

Das „Nein“ der Franzosen und Niederländer zum EU-Verfassungsvertrag hat den unbefriedigenden Zustand des Hauses Europa offenbar werden lassen: Wachsende Unzufriedenheit und Misstrauen gegenüber dem Kurs der Union, Überfremdungsfurcht und Globalisierungsängste, aber auch das fehlende Verständnis für eine bürgerferne Politik scheinen um sich zu greifen und haben die Politiker nun eine „Phase des Nachdenkens“ ausrufen lassen, die bereits in die Verlängerung gegangen ist. Sicher, ohne Vertrag bleibt der Status quo erhalten, doch wie geht es weiter? Die einen plädieren für die Beibehaltung des Vertrags und die Fortführung des Ratifizierungsprozesses, die anderen fordern Nachverhandlungen und die Überarbeitung bestimmter Vertragsteile. Ins Spiel gebracht werden „kleine“ Vertragslösungen im Sinne einer verkürzten Verfassung, von der Option eines „Nizza Plus“ ist die Rede und auch über die Bildung eines „Kerneuropa“ wird nachgedacht. Während die Europäische Kommission mit ihrem „Plan D für Demokratie, Dialog und Diskussion“ das Bürgervertrauen in die Unionspolitik zurückgewinnen will, fordert das Parlament ein Inkrafttreten der Verfassung bis zu den Europawahlen 2009. Am Vorabend der deutschen EU-Ratspräsidentschaft ist die konstitutionelle Krise der Union Realität. Vonnöten ist ein Dialog mit den Bürgern über Wesen und Ziele der europäischen Integration, vonnöten ist aber auch die Reparatur der Schwachstellen der Union selbst.

Jessica Koch **Denkpause
in der Verlängerung:
Politische und
juristische Optionen
nach dem doppelten
„Nein“**

**Die Europäische Union
im Konstitutionalisierungsprozess**

■ **Executive Summary**

The double ‚no‘ of the citizens of France and the Netherlands to the EU constitutional treaty brought the crisis of Europe to light. That it was the French and the Dutch of all people who voted against a more citizen-friendly Europe should make us think, even though there certainly were reasons for their ‚no‘. Those reasons include not only discontent and distrust towards the course steered by Europe, policy-making over the heads of the citizens, fear of foreign infiltration, and the debate about the potential accession of Turkey to the EU but also, as a result of all this, the spectre of pay and social dumping, fear of globalization, and the loss of national identity threatening from a European superstate.

Most of the 15 member states have by now ratified the constitution, but next to France and the Netherlands, there are other problem candidates that still have not done so, such as Great Britain, Poland, and Czechia. The referendum which failed in June 2005 was at first followed by a phase of ‚reflection‘ in which the situation was analyzed. The summit of June 2006 decided that the fears of the citizens should be considered and a detailed discussion with them conducted and evaluated afterwards. However, the plan to develop a timetable to pave the way for the constitutional treaty had to be postponed, the ‚phase of contemplation‘ going into extra time. Now, the German

presidency of the Council is to submit a report by 2007, which is to serve as a basis for all future resolutions.

Without a constitutional treaty, the status quo will persist for the time being, the Union's legal framework for action being safeguarded in the EC and EU treaties. In view of the eastern enlargement, however, the EU urgently needs a reform of its contractual foundations – a fact that is not denied even by the keenest critics of the constitution.

Now, what comes next? To some member states, the constitution is already dead, to others it has merely been shelved. At this point, it is worthwhile to take a look at the options discussed with respect to the future of the constitutional treaty as well as the consequences which the implementation of these options would have for European integration.

Some governments propose retaining the constitutional treaty and continuing the ratification process. Yet this path, which is endorsed by the German federal chancellor, requires a fresh start in France and the Netherlands where, however, an unaltered version of the draft would certainly be rejected again. It can only be hoped that the pressure of the numerous states that already ratified the draft will induce a change of mind in those countries which said 'no' before. Another possibility would be to retain the treaty and add a protocol, declaration, or charter, as was done when the Danes said 'no' to the Maastricht Treaty or when the Irish rejected the Treaty of Nice. While an opt-out clause in the form of a protocol would not solve the problem, a 'declaration on the social dimension' might move the French to say 'yes'. It would be the task of the editors of such a declaration to describe certain elements of the constitution in greater detail without, however, substantially expanding it.

An alternative to retaining the constitutional treaty could be to initiate follow-up negotiations to revise certain parts of the constitution. However, this might prove a can of worms, since new negotiations might endanger those compromises on reform steps that have already been reached.

What would also be imaginable are 'low-key' constitutional solutions, i.e. abridged versions of the constitution; in this context, several different approaches suggest themselves. On the one hand, various parts of

the constitution might be differentiated further, which would save the institutional and procedural reforms of the constitution. On the other, the French home secretary, Mr Sarkozy, suggested developing a slimmed-down version of the treaty, which would be tantamount to a limited revision of the treaties that are currently in force. Such a ,low-key‘ constitutional treaty would indeed permit implementing contractual reforms quickly but would put the compromise meanwhile reached about the entire treaty complex on the line again.

Another approach is the option of a ,Nice-Plus Treaty‘, i.e. further integration on the basis of existing treaties. Without the community’s reform prerogative, states such as France and the Netherlands might thus obtain an opportunity to speak out in favour of European integration – on the basis of the Treaty of Nice. There are various ways to implement reform steps below the legal threshold of a treaty amendment. These include not only taking advantage of the leeway offered by the treaty and of the right of self-organization to change the institutional practice but also making Council meetings public by altering the rules of procedure, dividing the Council into specialist councils and a general council and, finally, introducing petitions for a European referendum on the basis of inter-institutional conventions. The advantage of this option would be that it would permit implementing small integration steps without making changes to the treaty, thus helping to keep the integration and reform process from stagnating.

Finally, it would be worthwhile to think about forming a ,core Europe‘ as proposed by the Belgian Prime Minister, Mr Verhofstadt. In this model, which some people call the ,Europe of two speeds‘, more extensive cooperation within a certain group of member states is confronted by less extensive cooperation between other members, although the legal basis of cooperation within the first group is not clear. Due to the different involvement obligations of the member states, however, different speeds already exist within the EU, one example being the Euro zone. After all, a core Europe would only have a chance if at least the economic core states which also belong to the monetary union participated in it, France and the Netherlands being two of them.

But how do the European Commission and the European Parliament view this issue? It was the objective of the Commission to win back the citizens' trust in the policies of the Union by means of a communication policy with a focus on dialogue, which is laid down in 'Plan D for Democracy, Dialogue, and Debate'. In its strategy paper of May 2006, designed as a contribution to the Council summit in June of the same year, the Commission suggested to 'sort out the current problems with the constitutional treaty step by step'. In view of the 50th anniversary of the Treaties of Rome in 2007, it calls for a political declaration of commitment to European values and goals. Still, the Commission's position towards the EU constitution remains moot. It does favour the principles of the constitution, but it apparently does not intend to pose as an advocate of the project. The Parliament, on the other hand, took a much clearer stand when, in the beginning of 2006, it demanded in its resolution on a phase of reflection that the constitution should come into force no later than the European elections of 2009. Written by two MEPs, Mr Duff and Mr Voggenhuber, the report emphasized that without a reform of the institutions, it would be impossible to enlarge the EU further after the accession of Bulgaria and Romania and that, moreover, all citizens of Europe would have to be included in the process of shaping the future of the Union. On the other hand, the report clearly dismisses the idea of forming a 'core Europe'.

So far, none of the urgent decisions regarding the constitutional treaty and its future have been made, nor will they be made in the near future. Given the different positions on this issue, there is hardly any progress to be expected within the next two years. However, political players agree that the currently existing treaty cannot serve as a basis for an enlarged Europe in the long run. This being so, they are endeavouring to change the eurosceptic tenor which is widespread among Europe's citizens by making things more transparent, and to promote a more positive attitude towards the constitution.

The goal of the German presidency of the council is to write a timetable for the roadmap of the next two years. In her policy statement of May 2006, the German Federal Chancellor, Angela Merkel, emphasized

her will to lead the European constitution project to success. However, the German presidency will have to face the problem of having to conduct its policy at the time of the parliamentary elections in France and the Netherlands.

The constitutional crisis of the Union shows that a fundamental debate about the nature and the goals of European integration should in fact have taken place a long time ago. It is no longer possible to dodge commencing a detailed dialogue with the citizens about both content-related and geographical cornerstones of the Union or, indeed, repairing its weak points – the only approach that promises to overcome this crisis sustainably.

■ Einleitung

Das doppelte „Nein“ der Franzosen und Niederländer bei den Referenden zum Europäischen Verfassungsvertrag am 29. Mai und 1. Juni 2005 hat Europa in eine tiefe Krise gestürzt. Ausgerechnet die Bürger zweier Gründerstaaten haben die Europäische Verfassung abgelehnt.¹⁾ Was bedeutet diese Absage für die Zukunft des Verfassungsprojekts und die europäische Integration?

Es ist eine Ironie der Geschichte, dass Franzosen und Niederländer gegen ein Europa votiert haben, das in ihrem Sinne ein bürgernäheres, transparenteres und demokratischeres Antlitz erhalten hätte.²⁾ Die Neuerungen des Verfassungsvertrags sehen die Fortentwicklung und Modernisierung der institutionellen Systeme vor.³⁾ Sie bringen u.a. den Ausbau der Stellung des Europäischen Parlaments,⁴⁾ eine gerechtere Stimmengewichtung im Europäischen Rat, die Einführung eines europäischen Bürgerbegehrens, die Stärkung des Subsidiaritätsprinzips und nicht zuletzt die Verbindlichkeit der Grundrechtecharta mit sich. Die Verhandlungen des Verfassungskonvents hatten zum Ziel, die Handlungs- und Funktionsfähigkeit der Europäischen Union langfristig sicherzustellen – insbesondere im Hinblick auf zukünftige Erweiterungsrunden nach Rumänien und Bulgarien.

Die Gründe dafür, dass „Non“ und „Nee“ die Stimmen zugunsten der Verfassung überwogen, sind an vielen Ecken und Enden zu suchen. Dennoch führt kein Weg daran vorbei, dass Unzufriedenheit und Misstrauen gegenüber dem europäischen Kurs sehr

1) Jopp/Kuhle, Jopp/Kuhle, *Verfassungsvertrag* S. 257.

2) Rüger, *Aus der Traum* S. 124; Wuermeling/Koch, *Standortbestimmung* S. 5.

3) Wuermeling/Koch, *Standortbestimmung* S. 5.

4) Vgl. Art. I-23 I S.1, III-396 ff. VVE; Wuermeling, *Zum weiteren Schicksal der EU-Verfassung* S. 149, 153.

deutlich ihren Anteil an dem Abstimmungsergebnis hatten, auch wenn einige Wähler den Anlass nutzten, den Regierenden für innenpolitische Schwächen die rote Karte zu zeigen.⁵⁾ Es wurde zu lange Europapolitik über die Köpfe der Bürger hinweg betrieben. Die Angst vor Überfremdung wurde durch die Debatte um einen möglichen EU-Beitritt der Türkei geschürt.⁶⁾ Die in Angriff genommene Liberalisierung der Dienstleistungsmärkte vermischte sich mit der Verfassungsthematik.⁷⁾ Schreckensszenarien von Lohn- und Sozialdumping machten die Runde und verschärften Globalisierungsängste. Dies wiederum ging zu Lasten einer europafreundlichen Einstellung. Die angeblich neoliberale Ausrichtung des Verfassungsvertrags geriet in das Kreuzfeuer der Kritik. Zudem ließ der Titel „Verfassung“ bei den Bürgern das Bild eines zentralisierten europäischen Superstaates entstehen und führte ihnen den Verlust nationaler Identität vor Augen. Der Verfassungsbegriff weckte auf der einen Seite übertriebene Befürchtungen, auf der anderen Seite nicht gerechtfertigte Erwartungen.⁸⁾ Entsprechend forderte etwa der niederländische Regierungschef Jan Peter Balkenende, ein zukünftiger Vertragstext solle nicht mehr die Bezeichnung „Verfassung“ tragen.⁹⁾

Inzwischen hat eine Mehrheit von mittlerweile 15 Mitgliedstaaten die Verfassung ratifiziert. Damit hat auch mehr als die Hälfte der 454,3 Millionen EU-Bürger zugestimmt. Zuletzt ratifizierte Estland am 9. Mai 2006. Nach einer Abstimmung im finnischen Parlament am 12. Mai 2006 plant Finnland die Ratifizierung voraussichtlich im Dezember 2006 – noch während der finnischen EU-Ratspräsidentschaft. Abgesehen von Frankreich und den Niederlanden steht noch eine Reihe weiterer problematischer Kandidaten aus, die dem Verfassungsvertrag noch nicht zugestimmt haben. Zu ihnen zählen Großbritannien, Polen und Tschechien.

■ Entwicklung der Reflexionsphase

Bei dem ersten Gipfeltreffen nach den gescheiterten Referenden am 16./17. Juni 2005¹⁰⁾ fassten die Staats- und Regierungschefs den Beschluss, eine „Reflexionsphase“ eintreten zu lassen, um die Lage zu analysieren und Möglichkeiten für ein weiteres Vorgehen

5) Wuermeling, *Zum weiteren Schicksal der EU-Verfassung* S. 149, 150; Häberle, Nizza S. 6; Winkler, *Was hält Europa zusammen?* S.14; Weidenfeld, *Europäische Verfassung*, S. 99; Ivaldi, *European Constitution*. S. 47, 59; Schild, *Verfassungsreferendum* S. 187, 190.

6) Winkler, *Weltmacht* S. 57, 59.

7) Dienstleistungsrichtlinie.

8) Winkler, *Weltmacht* S. 57, 59; Winkler, *Was hält Europa zusammen?* S.15.

9) „Ein neuer EU-Vertrag?“, FAZ 17.6.2006.

10) Dok SN 117/05 vom 18.6.2005.

11) Schlussfolgerungen Vorsitz 10633/06 vom 16.6.2006.

12) Schwarze, *Verfassungsreferenden* S. 3.

13) Schlussfolgerungen Vorsitz 10633/06 vom 16.6.2006, Punkt 46 und 47 .

14) Schlussfolgerungen (vgl. Fußnote 13) Punkt 47 und 48.

auszuloten. Diese Phase des Nachdenkens sollte bis in das erste Halbjahr 2006 andauern.¹¹⁾ Zur Kenntnis wurde genommen, dass die Bürger „Bedenken und Ängste zum Ausdruck gebracht [haben], denen Rechnung getragen werden muss“. Der Ratifizierungsprozess wurde nicht gestoppt, sondern nach dem Ermessen der betroffenen Mitgliedstaaten zeitlich gestreckt.¹²⁾

Die Zeitspanne bis zum Gipfeltreffen am 15./16. Juni 2006 sollte in den Mitgliedstaaten zu „ausführlicher Diskussion“ unter Beteiligung von Bürgern, Zivilgesellschaft, Sozialpartnern und politischen Parteien und unter Einbeziehung der EU-Organen genutzt werden. Geplant war, dann erneut zusammenkommen, um die Ergebnisse der bis dahin in den einzelnen Mitgliedstaaten geführten Diskussion zu bewerten und über den weiteren Fortgang durch Aufstellung eines „Fahrplans“ zu entscheiden.

Mangels Einigkeit unter den Mitgliedstaaten musste dieses ambitionierte Anliegen jedoch verschoben werden. Die Positionen lagen zu weit voneinander entfernt. Die Staats- und Regierungschefs beschlossen, die „Denkpause“ zu verlängern und zukünftig einen zweigleisigen Ansatz zu verfolgen. Auf der einen Seite sollten die Beratungen über den Verfassungsvertrag fortgesetzt werden, auf der anderen Seite die Möglichkeiten, die die derzeitigen Verträge bieten, bestmöglich ausgeschöpft werden, um der Forderung der Bürger nach konkreten Ergebnissen europäischer Politik zu entsprechen.¹³⁾

Die Staats- und Regierungschefs einigten sich darauf, dass unter deutscher Ratspräsidentschaft ein Bericht vorgelegt wird, der sich auf ausführliche Konsultationen mit den Mitgliedstaaten stützen kann. Der Bericht soll eine Bewertung des Beratungsstandes über den Verfassungsvertrag enthalten und mögliche künftige Entwicklungen aufzeigen.¹⁴⁾ Die Ergebnisse sollen als Grundlage für weitere Beschlüsse genutzt werden, wie der Reformprozess fortzusetzen sei. Die konkrete Umsetzung dieser Beschlüsse ist spätestens für das zweite Halbjahr 2008 unter französischer Ratspräsidentschaft vorgesehen.

Die „Reflexionsphase“ erreichte beim Gipfeltreffen am 15./16. Juni 2006 ihren vorläufigen Höhepunkt. Eine Wiederbelebung der festgefahrenen Verfassungsdebatte plant die Bundesregierung im

Halbjahr Januar bis Juni 2007. In einer „Erklärung zur deutschen EU-Ratspräsidentschaft“¹⁵⁾ heißt es: „Die Bundesregierung wird ihr Möglichstes tun, um den Auftrag des Europäischen Rates vom Juni 2006 zu erfüllen und einen Weg zu finden, den Verfassungsprozess erfolgreich fortzusetzen.“ Es wird betont, dass der Verfassungsvertrag in seiner ausgehandelten Fassung „hierfür nach wie vor die beste Grundlage“ darstelle.¹⁶⁾ Erste Etappe auf dem Weg zu einem „klaren Fahrplan“¹⁷⁾ am Ende der sechsmonatigen Präsidentschaft ist die zum 50. Jahrestag der Unterzeichnung der Römischen Verträge geplante „Berliner Erklärung“. Diese Erklärung der EU-Staats- und Regierungschefs soll eine Orientierung für Werte und Aufgaben der EU geben. Verabschiedet werden soll sie auf dem für den 25. März 2007 angesetzten Sondergipfel in Berlin.

Unterstützung für das Ziel, die EU aus der Verfassungskrise zu führen, erhält die Bundesregierung von einem kürzlich ins Leben gerufenen „europäischen Weisenrat“. Initiator des Rates, der Ende September 2006 zum ersten Mal tagte, ist Italiens Innenminister und ehemaliger Vizepräsident des EU-Verfassungskonvents Giuliano Amato. Elf hochrangige Politiker aus zehn Mitgliedstaaten – darunter auch zwei Mitglieder der EU-Kommission – sind dabei. Sie zählen allesamt zum Lager der Verfassungsbefürworter. Für die Bundesrepublik ist der ehemalige Innenminister Otto Schily beteiligt. Vor dem Berliner EU-Gipfel am 25. März 2007 will Amato so weit sein, der Bundesregierung einen Plan vorzulegen, wie der Verfassungsprozess wieder belebt und in möglichst kurzer Zeit erfolgreich abgeschlossen werden kann.

■ Status quo

So lange der Verfassungsvertrag mangels Ratifizierung durch alle Mitgliedstaaten nicht in Kraft treten kann, bedeutet dies die Aufrechterhaltung des Status quo. Mit dem EG-Vertrag und dem EU-Vertrag steht der Europäischen Union weiterhin eine funktionierende Rechtsbasis zur Verfügung, die auch eine ausreichende Grundlage für den Beitritt Rumäniens und Bulgariens bietet. Der Nizza-Vertrag ist in der Gewichtung der Länder bei Abstimmungen sowie bei der Sitzverteilung im EU-Parlament auf maximal 27 Mitgliedstaaten ausgelegt. Die Grenze ist erreicht,

- 15) Verabschiedet am 5.11.2006 bei einer Sondersitzung des Bundeskabinetts.
- 16) „Merkel will EU-Verfassung voranbringen,“ FTD 5.11.2006.
- 17) „Deutsche Ratspräsidentschaft – Neuer Anlauf für EU-Verfassung“, Spiegel Online 11.10.2006.

- 18) Vgl. zu den Neuerungen im Verfassungsvertrag: Wuermeling/Koch, *Standortbestimmung* S. 5 f.
- 19) „Kaczynski für Beitritt der Ukraine zur EU“, SZ 10.3.2006; „Polen will mit der Reform der EU ganz von vorne beginnen“, FAZ 8.3.2006.
- 20) Maurer, *Realisierungsperspektiven Verfassungsvertrag* S. 11.
- 21) Vertrag über eine Verfassung für Europa.

will die Union weitere Mitglieder – etwa Kroatien – aufnehmen. Spätestens dann sind Reformen der vertraglichen Grundlagen notwendig, um die Handlungs- und Funktionsfähigkeit der EU aufrecht zu erhalten. Dazu gehören in erster Linie Neuordnungen der Organ- und Verfahrensstrukturen.¹⁸⁾ So sieht der Verfassungsvertrag etwa vor, dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission durch zahlenmäßige Begrenzung einen auf die Erweiterung angepassten Zuschnitt zu verleihen. Der Vertrag würde den Bereich der Mehrheitsentscheidungen im Rat erheblich ausweiten, um Ratsentscheidungen nicht durch Vetorechte zu blockieren.

Selbst scharfe Kritiker der Verfassung, wie der polnische Staatspräsident Lech Kaczynski, der öffentlich die Meinung vertrat, die Verfassung führe zu „halb-föderativen Zwitterstrukturen“, verschließen sich der Notwendigkeit innerer Reformen nicht gänzlich.¹⁹⁾ Das Scheitern des Verfassungsvertrages ohne Alternative würde auf lange Sicht zu unmittelbaren Folgen für die Tagespolitik²⁰⁾ und zur Lähmung der Europäischen Union führen.

■ Optionen

Verschiedene Möglichkeiten werden im Zusammenhang mit der Zukunft der Europäischen Verfassung in Erwägung gezogen. Bereits die Ausgangspositionen unterscheiden sich jedoch erheblich. Einige Mitgliedstaaten erklären die Verfassung für „tot“, für andere liegt sie derzeit nur auf Eis. Im Folgenden sollen die Optionen aufgezeigt werden, die im Zusammenhang mit der Zukunft des Verfassungsvertrags diskutiert werden. Wie ist ihre politische Realisierbarkeit einzuschätzen? Daran schließt sich die Frage an, was die Umsetzung einer Option für die europäische Integration bedeuten und welche Konsequenzen sie mit sich bringen würde.

Der Verfassungsvertrag selbst bietet keinen Lösungsweg aus der Krise: Art IV-447 Abs. 1 VVE²¹⁾ bestätigt lediglich die sich schon aus Art. 48 EU-Vertrag ergebende Erfordernis der Ratifizierung durch die Hohen Vertragsparteien. Für die dem Verfassungsvertrag beigefügte Erklärung Nr. 30 zur Ratifizierung des Vertrags über eine Verfassung für Europa fehlen noch die Voraussetzungen. Demnach wird der Europäische Rat „befasst“, wenn vier Fünftel der Mit-

gliedstaaten ratifiziert haben und in einem Mitgliedstaat oder mehreren Mitgliedstaaten Schwierigkeiten bei der Ratifizierung auftreten. Abgesehen davon bietet die Erklärung Nr. 30 keinen inhaltlichen Anhaltspunkt, was konkret bei einem Problemfall passieren soll und was für Möglichkeiten dem Europäischen Rat dann offen stehen.²²⁾

Beibehaltung des Verfassungsvertrags

Fortsetzung des Ratifizierungsverfahrens

Einige Regierungen möchten den Ratifizierungsprozess fortsetzen und den Verfassungsvertrag möglichst unverändert in Kraft treten sehen. Dazu zählt auch die deutsche Bundesregierung unter Bundeskanzlerin Angela Merkel.²³⁾ Mitgliedstaaten wie Finnland, Spanien und Portugal unterstützen die Ansicht, dass die Verfassung als Ganzes erhalten bleiben soll, um mit allenfalls marginalen Änderungen in Kraft zu treten.²⁴⁾ Nach dieser Auffassung ist ein zweiter Anlauf zur Ratifizierung²⁵⁾ durch die Vertragsparteien Frankreich und Niederlande unvermeidlich. Schlüsselidee dieser Option ist, dass nicht der Text des Vertrags geändert werden muss, sondern der „Kontext“.²⁶⁾ Damit ist das derzeit europaskeptische Grundklima in Europa gemeint, das es zu wandeln gilt.

Die unveränderte Vorlage der Verfassung zur erneuten Abstimmung trifft aus nachvollziehbaren Gründen derzeit weder bei der niederländischen noch der französischen Regierung auf Zustimmung.²⁷⁾ Zu stark ist der Wählerdruck und zu problematisch die innenpolitische Lage in beiden Ländern. In den Niederlanden standen für Ende November 2006 Parlamentswahlen an, in Frankreich gibt es Ende April 2007 Präsidentschaftswahlen. Wenn, wie in der Erklärung zum Verfassungsvertrag Nr. 30 gefordert, vier Fünftel der Mitgliedstaaten tatsächlich ratifiziert haben, bestünde zumindest die Möglichkeit, dass diese „Übermacht“ einen solchen Druck erzeugt, dass der Verfassungsvertrag durch eine Wiederholung der Abstimmungen²⁸⁾ auch in den verbleibenden verfassungsskeptisch eingestellten Staaten ratifiziert wird.

Ergänzung der Verfassung durch Protokoll, Erklärung oder Charta

Eine Möglichkeit, den Verfassungsvertrag weitgehend zu erhalten, bestünde darin, die Situation analog

22) Rüger, *Aus der Traum*, S. 126.

23) „Merkel treibt Europa an“, *Handelsblatt* 19.12.05; „Polen will mit der Reform der EU ganz von vorne beginnen“, *FAZ* 8.3.06; „Gespräche über EU-Verfassung“, *FAZ* 6.3.06.

24) „Constitution“, *Le Monde* 8.3.06; „Finnischer Reichstag ebnet Weg für Ratifizierung der EU-Verfassung“, *Die Welt* 13.5.06.

25) Maurer/Schwarzer, *Verfassungskrise* S. 2.

26) „Die alten Spielregeln haben ausgedient“, *Das Parlament* 27.3.2006.

27) Weilemann, *Europäischer Einigungsprozess* S. 71.

28) Häberle, *Nizza* S. 3.

- 29) Maurer/Schwarzer, *Verfassungskrise* S. 4.
- 30) Wuermeling/Koch, *Standortbestimmung* S. 16.
- 31) „Gespräche über EU-Verfassung“, FAZ 6.3.06.
- 32) Wuermeling, *Zum weiteren Schicksal der EU-Verfassung* S. 149, 150.
- 33) Maurer/Schwarzer, *Verfassungskrise* S. 4.
- 34) Wuermeling, *Zum weiteren Schicksal der EU-Verfassung* S.149, 153; Maurer/Schwarzer, *Verfassungskrise* S. 5.
- 35) Maurer/Schwarzer, *Verfassungskrise* S. 5.

zum dänischen Nein zum Maastricht Vertrag und dem irischen Nein zum Vertrag von Nizza zu behandeln und die Verfassung mit einem Protokoll, einer Erklärung oder einer Charta zu versehen.²⁹⁾ Eine „Opt-out-Klausel“ in Form eines Protokolls, wie sie beim Vertrag von Maastricht für Dänemark angefügt wurde, käme jedoch zur Lösung der Problemlage kaum in Frage. Was zu einem zweiten erfolgreichen Referendum der Dänen im Mai 1993 führte, war die Befreiung von der dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion. Während es sich in Dänemark also um ein konkretes Anliegen handelte, geht es bei der Annahme der Verfassung um die grundsätzliche Befürwortung eines umfassenden Integrationsschrittes. Protokolle, die beispielsweise bestimmte Kompetenzübertragungen bei der Außen- oder Innen- und Justizpolitik zum Gegenstand hätten, wären daher kein geeignetes Mittel.³⁰⁾

Anders sieht es mit einer Erklärung oder Charta aus. Bundeskanzlerin Angela Merkel plädierte bereits im Dezember 2005 dafür, Teil 1 (Aufbau und Funktionsfähigkeit) und Teil 2 (Grundrechtecharta) der Verfassung mit einer „Erklärung zur sozialen Dimension“ zu versehen, um die soziale Ausrichtung der Verfassung noch zu unterstreichen und den Franzosen die Zustimmung zur Verfassung bei einem erneuten Referendum zu erleichtern.³¹⁾ Zur Zeit der Abstimmung im Mai 2005 herrschte gerade in Frankreich die Stimmung vor, die Verfassung proklamiere den Neoliberalismus und das französische Sozialmodell gerate in Gefahr.³²⁾ Darauf geht auch die Idee ein, der Verfassung eine Sozialcharta beizufügen. Derartige Zusätze hätten den Vorteil, dass sie Verfassungskritikern entgegenkämen, ohne die politische Substanz des Vertrages zu berühren.³³⁾ Entsprechend müsste auf die Bedenken der Niederländer eingegangen werden, die den Vertrag vor allem aus Furcht vor dem Verlust nationaler Identität ablehnten.³⁴⁾

Bei solchen Ergänzungen läge die Kunst darin, den Inhalt auf der einen Seite so zu bestimmen, dass er zwar Elemente der Verfassung vertiefend aufnimmt, nicht jedoch über die Substanz der Verfassung wesentlich hinausgeht. Denn in letzterem Fall könnten sie die Ratifizierung durch europaskeptische Mitgliedstaaten wie Großbritannien, Polen oder Tschechien unnötig gefährden.³⁵⁾ Auf der anderen Seite

wäre es fatal, würde eine Zusatzerklärung von den französischen und niederländischen Bürgern lediglich als optische Täuschung empfunden werden.

Nachverhandlungen

Denkbar sind auch Nachverhandlungen, die darauf abzielen, Teile des Verfassungsvertrags neu zu überarbeiten.³⁶⁾ Diese Option ginge über die Hinzufügung von Protokollen und Erklärungen hinaus, würde aber nicht so weit reichen, das Paket der Verfassung durch Neuverhandlungen komplett aufzuschnüren. Dafür wäre eine Entscheidung notwendig, welche Teilbereiche des Verfassungstextes mit welchem Ziel Verhandlungen unterworfen werden sollen. Eine Überarbeitung im Bereich Gemeinschaftspolitiken und Kompetenzen (Teil 3) zur Vertiefung sozialpolitischer Elemente im Hinblick auf französische Vorbehalte wäre beispielsweise vorstellbar, steht jedoch derzeit nicht ernsthaft zur Diskussion. Festgelegt werden müsste zudem, wer die Nachverhandlungen führen soll. Das könnte ein neu gebildeter Konvent sein oder eine kürzere Regierungskonferenz.³⁷⁾

Die Eröffnung von Nachverhandlungen wäre ein Unternehmen mit nicht abschätzbarem Ausgang – man würde die Büchse der Pandora öffnen. Zu befürchten ist, dass nicht nur Punkte diskutiert würden, die von Verfassungsgegnern insbesondere in Frankreich und den Niederlanden bemängelt wurden, sondern dass dann auch andere Bereiche in Zweifel gezogen werden könnten.³⁸⁾ Erneute Verhandlungen über den Verfassungstext lassen allgemein befürchten, dass Kompromisse über Reformschritte, die die Regierungen und zuvor der Konvent in langen Verhandlungen finden konnten, erneut in Frage gestellt würden.

„Kleine“ Vertragslösungen

Eine vermittelnde und an der gegenwärtigen politischen Situation ausgerichtete Position nehmen diejenigen ein, die für eine schlankere und verkürzte Version der Verfassung votieren. Für die Realisierung sind mehrere Spielarten denkbar. Die Verfassung könnte zum einen in die einzelnen Teile aufgespalten werden, die dann wiederum zu einem neuen Vertrag zusammengefügt werden. Zum anderen ist vorstellbar, einzelne Reformschritte aus dem Verfassungstext

36) Häberle, *Nizza* S. 4.

37) Maurer/Schwarzer, *Verfassungskrise* S. 2.

38) Maurer/Schwarzer, *Verfassungskrise* S. 4.

herauszugreifen und in einem neuen kürzeren Vertrag zusammenzufassen.

Teile des Verfassungsvertrags

Die „Brückenbauer“, die sich für diese Option verwenden, sind insbesondere darauf aus, die institutionellen und verfahrensmäßigen Reformen der Verfassung zu retten.³⁹⁾ Sie möchten nur den ersten Teil und die Grundrechtecharta im zweiten Teil der Verfassung erneut in einem Referendum abstimmen lassen. Würde man einen Änderungsvertrag auf diese beiden Teile beschränken, müssten Reformen in den Politikbereichen wie der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und der Polizeilichen Zusammenarbeit in Justiz- und Strafsachen (PJZS) in Teil 3 der Verfassung abgetrennt werden und blieben außen vor. Die Idee, Teil 3 zu streichen, ging darauf zurück, dass sich der Unmut etlicher Neinsager in Frankreich auf dieses Kapitel fokussierte, das als „neoliberal“ eingestuft wurde.⁴⁰⁾ Diese Option stößt im Europäischen Parlament und bei vielen Regierungen allerdings auf erheblichen Widerstand und hat daher nur geringe Chancen, realisiert zu werden.⁴¹⁾

39) Maurer/Schwarzer, *Verfassungskrise* S. 2.

40) „Vier Wege für Europa“, SZ 11.5.2006.

41) „Die alten Spielregeln haben ausgedient“, *Das Parlament* 27.3.2006.

42) Nicolas Sarkozy, „Europas Grenzen“, *Die Welt* 17.2.2006.

43) Zervakis/Hierlemann, *Scheitern der Europäischen Verfassung* S. 64, 67.

Verkürzte Fassung des Verfassungsvertrags als „Minivertrag“

Den Entwurf einer schlankeren Version des Verfassungsvertrags als mittelfristige Lösung favorisierte im Februar 2006 der französische Innenminister Nicolas Sarkozy in der öffentlichen Diskussion.⁴²⁾ Auch in den Niederlanden sieht man einen solchen „Minivertrag“ als opportune Alternative zur Verfassung. Er käme einer begrenzten Revision der bestehenden Verträge gleich.

Eine solch pragmatische Lösung der Verfassungskrise bestünde darin, zentrale Strukturreformen in der Form eines kurzen Änderungsvertrags in die bestehenden Verträge einzuarbeiten.⁴³⁾ Der neue Vertrag würde im Vergleich zum Verfassungstext einen äußerst bescheidenen Umfang haben. Sarkozy nannte eine Anzahl von zehn bis zwanzig Artikeln.

Nach französischen Vorstellungen sollen diese Regelungen etwa die verlängerte Präsidentschaft des Rates einführen, die Ausweitung der qualifizierten Mehrheit auf die Außenpolitik vorsehen, die Ausdehnung der Anwendungsbereiche des Mitentschei-

dungsverfahrens festlegen und die Subsidiaritätskontrolle normieren.⁴⁴⁾ Die Option „Minivertrag“ ließe sich gut mit einem ersten Schritt der Umsetzung einzelner Reformbausteine auf Basis der jetzigen Vertragslage kombinieren.⁴⁵⁾ So könnte man schrittweise vorankommen, ohne Gefahr zu laufen, sich in der Debatte um die „Verfassung“ emotional und ideologisch zu verstricken.⁴⁶⁾ Die erneute Bildung eines Verfassungskonvents zu einem späteren Zeitpunkt ist nach diesen Vorstellungen nicht ausgeschlossen.

Diese Option hätte den Vorteil, dass sie verhältnismäßig schnell vertraglich umsetzbare Reformen bereitstellen würde. Zudem stünde die erneute Ratifizierung des Verfassungsvertrags in Frankreich und in den Niederlanden nicht im Wege. Ein verkürzter Änderungsvertrag müsste allerdings in einer erneut einzuberufenden Regierungskonferenz verabschiedet werden und in den Mitgliedstaaten nach nationalen Bestimmungen ratifiziert werden.⁴⁷⁾ Die Ratifizierung könnte durch rein parlamentarisches Votum in den Mitgliedstaaten erfolgen.

Offen bleibt bei dem Vorschlag des „Minivertrags“, wie die Reformen des dritten und vierten Teils der Verfassung umgesetzt werden sollen. Zudem bleibt die Grundrechtecharta in Teil 2 außen vor. Auch die an erster Stelle (s.o.) vorgestellte Variante, Teile aus dem Verfassungsvertrag herauszuschneiden, birgt die Problematik, dass sich unweigerlich inhaltliche Lücken auftun, die noch zu einem späteren Zeitpunkt gefüllt werden müssten. Den Verlust an innerer Kohärenz, die der Verfassungsvertrag bringen würde, nähme man ohnehin in Kauf. Die Bündelung der Verträge in einem einheitlichen und systematisch aufgebauten Dokument ginge verloren.⁴⁸⁾ Eine zusätzliche Schwäche liegt darin, dass der bei vielen Reformpunkten erreichte politische Konsens ebenso wie bei der Eröffnung von Nachverhandlungen möglicherweise wieder in Frage gestellt werden würde.⁴⁹⁾

„Nizza Plus“: Weitere Integration auf Basis der geltenden Verträge

Ohne Änderungen des primären Gemeinschaftsrechts einzelne Reformen durchzuführen, die im Verfassungsvertrag enthalten sind, stellt insbesondere für die Regierungen der Mitgliedstaaten, in denen die Referenden gescheitert sind, eine unverfängliche Mög-

44) Wuermeling/Koch, *Standortbestimmung* S.16; Sarkozy; „Europas Grenzen“, *Die Welt* 17.2.2006.

45) Maurer, *Realisierungsperspektiven Verfassungsvertrag* S. 11.

46) Wuermeling/Koch, *Standortbestimmung* S. 16.

47) Zervakis/Hierlemann, *Scheitern der Europäischen Verfassung* S. 64, 69; Maurer/Schwarzer, *Verfassungskrise* S. 3.

48) Zervakis/Hierlemann, *Scheitern der Europäischen Verfassung* S. 64, 69.

49) Maurer/Schwarzer, *Verfassungskrise* S. 4.

- 50) Rüger, *Aus der Traum* S. 127; Maurer/Schwarzer, *Verfassungskrise* S. 2.
- 51) Jacques Chirac, „Europe needs strength and solidarity“, *Financial Times* 26.10.2005; Seeger, *Europäische Verfassung* S. 3; Maurer/Schwarzer, *Verfassungskrise* S. 6.
- 52) Maurer/Schwarzer, *Verfassungskrise* S. 6.
- 53) Mitteilung KOM (2006) 211.
- 54) <http://www.britischebotschaft.de/de/news/items/060202.htm>.
- 55) „Die Verfassung ist nicht tot“, FAZ 17.6.2006.
- 56) Thym, *Reform ohne Vertragsänderung* S.307, 308; Wuermeling, *Zum weiteren Schicksal der EU-Verfassung* S. 149, 152.
- 57) Zum Beispiel Art. 42 EU-Vertrag.
- 58) Maurer, *Realisierungsperspektiven Verfassungsvertrag* S. 19.
- 59) im VVE vorgesehen unter Art. I-24 VII, I-50 II .
- 60) Maurer, *Realisierungsperspektiven Verfassungsvertrag* S. 19.
- 61) Im VVE vorgesehen unter Art. I-47 IV.

lichkeit dar, sich für die europäische Integration und den Fortschritt auszusprechen.⁵⁰⁾ Sie unterstützen den Ansatz, sich auf praktische Maßnahmen auf der Grundlage des Vertrags von Nizza zu konzentrieren.⁵¹⁾ Ein entsprechendes Schreiben mit detaillierten Vorschlägen versandte die französische Regierung im April 2006 an das österreichische Außenministerium.⁵²⁾ Dies entspricht auch dem Ansatz eines „Europa der konkreten Projekte“, den die Kommission in ihrem Strategiepapier („Eine bürgernahe Agenda: Konkrete Ergebnisse für Europa“⁵³⁾) am 10. Mai 2006 präsentierte.

Auch die Briten verfolgen eine Politik des ergebnisorientierten Handelns. Der britische Premier Tony Blair hob in seiner Oxford-Rede⁵⁴⁾ im Februar 2006 hervor, dass es notwendig sei, den Bürgern handfeste und pragmatische Antworten auf politische Fragen zu geben. Die Verfassungsdebatte sei zu elitär und zu fern vom Bürger geführt worden. Er warnte davor, den Fokus auf institutionelle Reformen zu beschränken. Diese seien zwar langfristig notwendig, sollten jedoch nicht den Blick dafür verstellen, dass wirtschaftliche, politische, soziale und außenpolitische Ziele auch ohne Verfassung vorangetrieben werden könnten.⁵⁵⁾

Für die Umsetzung der einzelnen Reformschritte unterhalb der Schwelle der Vertragsänderung kommen verschiedene Instrumente zur Realisierung in Betracht, die wegen ihrer unterschiedlichen Regelungsgegenstände auch nebeneinander Anwendung finden können.⁵⁶⁾ Dazu gehört die Nutzung von Vertragsspielräumen, wie etwa die Passerelle-Klauseln im EG- und EU-Vertrag⁵⁷⁾, die Generalklausel Art. 308 EG-Vertrag und die Regelungen zur verstärkten Zusammenarbeit gemäß Art. 43 ff. EU-Vertrag. Änderungen der institutionellen Praxis könnten über das Selbstorganisationsrecht der Organe sowie über interinstitutionelle Abkommen zwischen Rat, Kommission und Europäischem Parlament erreicht werden.⁵⁸⁾ Vorstellbar wäre in einem solchen Rahmen, die Öffentlichkeit der Ratssitzungen⁵⁹⁾ mittels Änderung der Geschäftsordnung herzustellen oder die Aufteilung des Rates in den Rat für Allgemeine Angelegenheiten und Fachräte festzulegen.⁶⁰⁾ Die Durchführung europäischer Bürgerbegehren⁶¹⁾ wäre durch ein interinstitutionelles Abkommen zu ermöglichen.

Die Integration könnte zudem in bestimmten Sektoren wie etwa der Sicherheits- und Verteidigungspolitik durch außervertragliche Vereinbarungen zwischen den Mitgliedstaaten vorangebracht werden.

Dieser Reformansatz hat den Vorteil, dass es für die Umsetzung kleiner Integrationsschritte keiner Vertragsänderung gemäß Art. 48 EU-Vertrag bedürfte. Die interne Arbeitsmethodik der Organe und das institutionelle Zusammenspiel könnten auf diesem Weg verbessert werden. Dieser Methode der Konstitutionalisierung sind jedoch Grenzen gesetzt. Im Verfassungsvertrag geregelte wesentliche Reformen lassen sich ohne vertragliche Vereinbarung zwischen den Mitgliedstaaten nicht verwirklichen.⁶²⁾ So wird sich beispielsweise die Einführung des Amtes eines europäischen Außenministers kaum ohne Vertragsänderung bewerkstelligen lassen. Ebenso müssten Erlungenschaften wie die Grundrechtecharta, die einheitliche Rechtspersönlichkeit und Änderungen beim Entscheidungsmodus im Rat außen vor bleiben.⁶³⁾

Eine Alternative zu Vertragsreformen ist in der faktischen Teilumsetzung des Verfassungsvertrags also nicht zu sehen. Langfristig würde sie die bei den Bürgern ohnehin beklagte Intransparenz steigern und das Ziel der Vereinfachung des europäischen Primärrechts vereiteln. Als Alternativlösung sollte der „Nizza Plus“-Ansatz daher nicht propagiert werden. Die Option „Nizza Plus“ kann aber auf einer Zwischenstufe Stagnation im Integrations- und Reformprozess vermeiden helfen und die Bürger vom Wert der Verfassungsreformen durch sichtbare Erfolge überzeugen.⁶⁴⁾ Sie bietet sich daher in der Kombination mit einer der zuvor dargestellten Optionen an, die auf eine wie auch immer geartete Vertragslösung der Verfassungskrise abzielen. Dieses Endziel darf nicht aus den Augen verloren werden, sonst würde sich ein unerwünschter Verzögerungseffekt bei der Auflösung des Reformstaus einstellen.

Bildung eines „Kerneuropa“

Der belgische Premierminister Guy Verhofstadt präsentierte Anfang 2006 ein Manifest für die „Vereinigten Staaten von Europa“⁶⁵⁾, in dem er seine Ideen zur Schaffung eines „Kerneuropa“ vorstellte.⁶⁶⁾ Seine Idee ist, dass ein Teil der Mitgliedstaaten eine verstärkte

62) Vgl. dazu Wuermeling, *Zum weiteren Schicksal der EU-Verfassung* S. 149, 152 f; Maurer/Schwarzer, *Verfassungskrise* S. 7.

63) Rüger, *Aus der Traum*, S. 127.

64) Thym, *Reformen ohne Vertragsänderung* S. 307; Maurer, *Realisierungsperspektiven Verfassungsvertrag* S. 6.

65) Guy Verhofstadt, *Die Vereinigten Staaten von Europa. Manifest für ein neues Europa*. Grenz Echo Verlag, erschienen Februar 2006.

66) „EU-Verfassung: Verhofstadt wirbt für Europa“, *Die Presse* 29.3.2006; Seeger, *Europäische Verfassung* S. 3.

- 67) Seeger, *Europäische Verfassung* S. 3.
- 68) „Die EU sucht einen Weg aus der Denkpause“, SZ 15.6.2006; „Merkel will ein Mandat für EU-Verfassung“, *Die Welt* 15.6.2006; .
- 69) „Vier Wege für Europa“, SZ 11.5.06; Seeger, *Europäische Verfassung* S. 3.
- 70) Vorgesehen im Bereich der GASP gem. Art. 27a, 27b EUV und der PJZS gem. Art. 40, 40a, 40b EUV.
- 71) „Die Verfassung ist tot, es lebe Europa“, *Frankfurter Rundschau* 12.5.2006; Maurer, *Realisierungsperspektiven Verfassungsvertrag* S. 32.
- 72) Streinz, *Europarecht* Rn. 882.
- 73) „Die alten Spielregeln haben ausgedient“, *Das Parlament* 27.3.2006.

Integration und eine erhöhte Integrationsgeschwindigkeit anstrebt – daher auch der Ausdruck „Europa der zwei Geschwindigkeiten“. Verhofstadt plädiert für eine tiefer gehende Kooperation einer Gruppe von Mitgliedstaaten.⁶⁷⁾ Auch wenn der belgische Premier mit seiner föderalen Vision sehr weit geht und damit selbst bei überzeugten Europäern nicht auf Gegenliebe stößt, können sich auch andere führende Köpfe vorstellen, dass einige Mitgliedstaaten der EU künftig weit enger zusammenarbeiten werden als andere. Dementsprechend äußerte sich der luxemburgische Ministerpräsident Jean-Claude Juncker, der sich vorstellen kann, die EU ohne die Mitgliedschaft Großbritanniens fortzuführen, sollten die Briten den Verfassungsvertrag ablehnen.⁶⁸⁾ Auch der französische Präsident Jacques Chirac befürwortet eine „Pioniergruppe“ europäischer Staaten in Kombination mit der weiteren Vertiefung des europäischen Integrationsprozesses auf der Grundlage der bestehenden Verträge.⁶⁹⁾

Auf welcher rechtlichen Basis die engere Kooperation einer „Kerngruppe“ stattfinden soll, ist unklar. Die Regelungen zur verstärkten Zusammenarbeit im EU-Vertrag⁷⁰⁾ sind mit allerlei Vorbehalten und Klippen versehen. Sie wären für die Aufstellung einer „Kerngruppe“ auf Dauer unzureichend. Der vorgesehene Rahmen wäre zu beschränkt. So etwa schließt Art. 27b EU-Vertrag die verstärkte Zusammenarbeit in Fragen mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen aus.

Verschiedene Geschwindigkeiten gibt es in der EU jetzt schon durch unterschiedliche Teilnahmeverpflichtungen der Mitgliedstaaten.⁷¹⁾ Als Beispiele kann die Eurozone angeführt werden. Bei der Währungsunion steht jedem Mitgliedstaat grundsätzlich offen, an der engeren Zusammenarbeit teilzuhaben, wenn er die Konvergenzkriterien erfüllt.⁷²⁾ Vor diesem Hintergrund wird jedoch deutlich, dass es im Vergleich dazu einen erheblichen qualitativen Unterschied macht, ein „Europa der zwei Geschwindigkeiten“ auf der Basis verschiedener vertraglicher Grundlagen zu realisieren. Es würden sich zwei getrennte Lager bilden – von EU-Mitgliedern „zweiter Klasse“ ist die Rede.⁷³⁾ Konsequenz für den europäischen Staatenverbund wäre letztlich die Zerschlagung in seiner bestehenden Form.

Eine reelle Chance hätte ein „Kerneuropa“ überhaupt nur, wenn zumindest alle wirtschaftlichen Kernstaaten, die auch Mitglied der Währungsunion sind, daran teilnehmen würden. Ohne die Beteiligung der Gründungsstaaten Frankreich und Niederlande wäre eine solche Kerngruppe kaum denkbar.⁷⁴⁾ Die Umsetzung der Idee „Kerneuropa“ würde in jedem Fall durch die Koexistenz einer „alten“ und einer „neuen“ Union eine Vielzahl juristischer und praktischer Fragen hinsichtlich der künftigen Beziehungen aufwerfen.⁷⁵⁾ Das Ziel einer Einigung Europas insgesamt würde erheblich gefährdet, wenn nicht gar in Frage gestellt. Die Idee des Verfassungsvertrags, durch Reformen Erweiterung und Vertiefung der Europäischen Union kompatibel zu machen, wäre gescheitert. Die Befürworter des Modells „Kerneuropa“ insinuieren, dass die Chancen des Verfassungsvertrags, in Kraft zu treten, ihrer Auffassung nach gering seien. Möglicherweise wird die Diskussion um eine „Kerngruppe“ aber von einigen Stimmen auch nur aus strategischen Gründen geschürt, um den Reformdruck zu erhöhen und diejenigen Mitgliedstaaten zu kritisieren, die den Integrationsfortschritt bremsen.⁷⁶⁾

74) Rüger, *Aus der Traum*, S. 128.

75) Dingemann, *Ratifikation des Verfassungsvertrages* S. 37.

76) Rüger, *Aus der Traum* S. 128.

77) Einhäuser, *Wie nutzt Europa die Reflexionsphase* S. 4.

78) Seeger, *Europäische Verfassung* S. 1.

79) KOM (2006) 211.

■ Haltung der Europäischen Kommission und des Europäischen Parlaments

Europäische Kommission

Die Europäische Kommission lieferte zunächst mit der Mitteilung „Plan D für Demokratie, Dialog und Diskussion“ vom 13. Oktober 2005 einen ersten Beitrag zur Reflexionsphase.⁷⁷⁾ Ziel war es, durch eine dialogische Kommunikationspolitik das öffentliche Vertrauen der Bürger in die Europäische Politik wieder herzustellen und den Mehrwert europäischer Politik zu vermitteln.⁷⁸⁾ Die Mitteilung war allerdings betont nicht als Rettungsmaßnahme für die Verfassung gedacht, sondern als Strategiepapier zur Eröffnung der Debatten in den Nationalstaaten. Gestützt auf die Ergebnisse aus den Meinungsumfragen im Rahmen von Plan D präsentierte die Kommission am 10. Mai 2006 ein Strategiepapier in Form einer Mitteilung unter dem Titel „Eine bürgernahe Agenda: Konkrete Ergebnisse für Europa“⁷⁹⁾ als Beitrag zum Ratgipfel am 15./16. Juni 2006. Sie schlug darin vor,

die „augenblicklichen Probleme mit dem Verfassungsvertrag Schritt für Schritt“ zu regeln, um die institutionellen Herausforderungen in den Griff zu bekommen.

Mangels Einigkeit der Mitgliedstaaten im Bereich institutioneller Fragen forderte die Kommission eine politische Verpflichtungserklärung zu den Werten und Zielen Europas zum 50. Jahrestag der Römischen Verträge 2007. Vorbild solle die Erklärung von Messina von 1955 sein, die nicht nur als Vorläufer zu den Gründungsverträgen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft gilt, sondern – wie in der Mitteilung der Kommission zu lesen ist – auch als Antwort auf einen „institutionellen Rückschlag“.

Eine klare Haltung zur EU-Verfassung nimmt die Kommission weder in der einen noch in der anderen Mitteilung ein. So befürwortet sie zwar „nach wie vor“ die Grundprinzipien und Werte der Verfassung, will sich offensichtlich aber nicht als Verfechterin des Verfassungsprojekts oder als treibende Kraft in dieser Frage positionieren. Die Kommission sieht sich eher in der Rolle der Impulsgeberin im Dialogprozess und spielt den Ball den Regierungen der Mitgliedstaaten zu.⁸⁰⁾ Die präsentierte „Bürgeragenda“ legt den Fokus auf die Bewältigung der Akzeptanz- und Vertrauenskrise der EU.⁸¹⁾ Betont wird der Wunsch der Bürger nach einer europäischen Politik konkreter Ergebnisse. Die Möglichkeiten der bestehenden Verträge sollen nach Vorstellung der Kommission besser genutzt werden. Damit unterstützt die Kommission den Ansatz, Reformen auf Basis der geltenden Vertragslage voranzutreiben.⁸²⁾ Mit Erfolgen praktischer Politik soll die Europaskepsis der Bürger bekämpft werden. Auffallend war die Kommissionsforderung, Entscheidungen zur polizeilichen und strafrechtlichen Zusammenarbeit im Bereich Inneres und Justiz über die Passerelle-Klausel Art. 42 EU-Vertrag auf die Gemeinschaftsebene zu verlagern und damit EU-Kompetenzen zu erweitern. Damit setzte sich die Kommission dem Vorwurf aus, „Rosinen zu picken“⁸³⁾, den Verfassungsvertrag zu filetieren und den Prozess seiner Ratifizierung zu unterhöheln.⁸⁴⁾ Insbesondere das Europäische Parlament kritisierte das Kommissionspapier. Über alle Fraktionen hinweg bezeichneten die Abgeordneten den Vorschlag

80) Bauer/Metz/Seeger, *Reflexionsphase* S. 6; Seeger, *Europäische Verfassung* S. 2.

81) Seeger, *Europäische Verfassung* S. 2.

82) Vgl. unter Punkt III. 4.

83) „Barroso fordert ein ‚Europa der Resultate‘“, *Die Welt* 11.5.2006.

84) „Barroso läßt die Verfassung links liegen“, *Handelsblatt* 9.5.06.

als unklar und kontraproduktiv in der Verfassungsdebatte.⁸⁵⁾

Europäisches Parlament

Das Europäische Parlament verabschiedete am 19. Januar 2006 die Entschließung zur Reflexionsphase⁸⁶⁾ auf Grundlage des Berichts der Abgeordneten Andrew Duff (ALDE) und Johannes Voggenhuber (Verts), in der es klar Stellung bezog und forderte, dass die Verfassung bis spätestens zu den Europawahlen 2009 in Kraft treten solle. In dem Bericht wird erläutert, dass ohne eine institutionelle Reform nach dem Beitritt von Bulgarien und Rumänien keine Erweiterung mehr möglich sei. Zudem wird auf die Notwendigkeit hingewiesen, alle europäischen Bürger in den Prozess zur Gestaltung der Zukunft Europas einzubeziehen. Ausdrücklich abgelehnt wurde die Bildung eines Kerneuropas und die Herauslösung und Umsetzung einzelner Teile der Verfassung als Alternativlösungen. Eine Folgeentschließung zu den nächsten Schritten in der Reflexions- und Analysephase zur Zukunft Europas, verabschiedet am 15. Juni 2006⁸⁷⁾, ist inhaltlich ähnlich gelagert. Nochmals wird das Ziel bekräftigt, so schnell wie möglich zu einer konstitutionellen Lösung für die Europäische Union zu gelangen.

■ **Ausblick**

Die Augen der Verfassungsbefürworter in Europa richten sich hoffnungsvoll auf die deutsche EU-Ratspräsidentschaft. Die Bundesrepublik hat die Fortführung des Verfassungsprozesses als einen der Schwerpunkte in ihrem Arbeitsprogramm für die Phase Januar bis Juni 2007 ausgewiesen. Bis zum Europäischen Rat im Juni 2007 soll ein entsprechender „Fahrplan“ entwickelt werden. Dem sollen ausführliche Konsultationen mit allen EU-Partnern und den Organen der EU vorangehen. Die Erwartungen, die an die deutsche Initiative geknüpft werden, sind groß. Dementsprechend spürbar wird der Druck auf die deutsche Präsidentschaft sein, mit einem Erfolg aufzuwarten, der den Schwebezustand seit dem doppelten „Nein“ beendet und den Verfassungsvertrag aus der Sackgasse holt. Erklärtes Ziel ist, dass der Verfassungsvertrag noch vor den Europawahlen 2009 in Kraft treten kann.⁸⁸⁾

85) „EP attackiert Vorschlag zur EU-Verfassung“, *Dow Jones* 17.5.06.

86) Entschließung des Europäischen Parlaments über die Reflexionsphase: Struktur, Themen und Kontext für eine Bewertung der Debatte über die Europäische Union (2005/2146(INI)).

87) Entschließung des Europäischen Parlaments zu den nächsten Schritten für die Reflexions- und Analysephase zur Zukunft Europas (P6_TA-PROV(2006)0263).

88) „Merkel: EU-Verfassung bis 2009“, *FAZ* 11.10.2006.

Angesichts der divergierenden Positionen in den Mitgliedstaaten ist das kein kleines Unterfangen. Die Staats- und Regierungschefs sind sich zumindest darin einig, dass die geltenden Verträge auf Dauer keine Grundlage für ein erweitertes Europa bilden können und innere Reformen über kurz oder lang unabdingbar sind.

Die deutsche Ratspräsidentschaft wird damit zu kämpfen haben, dass sie im Spannungsfeld der Präsidentschaftswahlen in Frankreich agieren muss. Auch in Großbritannien steht möglicherweise ein Führungswechsel auf Regierungsebene ins Haus. Vor Abschluss der französischen Wahlen im Mai 2007 ist eine eindeutige Entscheidung in der Verfassungsfrage jedenfalls nicht zu erwarten. Es führt zudem kein Weg daran vorbei, zu klären, wie mit den negativen Abstimmungsergebnissen in Frankreich und den Niederlanden umgegangen werden soll.⁸⁹⁾ Naheliegender ist die Schlussfolgerung, dass Vorschläge, die den aus Anlass der Referenden geäußerten Vorbehalten entgegenkommen, die Chancen für eine Ratifizierung der Verfassung oder eines alternativen Vertrags erhöhen. Andernfalls droht einer wie auch immer gearteten Vertragslösung eine ähnliche Ablehnung wie der Verfassung im Jahr 2005.⁹⁰⁾

Die Verfassungskrise hat offengelegt, dass eine Grundsatzdebatte über Wesen und Zielsetzung der europäischen Integration längst überfällig ist.⁹¹⁾ Mehr denn je muss die Auseinandersetzung mit den Bürgern über inhaltliche und geographische Reichweite der Europäischen Union stattfinden.⁹²⁾ Umfragen belegen, dass 49 Prozent der Bürger die EU als technokratisch und 43 Prozent als zu wenig handlungsfähig und wirkungsvoll empfinden.⁹³⁾ Nur ein Viertel der EU-Bürger fühlt sich in europäische Angelegenheiten eingebunden. Auch die Identifikation mit der EU stagniert auf niedrigem Niveau.⁹⁴⁾

Das Vertrauen der Bürger in das europäische Integrationsprojekt muss wiederhergestellt werden.⁹⁵⁾ Das lässt sich nicht nur über eine bessere Kommunikationspolitik bewerkstelligen. Grundlegende Fragen müssen geklärt werden und Ziele genannt, Resultate präsentiert werden. Sind die Bürger mit der Vision von einem Groß-Europa überfordert? Hat Europa zu schnell zu viele Staaten aufgenommen, so dass nun der Zusammenhalt nachlässt?⁹⁶⁾ Wie viel Re-

89) Seeger, *Europäische Verfassung* S. 6.

90) Göler/Marhold, *Zukunft der Verfassung* S.323; Isak, *Pragmatischer Problemzugang* S. 294; Maurer/Schwarzer, *Verfassungsreferenden* S. 2.

91) Schwarzer, *Verfassungsreferenden* S. 2.

92) Weidenfeld, *Europäische Verfassung*, S. 99.

93) „Mehr Menschen wollen weniger Europa“, FAZ 30.5.2006.

94) Wuermeling/Koch, *Standortbestimmung* S. 8; vgl. auch Werte im Eurobarometer 64.

95) Wuermeling/Koch, *Standortbestimmung* S. 6.

96) „Der müde Erdteil“, *Der Spiegel* 8.5.06.

gulierung durch die EU wollen und brauchen wir? Wohin will die EU langfristig steuern? Entscheidende Punkte, über die sich klar zu werden gilt, sind Erweiterungspolitik, Integrationstiefe und -tempo, Definition europäischer Aufgaben in wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht in einer globalisierten Welt und die Profilierung der außen- und sicherheitspolitischen Rolle der Europäischen Union.

In der Geschichte der EU hat es immer wieder Hindernisse gegeben, die auf dem Weg zur europäischen Erfolgsgeschichte überwunden werden mussten. Den Rückschlag der gescheiterten Referenden sollte die Uniongemeinschaft als Chance begreifen, an ihren Schwachstellen zu arbeiten, um schließlich gestärkt aus der „Krise“ hervorzugehen. Die derzeitige Situation bietet die Gelegenheit, Grundsatzfragen zu klären und die Gestaltung europäischer Politik zu überdenken. Die Verfassungskrise muss als Wink mit dem Zaunpfahl dafür genommen werden, dass sich die Dinge ändern müssen. Wenn der Verfassungsvertrag noch eine Chance haben soll, muss die Zielsetzung der politischen Akteure sein, die Grundlagen für eine erfolgreiche Ratifizierung in Europa zu schaffen. Dazu ist neben mehr Transparenz und Bürgernähe eine konstruktiv geführte Zieldebatte notwendig und darauf aufbauend die Entwicklung neuer Perspektiven und Leitbilder. Die für den Sondergipfel im März 2007 geplante „Berliner Erklärung“ könnte dazu ein erster Schritt sein.

■ Literatur

Bauer, Michael / Metz, Almut / Seeger, Sarah: *Der Plan D der Europäischen Kommission und die Reflexionsphase zur Verfassung und Zukunft der Europäischen Union*, Centrum für angewandte Politikforschung Aktuell, November 2005 (Zitiert: Bauer/Metz/Seeger, Reflexionsphase).

Dingemann, Kathrin: *Ratifikation des Verfassungsvertrages und Referenden in den Mitgliedstaaten unter besonderer Berücksichtigung der Bundesrepublik Deutschland*, Institut für Völkerrecht und Europarecht Georg-August-Universität Göttingen, Oktober 2005 (Zitiert: Dingemann, Ratifikation des Verfassungsvertrages).

Einhäuser, Barbara: *Wie nutzt Europa die Reflexionsphase?*, Konrad Adenauer Stiftung, Länderberichte, Oktober 2005 (Zitiert: Einhäuser, Wie nutzt Europa die Reflexionsphase).

- Gäler, Daniel/Marhold, Hartmut: „Die Zukunft der Verfassung – Überlegungen zum Beginn der Reflexionsphase“, Forum, *Integration – Vierteljahrszeitschrift des Instituts für Europäische Politik*, November 2005, S. 332 ff. (Zitiert: Gäler/Marhold, Die Zukunft der Verfassung).
- Häberle, Peter: Juristische und politische Konsequenzen des doppelten Nein von Frankreich und Holland zur EU-Verfassung, Vortrag gehalten vor der Juristischen Gesellschaft zu Berlin, Walter Hallstein-Institut für Europäische Verfassung, Juni 2005 (Zitiert: Häberle, Nizza).
- Hummer, Waldemar: „Zum weiteren Schicksal des Vertrages über eine Verfassung für Europa“, *Journal für Rechtspolitik*, 2005, S. 257 ff. (Zitiert: Hummer, Schicksal des Vertrags).
- Isak, Hubert: „Wie weiter mit dem Vertrag über eine Verfassung für Europa? Plädoyer für einen pragmatischen Problemzugang“, *Journal für Rechtspolitik*, 2005, 294 (Zitiert: Isak, Pragmatischer Problemzugang).
- Ivaldi, Gilles: „Beyond France’s 2005 Referendum on the European Constitutional Treaty: Second-Order Model, Anti Establishment Attitudes and the End of Alternative European Utopia“, *West European Politics*, Vol. 29, February 2006, S. 47 ff. (Zitiert: Ivaldi, European Constitution).
- Jopp, Mathias / Kuhle, Gesa-S.: „Wege aus der Verfassungskrise – die EU nach den gescheiterten Referenden in Frankreich und den Niederlanden“, Forum, *Integration – Vierteljahrszeitschrift des Instituts für Europäische Politik*, März 2005, S. 257 ff. (Zitiert: Jopp/Kuhle, Verfassungsvertrag).
- Maurer, Andreas: „Nachsitzen, Sitzenbleiben oder Klassenverweis“, Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP – Studie, Februar 2006 (Zitiert: Maurer, Realisierungsperspektiven Verfassungsvertrag).
- Maurer, Andreas / Schwarzer, Daniela: „Alle Karten auf den Tisch“, Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2006 (Zitiert: Maurer/Schwarzer, Verfassungskrise).
- Patel, Kiran Klaus: „Europa neu Denken“, Essay Patel, *Internationale Politik*, Juli 2005 (Zitiert: Patel, Europäische- rung).
- Rack, Reinhard: Nicht die beste, aber die „bestmögliche“ Verfassung! Plädoyer für eine zweite Chance, Rechtsdatenbank GmbH, 2006 (Zitiert: Rack, Eine zweite Chance).
- Rüger, Carolin: *Aus der Traum*, Tectum Verlag Marburg, 2006 (Zitiert: Rüger, Aus der Traum).
- Schild, Joachim: „Ein Sieg der Angst – das gescheiterte französische Verfassungsreferendum“, *Integration – Vierteljahrszeitschrift des Instituts für Europäische*

- Politik*, März 2005 (Zitiert: Schild, Verfassungsreferendum).
- Schwarze, Jürgen: „Der Europäische Verfassungsvertrag“, *JZ*, A1867 (Zitiert: Schwarze, Verfassungsvertrag).
- Schwarzer, Daniela: „Lehren aus den gescheiterten Verfassungsreferenden, Stiftung Wissenschaft und Politik“, *SWP-Aktuell*, Juni 2005 (Zitiert: Schwarzer, Verfassungsreferenden).
- Seeger, Sarah: „Spiel auf Zeit – Die Debatte um die Zukunft der europäischen Verfassung“, Centrum für angewandte Politikforschung, *Aktuell*, Mai 2006 (Zitiert: Seeger, Europäische Verfassung).
- Streinz, Rudolf: *Europarecht*, 6. Auflage, C.F. Müller Heidelberg, 2003 (Zitiert: Streinz, Europarecht).
- Thym, Daniel: „Weiche Konstitutionalisierung“ – Optionen der Umsetzung einzelner Reformfortschritte des Verfassungsvertrages ohne Vertragsänderung“, *Integration – Vierteljahrszeitschrift des Instituts für Europäische Politik*, April 2005 (Zitiert: Thym, Reformen ohne Vertragsänderung).
- Weidenfeld, Werner: *Die Europäische Verfassung verstehen*, Verlag Bertelsmann Stiftung 2006 (Zitiert: Weidenfeld, Europäische Verfassung).
- Weilemann, Peter R.: Die Europäische Krise vom Sommer 2005, Konrad Adenauer Stiftung, 5. Juli 2005 (Zitiert: Weilemann, europäischer Einigungsprozess).
- Winkler, Heinrich August: Was hält Europa zusammen?, Robert Bosch Stiftung, Dezember 2005 (Zitiert: Winkler, Was hält Europa zusammen?).
- Winkler, Heinrich August: „Weltmacht durch Überdehnung?“, *Merkur*, Januar 2006 (Zitiert: Winkler, Weltmacht).
- Wuermeling, Joachim: „Die Tragische: Zum weiteren Schicksal der EU-Verfassung“, *Zeitschrift für Rechtspolitik*, C. H. Beck München und Frankfurt, Juli 2005 (Zitiert: Wuermeling, Zum weiteren Schicksal der EU-Verfassung).
- Wuermeling, Joachim / Koch, Jessica: „Europa Ziele geben – Eine Standortbestimmung in der Verfassungskrise“, Hanns Seidel Stiftung, *Aktuelle Analysen* Nr. 42, 2006.
- Zervakis, Peter A. / Hierlemann, Dominik: „Wie geht es weiter, Europa?“, *Europäische Rundschau*, Nr. 33, 2005 (Zitiert: Zervakis/Hierlemann, Scheitern der Europäischen Verfassung).