



► **Politik Info**

Arbeitskreis Europa *

Zur Zukunft des Vertrags über eine Verfassung für Europa

Die Ratifikation des am 29. Oktober 2004 in Rom unterzeichneten Vertrags über eine Verfassung für Europa (VVE) ist seit den Voten in Frankreich und den Niederlanden im Mai/Juni 2005 in eine schwierige Phase geraten.

Die Staats- und Regierungschefs haben im Juni 2006 die deutsche EU-Ratspräsidentschaft beauftragt, einen Bericht vorzulegen, der „eine Bewertung des Stands der Beratungen über den Verfassungsvertrag enthalten und mögliche künftige Entwicklungen aufzeigen (soll)“. Der VVE ist mittlerweile von 18 der 27 Mitgliedstaaten angenommen (2/3). Die Berliner Erklärung vom 25. März 2007 (50 Jahre Römische Verträge) hat jüngst das grundsätzliche Festhalten aller Mitgliedstaaten an der europäischen Integration dokumentiert. In dem engen Zeitfenster am Ende der deutschen Präsidentschaft im Juni 2007, nach Klärung der Lage in Frankreich, wird sich das weitere Schicksal des VVE entscheiden.

Vergewisserung über die deutschen Interessen

Aus deutscher Sicht besteht ein erhebliches Interesse am Inkrafttreten des VVE, hier decken sich deutsches und europäisches Interesse an einer nach innen und außen handlungsfähigen EU. Im Falle des Aufschnü-

rens des VVE wären sämtliche Konzessionen, die von deutscher Seite im Konvent und in der Regierungskonferenz 2003/2004 gemacht wurden und die weniger Europa bedeuten, zunächst einmal gegenstandslos. Dies betrifft insbesondere die doppelte Mehrheit, die aus deutscher Sicht 50% der Bevölkerung und 50% der Mitgliedstaaten betragen muss (VVE: 55/65).

Soweit andere Mitgliedstaaten mögliche Reaktionen der eigenen Bevölkerung als Argument einsetzen, kann hier auf die begrenzte Bereitschaft in Deutschland verwiesen werden, erhebliche Finanzlasten in einer dysfunktionalen EU zu tragen. Das nachdrückliche Interesse Deutschlands am VVE und an einer handlungsfähigen EU sollte durch die kategorische Kopplung jeglicher weiteren Beitritte an das Inkrafttreten des VVE untermauert werden.

Politische Rahmenbedingungen

Die Gestaltungsoptionen können nicht losgelöst von den politischen Rahmenbedingungen betrachtet werden. Die Analyse ist hier allerdings schwierig.

Klar ist, dass der Ausgang der beiden Wahlen in Frankreich abzuwarten ist. Schon schwieriger ist es, mit dem Einwand des fehlenden Großprojektes – Frieden reiche nicht mehr – umzugehen.

* Der Berliner „Arbeitskreis Europa der Friedrich-Ebert-Stiftung“ besteht seit 2005. Die Mitglieder kommen aus dem Deutschen Bundestag, Parteien, Bundesministerien, Ländervertretungen, Verbänden und wissenschaftlichen Instituten. Koordination: Dr. Gero Maaß (Gero.Maass@fes.de)

Problematisch sind aber vor allem die irrationalen Elemente in den bisherigen Debatten. Beispielsweise wird für den Vorschlag, in einem Referendum durch simple typographische Hervorhebung des geltenden Rechts die Debatte auf die eigentlichen Neuerungen zu zentrieren, nach den französischen Erfahrungen befürchtet, dass die Frustration darüber, dass zahlreiche Elemente des VVE schon längst geltendes Recht sind, erst recht zur Ablehnung führt.

Es gibt noch weitere Faktoren, die die politischen Rahmenbedingungen schwer kalkulierbar machen: Die Wahrnehmung der EU als „Trojanisches Pferd“ der Globalisierung, der Umstand, dass die allgemeine Politikverdrossenheit die EU noch vor den Nationalstaaten trifft sowie etliche Sonderprobleme in einzelnen Mitgliedstaaten – von der wirtschaftlichen Lage bis zu Problemen mit der eigenen Identität.

Festzuhalten ist aber auch: Der Verfassungsvertrag ist fertig verhandelt und von Vertretern aller Mitgliedstaaten unterzeichnet worden. Die Wiener Vertragsrechtskonvention misst der Vertragsunterzeichnung bereits einen rechtlichen Bindungsgehalt zu (Art. 18 WVRK, Frustrationsverbot). In der Unterzeichnung liegt aber jedenfalls eine politische Bindung, den VVE ratifizieren zu wollen. Diese politische Bindung gilt natürlich auch bei zwischenzeitlichen Regierungswechseln, sie ist nun durch die Berliner Erklärung vom März 2007 erneuert und bekräftigt. Damit sind Ansinnen nach einer Neuverhandlung des VVE oder gar einem völlig neuen Text grundsätzlich nicht vereinbar, will man nicht die Verlässlichkeit von Kompromissen in der EU ganz grundsätzlich in Frage stellen.

Fünf Lösungswege

1. Resignation – Aufgabe

Das Aufgeben des VVE wäre der einfachste Ausweg. Nach wie vor besteht indessen die Notwendigkeit, die Voraussetzungen für die Funktions- und Handlungsfähigkeit einer erweiterten Union zu schaffen, wird doch aus den Institutionen von einer schleichenden Verschlechterung der Handlungsfähigkeit berichtet. Die Aufgabe nur des Textes von 2004 (redaktioneller Neuanfang) würde absehbar kein besseres Ergebnis bringen.

Aufgeben ließe sich allenfalls das Verfassungsetikett zugunsten der Bezeichnung „Grundvertrag“. Es hat mehr Missverständnisse und Vorbehalte ausgelöst, als der – rein symbolische – Mehrwert dieses Etiketts es wert war.

2. Revolution – Lösungen jenseits des Rechts

In der Verfassungsgeschichte sind Reformschritte und Neuordnungen nicht selten im Bruch mit bestehenden Ordnungen erfolgt. Das wäre hier die Inkraftsetzung des Verfassungsvertrags gleichsam durch Mehrheitsentscheidung, gegen den Willen der nicht-ratifizierenden Mitgliedstaaten. Der politische Wille für eine solche Quasi-Revolution ist nicht in Sicht.

Man wird jedoch nicht endlos in der Schwebelage einer ungeklärten EU-Zukunft verharren können. Daher ist für die nächste Entscheidung über die Reform der Grundlagen der Integration eine Mehrheitsregel in Gestalt beispielsweise eines 4/5-Quorums für die Vertragsänderung vorzusehen, die verhindert, dass ein Staat oder einige wenige Staaten eine Reform blockieren.

In rechtlich verbindlicher Form (wie etwa in der UN-Charta), dürfte ein Übergang zur Vertragsänderung mit einer Mehrheit der Mitgliedstaaten – mit Austrittsrecht der die Änderung nicht tragenden Mitglieder – für die EU kurzfristig kaum erreichbar sein. Realistischer wäre eine politische Selbstverpflichtung der Mitgliedstaaten, für den Fall des Scheiterns des nächsten Ratifikationsversuchs in einem Mitgliedstaat dessen Austritt aus der EU anzustreben, um die EU nicht weiter zu blockieren.

3. Amputation und Opt-outs

Die Amputation, also die Abtrennung eines oder mehrerer Teile, kann für den VVE zweierlei bedeuten: Entweder die Abtrennung von Teilen, die erhalten werden sollen, oder aber die Aussonderung von Teilen, die nicht konsensfähig erscheinen. In diese Lösungsperspektive gehören auch die sogenannten „Opt-outs“.

Ohne Ratifikation ausgewählte Elemente des VVE auf Grundlage des geltenden Rechts einzuführen, trägt nicht. Die entscheidenden Gehalte des Verfassungsvertrags erfordern nämlich eine mitgliedstaatliche Ratifikation. Dies betrifft etwa den Übergang von der Einstimmigkeit zur Mehrheit im Rat, die doppelte Mehrheit im Rat sowie die Ausweitung der Mitentscheidung des Europäischen Parlaments (EP) und die Rolle nationaler Parlamente.

Im Übrigen gilt: Der VVE ist ein Gesamtpaket. Seine Öffnung bedeutet mühsam gefundene Kompromisse aufzulösen und kann eine unkontrollierbare Diskussion über sämtliche im Konvent und der Regierungskonferenz 2003/2004 bereits erörterten Themen auslösen.

Gesamtpaket heißt auch Machtbalance: Die Handlungsinitiative liegt derzeit bei den Regierungen. Daher besteht die Gefahr, dass diese sich auf die sie interessierenden Bereiche einigen und etwa die Stärkung der nationalen Parlamente und des EPs oder der Individualrechte weglassen.

„Weglassen“ und „Nicht-mitmachen-müssen“ kann für alle Mitgliedstaaten vereinbart werden oder nur für einige, Letzteres wird als *Opt-out* bezeichnet. Der Lösungsweg der *Opt-outs* ist in der Vergangenheit bereits besprochen worden (Dänemark, Irland). Er kommt auch hier wieder in Betracht, soweit darstellbar. Nicht darstellbar sind *Opt-outs* etwa bei der Frage der Einstimmigkeit oder Mehrheitsentscheidung im Rat oder gar ein *Opt-out* aus dem Teil III des VVE, der gerade in Frankreich so heftig diskutiert worden ist. Sollte ein Mitgliedstaat aber ein *Opt-out* etwa aus der Grundrechte-Charta (Teil II VVE) verlangen, so kann einem solchen Ansinnen, das eine Regierung letztlich dann vor allem den eigenen Unionsbürgern gegenüber plausibel machen muss, vielleicht nachgegeben werden.

4. *Adaptation – den Vertrag verbessern*

Die Anpassung und Überarbeitung des VVE (*Adaptation*) ist verwandt mit den bereits genannten Optionen, bei denen ganze Teile des VVE herausgelöst oder verworfen werden. Es stünde dabei aber die Detailkorrektur im Vordergrund.

Diese kommt allenfalls in einem eng abgesteckten Rahmen in Betracht. Es müssten genau definierte Zwecke vereinbart werden, denen eine Überarbeitung dienen soll.

Dies könnten die Anpassung des mittlerweile mehrere Jahre alten Textes an zwischenzeitliche politische Entwicklungen sein (Stichwort Klima- und Energiepolitik), die Verbesserung der Lesbarkeit des VVE und schließlich das Eingehen auf Änderungsanliegen aus Frankreich und den Niederlanden. Mitgliedstaaten, die noch nicht einmal die Mühe eines Ratifizierungsversuchs unternommen haben, könnten an dieser Stelle allerdings nicht entgegengekommen werden.

Die Verbesserung der Lesbarkeit des VVE ist ein vielfach von Bürgerseite beanstandeter Punkt, der nicht zuletzt den Umfang des VVE betrifft. Unter diesem Aspekt könnte über eine Ausgliederung von Teil II (Charta) und Teil III des VVE nachgedacht werden. Vielleicht kommt sogar eine vorläufige Fortführung der an die Terminologie und Vorgaben des Teils I des VVE angepassten Gründungsverträge, EG-Vertrag und EU-Vertrag in Betracht.

Die Verbesserung der Lesbarkeit könnte durch ein Expertengremium (ehemalige EuGH-Richter o.ä.) vorbereitet werden. Man wird sich jedoch darauf einstellen müssen, dass die komplexe Interessenlage der Mitgliedstaaten und die daran anschließenden komplexen Kompromisse zu eher noch mehr Text und zu noch weniger einheitlicher Urkundlichkeit führen. Lesbarkeit kann sich daher allenfalls auf eine klare Gesamtstruktur der grundlegenden Texte beziehen.

5. *Addition – den Vertrag ergänzen*

Um die Annahme eines Vertrages zu erreichen, kann man statt einen Vertrag zu kürzen diesen auch ergänzen oder erweitern – um Elemente oder Themen, die im ursprünglichen Vertrag nicht oder nicht ausreichend berücksichtigt worden sind.

Eine rechtlich nicht bindende politische Erklärung hätte hier nur Symbolcharakter. Mehr Lösungspotenzial hätte eine echte Ergänzung des Verfassungsvertrags um einen neuen 5. Teil oder gar einen als eigenen Text gefassten gesonderten, neuen Vertrag („Charta“). Auch für die Staaten, die bereits abgelehnt haben oder möglicherweise ablehnen werden, ergäbe dies einen Anreiz, die Ratifikation wieder aufzunehmen.

Der Nachteil gegenüber *Opt-outs* ist folgender: Man gäbe keine maßgeschneiderte Antwort auf Vorbehalte, so dass im Ergebnis zuviel preisgegeben und das Integrationsgefüge beschädigt werden könnte. Der Vorteil wäre: Dem Eigengewicht der bereits erfolgten Ratifikationen würde mehr Rechnung getragen als bei jeder anderen Konzeption. Und: Die ablehnenden Staaten müssten ihren Bürgern nicht ‚denselben Text‘ vorlegen.

Der Vorschlag eines Sozialprotokolls würde dabei zu kurz greifen, weil er absehbar nicht alle Mitgliedstaaten anspricht. Eine ‚Charta zum Schutz der nationalen, kulturellen und sozialen Identität der Mitgliedstaaten‘ würde dagegen eine breite thematische Abdeckung von Mitgliedstaatenbefindlichkeiten ermöglichen und sowohl das Thema ‚Soziales Europa‘ wie auch das Thema ‚Grenzen der Integration‘ erfassen, bekanntlich zwei thematische Schwerpunkte der Diskussion in Frankreich und den Niederlanden, aber auch in Polen, Tschechien, Großbritannien – genau besehen wohl auch in Deutschland.

Ein solcher Ansatz würde sich in das bestehende Gefüge gut einpassen: Es würde nämlich an Art. 6 EU angeknüpft, demzufolge bereits heute die EU die nationale Identität der Mitgliedstaaten achtet (s. auch Art. 5 VVE). Die weitere Konkretisierung dieses Gedankens wäre dann der zentrale Gegenstand einer kurzen, bal-

digen Regierungskonferenz. Hier könnten die Mitgliedstaaten vom *service public* in Frankreich über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk und die Daseinsvorsorgeeinrichtungen in Deutschland bis zu den polnischen und irischen Schwangerschaftsabbruchregelungen vor dem Europarecht Befindlichkeiten und Sorgen einbringen, die dann auf ihre Plausibilität hin diskutiert und zum Gegenstand eines Verhandlungsprozesses mit dem Ziel einer Auflistung europarechtsfester Bestände gemacht werden würden.

Zusammenfassung und Ausblick: Ein Kombinationspräparat

1. Die komplexe Problemlage erfordert eine mehrdimensionale Lösungsstrategie sowie die Bereitschaft Deutschlands, dem politischen Ziel einer Erhaltung des VVE auch Nachdruck zu verleihen und das eigene Interesse – für Europa – an diesem Ziel unmissverständlich zu artikulieren.
2. Eine komplette Neuverhandlung des VVE-Textes oder gar ein Neubeginn kommen nicht in Betracht, schon wegen des Eigengewichtes der erfolgten 18 Ratifikationen und dem mit der Unterschrift unter den Vertrag im Oktober 2004 abgegebenen Versprechen, aber auch wegen der Gefahr einer erneuten mehrjährigen Verzögerung.
3. Für die Ratifikationskrise dürfte ein ‚Kombinationspräparat‘ aus mehreren Lösungselementen die meisten Erfolgsaussichten aufweisen.
4. In einer baldigen, noch 2007 anzuberaumenden kurzen Regierungskonferenz, die möglichst unter Beteiligung von Parlamentariern organisiert werden sollte, wäre auf der Grundlage eines klaren und begrenzten Mandates, das vom Europäischen Rat am 21./22. Juni 2007 ausgehen müsste, vorrangig über eine Ergänzung des VVE durch einen Zusatz(teil) zu beraten, mit dem den Sorgen und Befindlichkeiten insbesondere um das Soziale und um die nationale und kulturelle Identität in den Mitgliedstaaten Rechnung getragen werden sollte.
5. Veränderungen des Textes vom Oktober 2004 sollten neben unabdingbaren Reaktionen auf politische Entwicklungen (Klima- und Energiepolitik) allenfalls mit dem Ziel der besseren Lesbarkeit/Kürzung und dem der Erwiderung auf Einwände aus Frankreich und den Niederlanden diskutiert werden dürfen.
6. Über Sonderregelungen für einzelne Staaten (*Opt-outs*) wäre nachzudenken.
7. Flankiert werden muss jeder neue Anlauf durch eine (politische) Übereinkunft, die eine neuerliche Hängepartie verhindert, indem für den Fall des (erneuten) Scheiterns der Ratifikation der jeweilige Mitgliedstaat den Austritt aus der EU als Konsequenz anerkennt.
8. Was die konkreten Ratifikationsszenarien angeht, so kann die zeitgleiche Ratifikation in allen Mitgliedstaaten das Risiko einer Vermengung mit innenpolitischen Fragen reduzieren und den taktischen Blick auf Ergebnisse in anderen Mitgliedstaaten verhindern helfen. Für Deutschland ist die Referendumsfrage bereits intensiv diskutiert worden, hier bestehen keine neuen Gesichtspunkte. Dies gilt im Grundsatz auch für ein (nicht-bindendes) europaweites Referendum.
9. Die zeitliche Abfolge wäre: Einberufung und Abschluss einer Regierungskonferenz noch im Jahr 2007 unter portugiesischer Präsidentschaft mit dem Ziel einer zeitgleichen Ratifikation in allen Mitgliedstaaten noch vor den EP-Wahlen 2009, um diese bereits nach neuem Recht abzuhalten.

Herausgeber: Dr. Christian Kellermann
Internationale Politikanalyse
www.fes.de/internationalepolitik
E-Mail: Christian.Kellermann@fes.de