



Die bevorstehende Regierungskonferenz zur EU-Verfassung

von Roland Freudenstein

Inhalt

Zusammenfassung	1
1. Stand der Dinge	2
2. Kritik am Entwurf	3
3. Die Regierungskonferenz (RK)	3
3.1. Procedere	3
3.2. Was sind die Haupteinwände einiger Mitgliedstaaten?	4
3.3. Szenarien zur Regierungskonferenz	4
4. Folgen für CDU und CSU	5
4.1. Regierungskonferenz	5
4.2. Volksabstimmung?	5

Zusammenfassung

Der Verfassungsentwurf, der im Juli 2003 vom Konvent vorgelegt wurde, enthält, trotz diverser Mängel, mehr Integrationsfortschritte, als die drei Regierungskonferenzen von Maastricht bis Nizza erreicht haben. Die im Oktober beginnende Regierungskonferenz hat nur wenige Monate, um zu einem Ergebnis zu kommen – daher, und gerade wegen der unterschiedlichen nationalen Einwände, ist eine substanzielle Neuverhandlung des Entwurfs unwahrscheinlich. Die Unionsparteien müssen sich darauf einrichten, dass auch in der Regierungskonferenz die wenigsten Nachteile des Entwurfs beseitigt werden. Davon muss jede Überlegung über Zustimmung oder Ablehnung im Ratifikationsverfahren ausgehen. Eine Volksabstimmung über den Vertrag könnte fatale Folgen für den weiteren Integrationsprozess haben.

1. Stand der Dinge

Der im März 2002 einberufene Verfassungskonvent („Konvent zur Zukunft der Europäischen Union“) hat am 18. Juli 2003 seinen Gesamtentwurf für eine EU-Verfassung vorgestellt. Der Auftrag lautete,

- die innere und äußere Handlungsfähigkeit der EU zu stärken,
- das Demokratiedefizit zu verkleinern und
- Transparenz und Bürgernähe zu vergrößern und die Kompetenzabgrenzung der Institutionen zu vereinfachen.

In allen drei Bereichen sind nach übereinstimmender Meinung der meisten Beobachter und natürlich der Teilnehmer wichtige Fortschritte erzielt worden.

Die wichtigsten Fortschritte:

- Der Verfassungsbegriff wird in eine europäische Öffentlichkeit eingebracht.
- Die Grundrechtscharta wird Teil der Rechtsgrundlage (Kapitel II).
- Einheitliche Rechtsgrundlage/Auflösung des „Pfeilersystems“ der EU.
- Weitere Ausweitung des Mehrheitsprinzips (32 neue von 137 Bereichen) im Rat.
- Vereinfachung von Verfahren und Gesetzgebungsinstrumenten (von 15 auf 5).
- Vereinfachung des Ratssystems mit auf 2,5 Jahre gewähltem Präsidenten, jährlich statt halbjährlich rotierendem Vorsitz.
- Ein EU-Außenminister (gleichzeitig Stv. Vorsitzender des Rats und der Kommission) mit einem Europäischen Auswärtigen Dienst sowie eine Ausweitung der Petersberg-Aufgaben für militärische Aktionen und der Grundstein für eine gegenseitige Beistandspflicht.
- Neuordnung der Kommission, mit nur noch 15 stimmberechtigten Kommissaren, und eine stärkere Anbindung der Kommission ans Parlament.
- Ein Frühwarnsystem für nationale Parlamente, zur Wahrung der Subsidiarität.
- Erweiterung der Unionszuständigkeiten (auch der Rolle der Kommission) in der Innen- und Justizpolitik.
- In der Kompetenzabgrenzung gelten nur noch ausschließliche Zuständigkeiten, geteilte Zuständigkeiten und ergänzende Maßnahmen.

Insgesamt enthält der Verfassungsentwurf mehr Fortschritte als die drei vorangegangenen Regierungskonferenzen (Maastricht, Amsterdam, Nizza) zusammen. Dennoch ist er von einer grundlegenden Neuordnung der Europäischen Integration noch weit entfernt, weil er die Vermischung von europäischer und nationalstaatlicher Ebene (Rat) in diesem zentralen Bereich aufrechterhält.

2. Kritik am Entwurf

Während die Bundesregierung den Entwurf klar lobt, sind spezifische Schwachpunkte des Entwurfs aus Unionssicht:

- Fast keine Rückverlagerung von Kompetenzen an die Mitgliedstaaten. Experten hatten hier auch früh vor zu hohen Erwartungen gewarnt. Allerdings wird ein Frühwarnsystem für nationale Parlamente eingerichtet, um Kompetenzüberschreitungen von Kommission und Rat frühzeitig entgegenwirken zu können.
- Fehlender Gottesbezug: Lediglich ein Hinweis auf das religiöse Erbe in der Präambel von Teil II (Grundrechte) und ein verbrieftter Schutz des Rechtsstatus von Kirchen und Religionsgemeinschaften im Verfassungstext. Angesichts der säkularen Grundausrichtung z.B. Frankreichs und der Bedenken einer Reihe anderer Mitgliedstaaten (Skandinavien, Großbritannien) war mehr von vorne herein kaum denkbar.
- EU-Zuständigkeit für soziale Sicherungssysteme.
- Keine Präzisierung der Binnenmarktklausel – dadurch könnte die Kommission weitere Zuständigkeiten an sich ziehen, die auch außerhalb des Binnenmarktbereichs liegen. Dasselbe gilt für die Energiepolitik.
- Die Spielräume zur Gestaltung einer eigenständigen Strukturpolitik werden durch das Wettbewerbsrecht stark eingeengt.
- Keine ausschließliche Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für Zuwanderung und Zugang zum Arbeitsmarkt für Drittstaatsangehörige: Nur Teilerfolge bei der Kontrolle über den Zugang zum Arbeitsmarkt.
- In der Daseinsvorsorge hat die EU die Kompetenz, Unstimmigkeiten zu verhindern (nicht aber, zu bestimmen).

Ob auf diesen Gebieten, die oft sehr spezifisch deutsche Interessen betreffen, „Nachbesserungen“ in der Regierungskonferenz denkbar sind, darf bezweifelt werden. Der Preis wären vermutlich nicht nur eine Verwässerung des Entwurfs in der Substanz auf anderen Gebieten, sondern auch erhebliche Kosten bei Kompensationen für politische Zugeständnisse (Regional- und Strukturfonds etc.).

3. Die Regierungskonferenz (RK)

3.1. *Procedere*

Ab 4. Oktober 2003 wird eine Regierungskonferenz mit Regierungschefs (3 Termine) und Außenministern (4 Sitzungen) sowie zwei Vertretern des Europäischen Parlaments das Konventsergebnis diskutieren und den Verfassungsvertrag abschließen. Es soll versucht werden, das unter italienischer Präsidentschaft, also bis Ende 2003, zu schaffen. Unter irischer Ratspräsidentschaft blieben nur noch wenige Monate, denn

das Ergebnis muss vor dem Erweiterungsdatum 1. Mai 2004 übersetzt vorliegen. In Kraft treten die meisten Artikel erst 2009, evtl. mit Ausnahme des EU-Außenministers, der schon 2004 seinen Dienst antreten könnte.

Obwohl der Konvent selbst mit seinem Fortschreiten an Gewicht gewann und zu einer Art vorgezogener RK geworden war, kann man keinesfalls darauf zählen, dass die eigentliche RK sich nun auf ein reines „Abnicken“ des Verfassungsentwurfs beschränken wird. Dazu haben zu viele Regierungen bereits manifeste Einwände gegen das Konventsergebnis angemeldet. Besonders Teil III, der die Politikbereiche der EU detailliert beschreibt, wird hier betroffen sein. Es wird also zumindest ernsthafte Debatten geben. Andererseits ist eine vollkommene Neuverhandlung des Konventsergebnisses kaum realistisch, da die nationalen Interessen in der RK nicht besser unter einen Hut zu bringen sein werden als im Konvent.

3.2. Was sind die Haupteinwände einiger Mitgliedstaaten?

- Polen und Spanien opponieren offen gegen die Rücknahme ihrer in Nizza erreichten Stimmengewichte im Rat durch die Einführung eines neuen Mehrheitssystems (doppelte Mehrheiten). Im spanischen Fall mag ein Kompromiss im Sinne von finanziellen Zusagen über Struktur- und Regionalfonds nach 2006 vorstellbar sein. Im polnischen Fall würde ein Nachgeben der Regierung in der Frage der Stimmengewichte zu großen innenpolitischen Verwerfungen und einer Gefährdung der Ratifizierung des Verfassungsvertrags führen.
- Großbritannien hat Widerstand gegen die Einführung von Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit in Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik angemeldet. Ob hier eine *opt-out*-Klausel die Lösung ist, bleibt abzuwarten.
- Österreich und einige andere kleinere Mitgliedstaaten haben grundsätzliche Vorbehalte gegen den jetzigen Zuschnitt des Ratspräsidentenamtes und die Verringerung der Zahl der stimmberechtigten Kommissionsmitglieder – sie bestehen auf Beibehaltung der Rotation im Ratsvorsitz.
- Großbritannien, Irland und Spanien wollen keine Ausweitung von Mehrheitsabstimmungen auf die mittelfristige Finanzplanung ab 2013, wie im Entwurf vorgesehen. Die Motive sind der „Thatcher-Rabatt“ der Briten und die Förderung durch Strukturfonds in den beiden anderen Ländern.

3.3. Szenarien zur Regierungskonferenz

- Echtes Aufschnüren des Pakets/Neuverhandlung: Dies würde, wenn es konsequent und von mehreren betrieben wird, wegen des Zeitdrucks die RK an den Rand des Scheiterns bringen und könnte schließlich dazu führen, dass man sich relativ nah an den Entwurf zurück bewegt.
- Revision einiger Zuständigkeiten: Dies wäre im Rahmen eines Vereinfachungsprozesses der institutionellen Zuständigkeiten denkbar, denn angesichts des Zeitdrucks der letzten Konventsmonate war kein Abgleich zwischen den Teilen I und

III möglich – daher besteht dort noch Klärungsbedarf. Bei dieser Gelegenheit wäre ein sehr begrenztes Aufschnüren denkbar, würde aber auch zu langen Verhandlungen führen.

- Das Paket bleibt zu: nationale *opt-outs* werden in kontrolliertem Prozess ausgehandelt und in Protokollen festgeschrieben, ohne den Vertragstext zu verändern. Dies wäre möglich, weil im Laufe des Konvents der Status von bisher geltenden Protokollen mit wenigen Ausnahmen nicht angesprochen wurde. Allerdings können *opt-outs* zentrale Fragen wie die Kommissionszusammensetzung und die Mehrheiten im Rat nicht ändern.

Diese Szenarien schließen sich nicht gegenseitig aus. Möglicherweise ergeben sich Überlappungen, z.B. 2 und 3.

4. Folgen für CDU und CSU

4.1. Regierungskonferenz

Während der Regierungskonferenz ab Oktober sind CDU/CSU als Oppositionsparteien auf Bundesebene in einer grundsätzlich schwierigen Lage. Die Bundesregierung hat ihre Unterstützung des Entwurfs bereits deutlich gemacht. Aber auch die EVP hat ein Aufschnüren des Pakets in der RK abgelehnt. Die Unionsparteien haben angesichts dessen und des wahrscheinlichen Verlaufs der RK zwei Handlungsoptionen:

- Das Positive am Konventsvorschlag in den Vordergrund stellen (schließlich wurde es von den eigenen Konventsvertretern mitverhandelt und verabschiedet), damit aber natürlich darauf verzichten, sich wesentlich von der Bundesregierung zu unterscheiden.
- Die Kritik am Konventsergebnis in den Vordergrund stellen und konkrete Nachbesserungsforderungen erheben. Dieser Kurs wird früher oder später ein Einlenken erfordern, denn es ist kaum vorstellbar, dass in einem begrenzten Nachbesserungsprozess ausgerechnet allen oder auch nur den meisten deutschen Forderungen entsprochen würde. Je nach Heftigkeit der vorher erhobenen Forderungen kann hierin ein Glaubwürdigkeitsverlust enthalten sein - es sei denn, man kalkulierte eine Ablehnung des Vertrages ein. Eine solche Ablehnung müsste entweder die Gesamtfraktion umfassen und würde dann (wegen erforderlicher Zweidrittelmehrheit) den Ratifikationsprozess im größten Mitgliedsland der EU zum Scheitern bringen – oder die Fraktion würde gespalten abstimmen.

4.2. Volksabstimmung?

Eine weitere, in Deutschland von verschiedenen Parteien diskutierte Frage, ist die nach einer Volksabstimmung zur Ratifizierung der EU-Verfassung. Tatsächlich wird es in mehreren EU-Mitgliedstaaten Referenden geben. Auch ein europaweites Referendum wurde angedacht (Elmar Brok MdEP). Fünf Argumente sprechen dagegen:

- In Deutschland wäre hierfür eine Grundgesetzänderung notwendig, da auf Bundesebene Volksabstimmungen nicht vorgesehen sind.
- Eine solche Änderung hätte vermutlich zur Folge, dass in Zukunft alle wichtigen Entscheidungen zur weiteren Entwicklung der EU (inkl. Erweiterungen) Volksabstimmungen unterworfen würden – was die Entscheidungsfindung stark erschweren würde.
- Bei der Komplexität der Materie wäre jede Polarisierung auf simple Alternativen der Sache schädlich.
- Sektiererische Eiferer am Rande des Spektrums bekämen eine Plattform geboten, die sie bisher nie hatten, und könnten im Anschluss an eine Referendumskampagne womöglich auch bei anderen Themen Fuß fassen.
- Die Europawahlen vom Juni 2004 werden naturgemäß zu einer Gelegenheit, die Verfassung in der Öffentlichkeit zu diskutieren und auch Wahlentscheidungen von dieser Thematik abhängig zu machen – ohne jedoch die Polarisierung eines Referendums in Kauf zu nehmen.

**Ihr Ansprechpartner in der Konrad-Adenauer-Stiftung,
Hauptabteilung Politik und Beratung:**

Roland Freudenstein

Leiter AG Außen- und Europapolitik
Landgrafenstraße 14
Postanschrift: Tiergartenstraße 35
10785 Berlin

roland.freudenstein@kas.de
Telefon: 0 30-2 69 96-511