

Die ‚Berliner Erklärung‘ – Dokument europäischer Identität oder pragmatischer Zwischenschritt zum Reformvertrag?

Timo Goosmann*

Es war für viele der Beteiligten ein denkwürdiges Wochenende: Am 24./25. März 2007 versammelten sich die Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten in Berlin, um unter breiter Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger das 50-jährige Jubiläum der Unterzeichnung der Römischen Verträge zu feiern. Vom Konzert der Berliner Philharmoniker zum Festakt im Schlüterhof des Historischen Museums, von der ‚Europäischen Clubnacht‘ oder der ‚Nacht der Schönheit‘ in den Berliner Museen bis zum Bürgerfest rund um das Brandenburger Tor – die Bundesregierung lieferte im Rahmen ihrer EU-Ratspräsidentschaft einen würdigen Rahmen, um der Geburtsstunde der damaligen Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zu gedenken. Kernpunkt der Feierlichkeiten waren aber nicht die erwähnten Events, sondern die sogenannte ‚Berliner Erklärung‘,¹ die am 25. März 2007 von Bundeskanzlerin Angela Merkel als Vertreterin der Ratspräsidentschaft, José Manuel Barroso für die Europäische Kommission und Hans-Gert Pöttering für das Europäische Parlament unterzeichnet wurde.

Das *Mandat* für die Berliner Erklärung erhielt die deutsche EU-Ratspräsidentschaft durch die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 15./16. Juni 2006.² Die diesbezüglich von den Staats- und Regierungschefs im Sinne einer politischen Selbstbindung beschlossene Formulierung schuf einen inhaltlichen Rahmen für die Erklärung: „Der Europäische Rat ruft die Entscheidungsträger der EU dazu auf, am 25. März 2007 in Berlin anlässlich des 50. Jahrestags der Unterzeichnung der Römischen Verträge eine politische Erklärung anzunehmen, in der die europäischen Werte und Bestrebungen dargelegt werden und in der bestätigt wird, dass sie sich gemeinsam verpflichten, die diesbezüglichen Erwartungen zu erfüllen.“³ Diese Passage ist innerhalb der zitierten Schlussfolgerungen eingebunden in das Kapitel „Ausblick auf die Zukunft“, und zwar im Rahmen des Unterpunktes „Verfassungsvertrag: Die Reform fortsetzen“. In diesem Zusammenhang wurde zum Beispiel auf den damaligen Stand der Ratifizierung des Verfassungsvertrags und auf Ergebnisse der Reflexionsphase verwiesen. Zudem finden sich Punkte wie der verabredete „zweigleisige Ansatz“, nämlich die Erzielung konkreter Ergebnisse durch die bessere Ausschöpfung von Möglichkeiten der bestehenden Verträge und die gleichzeitige Fortsetzung des institutionellen Reformprozesses, sowie das Mandat für die deutsche Ratspräsidentschaft zur Erarbeitung eines Berichts zum Stand „der Beratungen über den Verfassungsvertrag“, der zudem „mögliche zukünftige Entwicklungen aufzeigen“ solle.⁴

Dieser Kontext, die Einbettung der Berliner Erklärung in die Überlegungen zur weiteren Gestaltung der institutionellen Reformagenda, ist bei der weiteren Analyse zu berücksichtigen. Zunächst soll jedoch die Entstehung der Erklärung skizziert werden. Einerseits im Hinblick auf die Erwartungen, die in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union an die Erklärung gerichtet wurden, andererseits auf deren redaktionelle Erarbeitung, gerade aufgrund der

* Timo Goosmann, wissenschaftlicher Mitarbeiter, Universität Osnabrück. Der Autor dankt den anonymen Gutachtern für die konstruktiven Hinweise zum Beitrag.

1 Offizieller Titel: Erklärung anlässlich des 50. Jahrestages der Unterzeichnung der Römischen Verträge; im Folgenden ohne Anführungszeichen kurz als Berliner Erklärung bezeichnet.

2 Vgl. Europäischer Rat (Brüssel): Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 15./16.06.2006, 10633/1/06 REV1.

3 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 2006, Punkt 49, S. 18.

4 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 2006, Punkte 42-49, S. 17-18.

Kritik am hierfür gewählten Vorgehen der Bundesregierung. Im darauf folgenden Abschnitt wird der Inhalt der Erklärung skizziert und im Kontext vergleichbarer Dokumente der jüngeren Geschichte des europäischen Integrationsprozesses analysiert. Abschließend soll in einem Ausblick der Charakter der Berliner Erklärung untersucht werden: Dokument europäischer Identität oder pragmatischer Zwischenschritt der institutionellen Reformagenda?

Erwartungen

Angela Merkel als EU-Ratsvorsitzende sowie José Manuel Barroso und Hans-Gert Pöttering als Präsidenten der Europäischen Kommission beziehungsweise des Europäischen Parlaments legten im Lauf der vorangehenden Wochen mehrfach ihre Erwartungen an die Berliner Erklärung dar. Merkel sagte beispielsweise in einem Interview, die Berliner Erklärung solle den Bürgerinnen und Bürgern zeigen, „warum die Idee der europäischen Einigung nach wie vor unverzichtbar ist und dass die EU handlungsfähig bleiben muss.“⁵ Barroso verwies in einer Pressekonferenz einerseits auf konkrete Herausforderungen, die in der Erklärung aufgegriffen werden sollten, sowie ebenfalls auf den Aspekt institutioneller Handlungsfähigkeit: „Energy, climate change, migration, terrorism are global challenges that we face. Europe is part of the solution. We now need to also equip our European institutions for globalisation. The Berlin declaration must be a meaningful stepping stone towards institutional settlement.“⁶ Pöttering unterstrich in Bezug auf die Berliner Erklärung, dass die „Substanz des Verfassungsvertrags einschließlich des Wertekapitels rechtliche und politische Realität“ werden müsse,⁷ sah darüber hinaus aber auch eine „Gelegenheit, unsere Europäische Identität neu zu begründen.“⁸

Eine Analyse der vorherigen Erwartungen an die Berliner Erklärung in den 27 Mitgliedstaaten der Europäischen Union ist schwierig: In den Monaten zwischen der Mandatserteilung für die Berliner Erklärung (Juni 2006) und der feierlichen Unterzeichnung am 25. März 2007 wurde in vielen Mitgliedstaaten öffentlich nur selten über mögliche Inhalte der Erklärung diskutiert. Diesen Eindruck bestätigen Positionen der 27 Mitgliedstaaten, die in der Internetpublikation EU-25/27 Watch im Januar 2007 präsentiert wurden. Dabei wurde gezielt nach konkreten Vorschlägen für Elemente der Berliner Erklärung gefragt.⁹ Die Antworten der überwiegenden Mehrheit der beteiligten Forschungsinstitute waren von Zurückhaltung geprägt. Häufig wurde darauf verwiesen, dass keine nennenswerte Debatte stattfand, zum Beispiel in den Fällen Dänemarks und Großbritanniens mit dem Argument, als Nicht-Gründerstaaten nur begrenzt am Jubiläum der Römischen Verträge interessiert zu sein.

Einige Grundzüge lassen sich den Länderberichten der Internetpublikation dennoch entnehmen. In erster Linie wurde vielfach betont, dass die Erklärung kurz und verständlich formuliert werden und zugleich deutlich über leere Rhetorik hinausgehen solle.¹⁰ Auch die

-
- 5 Vgl. Kölnische Rundschau: „Die EU muss sich neu begründen“. Interview mit Angela Merkel, 21.03.2007.
- 6 Europäische Kommission: Pre-European Council Press Conference. European Commission President José Manuel Barroso's introductory speaking points, Brüssel, 06.03.2007.
- 7 Europäisches Parlament: Debatte zur Berliner Erklärung, Pressedienst, 14.03.2007.
- 8 Hans-Gert Pöttering: Die Methoden haben sich bewährt, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 23.03.2007.
- 9 Vgl. Institut für Europäische Politik (Hrsg.): EU-25/27 Watch No. 4, abrufbar unter: <http://www.iep-berlin.de/index.php?id=476> (letzter Zugriff: 02.05.2007), Berlin 2007, S. 60-70. Die an dieser Publikation beteiligten Autorinnen und Autoren aus 29 europäischen Ländern präsentieren Positionen der jeweiligen Regierungen, Parteien, Verbände und Medien ihres Landes und zeichnen so die Grundzüge nationaler europapolitischer Debatten.
- 10 Beispielsweise wurde im Länderbericht Spanien gewarnt, dass eine zu überschwängliche Formulierung kontraproduktiv wirken könne, weil sie nur den Eindruck der aktuellen Krise unterstreiche. In den beiden Länderberichten Österreich und Bulgarien äußerten die Autoren die Hoffnung, dass die Berliner Erklärung einen Beitrag zu größerer Akzeptanz der EU unter den Bürgerinnen und Bürgern der Mitgliedstaaten leisten könne. Vgl. Institut für Europäische Politik: EU-25/27 Watch No. 4, 2007.

Hoffnung, durch die Einigung auf die Berliner Erklärung angesichts der Vielzahl von Dissonanzen in der politischen Auseinandersetzung in den vorherigen Monaten zu einer atmosphärischen Verbesserung unter den Mitgliedstaaten der Europäischen Union beitragen zu können, wurde mehrfach geäußert. Sehr im Vordergrund einzelner Länderberichte, vor allem unter den seit 2004 beigetretenen Mitgliedstaaten, stand eine Würdigung der Erweiterung als erfolgreiches Projekt sowie eine Hervorhebung des Wertes europäischer Solidarität.¹¹

Umstritten schien die Frage eines Bezugs auf institutionelle Reformen zu sein. Während beispielsweise im finnischen Beitrag Forderungen erwähnt wurden, von der Nennung institutioneller Aspekte in der Berliner Erklärung abzusehen,¹² erhofften sich andere neuen Schwung für institutionelle Aspekte der Verfassungsdebatte oder gar, wie im Länderbericht Österreich angedeutet, eine „roadmap“¹³ für den weiteren Reformprozess. Auch auf mögliche Synergieeffekte zwischen der Berliner Erklärung und dem Junigipfel wurde vereinzelt hingewiesen.¹⁴ Insofern wurde die Berliner Erklärung auch als Testfall beziehungsweise Experimentierfeld für den weiteren Reformprozess bezeichnet.¹⁵

Redaktion

Die fast dreimonatige Phase der inhaltlichen Erarbeitung und Redaktion der Berliner Erklärung wurde geprägt durch intensive Konsultationen der Bundesregierung mit den Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Dabei traten bemerkenswerte Kontroversen über die Einordnung und Bewertung verschiedener Aspekte der Geschichte der europäischen Integration an die Oberfläche. Gegenstand teilweise heftiger Kritik war aber insbesondere das Verfahren der Redaktion der Erklärung, das je nach Sichtweise mit den Stichworten „Diskretion“¹⁶ oder „Geheimniskrämerei“¹⁷ tituliert wurde.

Im Zentrum der *inhaltlichen Kontroverse* stand vor allem die Frage des Umgangs mit dem durch die gescheiterten Referenden in Frankreich und den Niederlanden vorerst auf Eis gelegten Entwurf über einen Verfassungsvertrag für Europa. Während relativ frühzeitig klar wurde, dass der Begriff der ‚Verfassung‘ in der Berliner Erklärung nicht direkt erwähnt werden würde, war der Verweis auf die Notwendigkeit einer erneuerten gemeinsamen Grundlage bis zu den Wahlen zum Europäischen Parlament 2009 bis zuletzt umstritten.¹⁸ Die Position der Bundesregierung war in dieser Frage sehr deutlich. So betonte Außenminister Frank-Walter Steinmeier vor dem Europäischen Parlament: „Im Jahr 2009 finden die nächsten Wahlen zum Europäischen Parlament statt. Die Wählerinnen und Wähler haben ein Anrecht darauf zu wissen, über welche Instrumente und Handlungsmöglichkeiten die EU dann

11 Ähnliche Verweise finden sich aber auch in den beiden Länderberichten Portugal und Großbritannien, vgl. Institut für Europäische Politik: EU-25/27 Watch No. 4, 2007.

12 Institut für Europäische Politik: EU-25/27 Watch No. 4, 2007, S. 65.

13 Institut für Europäische Politik: EU-25/27 Watch No. 4, 2007, S. 61.

14 Die Autorin des Länderberichts Rumänien, Gilda Truica, betonte: „The declaration’s positive impact on the actual results of the double track approach, as agreed upon within the European Council, depends on the consistency of the messages and the success in coordinating the two documents: on the one side, the declaration and, on the other side, the first report of the German Presidency assessing the status of the consultations during the ‘reflection period’ and exploring potential developments in the constitutional process.“ Vgl. Institut für Europäische Politik: EU-25/27 Watch No. 4, 2007, S. 69.

15 Vgl. Barbara Lippert/Timo Goosmann: Make or break: The EU in 2007, in: Institut für Europäische Politik: EU-25/27 Watch No. 4, 2007, S. 10-15, hier S. 12.

16 Frank Rafalski: Eine politische Zangengeburt, in: Frankfurter Rundschau, 23.03.2007.

17 Jürgen Trittin/Rainer Steenblock: Berliner Erklärung: Ein Vorwort für eine neue Grundlage der EU, Pressemitteilung Nr. 367 der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen, 26.03.2007.

18 Vgl. z.B. Frankfurter Allgemeine Zeitung: EU verzichtet auf den Begriff „Verfassung“, 08.03.2007.

verfügen soll. Wir wünschen uns daher, dass die Erklärung auch eine gemeinsame Verpflichtung enthält, hierfür rasch die notwendigen Voraussetzungen zu schaffen.“¹⁹ Verschiedene Mitgliedstaaten äußerten diesbezügliche Bedenken. Der tschechische Ministerpräsident Mirek Topolanek mahnte, dass die Berliner Erklärung einzig der Erinnerung dienen und vergangene Erfolge feiern dürfe: „Ansonsten besteht die Gefahr, dass es überhaupt keine Einigung auf die Erklärung gibt.“ Topolanek will „in der Erklärung auch keine künftige Vision oder einen künftigen institutionellen Rahmen der Union sehen.“²⁰ Der britische Europaminister Geoff Hoon forderte „something that celebrates what has been achieved and charts a way forward without detailed prescription“,²¹ und auch französische Diplomaten äußerten sich zunächst skeptisch über die Ratsamkeit eines Verweises auf institutionelle Reformen in der Berliner Erklärung.²²

Grundsätzliche Vorbehalte gab es seitens der polnischen Regierung, vor allem da einige andere Regierungen die polnische Forderung, in der Erklärung auf christliche Werte zu verweisen, zurückgewiesen hatten. Angela Merkel besuchte Polen eine Woche vor der Unterzeichnung und erreichte die polnische Unterstützung für die Erklärung, wenn auch nicht die Aufgabe aller Vorbehalte. Polen wolle nicht als einziger Mitgliedstaat abseits stehen, erklärte Lech Kaczynski.²³ Umstrittene Punkte waren darüber hinaus Einzelfragen wie die Erwähnung des Euro in der Erfolgsbilanz der Europäischen Union, die von luxemburgischer Seite gefordert und lange von britischen Diplomaten abgelehnt wurde,²⁴ sowie die explizite Erwähnung des ‚Europäischen Sozialmodells‘ beziehungsweise der sozialen Dimension im Zeitalter der Globalisierung, ein nach Aussagen deutscher Diplomaten während der Konsultationen äußerst kritischer Streitpunkt, insbesondere zwischen Frankreich und Großbritannien.²⁵

Mindestens so umstritten wie die inhaltlichen Kontroversen war das *Verfahren*, zu dem sich die Bundesregierung bei der Redaktion der Berliner Erklärung entschloss. Erstens wurde die fehlende Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger bemängelt, zweitens die mangelnde parlamentarische Beteiligung, und drittens beklagte sich die tschechische Regierung, dass ihr der Text der Berliner Erklärung zu spät übermittelt worden sei.

Der Gestaltungsprozess der Berliner Erklärung begann im Januar 2007 mit Konsultationen von Reinhard Silberberg, Staatssekretär im Auswärtigen Amt, und Uwe Corsepius, Abteilungsleiter im Bundeskanzleramt, mit jeweils zwei Vertretern aller EU-Mitgliedstaaten sowie mit Abgesandten der EU-Kommission und des Europäischen Parlaments. Diese „Substanzdiskussion unter Partnern“, von der ein deutscher Diplomat sprach, war Anfang Februar abgeschlossen. Anschließend entstand in enger Abstimmung mit allen Mitgliedstaaten der erste Textentwurf, Ende Februar fand zudem eine Sitzung der deutschen EU-Ratspräsidentschaft mit Vertretern der Kommission und des Parlaments statt. Silberberg und Corsepius gelten als die wesentlichen Autoren beziehungsweise, angesichts der Vielzahl von Änderungen am ersten Entwurf, als ‚Redakteure‘ der Erklärung. Auch Angela Merkel wird ein großes Engagement für die Erklärung zugeschrieben, nicht nur im Umgang mit polnischen

19 Auswärtiges Amt: Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Dr. Frank-Walter Steinmeier, zur Berliner Erklärung vor dem Europäischen Parlament in Straßburg, 14.03.2007.

20 Wolfgang Proissl: Dossier Prag bremst Merkels EU-Ambitionen, in: Financial Times Deutschland, 08.03.2007.

21 Vgl. David Charter: Merkel prepares to revive constitution at EU birthday bash, in: The Times, 06.03.2007.

22 Vgl. Nicole Messmer: Euro rein, Gott raus. Das Entstehen der Berliner Erklärung zeigt, wie unterschiedlich die Erwartungen an die EU sind, in: die tageszeitung, 14.03.2007.

23 Vgl. Arne Hell: Tanz mit der polnischen Braut, in: Die Zeit, 19.03.2007.

24 Vgl. Deutsche Welle: Berlin Walks Tightrope in Search of EU Anniversary Text. If only Germany could find the balance so well, 08.03.2007.

25 Vgl. Der Standard: „Berliner Erklärung“ zur Verfassung: Angela Merkels Staatsgeheimnis, 19.03.2007.

oder tschechischen Vorbehalten. Spekulationen über einen „anonymen Dichter im Umkreis des Kanzleramts“²⁶ wie etwa Hans-Magnus Enzensberger oder Günter Grass²⁷ waren zwar nicht unbegründet, weil eine derartige Variante offenbar ursprünglich durchaus in Betracht gezogen worden war. Angesichts des sich abzeichnenden politischen Gezerres um eine Vielzahl umstrittener Einzelfragen hat die Bundesregierung jedoch von der tatsächlichen Beauftragung eines „homme des lettres“ frühzeitig Abstand genommen.

Die Nicht-Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger während des Erarbeitungsprozesses hat Protest vor allem von Politikern der deutschen Oppositionsparteien ausgelöst. Während Jürgen Trittin und Rainder Steenblock für die Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen an Angela Merkel appellierten: „Seien Sie mutig und haben Sie keine Angst vor der öffentlichen Diskussion“,²⁸ richtete die Vorsitzende der FDP-Delegation im Europäischen Parlament, Silvana Koch-Mehrin, deutliche Kritik an Angela Merkel: „Öffentlich schweigt sie sich aus oder legt sich zumindest nicht fest. Hinter dem Rücken der Bürger aber fällt sie in exklusiven Zirkeln weitreichende Entscheidungen. Ihre Geheimniskrämerei spiegelt die Distanz zwischen politischen Eliten und Bürgern wider. [...] Die Ratspräsidentin der EU praktiziert eine bürgerferne Politik und erzielt dabei keine besseren Ergebnisse als in einem transparenten Verfahren. Angela Merkel setzt einen Politikstil fort, der das Antlitz der EU 50 jahrelang geprägt hat – aber nicht für das Europa der Zukunft steht.“²⁹ Merkel selbst verwies darauf, dass es gelte, eine richtige Mischung zu finden zwischen einer Beteiligung der Öffentlichkeit und der Frage, „wie bekommen wir etwas zustande – und das geht nicht immer auf dem offenen Marktplatz am besten.“³⁰

Die sehr begrenzte parlamentarische Beteiligung an der Gestaltung der Berliner Erklärung wurde ebenfalls vorwiegend von Abgeordneten der Grünen sowie der Liberalen bemängelt. So bezeichnete es der schottische Liberale Graham Watson in einer Debatte des Europäischen Parlaments als bizarr, eine Erklärung zu diskutieren, ohne auch nur einen Entwurf vorliegen zu haben.³¹ Seitens der Grünen im Europäischen Parlament sagte Fraktionschef Daniel Cohn-Bendit: „Geheimniskrämerei reimt sich nicht mit demokratischer Öffentlichkeit. Ich glaube nicht an Sherpas, Beichtstühle und alle diese Mätzchen.“³² Sein österreichischer Fraktionskollege Johannes Voggenhuber kritisierte die Methode der „berittenen Kuriere zwischen Staatskanzleien, die Ihnen immer nur eine Nachricht geben werden, nämlich die alten Begehrlichkeiten und die alten Ansprüche der nationalen Regierungen.“³³ Allerdings ist anzumerken, dass die Bundesregierung ihr Verfahren zur Erarbeitung der Berliner Erklärung mit dem Europäischen Parlament abgestimmt hatte. Außenminister Frank-Walter Steinmeier sagte vor dem Parlament: „Ihnen, Herr Präsident, wie dem gesamten Hause möchte ich danken für das Vertrauen, das Sie der Präsidentschaft in dieser wichtigen Frage entgegenbringen – und für die Zustimmung zu dem von uns vorgeschlagenen Verfahren.“³⁴ Der Europaabgeordnete Klaus Hänsch (SPD) betonte: „Das sind ja keine Geheimver-

26 Gerold Büchner: Geheimoperation Europa. Eine Berliner Erklärung soll 50 Jahre EU würdigen. Der Text wird erst in letzter Minute öffentlich, in: Berliner Zeitung: 15.03.2007.

27 Vgl. Marlies Fischer: Grass, Enzensberger, Merkel – wer schreibt den Text zum EU-Jubiläum?, in: Hamburger Abendblatt, 16.03.2007.

28 Trittin/Steenblock: Berliner Erklärung, 2007.

29 Silvana Koch-Mehrin: Raus aus dem Hinterzimmer!, in: Financial Times Deutschland, 23.03.2007.

30 Vgl. Europäisches Parlament: Debatte zur Berliner Erklärung, Pressedienst, 28.03.2007.

31 Vgl. Europäisches Parlament: Debatte zur Berliner Erklärung, 14.03.2007.

32 Vgl. Alexander Hagelüken: Heftige Diskussion im EU-Parlament über „Berliner Erklärung“, in: Süddeutsche Zeitung, 15.03.2007.

33 Vgl. Europäisches Parlament: Debatte zur Berliner Erklärung, 28.03.2007.

34 Auswärtiges Amt: Rede Steinmeier zur Berliner Erklärung, 2007.

handlungen, sondern es ist der Versuch, zu sondieren, was sich die Mitgliedstaaten überhaupt vorstellen können. Diesen Sondierungsprozess in der Öffentlichkeit zu führen, hieße, das Projekt Verfassung zu töten.³⁵ Auch Bundestagspräsident Norbert Lammert (CDU) bezeichnete Kritik an der mangelnden parlamentarischen Einbeziehung zwar als nachvollziehbar, aber „im Ergebnis nicht begründet“, da es sich bei der Berliner Erklärung nicht um ein völkerrechtlich relevantes Dokument handle.³⁶

Im Falle der Kritik der tschechischen Regierung, den Entwurf der Erklärung zu spät erhalten zu haben,³⁷ fällt auf, dass diese Vorwürfe über diesen Mitgliedstaat hinaus kaum Resonanz gefunden haben. Einerseits wird angemerkt, dass es zum Verfahren der Ratspräsidenschaft keine Alternative gegeben habe, da das Dokument sonst wohl im Vorfeld schon „zerredet worden wäre.“³⁸ Darüber hinaus erhielt Angela Merkel im Rahmen eines Abendessens am 8. März 2007 während des Frühjahrsgipfels der Staats- und Regierungschefs nach einer Vorstellung der geplanten Struktur, des inhaltlichen Stands der Überlegungen und des geplanten Verfahrens für die Erarbeitung der Berliner Erklärung nicht nur breite Zustimmung ihrer Kolleginnen und Kollegen, sondern deutschen Diplomaten zufolge auch freie Hand bei der Formulierung des Textentwurfs. Die Bundesregierung erhielt das Plazet, bei der Erarbeitung des Textes vom gängigen ‚Brüssler Verfahren‘ unter Einbeziehung insbesondere des Ausschusses der Ständigen Vertreter abzuweichen und stattdessen das erwähnte ‚Beichtstuhlverfahren‘ anzuwenden. So überwog seitens der EU-Mitgliedstaaten³⁹ und der EU-Kommission⁴⁰ insgesamt die Zustimmung für das gewählte Verfahren der Ratspräsidenschaft. Zur aktiven Rolle der Bundeskanzlerin wurde unter der Überschrift „Merkels mutiger Alleingang“ kommentiert: „Nur eine Kanzlerin, die Risiken auf sich nimmt, wird etwas erreichen.“⁴¹

Unterzeichnung im Schlossbrunnen

Die Berliner Erklärung wurde am 25. März 2007, also am 50. Jahrestag der Unterzeichnung der Römischen Verträge, stellvertretend für alle Mitgliedstaaten von Angela Merkel als Vertreterin des Ratsvorsitzes, von José Manuel Barroso als Präsident der Europäischen Kommission und vom Präsidenten des Europäischen Parlaments, Hans-Gert Pöttering, unterzeichnet. Schauplatz des damit verbundenen Festaktes war der Schlossbrunnen des Deutschen Historischen Museums in Berlin. Bemerkenswert waren vor allem zwei Aspekte: Erstens die Tatsache, dass die Berliner Erklärung nicht von den Staats- und Regierungschefs aller Mitgliedstaaten unterschrieben wurde, sowie zweitens die Rede der Ratsvorsitzenden Merkel.

Nach Angaben deutscher Diplomaten hat Angela Merkel vielfach Einfluss auf die protokollarische Planung des Festaktes genommen, insbesondere in Fragen der Sitzordnung: Während des Festaktes waren der scheidende französische Staatspräsident Chirac sowie die besonders verfassungsskeptischen Präsidenten aus Polen und der Tschechischen Republik ihre Sitznachbarn. Ein Diskussionspunkt hinsichtlich des Kerns des Festaktes, der Unterzeichnung der Berliner Erklärung, war vor allem die Frage, warum der Text nicht wie ur-

35 Vgl. Nicole Messmer: „Wer öffentlich sondiert, tötet die Verfassung“. Interview mit Klaus Hänsch, in: *die tageszeitung*, 14.03.2007.

36 Vgl. Deutschlandradio: Lammert hält Parlamentsbeteiligung an „Berliner Erklärung“ nicht für notwendig, 26.03.2007.

37 Vgl. Lucia Kubosova: Berlin criticised for secrecy over EU birthday text, in: *euobserver.com*, 20.03.2007.

38 Susanna Bastaroli: Brüssels bestgehütetes Geheimnis, in: *Die Presse*, 17.03.2007.

39 Vgl. z.B. Die Presse: Europäische Union: Polen gibt grünes Licht für die „Berliner Erklärung“, 19.03.2007.

40 Vgl. Die Welt: Mitgliedsländer feilschen um die „Berliner Erklärung“, 02.03.2007.

41 Martin Winter: Merkels mutiger Alleingang, in: *Süddeutsche Zeitung*, 23.03.2007.

sprünglich geplant von Vertretern aller 27 Mitgliedstaaten unterschrieben wurde. Kritiker argumentierten, dass diese Vorgehensweise in Verbindung mit dem vertraulichen Redaktionsverfahren die politische Bindungswirkung einschränke.⁴² Der tschechische Präsident Václav Klaus verwies prompt auf den seiner Ansicht nach dadurch politisch „unverbindlichen Charakter“ der Erklärung.⁴³ Der wichtigste Beweggrund der deutschen Ratspräsidentschaft für den Verzicht auf den Versuch, eine von allen zu unterzeichnende Erklärung auszuhandeln, war aber offenbar die Erwartung, im Falle einer Unterzeichnung durch alle Mitgliedstaaten jeden Satz der Erklärung verhandeln zu müssen und die damit verbundene Befürchtung des möglichen Scheiterns einer Einigung.⁴⁴ Kanzleramtsminister Thomas de Maizière betonte gegenüber Journalisten, dass die Bundesregierung die Berliner Erklärung in jedem Fall als „Selbstverpflichtung der EU-Länder, der Kommission und des Parlaments“ verstehe.⁴⁵

Nachhaltig in Erinnerung blieben vielen Beobachtern des Festaktes die teilweise sehr persönlichen Anmerkungen der Ratspräsidentin Angela Merkel, die nicht nur auf zentrale Aspekte der Berliner Erklärung einging und die historische Bedeutung der Römischen Verträge würdigte, sondern gerade durch ihre autobiografisch geprägten Anmerkungen auch inhaltlich über die Erklärung hinausreichende Akzente setzte. Sie betonte unter Bezugnahme auf Berlin als Gipfelschauplatz, der „bis vor 18 Jahren durch Mauer, Stacheldraht und Schießbefehl geteilt war“, die Kraft der Freiheit „in all ihren Ausprägungen.“ Den Menschen in Weißrussland rief sie zu: „Die Menschenrechte sind unteilbar. Europa ist auf Ihrer Seite!“ Auch ihre Solidarität mit den Menschen in Simbabwe und Darfur betonte Merkel in ihrer Rede. Sie erläuterte Passagen der Berliner Erklärung, die ihr besonders wichtig waren, und fügte einige Aspekte hinzu, die nicht in der Berliner Erklärung zu finden sind: Die Herleitung der Menschenwürde aus „den jüdisch-christlichen Wurzeln Europas“, „die enge, freundschaftliche Verbindung mit den Vereinigten Staaten von Amerika und eine starke Nato“ sowie die Notwendigkeit einer umfassenden strategischen Partnerschaft mit Russland.⁴⁶

Inhaltliche Einordnung

Die Berliner Erklärung, die in einer sehr verständlichen und klaren, aber auch durchaus feierlichen Sprache abgefasst ist, gliedert sich in vier Teile: Eine kurze Vorrrede, in der historische Verdienste des europäischen Integrationsprozesses gewürdigt werden, sowie drei nummerierte Abschnitte, in denen gemeinsame Werte, die wichtigsten Herausforderungen und die Zukunft der Integration skizziert werden.

In der Vorrrede wird in einem von großem Optimismus geprägten Ton auf *Verdienste der europäischen Integration* hingewiesen, und zwar nicht im Sinne einer breiten Aufzählung, sondern grundsätzlich: Europa wird als jahrhundertealte Idee bezeichnet, als „Hoffnung auf Frieden und Verständigung“, die sich erfüllt habe. Frieden und Wohlstand werden gleichrangig als zentrale Errungenschaften dargestellt. Jedes Mitglied habe zur europäischen Einiung beigetragen, besonders betont wird die „Freiheitsliebe der Menschen in Mittel- und

42 Vgl. Henning Riecke/Jan Techau: Ist Europa konfliktscheu? Gedanken zur „Berliner Erklärung“, DGAPstandpunkt Nr. 2/2007, Berlin, S. 3.

43 Vgl. Horst Bacia: Neinsager sollen austreten, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 26.03.2007.

44 Vgl. Der Standard: „Berliner Erklärung“, 2007.

45 Vgl. Ansgar Graw: Merkel hält am Ziel einer Verfassung fest, in: Die Welt, 24.03.2007.

46 Rede der Bundeskanzlerin der Bundesrepublik Deutschland, der Vorsitzenden des Europäischen Rates, Dr. Angela Merkel, beim Festakt zur Feier des 50. Jahrestages der Unterzeichnung der „Römischen Verträge“, 25.03.2007, abrufbar unter: http://www.eu2007.de/de/News/download_docs/Maerz/0324-RAA/GermanBK.pdf (letzter Zugriff: 12.04.2007).

Osteuropa“, der die Überwindung der unnatürlichen Teilung Europas zu verdanken sei. Abgeschlossen wird dieser Einleitungsabsatz durch einen viel diskutierten und häufig zitierten Satz: „Wir Bürgerinnen und Bürger der Europäischen Union sind zu unserem Glück vereint.“ Im Vergleich zum Grundtenor der Vorrede (Frieden, Wohlstand, Überwindung der Teilung), deren Elemente sich in verkürzter Form durchaus in Dokumenten wie der Präambel des EU-Vertrags oder der Präambel des Vertragsentwurfs über eine Verfassung für Europa widerspiegeln, ist dieser Satz in der Tat bemerkenswert. Erstens führt er das Personalpronomen ‚Wir‘ insofern ein, indem er es als „Wir Bürgerinnen und Bürger“ definiert. Das Wort ‚Wir‘ taucht in der kurzen Erklärung immerhin 21-mal auf, 11-mal als Satzanfang. Kritisiert wurde das insofern, als dass damit der Anspruch untermauert wird, die Erklärung im Namen der Bürgerinnen und Bürger verabschiedet zu haben. Angesichts des von höchster Diskretion geprägten redaktionellen Verfahrens unter Ausschluss der Bürgerinnen und Bürger wirkt dieser Anspruch fragwürdig. Die im Entwurf des Verfassungsvertrags gewählte Formel „Geleitet von dem Willen der Bürgerinnen und Bürger und der Staaten Europas“⁴⁷ ist im Vergleich dazu von größerer Zurückhaltung geprägt. Gleiches gilt für das Dokument über die europäische Identität von 1973, im Namen der „Neun“ verfasst,⁴⁸ sowie die 1983 in Stuttgart unterzeichnete Feierliche Deklaration zur Europäischen Union, die überwiegend auf Beschlüsse der Staats- und Regierungschefs Bezug nimmt und im traditionellen Kommuniqué-Stil abgefasst war.⁴⁹ Im Gegensatz etwa zur Erklärung von Laeken zur Zukunft der Europäischen Union ist in der Berliner Erklärung auch nicht mehr von Bürgernähe, Transparenz europäischer Entscheidungsprozesse oder verbesserter demokratischer Kontrolle die Rede.⁵⁰ Die sehr häufige Betonung eines europäischen ‚Wir-Gefühls‘, als das sich die kontinuierliche Verwendung der ersten Person Plural („Wir“) in der Erklärung interpretieren lässt, ist angesichts aktueller Debatten über Verfassungskrisen, Erweiterungskrisen oder wirtschaftliche Krisen der Europäischen Union besonders auffällig. Ein zweiter Aspekt, der durchaus Anlass zum Nachdenken gibt, ist die Verwendung des Wortes ‚Glück‘ im Schlussatz der Vorrede. Im Deutschen ist die Formulierung zumindest doppeldeutig, da nicht klar wird, ob das ‚Glück‘ im Sinne des „pursuit of happiness“ der US-amerikanischen Unabhängigkeitserklärung als Ziel der europäischen Einigung angestrebt wird oder ob das Glück bereits im europäischen Integrationsprozess per se als erfolgreiche Lehre aus der europäischen Geschichte liegt.⁵¹ Eine interessante Nuance liegt diesbezüglich auch in den anderen Sprachfassungen der Erklärung, die teilweise sehr frei gestaltet sind beziehungsweise ihrerseits verschiedene Assoziationen wecken und neue Doppeldeutigkeiten erkennen lassen.⁵²

47 Vertrag über eine Verfassung für Europa, Artikel 1-1.

48 Vgl. z.B.: „Die Neun haben den politischen Willen, das europäische Einigungswerk zum Erfolg zu führen.“ Dokument über die europäische Identität, angenommen von den Außenministern der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften am 14. Dezember 1973 in Kopenhagen, in: Europa-Archiv 2/1974, S. D 50-D 53, hier S. D 51.

49 Vgl. z.B.: „Die Staats- und Regierungschefs bekräftigen ihre Verpflichtung, auf dem Weg zu einem immer engeren Zusammenschluß der Völker und Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft voranzuschreiten, sie tun dies im Bewußtsein einer Schicksalsgemeinschaft und in dem Willen, die europäische Identität zu behaupten.“ Feierliche Deklaration zur Europäischen Union, von den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft auf der Tagung des Europäischen Rates in Stuttgart am 19. Juni 1983 unterzeichnet, in: Europa-Archiv 15/1983, S. D 420-D 427.

50 Vgl. Erklärung von Laeken über die Zukunft der Europäischen Union, Anlagen zu den Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat, Laeken, 14./15.12.2001, S. 20-27, hier S. 21.

51 Vgl. Riecke/Techau: Ist Europa konfliktgeschürt?, 2007, S. 1.

52 Vgl. z.B. folgende Sprachfassungen der Berliner Erklärung:

Englische Fassung: „We, the citizens of the European Union, have united for the better.“

Französische Fassung: „Notre chance pour nous, citoyennes et citoyens de l'Union européenne, c'est d'être unis.“

Spanische Fassung: „Los ciudadanos y ciudadanas de la Unión Europea, para fortuna nuestra, estamos unidos.“

Der mit der römischen Ziffer I gekennzeichnete Abschnitt der Erklärung geht auf *gemeinsame Ideale und Werte* der Union ein. Als Grundlage wird dabei die Würde des Menschen in den Mittelpunkt gestellt. Wie schon der Artikel II-61 der Grundrechtecharta im Verfassungsvertrag ähnelt die diesbezügliche Formulierung dem Artikel 1 des deutschen Grundgesetzes. Als zentrale Werte und Ideale werden Frieden, Freiheit, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Respekt, Verantwortung, Wohlstand, Sicherheit, Toleranz, Teilhabe, Gerechtigkeit und Solidarität aufgezählt. Besonders betont wird anschließend das „einzigartige“ Zusammenleben und gemeinsame Wirken der Bürgerinnen und Bürger, das auch im demokratischen Miteinander von Mitgliedstaaten und europäischen Institutionen im Sinne von Gleichberechtigung und solidarischem Miteinander seinen Ausdruck finde. Nach dieser impliziten Würdigung der Gemeinschaftsmethode findet sich ein ähnlich indirekter Verweis auf das Subsidiaritätsprinzip und den Mehrebenencharakter der EU-Politik, wenn die lebendige Vielfalt der „Sprachen, Kulturen und Regionen“ als bereichernd gepriesen und die Aufgabenteilung zwischen der Europäischen Union, ihren Mitgliedstaaten sowie ihren Regionen und Kommunen unterstrichen wird. Im Unterschied zur Präambel des Verfassungsvertrags, in dem ein deutlich kürzerer Katalog gemeinsamer Werte aus „dem kulturellen, religiösen und humanistischen Erbe Europas“ hergeleitet wird, oder zur Präambel der europäischen Grundrechtecharta, in der Werte im Bewusstsein des „geistig-religiösen und sittlichen Erbes“ der Europäischen Union dargelegt werden, entbehrt die Berliner Erklärung jeglicher Form eines Gottesbezugs.

Abschnitt II der Berliner Erklärung skizziert *aktuelle und zukünftige Herausforderungen* der Europäischen Union und beschwört ihre Mitgliedstaaten geradezu, darauf gemeinsame Antworten zu finden: „Nur gemeinsam können wir unser europäisches Gesellschaftsideal auch in Zukunft bewahren.“ Interessant ist die Formulierung des folgenden Satzes: „Dieses europäische Modell vereint wirtschaftlichen Erfolg und soziale Verantwortung.“ Schließlich wurde, wie oben kurz angedeutet, heftig um den Begriff des ‚Europäischen Sozialmodells‘ gerungen, der letztlich keine explizite Erwähnung findet. Vielmehr liegt die Betonung des gesamten Absatzes auf der Steigerung wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit, um anschließend den sich intensivierenden Wettbewerb auf den internationalen Märkten „nach unseren Wertvorstellungen“ gestalten zu können. Diese Passage trägt durchaus eine britische Handschrift. In einem Punkt musste ihre Delegation allerdings Zugeständnisse machen: „Der Gemeinsame Markt und der Euro machen uns stark“, ein von Jean-Claude Juncker öffentlich angeregter und von der britischen Regierung ursprünglich vehement abgelehrter Satz. Hier mussten die Berliner Redakteure zweifellos harte Arbeit leisten, um diesen Kompromiss herstellen zu können. Die Tatsache, dass wirtschafts- und gesellschaftspolitische Zielkonflikte sich durch derartige Kompromissformeln zwar kaschieren, aber nicht lösen lassen, bleibt allerdings zu berücksichtigen.⁵³ Der nachfolgende Absatz ruft zum gemeinsamen Kampf gegen „den Terrorismus, die organisierte Kriminalität und die illegale Einwanderung“ auf – ein in dieser Form ungewöhnlicher Dreiklang, der ursprünglich auch so nicht beabsichtigt war. Erst am Vorabend des Festaktes im Schützenhof gelangte der Aspekt der illegalen Einwanderung noch in diesen Satz, und zwar aufgrund nachdrücklicher diesbezüglicher Forderungen der spanischen Regierung. Angesichts der zumeist eher vorsichtigen, zurückhaltenden Formulierungen der Erklärung wirkt diese indirekte Gleichstellung der illegalen Einwanderung mit den Herausforderungen durch den Terrorismus und die organisierte Kriminalität unpassend. Der anschließende Absatz enthält Bekenntnisse zur friedlichen Konfliktbeilegung in aller Welt, verbunden mit dem weltweiten Einsatz für Freiheit

53 Vgl. Riecke/Techau: Ist Europa konfliktscheu?, 2007, S. 4.

und Entwicklung sowie gegen Krieg, Terrorismus, Gewalt, Armut, Hunger und Krankheiten: „Dabei wollen wir auch weiter eine führende Rolle einnehmen.“ Auffällig ist jedoch in der Zusammenschau der Abschnitte II und III, dass über die konkrete Weiterentwicklung der außenpolitischen Handlungsfähigkeit Europas keine Aussage gemacht wird. Der Begriff der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik taucht nicht auf, anders als in der Präambel des EU-Vertrags, in dem ein ähnlicher außenpolitischer Zielkanon wie in der Berliner Erklärung umrahmt wird durch Bezug auf die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik sowie die Gemeinsame Verteidigungspolitik, „die zu einer gemeinsamen Verteidigung Europas führen könnte“. Insofern sind die vergleichsweise ausführlichen und differenzierten außenpolitischen Äußerungen von Angela Merkel in ihrer Rede anlässlich der Unterzeichnung der Erklärung im Schlueterhof sehr bemerkenswert.⁵⁴ Zum Ende dieses Abschnitts folgt ein Plädoyer zu gemeinsamen energiepolitischen Schritten sowie zum Engagement gegen die „globale Bedrohung des Klimawandels“, eine für die Redaktion der Erklärung anknüpfend an die klimapolitischen Ergebnisse des Frühjahrsgipfels völlig unproblematische Passage. Im Unterschied zur Präambel des EU-Vertrags sowie der Präambel des Verfassungsvertrags ist jedoch vom Ziel einer ‚nachhaltigen Entwicklung‘ nicht mehr die Rede, auch nicht von Aspekten wie Umweltschutz oder Lebensmittelsicherheit, die in die Erklärung von Laeken Eingang fanden.⁵⁵

Der abschließende Abschnitt III zur *Zukunft der europäischen Integration* war mit besonderer Spannung erwartet worden. Gleich der erste Satz ist brisant, thematisiert er doch das häufig diskutierte Verhältnis zwischen Vertiefung und Erweiterung der Europäischen Union:⁵⁶ „Die Europäische Union lebt auch in Zukunft von ihrer Offenheit und dem Willen ihrer Mitglieder, zugleich gemeinsam die innere Entwicklung der Europäischen Union zu festigen.“ Konkreteres als diese Kompromissformel war nicht erreichbar, zumal aus dem Auswärtigen Amt verlautete, dass während der Konsultationsphase die Diskussion um erweiterungspolitische Aspekte besonders emotional geführt wurde. Der folgende Satz zur Förderung von „Demokratie, Stabilität und Wohlstand“ jenseits der Grenzen der Europäischen Union lässt im Hinblick auf Zieldimensionen der Erweiterungspolitik, der Europäischen Nachbarschaftspolitik und externer Demokratieförderung auch darüber hinaus im globalen Maßstab großen Interpretationsraum. Abschließend folgt die Passage zur institutionellen Reformagenda, in der, wie bereits mehrere Wochen vor der Unterzeichnung der Berliner Erklärung öffentlich bekannt wurde, der Begriff der ‚Verfassung‘ keinen Eingang findet: „Mit der europäischen Einigung ist ein Traum früherer Generationen Wirklichkeit geworden. Unsere Geschichte mahnt uns, dieses Glück für künftige Generationen zu schützen. Dafür müssen wir die politische Gestalt Europas immer wieder zeitgemäß erneuern. Deshalb sind wir heute, 50 Jahre nach der Unterzeichnung der Römischen Verträge, in dem Ziel geeint, die Europäische Union bis zu den Wahlen zum Europäischen Parlament 2009 auf eine erneuerte gemeinsame Grundlage zu stellen.“ Die Bundesregierung hat sich sehr dafür eingesetzt, insbesondere den Passus „die Europäische Union bis zu den Wahlen zum Europäischen Parlament 2009 auf eine erneuerte gemeinsame Grundlage zu stellen“ in der Erklärung zu belassen. Wi-

54 Das gilt auch für Merkels Worte zur transatlantischen Partnerschaft. Im Gegensatz zur Berliner Erklärung wurde diese beispielsweise im Dokument über die europäische Identität von 1973 betont: „Die bestehenden engen Bande zwischen den Vereinigten Staaten und dem Europa der Neun, die einem gemeinsamen Erbe entstehenden Werte und Ziele teilen, bringen beiden Seiten Nutzen und müssen gewahrt bleiben.“ Vgl. Dokument über die europäische Identität, 1973, S. D 52.

55 Vgl. Erklärung von Laeken, 2001, hier S. 22.

56 Vgl. Anne Faber: Die Weiterentwicklung der Europäischen Union: Vertiefung versus Erweiterung?, in: *integration* 2/2007, S. 103-116.

derstände kamen aus mehreren Mitgliedstaaten, zuletzt öffentlich aus Polen und der Tschechischen Republik, die vor allem die Festlegung auf das Zieldatum der Parlamentswahlen 2009 als zu ambitioniert zurückwiesen.⁵⁷ Die Preisgabe des Begriffs der ‚Verfassung‘ in der Berliner Erklärung war im Kontext der entsprechenden Debatte unvermeidlich. Dennoch ist sie Wasser auf die Mühlen jener, die den Verfassungsvertrag in der 2004 von allen europäischen Staats- und Regierungschefs unterschriebenen Form ablehnen⁵⁸ und hat dazu beigetragen, dass mittlerweile nicht mehr über die Fortsetzung der Ratifizierung diskutiert wird, sondern ‚lediglich‘ über die Bewahrung der Substanz des Verfassungsvertrags.⁵⁹ Dies ist allerdings nicht den Autoren der Berliner Erklärung anzulasten, insofern ist Staatssekretär Reinhardt Silberberg in seiner unmittelbaren Reaktion noch während des Gipfels zuzustimmen: „Der letzte Satz ist dringeblichen. Es geht mir also ausgezeichnet.“⁶⁰

Ausblick

Einige Tage vor der Veröffentlichung der Berliner Erklärung forderte Graham Watson, Vorsitzender der Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa im Europäischen Parlament, dass die Erklärung kurz und leicht verständlich formuliert werden müsse: „The kind of text one might nail onto a church door in Wittenberg.“⁶¹ Doch obwohl diese Forderung erfüllt wurde und das Dokument sprachlich als gelungen bezeichnet werden kann, ist von einer Langfristwirkung des Dokuments selbst nicht auszugehen.

Die Tatsache, dass die Berliner Erklärung im Vergleich zu alltäglichen EU-Dokumenten sehr verständlich formuliert ist, hat allerdings eine Kehrseite: Schlüsselbegriffe, wie etwa ‚Subsidiarität‘, ‚Schengen‘ oder ‚Erweiterung‘ werden gemieden und es wurde darauf verzichtet, konkrete Personen oder Institutionen der europäischen Integration zu nennen. Angeichts des Ziels einer breiten Wirkung der Berliner Erklärung in den Bevölkerungen der EU-Mitgliedstaaten war offenbar ein Höchstmaß an Rücksichtnahme gegenüber der Sensibilität einiger Mitgliedstaaten im Umgang mit den genannten Begriffen notwendig. Eine Einigung auf klare Aussagen im Hinblick auf Themen der Wirtschafts- und Sozialpolitik⁶² oder der Zukunft der Erweiterungspolitik⁶³ zu erzielen ist angesichts einer zunehmenden Heterogeni-

57 Daraufhin wurde ihnen vom Europaabgeordneten Klaus Hänsch gar die Option eines „freiwilligen Austritts“ aus der EU nahegelegt, vgl. Bacia: Neinsager sollen austreten, 2007.

58 Der niederländische Premierminister Jan Peter Balkenende äußerte sich nach der Unterzeichnung der Berliner Erklärung sehr zufrieden: Ihm liege viel daran, Begriffe wie ‚Grundgesetz‘ oder ‚Verfassung‘ zu vermeiden, weil diese in den Niederlanden „sehr sensibel“ interpretiert würden, vgl. Die Presse: Kein EU-Staat, keine Grundrechte, 26.03.2007.

59 So erklärte der Präsident des Europäischen Parlaments, Hans-Gert Pöttering, in seiner Rede anlässlich der Unterzeichnung der Berliner Erklärung: „Wir wollen, dass die Substanz des Verfassungsvertrages, einschließlich unserer gemeinsamen Werte, bis zu den europäischen Wahlen im Juni 2009 rechtlich verbindlich wird!“, abrufbar unter: http://www.eu2007.de/de/News/Speeches_Interviews/March/0325Poettering.html (letzter Zugriff: 12.04.2007).

60 Vgl. Christoph Schwennicke: Aufpoliert im Sternenglanz, in: Süddeutsche Zeitung, 26.03.2007.

61 Vgl. Alliance of Liberals and Democrats for Europe: Berlin Declaration: Keep it short and keep it simple, Pressemitteilung vom 14.03.2007.

62 In der Feierlichen Deklaration zur Europäischen Union von 1983 waren folgende Formulierungen möglich: „Der Unterstützung produktiver Investitionen und der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, die eine Grundlage für die Schaffung dauerhafter Arbeitsplätze, die Erzielung nachhaltigen Wirtschaftswachstums und die Senkung der Arbeitslosigkeit sind, muß Vorrang gegeben werden. In diesem Zusammenhang müssen wirksame Maßnahmen im sozialen Bereich zur Verringerung der Arbeitslosigkeit auf Gemeinschaftsebene wie auch auf einzelstaatlicher Ebene getroffen werden, insbesondere durch eine gezielte Aktion zugunsten der Jugendlichen und durch eine bessere Harmonisierung der Sozialversicherungssysteme“, Feierliche Erklärung zur Europäischen Union, 1983, hier S. D 425.

63 So steht im Dokument über die europäische Identität von 1973: „Das europäische Einigungswerk, wie es die neun Mitgliedstaaten der Gemeinschaft unternehmen, steht den anderen Nationen offen, die die Wertvorstellungen und Ziele der Neun teilen“, Dokument über die europäische Identität, 1973, hier S. D 51.

tät unter den EU-Mitgliedern kaum noch möglich. Als Gegenstück zur Berliner Erklärung kann diesbezüglich die aus demselben Anlass verabschiedete gemeinsame Erklärung der Europäischen Volkspartei herangezogen werden, die genau solche Stichworte und Namen nennt.⁶⁴

Die großen Erwartungen, die im Vorfeld hinsichtlich der Wirkung der Berliner Erklärung in der Öffentlichkeit geweckt wurden, haben sich nicht erfüllt. Zwar wurde die Erklärung in nahezu allen deutschen überregionalen Qualitätszeitungen im Wortlaut dokumentiert, es ist aber mehr als fraglich, ob dadurch vielen Bürgerinnen und Bürgern klar wurde, „warum die Idee der europäischen Einigung nach wie vor unverzichtbar ist und dass die EU handlungsfähig bleiben muss,“ wie Angela Merkel es erhofft hatte. Beim Bürgerfest am Brandenburger Tor unmittelbar nach der Unterzeichnung der Berliner Erklärung wurden nicht nur Kuchenspezialitäten aus allen EU-Mitgliedstaaten verkauft, sondern auch unzählige Informationsbroschüren zu den unterschiedlichsten Themen ausgegeben. Auf die Idee, ausgedruckte Exemplare der Berliner Erklärung zu verteilen, kam aber offenbar nur ein einzelner Bundestagsabgeordneter. Erwartungen an die Berliner Erklärung als Dokument europäischer *Identität* (Pöttering) erwiesen sich als nicht erfüllbar. Das liegt zum einen an der Vagheit und Mehrdeutigkeit vieler Abschnitte. Wo nach Aussage deutscher Diplomaten um jedes Komma hart gerungen werden musste und in einer Vielzahl von Kernfragen politischer Zukunftsgestaltung Vorsicht, Kompromissbereitschaft oder gar kreative Übersetzungsarbeit⁶⁵ oberstes redaktionelles Gebot waren wird ein kohärenter Ausdruck europäischer Identität unmöglich. Die politischen Reaktionen auf die Erklärung unterstrichen, dass die Berliner Erklärung auch von den Staats- und Regierungschefs vieler Mitgliedstaaten nicht in diesem Sinne aufgefasst wurde: Kaum war die Tinte der drei Unterschriften getrocknet begann die Rückkehr zur Tagespolitik, geprägt von der Debatte um den weiteren Fahrplan der institutionellen Reformagenda.⁶⁶

Genau in diesem Sinne ist das Dokument zu interpretieren, und darin liegt sein funktionaler Mehrwert: als „*Stemmeisen, mit dem die Tür zur inneren Reform der EU aufgedrückt werden soll*“,⁶⁷ also als pragmatischer Zwischenschritt zum Reformvertrag, wichtig vor allem in psychologischer Hinsicht. So hatte etwa Martin Schulz, Fraktionsvorsitzender der Sozialdemokratischen Partei Europas im Europäischen Parlament, unmittelbar vor der Unterzeichnung der Erklärung festgestellt: „Das ist das erste Mal seit den beiden gescheiterten Referenden, dass alle Regierungen Europas und die EU-Institutionen sagen: Wir wollen auf der Grundlage der bisherigen Integration vorangehen.“⁶⁸ Deutsche Diplomaten bezeichneten die Erklärung als „Rückenwind, um im Juni das Thema Verfassung anzugehen“ und stellten

64 Vgl. Europäische Volkspartei: Gemeinsame Erklärung der Europäischen Volkspartei und der EVP-ED Fraktion im Europäischen Parlament anlässlich des 50. Jahrestages der Unterzeichnung der Römischen Verträge, Berlin, 24.03.2007, abrufbar unter: <http://www.epp.eu/dbimages/pdf/DE%20declaration%20Berlin%20summit%202019-03-2007%20final.doc> (letzter Zugriff: 22.04.2007).

65 So wurde aus der Wahrung der Eigenständigkeit der Mitgliedstaaten in der deutschen Fassung der „Schutz der Souveränität“ in der polnischen Übersetzung, vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages: *As you like it: Die Berliner Erklärung*, Nr. 15/07, 27.03.2007, hier S. 2.

66 Diesen Eindruck bestätigte eine Analyse der Reaktionen der internationalen Presse. Ein erheblicher Teil der Reaktionen war stark auf die Bedeutung der Berliner Erklärung für den weiteren institutionellen Reformprozess fokussiert. Eine kritische Auseinandersetzung mit dem Inhalt der Erklärung hat abgesehen von plakativen Schlagwörtern in der Regel nicht stattgefunden. Vgl. beispielsweise die internationalen Pressestimmen in der Financial Times Deutschland: „Angela wie ein Engel über Berlin“, 27.03.2007. Eine ausführliche Betrachtung der Rezeption der Berliner Erklärung in 29 europäischen Staaten erscheint in der fünften Ausgabe des vom Institut für Europäische Politik herausgegebenen EU-25/27 Watch (September 2007).

67 Martin Winter: Annäherung an die Zukunft Europas, in: Süddeutsche Zeitung, 08.03.2007.

68 Vgl. Wolfgang Proissl: Schulz wirft Merkel Geltungssucht vor, in: Financial Times Deutschland, 23.03.2007.

erfreut einen Stimmungswandel fest. Damit hat die Bundesregierung ihr wichtigstes Ziel erreicht, wie nicht zuletzt einer Rede des Außenministers Frank-Walter Steinmeier drei Tage vor der Unterzeichnung der Erklärung zu entnehmen war: „Genau das sollte die weitere Botschaft des kommenden Jubiläums sein: Europa gelingt gemeinsam. Das ist auch der Grundton für die Berliner Erklärung, die aus diesem Anlass verabschiedet werden soll. [...] Wir brauchen diese Zuversicht, wir brauchen Mut und Entschlossenheit, und wir brauchen etwas von der visionären Weitsicht der Unterzeichner von Rom, wenn wir in der zweiten Hälfte unserer Präsidentschaft den Erneuerungsprozess der EU wieder in Gang setzen wollen. Die Union der 27 braucht erneuerte Arbeitsgrundlagen. Das ist die Substanz der Verfassung. Und mit dem Schwung des Jahrestages möchten wir die Voraussetzungen schaffen, dass dieser Erneuerungsprozess gelingt.“⁶⁹

Die deutsche EU-Ratspräsidenschaft kann die Berliner Erklärung in diesem Sinne als Erfolg verbuchen: Erstens, und das war alles andere als selbstverständlich, überhaupt eine inhaltliche Einigung erzielt zu haben. Zweitens, die Festlegung eines überschaubaren Zeitrahmens für die Erneuerung der Union, wobei implizit der Verfassungsvertrag als Ausgangspunkt gewählt wurde. Drittens, und das wiegt angesichts vieler erbitterter Debatten während der sogenannten Reflexionsphase besonders schwer, gelang es, ein Zeichen der Geschlossenheit und des zurückgewonnenen Vertrauens zu setzen. Selbst Partner, die von Teilaспектen der Erklärung nicht überzeugt waren und sind, wollten dabei nicht abseits stehen. Damit gibt die Berliner Erklärung einen wichtigen Impuls, um den nötigen politischen Willen in allen EU-Mitgliedstaaten zu erzeugen, „die Europäische Union bis zu den Wahlen zum Europäischen Parlament 2009 auf eine erneuerte gemeinsame Grundlage zu stellen“, wie es im Dokument gefordert wird. Es bleibt allerdings zu hoffen, dass auf dem Weg dahin die im Zuge des Verfassungskonvents und des ‚Plan D‘ der Europäischen Kommission gewürdigten Ziele der Transparenz, der Demokratie, des Dialogs und der Diskussion nicht auf der Strecke bleiben.

69 Rede des Bundesminister des Auswärtigen, Dr. Frank-Walter Steinmeier, anlässlich der Debatte zum 50. Jahrestag der Unterzeichnung der Römischen Verträge am 22. März 2007 im Deutschen Bundestag, abrufbar unter: http://www.eu2007.de/de/News/Speeches_Interviews/March/0322AABundestag.html (letzter Zugriff: 12.04.2007).