

Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste

As you like it: Die Berliner Erklärung

Aus Anlass des 50. Jahrestages der Unterzeichnung der Römischen Verträge feiert sich die Union und versichert sich in der Berliner Erklärung ihrer Werte, Gemeinsamkeiten und Ziele. Die Berliner Erklärung ist kein Vertrag, keine Vereinbarung und rechtlich nicht verbindlich. Weder haben die Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten sie unterzeichnet, noch werden die Parlamente sie ratifizieren. Gleichwohl spiegelt die Erklärung das wider, was Konsens ist, und baut damit die Brücke vom Frühjahrsgipfel zum Junigipfel, der schließlich die Weichen stellen soll für eine neue Verfasstheit der Union. Die Phase der Denkpause ist beendet. Kurz und übersichtlich präsentiert sie sich, jeder Absatz der beiden ersten Teile beginnend mit einem präambelhaften „Wir“. Während ein Teil der Leserschaft alle zentralen Themen der Europäischen Integration in ihr wieder findet, ist die Erklärung anderen zu allgemein und konturenlos. Im letzten Absatz wird das Ziel formuliert: eine erneuerte Grundlage für die EU bis zu den Wahlen zum Europäischen Parlament 2009.

Zustandekommen und Zeitplan

Der über Monate hinweg vertraulich behandelte Text der Erklärung (auf den eher negativ besetzten Begriff der geheimen Verhandlungen sei bewusst verzichtet) ist der Auftakt für die inhaltliche Diskussion über das, was die Berliner Erklärung am Ende eine „erneuerte gemeinsame Grundlage“ für die EU nennt. Sie ist darüber hinaus der gemeinsame Nenner, auf den sich die Regierungen der Mitgliedstaaten haben inhaltlich verständigen können. Anders als die Römischen Verträge, deren Jahrestag sie feiert, ist die Berliner Erklärung „nur“ eine Erklärung und damit ein rechtlich unverbindliches Dokument, das aber den Status quo der Union reflektiert. Sie wurde nicht von den Staats- und Regierungschefs, die sie haben aushandeln lassen, unterzeichnet. Gleichwohl wird sie nicht im Ungefähren bleiben. Sie wird politische Verbindlichkeit erzeugen und die nachfolgenden Präzedenzfälle durch die ambitionierte und deutlich formulierte Terminvorgabe am Ende des Textes binden. Soll, wie die Erklärung und damit der dahinter stehende Konsens der Beteiligten es vorsieht, die EU eine erneuerte Grundlage bis zu den Wahlen zum Europäischen Parlament 2009 haben, bedeute dies, dass ein dann geltender Vertrag, der die Verfasstheit der Union regelt, in der zweiten Hälfte dieses und der ersten Hälfte des kommenden Jahres auszuhandeln wäre. Für die nationalen Parlamente war bei der Vorbereitung der Erklärung wenig Raum vorgesehen. Das ist kritisiert worden. Der ehrgeizige Zeitplan,

der sich aus der Erklärung ableiten lässt, wird wiederum von allen Beteiligten viel Disziplin verlangen. Gleichwohl steht die Forderung im Raum, die Parlamente in die Erarbeitung eines Vertrages, den sie anschließend zu ratifizieren haben, angemessen einzubeziehen.

Die drei Teile der Erklärung

Der Rückblick im Rahmen der Einleitung fällt kurz aus und endet mit dem bemerkenswerten Satz: „Wir Bürgerinnen und Bürger der Europäischen Union sind zu unserem Glück vereint.“ Selbstbewusst führt der **erste Teil** das „Wir“ fort (Der Vertrag über eine Verfassung für Europa ist insoweit bescheidener, indem er sich in Artikel I-1 allein auf den „Willen der Bürgerinnen und Bürger“ beruft) und benennt die gemeinsamen Ideale: Frieden, Freiheit, Gerechtigkeit und Demokratie. Auch die Wahrung der Eigenständigkeit der Mitglieder und der Verweis auf die Aufgabenteilung zwischen der europäischen, nationalen und nachgeordneten Ebene finden dort ihren Platz.

Der **zweite Teil** bringt den Balanceakt zwischen wirtschaftlichem Erfolg und sozialer Verantwortung, Wachstum, Beschäftigung und sozialem Zusammenhalt, Bekämpfung von Terrorismus, organisierter Kriminalität und illegaler Einwanderung bei Verteidigung der Freiheits- und Bürgerrechte. Konkret wird die Erklärung, anknüpfend an den Frühjahrsgipfel bei den Themen Energiepolitik und Klimaschutz. Die

Konturen dessen, was Konsens ist, schärfen sich in der Zusammenschau der Erklärung und der Rede der Bundeskanzlerin anlässlich der Festlichkeiten am Jahrestag der Unterzeichnung. Während der Bezug auf die jüdisch-christlichen Wurzeln in der Rede als eine persönliche Ergänzung betont wird, sind die außenpolitisch relevanten Passagen deutlicher, in denen es heißt, dass eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik unerlässlich sei und einerseits die transatlantischen Beziehungen und andererseits die von der amtierenden Präsidentschaft stets betonte umfassende strategische Partnerschaft mit Russland hervorgehoben werden. Mehr Kompetenzen für die EU in den Bereichen Energie, Außenpolitik, Inneres und Recht und klare Abgrenzung der Zuständigkeiten sowie eine Konzentration der Union auf das Wesentliche. Wie schwierig der Spagat ist, zeigte bereits die Diskussion im Vorfeld der Unterzeichnung des Verfassungsvertrages.

Im **dritten und letzten Teil** findet sich die wohl ambitionierteste Aussage: „Deshalb sind wir ... in dem Ziel geeint, die Europäische Union bis zu den Wahlen zum Europäischen Parlament 2009 auf eine erneuerte gemeinsame Grundlage zu stellen.“ Mit dieser Wendung gelingt es, inhaltlich sowohl für einen neuen Anlauf hin zu einer EU-Verfassung, als auch zu einem bescheideneren „Grundvertrag“ offen zu bleiben, zugleich aber einen genauen Zeitrahmen für diese Entscheidung und deren Ausgestaltung vorzugeben. Über das Verfahren des Zustandekommens aber schweigt die Erklärung. Die Bundeskanzlerin kündigte an, sich für die Verabschiedung eines Fahrplanes am Ende der deutschen Ratspräsidentschaft einzusetzen. Mit der Berliner Erklärung sollen die Weichen richtig gestellt werden.

Einige erste Reaktionen

Erstmals nach der Unterzeichnung des Vertrages über eine Verfassung für Europa nähern sich damit in der Berliner Erklärung die Mitgliedstaaten wieder vorsichtig und gemeinsam dem Thema der zu erneuernden Verfasstheit der Union. Diese Grundlage könnte sich, geht man vom Wortlaut aus, sowohl auf den Vertrag von Nizza wie auch auf den nach wie vor zur Verfügung stehenden Verfassungsvertrag beziehen.

Die Reaktionen auf die Erklärung sind so nuancenreich wie der Text selbst. **Spanien**, das den Verfassungsvertrag bereits angenommen hatte und die Initiative zur Konferenz der Freunde der Verfassung mittrug, betont die spanischen Spuren im Text und verlangt nach einem Vertrag konstitutioneller Dimension. **Tschechien** wertet den Verzicht auf das schwierige Wort „Verfassung“ bereits als positiv und betont, die Zeitvorgabe sei nicht so zu verstehen, dass bis 2009 ein ratifizierter Vertrag vorliegen müsse – eine Zurückhaltung, die vielleicht vor dem Hintergrund der in der ersten Hälfte 2009

anstehenden tschechischen Präsidentschaft verständlich wird. Für **Frankreich** fängt das europäische Abenteuer mit der Berliner Erklärung erst richtig an. Mit Blick auf die sich an die derzeitige Teampräsidentschaft anschließende französische Präsidentschaft eine gute Botschaft. Der ehemalige französische Innenminister und UMP-Präsidentschaftskandidat, Nicolas Sarkozy, bezeichnete die Bemühungen um eine „erneuerte gemeinsame Grundlage“ bis zu den EP-Wahlen 2009 als „große Verpflichtung, die es einzuhalten gilt“. Im Falle seines Wahlsieges will er dem Parlament noch in diesem Sommer einen „vereinfachten Vertrag“ („traité simplifié“) vorlegen, der keines Referendums bedarf. Francois Bayrou hingegen kritisierte die Vieldeutigkeit der Berliner Erklärung. Erklärungen, die einstimmig angenommen werden, so Bayrou, sagten selten viel aus. Der UDF-Vorsitzende plädiert ebenfalls für einen „vereinfachten Vertrag“, doch will Bayrou über diesen erneut das Volk entscheiden lassen. Auch die Sozialistin Ségolène Royal will keine zweite Abstimmung über den abgelehnten Verfassungsvertrag. Die Franzosen sollen vielmehr über einen „kurzen Vertrag“ („traité court“), erweitert um ein Sozialprotokoll, in einer Volksabstimmung entscheiden.

Im **Vereinigten Königreich** wird betont, dass der Zeitplan der Berliner Erklärung nur eine verkürzte Version („slimmed down text“), über die kein Referendum erforderlich wäre, zulassen könne. Premierminister Tony Blair forderte, die bereits im Verfassungsvertrag angestrebten institutionellen Reformen der EU „müssen umgesetzt werden ... je früher, desto besser“. Allerdings müsse man angesichts der zwei negativen Referenden „realistisch“ bleiben. Auch Finanzminister Gordon Brown, designierter Nachfolger, will eine Volksabstimmung in Großbritannien vermeiden. Er, der als EU-skeptisch gilt, bevorzugt einen „Mini-Vertrag“ („mini-treaty“), der sich auf die im Verfassungsvertrag vorgesehenen institutionellen Reformen beschränkt. Die Berliner Erklärung selbst erfährt in der britischen Presse auch harsche Kritik: die „beinahe komische Doppeldeutigkeit“ des Textes wird gerügt, ebenso der ambitionierte Zeitplan.

Der polnische Präsident erwies sich wie erwartet als schärfster Kritiker des von der Kanzlerin anvisierten Zeitplans. Lech Kaczyński erklärte, dass für **Polen** zentrales Element der Berliner Erklärung die Formulierung sei, dass die Union die Souveränität der Mitgliedstaaten schütze. Interessant sind hierbei Übersetzungsnuancen: Während im deutschen Text von der „Wahrung der Eigenständigkeit“ der Mitglieder gesprochen wird, ist im polnischen Text in der Tat vom „Schutz der Souveränität“ die Rede, ein nicht unerheblicher Unterschied. Zum zukünftigen Vertrag sagte er, dass das in der Erklärung genannte Ziel von Polen und anderen Ländern „realistisch“ so interpretiert werde, dass vor den Wahlen zum EP 2009 ein fertiger und von allen Mitgliedstaaten akzeptierter Text vorliegen solle,

der dann aber noch ratifiziert werden müsse. Polen sei dafür, dass die endgültige Gestalt eines künftigen Vertrages auf einer Regierungskonferenz beschlossen werde und dass man nicht auf die Konventsmethode zurückgreifen solle, die sich nicht bewährt habe. Den bisherigen Verfassungsentwurf kritisierte der Präsident scharf: Gestrichen werden müssten alle Elemente, die auf die Errichtung eines europäischen Staates hindeuteten, also die Präsidentschaft und der gemeinsame Außenminister. Der stellvertretende Außenminister versuchte die Wogen zu glätten: Polen werde nicht als „Bremser“ im Verfassungsprozess auftreten. Realistischer Wiese sei allerdings von langwierigen Verhandlungen auszugehen.

Verschiedentlich werden nunmehr Vorschläge unterbreitet, die darauf abzielen, dass diejenigen, die weiter zögern und zaudern, über ihren Verbleib in der Union nachdenken sollten. Der Verfassungsvertrag enthielte dafür eine ausdrückliche Regelung. Unabhängig davon, wie realistisch ein solches Szenario ist, wird deutlich, dass ein spürbarer Druck, in überschaubarer Zeit zu einem Ergebnis zu kommen, durchaus beabsichtigt ist.

Ausblick

Der Alltag hat die Berliner Erklärung schnell eingeholt. Schnell werden bekannte inhaltliche

Positionen vorgetragen und bekräftigt. Die vorsichtigen Formulierungen und das Verfahren ihres Zustandekommens in vertraulichen Gesprächen sowie auch die vielfältigen Reaktionen danach lassen erahnen, wie mühsam die Kompromissuche gewesen ist.

Immerhin – und das gerät dabei leicht aus dem Blickfeld – hatten sich alle am Verfahren Beteiligten 2004 sogar auf den Verfassungsvertrag verständigt. Nun kennen sich die an den Verhandlungen beteiligten „Sherpas“ und haben die bestehenden Kompromisslinien erneut ausloten können. Angesichts des engen Zeitplanes für die Ausgestaltung der Inhalte dürfte es nahe liegen, auf bewährte Verfahren zu rekurren. Beobachter sehen die Möglichkeit gegeben, dass sich bereits in der zweiten Jahreshälfte unter portugiesischer Präsidentschaft eine neue Regierungskonferenz mit einem Vertragsentwurf befassen könnte. Der kommende Junigipfel könnte dafür den Boden bereiten. Auf die Konventsmethode wird wohl nicht erneut zurückgegriffen werden. Ein enger Zeitplan könnte sicherstellen, dass die Zeit für die Regierungskonferenz knapp bemessen ist und diese sich auf die konsensfähigen institutionellen Anpassungen konzentriert.

Damit sind auch nach der Berliner Erklärung alle Optionen offen: *as you like it*.

Quellen:

- Rede der Bundeskanzlerin beim Festakt zur Feier des 50. Jahrestages der Unterzeichnung der „Römischen Verträge“, http://www.eu2007.de/de/News/Speeches_Interviews/March/0325...
- Boletín de Prensa Nacional, Los Veintisiete se comprometen a sacar a la UE del parón institucional antes de 2009, <http://www.la-moncloa.es>
- Merkel hace un llamamiento a los Veintisiete para superar la crisis constitucional de la UE, <http://www.elmundo.es/elmundo/2007/03/24/internacional/117472...>
- Avec la declaration de Berlin, le traite´ européen s´invite dans la campagne, http://www.lemonde.fr/web/imprimer_element/0,40-0@2-823448,5...
- La déclatation de Berlin fixe à 2009 l’entrée en vigueur d’un nouveau traité européen, http://www.lemonde.fr/web/imprimer_element/0,40-0@2-3214,50...
- Merkel seeks treaty giving EU more powers by 2009, The Independent 26 March 2007
- This EU parrot is definitely not an ex, <http://www.timesonline.co.uk/tol/print.do?articleId=1567091>
- U faces months of wrangling, BBC News, <http://newsvote.bbc.co.uk/mpapps/pagetools/print/news.bbc.co.uk/2/...>
- Präsident der Republik Polen, Berlińskie obchody 50-lecia Traktatów Rzymskich, Pressemitteilung v. 25.3.2007, <<http://www.prezydent.pl>> [Abruf: 26.3.2007].
- Staszewska, Katarzyna, Polska nie będzie hamować traktatu konstytucyjnego, Rzeczpospolita v. 26.3.2007. <http://www.rzeczpospolita.pl/wydarzenia/070326_3.html> [Abruf: 26.3.2007].
- Jendroszczyk, Piotr, UE – Deklaracja bez odniesienia do Boga, Rzeczpospolita v. 26.3.2007.
- Niklewicz, Konrad; Wieliński, Bartosz, Lech Kaczyński nie wierzy w eurokonstytucję, Gazeta Wyborcza v. 26.3.2007.
- Dies., O eurokonstytucji za zamkniętymi drzwiami, Gazeta Wyborcza v. 26.3.2007.
- Mężyński, Andrzej, Lech Kaczyński: Traktat nie powstanie szybko, Dziennik online v. 25.3.2007
- „Berlin declaration” sticks to June 2009 deadline... in Bulletin Quotidien Europe 9394 – 27/3/2007
- „Neinsager sollen austreten”, Frankfurter Allgemeine, 27.03.2007
- Der Fahrplan für die EU-Reform ist gefährdet, Süddeutsche Zeitung, München, 27.03.2007
- Henning Riecke, Jan Techau: Ist Europa konfliktscheu? Gedanken zur Berliner Erklärung, DGAPstandpunkt, März 2007 Nr. 2

Heike Baddehausen, Dr. Christoph Hellriegel, Frederik von Harbou, Fachbereich WD 11 – Europa, Tel.: (030) 227-33614, E-mail: vorzimmer.wd11@bundestag.de