

Nach den gescheiterten Referenden: die Zukunft des Verfassungsvertrages

Thalmaier, Bettina

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Thalmaier, B. (2005). *Nach den gescheiterten Referenden: die Zukunft des Verfassungsvertrages*. (CAP Analyse, 2/2005). München: Universität München, Sozialwissenschaftliche Fakultät, Centrum für angewandte Politikforschung (C.A.P) Bertelsmann Forschungsgruppe Politik. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-195986>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Bettina Thalmaier

Nach den gescheiterten Referenden: Die Zukunft des Verfassungsvertrages

Dr. Bettina Thalmaier ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Centrum für angewandte Politikforschung (C·A·P). Dieses Papier ist im Rahmen des Projekts 'Das größere Europa' entstanden, das die Bertelsmann Stiftung gemeinsam mit der Bertelsmann Forschungsgruppe Politik am C·A·P durchführt.

Inhalt

Zusammenfassung	4
<hr/>	
1. Einleitung	5
2. Chancen auf Ratifikation des Verfassungsvertrages in allen Mitgliedstaaten	5
3. Optionen im Falle des Scheiterns der Verfassungsratifikation	8
3.1. Umfassende Neuverhandlung	9
3.2. Nizza-Plus	9
3.3. Zusatzvertrag zum geltenden Vertrag von Nizza	11
3.4. Europa der zwei Geschwindigkeiten	13
3.4.1. Freiwilliger Austritt der Nichtratifizierer	13
3.4.2. Gründung einer neuen Union	14
3.5. Beibehaltung des primärrechtlichen Status quo	17
3.6. Erneute primärrechtliche Reform in einigen Jahren	18
4. Ausblick	19
<hr/>	
Anmerkungen	20

Nach den gescheiterten Referenden: Die Zukunft des Verfassungsvertrages

Zusammenfassung

Nach dem Scheitern der Referenden in Frankreich und den Niederlanden ist von Seiten der Staats- und Regierungschefs über das Schicksal des Verfassungsvertrages noch nicht entschieden worden. Obgleich sich viele Politiker, Kommentatoren und Wissenschaftler für eine „Rettung“ des Vertrages aussprechen, ist sein Inkrafttreten derzeit realistisch gesehen sehr unwahrscheinlich. Sowohl die französische wie die niederländische Regierung würden bei einer neuen Abstimmung politischen Selbstmord begehen. Der Vorwurf des Ignorierens des Wählerwillens wäre allenfalls dann überwindbar, wenn das unbedingte Festhalten am Verfassungsvertrag innerhalb der EU eine breite Unterstützung fände. Diese ist derzeit weder auf EU-Ebene noch in den Mitgliedstaaten auszumachen. Zudem ist insbesondere in Großbritannien ein „Ja“ nicht zu erwarten. Folglich gilt es über mögliche Alternativen nachzudenken.

Es wird eine ganze Reihe von Plan B-Optionen diskutiert: eine umfassende Neuverhandlung, der *cherry-picking*-Ansatz (sog. *Nizza-Plus*), ein Zusatzvertrag zum geltenden Vertrag von Nizza in der Form eines Verfassungsvertrages *light* oder eines Änderungsvertrages, ein *Europa der zwei Geschwindigkeiten* mit den beiden Optionen eines freiwilligen Austritts der Nichttratifizierer oder der Gründung einer neuen Union, die Beibehaltung des primärrechtlichen Status quo sowie die erneute Reform der europäischen Verträge in einigen Jahren im Sinne einer „Verfassung II“. Einige der Alternativvorschläge stellen keine reelle Option dar. Aber auch die übrigen können nur *second-best*-Lösungen anbieten, da sie stets mit gewissen Einschränkungen oder Hindernissen verbunden sind. Welcher der diskutierten Plan B-Optionen auch immer zum Tragen kommt, die Ratifikation des VVE sollte nur gestoppt werden, wenn eine klare Alternative vorhanden ist, die ambitioniert genug ist, die EU-25 demokratischer und effizienter zu gestalten. Der Ausgang der Referenden belegt ein „So geht es nicht weiter!“. Ein schlichtes Einstellen der Bemühungen um Reformen und ein Weitermachen wie bisher kommen nicht in Betracht. Den Verfassungsvertrag zu „begraben“, ist daher keine Option.

1. Einleitung

Aufgrund der gescheiterten Referenden in Frankreich und den Niederlanden im Mai/Juni 2005 haben die Staats- und Regierungschefs auf dem EU-Gipfel am 16./17. Juni 2005 in Brüssel beschlossen, bis zum Ende der österreichischen Ratspräsidentschaft im Juni 2006 eine „Phase der Reflexion“ im Prozess der Ratifizierung des Vertrages über eine Verfassung für Europa (VVE) einzulegen. Die Fortsetzung des Ratifikationsprozesses wird dadurch nicht Frage gestellt, zeitlich ist er aber bis Mitte 2007 verlängert worden. Infolgedessen haben Großbritannien, Portugal, Polen, die Tschechische Republik, Dänemark, Irland, Schweden und Finnland ihre nationalen Ratifikationsverfahren auf unbestimmte Zeit ausgesetzt. In anderen Ländern hingegen ist die Ratifikation fortgesetzt worden. In Luxemburg haben am 10. Juli 2005 ca. 57% der Bürger in einem Referendum mit „Ja“ gestimmt. Bis heute ist der Verfassungsvertrag von insgesamt 14 Mitgliedstaaten ratifiziert worden¹, die 51,8 % der EU-Gesamtbevölkerung auf sich vereinen können. Estland wird aller Voraussicht nach noch im Herbst 2005 den Verfassungsvertrag durch sein Parlament ratifizieren.

Stand der Ratifikation

2. Chancen auf Ratifikation des Verfassungsvertrages in allen Mitgliedstaaten

Derzeit ist das Schicksal des VVE noch ungewiss. Frühestens zum Ablauf der Reflexionsphase wird darüber entschieden, ob ein Scheitern des Ratifikationsprozesses erklärt wird oder aber die Frist zur Ratifikation nochmals verlängert wird. Besteht aber überhaupt noch die Aussicht auf seine Ratifikation in allen Mitgliedstaaten? Oder aber wird man den Verfassungsvertrag als weitere Blaupause ins Regal der Integrationsgeschichte stellen? Die Meinungen hierüber sind geteilt.

Nach Ansicht von EU-Kommissionspräsident José Manuel Barroso wird die EU für mindestens zwei oder drei Jahre keinen Verfassungsvertrag bekommen.² So explizit hat sich bislang kein Staats- und Regierungschef der Mitgliedstaaten und der EU-Institutionen geäußert. Viele Politiker, Kommentatoren und Wissenschaftler gehen gleichwohl davon aus, dass der VVE spätestens nach dem „Nein“ der Niederländer rechtlich und politisch tot ist. So sei ein zweites Referendum in Frankreich und den Niederlanden, ohne deren Zustimmung der Verfassungsvertrag nicht in Kraft treten kann, undenkbar. Nach den beiden sehr eindeutigen „Nein“ wäre es als ein höchst arrogantes Verhalten der politischen Entscheidungsträger zu werten, würde man den Bürgern denselben Text noch einmal zur Abstimmung vorlegen. Ein solcher Affront gegen den Wählerwillen wäre politisch nicht durchsetzbar und würde die Unterstützung der europäischen Politik durch die Bürger nur noch weiter verringern. Dementsprechend wäre es auch besser gewesen, bereits auf dem Gipfel vom 16./17. Juni 2005 in Brüssel das Scheitern der Ratifikation zu erklären und damit den Ratifikationsprozess vorzeitig zu beenden. Dessen Fortsetzung lasse die EU in einem Stadium der Unsicherheit zurück, da die Zukunft des VVE ungewiss ist. Fährt man mit den Referenden fort, obwohl klar ist, dass aufgrund des „Nein“ in Frankreich und den Niederlanden am Ende eine erfolgreiche Ratifizierung nicht zustande kommen kann, so beschädige man die Glaubwürdigkeit der EU und die politische Klasse Europas diskreditiere sich selbst. Ein Weitermachen als wäre nichts geschehen zeige nur die Orientierungslosigkeit der europäischen Politik und führe zur Stagnation der EU. Zudem bestehe die Gefahr einer negativen Dynamik. Kommen noch mehr „Nein“ hinzu, könnte sich das „Nein“ gegen den VVE in ein „Nein“ gegen die EU selbst entwickeln.

Der Verfassungsvertrag ist tot

Auch wenn die Staats- und Regierungschefs auf ihrem Gipfel nun keinen offiziellen Abbruch des Ratifikationsprozesses beschlossen und zwischenzeitlich noch weitere Ratifizierungen stattgefunden haben, ändere dies gleichwohl nichts daran, dass es den Verfassungsvertrag in der vorliegenden Form nicht geben werde. Es sei nur eine Frage der Zeit, bis er „from deep coma to death“ befördert werde.

Alternativlosigkeit des
Verfassungsvertrages

Insbesondere ehemalige Konventsmitglieder, aber auch viele hochrangige Politiker aus den Mitgliedstaaten begrüßen hingegen ausdrücklich die Fortsetzung des Ratifikationsprozesses, da nur dann weiterhin die Möglichkeit offen stehe, den Verfassungsvertrag doch noch in seiner Gesamtheit in Kraft treten zu lassen. Angesichts der Alternativlosigkeit des Verfassungsvertrages sei dies unbedingt erforderlich. Die Erklärung des Gipfels vom 16./17. Juni 2005 zur Ratifizierung des Vertrages über eine Verfassung für Europa beinhalte noch keine endgültige Entscheidung über dessen Schicksal. Darüber könne erst befunden werden, wenn in jedem Mitgliedstaat der EU das gemäß den nationalen Bestimmungen erforderliche Ratifikationsverfahren durchgeführt worden ist, da die Zukunft des Verfassungsvertrages keine rein französische oder niederländische Angelegenheit sei, sondern eine gesamteuropäische. Ein Inkrafttreten des VVE sei zwar von vornherein nur dann möglich, wenn in Frankreich und den Niederlanden ein zweites Referendum stattfindet. Eine Wiederholung der Referenden wird aber nicht *per se* als unmöglich angesehen, da kein Grund ersichtlich sei, warum für Frankreich und die Niederlande nicht dasselbe gelten könne, was für Dänemark (Maastricht) und Irland (Nizza) gegolten habe.

Maßnahmen vor
Wiederholung der Referenden

Um die Chancen eines positiven Ausgangs eines zweiten Referendums zu erhöhen, werden – neben der schon beschlossenen „Phase der Reflexion“ – mehrere Maßnahmen vorgeschlagen. Eine Gewährung von Opt-outs wie im Falle Dänemarks hinsichtlich der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie der Wirtschafts- und Währungsunion kommt beim Verfassungsvertrag allerdings nicht in Betracht, da die dort niedergelegten Reformen vornehmlich die Befugnisse sowie die Organisation und Zusammensetzung der europäischen Institutionen betreffen, nicht aber eine nennenswerte Ausweitung der EU-Kompetenzen beinhalten, die Opt-outs für bestimmte Politikfelder zulassen würden. Die wenigen Kompetenzerweiterungen im Bereich Inneres und Justiz sind sowohl in Frankreich wie in den Niederlanden kein Thema der Debatte gewesen.

Die meisten Verfassungsgegner in Frankreich wenden sich zudem nicht gegen ein „Zuviel“ an Europa, sondern ein „Zuwenig“, vornehmlich im sozialen Bereich³, so dass Opt-outs nicht funktionieren. Für die Niederlande könnte hingegen – unabhängig von den Neuerungen durch den Verfassungsvertrag – ein Opt-out für den Bereich der Einwanderungspolitik verhandelt werden.⁴ Dort haben vor dem Hintergrund der Morde an Pim Fortuyn 2002 und Theo van Gogh 2004 in den letzten Jahren die Vorbehalte gegen Einwanderung insbesondere aus muslimischen Ländern stark zugenommen. Nach Ansicht vieler Niederländer hat die EU nicht genügend unternommen, diese ausreichend zu kontrollieren. Auch ist das „Nein“ der Niederländer erheblich von der Angst vor Überfremdung in einer stetig anwachsenden Union geprägt gewesen.

Für Frankreich käme eine Erklärung zum Verfassungsvertrag in Betracht, in der die (durchaus vorhandene) soziale Dimension des Vertrages hervorgehoben wird und alle über den VVE verbrieften sozialrechtlichen und sozialpolitischen Nomen

zusammengestellt werden. Um den Bedenken der französischen Bürger entgegenzutreten, könnte alternativ auch ein Sozialprotokoll ausgearbeitet werden,⁵ das eine engere Zusammenarbeit einzelner Mitgliedstaaten⁶ im Bereich Wirtschafts- und Sozialpolitik beinhaltet, was auf eine Erweiterung der entsprechenden Kompetenzen der EU hinauslaufen würde.⁷ Außerdem könnte in einer Erklärung des Europäischen Rates klargestellt werden, dass mit dem Inkrafttreten des Verfassungsvertrages keinerlei Entscheidung über den Beitritt der Türkei einhergeht. Sowohl im Referendum in Frankreich als auch in den Niederlanden hat die mehrheitlich ablehnende Haltung der Bevölkerung gegenüber der Türkei als potenzieller Mitgliedstaat der Union eine maßgebliche Rolle gespielt.⁸

Sofern noch weitere Mitgliedstaaten den Verfassungsvertrag annehmen werden (insbesondere Finnland, Schweden, Portugal, Irland, Dänemark), könnte sich bei den zwei EU-Gründungsstaaten der Druck erhöhen, neben den dafür bereits „auserkorenen“ Briten nicht als „Totengräber“ des Verfassungsvertrages gelten zu wollen, sei es, weil sie den Vertrag ablehnen oder der britische Premierminister Tony Blair ein Referendum erst gar nicht ansetzen wird. Da die Gründe für die negativen Voten bei den Referenden im Mai/Juni 2005 kaum etwas mit dem eigentlichen Verfassungsvertrag zu tun hatten, erscheint den Befürwortern einer „go ahead“-Strategie ein „Ja“ in einem zweiten Referendum auch durchaus realistisch.

Den Befürwortern einer Fortsetzung des Ratifikationsprozesses ist insoweit zuzustimmen, als eine „Rettung“ des Vertrages wünschenswert wäre. Auch wenn der Verfassungsvertrag nicht das Optimum an Regelungen enthält, um den Legitimationsbedarf der europäischen Politik zu decken und die EU in ausreichendem Maße transparenter, handlungsfähiger und demokratischer zu gestalten, stellt er gleichwohl gegenüber dem Vertrag von Nizza eine wesentliche Verbesserung dar. Ein Inkrafttreten des Verfassungsvertrages erscheint aber realistischere Weise als sehr unwahrscheinlich. Mehrere Gründe führen zu dieser Einschätzung:

Inkrafttreten unwahrscheinlich

Erstens kann aufgrund der hohen Wahlbeteiligungen und der hohen Ablehnungsquoten derzeit ein zweites Referendum in Frankreich und den Niederlanden als ausgeschlossen gelten. Beide Regierungen würden bei einer neuen Abstimmung politischen Selbstmord begehen. Daher haben sich weder der französische Staatspräsident Jacques Chirac noch der niederländische Ministerpräsident Jan Peter Balkenende bislang dafür ausgesprochen, einen zweiten Anlauf zu starten. Zwar könnte sich nach den Präsidentschafts- und Parlamentswahlen in Frankreich und den Wahlen in den Niederlanden im ersten Halbjahr 2007 jeweils eine neue politische Situation ergeben. Sollte anschließend ein zweites Referendum durchgeführt werden, müsste der Europäische Rat beschließen, den Ratifikationsprozess bis 2007 einzufrieren. Da der Vorwurf des Ignorierens des Wählerwillens aber bestehen bliebe, erscheint eine zweite Abstimmung nur dann möglich, wenn die Notwendigkeit des Inkrafttretens des Verfassungsvertrages und seine Bedeutung für die Legitimation und Effizienz der europäischen Politik erfolgreich vermittelt werden.

Politischer Selbstmord

Dies setzt jedoch voraus,⁹ dass die übrigen Mitgliedstaaten und deren politischen Eliten die Alternativlosigkeit des VVE aufzeigen. Erforderlich wäre eine breite Unterstützungskampagne. Insbesondere die Länder, in denen der Vertrag bereits ratifiziert worden ist, müssten auf die baldige Durchführung der Ratifikationen in den noch übrigen neun Mitgliedstaaten drängen. In den Monaten nach den beiden „Nein“ war – zweitens – von alledem nichts zu sehen. So steht das Schicksal

Keine breite Unterstützung
innerhalb der EU

des Verfassungsvertrages nicht an der Spitze der Agenden der nationalen Regierungen. Die Regierungen der (voraussichtlich) sechs Staaten, die ein Referendum zur Ratifizierung durchführen, warten ab, bis die französische und niederländische Regierung eindeutig erklären, dass (und wie) sie beabsichtigen, ihre nationalen „Nein-Voten“ zu überwinden. Auch die Kommission sieht sich bislang nicht veranlasst, initiativ tätig zu werden. Kommissionspräsident José Manuel Barroso geht vielmehr davon aus, dass die EU für mindestens zwei oder drei Jahre keinen Verfassungsvertrag bekommen werde.¹⁰ Lediglich der Ausschuss für konstitutionelle Angelegenheiten des Europäischen Parlaments legte durch die beiden Berichterstatter, den britischen Abgeordneten Andrew Duff und seinen österreichischen Kollegen Johannes Voggenhuber, eine Initiative zur Zukunft des VVE¹¹ vor,¹² über die das Europäische Parlament im Dezember 2005 entscheiden wird.

Die von den Staats- und Regierungschefs auf dem Gipfel im Juni 2005 ausgerufenen „Zeit der Reflexion“ hat bislang ebenfalls kaum Aktivitäten ausgelöst. Die dort als notwendig angesehene ausführliche Diskussion in den Mitgliedstaaten zwischen den Bürgern, nationalen Parlamenten, der Zivilgesellschaft, den Parteien und den Sozialpartnern lässt bis zum heutigen Zeitpunkt auf sich warten. Die Kommission hat zwar am 13. Oktober 2005 einen *Plan D(emokratie, Dialog, Debatte)*¹³ vorgestellt. Sie will aber lediglich als Initiator des Dialogprozesses fungieren und vornehmlich Impulse für nationale Debatten geben.¹⁴ Sowohl bei den politischen Führungen als auch bei den EU-Bürgern ist eine gewisse „konstitutionelle Erschöpfung“ festzustellen. So ist denn auch nach den Negativvoten in Frankreich und den Niederlanden der Anteil der Bürger gestiegen, die in einem der noch ausstehenden Referenden mit „Nein“ stimmen wollen.

Zu erwartendes „Nein“ in
Großbritannien

Drittens ist in weiteren Mitgliedstaaten mit einem „Nein“ zu rechnen. Auch wenn der Ratifikationsprozess fortgesetzt und die Franzosen und Niederländer in einem zweiten Referendum mit „Ja“ stimmen sollten, könnte der Verfassungsvertrag noch nicht in Kraft treten. Dies ist erst dann der Fall, wenn alle Mitgliedstaaten zugestimmt haben. Von den neun verbleibenden Mitgliedstaaten ist jedoch insbesondere in Großbritannien ein positives Votum nicht zu erwarten. Daneben gilt Tschechien als größter Risikofaktor. Ein „Nein“ in Großbritannien ist um so wahrscheinlicher, als sich die ursprüngliche Hoffnung der Befürworter des VVE, alle Mitgliedstaaten bis auf Großbritannien stimmen dem VVE zu, wodurch sich dort das Referendum zu einer Abstimmung über die Mitgliedschaft des Landes in der EU „umwidmen“ ließe, mit dem beiden „Nein“ in Frankreich und den Niederlanden nicht erfüllt hat. Zudem ist die britische Regierung der Auffassung, dass der VVE in seiner jetzigen Form „erledigt“ ist. Aus Sicht der derzeitigen britischen Ratspräsidentschaft wird der VVE sogar als Hindernis angesehen, das den wichtigeren wirtschaftlichen Strukturreformen im Wege steht und letztendlich nur die heimischen Euroskeptiker stärkt.

Ist die „Rettung“ des Verfassungsvertrages daher höchst unwahrscheinlich, gilt es, über Alternativen nachzudenken.

3. Optionen im Falle des Scheiterns der Verfassungsratifikation

Sollten nun die Staats- und Regierungschefs mit Abschluss der Reflexionsphase im Juni 2006 beschließen, den Ratifikationsprozess vorzeitig zu beenden oder aber die Ratifikation zwar fortsetzen, aber am Ende – ggf. auch in einem zweiten

Anlauf – nicht alle Mitgliedstaaten die entsprechenden nationalen Verfahren positiv abschließen können, wäre der Verfassungsvertrag endgültig gescheitert. Da aber eine EU-25 auf dem Stand des Nizza-Vertrages angesichts der bestehenden Demokratie-, Effizienz- und Transparenzdefizite weiterhin der Reform bedürfte, müsste über eine alternative Lösung entschieden werden. Bereits im Vorfeld der beiden Referenden in Frankreich und den Niederlanden sind eine Vielzahl an Optionen diskutiert worden,¹⁵ die nach deren Scheitern zum Teil jedoch anders zu bewerten sind. Auch sind neue Alternativen hinzugekommen.¹⁶

Endgültiges Scheitern des Verfassungsvertrages

3.1. Umfassende Neuverhandlung

In der Debatte in Frankreich machten die Gegner aus dem linken Lager geltend, dass ein französisches „Nein“ ein klares Signal für eine Neuverhandlung des gesamten Verfassungsvertrages sei.¹⁷ Eine Ablehnung des VVE würde eine „konstruktive Krise“ auslösen, die den Weg zu einer besseren, weil sozialeren Verfassung ebnet würde.

„Konstruktive Krise“

Bereits vor den Referenden in Frankreich und den Niederlanden waren sich die Beobachter weitgehend einig: die umfassende Neuverhandlung ist keine reelle Option. Damit könnte zwar am Ziel eines von allen Mitgliedstaaten ratifizierten und für alle geltenden Verfassungsvertrages festgehalten werden. Neuverhandlungen sind aber derzeit völlig illusorisch, da ein entsprechender politischer Wille bei den Mitgliedstaaten bzw. den nationalen Regierungen nicht vorhanden ist. Jeder, der den enorm komplexen Prozess der Konsensbildung im Konvent und während der Regierungskonferenz verfolgt hat, weiß, dass kein Raum für substantielle Änderungen besteht. Der VVE ist der derzeit einzig verfügbare Kompromiss.

Kein anderer Kompromiss verfügbar

Außerdem ist unklar, wie solche Verhandlungen aussehen sollen, nachdem sich die Gründe für das „Nein“ widersprechen. So stehen die Forderungen der französischen Linken nach einem „sozialeren Europa“ diametral den Forderungen von vielen Niederländern (und auch den französischen „Souveränisten“) nach weniger europäischer Einmischung entgegen. Neuverhandlungen würden zudem das Aufschnüren des gesamten „Verfassungspaketes“ beinhalten, mit der Folge, dass nicht nur die Punkte, welche die Verfassungsgegner bemängeln, auf dem Prüfstand stünden, sondern natürlich auch solche, die sie befürworten. Ein Verhandeln in nur eine „Richtung“ wird es aller Voraussicht nach nicht geben, ganz unabhängig davon, dass die Forderung nach einem „sozialeren Europa“ EU-weit nicht durchsetzbar ist.¹⁸ Selbst in dem sehr unwahrscheinlichen Fall einer umfassenden Neuverhandlung besteht keine Sicherheit, dass der neue Text inhaltlich besser sein würde als der gegenwärtige Verfassungsvertrag. Vielmehr könnte am Ende auch ein in der Substanz ausgehöhlter und durch zahlreiche (schlechte) Einzelkompromisse geprägter Vertrag stehen. Von unmittelbaren Neuverhandlungen infolge der beiden gescheiterten Referenden geht daher derzeit niemand aus.

3.2. Nizza-Plus

Anstelle einer umfassenden Neuverhandlung könnten auch einige wesentliche Aspekte des Verfassungsvertrages herausgegriffen und in Kraft gesetzt werden. Im Rahmen dieses *cherry-picking*-Ansatzes würde ein Teil der Neuerungen auf der Grundlage der bestehenden Verträge und damit unterhalb der Schwelle einer

Cherry-picking-Ansatz

förmlichen Vertragsänderung umgesetzt werden.¹⁹ Soweit dies nicht möglich ist, müsste der Vertrag von Nizza in einigen Bestimmungen geändert oder ergänzt werden (Option *Nizza-Plus*).

Implementation in der Praxis

Obgleich der Verfassungsvertrag noch nicht ratifiziert ist, wurden einzelne Bestimmungen bereits in der EU-Praxis implementiert bzw. auf den Weg gebracht, die auf sekundärrechtlichen Beschlüssen basieren. Hierzu gehören der Aufbau der Europäischen Verteidigungsagentur, die Vorarbeiten zur Errichtung des Europäischen Auswärtigen Dienstes, die Anwendung der in der Verfassung verankerten Solidaritätsklausel nach den Terroranschlägen von Madrid und die Wahl Jean-Claude Junckers zum Vorsitzenden der Euro-Gruppe. Da diese Vorgehensweise trotz der Referenden in Frankreich und den Niederlanden von keinem Mitgliedstaat bislang in Abrede gestellt worden ist, wird dafür plädiert, die frühzeitige Implementation bestimmter Neuerungen des VVE fortzusetzen.

Geschäftsordnungen und Interinstitutionelle Abkommen

Bei einer innervertraglichen Umsetzung durch alle Mitgliedstaaten besteht außerdem die Möglichkeit der Änderung der Geschäftsordnungen und des Abschlusses Interinstitutioneller Abkommen. Die vom Verfassungsvertrag vorgenommene Reform der Institutionen und Verfahren könnte aufgrund des Selbstorganisationsrechts der Organe teilweise durch die Änderung der jeweiligen Geschäftsordnungen vorgenommen werden, wie beispielsweise hinsichtlich der Organisation, internen Arbeitsweise und der Aufgabenverteilung innerhalb der Organe, oder durch Interinstitutionelle Abkommen zwischen Rat, Kommission und ggf. Europäischem Parlament. Für viele der zentralen Reformen des Verfassungsvertrages wäre jedoch eine förmliche Änderung der europäischen Verträge erforderlich.²⁰ In diesem Fall müssten sich die nationalen Regierungen – wie bei Vertragsänderungen üblich – in einer eigens dafür einberufenen Regierungskonferenz (*Mini-Regierungskonferenz*) auf die vorzunehmenden Änderungen des Vertrages von Nizza einigen.

Verstärkte Zusammenarbeit und sektorielle Abkommen

Sofern der VVE eine engere Kooperation einzelner kooperationswilliger Mitgliedstaaten regelt oder ermöglicht, könnte die Zusammenarbeit entweder innerhalb oder außerhalb der bestehenden Verträge intensiviert werden. Im EU-Rahmen denkbar wäre die Anwendung der Verstärkten Zusammenarbeit hinsichtlich der nur für die Euro-Gruppe geltenden neuen Bestimmungen zum Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion sowie zur Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft mit Kompetenzen in den beteiligten Mitgliedstaaten. Alternativ könnten einzelne Reformvorhaben auch außerhalb der bestehenden Verträge – in der Tradition von Schengen – im Wege sog. sektorieller Abkommen umgesetzt werden. Denkbar wäre eine außervertragliche Zusammenarbeit in den Bereichen, in denen der VVE neue Kooperationsmöglichkeiten einführt, wie beispielsweise in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik, wo die Möglichkeit einer Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit im militärischen Bereich bestehen soll.

Gegenstände von *Nizza-Plus*

Als Gegenstände einer *Nizza-Plus*-Option werden insbesondere die „doppelte Mehrheit“, der EU-Außenminister, der Europäische Auswärtige Dienst, die Charta der Grundrechte, das europäische Bürgerbegehren sowie die Regeln zur Stärkung der nationalen Parlamente und der Reorganisation des Rates genannt. Andere möchten auch die durch den VVE vorgenommene Stärkung der Rechte des Europäischen Parlaments, die Einführung eines Präsidenten des Europäischen Rates sowie die Reduzierung der Größe der Kommission „retten“.

Der Vorteil dieser Option wäre es, dass ein Teil der Bestimmungen des VVE unterhalb der Vertragsänderungsebene umgesetzt werden könnte. Dies gilt vor allem²¹ für die europäische Bürgerinitiative, die erweiterten Befugnisse des Kommissionspräsidenten, die Reorganisation des Rates,²² den Frühwarnmechanismus zur Stärkung der nationalen Parlamente sowie (wohl)²³ den Europäischen Auswärtigen Dienst, zumal diese Elemente auch bei Europaskeptikern nicht auf Widerstand stoßen dürften. Hinsichtlich des anderen Teils wäre ein Ratifikationsverfahren gemäß den jeweils nationalen Bestimmungen erforderlich. Nach einer Pause der Reflexion vor dem Hintergrund der gescheiterten Referenden, die auch einige Jahre dauern könnte, werde die EU nach Ansicht der Anhänger dieser Option angesichts des unadäquaten Vertrages von Nizza zwangsläufig zur Frage einer Vertragsänderung zurückkommen müssen. Die Regierungen der Mitgliedstaaten könnten dann aber argumentieren,²⁴ dass die Ratifikation eines kurzen Textes mit nur einigen wenigen Änderungen der bestehenden Verträge keines Referendums bedarf,²⁵ sondern ein rein parlamentarisches Verfahren genüge.²⁶

Vorteile

Die Option *Nizza-Plus* würde jedoch zu einem (weiteren) Verlust an Kohärenz und Transparenz der EU-Rechtsgrundlagen führen, obgleich gerade der VVE hier eine Verbesserung für den Bürger bringen sollte. So müsste auf grundlegende Reformelemente wie insbesondere die einheitliche Rechtspersönlichkeit der EU, die Aufhebung der Drei-Säulen-Struktur, die Einführung einer Normenhierarchie und die neue Kompetenzordnung der EU verzichtet werden.²⁷

Nachteile

Als größte Schwäche dieses Ansatzes ist jedoch anzusehen, dass der Versuch, einzelne Teile aus dem Verfassungsvertrag „herauszupicken“, aller Voraussicht nach auf den Widerstand vieler Mitgliedstaaten stoßen dürfte. Was für das eine Land enorm wichtig ist, gilt nicht notwendigerweise auch für die anderen und umgekehrt. In vielen Fällen hatte eine Gruppe von Mitgliedstaaten ein bestimmtes Element des VVE nur akzeptiert, wenn im Gegensatz ihre favorisierten Vorschläge zu einem anderen Punkt akzeptiert worden sind. Der VVE ist das Ergebnis eines sorgfältig ausbalancierten Kompromisses in Form eines Gesamtpaketes, das sich auch in dem enormen Umfang des Textes niederschlägt. Da die übliche Methode der Koppelungsgeschäfte bei einer *Mini-Regierungskonferenz*²⁸ nur in weit geringerem Maße als bei umfangreichen Regierungskonferenzen möglich wäre, könnten zahlreiche zentrale Neuerungen, die bereits im Konvent und in der Regierungskonferenz heftig umstritten waren, an dieser Hürde scheitern, wie z.B. die „doppelte Mehrheit“, die Verkleinerung der Kommission oder die Schaffung des Amtes eines Präsidenten des Europäischen Rates. Es besteht daher das nicht unerhebliche Risiko, dass – obwohl so viel politisches Kapital in den *Post-Nizza*-Prozess investiert worden ist – die Verhandlungen nur zu einem sehr mageren Ergebnis führen werden.²⁹ Gleichwohl wird die Option *Nizza-Plus* von den meisten Beobachtern derzeit als die wahrscheinlichste angesehen.

3.3. Zusatzvertrag zum geltenden Vertrag von Nizza

Die Hauptkritik der Franzosen und Niederländer hat sich nicht gegen die inhaltlichen Neuerungen des Verfassungsvertrages im Bereich der Institutionen und Verfahren gegenüber dem Vertrag von Nizza gerichtet, sondern gegen die Gesamtlänge des Werkes und sowie die Unverständlichkeit und Weitschweifigkeit des Textes mit seinen 200 Seiten und 448 Artikeln.³⁰ Die wesentlichen Fortschritte des VVE im Hinblick auf Handlungsfähigkeit, Demokratie und Transparenz sind von

Sicherung des
substanziellen Kerns des
Verfassungsvertrages

den Referenden nicht in Frage gestellt worden. Um den substanziellen Kern des Verfassungsvertrages zu sichern, werden zwei verschiedene Wege vorgeschlagen:

– Verfassungsvertrag *light*

Neuer Vertrag

Diese Version beinhaltet das „Herausschneiden“ des Kernteils des Verfassungsvertrages. Neben Teil I, der mit den Grundlagen der Union die eigentliche „Verfassung“ enthält, würden auch Teil II (Charta der Grundrechte) und Teil IV, der die Schlussbestimmungen (wie z.B. das Verfahren der Änderung des Vertrages) beinhaltet, in einen neuen Vertrag übernommen werden. Dieser würde lediglich ca. 125 Artikel umfassen und im Sinne einer Zweiteilung des Primärrechts neben die derzeitigen europäischen Verträge treten, welche die sog. Ausführungsbestimmungen enthalten würden.³¹ Teil III des VVE würde (nahezu)³² komplett fallengelassen, womit auch einer maßgeblichen Kritik der französischen Verfassungsgegner Rechnung getragen werden würde. Auch im Konvent ist die Aufnahme von Teil III in den Verfassungsvertrag sehr umstritten gewesen.

– Änderungsvertrag zum Vertrag von Nizza

Änderungsvertrag

Diese Variante überträgt den Kernbestand der Neuerungen des Verfassungsvertrages in die bestehenden Verträge. Hierzu werden die zentralen Reformen identifiziert und in Gestalt eines Änderungsvertrages zum geltenden Primärrecht in der Tradition der Reformen von Amsterdam und Nizza gebündelt. Dies würde insbesondere das institutionelle System der EU, die Entscheidungs- und Abstimmungsverfahren, die Instrumente flexibler Integration und eine Reihe struktureller Bestimmungen betreffen.³³ Es würde kein neuer Gesamt- oder Teilvertrag entstehen, sondern die derzeit geltenden Verträge, der EU-Vertrag, der EG-Vertrag und der Euratom-Vertrag werden „lediglich“ geändert oder angepasst.

Vor- und Nachteile

In beiden Fällen müssten die Verträge in einer Regierungskonferenz verabschiedet und in den Mitgliedstaaten gemäß den nationalen Bestimmungen ratifiziert werden. Sowohl mit einer Verfassung *light* als auch mit einem Änderungsvertrag könnte nicht nur der Kern des VVE „gerettet“ werden. Da kein *cherry-picking* betrieben wird, sondern vor allem die sehr kontroversen institutionellen Innovationen des VVE komplett übernommen werden, könnte ein Aufschnüren des komplizierten *package deals* (und demnach auch neue Verhandlungen) über die Institutionen vermieden werden. Zudem betont der Vorschlag eines Änderungsvertrages die auf internationale Verträge beruhende Natur der EU. Damit wird der Tatsache Rechnung getragen, dass das Projekt einer „Verfassung“ zu ambitioniert und in der Terminologie und textlichen Ausgestaltung auch widersprüchlich gewesen ist, da – im Gegensatz zum Vorschlag einer Verfassung *light* – nicht komplette Teile des VVE erhalten bleiben. So beinhaltet der VVE – zwangsläufig, da die EU ein Gebilde *sui generis* ist – keine Verfassung, wie sie in den Mitgliedstaaten vorzufinden ist. Auch inhaltlich dienen viele Neuerungen mehr der Stärkung der Handlungsfähigkeit der EU, nicht aber wird eine europäische Staatswerdung verfolgt. Dies hat bei vielen Bürgern entweder zu enttäuschten Erwartungen geführt oder dazu, den VVE als Ausdruck der Schaffung eines angeblichen Superstaates abzulehnen.

Aber auch diese beiden Ansätze sehen sich mit einem massiven Gegenargument konfrontiert. Da die Anpassung der existierenden Verträge in jedem der beiden Fälle sehr umfangreich ausfallen würde, wird ihnen vorgeworfen, letztendlich nichts anderes als den Verfassungsvertrag durch die „Hintertüre“ anzustreben.

3.4. Europa der zwei Geschwindigkeiten

Bereits im Zuge der Regierungskonferenz zur Revision des Vertrages von Nizza ist die Diskussion über ein *Europa der zwei Geschwindigkeiten* wieder belebt worden. So hat unmittelbar nach dem Scheitern des Europäischen Rates am 12./13.12.2003 in Brüssel im Hinblick auf die Verabschiedung des Verfassungsvertrages eine lebhafte Debatte über die Bildung eines *Kerneuropa* eingesetzt, das insbesondere von Frankreich, aber auch von Deutschland für den Fall des endgültigen Scheiterns als ernsthafte Option propagiert worden ist. Nach der feierlichen Unterzeichnung des Vertrages im Oktober 2004 sind lange Zeit viele davon ausgegangen, dass allenfalls in grundsätzlich europaskeptischen Ländern, neuen Mitgliedstaaten oder kleinen EU-Staaten mit weniger politischem Gewicht die Ratifizierung scheitern wird. Ein „Nein“ dieser Mitgliedstaaten würde daher zwar deren Stellung in der EU – als Teil der Peripherie oder in der Führungsgruppe innerhalb der Union – betreffen, nicht aber die wesentlich grundsätzlichere Frage der zukünftigen Entwicklung der EU.

Debatte

Dabei beschränkten sich die Überlegungen jedoch nicht auf die möglichen Folgen für den Fall des Inkrafttretens des Verfassungsvertrages nur in den Staaten, die ihn ratifiziert haben, während in den „verfassungsunwilligen“ Staaten weiterhin nur der Vertrag von Nizza gelten würde. Gleichzeitig wurde neben der Option eines Austritts der Ratifizierer aus den europäischen Verträgen und deren Eintritt in den Verfassungsvertrag sogar auch die Möglichkeit eines Austritts einzelner nichtratifizierender Staaten aus der EU diskutiert. So ist den potenziellen „Nein-Sagern“ implizit mit einem (unfreiwilligen) Ausschluss aus der EU gedroht worden, auch wenn es dafür an jeder rechtlichen Grundlage fehlt, da die bestehenden Verträge keine rechtliche Möglichkeit eröffnen, Nichttratifizierer zum Austritt zu zwingen. Insbesondere im Falle eines „Nein“ in Großbritannien sahen nicht wenige die Gelegenheit gekommen, den (angeblichen) historischen Fehler einer Aufnahme des Landes in die EU zu bereinigen und das Land aus der EU auszuschließen.

3.4.1. Freiwilliger Austritt der Nichttratifizierer

Auch wenn in keiner vorangehenden Vertragsrevision das Thema eines möglichen Ausschlusses eines Mitgliedstaates aus der EU so offen diskutiert worden ist wie bei der Ratifikation des Verfassungsvertrages, so erschien bereits zu Beginn des Ratifikationsprozesses der freiwillige Austritt³⁴ der Länder, die den Verfassungsvertrag nicht verabschieden können, als äußerst unwahrscheinlich. Dies gilt einerseits im Hinblick auf die gravierenden politischen und wirtschaftlichen Konsequenzen für die betroffenen Staaten, da diese trotz der wirtschaftlichen und politischen Verflechtungen mit den anderen Mitgliedstaaten keine Stimme mehr in der EU hätten. Die Austrittsoption könnte aber auch aus Sicht der Ratifizierer problematisch sein, wenn dadurch die Union geschwächt wird, und zwar nicht nur hinsichtlich des ökonomischen Gewichts der Union in der Weltwirtschaft, sondern auch hinsichtlich ihrer Verhandlungsmacht in bilateralen und multilateralen Foren wie auch den transatlantischen Beziehungen.

Keine reelle Option

Ein Austritt Frankreichs oder der Niederlande als Gründungsnationen und Mitglieder aller EU-Politiken vom Euro bis Schengen scheidet aus beiden Gründen schon grundsätzlich aus. Aber auch ein Austritt Großbritanniens – unabhängig davon, dass sich das Land dazu kaum bereit erklären würde³⁵ – wäre von den übrigen Mitgliedstaaten nur schwer zu verkraften: In diesem Fall wäre insbesondere der Ausbau der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik kaum noch vorstellbar. Nachdem nun der Verfassungsvertrag von Frankreich und den Niederlanden in den vorgesehenen Referenden abgelehnt worden ist, wird die Austrittsoption nicht mehr ernsthaft debattiert.

3.4.2. Gründung einer neuen Union

Da die Ratifizierer einerseits die Nichtratifizierer nicht zum Austritt zwingen können, andererseits aber auch eine Blockierung des Verfassungsvertrages durch einige wenige Mitgliedstaaten als nicht akzeptabel ansehen könnten, ist als weitere Option stets die Gründung einer neuen Union diskutiert worden.

Variante 1
Naheliegender ist dabei eine erste Variante, wonach die Ratifizierer aus den europäischen Verträgen austreten und eine neue Union ohne die Nichtratifizierer auf der Grundlage des Verfassungsvertrages gründen. Die rechtliche Zulässigkeit eines solchen kollektiven Austritts der Ratifizierer ist unter Europa- und Völkerrechtlern umstritten und zwar insbesondere, wenn die „zurückbleibenden“ Mitgliedstaaten einem Austritt nicht zustimmen.

Koexistenz zweier Unionen
In jedem Fall würde die Nutzung dieser Option eine Vielzahl an rechtlichen und praktischen Fragen aufwerfen. Ergebnis wäre die Koexistenz zweier Unionen mit unterschiedlicher Mitgliedschaft und jeweils eigenen Institutionen, womit eine Verdoppelung aller Organe der derzeitigen EU verbunden wäre. Die „neue Union“ würde auf der Basis des VVE, die „alte Union“ auf der Basis des Vertrages von Nizza agieren. Angesichts diverser internationaler Verpflichtungen der heutigen EU müsste das Verhältnis der „alten“ zur „neuen Union“ in einem gesonderten Abkommen geregelt werden. Zudem ist davon auszugehen, dass Integrationsprojekte wie der Binnenmarkt angesichts der bestehenden wirtschaftlichen Interessen ohne Beschränkungen weitergeführt werden sollen. Auch insoweit müssten entsprechende Regelungen und Institutionen getroffen bzw. geschaffen werden. Letztendlich könnte dies sogar zu zwei Unionen mit einer übergeordneten Organisationsstruktur führen, da für Teilbereiche wie dem Binnenmarkt oder der Wirtschafts- und Währungsunion nebst einheitlicher Währung eine gemeinsame Instanz erforderlich ist, die für alle Mitgliedstaaten der beiden Unionen verbindliche Entscheidungen treffen kann.

Voraussetzung
Auch diese Option einer Neugründung kann als unwahrscheinlich eingestuft werden, müsste doch die fehlgeschlagene Verfassungsratifikation zu einer fundamentalen Integrationskrise führen. Nur so würde der nötige öffentliche und politische Druck entstehen, der für die Bildung einer neuen Union nötig wäre. Zum anderen müsste klar erkennbar sein, dass die Verfassungsratifikation in bestimmten EU-Staaten an der mangelnden Bereitschaft zu einer weiteren integrationspolitischen Vertiefung gescheitert ist. Die Bildung einer neuen Union wäre letztlich die Antwort auf die Tatsache, dass die divergierenden Integrationslogiken zwischen den EU-Mitgliedstaaten nicht länger miteinander vereinbar sind.

In einer zweiten Variante könnte die Gründung einer neuen Union ohne einen vorherigen Austritt einer Gruppe von Mitgliedstaaten vollzogen werden. Stattdessen würde sich *de facto* eine „Union in der Union“ herausbilden, in dem ein fester Kern an Mitgliedstaaten (*hard core*), über den derzeitigen Status quo hinaus außerhalb des EU-Rahmens eine engere Zusammenarbeit vereinbart.

Variante 2

Zunächst wäre denkbar, dass der Kern nur aus Mitgliedstaaten besteht, die den VVE ratifiziert haben. Für die übrigen Unionsländer würde hingegen nur der Vertrag von Nizza gelten. Unabhängig davon, welche und wie viele Mitgliedstaaten den Verfassungsvertrag ratifizieren werden, ist aus politischen und rechtlichen Gründen die damit verbundene Koexistenz zweier Unionen innerhalb der EU mit unterschiedlichen, sich aber teilweise überschneidenden Mitgliedern auf der Basis zweier primärrechtlicher Grundlagen nicht umsetzungsfähig. Aus einer solchen Rechtskonstruktion würden sich unüberbrückbare Widersprüche zwischen dem Vertrag von Nizza und dem Verfassungsvertrag ergeben wie beispielsweise divergierende rechtliche Normen, Instrumente und Verfahren sowie unterschiedliche institutionelle Strukturen. Letztendlich bestünde die Gefahr, dass Entscheidungen über dieselben Themen aber unter unterschiedlichen Voraussetzungen mit sich widersprechenden Ergebnissen gefällt werden.

Ratifizierer als Kern

Alternativ und unabhängig vom Verfassungsvertrag könnte in Koexistenz zur EU eine neue Organisation gebildet werden, die mit der Etablierung eigener Institutionen und eines eigenen Haushalts einhergehen würde.³⁶ Die Zusammenarbeit würde sich nicht auf einzelne Bereiche beschränken, sondern ein weites Spektrum an Politikfeldern umfassen, dem alle Mitglieder gleichermaßen angehören. Einige plädieren zudem sogar für eine engere Zusammenarbeit in Bereichen, in denen die EU bereits involviert ist. Rund um das Tandem Deutschland und Frankreich könnte sich eine Gruppe von stärker integrationswilligen Ländern (z.B. Luxemburg, Belgien, Spanien, Italien, Ungarn, Slowenien, Finnland) bilden, die sich zur Beibehaltung hoher Standards sozialen Schutzes und der Verhinderung eines (angeblich) unfairen Steuerwettbewerbs verpflichtet. Daneben könnte die Euro-Gruppe weiter institutionalisiert werden. Dies könnte ergänzt werden durch ambitionierte Ziele in den Bereichen Justiz und Inneres, insbesondere der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit, der Forschung und Entwicklung sowie der militärischen Integration.

Neue Organisation
unabhängig vom VVE

Auch in diesem Fall wären komplexe Fragen zu lösen, vor allem wie die Beziehung eines solchen Kerns zu den übrigen Mitgliedstaaten und zur gesamten EU auszugestalten ist. Insbesondere wenn sich die Aktivitäten des Kerns mit Bereichen überlappen sollte, für die die EU bereits derzeit zuständig ist, würde dies die Mitglieder außerhalb der neuen Gruppe diskriminieren und daher mit EU-Recht in Konflikt geraten. Auch wäre unklar, wie der Kern institutionell mit der EU verzahnt werden könnte und welche Rolle die derzeitigen EU-Organe in Angelegenheiten des Kerns spielen sollen.

Eine Kerngruppe in dieser Ausgestaltungsform wäre folglich ebenfalls mit erheblichen rechtlichen und praktischen Umsetzungsproblemen konfrontiert. Manche³⁷ erachten diese für unlösbar bzw. jedenfalls so aufwendig, dass bereits von Seiten der potentiellen Mitglieder mit der Bildung eines *hard core* nicht zu rechnen ist, unabhängig davon, dass die EU-Staaten außerhalb des Kerns sich kaum mit einem Status zweiter Klasse begnügen würden. Die integrationswilligen Mitgliedstaaten könnten ein geeinteres Europa aber auch durch die Gründung diverser avantgar-

hard oder messy core

distischer Gruppen in besonderen Politikfeldern innerhalb oder außerhalb des EU-Rahmens – in der Tradition von Schengen oder im Rahmen einer Verstärkten Zusammenarbeit gemäß dem EU-Vertrag – schaffen. Die Konsequenz wären zahlreiche verschiedene, sich aber überschneidende kleine Gruppen innerhalb der EU. Nur langfristig würden sich die EU-Staaten, die allen Gruppen angehören, zu einem einheitlichen Block entwickeln und sich enger institutionell verzahnen (z.B. durch ein gemeinsames Sekretariat). Auch in einem solchen *messy core* würden Deutschland und Frankreich den „Kern im Kern“ bilden.

Spaltung der EU?

Egal, ob ein *hard core* oder ein *messy core*, die Langzeiteffekte könnten dieselben sein:³⁸ die EU würde sich in zwei Gruppen aufspalten, einem inneren Kreis mit einem deutsch-französischen Kern und einem äußeren Kreis als Peripherie. Die Folge wäre eine elementare Schwächung der gesamten EU. Allerdings darf bezweifelt werden, dass es einen solchen kleinen Kreis von besonders integrationswilligen Staaten überhaupt geben wird.³⁹ Zum einen wird sich auch im Falle eines Scheiterns der Verfassung die überwiegende Mehrheit der Mitgliedstaaten für eine Teilnahme an weiteren Integrationsprojekten aussprechen – schon allein, um die Etablierung eines engen europäischen Führungszirkels zu verhindern. Bei einer Mehrheit von Staaten, die eine EU-Mitgliedschaft erster Klasse anstreben, kann aber nicht von einem Kern gesprochen werden. Zum anderen hat sich bislang keine kohärente Gruppe als treibende Integrationskraft herausgebildet. Stattdessen sind es äußerst heterogene Länderkonstellationen, die sich in verschiedenen Bereichen wie dem Euroraum, der Schengen-Kooperation oder der Innen- und Justizpolitik gebildet haben. Auch nach einem möglichen Scheitern der Verfassungsratifikation werden es daher nicht immer die gleichen EU-Länder sein, die in bestimmten Politikfeldern willig und fähig sind, ihre Zusammenarbeit stärker zu koordinieren. Der bisherige Verlauf der Kerneuropa-Debatte, die in vielen Staaten als Vorbote einer künftigen Zwei-Klassen-Union verstanden wird, fördert zudem das Misstrauen in Europa. Dies verstellt vor allem den nüchternen Blick auf die Notwendigkeit, Differenzierung als strategische Chance in einer immer stärker heterogenen Union zu verstehen.

Nach dem französischen „Nein“

Ursprünglich erschienen die genannten Optionen der Gründung einer neuen Union denkbar, wenn nur europaskeptische Staaten wie Großbritannien oder Dänemark den Verfassungsvertrag nicht ratifizieren werden. Großbritanniens „Verbündete“ in der Union, die skandinavischen sowie mittel- und osteuropäischen Staaten könnten sich weigern, den Verfassungsvertrag ohne die Briten in Kraft zu setzen. Dies könnte die Gründung eines von Deutschland und Frankreich angeführten *Kerneuropa* bewirken, das es erlauben würde, den Verfassungsvertrag im territorialen Geltungsbereich der „neuen Union“ anzuwenden. Die „Zauderer und Verweigerer“ ließe man in einer Alt-EU zweiter Klasse zurück. Alternativ oder auch darüber hinaus könnte im Hinblick auf die stärker ausgeprägte Integrationswilligkeit der Mitglieder eine weitere engere Zusammenarbeit in ausgewählten Politikbereichen in die Wege geleitet werden.

Nach dem „Nein“ in Frankreich und den Niederlanden scheidet die Neugründungs-Option jedoch von vornherein aus. Mit Frankreich als dem traditionellen Pionier des europäischen Integrationsprozesses und den Niederlanden als weiterer Gründungs-nation ist der eigentliche Kern einer solchen Union verloren gegangen. Zudem wird Frankreich mit seinem extrem angeschlagenen Präsidenten Jacques Chirac nicht in der Position sein, eine Führungsrolle innerhalb der Union

zu beanspruchen, hat das Land doch eine einmalige Krise in der EU ausgelöst. Andererseits aber könnte auf französischer Seite argumentiert werden, dass die Bürger das neue Primärrecht nicht aus mangelndem Integrationswillen,⁴⁰ sondern aufgrund der ihrer Ansicht nach unzureichenden Ausmaßes der Reformen abgelehnt haben. So stimmten die Franzosen vor allem deswegen mit „Nein“, weil der Verfassungsvertrag zu wenig „soziales Europa“ enthalte. Ein Mehr an Integration, insbesondere im Kampf gegen Arbeitslosigkeit und Armut wird jedenfalls bei den Franzosen mehrheitlich befürwortet.⁴¹ Daher könnte ein Impuls zu einer engeren Zusammenarbeit mit einzelnen Mitgliedstaaten (u.a. Deutschlands) nach Ansicht einiger Kommentatoren durchaus aus Frankreich kommen und sich das Land als Motor für weitere Integrationsschritte erweisen („Flucht nach vorn“). Zu denken sei dabei insbesondere an Gebiete mit Priorität für die französische Politik wie eine engere sozial- und wirtschaftspolitische Zusammenarbeit der Euro-Gruppe und die Schaffung einer europäischen Verteidigungsunion. Entsprechende Vorschläge sind vom französischen Ministerpräsidenten Dominique de Villepins bereits gemacht worden.⁴² Bislang sind diese von anderen Mitgliedstaaten, insbesondere von Deutschland aber noch nicht aufgegriffen worden.

Verlust des eigentlichen Kerns

3.5. Beibehaltung des primärrechtlichen Status quo

Der *wait-and-see*-Ansatz vertritt die Ansicht, die EU solle den Verfassungsvertrag und damit zusammenhängend den Umbau ihrer institutionellen und verfahrensrechtlichen Ordnung auf „Eis legen“ – und zwar mindestens für 2 bis 3 Jahre. Derzeit seien umfassende Reformen wie sie der VVE vorsieht nicht zu erwarten. Der Ratifikationsprozess sollte erst wieder fortgesetzt werden, wenn sich das allgemeine politische und wirtschaftliche Klima in der EU und ihren Mitgliedstaaten verbessert hat.

Verfassungsvertrag nicht mehr auf der Tagesordnung

Anstelle auf den Verfassungsvertrag müsse die Union alle ihre verfügbare Energie auf das derzeit wichtigste Problem der EU richten, das chronisch schwache Wirtschaftswachstum und die hohe Arbeitslosigkeit in der Mehrzahl der Mitgliedstaaten. Da den Bürger in erster Linie interessiere, was ihm die EU an konkreten Nutzen und Vorteilen bringe, müsse sich die Union mehr auf die Inhalte und weniger auf die Strukturen ihrer Politik konzentrieren. Nur auf diese Weise könne die im Zusammenhang mit den Referenden in Frankreich und den Niederlanden offene gelegte Europaskepsis vieler EU-Bürger entgegengewirkt werden.

Nach diesem Ansatz bliebe der Vertrag von Nizza der primärrechtliche Status quo für die nächsten Jahre. Dieser biete zwar eine nicht optimale, aber brauchbare Grundlage, europäische Politik zu gestalten. Zur Fortentwicklung der EU gelte es, die bestehenden Möglichkeiten der europäischen Verträge intensiv zu nutzen.

Ausbau der EU ohne Verfassungsvertrag

Einige Mitgliedstaaten (z.B. Großbritannien) vertreten diesbezüglich einen intergouvernementalen Ansatz, der „lediglich“ eine engere Kooperation der EU-Staaten entsprechend der Methode der Lissabon-Strategie beinhalten würde. Andere sehen Bedarf für eine vertiefte Zusammenarbeit von kooperationswilligen Mitgliedstaaten (insbesondere der Euro-Gruppe) im Bereich der Wirtschafts-, Steuer- und Sozialpolitik, wie beispielsweise die engere Koordinierung wirtschaftlicher Reformen, die Schaffung einheitlicher Besteuerungsgrundlagen und einer einheitlichen Finanzmarktregulierung. Auch hier könnte dies in der Tradition von Schengen außerhalb der bestehenden Verträge im Wege sog. sektorieller Abkommen oder durch die Anwendung der Regeln der Verstärkten Zusammenarbeit nach dem geltenden EU-

Vertrag⁴³ geschehen. Solche Kooperationen in einzelnen Politikfeldern oder Einzelfällen wären vom Verfassungsvertrag nicht betroffen, da dieser als Neuerung nur die institutionelle Aufwertung der Euro-Gruppe vorsieht.

In diese Überlegungen einreihen würde sich auch eine engere Kooperation mehrerer Mitgliedstaaten im Sicherheits- und Verteidigungsbereich. So sind die meisten EU-Regierungen der Ansicht, dass ohne die im Verfassungsvertrag vorgesehenen engeren Kooperationsformen im Bereich der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik eine einheitliche europäische Position sehr schwierig sein wird, obgleich die EU auch zukünftig eine Vielzahl externer Herausforderungen zu begegnen hat.

Keine Reform bei *Nizza forever*

Die Beibehaltung des Status quo ist allerdings keine brauchbare Option angesichts der Defizite der EU in Sachen Demokratie, Effizienz und Transparenz. Auch ist es kaum vorstellbar, dass diejenigen Mitgliedstaaten, die den VVE ratifiziert haben, ein *Nizza forever* akzeptieren werden. Angesichts einer Mehrheit von ratifizierenden Staaten ist es nur schwer vermittelbar, dass es eine Minderheit von Staaten in der Hand hat, das ganze Verfassungsprojekt zum Scheitern zu bringen, obgleich die Mehrheit der EU-Bürger dafür ist. Zudem stelle die Beibehaltung des Status quo inhaltlich keine eigentliche Alternative dar. Zwar würde auch mit den gegenwärtigen Verträgen das grundsätzliche Funktionieren der EU sichergestellt. Der Verfassungsvertrag hat aber gerade die Aufgabe, den Vertrag von Nizza grundlegend zu reformieren, da dieser nach allgemeiner Überzeugung nicht geeignet ist, die heutige EU mit 25 und bald noch mehr Mitgliedstaaten handlungsfähig zu erhalten. Zudem wäre der gesamte *Post-Nizza*-Prozess seit der „Erklärung zur Zukunft der Union“ der Staats- und Regierungschefs der EU vom Dezember 2000 sowie die Arbeit des Verfassungskonvents im Vorfeld der Regierungskonferenz größtenteils vergebens gewesen, was die Glaubwürdigkeit der europäischen Institutionen und beteiligten nationalen Regierungen nicht unbedingt zu steigern vermag. Ein Szenario, dass die Staats- und Regierungschefs sich darauf einigen werden, den Verfassungsvertrag offiziell für tot zu erklären, und anzukündigen, dass die EU einer Pause bedarf, bevor zu Neuverhandlungen über eine institutionelle Reform zurückgekehrt werden kann, ist daher ebenfalls nicht zu erwarten. Eine Pause würde als Niederlage für die EU und Schwächung ihrer Institutionen angesehen werden. Viele Regierungen werden daher argumentieren, „es müsse etwas geschehen“.

3.6. Erneute primärrechtliche Reform in einigen Jahren

Zunächst Beibehaltung
des Status quo

Sofern allerdings die Verhandlungen über einen etwaigen Plan B nicht erfolgreich sein werden, würde es erst einmal beim derzeitigen Status quo bleiben. Aber auch wenn die Mitgliedstaaten im Falle einer gescheiterten Verfassungsratifikation versuchen werden, in den kommenden Jahren möglichst viele der Neuerungen aus der „Verfassung I“ auf anderem Wege umzusetzen (Option Zusatzvertrag oder *Nizza-Plus*), werden nicht wenige aufgrund rechtlicher Unwägbarkeiten oder aufgrund der mangelnden Einigkeit zwischen den Mitgliedstaaten möglicherweise nicht zu realisieren sein.

Als Folge könnte im Abstand einiger Jahre erneut der Versuch unternommen werden, das bis dato auf dem Vertrag von Nizza basierende Primärrecht in Form einer „Verfassung II“ zu reformieren.⁴⁴ Aufgrund des Weiterbestandes der drei europäischen Verträge, die das Primärrecht enthalten, fehlt es der EU weiterhin an einem transparenten Grundlagendokument.⁴⁵ Dabei könnten die Beratungen über eine „Verfassung II“ von den inhaltlichen Vorarbeiten am ersten Verfassungsvertrag profi-

tieren und noch verbleibende strukturelle und inhaltliche Defizite der „Verfassung I“ (z.B. die Reform der Politikbereiche in Teil III des VVE und die weiterhin unzureichende Kompetenzordnung) ausgeräumt werden. Dabei wäre auch über eine Zweiteilung der Verträge in einen „Grundlagenvertrag“ und einen Vertrag über die Arbeit der Union zu entscheiden, ggf. mit unterschiedlichen Bestimmungen zu deren Änderung. Die Zwischenzeit könnte bewusst genutzt werden, um die Spielräume der differenzierten Integration, die das Voranschreiten einer Gruppe von Mitgliedstaaten in bestimmten Politikbereichen gestattet, auszuschöpfen – wenn möglich innerhalb, ansonsten aber auch außerhalb des EU-Rahmens, um insbesondere eine Stagnation des Einigungsprozesses zu verhindern.

„Verfassung II“

4. Ausblick

Wie die obigen Ausführungen zeigen, ist jede Option mit ernsthaften Hindernissen und Einschränkungen verbunden, so dass nur *second-best*-Lösungen zur Verfügung stehen. Welcher der diskutierten Plan B-Optionen auch immer zum Tragen kommt, die Ratifikation des VVE sollte nur gestoppt werden, wenn eine klare Alternative vorhanden ist, mit der einerseits alle Mitgliedstaaten einverstanden sind und die andererseits ambitioniert genug ist, die EU-25 demokratischer und effizienter zu gestalten.⁴⁶ Den Verfassungsvertrag zu „begraben“ und auf der Basis des Vertrages von Nizza – ergänzt um ein paar kosmetische Änderungen – fortzufahren, ist keine Option. Die EU wird von den EU-Bürgern mehrheitlich als intransparente und ineffiziente Bürokratie angesehen, auf deren Politik sie kaum einen Einfluss haben. Diese Einschätzung hat in den Referenden in Frankreich und Niederlanden seine Bestätigung gefunden. Der Ausgang der Referenden belegt zwar kein grundsätzliches „Nein zu Europa“,⁴⁷ aber ein „So geht es nicht weiter!“ Ein schlichtes Einstellen der Bemühungen um Reformen und ein Weitermachen wie bisher kommen nicht in Betracht. Der massiven Kritik an der derzeitigen EU-Politik der europäischen Institutionen und der nationalen Regierungen sollte vielmehr ausreichend Rechnung getragen werden. Daher ist auch die im Juni 2005 beschlossene Fortsetzung des Ratifikationsprozesses zu begrüßen. Denn eine Erklärung der vorzeitigen Beendigung des Ratifikationsprozesses wäre zu früh gewesen, liegt doch bis heute kein offizieller Plan B vor, den man auf dem Gipfel hätte präsentieren können.

„Verfassungskrise“

Auch wenn der Verfassungsvertrag aller Wahrscheinlichkeit nach in seiner jetzigen Form nicht verwirklicht werden kann, so ist im Hinblick auf die vorangegangenen Revisionen von Amsterdam und Nizza davon auszugehen, dass das europäische Primärrecht nicht dauerhaft auf dem derzeitigen Status quo verharren wird. Damit erscheint die „Verfassungskrise“ grundsätzlich lösbar.

Bei der ebenfalls zu konstatierenden Legitimationskrise ist dies wesentlich schwieriger. So ist im Zuge der Negativvoten in den beiden Referenden eine weitere Krise sichtbar geworden, deren Grund nicht in einer Ablehnung des Verfassungsvertrages zu suchen ist: die mangelnde Akzeptanz der derzeitigen europäischen Politik bei den Bürgern, basierend auf einer grundsätzlichen Skepsis gegenüber dem Europaprojekt. Die Debatte um den Verfassungsvertrag ist in weiten Teilen eine Stellvertreterdebatte gewesen. Es ging nicht vornehmlich um das neue Primärrecht, sondern um Fragen wie die nach den Grenzen Europas, der inhaltlichen Reichweite europäischer Politik oder dem Verlust nationaler Identität und Souveränität. Diese Fragen blieben bisher weitgehend unbeantwortet und rücken im Kontext des Verfassungsvertrages umso vehementer in den Vordergrund. Zwar haben die Staats- und Regierungschefs auf

Legitimationskrise

ihrem Gipfel im Juni 2005 eine „Zeit der Reflexion“ ausgerufen. Bislang ist jedoch von der Debatte, die dort beschlossen worden ist, nicht viel zu sehen – weder auf europäischer Ebene noch in den Mitgliedstaaten. Es bleibt zu befürchten, dass die Zeit ungenutzt verstreichen wird. Ohne eine breite Diskussion über Tempo, Reichweite und Ausrichtung der europäischen Integration in den Mitgliedstaaten und eine damit einhergehende Europäisierung nationaler Politik, aber auch ohne eine Ausweitung der Partizipationsmöglichkeiten der EU-Bürger am Entscheidungsprozess in der EU, wird die Unterstützung des europäischen Einigungsprozesses durch die Bevölkerung und damit die Legitimität europäischer Politik jedoch weiter schwinden.

Anmerkungen

- 1) Zum Stand des Ratifikationsprozesses vgl. <<http://eu-ratifikation.de>>.
- 2) Vgl. Neue Züricher Zeitung vom 22.09.2005, S. 3 „Barroso rechnet für längere Zeit nicht mit EU-Verfassung“.
- 3) So waren in Frankreich die wichtigsten Gründe für die Ablehnung des Verfassungsvertrages die Angst vor negativen Auswirkungen des Vertrages auf die Beschäftigungssituation, seine angeblich zu wirtschaftsliberale Ausrichtung, zu wenig „soziales Europa“ sowie die schlechte wirtschaftliche Situation in Frankreich. Vgl. Flash Eurobarometer 171, Juni 2005: The European Constitution: Post-referendum survey in France, S. 17.
- 4) So beispielsweise Daniel Keohane: Don't Forget the Dutch Referendum. Centre for European Reform, Briefing Note, London, Mai 2005, S. 2.
- 5) In diesem Sinne beispielsweise Daniel Göler: Die Verfassung ist wieder auf der Agenda! Konsequenzen des luxemburgischen Referendums für den Ratifizierungsprozess. Institut für Europäische Politik, IEP Policy Brief Nr. 1, Berlin 2005, S. 5; Andreas Maurer et al: Die Ratifikationsverfahren zum Verfassungsvertrag. Stiftung Wissenschaft und Politik, Diskussionspapier, Berlin, September 2005, S. 86f.
- 6) Eine engere sozialpolitische Zusammenarbeit aller Mitgliedstaaten hat derzeit keine Aussicht auf Erfolg.
- 7) Allerdings ist es unwahrscheinlich, dass alle Mitgliedstaaten (insbesondere Großbritannien) einem solchem Protokoll zustimmen werden, reduziert es doch ggf. die Wahrscheinlichkeit eines „Ja“ im eigenen Land. Eine allenfalls sehr vage und in der Substanz unergiebig Erklärung könnte auch in Frankreich als nicht ernsthaft attackiert werden.
- 8) Zu den Referendumsdebatten und den Gründen des „Nein“ vgl. für Frankreich: Markus Wagner: France and the Referendum on the EU Constitution. The Federal Trust for Education & Research, European Policy Brief Nr. 8, London, März 2005; Joachim Schild: Ein Sieg der Angst – das gescheiterte französische Verfassungsreferendum. In: Integration 3/2005, S. 187-200; für die Niederlande: Marij Leenders/Wim van Meurs: Das Volk hat gesprochen, Juni 2005, <<http://www.cap-lmu.de/themen/eu-reform/ratifikation/niederlande.php>>; Kai-Olaf Lang/Joanna Majkowska: Die Niederlande – Europas neue Neinsager?, Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Aktuell 26, Berlin, Juni 2005.
- 9) Vgl. zum Folgenden Janis A. Emmanouillidis: Overcoming the Constitutional Crisis – The future of the constitutional process of the European Union. Paper delivered to the symposium of the European Parliament on 13/14 October 2005 in Brussels, München, Oktober 2005, www.cap.lmu.de, S. 1-3.
- 10) Vgl. Neue Züricher Zeitung vom 22.09.2005, S. 3: „Barroso rechnet für längere Zeit nicht mit EU-Verfassung“.
- 11) Vgl. <http://www.europarl.eu.int/meetdocs/2004_2009/documents/pr/584/584292/584292de.pdf>.
- 12) Danach soll bis Ende 2006 ein Konsens darüber erzielt werden, welche Teile des Verfassungsvertrages außer Streit gestellt werden können (z.B. Charta der Grundrechte, Teil I des VVE). Eine Versammlung der Parlamente (Europäisches Parlament und Parlamente der Mitgliedstaaten) könnte dann einen „Ersten Europäischen Verfassungsvertrag“ einer Regierungskonferenz vorlegen. In einer zweiten Phase bis März 2009 sollen Zukunftsfragen wie jene nach dem europäischen Sozialmodell und der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik geklärt werden. Zur Begleitung der Debatte und zur Ausarbeitung einer endgültigen EU-Verfassung soll ein Konvent einberufen werden. Gleichzeitig sollen ebenfalls bis März 2009 die konkreten Politiken der EU in den bestehenden Verträgen bzw. in Teil III des VVE reformiert werden. Zum Abschluss der drei Etappen wird vorgeschlagen, dass die EU-Bürger in einer unionsweiten Volksabstimmung im Juni 2009 am Tag der Wahlen zum Europäischen Parlament über die endgültige EU-Verfassung entscheiden. Ein solcher Stufenplan könnte in seinem Ergebnis weit über den derzeitigen Verfassungsvertrag hinausgehen, würde er doch auch eine Reform der Politikbereiche beinhalten.
- 13) Vgl. <http://www.europa.eu.int/comm/commission_barroso/wallstrom/index_de.htm>.
- 14) Zu einer kritischen Bewertung des Plan D der Kommission vgl. Michael Bauer/Almut Metz/Sarah Seeger: Der Plan D der Europäischen Kommission und die Reflexionsphase zur Verfassung und Zukunft der Europäischen Union. Centrum für angewandte Politikforschung, CAP-Aktuell 3/2005, München, Nov. 2005.
- 15) Vgl. beispielsweise Centre for European Reform: What happens if France votes No? Centre for European Reform, Briefing Note, London, April 2005; Charles Grant: What Happens if Britain Votes No? Ten Ways out

of a European Constitutional Crisis. Centre for European Reform, London, März 2005; Daniel Keohane: A French Lesson for Europe? A Guide to the Referenda on the EU Constitutional Treaty. Centre for European Reform, Briefing Note, London, April 2005; Ders. (Anm. 6); Kirsty Hughes: A French „no“: Looming Crisis for Europe?, Mai 2005, <<http://www.epin.org/index.php>>; Jo Shaw: The Constitutional Treaty and the Question of Ratification: Unscrambling the Consequences and Identifying the Paradoxes. The Federal Trust for Education & Research, European Policy Brief Nr. 10, London, April 2005, S. 4-8; Jörg Monar: Optionen für den Ernstfall: Auswege aus einer möglichen Ratifizierungskrise des Verfassungsvertrages. In: *Integration* 1/2005, S. 16-32; Andreas Maurer: Austritt, Ausschluss oder institutionelle Anpassung: Optionen nach dem Scheitern des EU-Verfassungsvertrages, in: *Internationale Politik und Gesellschaft* 1/2005, S. 165-184; Lucia S. Rossi: What if the Constitutional Treaty is not ratified?, European Policy Centre, Integrated Work Programme, Political Europe, Commentary, Brüssel, Juni 2004; Gian Luigi Tosato/Ettore Greco: The EU Constitutional Treaty: How to Deal with the Ratification Bottleneck. In: *International Spectator* 4/2004, S. 7-24; Bruno de Witte: The Process of Ratification of the Constitutional Treaty and the Crisis Options: A Legal Perspective. European University Institute, EUI Working Paper Law 16/2004, Florenz 2004.

16) Vgl. beispielsweise Janis A. Emmanouilidis/Bettina Thalmaier: Non, Nee, Ne, Nie oder No – Konsequenzen, Optionen und Empfehlungen im Falle einer Ablehnung der Verfassung. Centrum für angewandte Politikforschung, Reform-Spotlight 03/2005, München, Mai 2005; Centrum für angewandte Politikforschung/Bertelsmann-Stiftung: Wege aus der Verfassungskrise – Ein Vertrag zum Vertrag von Nizza, München, Gütersloh, Juni 2005; Göler (Anm. 8); Sebastian Kurpas: Should ratification proceed? An Assessment of Different Options after the Failed Referenda. Centre for European Policy Studies, Policy Brief Nr. 75, Brüssel, Juni 2005; Charles Grant: Europe beyond the Referendums. Centre for European Reform, CER Bulletin, Issue 42, London, Juni/July 2005; Daniel Göler/Hartmut Marhold: Die Zukunft der Verfassung – Überlegungen zum Beginn der Reflexionsphase. In: *Integration* 4/2005, S. 332-335; Udo Diedrichs / Wolfgang Wessels: Die Europäische Union in der Verfassungsfalle? Analysen, Entwicklungen und Optionen. In: *Integration* 4/2005, S.287-306.

17) Auch der Vorschlag von Duff und Voggenhuber (vgl. Anm. 15) läuft auf eine – jedenfalls teilweise – Neuverhandlung hinaus.

18) In Großbritannien wird schon der derzeitige VVE für zu wenig liberal erachtet.

19) Neben einer solchen faktischen Teilumsetzung des VVE als Alternative für dessen Inkrafttreten kann die Umsetzung einzelner Reformschritte des Verfassungsvertrages ohne Vertragsänderung auch als bloße Zwischenstufe im laufenden Ratifikationsprozess betrachtet werden, um die Bürger vom Mehrwert des VVE zu überzeugen. Drittens wird diese Option auch als Zwischenschritt für einen neuen Anlauf zu einer umfassenden Reform der derzeit geltenden Verträge angesehen.

20) Bezüglich der Institutionen und Verfahren gilt dies insbesondere für die Etablierung des Entscheidungsverfahrens der „doppelte Mehrheit“, die Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat, die Stärkung der Rechte des Europäischen Parlaments, die Einführung einer Teampräsidentschaft im Ministerrat sowie eines Präsidenten des Europäischen Rates mit den vorgesehenen Befugnissen, die Schaffung des Amtes eines EU-Außenministers mit der Funktion eines „Doppelhutes“ sowie die „Wahl“ des Kommissionspräsidenten. Auch die Rechtsverbindlichkeit der Charta der Grundrechte erfordert eine Vertragsänderung. Dasselbe gilt für die im Verfassungsvertrag vorgesehene Ausweitung der Kompetenzen der EU im Bereich Justiz und Inneres.

21) Vgl. dazu ausführlicher Andreas Maurer et al (Anm. 8), S. 86-91; Daniel Thym: Weiche Konstitutionalisierung – Optionen der Umsetzung einzelner Reformschritte des Verfassungsvertrages ohne Vertragsänderung. In: *Integration* 4/2005, S. 307-315.

22) So z.B. die verbesserte Zusammenarbeit zwischen den Fachräten und dem Rat für Allgemeine Angelegenheiten im Ratssystem und der Übergang zu öffentlichen Sitzungen des Rates bei Beratungen über gesetzgeberische Akte.

23) Ob für den Aufbau eines Europäischen Auswärtigen Dienstes eine Vertragsänderung erforderlich ist, ist umstritten, vgl. Sebastian Kurpas: What Could be Saved from the European Constitution if Ratification Fails? Centre for European Policy Studies, Policy Brief Nr. 70, Brüssel, Mai 2005, S. 6; Franco Algieri/Thomas Bauer/Klaus Brummer: Entwicklungspotential auch ohne Verfassungsvertrag: Optionen für GASP und ESVP. Centrum für angewandte Politikforschung, CAP-Analyse, München, August 2005, S. 8; Maurer (Anm. 19), S. 90; Thym (Anm. 25), S. 315.

24) Insbesondere in Großbritannien könnte argumentiert werden, dass die Änderungen vornehmlich der Steigerung der Effizienz der Union dienen, nicht der Ausweitung von EU-Kompetenzen.

25) In Irland ist bei jeder Änderung der europäischen Verträge ein Referendum gesetzlich vorgeschrieben. In Dänemark gilt dies ebenfalls, sofern – wie regelmäßig – eine Übertragung von Hoheitsrechten auf die EU stattfindet und keine 5/6-Mehrheit im Parlament zustande kommt. In den übrigen Mitgliedstaaten ist die Abhaltung eines Referendums nicht vorgesehen oder eine politische Entscheidung. Viele der anderen Mitgliedstaaten sind aber ggf. aus politischen Gründen, insbesondere eines entsprechenden Drucks von Seiten der Medien und/oder der Opposition gezwungen, erneut ein Referendum anzusetzen.

26) In Polen und der Tschechischen Republik trifft man allerdings auf die besondere Situation, dass ein Referendum, das andernorts als zusätzliche Hürde erachtet wird, die Wahrscheinlichkeit der Ratifizierung eher erhöht. Während es in der polnischen und tschechischen Bevölkerung – jedenfalls bis zu den

Referenden in Frankreich und den Niederlanden – eine Mehrheit für den Verfassungsvertrag gab, würde eine parlamentarische Ratifizierung aller Wahrscheinlichkeit aufgrund der notwendigen qualifizierten Mehrheit (3/5 Mehrheit in der Tschechischen Republik, 2/3 Mehrheit in Polen) scheitern. Der erwartete Vorteil von *Nizza-Plus* könnte sich hier ins Gegenteil verkehren.

27) Dies zeigt auch den Wert des Verfassungsvertrages, der mehr ist als nur die Summe seiner Bestandteile.

28) Die Änderung der Geschäftsordnungen und der Abschluss Interinstitutioneller Abkommen könnten von vornherein nicht nach der auf Regierungskonferenzen praktizierten Logik von *package deals* vereinbart werden, da die Vereinbarungen zwischen den Organen sowie zwischen diesen und den Mitgliedstaaten getroffen werden.

29) Vgl. dazu ausführlich Kurpas (Anm. 26).

30) Die Gründe für das „Nein“ liegen vor allem bei innenpolitischen (Frankreich) und allgemeinen europapolitischen Motivlagen (Frankreich und Niederlande). In Frankreich hat zwar der Inhalt der Verfassung keine unerhebliche Rolle gespielt, aber vor allem dahingehend, was er *nicht* enthält. Zudem sind Inhalte kritisiert worden, die nicht neu sind (z.B. gesamter Bereich der Wirtschafts- und Währungspolitik in Teil III des VVE, der aus dem EG-Vertrag weitgehend übernommen ist). Vgl. dazu die in Anm. 11 angegebene Literatur.

31) Die Anhänger dieser Variante äußern sich regelmäßig nicht zur konkreten Ausgestaltung ihres Vorschlags. Da sich Teil I des Verfassungsvertrages einerseits und der EU-Vertrag, EG-Vertrag und Euratom-Vertrag andererseits inhaltlich überschneiden (insbesondere hinsichtlich Grundsätze der EU, Institutionen, Rechtsakte, Vertragänderung, Beitritt), müssten Letztere in jedem Fall umfangreich angepasst werden. Der EU-Vertrag, der EG-Vertrag und der Euratom-Vertrag könnten dabei zu einem neuen Vertrag verschmelzen, der eine Art „Teil III“ („Ausführungsbestimmungen“) bilden könnte.

32) Allerdings müssten einzelne Bestimmungen, auf die in Teil I verwiesen wird, aus Teil III übernommen werden, z.B. Art. I-34, I-40 bis Art. I-44 sowie Art. I-53, I-55 und I-60.

33) So der Vorschlag des CAP und der Bertelsmann Stiftung. Vgl. diess. (Anm. 19).

34) Da es im Interesse des austretenden Staates ebenso wie der verbleibenden Mitgliedstaaten liegen dürfte, die politischen und wirtschaftlichen Folgen des Austritts so gering wie möglich zu halten, ist neben der Teilnahme am Europäischen Wirtschaftsraum die Einräumung eines Sonderstatus außerhalb der Union denkbar, um die bereits bestehende Integrationsdichte rechtlich aufzufangen sowie politisch und wirtschaftlich (weiterhin) zu nutzen.

35) Vgl. dazu die Einschätzung von Grant (Anm. 18), S. 27-37.

36) Freilich würde es sich hierbei um keine eigentliche Plan B-Option für den Fall des Scheiterns des VVE handeln. Denn der Verfassungsvertrag wäre keine Grundlage der Zusammenarbeit. Sein Scheitern könnte aber die angesprochene Kernbildung auslösen.

37) So beispielsweise Grant (Anm. 18), S. 39-51.

38) So Grant (Anm. 18), S. 54-57; Centre for European Reform (Anm. 18), S. 4f.

39) Vgl. Janis A. Emmanouilidis/Claus Giering/Almut Metz: Flexible Integration - Aktuelle Konzepte der europäischen Integration vor dem Erweiterungshintergrund, Centrum für angewandte Politikforschung, München, September 2004, S. 141f. (unveröffentlicht).

40) Der Ausgang der Referenden belegen kein grundsätzliches „Nein zu Europa“: Unter den Wählern, die gegen den Verfassungsvertrag gestimmt haben, sind 83 % der Franzosen und 78 % der Niederländer der Meinung, dass die Mitgliedschaft ihres Landes in der EU eine gute Sache sei. Vgl. Flash Eurobarometer 171, Juni 2005: The European Constitution: Post-referendum survey in France, S. 21; Flash Eurobarometer 172, Juni 2005: The European Constitution: Post-referendum survey in The Netherlands, S. 20.

41) Vgl. Eurobarometer-Umfrage Nr. 63 vom Mai/Juni 2005: 63 % der Franzosen erachten den Kampf gegen Arbeitslosigkeit und 54 % gegen Armut und soziale Ausgrenzung als vordringlichste Aufgabe der EU. Auch im EU-Durchschnitt werden die beiden Aufgaben als erste genannt (47 % Kampf gegen Arbeitslosigkeit und 44 % Armut und soziale Ausgrenzung).

42) Vgl. Financial Times Deutschland vom 29.06.2005, S. 9: „Vilpepin sucht Konfrontation mit Blair“.

43) Der Anwendungsbereich des Instruments der Verstärkten Zusammenarbeit ist freilich sehr begrenzt, da zahlreiche Voraussetzungen zu erfüllen sind, u.a. darf sie nur das „letzte Mittel“ zur Verwirklichung von Vertragszielen sein. Bislang ist davon in der Praxis auch noch kein Gebrauch gemacht worden, obgleich die Bestimmungen über eine Verstärkte Zusammenarbeit bereits mit dem Vertrag von Amsterdam in die europäischen Verträge aufgenommen worden sind.

44) Udo Diedrichs/Wolfgang Wessels (vgl. Anm. 19, S. 305f.) sprechen sich für dafür aus, den Verfassungsvertrag „feierlich [zu] begraben“ und ein „neues Verhandlungspaket zu schnüren“. Dabei sollte „ein Neuanfang als Prozess der schrittweisen, pragmatischen und inkrementalistischen Verbesserung der Verträge ins Auge gefasst werden“ und sich damit vom „großen Wurf eines Konstitutionalisierungsaktes“, den der VVE anstrebt, abgrenzen.

45) Vgl. dazu bereits Emmanouilidis (Anm. 12), S. 7f.; Emmanouilidis/Thalmaier (Anm. 19), S. 9.

46) Ebenso Kurpas (Anm. 19), S. 3.

47) Vgl. Anm. 43.

C·A·P
Centrum für angewandte
Politikforschung
© 2005

Maria-Theresia-Str. 21
81675 München
Telefon 089 · 2180 1300
Telefax 089 · 2180 1320
E-Mail redaktion@cap-lmu.de
www.cap.lmu.de
