

Maurer, Andreas; Schwarzer, Daniela

**Research Report**

## Alle Karten auf den Tisch! Ansätze zur Überwindung der konstitutionellen Malaise in der EU

SWP-Aktuell, No. 28/2006

**Provided in Cooperation with:**

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

*Suggested Citation:* Maurer, Andreas; Schwarzer, Daniela (2006) : Alle Karten auf den Tisch! Ansätze zur Überwindung der konstitutionellen Malaise in der EU, SWP-Aktuell, No. 28/2006, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254617>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

## Alle Karten auf den Tisch!

Ansätze zur Überwindung der konstitutionellen Malaise in der EU

Andreas Maurer / Daniela Schwarzer

Die »Denkpause«, die die Staats- und Regierungschefs sich und ihren Bürgern nach dem negativen Ausgang der Volksabstimmungen in Frankreich und in den Niederlanden zum Vertrag über eine Verfassung für Europa (VVE) verordnet haben, wird um mindestens ein weiteres Jahr verlängert. Der Europäische Rat wird am 15. und 16. Juni 2006 lediglich die seit Juni 2005 geführten Debatten bewerten und eine Wegeskizze für das Vorgehen bis zu den Europawahlen im Juni 2009 diskutieren. Nicht zu erwarten ist ein konkreter Fahrplan für die Realisierung des VVE oder eines alternativen Vertrags. Um sich aber überhaupt auf ein weiteres Vorgehen verständigen zu können, müssten sich alle 25 EU-Mitglieder eindeutig äußern, welches Ziel sie bei den als notwendig erkannten institutionellen Reformen verfolgen und welche Schritte sie zu seiner Erreichung für nötig halten. In diesem Kontext sind klare Stellungnahmen zur Bedeutung und wünschenswerten Zukunft des Verfassungsvertrags gefordert. Ein Konsens zu diesen Fragen in der EU-25 ist unwahrscheinlich. Um dennoch eine konstruktive Diskussion zu ermöglichen, müssten sich die 25 auf gemeinsame Maßstäbe zur Bewertung der vorgelegten Reformvorhaben und Optionen für die Lösung der »Verfassungskrise« einigen.

An beschönigenden Worten mangelt es nicht. Gegen Ende des Sondertreffens der EU-Außenminister in Klosterneuburg bei Wien am 27./28. Mai 2006 stellte die Vorsitzende, Ursula Plassnik, fest, dass »die Schweigephase zum Verfassungsvertrag« und die »Redehemmung« vorbei seien. Der »Himmel klärt sich auf«, die »Gewitterwolken des Vorjahres verziehen sich langsam«. Man habe nun, ein Jahr nach den beiden Negativreferenden, »das Basislager für die Zukunftsdebatte errichtet.« Kann man diese Äußerungen so deuten, dass die im letzten Jahr beschlossene »Denkpause«

doch eher als Pause *von* denn als Pause *zum* Nachdenken über die weitere Zukunft des europäischen Integrationsprojekts und, konkreter, des Verfassungsvertrags genutzt wurde?

Von »Redehemmung« lässt sich wenig finden. In den letzten Monaten wurden in fast allen Mitgliedsländern ebenso wie in der EU-Kommission und im Europäischen Parlament (EP) Vorschläge für den Umgang mit der Krise formuliert, die durch das Doppelnein zum VVE ausgelöst wurde. Geklärt hat sich dadurch bislang nichts – es gibt nicht einmal eine gemeinsame Les-

art der Krise. Die Akteure gehen von teils konträren Prämissen aus, legen ihre Interessen nicht offen und bleiben bei ihren Vorschlägen im Vagen. Folglich wird es auch beim Juni-Gipfel kaum möglich sein, eine gemeinsame Richtungsentscheidung zu treffen: entweder für den Verfassungsvertrag oder für eine Alternative hierzu.

Um die bisherigen Positionen in der »Krisen-Diskussion« zu strukturieren, bietet es sich an, diese entlang von zwei Indikatoren zu systematisieren: Erstens im Hinblick auf die Haltung zu der Frage, ob der Prozess der Ratifikation des VVE abgebrochen oder fortgesetzt werden soll, und zweitens bezüglich des Reformziels, das die jeweiligen Akteure verfolgen. Deutlich lassen sich demnach drei Gruppen unterscheiden (siehe Übersicht 1, S. 9):

- ▶ Eine Gruppe um diejenigen Staaten, die den Vertrag bereits ratifiziert haben, spricht sich **für die Weiterführung des Ratifikationsprozesses** und für die Beibehaltung des VVE-Textes aus, da die darin formulierten Reformen nach wie vor den Zielvorstellungen dieser Mitgliedstaaten entsprechen (VVE). Sie erwägen allenfalls eine Ergänzung des VVE um Erklärungen und Protokolle, die die Ratifikation in anderen Staaten erleichtern könnten (VVE Plus). Nach ihrem Verständnis müsste in Frankreich und den Niederlanden ein zweiter Anlauf zur Ratifikation des VVE genommen werden.
- ▶ Eine zweite Gruppe um Vertreter aus Frankreich, den Niederlanden, Polen und Tschechien spricht sich **für die »Einsäuerung« des VVE** und für den Status quo des Vertrags von Nizza aus, um auf dieser Grundlage Reformen des institutionellen Systems der EU zu diskutieren (Vertrag von Nizza Plus).
- ▶ Zwischen diesen beiden Extremen liegt die **Option »Minivertrag«** auf Basis der ersten beiden Teile des VVE. Diese »Brückenbauer« wollen insbesondere den ersten und zweiten Teil des VVE retten und damit die institutionellen und verfahrensmäßigen Reformen sichern

(VVE Minus). Der VVE müsste dazu im Rahmen eines neuerlichen Konvents oder in einer kürzeren Regierungskonferenz nachverhandelt werden.

### **Gesucht: Ein gemeinsamer Maßstab**

Das Kernproblem bei der laufenden Diskussion in der EU ist nicht nur ein Dissens über die Frage, wie dem Stillstand beim Vorhaben Verfassungsvertrag und der ihm zugrundeliegenden Krise des europäischen Integrationsprojekts begegnet werden kann. Die Ursache für die Ziellosigkeit und die Tatsache, dass die unterschiedlichen Vorschläge kaum prüfend in ein Verhältnis zueinander gesetzt werden und sich ergo auch keine Annäherung oder gar Konsensbildung abzeichnet, liegt tiefer: In der laufenden EU-Zukunftsdiskussion legt kaum eine der 25 Regierungen ihre politische Zielsetzung offen. Es fehlt ein gemeinsamer und explizierbarer Maßstab, anhand dessen das Potential zur Lösung der Probleme und die Realisierungschancen der verschiedenen Vorschläge gemessen werden könnten. Drei Kriterien bieten sich für einen solchen Maßstab an:

#### **1. Realisierung des Verfassungsvertrags zum vereinbarten Zeitpunkt 2009.**

Als erstes könnte gefragt werden, ob die Vorschläge dem Ziel dienen, den Vertrag bis spätestens Juni 2009 zu realisieren. Dazu haben sich die Staats- und Regierungschefs durch Unterzeichnung des VVE verpflichtet.

#### **2. Entkräftung der Gründe, die die Bürger zur Ablehnung des VVE oder der Integration insgesamt bewegt haben.**

Anhand dieses Kriteriums könnte bewertet werden, inwieweit die Vorschläge auf Gründe derjenigen eingehen, die den VVE in Frankreich und den Niederlanden abgelehnt haben bzw. in den Ländern ablehnen könnten, in denen die Ratifizierung noch aussteht. Vorschläge, die den Vorbehalten entgegenkommen, würden die Chancen für eine Ratifizierung des VVE oder eines alternativen Vertrags erhöhen.

### **3. Erreichung der vertraglich fixierten Reformziele.**

Am Maßstab des im Vertrag von Nizza (in Erklärung Nr. 23 zur Zukunft der Union) skizzierten und auf dem Europäischen Rat von Laeken im Dezember 2001 ausdifferenzierten Mandats des Verfassungskonvents und der Regierungskonferenz ließen sich alle Vorschläge daraufhin prüfen, inwiefern sie diesem Mandat gerecht werden. Das Mandat umfasste mehrere Aufträge: eine Anpassung der Institutionen der Union an die Erweiterung, eine Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen Union und Mitgliedstaaten, eine Statusklärung für die Grundrechtecharta, eine Definition der Rolle der nationalen Parlamente in der Union und die Vereinfachung der Verträge. Der VVE, der als Ergebnis einer tiefgehenden und breit angelegten Diskussion im Konvent von allen Mitgliedstaaten unterzeichnet und damit anerkannt wurde, kann als Erfüllung dieses Mandats betrachtet werden. Daher sollte die Analyse entlang dieses dritten Maßstabs die Aussagen der Alternativen hierzu mit den vorliegenden Antworten des VVE konfrontieren.

Diese drei Prüfmaßstäbe erlauben eine transparente Bewertung der Optionen. Untersuchungen, die ihre Bewertungskriterien nicht offenlegen, geraten leicht in den Geruch der Belieblichkeit und politisch geleiteten »Advocacy«-Forschung, etwa mit dem vorgegebenen Ziel, den Verfassungsvertrag zu retten oder im Gegenteil zu verhindern. Auch in der politischen Debatte sollten die Akteure ihre Ziele und Maßstäbe transparent machen, um für ihre Mitakteure deutlich werden zu lassen, welche Probleme sie lösen wollen und welche konzeptionellen Prärogative und politischen Interessen sich dahinter verbergen.

Ohne diese Transparenz droht eine Zerfaserung der Debatte und eine weitere politische Fragmentierung der Union. Die wachsende Unruhe und Europa-Skepsis bei den Bürgern, die durch das hilflos wirkende Agieren auf Ebene der Staats- und Regierungschefs und die bewusste Instrumentalisierung der Negativbilder Europas durch

populistische Kräfte noch geschürt werden, können diese zentrifugalen Kräfte nur stärken. Und diese Kräfte werden politisch-strategisch über das zentripetale Element der Europäischen Union dominieren – unter anderem auch deshalb, weil sich in der vertraglich dem europäischen »Gemeinwohl« verpflichteten Kommission immer deutlicher Tendenzen zur Lagerbildung abzeichnen und weil sie an integrativer Impulskraft und politischem Einfluss auf die mitgliedstaatlichen Regierungen und in der öffentlichen Debatte spürbar verloren hat.

### **Den VVE durch Verschlanken oder Nachverhandeln retten**

Der französische Innenminister und Vorsitzende der Regierungspartei UMP, Nicolas Sarkozy, forderte in seiner Neujahrsrede am 12. Januar 2006, auf Grundlage des ersten Teils des VVE einen kürzeren Vertragstext auszuhandeln, der ausschließlich die institutionelle und verfahrensrechtliche Organisation der EU-25 regeln sollte. Regelungsmaterie dieses gestutzten VVE wären die Gestaltung des Vorsitzes im Ministerrat und Europäischen Rat, die Anwendungsfelder für qualifizierte Mehrheitsentscheidungen und für das Mitentscheidungsverfahren des EP sowie die Schaffung des Amtes eines Europäischen Außenministers. Diesen »Minivertrag« würde Sarkozy nur parlamentarisch ratifizieren lassen. Offen ließ er, wie die – im zweiten Teil des VVE übernommene – Grundrechtecharta und die Reformen des dritten und vierten Teils des Vertrags in Kraft gesetzt werden sollten. Sarkozys Vorschlag böte aber nur dann einen Ausweg, wenn der selbsterklärte Präsidentschaftskandidat im Mai 2007 die Wahl gewinnen und sich danach auf das Mandat der Wähler berufen würde, um einen verkürzten Reformvertrag im Parlament durchzusetzen. Unter den Staats- und Regierungschefs der EU hat bislang nur Italiens Ministerpräsident Prodi Sarkozys Vorstoß unterstützt.

Vorschläge dieser Art orientieren sich zwar am VVE-Text, lösen ihn aber in seinem Paketcharakter auf und stellen damit das in Konvent und Regierungskonferenz erzielte Ergebnis in Frage. Wahrscheinlich würden in der Folge nicht nur jene Punkte neu diskutiert, die die VVE-Gegner in Frankreich und den Niederlanden bemängelt haben. Zu erwarten wäre darüber hinaus, dass auch andere Bereiche in Zweifel gezogen werden. Manche Akteure könnten die Verhandlungen zum Anlass nehmen, ihnen ohnehin unliebsame VVE-Elemente erneut auf die Tagesordnung zu setzen. Der französische Außenminister ließ bereits im Januar 2006 durchblicken, dass Frankreich das im VVE normierte Verfahren der doppelten Mehrheit im Entscheidungssystem des Ministerrates zur Disposition stellen möchte. Auch aus Polen wäre Kritik an diesem Modus der Stimmengewichtung im Rat zu erwarten, die das Land im Vergleich zu den Nizza-Regeln schwächen.

Sollte der Verfassungskompromiss in der geschilderten Weise im Zuge des Kürzungsversuchs zerpfückt werden, birgt dies eine deutlich über 2009 hinausreichende Verzögerungsgefahr in sich. Dabei geht der Vorschlag nicht in nennenswertem Maße auf die Ablehnungsgründe in den französischen und niederländischen Referenden ein. Zwar mag die Länge und Struktur des Vertrags (der allen französischen Haushalten zugesandt wurde) in Frankreich für Unverständnis und dadurch Ablehnung gesorgt haben. Dieser Aspekt ist allen Analysen zufolge jedoch nur ein Ablehnungsgrund unter vielen anderen, die bei der Verkürzung übergangen werden.

### **Draufsatteln und Opting-In als Rettungsanker**

Deutlicher an der Erhaltung des VVE ausgerichtet (und an dessen Ziel, die im Rahmen des Nizza-Vertrags postulierten Reformvorhaben zu realisieren) sind Vorschläge zur Ergänzung des Vertrags: etwa durch ein Protokoll, eine Erklärung oder eine Charta. Ein derartiger Zusatz

könnte, ohne die politische Substanz des Vertrages zu berühren, den Vertragskritikern konstruktiv entgegenkommen. Ausgangspunkt entsprechender Überlegungen sind die Gründe für das französische und niederländische Nein zum VVE. Als gemeinsame Nenner der Ablehnungsmotive sind drei Faktoren zu benennen: die Sorge um die eigene Lebensperspektive (im Hinblick auf die soziale Sicherung und auf die gesellschaftliche – nationale – Identität), Befürchtungen im Kontext der Erweiterungen der EU und der Wunsch nach Bewahrung der Autonomie des eigenen Staates als vermeintlich letzter Bastion gegen die Drohungen der Globalisierung, die durch die Liberalisierung des Binnenmarktes von der EU eher vorangetrieben als sozialverträglich und souveränitäts- bzw. »autonomieschonend« (Fritz Scharpf) abgefedert wird.

Vor dem Hintergrund dieses Faktorenbündels könnten die Erwartungen und Ängste vieler EU-Bürger als Ansatzpunkt für eine Verdeutlichung der Vertragsziele dienen. Ziel wäre es, die sozial- und wirtschaftspolitische Dimension sowie die Funktion der Europäischen Union im Hinblick auf die Souveränität und nationale Identität der Mitgliedstaaten im Kontext der Globalisierung und der EU-Erweiterungen deutlich zu machen.

Am Ende eines derartigen Prozesses könnte als erster Schritt die Ausarbeitung einer Erklärung über die soziale Dimension der EU stehen, eventuell verbunden mit der Verabschiedung einer europäischen Globalisierungsstrategie, die die sozialen und wirtschaftlichen Grundstandards der EU in außenpolitisch wirksame Richtlinien für die Beziehungen der EU zu Drittstaaten übersetzt.

Geht allerdings eine derartige Ergänzung in der Substanz über die Inhalte des VVE hinaus, könnte sie dessen Ratifikation in Großbritannien, Polen und Tschechien gefährden. Ein reines »Plazebo«-Protokoll dürfte wiederum in Frankreich die »Nein«-Seite im Falle eines neuen Ratifikationsanlaufs nicht zum Schweigen bringen und

schon gar nicht zu einem »Ja« stimulieren, sondern eher als »Trickserei« entlarvt werden. Eine Lösung für dieses Dilemma könnte sein, Vertiefungselemente, die über den VVE hinausweisen, als Option für eine bestimmte Mindestzahl von Staaten zu formulieren, der sich im späteren Verlauf des Integrationsprozesses weitere anschließen könnten. Der bislang zur Ratifikation aufgelegte VVE bliebe intakt und kein Staat würde zur Teilnahme an der Vertiefung gezwungen.

Das niederländische »Nee« zum VVE war vor allem Ausdruck der Furcht vor dem Verlust der nationalen Identität und der Ablehnung europäischer »Gleichmacherei«. Ähnlich gelagerte Befindlichkeiten dürften auch die Voten in Tschechien, Polen, Großbritannien und Irland beeinflussen. Mit einer Erklärung zur sozialen Dimension allein wäre diesen Staaten nicht geholfen. Aber analog zum Vorgehen im Bereich der Sozial- und Wirtschaftspolitik könnten sich Europas Bürger und ihre Repräsentanten auf die Suche begeben nach den konkreten Elementen der gegenwärtig in Artikel 6 EU-Vertrag genannten, aber nicht weiter ausgeführten »nationalen Identitäten« und »Autonomieansprüche« und diese – in einem zweiten Schritt der VVE-Ergänzung – politisch proklamieren. Artikel I-5 VVE stellt in dieser Hinsicht einen ersten Anhaltspunkt für die Debatte dar. Demnach achtet die EU im Verhältnis zu den Mitgliedstaaten deren »Gleichheit [...] vor der Verfassung sowie die nationale Identität [...], die in deren grundlegender politischer und verfassungsrechtlicher Struktur einschließlich der regionalen und kommunalen Selbstverwaltung zum Ausdruck kommt.« Die nationale Politik sollte aber vermeiden, diese nationalen Identitätselemente allein als besitzstandswahrende Grenzen der staatlichen Integrationspolitik und -bereitschaft gegenüber der EU zu definieren.

Andererseits fördert dieses Vorgehen die Lagerbildung »Nationalstaaten gegen EU« und behindert eine konstruktive Zusammenarbeit im Institutionengefüge der EU. Die Überbetonung (und bewusste Schü-

rung) von Konflikten zwischen EU und Nationalstaat könnte zu einem Einfrieren der europäischen politischen Integration auf dem Stand des aktuellen Acquis führen und notwendige Reformen verhindern. Im schlimmsten Fall kann es zu einem Rückbau der wirtschaftlichen und politischen Zusammenarbeit kommen. Der Konflikt, der sich jüngst an der faktischen Infragestellung der europäischen Wettbewerbsregeln durch Energiekonzerne und Regierungen in Spanien und Frankreich entzündete, hat gezeigt, wie ausgeprägt die protektionistischen Tendenzen bereits sind.

Wichtig wäre daher, die nationalen Identitäten als konstitutive Elemente des EU-Projekts zu identifizieren – ohne sie als Gegensatz zur Integration erscheinen zu lassen. Die EU würde als Schutzmacht dieser Werte und Ansprüche im globalen Wettbewerb definiert. So gewendet könnte die Betonung der nationalen Identität auch dynamisierend im Binnenverhältnis der EU und schützend in deren Außenverhältnis wirken.

Eine Erklärung oder Charta, die auf die hier umrissenen Problemfelder eingeht, sollte schließlich auch zur Klärung des Verfassungsbegriffs im VVE dienen. Die Charta könnte im Rahmen der finnischen Ratspräsidentschaft informell gemeinsam mit Frankreich und den Niederlanden vorangetrieben werden. Unter deutschem, spätestens aber unter dem folgenden portugiesischen Ratsvorsitz könnte der Vorschlag mit weiterer Substanz – auch im Hinblick auf die Frage der EU-Erweiterungspolitik – gefüllt und in den Entscheidungsprozess der EU überführt werden.

### **Nizza und Nizza Plus: Filetierung und konkrete Projekte**

Der niederländische Außenminister Bot betonte anlässlich seiner Kritik am österreichischen Vorschlag einer Wiederbelebung des Ratifikationsverfahrens, dass es aus Sicht seiner Regierung ratsam erscheine, sich »vorerst auf praktische Maßnahmen auf Grundlage des Vertrags von

Nizza« zu konzentrieren. Auch Frankreichs Staatspräsident Chirac fordert seit Januar 2006, die EU »auf Basis der bestehenden Verträge« zu reformieren, um die Funktionsabläufe der Institutionen zu verbessern. Substantiell unterfüttert hat diesen Vorschlag im April 2006 ein Schreiben der Außen- und Europaminister Frankreichs an die österreichische Außenministerin. Im einzelnen schlagen sie vor:

- ▶ Die Nutzung der sogenannten Passerelle- bzw. Brücken-Klausel in Artikel 42 EUV zur Überführung der Politiken aus der »Dritten«, intergouvernemental strukturierten Säule des EU-Vertrages in den supranationalen EG-Vertrag, ihre Nutzung also zur Reform und Vergemeinschaftung der polizeilichen und strafrechtlichen Zusammenarbeit. Alle oder Teile der in der »Dritten Säule« normierten Politiken würden so in das Verfahren der qualifizierten Mehrheit im Rat übergehen, vom einfachen Konsultationsrecht des Europäischen Parlaments zum weitaus gewichtigeren Mitentscheidungsverfahren sowie zur Stärkung der gerichtlichen Kontrolle dieser Materien durch den Europäischen Gerichtshof.
- ▶ Die Nutzung der Passerelle-Klausel in Artikel 137.2 EGV für den Übergang zum Mitentscheidungsverfahren in jenen Bereichen der Sozialpolitik, die gegenwärtig dem Einstimmigkeitszwang im Ministerrat und lediglich dem Konsultationsverfahren des EP unterliegen.
- ▶ Die stärkere Vernetzung sowie institutionelle und verfahrensmäßige Zusammenführung der mit außenpolitischen Fragen befassten Gremien des Rates und der Kommission auf der Grundlage des Selbstorganisationsrechts der Organe.
- ▶ Eine weitere Steigerung der Transparenz des Ministerrats auf der Grundlage seines Selbstorganisationsrechts.
- ▶ Die Stärkung der Kontroll- und Informationsrechte des Europäischen Parlaments im Rahmen der mit Fragen der Umsetzung europäischen Gemeinschaftsrechts befassten Ausschüsse (Komitologie).

▶ Die Stärkung der wirtschafts- und finanzpolitischen Koordinationsinstrumente der EU im Rahmen und auf Grundlage der Organisationsautonomie der Euro-Gruppe.

▶ Die faktische Vorabimplementierung des VVE-Protokolls über das Subsidiaritätsprinzip im Interesse der stärkeren Einbindung der nationalen Parlamente und auf der Grundlage des geltenden Protokolls über die Rolle der nationalen Parlamente in der EU.

Ohne sich rundheraus in die Gruppe derjenigen einzureihen, die den VVE für tot erklären, hat sich die EU-Kommission dieser Linie angenähert und in ihrer Mitteilung an den Europäischen Rat »Eine bürgernahe Agenda: Konkrete Ergebnisse für Europa« ähnliche Reformschritte »à traité constant« vorgeschlagen.

Gegenwärtig sind zudem zahlreiche Bemühungen im Gange, die beiden VVE-Protokolle über die Rolle der nationalen Parlamente und die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips zu implementieren. Den Anfang machte der britische Außenminister Jack Straw, der unmittelbar nach den beiden Negativreferenden betonte, dass die Regeln beider Protokolle auch ohne den VVE in Kraft gesetzt werden könnten. Auch die Mehrzahl der Teilnehmer an der jährlichen Subsidiaritätskonferenz des Ausschusses der Regionen forderte Ende November 2005 die Umsetzung des VVE-Subsidiaritätsprotokolls.

In diesem Zusammenhang wird seit Herbst 2005 ein Großteil der politischen Energie darauf verwendet, das »Europa der Projekte« voranzubringen, um der Bevölkerung in den Mitgliedstaaten »sichtbare Erfolge« zu bieten. Beispielhaft dafür sind die Ergebnisse des Hampton-Court-Gipfels unter britischer Ratspräsidentschaft im Oktober 2005, der als prominentestes Projekt den sogenannten »Globalisierungsfonds« hervorgebracht und die energiepolitische Diskussion belebt hat, oder die von Frankreichs Präsident Chirac vorangetriebene Diskussion über Projekte im Bereich Forschung und Innovation, die

etwa auch in der deutsch-französischen Zusammenarbeit bilateralen Projekten Dynamik verliehen hat.

Diese Initiativen haben zwar im engeren Sinne nichts mit dem Verfassungsvertrag zu tun. Sie können aber als Versuch gewertet werden, den Kontext zu verändern – also die Stimmung in der Bevölkerung gegenüber der EU ins Positive zu wenden, um gegebenenfalls zu einem späteren Zeitpunkt eine Ratifikation des Verfassungsvertrags erneut oder erstmals ins Spiel zu bringen. Allerdings besteht gerade bei jenen Regierungen, die sich für ein Europa der Projekte stark machen, Grund zu der Annahme, dass sie vorläufig kein Interesse an einer Ratifikation des VVE haben.

Wenn man fragt, ob die Konzentration auf Teilreformen und Einzelprojekte es erlaubt, auf die Motivlagen jener Bürgerinnen und Bürger einzugehen, die den Vertrag abgelehnt haben bzw., etwa in Großbritannien, ablehnen würden, fällt die Antwort eher negativ aus. Zwar ist die demonstrierte Aktivität auf EU-Ebene sicherlich hilfreich, um weitere Kritik am System zu entkräften und den Verweis auf die (empirisch nicht nachweisbare) Europa-Skepsis der Bevölkerung zu relativieren. Die materielle Wirksamkeit der »Projekte« ist aber nicht im Zeithorizont bis 2009 zu erwarten.

Schließlich steht die Konzentration auf »Filets« und Projekte für eine Deutung, die konzeptionell die aktuelle Krise der EU vor allem auf ein »Output-Problem« zurückführt. In Frankreich geht mit dieser Lesart die markante Überbetonung der sozialen Ablehnungsgründe des VVE durch die politische Elite einher. Mit diesem etwas fadenscheinigen Manöver wird die Debatte abgelenkt von der politischen Führungskrise in Frankreich, von der Kritik an der mangelnden Interessenrepräsentation auf EU-Ebene durch die Regierung und schließlich auch von der grundlegenden Frage nach der Input-Legitimation des EU-Entscheidungssystems an sich. Nicht nur in Frankreich fallen interessanterweise in puncto »Input-« und »Output-Legitimation« die

politische Interpretation des »Neins« und der ihm angemessenen Antworten und die akademische Diskussion deutlich auseinander, die eine Schwemme von Publikationen zum Thema Demokratisierung bzw. Politisierung der EU hervorgebracht hat.

Eine Grundüberholung der EU-Verträge auf dem Wege faktischer Filetierungen des VVE und von Teilreformen auf der Basis des Vertrags von Nizza ist ein schwerfälliges und risikoreiches Unterfangen. Denn dabei können Änderungen im Verhältnis zwischen den Organen und zwischen diesen und den Mitgliedstaaten beschlossen werden, die sich nicht mit der auf Regierungskonferenzen praktizierten Logik und Methode der Koppelgeschäfte vereinbaren lassen. Jede Einzelfrage wird somit ein höheres Maß an Kompromissbereitschaft erfordern als im Fall der zurückliegenden Regierungskonferenz. Zusätzlich hätte dieses Vorgehen den Nachteil, dass es durch eine Vielzahl produzierter Dokumente und Regelwerke die ohnehin schon von den Bürgern beklagte Intransparenz steigern würde. Eines der Hauptziele des Verfassungsvertrags, die Vereinfachung des europäischen Primärrechts, würde somit verfehlt. Schließlich würden bei Anwendung der vorgeschlagenen Verfahren wichtige, im VVE geregelte Reformen unberücksichtigt bleiben (vgl. hierzu im einzelnen: SWP-Studie S 4/2006, S. 24f).

### **Handlungsspielräume für 2007**

Vor dem Hintergrund der intensivierten Debatte über die Ratifikation des VVE sollte die Denkpause nicht länger damit vertan werden, dass ohne jedwede Verständigung auf den Prüfmaßstab und ohne Offenlegung der eigenen Ziele konzeptionslos über die Zukunft Europas diskutiert wird.

Wenn es die deutsche EU-Ratspräsidentschaft als oberste Priorität ansieht, den VVE in seiner heutigen Form wieder auf den Weg der Ratifizierung zu bringen, könnte das 50jährige Jubiläum der EG Ende März 2007 zur Verabschiedung einer feierlichen Erklärung und »Globalisierungsstrategie«



© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2006  
Alle Rechte vorbehalten

**SWP**  
Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
www.swp-berlin.org  
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364

im Sinne der oben dargelegten Elemente genutzt werden. Mit den Niederlanden und Frankreich, die derzeit von einer erneuten Ratifizierung absehen, sollten offen die Chancen einer derartigen Rettung des VVE diskutiert werden. Zwar werden sich die Akteure beider Staaten bis zu den Wahlen im Jahre 2007 nicht auf verbindliche Aussagen festlegen lassen. Dennoch sollte man versuchen, bei ihnen eine vorsichtigere, für andere Ergebnisse offene Grundhaltung in der Frage des VVE zu wecken – und insbesondere darauf hinzuwirken, dass sich in beiden Ländern die kritische Selbstreflexion sowohl über die eigene Rolle in der EU wie auch über die Kosten der Schwächung der EU durch das eigene Verhalten intensiviert.

Sollte in der Zwischenzeit das Rosinenpicken weitergehen sollten und einzelne Reformelemente des VVE umgesetzt werden, müsste deren Umsetzung von einem gemeinsamen Vorstoß der »Freunde des VVE« zur Wiederbelebung des Ratifikationsprozesses begleitet werden, falls es darum geht, den VVE insgesamt zu retten.

Allerdings gilt es dabei, die wahrscheinlichen Szenarien nüchtern zu bewerten: Eine Strategie der Konfrontation mit den »Nein«-Ländern oder Noch-Nicht-Ratifizierern kann dazu führen, dass die »Freunde des VVE« nach einem erneuten Vorstoß in eine Situation geraten, in der im besten Fall zwanzig Länder zugestimmt haben, zwei nach wie vor ablehnen und drei Länder abwarten. Der politische Handlungsspielraum der »Freunde« wäre in dieser Konstellation gering: weder ist es im deutschen Interesse, Frankreich zu einem Austritt aus EU und EWU zu drängen, um mit dem geschrumpften Kern der »Freunde« den VVE umzusetzen. Noch dürfte zu erwarten sein, dass sich die mutmaßlichen fünf »Nicht-Ratifizierer« politisch dazu drängen lassen, ihre Position zu ändern. Ein derartiger Vorstoß hat also nur Sinn, wenn sich die Lage der Nicht-Ratifizierer in einer Weise ändert, dass sie ihr Eigeninteresse am VVE neu entdecken, oder wenn die »Freunde« zu der Überzeugung gelangen, dass im Ernstfall ein Vorangehen

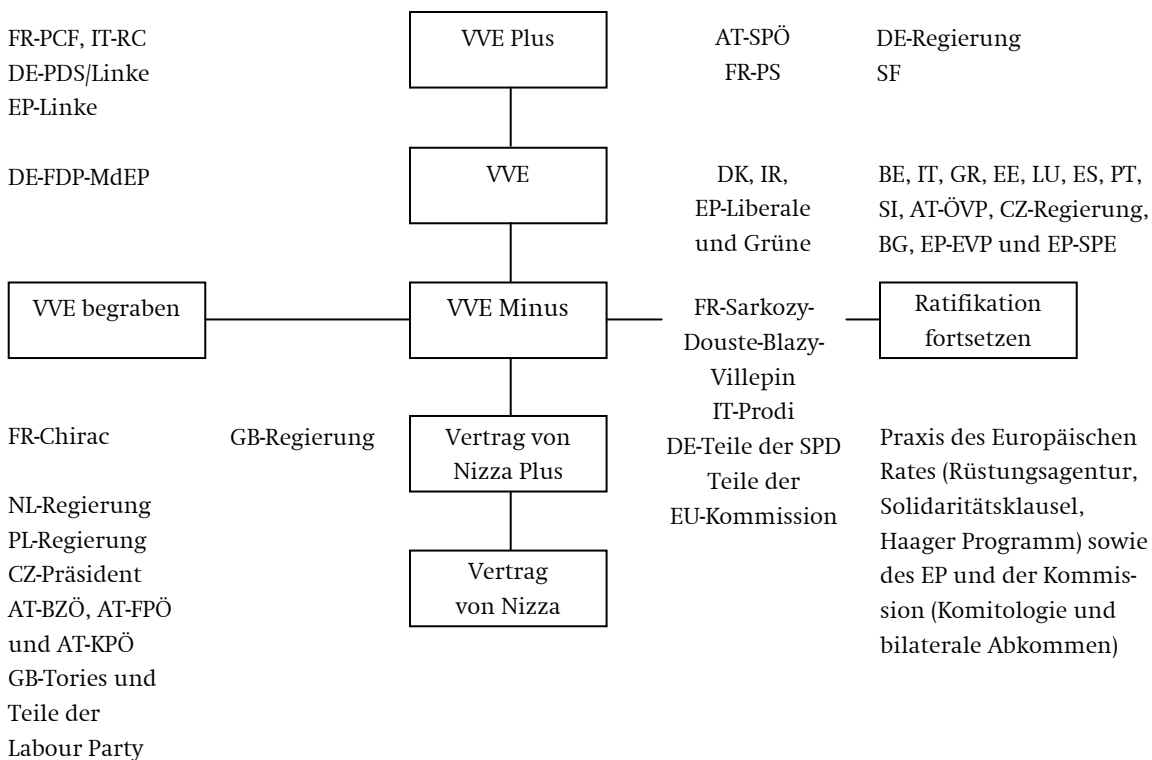
mit einer reduzierten Mitgliederzahl wünschenswerter ist als der Verzicht auf den Verfassungsvertrag.

Diese Optionen müssen eindeutig bewertet werden, um daraus dann Handlungsstrategien abzuleiten. Geschieht dies nicht und wird – wie im Vorfeld des französischen Referendums – erneut der Maxime gefolgt, dass »nicht sein kann, was nicht sein darf«, verhindert die Fixierung auf den Verfassungsvertrag, dass Alternativen entwickelt und geprüft werden. Lässt man die Umsetzung des unveränderten Verfassungsvertrags als einzige annehmbare Handlungsoption zu, mag man damit zwar das Filetieren für einige Zeit aufhalten. Scheitert diese Strategie aber – angesichts der gegenwärtigen Konstellation der Haltungen zum VVE ist dies nicht unwahrscheinlich –, wird sich die dann notwendig werdende Diskussion über Alternativen jahrelang ausdehnen. Die EU bliebe somit in ihrer Stagnation gefangen und würde im globalen Maßstab wertvolle Jahre verspielen.

An diesem Dilemma wird deutlich, wie dringend notwendig es ist, zwischen den 25, bald 27 Regierungen eine Klärung der jeweils eigenen und gemeinsamen Motivlagen herbeizuführen. Ohne diese Klärung droht für das zweite Jahr im Post-Nein-Zeitalter eine ähnlich zerfaserte und unexplizite Diskussion wie im ersten Jahr der Denkpause. Die Chancen für die deutsche Ratspräsidentschaft, einen einfachen Plan für den Weg nach vorne vorzulegen, sind unter diesen Bedingungen schlecht. Im Vorfeld muss es eher darum gehen, auch mit im Moment auf sich selbst bezogenen Diskussionspartnern wie Frankreich und den Niederlanden eine möglichst weitgehende Klärung der Interessen und der vorhandenen Handlungsbereitschaft herbeizuführen. Im vergangenen Jahr ist diese Klärung sichtlich misslungen.

## Übersicht 1

Positionen zum Vertrag über eine Verfassung für Europa und zum Ratifikationsprozess,  
Stand: Juni 2006














### Abkürzungen:

AT-BZÖ Bündnis Zukunft Österreich	GB Vereinigtes Königreich
AT-FPÖ Freiheitliche Partei Österreichs	GR Griechenland
AT-KPÖ Kommunistische Partei Österreichs	HU Ungarn
AT-ÖVP Österreichische Volkspartei	IR Irland
AT-SPÖ Sozialdemokratische Partei Österreichs	IT Italien
BE Belgien	IT-RC Rifondazione Comunista
BG Bulgarien	LI Litauen
CY Zypern	LT Lettland
CZ Tschechische Republik	LU Luxemburg
DE Bundesrepublik Deutschland	MdEP Mitglied des Europäischen Parlaments
DK Dänemark	MT Malta
EE Estland	NL Niederlande
EP Europäisches Parlament	PL Polen
EP-EVP Europäische Volkspartei	PT Portugal
EP-SPE Sozialdemokratische Partei Europas	SE Schweden
ES Spanien	SF Finnland
FR Frankreich	SI Slowenien
FR-PCF Kommunistische Partei Frankreichs	SK Slowakische Republik
FR-PS Sozialistische Partei Frankreichs	






## Übersicht 2

### Stand der Ratifikation des VVE am 2. Juni 2006

Land	Bemerkungen	Anzahl Stimmen/ Prozentanteile Referenden		
		Ja	Nein	Enthalt.
AT	☝ Der Verfassungsausschuss des Nationalrats verabschiedete am 17.2.2005 das Bundesverfassungsgesetz zur Ratifikation des VVE. Am 11.5.2005 ratifizierte der Nationalrat den VVE. Am 25.5.2005 ratifizierte der Bundesrat.	182 59	1 3	
BE	☝ Parlamentarisches Verfahren mit den positiven Abstimmungen im Senat am 28.4.2005, im Abgeordnetenhaus am 9.5.2005 und den regionalen und sprachgemeinschaftlichen Parlamenten zuletzt am 8.2.2006 abgeschlossen.	54 118	9 18	1 1
CY	☝ Parlamentarische Ratifikation am 30.6.2005.	30	19	1
CZ	☞ Angekündigtes Referendum verschoben.			
DE	☝ Parlamentarische Ratifikation am 12.5.2005 durch den Bundestag und am 27.5.2005 durch den Bundesrat. Unterschrift des Bundespräsidenten steht aus.	568 66	23	2 3
DK	☞ Das ursprünglich für den 27.9.2005 angesetzte obligatorische Referendum wurde am 17.6.2005 ausgesetzt; Regierung und Parlamentsmehrheit aber für Ratifikation des VVE.			
EE	☝ Parlamentarisches Verfahren am 8.2.2006 mit erster Lesung eingeleitet, am 9.5.2006 abgeschlossen.	73	1	
ES	☝ Positives Referendum am 20.2.2005. Der spanische Kongress ratifizierte den VVE am 28.4.2005, der Senat am 18.5.2005.	76,73% 311 225	17,24% 19 6	
FR	☞ Parlamentarische Ratifikation am 28.2.2005 durch Kongress von Nationalversammlung und Senat abgeschlossen. Referendum am 29.5.2005 gescheitert.	730 45,13%	66 54,87%	96
GB	☞ Das seit April 2004 angekündigte, für das Frühjahr 2006 angesetzte Referendum wurde am 6.6.2005 auf unbestimmte Zeit vertagt. Das Unterhaus stimmte am 9.2.2005 mit einer Mehrheit für den VVE.	345	130	
GR	☝ Parlamentarisches Verfahren am 19.4.2005 abgeschlossen.	268	17	
HU	☝ Parlamentarische Ratifikation am 20.12.2004 abgeschlossen.	322	12	8
IR	☞ Obligatorisches Referendum ausgesetzt. Noch Ende Mai 2005 legte die Regierung den Entwurf für ein Gesetz zur 28. Änderung der irischen Verfassung aufgrund des VVE vor. Nach den gescheiterten Referenden in FR und NL veröffentlichte die Regierung ein Weißbuch zum VVE und machte seitdem mehrfach deutlich, dass sie am Text des VVE festhält und diesen per Volksentscheid ratifizieren lassen will.			
IT	☝ Parlamentarische Ratifikation am 25.1.2005 im Abgeordnetenhaus und am 6.4.2005 im Senat abgeschlossen.	436 217	28 16	5

Land	Bemerkungen	Anzahl Stimmen/ Prozentanteile Referenden		
		Ja	Nein	Enthalt.
LI	 Parlamentarische Ratifikation am 11.11.2004 abgeschlossen.	84	4	3
LT	 Parlamentarische Ratifikation am 2.6.2005 abgeschlossen.	71	5	6
LU	 Positives Referendum am 10.7.2005. Das luxemburgische Parlament nahm den VVE daraufhin am 28.6.2005 an.	56,52%	43,48%	
MT	 Parlamentarische Ratifikation am 6.7.2005 abgeschlossen.	66	0	
NL	 Referendum am 1.6.2005 gescheitert. Parlamentarische Ratifikation daraufhin ausgesetzt.	38,4%	61,6%	
PL	 Angekündigtes Referendum verschoben.			
PT	 Angekündigtes Referendum verschoben.			
SE	 Parlamentarische Ratifikation verschoben.			
SF	 Parlamentarisches Verfahren war nach den Referenden in F und NL ausgesetzt. Seit März 2006 aber Wiederaufnahme der Ratifikation; Zieldatum: Sommer 2006.			
SI	 Parlamentarische Ratifikation am 1.2.2005 abgeschlossen.	79	4	7
SK	 Parlamentarische Ratifikation am 11.5.2005 abgeschlossen. Überprüfungsverfahren beim Verfassungsgericht muss noch abgeschlossen werden.	116	27	4

**Bilderläuterung:**

-  Ratifikation abgeschlossen
-  Referendum gescheitert
-  Ratifikation bzw. Referendum verschoben
-  Trotz Ratifikation ist ein Scheitern noch möglich
-  Ratifikationsprozess im Gange

Zu den Länderkürzeln siehe Seite 9.