) vermeidet. Der Vertrag muss als das bezeichnet werden, was er ist: als eine hinter dem Verfassungsvertrag zurückbleibende Reform, die durch die Ausweitung von Mehrheitsentschei-

dungen, die Neuordnung der Stimmgewichtung im Rat und die institutionellen Reformen nicht unerhebliche Auswirkungen auf die Position der Mitgliedstaaten in der Union hat. Die ersten Bewertungen aus Brüssel und den Mitgliedstaaten deuten darauf hin, dass man diesen Weg gehen möchte. Positiv ist auch das Bemühen um einen gemeinsamen europäischen Umgang mit der aktuellen Krise, wie sie in der deutsch-französischen Erklärung und den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 19./20. Juni 2008 deutlich wird. Begünstigend wirkt sich hierbei aus, dass Deutschland und Frankreich – anders als nach den Referenden von 2005 – wieder handlungsfähige europapolitische Akteure sind und mit Frankreich ein Land die EU-Ratspräsidentschaft übernommen hat, dessen Präsident sich nicht nur europapolitisch profilieren will, sondern auch den dazu erforderlichen politischen Gestaltungswillen

hat. Auch der unmittelbar nach dem irischen Votum erfolgte Abschluss der Ratifizierung in Großbritannien ist ein ermutigendes Signal.

Die wichtigste Aufgabe für die französische Ratspräsidentschaft besteht nun darin, den Ratifizierungsprozess in allen übrigen Staaten zu einem erfolgreichen Ende zu bringen, wobei die Ankündigungen des polnischen Präsidenten Kaczyński, den Vertrag von Lissabon zunächst nicht zu unterzeichnen, sowie die nicht eindeutige Haltung der tschechischen Regierung die Schwierigkeiten verdeutlichen, die hierbei noch bevorstehen können. Die nächsten Monate werden sich als gleichermaßen schwierig wie entscheidend für die Europäische Union erweisen. Scheitert die seit gut anderthalb Jahrzehnten immer wieder verschobene grundlegende EU-Reform erneut, dürfte das Projekt endgültig von der politischen Agenda verschwinden.

### Historische Stunden

Nicolas Sarkozy konnte seine Freude kaum verbergen: Nach der Befreiung der franko-kolumbianischen Geisel Ingrid Bétancourt aus mehr als sechs Jahren Gefangenschaft im Urwald Kolumbiens wurde eine weitere Ankündigung des Staatspräsidenten, die er am Abend seiner Wahl im Mai 2007 geäußert hatte, Realität: Alle Mittelmeeranrainerstaaten (bis auf Libyen) gründeten eine Union. Der Nationalfeiertag mit seiner imposanten Militärparade auf den Champs-Élysées rundete am Tag darauf die diplomatischen Festivitäten ab. Allerdings kam manches anders als ursprünglich geplant. Bei der Geiselfreiung spielte Frankreich keine direkte Rolle und die angedachte Mittelmeerunion französischer Prägung wurde schließlich, nicht zuletzt auf Drängen von Berlin, zu einer Union für das Mittelmeer, quasi als Fortsetzung des dahinsiechenden Barcelona-Prozesses der EU aus dem Jahre 1992. Und nicht die Türkei, wie noch im Mai 2007 verkündet, stand im Mittelpunkt der Gründung, sondern der Nahe Osten. Wie dem auch sei: Alle, die bei soviel Hektik geschmunzelt und jeden Realitätssinn angezweifelt hatten, müssen nun zugeben, dass die provokativen Anstrengungen des französischen Staatschefs eine wahrhaft historische Stunde ermöglicht haben. Syrien und Libanon Seite an Seite, Israel und die arabischen Staaten an einem Tisch, Nord und Süd im einvernehmlichen Elan haben in der blau-weiß-rot geschmückten Hauptstadt das Mittelmeer zum gemeinsamen Bindeglied erklärt, wo eine neue „Berliner Mauer“ vermutet (erhofft beziehungsweise befürchtet) worden war. Mit welchen Erwartungen? Sarkozy liefert die passende Antwort: *„Lieber eine Enttäuschung, obwohl man etwas unternommen hat, als eine Enttäuschung, weil man nichts unternommen hat“*. Und manchmal bringt Unerwartetes doch noch Glück: Ingrid Bétancourt kann das bezeugen.

Kurz nach dem außenpolitischen Erfolg kam auch unerwartet die innenpolitische Bestätigung: Der Präsident konnte die erforderliche Dreifünftelmehrheit des ganzen Parlaments für seine ehrgeizige Reform der Institutionen erreichen. Das Ergebnis war zwar denkbar knapp, aber der Staatschef hat es geschafft, 50 Jahre nach Gründung der Fünften Republik die weitgehendste Reform der französischen Verfassung durchzusetzen. Wieder eine historische Stunde.

G.F.