

Andreas Maurer

Konstitutioneller Wandel und »Realpolitik« im EU-System Perspektiven zum Europäischen Verfassungsvertrag

Einleitung¹

Der negative Ausgang der Volksabstimmungen in Frankreich und in den Niederlanden zum Vertrag über eine Verfassung für Europa (VVE) hat die institutionellen und verfahrensrechtlichen Reformen der Europäischen Union (EU) auf unbestimmte Zeit vertagt. Bis auf weiteres gelten die Bestimmungen des Vertrags von Nizza fort. Welche Schritte können – oder welche sollten – unternommen werden, um die institutionell-konstitutionelle Krise der Europäischen Union zu überwinden? Die Beantwortung dieser in Politik und Wissenschaft breit, aber weitgehend unsystematisch diskutierten Frage soll in diesem Beitrag unter Heranziehung politikwissenschaftlicher und europarechtlicher Analyseschemata untersucht werden. Die in der Diskussion befindlichen »Operationspläne« zum Umgang mit der institutionell-konstitutionellen Krise werden hierbei auf die Frage hin überprüft, ob und unter welchen Bedingungen die angebotenen Therapien zur Problemlösung beitragen.

Am 17. Juni 2004 hat die Regierungskonferenz den Text des Vertrages über eine Verfassung für Europa verabschiedet.² Nach der sprachjuristischen Prüfung und Übersetzung in alle Amtssprachen der EU-25 wurde der Vertrag am 29. Oktober 2004 in Rom unterzeichnet. Beobachter rechneten zunächst mit einem Zeitraum von bis zu zwei Jahren, in dem der Vertrag den mitgliedstaatlichen Ratifikationsverfahren unterzogen würde. Im Verfassungsvertrag selbst ist der 1. November 2006 als Zieldatum des Inkrafttretens genannt, sofern bis dahin alle Ratifikationsurkunden hinterlegt worden sind. Bei Problemen im Ratifikationsprozess ist – nach einer von der Regierungskonferenz angenommenen Erklärung – ein auf den ersten Blick einfaches Verfahren vorgesehen: Wenn nach Ablauf von zwei Jahren vier Fünftel der Mitgliedstaaten den Vertrag ratifiziert haben und in einem oder mehreren Mitgliedstaaten Schwierigkeiten bei der Ratifikation aufgetreten sind, wird der Europäische Rat mit der Ratifikationsfrage befasst werden. Infolge der beiden Negativreferenden in Frankreich und den Niederlanden wurden die laufenden Ratifikationsverfahren in Großbritannien, Belgien, Irland, Dänemark, Finnland, Schweden, Estland, Portugal, Polen und der Tschechischen Republik ausgesetzt; Mitte

- 1 Der nachfolgende Beitrag ist eine aktualisierte und überarbeitete Fassung der SWP-Studie Nr. S 4/2006 des Autors. Ein besonderer Dank gebührt Frau Anne Laumen für die hilfreichen, kritischen Kommentare und Anmerkungen zum Manuskript.
- 2 Vgl. Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, *Vertrag über eine Verfassung für Europa*, Brüssel, 6.8.2004 (CIG 87/04, Rev. 1).

Juni 2005 entschied der Europäische Rat, im ersten Halbjahr 2006 zunächst nur über den weiteren Fortgang des Ratifikationsprozesses zu beraten. Vor diesem Hintergrund kann das im VVE verankerte Zieldatum nicht eingehalten werden. Wie intensiv die Diskussion über den Verfassungsvertrag geführt wird und welchen Ausgang sie nehmen wird, ist gegenwärtig offen.

Die österreichische Ratspräsidentschaft setzte als Rahmenbedingung für die Ratifikationsdebatte im ersten Halbjahr 2006 darauf, dass Belgien, Estland und Finnland den Stillstand um den VVE aufheben und den Vertrag ratifizieren könnten. Belgien schloss mit der Zustimmung des flämischen Parlaments das Verfahren am 8. Februar 2006 ab; am selben Tag nahm das estnische Parlament den VVE in erster Lesung an. Die endgültige Ratifizierung erfolgte mit nur einer Gegenstimme am Europatag, dem 9. Mai 2006. Auch in Finnland einigten sich Parlament und Regierung im Frühjahr 2006 darauf, das Ratifikationsverfahren während der finnischen EU-Präsidentschaft (d.h. bis zum 31. 12. 2006) abzuschließen. Aus dieser Serie einseitiger Aufhebungen des Ratifikationsmoratoriums könnte ein entscheidender Impuls für den Ratifikationsfahrplan in den anderen Staaten abgeleitet werden. Voraussetzung hierfür ist jedoch, dass sich die EU-Vorsitze Österreich, Finnland und Deutschland über mögliche Reaktionsweisen auf einen derartigen »zweiten Aufbruch« verständigen und den Druck auf Frankreich und die Niederlande vorsichtig, aber unmissverständlich erhöhen.

Kurzum: Die Diskussion um die Ratifikation des VVE, der zunächst in einem Konvent und dann in der Regierungskonferenz mühsam erstritten wurde, ist in vollem Gange. Spätestens seit der Ankündigung Tony Blairs am 20. April 2004, das britische Ratifikationsverfahren durch ein Referendum abzuschließen³, hat die Debatte über die Zukunft des Vertrags und darüber hinaus über die Verfasstheit der EU-25 an Dynamik gewonnen. Die beiden Negativreferenden in den Gründerstaaten der EU haben diese Diskussion nicht gestoppt, sondern um weitere Facetten ergänzt. Erörtert werden in diesem Rahmen Ideen über die Zukunft Europas, die zwar altbekannt sind, aber bisher nicht in dieser Deutlichkeit vorgetragen wurden. Forderungen nach einem Austritt all jener Staaten, die den VVE nicht ratifiziert haben, gehen dabei einher mit Vorschlägen zur Realisierung vertiefter Integrationsschritte in einigen wenigen Bereichen der Union innerhalb und außerhalb des geltenden EU-Vertrags. Für den Fall des Scheiterns des VVE in einem oder mehreren Staaten ist allerdings keine nachvollziehbare, den konkreten Fall antizipierende Gesamtstrategie erkennbar. Die laufende Debatte macht jedoch eines ganz deutlich: Sowohl der diskursive Prozess der »Verfassungsgebung« als auch der dynamische, von förmlichen Vertragsrevisionen entkoppelte Prozess des konstitutionellen Wandels in der EU sind weder mit dem Ende der Regierungskonferenz noch mit dem negativen Ausgang zweier Referenden abgeschlossen.

3 Vgl. Rede des britischen Premierministers Tony Blair vor dem House of Commons am 20.4.2004 (www.publications.parliament.uk/pa/cm200304/cmhansrd/vo040420/deb-text/40420-06.htm).

Optionen nach den gescheiterten Referenden

Die Gefahr eines endgültigen Scheiterns des Verfassungsprojekts besteht, seit in Frankreich ein vom Ergebnis her bindendes Referendum negativ ausgefallen ist.⁴ Nach dem jetzigen Stand der Dinge ist auch in Großbritannien ein Nein zum Verfassungsvertrag wahrscheinlicher als ein Ja. In anderen Mitgliedstaaten (z.B. in Tschechien und Polen) ist die Situation ähnlich, obwohl in diesen eine längere Debatte über das Für und Wider des VVE noch zum Ergebnis führen könnte, dass die Kosten der »Nicht-Verfassung« mittelfristig höher ausfallen als der mit dem Verfassungsvertrag einhergehende Verlust an staatlicher Autonomie.

Angesichts der relativ hohen Zahl noch offener Ratifikationsverfahren und Referenden zum VVE ist die Frage nach den Konsequenzen eines Fehlschlags der Vertragsratifikation dringlich und sollte einer systematischen Betrachtung unterzogen werden. Drei Grundoptionen lassen sich dabei unterscheiden: »Nachsitzen«, »Sitzenbleiben« und »Klassenverweis«.

Die Option des Nachsitzens umfasst alle Versuche, das Inkraftsetzungsverfahren wieder zu beleben und damit den VVE in seiner derzeitigen Form zu retten oder aber eine Vertragsrevision entlang der im VVE konsentierten Reformen zu realisieren. Gegenwärtig bildet diese Option die Grundlage für die Debatte um die Zukunft der EU. Da jedoch kaum zu erwarten ist, dass Frankreich ein verfassungsmäßig zwingend notwendiges »Zweitreferendum« zum Vertragstext ohne jegliche Änderungen oder Ergänzungen durchführen wird, ist diese Möglichkeit nur dann gegeben, wenn der Vertrag – analog zu den Verfahren nach dem dänischen Nein zu Maastricht und dem irischen Nein zum Vertrag von Nizza – überarbeitet, im Ergebnis gestrafft oder um Protokolle und Zusatzerklärungen ergänzt wird.

Die Option des Sitzenbleibens eröffnet »weichere« Möglichkeiten, insbesondere die, einzelne Elemente des VVE im Rahmen des Vertrags von Nizza in Kraft zu setzen. Ausgangspunkt dieser Variante ist das förmliche Einfrieren des geltenden EU-Primärrechts. Darauf aufbauend sind dann mehrere Wege der faktischen Inkraftsetzung einiger Reformen vorstellbar, die im Konvent und der anschließenden Regierungskonferenz vereinbart wurden. Zu nennen sind hier die Reformen im Rahmen des Selbstorganisationsrechts und der Geschäftsordnungsautonomie der Organe, aber auch solche, die über das Instrument der Interinstitutionellen Abkommen, durch Rückgriff auf die Passerelle-Klauseln der geltenden Verträge oder durch eigenständige Sekundärrechtsakte der EU-Organe erreicht werden können.

Mit der Metapher des Klassenverweises sollen schließlich diejenigen Verfahrensvarianten bezeichnet werden, bei denen die Mitgliedschaft einiger Staaten im VVE in Frage gestellt wird. Zwei Möglichkeiten wären hier denkbar: ein Austritt der ratifikationsunwilligen Staaten aus der im VVE verfassten EU oder aber ein Austritt der ratifikationswilligen Staaten aus der EU mit anschließender Neugründung einer Union auf der Basis des VVE.

4 Vgl. auch Gian Luigi Tosato/Ettore Greco, »The EU Constitutional Treaty: How to Deal with the Ratification Bottleneck«, in: *The International Spectator*, 39 (2004) 4, S. 8–16.

Bei der Diskussion dieser drei grundsätzlichen Optionen sollte die europäischen »Realverfassung« mit bedacht werden, die in der politischen Auseinandersetzung kaum zur Sprache gebracht wird. Denn aus heutiger Sicht ist schon der Maastrichter Vertrag der Startpunkt einer EU, in der nicht alle Staaten zum jeweils gleichen Zeitpunkt an der Gesamtheit der durch die Verträge normierten, funktionalen Reichweite der Integration teilnehmen: Die Probleme um die Ratifikation des Vertrags von Maastricht führten 1992/93 zu erheblichen Umwälzungen in der konstitutionellen Architektur des politisch-institutionellen Systems der EU. Seit Maastricht haben – im Zuge bzw. im Lichte der jeweils anstehenden Ratifikationsprozedere – die Ausnahmeregeln und partiellen Teilnahmeverweigerungen zu bestimmten Politiken (»Opting-outs«) beständig zugenommen. Großbritannien, Dänemark, Irland und Schweden sowie die zehn neuen Mitgliedstaaten sind in rechtlich-formaler Hinsicht zwar Vollmitglieder der EU; faktisch zeichnet sich ihre Mitgliedschaft allerdings dadurch aus, dass sie in bestimmten Politikfeldern vertragsrechtlich verbrieft Ausnahmeregeln – z.T. auch nur interimistisch – geltend machen. Die zehn neuen EU-Staaten berufen sich auf eine lange Liste von Übergangsregelungen, die sie davon entbinden, alle aus dem EU-Recht hervorgehenden Verpflichtungen einhalten zu müssen. Daran anknüpfend sind in den letzten Jahren immer wieder Vorschläge zur Differenzierung und Flexibilisierung der Union konkretisiert worden. Überlegungen dieser Art gehörten schon immer zu den (Mode-)Themen der europa- und integrationspolitischen Debatte. Doch seit der schwierigen Ratifikation des Maastrichter Vertrags und mit Blick auf die Erweiterungsrunden 1995 (von 12 auf 15 Staaten) und 2004 (von 15 auf 25 Staaten) hat diese Diskussion an Intensität zugenommen. Zahlreiche Beiträge aus Wissenschaft und Politik setzen sich mit einer zentralen Option auseinander, nämlich der Trennung von Vollmitgliedschaft in der EU einerseits und den Teilnahmeverpflichtungen an den durch die EU-Verträge erschlossenen Funktionsbereichen der Integration andererseits. Die verschiedenen Etikettierungen (»Kerneuropa!«,⁵ »Europe à géométrie variable«,⁶ »abgestufte Integration«,⁷ »Avantgarde«,⁸ »groupe pionnier«,⁹ »union renforcée«,¹⁰ »Gravitations-

5 Vgl. das Diskussionspapier »Überlegungen zur europäischen Politik« der CDU/CSU-Bundestagsfraktion vom 1.9.1994, <www.cducsu.de/upload/schaeublelamers94.pdf>; Christian Deubner, *Deutsche Europapolitik: Von Maastricht nach Kerneuropa?*, Baden-Baden 1995; Karl Lamers, »Kerneuropa – flexible Methode der europäischen Integration«, in: *Wirtschaftsdienst*, 74 (1994) 10, S. 495–497.

6 Vgl. Jean Pisany-Ferry, »L'Europe à géométrie variable: une analyse économique«, in: *Problèmes économiques*, (10.1.1996) 2454, und Alexander Stubb, »A Categorisation of Differentiated Integration«, in: *Journal of Common Market Studies*, 34 (1996) 2, S. 283–295.

7 Vgl. Eberhard Grabitz (Hg.), *Abgestufte Integration. Eine Alternative zum herkömmlichen Integrationskonzept?*, Kehl am Rhein/Straßburg 1984.

8 Vgl. Claus Giering, »Vertiefung durch Differenzierung – Flexibilisierungskonzepte in der aktuellen Reformdebatte«, in: *Integration*, 20 (1997) 2, S. 72–83, hier S. 74.

9 Vgl. Jacques Chirac, »Unser Europa«, Rede vor dem Deutschen Bundestag, Berlin, 27.6.2000.

10 Vgl. *Quelle constitution pour quelle Europe? Colloque organisé au Sénat*, 28.6.2000, mit Beiträgen von Dominique Latournerie, Alain Juppé und Jacques Toubon.

zentrum«,¹¹ »Enhanced Union«¹²) zeugen von der verwirrenden Vielfalt der Strategien und dokumentieren »gleichzeitig das politische Interesse an derartigen Plänen wie die Unsicherheit über Formen und Verfahren der Differenzierung und Flexibilisierung«.¹³ Hinter der Variationsbreite und Mehrdeutigkeit der Begriffe verbergen sich unterschiedliche Auffassungen in einer zentralen europapolitischen Auseinandersetzung über die Gesamtstrategie der Europa- und Integrationspolitik. Die entscheidende Frage wird in den kommenden Jahren sein, ob sich im Anschluss an diese Strategiedebatte politisch und rechtlich belastbare Optionen für einen Ausweg aus einer möglichen Ratifikationskrise zum Verfassungsvertrag ableiten lassen.¹⁴

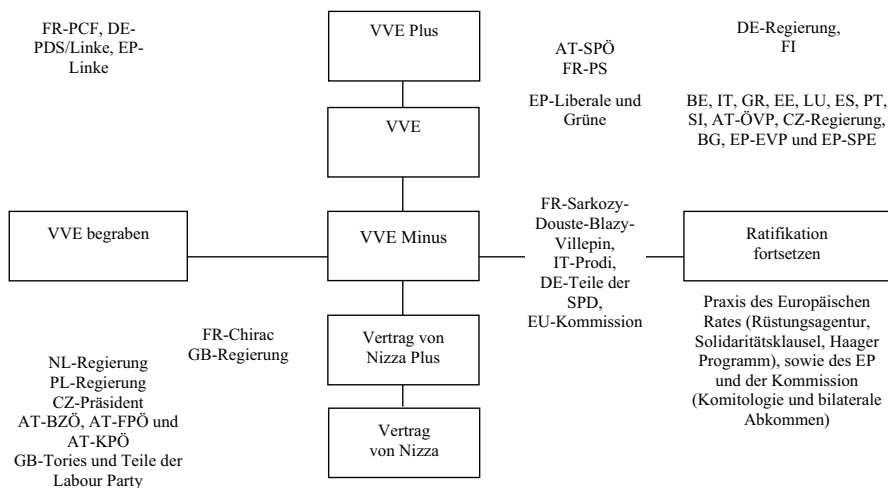
Ein Aufschnüren des VVE und daran anschließende Nachverhandlungen werden umso wahrscheinlicher, je mehr europapolitische Akteure den Vertrag in seiner gegenwärtigen Form ad acta legen und sich für die Option des Status Quo, verknüpft mit der Forderung nach einer Filetierung einzelner Elemente auf der Grundlage des Vertrags von Nizza aussprechen. In der laufenden Debatte werden im Wesentlichen zwei Verfahrens- und zwei Zieloptionen diskutiert (siehe Schaubild):

Eine Gruppe von Staaten, die den Vertrag bereits ratifiziert haben, spricht sich für eine Weiterführung des Ratifikationsprozesses und für das Ziel der Beibehaltung des VVE-Textes aus (VVE). Erwogen wird in dieser Gruppe allenfalls eine Ergänzung des VVE um Erklärungen und Protokolle, die die Bereitschaft der Ratifikation in anderen Staaten erleichtern soll (VVE Plus).

- 11 Vgl. Joschka Fischer, *Vom Staatenbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration, Rede an der Humboldt-Universität in Berlin*, 12.5.2000.
- 12 Vgl. Erik Philippart/Monica Sie Dhian Ho, »Flexibility and the New Constitutional Treaty of the European Union«, in: Jacques Pelkmans/Monica Sie Dhian Ho/Bas Limonard (Hg.), *Nederland en de Europese grondwet*, Amsterdam 2003, S. 109ff.
- 13 Vgl. Wolfgang Wessels, »Verstärkte Zusammenarbeit: Eine neue Variante flexibler Integration«, in: Mathias Jopp/Andreas Maurer/Otto Schmuck (Hg.), *Die Europäische Union nach Amsterdam. Analysen und Stellungnahmen zum neuen EU-Vertrag*, Bonn 1998, S. 189.
- 14 Zur Diskussion um Optionen im Falle eines Scheiterns des VVE vgl. auch: Jo Shaw, »What Happens If The Constitutional Treaty Is Not Ratified?«, in: Ingolf Pernice/Jiri Zemanek (Hg.), *A Constitution for Europe: The IGC, the Ratification Process and Beyond*, Baden-Baden 2005; Bruno De Witte, *The Process of Ratification and the Crisis Options: A Legal Perspective*, Paper presented at the Asser Institute Colloquium »The EU Constitution: The Best Way Forward?«, Den Haag, 13.–16.10.2004; Andreas Maurer, »Austritt, Ausschluss oder institutionelle Anpassung: Optionen nach dem Scheitern des EU-Verfassungsvertrages«, in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, (2005) 1, S. 165–184; Aurore Wanlin, *What Would be the Implications of a 'No' Vote for the European Constitution?*, London: Centre for European Reform (CER), 1.11.2004; David Král, *And What If They Do Not Buy It? Reflections on How to Win the Constitutional Referenda and Consequences of (Non) Ratification*, Prag: Europeum. Institute for European Policy, Mai 2004; Jörg Monar, »Optionen für den Ernstfall: Auswege aus einer möglichen Ratifizierungskrise des Verfassungsvertrags«, in: *Integration*, 28 (2005) 1, S. 17–32; Daniel Keohane, *Referendum Season in Europe: A Guide to the Referenda on the EU Constitutional Treaty*, London: Centre for European Reform, Februar 2005 (Briefing note), S. 4–5.

Eine zweite Gruppe um Vertreter aus Frankreich, den Niederlanden, Polen und Tschechien spricht sich dagegen für die »Einäscherung« des VVE und für den Status Quo des Vertrags von Nizza aus, um auf dieser Grundlage Reformen im institutionellen System der EU zu diskutieren (Vertrag von Nizza Plus). So hat der französische Staatspräsident Chirac Anfang Januar 2006 gefordert, die EU auf Basis der bestehenden Verträge zu reformieren: Die EU-Staats- und Regierungschefs sollten ausgehend von den bestehenden Verträgen die Funktionsweise der Institutionen verbessern. Die notwendigen Reformen seien »à traité constant«, also auf der Grundlage des Vertrags von Nizza möglich. Auch der niederländische Außenminister Bot machte mehrfach deutlich, dass es aus Sicht seiner Regierung ratsam erscheine, sich auf »praktische Maßnahmen« auf Grundlage von Nizza zu konzentrieren. Zwischen den beiden vorstehend skizzierten Extremen werden »Brückenoptionen« diskutiert: Im Hinblick auf das Verfahren geht es hierbei um die Aufnahme von Nachverhandlungen des VVE im Rahmen eines neuerlichen Konvents oder über den Weg einer kürzeren Regierungskonferenz. Im Hinblick auf das Reformziel sind Abstufungen zwischen dem Vertrag von Nizza und dem VVE denkbar.

Positionen zum Vertrag über eine Verfassung für Europa (VVE) und zum Ratifikationsprozess, Mai 2006



Abkürzungen:

AT-BZÖ: Bündnis Zukunft Österreich, AT-FPÖ: Freiheitliche Partei Österreichs, AT-KPÖ: Kommunistische Partei Österreichs, AT-ÖVP: Österreichische Volkspartei, AT-SPÖ: Sozialdemokratische Partei Österreichs, BE: Belgien, BG: Bulgarien; CZ: Tschechische Republik, DE: Bundesrepublik Deutschland, EE: Estland, EP: Europäisches Parlament, EP-EVP: Europäische Volkspartei, EP-SPE: Sozialdemokratische Partei Europas, ES: Spanien, FI: Finnland, FR: Frankreich, FR-PS: Sozialistische Partei Frankreichs, FR-PCF: Kommunistische Partei Frankreichs, GB: Vereinigtes Königreich, GR: Griechenland, IT: Italien, LU: Luxemburg, NL: Niederlande, PL: Polen, PT: Portugal, SI: Slowenien.

Nachsitzen zur Rettung oder zur Verschlankung des VVE

Bis zum Beginn des Jahres 2006 gab es nur wenige Stimmen, die sich für eine Nachverhandlung des Verfassungsvertrages aussprachen. Problematisch an einem solchen Prozedere wäre vor allem das Aufschnüren des mühsam ausgehandelten Gesamtpakets. Wahrscheinlich würden in diesem Fall nicht nur jene Punkte erneut thematisiert werden, die die VVE-Gegner in Frankreich und den Niederlanden bemängelt haben. Zu erwarten wäre eher, dass auch andere Bereiche in Frage gestellt werden, und zwar durch Akteure, die die Verhandlungen zum Anlass nehmen könnten, um VVE-Elemente, die ihnen ohnehin unliebsam sind, erneut auf die Tagesordnung zu setzen. So ließ der französische Außenminister bereits im Januar 2006 durchblicken, dass Frankreich das neue, im VVE normierte Verfahren der doppelten Mehrheit im Entscheidungssystem des Ministerrates zur Disposition stellen möchte.

Rettungsversuche

Neben den VVE-Gegnern in Frankreich und den Niederlanden sowie den traditionell europaskeptischen Parteien in Dänemark, Polen, Großbritannien und Tschechien¹⁵ und Teilen der österreichischen Bundesregierung sprachen sich zunächst nur die beiden Europaabgeordneten Andrew Duff (Liberale Fraktion, Großbritannien) und Andreas Voggenhuber (Grüne Fraktion, Österreich) dafür aus, den VVE einer Überarbeitung zu unterziehen: Der VVE sollte »in den Verhandlungen als guter erster Entwurf behandelt [...] werden«, wenn die laufende Reflexionsphase zeige, »dass der Text der Verfassung geändert werden muss, um den Konsens zu erneuern und die Ratifizierung zu erleichtern«. Für den Fall, dass eine solche Nachverhandlung beschlossen würde, schlugen die beiden Abgeordneten vor, »dass ein Mandat für einen 2008 stattfindenden neuen Konvent erarbeitet wird«.¹⁶

Der Ausschuss für konstitutionelle Fragen des Europäischen Parlaments lehnte diese Option jedoch mit überwältigender Mehrheit ab (22 Ja-Stimmen gegen 2 Nein-Stimmen bei einer Enthaltung).¹⁷ Die beiden Berichterstatter scheiterten auch

15 Vgl. die Länderanalysen in: Andreas Maurer, *Die Ratifikationsverfahren zum EU-Verfassungsvertrag. Wege aus der Krise*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 11. akt. Auflage, April 2006 (SWP-Diskussionspapier).

16 Vgl. Europäisches Parlament/Ausschuss für konstitutionelle Fragen, *Entwurf eines Berichts über die Reflexionsphase: Struktur, Themen und Kontext für eine Bewertung der Debatte über die Europäische Union*, Ko-Berichterstatter: Andrew Duff und Johannes Voggenhuber, Dok.-Nr. 2005/2146(INI), vom 13.10.2005, S. 7. Vgl. auch Andrew Duff, »European Constitution: If at first you don't succeed«, in: *Financial Times*, 15.9.2005, und ders., »Renegotiating the Constitution«, in: *ELDR In-House Magazine*, 31.8.2005.

17 Vgl. Europäisches Parlament/Ausschuss für konstitutionelle Fragen: *Bericht über die Reflexionsphase: Struktur, Themen und Kontext für eine Bewertung der Debatte über die Europäische Union*, Ko-Berichterstatter: Andrew Duff und Johannes Voggenhuber, Dok.-Nr. A6-0414/2005 (endgültig), vom 16.12.2005.

mit ihrem Formulierungsvorschlag, dass der Ratifizierungsprozess auf »unüberwindliche Schwierigkeiten« gestoßen sei und man daher einen weiteren EU-Konvent einberufen und den neuen VVE-Text 2009 den Bürgern der 25 Mitgliedsländer in einer – nicht bindenden – Volksbefragung vorlegen solle. Die Mehrheit der Christlichen Demokraten (EVP-ED) und Sozialdemokraten (SPE) wies den Vorstoß mit der Begründung zurück, dass ein Abrücken von einem Vertragstext, der bereits in 13 Staaten ratifiziert wurde, vor allem den VVE-Kritikern sowie den grundsätzlich euroskeptischen Kräften in der EU Auftrieb geben würde. Zuvor hatte bereits der Auswärtige Ausschuss des EP die Überarbeitung des VVE (mit 54 gegen 6 Stimmen bei einer Enthaltung) abgelehnt. Durchsetzen konnten sich Voggenhuber und Duff nur mit ihrem Vorschlag, gemeinsame »Parlamentarische Foren« mit den nationalen Parlamenten der EU-Staaten zu bilden und nach dem Muster der amerikanischen *Federalist Papers* des 18. Jahrhunderts Grundsatzdokumente – so genannte »Europapapiere« – zur Zielsetzung und den Grenzen der Integration sowie zu anderen zentralen Fragen zu erarbeiten. Damit bleibt der Ansatz des EP-Ausschusses jedoch dem Prinzip treu, den Verfassungsvertrag selbst unangetastet zu lassen und dem Ratifikationsprozess durch eine Debatte über die Grundlagen der europäischen Einigung neues Leben einzuhauchen.¹⁸

Auf Seiten der Regierungen wurde die Option einer Nachverhandlung des VVE erst seit dem Jahreswechsel 2005/2006 ernsthaft erwogen. Schon die ersten Tage der österreichischen Ratspräsidentschaft machten deutlich, dass die offizielle Linie der österreichischen Bundesregierung unklar ist und deren Mitglieder unterschiedliche Positionen zur Bewertung des Verfassungsvertrags vertreten: Während der Bundeskanzler und die ÖVP¹⁹-Mitglieder der Koalition am Text des Vertrags festhalten wollten, erklärte der einflussreiche ÖVP-Europaparlamentarier Rack den VVE für tot; der Vizkanzler und BZÖ²⁰-Geschäftsführer Gorbach stellte sich gegen die Regierungslinie und riet zu einem neuen Anlauf für eine Reform der EU. Auch der österreichische Bundespräsident, einige sozialdemokratische und grüne Abgeordnete sprachen sich mehrfach und deutlich für eine Änderung des Vertragstexts aus.

Verschlinkungsversuche

Der französische Innenminister und Vorsitzende der Regierungspartei UMP²¹, Nicolas Sarkozy, plädierte ebenfalls für eine Änderung des VVE. In seiner Neujahrsrede am 12. Januar 2006 forderte er, auf der Grundlage des ersten Teils des VVE einen kürzeren Vertragstext auszuhandeln; dessen Norminhalte sollten sich aus-

18 Das Europäische Parlament hat den vom Konstitutionellen Ausschuss geänderten Entschließungsantrag zum Bericht am 19.1.2006 mit 385 gegen 125 Stimmen bei 51 Enthaltungen angenommen, vgl. Europäisches Parlament, *Sitzungsprotokoll der Plenarsitzung vom 19. Januar 2006, Anlage: Ergebnisse der Abstimmungen, Punkt 9, Dok.-Nr. P6_PV-PROV(2006)01-19* (vorläufige Ausgabe PE 368.243).

19 ÖVP: Österreichische Volkspartei.

20 BZÖ: Bündnis Zukunft Österreichs.

21 UMP: Union pour un Mouvement Populaire.

schließlich auf die institutionelle und verfahrensrechtliche Organisationsweise der EU-25 beschränken²². Konkret nannte Sarkozy folgende Reformbereiche: die Gestaltung des Vorsitzes im Ministerrat und im Europäischen Rat, die Ausweitung der Anwendungsfelder für qualifizierte Mehrheitsentscheidungen und für das Mitentscheidungsverfahren des EP und schließlich die Schaffung des Amtes eines Europäischen Außenministers. Sarkozy ließ offen, welche Verfahren für eine Inkraftsetzung der – im zweiten Teil des VVE übernommenen – Grundrechtecharta und für die Reformen des dritten und vierten Teils des Vertrags gewählt werden sollten. Es wäre jedoch vorstellbar, dass analog zu den bisherigen Vertragsrevisionen die im dritten und vierten VVE-Teil vorgenommenen Institutionen- und Verfahrensreformen systematisch zusammengeführt werden. Verweise auf den EG- bzw. EU-Vertrag könnten dann die dort notwendigen Änderungen autorisieren.²³ Würde auf ein derartiges Verfahren zurückgegriffen, könnten die im VVE normierten materiellen Reformen in der GASP²⁴ und der ESVP²⁵ (z.B. die Ausweitung der Petersberg-Aufgaben), die neuen Kompetenzzuweisungen (z.B. im Hinblick auf die Weltraumpolitik) sowie die weit reichenden VVE-Reformen im Haushalts- und Finanzverfassungsrecht der EU nicht erfasst werden. Sarkozys Vorschlag ist eindeutig durch das von ihm angestrebte Ratifikationsverfahren motiviert. Denn er machte ebenfalls deutlich, dass der auf diese Weise geänderte Vertragstext lediglich Gegenstand eines parlamentarischen Zustimmungsverfahrens sein sollte.

Das Beispiel des französischen Innenministers zeigt: Die widersprüchlichen Aussagen der österreichischen Bundesregierung haben unmittelbare Auswirkungen auf die nationalen Strategien der anderen Mitgliedstaaten. Sollte sich auch die ÖVP innerhalb der österreichischen Bundesregierung deutlich für die Option des Nachsitzens aussprechen, wäre nicht mehr auszuschließen, dass weitere Regierungen für Nachverhandlungen des VVE votieren.

Opting-Out und Opting-In als Rettungsanker?

Eine pragmatischere und bereits erfolgreich erprobte Option zur Lösung des Ratifikationsproblems wäre die Aushandlung spezifischer Opting-Out-Protokolle zugunsten der »ratifikationsunwilligen« bzw. »-unfähigen« Staaten. Dieses Verfahren wurde im Zuge der Ratifikationskrisen in Dänemark (Maastrichter Vertrag) und Irland (Vertrag von Nizza) angewandt. Es hat sich zumindest in Fällen bewährt, in denen die Ratifikation »im ersten Zug« am Nein zu bestimmten Kompetenzübertragungen (GASP, Innen- und Justizpolitik etc.) scheiterte, die dann durch nachfol-

22 Vgl. Nicolas Sarkozy (Ministre d'Etat, Ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, Président de l'Union pour un Mouvement Populaire), *Vœux à la presse*, Paris, 12.1.2006.

23 Vgl. hierzu ausführlich Bettina Thalmaier, *Nach den gescheiterten Referenden: Die Zukunft des Verfassungsvertrages*, München: Centrum für angewandte Politikforschung, November 2005 (CAP-Analyse 2/2005), S. 11–13.

24 GASP: Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik.

25 ESVP: Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik.

gende Protokolle relativiert werden konnten. Nun hat aber weder die Bevölkerung in den Niederlanden noch die in Frankreich den VVE mehrheitlich aufgrund spezieller Kompetenzübertragungen oder damit vergleichbarer Integrationssprünge abgelehnt. Opting-Outs wären nur dann eine sinnvolle Option, wenn sich der im VVE normierte Bereich, an dem ein Staat nicht teilnehmen will, präzise eingrenzen lässt und die Nichtteilnahme eines oder mehrerer Staaten keine unmittelbar negativen Folgen für die anderen Staaten mit sich bringt.

Das Nein der französischen Bevölkerung war vielschichtig motiviert: Hierzu zählten die Furcht vor einem EU-Beitritt der Türkei, die Angst vor einer zu weitgehenden Abgabe nationaler Souveränität, die nachträgliche Missbilligung der Osterweiterung (welche insbesondere Frankreich im Derrida'schen Sinne tatsächlich an die Peripherie, »das Kap« Europas drückt²⁶), und die Kritik an der politischen Klasse. Viele Bürger stimmten aber auch deshalb gegen den VVE, weil sie von den politischen und inhaltlich-kompetenzrechtlichen Reformen des Vertrags, so wie sie sie wahrgenommen haben, nicht überzeugt waren.²⁷ Der VVE wurde zudem als Bedrohung des französischen Sozialmodells interpretiert, obwohl der Konvent sozialpolitische Grundsätze festgelegt hat (z.B. Artikel I-3.3 VVE), »die in den Mitgliedstaaten ihresgleichen suchen«.²⁸

In den Niederlanden wurde der Verfassungsvertrag unter anderem deshalb abgelehnt, weil man hier eine Gelegenheit sah, die Einwanderungspolitik und die Währungsumstellungspolitik der Regierung abzustrafen. Darüber hinaus war das niederländische Nein auch Ausdruck eines tiefen Unbehagens der Bevölkerung gegenüber der Politik der größeren gegenüber den kleineren Staaten in der EU. In Bezug auf den VVE selbst bedeutet dieses Motivationsbündel, dass sich das niederländische Votum zum Teil gegen die Institutionenreformen richtete, vor allem gegen jene im System des Rates der EU und des Europäischen Rates.

Die Ablehnung des Verfassungsvertrags macht jedoch auch eine allgemeine, politische Malaise deutlich, die ihren Ausgangspunkt weder in Brüssel noch im Verfassungsvertrag selbst hat: die mangelnde Kommunikation der Regierungen mit ihren

26 Vgl. Jacques Derrida, *Das andere Kap – Die vertagte Demokratie. Zwei Essays zu Europa*, Frankfurt am Main 1992.

27 Im Vergleich zu den Verträgen von Luxemburg, Maastricht und Amsterdam, welche die institutionellen Reformen mit konkreten politischen Reformprojekten verknüpften, blieb im VVE eine grundlegende Reform einzelner Politikfelder weitgehend aus. Gegenstand der französischen Kritik am VVE war, nach den Worten Joachim Würmeling, in erster Linie »dessen angeblich neoliberale Ausrichtung. Nachdem Europäisierung und Globalisierung der Wirtschaft in Form von Importen, einreisenden Billigarbeitnehmern und Betriebsverlagerungen in den Osten große Verunsicherung verbreitet hatten, löste die Aussicht auf vermeintlich noch mehr Markt und Wettbewerb eine regelrechte Panikreaktion aus.« Vgl. Joachim Würmeling, »Die Tragische: Zum weiteren Schicksal der EU-Verfassung«, in: Andreas Maurer/Dietmar Nickel (Hg.), *Das Europäische Parlament. Supranationalität, Repräsentation und Legitimation*, Baden-Baden 2005, S. 268.

28 Würmeling, aaO.; vgl. auch Armin Schäfer, »Verfassung und Wohlfahrtsstaat: Sozialpolitische Dilemmas der europäischen Integration«, in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, (2005) 4, S. 120–141.

Bürgern in Fragen der Europapolitik. Das Nein zum VVE in Frankreich und den Niederlanden ist somit nicht die Ursache, sondern vielmehr der Spiegel der Probleme, die die Bürger mit der Europapolitik ihrer Regierungen haben.²⁹

Opting-Out-Protokolle scheiden vor diesem Hintergrund sowohl im französischen als auch im niederländischen Fall als praktikable Variante aus. Zum einen lässt sich aus den französischen Motiven kein Teilaustritt Frankreichs aus der Sozial- und Wirtschaftspolitik der EU ableiten, zum andern kann man den niederländischen Bedenken nicht entgegenkommen, indem politikbereichsübergreifende Sonderabstimmungsregeln für kleinere Staaten festgelegt werden.

Visualisierung des sozialpolitischen Acquis und der nationalen Identität der Mitgliedstaaten

Als gemeinsame Nenner der Grundmotive der beiden Ablehnungen des VVE sind drei Faktoren zu benennen: die Sorge um die eigene Lebensperspektive (im Hinblick auf die soziale Sicherung und auf die gesellschaftliche – nationale – Identität), Befürchtungen im Kontext der Erweiterungen der EU, und der Wunsch nach dem Erhalt der Autonomie des eigenen Staates als vermeintlich letzter Bastion gegen die Globalisierung, die durch die Liberalisierung des Binnenmarktes von der EU eher vorangetrieben als sozialverträglich und souveränitäts- bzw. »autonomieschonend« aufgefangen wird.

Es gäbe somit eine Möglichkeit, um den französischen und niederländischen Bedenken entgegenzutreten. In den Ausschussberatungen zu dem oben genannten Duff/Voggenhuber-Bericht vertraten die beiden sozialdemokratischen Europaabgeordneten Carlos Carnero González (Spanien) und Richard Corbett (Großbritannien) die Auffassung, dass man am derzeitigen Text des VVE wahrscheinlich nur festhalten könne, »wenn damit bedeutsame Maßnahmen verknüpft würden, [...] wozu höchstwahrscheinlich auch Erklärungen zur Auslegung des Verfassungsvertrags und möglicherweise Protokolle als Anhänge zu diesem Vertrag gehören«.³⁰ Auch Bundeskanzlerin Merkel schlug anlässlich des Treffens des Europäischen Rates im Dezember 2005 vor, den Verfassungsvertrag mit einer Erklärung zur »sozialen Dimension Europas« zu retten.³¹

Vorstellbar wäre der Einstieg in eine zeitlich und inhaltlich begrenzte Überprüfung des VVE mit dem Ziel, die sozial- und wirtschaftspolitische Dimension sowie

29 Joachim Schild, »Ein Sieg der Angst – das gescheiterte französische Verfassungsreferendum«, in: *Integration*, (2005) 3, S. 187; vgl. auch Daniela Schwarzer, *Lehren aus den gescheiterten Verfassungsreferenden. Die Europäische Union muß politisiert werden*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2005 (SWP-Aktuell 23/05).

30 Vgl. Änderungsantrag Nr. 177 von Carlos Carnero González und Richard Corbett zum Duff/Voggenhuber-Bericht 2005/2146(INI) hinsichtlich Ziffer 21a, Dok-Nr. PE 364.885v01-00 56/69 AM\586904DE.doc.

31 Vgl. »Merkel will mit Sozial-Erklärung EU-Verfassung retten«, in: *Handelsblatt*, 18.12.2005; »Text der EU-Verfassung soll unverändert gelten«, in: *Berliner Morgenpost*, 20.12.2005; »Merkel schlägt ein Sozialkapitel vor«, in: *Der Standard*, 20.12.2005.

die Werte, Ziele und identitätsstiftenden Merkmale der Europäischen Union stärker zu verdeutlichen. Am Ende einer derartigen Überprüfung könnte – in einem ersten Schritt – die Ausarbeitung einer Erklärung über die soziale Dimension der EU, eventuell in Verbindung mit der Verabschiedung einer europäischen Globalisierungsstrategie stehen, die die sozialen und wirtschaftlichen Grundstandards der EU in außenpolitisch wirksame Richtlinien für die Beziehungen der EU zu Drittstaaten wendet. Ginge eine derartige Ergänzung in der Substanz über die Inhalte des VVE hinaus, könnte sie allerdings die Ratifikation des VVE in Großbritannien, Polen und Tschechien gefährden. Ein reines »Plazebo«-Protokoll dürfte wiederum in Frankreich die »Nein«-Seite im Falle eines neuen Ratifikationsanlaufs nicht zum Schweigen, geschweige denn zum »Ja« bringen, sondern eher als »Trickserei« entlarvt werden. Eine Lösung in diesem Dilemma könnte sein, Vertiefungselemente, die über den VVE hinausgehen, als Option für eine bestimmte Mindestzahl von Staaten zu formulieren, der sich im späteren Verlauf des Integrationsprozesses weitere anschließen könnten. Der bislang zur Ratifikation gestellte VVE bliebe somit intakt und kein Staat würde zur Teilnahme an der Vertiefungsoption gezwungen. Andererseits stünden die Staaten, die an einer Vertiefung der Sozialpolitik interessiert wären, in der Pflicht, eine erforderliche kritische Masse von mitwirkenden Staaten zu organisieren. Dabei sollte klar sein, dass eine verstärkte Zusammenarbeit in der Sozialpolitik für die daran interessierten Länder wohl nur dann sinnvoll ist, wenn die Zahl der möglichen »Trittbrettfahrer« gering bleibt. Denn schließlich könnten sich die im EU- und EG-Vertrag antizipierten Sogwirkungen der verstärkten Zusammenarbeit (Artikel 27a-27e EUV [GASP], 40-40e EUV [Polizeiliche und Strafrechtliche Zusammenarbeit], und 43-45 EUV [Generalklausel der verstärkten Zusammenarbeit im EU-Rahmen], sowie 11-11a EGV [Generalklausel der verstärkten Zusammenarbeit im EG-Rahmen] nur dann entfalten, wenn in den zunächst nicht teilnehmenden Staaten ein breiter, gesellschaftlicher Druck zur Mitwirkung an der »Avantgarde« entstünde.³² Zu diskutieren wären daher zwei Unteroptionen:

Option I »Visualisierung« in Form einer rechtlich unverbindlichen Erklärung bestünde im Kern in einer prägnanten Zusammenstellung aller über den VVE verbrieften sozialrechtlichen und sozialpolitischen Normen; an der Substanz des VVE würde sich nichts ändern.

Option II »Vertiefung« zielt dagegen auf eine substantielle Erweiterung der betreffenden Kompetenznormen im Anwendungsbereich der Signatarstaaten. Der VVE sollte dann inklusive dieser Erweiterungen Gegenstand der Ratifikationsver-

32 So gingen der Teilnahme Großbritanniens am Maastrichter Sozialprotokoll nach dem Sieg der Labour Party 1997 entsprechende Aufforderungen der Linken und der Gewerkschaften, aber auch der Unternehmensverbände voraus, da sich das von Margaret Thatcher 1992 ausgehandelte Opting-Out zunehmend nachteilig auf die Auslandsinvestitionen und die Zersplitterung des Arbeitsrechts in Großbritannien auswirkte. Auch die Attraktivität des formal außerhalb angesiedelten, politisch aber mit klarem Bezug zur EG/EU entwickelten Schengen-Systems gründete in den negativen Folgen der Nichtteilnahme an einem Regime, dass die Vorrechte der Personenfreizügigkeit und die Vorteile einer kooperativ angelegten Asyl- und Visapolitik auf den Kreis der Avantgarde beschränkte.

fahren werden; nicht nur Frankreich, sondern auch diejenigen Staaten, die den VVE bereits ratifiziert haben, müssten dann einen zweiten Ratifikationszug durchführen.

Das niederländische »Nee« zum VVE war vor allem Ausdruck der Befürchtungen vor dem Verlust der nationalen Identität und vor europäischer »Gleichmacherei«. Ähnlich gelagerte Ängste dürften auch die Voten in Tschechien, Polen, Großbritannien und Irland beeinflussen. Mit einer Erklärung zur sozialen Dimension allein wäre dieser Gruppe nicht geholfen. Aber analog zum Vorgehen im Bereich der Sozialpolitik könnten sich Europas Bürger und ihre Repräsentanten auf die Suche nach den konkreten Elementen der gegenwärtig in Artikel 6 EU-Vertrag genannten, aber nicht weiter ausgeführten »nationalen Identitäten« und »Autonomieansprüche« machen und diese – in einem zweiten Schritt der VVE-Ergänzung – politisch proklamieren. Artikel I-5 VVE stellt in dieser Hinsicht einen ersten Anhaltspunkt für die Debatte dar. Demnach achtet aber nur die EU im Verhältnis zu den Mitgliedstaaten deren »Gleichheit [...] vor der Verfassung sowie die nationale Identität [...], die in deren grundlegender politischer und verfassungsrechtlicher Struktur einschließlich der regionalen und kommunalen Selbstverwaltung zum Ausdruck kommt. [...]«. Im Rahmen einer Ergänzung und Verdeutlichung dieser Vertragselemente sollte aber vermieden werden, die nationalen Identitätselemente allein als besitzstandswahrende »Grenzen« der staatlichen EU-Integrationspolitik und Integrationsbereitschaft gegenüber der EU zu definieren. Denn eine derartige Interpretation des Artikels I-5 VVE würde nur die Lagerbildung »Nationalstaaten gegen EU« fördern. Die Überbetonung (und teils bewusste Schürung) von Konflikten zwischen EU und Nationalstaat könnte zu einem Einfrieren der europäischen, politischen Integration auf dem Stand des aktuellen Acquis führen und notwendige Reformen verhindern. Im schlimmsten Fall käme es zu einem Rückbau der wirtschaftlichen und politischen Zusammenarbeit. Der jüngste Konflikt um die faktische Infragestellung der europäischen Wettbewerbsregeln durch Energiekonzerne und Regierungen in Spanien und Frankreich hat gezeigt, wie stark derartige, protektionistische Tendenzen bereits sind. Wichtig wäre daher, die nationalen Identitäten der Mitgliedstaaten als konstitutive Elemente des EU-Projekts zu identifizieren, ohne sie in Opposition zur Integration zu setzen. Ziel wäre es, die EU als »Schutzmacht« dieser Werte und Ansprüche im globalen Wettbewerb zu definieren. So gerichtet, könnte die Betonung der nationalen Identität auch dynamisierend im Binnenverhältnis der EU und schützend in deren Außenverhältnis wirken.

Hinter dem Vorschlag eines zweigliedrigen Zusatzdokuments steht die Absicht, den Bürgern in Frankreich und den Niederlanden die Zustimmung zum Verfassungsvertrag zu erleichtern. Eine Erklärung, eine Charta oder eben ein Protokoll zu den beiden angesprochenen Problembereichen könnte im Rahmen der finnischen Ratspräsidentschaft informell vorangetrieben werden. Unter deutschem, spätestens unter dem folgenden portugiesischen Ratsvorsitz könnte der Vorschlag mit weiterer Substanz gefüllt und in den Entscheidungsprozess der EU überführt werden.

Dieses Vorhaben wäre im Rahmen der finnischen Ratspräsidentschaft informell, gemeinsam mit Frankreich und den Niederlanden voranzutreiben. Unter deutschem, spätestens unter dem folgenden portugiesischen Ratsvorsitz wäre dann zu erwarten, dass der Vorschlag mit Substanz gefüllt und in den Entscheidungsprozess der EU überführt wird.

Eine wesentliche Voraussetzung für den Erfolg dieses Vorhabens ist jedoch, dass die Bundesregierung zusammen mit anderen Staaten, die den VVE bereits ratifiziert haben, auf die Regierungen Frankreichs und der Niederlande einwirkt, um einen neuerlichen Ratifikationszug zu wagen.

In Frankreich ist dieses Verfahren eine verfassungsmäßige Pflicht. Das Ergebnis des Referendums kann nicht durch einen gegenläufigen Parlamentsakt ausgehebelt werden, es sei denn, dass sich ein erneut zur Abstimmung gestellter Text qualitativ vom VVE unterscheidet.

Dagegen könnte sich das niederländische Parlament dazu entscheiden, den VVE unter veränderten Bedingungen – vor dem Hintergrund des konsultativen Referendums, der nun laufenden Europadebatte und der mit hier skizzierten VVE-Zusatzes dokumentierten Lernbereitschaft der Staats- und Regierungschefs – zu ratifizieren. Davor müssten allerdings hohe Hürden überwunden werden, denn der niederländische Außenminister Bernard Bot hat den Verfassungsvertrag im Januar 2006 für tot erklärt und sich gegen »schnelle Lösungen« oder »ein Rosinenpicken« zur Rettung des Projekts verwahrt.³³ Aus Sicht der Niederlande stünde »es nicht zur Debatte, dass dieser Vertrag erneut zur Ratifizierung vorgelegt wird«, betonte Bot.³⁴ Der niederländische Europaminister Atzo Nicolai wurde noch deutlicher: Die niederländische Regierung werde »den Europäischen Verfassungsvertrag kein zweites Mal der Bevölkerung oder dem Parlament zur Abstimmung vorlegen. Auch dann nicht, wenn der Text leicht geändert würde.«³⁵ Mit ihrer Absage haben sich Bot und Nicolai in wohlkalkulierter Weise positioniert. Ob dieses Nein auch noch gilt, wenn nach Belgien, Estland und Finnland weitere Staaten ihr Moratorium zur Ratifikation aufheben oder falls sich die Niederländer im November 2006 für andere Regierungsparteien entscheiden, ist allerdings offen. Ein durchführbares, wenn auch risikoreiches Verfahren wäre daher, dass alle Parteien, die an den niederländischen Parlamentswahlen zur Tweede Kamer (Zweiten Kammer) teilnehmen, sich dazu äußern, wie sie sich zum VVE verhalten werden. Die Wähler wären dann gehalten, das Schicksal des VVE mit ihrem Votum für Parteien und Personen zu verknüpfen, die in den Folgejahren über die Geschicke des Staates entscheiden werden. Die Parteien wären ihrerseits dazu aufgerufen, ein deutliches, in sich kohärentes Programm zu präsentieren, in dem die Europapolitik nicht einfaches Instrument, sondern konstitutives Element der niederländischen Außen- und Innenpolitik ist.

Sitzenbleiben: Optionen für Reformen auf der Grundlage der geltenden Verträge

Unmittelbar im Vorfeld des Abschlussgipfels zum Verfassungsvertrag ließen die deutsche und die französische Regierung erkennen, dass sie schon an Plänen arbeiteten

33 Vgl. »EU-Verfassung ist für uns tot«, in: *Kurier*, 12.1.2006.

34 Vgl. »EU-Verfassung für Außenminister Bot tot«, Austria Presse Agentur, Meldung vom 12.1.2006.

35 Vgl. Atzo Nicolai, »Auf dem Prüfstand der Wirklichkeit: Wie Hollands Regierung die Zukunft der EU sieht«, in: *Der Tagesspiegel*, 16.1.2006.

für den Fall, dass der Vertrag in nationalen Referenden scheitern würde. So wurde ein Vorschlag des französischen Außenministers und ehemaligen Kommissars für die institutionellen Reformen, Michel Barnier, zitiert: »Wir müssen in den Verfassungstext Vorgaben einfügen, die uns auch dann [nach dem Scheitern, A.M.] in bestimmten Bereichen eine Weiterentwicklung ermöglichen.«³⁶ Laut Barnier wurden die dafür notwendigen Verfahren zwischen dem französischen und deutschen Außenministerium abgestimmt. Wie diese Verfahren jedoch im Einzelnen aussehen, darüber ließen beide Regierungen die Partner und die Öffentlichkeit im Ungewissen. Stattdessen betonten sie wiederholt, dass man nicht von der Hypothese des Scheiterns ausgehen wolle und man im Falle der Ablehnung des Vertrags zunächst über Nachverhandlungen mit dem betreffenden Mitgliedstaat nachdenken solle. Die mögliche Inkraftsetzung einzelner Kapitel, beispielsweise zur Sicherheits- und Verteidigungspolitik, wurde in diesem Kontext »nur« als Drohkulisse im Hinblick auf den Abschluss der Regierungskonferenz genutzt.

Der französische Staatspräsident Chirac forderte Anfang Januar 2006, die EU »auf Basis der bestehenden Verträge« zu reformieren. Die EU-Staats- und Regierungschefs sollten »die nötigen Entscheidungen fällen, um ausgehend von den bestehenden Verträgen die Funktionsweise der Institutionen zu verbessern«. Konkret denke er »an drei Bereiche: Innere Sicherheit und Justiz, Außenpolitik und Verteidigung sowie eine bessere Einbindung der nationalen Parlamente in den europäischen Entscheidungsprozess«.³⁷ Ob er damit intendiert hat, das VVE-Projekt aufzugeben, ließ Chirac offen. Beobachter der französischen Europapolitik interpretieren seine Forderung jedoch in diese Richtung: Die notwendigen Reformen seien »à traité constant«, also auf der Grundlage des Vertrags von Nizza möglich.³⁸ Auch der niederländische Außenminister Bot machte anlässlich seiner Kritik am österreichischen Vorschlag, das Ratifikationsverfahren wieder zu beleben, deutlich, dass es aus Sicht seiner Regierung ratsam erscheine, sich »vorerst auf praktische Maßnahmen auf Grundlage des Vertrags von Nizza« zu konzentrieren.³⁹ Substantiell unterfüttert hat Chiracs Vorstoß im April 2006 ein

36 Vgl. Rainer Koch/Daniela Schwarzer, »Paris skizziert Plan B für EU-Verfassung«, in: *Financial Times Deutschland*, 10.5.2004.

37 Vgl. »Jacques Chirac plaide contre un »statu quo institutionnel« pour l'UE«, in: *Le Monde*, 10.1.2006; »Jacques Chirac relance le débat sur la Constitution européenne«, in: *Libération*, 10.1.2006; Stefan Brändle, »»Ursula« und »Philippe« Hand in Hand. Außenministerin Plassnik zu Gast in Paris«, in: *Der Standard*, 11.1.2006; »Chirac will »Pionier Europas« sein«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 11.1.2006; Holger Alich/Andreas Rinke, »Chirac will ein Kerneuropa. EU-Verfassung entzweit Paris und Berlin«, in: *Handelsblatt*, 11.1.2006.

38 Vgl. Arnaud Leparmentier, »Jacques Chirac veut convaincre les Allemands d'appliquer certaines dispositions de la Constitution«, in: *Le Monde*, 9.1.2006.

39 Vgl. »EU-Verfassung für Außenminister Bot tot«, in: Austria Presse Agentur, Meldung vom 12.1.2006; »»Wien sollte das Nein respektieren«, Interview mit dem niederländischen Außenminister Bot«, in: *Der Standard*, 19.1.2006; »»Verfassungsvertrag: So gut wie tot«, Interview mit dem niederländischen Außenminister Bot«, in: *Die Presse*, 19.1.2006. Auch der polnische Premierminister und der tschechische Staatspräsident sowie führende Vertreter der polnischen Regierungspartei »Recht und Gerechtigkeit« (PiS) erklären den VVE für tot und argumentieren auf der von Bot vorgezeichneten Linie, vgl. »Wiederbelebung der Verfassung ein Fehler. Auch Warschau und Prag dagegen«, in: *Der Standard*, 18.1.2006; »Für Polens Regierungspartei ist EU-Verfassung tot«, in: *Der Standard*, 16.1.2006.

Schreiben der Außen- und Europaminister Frankreichs an die österreichische Außenministerin, in dem konkrete Vorschläge für institutionelle Reformen auf der Grundlage der geltenden Verträge unterbreitet wurden. Im Einzelnen schlagen sie vor:⁴⁰

- die Nutzung der Passerelle-Klauseln in Artikel 42 EUV für die Reform und Vergemeinschaftung der polizeilichen und strafrechtlichen Zusammenarbeit sowie in Artikel 137.2 EGV für den Übergang zum Mitentscheidungsverfahren in denjenigen Bereichen der Sozialpolitik, die gegenwärtig dem Einstimmigkeitszwang im Ministerrat und lediglich dem Konsultationsverfahren des EP unterliegen,
- die stärkere Vernetzung, institutionelle und verfahrensmäßige Zusammenführung der mit außenpolitischen Fragen befassten Gremien des Rates und der Kommission auf der Grundlage des Selbstorganisationsrechts der Organe,
- eine Weiterentwicklung der Transparenz des Ministerrats auf der Grundlage seines Selbstorganisationsrechts,
- die Stärkung der Kontroll- und Informationsrechte des Europäischen Parlaments im Rahmen der mit Fragen der Umsetzung europäischen Gemeinschaftsrechts befassten Ausschüsse (Komitologie),
- die Stärkung der wirtschafts- und finanzpolitischen Koordinationsinstrumente der EU im Rahmen und auf Grundlage der Organisationsautonomie der Euro-Gruppe, und
- die faktische Vorabimplementierung des VVE-Protokolls über das Subsidiaritätsprinzip im Hinblick auf die stärkere Einbindung der nationalen Parlamente und auf der Grundlage des geltenden Protokolls über die Rolle der nationalen Parlamente in der EU.

Ohne sich direkt in die Gruppe derjenigen einzureihen, die den VVE für tot erklären, hat sich letztlich auch die EU-Kommission dieser französischen Linie angenähert und in ihrer Mitteilung an den Europäischen Rat »Eine bürgernahe Agenda: Konkrete Ergebnisse für Europa« ähnliche Reformschritte »à traité constant« vorgeschlagen.⁴¹ Welche Instrumente würden sich angesichts dessen anbieten, um nach Ausstellung des »Totenscheins« für den VVE einzelne Reformelemente in Kraft zu setzen?

Nutzung des Selbstorganisationsrechts der Organe

Bei aller Wertschätzung des Verfassungsvertrages darf ein wichtiger Aspekt nicht in Vergessenheit geraten: Einige der im Konvent vereinbarten Reformen zur Organisation der Organe schreiben lediglich seit längerem laufende – organinterne – Reformprozesse fort und normieren sie auf der rechtlich höchsten Stufe europäischen

40 Vgl. »Contribution Francaise: Améliorations institutionnelles à partir du cadre des traités existants«, Anlage zum Schreiben des Außenministers und der beigeordneten Europaministerin an die österreichische Außenministerin, Paris, 20. April 2006 (die Anlage datiert auf den 24. April 2006).

41 Vgl. Kommission der EG: Mitteilung an den Europäischen Rat, KOM(2006) 211 endg., vom 10. Mai 2006, insbesondere die Vorschläge auf den Seiten 7 und 10.

Primärrechts. Die Verfahrensregeln der Geschäftsordnungen von Kommission, Parlament und Rat bieten dabei nicht zu unterschätzende Spielräume.

Aufgrund des Selbstorganisationsrechts und der Geschäftsordnungsautonomie der Organe könnten daher auch nach einem Scheitern des VVE die folgenden Reformen auf den Weg gebracht werden:

- Im Ratssystem wäre die im VVE normierte Reorganisation, die Neufassung der internen Aufgabenbeschreibung der Präsidenschaften und der Zusammenarbeit zwischen den Fachräten und dem Rat für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen (RAA) umsetzbar.
- Der Europäische Rat könnte sich auf die Wahl eines Vorsitzes oder Präsidenten einigen. Allerdings wären die im Verfassungsvertrag vereinbarten weitgehenden Kompetenzerweiterungen des Europäischen Rats und seines Präsidenten nur eingeschränkt – über den Weg eines Interinstitutionellen Abkommens mit der Kommission und dem Europäischen Parlament – herbeizuführen.
- Möglich wäre auch, die Öffentlichkeit der Ratssitzungen mittels einer Anpassung der Geschäftsordnung des Rats herzustellen.
- Ebenso könnte die im VVE vorgesehene Einteilung in Fachräte und einen Allgemeinen Rat (Artikel I-24.1 VVE) in die Geschäftsordnung aufgenommen werden.
- Auch innerhalb der Kommission könnten ohne Vertragsänderungen Reformen zur internen Arbeitsweise und zu den besonderen Befugnissen des Kommissionspräsidenten und der Vizepräsidenten gegenüber dem Gesamtkollegium eingeleitet werden. Insbesondere die erweiterte Rolle des Kommissionspräsidenten (Artikel I-27 VVE) wäre durch die Ausdehnung der Artikel 1-3 Geschäftsordnung der Kommission realisierbar.
- Innerhalb der Eurogruppe wäre es denkbar, die im September 2004 erstmals erfolgte Wahl des Vorsitzenden für zwei Jahre – analog zu Artikel 2 des VVE-Protokolls zur Eurogruppe – auf einen Zeitraum von zweieinhalb Jahren zu erweitern. Mit der Verlängerung der Amtszeit des Vorsitzenden ließe sich erreichen, dass die Eurogruppe besonders auf internationaler Ebene sichtbarer auftritt und auch in Fragen der Währungs- und Fiskalpolitik ein stärkeres Gewicht im internationalen und innereuropäischen Institutionengefüge erlangt. Denn bisher hat nur der Bereich der Geldpolitik einen längerfristigen Repräsentanten: Der Präsident der Europäischen Zentralbank wird für einen Zeitraum von acht Jahren ernannt.⁴²

42 Vgl. hierzu Andreas Maurer, »Die Ratifikation des Verfassungsvertrags«, in: Mathias Jopp/Saskia Matl (Hg.), *Der Vertrag über eine Verfassung für Europa. Analysen zur Konstitutionalisierung der EU*, Baden-Baden: Nomos, 2005, S. 493–521; Daniel Thym, »Weiche Konstitutionalisierung: Optionen der Umsetzung einzelner Reformschritte des Verfassungsvertrags ohne Vertragsänderung«, in: *Integration*, 28 (2005) 4, S. 307–315.

Reformen durch Interinstitutionelle Abkommen

Seit Beginn der EWG werden zwischen den »Gipfeln« der Staats- und Regierungschefs, welche die Reform der EU-Verträge auf höchster Ebene autorisieren, sozusagen in den »Tälern« der Vertragsumsetzung, so genannte »Interinstitutionelle Abkommen« zwischen Parlament, Rat und Europäischer Kommission geschlossen, die zum Teil bedeutende Änderungen im institutionellen und verfahrensmäßigen Gefüge der EU mit sich bringen können.⁴³ Derartige Abkommen dienen der konkreten Ausgestaltung der in Vertragsänderungen vorgenommenen Modifikationen; sie implizieren außerdem Optionen für künftige Vertragsrevisionen und antizipieren diese auch häufig. Interinstitutionelle Abkommen stellen somit Zwischenlösungen des ständig im Wandel begriffenen politisch-institutionellen Systems der EU dar.⁴⁴ Vertragsrevisionen sind vor diesem Hintergrund ein endemisches Element des europäischen Integrationsprozesses. Entsprechend sind Regierungskonferenzen nicht einfach unabhängige Variablen, die die Entwicklung des Systems beeinflussen, sondern vielmehr selbst Objekte einer Dynamik, welche die Regierungen der Mitgliedstaaten zwar begründen, aber nicht vollständig unter Kontrolle haben.

Interinstitutionelle Abkommen werden in diesem Zusammenhang als pragmatische Antwort genutzt, um Spannungen und Konflikte zwischen den Organen der EU zu lösen.⁴⁵ In der Vergangenheit gelang es den EU-Organen schon häufig, über das Instrument der Interinstitutionellen Abkommen spätere Vertragsreformen vorwegzunehmen – nicht nur in Fragen des Haushaltsverfahrensrechts, sondern auch in den Bereichen der GASP, der Kontrolle der Kommission im Rahmen der Durchführung legislativer Maßnahmen des EP und des Rats (so genannte »Komitologie«) und der Strukturierung der Arbeiten des Vermittlungsausschusses im Mitentscheidungsverfahren. Auch wenn interinstitutionelle Vereinbarungen die Verträge formell nicht ändern können,⁴⁶ gehen sie doch weit über die in den jeweiligen Verträgen beschlossenen Regelungen hinaus. Mit dem Instrument der Interinstitutionellen

43 Vgl. Florian von Alemann, *Die Handlungsform der interinstitutionellen Vereinbarung. Eine Untersuchung des Interorganverhältnisses der europäischen Verfassung*, Berlin 2006; Waldemar Hummer, »Interinstitutionelle Vereinbarungen und »institutionelles Gleichgewicht« in: ders. (Hg.): *Paradigmenwechsel im Europarecht zur Jahrtausendwende*, Wien 2004, S. 121–190.

44 Thomas Christiansen/Knud E. Jorgensen, »The Amsterdam Process: A Structurationist Perspective on EU Treaty Reform«, in: *European Integration Online Papers*, 3 (1999) 1, S. 1.

45 Vgl. Jörg Monar, »Interinstitutional Agreements: The Phenomenon and Its New Dynamics after Maastricht«, in: *Common Market Law Review*, 31 (1994) 4, S. 717; Daniela Kietz/ Andreas Maurer, *Interinstitutional Agreements in the Legislative Process – Formal Powers, Rule Interpretation and Informal Rules*, Wien 2005 (EIF Working Paper Nr. 20); Isabella Eisele/Johannes Pollak/Peter Slominski, *Interinstitutionelle Vereinbarungen im Bereich des EU Budgets*, Wien 2005 (EIF Working Paper Nr. 13); Andreas Maurer/Daniela Kietz/Christian Völkel, *Interinstitutional Agreements in CFSP: Parliamentaryisation through the Backdoor?*, Wien 2005 (EIF Working Paper Nr. 5); Isabella Eisele/Peter Slominski, *The Negotiation of the Interinstitutional Declaration on Democracy, Transparency and Subsidiarity*, Wien 2005 (EIF Working Paper Nr. 4).

46 Monar, *Interinstitutional Agreements*, aaO. [Fn. 45], S. 719.

Abkommen könnten also – unabhängig vom Inkrafttreten des VVE oder nach dessen Scheitern – Institutionenreformen ausgehandelt werden, bei denen die Geschäftsordnungsautonomie alleine nicht als Legitimationsbasis zum Inkrafttreten entsprechender Änderungen ausreicht.

Anwendungsfall »Personalisierung und Effektivierung der Außenpolitik«

In Artikel I-28 VVE ist die Funktion eines Europäischen Außenministers vorgesehen. Unter dem Schlagwort des »Doppelhutes« einigten sich Konvent und Regierungskonferenz auf eine Ämterfusion des Kommissars für die Außenbeziehungen und des Hohen Repräsentanten des Rats. Der Außenminister soll künftig alle Aspekte des auswärtigen Handelns der Europäischen Union koordinieren (Art. I-28.4 VVE). Diese Zuständigkeit erlangt er innerhalb der Kommission als Vizepräsident für den Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. In Bezug auf diese Stellung verleiht der Vertrag dem Außenminister allerdings nur allgemeine Koordinierungszuständigkeiten und keine Weisungszuständigkeiten gegenüber den anderen Kommissaren, die mit Fragen der Außenbeziehungen betraut sind. Darüber hinaus ist der Außenminister ebenso wie die anderen Kommissare der Richtlinienkompetenz des Kommissionspräsidenten unterworfen. Innerhalb des Rats soll der Außenminister den ständigen Vorsitz des Rats »Auswärtige Angelegenheiten« (Art. I-28.3 VVE) übernehmen. Gegenüber dem ebenfalls neu geschaffenen Amt des gewählten Präsidenten des Europäischen Rats verfügt der Außenminister über keine besonderen Befugnisse. Andererseits verleiht aber Artikel I-22.2d VVE dem Europäischen Ratspräsidenten das Recht, »auf seiner Ebene [...] die Außenvertretung der Union in Angelegenheiten der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik« wahrzunehmen. Daher kann es passieren, dass der Außenminister in einen institutionellen Ziel- und Aufgabenkonflikt zwischen den Interessen des Europäischen Rats, des Rats der EU und der Kommission gerät. Großbritannien und Frankreich favorisieren eine relativ starke Anbindung des Außenministers an die Vorgaben des Europäischen Rats; dagegen tendieren kleinere und bündnisfreie Staaten eher zu einer Stellung des Außenministers, die vom Europäischen Rat und dessen Präsidenten unabhängig ist.

Der Ausbau der Funktionen eines Generalsekretärs und seine Umbenennung zum Europäischen Außenminister ließen sich auch ohne Inkrafttreten des VVE umsetzen.⁴⁷ Ohne eine Änderung des bestehenden Vertragsrahmens könnte der Außenminister folgende Aufgaben übernehmen:

- den Vorsitz in der Ratsformation Auswärtige Angelegenheiten (Art. I-28.3 VVE);
- die Funktion als »Gesicht und Stimme« der Union im Bereich der GASP gegenüber Dritten, die Durchführung des politischen Dialogs und die Vertretung des Standpunkts der EU in internationalen Organisationen und auf internationalen Konferenzen (Art. III-296.2 VVE);

⁴⁷ Vgl. hierzu auch, mit Blick auf die Realisierung weiterer Reformelemente des VVE im Bereich der ESPV: Martin Trybus, *With or Without the EU Constitutional Treaty: towards a Common Security and Defence Policy?*, in: *European Law Review*, 31 (2006) 2, S. 145-166.

- die Teilnahme an den Arbeiten des Europäischen Rats (Art. I-21.2 VVE); sowie
- das Entwerfen von Vorschlägen zur Festlegung der GASP und deren Durchführung im Auftrag des Ministerrats (Art. I-28.2 VVE).

Nicht ohne weiteres zu erreichen wäre jedoch die gleichzeitig vorgesehene Stellung des Außenministers als Vizepräsident der Kommission nach Artikel I-28.4 VVE. Denkbar wäre aber ein Abkommen zwischen Rat, Kommission und Parlament zur Einführung des außen- und sicherheitspolitischen »Doppelhutes«, der verschiedene Funktionen übernimmt: im Rat die Funktionen des Vorsitzes im Rat für Auswärtige Beziehungen und die derzeitigen Funktionen des Hohen Repräsentanten und in der Kommission die Funktionen des Kommissars für die Außenbeziehungen. Dabei ist es notwendig, das EP als Vertragspartner hinzuzuziehen, weil es sich hier um Organfragen handelt, bei denen das Parlament zumindest gegenüber der Kommission in einem besonderen Kurations- und Kontrollverhältnis steht.⁴⁸

Im Anschluss an die Schaffung des Außenministeramts sollte in Kombination mit einem völkerrechtlichen Übereinkommen zwischen den EU-Staaten auch die im Verfassungsvertrag vorgesehene Zusammenführung der Auswärtigen Dienste von Kommission, Rat und Mitgliedstaaten sichergestellt werden. In einer Erklärung, die dem Verfassungsvertrag angefügt ist, werden der Hohe Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, die Kommission und die Mitgliedstaaten ohnehin dazu aufgefordert, mit Vorarbeiten für die Errichtung des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) zu beginnen. Als Startschuss ist nicht das Inkrafttreten, sondern die Unterzeichnung des VVE am 29. Oktober 2004 angegeben. Die formelle »Vorimplementierung« des EAD ist zwar ohne den Verfassungsvertrag rechtlich unzulässig; politisch und praktisch ist sie jedoch analog zu früheren Vorwegnahmen eines neuen Vertrags (Währungsunion und EUROPOL nach dem Vertrag von Maastricht, Beschäftigungspolitische Koordinierung nach dem Vertrag von Amsterdam) durchaus möglich. In einigen nationalen Außenministerien werden bereits seit dem Frühjahr 2004 Umstrukturierungen auf der Verwaltungsebene vorgenommen, um die im VVE sanktionierte, bislang aber in der EU-Säulenstruktur noch vorhandene Trennung der GASP-Fragen und Kommissionszuständigkeiten aufzuheben und in den Europa-Referaten zusammenzuführen.

48 Gegen eine Realisierung des »Doppelhutes« steht zunächst der EU-Vertrag, da die Kommissare gemäß Artikel 213.2 EGV »keine entgeltliche oder unentgeltliche Berufstätigkeit ausüben« dürfen. Formal dürfte also weder der Hohe Repräsentant die Funktionen eines Kommissars noch ein Kommissar die des Hohen Repräsentanten ausüben, wenn beide Funktionen als »Berufstätigkeit« im Sinne von Artikel 213.2 EGV definiert werden. Die EU-Organe könnten aber in einem Interinstitutionellen Abkommen vereinbaren, dass es sich bei beiden Ämtern um besondere Funktionen handelt, die von Personen ausgefüllt werden, deren Berufstätigkeit in der vorübergehenden, politisch legitimierten Amtsträgerschaft in den Organen der EU liegt. Dann wäre durchaus vorstellbar, dass sich Funktionen des Hohen Repräsentanten und des Kommissars für die Außenbeziehungen verschmelzen lassen. Die Bezüge des Außenministers sollten dabei denen eines einfachen Kommissars entsprechen.

Weitere Reformschritte durch Interinstitutionelle Abkommen

Über ein Interinstitutionelles Abkommen könnten noch weitere Regelungen des VVE implementiert werden: die VVE-Bestimmungen über die Wahl der EU-Kommission, die Verfahrensregeln zum Europäischen Bürgerbegehren, die Regeln der beiden Vertragsprotokolle über die Rolle der nationalen Parlamente und über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit sowie über das System der Umsetzung europäischer Rechtsnormen (Komitologie).⁴⁹ Diese Reformen sind Teile eines größeren Gesamtpakets zur Demokratisierung der EU und sollten im Hinblick auf die Beibehaltung der interinstitutionellen Balance unbedingt als Paket umgesetzt werden. Denn sowohl die Aufwertung der nationalen Parlamente als auch die Schaffung des Instruments europaweiter Bürgerbegehren greifen in die Vorrechte des Europäischen Parlaments ein. Eine wichtige Frage ist deshalb: Besteht die Bereitschaft zur Umsetzung von Teilen des Verfassungsvertrags, die Regelungen zugunsten einer gestärkten Rolle des Europäischen Parlaments enthalten? In der Fachliteratur wurde bereits die faktische Übernahme des im VVE reformierten Haushaltsverfahrens diskutiert, und zwar hinsichtlich der dort durchgesetzten Aufhebung der Unterscheidung zwischen obligatorischen und nicht-obligatorischen Ausgaben.⁵⁰ Zu diskutieren wäre aber auch eine verfassungsunabhängige Ausdehnung der Gesetzgebungsrechte des EP.

Reformen durch organrechtliche Beschlüsse

Eher unbemerkt von der politischen Öffentlichkeit beschloss der Europäische Rat bereits im November 2004 eine weit reichende Vorwegnahme der Reformen des VVE im Bereich der europäischen Justiz- und Innenpolitik. Die Staats- und Regierungschefs einigten sich auf das »Haager Programm« für den Zeitraum 2005–2009 zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union. Dieses neue Programm schließt an das 1999 aufgestellte »Tampere-Programm« an und gilt nun als wesentliches, legislativplanerisches Instrument für die Politiken in den Bereichen Grundrechte und Unionsbürgerschaft, Asyl und Einwanderung, Integration, Grenzschutz, Verhütung und Bekämpfung von Terrorismus und organisierter Kriminalität, justizielle Zusammenarbeit in Zivil- und Strafsachen sowie polizeiliche Zusammenarbeit. Mit der Annahme des »Haager Programms« wurde der Ministerrat aufgefordert »auf der Grundlage von Artikel 67 Absatz 2 EGV unmittelbar nach der förmlichen Anhörung des Europäischen Parlaments, spätestens jedoch am 1. April 2005, einen Beschluss anzunehmen, wonach das Verfahren des Artikels 251 EGV vorbehaltlich des Vertrags von Nizza auf alle Maßnahmen zur Stärkung der Freiheit des Titels IV mit Ausnahme der legalen Zuwanderung anzuwenden ist«.⁵¹ Artikel 67 EGV ermächtigte den Ministerrat bereits seit dem 1. Mai 2004, für die Bereiche der Einwanderungspolitik, Asylpolitik sowie der justiziellen Zusam-

49 Vgl. De Witte, *Process of Ratification*, aaO. [Fn. 14], S. 10.

50 Vgl. Monar, *Optionen für den Ernstfall*, aaO. [Fn. 14], S. 22.

menarbeit in Zivilsachen einstimmig die Überführung der Entscheidungsverfahren zu beschließen, nämlich von der Einstimmigkeit zur qualifizierten Mehrheit und von der einfachen Konsultation des EP zum Mitentscheidungsverfahren. Dem Verfahrenstransfer kam der Ministerrat mit seinem Beschluss vom 22. Dezember 2004 nach.⁵² Seit Januar 2005 gilt nun das Mehrheitsverfahren im Ministerrat und das Mitentscheidungsverfahren des EP für fast alle Materien der europäischen Asyl-, Einwanderungs-, Außengrenzkontroll- und Zivilrechtspolitik. Im Vergleich zu den im VVE vereinbarten Reformen fallen somit nur noch die Bereiche der legalen Zuwanderung und der polizeilichen und strafrechtlichen Zusammenarbeit unter das Einstimmigkeitserfordernis im Ministerrat.

Mit dem Instrumentarium des europäischen Sekundärrechts (Verordnungen, Beschlüsse etc.) könnten daher auch die im VVE angelegten Gründungen neuer EU-Institutionen wie EUROJUST und Europäische Verteidigungsagentur (Artikel I-41.3 VVE) vorangetrieben werden. Außervertragliche Vereinbarungen wären vor allem in der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik sinnvoll und vorstellbar. Eine materielle Ausdehnung und prozedurale Vertiefung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Sinne der Europäischen Sicherheitsstrategie⁵³ böte den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, eine engere Zusammenarbeit voranzubringen und mittelfristig zu der im VVE normierten »Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit« (Art. I-41.4 VVE) auszubauen. Mit der Gemeinsamen Aktion vom 12. Juli 2004 hat der Rat der EU die Gründung der Verteidigungsagentur nach den geltenden Regeln des Vertrags von Nizza beschlossen.⁵⁴ Die im VVE vorgesehene Solidaritätsklausel (Art. I-43 VVE) wird von den Mitgliedstaaten seit den Anschlägen in Madrid aufgrund des Rahmenbeschlusses zur Terrorbekämpfung⁵⁵ und des Beschlusses über die Anwendung besonderer Maßnahmen bei der Bekämpfung des Terrorismus⁵⁶ in der Praxis bereits mit Leben gefüllt.

Auch die Reformen zur Zahl der Kommissare sowie zum Verfahren der Rotation der Kommissare könnten ohne den Verfassungsvertrag durch einen einstimmigen Beschluss des Rats umgesetzt werden, und zwar nach Artikel 4 des Protokolls über die Erweiterung der EU, das dem Vertrag von Nizza angehängt ist. In diesem Pro-

51 Vgl. Europäischer Rat (Brüssel), *Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Anhang I: Haager Programm*, Brüssel, 4./5.12.2004, S. 9–33.

52 Vgl. Beschluss des Rates über die Anwendung des Verfahrens des Artikels 251 [EGV] auf bestimmte Bereiche, die unter Titel IV des Dritten Teils dieses Vertrags fallen, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 396/45, vom 31.12.2004.

53 Vgl. Europäischer Rat (Brüssel), *Europäische Sicherheitsstrategie*, Brüssel, 12.12.2003.

54 *Gemeinsame Aktion 2004/551/GASP des Rates vom 12. Juli 2004 über die Einrichtung der Europäischen Verteidigungsagentur*, OJ 2004, L 245/17.

55 Rat der Europäischen Union, *Rahmenbeschluss zur Terrorismusbekämpfung*, 13.6.2002, Dok.-Nr. 2002/475/JI.

56 Rat der Europäischen Union, *Beschluss über die Anwendung besonderer Maßnahmen im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Terrorismus gemäß Artikel 4 des Gemeinsamen Standpunktes 2001/931/GASP*, 19.12.2002, Dok.-Nr. 2003/48/JI.

tokoll ist ohnehin vorgesehen, dass nach dem Beitritt des 27. Mitgliedstaates weniger Kommissare als Mitgliedstaaten bestimmt werden.

Die Grenzen der informellen Reform

Eine Grundüberholung der EU auf dem dargelegten Wege der Teilreformen ist ein schwerfälliges und risikoreiches Verfahren. Denn es können – durch die Hintertür von Geschäftsordnungen, Abkommen und Übereinkommen – Änderungen im Verhältnis zwischen den Organen und zwischen diesen und den Mitgliedstaaten beschlossen werden, die sich nicht nach der auf Regierungskonferenzen praktizierten Logik und Methode der Koppelgeschäfte vereinbaren lassen. Jede Einzelfrage erfordert daher ein höheres Maß an Kompromissbereitschaft als im Fall der zurückliegenden Regierungskonferenz. Zusätzlich hätte dieses Vorgehen den Nachteil, dass es durch die Vielzahl der dabei produzierten Dokumente und Regelungswerke die ohnehin schon von den Bürgern beklagte Intransparenz steigern würde. Eines der Hauptziele des Verfassungsvertrags, die Vereinfachung des europäischen Primärrechts, würde somit verfehlt. Zudem würden selbst bei Anwendung der hier vorgestellten Verfahren die folgenden wichtigen, im VVE geregelten Reformen unberücksichtigt bleiben: die Rechtspersönlichkeit der EU, die Anwendung der Grundrechtecharta, die Normenhierarchie, die substanziellen Kompetenzerweiterungen und damit einhergehenden Souveränitätstransfers (z.B. in der strafrechtlichen und polizeilichen Zusammenarbeit), die Änderungen im Entscheidungsmodus des Rats, die Änderungen zum Anwendungsbereich der Entscheidungsverfahren, die Bestimmungen über die zahlenmäßig fixierte Zusammensetzung der Organe (z.B. im Parlament und im Gerichtshof) und die Abschaffung der Unterscheidung zwischen obligatorischen und nicht-obligatorischen Ausgaben im Haushaltsverfahren der EU. Einige dieser VVE-Ziele wären entweder über den Weg einer erneuten Vertragsreform oder aber – anlässlich der Aushandlung weiterer Beitrittsverträge – über den Weg der »kleinen Vertragsreform« auf der Grundlage des EUV zu erreichen. Die Grundrechtecharta könnte zwar als Rechtserkenntnisquelle für die Fortentwicklung der in Artikel 6.2 EUV anerkannten Grundrechte eingesetzt werden. Eine derartige Ausgestaltung der Grundrechte bliebe aber auf die EuGH-Rechtsprechung angewiesen; das Richterrecht wäre dann die entscheidende Rechtsquelle für die EU-Grundrechte.

Zu warnen ist darüber hinaus vor einer bedenkenlosen Filetierung des VVE, bevor über sein Schicksal überhaupt endgültig entschieden ist. Gegenwärtig sind Bemühungen festzustellen, die beiden VVE-Protokolle über die Rolle der nationalen Parlamente und die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips zu realisieren. Den Anfang machte der britische Außenminister Jack Straw, indem er unmittelbar nach den beiden Negativreferenden betonte, dass die Regeln dieser beiden Protokolle auch ohne den VVE umgesetzt werden könnten.⁵⁷ Der britische EU-Vorsitz veranstaltete

57 Vgl. das Statement des britischen Außenministers Jack Straw vor dem House of Commons am 6.6.2005.

am 17. November 2005 gemeinsam mit dem niederländischen Parlament einen ersten Workshop unter dem Titel »Sharing Power in Europe«, anlässlich dessen die britischen und niederländischen Teilnehmer ihre Bereitschaft zur Vorabimplementierung des Subsidiaritätsprotokolls erkennen ließen. Auch die Mehrzahl der Teilnehmer der jährlichen Subsidiaritätskonferenz des Ausschusses der Regionen forderte Ende November 2005 die Umsetzung des VVE-Subsidiaritätsprotokolls.⁵⁸ Staatspräsident Chirac schloss sich diesen Initiativen im Januar 2006 an, indem er für die verbesserte »Einbindung der nationalen Parlamente in den europäischen Entscheidungsprozess« auf der Grundlage des Vertrags von Nizza und unter Rückgriff auf die diesbezüglichen Reformelemente des VVE eintrat. Nicht bedacht wird bei solchen Forderungen, dass die betroffenen VVE-Protokolle Teil eines Verhandlungspakets in Konvent und Regierungskonferenz waren, das sich aus folgenden weiteren Elementen zusammensetzt: einer Ausweitung der Mitentscheidungs- und Haushaltsbefugnisse des Europäischen Parlaments, der Gründung eines eigenständigen Verfahrens für Bürgerbegehren und – im Gegenzug zu den Rechten des Europäischen Parlaments – einer Reform der Finanzverfassung der EU. Ein Aufschnüren und Ausschachten dieses Pakets durch einzelne Parlamente könnte rasch zu einer Vertrauenskrise zwischen den Mitgliedstaaten und den EU-Organen führen. Denn durch die ungezügelter Filetierung einiger Details des VVE muss der Eindruck entstehen, dass einige Regierungen den Verfassungsvertrag nicht nur politisch aufgegeben haben, sondern zu keinem Zeitpunkt ernsthaft an seiner Realisierung interessiert waren.

Klassenverweis: Optionen für Austritt, Ausschluss und Neugründung

Welche Konsequenzen ergeben sich schließlich, wenn nach Abschluss aller Ratifikationsverfahren ein oder mehrere Staaten den VVE nicht angenommen haben? Neben der Option der Teilreformen ist eine offene Diskussion über die Frage des Austritts aus der EU notwendig. Die damit einhergehende Debatte über eine Spaltung der EU mag zwar aus heutiger Sicht politisch inopportun erscheinen. Aus wissenschaftlicher Perspektive wäre die Ausklammerung dieser Option allerdings unseriös.

Der Verfassungskonvent hat zur Frage des Austrittsrechts nach längeren Debatten eine entsprechende Bestimmung in den VVE aufgenommen (»Freiwilliger Austritt aus der Union«, Art. I-59). Damit wird erstmals ein einseitiges Austrittsrecht aus der EU kodifiziert: Das in Folge eines Austritts optional zu schließende »Austrittsabkommen« ist dabei nicht als Ersatz für eine einvernehmliche Austrittslösung zu verstehen; es handelt sich schlichtweg um die Dokumentation der Rechtsfolgen der einseitigen Austrittserklärung – ein Konsens mit den übrigen Unionsstaaten ist daher nicht erforderlich.⁵⁹

58 Vgl. Ausschuss der Regionen, »Conference calls for creation of a »real subsidiarity culture« to meet citizens' needs«, Pressemitteilung, 30.11.2005.

In politischer Hinsicht besteht die Gefahr der Gewährleistung eines einseitigen Austrittsrechts insbesondere darin, dass dieses Recht zu innenpolitischen Zwecken missbraucht werden kann.⁶⁰ Schließlich wäre ein kalkulierter Austritt denkbar, um dann anschließend den erneuten Beitritt zu »besseren« Bedingungen auszuhandeln. Im Konvent haben vor allem die Beitrittsländer die Einführung des Artikels I-59 VVE massiv unterstützt. Offensichtlich herrschte in einigen ihrer Delegationen die Ansicht vor, dass sie sich auf eine »normale« internationale Organisation eingelassen haben. Gegen eine solche Auffassung steht allerdings nach wie vor das Prinzip, dass der VVE – wie die Gemeinschaftsverträge zuvor – eine Union »auf unbegrenzte Zeit« begründet. Andererseits verleiht Artikel I-1 den Mitgliedstaaten die entscheidende Verantwortungs- und Legitimationsbasis als Autoren der Gemeinschaft. Legt man das Austrittsrecht in diesem Zusammenhang aus, sollten in einer »immer engeren Union der Völker Europas« Missbräuche ausgeschlossen sein. Nicht zu unterschätzen ist daher, dass Artikel I-59 »nicht die Austrittswilligkeit fördern, sondern vor allem den neuen EU-Staaten ihren Entschluss zum Beitritt erleichtern [soll], indem verdeutlicht wird, dass sie nicht in ein Völkergefängnis eintreten«.⁶¹

Gegenwärtig sind in den EU-Verträgen keine Bestimmungen über den Austritt oder den Ausschluss eines Mitgliedstaates zu finden. Lediglich eine Suspendierung von Mitgliedschaftsrechten wird in Artikel 7.1 EUV festgelegt: Wenn eine »schwerwiegende und anhaltende Verletzung von in Artikel 6.1 EUV genannten Grundsätzen durch einen Mitgliedstaat vorliegt« (Art. 7.2 EUV), »kann der Rat mit qualifizierter Mehrheit beschließen, bestimmte Rechte auszusetzen« (Art. 7.3.1 EUV).

Kann man aber aus dem Fehlen einer Austritts- bzw. Ausschluss-Regelung schließen, dass eine solche Möglichkeit prinzipiell unmöglich ist? Dem Bundesverfassungsgericht zufolge könnten die Mitgliedstaaten, die »ihre Gebundenheit an den auf unbegrenzte Zeit geschlossenen Unionsvertrag (Art. 51 EUV) mit dem Willen zur langfristigen Mitgliedschaft begründet haben, diese Zugehörigkeit aber letztlich durch einen gegenläufigen Akt auch wieder aufheben«.⁶² Mit dieser Aussage sind die Karlsruher Verfassungsrichter sehr vage geblieben, da nicht erkennbar wird, ob Deutschland nur ein einvernehmliches oder auch ein einseitig durchsetzbares Austrittsrecht zusteht.⁶³ Einige Autoren interpretieren den Gesamtzusammenhang und die späteren Äußerungen des Berichterstatters der Entscheidung zwar im Sinne eines einseitigen Austrittsrechts,⁶⁴ doch als rechtliche Grundlage ist diese Auslegung nicht ausreichend.

59 Thomas Bruha/Carsten Nowak, »Recht auf Austritt aus der Europäischen Union?«, in: *Archiv des Völkerrechts*, 42 (2004) 1, S. 7.

60 Jürgen Schwarze, »Ein pragmatischer Verfassungsentwurf«, in: *Europarecht*, 38 (2003) 4, S. 558f.

61 Thomas Oppermann, »Eine Verfassung für die Europäische Union – Der Entwurf des Europäischen Konvents (2. Teil)«, in: *Deutsches Verwaltungsblatt*, 118 (2003) 19, S. 1242.

62 BVerfGE 89, 155, 190, 12.10.1993 (»Maastricht-Urteil«).

63 Bruha/Nowak, Recht auf Austritt, aaO. [Fn. 59], S. 5.

64 Udo Di Fabio, *Das Recht offener Staaten. Grundlinien einer Staats- und Rechtstheorie*, Tübingen 1998.

Dagegen besteht für den Fall, dass alle Mitgliedstaaten einstimmig beschließen, die EU aufzulösen oder einen Mitgliedstaat zu entlassen, nach herrschender rechtswissenschaftlicher Meinung ein Recht auf Verlassen der Union.⁶⁵ Problematisch wird es allerdings wieder dann, wenn ein Staat einseitig seinen EU-Austritt erklären möchte. Denn mit Verweis auf Artikel 51 EUV (»auf unbegrenzte Zeit« geschlossener Vertrag) könnte man ein einseitiges Kündigungsrecht ablehnen. Darüber hinaus müsste man *a contrario* aus Artikel 49 EUV, der eine EU-Erweiterung nur mit Zustimmung aller Mitgliedstaaten ermöglicht, schließen, dass ein einseitiges Kündigungsrecht weder erwünscht noch möglich ist.⁶⁶ Ein einseitiger Austritt wird aber auch aus vertragssystematischen Gründen für nicht möglich erachtet.⁶⁷

Aus diesen Überlegungen folgt, dass zunächst die Grundfrage nach der Rechtsnatur der Europäischen Union erörtert und darüber ein Konsens unter allen 25 Staaten (Regierungen, Parlamenten und Völkern) hergestellt werden muss, bevor man sich der Frage zuwendet, wie das Austritts- bzw. Ausschlussrecht im EU-Rahmen praktisch angewendet werden könnte.

Betrachtet man die EU als einfachen, völkerrechtlichen Zusammenschluss, in dem die Staaten souverän bleiben, so ist das allgemeine Völkerrecht anwendbar. Demnach wäre eine einvernehmliche Beendigung der Mitgliedschaft jederzeit möglich, und zwar durch eine Änderung der Verträge und eine einseitige »Kündigung« durch Erfüllung der insbesondere in der Wiener Vertragsrechts-Konvention (WVKonv) genannten Voraussetzungen. Der Europäische Gerichtshof wendet das Völkerrecht zur Auslegung des EU-Rechts nicht an; in einem Urteil von 1997 haben die Richter lediglich festgestellt, dass die WVKonv auch innerhalb des Gemeinschaftsrechts Beachtung finden müsse.⁶⁸

Charakterisiert man die EU als bundesstaatsähnliches Gebilde, müsste die Austritts- oder Ausschlussfrage eher nach staatsrechtlichen Kriterien beantwortet werden.⁶⁹ Demnach wäre eine Beendigung der Mitgliedschaft nur möglich, wenn sie »bundesrechtlich« explizit vorgesehen ist. Nach dieser Theorie gäbe es zum jetzigen Zeitpunkt in der EU kein Beendigungsrecht, da es in keinem der Verträge, die die Integration vorangetrieben haben, festgelegt wurde.

Schwieriger wird es, wenn man die EU als Staatenverbindung *sui generis* ansieht, die weder dem Staats- noch dem Völkerrecht zuzuordnen ist, sondern vielmehr – nach ihrer völkerrechtlichen Entstehung – eine eigene Rechtsordnung ausgebildet hat.⁷⁰ Aus einer der wichtigsten Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs zur

65 Vgl. Matthias Pechstein/Christian Koenig, *Die Europäische Union*, 3. Aufl., Tübingen 2000, Rdnr. 458.

66 Pechstein/Koenig, aaO., Rdnr. 459.

67 Bengt Beutler/Roland Bieber/Jörn Pipkorn/Jochen Streil, *Die Europäische Union*, 5. Aufl., Baden-Baden 2001, Rdnr. 66.

68 EuGH, Rs. T-115/94, Opel Austria GmbH v. Rat, Slg. 1997, II-39, 66ff.; Arved Waltemathe, *Austritt aus der EU. Sind die Mitgliedstaaten noch souverän?*, Frankfurt am Main 2000, S. 82f.

69 Bruha/Nowak, *Recht auf Austritt*, aaO. [Fn. 59], S. 2.

70 Bruha/Nowak, aaO., S. 3.

Auslegung der Grundprinzipien des EU-Rechts (Rechtssache »Van Gend & Loos« von 1963) ergibt sich, dass die EG »eine neue Rechtsordnung des Völkerrechts darstellt« bzw. sogar eine »eigene Rechtsordnung«⁷¹ aufweist. Da die Gründungsverträge keine ausdrückliche Regelung der Austrittsfrage enthalten, lässt sich jedoch aus der eigenen Rechtsordnung nichts Diesbezügliches ableiten. Lediglich bei der Montanunion trat die Austrittsfrage hinter der zeitlichen Begrenzung von 50 Jahren (Artikel 97 EGKSV) zurück und war damit implizit gelöst.⁷²

Einer Anwendung der Austrittsregeln, welche die WVKonv bereithält, stehen im konkreten EU-Fall sehr schwer kalkulierbare Risiken entgegen. Das wichtigste Argument gegen ein einseitiges »Kündigungsrecht« gründet sich auf wirtschaftspolitische Erwägungen. Mit zunehmender Integration werden die Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten in immer stärkerem Maße interdependent. Deshalb müsste – sowohl im Interesse des austrittswilligen Staates, wie der anderen Unionsstaaten – eine Integrationsebene unterhalb der Vollmitgliedschaft geschaffen werden, um einen Austritt aus der EU volkswirtschaftlich abzufedern. Dabei müsste auf eine neue völkerrechtliche Vertragsebene zurückgegriffen werden, nicht mehr nur auf den bei Vollmitgliedschaft geltenden Binnenmarkt. Diese neue Vertragsebene würde sich nicht nur auf die binnenwirtschaftlichen Aspekte konzentrieren, sondern müsste auch direkt mit dem Binnenmarkt verschränkte Fragen einschließen, zum Beispiel die Bereiche der Ausbildung, der gegenseitigen Anerkennung der Diplome und Berufe, der Umwelt-, Verbraucherschutz- und Sozialschutzpolitik. Eine Vielzahl von bereits erreichten Integrationsstufen müsste mit einem Sprung nach unten auf einer niedrigeren Ebene neu aufgebaut bzw. »rückgebaut« werden; auf jeden Fall wäre aber eine rechtlich belastbare Normierung erforderlich.

Faktisch ermöglicht also erst die Austrittsklausel des Verfassungsvertrags eine Teil- oder Rückintegration. Bewähren müssten sich diese Regeln im Rahmen der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zur Staatshaftung. Denn nach Auffassung des EuGH müssen die Staaten »für die ihnen zurechenbaren Schäden infolge eines gemeinschaftswidrigen Verhaltens einstehen, wenn die verletzte Rechtsnorm dem Einzelnen subjektive Rechte zu verleihen bezweckt, wenn der Verstoß hinreichend qualifiziert ist und wenn zwischen dem jeweiligen Verstoß und dem entstandenen Schaden ein unmittelbarer Kausalzusammenhang besteht«.⁷³ Die EU-Grundfreiheiten, die bei einer einseitigen Austrittserklärung dem Einzelnen subjektive Rechte verleihen würden, könnten⁷⁴ zu Schadensersatzansprüchen gegen einen ausgetretenen Staat führen; es braucht nicht viel Fantasie, um sich vorzustellen, wie viele potenziell Geschädigte es nach einem Austritt geben könnte und in welcher prekären Rolle die nationalen Gerichte des ausgetretenen Staates gedrängt werden würden. Erst das im VVE normierte Austrittsrecht stellt daher ein effektives Mittel ge-

71 EuGH, Rs. 6/64, Costa v. ENEL, Slg. 1964, 1251, 1269f.

72 Bruha/Nowak, Recht auf Austritt, aaO. [Fn. 59], S. 3.

73 EuGH, Rs. C-178, -179, -188 und -190/94, Slg. 1996, I-4845 (Rz. 20ff.); Rs. C-5/94, Slg. 1996, I-2553 (Rz. 24f.); Rs. C-392/93, Slg. 1996, I-1631 (Rz. 38ff.).

74 Im Sinne des Francovich-Urteils von 1990, vgl. EuGH, Rs. C-6 und C-9/90, Slg. 1991, I-5357 ff.

gen gemeinschaftsrechtswidrige Beeinträchtigungen subjektiver Rechte in Folge des Austritts aus der Union dar.

Trotz dieser Bedenken gilt: Aus dem Demokratieprinzip, das auch im Rahmen des VVE nicht allein über das Europäische Parlament, sondern auch über die Partnerstaaten sichergestellt wird, muss jedem Mitgliedstaat als Ultima Ratio ein einseitiges Austrittsrecht aus der Union zukommen.⁷⁵ Nur auf diese Weise ist gewährleistet, dass ein Staat noch über seine Zukunft, über die Zukunft seiner Bevölkerung und seines Territoriums selbst- und letztverantwortlich entscheiden kann.⁷⁶ Insofern ist Artikel I-60 VVE explizit zu begrüßen, da er ein detailliertes Verfahren für den freiwilligen Austritt eines Mitgliedstaates zur Verfügung stellt. Doch in zweierlei Hinsicht ist das im VVE verankerte Sezessionsrecht unvollständig: Angesichts der bereits mit dem Vertrag von Nizza erreichten Integrationstiefe der EU müssten in einem Austrittsartikel auch konkrete Fristen und Ablaufregeln für Ankündigung, Aufkündigung und Revision des Sezessionsanspruchs enthalten sein. Und zweitens wäre es im Interesse der Transparenz und Nachvollziehbarkeit, wenn von den austrittswilligen Staaten eine Begründung verlangt würde, um die »politische Scheidung« auch substantiell zu legitimieren.⁷⁷

Waltemathe hat bereits plausibel darlegen können, dass das EU-Recht »keineswegs derart erfolgreich [ist], dass es einen Sachzwang zum Verbleib in der EU bzw. den Gemeinschaften darstellt«.⁷⁸ Problematischer nach einem Austritt wäre jedoch der neue Status der Bürger in ihrer Eigenschaft als Rechtsanwender und Rechtsunterworfenen. Konnten sie sich bis zum Austritt noch gegenüber den Mitgliedstaaten, ihren Behörden und Gerichten unmittelbar auf ihre gemeinschaftsrechtlichen Rechte berufen, so könnten sie diese nach einem Austritt nicht mehr geltend machen. Ebenso wäre der austretende Staat seinen Verpflichtungen gegenüber den Bürgern der Mitgliedstaaten entbunden. In der Praxis müsste diese Situation auf jeden Fall in Form einer Übergangsregelung normiert werden.

Unter Berücksichtigung der vorgestellten Argumente kann festgehalten werden: Der Austritt eines Mitgliedstaates aus der EU würde keine unüberbrückbaren Probleme mit sich bringen. Rechtlich ist ein Austritt aus der EU möglich, unter politischen und sozioökonomischen Gesichtspunkten ist er allerdings fragwürdig und auf jeden Fall an bestimmte Voraussetzungen gebunden. Für den austretenden Staat würden die Rechte und Pflichten, die sich aus der EU-Mitgliedschaft ergeben, nicht mehr gelten.⁷⁹ Ebenso würden die an die Union übertragenen Kompetenzen an die-

75 Peter M. Huber, »Das institutionelle Gleichgewicht zwischen Rat und Europäischem Parlament in der künftigen Verfassung für Europa«, in: *Europarecht*, 38 (2003) 4, S. 591; Di Fabio, Das Recht offener Staaten, aaO. [Fn. 64], S. 124.

76 Huber, Das institutionelle Gleichgewicht, aaO. [Fn. 75], S. 591.

77 Detmar Doering, Friedlicher Austritt. Braucht die Europäische Union ein Sezessionsrecht?, Brüssel/Trier: Centre for the New Europe, Juni 2002, S. 45; Harry Beran, »A Liberal Theory of Secession«, in: *Political Studies*, 32 (1984), S. 21–31.

78 Waltemathe, Austritt aus der EU, aaO. [Fn. 68], S. 182.

79 Ignaz Seidl-Hohenveldern/Gerhard Loibl, *Das Recht der Internationalen Organisationen einschließlich der Supranationalen Gemeinschaften*, Köln 2000, Rdnr. 532.

sen Staat zurückfallen und die unmittelbare Wirkung des Primärrechts und der Verordnungen entfallen. Hinsichtlich der internationalen Abkommen, die von der EU abgeschlossen wurden, muss differenziert werden: Verträge, die der Rat nach Artikel 133 EGV (Gemeinsame Handelspolitik) und Artikel 300 EGV (Abkommen der Gemeinschaft) abgeschlossen hat, gehören dem internen Recht der EU an.⁸⁰ Da dies jedoch für den austretenden Staat nicht mehr von Bedeutung ist, gelten Verträge zwischen der Union und einem Dritten für ihn nicht mehr. Der Vertrag zwischen der EU und dem jeweiligen Drittstaat bleibt jedoch bestehen. Für die verbleibenden Mitgliedstaaten wird nach dem Austritt eines oder mehrerer Staaten eine Vertragsänderung notwendig, da alle Vorschriften, welche die Beteiligung von Mitgliedstaaten an gemeinschaftsrechtlichen Organen festlegen, angepasst werden müssen.

Ein Austritt aus der EU sollte also damit einhergehen, dass mit denjenigen Staaten, deren Bürgergesellschaften ihre Zustimmung zum Verfassungsvertrag verwehren, ein Sonderstatus ausgehandelt wird. Der Austritt der »verfassungsunwilligen« Staaten darf nicht dazu führen, dass sie ins Leere abrutschen. Denn das Solidaritätsprinzip der Union verpflichtet diese auch zur Aufrechterhaltung derjenigen Rechte, die den Bürgerinnen und Bürgern in den letzten 50 Jahren rechtsverbindlich zugesichert wurden. Diese Rechte können nicht von heute auf morgen aufgekündigt werden. Politisch wäre es nicht nachvollziehbar, wenn die EU einerseits weder Kosten noch Mühen scheut, um mit ihren unmittelbar angrenzenden Nachbarstaaten besondere Beziehungen aufzubauen, und andererseits einem austretenden, mithin »europäischen« Staat jede Form der Assoziierung verweigert.

Die Frage nach den Bedingungen und dem Prozedere eines Austritts muss also ergänzt werden um die Frage, wohin die betroffenen Staaten austreten. Wegen der in allen EU-Staaten erreichten Integrationstiefe scheint ein Austritt in die Europäische Freihandelszone (EFTA) und den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) die beste Option zu sein. Austretende Staaten könnten dabei den in nationales Recht inkorporierten Normbestand der EU bewahren, wären allerdings an dessen Fortbildung nicht mehr länger beteiligt. Ihre Mitgestaltungsmöglichkeiten würden sich dann auf die etablierten Institutionen des EWR beschränken. In diesem Fall käme es letztlich zu einer Verfestigung des »Europas der verschiedenen Geschwindigkeiten« – ein Modell, das in unterschiedlichen Ausprägungen seit den 1970er Jahren diskutiert wird und in Form der abgestuften Integrationskreise für den Schengenraum und die Eurozone ohnehin längst gilt.

Was bei der Frage eines EU-Austritts politisch praktikabel erscheint, bringt allerdings hohe finanzielle Unsicherheiten mit sich. Denn schließlich müssten dann Mitgliedschaften in den EU-Organen, Mitwirkungsrechte in den finanzintensiven Politiken der Union und die entsprechenden Zugriffsrechte darauf neu verhandelt werden.

Eine zweite, denkbare Lösung wäre der Austritt der Mehrheit der verfassungsbeurwortenden Staaten aus der EU-Nizza und der nachfolgende Eintritt in eine »neue EU« nach Maßgabe des Verfassungsvertrags.⁸¹ Die restlichen Staaten würden

80 Seidl-Hohenveldern/Loibl, aaO., Rdnr. 1553.

dann auf der Basis des Vertrags von Nizza weiter agieren, müssten sich aber ihrerseits um die finanziellen und personell-administrativen Ressourcen einer derart reduzierten EU kümmern. Diese Lösung wäre aus integrationspolitischer Sicht eine eher fragwürdige Alternative, auch wenn die »neue EU« durch diesen Schritt einen vertieften Integrationsstand erreichen würde. Im Ergebnis würde diese Lösung auf eine »Neugründung« der EU hinauslaufen, ein Konzept, das bereits in Artikel 82 des Entwurfs für einen EU-Vertrag des Europäischen Parlaments beschrieben wurde.⁸² Demnach sollte der Vertrag dann in Kraft treten, wenn er von der einfachen Mehrheit der Staaten, die zwei Drittel der Unionsbevölkerung repräsentieren, ratifiziert worden ist.⁸³ Auch im Kontext des EU-Verfassungskonvents wurde diese Option erneut in die Diskussion gebracht.⁸⁴ Die EU-Kommission schlug in ihrem »Penelope«-Entwurf für einen Verfassungsvertrag vor, dass der Konvent und die anschließende Regierungskonferenz zeitgleich mit dem Vertrag einen Begleitbeschluss »on the Entry into Force of the Treaty on the Constitution of the European Union« annehmen sollte. Der Begleitbeschluss wäre dann innerhalb eines Zeitraums von einem Jahr vor dem eigentlichen Vertrag zu ratifizieren gewesen. Die Mitgliedstaaten sollten in der Ratifikation des Begleitbeschlusses festlegen, ob sie dem Verfassungsvertrag zustimmen oder ob sie aus der Union austreten wollen, die über den Verfassungsvertrag auf eine neue Stufe gehoben wird. Wenn die Schwelle von zwei Dritteln der Staaten erreicht worden wäre, dann wäre der Verfassungsvertrag in denjenigen Staaten in Kraft getreten, die ihn ratifiziert hätten. Diese »gentle exit«-Strategie könnte dahingehend ausgelegt werden, den Begleitbeschluss als Hebel zur Blockade des Ratifikationsverfahrens zum Verfassungsvertrag zu nutzen. Um einer solchen Blockade zuvorzukommen, schlug die Kommission im Penelope-Entwurf vor, den Begleitbeschluss dann als in Kraft befindlich zu betrachten, wenn er von mindestens fünf Sechsteln der Mitgliedstaaten ratifiziert wurde. Das Grundprinzip des Inkrafttretens des VVE wäre damit explizit ignoriert worden. Der Penelope-Entwurf bestätigte damit nichts anderes als »the need to adopt the ›constitutional rupture‹ approach, that is, the right for the overwhelming majority of states to move ahead with a Constitutional Treaty even against the opposition of up to four countries«.⁸⁵ Ein solcher Bruch in den Vertragsbeziehungen scheint angesichts der erreichten Integrations- und Kooperationstiefe zwischen den EU-25-Staaten poli-

81 Vgl. hierzu Alfred Längle, »Übernahme der Ergebnisse des ›EU-Zukunftskonvents‹ in die Regierungskonferenz und Lösungsvarianten für allfällige ›Ratifikationsunfälle‹«, in: Erhard Busek/Waldemar Hummer (Hg.), *Der Europäische Konvent und sein Ergebnis – eine europäische Verfassung. Ausgewählte Rechtsfragen samt Dokumentation*, Wien 2004, S. 135–146.

82 Vgl. Jean-Paul Jacqué, »The Draft Treaty Establishing the European Union«, in: *Common Market Law Review*, (1985) 19, S. 40–41.

83 Vgl. Richard Corbett, *The European Parliament's Role in Closer EU Integration*, London: Palgrave 1998, S. 170–172.

84 Vgl. den Entwurf des European Policy Centre (EPC) auf <www.theepc.be/Word/EUconst.doc> und den Penelope-Entwurf der EU-Kommission auf <http://europa.eu.int/futurum/documents/offtext/const051202_en.pdf>.

85 Vgl. De Witte, *Process of Ratification*, aaO. [Fn. 14], S. 6.

tisch kaum vertretbar. Realisierbar wäre die »gentle-exit«-Option wiederum nur dann, wenn dargestellt werden könnte, welche Formen eine Assoziierung der »Rest-EU« annehmen könnte.

Schlußfolgerungen

Die Negativreferenden in den beiden Gründerstaaten der Europäischen Union haben die seit Jahren laufende Debatte über Fragen der Macht, Repräsentation, Demokratie und Legitimation der EU mit neuen Aspekten bereichert. Im Kern geht es bei dieser Debatte allerdings nicht um die vielfach beschworene Annäherung des Integrationsprozesses an die Bürger, sondern um etwas anderes: um die demokratische Verantwortung und die demokratiepolitische Verortung der über Wahlen legitimierten Entscheidungsträger im Konflikt um die Ausbalancierung von Macht und Gegenmacht in den Institutionen und Entscheidungsprozessen der EU. Ob die britische Antwort, das Aussetzen des Ratifikationsprozesses, in die richtige Richtung weist, hängt vor allem davon ab, ob und wie sich die Regierungen – und hier vor allem diejenigen, die den EU-Vorsitz innehaben – für den Fortgang und die letztendliche Realisierung des Vertragsprojekts einsetzen werden.

Realisierungschancen

Vor dem Hintergrund der seit Januar 2006 intensivierten Debatte über die Ratifikation des VVE sollte die Denkpause nicht nur dazu genutzt werden, um über die Zukunft Europas zu diskutieren. Soll die EU-Erweiterung auf nun 25, bald 27 und mehr Staaten auch institutionell abgedeckt werden, müssen in dieser Phase politische Wegmarken gesetzt werden, die den Bürgern zeigen, dass die EU handlungsfähig ist.

Nach Abschluss der Ratifikation in Belgien und Estland sowie der Reaktivierung des Ratifikationsverfahrens in Finnland könnten diejenigen Staaten, die den VVE bereits ratifiziert haben, mit Schweden und Portugal die Chancen für eine Neuaufnahme der in diesen Ländern angehaltenen Verfahren ausloten und das Gespräch mit den Regierungen Irlands und Dänemarks über die Durchführung der dort notwendigen Referenden suchen.

Mit den Niederlanden und Frankreich, in denen sich gegenwärtig eher die Bereitschaft für die Option des Sitzenbleibens abzeichnet, sollten die Unterstützer des VVE die Chancen des Nachsitzens zur Rettung des VVE diskutieren. Zwar werden sich die Akteure beider Staaten bis zu den Wahlen im Jahre 2007 kaum auf verbindliche Aussagen festlegen lassen. Damit das Gespräch mit Frankreich und den Niederlanden bis dahin nicht abreißt, wäre es jedoch ratsam, die Regierungen Villepin und Balkenende zu einer vorsichtigeren, für andere Ergebnisse offenen Grundhaltung in der Frage des VVE zu bewegen.

Für welche der dargestellten Optionen sich Polen und Tschechien entscheiden, hängt vor allem davon ab, wie sich Großbritannien in dieser Frage positionieren

wird. Beide osteuropäischen Staaten haben sich zwischen 2003 und 2004 für Referenden ausgesprochen, die von ihren Verfassungen nicht verpflichtend vorgeschrieben sind. Es wäre daher sehr zu empfehlen, bei der Frage des Umgangs mit dem VVE keine voreilige abschließende Entscheidung zu treffen. Denn sollten sich nach Belgien und Estland weitere Staaten dafür aussprechen, den Ratifikationsprozess fortzuführen oder Nachbesserungen am Verfassungsvertrag gemäß der Option des Nachsitzens vorzunehmen, dann könnte sich das positiv auf die Verfahren in diesen drei Staaten auswirken.

Ein Gravitationszentrum des Verfassungsvertrags

Wäre es vielleicht doch sinnvoll, in der Zwischenzeit einzelne Reformelemente des Verfassungsvertrags, über die weitestgehend Konsens zwischen den Staaten und EU-Organen herrscht, zügig umzusetzen? In diesem Fall müssten diejenigen Staaten, die den Verfassungsvertrag bereits ratifiziert haben, eine Interessengemeinschaft bilden, insbesondere in den Beratungen über den weiteren Umgang mit dem Vertrag bzw. über die notwendige Reform der Grundlagen der EU. Aus demokratiepolitischen Gründen ist es jedenfalls inakzeptabel, dass sich die Mehrheit der Staaten, die den Verfassungsvertrag bereits ratifiziert haben, einfach zur Geisel der anderen, »vertragsunwilligen« Staaten machen lassen. Vor diesem Hintergrund könnten die »Freunde des VVE« einen gemeinsamen Vorstoß zur Wiederbelebung des Ratifikationsprozesses lancieren. Ein Ziel der Initiative wäre dann, dass sich diese Gruppe auf die Vorwegnahme einzelner Vertragselemente verständigt – gegebenenfalls gemeinsam mit der EU-Kommission und dem Europäischen Parlament – und zum *Gravitationszentrum des Verfassungsvertrags* wird. Die im VVE normierte Schaffung eines Europäischen Auswärtigen Dienstes könnte und sollte in diesem Rahmen von einer Gruppe um Deutschland, Spanien, Italien und Ungarn vorangetrieben werden. Denn alle vier Staaten teilen in dieser Sache gemeinsam mit den anderen, meist kleineren Staaten das Interesse, die personellen und finanziellen Ressourcen im Bereich der Diplomatie zu bündeln und die Auswärtigen Dienste unter dem Dach der EU zu integrieren, um die diplomatischen Kapazitäten der Union als Ganzes effektiver zu machen. Eine Avantgarde in diesem Bereich würde die Initiativen der »großen Drei« zum Beispiel gegenüber dem Iran oder Russland nicht ersetzen können; sie wäre aber dennoch aus unterschiedlichen Gründen attraktiv: Erstens könnten sich die kleineren Staaten in einem wichtigen Feld der EU-Außenpolitik als Führungsgruppe etablieren, zweitens könnte die Perspektive eines Gravitationszentrums des Verfassungsvertrags mit Substanz gefüllt werden und drittens könnten Felder einer integrierten Außenpolitik gegenüber Organisationen wie den VN so weit erprobt werden, dass sich Kompromissvarianten für den Konflikt in der Frage der Reform des VN-Sicherheitsrates identifizieren lassen.

Zusammenfassung

Der negative Ausgang der Volksabstimmungen in Frankreich und in den Niederlanden zum Vertrag über eine Verfassung für Europa (VVE) hat die Europäische Union in eine tiefe Krise gestürzt. Bis auf weiteres gelten die Entscheidungsregeln und kompetenzrechtlichen Bestimmungen des Vertrags von Nizza. Im System des Ministerrats wird deutlich, dass sich die Abstimmungsregeln der gewichteten Stimmen bei nun 25 Staaten in verschiedener Hinsicht negativ auswirken: Sie beschränken die äußere Aktions- und die innere Handlungsfähigkeit des Rates sowie die Effizienz seiner Arbeit und beeinträchtigen die Verhandlungsatmosphäre in den Ratssitzungen und den Gremien, die diese vorbereiten. Im Hinblick auf die EU-Kommission zeigt sich, dass sich ihre Größe, Vielstimmigkeit und die widersprüchlichen Positionierungen der Kommissare immer negativer auf das Erscheinungsbild der EU nach außen sowie auf die Gestaltungs- und Überzeugungskraft europäischer Politik nach innen auswirken.

Die Optionen für einen Ausweg aus der Krise sind sorgfältig, systematisch, und vor allem unpathetisch zu analysieren. Im Kern geht es um folgende Fragen: Verordnet sich die EU ein kollektives »Nachsitzen«, um den Vertrag nachzubessern oder zu ergänzen? Oder entscheidet sie sich für ein »Sitzenbleiben« auf dem Status des Vertrags von Nizza, um dann auf dieser Grundlage zu versuchen, einzelne im VVE normierte Reformen unterhalb der Schwelle des Vertragsrechts durchzusetzen? Oder wäre ein »Klassenverweis« denkbar, wonach sich die nicht ratifizierungswilligen Staaten von einer VVE-normierten EU formal trennen?

Abstract

The negative results of the referendums in France and the Netherlands on the Treaty establishing a Constitution for Europe (TCE) have thrown the EU into a deep crisis. For the time being, those decision-making rules and terms laying down the distribution of competencies which are contained in the Treaty of Nice remain valid. Yet, within the Council system, the arrangements for weighted votes continue to have various negative effects in an EU of 25: they are restricting the Council's capacity for external and internal action, as well as the efficiency of its work. They damage the atmosphere of negotiations in Council meetings and preparatory committees. As for the European Commission, its size, its heterogeneity and the Commissioners' contradictory positioning has had a negative impact on the EU's external image, as well as upon its power to formulate convincing policies.

The options which might provide a way out of the crisis must be carefully, systematically, and – above all –, soberly analysed. The following question stands at the heart of all this: should the EU collectively »put itself in detention« in order to improve or complement the Treaty? Or will it plump for »repeating the year«, attempting on the basis of the Treaty of Nice to pursue individual reforms from the TCE in a sub-constitutional manner? Or is an »expulsion« thinkable, whereby those states unwilling to ratify the TCE formally separate themselves from an EU regulated by the TCE?