

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Tomislav Maršić

Der Prager Regierungssturz und die Zukunft der EU

Gelingt die Ratifikation des
Lissabonner Vertrags in Tschechien?

S 13
April 2009
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

Die Studie gibt ausschließ-
lich die persönliche Auf-
fassung des Autors wieder

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2009

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 1611-6372

Inhalt

- 5 **Problemstellung und Empfehlungen**
- 7 **Innenpolitische Ausgangssituation**
- 9 **Die europapolitische Handlungsfähigkeit der Regierung**
- 11 **Die Diskussion um den Lissabonner Vertrag**
- 12 Der Ratifikationsmodus als Politikum
- 13 Verfassungsrechtliche Prüfung des Reformvertrags
- 15 **Welche Chancen hat der Lissabonner Vertrag?**
- 17 **Abkürzungen**

*Tomislav Maršić ist Stipendiat in der Forschungsgruppe
EU-Integration*

Der Prager Regierungsturz und die Zukunft der EU. Gelingt die Ratifikation des Lissabonner Vertrags in Tschechien?

Der Weg zu einer Vertragsreform der EU, der mit dem Verfassungskonvent im Jahr 2002 begann, bleibt trotz der Unterstützung durch eine große Mehrheit der Mitgliedstaaten steinig und lang. Nachdem der Verfassungsvertrag (VVE) durch ablehnende Referenda in Frankreich und den Niederlanden politisch gescheitert ist, verläuft auch die Ratifikation des Lissabonner Vertrags nicht ohne Rückschläge. Einen maßgeblichen Anteil daran hat die kontroverse Diskussion der Vertragsreform in Tschechien. Ein knappes Jahr, nachdem der Lissabonner Vertrag dem Unterhaus zur ersten Lesung zugeleitet worden war, billigten die Abgeordneten die EU-Reform am 18. Februar 2009. Diesem Schritt waren vielfache Verzögerungen durch eine langwierige verfassungsrechtliche Prüfung und eine zweimalige Verschiebung der zweiten Lesung vorangegangen. Mit der Zustimmung des Unterhauses ist nun die erste von drei Hürden zur Ratifikation des Vertrags in Tschechien genommen: Falls der Senat ebenfalls sein Placet geben sollte, könnte der Prozess durch eine Unterschrift des Staatspräsidenten Václav Klaus abgeschlossen werden.

Durch das erfolgreiche Misstrauensvotum im Prager Abgeordnetenhaus mitten in der laufenden Ratspräsidentschaft hat sich die ohnehin schwierige innenpolitische Konstellation noch einmal deutlich verkompliziert. Zwar konnten die pro-europäischen Sozialdemokraten (ČSSD) seither innenpolitisch weitestgehend den Takt vorgeben, doch dies ist für die Ratifikation des Lissabon-Vertrags unerheblich. Entscheidend sind vielmehr die Mehrheitsverhältnisse im Senat, da hier die letzte ausstehende Abstimmung stattfindet. Der Schachzug der Opposition hat nicht nur zu großer innenpolitischer Unsicherheit geführt, sondern auch den euroskeptischen Präsidenten Václav Klaus in einer für die EU entscheidenden Phase zur faktisch bestimmenden Figur der tschechischen Innen- und Außenpolitik gemacht.

Dies wirkt sich im Innern auf die Machttektonik in der teilweise euroskeptischen Demokratischen Bürgerpartei (ODS) aus, die für den Abschluss der Ratifikation des Lissabonner Vertrags ausschlaggebend ist. Mit dem Rücktritt der von dem pragmatischen ODS-Vorsitzenden Mirek Topolánek geführten Regierung hat

sich die Balance zugunsten der Gegner einer vertieften europäischen Integration verändert. Klaus, der bis zu den voraussichtlich Mitte Oktober stattfindenden Neuwahlen die Fäden in der Hand behält, wird nun verstärkt versuchen, seinen Widersacher Topolánek dauerhaft von der politischen Bühne zu verbannen. Mit Blick auf die Vertretung Tschechiens im Europäischen Rat hatten Topolánek und Klaus zwar eine Arbeitsteilung vereinbart, nach der sich der Präsident auf seine eher repräsentative Funktion in der Außenpolitik beschränken sollte. Gleichwohl dürfte er angesichts des Legitimitätsverlusts des scheidenden Ministerpräsidenten versuchen, sich auf dem EU-Parlament stärker zu profilieren. Dabei bieten sich Klaus im Vorfeld der Europawahl alle Möglichkeiten, seine politische Botschaft zu transportieren. Nach wie vor unklar ist allerdings, welches Parteivehikel er dazu nutzen wird.

Somit muss die EU infolge der Verwerfungen in Prag einen doppelten Rückschlag einstecken: Zum einen kann die Regierung ihre Führungsaufgaben in wichtigen Ratsformationen kaum erfüllen, und das in einer Zeit nie dagewesener interner und externer Krisenlagen. Zwar war die Ratspräsidentschaft auch in den ersten Monaten dieses Halbjahrs bereits weitgehend mit sich selbst beschäftigt, da ihr parlamentarisches Fundament äußerst brüchig war. Schon deshalb war sie kaum in der Lage, eine strategische Führungsfunktion für die EU wahrzunehmen. Da nun auch noch die Regierung weggebrochen ist, wird es angesichts der anstehenden Herausforderungen noch mehr als zuvor darauf ankommen, das Präsidentschaftstrio mit Frankreich und Schweden einzubinden. Außerdem wird die Initiative der Kommission an Bedeutung gewinnen.

Im Vergleich zu den schwerwiegenden Problemen bei der Ratifikation des Lissabonner Vertrags, stellt der geschwächte Ratsvorsitz gleichwohl das kleinere Übel dar. Da die ODS nicht mehr in die Regierungsführung eingebunden ist, entfällt ein wichtiger einigender und disziplinierender Faktor. Damit haben sich die Aussichten auf einen erfolgreichen Abschluss des parlamentarischen Verfahrens eher verschlechtert. Es steht zu erwarten, dass sich die größtenteils euroskeptischen ODS-Senatoren von der Parteiführung immer weniger in die Pflicht nehmen lassen. Dies ist umso mehr der Fall, als sie nun volle Rückendeckung durch die derzeit bestimmende Figur der Innenpolitik, den Staatspräsidenten, genießen. Nicht zuletzt stärkt der bevorstehende Wechsel der ODS im Europäischen

Parlament (EP) zu einer euroskeptischen Fraktion die Lissabon-Gegner in der nationalen Schwesterpartei. Im Umgang mit dieser komplizierten innenpolitischen Situation sollte in erster Linie darauf geachtet werden, den Euroskeptikern in der ODS, die zugleich vielfach auch Souveränisten im Sinne größtmöglicher nationaler Autonomie sind, keine Argumente zu liefern. Eine wichtige Rolle spielt dabei die Konfliktlinie zwischen kleinen und großen EU-Staaten, da – so die Vertragsgegner der ODS – vor allem Letztere vom Lissabonner Vertrag besonders profitieren würden. Da es somit zweifelhaft ist, ob die euroskeptischen Senatoren von deutschen oder europäischen Akteuren argumentativ erreicht werden können, liegt in der gezielten Unterstützung der pragmatischen Kräfte innerhalb der ODS eine realistische Option, eine erfolgreiche Ratifikation zu befördern. Gleichermaßen sollte der Versuch der ČSSD, für den Fall einer Ablehnung ein Referendum durchzusetzen, vorsichtig unterstützt werden. Insgesamt sind die Möglichkeiten zur externen Einflussnahme jedoch begrenzt. Insofern liegt es nahe, Maßnahmen zur nachsorgenden Schadensbegrenzung für den Fall vorzubereiten, dass der Ratifikationsprozess scheitert.

Innenpolitische Ausgangssituation

Mit dem erfolgreichen Misstrauensvotum gegen die ODS-geführte Koalition am 24. März 2009, bei dem die Regierung die absolute Mehrheit um fünf Stimmen verfehlte, ist eine Amtszeit beendet worden, die nach einer langwierigen Regierungsbildungsphase von Beginn an von Instabilität geprägt war. Das nach den Abgeordnetenhauswahlen im Sommer 2006 entstandene Patt zwischen dem regierenden Mitte-Rechts-Lager auf der einen und dem Mitte-Links-Lager auf der anderen Seite war von vielfachen Abgeordnetenwechseln, Fraktionsaustritten und anderen schwer einschätzbaren Gemengelagen geprägt. Nachdem Regierungschef Topolánek in der Vergangenheit bereits vier Misstrauensabstimmungen überstanden hatte, wurde der Zerfallsprozess der Koalition mit dem Parteiausschluss zweier grüner Abgeordneter eingeleitet, die gemeinsam mit zwei langjährigen ODS-Abweichlern die Regierungsunterstützung unter ein kompensationsfähiges Maß drückten.¹

Zuvor hatte eine innenpolitische Reformserie zu einem beispiellosen Absturz der ODS bei den Regional- und Senatswahlen im Oktober 2008 geführt. Infolgedessen wurde die bereits angeschlagene Autorität des Parteivorsitzenden Topolánek weiter beschädigt, dem heftige Kritik aus der eigenen Partei entgegenschlug. Dennoch konnte er die taumelnde ODS am Vorabend des EU-Ratsvorsitzes davon überzeugen, Kontinuität in der Parteiführung zu wahren. So ging er aus dem Wahldebakel noch einmal gestärkt hervor – nicht zuletzt auch weil es ihm gelang, den Parteivorsitz gegen den euroskeptischen Prager Oberbürgermeister Pavel Bém zu verteidigen. Auf diese Weise drängte der Ministerpräsident den Einfluss von Präsident Klaus auf die Partei weiter zurück, der Bém protegiert hatte. Im

¹ Dabei handelt es sich um die beiden einstigen Grünen-Mitglieder Olga Zubova und Vera Jakubkova sowie die beiden ehemaligen ODS-Fraktionsmitglieder Jan Schwippel und Vlastimil Tlustý. Letztere treten bei den kommenden Europawahlen auf prominenten Listenplätzen für die tschechische Libertas-Partei (siehe unten) an, vgl. »Tlustý z ODS neodejde, přestože kandiduje za Libertas.cz« [Tlustý verlässt die ODS nicht, trotz Kandidatur für Libertas.cz], in: *České Noviny*, 2.4.2009, <www.ceskenoviny.cz/zpravy/tlusty-z-ods-neodejde-prestoze-kandiduje-za-libertas-cz/369055> (eingesehen am 12.4.2009).

öffentlichen Ansehen konnte Topolánek überdies durch die Ratspräsidentschaft punkten.

Doch es schien nur so, als könne der Regierungschef die parteiinternen Kritiker in Schach halten, denn politische Dauerfehden wurden Topolánek schließlich zum Verhängnis. Für seinen Sturz direkt verantwortlich machte er den ehemaligen ODS-Überwarter Klaus, dessen Einfluss in der Partei stetig schwindet, seit Topolánek im Jahr 2002 den Vorsitz übernommen hat. Auch mit Gegenspieler und Oppositionsführer Jiří Paroubek (ČSSD) verbindet ihn seit der Schlammschlacht des letzten Wahlkampfs eine starke persönliche Abneigung. Paroubek hatte im Vorfeld des Parteitags der Sozialdemokraten – dem Klaus übrigens das erste Mal beiwohnte – ein Misstrauensvotum angekündigt, mit dem er sich in erster Linie innerhalb seiner Partei profilieren wollte. Dass es Paroubek dieses Mal tatsächlich gelang, Topolánek zu stürzen, überraschte ihn offenbar selbst.

Neu an der innenpolitischen Konstellation ist, dass Klaus und Paroubek ihre Kräfte bündelten, um Topolánek von der Partei- und Regierungsspitze zu verdrängen. Entgegen der bisherigen Verfassungspraxis lehnte der Präsident es ab, Topolánek als Vorsitzenden der größten Unterhausfraktion mit der Bildung einer Übergangsregierung zu beauftragen. Paroubek – der ahnte, dass sein Insistieren auf der Regierungsabwahl zur Mitte der tschechischen Ratspräsidentschaft durchaus negativ auf ihn zurückfallen könnte –² forcierte die Bildung eines Übergangskabinetts aus parteilosen Experten. Trotz der laufenden Ratspräsidentschaft hat sich dieser Vorschlag nun mit der maßgeblichen Unterstützung Klaus' durchgesetzt. Die Regierung Topolánek wird somit wohl bereits ab Mai 2009 zugunsten des weitgehend unbekanntem

² Dies legen zumindest neuere Umfragen nahe, nach denen die ODS – gegen jüngere Trends – wieder in der Gunst der Wähler zulegt und gar die Europawahlen gewinnen könnte. Demnach liegt die ODS mit 31% vor den Sozialdemokraten mit 29%, vgl. »CVVM: Nejvíc hlasů při volbách do EP by dostala ODS« [CVVM: Bei den EP-Wahlen bekäme die ODS die meisten Stimmen], in: *České Noviny*, 25.3.2009, <www.ceskenoviny.cz/zpravy/cvmm-nejvic-hlasu-pri-volbach-do-ep-by-dostala-ods/367489> (eingesehen am 12.4.2009).

Chefs des tschechischen Statistikamts, Jan Fischer, das Feld räumen.³

Mit seiner Weigerung, Topolánek erneut mit der Regierungsbildung zu betrauen, wollte der Präsident offenbar die ODS veranlassen, sich von ihrem Parteivorsitzenden zu trennen. Offen bleibt dabei, ob Klaus damit nur Topolánek selbst torpedieren will oder ernsthafte Hoffnungen hegt, seine Unterstützer in der ODS zurück an die Parteispitze zu bringen.

Dies hängt in bedeutendem Maße davon ab, wie erfolgreich die neue »Partei der freien Bürger« (Strana svobodných občanů, SSO) sein wird. Sie wurde von Petr Mach, einem Vertrauten des Präsidenten, unter Mitarbeit der beiden Söhne von Klaus aus der Taufe gehoben. Hauptziel der Partei ist, den Vertrag von Lissabon zu verhindern.⁴ Durch die Gründung dieser Partei könnten sich die Kräfte innerhalb der ODS verschieben: Sollten einige EU-kritische »Fundamentalisten« aus der ODS austreten, könnte diese längerfristig etwas homogener werden.⁵ Die SSO liegt ideologisch auf der Linie der antieuropäischen Libertas-Partei des irischen Unternehmers Declan Ganley und wird sowohl an den Europawahlen im Juni als auch an den vorgezogenen Parlamentswahlen teilnehmen. Obwohl Klaus, der im Dezember 2008 den Ehrenvorsitz der ODS niedergelegt hat, möglicherweise die SSO unterstützen wird, sind ihre Chancen auf einen nennenswerten Zulauf bislang gering.⁶ Dies liegt zum einen an dem Nullsummenspiel der Stimmenkonkurrenz zwischen der SSO und Libertas. Zum anderen besteht die Zielgruppe der SSO, nämlich Unzufriedene des bürgerlichen Lagers, in der Tendenz eher aus Befürwortern des EU-Reformvertrags.

Wird Topolánek von der Spitze der ODS abgewählt, könnte sich das Verhältnis zwischen den beiden Volksparteien klären, das seit einigen Jahren von einem starken Antagonismus geprägt ist. Fraglich bleibt jedoch, wer nach Topoláneks Abgang in der ODS das Heft in die Hand nehmen könnte. Da derzeit die Prag-

matiker im Parteivorstand dominieren und der Staatspräsident sich weitgehend aus der Partei zurückgezogen hat, scheint es nicht unwahrscheinlich, dass ein weiterer Pragmatiker nachrückt. Allerdings könnten die Euroskeptiker der ODS nach den jüngsten Ereignissen auch wieder Aufwind bekommen.

Mit der Einsetzung des von Klaus gewünschten Expertenkabinetts hat der Präsident seine wichtigsten Ziele erreicht: Er nimmt Topolánek den Amtsbonus, der ihm bei den anstehenden Neuwahlen zu einer weiteren Amtszeit als Ministerpräsident hätte verhelfen können. Überdies schwächt er Topoláneks innerparteiliche Position. Schließlich bleibt Klaus angesichts eines schwachen Übergangskabinetts bis zu den vorgezogenen Parlamentswahlen der innenpolitische Dreh- und Angelpunkt. Dabei kann er infolge ungenauer Verfassungsbestimmungen seine Befugnisse recht großzügig auslegen.⁷ Bislang ist unklar, wie weit er bereit ist, seinen Spielraum dabei auszureizen. Es bestehen zudem berechtigte Sorgen, dass Klaus die Gelegenheit nutzen könnte, um auch auf der EU-Ebene stärker das Wort zu führen.

³ Diese informelle Absprache muss noch von den zuständigen Gremien der beiden großen Parteien bestätigt werden.

⁴ Neben der SSO wurde zudem ein tschechischer Ableger der euroskeptischen Libertas-Partei durch den Europaabgeordneten Vladimír Zelezny gegründet.

⁵ Hierzu ausführlicher: Kai-Olaf Lang/Tomislav Maršić, *Die Präsidentschaft der Prager Pragmatiker. Der tschechische EU-Ratsvorsitz zwischen innenpolitischen Zerwürfnissen und internationalen Krisen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Januar 2009 (SWP-Aktuell 2/09).

⁶ Parteigründer und -vorsitzender Mach peilt für die Europawahl eine Unterstützung von 5% an, die ihm den Einzug ins Europäische Parlament ermöglichen würde.

⁷ Die tschechische Verfassung gibt beispielsweise keine Hinweise darauf, ob der Präsident zwangsläufig die größte Fraktion mit der Regierungsbildung beauftragen muss oder wie lange eine geschäftsführende Regierung übergangsweise im Amt bleiben darf.

Die europapolitische Handlungsfähigkeit der Regierung

Auch ohne die unübersichtliche Lage in der ODS und der Innenpolitik allgemein hätten die internationalen Rahmenbedingungen für die tschechische Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2009 kaum schwieriger sein können. Nach dem positiven Zwischenschritt durch die Zustimmung des Parlaments zum Lissabonner Vertrag setzt sich nun das Führungsvakuum in der tschechischen Regierung gleichsam in der EU fort, die angesichts der internationalen Krisenlagen eine starke Führung besonders dringend nötig hätte.⁸

Tschechien wird, seitdem es den Ratsvorsitz innehat, mit Vorwürfen konfrontiert, es könne die EU in schwierigen Zeiten nicht adäquat vertreten. Begründet werden diese Einwände zum einen mit den bekannten innenpolitischen Problemen. Außerdem wird bezweifelt, dass Tschechien als kleineres, neues EU-Mitglied imstande ist, den Rat der Union in strategischen Fragen zu führen. Dies gilt insbesondere für eine mögliche Vermittlerrolle nach dem gescheiterten Referendum in Irland.⁹ Nicht zuletzt auch um diesem Eindruck entgegenzuwirken, setzt sich die tschechische Ratspräsidentschaft engagiert dafür ein, die Garantien, die Irland für seine Ratifikation zugesprochen werden sollen, bis Juni 2009 auszuformulieren. Prominenter Kritiker der tschechischen Ratspräsidentschaft ist Frankreichs Präsident Sarkozy, der zudem für Unmut in Prag sorgte, als er vorschlug, wegen der Finanzkrise eine Wirtschaftsregierung zu installieren. Diese neue Institution soll nach Sarkozys Vorstellungen so lange von Frankreich geführt werden, bis nach Tschechien und Schweden 2010 mit Spanien wieder ein Land der Eurozone die EU-Ratspräsidentschaft

⁸ Zu den Funktionen einer Ratspräsidentschaft vgl. Daniela Kietz, »Funktionen, Handlungsbedingungen und Stellschrauben der Präsidentschaft im System des EU-Ministerrats«, in: dies./Volker Perthes (Hg.), *Handlungsspielräume einer EU-Ratspräsidentschaft. Eine Funktionsanalyse des deutschen Vorsitzes im ersten Halbjahr 2007*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2007 (SWP-Studie 24/07).

⁹ 23 der 27 EU-Mitgliedstaaten haben den Reformvertrag ratifiziert. In Tschechien, Irland, Polen und Deutschland ist der Ratifikationsprozess noch nicht abgeschlossen. Während in Polen noch die Unterschrift des Präsidenten sowie in Deutschland zusätzlich ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts ausstehen, wird in Irland ein erneutes Referendum im Herbst 2009 über die Ratifikation entscheiden.

übernimmt. Sarkozys Versuche, die Führung bei der Bearbeitung der Wirtschafts- und Finanzkrise zu behalten, belasteten die ohnehin gespannten Beziehungen zwischen Frankreich und Tschechien zusätzlich.¹⁰

Prag versucht die Besorgnis über die tschechische Ratspräsidentschaft zu entkräften. Es verweist darauf, dass sich der Arbeitsplan der EU in zunehmendem Maße auf Agenden stützt, die von »Präsidentschaftstrios« erstellt werden, an denen also auch »erfahrene« Mitgliedstaaten beteiligt sind.¹¹ Die tschechische Agenda soll somit eher als Teil des Achtzehnmonatsprogramms verstanden werden, das gemeinsam mit der vorhergehenden französischen und der nachfolgenden schwedischen Ratspräsidentschaft erarbeitet wurde.¹²

Tschechien leidet – aufgrund des fehlenden europapolitischen Konsenses – bereits seit Beginn der Ratspräsidentschaft an einer gewissen Führungsschwäche. Die brüchige parlamentarische Unterstützung führte dazu, dass ein großer Teil der Aufmerksamkeit der Regierung in der nationalen Konfliktlösung gebunden war, was sich zu Lasten der Standardaufgaben der Präsidentschaft niederschlug. Abzulesen ist dies beispielsweise an den wenig koordinierten Initiativen des französischen Staatspräsidenten und des Präsidentschaftstrios in der Gazakrise zu Beginn des Jahres. Der Prager Regierung fehlten nicht nur die Möglichkeiten, die eigene Ratsagenda voranzutreiben, es war für sie darüber hinaus auch schwierig, europäische Kompromisse auf nationaler Ebene durchzusetzen.

¹⁰ Der französische Vorschlag ist als Reaktion auf den G20-Gipfel zur Finanzkrise in Washington vom 15./16.11.2008 zu verstehen, der hinter den europäischen Erwartungen zurückblieb, vgl. Philippa Runner, »France Wants Post-EU Presidency Financial Summit«, in: *EUobserver.com*, 19.11.2008, <<http://euobserver.com/9/27138>> (eingesehen am 12.4.2009).

¹¹ Vgl. Elitsa Vucheva, »Czech Republic Rejects EU Villain Role«, in: *EUobserver.com*, 27.10.2008, <<http://euobserver.com/9/26999>> (eingesehen am 12.4.2009); sowie »Sarkozy Accused of Hijacking Czech EU Presidency«, in: *EurActiv*, 27.10.2008, <www.euractiv.com/en/future-eu/sarkozy-accused-hijacking-czech-eu-presidency/article-176688> (eingesehen am 12.4.2009).

¹² Für eingehendere Informationen zur EU-Ratspräsidentschaft Tschechiens und zur inhaltlichen Agenda des Ratsvorsitzes siehe Lang/Maršić, *Die Präsidentschaft der Prager Pragmatiker* [wie Fn. 5].

Es entbehrt nicht einer gewissen Ironie, dass nun ausgerechnet Präsident Klaus den Einfluss Tschechiens in der EU mit einem Übergangs-Expertenkabinett erheblich geschwächt hat. Schließlich war er es, der stets die Ohnmacht kleinerer Länder in der EU bemängelte. So wird sich die Übergangsregierung in den verbleibenden Monaten der Ratspräsidentschaft trotz personeller Kontinuität auf der hohen Beamtenebene kaum die Durchsetzungsfähigkeit erarbeiten können, um diese Rolle in ihren wichtigsten Aspekten auszufüllen.

Zwar ist die operative europäische Politik nicht übermäßig von den Ereignissen betroffen. Präsident Klaus jedoch als zurzeit einziger legitimer Akteur der tschechischen Außenpolitik könnte versuchen, sich als amtierender Vorsitzender des Europäischen Rates mehr Gehör zu verschaffen. Weiterhin steht zu befürchten, dass auch Topolánek die Schwierigkeiten auf der nationalen mit einem besonders lautstarken Auftreten auf der europäischen Ebene überkompensiert.¹³

Aufgrund seiner Ratspräsidentschaft erfährt Tschechien gesteigerte internationale Aufmerksamkeit. In diesem Lichte der Öffentlichkeit wird allerdings auch die Tatsache grell beleuchtet, dass das Land den Lissabonner Vertrag als letzter EU-Mitgliedstaat noch nicht vollständig parlamentarisch ratifiziert hat. Dass die peinliche Ratifikationsfrage ausgerechnet in dieser Phase virulent bleibt, ist neben schlechtem Timing vor allem den Verzögerungsmanövern der Vertragsgegner geschuldet. Im Gegensatz zu den eher persönlichen Animositäten, die zu Topoláneks Abwahl geführt haben, spielen bei der Ratifikation auch die Auseinandersetzungen zwischen dem EU-pragmatischen und dem souveränistischen Parteiflügel¹⁴ der ODS eine wichtige Rolle.

¹³ Beispielhaft für ein solches Verhalten ist die Entgleisung Topoláneks in einer vielkritisierten Rede vor dem EP am 25.3.2009, in der er den Bankenrettungsplan von US-Präsident Obama als »Weg in die Hölle« brandmarkte, vgl. »Přepis projevu Mirka Topolánka v Evropském parlamentu« [Transkript der Rede Mirek Topoláneks vor dem Europäischen Parlament], <www.eu2009.cz/cz/news-and-documents/speeches-interviews/projev-mirka-topolanka-v-evropskem-parlamentu-13471/> (eingesehen am 6.4.2009).

¹⁴ Hier ist, wie oben angedeutet, derjenige Teil der ODS gemeint, der vor dem Hintergrund der Fremdbestimmung der Tschechoslowakei während des Kalten Krieges großen Wert auf eine größtmögliche internationale Autonomie Tschechiens legt.

Die Diskussion um den Lissabonner Vertrag

Am 18. Februar 2009 billigte das Abgeordnetenhaus den Lissabonner Vertrag mit 125 Stimmen (bei einem Quorum von 120) nur knapp.¹⁵ Nachdem mit 36 fast die Hälfte der 79 anwesenden ODS-Abgeordneten mit Nein gestimmt hatte, fiel die Gefolgschaft gegenüber der Partei- und Regierungsspitze schwächer aus als gemeinhin angenommen. Zuvor war noch erwartet worden, dass sich Topolánek nach der zwischenzeitlichen innerparteilichen Konsolidierung seiner Führungsposition deutlicher mit einer pro-europäischen Linie würde durchsetzen können. Die Ablehnung wäre noch stärker ausgefallen, hätte die Regierung vor der Abstimmung nicht angekündigt, noch im März die neue Geschäftsordnung des tschechischen Parlaments einzubringen. Diese sah vor, dass die Volksvertreter jeder Souveränitätsübertragung der Regierung an die EU zustimmen müssen. Gleichmaßen macht die ODS-Fraktion im Senat die neue Geschäftsordnung zur Bedingung dafür, eine Zustimmung zum Reformvertrag überhaupt in Erwägung zu ziehen.

Mit dieser Regelung greift die tschechische Regierung der Aufwertung nationaler Parlamente vor, die mit dem im Reformvertrag vorgesehenen Verfahren zur »vereinfachten Vertragsrevision« gemäß Artikel 48 (7) EUV erfolgen soll. Jedes nationale Parlament erhält demnach ein sechsmonatiges Vetorecht für den Fall, dass die Regierungen im Europäischen Rat beschließen, Entscheidungsmodus oder Gesetzgebungsverfahren in einzelnen Bereichen zu vereinfachen.

Die politische Diskussion um den Lissabonner Vertrag wird von einem Paradox geprägt: Obwohl ihre Anhänger zu den europafreundlichsten im tschechischen Parteienspektrum gehören, ist die ODS die einzige euroskeptische Partei unter den gemäßigten

¹⁵ Vgl. Jozef Kubezka, »Poslanci schválili lisabonskou smlouvu« [Delegierte billigten den Lissabonner Vertrag], in: *Radio Prag*, 18.2.2009, <www.radio.cz/cz/zpravy/113413> (eingesehen am 12.4.2009). Zur Entstehung und inhaltlichen Ausgestaltung des Lissabon-Vertrags siehe das entsprechende SWP-Themendossier: Julia Lieb/Andreas Maurer/Nicolai von Ondarza (Hg.), *Der Vertrag von Lissabon*, 2009, <http://vt-www.bonn.iz-soz.de/swpthemen/servlet/de.izsoz.dbclear.query.browse.BrowseFacette/domain=swp/lang=de/filter=11/sable=true/qup=true?f58=12583_12583&order=publishyear,title> (eingesehen am 12.4.2009).

Kräften der Mitte.¹⁶ Wenngleich der Einfluss des prominenten Euroskeptikers Václav Klaus in der ODS seit einiger Zeit schwindet, sind in der Partei nach wie vor viele Stimmen vernehmbar, die einer fortgesetzten europäischen Integration, wie sie im Lissabonner Vertrag ausgehandelt worden ist, nur aus pragmatischen Gründen der Staatsraison beipflichten.

Das gilt in besonderer Weise für Mirek Topolánek, der den Vertrag zwar vielfach als überflüssig bezeichnet hat, sich jedoch durchweg für dessen zügige Ratifikation ausspricht. Ursache dafür dürfte nicht zuletzt sein, dass der Reformvertrag im Unterschied zum Verfassungsvertrag von der damaligen ODS-Regierung selbst mit ausgehandelt worden war. Europaminister Alexandr Vondra nannte die endgültige Form des Reformvertrags »akzeptabel«, da dieser nicht nur ein »Gaspedal«, sondern nun auch »Sicherungen« enthalte.¹⁷ Er widersprach damit direkt Präsident Klaus, der in der Vergangenheit als scharfer und gleichzeitig populärer Kritiker fortgesetzter europäischer Integration aufgefallen war.

Dies wurde zuletzt bei dessen offiziellem Besuch in Irland deutlich, als sich Klaus mit dem führenden Kopf der irischen »No to Lisbon«-Kampagne, Declan Ganley, traf.¹⁸ Irische Regierungsvertreter äußerten sich empört über Klaus' Vorgehen, dem nach dem Treffen die »unangebrachte Einmischung« in die Dis-

¹⁶ Die Zustimmung zum Lissabonner Vertrag ist unter der Wählerschaft der ODS mit 66% nur knapp geringer als unter den Wählern der Grünen, die den Vertrag zu 73% befürworten. Erst dann folgen die Wähler der sozialdemokratischen ČSSD mit 63% und die der christdemokratischen KDU-ČSL mit 53%. Selbst 47% der Wähler der kommunistischen KSČM unterstützen den Vertrag noch, vgl. Gerald Schubert/Till Janzer, »Vertrag von Lissabon: Tschechien macht ersten Schritt zur Ratifizierung«, in: *Radio Prag*, 23.2.2009, <<http://www.radio.cz/de/artikel/113552>> (eingesehen am 12.4.2009).

¹⁷ Vgl. »Leaders of Czech Ruling Party Advocate EU Treaty«, in: *BBC Monitoring European*, 24.11.2007.

¹⁸ Vgl. »Treaty Controversy as Czech President Visits Ireland«, in: *EurActiv*, 11.11.2008, <www.euractiv.com/en/future-eu/treaty-controversy-czech-president-visits-ireland/article-177064> (eingesehen am 12.4.2009).

kussionen Irlands mit seinen EU-Partnern vorgeworfen wurde.¹⁹

Klaus lehnt den Reformvertrag wie zuvor schon den VVE inhaltlich ab, weil er in beiden eine weitgehende Entmachtung der nationalen Regierungen sieht. Der Reformvertrag sei nur eine umbenannte Version des Verfassungsvertrags und angesichts des ablehnenden irischen Referendums ohnehin bereits »tot«. Jeder weitere Schritt zur Ratifikation des Vertrags müsse von einem positiven Votum in einer erneuten Volksabstimmung in Irland abhängig gemacht werden.²⁰ Klaus unterstützt damit die Linie von Polens Präsident Lech Kaczyński, der seine Unterschrift erst dann unter das polnische Ratifikationsgesetz setzen will, wenn Irland eine Lösung für die derzeitige Ratifikationskrise gefunden hat.²¹ Der tschechische Präsident scheint entschlossen, alle Möglichkeiten der Obstruktion auszuschöpfen.

Neben dem Präsidenten wird die Prominenz der Euroskeptiker der ODS vor allem von einer Gruppe um den Abgeordneten des Europäischen Parlaments Jan Zahradil verkörpert, die bereits die Unterzeichnung des Vertrags durch Topolánek scharf kritisierte. Sie berief sich dabei auf eine Partieresolution aus dem Jahr 2006, nach der keine weiteren Kompetenzen an die EU abgegeben werden dürfen.²² Topolánek räumte zu seiner Verteidigung ein, die tschechische Regierung sei nicht »stark genug« gewesen, um die Annahme des Reformvertrags zu verhindern. Ausschlaggebend sei dabei gewesen, dass er keine Verbündeten

innerhalb der EU habe finden können.²³ Er hätte zwar ein Veto einlegen können, dazu jedoch kein Regierungsmandat gehabt. Darüber hinaus hätte er Tschechien mit einem derartigen Vorgehen international isoliert.

Der Ratifikationsmodus als Politikum

Die Auseinandersetzung über den Inhalt des Vertrags setzt sich in der Frage des Entscheidungsmodus fort, die eine wichtige Rolle für den Ausgang der Ratifikation spielt. Dabei geht es zunächst darum, ob der Vertrag per Referendum oder Parlamentsbeschluss in innerstaatliches Recht umgesetzt werden soll. Strittig ist auch die Rolle des Präsidenten im Gesetzgebungsprozess.

Mit dem ODS-Vorsitzenden und geschäftsführenden Premierminister Mirek Topolánek und seinem stellvertretenden Regierungschef Alexandr Vondra bevorzugten Regierungs- und Parteispitze eine rein parlamentarische Ratifikation, da der Lissabonner Vertrag im Gegensatz zum Verfassungsvertrag keinen verfassungsändernden Charakter besitze.²⁴ Ein Referendum dagegen wünscht sich neben einigen ODS-Abgeordneten im EP auch die sozialdemokratische Parteilührung, da sich die Zustimmung zum Vertrag in der Bevölkerung Umfragen zufolge konsolidiert hat. Während die bürgerlichen Demokraten darauf hoffen, dass die öffentliche Meinung sich gegen das Vertragswerk kehrt, befürwortet die ČSSD eine Volksabstimmung eher als letzten Ausweg, falls eine parlamentarische Ratifikation scheitern sollte.²⁵ Auch einige nationale ODS-Abgeordnete, insbesondere Senatoren aus dem Oberhaus, unterstützen ein Referendum, da der Reformvertrag gegenüber dem Verfassungsvertrag, für den eine Volksabstimmung vorgesehen war, keine

19 Zudem werfen Brüssel und Dublin Libertas Ungereimtheiten bei der Finanzierung ihrer Kampagne gegen den Lissabonner Vertrag vor, vgl. Darren Ennis/Aine Kerr, »EU President Demands Probe into Source of Libertas Funding«, in: *Independent.ie*, 23.9.2008, <www.independent.ie/world-news/europe/eu-president-demands-probe-into-source-of-libertas-funding-1480303.html> (eingesehen am 12.4.2009). Klaus hat Ganley darüber hinaus bereits im Juli 2008 in Prag empfangen und ihm Unterstützung für sein Projekt zugesagt, aus Libertas eine EU-kritische Europapartei zu machen, vgl. »Klaus' Anti-Lissabon-Offensive«, *derStandard.at*, 6.11.2008, <<http://derstandard.at/?url=?id=1225359231636>> (eingesehen am 12.4.2009).

20 Vgl. »Klaus podepíše lisabonskou smlouvu až po irském ›ano« [Klaus unterschreibt den Lissabonner Vertrag erst nach dem irischen ›Ja], in: *České Noviny*, 24.11.2008, <www.ceskenoviny.cz/tema/index_view.php?id=345939&id_seznam=814> (eingesehen am 12.4.2009).

21 Vgl. »Sarkozy fordert Kaczynskis Unterschrift«, in: *sueddeutsche.de*, 1.7.2008, <www.sueddeutsche.de/politik/496/447231/text> (eingesehen am 12.4.2009).

22 Vgl. »Czech ODS to Debate EU Treaty, Unlikely to Scrap Resolution on It«, in: *CTK Daily News*, 23.11.2007.

23 Vgl. »Leaders of Czech Ruling Party Advocate EU Treaty«, in: *BBC Monitoring Europe*, 24.11.2007.

24 Vgl. »New EU Reform Treaty Has Gaps – Czech Politicians«, in: *CTK Daily News*, 6.9.2007.

25 Die Zustimmung der Bevölkerung zum Reformvertrag bewegt sich nach viel zitierten Umfragen des Meinungsforschungsinstituts STEM bei Werten um 60%. Gleichwohl taxiert eine neuere Umfrage des Factum-Invenio-Instituts die Zustimmung auf nur 37%. Danach lehnen 27% den Vertrag ab, während 36% keine Meinung haben, vgl. »Lidé jsou rozděleni v názoru na lisabonskou smlouvu« [Meinung der Bevölkerung zum Lissabonner Vertrag ist gespalten], in: *České Noviny*, 25.2.2009, <www.ceskenoviny.cz/tema/index_view.php?id=362408&id_seznam=4859> (eingesehen am 12.4.2009).

signifikanten inhaltlichen Änderungen aufweise.²⁶ Demgegenüber lehnen es andere ODS-Senatoren grundsätzlich ab, den Reformvertrag zu ratifizieren, da mit der hierdurch verbindlich werdenden Grundrechtecharta einzelne Grund- und Bürgerrechte zu unumstößlichen Anforderungen an die tschechische Staats- und Rechtspraxis würden.

Zugleich bleibt es unter tschechischen Verfassungsrechtlern umstritten, inwiefern es Präsident Klaus möglich ist, seine Unterschrift nach einer erfolgten parlamentarischen Ratifikation zu verweigern. Falls der Lissabonner Vertrag als »internationales Abkommen« im Sinne des tschechischen Verfassungsrechts zu klassifizieren ist, könnte Klaus den Abschluss des Prozesses blockieren, indem er den Vertrag nicht unterzeichnet. Die Verfassung erwähnt in Artikel 39 Absatz 4 zwar nur, dass für die Ratifikation von Verträgen die *Zustimmung beider Parlamentskammern* mit einer Dreifünftelmehrheit erforderlich ist. Dem steht jedoch Artikel 63 Absatz 1b gegenüber, der besagt, dass der Präsident internationale Abkommen vereinbart und *ratifiziert*.²⁷

Verfassungsrechtliche Prüfung des Reformvertrags

Dass die Gegner des Vertrags gewillt sind, alle ihnen zur Verfügung stehenden Möglichkeiten zu nutzen, zeigt die Anrufung des tschechischen Verfassungsgerichts im Oktober 2007, die von der ODS-dominierten Senatsmehrheit beantragt worden war.²⁸ Das Oberhausplenum empfahl insbesondere die Überprüfung der Vereinbarkeit von sechs Teilbereichen des Vertrags mit der tschechischen Verfassung,²⁹

26 Vgl. »Some Czech Civic Democrats against Party Line on EU Reform Treaty«, in: *BBC Monitoring Europe*, 25.10.2007.

27 Vereinzelt wurde auch eine andere Verfassungsinterpretation vertreten, nämlich dass der Lissabonner Vertrag in die Kategorie »normaler Gesetzentwurf« falle. In diesem Fall könnte der Präsident binnen 15 Tagen nach Zuleitung des Gesetzentwurfs ein begründetes Veto einlegen, das allerdings mit einer absoluten Mehrheit des Abgeordnetenhauses überstimmt werden kann. Das Gesetz gilt dann als verabschiedet. Dies ist ebenso der Fall, wenn der Präsident die Unterschrift verweigert, ohne ein Veto einzulegen.

28 Vgl. Peter Gabal, »ODS chce poslat evropskou smlouvu před Ústavní soud« [Die ODS wird den Europavertrag an das Verfassungsgericht übersenden], in: *Radio Prag*, 22.10.2007, <www.radio.cz/cz/clanek/96712> (eingesehen am 12.4.2009).

29 Der Senat forderte in folgenden Punkten Klärung vom Verfassungsgericht: 1. Die ungenaue Abgrenzung der EU-Kompetenzen widersprach nach Auffassung des Senats Artikel 10a

darunter die Übertragung von Kompetenzen, die Einführung von Mehrheitsentscheidungen in einzelnen Politikfeldern sowie die besonders umstrittene Anerkennung der Grundrechtecharta.³⁰ Die eigentlich politische Frage, ob der Vertrag mit der tschechischen Verfassung in Einklang steht (oder eine Verfassungsänderung notwendig macht), wurde damit zunächst an das Verfassungsgericht weitergereicht – und mit ihr die Verantwortung für den Fortgang des Ratifikationsprozesses.

Laut offizieller Position der Regierung ist der Vertrag verfassungskonform; mit der Anrufung des Verfassungsgerichts wollte sie in der Sache lediglich »sichergehen«.³¹ Dies galt jedoch nicht für die mit dem Vertrag in Kraft tretende Grundrechtecharta, deren Anwendung ebenfalls auf Verfassungsmäßigkeit geprüft wurde.³² Um ihren Dissens mit der Charta auszudrücken, ließ die tschechische Regierung kurz vor Freigabe des Vertrags durch die portugiesische Ratspräsidentschaft eine Erklärung zum Vertragstext hinzufügen, in welcher sie vier Vorbehalte gegenüber der Grundrechtecharta formulierte.³³ Diese Erklärung

Absatz 1; 2. Die Flexibilitätsklausel drohe als »Blankoscheck« die Gesetzgebungskompetenz des tschechischen Parlaments auszuhöhlen; 3. Die Brückenklausel zugunsten von Mehrheitsentscheidungen komme einer Zuständigkeitsübertragung gleich, die nur einem ratifizierungsbedürftigen Vertrag vorbehalten ist; 4. Die Schließung von Verträgen nur aufgrund des Mehrheitsvotums im Rat unterminiere die Zustimmungskompetenz des Parlaments, einschließlich seines Rechts auf eine Ex-ante-Vorlage; 5. Der unklare Status der Grundrechtecharta lasse befürchten, dass die entsprechende tschechische Verfassungscharta verdrängt werde; 6. Der Vertrag von Lissabon könne verfassungsprägend wirken, indem Druck auf die tschechische Rechtsordnung in einer Weise ausgeübt würde, der mit dem Grundsatz der Selbstbestimmung des Volkes unvereinbar sei.

30 Vgl. »Senát požádal Ústavní soud o přezkum reformní smlouvy EU« [Senat fordert vom Verfassungsgericht Kontrolle des EU-Reformvertrags an], *Radio Prag*, 24.4.2008, <www.radio.cz/cz/zpravy/103406> (eingesehen am 12.4.2009).

31 Vgl. »Czech Government Prefers EU Treaty Ratification to Referendum«, in: *CTK Daily News*, 19.10.2007.

32 Vgl. »Czech Rep May Ratify EU Treaty This Year – Deputy PM« [Die Tschechische Republik könnte den EU-Vertrag dieses Jahr ratifizieren – Vizepremierminister], in: *České Noviny*, 12.2.2008.

33 Im Einzelnen erklärt Tschechien, dass die Klauseln der Charta nur dann an die Mitgliedstaaten gerichtet seien, wenn diese EU-Recht umsetzten, nicht aber, wenn sie nationales Recht unabhängig vom EU-Recht annähmen und umsetzten. Zudem seien die »Rechte und Prinzipien« der Charta in Harmonie mit den nationalen verfassungsrechtlichen Traditionen zu interpretieren. Weiterhin begrenze die Charta nicht das Feld der Anwendung nationaler Gesetzgebung und beschränke keine derzeitigen Kompetenzen nationaler Behörden. Sie dürfe auch nicht so ausgelegt werden, dass Menschenrechte und Grundrechte in

hat keine rechtlich bindende Wirkung in den EU-Institutionen oder vor dem Europäischen Gerichtshof. Das Verhältnis zwischen tschechischem Verfassungsrecht einerseits und europäischer Rechtsprechung in puncto Grundrechte andererseits kann daher nur einseitig innerhalb des tschechischen Systems nachjustiert werden, und zwar mit Hilfe von Schutz- und Vorbehaltsklauseln analog zur »Solange«-Rechtsprechung des deutschen Bundesverfassungsgerichts.

Auch die ODS-Abgeordneten im EP hatten gegen die entsprechende Vorlage des für den Lissabonner Vertrag zuständigen Berichtstatters Jo Leinen gestimmt, da er in der (von ihm formulierten) Entschließungspräambel monierte, dass einige Länder die Charta nur eingeschränkt anwandten. Ähnlich wie zuvor Großbritannien und Polen kritisierte der Abgeordnete Zahradil, dass durch die Anwendung der Charta kollektive soziale Grundrechte entstünden.³⁴ Der tschechische Europaminister Vondra erklärte dazu, Tschechien stelle sich nicht gegen die Charta an sich, wolle aber klarstellen, dass sich diese nur auf europäische, nicht aber auf nationale Gesetze beziehen dürfe.

Zugleich war gemutmaßt worden, dass die Regierung mit der Überprüfung des Vertrags Zeit gewinnen wolle. Angeblich wolle man durch eine möglichst späte Ratifikation der unklaren Umsetzungspraxis des Lissabonner Vertrags entgehen.³⁵ Wäre der Reformvertrag zum 1. Januar 2009 in Kraft getreten, hätte Tschechien in der Position des Ratspräsidenten nämlich »nur« noch den Vorsitz in den Fachformatio-

dem entsprechenden Gebiet ihrer Anwendung durch EU-Recht und durch internationale Abkommen beschränkt oder nachteilig beeinflusst würden (Erklärung 53), vgl. »Treaty of Lisbon: Four Small Additions, Including a Czech Declaration on the Charter«, in: *Europolitics*, 6.12.2007.

³⁴ Vgl. »EU Partners Surprised by Czech Challenging of Treaty«, in: *CTK Daily News*, 30.11.2007.

³⁵ Tschechien hätte sich als erstes Land mit der neuen doppelten Präsidentschaft in der EU auseinandersetzen müssen: dem neuen Präsidenten des Europäischen Rates, der für zweieinhalb Jahre mit der Möglichkeit der Wiederwahl ernannt wird, sowie mit dem Staats- oder Regierungschef des jeweiligen Landes, das gerade den sechsmonatigen Vorsitz im Rat innehat. Die genaue Verteilung der Aufgaben und Verantwortlichkeiten bleibt nach wie vor unklar und unerprobt. Tschechien hätte eine Balance zwischen den Rollen von EU-Mitgliedstaaten sowie alten und neuen Institutionen herstellen müssen.

nen des Ministerrats innegehabt.³⁶ Um dem Eindruck der Verzögerungstaktik entgegenzuwirken, erklärte Vondra ausdrücklich, dass man den Ratifikationsprozess nicht künstlich in die Länge ziehen wolle.³⁷

Am 26. November 2008 entschied das Verfassungsgericht, dass der Vertrag in den geprüften Punkten nicht im Widerspruch zur tschechischen Verfassung steht.³⁸ Viele Regierungsvertreter, darunter vor allem Premierminister Topolánek und Außenminister Schwarzenberg, zeigten sich darüber erfreut.³⁹ Dagegen bezeichnete Präsident Klaus das Urteil als politisch motiviert und »vollständig subjektiv«⁴⁰. Entscheidend für den weiteren Verlauf des Ratifikationsverfahrens könnte nun sein, dass die Verfassungsrichter nicht den gesamten Vertrag prüften, sondern nur zu den vom Senat angesprochenen Bestimmungen Stellung nahmen. Es besteht daher die Möglichkeit, dass einige Senatoren oder der Präsident selbst eine Überprüfung anderer Teile des Vertrags fordern und den Ratifikationsprozess damit weiter hinauschieben.⁴¹

³⁶ Nach Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages gehen der Vorsitz des Rates für Auswärtige Angelegenheiten an den Hohen Vertreter der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik und der Vorsitz des Europäischen Rates an den bis dahin gewählten, ständigen Präsidenten.

³⁷ Vgl. »Prague to Ratify Treaty in Autumn«, in: *Europolitics*, 14.2.2008.

³⁸ Vgl. »ČR smí pokračovat v ratifikaci lisabonské smlouvy« [Die Tschechische Republik darf Ratifikation des Lissabonner Vertrags fortsetzen], in: *České Noviny*, 26.11.2008, <www.ceskenoviny.cz/news/index_view.php?id=346390> (eingesehen am 12.4.2009).

³⁹ Vgl. »Rozhodnutí ÚS umožňuje pokračovat v ratifikaci lisabonské smlouvy« [Beschluss des Verfassungsgerichts ermöglicht die Fortsetzung der Ratifikation des Lissabonner Vertrags], in: *České Noviny*, 26.11.2008, <www.ceskenoviny.cz/eu/zpravy/rozhodnuti-us-umoznuje-pokracovat-v-ratifikaci-lisabonske-smlouvy/346405&id_seznam=> (eingesehen am 13.4.2009).

⁴⁰ Vgl. »Vystoupení prezidenta Václava Klause na jednání Ústavního soudu« [Auftritt des Präsidenten Václav Klaus bei der Verhandlung des Verfassungsgerichts], in: *České Noviny*, 26.11.2008, <www.ceskenoviny.cz/news/index_view.php?id=346199> (eingesehen am 12.4.2009).

⁴¹ Vgl. »Část lisabonské smlouvy je zřejmě napadnutelná« [Teil des Lissabonner Vertrags ist offensichtlich angreifbar], in: *České Noviny*, 26.11.2008, <www.ceskenoviny.cz/eu/zpravy/cast-lisabonske-smlouvy-je-zrejme-napadnutelna/346396&id_seznam=> (eingesehen am 12.4.2009).

Welche Chancen hat der Lissabonner Vertrag?

Wie das Abgeordnetenhaus muss der Senat der Ratifikation des Lissabonner Vertrags mit einer Dreifünftelmehrheit zustimmen (Artikel 39 Absatz 4 der tschechischen Verfassung). Sprechen sich die rund 43 pro-europäischen Senatoren⁴² im Oberhaus erwartungsgemäß für den Vertrag aus, fehlen noch rund sieben Stimmen aus der ODS, was etwa einem Fünftel der Fraktionsstärke von 33 entspricht (siehe Grafik S. 16).

Um eine Abstimmung über den Vertrag weiter hinauszuzögern, haben einige Senatoren – mit Rückenwind des Präsidenten – eine weitere Verfassungsbeschwerde angekündigt. Dabei ist jedoch nicht sicher, ob das dazu notwendige Quorum von 17 Senatoren erreicht wird.⁴³ Senatsvorsitzender Přemysl Sobotka (ODS) hält diese Option gegenwärtig für wenig erfolgversprechend.⁴⁴

Präsident Klaus hingegen könnte sich durchaus dieser Obstruktionstaktik bedienen.⁴⁵ Seine wenig konkreten Reaktionen auf das Gerichtsurteil lassen vermuten, dass er sich Schritte vorbehält, wenngleich

er in der Vergangenheit mehrfach angedeutet hatte, die Ratifikationsurkunde nach einem erfolgreichen Referendum in Irland zu unterzeichnen. Alexandr Vondra, der die Prüfung des Vertrags beim Verfassungsgericht noch selbst unterstützt hatte, um seine Glaubwürdigkeit als ODS-Senator zu wahren, hatte jedoch angekündigt, die Verfassung zu ändern, falls das Verfassungsgericht fehlende Konformität festgestellt hätte. An dieser Aussage wird er mutmaßlich auch dann festhalten, wenn wie genannt weitere Aspekte des Vertrags überprüft werden müssen. Ein solches Szenario dürfte jedoch zu nicht absehbaren Verzögerungen des Ratifikationsprozesses und somit der EU-Vertragsreform insgesamt führen.

Wie die ODS-Senatoren schließlich abstimmen werden, ist aus heutiger Perspektive kaum abzuschätzen. Ihre Entscheidungsfindung dürfte jedoch im Wesentlichen von drei Punkten abhängen:

Erstens sind die Senatoren unabhängiger von der Parteilinie als die Abgeordneten und an erster Stelle ihren Wahlkreisen verantwortlich. Die Senatsfraktion ist überdies autonom und kann ohne »Einmischung« der Parteispitze entscheiden. Dies war auf dem Parteitag im Dezember 2008 als Zugeständnis an die Euro-skeptiker beschlossen worden.

Eine wichtige Rolle dürfte zweitens ein »Koppelgeschäft« spielen, nach welchem die ODS den Lissabonner Vertrag nur befürworten will, wenn die ČSSD den Bau der Radarstation des von der ehemaligen Bush-Administration geplanten Raketenschirms unterstützt. Nachdem der Reformvertrag im Abgeordnetenhaus angenommen worden war, unterstrich Topolánek, dass erst die Verträge zu den Radaranlagen verabschiedet werden müssten, bevor der Ratifikationsprozess fortgesetzt werden könne.⁴⁶ Dieser Beschluss war von den euroskeptischen Transatlantikern auf dem letzten ODS-Parteitag im Herbst 2008 durchgesetzt worden. Allerdings heften sich an das Projekt eines Raketenschirms immer stärkere Zweifel, vor allem weil die neue US-Administration weitreichenden Spar-

⁴² Im Senat sitzen 14 formell unabhängige Senatoren, die jedoch zum großen Teil mit Unterstützung einer Partei in die Parlamentskammer gewählt wurden. Daher ist es möglich, die Stimmen grosso modo dem Pro- oder Contra-Lager zuzuordnen.

⁴³ Das Recht, entsprechende Verfahren anzustoßen, steht neben dem Präsidenten den beiden Parlamentskammern sowie einzelnen Gruppen von Abgeordneten oder Senatoren zu. Eine Gruppe aus mindestens 41 Abgeordneten oder mindestens 17 Senatoren kann bis zur Ratifikation durch den Präsidenten ein Verfahren initiieren, wenn vorher das Parlament zugestimmt hat. Der Präsident kann ein Verfahren fordern, nachdem ihm der Vertrag zur Ratifikation vorgelegt wurde (§71a Gesetz über das tschechische Verfassungsgericht).

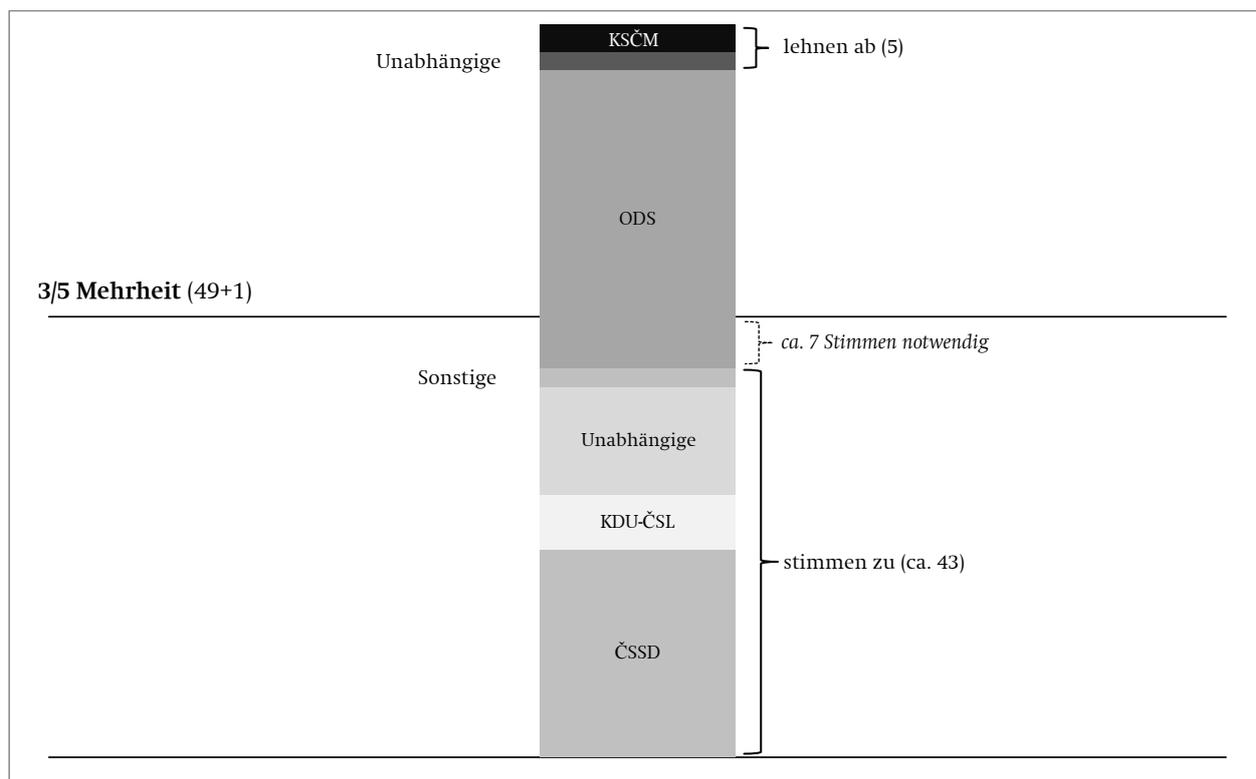
⁴⁴ Vgl. »Sobotka: Nová ústavní stížnost na lisabonskou smlouvu je zbytečná« [Sobotka: Neue Verfassungsbeschwerde gegen den Lissabonner Vertrag ist zwecklos], in: *České Noviny*, 24.2.2009, <www.ceskenoviny.cz/tema/index_view.php?id=362160&id_seznam=5230> (eingesehen am 12.4.2009).

⁴⁵ Vgl. »Vystoupení prezidenta Václava Klause na jednání Ústavního soudu« [Auftritt des Präsidenten Václav Klaus bei der Verhandlung des Verfassungsgerichts], in: *České Noviny*, 26.11.2008, <www.ceskenoviny.cz/news/index_view.php?id=346199> (eingesehen am 12.4.2009); »Klaus má smlouvu za tragický omyl, věří v odpovědnost Senátu« [Klaus hält den Vertrag für einen tragischen Fehler, glaubt an die Verantwortlichkeit des Senats], in: *České Noviny*, 18.2.2009, <www.ceskenoviny.cz/zpravy/klaus-ma-smlouvu-za-tragicky-omyl-veri-v-odpovednost-senatu/361084&id_seznam=>> (eingesehen am 12.4.2009).

⁴⁶ Vgl. Jozef Kubeczka, »Poslanci schválili lisabonskou smlouvu« [Delegierte billigten den Lissabonner Vertrag], in: *Radio Prag*, 18.2.2009, <www.radio.cz/cz/zpravy/113413> (eingesehen am 12.4.2009).

Grafik

Zustimmung und Ablehnung des Lissabonner Vertrags im Senat



Quelle: Sitzverteilung aus <<http://www.senat.cz>> (eingesehen am 21.2.2009); eigene Darstellung.

zwängen unterliegt und sich sicherheitspolitisch in Richtung Abrüstung umorientiert. ČSSD-Chef Paroubek sprach sich auf dem Parteitag der Sozialdemokraten deutlich gegen eine Ratifikation der entsprechenden Verträge aus. In der Folge nahm Topolánek die Abstimmung hierüber von der Tagesordnung des Unterhauses, weil er fürchtete, dass sie scheitern könnte. Diese Entscheidung, die von euroskeptischen ODS-Politikern scharf kritisiert wurde, dürfte viele ODS-Senatoren dazu bewegen, im Gegenzug dem Lissabon-Vertrag nicht zuzustimmen.⁴⁷

Drittens haben sich die Aussichten auf einen erfolgreichen Abschluss des parlamentarischen Ratifikationsverfahrens eher verschlechtert, weil mit dem Kollaps der Koalition die pragmatische Regierungsführung der ODS als disziplinierender Faktor weggefallen ist. Die euroskeptischen ODS-Senatoren wer-

den sich also vermutlich noch weniger als bisher von der Parteiführung in die Pflicht nehmen lassen. Zudem genießen sie die volle Rückendeckung der derzeit bestimmenden Figur der Innenpolitik, des Staatspräsidenten.

In dieser Situation kommt dem nachdrücklichen und überzeugenden Werben Mirek Topoláneks für die Ratifikation des Reformvertrags entscheidende Bedeutung zu. Topolánek steht gegenüber den EU-Partnern, aber auch innenpolitisch in der Pflicht, seiner Unterschrift unter den Vertrag auch die Ratifikation folgen zu lassen, und »besteht« folglich darauf, dass der Vertrag ratifiziert wird.⁴⁸ Tschechien müsse sich zwischen »Lissabon und Moskau« entscheiden, betont Topolánek und droht immer häufiger mit den potentiellen Folgen eines Scheiterns, die aus seiner Sicht bis zum Ausschluss aus der EU führen könn-

⁴⁷ Vgl. »Bém: Po stáhnutí radaru ze sněmovny nebude ODS vstřícná k Lisabonu« [Bém: Nach dem Zurückziehen des Radars vom Parlament wird die ODS Lissabon nicht entgegenkommen], in: *České Noviny*, 19.3.2009, <www.ceskenoviny.cz/zpravy/bem-po-stahnuti-radaru-ze-snemovny-nebude-ods-vstricna-k-lisabonu/366423> (eingesehen am 12.4.2009).

⁴⁸ Vgl. »Topolánek je pro »Lisabon«, v Senátu čeká schválení do června« [Topolánek ist pro »Lissabon«, im Senat Zustimmung bis Juni], in: *České Noviny*, 29.3.2009, <www.ceskenoviny.cz/zpravy/topolanek-je-pro-lisabon-v-senatu-ceka-schvaleni-do-cervna/368201> (eingesehen am 12.4.2009).

ten.⁴⁹ Durchaus denkbar ist aber auch, dass er nach dem Antritt der neuen Übergangsregierung wieder Distanz zum Reformvertrag aufbaut, um seine innerparteiliche Position abzusichern. Insofern ist es für die Ratifikation wichtig, dass Topolánek zumindest bis zu deren Abschluss an der Partei- und Regierungsspitze bleibt, denn nur dann wird er kraft der Autorität seiner Ämter seinen Einfluss geltend machen können.

Obwohl die Euroskeptiker durch das Misstrauensvotum gestärkt wurden, ist es nicht allzu unwahrscheinlich, dass der Lissabonner Vertrag im Senat die erforderliche Dreifünftelmehrheit erhält, zumal von 33 ODS-Senatoren nur etwa sieben zustimmen müssen. Gleichwohl ist jedwede Prognose mit Vorsicht zu genießen. Statt Kontinuität scheinen in Prag zurzeit eher überraschende Kehrtwendungen der innenpolitischen Normalität zu entsprechen.

Angesichts dieser komplizierten innenpolitischen Situation sollte in erster Linie darauf geachtet werden, den Euroskeptikern in der ODS keine Argumente zu liefern. Eine wichtige Rolle spielt dabei die Konfliktlinie zwischen kleinen und großen EU-Staaten, da – so die Vertragsgegner der ODS – vor allem Letztere besonders vom Lissabonner Vertrag profitieren würden. Insbesondere Präsident Klaus vertritt die Meinung, dass die EU von den vier »Großen« Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Italien geführt werde und Länder wie Tschechien a priori im Hintertreffen seien. Gerade angesichts des Wahlkampfs für die Europawahlen im Juni, die einen wichtigen Testlauf für den vorgezogenen Urnengang Mitte Oktober darstellen und in einer nach wie vor aufgeheizten Atmosphäre stattfinden, könnten politische Signale aus großen Nachbarstaaten leicht für innenpolitische Motivlagen instrumentalisiert werden.

Da es somit zweifelhaft ist, ob die euroskeptischen Senatoren von deutschen oder europäischen Akteuren argumentativ erreicht werden können, bietet die Unterstützung Mirek Topoláneks und der pragmatischen ODS-Politiker eine realistische Möglichkeit, eine erfolgreiche Ratifikation zu befördern. Auch Präsident Klaus sollte, insbesondere im Falle zunehmender Aktivität auf europäischer Ebene, konstruktiv miteinbezogen werden, um eine Konfrontation und mögliche einheimische Solidarisierungseffekte zu vermeiden.

⁴⁹ Vgl. »Topolánek: Máme dvě volby – Lisabon, nebo Moskvu« [Wir haben zwei Optionen – Lissabon oder Moskau], in: *České Noviny*, 20.11.2008, <www.sportovninoviny.cz/tema/index_view.php?id=345318> (eingesehen am 12.4.2009).

Gleichermaßen sollte der Versuch der ČSSD, für den Fall einer Ablehnung ein Referendum durchzusetzen, vorsichtig unterstützt werden. Da die Positionen der relevanten Akteure zum Lissabon-Vertrag jedoch größtenteils innenpolitisch bedingt sind, bleiben die Chancen, von außen Einfluss zu nehmen, begrenzt. Insofern liegt es nahe, Maßnahmen zur nachsorgenden Schadensbegrenzung für den Fall vorzubereiten, dass der Ratifikationsprozess scheitert.

Abkürzungen

ČSSD	Česká strana sociálně demokratická (Tschechische Sozialdemokratische Partei)
EP	Europäisches Parlament
EUV	EU-Vertrag
KDU-ČSL	Křesťanská a demokratická unie - Československá strana lidová (Christdemokratische Union – Tschechoslowakische Volkspartei)
KSČM	Komunistická strana Čech a Moravy (Kommunistische Partei Böhmens und Mährens)
ODS	Občanská demokratická strana (Demokratische Bürgerpartei)
SSO	Strana svobodných občanů (Partei der freien Bürger)
VVE	Vertrag über eine Verfassung für Europa

Andere SWP-Veröffentlichungen zum Thema

Kathrin Keil / Tomislav Maršić, Die Ratifikation des Lissabonner Vertrags in Tschechien. Die gespaltene Ratspräsidentschaft und der letzte Mosaikstein, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2009 (SWP-Diskussionspapier, FG EU-Integration)

Kai-Olaf Lang / Tomislav Maršić, Die Präsidentschaft der Prager Pragmatiker. Der tschechische EU-Ratsvorsitz zwischen innenpolitischen Zerwürfnissen und internationalen Krisen, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Januar 2009 (SWP-Aktuell 2/09)

Tomislav Maršić / Kai-Olaf Lang, Eine Präsidentschaft der ruhigen Hand? Anspruch und raue Wirklichkeit des slowenischen Ratsvorsitzes, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2008 (SWP-Aktuell 12/08)