

# Die Europäische Union in der Verfassungsfalle? Analysen, Entwicklungen und Optionen

*Udo Diedrichs und Wolfgang Wessels\**

Mit dem Ausgang des Referendums über den Vertrag über eine Verfassung für Europa (VVE) in Frankreich und den Niederlanden ist eine Krise des Integrationsprozesses deutlich geworden, die ihresgleichen zu suchen scheint.<sup>1</sup> Die Europäische Union scheint in eine „Verfassungsfalle“<sup>2</sup> getappt zu sein, aus der sie nun mühsam wieder einen Ausgang finden muss. Ratlos steht sie vor dem Phänomen, dass eine anvisierte Generalüberholung der vertraglichen Grundlagen der Union mit dem Ziel einer erhöhten Transparenz und Effizienz keinen Anklang in der Bevölkerung findet, ja geradezu Ablehnung hervorruft, da sie sich als nicht vermittelbar erweist. Entgegen der Absichten der Verfassungsgeber ist die Strategie, die Handlungsfähigkeit und Demokratie<sup>3</sup> im Interesse der Unionsbürger zu verbessern, vom Adressaten selbst nicht angenommen worden. Der Versuch, bewusst auf die Präferenzen der Bürger einzugehen, hat sich nicht als ausreichend tragfähig erwiesen. Mit dem Begriff ‚Falle‘ wird deshalb eine politische Sackgasse bezeichnet, aus der die Union nur sehr mühsam herausfinden wird.

Bislang waren zwar Ratifizierungsverfahren für europäische Vertragsrevisionen immer wieder durch ‚uneinsichtige‘ und widerspenstige nationale Wählerschaften gestört worden – 1992 in Dänemark und 2001 in Irland. Aus der Bahn geworfen wurde die Vertragsentwicklung der Europäischen Union durch diese Episoden nicht. In beiden Fällen konnte nachgebessert und erneut abgestimmt werden, mit dem von den Regierungen angestrebten Ergebnis im zweiten Anlauf. Die jetzige Situation, die durch Volksabstimmungen in Gründungsländern der Union verursacht wurde, wird jedoch kaum derart reibungslos aus der Welt zu schaffen sein.<sup>4</sup>

Zugleich ist daran zu erinnern, dass die EU-12 bereits im September 1992 einer Krise nur äußerst knapp entging, als das Votum der französischen Wähler für den Vertrag von Maastricht alles andere als überzeugend ausfiel. Ratifizierungen sind also keinesfalls nur Durchgangsprozesse nach dem politischen Drehbuch der vorangehenden Verhandlungen. Sie müssen als eigenständige Phase der Vertragsrevision der Union betrachtet und sowohl politisch wie akademisch eigens gewürdigt werden. Ratifizierungen können sehr unterschiedliche Funktionen erfüllen und als Indikatoren grundlegender politischer Kräfte- und

---

\* Dr. Udo Diedrichs, Wissenschaftlicher Assistent, Universität zu Köln; Prof. Dr. Wolfgang Wessels, Jean Monnet Professor an der Universität zu Köln.

- 1 Siehe hierzu Mathias Jopp/Gesa-S. Kuhle: Wege aus der Verfassungskrise – die EU nach den gescheiterten Referenden in Frankreich und den Niederlanden, in: *Integration* 3/05, S. 257-261; zu den Entwicklungen der Integration im historischen Verlauf siehe auch Gerhard Brunn: *Die europäische Einigung: von 1945 bis heute*, Bonn, 2004; Jost Dülffer: *Europa im Ost-West-Konflikt 1945-990*, München, 2004; Franz Knipping: *Rom, 25. März 1957. Die Einigung Europas*, München 2004.
- 2 Siehe zu diesem Begriff sowie zur Debatte um den Verfassungsvertrag und die Ratifizierungskrise Wolfgang Wessels: *Europapolitik in der wissenschaftlichen Debatte*, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): *Jahrbuch der Europäischen Integration 2004/2005*, Baden-Baden 2005, im Erscheinen.
- 3 Vgl. Ulrike Liebert: *Der Verfassungsvertrag: Ein Fortschritt für die demokratische Legitimität in der Europäischen Union?*, in: Mathias Jopp/Saskia Matl (Hrsg.): *Der Vertrag über eine Verfassung für Europa – Analysen zur Konstitutionalisierung der EU*, Baden-Baden 2005, S. 383-410.
- 4 Siehe Udo Diedrichs/Wolfgang Wessels: *Soluciones para el futuro de Europa*, in: *La Vanguardia*, 16.06.2005.

Stimmungslagen in der Union dienen, oder aber das aktuelle Meinungsbild in einzelnen Mitgliedstaaten widerspiegeln. Eine erste Reflexion über die Bedeutung der Referenden erscheint aus diesem Grund sinnvoll. Aus der Bewertung ihrer Tragweite ergeben sich bestimmte Konsequenzen für die Einschätzung der Realisierbarkeit des Verfassungsvertrags, und daraus wiederum lassen sich Strategien ableiten, die zur Lösung der Krise beitragen und damit Auswege aus der Verfassungsfalle aufweisen können.

Der Beschluss des Europäischen Rates vom Juni 2005 zur Einführung einer einjährigen „Zeit der Reflexion“<sup>5</sup>, die häufig als ‚Denkpause‘ bezeichnet wird, ermuntert zu einer europapolitischen Grundsatzdebatte, bedarf aber auch einer umfassenderen strategischen Einbettung, soll er nicht als bloßer Attentismus oder als Ausdruck europapolitischer Ratlosigkeit erscheinen. Diese Zeit sollte produktiv zur Erörterung verschiedener Handlungswege und Lösungen genutzt werden, um die Europäische Union aus der derzeitigen Lähmung im Hinblick auf die Vertiefung des Integrationsprozesses zu befreien. Ansätze hierzu finden sich in den Beiträgen von Tony Blair<sup>6</sup>, Margot Wallström<sup>7</sup> oder Dominique de Villepin, der fünf große Projekte vorgeschlagen hat, mit denen die Union ihre Handlungs- und Problemlösungsfähigkeit unter Beweis stellen kann.<sup>8</sup>

Zunehmend sind Debattenbeiträge von Politikern, Journalisten und wissenschaftlichen Beobachtern der Europäischen Union zu verzeichnen, aber auch eine merkwürdige Stille seitens der Ratspräsidentschaft.<sup>9</sup> Der Präsident der Kommission wiederum hat durch seine jüngsten Äußerungen erhebliche Unruhe ausgelöst, da er das In-Kraft-Treten des Verfassungsvertrags in den nächsten zwei bis drei Jahren für ausgeschlossen hält.<sup>10</sup> Damit wurde durch einen prominenten Vertreter der Union nochmals deutlich auf die Fragilität des Verfassungsprojekts hingewiesen, und einfachen, gleichsam ‚technischen‘ Lösungen eine Absage erteilt.

Die Debatte wird aller Voraussicht nach in den nächsten Monaten anhalten, sie wird mitunter auch die Lebensdauer der Denkpause überschreiten und eine sehr viel grundsätzlichere und intensivere Reflexion über die fundamentalen Ziele und Werte des Integrationsprozesses mit sich bringen.

### **Die Interpretation der Referenden: Wende, Ende oder Delle des Integrationsprozesses**

In diesem Beitrag werden verschiedene Interpretationen zu den Ergebnissen der Referenden in Frankreich und den Niederlanden präsentiert, die zu unterschiedlichen Schlussfolgerungen über Ursachen und Auswirkungen des Neins zum Verfassungsvertrag gelangen. Diese Interpretationen sind keineswegs als sich gegenseitig ausschließende Einordnungs- und Bewertungsmuster zu betrachten, sondern verstehen sich als unterschiedliche Perspektiven, unter denen die jüngsten Ereignisse beleuchtet werden können. Jede dieser Interpretationen

5 Erklärung der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der Europäischen Union zur Ratifizierung des Vertrags über eine Verfassung für Europa, Tagung des Europäischen Rates am 16./17. Juni 2005, <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=DOC/05/3&format=HTML&aged=0&language=de&guiLanguage=en> (letzter Zugriff: 30.9.2005).

6 Vgl. Rede des britischen Premiers Tony Blair vor dem Europäischen Parlament, abrufbar unter: <http://www.britischembotschaft.de/de/news/items/050623.htm> (letzter Zugriff: 6.9.2005).

7 Margot Wallström: Communicating a Europe in stormy waters: Plan D, Rede bei der European Voice Conference „Simplifying Europe“, 28. Juni 2005.

8 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 29.06.2005, S. 10; Margot Wallström: Communicating a Europe in stormy waters.

9 So soll ein Sondergipfel der britischen Präsidentschaft Ende Oktober nach deren Vorstellung den Verfassungsvertrag nicht diskutieren. Vgl. Agence Europe, Bulletin Quotidien Europe, 15.09.2005, S. 8.

10 Vgl. „Barroso beklagt Populismus in der Europa-Debatte“ in: FAZ, 26.09.2005, S.2.

hält spezifische Angebote bereit, die für strategische Optionen der Union genutzt werden können, um Auswege aus der aktuellen Krise zu eröffnen.

### *Die Referenden als Reflex eines fundamentalen Vertrauensverlustes in die EU und ihre Institutionen*

Aus einer ersten Sichtweise signalisieren die Referenden in Frankreich und den Niederlanden einen grundlegenden Stimmungswandel in den Bevölkerungen der Mitgliedstaaten, die den Prozessen der Vertiefung und Erweiterung ihre politische Unterstützung aufgekündigt haben. Sie sind „Ausdruck einer tiefen europäischen Krise“<sup>11</sup> weit über Frankreich und die Niederlande hinaus.

Das Projekt Europa ist aus dieser Perspektive für breite Teile der Bevölkerung nicht mehr nachvollziehbar und stößt auf Grenzen der Akzeptanz und Legitimität. Der Verfassungsvertrag bot einen willkommenen Anlass, den Unmut und die Unzufriedenheit mit dem Integrationsprozess insgesamt zu artikulieren. Zwar wird die Leistung der Union im Hinblick auf die Sicherung des Friedens in Europa und die Ermöglichung des Wiederaufbaus nach dem Zweiten Weltkriegs nicht in Abrede gestellt, doch scheinen derartige Reminiszenzen in den jüngeren Generationen kaum noch Mobilisierungseffekte freizusetzen. Die Europäische Union hätte sich demnach mit dem Erfolg ihrer historischen ‚Friedensmission‘ selbst überholt. Nach Analysen zum französischen Referendum lässt sich etwa nur noch bei den älteren Bürgern eine ausgeprägte Unterstützung für die Europäische Union feststellen.<sup>12</sup> Ein bloßes Fortschreiben des Integrationsprozesses wäre aus dieser Perspektive nicht empfehlenswert, sondern es empfiehlt sich vielmehr ein deutlicher Kurswandel, der sich konkret auf die institutionellen, finanziellen und politischen Ressourcen der Union auswirken müsste und die wachsenden Ängste und Befürchtungen in der Bevölkerung vor einer überbordenden EU-Bürokratie aufgreifen würde.

Die mangelnde legitimatorische Basis der Union erschwere es den Bürgern bislang, sich mit ihr zu identifizieren. Die Möglichkeiten einer politischen Orientierung bleiben daher entsprechend schwach ausgeprägt.<sup>13</sup> Zusätzliche Nahrung findet diese These durch Befunde zur öffentlichen Meinung, die auf einen geringen Grad an Aufmerksamkeit und Kenntnis seitens der EU-Bürger im Hinblick auf die Verfassung hinweisen, sodass keineswegs davon auszugehen ist, „dass die überwiegende Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger ein ausgeprägtes Detailwissen besitzt und daher auch klare Vorstellungen über die Bewertung des Verfassungsvertrages und seiner einzelnen Bestimmungen entwickelt hat.“<sup>14</sup> Dieser Sachverhalt führe letztlich auch dazu, dass die Einschätzung der politischen Meinungs- und Stimmungslage insgesamt äußerst problematisch sei und kaum zuverlässige Aussagen oder Prognosen zulasse. Zumindest hat der Begriff Verfassung und das Verfahren des Konvents keine mobilisierende Symbolwirkung ausgelöst.

11 „Wer auf das Volk nicht hört. Es wäre ein verhängnisvoller Fehler, das Nein zur europäischen Verfassung kleinzureden“, in: *Die Zeit*, 02.06.2005.

12 Siehe hierzu Joachim Schild: Ein Sieg der Angst – das gescheiterte französische Verfassungsreferendum, in: *integration* 3/05, S. 187-200, hier S. 196f.

13 Oskar Niedermayer: Die öffentliche Meinung zum Europäischen Verfassungsvertrag, in: Mathias Jopp/Saskia Matl (Hrsg.), *Der Vertrag über eine Verfassung für Europa*, S. 435-449.

14 Niedermayer, *Die öffentliche Meinung zum Europäischen Verfassungsvertrag*, S. 435.

*Die Referenden als Ersatzmechanismus für angestaute nationale Politikverdrossenheit und damit als Menetekel für die National- und Wohlfahrtsstaaten*

Eine zweite Sichtweise identifiziert in den Ergebnissen der Referenden in Frankreich und den Niederlanden einen Ausdruck für Tendenzen, die sich langjährig bereits in den nationalen Systemen angestaut und als ‚Politikverdrossenheit‘ oder ‚Parteienverdrossenheit‘ Prominenz erlangt haben. Diese richten sich primär gegen die eigenen politischen Eliten, ihre Spielregeln und Rituale, zugleich gegen gewachsene politische Traditionen. So ist in den Niederlanden bereits seit Längerem für einen Teil der Bevölkerung ein Abschied von der Konsenskultur und von liberalen Wertemustern der Nachkriegszeit festzustellen. Auf die Haltung zur europäischen Integration wirken sich derartige Wandlungsprozesse insofern negativ aus, als die Europäische Union als Projekt des politischen Establishments gesehen wird. Protest- beziehungsweise Anti-Systemparteien wie die Liste Pim Fortuyn (LPF) in den Niederlanden oder langjähriger noch der Front National (FN) in Frankreich, die sich in einer grundlegenden Opposition zum politischen Mainstream befinden, geben sich bezeichnenderweise dezidiert ‚anti-europäisch‘.

Für die These einer allgemeinen Unzufriedenheit mit der politischen Klasse insgesamt spricht die Tatsache, dass sich das Lager der ‚Neinsager‘ in Frankreich aus allen politischen Parteien rekrutierte und nicht einer konventionellen Regierungs-Oppositions-Konfliktlinie folgte. Im Falle Frankreichs hat sich eine eigentümliche Koalition von linken Globalisierungsgegnern und rechten Souveränitätsverfechtern zusammengefunden, die mit dem Unmut eines großen Teils der Bevölkerung in der Lage war, den Verfassungsvertrag zum Feindbild zu stilisieren.<sup>15</sup> So bildete das Ergebnis eine Niederlage für Staatspräsident Jacques Chirac ebenso wie für den Generalsekretär der Sozialistischen Partei François Hollande, dem es nicht gelungen war, eine kohärente Linie durchzusetzen. Die Tageszeitung *Le Monde* formulierte den Zusammenhang in aller Schärfe: „Avec le rejet d'aujourd'hui, les électeurs renouvellent et accentuent la crise du système politique [...] La construction européenne, elle, paraît être la victime collatérale de ce scrutin, tant les motivations de politique intérieure des électeurs français semblent l'avoir emporté sur les considérations européennes“.<sup>16</sup> Auch in den Niederlanden lässt sich eine dramatische Diskrepanz diagnostizieren: Gemessen an den parlamentarischen Kräfteverhältnissen war dem VVE eine Zustimmung von gut 80 Prozent der Mitglieder der Zweiten Kammer sicher, in der Volksabstimmung ergab sich ein Anteil von nur 39 Prozent zu Gunsten des Verfassungsvertrags.<sup>17</sup> Das ‚Problem‘ des Verfassungsvertrags besteht nach dieser Interpretation zugespitzt darin, dass er von allen maßgeblichen politischen Kräften Frankreichs und der Niederlande unterstützt wurde und somit leicht mit der ‚politischen Klasse‘ in diesen Ländern identifiziert werden konnte.

Zusätzlich wurde das Nein zum Verfassungsvertrag nach dieser Sichtweise durch eine verbreitete Unzufriedenheit mit aktuellen politischen und wirtschaftlichen Reformen auf nationaler Ebene begünstigt. Die insgesamt schwache Konjunktur mit hoher Arbeitslosigkeit und der Unsicherheit über die allgemeine wie individuelle wirtschaftliche Lage, begleitet von erheblichen sozialen Einschnitten, bildeten zentrale Hintergrundfaktoren für die Ent-

15 Daniela Schwarzer: Lehren aus den gescheiterten Verfassungsreferenden. Die Europäische Union muss politisiert werden, in: SWP-Aktuell, Nr. 23, Juni 2005; Schild, Sieg der Angst.

16 „Une large victoire du non, nouvel avatar de la crise de la politique“, in: *Le Monde*, 30.5.2005.

17 Siehe hierzu auch den Flash Eurobarometer The European Constitution: post-referendum survey in The Netherlands [http://europa.eu.int/comm/public\\_opinion/flash/fl172\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/public_opinion/flash/fl172_en.pdf) (letzter Zugriff: 6.9.2005).

scheidung der Wähler in diesen Ländern.<sup>18</sup> Der Europäischen Union fällt in diesem Zusammenhang schon traditionell die Rolle eines ‚Sündenbocks‘ zu, der leichtfertig für ungelöste politische und ökonomische Probleme verantwortlich gemacht werden kann.<sup>19</sup>

Die Referenden boten eine günstige Gelegenheit, die Unzufriedenheit der Wähler mit der Entwicklung des National-, Verfassungs- und Wohlfahrtsstaats<sup>20</sup> ausdrücken. Wenn schon Wahlen zum Europäischen Parlament als Sekundärwahlen verstanden werden, bei denen de facto die Politiker der nationalen Arena zur Abstimmung stehen,<sup>21</sup> könnten die Referenden in Frankreich und den Niederlanden noch grundsätzlicher als Plebiszit über das politische System verstanden werden. Damit wäre die Krise erheblich gravierender, weil übergreifend auf alle Ebenen des EU-Systems<sup>22</sup> bezogen.

Eine mögliche Konsequenz aus dieser Ursachenanalyse kann dann lauten, dass die Europäische Union grundlegend zu demokratisieren ist, um sie aus dem Gravitationsfeld der nationalen Politikdiskurse zu lösen und ihr eine eigenständige legitimatorische Grundlage zu verschaffen. Das Ergebnis der Referenden reflektiert aus dieser Sicht die unzureichende Demokratisierung der Europäischen Union, deren Agenda klar und sauber von der nationalen Debattenlandschaft getrennt werden muss, um die europäische Themenpalette nicht durch nationale Kalküle zu ‚kontaminieren‘.

Insofern wird die Ratifizierungsdebatte in einzelnen Ländern, auch und gerade dort, wo kontrovers und polarisiert über den Verfassungsvertrag gestritten wurde, nicht per se als Krisenmerkmal interpretiert, sondern kann durchaus als Ausdruck einer „politischen Reife“<sup>23</sup> gelten. Allerdings bedürfe diese Debatte als Voraussetzung einer klaren Zuordnung der politischen Verantwortlichkeiten zwischen der Union und den Mitgliedsstaaten; weiterhin erweise sich eine Demokratisierung und Politisierung Europas als notwendig, um die Union stärker im Bewusstsein der Bürger zu verankern und der Entfremdung der Bevölkerung von der Politik in Brüssel entgegenzuwirken. Hierzu sei der Ausbau der politischen Interaktions- und Kommunikationsprozesse durch Parteien, Medien und gesellschaftliche Akteure nötig. Ein Konstruktionsfehler der Ratifizierung des Verfassungsvertrags müsse zudem behoben werden: statt selektiver und isolierter Ratifizierungsprozesse nach nationalen Spiegeln sei die Abhaltung eines europaweiten Referendums und die Inkraftsetzung eines Vertrags nach dem Prinzip der doppelten (Bevölkerungs- und Staaten-) Mehrheit notwendig, nachdem grenzüberschreitende Debatten geführt worden sind.<sup>24</sup>

### *Die Verfassungsstrategie als ungeeignete Integrationsmethode*

Eine weitere Einschätzung, gespeist aus den als erfolgreich wahrgenommenen früheren Schritten der europäischen Konstruktion, sieht das Vorgehen, bewusst eine Verfassung mit

18 Siehe hierzu auch den Beitrag von Helmut Schmidt: Wir brauchen Mut. Europa hat viele Schwächen, aber am Ende ist es keineswegs, in: *Die Zeit*, 09.06.2005.

19 So etwa auch Hans-Dietrich Genscher: „Nur nicht resignieren, nach Frankreichs Nein: Europa ist Sündenbock für die nationale Politik“, in: *Der Tagesspiegel*, 31.5.2005.

20 Vgl. zu den Begriffen Arthur Benz: *Der moderne Staat. Grundlagen der politologischen Analyse*, München, Oldenbourg 2001.

21 Vgl. Simon Hix: Parteien, Wahlen und Demokratie in der EU, in: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): *Europäische Integration*, Opladen 2003, S. 168-173; Michael Klein/Jürgen Hofrichter: Vierte Direktwahl zum Europäischen Parlament. Oppositionelle im Aufwind, in: *integration* 02/94, 81f.

22 Vgl. Jachtenfuchs/Kohler-Koch (Hrsg.), *Europäische Integration*; & Liesbet Hooghe/Gary Marks: *Multi-Level Governance and European Integration*, Lanham 2001.

23 Schwarzer, *Lehren aus Verfassungsreferenden*.

24 Vgl. Schwarzer, *Lehren aus Verfassungsreferenden*, S. 3f.

den üblichen Charakteristika einer Staatsbildung<sup>25</sup> anzustreben, grundsätzlich nicht als geeignete Methode an, die anvisierten Ziele für die Vertiefung und Erweiterung der Union zu erreichen. Mit dem Projekt des Verfassungsvertrags wurde nach dieser Analyse entgegen der ursprünglichen Absichten kein Verfassungspatriotismus erzielt, sondern vielmehr kontraproduktive Effekte ausgelöst.

In der allgemeinen Euphorie über das Gelingen des ‚Experiments‘ namens Konvent und den letztlich erfolgreichen Abschluss der Regierungskonferenz sei nicht ausreichend kritisch hinterfragt worden, ob denn der Verfassungsvertrag mit den Kenntnissen und Interessen der Bevölkerung in eine sinnvolle Übereinstimmung gebracht werden könne, und ob die hohen Ansprüche der Verfassungsgeber politisch einlösbar waren, das heißt ob sie zunächst auf nationaler Ebene eine ausreichende Unterstützung und Mobilisierung herstellen konnten, die es berechtigt erscheinen ließ, bereits von einer neuen Stufe des Integrationsprozesses zu sprechen. Letztlich habe sich die Verfassungsgebung als Brüsseler Ereignis mit schwacher europaweiter Ausstrahlung erwiesen; die zuvor zahlreich gescholtenen nationalen Interessen und Kalküle seien keineswegs abgemeldet gewesen. Auch wenn eine klassische Regierungskonferenz sich als mühselig erweise, bringe sie doch zentrale politische Kräfte ins Spiel, die es einzubeziehen gelte.

Notwendig wäre nach dieser Ursachenanalyse ein politisches Projekt, das in einem neuen Verhandlungspaket konkrete nationale Präferenzen so zusammenschürt, dass sich jeder Mitgliedstaat einen zähl- und fassbaren Gewinn aus dem gemeinsamen Vorgehen zugute halten kann. Durch begrenzte, aber wirkliche Übertragungen von Kompetenzen werden Fortschritte erreicht, die bewusst nicht im Hinblick auf eine kontrovers diskutierte konstitutionelle Finalität hin angelegt werden. Nach dieser Strategie werden Mehrdeutigkeit und nicht Eindeutigkeit als Erfolgsrezept verstanden. Damit wird die bewusst gesuchte Abkehr von der Monnet-Methode<sup>26</sup> als falsches Denken verstanden.

So kann auch die auf den ersten Blick paradoxe Feststellung erklärt werden, dass die Bürger zwar europäische Maßnahmen in zentralen Bereichen ihrer Betroffenheit (äußere und innere Sicherheit) fordern, aber nicht für eine Verfassung votieren. Das Vertrauen auf europäische Problemlösungen sei wichtiger als die Identifikation mit einem primärrechtlichen Text, der zu weiten Teilen die institutionelle und prozedurale Ausgestaltung der Europäischen Union bediene.

### **Strategien und Szenarien: Mit oder ohne Verfassung**

Die verschiedenen Optionen, die sich anbieten und in der aktuellen politischen und akademischen Debatte diskutiert werden,<sup>27</sup> lassen sich grundlegend in mehrere Kategorien einteilen: diejenigen, die an einem Verfassungsvertrag für die Union festhalten und diejenigen, welche einen solchen zumindest für absehbare Zeit nicht mehr als relevant ansehen. Allerdings muss davor gewarnt werden, aus der Haltung zur Verfassung unmittelbar eine integrationspolitische Orientierung abzuleiten. Die Gegner des aktuellen Verfassungsvertrags pauschal als ‚Anti-Europäer‘ zu stigmatisieren, wäre falsch. So plädiert etwa der fran-

25 Vgl. zu Diskussion Wolfgang Wessels: The Constitutional Treaty: Three Readings from a Fusion Perspective, in: *Journal of Common Market Studies*, Annual Review 2004/2005, The European Union, S. 11-36.

26 So noch Joschka Fischer: Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration, Rede am 12. Mai 2000 in der Humboldt-Universität zu Berlin, abgedruckt in: *integration* 3/00, S. 149-156.

27 Gl. Ludger Kühnhardt: Quo vadis Europa? In: *APuZ* 36/2005, S. 3-7; Rudolf Hrbek: EU: Quo vadis? Das Europäische Einigungsprojekt in der Krise, in: *Wirtschaftsdienst* 8/2005, S. 483-492; Andrew Duff: Saving The Constitution, 15.09.2005.

zösischer Sozialist Laurent Fabius durchaus für die Prüfung des Verfassungsvertrags im Blick auf seine realisierbaren Elemente. Umgekehrt kann ein ausgewiesener Befürworter des Verfassungsvertrags wie der britische EP-Abgeordnete Andrew Duff der Ansicht sein, dieser sei nach dem Referendum in Frankreich tot,<sup>28</sup> ohne damit seine europapolitischen Grundorientierungen aufzugeben. Von besonderem Interesse ist es, Integrationsstrategien zu überdenken, die Fortschritte beim Ausbau der Union ermöglichen, ohne notwendigerweise am Verfassungsvertrag in seiner jetzigen Form festzuhalten.

Insgesamt gibt es offenkundig keinen Königsweg für das weitere Vorgehen, wohl aber eine Reihe von denkbaren Szenarien und Strategien, die auch langjährige Diskussionen um Vertiefung und Erweiterung aufgreifen.<sup>29</sup> Ein Set an Möglichkeiten soll im Folgenden erläutert werden, die jeweils Vertiefungsmöglichkeiten mit dem Verfassungsvertrag und Überlegungen zur Zahl der teilnehmenden Mitgliedstaaten kombinieren. Diese stellen zunächst idealtypische Lösungsansätze dar, die bei der Umsetzung in die politische Realität immer auch Einschränkungen und Veränderungen erfahren können.

#### *Strategienset I: Festhalten am Verfassungsvertrag*

Im Folgenden werden verschiedene Strategien vorgestellt, die eine Aufgabe des Verfassungsvertrags ablehnen. Einem Festhalten am Verfassungsvertrag würde primär die These einer ungünstigen Konstellation von Faktoren zu Grunde liegen, welche sich als schädlich für die Referenden in Frankreich und den Niederlanden ausgewirkt hat, aber zugleich heftig der Annahme widersprechen, die Europäische Union insgesamt oder die Idee einer Verfassung seien vollends diskreditiert. Europa habe als Sündenbock die Rolle des Schuldigen übernommen, und dabei die politische Rechnung für die Ablehnung nationaler Politik und ihrer Repräsentanten erhalten. Nach einer ‚Schamfrist‘ und einer Verbesserung der Umfeldkonstellation könne das Konstitutionalisierungsprojekt allerdings erneut lanciert werden.

Zugleich müsse grundsätzlich an der Idee einer Verfassung als einem historischen Schritt in der Integrationsentwicklung festgehalten werden, will die Union nicht Gefahr laufen, aus dem Tritt zu geraten und auch künftig angreifbar zu werden. Der Vertrag von Nizza, so die grundlegende Überzeugung, könne nicht als Fundament einer erweiterten Union dienen, deshalb bedürfe es geradezu des Verfassungsvertrags zur Gewährleistung einer notwendigen Effizienz und Kohärenz der Union.

#### *Der große Wurf: Le Traité constitutionnel est mort – vive la Constitution!*

Die Idee eines neuen Anlaufs zur Verfassungsgebung mit dem Ziel der Verabschiedung einer wirklichen ‚Vollverfassung‘ mag als geradezu kühne Flucht nach vorn erscheinen, könnte aber in der Logik der Kritik am Verfassungsvertrag liegen: Danach sollte der Begriff Verfassung ernst genommen werden. Entsprechend sollte – gegebenenfalls mit der nächsten Europawahl 2009 – eine wirkliche verfassungsgebende Versammlung gewählt werden, deren Ergebnis dann auch einem EU-weiten Referendum unterworfen wird, wobei zu klären wäre, ob die Volksabstimmungen sowohl in jedem einzelnen Mitgliedstaat als auch EU-weit ein positives Ergebnis aufweisen müssten. Politisch tragfähige Ansätze in

28 European Citizen Action Service (ECAS) seminar held on 29 June 2005 in Brussels, abrufbar unter: [http://www.ecas.org/file\\_uploads/757.doc](http://www.ecas.org/file_uploads/757.doc) (letzter Zugriff: 6.9.2005).

29 Siehe hierzu grundlegend die Beiträge von Maurer, Andreas: Die Ratifikation des Verfassungsvertrags, in: Mathias Jopp/Saskia Matl (Hrsg.), Der Vertrag über eine Verfassung für Europa, S. 453-472; sowie Jörg Monar: Optionen für den Ernstfall. Auswege aus einer möglichen Ratifizierungskrise des Verfassungsvertrags, in: *integration* 1/05, S. 16-32.

Richtung dieses Konstitutionalisierungsideals sind zwar derzeit nicht zu beobachten, könnten aber durchaus an Bedeutung gewinnen, sollten sich andere Strategien einer Rettung des Verfassungsvertrags als nicht durchsetzungsfähig erweisen.

#### *Nachbesserungen: eine systematische Überarbeitung*

Die Kritik am VVE könnte Anlass sein, den Text nochmals in Ruhe zu einem ‚Verfassungsvertrag Plus‘ zu überarbeiten. So wird von ausgewiesenen Föderalisten wie dem britischen liberaldemokratischen Europaabgeordneten Andrew Duff die Auffassung vertreten, nur eine substanzielle Überholung und Neuverhandlung des Verfassungsvertrags böte die Perspektive einer erfolgversprechenden Ratifizierung: „The best option is to renegotiate the Constitution now to make it better and more appealing to public opinion [...] The Constitution’s revision must be more than a cosmetic exercise and intended genuinely to rectify some of the flaws which have been identified in the present text [...]“.<sup>30</sup> Die Ausarbeitung einer verbesserten Version der Verfassung könnte durch einen neuen Konvent erfolgen, der seine Arbeit 2006 aufnehmen würde.<sup>31</sup>

Als zentrale Forderung einiger Adepten einer ‚relance constitutionelle‘ findet sich auch der Ruf nach einem europaweiten Referendum über die Konstitution, die in allen Mitgliedstaaten stattfinden soll, also auch in denen, die wie Deutschland gar keine Handhabe für ein Referendum im nationalen Kontext aufweisen. In der Union der Europäischen Föderalisten wird die Forderung nach einem europaweiten konsultativen Referendum erhoben, welches das ‚reale‘ Meinungsbild in der Union zur Frage der Verfassung widerspiegeln soll.<sup>32</sup>

Unter den Anhängern einer Überarbeitung des VVE finden sich auch zahlreiche Gegner des aktuellen Verfassungsvertrags wie etwa die deutsche Linkspartei/PDS, die auf grundlegende Nachbesserungen abstellen und ein sozial wie demokratisch ausgewogeneres Produkt einfordern, grundsätzlich aber einer Verfassung nicht im Wege stehen.<sup>33</sup>

#### *Plädoyer für die Fortsetzung der Ratifizierung des Verfassungsvertrags*

Diese Strategie würde zunächst einer Verschiebung, aber keinem Abbruch des Ratifizierungsprozesses für den VVE das Wort reden<sup>34</sup>. So plädiert der Federal Council des European Movement für eine Fortführung der Ratifizierung, allerdings angereichert um einen ‚Plan D‘ (Demokratie), der eine engere Teilnahme der Bürger an den Willensbildungsprozessen der Union vorsieht.<sup>35</sup>

In Anknüpfung an die Erklärung des Europäischen Rates vom Juni 2005 wäre anzustreben, den Ratifizierungsprozess nicht hartnäckig um jeden Preis linear weiterzuführen, sondern

30 Andrew Duff: Renegotiating the Constitution, published for the ELDR In-House Magazine 31<sup>st</sup> August 2005, abrufbar unter: <http://www.andrewduffmep.org.uk/articles/85.html> (letzter Zugriff: 6.9.2005).

31 Vgl. Duff, Renegotiating the Constitution.

32 Siehe hierzu den Aufruf der Präsidentin der UEF, Mercedes Bresso, im Hinblick auf die Sitzung des Rates der EU am 16.-17. Juni 2005, abrufbar unter: [http://de.federaleurope.org/fileadmin/user\\_upload/APPEL\\_DU\\_PR\\_SIDENT\\_DE\\_UEF\\_DE\\_DE.doc](http://de.federaleurope.org/fileadmin/user_upload/APPEL_DU_PR_SIDENT_DE_UEF_DE_DE.doc) (letzter Zugriff: 7.9.2005).

33 Siehe hierzu etwa das aktuelle Wahlprogramm der Linkspartei.PDS unter der Adresse: <http://sozialisten.de/wahlen2005/positionen/wahlprogramm/index.htm> (letzter Zugriff: 6.9.2005).

34 Vgl. Erklärung von Josep Borrell Fontelles, Präsident des Europäischen Parlaments, Jean-Claude Juncker, Präsident des Europäischen Rates und José Manuel Barroso, Präsident der Europäischen Kommission, zum Ausgang des Volksentscheids über den Verfassungsvertrag in den Niederlanden, Brüssel, 1. Juni 2005.

35 Siehe hierzu „The European Movement asks the member states to continue the ratification of the Constitutional Treaty and to implement a „D“ Plan for citizens’ better participation“, resolution adopted by the EMI Federal Council, 11.6.2005, Luxemburg, abrufbar unter: [http://www.europaeische-bewegung.de/fileadmin/files\\_ebd/PDF-Dateien/RatificationConstitutionalT1.pdf](http://www.europaeische-bewegung.de/fileadmin/files_ebd/PDF-Dateien/RatificationConstitutionalT1.pdf) (letzter Zugriff: 6.9.2005); siehe auch Wallström: Communicating a Europe in stormy waters.

die veränderte politische Gesamtkonstellation zu berücksichtigen und behutsam auf die veränderten Rahmenbedingungen zu reagieren.

Ausgehend von der Einschätzung eines multiplen Faktorenbündels als Erklärung für die Ergebnisse der Referenden wird in dieser Option die Ansicht vertreten, dass eine Denkpause für den Ratifizierungsprozess durchaus sinnvoll ist, zugleich aber klar sein muss, dass damit kein bloßer und einfallsloser Attentismus intendiert sein kann, der gleichsam schicksalhaft auf eine Besserung der Umstände hofft – der integrationspolitische *deus ex machina* wird auf sich warten lassen.

Nach dem Referendum in Luxemburg wird mancherorts bereits von einer neuen Dynamisierung des Ratifizierungsprozesses gesprochen; neue Chancen für das In-Kraft-Treten des Verfassungsvertrags werden identifiziert, da die Aussicht auf eine Inkraftsetzung durch 20 EU-Staaten in realistische Nähe rücke und damit die Anwendung der Erklärung (Nr. 30) zur Ratifikation des Verfassungsvertrags greifbar werde.<sup>36</sup> Danach wird der Europäische Rat befasst, „wenn nach Ablauf von zwei Jahren nach der Unterzeichnung des Vertrags über eine Verfassung für Europa vier Fünftel der Mitgliedstaaten den genannten Vertrag ratifiziert haben und in einem oder mehreren Mitgliedstaaten Schwierigkeiten bei der Ratifikation aufgetaucht sind“.<sup>37</sup> Lösungsansätze könnten dann in Form von nochmaligen Ratifizierungsversuchen, Nachverhandlungen, oder Opt-out-Klauseln genutzt werden, um die ausstehenden Mitgliedstaaten noch ins Boot zu holen.<sup>38</sup> Nachverhandlungen könnten dabei zu „feierlichen Erklärungen“ zur Interpretation umstrittener Textteile als rein „deklaratorische Zugeständnisse an Nichtratifizierer“<sup>39</sup> führen, was allerdings erhebliche politische Risiken mit sich brächte, die kaum absehbar wären. Es ist zu betonen, dass bei Referenden grundsätzlich eine nochmalige Befassung der Wähler immer mit Unwägbarkeiten verbunden ist und sich eine schlichte Wiederholung der Abstimmung schlichtweg verbietet.

Auch substantziellere Opt-out-Klauseln könnten daher in Betracht kommen, die mit den Nichtratifizierern im Zuge von Nachverhandlungen vereinbart werden und dann den zweiten Anlauf ermöglichen.<sup>40</sup> Es stellt sich hierbei die Frage, ob und in welchem Ausmaß durch länderspezifische Angebote wie im Falle Dänemarks 1992 oder Irlands 2002 die Zustimmung zum VVE gesichert werden kann. Einige Beobachter sehen Chancen für eine Ergänzung des Verfassungsvertrags durch ein Sozialprotokoll in Frankreich,<sup>41</sup> während im Falle der Niederlande eine Nettozahler schonende Lösung der Agenda 2007 durchaus positive Signale setzen könnte. In jedem Fall muss es sich um eine ausreichend erkennbare und für die Wählerschaft akzeptable Lösung handeln, die aber auf der anderen Seite den einheitlichen Rechtsraum der Union und die Kohärenz der Institutionen und Politiken nicht nachhaltig in Frage stellt. Erwartet wird häufig, dass in der Reflexionsphase intensive Debatten und Lernprozesse gegebenenfalls bis hin zur nächsten Europawahl 2009 stattfinden, die zu höheren Einsichten in die Vorteile des Verfassungsvertrags führen und damit bei einer erneuten Abstimmung eine höhere Zustimmungsrates ermöglichen würden.

36 Siehe hierzu Daniel Göler: Die Verfassung ist wieder auf der Agenda, Konsequenzen des luxemburgischen Referendums für den Ratifizierungsprozess, IEP Policy Brief, Nr. 1, Juli 2005.

37 Erklärung (Nr. 30) zur Ratifikation des Vertrags über eine Verfassung für Europa.

38 Vgl. hierzu vorausblickend Monar: Optionen für den Ernstfall.

39 Monar, Optionen für den Ernstfall, S. 26-27. Monar erwähnt in diesem Kontext den Fall Irlands 2001/2002.

40 Monar, Optionen für den Ernstfall, S. 28.

41 Göler, Verfassungsvertrag wieder auf Agenda, S. 5.

*Plädoyer für eine partielle Konstitutionalisierung: den Verfassungsvertrag entschlacken und entlasten*

Eine vierte Strategie würde den Versuch unternehmen, einzelne, das heißt besonders die institutionellen und prozeduralen Elemente des Verfassungsvertrags aus dem Korpus zu entnehmen und diese separat umzusetzen. Bestimmte und kaum umstrittene Komponenten wie im Besonderen die Teile I, II und IV des VVE seien durchaus geeignet, auf anderen Wegen in den Genuss einer Inkraftsetzung zu gelangen. Selbst Laurent Fabius, Gegner des Verfassungsvertrags in Frankreich, hält einige Teile trotz aller Mängel durchaus für akzeptabel, wie die institutionellen Bestimmungen, die Werte der Union sowie die Grundrechtecharta, während andere Elemente zu einzelnen Politikfeldern, insbesondere im Teil III, grundsätzlich abzulehnen seien und einer substanziellen Nachbesserung bedürfen.<sup>42</sup>

Anzuknüpfen wäre bei dieser Strategie auch an Vorstellungen, die schon im Vorfeld und Verlauf des Konvents über die Zukunft Europas kursierten und statt eines umfangreichen und detailverliebten Textkorpus zu Gunsten der Verabschiedung eines sparsamen „Rahmenvertrags“ mit grundlegenden normativen, institutionellen und prozeduralen Bestimmungen plädierten.<sup>43</sup> Analog dem Napoleonischen Diktum, eine Verfassung müsse *kurz und dunkel* sein, würde somit zumindest für eine knappe Verfassung geworben, die dem Bürger verständlich gemacht werden könnte.

Auf der Grundlage einer Regierungskonferenz wäre nach dieser Option eine Vertragsrevision nach Art. 48 EUV anzustreben, die gleichsam unter den Augen der europäischen Öffentlichkeit die Verabschiedung einer Rahmen- oder Kernverfassung für die Union beschließen könnte, an die die bestehenden Verträge mit ihren politikfeldspezifischen Vorgaben als Annex anknüpfen. Somit wäre gar aus der Not der Referenden eine konstitutionelle Tugend erwachsen.

Ergebnis wäre die Entstehung eines ‚VVE Minus‘, der zwar nicht als Verfassungsvertrag gelten könnte – hier wären die Sensibilitäten der Bevölkerung zu achten, wohl aber ein insgesamt stärker konstitutionell eingebetteter Unionsvertrag, der zudem für eine künftige Ablösung durch einen Verfassungsvertrag vorbereitet wäre.

Zugleich könnte europaweit über jene Punkte, die sich als besonders umstritten erwiesen haben, etwa die wirtschafts- und sozialpolitische Grundausrichtung der Europäischen Union, eine breite öffentliche Auseinandersetzung geführt werden, die sich entweder auf dem Wege eines durch den Europäischen Rat einzuberufenden konventsähnlichen Gremiums oder aber in den Reihen des Europäischen Parlaments artikulieren würde. Erst wenn sich aus diesem Diskurs ein neuer und breiter Konsens über die einzelnen Fragestellungen herauskristallisieren würde, käme dann ein weitergehender Schritt in Form eines erneuten Anlaufs zur Verfassungsgebung in Frage.

42 Siehe das Interview Laurent Fabius: „Il ne faut pas faire 'porter le chapeau' des problèmes de l'Europe au 'non'“, in: *Le Parisien*, 16.6.2005.

43 Vgl. hierzu Waldemar Hummer: Eine Verfassung für die Europäische Union – eine Sicht aus Österreich, in: Heiner Timmermann (Hrsg.), *Eine Verfassung für die Europäische Union, Beiträge zu einer grundsätzlichen und aktuellen Diskussion*, Opladen 2001.

*Konstitutionelle Kernbildung außerhalb der bestehenden EU: ein föderales Kerneuropa als Rückfall- beziehungsweise Ausweichposition*

Eine Variante bei diesen Strategien läge in der Möglichkeit der Herausbildung einer kleineren Einheit, eines „inneren Kern Europas“<sup>44</sup>, der sich ein ehrgeizigeres Integrationsprogramm auf die Fahnen schreibe, um Schritte einer Konstitutionalisierung notfalls im exklusiven Kreis zu realisieren. Gedacht werden könnte auch an ein Projekt für eine „Fédération d’Etats Nations“,<sup>45</sup> die Gegenstand eines besonderen – gegebenenfalls konstitutionellen – Vertrags werden könnte.<sup>46</sup>

Schritte zu einem Kerneuropa wären als „Gravitationszentrum“<sup>47</sup> oder „Pioniergruppe“<sup>48</sup> zu verstehen, bei denen erwartet wird, dass später weitere Mitgliedstaaten nachziehen.

Die Verabschiedung eines Verfassungstextes unter einer kleineren Anzahl von EU-Staaten, der aber auf wesentliche Inhalte der Union bezogen bliebe, wäre sicher politisch hochgradig heikel, könnte sich aber dann anbieten, wenn die Fundamentalgegner einer Verfassung im Zuge der aktuellen Krise eine günstige Gelegenheit erblicken würden, um jeden Lösungsansatz zum Ausbau der Union zu blockieren und die Europäische Union insgesamt auszudünnen. Möglich wäre eine derartige Kernbildung formal durch einen Austritt der integrationswilligen und -bereiten Verfassungsbefürworter aus der derzeitigen Union und ihre Neuformierung als eigene Integrationsgemeinschaft (Kern- beziehungsweise Klein-Europa).<sup>49</sup> Damit würden zwei Gruppen von Staaten entstehen, die mit unterschiedlicher primärrechtlicher Grundlage (Verfassungsvertrag und EU-Vertrag nach Nizza) ihre hochkomplexen und durch Abgrenzung wie Überschneidung geprägten Beziehungen formal regeln müssten: „Kosten würden entstehen für die politische Unsicherheit vielfacher neuerlicher Vertragsschließungen und Ratifizierungen und für die komplexe und komplizierte vertragliche Neufassung der gegenseitigen Verbindlichkeiten“.<sup>50</sup>

Auch Initiativen zur Weiterentwicklung der Integration könnten denkbar sein, die sich je nach der politischen Realisierbarkeit und den jeweiligen Präferenzen der Regierungen nicht der Instrumente des EUV bedienen, sondern als zwischenstaatliche Zusammenarbeit außerhalb des Systems des Unionsrechts als ‚Koalition der Willigen und Fähigen‘ entstehen, etwa in Formen der variablen Geometrie. In einem vergleichsweise günstigen Fall würde eine nach der Schengenmethode entstandene Kooperationsform für eine spätere Vergemeinschaftung kompatibel gehalten, es wären aber auch Verselbständigungstendenzen denkbar, nach der sich eine solche Form der Zusammenarbeit auf Dauer von der Union entfernen würde. So könnten einige Länder um Deutschland und Frankreich versuchen, ihre Vorstellungen von einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsunion (ESVU) als Kompensation für die fehlende vertragliche Weiterentwicklung der ESVP und im Besonde-

44 Schmidt, Wir brauchen Mut; siehe zum Kerneuropa-Konzept auch Heinrich Schneider: „Kerneuropa“! – Ein aktuelles Schlagwort und seine Bedeutung, in: *Journal für Rechtspolitik* 2(2004), S. 136-161. Schneider stellt darin die Voraussetzungen und Konsequenzen des Konzepts zusammenhängend und zugleich kritisch dar.

45 Vgl. zum Begriff Jacques Delors: *Mémoires*, Paris 2004, S. 455; Jacques Chirac: *Intervention de Jacques Chirac, Président de la République, sur l’accord pour une Constitution pour l’Europe*, 19. Juni 2004. [http://europa.eu.int/constitution/futurum/documents/speech/sp190604\\_fr.pdf](http://europa.eu.int/constitution/futurum/documents/speech/sp190604_fr.pdf) (letzter Zugriff: 30.9.2005).

46 Vgl. Überlegungen des französischen Außenministers Philippe Douste-Blazy, in *Le Figaro*, 24.09.2005.

47 Joschka Fischer, Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration, Rede am 12. Mai 2000 in der Humboldt-Universität Berlin.

48 Rede des französischen Präsidenten Jacques Chirac vor dem deutschen Bundestag, Berlin, 27. Juni 2000.

49 Vgl. hierzu Christian Deubner: Verstärkte Zusammenarbeit in der verfassten Europäischen Union, in: Mathias Jopp/Saskia Matl (Hrsg.), *Der Vertrag über eine Verfassung für Europa*, S. 254ff.; Maurer, *Die Ratifikation des Verfassungsvertrags*, S. 514; Schneider, „Kerneuropa“!

50 Deubner, *Verstärkte Zusammenarbeit in der verfassten Europäischen Union*, S. 255.

ren der ständigen strukturierten Zusammenarbeit schlichtweg als multinationales Projekt zu verfolgen, das zwar eng an die Union angelehnt wäre, aber doch eigene institutionelle Strukturen herausbilden würde. Je länger die Verfassungskrise der Europäischen Union andauert, desto schwieriger wäre allerdings das nachträgliche Einfangen solcher Initiativen und Projekte im Vertragsrahmen.

*Strategienset II: Ausbau der Union ohne den Verfassungsvertrag – Das Aus als Ausweg*

Eine drastischere Konsequenz aus den aktuellen Entwicklungen bestünde in einem klaren Abschied vom Verfassungsvertrag in dieser Form: die Verfassung ist von einigen Kommentatoren und Beobachtern für überholt erklärt worden,<sup>51</sup> ohne damit den erreichten Stand an Erweiterung und Vertiefung infrage zu stellen. Diesen Überlegungen liegt der Ansatz zu Grunde, Elemente des Verfassungsvertrags zu nutzen, ohne allein auf eine Ratifizierung zu setzen. Danach gilt es, integrationsbezogene Auswege aus der Sackgasse einer Verfassungsfalle zu finden.<sup>52</sup> Es könnte aber auch eine Rückkehr zu einer bewährten Strategie der Integrationskonstruktion signalisieren, bei der wesentliche Teile des Verfassungsvertrags in anderen Formen umgesetzt und damit ‚gerettet‘ werden.

*Verhandlungspaket mit Kernelementen des Verfassungsvertrags*

Nimmt man den Text des Verfassungsvertrags nicht als sakrosankt und stellt die Frage nach den Zielen und Aufgaben der Integrationskonstruktion nicht zuletzt in der Perspektive nationaler Präferenzen, dann erwartet eine erste Strategie für den Ausbau der Union als „Rettung des Nationalstaates“<sup>53</sup>, dass Regierungschefs auch weiterhin die Europäische Union für ihre Interessen nutzen wollen und dabei unweigerlich auf Grenzen in den bestehenden Vertragswerken stoßen werden. In dieser Sicht bleibt der dem Verfassungsvertrag zugrunde liegende Reformbedarf bestehen; aber ein Neuanfang wird nicht im Hinblick auf konstitutionelle Normen und Prinzipien definiert. Initiativen würden sich vielmehr auf konkretere Projekte richten, die dann politisch tragfähige Anstöße für eine erneute Regierungskonferenz im schon konventionellen Sinne der letzten Jahre geben. Nicht zuletzt die neuen Mitgliedstaaten könnten in diesem Sinn aktiv werden. Das Verhandlungspaket, das zusätzliche Aufgaben für die Union – etwa in der Innen- und Justizpolitik – formulieren könnte, würde dann auch – wie etwa bei der Einheitlichen Europäischen Akte und im Maastrichter Vertrag – institutionelle Reformen, wie sie der Verfassungsvertrag vorschlägt, einbeziehen. Das Ergebnis wäre dann ein vertraglich aufgebesserter Unionsvertrag ‚EUV Plus‘, der im Unterschied zur Strategie einer partiellen Konstitutionalisierung nicht explizit als Prozess der Verfassungsgebung erscheinen und auch nicht zwangsläufig die Elemente des VVE enthalten würde, sondern durchaus eigene Innovationen produzieren könnte. Damit ergäbe sich ein Ansatz, der zunächst die Bestimmungen des EUV konsequent umsetzt und weiterentwickelt und damit die wesentlichen Lücken zu schließen versucht, die durch das Scheitern des Verfassungsvertrags entstanden sind. Sorgfältig wäre dabei zu beachten, dass keine politisch sensiblen oder heiklen Elemente des Verfassungsvertrags auf die Agenda gelangen, um nicht den Eindruck einer Durchsetzung des Verfassungsvertrags gleichsam durch die Hintertür und einer Umgehung der europäischen Bevölkerung zu erwecken.

51 Vgl. „Barroso beklagt Populismus in der Europa-Debatte“, in: FAZ, 26.09.2005.

52 In diesem Sinne siehe etwa Klaus-Dieter Frankenberger: Aufstand in Europa, in: FAZ.Net, 06.06.2005; ebenso „Der europäische Patient“, in: der Tagesspiegel, 31.05.2005; „Barroso beklagt Populismus in der Europa-Debatte“, in: FAZ, 26.9.2005, S.1-2.

53 Alan S. Milward: *The European Rescue of the Nation State*, Berkeley 1992.

Es wäre nach dieser Strategie vielmehr eine pragmatische und zugleich vorsichtige Anlehnung an die Methode Monnet zu erwägen, die versucht, inkrementalistische Verbesserungen und Weiterentwicklungen des Integrationsprozesses zu erzielen. Im Sinne einer zwar weniger ambitionösen, aber zugleich praktikablen Strategie könnte die Bildung von Verhandlungspaketen dazu führen, verschiedene Interessen synergetisch zu bündeln und zugleich politisch zu mobilisieren.

#### *Ausbau der bestehenden Verträge*

Eine weitere integrationsorientierte Strategie würde Elemente des Verfassungsvertrags im Rahmen bestehender Verträge ausschöpfen. Dieser auch als „weiche Konstitutionalisierung“ beschriebene Ansatz würde unterhalb der Schwelle einer Änderung der Verträge die Umsetzbarkeit derjenigen Aspekte ins Auge fassen, für deren Realisierung keine unüberwindbaren rechtlichen Hürden genommen werden müssten.<sup>54</sup>

Zu prüfen wäre hier zunächst, inwieweit sich verschiedene Elemente des Verfassungsvertrags auf der Grundlage des Vertrags von Nizza verwirklichen ließen, ohne also auf das Instrument einer Revision der Verträge zurückgreifen zu müssen. Folgende grundlegende Optionen werden hierzu diskutiert:<sup>55</sup>

- Anwendung der primärrechtlichen Bestimmungen des EUV
- sekundärrechtliche Beschlüsse
- Beschlüsse der EU-Mitgliedstaaten
- interinstitutionelle Abkommen
- Nutzung des Selbstorganisationsrechts der Organe.

Schon das geltende Primärrecht enthält Bestimmungen, die für die weitere Reform der Union und ihrer Organe genutzt werden können. So sieht der EU-Vertrag vor, dass zur Besetzung der Kommission ein Rotationssystem eingeführt wird, sobald die Union 27 Mitglieder umfasst, was mit dem zu erwartenden Beitritt Bulgariens und Rumäniens eintreten würde.

Auf sekundärrechtlicher Grundlage sind bereits Elemente des VVE wie etwa die Verteidigungsagentur oder Eurojust durch Beschluss des Rates ins Leben gerufen worden, ohne die Ratifizierung abzuwarten.<sup>56</sup> Auch das im Rahmen der ESVP entwickelte Konzept der Gefechtsverbände (Battle Groups), das im November 2004 von den Mitgliedstaaten konkretisiert wurde und als Kernelement die im Verfassungsvertrag angelegte ‚ständige strukturierte Zusammenarbeit‘ bedienen könne, lässt sich ohne Ratifizierung des VVE weiter vorantreiben, da es letztlich auf Beschlüssen der Mitgliedstaaten beruht, die ihre militärischen Beiträge zu europäischen Streitkräftestrukturen anbieten, ohne hierzu rechtlich verpflichtet zu sein. Eine bessere Einbettung dieser Aktivitäten wie auch insgesamt der ständigen strukturierten Zusammenarbeit in den Rahmen der Europäischen Union könnte kompensatorisch über den Weg des ‚Planziels 2010‘ verlaufen und verstärkt auch die Aufgaben und Ressourcen der Verteidigungsagentur nutzen, die für die Koordinierung der militärischen Fähigkeitsverbesserung zuständig sein soll.

54 Siehe hierzu Jopp/Kuhle, Wege aus der Verfassungskrise, S. 261 und den Beitrag von Daniel Thym in diesem Heft.

55 Siehe hierzu grundlegend Maurer, Die Ratifikation des Verfassungsvertrags, S. 516ff.

56 Siehe hierzu Maurer, Die Ratifikation des Verfassungsvertrags, S. 519; ebenso Udo Diedrichs/Mathias Jopp: Die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU nach dem Verfassungsvertrag: Innovationen, Experimente, Impulse, in: Mathias Jopp/Saskia Matl (Hrsg.), Der Vertrag über eine Verfassung für Europa, S. 357ff.

Diskutiert wird ebenfalls die Option, nach der die Gruppe der Verfassungsbefürworter in der Europäischen Union auf der Grundlage des Vertrags von Nizza verbleibt, dabei aber besondere institutionelle und prozedurale Regelungen trifft, wie die Schaffung eines permanenten Gremiums, die Vorklärung vor Abstimmungen in der EU-25 im Sinne einer „Dauer-Koalition“ oder die Nutzung der verstärkten Zusammenarbeit für weitergehende Vertiefungsschritte.<sup>57</sup> Eine Nutzung des Verfahrens der ‚verstärkten Zusammenarbeit‘ würde aber in keinem Falle ausreichen, um den Kerngehalt der Verfassung für einige EU-Staaten durchzusetzen. Allenfalls partielle und limitierte Elemente des VVE ließen sich über den Weg der verstärkten Zusammenarbeit realisieren.<sup>58</sup>

Interinstitutionelle Vereinbarungen werden als Lösungsansatz insbesondere im Hinblick auf die Schaffung des europäischen Außenministers diskutiert, wengleich die Möglichkeiten zur Verwirklichung des Doppelhuts durch derartige Arrangements durchaus unterschiedlich eingeschätzt werden.<sup>59</sup> Die Nutzung des Selbstorganisationsrechts der Organe würde es schließlich den Institutionen ermöglichen, ihre internen Arbeitsabläufe neu auszurichten, was auf Grund der Erweiterung der Union ja bereits zum Teil erfolgt ist, um die Effizienz der Abläufe zu verbessern. Die Rolle des Vorsitzes des Rates könnte ebenfalls modifiziert werden; ähnlich wäre in einer kombinatorischen Verknüpfung von interinstitutioneller und organinterner Veränderung etwa die Teilnahme des Hohen Repräsentanten an Sitzungen der Kommission zu ermöglichen, um unterhalb der Schwelle eines Außenministers die Zusammenarbeit und Abstimmung zu optimieren.<sup>60</sup>

Bislang scheinen allerdings die Befunde dahin zu gehen, dass die Spielräume äußerst eng gesetzt sind, sieht man etwa die grundlegenden institutionellen Innovationen des VVE als Referenzpunkte an. So wäre das neue System der Mehrheitsentscheidungen kaum ohne Änderung der primärrechtlichen Basis denkbar.<sup>61</sup> Wohl aber ließen sich einige pragmatische Schritte hin zur Verbesserung der institutionellen und prozeduralen Bestimmungen der Europäischen Union einleiten, die von kontroversen integrationspolitischen Glaubensfragen entlastet wären und damit geringen öffentlichen Widerstand auslösen würden.

#### *Intensive Nutzung der bestehenden Verträge: Nizza als Status quo für die nächsten Jahre*

Eng verknüpft mit einem vertragsimmanenten Ausbau der Union um nicht ratifizierungsbedürftige Elemente des Verfassungsvertrags ist eine intensive Nutzung bestehender Möglichkeiten des Vertrags. Diese Strategie würde die Entwicklung der Union in einer nüchternen Perspektive betrachten und nicht davon ausgehen, dass sich auf absehbare Zeit umfassende Reformen auch auf Grundlage der geltenden Verträge erwarten lassen. Vielmehr müsse man vom Faktum ausgehen, dass die Europäische Union mit dem Scheitern des Verfassungsvertrags auf ihre alte Vertragsgrundlage zurückgeworfen worden sei, beziehungsweise diese eigentlich niemals verlassen habe.

57 Deubner, Verstärkte Zusammenarbeit in der verfassten Europäischen Union, S. 255f.

58 Siehe hierzu Monar, Optionen für den Ernstfall, S. 25.

59 So äußert sich Maurer, Die Ratifikation des Verfassungsvertrags, S. 518 optimistisch; ähnlich Sebastian Kurpas: What could be Saved from the European Constitution if Ratification Fails?, The Problem with a 'Plan B', CEPS Policy Brief, Nr. 70, Mai 2005. Skeptisch dagegen sehen dies Udo Diedrichs/Funda Tekin: CFSP after the Constitutional Treaty: The Stakes for the Future, paper presented at the Conference: Internal Freedom versus External Security? Assessing EU Policy in JHA and CFSP, Centre for European Policy Studies (CEPS), Brüssel, 03.06.2005.

60 Siehe Diedrichs/Tekin, CFSP after the Constitutional Treaty.

61 Vgl. Kurpas, What could be Saved from the European Constitution, S. 2ff.

Dieser Sicht zufolge wird davon ausgegangen, dass Europapolitik pragmatischer und weniger visionär werden wird. Die Zeit der „Europa-Euphorien“ weiche demnach einem neuen „Realismus“,<sup>62</sup> welcher nicht die großen Entwürfe einer europäischen Verfassungswirklichkeit, sondern das politisch Machbare im Blick habe. Als praktikable und politisch durchsetzungsfähige Strategie biete sich an, die europäische Öffentlichkeit nicht mit weiteren Debatten über Reformen und Vertiefungsbemühungen zu belasten, sondern unter den gegebenen Umständen auf politische Problemlösungen zu setzen, statt in luftigen konzeptionellen Höhen nach neuen Stufen der Konstitutionalisierung zu streben. Im Übrigen könne darauf verwiesen werden, dass der Verfassungsvertrag – bei allen Neuerungen – ohnehin in der Kontinuität der Integrationsentwicklung stehe, wie sie durch die Gemeinschaftsverträge seit den 1950er Jahren bereits vorgeprägt worden sei: „Vor allem aber weicht der neue Text nicht aus der spezifischen konzeptionellen Spur, die seit der Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) vor mehr als einem halben Jahrhundert, der nachfolgenden Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und der Europäischen Atomgemeinschaft (Euratom) und dem vergleichsweise jungen Vertrag über die Europäische Union sowie einer Reihe von Vertragsänderungen durch das Vektorenspiel europäisch-integrierender und einzelstaatlich-eigenständiger Kräfte verstetigt wurde und das historisch beispiellose transnationale europäische Gemeinwesen herausgebildet hat: vertragsgegründet, zielgebunden, doppelnaturig, föderationsartig. Der Verfassungsvertrag führt dieses sich aus Vertragsverhandlungen und Vertragspraxis mehrerer politischer Generationen erwachsene Grundkonzept fort [...]“.<sup>63</sup>

Zudem seien durch den Verfassungsvertrag keine dramatischen Kompetenzverlagerungen vonstatten gegangen; an den Konstruktionsprinzipien des EU-Vertrags werde festgehalten, die vom Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung ausgehen.<sup>64</sup> Was die Verfahren betrifft, so war beispielsweise unter den Mitgliedstaaten ohnehin lange umstritten, ob das im Konventsentwurf definierte und durch die Regierungskonferenz modifizierte Modell der doppelten Mehrheit im Rat der in Nizza erzielten Formel vorzuziehen sei, zumindest könne davon ausgegangen werden, dass einige Mitgliedstaaten mit der derzeitigen Vertragslage gut leben werden können.

Als dieser Sicht wäre auch zunächst abzuwarten, welcher Reformbedarf nach der Erweiterung auf 25 Mitglieder überhaupt in der jetzigen institutionellen Architektur entsteht; das heißt ob manche Befürchtung um die Handlungsfähigkeit sich nicht als gegenstandslos erweist.

Entsprechend würde der Verzicht auf den VVE nicht als unwiederbringlicher integrationspolitischer Substanzverlust und das Fortbestehen des EU-Vertrags nicht als Abgleiten in die integrationspolitische Paralyse überdramatisiert werden. Die Verträge bieten eine vielleicht nicht immer optimale, wohl aber brauchbare Grundlage, und eröffnen aus dieser Sicht ausreichende Möglichkeiten, europäische Politik zu gestalten.

### *Strategienset III: Desintegration der Union – Das Nein als Wende*

Eine Strategie würde das Votum der Wähler in Frankreich und den Niederlanden als Wendepunkt der Integrationsgeschichte ansehen und von einem grundlegenden Vertrauens- und

62 Schmidt, Wir brauchen Mut.

63 Peter-Christian Müller-Graff: Strukturmerkmale des neuen Verfassungsvertrags für Europa im Entwicklungsgang des Primärrechts, in: Mathias Jopp/Saskia Matl (Hrsg.), Der Vertrag über eine Verfassung für Europa, S. 90.

64 Peter Becker: Die vertikale Kompetenzordnung im Verfassungsvertrag, in: Jopp/Matl (Hrsg.), Der Vertrag über eine Verfassung für Europa, S. 190f.

Ansehensverlust ausgehen: „In der Ablehnung verbirgt sich die Auflehnung gegen eine Europapolitik, die, zu Recht oder zu Unrecht und unbeschadet ihres friedenspolitischen Ursprungs, mehr und mehr als Diktat empfunden wird“.<sup>65</sup>

Auf Grund des beschriebenen Relevanz- und Legitimitätsverlustes der EUV könnte sich eine Situation ergeben, in der die Möglichkeiten des Vertrags in geringerem Umfang genutzt würden, etwa durch Lähmung der Entscheidungen im Rat, durch Nicht-Anwendung von Beschlüssen durch die Mitgliedstaaten, eine fehlende Akzeptanz von EuGH-Urteilen und eine Reduzierung des EG-Budgets im Zuge der Neuverhandlung der mittelfristigen Finanzplanung.

### *Rückführung des Integrationsprozesses*

Eine Strategie käme zu der Schlussfolgerung, dass die Europäische Union wenn überhaupt nur in der Rückbesinnung auf ihre Kernfunktionen der Marktintegration überleben kann, will sie nicht insgesamt einer breiten und wachsenden Opposition der EU-Bevölkerung zum Opfer fallen. Immer wieder finden sich in der politischen Debatte Referenzen auf die ‚Schrumpfung‘ der Union zu einer Freihandelszone als mögliche Konsequenz eines Scheiterns des Verfassungsvertrags, die zudem den Interessen einiger weniger integrationsbeflügelter Mitgliedstaaten entgegentäme.<sup>66</sup>

Mit dieser Krise könnte sich dann auch der Abschied von weiteren Schritten der Erweiterung verbinden, die sich zu einer „Art Zeitbombe“<sup>67</sup> entwickelt hätten; so wuchs auch der öffentlich artikulierte Widerstand gegen einen Beitritt der Türkei,<sup>68</sup> zumal aus den Reihen der Meinungsforscher Hinweise auf einen möglichen Zusammenhang zwischen dieser Frage und der Ablehnung der Verfassung Nahrung erhielten.<sup>69</sup> Politisch erwuchs daraus ein doppelter Argumentationsstrang: die Ablehnung der Erweiterung habe das Nein zur Verfassung mindestens verstärkt, und umgekehrt führe das Nein zur Verfassung zu einem Überdenken der Erweiterung, da die Union nunmehr kaum in der Lage sei, den Zugang neuer Mitglieder institutionell und prozedural zu verkraften. Andererseits wäre auch denkbar, dass mit einem Abbau der EU-Konstruktion vielleicht auch eine zusätzliche Erweiterung um Staaten mit einer anderen wirtschaftlichen Entwicklungsstufe leichter vonstatten gehen kann, die in einer ‚Teufelsspirale‘ wiederum den Abbau des Integrationsbestands verstärken und beschleunigen würden.

Die Perspektive eines ‚Schrumpfens‘ des Integrationsprogramms und der damit verknüpften politischen Ambitionen in Richtung auf eine Freihandelszone wird in der aktuellen Debatte allerdings sehr häufig als Negativ-Szenario beschrieben und verworfen; Überlegungen hierzu sind derzeit nicht als glaubhaft erfolgversprechend zu betrachten. Im Gegenteil mag die Furcht vor einer solchen Entwicklung geradezu die Bemühungen um eine Lösung der aktuellen Krise forcieren. Selbst der britische Premier Blair, der mit der Entscheidung über den Abbruch der Ratifizierung des VVE in Großbritannien und der Verhinderung einer Entscheidung zu den mittelfristigen Finanzperspektiven vielerorts in der Union für Unmut gesorgt hatte, betonte bei seiner Rede als Präsident des Europäischen Rates vor dem Europäischen Parlament: „Ich glaube an ein Europa als politisches Projekt

65 Frankenberger, *Aufstand in Europa*.

66 Als politisches Gedankenspiel eines Europas ohne die EU siehe den Beitrag von Daniel Keohane: *A Bad European Dream*, CER Bulletin, Issue 43, August/September 2005.

67 *Der Tagesspiegel*, 02.06.2005.

68 Zum Beitritt der Türkei siehe auch Barbara Lippert: *Die Türkei als Sonderfall und Wendepunkt der klassischen EU-Erweiterungspolitik*, in: *integration* 2/05, S. 119-135.

69 „Le non souligne les difficultés de l'élargissement“, in: *Le Monde*, 30.05.2005.

[...]. Nie könnte ich ein Europa akzeptieren, das nur ein Wirtschaftsmarkt wäre“.<sup>70</sup> Auch wenn manche Beobachter diese Äußerung angesichts der In-Frage-Stellung der Gemeinsamen Agrarpolitik durch Blair allenfalls als Lippenbekenntnis werten, so kann doch nicht von konkreten Plänen für eine systematische Rückführung des Integrationsprogramms gesprochen werden.

#### *Gruppenbildungen mit flexiblen Formen der Zusammenarbeit: Direktorium und l'Europe à la carte*

Angesichts einer möglichen Überforderung des EU-Systems durch Blockaden in der institutionellen Architektur, gegebenenfalls verstärkt durch zusätzliche Beitritte, werden im Zusammenhang mit dem vorläufigen Aus für den Verfassungsvertrag erneut Ansätze einer außervertraglichen Flexibilisierung der Europäischen Union ins Gespräch gebracht.<sup>71</sup> Danach wäre die Union als ein „Bund offener Staaten“<sup>72</sup> zu konzipieren, der Möglichkeiten zur Gruppenbildung bietet.

Szenarien eines weiter gehenden ‚Zerfalls‘ der EU-Mitgliedschaft wären denkbar, die darauf hinauslaufen, dass die EU-Staaten sich in Richtung eines ‚Europe à la carte‘ in unterschiedliche, sich überschneidende Gruppen aufspalten, die außerhalb des Vertragswerks Formen der Zusammenarbeit suchen.

Dabei könnten sich auch Ausprägungen eines Direktoriums herausbilden, bei dem größere Staaten ohne Rücksicht auf die Regeln des Vertragswerks und auf kleinere Mitgliedstaaten Probleme zu lösen versuchen.

Der Verlust an innerem Zusammenhalt könnte so die Herausbildung von Gruppen außerhalb der Union für Zusammenarbeit an konkreten Einzelprojekten beflügeln, die sich auch ohne europarechtliche Vertragsgrundlage auf völkerrechtlicher oder informeller Basis verwirklichen ließen. Ähnlich wie die Strategie der Kernkonstitutionalisierung würden sich auch hier differenzierte Beteiligungsmuster außerhalb des vertraglichen Rahmens der Union ergeben, die sich allerdings ohne die Absicht der Verwirklichung des VVE oder einzelner Teile zusammenfinden würden, sondern als Produkt politischer ad-hoc-Überlegungen und konkreter Problemlagen. Der Bezug auf die Konstitutionalisierung würde nicht als übergreifende Klammer dienen, sodass der Prozess in eine Erosion der bisherigen mitglied-schaftlichen Bindungen der EU-Staaten münden könnte.

#### **Wege aus der Verfassungsfalle: für ein neues Verhandlungspaket**

Lässt man die einzelnen Fakten, Szenarien und Strategien Revue passieren, so sind einige Schlussfolgerungen zu ziehen. Zunächst ist festzuhalten, dass die Erklärung des Europäischen Rates zur Ratifizierung des Verfassungsvertrags vom Juni 2005 zwar eine ‚Zeit der Reflexion‘ bis zum ersten Halbjahr 2006 einleitet, aber kein überzeugendes Konzept bietet, das einen Weg aus der Krise weisen könnte; vielmehr bleibt es jedem Mitgliedstaat selbst überlassen, für notwendig erachtete Anpassungen vorzunehmen und letztlich darüber zu entscheiden, ob und in welcher Weise der Verfassungsvertrag innerstaatlich in Kraft ge-

70 Vgl. Rede des britischen Premiers Tony Blair vor dem Europäischen Parlament, abrufbar unter: <http://www.britischebotschaft.de/de/news/items/050623.htm> (letzter Zugriff: 6.9.2005).

71 Zu derartigen Denkmodellen siehe Deubner, Verstärkte Zusammenarbeit in der verfassten Europäischen Union, sowie Maurer, Die Ratifikation des Verfassungsvertrags, und Monar, Optionen für den Ernstfall.

72 „Wer auf das Volk nicht hört. Es wäre ein verhängnisvoller Fehler, das Nein zur europäischen Verfassung kleinzureden“, in: Die Zeit, 02.06.2005.

setzt werden soll.<sup>73</sup> Weiterhin bleibt zu konstatieren, dass die Signale, die die Referenden in Frankreich und den Niederlanden an die Adresse der Europäischen Union senden, reichlich widersprüchlich sind. Teilweise wird mehr, aber eben ein anderes, etwa sozial ausgewogeneres Europa gefordert, teils wird aber auch ein drastischer Abbau der Brüsseler Bürokratie gewünscht, also dem Schlagwort nach weniger Europa angehangen. Den Willensäußerungen der Bevölkerung ist keine eindeutige und widerspruchsfreie Botschaft zu entnehmen. Dies macht es äußerst schwierig, einen zweiten Anlauf zu konzipieren, der zum einen den Bevölkerungen in Frankreich und den Niederlanden den Eindruck substanzieller Verbesserungen vermittelt, zugleich aber den VVE im Kern nicht antastet. Dieses Dilemma wird kaum durchschlagend zu bewältigen sein.

Verschiedene Strategien, die zuvor beschrieben wurden, bergen eine Fülle von Fragen und Unsicherheiten, die es geradezu riskant erscheinen lassen, ihnen nachzugehen. Der Versuch einer Neugründung zwecks Kernbildung bleibt reichlich hypothetisch schon angesichts der Tatsache, dass mit Frankreich und den Niederlanden gleich zwei potenzielle Kandidaten einer integrationspolitisch dichteren Gründergruppe zumindest kurz- bis mittelfristig ausfallen und damit ein solches Projekt erhebliche Rekrutierungsprobleme aufweisen würde; diese Situation ist schlicht in den bisherigen Denkspielen zu einer „constitutional rupture“<sup>74</sup> nicht wirklich vorgesehen gewesen. Nicht auszuschließen ist zwar, dass sich in den nächsten zwei bis drei Jahren neue Konstellationen ergeben, welche die Akzeptanz eines revidierten Verfassungsvertrags auch in diesen beiden Ländern möglich machen könnten. Derzeit mangelt es vor allem an der politischen Führung und Initiative für eine derartige Lösung, und angesichts der innenpolitischen Konstellation etwa in Frankreich und Deutschland, aber auch in Großbritannien, ist auch nicht mit einer baldigen Änderung dieser Sachlage zu rechnen.

Auch ein Festhalten am Ratifizierungsprozess erscheint keineswegs als unmöglich, doch aber im Herbst 2005 angesichts der Situation in und zwischen den Mitgliedstaaten als wenig Erfolg versprechend. Vor den Präsidentschaftswahlen in Frankreich ist kaum mit einem zweiten Referendum über den VVE zu rechnen, und nach den Wahlen hängt es entscheidend vom neuen Staatschef ab, ob überhaupt und wenn ja, wann die Bevölkerung erneut zu den Urnen gerufen wird; Großbritannien wird seine eigene Ratifizierung kaum vor Frankreich abschließen, wodurch realistischlicherweise bis Mitte 2007 kaum Bewegung zu erwarten ist.

Den Verfassungsvertrag aufzuschneiden und partiell umzusetzen, ist ebenso mit erheblichen Problemen verknüpft. Der VVE selbst ist ein hochkomplexes Verhandlungspaket, das sich nicht schlichtweg ‚auseinandernehmen‘ lässt, ohne damit sein gesamtes inneres Gleichgewicht ins Wanken zu bringen. Da der Verfassungsvertrag als ausbalanciertes Gesamtpaket – und nur als solches – konsensfähig war, könnte diese Strategie die Öffnung einer ‚Büchse der Pandora‘ zur Folge haben, da sich zahlreiche Mitgliedstaaten eingeladen fühlen könnten, Einzel- und Eigeninteressen durchzusetzen. Insofern lassen sich die Folgen eines Aufschnürens kaum abschätzen.

Letztlich stellt sich die Frage, wie lange sich die Union auf die Unwägbarkeit einlassen kann, den derzeitigen Verfassungsvertrag retten zu wollen, wenn zugleich auf der politischen Ebene weder ein Zeitplan noch eine konsensfähige und tragfähige Strategie erkenn-

---

73 Vgl. die Erklärung der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der Europäischen Union zur Ratifizierung des Vertrags über eine Verfassung für Europa, Tagung des Europäischen Rats am 16./17. Juni 2005, Brüssel, 18. Juni 2005, SN 117/05.

74 Bruno De Witte: 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. Oktober 2004, S. 6, hier zitiert nach Maurer, Die Ratifikation des Verfassungsvertrags, S. 515.

bar werden. Zudem sollten die Mitgliedstaaten angesichts der schwierigen Verhandlungen um die Agenda 2007 und die Zukunft des Erweiterungsprozesses darauf bedacht sein, die integrationspolitische Agenda derzeit nicht zu überfrachten. Der Versuch, an verschiedenen Fronten gleichzeitig äußerst komplexe und konfliktbeladene Probleme zu lösen, könnte zu einer schlichten Überforderung der Union führen.

Auch wenn dies für viele politisch Verantwortliche und Beobachter eine nach der gegenwärtigen Lage unangenehme politische Erkenntnis sein sollte: In der jetzigen Fassung kann der Verfassungsvertrag kaum überleben. Der Europäische Rat sollte deshalb den Verfassungsvertrag feierlich begraben; zugleich sollte er in einer Erklärung zu weiteren Zukunft der Union betonen, dass auf der Grundlage der bestehenden Verträge und ihrer Revision zentrale Verbesserungen des institutionellen und prozeduralen Systems der Europäischen Union weiterhin auf der Tagesordnung stehen, ohne damit aber einen konkreten Zeitplan für Reformen zu verbinden, der nur neuen Erfolgsdruck schaffen würde.

Die Absage an das weitere Verfolgen der Ratifizierung des Verfassungsvertrags als einzige Priorität speist sich allerdings keineswegs aus einer Ablehnung des Verfassungsgedankens, sondern kann aus der Sorge um eine viel tief greifendere Diskreditierung der Union begründet werden, die weitere negative Voten zur Folge hätten – überspitzt formuliert: „Das würde bedeuten, den Ratifizierungs- zu einem Fäulnisprozess verkommen zu lassen, und Zeit, die Europa gar nicht mehr hat, verstreichen zu lassen“.<sup>75</sup> Unmittelbar nach dem französischen Votum ließ sich in anderen EU-Staaten anhand von Umfragen eine deutliche und rapide Abschwächung der Zustimmung zum Verfassungsvertrag feststellen, sodass die Gefahr einer politischen Kettenreaktion durchaus gegeben war.<sup>76</sup>

Zugleich ist zu konzedieren, dass die Probleme, die der Verfassungsvertrag identifiziert hat, unverändert fortbestehen, und dass die Optionen, die er vorgelegt hat, in vielen Fällen sinnvoll und aktuell bleiben. Das Scheitern des Verfassungsvertrags bedeutet keinen einfachen Ausweg aus der Krise.

Bestimmte Formulierungen des VVE bleiben durchaus nützlich und weiterführend für die Beschreibung der bestehenden europarechtlichen Grundlagen und der Vertragspraxis. Die enthaltenen Innovationen, Experimente und Neuschöpfungen können weitere europapolitische Debatten inspirieren und Baustellen identifizieren, an denen auch in Zukunft politisch gearbeitet werden muss, etwa in Richtung auf die Schaffung eines Außenministers oder eines Präsidenten des Europäischen Rates, oder in der Ausgestaltung der Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat.

Für den weiter gehenden Reformprozess können auch die innovativen Elemente und konzeptionellen Blaupausen des Verfassungsvertrags für eine intensive und nachhaltige Debatte und Reflexion genutzt werden, um die derzeitigen Verträge, mit denen die Union auf absehbare Zeit leben müssen, nicht nur zu verwalten, sondern kreativ fortzuentwickeln. Der Union bleiben hierzu die zentralen Themen und Diskussionen des Verfassungsvertrags, seiner Entstehung und Ausgestaltung, erhalten.<sup>77</sup> Sie sollten genutzt werden, um die Fortentwicklung der Verträge voranzutreiben und zu bereichern. Für den wissenschaftlichen wie auch den praktischen Diskurs verwertbar sind beispielsweise die weitere Untersuchung zur Konventsmethode mitsamt ihrer – vielleicht überschätzten – Vorteile und Neuerungen,<sup>78</sup> die Analyse der Natur der Europäischen Union im Spannungsfeld zwischen

75 Schuller, Der europäische Patient.

76 „Krise der EU-Verfassung weitet sich aus“, in: FAZ.Net, 3.6.2005.

77 Vgl. Maurer/Kietz, Die Die Konstitutionalisierung Europas.

78 Daniel Göler/Hartmut Marhold: Die Konventsmethode – Institutionelles Experiment oder Modell für die Zukunft?, in: Jopp/Matl (Hrsg.), Der Vertrag über eine Verfassung für Europa, S. 453-472.

Bürger- und Staatenunion, ihrer Legitimität und Handlungsfähigkeit,<sup>79</sup> ihre Kompetenzordnung, ihre institutionelle Architektur und Fragen der Neuausrichtung von Politikfeldern und Handlungsinstrumenten.<sup>80</sup> Die Geschichte, der Ablauf und die Ergebnisse des Konvents und der Regierungskonferenz können auch in Zukunft sowohl die politische wie akademische Diskussion bereichern.<sup>81</sup>

Der große Wurf eines Konstitutionalisierungsaktes wird sich so unter den erwartbaren Bedingungen der kommenden Jahre kaum wiederholen lassen, vielmehr sollte ein Neuanfang als Prozess der schrittweisen, pragmatischen und inkrementalistischen Verbesserung der Verträge ins Auge gefasst werden. Zu erwarten ist, dass eine neue Generation von Regierungschefs ihre konkreten Interessen in einem neuen Verhandlungspaket bündeln werden. Die Monnet-Methode kann hier – bei aller Vorsicht gegenüber historischen Vorbildern – durchaus als Inspiration und Maßstab gelten, um die Europäische Union nicht in der aktuellen „Malaise“<sup>82</sup> verharren zu lassen.

Zentrale Faktoren sind allerdings nur begrenzt politisch beeinflussbar. So könnte eine Verbesserung der wirtschaftlichen Lage, insbesondere im Hinblick auf die Arbeitsmärkte und das wirtschaftliche Wachstum, sowohl den nationalen Regierungen wie auch der Europäischen Union im Rahmen der Lissabon-Strategie neue Glaubwürdigkeit verschaffen und Legitimitätsstiftend wirken.

Angesichts der vielfältigen und komplexen Herausforderungen darf sich die Europäische Union jetzt nicht durch ein bloßes Verharren in der Denkpause selbst blockieren. Grundsätzliche Anliegen des Verfassungsvertrags – wie die Stärkung der Handlungsfähigkeit und der demokratischen Legitimation der EU – können auch durch andere Strategien verfolgt werden, die gegenwärtig einen höheren Grad an Erfolg versprechen. Es gilt, das nächste Verhandlungspaket zu schnüren und darin die Fortschritte des Verfassungsvertrags einzubetten.

*Der Beitrag ist Teil des EU-CONSENT Projektes, einem europaweiten Forschernetzwerk zu den Auswirkungen von Vertiefung und Erweiterung der EU, das an der Universität zu Köln koordiniert wird.*

---

79 Vgl. hierzu Ulrike Liebert: Der Verfassungsvertrag: Ein Fortschritt für die demokratische Legitimität in der Europäischen Union?, in: Jopp/Matl (Hrsg.), Der Vertrag über eine Verfassung für Europa, S. 343-366.

80 Vgl. Andreas Maurer: Verfahren und Normenhierarchie im Verfassungsvertrag: Effizienzsteigerung trotz strukturierter Unordnung, in: Jopp/Matl (Hrsg.), Der Vertrag über eine Verfassung für Europa, S. 209-237.

81 Vgl. hierzu Andreas Maurer/Daniela Kietz: Die Konstitutionalisierung Europas zwischen Konvent, Regierungskonferenz und Verfassungsvertrag, in: Politische Vierteljahresschrift 4/04, S. 568-582; Wessels, Europapolitik in der wissenschaftlichen Debatte.

82 Vgl. Wessels, Europapolitik in der wissenschaftlichen Debatte.