

**Nach der Regierungskonferenz –  
Wegmarken des weiteren Verfassungsprozesses**

Eine Analyse von Volker Stör

Oktober 2004

## **ANMERKUNG**

Dieser Beitrag ist Teil des Buches „Die Europäische Verfassung in der Analyse“, das in der Tradition von „Maastricht in der Analyse“, „Amsterdam in der Analyse“ und „Nizza in der Analyse“ in Kürze im Verlag Bertelsmann Stiftung erscheinen wird. Die Seitennummerierung des Beitrages wird im Buch entsprechend neu festgelegt. Der Beitrag ist in dieser Fassung noch nicht zitierfähig. Das Buch ist im Rahmen des Projektes „Das Größere Europa“ entstanden, das die Bertelsmann Forschungsgruppe Politik am Centrum für angewandte Politikforschung ([www.cap.lmu.de](http://www.cap.lmu.de)) in Kooperation mit der Bertelsmann Stiftung ([www.bertelsmann-stiftung.de](http://www.bertelsmann-stiftung.de)) durchführt.

## **INHALT**

### **1. Der Weg zur Verfassung**

### **2. Ratifikation**

2.1 Modelle in der Diskussion

2.2 Parlament oder Plebiszit

2.3 Die Lage in den Mitgliedstaaten

2.4 Scheitern der Ratifikation

### **3. Integrationsdynamik**

### **4. Konvent als Zukunftsmodell**

### **5. Ergebnisse**

## **Literatur**

## **1. Der Weg zur Verfassung**

„Die Verfassung muss jetzt noch ratifiziert werden. Da wird es einige Aufregung geben, aber am Schluss tritt sie in Kraft“ (Auswärtiges Amt 2004: 37). Diesen Optimismus des deutschen Außenministers Joschka Fischer teilt nicht jeder Beobachter des europäischen Verfassungsprozesses. Noch hat der „Vertrag über eine Verfassung für Europa (VVE)“ mit der Ratifikation eine wichtige Hürde zu nehmen, die sich als die schwierigste erweisen könnte. Zunächst wird er Ende Oktober 2004 in Rom von den Staats- und Regierungschefs unterzeichnet werden und tritt damit symbolisch die Nachfolge der Römischen Verträge an. Ab November beginnt die Ratifikationsphase in den Mitgliedstaaten, für die ein Zeitraum von zwei Jahren vorgesehen ist. Die Verfassung würde dann am 1. November 2006 in Kraft treten (Art. IV-447 VVE).

Das neue Einigungswerk der Europäischen Union hat schon einige Hürden überwunden. Vom Gipfeltreffen in Nizza über den Auftrag zur Ausarbeitung eines neuen Vertragswerks in Laeken, die Erarbeitung eines Verfassungsentwurfs durch den Konvent bis zur Einigung der Regierungskonferenz am 18. Juni 2004 ist ein langer Weg zurückgelegt worden. Gerade die Regierungskonferenz hat jedoch gezeigt, dass ein Scheitern des Projekts weiterhin möglich bleibt (Guérot 2004).

Die schwierigen Verhandlungen machten eine Einigung nicht wie vorgesehen unter italienischer, sondern erst unter irischer Ratspräsidentschaft möglich (Dokumente zur Regierungskonferenz CIG 81/04 sowie CIG 82/04). Daher lohnt sich ein genauere Blick auf die künftigen Wegmarken des Verfassungsprozesses.

## **2. Ratifikation**

### **2.1 Modelle in der Diskussion**

Die Ratifikation ist die nächste Hürde, die der Verfassungsvertrag zu überwinden hat. Hierfür wurden verschiedene Modelle in die Diskussion eingebracht (Maurer und Schunz 2003; Maurer und Stengel 2004): ein europaweites Referendum als Pendant zur Zustimmung der Regierungen, die Wahlen zum Europäischen Parlament als eine Art indirektes Plebiszit über die Verfassung und schließlich ein je unterschiedliches Verfahren in den Mitgliedstaaten.

In den Schlussbestimmungen der Verfassung heißt es nüchtern: „Dieser Vertrag bedarf der Ratifikation durch die Hohen Vertragsparteien nach Maßgabe ihrer verfassungsrechtlichen Vorschriften“ (Art. IV-447 VVE). Dies entspricht den bisherigen Vorgaben bei Änderungen des europäischen Vertragswerks. Bis der Verfassungsvertrag in Kraft tritt, gelten diese ohnehin weiter (Art. 48 EU-Vertrag, Art. 313 EG-Vertrag). In der Formulierung zeigt sich auch, dass der Titel eines „Vertrages über eine Verfassung“ zutreffend gewählt ist. Die Mitgliedstaaten geben sich eine Verfassung, nachdem jedes einzelne Land nach seinen eigenen Regeln zugestimmt hat.

Zugleich sind damit die beiden anderen Modelle ausgeschieden. Ein europaweites Referendum wurde bereits im Konvent ins Spiel gebracht (u.a. Andrew Duff: CONV 234/92; mehrere Mitglieder: CONV 658/03). Einige Argumente der Befürworter dieser Lösung sind durchaus stichhaltig. Durch die Annahme der Regierungen im Rahmen der Regierungskonferenz und die Zustimmung der Bürger im Rahmen eines Referendums hätte der Verfassungsvertrag seinen eigenen Anspruch, ein Europa der Staaten und der Bürger zu schaffen, eindrucksvoll einlösen können.

Zudem wäre dadurch eine Chance geschaffen worden, die seit langem eingeforderte europäische Öffentlichkeit tatsächlich entstehen zu lassen. Einen positiven Ausgang vorausgesetzt, hätte dadurch die Identifikation mit der vertraglichen Grundlage der Europäischen Union und damit auch des Einigungsprozesses an sich gestärkt werden können. Auch das zweite, vom Konventspräsidenten Valéry Giscard d'Estaing aufgeworfene Modell hat sich als hinfällig erwiesen. Dessen Hoffnung, die Wahlen zum Europäischen Parlament sollten zur Abstimmung über die Verfassung werden, konnte zwar schon deshalb nicht in Erfüllung gehen, weil die Einigung durch die Regierungskonferenz erst nach den Europawahlen 2004 erzielt wurde. Realistisch war die Idee jedoch ohnehin nicht. In fast allen Staaten wurden europapolitische einmal mehr von innenpolitischen Themen überlagert.

Wie ausgerechnet ein zwar weitreichendes, letztlich jedoch nüchternes Dokument wie der Verfassungsvertrag dies hätte ändern und die Emotionen der Wähler erreichen sollen, bleibt fraglich. Gleichwohl bieten die Wahlen zum Europäischen Parlament einen wichtigen Anhaltspunkt für den anstehenden Ratifikationsprozess. Bedenkt man die Wahlerfolge euroskeptischer Parteien in einigen Mitgliedstaaten, gewinnt man einen Eindruck der Schwierigkeiten, die die Ratifikation mit sich bringen wird.

Es wird nun auf den Ablauf der unterschiedlichen Prozesse in den Mitgliedstaaten ankommen und in einigen Ländern wird dazu eine erhebliche Vermittlungsleistung nötig sein. Die verfassungsrechtlichen Bestimmungen sind höchst unterschiedlich (Tabelle: Übersicht über

die Form der Ratifikation und die verfassungsrechtlichen Grundlagen in den EU-Mitgliedstaaten, Seite 5). Elf Staaten haben bereits ein Referendum angekündigt. In einigen weiteren, bei denen bislang noch von einem parlamentarischen Verfahren auszugehen ist, wäre dies verfassungsrechtlich zumindest möglich (Agence Europe vom 21.7.2004: 1 f.; Hölscheidt und Putz 2003).

Durch eine solche Volksbefragung, ob in Form eines fakultativen oder bindenden Referendums, wächst der Erklärungsdruck auf die Politik. Zu einer tatsächlich europaweiten Debatte über die Vorzüge und Defizite der Verfassung wird es jedoch kaum kommen.

#### Übersicht über die Form der Ratifikation und die verfassungsrechtlichen Grundlagen in den EU-Mitgliedstaaten

Land	Form der Ratifikation <sup>1</sup>	Verfassungsrechtliche Grundlagen <sup>2</sup>	Erfahrung mit europabezogenen Referenden
Belgien	Referendum	Verfassungsänderung für Referendum nötig	Nein
Dänemark	Referendum	Obligatorisches, bindendes Referendum bei Übertragung von Hoheitsrechten	Ja
Deutschland	Parlamentarisch	Verfassungsänderung für Referendum auf Bundesebene nötig	Nein
Estland	parlamentarisch	Fakultatives Referendum durch Parlamentsinitiative; obligatorisches, bindendes Referendum, wenn bestimmte Verfassungsorgane betroffen sind; keine Referenden zu völkerrechtlichen Verträgen	Ja
Finnland	Parlamentarisch	Fakultatives, konsultatives Referendum durch Gesetzesbeschluss geregelt	Ja
Frankreich	Referendum	Fakultatives, bindendes Referendum bei Verfassungsänderungen und Vertragsratifizierungen; Referenden auf Initiative des Präsidenten	Ja
Griechenland	Parlamentarisch	Fakultatives Referendum auf Beschluss des Präsidenten bei Zustimmung der absoluten Mehrheit der Abgeordneten über wichtige nationale Fragen	Nein
Großbritannien	Referendum	Keine Rechtsgrundlage für Referenden; fakultatives Referendum auf Parlamentsbeschluss möglich	Ja
Irland	Referendum	Obligatorisches Referendum und Annahme durch Parlament bei jeder Vertragsrevision der EU	Ja
Italien	Parlamentarisch	Fakultatives, bindendes Referendum bei Verfassungsänderungen; fakultatives, konsultatives Referendum bei Auslösung durch Parlament; Ausschluss von Referenden über internationale Verträge	Ja
Lettland	Parlamentarisch	Obligatorisches, bindendes Referendum bei Verfassungsänderung; Ausschluss von Referenden über internationale Verträge; obligatorisches, bindendes Referendum über Änderungen der	Ja

<sup>1</sup> Stand: 30.7.2004; vgl. Agence Europe vom 21.7.2004: 1-2.

<sup>2</sup> Nach Hölscheidt und Putz 2003.

		Bedingungen der EU-Mitgliedschaft, falls von Parlamentsmehrheit gefordert; Beteiligungsquorum: 50 Prozent der Teilnehmer an den vorangegangenen Parlamentswahlen	
Litauen	Parlamentarisch	Obligatorisches Referendum bei Verfassungsänderung; fakultatives Referendum zu wichtigen Fragen des Lebens des Staates und Volkes	Ja
Luxemburg	Referendum	Fakultatives, konsultatives Referendum	Nein
Malta	Parlamentarisch	Keine Rechtsgrundlage für Referenden; konsultatives Referendum per Sondergesetz möglich	Ja
Niederlande	Referendum	Keine Rechtsgrundlage für Referenden; Parlamentsbeschluss zu Einführung eines konsultativen Referendums wird erwartet	Nein
Österreich	Parlamentarisch	Referenden auf Parlamentsbeschluss möglich: obligatorisches bei Gesamtänderungen der Verfassung; fakultatives bei Teiländerungen; fakultatives, konsultatives bei Angelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung	Ja
Polen	Referendum	Fakultatives, bindendes Referendum auf Parlamentsinitiative bei Übertragung von Hoheitsrechten auf supranationale Institutionen; fakultatives, bindendes Referendum auf Initiative des Präsidenten, des Senats oder eines Fünftels der Abgeordneten bei Änderung eines Verfassungsteils oder bei wichtigen Angelegenheiten; Beteiligungsquorum: 50 Prozent der Wahlberechtigten	Ja
Portugal	Referendum	Fakultatives Referendum; bindend bei Beteiligung von mehr als 50 Prozent der Wahlberechtigten	Nein
Schweden	Parlamentarisch	Fakultatives, konsultatives Referendum auf Parlamentsbeschluss	Ja
Slowakei	Nicht entschieden	Fakultatives Referendum in wichtigen Fragen des öffentlichen Interesses; Beteiligungsquorum: 50 Prozent der Wahlberechtigten	Ja
Slowenien	Parlamentarisch	Fakultatives, bindendes Referendum auf Parlamentsinitiative bei Verfassungsänderungen; Beteiligungsquorum: 50 Prozent der Wahlberechtigten	Ja
Spanien	Referendum	Ausschluss von Referenden über internationale Verträge; fakultatives, bindendes Referendum bei kleineren Verfassungsänderungen; obligatorisches, bindendes Referendum bei fundamentalen Verfassungsänderungen	Nein
Tschechische Republik	Referendum	Keine Rechtsgrundlage für Referenden; Sondergesetz zu Referenden für EU-Fragen	Ja
Ungarn	Parlamentarisch	Fakultatives Referendum auf Initiative des Parlaments oder Präsidenten; Anordnung per Gesetz	Ja
Zypern	Parlamentarisch	Keine Rechtsgrundlage für Referenden	Nein

## 2.2 Parlament oder Plebiszit

In manchen Mitgliedstaaten wird vorerst heftig über die richtige Form der Ratifikation diskutiert. Grundsätzlich gibt es die beiden Varianten eines parlamentarischen und eines plebiszitären Verfahrens. Der Druck der Öffentlichkeit, ein Referendum durchzuführen, ist zunächst in jenen Staaten besonders groß, deren Verfassung diese Möglichkeit zumindest vorsieht. Jedoch auch in Deutschland, wo derzeit keine Rechtsgrundlage für Referenden auf Bundesebene existiert, gibt es quer durch das Parteienspektrum Forderungen, das Grundgesetz entsprechend zu ändern. Europaweit vernetzte Interessenorganisationen wie Democracy International versuchen, sowohl die Öffentlichkeit als auch die politischen Entscheidungsträger zu beeinflussen (Zdeb 2004).

So verharnt die jeweils innerstaatliche Debatte um die europäische Verfassung zunächst in einer Diskussion um das Ratifikationsverfahren selbst (Maurer und Stengel 2004). Befürworter von Referenden argumentieren vorrangig mit der Bedeutung der Verfassung. Diese sei ein derart großer Integrationsschritt, dass er nur von den Bürgern selbst legitimiert werden könne. Die Bürger müssten schon deshalb direkt befragt werden, weil sich das Dokument selbst auf den Willen der Bürger Europas berufe.

Zugleich könnten damit die ursprünglichen Ziele des Verfassungsgebungsprozesses eingelöst werden, nämlich die Stärkung von Bürgernähe, Transparenz und Identität. Mit dem Vorschlag, nationale Referenden am gleichen Tag stattfinden zu lassen, ist auf Umwegen auch die Idee einer europaweiten direktdemokratischen Abstimmung weiterhin präsent.

Dem entgegenen die Befürworter parlamentarischer Verfahren, dass die Legitimität des Verfassungsvertrags auch ohne Referendum gesichert sei (Maurer und Stengel 2004). Sowohl die Beteiligten im Konvent als auch in der Regierungskonferenz und bei der anschließenden parlamentarischen Ratifikation seien vom Volk gewählt. Wichtiger scheinen den Befürwortern jedoch Befürchtungen, Referenden könnten den Verfassungsprozess scheitern lassen oder zumindest erheblich verzögern. Oftmals wird dabei argumentiert, dass die eigentliche Sachentscheidung von anderen Themen überlagert werden könnte.

Wie unübersichtlich sich diese Debatte zum Teil darstellt, wird am Beispiel Deutschlands sichtbar. Die Frage des Für und Wider eines Referendums wird über die Parteigrenzen hinweg kontrovers diskutiert. Grundsätzliche Befürworter direktdemokratischer Verfahren aus den Reihen der Regierungsparteien sind gegen ein Referendum zur europäischen Verfassung. Andere dagegen, die sich bislang aus prinzipiellen Erwägungen gegen eine entsprechende Änderung des Grundgesetzes ausgesprochen haben wie einige Vertreter der CDU und die

Spitze der CSU, fordern dies nun gerade bei diesem Thema. So fällt es der Öffentlichkeit schwer, Orientierung zu finden.

Unabhängig vom Ausgang dieser Debatten, die in einigen Mitgliedstaaten erst allmählich beginnen, bleibt die Heterogenität der verfassungsrechtlichen Vorschriften in den Einzelstaaten. Diese wird zusätzlich dadurch verschärft, dass die Bestimmungen allein keinen eindeutigen Hinweis auf die Durchführung eines Referendums liefern (Tabelle Seite 5). Die bislang geltenden Verfassungsbestimmungen und das angestrebte Verfahren lassen sich nicht in jedem Fall in Einklang bringen. So gibt es einerseits Beispiele wie Belgien, in denen bisher keine Rechtsgrundlage existiert, wohl aber ein Referendum durchgeführt werden soll. Andererseits wird beispielsweise in Österreich voraussichtlich das parlamentarische Verfahren angewendet, obwohl die Verfassung bereits heute ein Referendum erlauben würde.

### **2.3 Die Lage in den Mitgliedstaaten**

Um die Aussichten auf eine erfolgreiche Ratifikation beurteilen zu können, reicht es jedoch nicht aus, das jeweilige Verfahren in den einzelnen Staaten zu betrachten. Wichtige Faktoren sind zudem eventuelle Erfahrungen mit europabezogenen Referenden, die Haltung zur europäischen Integration im Allgemeinen wie auch zur Verfassung im Speziellen, parteipolitische Differenzen in Bezug auf Europa und das Ansehen der jeweiligen politischen Führung. Um das Spektrum der möglichen Ergebnisse zu beleuchten, genügt es, einige Mitgliedstaaten exemplarisch herauszugreifen.

In Deutschland hat Bundeskanzler Gerhard Schröder die Absicht erklärt, durch eine möglichst rasche Ratifizierung eine Vorreiterrolle einnehmen zu wollen und damit anderen Staaten ein positives Beispiel zu geben. Eine Ratifizierung in den beiden Parlamentskammern könnte angesichts der europapolitischen Positionen der vertretenen Parteien in der Tat sehr zügig und mit großer Mehrheit vollzogen werden.

Interessanter sind jene Mitgliedstaaten, in denen Referenden stattfinden werden. Im Falle Dänemarks und Irlands sind diese bei jeder Änderung des europäischen Vertragswerks obligatorisch. Daher haben beide Staaten auch bereits Erfahrungen mit europabezogenen Referenden sammeln können. In Irland fand der Vertrag von Nizza erst im zweiten Anlauf die nötige Mehrheit. In Dänemark wurde sowohl der Vertrag von Maastricht im ersten Anlauf als auch die Einführung des Euro per Referendum abgelehnt. In beiden Ländern existieren



politische Kräfte, die die Verfassung ablehnen. Die Befürworter der Verfassung sollten also gewarnt sein und sich um eine überzeugende Vermittlung bemühen.

Auch Frankreich hat bereits Erfahrung mit europabezogenen Referenden. Der Vertrag von Maastricht fand allerdings nur knapp die Zustimmung der Mehrheit der Bevölkerung. Angesichts des europäischen Führungsanspruchs Frankreichs muss der politischen Führung an einem positiven Votum gelegen sein. Präsident Chirac hat erst spät und unter erheblichem öffentlichen Druck ein Referendum angekündigt. Für den Ausgang wird entscheidend sein, welche Bedeutung Protestwähler in diesem Fall erlangen können und wie sich die innerlich in dieser Frage zerstrittene sozialistische Opposition präsentiert.

Demgegenüber haben Belgien und die Niederlande keinerlei Erfahrung mit Referenden. In beiden Fällen ist eine Verfassungsänderung notwendig. Angesichts einer breiten positiven Grundhaltung zum europäischen Integrationsprojekt sollte eine überzeugende Vermittlungsleistung jedoch zur Zustimmung führen. In Portugal und Spanien hingegen – beide Länder konnten ebenfalls noch keine Erfahrung mit ähnlichen Referenden sammeln – ist die Lage offener.

Beide Staaten gelten gemeinhin als „Verlierer“ der Osterweiterung der Europäischen Union. Vor allem in Spanien wird die Haltung der konservativen Opposition interessant sein. Nach dem Regierungswechsel im März 2004 herrscht noch sehr viel Verbitterung. Zudem erwies sich die vormalige Regierung als einer der schwierigsten Verhandlungspartner während der Regierungskonferenz.

Letzteres gilt auch für Polen. Die Regierung hat sich nicht gerade als Befürworter einer Vertragsrevision profiliert. Wie der letztlich erzielte Kompromiss von einer krisengeschüttelten Regierung überzeugend als Erfolg der polnischen Verhandlungslinie statt als Landesverrat präsentiert werden kann, bleibt offen (Iral 2004: 59). Es existieren zunehmend starke innenpolitische Kräfte, die dem europäischen Einigungsprozess skeptisch gegenüberstehen. Zudem könnte sich das Quorum einer Beteiligung von mindestens 50 Prozent der Bevölkerung als schwierige Hürde erweisen.

Vor allem in den neuen Mitgliedstaaten, deren Verfassungen ein solches Quorum vorsehen, könnte die rasche Abfolge von Abstimmungen zur Europäischen Union eine gewisse Übersättigung sichtbar machen. Nach den Beitrittsreferenden und den Wahlen zum Europaparlament wäre ein Verfassungsreferendum schon die dritte Abstimmung in kurzer Zeit. Im öffentlichen Bewusstsein vieler neuer Mitgliedstaaten ist die Europäische Union nicht viel mehr als eine stark institutionalisierte Freihandelszone. Solche Haltungen existieren auch bei einigen politischen Kräften Tschechiens. Das Beitrittsreferendum zur Europäischen

Union ergab eine relativ hohe Zustimmung bei allerdings niedriger Beteiligung. Ein Quorum zur Mindestbeteiligung gibt es im Unterschied zu Polen jedoch nicht. Eine Zustimmung auf dem Weg eines Referendums ist angesichts der Kräfteverhältnisse im Parlament zumindest nicht unwahrscheinlicher als in einem parlamentarischen Verfahren.

Geradezu mit Entsetzen haben Befürworter des Verfassungsvertrags hingegen auf die Ankündigung des britischen Premiers reagiert, ebenfalls ein Referendum durchzuführen. In Großbritannien scheinen alle negativen Vorzeichen zusammenzufallen:

- kaum Erfahrung mit europabezogenen Referenden;
- eine in ihrer Grundhaltung mehrheitlich europaskeptische Bevölkerung;
- eine stark polarisierende Medienlandschaft, die in weiten Teilen wenig mit dem Projekt der europäischen Integration anzufangen weiß;
- keine Tradition geschriebener Verfassungen;
- starke politische Kräfte sowohl innerhalb wie außerhalb des etablierten Parteienspektrums, die sich eindeutig gegen die Verfassung aussprechen;
- eine innerlich gespaltene Regierungspartei, deren Chef, Premier Tony Blair, als einer der größten Befürworter der Verfassung zudem heftig kritisiert wird.

Zwar ging der Glaubwürdigkeitsverlust der Regierung infolge des Irak-Krieges zu einem bedeutenden Teil mit einem Popularitätsschub der oppositionellen Liberaldemokraten einher, die – als einzige Partei – den europäischen Integrationsprozess eindeutig befürworten. Dennoch konnten bei den Wahlen zum Europäischen Parlament die Europaskeptiker deutlich zulegen. Auch die Konservativen als größte Oppositionspartei lehnen das Verfassungsprojekt mehrheitlich ab.

Da das Referendum erst nach den nächsten Wahlen zum britischen Unterhaus angestrebt wird, kann der Ausgang dieser Wahlen entscheidende Wirkung entfalten. Bei einem Sieg der konservativen Opposition bliebe wenig Hoffnung auf einen positiven Ausgang des Referendums. Würde hingegen eine wiedergewählte Regierung offensiv für den Verfassungsvertrag werben, womöglich unterstützt von gestärkten Liberaldemokraten, wäre eine Zustimmung zwar noch immer überraschend, jedoch immerhin wahrscheinlicher. Es entsteht der Eindruck eines sehr riskanten Spiels seitens der britischen Regierung (Grant 2004). Die Argumentationslinie britischer Verfassungsbefürworter wurde bereits angedeutet. Demnach geht es bei der Entscheidung letztlich darum, weiterhin am europäischen Integrationsprozess teilzunehmen oder sich zurückzuziehen.

Insgesamt bedarf die Kommunikation europapolitischer Themen dringender Verbesserungen auf fast allen Ebenen (Kurpas, Meyer und Gialoglou 2004). Die Mitgliedstaaten haben nun die Aufgabe und die Chance, die Ziele, Verfahren und Aufgaben der Europäischen Union sowie die Verbesserungen im Verfassungsvertrag ihren Landsleuten zu erklären. Das wichtigste Argument sollte dabei lauten: „Mit seiner Verfassung steht Europa deutlich zukunftsfähiger da als ohne“ (Emmanouilidis 2004: 10; Giering 2003; Grevi 2004; Centre for European Reform 2004).

## **2.4 Scheitern der Ratifikation**

Erst wenn alle Ratifikationsurkunden hinterlegt worden sind, wenn also in allen Mitgliedstaaten die Zustimmung erfolgt ist, kann der europäische Verfassungsvertrag in Kraft treten und damit die Europäische Union auf eine neue Grundlage stellen. Der cursorische Überblick über die Lage in einigen Mitgliedstaaten hat jedoch gezeigt, dass diese Zustimmung keineswegs sicher ist. Stark verankerte euroskeptische Haltungen, die Erfahrung mit bisherigen europapolitischen Referenden und die teilweise anspruchsvollen Quoren zur Beteiligung an solchen Abstimmungen sorgen für einen ungewissen Ausgang (Hölscheidt und Putz 2003).

Die Frage, was geschieht, wenn der Ratifikationsprozess in einem oder mehreren Mitgliedstaaten scheitern sollte, haben weder der Konvent in seinem Verfassungsentwurf noch die Regierungskonferenz eindeutig beantwortet. Im Gegensatz zum Konvent hätte letztere durchaus die Möglichkeit gehabt, klare und vor allem verbindliche Regelungen für den Fall des Scheiterns zu vereinbaren.

Sollte der Verfassungsvertrag nicht wie vorgesehen zum 1. November 2006 in Kraft treten können, so existiert die Europäische Union auf der derzeitigen vertraglichen Grundlage fort. Seit dem 1. Februar 2003 gilt der Vertrag von Nizza, in einigen Teilen erst mit Amtsantritt der neuen Europäischen Kommission im Herbst 2004. Dieser Vertrag sollte die Union erweiterungsfähig machen. Technisch gesehen ist dies durchaus gegeben, sodass eine Europäische Union ohne Verfassungsvertrag weder in einen rechtsfreien Raum noch in völlige Handlungsunfähigkeit verfallen würde (Fischer und Metz 2004; Giering 2001). Eine Krise europäischer Integrationspolitik wäre dennoch wahrscheinlich, selbst ein Zurückfallen hinter den bisher erreichten Integrationsstand ist nicht ausgeschlossen.

Es ist davon auszugehen, dass einige Mitgliedstaaten nicht auf die Verfahrenserleichterungen und die Änderungen im Institutionengefüge, die der neue Vertrag vorsieht, verzichten wollen. Die Verbesserung der Handlungsfähigkeit durch die Erleichterung von Gestaltungsmehrheiten im Ministerrat, die Demokratisierung der Europäischen Union durch die Stärkung des Europäischen Parlaments mit dem Mitentscheidungsverfahren als Regelfall der Gesetzgebung sowie die verbesserte Sichtbarkeit und Kontinuität der Union durch die Personalisierung in Form eines gewählten Ratsvorsitzenden und des Amtes des Außenministers sind nur einige markante Beispiele.

Die logische Folge wären neue Verhandlungen. Dies ist umso wahrscheinlicher, da bis zum Ende des Ratifikationsverfahrens die Erfahrungen mit einer durch Nizza nur mäßig reformierten Europäischen Union einen erhöhten Leidensdruck erzeugen werden (Fischer und Metz 2004). Weder praktische Problemlösungen noch die Erwartungen der Bürger an eine handlungs- und entscheidungsfähige Union können so zufriedenstellend erfüllt werden.

Neue Verhandlungen auf der Ebene des Europäischen Rates in Form einer Regierungskonferenz oder gar durch die Einberufung eines neuen Konvents könnten zumindest zur Umsetzung einiger Vertragsreformen führen. Auch unterhalb der Schwelle einer förmlichen Vertragsänderung wäre die Einigung auf wichtige Reformen möglich (Maurer und Stengel 2004: 16 f.). Ursprüngliche Ziele des Verfassungsprozesses wie die Vereinfachung des europäischen Vertragswerks und eine verbesserte Transparenz wären auf diese Weise jedoch kaum zu erreichen.

In vielen institutionellen Reformbereichen wie der Neuregelung der Stimmengewichtung im Rat, der Schaffung neuer Ämter oder dem Machtgefüge zwischen Kommission, Ministerrat und Europäischem Parlament bietet auch der Weg einer weiteren Differenzierung der Integration keinen Ausweg. Die in der Vergangenheit bereits angewandten so genannten Opting-out-Klauseln wären hier nicht anwendbar, ohne faktisch Formen eines Sondermitgliedschaftsstatus für jene Staaten zu schaffen, die für diese Neuerungen keine Mehrheit in Bevölkerung oder Parlament erlangen. In manchen Politikbereichen dagegen wären das Voranschreiten einiger vertiefungswilliger Staaten und damit eine weitere Differenzierung der Integration sehr wohl denkbar. Über die Zukunft Europas müsste dann noch einmal neu und grundsätzlich nachgedacht werden (Weidenfeld 2003).

Als letzter Ausweg bei einem Scheitern der Ratifikation in einem oder mehreren Mitgliedstaaten bleibt der Austritt aus der Europäischen Union. Für diesen Fall einer dauerhaft verweigerten Annahme des Verfassungsvertrags ist kein Automatismus – eine Art Austrittspflicht als Ergänzung zum nun erstmals ausdrücklich vorgesehenen Austrittsrecht –

vorgesehen. Eine im Zuge der Ratifikation denkbare Drohung, Zustimmung oder Rückzug, wäre insofern nur dann glaubhaft, wenn sich integrationswillige Staaten zu einer Art Neugründung auf Grundlage des Verfassungsvertrags verständigen könnten. Dies ist sowohl integrationspolitisch als auch als politisches Mittel im Ratifikationsprozess höchst fragwürdig. Ein freiwilliger (Teil-) Rückzug einzelner Staaten wäre, falls die Ratifikation und mögliche andere Formen der Reform scheitern sollten, noch die realistischere Alternative.

Die hier angedeuteten möglichen Konsequenzen eines Scheiterns der Verfassung sind derzeit noch hypothetischer Natur. Sie zeigen jedoch, dass sich eine Krise der europäischen Integration, die je nach gewähltem Ausweg kleiner oder größer ausfallen kann, nur mit einem Erfolg der Ratifikation vermeiden lässt.

### **3. Integrationsdynamik**

Vom ungewissen Ausgang des Ratifikationsprozesses abgesehen muss die Europäische Union auch nach Inkrafttreten der Verfassung ein dynamisches Integrationsprojekt bleiben (Emmanouilidis 2004: 8 ff.; Weidenfeld 2004). Weitere Vertragsänderungen werden daher nötig sein. Nach dem vorliegenden Verfassungsdokument können künftig sowohl die nationalen Regierungen, die Kommission als auch das Europäische Parlament Änderungsentwürfe vorlegen.

Die nationalen Parlamente genießen dabei ein Informationsrecht. Nach Anhörung des Europäischen Parlaments und der Kommission kann der Europäische Rat mit einfacher Mehrheit beschließen, einen Konvent zur Prüfung der Änderungsentwürfe einzuberufen (Art. IV-443 VVE). Dieser ist dem Verfassungskonvent nachgebildet – besteht folglich aus Vertretern der nationalen Parlamente und Regierungen, des Europäischen Parlaments und der Kommission und trifft seine Beschlüsse im Konsensverfahren.

Eine Regierungskonferenz bestimmt über die Annahme der Änderungen, woran sich wiederum die jeweiligen Ratifikationsprozesse anschließen. Immerhin setzt die Verfassung hier eine klare Frist von zwei Jahren zur Beendigung des Prozesses. Unklar bleibt jedoch, welchen Fortschritt die Formulierung bieten soll, dass sich bei Ratifikationsschwierigkeiten der Europäische Rat mit der Angelegenheit befasst (Art. IV-443 VVE). Auch hier würde eine eindeutige Regelung für Klarheit sorgen.

Ein neues Instrument zur dynamischen Fortentwicklung der Verfassung ist die so genannte Passerelle-Klausel. Demnach kann der Europäische Rat einstimmig beschließen, für Bereiche

des dritten Verfassungsteils, die bisher der Einstimmigkeit unterliegen, Mehrheitsentscheidungen einzuführen und spezielle Legislativverfahren in das ordentliche Gesetzgebungsverfahren zu überführen (Emmanouilidis 2004: 10). Damit könnten einzelne Verfassungsänderungen wesentlich einfacher und schneller umgesetzt werden.

Undeutlich ist hingegen die Abgrenzung zwischen solchen Änderungsentwürfen, die das beschriebene Konventsverfahren in Gang setzen, und solchen, die dies aufgrund ihres Umfangs nicht rechtfertigen. Dem Europäischen Rat wird nämlich mit Zustimmung des Europäischen Parlaments das Recht eingeräumt, für Änderungen kleineren Umfangs mit einfacher Mehrheit eine Regierungskonferenz einzuberufen. Eine solche Zweiteilung zwischen grundsätzlichen, umfangreichen Änderungen, die im Konventsverfahren erfolgen, sowie Ausführungs- und Detailfragen ist sicherlich sinnvoll.

Nötig wäre jedoch eine Eingrenzung der Fälle, in denen eines der Verfahren eindeutig vorgeschrieben ist. Eine Zweiteilung des Verfassungsentwurfs in konstitutionelle Bestimmungen einerseits sowie Ausführungs- und Detailbestimmungen andererseits hätte hier mehr Klarheit und einfachere Veränderungsmöglichkeiten geschaffen (Emmanouilidis und Giering 2003; Bertelsmann Forschungsgruppe Politik 2000). Für erstere könnte ein Konvent einberufen werden, letztere könnten sogar durch weniger aufwändige Verfahren als die bekannten Regierungskonferenzen reformiert werden. Die aktuelle Formulierung trägt im Zusammenspiel mit der gewählten Struktur des Verfassungsvertrages also kaum zu Klarheit, Transparenz und Effizienz bei künftigen Änderungen bei.

#### **4. Konvent als Zukunftsmodell**

Das Konventsverfahren kann in Zukunft als eine Art Regelfall gelten. Bei allen Defiziten des Entwurfs kann das Ergebnis des Verfassungskonvents durchaus als erheblicher Fortschritt gelten, der weit über die Ergebnisse der letzten Regierungskonferenzen hinausgeht und unterschiedlichste nationale Positionen vereinbart (Brown 2004; Michalski und Heise 2003). Die Regierungskonferenz zur Verfassung hat die Nachteile dieses Verfahrens selbst deutlich werden lassen. Entgegen vieler Warnungen wurde das Kompromisspaket des Konvents an manchen Stellen erneut aufgeschnürt (Bericht des Vorsitzenden des Konvents CONV 851/03; Giering und Emmanouilidis 2003).

Die Verhandlungen erwiesen sich als äußerst schwierig, sodass nach dem gescheiterten Gipfel im Dezember 2003 gar ein generelles Scheitern des Verfassungsprojekts befürchtet wurde.

Die von der Regierungskonferenz vorgenommenen Änderungen am Konventsentwurf haben Vermutungen bestätigt, dass das Dokument dadurch eher schlechter als besser wird. So wurden mit den Änderungen im Falle der doppelten Mehrheit Blockadekoalitionen erleichtert. Zudem haben Klarheit und Kohärenz des verabschiedeten Verfassungsdokuments durch die weitere Ausgliederung von Bestimmungen in Protokolle gelitten. Hier ist allerdings dem Konvent vorzuwerfen, dass er durch die eigene Fortschreibung dieses Wildwuchses die Regierungskonferenz geradezu zu dieser Praxis eingeladen hat. Eigentlich sollte dies durch das Verfassungsprojekt beendet werden.

Zwar ist zu bedenken, dass die Tätigkeit des Konvents unter besonderen Bedingungen, dem Eindruck des unbefriedigenden Nizza-Gipfels und der Herausforderung der Erweiterung, stattfand. Ob ein Konvent auch unter anderen Rahmenbedingungen bessere Ergebnisse zeitigt als eine Regierungskonferenz, ist somit nicht erwiesen. Darüber hinaus wird kritisiert, dass der Konvent die Chancen zur Einbindung der Zivilgesellschaft in den Verfassungsprozess und damit zur Stärkung des europäischen Gedankens in den Mitgliedstaaten weitgehend verpasst hat (Heuser 2003; Beitrag von Annette Heuser in diesem Band).

Dennoch sprechen neben den vergleichsweise großen Fortschritten, die der Konvent in Bezug auf das europäische Vertragswerk erzielen konnte, einige grundsätzliche Erwägungen wie die Einbeziehung aller wichtigen europapolitischen Akteure sowie die Transparenz und Offenheit des Verfahrens für das Konventsmodell (Hoffmann 2002). Unter dem Blickwinkel eines möglichst demokratischen Europa, das in der Lage sein will, Identität zu stiften, könnte der Konvent in Zukunft in angemessenen Fällen die Regierungskonferenzen ersetzen. Die Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Akteuren sollte dabei jedoch verbessert werden, um diese Ziele auch tatsächlich erreichen zu können.

## **5. Ergebnisse**

Der nun zur Abstimmung vorliegende Verfassungsvertrag beruht auf dem Entwurf des Konvents. Die im Vergleich zu vorangegangenen Regierungskonferenzen erzielten Integrationsfortschritte machen den Konvent ebenso wie die größere Offenheit und Transparenz des Verfahrens zu einem zukunftsfähigen Modell für weitere grundlegende Reformen der Europäischen Union. Solche Reformen werden unvermeidbar sein, wenn die Europäische Union weiterhin ein dynamisches und entwicklungsfähiges Projekt sein will.

Zuvor bedarf der Vertrag jedoch der Ratifikation und damit der Zustimmung von Parlament oder Bevölkerung in jedem einzelnen Mitgliedstaat. Der Ausgang dieser Abstimmungen ist durchaus offen und ein Scheitern des Projekts weiterhin möglich. Weder die derzeitige Vertragsgrundlage noch mögliche Alternativen bieten einen integrationspolitisch sinnvollen und dauerhaft tragfähigen Ausweg. Bedenkt man zusätzlich, dass die Europäische Union mit dem Verfassungsvertrag nach Abwägung aller Vorzüge und Nachteile einen deutlichen Schritt nach vorne unternehmen würde, so ist mit dem deutschen Außenminister zu wünschen, dass sein eingangs zitierter Optimismus in Erfüllung gehe.



## Literatur

Auswärtiges Amt. *Außenpolitik im Monatsrückblick*. Berlin, Juni 2004.

Bericht des Vorsitzenden des Konvents an den Präsidenten des Europäischen Rates vom 18. Juli 2003, CONV 851/03.

Bertelsmann Forschungsgruppe Politik. *Ein Grundvertrag für die Europäische Union. Entwurf zur „Zweiteilung“ der Verträge*. Gütersloh 2000.

Brown, Tony. „Conventional Wisdom – What Have We Learned from the Convention Experience“. *The Federal Trust Online Paper* 11 2004. [www.fedtrust.co.uk/eu\\_constitution](http://www.fedtrust.co.uk/eu_constitution).

Centre for European Reform. „The CER Guide to the EU’s Constitutional Treaty“. *Policy Brief*. London, Juli 2004.

Emmanouilidis, Janis A. „Historisch einzigartig, im Detail unvollendet – eine Bilanz der Europäischen Verfassung. Reform-Spotlight 3 2004. [www.eu-reform.de](http://www.eu-reform.de), Rubrik Spotlights.

Emmanouilidis, Janis A. und Claus Giering. „Licht und Schatten – Eine Bilanz der Konventionsergebnisse“. Reform-Spotlight 8 2003. [www.eu-reform.de](http://www.eu-reform.de), Rubrik Spotlights.

Fischer, Thomas und Almut Metz. „Mit Nizza am Abgrund? Die Institutionen der EU-25 nach dem gescheiterten Brüsseler Verfassungsgipfel“. Reform-Spotlight 1 2004. [www.eu-reform.de](http://www.eu-reform.de), Rubrik Spotlights.

Giering, Claus. „Die institutionellen Reformen von Nizza – Anforderungen, Ergebnisse, Konsequenzen“. *Nizza in der Analyse*. Hrsg. Werner Weidenfeld. Gütersloh. 2. Auflage. 2001. 51–144.

Giering, Claus (Hrsg). *Der EU-Reformkonvent – Analyse und Dokumentation*. CD-ROM. Gütersloh und München 2003.

Giering, Claus und Janis A. Emmanouilidis. „Gezielte Eingriffe an neuralgischen Punkten – für eine begrenzte Agenda der Regierungskonferenz“. *Reform-Spotlight* 3 2003. [www.eu-reform.de](http://www.eu-reform.de), Rubrik Spotlights.

Grant, Charles. „If Britain Votes No...“. *Centre for European Reform Bulletin* 36. London 2004.

Grevi, Giovanni. „Light and Shade of a quasi-Constitution. An Assessment“. *The Federal Trust Online Paper* 8 2004. [www.fedtrust.co.uk/eu\\_constitution](http://www.fedtrust.co.uk/eu_constitution).

Guérot, Ulrike. „(Ver)fassungslose EU“. *Internationale Politik* (59) 1 2004. 72–74.

Heuser, Annette. „Der Konvent in der öffentlichen Wahrnehmung und die Rolle der Zivilgesellschaft“. *Der EU-Reformkonvent – Analyse und Dokumentation*. Hrsg. Claus Giering. CD-ROM. Gütersloh und München 2003.

Hölscheidt, Sven und Iris Putz. „Referenden in Europa“. *Die öffentliche Verwaltung* (56) 18 2003. 737–746.

Hoffmann, Lars. „The Convention on the Future of Europe – Thoughts on the Convention Model“. *Jean Monnet Working Paper* 11. New York 2002.

Iral, Hubert. „Wartesaal oder Intensivstation? Zur Lage der EU nach der gescheiterten Regierungskonferenz“. *Zentrum für Europäische Integrationsforschung*. Bonn 2004.

Kurpas, Sebastian, Christoph Meyer und Kyriakos Gialoglou. „After the European Elections, Before the Constitution Referenda. Can the EU Communicate Better?“. *Centre for European Policy Studies Policy Brief* 55. Brüssel 2004.

Maurer, Andreas und Simon Schunz. *Ratifikation durch Referendum? Europas Verfassung nach der Regierungskonferenz*. Stiftung Wissenschaft und Politik. Berlin 2003.

Maurer, Andreas und Andrea Stengel. *Ein Referendum für Europas Verfassung?* Stiftung Wissenschaft und Politik. Berlin 2004.

Michalski, Anna und Matthias Heise. „European Convention on the Future of Europe. An Analysis of the Official Positions of EU Member States, Future Member States, Applicant and Candidate States“. *A Clingendael Working Paper*. Den Haag April 2003.

Weidenfeld, Werner. „Europas historische Chance – wider den unpolitischen Pessimismus“. *CAP-Position* Dezember 2003. [www.cap.lmu.de](http://www.cap.lmu.de)

Weidenfeld, Werner. „Europas neues Gesicht“. *Internationale Politik* (59) 7 2004. 82–86.

Zdeb, Marian. „Study about Constitutional Conditions Concerning Referendums on the EU Constitution in the EU Member States“. *Democracy International*. Frankfurt am Main Juni 2004.