

Austritt, Ausschluss oder institutionelle Anpassung: Optionen nach dem Scheitern des EU-Verfassungsvertrages

ANDREAS MAURER

Am 17. Juni 2004 hat die Regierungskonferenz den Vertrag über eine Verfassung für Europa (VVE) verabschiedet.¹ Nach der sprachjuristischen Prüfung und Übersetzung in alle Amtssprachen der EU-25 wurde der Vertrag am 29. Oktober 2004 in Rom unterzeichnet. Beobachter rechnen mit einem Zeitraum von bis zu zwei Jahren, in dem der Vertrag den mitgliedstaatlichen Ratifikationsverfahren unterzogen wird. Der Verfassungsvertrag selbst nennt den 1. November 2006 als Zieldatum seines Inkrafttretens, sofern alle Ratifikationsurkunden hinterlegt worden sind. In einer von der Regierungskonferenz angenommenen Erklärung wird festgestellt, dass der Europäische Rat dann mit der Ratifikationsfrage befasst wird, 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.

Mit der Ankündigung des britischen Premierministers am 20. April 2004, das britische Ratifikationsverfahren durch ein Referendum abzuschließen,² hat die Debatte über die Zukunft des Vertrages, darüber hinaus letztlich aber auch über die Verfasstheit der EU-25 an Dynamik gewonnen. Die Ankündigung Blairs dient in der politischen Debatte zum VVE als Aufhänger zur Ventilierung altbekannter, aber in ihrer Deutlichkeit bislang nicht vorgetragene Ideen über die Zukunft der EU-25. Forderungen nach einem Austritt der den VVE nicht ratifizierenden Staaten gehen dabei einher mit Vorschlägen zur Realisierung vertiefter Integrationschritte in einigen wenigen Bereichen der EU innerhalb und außerhalb des EU-Vertrages. Eine nachvollziehbare, den konkreten Fall antizipierende Gesamtstrategie für den Fall des Scheiterns des VVE in einem oder mehreren Staaten ist allerdings nicht erkennbar.

-
1. Vgl. Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten: Vertrag über eine Verfassung für Europa, Dok. Nr. CIG 87/04, Rev. 1, Brüssel, 6. August 2004.
 2. Vgl. Rede des britischen Premierministers, Tony Blair, vor dem House of Commons am 20. April 2004.

Pro und Contra Volksabstimmung

Im Vergleich zur Ratifikationssituation des Maastrichter Vertrages ist bei 25 Staaten das Risiko noch deutlich höher, dass ein oder mehrere Staaten den Verfassungsvertrag nicht ratifizieren können. Munitioniert wird das Krisenszenario durch die relativ hohe Zahl derjenigen Staaten, die den Verfassungsvertrag per Volksabstimmung ratifizieren lassen.

Die rechtlichen Grundlagen zur Durchführung von Referenden differieren erheblich in den Mitgliedstaaten der Union.³ Während Referenden zu EU-Fragen in Dänemark und Irland obligatorisch und bindend sind, sehen die Verfassungen Deutschlands, der Niederlande, Belgiens, der Tschechischen Republik, Maltas und Zyperns die Möglichkeit eines Referendums nicht vor. In den anderen EU-Staaten besteht zumindest die verfassungsrechtlich vorgesehene Möglichkeit, Referenden durchzuführen. Dabei unterscheiden sich diese fakultativen Referenden in ihrer Bindungswirkung für die Regierungen. Referenden zum Verfassungsvertrag deuten sich gegenwärtig – im November 2004 – in elf EU-Staaten aufgrund verfassungsrechtlicher Bindungen oder aber Äußerungen von Regierungsseite an. Dazu zählen neben Irland und Dänemark die Niederlande, Belgien, Luxemburg, Frankreich, Großbritannien, Spanien, Portugal, Polen und die Tschechische Republik.

Die Befürworter direktdemokratischer Verfahren auf EU-Ebene berufen sich auf prominente Vordenker.⁴ So hatte der italienische Europaabgeordnete Altiero Spinelli bereits in seinem 1984 vom Europäischen Parlament verabschiedeten Verfassungsentwurf zur Gründung der Europäischen Union die Zustimmung der Bevölkerung in einem Referendum zur Bedingung für die Annahme der Verfassung gemacht.⁵ Zuletzt forderte im EU-Konvent eine Gruppe von 97 Mitgliedern die Ratifikation des Verfassungsvertrags durch die nationalen Parlamente, das Europäi-

3. Vgl. für einen Überblick zu den rechtlichen Rahmenbedingungen: Kaufmann, Bruno/Waters, M. Dane: *Direct Democracy in Europe. A Comprehensive Reference Guide to the Initiative and Referendum Process in Europe*. Durham. Carolina Academic Press 2004.

4. Vgl. Schiller, Theo: *Direkte Demokratie. Eine Einführung*. Frankfurt u.a. 2002.

5. Vgl. Entwurf des Europäischen Parlaments zur Gründung der Europäischen Union vom 14. Februar 1984 sowie den Kommentar dazu: Bieber, Roland/Schwarze, Jürgen: *Eine Verfassung für Europa – Von der Europäischen Gemeinschaft zur Europäischen Union*. Baden-Baden 1984.

sche Parlament und durch ein Referendum.⁶ Die Unterzeichner begründeten ihre Forderungen damit, dass ein Referendum die demokratische Legitimität der »Verfassung« erhöhen und gleichzeitig die Schaffung eines »europäischen politischen Raums« befördern würde. Im Kern begründen die Befürworter eines direktdemokratischen Ratifikationsverfahrens ihre Forderung mit der besonderen Qualität des Verfassungsvertrages. Dieser sei nicht einfach in die Chronologie der letzten vier Vertragsreformen einzuordnen. Bei den Verträgen von Luxemburg (1986/87), Maastricht (1990/1993), Amsterdam (1997/1999) und Nizza (2000/2003) handele es sich um die technokratische, weitgehend bürgerferne Fortschreibung eines völkerrechtlichen Vertrages, der die Souveränität der Mitgliedstaaten zwar immer weiter eingeschränkt, nicht aber grundsätzlich in Frage gestellt habe. Beim Verfassungsvertrag – bezeichnenderweise sprechen die Referendumsbefürworter kurz von »der Verfassung« – handele es sich dagegen um ein Dokument, das das Potential der Begründung eines staatsähnlich verfassten Gemeinwesens in sich berge. Folglich könne sich auch nur über die plebiszitäre Zustimmung zu dieser Form der postnationalen Verfassung ein europäisches »Staatsvolk« konstituieren.⁷ Ausgangspunkt dieser Einschätzung ist Art. 1 VVE, nach dem die Gründung der Europäischen Union von »dem Willen der Bürgerinnen und Bürger und der Staaten Europas« abgeleitet wird. Im Vergleich zu den geltenden Verträgen stellt diese Herleitung tatsächlich eine neue Stufe in der Integrationsentwicklung dar: Die EU soll sich als Union der Bürger und Staaten konstituieren. Will die EU in Zukunft auch eine Union der Bürger sein, dann bedarf es nach Auffassung der Referendumsbefürworter eben nicht nur der indirekten Legitimation des Verfassungstextes durch die Parlamente, sondern eben auch der unmittelbaren Legitimation durch die Bürger. Dieses häufig vertretene, aus demokratietheoretischen Erwägungen motivierte Argumentationsmuster kontrastiert mit gänzlich anders gelagerten Hoffnungen der Gegner des europäischen Integrationsprojekts und des Verfassungsvertrages. Die konservative Opposition in Großbritannien und Polen sieht in einem Referendum

6. Vgl. Europäischer Konvent, Dok. Nr. CONV 658/03: Beitrag mehrerer Mitglieder, stellvertretender Mitglieder und Beobachter: Referendum zur europäischen Verfassung vom 31. März 2003.

7. Vgl. den Aufruf von 34 Staatsrechtslehrern für ein Referendum über die EU-Verfassung vom 26. April 2004, <http://www.mehr-demokratie.de/verfassungsrechtler.html>.

die Möglichkeit, die fortschreitende Konstitutionalisierung der EU aufzuhalten.⁸ Ein Scheitern der Ratifikation ist hier bewusst intendiert.

Aus Sicht der Gegner direktdemokratischer Verfahren und eines Referendums zum VVE ist dessen Legitimation durch den weitgehend von Abgeordneten der nationalen Parlamente und des Europäischen Parlaments geprägten Aushandlungsprozess im Rahmen des Konvents, die anschließenden Verhandlungen zwischen den Staats- und Regierungschefs und die nachfolgende Ratifikation durch direkt gewählte nationale Parlamente gewährleistet.⁹ Aus diesem Grunde sehen sie keine Veranlassung, darüber hinaus die Bürger direkt über den Vertrag abstimmen zu lassen. Neben den demokratietheoretischen Argumenten,¹⁰ in denen sich die Präferenz für repräsentative gegenüber partizipativen Formen der Demokratie manifestiert,¹¹ wird ein Referendum aber auch aus ganz praktischen Erwägungen abgelehnt. Die Gefahr, dass nationale Referenden den Prozess der Verfassungsgebung behindern könnten, schätzen Gegner des Referendums als zu groß ein. Dabei spielt nicht nur die Langwierigkeit des Prozesses eine Rolle: Informationskampagnen für eine Debatte müssten finanziert und über längere Zeiträume – nach dem Muster klassischer Wahlkampagnen – durchgeführt werden. Nach den Erfahrungen des ersten Nizza-Vertragsreferendums in Irland wäre europaweit sicherzustellen, dass finanzkräftige Europagegner keine Möglichkeit erhalten, über die Förderung einer einzigen »Nein-Kampagne« in nur einem Land den gesamten Ratifikationsprozess zu Fall zu bringen. Nötig wäre hierzu eine europäische Regelung, die tief in das Verfassungsgefüge der Mitgliedstaaten eingreifen müsste, um Wirkung zu erlangen. Denn letztlich ginge es um die Aushandlung einer EU-Harmonisierungsvorschrift, mit der Rahmendaten für die Durchführung von europaweit abzuhalten-

8. Vgl. »UK Tories organise petitions on draft constitution«, in: *EU Observer* vom 8. Oktober 2003.

9. »EU-Verfassung noch »verbesserungswürdig«, in: *Welt am Sonntag* vom 13. Juli 2003.

10. Vgl. Weiler, Joseph: »The European Union belongs to its citizens: Three immodest proposals«, in: *European Law Review*, Nr. 2/1997, S. 150–156, hier 152f.; Zürn, Michael: »Über den Staat und die Demokratie im europäischen Mehrebenensystem«, in: *Politische Vierteljahrszeitschrift*, Nr. 1/1996, S. 27–55, hier 49f.; Grande, Edgar: »Demokratische Legitimation und europäische Integration«, in: *Leviathan*, Nr. 3/1996, S. 339–360, hier 352 f.; und Abromeit, Heidrun: *Democracy in Europe: legitimising politics in a non-state polity*. London 1998.

11. Vgl. zu demokratietheoretischen Typologien: Schmidt, Manfred: *Demokratiethorien. Eine Einführung*. 3. überarb. Aufl. Opladen 2000.

den Referenden festgelegt werden müssten. Realistisch betrachtet würden die EU-Akteure etwa zwei Jahre für die rechtskräftige Herstellung einer sicheren Verfahrensgrundlage benötigen. Geht man von einer etwa einjährigen Vorbereitungsdauer und einer etwa sechsmonatigen Debatierdauer zum Verfassungsvertrag aus, könnte frühestens im Juli 2007 mit der Durchführung eines Referendums gerechnet werden.

Referenden als Risikofaktor

Deutlich wird auf jeden Fall zweierlei: Erstens ist mit dem Ende der Regierungskonferenz der diskursive Prozess der »Verfassungsgebung« in der EU bei weitem nicht abgeschlossen. Und zweitens sind es vor allem die Ankündigungen für Volksentscheide in fast der Hälfte aller EU-Staaten, die Befürchtungen eines Scheiterns des VVE nähren. Offensichtlich ist die Furcht vor der Blockademacht der Völker größer als die Furcht vor der Letztentscheidungsmacht der – »normalerweise« alleine ratifikationsberechtigten – Parlamente. Letztere sind berechenbarer, da sich das Gros der Regierungen auf die Mehrheit im Parlament stützt. Signalisieren Parlamente ihren Unwillen zur Ratifikation eines internationalen Vertrages, dann treten Regierung, Mehrheitsfraktion und Opposition in Verhandlungen, um durch Koppelgeschäfte die notwendige Parlamentsmehrheit zu sichern. Die sich hierbei eröffnende Zeitspanne kann von allen Akteuren sowohl auf dem nationalen als auch auf dem internationalen Parkett genutzt werden, um Elemente zur Förderung der parlamentarischen Ratifikation auszuhandeln und diese anschließend in das parlamentarische Verfahren einzuspeisen. Bei Referenden besteht diese Möglichkeit nur eingeschränkt. Denn ein ganzes Volk lässt sich nicht im Mehrebenenspiel zwischen den Hauptstädten und Brüssel überzeugen und schon gar nicht als Partner für Koppelgeschäfte gewinnen.

Referenden sind Abstimmungen über akute Stimmungslagen. Kommunizierbar sind hierbei letztlich nur diejenigen Teile eines Vertrages, bei denen klar und überdeutlich wird, worin der unmittelbare Nutzen besteht. Derartige Teile sind im VVE durchaus vorhanden; zu denken ist an die im Vertrag inkorporierte Grundrechtecharta, aber auch an die Ausweitung der Anwendungsfelder für qualifizierte Mehrheitsabstimmungen in der Justiz- und Innenpolitik. Hier kann noch relativ einfach entschieden werden, ob man den neuen Souveränitätsabtretungen zustimmt oder nicht. Aber die Reform des Haushaltsverfahrens bzw. die gesamte, recht

komplizierte Normenhierarchie im Finanzsystem der EU? Oder das Konglomerat aus EU-Ratspräsident, Kommissionspräsident, Außenminister und Euro-Zonen-Präsident? Die unmittelbaren Entscheidungsträger und Anwender dieser Reformen werden deren Zweckmäßigkeit kaum in die Breite der Völker Europas kommunizieren können. Anders aber die Gegner: Allein der Abdruck des Haushaltsverfahrens reicht aus, um negative Stimmungen gegen »Brüssel« zu erzeugen; die bloße Aufzählung aller mit Führungsaufgaben betrauten Personen im EU-System kann relativ einfach als Beleg für dessen institutionelle Unentschiedenheit, Intransparenz, Komplexität und Bürgerferne herangezogen werden.

Nach jetzigem Stand der Dinge wäre in Großbritannien und Polen ein Nein zum Verfassungsvertrag wahrscheinlicher als ein Ja.

Die Gefahr des Scheiterns des Verfassungsprojekts besteht, wenn in mehreren Staaten bindende Referenden negativ ausfallen. Als Folge ist eine auch auf die Tagespolitik ausstrahlende und diese lähmende »Krise« der EU anzunehmen, die kaum durch den Verweis auf die Gültigkeit des Vertrags von Nizza entschärft werden kann. Was aber würde passieren, wenn einige Staaten dem Verfassungsentwurf nicht zustimmen? Nach jetzigem Stand der Dinge wäre in Großbritannien und Polen ein Nein zum Verfassungsvertrag wahrscheinlicher als ein Ja. In anderen Ländern (z.B. in Tschechien) sind vergleichbare Rahmenbedingungen zu beobachten, obwohl hier eine längere Debatte über das Für und Wider des vve auch zur Einsicht führen könnte, dass die Kosten der »Nicht-Verfassung« mittelfristig höher ausfallen als der mit der Verfassung einhergehende Verlust an staatlicher Autonomie.

Kurz und zugespitzt: Referenden machen das Inkrafttreten des vve zu einem risikoreicheren Unterfangen als parlamentarische Ratifikationsverfahren. Angesichts der relativ hohen Zahl wahrscheinlicher Referenden zum vve ist die dingliche Frage nach den Konsequenzen eines Scheiterns der Vertragsratifikation systematisch zu beantworten. Unterschieden werden kann hierbei zwischen den Optionen Exit und Voice¹²: Exit bezeichnet dabei diejenigen Optionen, bei denen die Mitgliedschaft der Staaten im vve in Frage gestellt wird, sei es durch Austritt der ratifika-

12. Vgl. Albert O. Hirschmann: *Exit, Voice and Loyalty. Decline in Firms, Organizations and States*. Boston. Harvard University Press 1970.

tionsunwilligen Staaten aus der im VVE verfassten EU oder aber durch den Austritt der ratifikationswilligen Staaten aus der EU und den anschließenden Akt der Neugründung einer Union auf der Basis des VVE. Mit Voice werden dagegen »weichere« Optionen der Inkraftsetzung einzelner Elemente des VVE im EU-25-Rahmen definiert. Die Regierungen, die weitere Integrationsschritte befürworten, würden ihre Reformforderungen artikulieren und soweit wie möglich innerhalb der EU durchzusetzen suchen, anstatt die EU zu verlassen – oder nicht integrationswillige Mitgliedstaaten zum Austritt zu bewegen. Ausgangspunkt der Voice-Optionen ist also das förmliche Einfrieren des EU-Primärrechts auf der Basis des Vertrags von Nizza, während gleichzeitig einzelne Reformen durch die Aktivierung der Regeln für die verstärkte Zusammenarbeit, im Rahmen der Geschäftsordnungsautonomie der Organe, durch Interinstitutionelle Abkommen oder durch eigenständige Sekundärrechtsakte der EU-Organe beschlossen werden.

Optionen nach dem Scheitern: Die »Exit«-Strategien Ausschluss, Austritt, Neugründung

Der Verfassungskonvent hat zur Frage des Austrittsrechts nach längeren Debatten eine entsprechende Bestimmung in den VVE aufgenommen (»Freiwilliger Austritt aus der Union«, Art. I-60). Hierdurch 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 Rechtsfolge der einseitigen Austrittserklärung – ein Konsens mit den übrigen Unionsstaaten ist daher nicht erforderlich.¹³

Gegenwärtig sind aber weder in den Gemeinschaftsverträgen noch im Vertrag über die Europäische Union Bestimmungen über den Austritt oder den Ausschluss eines Mitgliedstaates zu finden. Lediglich eine Sus-

13. Vgl. Bruha, Thomas/Nowak, Carsten: »Recht auf Austritt aus der Europäischen Union?«, in: *Archiv des Völkerrechts*, Nr. 1/2004, S. 7. Zu unterstreichen ist der Hinweis Oppermanns, dass Art. I-60 »nicht die Austrittswilligkeit fördern, sondern vor allem den neuen EU-Staaten ihren Entschluss zum Beitritt erleichtern [soll], in dem verdeutlicht wird, dass sie nicht in ein Völkergefängnis eintreten«. Vgl. Oppermann, Thomas: »Eine Verfassung für die Europäische Union – Der Entwurf des Europäischen Konvents (2. Teil)«, in: *Deutsches Verwaltungsblatt*, 2003, S. 1242.

pendierung von Mitgliedschaftsrechten wird in Art. 7.1 EUV festgelegt: Wenn eine »schwerwiegende und anhaltende Verletzung« der in Art. 6.1 genannten Grundsätze (Freiheit, Demokratie, Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie Rechtsstaatlichkeit) durch einen Mitgliedstaat vorliegt (Art. 7.2 EUV), »kann der Rat mit qualifizierter Mehrheit beschließen, bestimmte Rechte auszusetzen« (Art. 7.3.1 EUV). Dabei bleiben »die sich aus diesem Vertrag ergebenden Verpflichtungen (...) auf jeden Fall weiterhin verbindlich« (Art. 7.3.3 EUV).

Kann man aber aus der Abstinenz einer Austritts- bzw. Ausschlussregelung auf deren Unmöglichkeit schließen? Für den Fall, dass alle Mitgliedstaaten *einstimmig* beschließen, die EU aufzulösen oder einen Mitgliedstaat zu entlassen, besteht nach herrschender, rechtswissenschaftlicher Meinung ein Recht auf Verlassen der Union.¹⁴ Problematisch wird es allerdings dann, wenn ein Staat *einseitig* seinen EU-Austritt erklären möchte. Mit Verweis auf Art. 51 EUV (»auf unbegrenzte Zeit« geschlossener Vertrag) könnte man ein einseitiges Kündigungsrecht ablehnen. Darüber hinaus müsste man *a contrario* aus Art. 49 EUV, der eine EU-Erweiterung nur mit Zustimmung aller Mitgliedsstaaten ermöglicht, schließen, dass ein einseitiges Kündigungsrecht weder erwünscht noch möglich ist.¹⁵ Ebenso wird ein solches aus vertragssystematischen Gründen für nicht möglich erachtet.¹⁶

Deutlich geht aus diesen Überlegungen hervor, dass zunächst die Grundfrage nach der Rechtsnatur der Europäischen Union erörtert und Konsens hierüber unter allen 25 Staaten (Regierungen, Parlamenten und Völkern) hergestellt werden muss, bevor man sich der Frage zur praktischen Durchführung des Austritts- bzw. Ausschlussrechts nähert:

► Denkbar wäre zum einen, die Union als Bundesstaat oder als bundesstaatähnliches Gebilde zu charakterisieren, so dass die Austritts- oder Ausschlussfrage nach staatsrechtlichen Kriterien beantwortet werden müsste.¹⁷ Danach würde eine Beendigung der Mitgliedschaft nur möglich sein, wenn sie »bundesrechtlich« explizit vorgesehen wäre. Nach dieser Theorie gäbe es zum jetzigen Zeitpunkt kein Beendi-

14. Vgl. Pechstein, Mathias/Koenig, Christian: *Die Europäische Union*. Tübingen 1998, Randnummer 458.

15. Vgl. Ebda., Randnummer 459.

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

17. Bruha/Nowak, a.a.O., S. 2.

gungsrecht in der EU, da in keinem der die Integration vorantreibenden Verträge ein solches festgelegt wurde.

- ▶ Sieht man die EU als einfachen, völkerrechtlichen Zusammenschluss an, in dem die Staaten souverän bleiben, so ist das allgemeine Völkerrecht anwendbar. Demnach wäre eine einvernehmliche Beendigung der Mitgliedschaft jederzeit durch Änderung der Verträge und eine einseitige »Kündigung« durch Erfüllung der insbesondere in der Wiener Vertragsrechts-Konvention (wvkonv) genannten Voraussetzungen möglich.
- ▶ Schwieriger wird es, wenn man die EU als Staatenverbindung sui generis ansieht, sie also weder dem Staats- noch dem Völkerrecht zuzuordnen ist, sondern vielmehr – nach ihrer völkerrechtlichen Entstehung – eine eigene Rechtsordnung gebildet hat.¹⁸ Da die Gründungsverträge keine ausdrückliche Regelung der Austrittsfrage enthalten, lässt sich aus der eigenen Rechtsordnung nichts diesbezügliches ableiten.¹⁹

Die verschiedenen Optionen werden im folgenden genauer geprüft. Unterschieden wird dabei zwischen Austrittslösungen im Rahmen zweier Sichtweisen zur EU-Rechtsnatur: Hierbei handelt es sich erstens um die völkerrechtliche und zweitens die sui-generis-Variante.

Die EU als völkerrechtlicher Verbund: Austritt und Ausschluss

Ginge man von der rein völkerrechtlichen Natur der EG- bzw. der EU-Verträge aus, dann wären auch die einschlägigen, völkerrechtlichen Regelungen für eine Möglichkeit der Kündigung der Unionsmitgliedschaft denkbar. In Betracht zu ziehen ist hierbei die am 27. Januar 1980 in Kraft getretene wvkonv. Nicht alle EU-Mitgliedstaaten sind der wvkonv beigetreten (z.B. Frankreich).²⁰ Gemäß Art. 4 wvkonv wird die Konvention aber nur auf Verträge angewendet, die zwischen Staaten geschlossen werden, die die Konvention ratifiziert haben, so dass eine direkte Anwendung der wvkonv nicht möglich ist. Trotzdem kann die Konvention we-

18. Ebda., S. 3.

19. Lediglich bei der Montanunion trat die Austrittsfrage hinter der zeitlichen Begrenzung von 50 Jahren (Art. 97 EGKSv) zurück und war damit implizit gelöst. Ebda., S. 3.

20. Walthemathé, Arved: *Austritt aus der EU. Sind die Mitgliedstaaten noch souverän?* Bern 2000, S. 90f.

nigstens als Interpretationshilfe herangezogen werden, da es sich »nur« um kodifiziertes Gewohnheitsrecht handelt, das schon bei Abschluss der EG-Verträge galt. Aus diesem Grund wenden sowohl der Internationale Gerichtshof als auch der Europäische Gerichtshof (EuGH) die WVKonv grundsätzlich auf völkerrechtliche Verträge an. In Betracht kommt Art. 56a der Konvention, der bei fehlender Austrittsregelung auf den – vermeintlichen – Willen der Vertragsparteien abzielt. Zu fragen wäre also, ob die Vertragsparteien die Möglichkeit der Kündigung des Vertragsverhältnisses beabsichtigt oder bewusst einkalkuliert haben. Da ein entsprechender Vorschlag Frankreichs, das Austrittsrecht im EU-Rahmen zu kodifizieren, von den anderen Staaten zurückgewiesen wurde, ist zunächst davon auszugehen, dass keine Einigung über ein Austrittsrecht möglich war²¹ und keine gemeinsame Intention bezüglich der Austrittsfrage ersichtlich ist. Auf der Grundlage von Art. 56a WVKonv lässt sich daher auch kein Austrittsrecht im EU-Rahmen begründen.

Art. 60.2 WVKonv ermächtigt dagegen auf jeden Fall zur Beendigung einer Vertragsbindung bzw. zur Auflösung des Vertrages bei einer erheblichen Vertragsverletzung einer Partei durch die anderen Vertragspartner im Falle eines mehrseitigen Vertrages. Art. 60.2 normiert damit kein Austritts- sondern ein Ausschlussrecht, da im entsprechenden Fall die vertragsbeendenden Parteien Vertragsparteien bleiben. Einem Staat, der sich schlicht weigert, weiteren Integrationsschritten zuzustimmen, dürfte man in Anwendung von Art. 60 WVKonv nicht mit seinem Ausschluss drohen, weil ihm dies offensichtlich seine staatliche Souveränität entziehen würde. Wenn sich dieser Staat aber dauerhaft und in erheblicher Weise vertragswidrig verhielte, müsste zunächst ein Verfahren vor dem EuGH gegen eben diesen Staat eingeleitet werden. Erst wenn dies keine positive Reaktion zeigen würde, könnten die anderen Staaten – für die ein Festhalten am Vertrag unzumutbar geworden ist – den »Vertragsfeind« ausschließen.

Argumente gegen die Anwendung des Völkervertragsrechts in der EU

Den aus der WVKonv ermittelbaren, in der EU rechtlich nur eingeschränkt anwendbaren Austritts- und Ausschlussregeln stehen schließlich schwer kalkulierbare Risiken gegenüber. Das wichtigste Argument gegen ein einseitiges »Kündigungsrecht« basiert letztlich auf wirtschaftspoli-

21. Ebda..

tischen Erwägungen. Die mit zunehmender Integration immer interdependenter werdenden Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten müssten – sowohl im Interesse des austrittswilligen Staates wie der anderen Unionsstaaten – eine Integrationsebene unterhalb der Vollmitgliedschaft kreieren, um einen Austritt aus der EU volkswirtschaftlich abzufedern. Statt des bei Vollmitgliedschaft geltenden Binnenmarkts müsste auf eine neue völkerrechtliche Vertragsebene zurückgegriffen werden. Diese würde sich jedoch nicht alleine auf die binnenwirtschaftlichen Aspekte konzentrieren können, sondern müsste auch direkt mit dem Binnenmarkt verstränkte Fragen der Ausbildung, der gegenseitigen Anerkennung der Diplome und Berufe, der Umwelt-, Verbraucherschutz- und Sozialpolitik usw. einschließen. Eine Vielzahl von bereits erreichten Integrationsstufen müsste mit einem Sprung nach unten auf einer niedrigeren Ebene neu aufgebaut bzw. abgebaut, auf jeden Fall aber rechtlich belastbar normiert werden.

Faktisch ermöglicht also erst die Austrittsklausel des Verfassungsvertrages eine Teil- oder Rückintegration. Bewähren müssten sich diese Regeln an der Rechtsprechung des EuGH zur Staatshaftung.²² Die EG-Grundfreiheiten, die bei einer einseitigen Austrittserklärung dem Einzelnen subjektive Rechte verleihen würden, könnten im Sinne des Francovich-Urteils von 1990²³ zu Schadensersatzansprüchen gegen einen ausgetretenen Staat führen; es braucht nicht viel Phantasie, um sich vorzustellen, wie viele potentiell 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 gegen gemeinschaftswidrige Beeinträchtigungen subjektiver Rechte in Folge des Austritts aus der Union dar.

22. Denn nach dessen Auffassung 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«. EuGH, Rs. C-178, 179, 188 u. 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.).

23. EuGH, Rs. C-6 u. 9/90, Slg. 1991, I-5357 ff.

Die EU als eigenständiges Gemeinwesen: Austritt mit Folgen

Die beiden Verfassungsrechtler Huber und di Fabio weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass aus dem Demokratieprinzip, das auch im Rahmen des VVE nicht alleine über das Europäische Parlament, sondern in erster Linie über die Mitgliedstaaten sichergestellt wird, jedem Mitgliedstaat als ultima ratio ein einseitiges Austrittsrecht aus der Union zukommen muss.²⁴ Nur auf diese Weise wäre gewährleistet, dass ein Staat noch über seine Zukunft, die seiner Bevölkerung und die seines Territoriums selbst- und letztverantwortlich entscheiden könne.²⁵ Auch Walthemathie hat plausibel darlegen können, dass das EU-Recht »keineswegs derart erfolgreich [ist], dass es einen Sachzwang zum Verbleib in der EU bzw. den Gemeinschaften darstellt«. ²⁶ Problematisch 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, könnten sie diese nach einem Austritt nicht mehr geltend machen. Ebenso würde der austretende Staat seine Verpflichtungen gegenüber den Bürgern der Mitgliedstaaten verlieren. In der Praxis müsste diese Situation auf jeden Fall in Form einer Übergangsregelung normiert werden.

Der Austritt der »verfassungsunwilligen« Staaten dürfte diese nicht ins Leere abrutschen lassen.

Unter Berücksichtigung der vorgestellten Argumente zu den Folgen eines EU-Austritts kann also festgehalten werden, dass ein solcher keine unüberbrückbaren Probleme entstehen lassen würde. Rechtlich ist ein Austritt aus der EU möglich, unter politischen und sozioökonomischen Gesichtspunkten allerdings zumindest fragwürdig und auf jeden Fall an bestimmte Voraussetzungen gebunden. Für den austretenden Staat würden die sich aus der Mitgliedschaft ergebenden Rechte und Pflichten

24. Huber, Peter M.: »Das institutionelle Gleichgewicht zwischen Rat und Europäischem Parlament in der künftigen Verfassung für Europa«, in: *Europarecht*, Nr. 4/2003, S. 591; di Fabio, Udo: *Das Recht offener Staaten*. Tübingen 1998, S. 124.

25. Huber, a.a.O., S. 591.

26. Walthemathie, a.a.O., S. 182.

nicht mehr gelten.²⁷ Ebenso würden die an die EU übertragenen Kompetenzen an diesen Staat zurück fallen und die unmittelbare Wirkung des Primärrechts und der Verordnungen entfallen. Verträge zwischen der Gemeinschaft oder der Union und einem Dritten würden für den austretenden Staat nicht mehr gelten. Der Vertrag zwischen der EG/EU und dem jeweiligen Drittstaat bliebe jedoch bestehen. Für die verbleibenden Mitgliedstaaten ergibt sich daher nach dem Austritt eines oder mehrerer Staaten die Notwendigkeit einer faktischen Vertragsänderung, da alle Vorschriften, die die Beteiligung von Mitgliedstaaten an gemeinschaftsrechtlichen Organen festlegen, angepasst werden müssen.

Ein Austritt aus der EU sollte mit der Aushandlung eines Sonderstatus für diejenigen Staaten einhergehen, deren Bürgergesellschaften ihre Zustimmung zum Verfassungsvertrag verwehren. Der Austritt der »verfassungsunwilligen« Staaten dürfte diese nicht ins Leere abrutschen lassen, da das Solidaritätsprinzip der EU auch zur Aufrechterhaltung derjenigen Rechte verpflichtet, die den Bürgerinnen und Bürgern zugesichert wurden und nicht von heute auf morgen aufgekündigt werden können. Die Frage nach dem Austritt müsste also ergänzt werden um die Frage, wohin die betroffenen Staaten austreten. Erwägenswert schiene ein Austritt in die Europäische Freihandelszone (EFTA) und den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR). Austretende Staaten könnten hierbei den in nationales Recht inkorporierten Normbestand der EU sichern, wären allerdings an dessen Fortbildung nicht länger aktiv beteiligt. Ihre Mitgestaltungsmöglichkeiten reduzierten sich dann auf die etablierten Institutionen des EWR. In diesem Fall käme es letztlich zu einem Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten, das in unterschiedlichen Ausprägungen seit den 1970er Jahren diskutiert wird. Was politisch reizvoll erscheint, bringt allerdings hohe finanzielle Unsicherheiten mit sich: Mitgliedschaften in den EU-Organen, Mitwirkungsrechte in und Zugriffsrechte auf die finanzintensiven Politiken der EU müssten neu verhandelt werden.

Neugründung der EU

Eine weitere denkbare Lösung nach dem Scheitern des Verfassungsvertrages wäre der Austritt der Mehrheit der verfassungsbefürwortenden Staaten aus der EU (auf dem Stand des Nizza-Vertrages) und der Eintritt

27. Seidl-Hohenveldern, Ignaz: *Das Recht der Internationalen Organisationen einschließlich der supranationalen Gemeinschaften*. Köln 2000, Randnummer 532.

in eine »neue EU« nach Maßgabe des Verfassungsvertrages. Die restlichen Staaten würden 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. Eine solche Lösung stellt aus integrationspolitischer Sicht zweifellos eine sehr fragwürdige Alternative dar, auch wenn die »neue EU« durch diesen Schritt einen vertieften Integrationsstand erreichen würde.

Im Kontext des EU-Verfassungskonvents wurde die Option der »Neugründung« jedoch in die Diskussion gebracht. Die EU-Kommission schlug in ihrem Penelope-Entwurf für einen Verfassungsvertrag²⁸ 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 über den Verfassungsvertrag auf eine neue Stufe gehobenen Union austreten wollen. Bei Erreichen einer Schwelle von zwei Dritteln der Staaten wäre dann der Verfassungsvertrag in denjenigen Staaten in Kraft getreten, die ihn ratifiziert hätten. 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«²⁹. Ein solcher Bruch in den Vertragsbeziehungen scheint angesichts der erreichten Integrationstiefe zwischen den EU-25 politisch kaum vertretbar.

Voice-Strategien nach dem Scheitern: Gemeinsam reformieren, was möglich ist

Unmittelbar im Vorfeld des Abschlussgipfels zum Verfassungsvertrag ließen die deutsche und die französische Regierung erkennen, dass sie an Plänen für den Fall schmieden, dass der Vertrag in nationalen Referenden

28. http://europa.eu.int/futurum/documents/offtext/consto51202_en.pdf.

29. Vgl. De Witte, Bruno: The Process of Ratification and the Crisis Options: A Legal Perspective. Paper presented at the Asser Institute Colloquium on European Law, The Hague, 13./16. October 2004, S. 6.

scheitern würde. Der französische Außenminister und ehemalige Kommissar für die institutionellen Reformen Michel Barnier wurde mit dem Vorschlag zitiert: »Wir müssen in den Verfassungstext Vorgaben einfügen, die uns auch dann [nach dem Scheitern, A.M.] in bestimmten Bereichen eine Weiterentwicklung ermöglichen.«³⁰ Die hierfür notwendigen Verfahren wurden laut Barnier zwischen den Außenministerien Berlins und Paris' abgestimmt. Wie diese jedoch im Einzelnen aussehen, darüber ließen beide Regierungen die Partner und die Öffentlichkeit im Ungewissen. Statt dessen wurde gebetsmühlenartig unterstrichen, dass man nicht von der Hypothese des Scheiterns ausgehen wolle und dass man im Falle des Scheiterns des Vertrages zunächst über Nachverhandlungen mit dem betreffenden Mitgliedsstaat 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.

Eine erste Option zur Lösung des Ratifikationsproblems wäre die Aushandlung spezifischer Opting-Out-Protokolle zugunsten der »ratifikationsunwilligen« Staaten. Dieses Verfahren wurde im Zuge der Ratifikationskrisen in Dänemark (Maastrichter Vertrag) und Irland (Vertrag von Nizza) angewandt und hat sich zumindest für den Fall bewährt, dass die Ratifikation im ersten Zug an bestimmten Kompetenzübertragungen scheiterte, die durch nachfolgende Protokolle relativiert werden konnten. Würde aber ein Staat die Ratifikation zum VVE verweigern, weil die Bevölkerung in erster Linie gegen die neuen institutionellen und verfahrensrechtlichen Regeln stimmt, dann scheiden Opting-Out-Protokolle als gangbare Variante aus.

Eine realistischere Option für den Fortgang des Integrationsprozesses nach dem Scheitern des VVE bestünde dann in einem Szenario, bei dem der Vertrag von Nizza formal in Kraft bliebe und auf dieser Grundlage Reformen der Institutionen und Verfahren vorgenommen würden, die unterhalb der Schwelle einer förmlichen Vertragsänderung möglich wären. Der Verfassungsvertrag wäre dabei vor allem nach Reformelementen zu durchleuchten, die der EU-25 mehr innere und äußere Handlungsfähigkeit verleihen, um die Krise nach dem Scheitern zu mildern.

30. »Paris skizziert Plan B für EU-Verfassung«, *Financial Times Deutschland*, 10. Mai 2004.

Reformen aufgrund des Selbstorganisationsrechts der Organe

Aufgrund des Selbstorganisationsrechts und der Geschäftsordnungsautonomie der Organe könnten in einem ersten Schritt die folgenden Reformen in Gang gesetzt werden: Im Ratssystem könnte die Organisation und interne Aufgabenbeschreibung der Präsidentschaften sowie die Zusammenarbeit zwischen den Fachräten und dem Rat für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen optimiert werden. Auch der Europäische Rat könnte sich auf die Wahl eines Vorsitzes oder Präsidenten einigen. Allerdings wären die im Verfassungsvertrag vereinbarten, weitgehenden Kompetenzerweiterungen des Europäischen Rates und seines Präsidenten nur eingeschränkt – über den Weg eines interinstitutionellen Abkommens mit der Kommission und dem Europäischen Parlament – herbeizuführen. Innerhalb der Kommission könnten ohne Vertragsänderungen Reformen zur internen Arbeitsweise sowie zu den besonderen Befugnissen des Kommissionspräsidenten und der Vizepräsidenten gegenüber dem Gesamtkollegium eingeleitet werden. In beiden Organen würde eine Änderung der Geschäftsordnungen ausreichen, um die entsprechenden im VVE normierten Organreformen zu realisieren.

Reformen durch Interinstitutionelle Abkommen

Zwischen den »Gipfeln« der Zusammenkünfte der Staats- und Regierungschefs, die die Reform der EU-Verträge auf höchster Ebene autorisieren, werden seit Beginn der EWG – in den »Tälern« der Vertragsumsetzung – sogenannte »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. Derartige Abkommen dienen der konkreten Ausgestaltung der in Vertragsänderungen vorgenommenen Modifikationen; sie implizieren aber auch Optionen für und antizipieren oftmals künftige Vertragsrevisionen. Interinstitutionelle Abkommen stellen Zwischenlösungen des ständig im Wandel begriffenen politisch-institutionellen Systems der EU dar. Vertragsreformen fallen nicht als einfache Ergebnisse zwischenstaatlicher Bargaining-Verhandlungen vom Himmel. Sie sind vielmehr Reaktionen auf vorherige Trends, schreiben institutionelle Entwicklungen fest, die sich inner- oder außerhalb der bestehenden Vertragsvorkehrungen vollzogen haben und versuchen sowohl institutionelle und prozedurale Schwächen anzugehen, die sich aus

bestehenden Vertragstexten ergeben, als auch die Union neuen inneren und äußeren Umständen anzupassen.³¹ Vertragsrevisionen sind somit als endemisches Element des europäischen Integrationsprozesses zu betrachten. Regierungskonferenzen sind in dieser Sicht nicht einfach unabhängige, die Entwicklung des Systems beeinflussende Variablen, sondern stellen selbst Objekte einer Dynamik dar, die die Regierungen der Mitgliedstaaten zwar begründet, aber nicht vollständig unter Kontrolle haben. Anders ausgedrückt sind die Institutionen und Verfahren der EU »Schöpfungen« und »Schöpfer« zugleich.

Mit dem Instrument der Interinstitutionellen Abkommen könnten unabhängig vom Inkrafttreten des Verfassungsvertrages Institutionenreformen ausgehandelt werden.

Interinstitutionelle Abkommen werden in diesem Zusammenhang als pragmatische Antwort genutzt, um Spannungen und Konflikte zwischen den Organen zu lösen.³² Nicht nur in Fragen des Haushaltsverfahrensrechtes, sondern auch in den Bereichen der GASP, der Kontrolle der Kommission und des Rates im Rahmen der Komitologie und der Strukturierung der Arbeiten des Vermittlungsausschusses im Mitentscheidungsverfahren gelang es den EU-Organen in der Vergangenheit, über das Instrument der Interinstitutionellen Abkommen spätere Vertragsreformen vorwegzunehmen. Auch wenn interinstitutionelle Vereinbarungen die Verträge nicht ändern können,³³ gehen sie doch weit über die in den jeweiligen Verträgen beschlossenen Regelungen hinaus.

Mit dem Instrument der Interinstitutionellen Abkommen könnten also unabhängig vom Inkrafttreten des VVE Institutionenreformen ausgehandelt werden, bei denen die Geschäftsordnungsautonomie alleine nicht als Legitimationsbasis ausreicht. Denkbar wäre ein Abkommen zwischen Rat, Kommission und Parlament zur Einführung des außen- und sicherheitspolitischen Doppelhutes, der die Funktionen des Vorsit-

31. Christiansen, Thomas/Jørgensen, Knud E.: The Amsterdam Process: A Structuralist Perspective on EU Reform, in: *European Integration Online Papers*, No. 1/1999, S. 1.

32. Vgl. Monar, Jörg: »Interinstitutional Agreements: The phenomenon and its new dynamics after Maastricht«, in: *Common Market Law Review*, No. 4/1994, S. 717.

33. Ebda., S. 719.

zes im Rat für Auswärtige Beziehungen sowie die derzeitigen Funktionen des Hohen Repräsentanten und des Kommissars für die Außenbeziehungen übernehme. In Kombination mit einem völkerrechtlichen Übereinkommen zwischen den EU-Staaten wäre hierbei auch die im Verfassungsvertrag vorgesehene Zusammenführung der Auswärtigen Dienste von Kommission, Rat und Mitgliedstaaten sicherzustellen. In einer dem Verfassungsvertrag angefügten Erklärung werden der Hohe Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, die Kommission und die Mitgliedstaaten ohnehin zu Vorarbeiten für die Errichtung des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) aufgefordert. Als Startschuss ist nicht das Inkrafttreten, sondern die Unterzeichnung des vVE am 29. Oktober 2004 angegeben. Zwar ist die formelle »Vorimplementierung« des EAD ohne den Verfassungsvertrag rechtlich unzulässig; politisch und praktisch jedoch analog zu früheren Vorwegnahmen eines neuen Vertrages (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.³⁴

Reformen durch organrechtliche Beschlüsse

In einer dritten Variante könnten mit dem Instrumentarium des europäischen Sekundärrechts (Verordnungen, Beschlüsse etc.) die im vVE angelegten Gründungen neuer EU-Institutionen wie EUROJUST und die Europäische Verteidigungsagentur vorangetrieben werden. 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.³⁵ Die Solidaritätsklausel des Artikels I-43 vVE wurde bereits

34. Ebenfalls über ein Interinstitutionelles Abkommen könnten die Verfassungsregeln über die Wahl der EU-Kommission, die Verfahrensregeln zum Europäischen Bürgerbegehren sowie die Regeln der beiden Vertragsprotokolle über die Rolle der nationalen Parlamente und über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit implementiert werden. Vgl. De Witte, a.a.O., S. 10.

35. Council Joint Action 2004/551/CFSP of 12 July 2004 on the establishment of the European Defence Agency, OJ 2004, L 245/17.

vom Europäischen Rat unmittelbar nach den Terroranschlägen in Madrid umgesetzt und wird praktisch auch künftig angewendet werden. Auch die Reformen zur Zahl der Kommissare sowie zum Verfahren der Rotation der Kommissare könnten ohne den Verfassungsvertrag nach Artikel 4 des dem Vertrag von Nizza angehängten Protokolls über die Erweiterung der EU durch einen einstimmigen Beschluss des Rates bestimmt werden. Denn schließlich ist nach dem Protokoll ohnehin vorgesehen, dass nach dem Beitritt des 27sten Mitgliedstaates weniger Kommissare als Mitgliedstaaten benannt werden.

Die Grenzen der informellen Inkraftsetzung

Die Realisierungschancen einer Grundüberholung der EU auf dem Wege der drei vorgestellten Voice-Verfahren sind gegenwärtig als eher gering einzuschätzen. Denn über die Hintertür der Geschäftsordnungen, Abkommen und Übereinkommen beschlossene Änderungen zum Verhältnis zwischen den Organen sowie zwischen diesen und den Mitgliedstaaten könnten nicht nach der auf Regierungskonferenzen praktizierten Logik und Methode der Koppelgeschäfte vereinbart werden. Jede Einzelfrage würde daher ein höheres Maß an Kompromissbereitschaft erfordern, als dies in der Regierungskonferenz der Fall ist. Zusätzlich hätte diese Methode den Nachteil, dass sie im Ergebnis durch ihre Vielzahl von relevanten Dokumenten und Regelungswerken zu einer steigenden Intransparenz für die Bürger führen würde. Eines der Hauptziele des Verfassungsvertrags, die Vereinfachung des europäischen Primärrechts, wäre somit verfehlt. Selbst bei Anwendung der hier vorgestellten Verfahren blieben die folgenden wichtigen, im VVE geregelten Reformen unberücksichtigt: die Rechtspersönlichkeit der EU, die Anwendung der Grundrechtecharta, die Normenhierarchie, die substanziellen Kompetenzerweiterungen und damit einher gehenden Souveränitätstransfers (z.B. in der Justiz- und Innenpolitik), die Änderungen im Entscheidungsmodus des Rates, die Änderungen zum Anwendungsbereich der Entscheidungsverfahren, die Bestimmungen über die zahlenmäßig fixierte Zusammensetzung der Organe (zum Beispiel im Parlament und im Gerichtshof) und die Abschaffung der Unterscheidung zwischen obligatorischen und nicht-obligatorischen Ausgaben im Haushaltsverfahren der EU.

Fazit: Die Antizipation der Krise beschwört diese nicht herauf

Gegenwärtig verhalten sich die Regierungen der EU mehr als vorsichtig, wenn es um die Frage der Reaktion auf eine Ratifikationskrise zum Verfassungsvertrag geht. Die rechtlich möglichen und politisch wünschbaren Konsequenzen werden in der Öffentlichkeit weder durchdacht noch systematisch kalkuliert. Gegen eine offene Debatte über Wege aus der Ratifikationskrise wird angeführt, dass bereits die regierungsamtliche Hypothese des Scheiterns des Verfassungsvertrages dessen Gegnern in die Hände spiele und damit letztlich die Ratifikationskrise aktiv befördere. Dieser Argumentation kann und muss mit Verweis auf die Realität des dynamischen Charakters europäischer Konstitutionalisierungsprozesse begegnet werden. Die dynamische Fortbildung der primärrechtlichen Grundlagen der EU fundiert nicht alleine auf Verträgen; die Voice-Optionen wurden und werden auch ungeachtet historischer und akuter Ratifikationskrisen genutzt. Insofern spricht nichts gegen die offene Auseinandersetzung über die Möglichkeit der Vorwegnahme einzelner, im vve normierter Reformen, die auch nach dem Scheitern des Vertrages in Kraft bleiben könnten. Problematischer ist dagegen die offene Diskussion über die Realisierung der Exit-Optionen. Hier stehen gerade diejenigen Regierungen, die durch freiwillige Referenden das Scheitern des Verfassungsvertrages wahrscheinlicher machen in der Pflicht, mögliche Auswege aus einer von ihnen möglicherweise aktiv mitverschuldeten Krise der EU zu skizzieren. Bereits die Ratifikationsprobleme zum Vertrag von Maastricht führten 1992/93 in einer EU mit zwölf Staaten zu erheblichen Umwälzungen in der konstitutionellen Architektur des politisch-institutionellen Systems der EU. Aus heutiger Sicht kann der Maastrichter Vertrag als Startpunkt einer Union betrachtet werden, in der nicht länger alle Staaten zum jeweils gleichen Zeitpunkt an der Gesamtheit der durch den Vertrag normierten, funktionalen Reichweite der Integration teilnehmen. Seit Maastricht haben – im Zuge bzw. im Lichte der jeweils anstehenden Ratifikationsprozedere – die Ausnahmeregeln und Opting-outs beständig zugenommen. Seit Maastricht bestehen faktische Abstufungen in der Vollmitgliedschaft zur EU. Die Trennung von Vollmitgliedschaft in der EU einerseits und Teilnahmeverpflichtungen an den durch die EU-Verträge erschlossenen Funktionsbereichen der Integration andererseits sollte daher als Kompromissvariante und Alternative zum einfachen Austritt stärker in den Blick der öffentlichen und parlamentarischen Diskussion genommen werden.