



NEWSLETTER



KAS EUROPABÜRO BRÜSSEL

26. September 2007

Entwicklung des Reformvertrags

EIN LAGEBERICHT ANLÄSSLICH DES ABSCHLUSSES DER SITZUNGEN AUF RECHTSEXPERTENEBENE

Inhalt

▪ Seite 1

I. Einleitung

▪ Seite 1-2

II. Schwierigkeiten

▪ Seite 2-5

III. Einzelne Akteure

▪ Polen (**Seite 2**)

▪ Großbritannien (**Seite 3**)

▪ Niederlande (**Seite 4**)

▪ EZB, EP und Kommission
(**Seite 4**)

I. EINLEITUNG

In dieser Woche werden die Rechtsexperten, die seit dem 24. Juli im Rahmen der Regierungskonferenz getagt haben, ihre Arbeit vermutlich abschließen können. Nach zwei Lesungen sollte der Vertrag nun eine rechtlich einwandfreie, widerspruchsfreie Form haben; insgesamt verlief die Arbeit der Juristen wohl besser als erwartet. Die letzten Diskussionen betreffen rechtliche Fragen in der polizeilichen Zusammenarbeit mit Großbritannien, das nur einem Teil der Schengen-Verträge beigetreten ist. Der in 23 Sprachen übersetzte Text soll am 15. Oktober dem Rat für allgemeine Angelegenheiten präsentiert werden.

Nach der Klärung der rechtlichen Fragen ist der Ball damit wieder auf höchster politischer Ebene angelangt und die Regierungskonferenz könnte am 18./19. Oktober in Lissabon mit der Bestätigung des Reformvertrags zur Änderung der bestehenden EU-Verträge durch die Staats- und Regierungschefs erfolgreich abgeschlossen werden, wonach bis 2009 die Ratifizierungsphase folgen würde. Ob der Zeitplan zur Unterzeichnung eingehalten werden kann, hängt vor allem von den noch im Raum stehenden polnischen Forderungen ab. Die Ratifizierungsphase verspricht wegen der in Großbritannien, den Niederlanden und anderen Mitgliedstaaten drohenden Referenden noch schwieriger zu werden.

II. SCHWIERIGKEITEN

Das Mandat für die Regierungskonferenz war sehr umfangreich und enthielt detaillierte Aussagen, es lag aber erst ein paar Stunden nach dem Ende des Verhandlungsmarathons auf dem Gipfel im Juni in schriftlicher Form vor. Die Staats- und Regierungschefs stimmten dem Mandat also nur verbal zu und einige Detailfragen waren noch nicht abschließend geklärt. Vieles konnte im Zuge der Formulierung durch die Rechtsexperten präzisiert und somit gelöst werden. Doch bereits im Rahmen des informellen Außenministertreffens am 7./8. September 2007 im portugiesischen Viana do Castelo meldete vor allem Polen weiteren Klärungs- und Handlungsbedarf an. Es ist damit zu rechnen, dass Polen auf dem Gipfel im Oktober vor allem nochmals über den Kompromiss von Ioannina verhandeln möchte. Ein Faktor, der Verhandlungen in den noch verbliebenen strittigen Punkten eher wahrscheinlich macht, sind die am 21. Oktober, zwei Tage nach dem Gipfel, anstehenden polnischen Parlamentswahlen, die die polnische Regierung in zusätzlichen Forderungen bestärken und sie noch härter verhandeln lassen als bisher. Die polnische Außenministerin Fotyga bestritt zwar jeglichen Einfluss der Wahlen auf die Regierungskonferenz mit dem Hinweis auf den europapolitischen „Konsens“ aller Parteien in Warschau. Diplomaten malten dennoch ein katastrophales Szenario aus, bei dem die polnischen Vertreter auf dem Gipfel in Lissabon



Konrad
Adenauer
Stiftung

LÄNDERBERICHT
EUROPABÜRO BRÜSSEL
26. SEPTEMBER 2007

www.eukas.eu

mehr an die anstehenden Wahlen als an die Zukunft der EU denken. Länder wie Deutschland, Frankreich und die Niederlande bringen kein Verständnis für erneute Verhandlungen auf. Die portugiesische Ratspräsidentschaft gesteht zwar ein, dass es auf dem Gipfel im Oktober eventuell noch zu Verhandlungen kommen wird, rückt bisher aber nicht von ihrem Zeitplan ab und ist zuversichtlich den Reformvertrag am 18./19. Oktober als Vertrag von Lissabon zu verabschieden. Kritische Stimmen kamen im September auch aus Großbritannien, das sich um seine Autonomie in außenpolitischen Fragen sorgt, und von der EZB, die ein Aufweichen ihrer institutionellen Unabhängigkeit befürchtet. Ebenso wie für ein polnisches Opt-Out bezüglich der Grundrechtecharta sind für die britischen Anliegen aber keine Nachverhandlungen erforderlich.

Sicher ist, dass die Verhandlungen zwischen den Mitgliedstaaten die erste und einfachere Etappe auf dem Weg zu einer neuen vertraglichen Grundlage für die Europäische Union darstellen. Die wahre Zitterpartie ist schon jetzt der bis zu den Europawahlen 2009 als abgeschlossen geplante Ratifizierungsprozess – alles könnte davon abhängen, ob ein Mitgliedstaat außer Irland, das als einziger zu einem Referendum verpflichtet ist, ein Referendum abhält. Ein solches Referendum droht momentan vor allem in Großbritannien und würde wahrscheinlich einen Domino-Effekt auslösen, der zu Referenden in Portugal, Tschechien, den Niederlanden oder Dänemark führen könnte. Die fünf Länder stehen innenpolitisch unter großem Druck ein Referendum abzuhalten. Auch Spanien und Luxemburg werden eventuell ihre Bevölkerung befragen, allerdings würde das Ergebnis mit hoher Wahrscheinlichkeit positiv ausfallen. Doch nicht nur die Unterstützung seitens der europäischen Bevölkerung ist unsicher, es ist auch völlig unklar, ob in dem bis dann neugewählten polnischen Parlament die erforderliche Zwei-Drittel-Mehrheit zustande kommt. Und natürlich könnten sich noch weitere Staaten für ein Referendum entscheiden oder die teilweise sehr hohen parlamentarischen Hürden verfehlen. Die höchsten Unsicherheitsfaktoren liegen jedoch in den drohenden Referenden und in den polnischen Neuwahlen, die ihre Wirkung ja bereits im Verhandlungsverhalten Polens zeigen.

III. EINZELNE AKTEURE

POLEN

„Während des Gipfels im Oktober wird es Verhandlungen geben“, kündigte die polnische Außenministerin in Viana do Castelo an und gefährdet damit den engen Zeitplan der portugiesischen Ratspräsidentschaft. Wegen der zwei Tage nach dem Gipfel von Lissabon angesetzten polnischen Parlamentswahlen ist es nicht unwahrscheinlich, dass Frau Fotyga ihre Vorhersage einlöst im Oktober nochmals verhandeln zu wollen. Frau Fotyga braucht bei ihrer Rückreise einen polnischen Erfolg im Gepäck. Vier Themen liegen dabei im Interesse Polens: die Stellung des Ioannina-Kompromisses, ein Opt-Out für die Grundrechtecharta, die Aufstockung der Zahl der Generalanwälte beim Europäischen Gerichtshof und das Statut der Europäischen Investitionsbank.

Bezüglich ersterem ist Polen sehr darauf bedacht, dass der Ioannina-Kompromiss dem Reformvertrag nicht nur in einer Erklärung beigelegt wird, wie im Mandat vorgesehen, sondern im Vertrag selbst Erwähnung findet. Der Kompromiss von Ioannina ermöglicht es Mehrheitsentscheidungen im Rat auch dann vorläufig zu blockieren, wenn die nötige Sperrminorität nicht erreicht wird. Wenn je mindestens 21% der Mitgliedstaaten oder 26,25% der repräsentierten Bevölkerung dies verlangen, müssen die Verhandlungen im Rat für „eine angemessene Frist“ fortgesetzt werden. Nach der Einführung der doppelten Mehrheit im Jahr 2017 ist geplant die Sonderklausel vereinfachend auch schon anzuwenden, wenn mindes-

LÄNDERBERICHT
EUROPABÜRO BRÜSSEL
26. SEPTEMBER 2007

www.eukas.eu

tens 15,4% der Mitgliedstaaten oder mindestens 19,25% der repräsentierten Bevölkerung die Fortsetzung der Verhandlungen im Rat verlangen. Die Verankerung des bisher als „Gentlemen's Agreement“ vereinbarten Kompromisses im Primärrecht, käme der Einführung eines Minderheiten-Vetos im Rat gleich, was der durch den Reformvertrag angestrebten Verbesserung der Verhandlungsfähigkeiten eindeutig zuwider liefe. Andere Mitgliedstaaten signalisierten deshalb auch keinerlei Verständnis für die polnische Forderung.

Hinzu kommt, dass polnische Diplomaten den Kompromiss auf eine eigene Art interpretieren. Sie wollen drohende Mehrheitsbeschlüsse im Rat mit diesem Mechanismus langfristig stoppen – denn dessen Ziel sei es Entscheidungen im Konsens zu treffen – während andere Experten unter einer „angemessenen Frist“ wenige Monate, manchmal nur Wochen, verstehen, denn der Kompromiss darf nur unbeschadet der im Primärrecht festgeschriebenen Fristen angewandt werden. Es ist momentan wahrscheinlich, dass Warschau die Verankerung des Kompromisses von Ioannina auf dem Gipfel im Oktober nochmals zur Verhandlung bringt.

Polen fordert zudem eine Aufstockung der Zahl der Generalanwälte beim Europäischen Gerichtshof, da die beiden letzten Erweiterungen sich dort nicht niedergeschlagen haben. Aktuell gibt es fünf Generalanwälte aus den größten Mitgliedstaaten (Deutschland, Frankreich, Italien, Spanien und Großbritannien) und drei, deren Besetzung rotiert. Dieses Prinzip kann allerdings durch eine einfache einstimmige Entscheidung im Rat geändert werden und muss deshalb nicht im Rahmen des Reformvertrags verhandelt werden. Hinsichtlich einer Erhöhung auf sechs ständige Generalanwälte wurde außerdem Entgegenkommen signalisiert. Die dritte polnische Forderung betrifft das Statut der Europäischen Investitionsbank. Polen möchte, dass Entscheidungen über Projekte außerhalb der EU weiterhin einstimmig und nicht wie vorgesehen mit Mehrheitsbeschluss getroffen werden müssen. Über die beiden letztgenannten Forderungen ist Polen aber scheinbar bereit nachzudenken.

Die polnische Regierung spricht sich vermutlich außerdem für eine Opt-Out-Klausel im Bezug auf die Grundrechtecharta der EU aus. Auf dem Gipfel im Juni behielten sich Irland und Polen diesbezüglich das Recht auf eine spätere Entscheidung vor. Polens konservative Regierung lehnt die Charta wegen ihrer Liberalität in Bezug auf moralische Fragen ab, polnische Gewerkschaften drängen sie allerdings wegen der in der Charta verankerten sozialen Rechte zur Unterzeichnung. „Das ist eine Priorität für uns. Es geht nur noch darum, wie wir das formulieren“, bemerkte die polnische Außenministerin selbst dazu. Die rechtlich einwandfreie Formulierung bereitet tatsächlich noch Schwierigkeiten, denn die bisherige Opt-Out-Regelung wurde mit der Wahrung der britischen Rechtstradition begründet. Eine Einigung scheint jedoch möglich; Polen möchte diesbezüglich erst klären, inwieweit die britische Formulierung übernommen werden soll. Den übrigen Mitgliedstaaten ist bezüglich des polnischen Opt-Outs wichtig, dass Polen sich rechtlich die Möglichkeit einräumt einseitig von der Regelung zurückzutreten.

GROßBRITANNIEN

Großbritannien hat auf dem Gipfel im Juni bereits ein Opt-Out für die EU-Grundrechtecharta und die Dritte Säule der EU erreicht, nun war für die Briten entscheidend, wie diese Ausnahmeregelungen und weitere Regelungen im Bereich der Polizeilichen und Justiziellen Zusammenarbeit tatsächlich festgeschrieben werden; Reichweite und Auswirkungen waren noch ungeklärt. Juristisch ist die Ausgestaltung vor allem schwierig, weil Großbritannien (wie auch Irland) einem Teil des Schengen-Abkommens beigetreten ist, innerhalb dessen nun mit qualifizierter Mehrheit entschieden werden kann. Inwiefern und wie Großbritannien

LÄNDERBERICHT
EUROPABÜRO BRÜSSEL
26. SEPTEMBER 2007

www.eukas.eu

und Irland von zukünftigen Änderungen in diesen Bereichen betroffen sein werden, planen die Rechtsexperten in dieser Woche bei ihrem letzten geplanten Treffen zu klären.

Aufgrund der britischen Forderungen nach einer eindeutigen Definition von Außenpolitik als einem Politikbereich, der in der Hand der Mitgliedstaaten bleibt, wird im Reformvertrag nun die „spezifische Natur“ der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik erwähnt, was eine Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaft in diesem Bereich ausschließt. Im Reformvertrag festgeschriebene Regelungen im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sind für die Kompetenzen der Mitgliedstaaten im Vergleich zum Status quo nicht nachteilig; dies gilt auch bezüglich des neugeschaffenen Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik.

Währenddessen muss sich Premierminister Gordon Brown innenpolitisch den lautstarken Rufen nach einem Referendum über den Reformvertrag stellen. Die drei großen Parteien – Konservative, Labour und Liberale – haben gemeinsam die Kampagne „I want a referendum“ gestartet. Auch die Gewerkschaften drängen auf eine Abstimmung. Brown hat die Parole ausgegeben, dass ein Referendum nur dann nötig sei, wenn die vereinbarten roten Linien nicht eingehalten würden. Damit hat er sich außenpolitisch in die Situation gebracht, keine Konzessionen machen zu können. Ein gescheitertes britisches Referendum wäre nicht nur für Brown, sondern für den Reformvertrag und die EU überhaupt ein Desaster.

NIEDERLANDE

Der niederländische Premierminister Jan Peter Balkenende stand ebenfalls unter dem Druck ein Referendum bezüglich des Reformvertrags anzuberaumen. Er übertrug die politisch heikle Frage dem Staatsrat, dem höchsten juristischen Gremium in den Niederlanden, das feststellte, dass der Reformvertrag sich ausreichend von dem 2005 im Referendum gescheiterten Verfassungsvertrag unterscheidet und die bestehenden EU-Verträge nicht so dramatisch verändere. Im Anschluss an dieses Urteil entschied sich sein Kabinett nach längerer Diskussion ebenfalls gegen ein Referendum. Premierminister Balkenende möchte dadurch auch ein zweites niederländisches „Nein“ abwenden, das unabsehbare Folgen für den Reformprozess der EU hätte. Das niederländische Volk könnte dennoch zu Wort kommen – nämlich dann, wenn das Parlament mehrheitlich von seinem Initiativrecht für ein Referendum Gebrauch machen würde. So kam schon das Referendum 2005 zustande. Drei Oppositionsparteien, Grüne, Linksliberale und Sozialisten, haben sich dafür ausgesprochen; die Fraktion von Balkenendes Koalitionspartner, der sozialdemokratischen PvdA, entschied sich nun jedoch entgegen einiger prominenter Stimmen aus der Partei gegen ein Referendum. Damit ist es so gut wie sicher, dass der Reformvertrag in den Niederlanden vom Parlament ratifiziert werden wird. Diese Nachricht stärkt die Position der Regierungen in anderen EU-Mitgliedstaaten, die ebenfalls unter großem innenpolitischen Druck stehen ein Referendum zum Reformvertrag durchzuführen.

EZB, EUROPÄISCHES PARLAMENT UND EUROPÄISCHE KOMMISSION

Nicht nur Mitgliedstaaten, auch die EU-Institutionen haben noch Einwände gegenüber dem Reformvertrag. Die Europäische Zentralbank wird im neuen Text als „Institution der EU“ und nicht wie früher unter „sonstige Institutionen“ aufgeführt. Ob dies die Unabhängigkeit der Zentralbank wirklich beeinträchtigt oder nicht, ist umstritten und hängt von der Lesart ab. Die EZB selbst hält dies für möglich und so forderte EZB-Präsident Jean-Claude Trichet die Unabhängigkeit der EZB deutlicher herauszustellen. Darauf wurde nicht eingegangen.

LÄNDERBERICHT
EUROPABÜRO BRÜSSEL
26. SEPTEMBER 2007

www.eukas.eu

In einer gemeinsamen Presseerklärung mahnten Elmar Brok, Enrique Barón Crespo und Andrew Duff, die drei Vertreter des Europäischen Parlaments bei der Regierungskonferenz, das ausgehandelte Mandat eng zu befolgen. Besondere Anliegen sind dem EP die Unionsbürgerschaft und die Grundrechtecharta. Die Charta wird nun gemäß dem Vorschlag der Parlamentarier vor der Unterzeichnung des Reformvertrags von den Präsidenten der drei EU-Institutionen, Europäisches Parlament, Europäische Kommission und Europäischer Rat, feierlich proklamiert und im offiziellen Amtsblatt der EU veröffentlicht werden. Im Reformvertrag wird auf diese Veröffentlichung verwiesen.

Kommissionspräsident José Manuel Barroso erklärte in einer gemeinsamen Pressekonferenz mit dem portugiesischen Präsidenten Anibal Cavaco Silva, er wolle, dass die Verhandlungen während des informellen Gipfels am 18./19. Oktober in Lissabon endgültig abgeschlossen werden und dass der neue Vertrag „Vertrag von Lissabon“ genannt wird. Eine Verschiebung der Vertragsunterzeichnung aufgrund der Wahlen in Polen lehnte Barroso kategorisch ab: „Die Hauptdiskussion hat bereits im Juni stattgefunden“, so Barroso, „Polen stimmte diesem Mandat zu und ich habe allen Grund zu glauben, dass es diese Erklärung achtet.“

Simone Hiller