



Konrad
Adenauer
Stiftung

Europabüro · European Office · Bureau Européen · Europees Kantoor

„Ein neuer Anlauf – Vom Verfassungs- zum Reformvertrag“

**Der Gipfel der Staats- und Regierungschef vom 21.-22.Juni
2007**

**Dr. Peter R. Weilemann
Juni 2007**

Konrad-Adenauer-Stiftung, Europabüro, Avenue de l'Yser 11, B-1040 Bruxelles

 +32-2-743.07.43

 +32-2-743.07.49

 sekretariat@eukas.be

 <http://www.kas.de>

I. Einleitung

Die Kraftanstrengung der deutschen Präsidentschaft, die seit 2005 schwelende Verfassungskrise der EU zu überwinden und die Substanz des Verfassungsvertrages von 2004 zu retten ist gelungen. Es gibt eine neue Chance, die Europäische Union handlungsfähiger und demokratischer zu machen. Nach intensiver Vorarbeit der deutschen Präsidentschaft und zähen, äußerst schwierigen Verhandlungen konnten sich die Staats- und Regierungschef der Europäischen Union am frühen Morgen des 23. Juni 2007 nicht nur auf die Einberufung einer neuen Regierungskonferenz zur Überarbeitung des Vertrages einigen. Sie verständigten sich auch auf schon weitgehend auf deren Ergebnis, in dem sie ein detailliertes Verhandlungsmandat verabschiedeten.

Im Schatten dieses Ergebnisses steht die in den Schlussfolgerungen sich widerspiegelnde Bilanz der deutschen Präsidentschaft auf anderen Politikfeldern. Auch hier wurden bemerkenswerte Fortschritte im Bereich der Innen- und Justizpolitik (Migration, Asyl, Sicherheit) sowie die Fortschreibung der auf dem Frühjahrsgipfel getroffenen Vereinbarungen erzielt. Außenpolitisch wurden nicht alle vor Beginn der Präsidentschaft gesteckten Ziele erreicht. Die Schlussfolgerungen aber legen tragfähige Grundlagen und reflektieren das gute Management der Herausforderungen der letzten Monate.

II. Der Reformvertrag

In der öffentlichen Debatte im Vorfeld des Gipfels konzentrierte sich die Aufmerksamkeit auf die polnischen Forderungen, die Regelungen über die doppelte Mehrheit und die Gewichtung der Stimmen der Mitgliedstaaten bei Entscheidungsverfahren im Rat noch einmal zu verändern. Im Bericht der Präsidentschaft über die Fortführung der Vertragsreformprozesse waren vor Eröffnung der Verhandlungen sechs Punkte genannt die noch weiterer Diskussionen bedürften: Die Frage der Symbole der EU und der Vorrang des EU-Rechts; Mögliche Änderungen in der Terminologie; Die Behandlung der Grundrechte Charta, Besonderheiten der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, die Abgrenzung der Kompetenzen zwischen EU und ihren Mitgliedsstaaten sowie die Rolle der nationalen Parlamente. Weitere Änderungswünsche konnten im Vorfeld durch die Emissäre der Kanzlerin geklärt werden, aber nicht alle Forderungen waren abgedeckt durch Lösungsvorschläge. Dazu gehörte die strittige Frage der Rechtspersönlichkeit der EU oder der französische Wunsch, freien und ungehinderten Wettbewerb sowie Preisstabilität als Zielvorgaben der Europäischen Union aus der Präambel zu streichen. Im Laufe der Verhandlungen kamen weitere Forderungen auf den Tisch, die teilweise übernommen teilweise aber verworfen wurden. Äußeres Zeichen dieses Geben und Nehmens ist ein Anwachsen des Umfangs des Verhandlungsmandats um mehr als ein Drittel.

Eine erste Analyse des Verhandlungsergebnisses zeigt, dass massive Eingriffe in die Form bzw. formalen Elemente des Verfassungsvertragsentwurfes von 2004 vorgenommen wurden. Dagegen konnte die Vorgabe, die Substanz, bezogen auf das Funktionieren und die Arbeitsweise der Europäischen Union zu wahren, trotz einiger bemerkenswerter Abstriche weitgehend eingehalten werden.

Was die Form betrifft so wird es keinen Verfassungsvertrag mehr geben sondern einen Reformvertrag, der eine einheitliche Rechtsgrundlage der Union mit zwei Verträgen schafft: Ein geänderter Vertrag über die Europäische Union (VEU) – er wird im Wesentlichen Bestimmungen über die Grundsätze und Organe, verstärkte Zusammenarbeit, Gemeinsame

Außen- und Sicherheitspolitik enthalten - und ein Vertrag über die Arbeitsweise der Union, der eine überarbeitete Fassung des Vertrages über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft sein wird.

Künftig soll nicht nur auf den Namen Verfassung verzichtet werden, sondern auch auf Symbole oder Begriffe, die an Staatlichkeit erinnern. So wird es z.B. weiterhin Verordnungen und Richtlinien geben und nicht „Gesetze“. Darüber hinaus sind zwanzig Umstellungen gegenüber dem Verfassungsvertragsentwurf von 2004 im Vertrag über die Arbeitsweise vorgesehen. Außerhalb des Reformvertrages bleibt auch die Grundrechtecharta. Doch soll im Vertrag über die Europäische Union explizit Bezug auf sie genommen und ihr damit rechtlich bindender Wert verliehen werden. Für Großbritannien, das in dieser Frage hartnäckigsten Widerstand leistet, wurde eine Ausnahmeregelung vereinbart.

Hatte der Verfassungsvertrag schon das Ziel verfehlt, lesbarer und übersichtlicher zu sein als die bisher existierenden Verträge, so drohen die jetzt angestrebten Änderungen noch weiter hinter diesem Anspruch zurückzubleiben. Man wird die Fassung des Vertragstextes der Regierungskonferenz abwarten müssen.

Was die Substanz betrifft so ist die Lage positiver. Die essentiellen Neuerungen des Verfassungsvertrages werden in den Reformvertrag übernommen werden, darunter die Regelungen zur Subsidiarität, zur Kompetenzordnung, zur Bürgerbeteiligung, zum Entscheidungsverfahren einschließlich doppelter Mehrheit und Mehrheitsentscheidungen im Bereich der Innen- und Justizpolitik, zur Ratspräsidentschaft oder zur außenpolitischen Vertretung. Die Europäische Union wird auch Rechtspersönlichkeit bekommen. Gleichwohl dürfte eine Reihe von Neuregelungen die Balance von Gemeinschaftspolitik und intergouvernementaler Zusammenarbeit zugunsten letzterer verändern.

Zu den wichtigen Neuerungen des Verfassungsvertragesentwurfes von 2004 gehörte die verbesserte Regelung der Kompetenzzuweisung zwischen Europäischer Ebene und Mitgliedstaaten sowie die Stärkung des Subsidiaritätsprinzips. Hier wurden weitere Änderungen vorgenommen die die nationale Ebene stärken.

Am auffälligsten wird dies bei der Rolle der nationalen Parlamente. So soll einerseits ein neuer – im Tenor positiv formulierter – Artikel über deren Beitrag „zur reibungslosen Funktionsweise der Union“ eingefügt werden. (z.B. Regelungen zur Unterrichtungspflicht der Organe der EU, explizit auch bei Anträgen auf EU-Mitgliedschaft oder zur Praxis der interparlamentarischen Zusammenarbeit). Die Parlamente werden bei der Ausübung ihre Kontrollrechte im Zusammenhang mit der Subsidiaritätsprüfung weiter gestärkt. So wird die Prüfungsfrist von Gesetzentwürfen der EU um zwei Wochen verlängert. Auch soll die Handhabe der Kontrolle verschärft werden. Spricht sich eine einfache Mehrheit der Stimmen der nationalen Parlamente gegen einen Gesetzgebungsvorschlag der Kommission aus, so muss diese darauf reagieren. Hält sie an ihrem Entwurf fest, wird die Haltung der nationalen Parlamente trotzdem Teil des EU-Beratungsverfahrens im Gesetzgebungsprozess. Eine „rote Karte“ wie die Niederländische Regierung dies wünschte soll es allerdings nicht geben.

Die Stärkung der nationalen Parlamente kann unter den gegenwärtigen institutionellen Arrangements mehr Bürgernähe bringen. Doch wie sie sich in der Praxis bewährt bleibt erst noch offen.

Von Tragweite wird auch sein, dass der explizite Verweis auf den Vorrang des Gemeinschaftsrechts fallen gelassen werden soll. Statt dessen wird festgeschrieben, dass die EU nur innerhalb der Grenzen der ihr von den Mitgliedstaaten übertragenen Kompetenzen handeln kann. Die Bestimmungen zur Vertragsrevision legen explizit fest, dass dabei die der Union übertragenen Zuständigkeiten nicht nur ausgeweitet sondern auch verringert werden können.

Unter den rund zwei dutzend Änderungsvorschlägen zum alten EG-Vertrag finden sich ebenfalls eine Reihe von Maßnahmen die den Einfluss des Nationalstaates stärken. Sie reichen vom besonderen Schutz der nationalen sozialen Sicherungssysteme, Vetorecht eines nationalen Parlaments bei Fragen zivilrechtlicher Zusammenarbeit bis zu Einschränkungen der Flexibilitätsklausel. Weiter soll in Fragen des konsularischen oder diplomatischen Schutzes die Union keine Gesetze erlassen können sondern nur Richtlinien zur Festlegung von Kooperation und Koordinierung. Auch durch systematische Umstellungen versucht man dieser Richtung Rechnung zu tragen. Die im EU Vertrag unter dem Kapitel Unionsbürgerschaft gelegten Grundlagen zur Ausstellung von Pässen, Personalausweisen etc. werden in das Kapitel Zuwanderung überführt. Diese Korrekturen beziehen sich nicht auf geltendes Vertragsrecht sondern auf den Verfassungsvertrag. Sie sind also kein Rückschritt aber auch kein Schritt nach vorne. Auch gibt es kleine Gegenbewegungen wie die Erleichterung der verstärkten Zusammenarbeit im justiziellen Bereich (Strafsachen).

Abstriche müssen wohl auch im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik gemacht werden obwohl in der Augen der Mehrheit der europäischen Bevölkerung wie auch nach Auffassung der Mehrheit der Regierungen, hier eine der zentralen Zukunftsaufgaben der Europäischen Union liegt. Es war die britische Regierung, die dieses Kapitel noch einmal geöffnet haben wollte. Dabei ging es ihr nicht nur um den Begriff des Außenministers. Die Bezeichnung wurde jetzt fallen gelassen und durch „Hoher Repräsentant der Union für Auswärtige Angelegenheiten und Sicherheitspolitik“ ersetzt. Es wird auch einen Europäischen Auswärtigen Dienst geben und „dauerhaft strukturierte Kooperation in der Verteidigungspolitik“. Klar war auch, dass für die GASP besondere Verfahren gelten sollten. Aber der langfristigen Perspektive diese näher an gemeinschaftliches Vorgehen heranzuführen wurde nochmals ein Riegel vorgeschoben. Mit einer Fülle von vertraglichen Änderungen, Erklärungen und Fußnoten suchten die Briten diese Regelungen wasserdicht zu machen. Der Vertrag soll nochmals geltend machen, dass die Außenpolitik weiter der Einstimmigkeit unterliegt, festgelegt vom Europäischen Rat und Rat. Parlament und Kommission haben eine spezifische Rolle. Gesetzgebungsakte bleiben ausgeschlossen. Der EuGH soll von Ausnahmen abgesehen, keine Zuständigkeit haben. Auch soll der entsprechende Artikel anders als im Verfassungsvertrag aus dem Titel über die Zuständigkeiten der Europäischen Union in einen neu zu schaffenden Titel über allgemeine Bestimmungen über das auswärtige Handeln überführt werden.

Trotz der harten britischen Position in essentiellen Fragen, hing das Scheitern oder Gelingen des Gipfels an einer Lösung der polnischen Forderung. Polen forderte, unterstützt von einem Beschluss des nationalen Parlamentes eine Neugewichtung der Stimmung nach einem neuen mathematischen Verfahren (Quadratwurzelverfahren). Bis auf ein Mitgliedsland, die Tschechische Republik, war kein anderes EU-Mitglied interessiert, das Kapitel über die institutionellen Bestimmungen noch einmal zu öffnen. Gleichwohl konnte ein Kompromiss in der Frage der doppelten Mehrheit erzielt werden der im Kern zwei Elemente enthält. Einmal zeitliche Streckung des Zeitpunktes des Inkrafttretens der Regelung. Anders als der Gesamtvertrag soll die doppelte Mehrheit erst ab 2014 angewendet werden. Darüber hinaus wurde Polen noch einmal eine Übergangsfrist bis 2017 gewährt, in der ein Mitglied Abstimmung nach den Regeln des Nizzavertrages – dessen Stimmverteilung den Polen günstiger scheint – verlangen kann. Darüber hinaus gibt es noch einmal die Möglichkeit, dass eine Sperrminoritätsklausel in Kraft treten kann, die ebenfalls einen Beschluss nach dem Verfahren doppelter Mehrheit revidieren kann. Diese Regelung, während der Verhandlungen von Beobachtern mit der Formel „Ioannina plus“ bezeichnet, wurde offensichtlich in den frühen Morgenstunden des Samstages mit so heißer Nadel gestrickt, dass der Text im

Vertragsmandat kaum verständlich ist und auch der Regierungssprecher ihn nicht erläutern konnte. Welche praktischen Auswirkungen die Regelung haben wird ist ungewiss; die so genannte Ioannina-Formel wurde nie angewendet. Fest steht aber, dass mit Blick auf die Entscheidungen für den Finanzrahmen der Europäischen Union und die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen Polen nur einmal - 2014, nach Ablauf der der derzeit gültigen Finanziellen Vorrauschau - von dieser Ausnahmeregelung Gebrauch machen kann und nicht auch noch im Jahre 2020. Offen lässt das Verhandlungsmandat auch, bis zu welchem Zeitpunkt das Europäische Parlament die Neuverteilung nationalen Mandate im Zuge der Reduzierung der Anzahl der Sitze auf 750 geleistet haben muss. Einführung der doppelten Mehrheit und diese Neuordnung sind laut Verfassungsvertrag miteinander gekoppelt. Die erforderliche Neuregelung der nationalen Sitzverteilung hatte auch zu Spekulationen im Zusammenhang mit der Kompromissuche gegenüber Polen zeitweise eine (falsche) Rolle gespielt.

Mit Blick auf Neuerungen im Verhandlungsmandat muss noch erwähnt werden, dass nach dem künftigen Vertrag Beitrittsbedingungen, die der Europäische Rat beschließt, in Betracht gezogen werden müssen.. Außerdem wird er eine Solidaritätsklausel in Energiefragen enthalten und eine Referenz zum Klimawandel.

III. Bewertung und Ausblick

1. Die hohen Erwartungen an die deutsche Präsidentschaft hat diese in beeindruckender Weise erfüllt. Der Europäische Gipfel vom Juni 2007 war nicht nur die Krönung einer erfolgreichen Präsidentschaft, er wird sicherlich auch ein historisches Datum in der Geschichte der europäischen Einigung. Die Vorarbeiten die von deutscher Seite geleistet wurden gingen weit über das hinaus, was ursprünglich einmal für möglich gehalten wurde. Statt über eine „roadmap“ - eine Wegweisung - zu befinden, konnten die Staats- und Regierungschefs ein sehr detailliertes Verhandlungsmandat verabschieden. Die Methode der Vorbereitung in bilateralen Gesprächen weitgehend unter Ausschluss der Öffentlichkeit war verschiedentlich kritisiert worden; aber sie hat sich als richtig erwiesen. Am Vorabend des Gipfels unterstützten die weit überwiegende Mehrheit der nationalen Regierungen und auch das Europäische Parlament über die Parteigrenzen hinweg die Vorschläge der Präsidentschaft. Auch die Verhandlungsführung beim Gipfel selbst war bemerkenswert. Der Vorschlag der Präsidentschaft am späten Freitagabend nach der gleichsam über das polnische Fernsehen mitgeteilten Ablehnung des Kompromissangebotes an Warschau, die Gipfelverhandlungen wieder aufzunehmen und eine Regierungskonferenz ohne Polen mit Mehrheitsbeschluss der (wahrscheinlich) 26 verbleibenden EU-Mitglieder einzusetzen, stieß bei manchen Beobachtern auf Skepsis. Aber gerade diese Entscheidung eröffnete neue Perspektiven, die dann den notwendigen Durchbruch erlaubten. Wenn die französische Delegation sich demonstrativ bemüht zeigte, die Urhebererschaft für diesen Kompromiss zu beanspruchen, dann kann dies im Sinne des Erfolges sekundär sein.

2. Die entscheidende Aufgabe auf dem Gipfel selbst war, wie die Bundeskanzlerin es formulierte, die Mehrheitsmeinung und die Meinung einzelner in Balance zu bringe. Das war eine äußerst diplomatische Umschreibung für eine merkwürdige Konstellation, für die man in der Umgangssprache eher Begriffe wie „Trittbrettfahren“ oder „Nachtarocken“ gebrauchen würde.

Ausgangspunkt für die notwendige Revision des Verfassungsvertrages waren die zwei gescheiterten Referenden in Frankreich und den Niederlande.

Die französische Regierung hatte sich rasch von dem Schock erholt und ging mit dem damaligen Präsidentschaftskandidaten in die Initiative zur Rettung des Vertrages. Die inhaltlichen Forderungen die Präsident Sarkozy dann stellte – Wettbewerb nicht als Ziel sondern als Mittel der EU einzuordnen – sind in der Sache nicht unbedeutend aber begrenzt in ihrer Änderungswirkung auf den Vertrag und die Politik der EU. Gleichwohl wird er für sich beanspruchen, dass seine Anstöße zur Überführung des Verfassungsvertrages in eine neue Form übernommen wurden und seine Gespräch mit den Polen, die er unter Hinzuziehung des englischen Premierministers Blair, des litauischen Präsidenten Adamkus und später auch dem spanischen Premier Zapatero sowie dem luxemburgischen Ministerpräsidenten Juncker wesentlich zum Gelingen des Gipfel beigetragen haben. Der luxemburgische Ministerpräsident selbst soll es gewesen sein, der den Kompromiss der Übergangsfrist 2014 bis 2017 formuliert hat.

Die Niederlande kamen nach einer langen Zeit des Schweigens mit einer ziemlich umfassenden Liste von Änderungswünschen in die Vorverhandlungen. Die Forderungen reflektieren Erkenntnisse aus der Analyse der Referendumsniederlage. Sie wurden so in das Verhandlungsmandat eingearbeitet, dass Ministerpräsident Balkenende von einer vorzüglichen Vorbereitung sprechen konnte. In den Verhandlungen selbst bekam er fast alle Wünsche (stärkere Rolle der nationalen Parlamente, Schutz des Sozialsystems, Ergänzung zur Erweiterungspolitik) erfüllt.

Die Schwierigkeiten machten Länder, die den Verfassungsvertrag mit unterzeichnet hatten aber ihn noch nicht zur Abstimmung gestellt hatten. Polen, England und - in begrenztem Maße - die Tschechische Republik. Ihre Motivlagen waren recht unterschiedlich und sind nicht eindeutig zu klären.

Die britische Regierung scheint zur Geisel einer ausländisch dominierten, extrem europafeindlichen Presse geworden zu sein. Auch wird sie eingeholt von einem jahrzehntelangen Versäumnis, für die europapolitischen Entscheidungen, die man in Brüssel getroffen hat auch gegenüber der heimischen Öffentlichkeit positiv einzustehen. Für Blair selbst war es der letzte Gipfel, nur wenige Tage vor seinem Rücktritt. Alle kritischen Punkte entschied er nur in telefonischer Konferenz mit seinem Nachfolger in London. Die Ablehnung der Grundrechtecharta durch die britische Regierung lässt sich bei gutem Willen mit der angelsächsischen Rechtstradition erklären. Londons in letzter Minute noch verschärfte Vorstöße gegen die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und den europäischen Außenminister sind vor dem Hintergrund der außenpolitischen Bilanz der Regierung Blair weniger überzeugend. Dennoch kann sich das Inselreich, gemessen an der Zahl der Ausnahmeregelungen, Fußnoten und Textänderungen als Punktesieger dieses Gipfels brüsten. Anders als in Großbritannien sind in Polen und der Tschechischen Republik die europapolitischen Bedenkenträger nicht in der öffentlichen Meinung zu suchen, sondern unter den politischen Eliten und den von ihnen dominierten Parteien oder Parteigruppierungen. Die antieuropäische Haltung des tschechischen Präsidenten ist sprichwörtlich bekannt. Aber seine Kritik zielt in eine ganz andere Richtung als die aus Warschau. Die Regierung in Prag unterstützte die polnische Position gleichwohl. Eine schlüssige Linie war schwer auszumachen, zumal der Mandatsentwurf wichtigen tschechischen Forderungen - Stärkung der nationalen Parlament, Eröffnung der Möglichkeit, europäische Zuständigkeiten zu verringern – Rechnung trägt. Und wenn es hart auf hart gekommen wäre, hätte Ministerpräsident Topolánek dann auch mit der Mehrheit gestimmt.

Die Haltung der Polen ist vor dem Hintergrund ihrer Geschichte bis zu einem gewissen Grade zu verstehen. Ihre Forderung aus diesem Blickwinkel sachlich nachvollziehbar. Sie ist aber von einer eigenen Rationalität getrieben, die Ausdruck in eigentlich unakzeptablen Argumentationsmustern fand und letztlich drohte, Polen aus dem geistigen Orbit europäischer Integrationspolitik heraus zu katapultieren. Auch das Verfahren der Verhandlungsführung war mehr als merkwürdig: Der Präsident eines Landes holt sich auf dem Gipfel der Staats- und

Regierungschef Weisungen von seinem zu Haus weilenden Ministerpräsidenten, der die Botschaft dann via Fernsehen mitteilen lässt. Was die wahren Motive der polnischen Regierung waren und sind wird ebenso unklar bleiben wie die Antwort auf die Frage was Polen gewonnen hat? Verständnis für die polnische Haltung zeigte neben der Tschechischen Republik nur Litauen in seiner Rolle als konstruktiver, zusätzlicher Vermittler.

Die Geduld der 18 Staaten die den Verfassungsvertrag bereits ratifiziert hatten wurde arg strapaziert. Und es war deshalb wenig erstaunlich, dass eine Gruppe von neun bzw. zehn Staaten unter ihnen bei der ersten Lesung des Mandats nach Mitternacht ihrem Unmut über die „ständigen“ Konzessionen an die Europaskeptiker Luft machte und ihrerseits begann Forderungen zu stellen. Einer der Wortführer war der scheidende belgische Premierminister Verhofstadt, der - nicht gerade üblich unter Benlux-Ländern – selbst seinen niederländischen Kollegen heftig angriff.

Bei der Bewertung des Gesamtergebnisses des Gipfels darf man deshalb nicht vergessen, dass auch Befürworter des Verfassungsvertrages ihre innenpolitischen Zwänge haben und sie nicht immer ohne politisches Risiko für ihre Europapolitik eintreten.

3. Wie häufig ist ein großer Erfolg in der Europapolitik nur ein Etappensieg. Die Staats- und Regierungschefs haben sich über Verfahren, Zeitplan und Inhalte verständigt, die Substanz des Verfassungsvertrages zu retten, die Europäische Union handlungsfähiger und demokratischer zu machen. Das ganze Spiel geht aber noch einmal von vorne los, wenn auch unter verbesserten Vorzeichen. Um den Erfolg zu vollenden, muss als erstes die unter portugiesischer Präsidentschaft noch im Juli einzusetzende Regierungskonferenz vor Ende des Jahres – so der in den Schlussfolgerungen vorgegebene Zeitplan – die Ergebnisse des Gipfels in eine unterschriftsreife Vertragsform bringen. Diese wird hoffentlich dem Bürger verständlicher sein als das Verhandlungsmandat. Danach beginnt das Ratifizierungsverfahren von neuem. Auch die Länder, die den alten Verfassungsvertrag ratifiziert haben, müssen das Verfahren nochmals durchlaufen, um den neuen Text in nationales Recht umzusetzen. Um die bisherigen Kritiker vom Ergebnis zu überzeugen wird nach wie vor ein hohes Maß politischer Führung erforderlich sein. Die andiskutierte Idee, dass die Länder, wo es rechtlich nicht bindend ist, auf ein Referendum verzichten, wird sich nicht einfach realisieren lassen. Nicht nur in Großbritannien melden sich anders lautende Stimmen. Überraschungen sind nicht auszuschließen. Zeit sich zurückzulehnen gibt es nicht.