

Diskussionspapier

Forschungsgruppe EU-Integration
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Andreas Maurer, Simon Schunz

Die Textur der Krise: Europas Verfassungs- gebungsprozeß in der Verlängerung

Diskussionspapiere sind Arbeiten im Feld der Forschungsgruppe, die nicht als SWP-Papiere herausgegeben werden. Dabei kann es sich um Vorstudien zu späteren SWP-Arbeiten handeln oder um Arbeiten, die woanders veröffentlicht werden. Kritische Kommentare sind in jedem Fall willkommen.

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

**Diskussionspapier der FG 1, 2004/ 02, Februar 2004
SWP Berlin**

Andreas Maurer / Simon Schunz¹

Die Textur der Krise: Europas Verfassungsgebungsprozeß in der Verlängerung

1. Vom Konvent zur Regierungskonferenz.....	2
2. Konflikte nach dem Konvent	3
3. Der Verlauf der Regierungskonferenz.....	4
4. Die Abschlußsitzung am 12./13. Dezember 2003	6
5. Ausblick: Szenarien für die weiteren Beratungen zum Verfassungsentwurf	8

Sechzehn Monate lang hat der Konvent zur Zukunft Europas unter der Leitung von Valéry Giscard d'Estaing beraten,² bevor dieser am 20. Juni 2003 dem Europäischen Rat in Thessaloniki in feierlicher Runde den Entwurf einer Europäischen Verfassung präsentierte.³ Nur drei Monate tagte die darauffolgende Regierungskonferenz unter italienischer Präsidentschaft, ehe die Staats- und Regierungschefs auf dem Gipfeltreffen am 12. und 13. Dezember 2003 in Brüssel unter weniger feierlichen Umständen zu dem Ergebnis kamen, den Verfassungsentwurf vorerst nicht zu verabschieden.⁴

Wie läßt sich diese Entwicklung erklären? Um dieser Frage nachzugehen, sollen kurz die Etappen auf dem Weg vom Abschluß des Verfassungsentwurfs nachgezeichnet werden. Dabei wird das Augenmerk auf die wichtigsten strittigen Punkte der Regierungskonferenz zu legen sein, die als erste Anhaltspunkte Aufschluß über die Gründe für das Scheitern der Konferenz geben können. Bei der Betrachtung dessen wird schnell deutlich, daß das Projekt „EU-Verfassung“ mit dem Scheitern der Regierungskonferenz

-
- 1 Dr. Andreas Maurer, Leiter der Forschungsgruppe EU-Integration, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin; Simon Schunz, Forschungspraktikant der Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.
 - 2 Vgl. zu Verlauf und Ergebnis des Konvents die Beiträge in der Ausgabe Nr. 4 der Zeitschrift Integration sowie: Menon, Anand: Britain, the Convention and Europe's future, in: International Affairs, Nr. 5/2003, S. 963-978, Mény, Yves: The Achievements of the Convention, in: Journal of Democracy, Nr. 4, October 2003, S. 57-70; Oppermann, Thomas: Eine Verfassung für die Europäische Union. Der Entwurf des Europäischen Konvents. 1. und 2. Teil, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 118. Jahrgang, Heft 18 vom 15. September 2003, S. 1165-1176; Heft 19 vom 1. Oktober 2003, S. 1234-1246, Rakove, Jack: Europe's Floundering Fathers, in: Foreign Policy, September/October 2003, S. 28-38.
 - 3 CONV 850/03: Entwurf eines Vertrags über eine Verfassung für die Europa vom 18. Juli 2003 [<http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00850.de03.pdf>].
 - 4 Vgl. European Council conclusions on the IGC - Brussels, 13.12.2003 [<http://ue.eu.int/newsroom/makeFrame.asp?MAX=&BID=75&DID=78397&LANG=1&File=/pressData/en/misc/78397.pdf&Picture=0>]; hierzu: Ludlow, Peter: The European Council and IGC of December, 2003, EuroComment Briefing Note, Nr. 2.8, 9. Januar 2004.

2003 nicht endgültig begraben ist. Vielmehr ist davon auszugehen, daß mit dem Beginn der irischen Ratspräsidentschaft auch zu den Verfassungsberatungen ein neuer Anlauf genommen wird.

1. Vom Konvent zur Regierungskonferenz

Im Juli 2003 ging mit der Übergabe des Entwurfs eines Verfassungsvertrags aus dem Konvent an den Europäischen Rat die erste Etappe eines langen Beratungsprozesses über die Reform der EU zu Ende. Der Konvent hatte gemäß den Vorgaben der Laekener Erklärung versucht, in einem über weite Strecken als „deliberativ“ klassifizierbaren Prozeß für alle Beteiligte akzeptierbare Lösungen über die Left-Overs der vorangegangenen Regierungskonferenzen von Amsterdam und Nizza zu finden, um die EU in Vorbereitung auf die Erweiterung „effektiver, demokratischer und transparenter“ zu machen.⁵ Dabei hatte er sein Mandat über das Maß ausgedehnt und statt der Darlegung alternativer Lösungsvorschläge ein einheitliches Dokument, eine „Verfassung“ in Vertragsform vorgelegt. Bereits in der Schlußphase seiner Beratungen zeichneten sich erhebliche Meinungsdivergenzen über die in den letzten Konventsmonaten erzielten Institutionenreformen ab. Auch Einzelbestimmungen, wie zum Beispiel die für einige Länder nicht akzeptable Einführung der qualifizierten Mehrheit in Steuerfragen, waren erst in letzter Minute und ohne eine vorherige Debatte in den Verfassungsentwurf eingefügt worden.

Nachdem ein Kompromiß in Form des Verfassungsentwurfs erzielt war, wurde die Verantwortung für die Reform der Union zurück in die Hände der Mitgliedstaaten gelegt. Schon im Vorfeld der Beratungen der Regierungskonferenz wurde deutlich, daß das Ergebnis des Konvents keinesfalls auf ungeteilte Zustimmung stoßen würde. Während sich die Organe der EU mit ihren Empfehlungen für die Regierungskonferenz mehr oder weniger zurückhielten, stellten einzelne Regierungen ganze Kataloge an Änderungswünschen vor.⁶ Es waren nicht zuletzt die Briten, die eine „Brandmauer“ zwischen dem Ende des Konvents und dem Beginn der Regierungskonferenz gefordert hatten, um ihre Position zum Konventsentwurf auszuarbeiten. Diese legten sie dann auch in Form eines Weißbuches vor.⁷ Die meisten anderen Staaten taten es London gleich und präsentierten schon im Vorfeld der Konferenz ihre Änderungswünsche. Selbst die Mitgliedsländer, denen am Konventsentwurf in der vorgelegten Form gelegen war, verfügten über mehr oder weniger lange Listen mit Änderungsvorschlägen. Öffentlich erklärten Deutschland und andere jedoch, „das Paket nicht aufzuschnüren“.

Angesichts der Fülle an Änderungswünschen kristallisierten sich einige Kernstreitpunkte schon vor dem Beginn der Konferenz heraus. Zu den weitaus strittigsten Punkten zählten im einzelnen Fragen

- der Definition der qualifizierten Mehrheit im Ministerrat („doppelte Mehrheit“),
- des Geltungsbereichs der qualifizierten Mehrheit (QM) bei Abstimmungen im Ministerrat in bestimmten Politikfeldern (Steuerpolitik, Außen- und Sicherheitspolitik, Innen- und Justizpolitik, Haushalts- und Finanzsystem),

5 Erklärung von Laeken vom 15.12.2001 [<http://european-convention.eu.int/pdf/LKNDE.pdf>; vgl. zum Konvent als deliberativem Prozeß: Maurer, Andreas: Less Bargaining – More Deliberation. The Convention Method for Enhancing EU democracy. In: Internationale Politik und Gesellschaft 1/2003.

6 Vgl. zu den Änderungswünschen: Maurer, Andreas; Schunz, Simon: Von Brüssel nach Rom. Der Entwurf einer Europäischen Verfassung zwischen Konvent und Regierungskonferenz. SWP-Diskussionspaper. Oktober 2003. [http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?id=256].

7 Vgl. A Constitutional Treaty for the EU. The British Approach to the European Union Intergovernmental Conference 2003. [http://www.britischebotschaft.de/en/news/white_paper_constitu_treaty_eu.-pdf].

- der Zusammensetzung und die Beschlußfassungsverfahren der Kommission,⁸ und
- der Sitzverteilung im Europäischen Parlament.

In anderen Fragen bestand weitestgehende Einigkeit darüber, das Konventsergebnis erneut zu prüfen und unter Umständen zu optimieren. Dazu zählten:

- die Regelung der Rotation bei den Formationen des Ministerrats,⁹
- die Funktion des sogenannten „Legislativrats“ im Verhältnis zu anderen Ratsformationen,
- die Rolle und Aufgaben des EU-Außenministers und des Auswärtigen Dienstes,¹⁰
- die Modalitäten der strukturierten Zusammenarbeit und der Beistandspflicht in der ESVP.

2. Konflikte nach dem Konvent

Hinsichtlich des in den genannten Punkten angemeldeten Beratungsbedarfs ließen sich mehrere wesentliche Konfliktlinien identifizieren.¹¹

1. Einerseits standen 15 der kleineren und mittleren Staaten¹² den sechs Gründungsmitgliedern der EWG sowie Großbritannien in der Frage der institutionellen Ausgestaltung der Union gegenüber. Während die ‚Kleinen‘, unter ihnen die Beitrittskandidaten, nicht erst seit einem Treffen am 1. September 2003 in Prag auf die Beibehaltung der Regel „ein stimmberechtigter Kommissar pro Land“ in der EU-Kommission pochten, befürworteten die Gründerstaaten und Großbritannien die im Konvent vereinbarte Verkleinerung des Kollegiums der Kommission.¹³ Die Absicht der ‚kleineren‘ Staaten, die klassische Gemeinschaftsmethode zu bewahren, wurde zudem an den Vorbehalten Österreichs, Tschechiens, Litauens, Ungarns, Finnlands und Estlands gegenüber der Schaffung des Postens eines gewählten Präsidenten des Europäischen Rats deutlich.¹⁴ Diese Staaten waren es auch, die – neben Malta und Luxemburg – die Sitzverteilung im Europäischen Parlament neu überdacht wissen wollten.
2. Eine zweite Konfliktlinie bestand zwischen Großbritannien, Irland, Tschechien, Slowenien und Malta einerseits und den übrigen Staaten. Während die von London angeführte Gruppe auf Einstimmigkeit bei Fragen der Steuer- und Justizpolitik, bei der Sozialversicherungspolitik sowie bei der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik beharrte, hätten andere Länder, allen voran Deutschland, Belgien und die Niederlande, in diesen Bereichen gerne eine weitere Ausdehnung qualifizierter

8 Vgl. Regierungskonferenz: Arbeitspapier und Fragebogen zum Thema „Zusammensetzung der Kommission und Außenminister der Union“ vom 8.10.2003. [<http://ue.eu.int/igc/docs/cg00006.de03.pdf>].

9 Vgl. Regierungskonferenz: Arbeitspapier des Vorsitzes „Ratsvorsitz“ vom 2.10.2003. [<http://ue.eu.int/igc/docs/cg00001.de03.pdf>].

10 Vgl. Regierungskonferenz: Arbeitspapier des Vorsitzes „Der Außenminister der Union“ vom 2.10.2003. [<http://ue.eu.int/igc/docs/cg00002.de03.pdf>].

11 Vgl. dazu: Maurer, Andreas; Schunz, Simon: Von Brüssel nach Rom. Der Entwurf einer Europäischen Verfassung zwischen Konvent und Regierungskonferenz. SWP-Diskussionspapier. Oktober 2003. [http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?id=256].

12 Vgl. zu den Initiativen der „Zwerge“ während der Schlußphase des Konvents: „EU-Zwerge beraten Verfassung“, in: TAZ, 1.9.2003; „Die sieben Zwerge fühlen sich übergangen“, in: Die Welt, 14.3.2003.

13 Vgl. „Prager Treffen der ‚Kleinen‘ in der EU – Konsultationen über Änderungen im Verfassungsentwurf“ in: Neue Zürcher Zeitung vom 1.9.2003. [<http://www.nzz.ch/dossiers/2003-eukonvent/2003.09.01-al-article92G71.html>].

14 Vgl. Brief der Premierminister Brazauskas, Fenech Adami, Medgessy, Rop, Schüssel, Spidla und Vanhanen an den Ratspräsidenten und Premierminister Italiens Silvio Berlusconi vom 2.10.2003.

Mehrheitsentscheidungen gesehen.¹⁵

3. Der verstärkten bzw. neu geschaffenen „strukturierten“ Zusammenarbeit einzelner Staaten im Bereich der Verteidigungspolitik standen Lettland, Polen, Schweden, Tschechien und Ungarn skeptisch gegenüber. Großbritannien schien in dieser Frage seit dem Deutsch-Britisch-Französischen Gipfel vorsichtig diskussionsbereit, lehnte aber NATO-unabhängige Militärstrukturen der EU gemeinsam mit Spanien weiterhin ab.
4. Ein tiefer Graben bestand schließlich zwischen Spanien und Polen einerseits und den anderen Staaten hinsichtlich der Frage der für den Zeitraum ab 1. November 2009 vorgesehenen „doppelten Mehrheit“ (Art. I-24) bei Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit im Rat. Durch das Prinzip der doppelten Mehrheit würde die relative Gestaltungsmacht Deutschlands gegenüber den anderen größeren Staaten im Rat stärker betont, da die Bevölkerungszahl neben die einfache Staatenstimme tritt. Laut Verfassungsentwurf wären 50 Prozent der Staaten bei 60 Prozent der Bevölkerung für das Zustandekommen einer qualifizierten Mehrheit nötig. Polen und Spanien lehnten die damit einhergehende Herabstufung ihres bisherigen Stimmengewichts strikt ab.¹⁶ Dabei ging es den beiden wohl weniger um den Erhalt ihres überproportionalen Sonderstatus, als vielmehr um die Beibehaltung ihres Vetopotentials bei den ausgabenintensiven Politiken der Struktur-, Agrar- und Kohäsionsfonds.

Vor diesem Hintergrund begann die Regierungskonferenz am 4. Oktober 2003 in Rom.

3. Der Verlauf der Regierungskonferenz

Mit Beginn der ersten Sitzung machten die Staats- und Regierungschefs bereits deutlich, daß ein Aufschnüren des Pakets - entgegen der Forderungen Deutschlands, Belgiens und Luxemburgs - unumgänglich sei. In der am ersten Sitzungstag verabschiedeten „Erklärung von Rom“ wurde der Konventsentwurf daher auch nur als „gute Grundlage“ bezeichnet.¹⁷

Mit dieser Wortwahl legten die Mitgliedstaaten dar, daß der Konsensvorschlag des Konvents für sie qualitativ unterhalb der Schwelle einer „Einigung“ zwischen den Staats- und Regierungschefs anzusiedeln war. Nur sie sind zum Abschluß völkerrechtlicher Verträge legitimiert. Da der Verfassungsvertrag des Konvents dieser Auffassung zufolge nichts anderes als eine „Aktualisierung“ der bestehenden primärrechtlichen Vertragsordnung der EU darstellte, kam also den Verhandlungen der Regierungskonferenz die entscheidende Bedeutung zu, den Konventskonsens in ein völkerrechtlich gültiges Abkommen zu gießen. Der Stil der Regierungskonferenz folgte daher dem bei dieser Art von Vertragsrevisionsmarathon üblichen Bargaining-Methoden und dem traditionellen Grundsatz, daß nichts entschieden würde, bevor nicht alles entschieden wird.¹⁸ Von Anfang an war also klar, daß der „Showdown“ am 12./13. Dezember wenn nicht die, dann doch wenigstens eine wichtige Richtungsentscheidung über den Fahrplan hin zur Ver

15 Vgl. A Constitutional Treaty for the EU. The British Approach to the European Union Intergovernmental Conference 2003. Punkt 76 ff. S. 35 f. [http://www.britischebotschaft.de/en/news/white_paper_constitu-treaty_eu.-pdf].

16 Vgl. Spanisch-polnische Erklärung zur Regierungskonferenz [<http://www.mae.es/mae/ACTUALIDAD/verDocumento.jsp?idNodo=60839&plantilla=PlantillaComunicadoSinScroll&color=%237BA5C8>].

17 Europäischer Rat: Erklärung von Rom vom 4.10.2003 [http://europa.eu.int/futurum/documents/other/oth041003_en.pdf].

18 Vgl. zum Bargaining in der EU: Moravcsik, Andrew (1993): Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. In: Journal of Common Market Studies 31(4), 473-523.

fassung bringen würde. Angesichts der Vielzahl der bereits im Vorfeld öffentlich gewordenen Änderungsvorschläge schien der Zeitrahmen der Regierungskonferenz mit neun Wochen und neun Gesprächsterminen extrem kurz gesteckt.¹⁹ Nicht zuletzt die Arbeitsmethode des italienischen Ratsvorsitzes sollte daher für ein effizientes Verhandlungsergebnis entscheidend sein.

In den ersten Sitzungen der Regierungskonferenz wurden zunächst die bekannten Positionen vorgetragen. Bereits frühzeitig einigte man sich darauf, den vom Konvent vereinbarten „Legislativrat“ abzuschaffen. Die alternative Lösung sah vor, daß jede Ratsformation künftig auch legislativ tätig werden könnte und in diesem Falle öffentlich tagen würde. Darüber hinaus bemühten sich die italienischen Unterhändler, andere nur mäßig strittige institutionelle Fragen frühzeitig im Rahmen bilateraler, auch informeller Gespräche zu klären. Dies gelang auch in vielen Punkten (Ausgestaltung der Rolle des Außenministers; ESVP u.a.).²⁰ Was die nicht-institutionellen Fragen anbelangt, trug Italien in einem Papier sämtliche an sie angetragenen Wünsche zusammen, mit der Intention, nur über solche Punkte zu verhandeln, die von mehreren Ländern als überarbeitungsbedürftig angesehen wurden.²¹

In ihre „heiße Phase“ trat die Konferenz dann Mitte November ein. In Vorbereitung auf die vorentscheidende Außenminister-Konklave vom 28./28. November 2003 in Neapel legte Italien ein drei Elemente umfassendes Paket vor²²: Ein Diskussionspapier, in dem sie den Stand der Beratungen der Regierungskonferenz und die Ergebnisse der bilateralen Vorgespräche zusammengefaßt hatten; ein 56-seitiges Dokument bestehend aus 38 Anlagen, in denen sie Formulierungsvorschläge zu einzelnen Vertragsartikeln unterbreiteten; sowie den Gesamtentwurf eines Verfassungsvertrags nach der sprachjuristischen Überarbeitung durch die Rechtsexperten sowie die ebenfalls überarbeiteten Vertragsprotokolle des Verfassungsvertrags. An diesem Paket wollte der Ratsvorsitz so weitgehend wie möglich festhalten. Die zu diesem Zeitpunkt noch problematischen institutionellen Fragen (Kommissionszusammensetzung, doppelte Mehrheit) waren explizit ausgeklammert worden. Um sie sollte es auf dem Abschlußgipfel gehen. Während sich in der Frage der Zusammensetzung der Kommission eine Lösung andeutete, die das Prinzip „ein Kommissar pro Land“ bis 2009 fortschrieb, hatten sich im Verlauf der Verhandlungen die Fronten bei der „doppelten Mehrheit“ weiter verhärtet. Hatte Spanien in diesem Punkt verhaltene Kompromißbereitschaft signalisiert, wich Polen nicht von seiner rigiden Haltung ab. Vor der entscheidenden, letzten Sitzung kam es daher wiederholt zu bilateralen Gesprächen zwischen polnischen und deutschen sowie spanischen und französischen Vertretern. Festgehalten wurde dabei aber nichts anderes als das jeweilige Festhalten an der Ausgangsposition.

Damit konzentrierte sich vor der Abschlußsitzung am 12./13. Dezember fast alles auf diese eine Frage. Hatten sich die meisten Regierungsvertreter unmittelbar nach der Au

19 Vgl. Regierungskonferenz: Indicative Timetable [<http://ue.eu.int/igc/docs/cg00005.EN03.pdf>].

20 Vgl. Maurer, Andreas; Schunz, Simon: Auf dem Weg zum Verfassungsvertrag. Der Entwurf einer Europäischen verfassung in der Regierungskonferenz. SWP-Diskussionspapier. Dezember 2003.

21 Vgl. IGC 37/03: IGC 2003 – Non-institutional issues; including amendments in the economic and financial field. [<http://ue.eu.int/igcpdf/en/03/cg00/cg00037.en03.pdf>].

22 Vgl. CIG 52/03 ADD 1: Vorschlag des Vorsitzes und Addendum [<http://ue.eu.int/igcpdf/de/03/cg00/cg00052.de03.pdf> und <http://ue.eu.int/igcpdf/de/03/cg00/cg00052-ad01.de03.pdf>]; Vgl. CIG 50/03: Entwurf eines Vertrages über eine Verfassung für Europa (nach den redaktionellen und juristischen Anpassungen durch die Gruppe von Rechtsexperten der RK) [<http://ue.eu.int/igcpdf/de/03/cg00/cg00050.de03.pdf>]; Für die Dokumente der Regierungskonferenz siehe Website http://ue.eu.int/igc/doc_register.asp?content=DOC&lang=DE.

Benministerkonklave noch optimistisch gezeigt, nahm die Skepsis unmittelbar vor Beginn der Abschlusssitzung zu.²³

4. Die Abschlusssitzung am 12./13. Dezember 2003

Als am 12./13. Dezember die Staats- und Regierungschefs in Brüssel zusammentrafen, war das Ende des Gipfels und die Verlängerung der Regierungskonferenz bereits besiegelt. Die Kluft zwischen den vehementen Befürwortern der doppelten Mehrheit (Deutschland, Frankreich) und deren Gegnern erwies sich als zu stabil und groß. Der polnische Premierminister Miller wollte als harter Verhandler eines „großen EU-Staats“ auftreten. Vor allem innenpolitische Kalküle erlaubten es ihm nicht, zu diesem Zeitpunkt von seiner Haltung abzuweichen.²⁴ Bereits vor dem Beginn der offiziellen Beratungen hatten sich Miller und Schröder zu einem informellen Gespräch getroffen; nur um festzustellen, daß keine Seite über diskussionsfähige Rückfall-Positionen verfüge. Da auch der italienische Ministerpräsident Berlusconi keine schriftlich niedergelegten Arbeitspapiere zur Annäherung der beiden Positionen vorlegte, war ein Kompromiß frühzeitig ausgeschlossen. In Ermangelung weiterer Verhandlungsmasse wurde der Gipfel daraufhin für gescheitert erklärt.

In der Folge bekam Polen nicht nur von Seiten der meisten beteiligten Regierungen – vor allem auch der anderen Beitrittskandidaten aus Ost- und Mitteleuropa –, sondern auch in den west- und teilweise auch osteuropäischen Medien die Rolle des „Buhmanns“ zugeschoben.²⁵ Das Verhalten der polnischen Delegation wurde dabei unterschiedlich beurteilt. Die innen- und außenpolitischen Zwänge, die dem Handeln Polens zugrundelagen, wurden in vielen Fällen als politisch irrational bewertet. Die Vorstellung, in einem deutsch-französisch dominierten Europa drohe Polens Marginalisierung, die nach Ansicht Millers durch die Demonstration von Stärke verhindert werden müsse, wäre ebenso überzogen wie das Klammern an die Bestimmungen von Nizza, die Polens Vetooptionen im Vergleich zur „doppelten Mehrheit“ nur äußerst geringfügig verbesserten. Aus der Perspektive Polens galt hingegen die „Arroganz“, mit der Chirac und Schröder den Stabilitätspakt zu ihren Gunsten auslegten, als typischer Beispielfall für ihre Befürchtungen. Das Verhalten Polens zeugte nach Ansicht vieler Beobachter jedoch vor allem von Unerfahrenheit im Poker der EU-Politik. Letztlich war Miller nicht bereit, wenigstens die erste Spielkarte zu ziehen. Die negative Reaktion auf die Verhandlungsführung der Polen mag als Beleg dafür gelten, daß sich das Land gegenüber den Reaktionen von außen ignorant verhalten und durch unbeholfenes Taktieren in eine unangenehme Lage manövriert hatte. Trotz alledem wurde in der polnischen Presse der Gipfel als ein Erfolg für das Land und die Regierung Miller gedeutet.

Polens taktische Fehlleistung wurde jedoch von anderen Faktoren begünstigt. Dazu zählten die über lange Zeit rigide Haltung Spaniens ebenso wie die Sympathiebun-

23 „EU-Verfassungsstreit: Schröder und Berlusconi bleiben hart“ in: FAZ vom 7.12.2003 [<http://www.faz.net/s/Rub99C3EECA60D84C08AD6B3E60C4EA807F/Doc~E2D96C45CBAF44A2898C11D56FB2F1BEB~ATpl~Ecommon~Scontent.html>]; „Blair confident over deal on EU Constitution“ in: EU Observer vom 26.11.2003. [<http://www.Euobserver.com/index.phtml?aid=13682&sid=9>].

24 Vgl. Lang, Kai-Olaf; Maurer, Andreas: Polens Gewicht und die doppelte Mehrheit. Vor dem Endspiel der Regierungskonferenz. SWP-aktuell. Dezember 2003. [http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?id=570&PHPSESSID=96808a53b86521488131e8789f297ddb].

25 Vgl. Lang, Kai-Olaf: Das Scheitern des Brüsseler Gipfels – Reaktionen aus den Beitrittsländern. SWP-Diskussionspapier. Dezember 2003. [<http://www.swp-berlin.org/produkte/-diskussionspapier.php?id=2478&PHPSESSID=96808a53b86521488131e8789f297ddb>].

dungen des britischen Außenministers Straw für die polnische Position.²⁶ Der Vorschlag, im Falle der „doppelten Mehrheit“ eine „Rendez-Vous-Klausel“ in den Vertrag aufzunehmen, um zu einem späteren Zeitpunkt über die Beschlußfassungsmodi im Rat zu entscheiden, wurde von den Briten mit Nachdruck vertreten. Diese Vertagung einer endgültigen Lösung war jedoch für Deutschland nicht akzeptabel. Sowohl Spanier als auch Briten ließen die polnische Delegation auf diese Weise glauben, sie könnte sich auf Verbündete stützen, obwohl sie am Ende des Gipfels real und in der öffentlichen Wahrnehmung allein stand.

Schließlich scheint es angebracht, nach der Rolle der beiden großen Vertreter des Prinzips der „doppelten Mehrheit“ beim Scheitern des Gipfels zu fragen. Auch Deutschland und Frankreich ging es sicherlich zum einen darum, Polen gegenüber ihre Stärke und Dominanz zu demonstrieren. Als bevölkerungsreiche Gründungsmitglieder der Union wollte man gegenüber dem mittelgroßen Beitrittsstaat nicht „einknicken“. Es läßt sich allerdings auch die Frage aufwerfen, inwieweit ein Scheitern des Gipfels im einkalkulierten Interesse der deutschen und der französischen Regierung gelegen haben könnte. Denn erstens darf vermutet werden, daß in Paris - wie im übrigen auch in London - nicht allzu große Trauer über das Scheitern und die Verlängerung in die irische und niederländische Präsidentschaft geherrscht haben dürfte. Trotz aller öffentlicher Demonstration von deutsch-französischer Einheit war im Elysée und andernorts bekannt, daß die doppelte Mehrheit Deutschland eine stärkere Rolle einräumt als im Vertrag von Nizza vorgesehen. Hinzu kommt, daß die Perspektive des Beitritts der Türkei bei der Festlegung der Beschlußfassungsmodi im Rat als Damokles-Schwert über dieser Entscheidung schwebte. Mit heute schon 70 Mio. Einwohnern würde die Türkei im Falle des Beitritts sofort über ein erhebliches Stimmgewicht verfügen, was derzeit nicht im französischen Interesse liegt. Zweitens gibt die „Denkpause“ nicht nur Paris, sondern auch der deutschen Regierung mehr Spielraum zur offenen Gestaltung der Verfassungsinhalte. Die deutsche Ausgangsposition, den Konventsentwurf nicht „aufzuschnüren“, hat in ihrer Blockadefunktion an Gültigkeit verloren.

Wie auch immer das Scheitern dieser Regierungskonferenz 2003 zum Entwurf einer Europäischen Verfassung im einzelnen zu deuten sein mag, fest steht: Es ist nicht gleichbedeutend mit dem endgültigen Aus des Verfassungsprojektes. Über mehr als 90 Prozent der Inhalte des Verfassungsentwurf bestand vor dem letzten Verhandlungstag Einigkeit. Sämtliche Aussagen der Beteiligten deuten zudem darauf hin, daß es sich hierbei nur um eine zwischenzeitliche Pause, eventuell gar um einen „heilsamen Schock“ (Außenminister Fischer) handele.²⁷

Das zwischenzeitliche Scheitern mag sogar den Vorteil bergen, daß der Reformprozeß nun in Ruhe wiederbelebt werden kann. Eine weitaus unangenehmere Situation wäre wahrscheinlich entstanden, wenn alle Staaten mit Ausnahme Polens dem Entwurf zugestimmt hätten. Ein solcher Fall hätte immense (nicht nur) juristische Komplikationen nach sich gezogen. Nach jetzigem Stand der Dinge bleibt die Gelegenheit, auf der Basis des Konventsentwurfs die Verhandlungen neu zu starten oder auf der Grundlage der Konklave von Neapel konstruktiv weiter zu verhandeln. Für die weitere Verfassungsdiskussion eher kontraproduktiv dürften hingegen die unmittelbar nach dem Scheitern des Brüsseler Gipfels aufgekommenen Diskussionen um „Pioniergruppen“, „Kerneuropa“

26 „UK and Poland form alliance on Constitution“ in: EU Observer vom 19.11. 2003. [<http://www.Euobserver.com/index.phtml?aid=13603&sid=9>].

27 „Heilsamer Schock“ - Interview mit Außenminister Fischer. In: Der Spiegel vom 20.12.2003.

oder einem „Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten“ sein.²⁸ Solange sich das momentane Vertragsrevisionsverfahren noch in der Schwebe befindet, sollte von solchen Anregungen Abstand genommen werden. Ganz abgesehen davon schafften es die Protagonisten dieser Konzepte, allen voran Frankreichs Präsident Chirac, bislang nicht, diese Begrifflichkeiten mit konkreten Inhalten zu füllen. Schließlich verlieren derartige Forderungen rasch an Glaubhaftigkeit, wenn sie als Baumuster für vertiefte supranationale Integrationsschritte gerade von denjenigen Staaten massiv in die Debatte gebracht werden, die erhebliche Schwierigkeiten mit der Umsetzung bereits geltenden EU-Rechts haben. Gelingt es, den Verfassungsvertrag 2004 zu verabschieden, werden solche Diskussionen wohl auch schnell wieder verstummen. Relevant bleiben dann pragmatisch angelegte Vertiefungsschritte nach Maßgabe der Regeln zur verstärkten Zusammenarbeit auf der Grundlage des für Alle geltenden Acquis.

5. Ausblick: Szenarien für die weiteren Beratungen zum Verfassungsentwurf

Am 1. Januar 2004 hat Irland den Vorsitz im Rat übernommen. Im Sommer wird es den Stab für das zweite Halbjahr an die Niederlande weiterreichen. Beide Länder sind langjährige, proeuropäische Mitglieder der Union, denen unterstellt werden darf, daß sie den Fortschritt bei den Verhandlungen über den Verfassungsentwurf als prioritäres Ziel ihrer Arbeit einschätzen.

Anfang des Jahres hat der irische Premierminister Bertie Ahern bereits deutlich gemacht, die Verhandlungen möglichst zügig wieder aufnehmen zu wollen.²⁹ Dies entspricht auch den Wunschvorstellungen anderer Staats- und Regierungschefs. In einer Rede am 19. Dezember 2003 erörterte der deutsche Außenminister im Bundestag die Gründe des Scheiterns der Konferenz.³⁰ Gleichzeitig wies Fischer darauf hin, daß „der Verfassungsprozess definitiv nicht gescheitert“ sei. Ähnliche Aussagen waren auch von Kanzler Schröder in diversen Stellungnahmen und Interviews zu vernehmen.³¹ Andere Regierungschefs äußerten sich skeptischer, aber gleichsam optimistisch. Luxemburgs Premier Juncker beispielsweise schlug vor, erst ab Sommer 2004 – nach den Wahlen in Spanien und zum Europäischen Parlament - mit den Verhandlungen neu zu beginnen.³² Die geplante Vorgehensweise der Iren erläuterte Ahern wie folgt: Um einen fundierten Zwischenbericht zum Status Quo der Verfassungsverhandlungen im März vorlegen zu können, würde zunächst mit den italienischen Vorgängern das bisherige Konsenspaket rekonstruiert.³³ Danach sollten bilaterale Gespräche angestrebt werden, die Ahern schon in der zweiten Kalenderwoche 2004 aufnahm.³⁴

Vor allem die Kluft zwischen Deutschland (und Frankreich) einerseits und Polen (und

28 Vgl. hierzu: Varwick, Johannes: Flexibilisierung oder Zerfall – Hat die Europäische Union Bestand?, in: Varwick, Johannes/Knelangen, Wilhelm (Hrsg.): Neues Europa, alte EU. Fragen an den europäischen Integrationsprozess, Opladen 2004, S. 59-75.

29 Vgl. „Ireland wants to move quickly on EU Constitution“ in: EU Observer vom 6.1.2004. [<http://www.euobs.com/index.phtml?sid=9&aid=14020>].

30 Rede von Bundesaußenminister Fischer zum Scheitern der Regierungskonferenz in Brüssel vor dem Bundestag am 19. Dezember 2003.

31 „Schröder setzt Frist für EU-Verfassung“ in: Handelsblatt vom 4.1.2004. [<http://www.handelsblatt.com/hbiwwangebot/fn/relhbi/sfn/buildhbi/cn/GoArt!200013,200051,700272/SH/0/depot/0/index.html>].

32 „Juncker rechnet mit längerer Pause bei EU-Verfassung“, in: Financial Times Deutschland vom 15.12.2003.

33 „L’Europe à deux vitesses, ce n’est pas l’Union“ in: Le Monde vom 23.12.2003. S.3.

34 „Constitution ‘consultation’ period begins“ in: EU Observer vom 7.1.2004. [<http://www.euobs.com/index.phtml?sid=9&aid=14036>].

Spaniern) andererseits sollte durch geschicktes Verhandeln und den Wiederaufbau des verlorenen Vertrauens überbrückt werden. Als Kompromißlösung existieren zur Zeit mehrere Möglichkeiten.³⁵ Durch die Modifikation des Konventsentwurfs mittels einer Anhebung der Bevölkerungsschwelle von 60% auf maximal 65% würde das zentrale deutsche Postulat - der Einstieg in das Prinzip der doppelten Mehrheit - erfüllt. 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. Denn für das Parlament unterstreicht Polen immer wieder den Grundsatz der Proportionalität. Wird dieser konsequenter zur Anwendung gebracht, impliziert dies auch eine Aufstockung der Zahl deutscher Sitze zu Lasten Spaniens und Polens. Als eine alternative Lösung böte sich eine Aufteilung des Geltungsbereichs der Beschlußregeln im Ministerrat an. Während im Regelfall die doppelte Mehrheit gemäß Konventsentwurf gelten könnte, wäre bei den für Polen besonders wichtigen kostenträchtigen Politikfeldern, also Landwirtschaft und Strukturfonds, eine höhere Mehrheitsschwelle maßgeblich (65% bis 70%). Nachteil dieser Variante wären eine gewisse Intransparenz und zähe Kompromißfindungen in den sensiblen finanzrelevanten Politikbereichen.

Für die zentralen strittigen Frage liegen die Vorschläge für Kompromißlösungen – im übrigen seit den Verhandlungen zum Amsterdamer Vertrag 1997 - vor. Wie könnte der weitere Verlauf der Verhandlungen vor diesem Hintergrund aussehen? Dazu lassen sich unterschiedliche Szenarien entwerfen.

Erstens: In einem in bezug auf das Verfassungsprojekt *optimistischen Szenario* gelingt es der irischen Ratspräsidentschaft, den roten Faden der Verhandlungen wieder aufzunehmen und diese zügig voranzutreiben. Der bereits unter der Verhandlungsführung der Italiener erzielte Konsens von Neapel wird nicht wieder in Frage gestellt. Stattdessen wird in der strittigen Frage der doppelten Mehrheit ein Kompromiß erzielt, auf den sich sämtliche Beteiligte einigen können. Nach den Parlamentswahlen in Spanien im März und dem Beitritt der neuen Mitgliedsländer im Mai sowie den Europawahlen im Juni 2004 beschließt der Europäische Rat den Verfassungsentwurf des Konvents in modifizierter Form.

Zweitens: In einem eindeutig *pessimistischen Szenario* wird von einem Scheitern des Verfassungsgebungsprozesses nach einem Gipfel im Herbst 2004 auszugehen sein. Die Tatsache, daß die zurückliegende Regierungskonferenz ohne eine ausformulierte Schlußerklärung zu Ende gegangen ist, in der man den in einzelnen Fragen erzielten Konsens hätte festhalten können, stellt sich als unüberbrückbares Defizit heraus. Das Tauziehen um politikfeldspezifische Regelungen (in Teil III des Verfassungsentwurfs) beginnt von Neuem. Dabei wird die Debatte um Verfassungsbestimmungen zudem mit den Beratungen zur finanziellen Entwicklung der EU verknüpft, wodurch es zu Streitigkeiten zwischen Geber- und Empfängerländern sowie zwischen „Blockierern“ (Polen, Spanien) und an Fortschritt orientierten Empfängern (v.a. Beitrittsländer wie die Tschechische Republik, Ungarn) kommt. Diese Debatten überlagern das Bemühen um einen Konsens bei den für die Handlungsfähigkeit der Union entscheidenden Fragen der institutionellen Ausgestaltung. Die bei der vorangegangenen Regierungskonferenz bereits

35 Vgl. Lang, Kai-Olaf; Maurer, Andreas: Polens Gewicht und die doppelte Mehrheit. Vor dem Endspiel der Regierungskonferenz. SWP-aktuell, Dezember 2003.

weitgehend gelösten institutionellen Fragen (Größe der Kommission; Rotation im Rat; Ausgestaltung des EU-Außenministers) werden wieder in Frage gestellt. So wird die Lösung über das Jahr 2004 hinaus verschleppt. Mit zunehmender zeitlicher Distanz zum Konvent wird die Ausarbeitung eines Kompromisses schwieriger. Der Verfassungsentwurf wird als überaus belastende Hypothek empfunden und gerät schließlich in Verruf. Forderungen nach einem „Europa der zwei und mehr Geschwindigkeiten“ werden lauter.

Ein drittes, *gemäßigtes Szenario* läßt sich zwischen den beiden vorangegangenen Extremoptionen ansiedeln. Es erscheint aus der jetzigen Perspektive am wahrscheinlichsten. Danach werden die Verhandlungen über den Verfassungsentwurf wieder aufgenommen, aber diesmal nimmt man sich mehr Zeit, den Entwurf auf der Ebene der Außenminister genau zu untersuchen und Kompromißmöglichkeiten auszuloten. Förderlich dürfte sich die am 1. Mai einsetzende Realität einer EU-25 erweisen. Immerhin: Ein Problem der Regierungskonferenz 2003 war nicht zuletzt die Kürze der Zeit gewesen. Auch die deutsche Delegation dürfte auf Drängen des Bundesinnenministeriums, der Länder und der Opposition im Bundestag Verhandlungen über die künftige Asyl- und Migrationspolitik anstreben. Damit werden die Verhandlungsmasse größer und die Optionen für abschließende Koppelgeschäfte vielfältiger. Unter der irischen Präsidentschaft werden sämtliche Änderungswünsche sondiert; man wird sich aber noch nicht auf eine Lösung einigen können. Mit den Wahlen in Spanien, den Beitrittsfeierlichkeiten, der Europäischen Parlamentswahl und den beginnenden Verhandlungen über die Finanzvorschau stehen bereits zu viele andere Themen auf der Agenda. Während diese Themen auf der höchsten Ebene diskutiert werden, gelingt es auf der Arbeitsebene, Kompromisse und steuerbare Rückfalloptionen zu finden. Vorbedingung dafür wäre eine weitgehende Trennung zwischen der Finanz- und der Verfassungsdebatte. Der Wille, den Verfassungsgebungsprozeß nicht völlig leerlaufen zu lassen, würde sich schließlich aus der Einsicht speisen, daß er für alle Beteiligten eine große Zahl an positiven Neuerungen beinhaltet. Unter der niederländischen Präsidentschaft würden die Verhandlungen dann gestrafft und der Entscheidungsdruck soweit erhöht, daß eine Verabschiedung des Verfassungsvertrags in einem angemessenen Zeitfenster bis November 2004 als realistisch erscheint.

Auch wenn das letzte Szenario von der Tendenz her wahrscheinlich und aus integrationspolitischer Sicht wünschenswert scheint, so ist der konkrete Verlauf der weiteren Verfassungsdebatte nicht vorhersehbar. Sollte die EU, vor allem aber Polen, aus der selbst induzierten „Krise“ rund um die Verfassungsberatungen lernen, dann könnte sich der Gesamtverlauf der Regierungskonferenz als bewährtes Muster der bisherigen Geschichte der Europäischen Union bestätigen. Damit dies geschieht, sollten die Neu- und Altmitglieder mehr Sensibilität im Umgang miteinander und weniger medial inszenierte Blockbildung walten lassen. Ein solcher Lernprozeß könnte sich positiv auswirken und zu einem sorgfältig vorbereiteten Integrationsschritt führen. Auf der Basis des Konventsentwurfs würde ein von sämtlichen Mitgliedstaaten gutgeheißenes Dokument verabschiedet.

Verhärten sich hingegen die Renationalisierungstendenzen angesichts des gegenseitigen Unverständnisses, könnte die Union tatsächlich vor einer Spaltung stehen. Ein Austritt der integrationswilligen Staaten aus der EU-25 und die Wieder(be)gründung einer neuen Europäischen Gemeinschaft auf der Grundlage des Verfassungsentwurfs wären dann eine nicht wünschenswerte, aber gedanklich weiter zu diskutierende Konsequenz.