

## Polens Gewicht und die doppelte Mehrheit

Vor dem Endspiel der Regierungskonferenz

*Kai-Olaf Lang / Andreas Maurer*

Polens Regierung hat die Verteidigung der Stimmengewichtung, wie sie der Vertrag von Nizza vorsieht, zum prioritären Anliegen bei der Regierungskonferenz und zu einer Kernfrage ihrer Europapolitik stilisiert. Hinter der mit Nachdruck und großer Entschlossenheit vorgebrachten polnischen Forderung stehen grundsätzliche außen- und europapolitische Zielsetzungen sowie innenpolitische Zwänge. Polens Regierung darf von der Regierungskonferenz in Sachen Abstimmungsverfahren nicht mit leeren Händen nach Warschau zurückkehren, da dies nicht nur die polnische Ratifizierung der europäischen Verfassung gefährden könnte. Gleichzeitig sollte ein Scheitern oder ein Hinausschieben der »doppelten Mehrheit« bei den Abstimmungen im Rat verhindert werden. Im Text werden einige Optionen skizziert, die bei der abschließenden Zusammenkunft der Regierungskonferenz am 12. und 13. Dezember berücksichtigt werden könnten.

Von polnischer Seite werden zahlreiche Argumente ins Feld geführt, die nach Warschauer Auslegung gegen eine Aufgabe der im Vertrag von Nizza getroffenen Regelungen sprechen.

### Polens Argumente, Polens Ziele

So wird bezweifelt, daß die doppelte Mehrheit einfacher sei als der Nizza-Mechanismus, da die Bestimmung der demographischen Schwelle schwierig sei. Eine Ausdehnung des demographischen Prinzips auf Abstimmungen im Rat wiederum gehe in die falsche Richtung, da dort, anders als im Europäischen Parlament, der Grundsatz der Gleichwertigkeit der Staaten angemessen

berücksichtigt werden müsse. Aufgrund der im Verfassungsentwurf vorgesehenen Aufwertung des Parlaments bewirkte die doppelte Mehrheit in der jetzigen Form eine »doppelte Stärkung« der bevölkerungsreichsten Staaten. Überdies wird bemängelt, der Konvent habe eingedenk des in Laeken erteilten begrenzten Auftrags sein Mandat überschritten. Ferner hätten die polnischen Bürger im Beitrittsreferendum über eine andere Vertragsgrundlage abgestimmt. Schließlich müsse auch in Rechnung gestellt werden, daß die für Polen günstigen Bestimmungen von Nizza eine Art Ausgleich für die (angeblich) schlechten finanziellen Bedingungen des polnischen EU-Beitritts seien.

Basis dieser mehr oder minder überzeugenden Argumente sind elementare außen- und europapolitische Zielsetzungen. Drei davon haben besonderes Gewicht.

- ▶ Polen möchte nicht als europäisches Mittelgewicht agieren, sondern sich möglichst in der Nähe der europäischen »Schwergewichte« positionieren. Die Stimmenverteilung von Nizza garantiert aus Warschauer Sicht Augenhöhe mit den Großen in der EU.
- ▶ Polen will der Entstehung eines deutsch-französischen Machtzentrums entgegenwirken. Deutschland und Frankreich wird unterstellt, durch eine Revision des Kompromisses von Nizza ihre bisherige Vormachtstellung in die erweiterte Union hinüberretten zu wollen. Für die Publizisten Adam Michnik und Marek Beylin garantiert der Konventsentwurf beiden Ländern ihre »dominierende Position in der Union«, die neuen Mitglieder werden dadurch »marginalisiert«, statt Partner werden sie »Petenten« sein. Der Kampf für Nizza kann neben dem Schulteranschlag mit den Vereinigten Staaten als Mittel zu dem angesehen werden, was der Warschauer Analytiker Marek Cichocki als »ein fundamentales Ziel« der polnischen Außenpolitik definiert: das Kräfteverhältnis in der EU zu verändern und das Szenario eines »deutsch-französischen Kerns zu verhindern«.
- ▶ Ein solcher deutsch-französischer Kern, so die Sorge, unterminiere europäische Solidarität und bringe die Gefahr eines Europas unterschiedlicher Geschwindigkeiten mit sich, in dem Polen in eine periphere Lage geraten könnte.

### **Innenpolitische Engführungen ...**

Zu diesen außenpolitischen Faktoren treten innenpolitische Zwänge. Die polnische Regierung hat sich bei der Nizza-Frage, nicht ohne eigenes Verschulden, in eine heikle Situation manövriert. Seit dem frühen Herbst hat sich eine starke innenpolitische Dynamik aufgebaut. Im Vorfeld der Regierungskonferenz gaben in der

innerpolnischen Diskussion die nationalpatriotischen und euroskeptischen Teile der Opposition das Tempo vor. Diese brandmarkten den Konventsentwurf als »zentralistisches und egoistisches Projekt«, das darauf abziele, Deutschland und Frankreich »auf Kosten der Solidarität und der politischen Position Polens« zu stärken (so der Abgeordnete Ujazdowski von der konservativen Partei Recht und Gerechtigkeit [PiS]). In Anbetracht dieser aggressiven Rhetorik tat die europafreundliche Opposition alles, um den Eindruck zu vermeiden, sie trete nicht konsequent genug für die nationalen Interessen Polens ein. Nicht von ungefähr kam der Ausruf »Nizza oder Tod!« aus den Reihen der proeuropäischen Bürgerplattform [PO]). Diese forderte auch, Polen müsse in der Frage der Stimmgewichtung mit einer harten Vetodrohung in die Regierungskonferenz gehen.

Dem hatte die Regierungsseite nichts entgegenzusetzen. Zwar waren Vertreter der sozialdemokratischen Regierungspartei SLD in ihrer Wortwahl etwas vorsichtiger, kaum ein SLD-Politiker plädierte jedoch für mehr Flexibilität oder baute Rückfallpositionen vor. Auch Außenminister Cimoszewicz, der sich gern von der radikalen »Nizza oder Tod!«-Parole distanziert, nahm in der Sache mehrfach eine nicht minder unnachgiebige Haltung ein. So erklärte er Anfang September im Rahmen des europäischen Außenministertreffens im italienischen Riva del Garda, bei der Stimmgewichtung dürfe es »keinen Kompromiß« geben. Mahnungen, wie die von Präsident Kwaśniewski, der vereinfachende Parolen und eine übermäßige Dramatisierung »falsch und unverantwortlich« nannte, kamen erst mit großer Verspätung.

### **... können Ratifizierung erschweren**

So hat sich in Polen ein beachtlicher, innenpolitisch verwurzelter Druck aufgebaut, mit dem die polnische Regierung bei den laufenden Verhandlungen umgehen muß, mit dem aber auch nach deren Abschluß zu rechnen ist. Insbesondere bei der Ratifizie-

zung der neuen Verfassung könnten sich Komplikationen ergeben.

Die europaskeptischen Oppositionsparteien, allen voran die PiS und die nationalkatholische Liga der polnischen Familien (LPR), streben ein Referendum über die neue Verfassung an und werden das Ergebnis der Regierungskonferenz zu einem zentralen Punkt ihres Wahlkampfes für die Wahlen zum Europaparlament machen.

Die regierende Linksallianz und die Bürgerplattform wollen einstweilen keine Volksabstimmung. Regierungsvertreter sind jedoch der Auffassung, daß ein Referendum dann erforderlich wird, wenn die Regierungskonferenz substantielle Abweichungen vom Nizza-Vertrag beschließt.

Laut Umfragen wünscht die polnische Bevölkerung mehrheitlich ein Referendum. Die Frage der Stimmengewichtung ist dabei zentral. Das Meinungsforschungsinstitut CBOS ermittelte, daß knapp die Hälfte der Polen (46%) ein »entschlossenes und möglichst langes« Engagement ihrer Regierung in dieser Angelegenheit fordern – solange dies nicht das gesamte Vorhaben gefährdet. Ein Viertel will die polnische Position sogar unter Anwendung des Vetos durchsetzen. Auffällig ist eine ausgeprägte Wissenslücke. Zwei Fünftel der Befragten gaben an, noch nie von der europäischen Verfassung gehört zu haben, knapp die Hälfte (47%) weiß nicht genau, worum es in der Diskussion geht. Die Meinungsbildung der Bevölkerung wird insofern stark von der Positionierung politischer Parteien und zivilgesellschaftlicher Akteure bestimmt.

Im Gegensatz zum Beitrittsreferendum, das auf einer langfristigen Dominanz der Mitgliedschaftsbefürworter beruhte, wäre der Ausgang eines Verfassungsreferendums wohl wesentlich offener. Eine solche Abstimmung könnte zudem in die Phase einer Beitrittsernüchterung und -frustration in der Gesellschaft fallen. Unter Umständen könnte überdies die katholische Kirche Zurückhaltung üben (etwa wenn christliche Werte und Traditionen nicht in der Präambel verankert werden). Fraglich wäre auch, ob in Anbetracht einer solch beacht-

lichen Unkenntnis bzw. Indifferenz das 50%-Quorum erreicht würde, das schon beim Beitrittsreferendum beinahe verfehlt worden ist.

Doch auch eine parlamentarische Zustimmung zur Ratifizierung könnte eine Hürde darstellen. Addiert man die Stimmen der »proeuropäischen« Gruppierungen (SLD, PO, sozialdemokratische Arbeitsunion, Konservative Volkspartei, Bäuerlich-Demokratische Partei, Fraktionslose), ergibt sich im Sejm gegenwärtig eine Zahl von 298 Abgeordneten – neun zu wenig für die notwendige Zwei-Drittel-Mehrheit. Bleiben die Parlamentarier der durchaus »verfassungskritischen« Bürgerplattform unberücksichtigt, schrumpft diese Zahl auf lediglich 233.

### **Wege aus dem Patt**

Ein polnisches Negativvotum wäre ein schwerer Schlag für das Post-Konvents-Europa. Als zentraler Akteur in der größeren EU darf Polen nicht abseits der neuen europäischen Architektur stehen. Sollte Polen Europas neues Verfassungsfundament nicht akzeptieren, wären große Anstrengungen nötig, um das Land auf Umwegen wieder »aufzufangen«. Eine negative Entscheidung könnte (abhängig vom Zeitpunkt) auch als Signal für andere Länder in Ostmitteleuropa wirken. Sollten überdies wichtige Länder aus der alten EU die Verfassung ablehnen, könnte ein polnisches Nein das Lager der Verfassungsgegner so groß werden lassen, daß das gesamte Projekt gefährdet wäre. Ohne einen vorzeigbaren Erfolg bei den Verhandlungen über die Stimmengewichtung könnte es also beim Ratifizierungsprozeß hapern. Wie könnte eine Lösung aussehen?

Prinzipiell sollte in dieser Frage ein sachbezogener Kompromiß gefunden werden. Maximalforderungen im Austausch für ein Entgegenkommen in anderen Bereichen wären wenig hilfreich. Sollte sich Polen nämlich mit seiner Blockadehaltung in Sachen Stimmengewichtung durchsetzen, sähe sich Warschau in seiner intransigen-

ten Haltung bestätigt. Auch in künftigen Konfliktsituationen der EU würde es sich ermutigt fühlen, durch eine möglichst harte Gangart günstige Ergebnisse zu erzwingen. Warschau würde somit in Europa eher ein konfrontatives als ein konsensorientiertes Gebaren an den Tag legen. Andererseits wäre eine komplette Zurückweisung des polnischen Anliegens bei der Mehrheitsfindung im Rat mit den angesprochenen internen, auch europapolitisch relevanten Risiken verbunden. Kompensationen in anderen Bereichen (etwa finanzieller Art) könnten die Verfechter des Konventsvorschlags teuer zu stehen kommen.

Der auf dem EU-Außenministertreffen in Neapel erwogene Aufschub der definitiven Entscheidung über das Abstimmungs-system (sogenanntes Rendezvous) besitzt auf den ersten Blick einen gewissen Reiz, brächte er doch einen vorübergehenden Waffenstillstand und garantierte eine glatte Beendigung der Regierungskonferenz. Allerdings würde sich das Problem mit gleicher Brisanz in wenigen Jahren erneut stellen. Nach voraussichtlich harten Auseinandersetzungen um Finanzfragen wäre Polen wohl noch weniger als heute geneigt, von der Nizza-Regelung abzurücken. Überdies könnte eine zwischenzeitlich erfolgte neuerliche Erweiterungsrunde die Beschlußfassung zugunsten eines neuen Abstimmungsverfahrens erschweren. Eine Vertagung der Entscheidungsfindung birgt das Risiko, daß die EU die Eintrittsluke für die doppelte Mehrheit verpaßt.

► In Anbetracht dessen könnte erwogen werden, eine eventuelle Rendezvous-Klausel umzukehren: Die doppelte Mehrheit im Sinne des Konventsentwurfs käme zeitgleich mit dem Inkrafttreten des Verfassungsvertrags zur Anwendung. Bei einem neuerlichen Zusammenkommen (etwa 2009) müßten indes Polen oder andere an einer Modifikation des Abstimmungsverfahrens interessierte Länder den Nachweis führen, daß sich die doppelte Mehrheit als ineffizient oder »undemokratisch« erwiesen hat.

► Eine Alternative wäre eine Modifikation des Konventsentwurfs durch Anhebung der Bevölkerungsschwelle von 60% auf 70%. Damit wäre das zentrale deutsche Postulat erfüllt, nämlich der Einstieg in die doppelte Mehrheit. Gleichzeitig könnten polnische Marginalisierungsängste grundlegend reduziert werden. Die für das polnische Kalkül handlungsleitende rechnerische Blockademöglichkeit würde sich aus Sicht Warschaws vergrößern, ohne aber das Risiko einer Paralyse des Entscheidungsfindungsprozesses übermäßig zu erhöhen. Im Gegenzug für ein deutsches Einlenken könnte Polen auch mit seiner Argumentation hinsichtlich der Zusammensetzung des Europaparlaments beim Wort genommen werden. Für das Parlament unterstreicht Polen den Grundsatz der Proportionalität. Wird dieser konsequenter zur Anwendung gebracht, impliziert dies auch eine Aufstockung der Zahl deutscher Sitze.

► Nachzudenken wäre schließlich über eine Aufteilung des Geltungsbereichs der Beschlußregeln. Während im Regelfall die doppelte Mehrheit gemäß Konventsentwurf gälte, wäre bei den für Polen besonders wichtigen kostenträchtigen Politikfeldern, also Landwirtschaft und Strukturfonds, eine höhere Mehrheitschwelle maßgeblich (zum Beispiel 66% oder 70%). Diese könnte gegebenenfalls nach dem oben erwähnten Muster durch eine höhere Negativhürde abgesichert werden. Nachteil dieser Variante wären eine gewisse Intransparenz und zähe Kompromißfindungen in den sensiblen finanzrelevanten Politikbereichen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2003  
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