

Janis A. Emmanouilidis

Die Zeit der Entscheidung

Optionen, Erfolgsvoraussetzungen und Fahrplan für ein neues EU-Primärrecht

Janis A. Emmanouilidis ist Projektleiter am Centrum für angewandte Politikforschung (C·A·P). Dieses Papier entstand im Kontext des Projekts „Das größere Europa“, das vom C·A·P gemeinsam mit der Bertelsmann Stiftung durchgeführt wird. Der Autor dankt Franco Algieri, Almut Möller und Reinhardt Rummel für ihre hilfreichen Vorschläge, Kommentare und Anmerkungen und Cenk Alican und Florian Baumann für ihre Unterstützung bei den Recherchearbeiten zu diesem Papier. Eine wesentlich kürzere Fassung dieses Beitrags erscheint auch in der Reihe *WeltTrends-Papiere*.

Inhalt

Zusammenfassung	4
<hr/>	
I. Fünf Ausgangsfaktoren	5
II. Fünf Rettungsmodelle zur Zukunft des Verfassungsvertrags	8
1. Nizza Plus – Ausschöpfen des geltenden Primärrechts	8
2. Verfassung Minus und Verfassung Minus-Minus	9
2.1. Verfassung Minus – intelligente Kürzungen	9
2.2. Verfassung Minus-Minus – eine gekürzte Verfassung	9
3. Avantgarde- oder Kerneuropa-Modell	11
4. Verfassung Plus und Verfassung Plus-Plus	12
4.1. Verfassung Plus – Zusätzliche Protokolle oder Erklärungen	12
4.2. Verfassung Plus-Plus – Substanzielle Ergänzung des Verfassungsvertrags	13
5. Änderung des geltenden Nizza-Vertrags – Mini-Vertrag, Core Treaty oder Vertrag zur Reform des Vertrags von Nizza	14
III. Die Wiederbelebung der EU – von der Notwendigkeit eines neuen Großprojekts	17
IV. Fahrplan zum weiteren Vorgehen	21
<hr/>	
Anmerkungen	24

Zusammenfassung

Das Schicksal des europäischen Verfassungsvertrags wird 2007 entschieden. Sollte unter deutscher und portugiesischer Präsidentschaft keine konzeptionelle Einigung über das weitere Vorgehen erzielt werden, wäre nicht nur der Verfassungsvertrag endgültig gescheitert, sondern auch die Rettung seiner inhaltlichen Substanz gefährdet. Die Komplexität der gegenwärtigen Krise erlaubt keine Lösung des Verfassungsproblems auf der Basis einfacher Rezepte oder kosmetischer Veränderungen. Gefragt ist vielmehr eine umfassende Lösungsstrategie, die sowohl den konkreten Problemen im Verfassungsprozess als auch den grundlegenden Problemen der gegenwärtigen EU-Krise gerecht wird.

Eine pragmatische Option zur Sicherung der Substanz des Verfassungsvertrags besteht darin, den Kernbestand an Neuerungen in Form eines Änderungsvertrags zum Vertrag von Nizza in das geltende Primärrecht zu übertragen. Hierzu müssten die zentralen Verfassungsreformen identifiziert und der Nizza-Vertrag entsprechend verändert werden. Aus dem provozierenden Großtitel der „Verfassung“ würde in der Tradition der Reformen von Maastricht, Amsterdam und Nizza die bescheidene Variante eines Vertrags gemacht.

Darüber hinaus muss die Sinnhaftigkeit des europäischen Projekts neu definiert werden. Zentrales Anliegen sollte es dabei sein, die Gestaltungskraft Europas in einer neuen globalen Ordnung zu stärken. Es geht darum, ob Europa in der Lage sein wird, die politischen, ökonomischen, sozialen und ökologischen Regeln einer neuen Weltordnung auf der Basis seiner Wertvorstellungen mit zu gestalten. Die Kunst der Europapolitik wird darin liegen, diese neue Begründungslogik mit einem ambitionierten aber zugleich realistischen Großprojekt zu verbinden, in dem sich die zentrale Idee des neuen Europa widerspiegelt. Die innere und äußere Verletzlichkeit Europas sprechen für ein Großprojekt im Bereich Sicherheit.

Die Zeit der Ratlosigkeit geht zu Ende - die Zeit der Entscheidung naht. Nach dem eindeutigen „Nein“ der Franzosen und Niederländer zum Europäischen Verfassungsvertrag im Mai/Juni 2005 bestimmten zunächst Lähmung und Hilflosigkeit, dann Ratlosigkeit und Unentschlossenheit die Europapolitik. Auch nach einer selbst verordneten Phase der Reflexion konnten sich die EU-Staaten auf keine Auswegstrategie einigen. Zu groß waren die Meinungsunterschiede: Manche sahen im Votum der Franzosen und Niederländer einen willkommenen Anlass, den ungeliebten Verfassungsvertrag umgehend für tot zu erklären und ihre nationalen Ratifikationsprozesse einzustellen. Andere sträubten sich dagegen, vorschnell eine Sterberkunde auszustellen. Sogar im anfänglichen Zustand des Schocks hielten sie reflexartig am Verfassungsvertrag fest. Mittlerweile haben 18 Mitgliedstaaten das neue Primärrecht ratifiziert¹ - sechs davon sogar nach den beiden negativen Referenden.² Die Anwälte des Verfassungsvertrags haben neuen Mut geschöpft und sehen reale Chancen für eine Wiederbelebung des Projekts.

Das Schicksal der Europäischen Verfassung wird 2007 entschieden. Die deutsche EU-Präsidentschaft hat es sich auf die Fahnen geschrieben, dem stockenden Verfassungsprojekt neue Dynamik zu verleihen.³ Die Erwartungen sowie der Preis eines möglichen Misserfolgs sind hoch: Sollte unter deutscher und portugiesischer Präsidentschaft keine konzeptionelle Einigung über das weitere Vorgehen erzielt werden, wäre wohl nicht nur der Verfassungsvertrag endgültig gescheitert, sondern auch die Rettung seiner inhaltlichen Substanz gefährdet. Die Europäische Union müsste weiter auf der Basis des Nizza-Vertrags regiert werden. Die europapolitische Großwetterlage wäre erheblich getrübt und bis zu einem erneuten Anlauf, das Primärrecht zu reformieren, würden Jahre vergehen.

Folgen eines Misserfolgs

Um diese Entwicklungsperspektive zu vermeiden und um die Substanz des Verfassungsvertrags zu bewahren, müssen folgende Fragen beantwortet werden: Welche Faktoren müssen bei der Lösung der Verfassungsfrage berücksichtigt werden? Welche Optionen stehen zur Verfügung und welche Alternative ist zu empfehlen? Wie können die Chancen einer Ratifizierung des neuen Vertragswerks verbessert werden? Und zu guter letzt: Wie kann der Gesamtprozess aufeinander abgestimmt, gestaltet und organisiert werden?

I. Fünf Ausgangsfaktoren

Die Entscheidung über das weitere Vorgehen muss einer Reihe von Ausgangsfaktoren gerecht werden. Auf der Basis dieser Faktoren kann die Zahl der möglichen Lösungsoptionen reduziert, die Voraussetzungen für einen Kompromiss und für eine erfolgreiche Ratifizierung des neuen Vertrags bestimmt sowie ein Plan für den weiteren Ablauf des Prozesses aufgezeigt werden. Fünf Ausgangsfaktoren sollten berücksichtigt werden:

(1) Der ursprüngliche Verfassungsvertrag ist gescheitert

Ein Versuch, den ursprünglichen Verfassungsvertrag wiederzubeleben, wäre sinnlos. Die Ratifizierung dieses Vertrags ist gescheitert⁴ – auch wenn 18 der 27 Mitgliedstaaten, die mehr als die Hälfte der EU-Bevölkerung repräsentieren, das neue Primärrecht ratifiziert haben.⁵ Ein Festhalten am ursprünglichen Verfassungsvertrag würde voraussetzen, dass das neue Primärrecht den Franzosen und Niederländern erneut zur Abstimmung vorgelegt wird. Ein derartiges Referendum wäre sowohl in Frankreich als auch in den Niederlanden zum Scheitern verurteilt. Darüber hinaus

ist davon auszugehen, dass die Ratifizierung eines unveränderten Verfassungsvertrags auch in weiteren EU-Staaten, die (noch) nicht über das neue Primärrecht abgestimmt haben, misslingen würde.⁶

(2) Die Beibehaltung von Nizza ist keine Option

Das Scheitern des ursprünglichen Verfassungsvertrags ist nicht gleichzusetzen mit einem Ende des Reformprozesses. Für die EU-27+ ist eine substanzielle Weiterentwicklung des Primärrechts unabdingbar. Die Beibehaltung des geltenden Vertrags von Nizza ist keine Option. Die erweiterte Union kann nicht nach einem Regelwerk regiert werden, das im Kern ursprünglich für sechs Staaten konzipiert wurde. Ohne eine grundlegende Weiterentwicklung des Primärrechts wird die Europäische Union über kurz oder lang in eine dramatische Legitimationskrise geraten. Auch wenn die EU-27 nach dem Beitritt von 12 neuen Mitgliedstaaten keineswegs in ein institutionelles Chaos verfallen ist, so ist der primärrechtliche Status quo dennoch unzureichend, um das größere Europa effektiv und demokratisch legitimiert zu regieren. Die Konstitutionalisierung Europas muss weiter fortschreiten – in welcher Form, in welchem Tempo und mit welchen Staaten auch immer.

(3) Zentrale Neuerungen des Verfassungsvertrags sollten bewahrt werden

Wäre es eine Frage politischen Wunschdenkens, dann hätte der ursprüngliche Verfassungsvertrag von allen Mitgliedstaaten ratifiziert werden und in Kraft treten sollen. Auch wenn der vom Konvent erarbeitete und in der Regierungskonferenz verabschiedete Verfassungsvertrag inhaltliche und strukturelle Defizite aufweist, so beinhaltet er nichtsdestotrotz wesentliche Verbesserungen in Richtung einer zunehmenden Parlamentarisierung, Profilierung, Personalisierung und Politisierung der erweiterten EU.⁷ Diese Fortschritte sollten ungeachtet des Scheiterns des ursprünglichen Verfassungsvertrags bewahrt werden, um die Regierungsfähigkeit der erweiterten Union sicher zu stellen.

(4) Unakzeptable Kompromisse gefährden Ratifizierung

Die Überwindung der Verfassungskrise setzt voraus, dass ein für alle EU-Staaten tragfähige Lösung gefunden werden kann. Alle Seiten – die Verfechter des Verfassungsvertrags und die Skeptiker – werden aufeinander zugehen müssen. Faule Kompromisse, die in einzelnen Mitgliedstaaten auf Widerstand stoßen, würden die Ratifizierung des Vertrags erneut gefährden. Europarechtliche Grundlage für das Inkrafttreten eines neuen Primärrechts ist Artikel 48 des geltenden EU-Vertrags, der auch im Verfassungsvertrag unverändert übernommen wurde (Art. IV-443.3 VVE). Dieser Artikel schreibt unmissverständlich vor, dass jede Änderung des Primärrechts erst dann in Kraft treten kann, wenn sie von allen EU-Mitgliedstaaten gemäß den nationalen verfassungsrechtlichen Vorschriften ratifiziert worden ist. Scheitert die Ratifikation auch nur in einem Land, ist das Verfassungsprojekt erneut gescheitert.

Überlegungen, die ein Inkrafttreten des neuen Primärrechts auch ohne die Ratifizierung aller Mitgliedstaaten vorsahen, konnten sich weder im Konvent noch in der Regierungskonferenz durchsetzen.⁸ Die Bestimmungen wurden lediglich dahingehend ergänzt, dass sich im Falle von Ratifizierungsschwierigkeiten in einem oder mehreren Mitgliedstaaten der Europäische Rat mit der Frage beschäftigt (Art. IV-443.4 VVE). Diese Regelung setzt voraus, dass mindestens vier Fünftel der Mitgliedstaaten zwei Jahre nach Vertragsunterzeichnung ratifiziert haben – in einer EU-27

wären das 22 Länder. Die EU-Staaten haben diese Regelung in der Regierungskonferenz als politische Verpflichtung übernommen und eine entsprechende Anwendung auf den Verfassungsvertrag vereinbart.⁹ Für die Praxis ist diese Regelung aber unzureichend, da sie keinen vorab definierten und verbindlichen Ausweg aus einer Ratifizierungskrise bietet. Umso dringlicher erscheint es daher, am Ende der Beratungen zur Lösung der Verfassungskrise Einvernehmen über einen „Plan B zu Plan B“ zu erzielen.

(5) *Überwindung der Verfassungskrise erfordert komplexe Lösungsstrategie*

Der Ursprung der aktuellen Verfassungskrise liegt nicht nur im *Non* der Franzosen oder dem *Nee* der Niederländer. Die Ablehnung des Verfassungsvertrags ist vielmehr Ausdruck substanzieller und vielschichtiger Schwierigkeiten auf europäischer sowie nationaler Ebene. Drei Grundprobleme charakterisieren die gegenwärtige Lage:

- *Legitimationsproblem*: In der Bevölkerung aber auch in weiten Teilen der politischen Eliten besteht mangelnde Klarheit darüber, weshalb die Zusammenarbeit in der Europäischen Union weiter vertieft werden soll. Die EU und ihre Mitgliedstaaten bleiben eine gemeinsame und überzeugende Antwort auf diese Frage bisher schuldig. Die Union der Zukunft wird sich ganz wesentlich aus den Leistungen und Strukturen ihrer Vergangenheit speisen: Europa als Friedensprojekt, dies bleibt auch weiterhin ein zentraler Grundstein des europäischen Hauses. Doch weitere Aspekte verdienen angesichts der veränderten weltpolitischen Lage heute größeres Augenmerk.
- *Orientierungsproblem*: In der Europäischen Union besteht Unklarheit darüber, wohin die EU in Zukunft steuert. Zwischen den Mitgliedstaaten – und zum Teil auch innerhalb einiger Länder – besteht ein konzeptionelles Schisma hinsichtlich der grundsätzlichen Ausrichtung des europäischen Einigungsprozesses. Vordergrundig wird um Vertragstexte gestritten, im Kern geht es jedoch um antagonistische Zukunftsfixierungen. An einer mangelnden Verständigung über die künftige politische Ordnung des Kontinents könnte die EU der 27 und mehr Staaten erodieren, möglicherweise sogar zerfallen.
- *Doppeltes Vertrauensproblem*: Die gegenwärtige Krise ist Ausdruck eines elementaren Vertrauensdefizits. Mit Blick auf die EU zweifeln viele Bürger daran, dass die erweiterte Union überhaupt in der Lage ist, die politischen, ökonomischen und sozialen Herausforderungen zu lösen. Parallel dazu besteht eine grundsätzliche „Krise des Politischen“: Die Bürger haben das Vertrauen in die Gestaltungsfähigkeit von Politik verloren. Dieses Problem ist ein Phänomen in allen Bereichen des politischen Lebens. Für das vornehmlich von den Eliten geprägte Projekt Europa hat dieser Vertrauensverlust jedoch besonders drastische Auswirkungen. Die Europäische Union genießt einen geringeren Vertrauensvorschuss als die Nationalstaaten und wird schneller und substanzieller in Frage gestellt als ihre Mitglieder. Während das fehlende Vertrauen in die Politik einen Rückzug auf die nationale und regionale Ebene befördert, gerät die europäische Ebene zunehmend ins Hintertreffen.

Die Komplexität der gegenwärtigen Krise erlaubt keine Lösung des Verfassungsproblems auf der Basis einfacher Rezepte oder kosmetischer Veränderungen. Gefragt sind vielmehr umfassende Lösungsstrategien, die den konkreten Problemen im Verfassungsprozess und der weit verbreiteten EU-Skepsis in der Bevölkerung gerecht werden.

II. Fünf Rettungsmodelle zur Zukunft des Verfassungsvertrags

Eine Vielzahl von möglichen Alternativen zum Inkrafttreten des ursprünglichen Verfassungsvertrags liegt auf dem Tisch.¹⁰ Doch welche der zahlreichen Plan-B-Optionen weist einen realistischen Weg aus der Krise? Wo liegen die individuellen Stärken und Schwächen der einzelnen Vorschläge? Vor dem Hintergrund dieser Fragen werde folgende fünf Rettungsmodelle analysiert und bewertet: (1) die Umsetzung von Verfassungsneuerungen auf der Basis der geltenden Vertragslage – *Nizza Plus*; (2) die Kürzung des ursprünglichen Verfassungsvertrags – *Verfassung Minus* beziehungsweise *Verfassung Minus-Minus*; (3) die Umsetzung des Verfassungsvertrags durch eine kleinere Gruppe von EU-Staaten – *Avantgarde-* oder *Kerneuropa-Modell*; (4) die Ergänzung des ursprünglichen Verfassungsvertrags – *Verfassung Plus* beziehungsweise *Verfassung Plus-Plus*; sowie (5) die Erarbeitung und Verabschiedung eines *Vertrags zur Reform des Vertrags von Nizza*.

1. Nizza Plus¹¹ – Ausschöpfen des geltenden Primärrechts

Die Option eines Ausschöpfens des geltenden Nizza-Vertrags ist nicht ausreichend, um die künftige Handlungs- und Funktionsfähigkeit sowie die demokratische Legitimation der erweiterten EU zu sichern. Die praktische Umsetzung von Verfassungsneuerungen auf der Grundlage der bestehenden Verträge und damit unterhalb der Schwelle einer förmlichen Vertragsänderung – beispielsweise in Form Interinstitutioneller Abkommen, modifizierter Geschäftsordnungen oder im Kontext kommender Beitrittsverträge – erhöht nicht nur die Intransparenz der EU, in vielen Fällen lässt sie sich auch nicht umsetzen. Selbst wenn zahlreiche Neuerungen seit der feierlichen Unterzeichnung des Verfassungsvertrags bereits Teil der EU-Realität geworden sind (u.a. die Europäische Verteidigungsagentur, öffentliche Ratsitzungen, die Gruppenpräsidentschaft oder die Anwendung der Solidaritätsklausel), wird das Modell *Nizza Plus* schnell an seine politischen und rechtlichen Grenzen stoßen.¹²

Politische und ...

Versuche, das Gesamtpaket aufzuschneiden und einzelne Reformelemente aus dem Verfassungsvertrag „herauszupicken“ (cherry picking), werden aufgrund nationaler Befindlichkeiten am politischen Widerstand einzelner Mitgliedstaaten scheitern. Die Kompromissfindung unter den EU-Ländern wird zudem dadurch erschwert, dass Versuche einer schrittweisen Umsetzung einzelner Reformen nur wenig Spielraum für Paketlösungen offen lässt. Viele Neuerungen, die im Konvent und in der Regierungskonferenz nur aufgrund austarierter politischer Tauschgeschäfte möglich waren, werden daran scheitern. Am Ende würde das Ausmaß der umgesetzten Einzelreformen wesentlich kleiner ausfallen als das ursprüngliche Kompromisspaket im Verfassungsvertrag.

... rechtliche Grenzen eines „cherry picking“

Darüber hinaus wird sich die Umsetzung von *Nizza Plus* aus rechtlichen Gründen in vielen Fällen als problematisch erweisen. Dies gilt für die Ausweitung der Mitentscheidungsrechte des Europäischen Parlaments (EP), die extensive Einführung von Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat, die Schaffung eines Europäischen Außenministers nach dem Doppelhut-Modell oder die Etablierung eines gewählten Präsidenten des Europäischen Rates genauso wie für die Einführung des Abstimmungsverfahrens der doppelten Mehrheit im Rat (Mehrheit der Bevölkerung und der Staaten). Die Umsetzung dieser zentralen Neuerungen des Verfassungsvertrags wird ohne Änderung des Primärrechts nicht möglich sein.

Trotz der zahlreichen Argumente gegen das Modell *Nizza Plus* könnte sich diese Option am Ende in der Praxis als die einzig gangbare Alternative erweisen, falls eine

rechtliche Überarbeitung des geltenden Primärrechts nicht möglich sein sollte beziehungsweise nicht in Kraft treten kann. Aufgrund der aufgezeigten Defizite sollte dieses Rettungsmodell jedoch lediglich als finale Auswegoption dienen, falls sich keine der besseren Alternativen umsetzen lässt.

2. Verfassung Minus und Verfassung Minus-Minus

Dieses Alternativmodell geht von der Annahme aus, dass eine erfolgreiche Ratifizierung des neuen Primärrechts in allen EU-Staaten durch eine Kürzung des ursprünglichen Verfassungsvertrags erreicht werden kann. Dabei bestehen grundsätzlich zwei Varianten, die sich vornehmlich im Ausmaß der Kürzungen voneinander unterscheiden:

2.1. Verfassung Minus – intelligente Kürzungen

Eine erste Variante geht von einer Überarbeitung des Verfassungsvertrags aus, mit dem Ziel, besonders umstrittene Elemente zu eliminieren. Dies könnte beispielsweise einzelne Artikel zur Definition der sozioökonomischen oder verteidigungspolitischen Rolle der EU, bestimmte Neuerungen wie die angestrebte Verkleinerung der Kommission oder die Einführung der doppelten Mehrheit bei Abstimmungen im Ministerrat sowie die EU-Grundrechtscharta (Teil II des Verfassungsvertrags) betreffen, die in bestimmten Mitgliedstaaten immer noch auf vehemente Ablehnung stoßen. Im Kontext einer Regierungskonferenz könnte – so die Verfechter dieser Option – Einvernehmen über mögliche Kürzungen erzielt, der Verfassungsvertrag entsprechend geändert und erneut zur Ratifizierung vorgelegt werden.

Diese Variante hat einen entscheidenden Nachteil: Dem Prozess der Kürzung würden auch elementare Neuerungen des Verfassungsvertrags zum Opfer fallen. Im Ergebnis würde der gekürzte Verfassungsvertrag im Vergleich zum ursprünglichen Entwurf hinsichtlich der künftigen Handlungsfähigkeit, Transparenz und demokratischen Legitimation der EU keinesfalls optimiert. Somit hätten die Verfassungsgegner leichtes Spiel, tatsächliche und vermeintliche Argumente zu finden, und gegen eine Ratifizierung zu instrumentalisieren. Die Chancen auf eine erfolgreiche Ratifizierung und damit auf ein Inkrafttreten des neuen Primärrechts wären insgesamt betrachtet sogar schlechter als beim ursprünglichen Verfassungsvertrag.

2.2. Verfassung Minus-Minus – eine gekürzte Verfassung

Eine zweite Variante besteht darin, den Bürgern eine *gekürzte Verfassung* vorzulegen, in dem Teil I (60 Artikel zu Definition und Ziele, Institutionen, Kompetenzen, Finanzen) und Teil II (54 Artikel der Charta der Grundrechte) des Verfassungsvertrags gebündelt werden. Damit wäre der Umfang der „Verfassung“ erheblich kürzer – ein aus Sicht der Verfechter dieser Lösung herausragender Vorteil gegenüber dem 448 Artikel umfassenden ursprünglichen Verfassungsvertrag. Um die Kohärenz des neuen Primärrechts zu gewährleisten, müsste der geltende Nizza-Vertrag an die inhaltlichen, strukturellen und semantischen Erfordernisse der gekürzten Verfassung angepasst, verändert und um die Neuerungen der Teile III (Politikbereiche und Arbeitsweise der EU) und IV (Allgemeine und Schlussbestimmungen) des Verfassungsvertrags ergänzt werden.

Im Kontext einer *gekürzten Verfassung* wird über zwei weitere Ideen nachgedacht: Zum einen könnte die Terminologie „Verfassung“ durch einen weniger emotionsgeladenen Begriff ersetzt werden (z.B. „Grundvertrag“ oder „Grundgesetz“). Zum

anderen könnte die Charta der Grundrechte (Teil II des ursprünglichen Verfassungsvertrags) abgetrennt und über einen Zusatzartikel an die Verfassung gekoppelt werden. Damit wäre der Umfang der Verfassung noch kürzer, die Rechtsgültigkeit der Charta aber trotzdem gewährleistet.

Die Variante einer gekürzten Verfassung bietet aus Sicht ihrer Verfechter zwei zentrale Vorteile:

- *Weniger Komplexität und mehr Transparenz:* Die Befürworter dieser Option gehen davon aus, dass es einfacher sein wird, dem Bürger die Vorteile des neuen Primärrechts auf der Basis einer *gekürzten Verfassung* zu erläutern. Der schiere Umfang und die Komplexität des ursprünglichen Verfassungsvertrags hätten dagegen eine abschreckende Wirkung auf die Bürger Europas und seien geradezu dazu prädestiniert, unberechtigte Ängste und Vorurteile in das Dokument hinein zu interpretieren.
- *Bestand der bereits erfolgreichen Ratifizierungen:* Ein zentrales Argument für eine gekürzte Verfassung ist die Annahme, dass die bereits stattgefundenen Ratifizierungen ihre politische Gültigkeit beibehalten würden. Die Verabschiedung der *gekürzten Verfassung* in den betroffenen 18 EU-Staaten wäre eine rechtliche Formsache, über die die nationale Parlamente entscheiden müssten. Die erfolgreichen Referenden in Luxemburg oder Spanien müssten – so die Verfechter dieser Variante – nicht wiederholt werden.

Trotz dieser Vorzüge birgt die Variante einer *gekürzten Verfassung* drei bedeutende Probleme:

- *Vorwurf einer Mogelpackung:* Verfassungsgegner werden argumentieren, dass es sich bei dieser Form einer abgespeckten Variante des ursprünglichen Verfassungsvertrags um eine Mogelpackung handele. Das negative Votum der Franzosen und Niederländer würde letztlich missachtet: die äußerliche Form und die Struktur hätte sich zwar verändert, die kritikwürdigen Inhalte blieben jedoch bestehen. Dies wäre aus Sicht der Verfassungsgegner ein eindrucksvoller Beleg für die zunehmende Abkopplung der europäischen Eliten vom Bürger.
- *Keine Reduktion der Komplexität:* Eine Vielzahl der Änderungen des neuen Primärrechts wird sich nicht durch eine ausschließliche Lektüre der *gekürzten Verfassung* erschließen. Der Überblick über alle primärrechtlichen Neuerungen erfordert die zusätzliche Lektüre des veränderten Nizza-Vertrags. Die Komplexität des neuen Vertragswerks wird durch die Verabschiedung einer *gekürzten Verfassung* nicht maßgeblich reduziert. Den Verfassungsgegnern wird es weiterhin möglich sein, alles Mögliche in das neue Primärrecht hinein zu interpretieren – ob zu Recht oder zu Unrecht.
- *Schwieriger Zeitplan:* Die Adaption des geltenden Nizza-Vertrags an die Inhalte der *gekürzten Verfassung* wäre ein äußerst aufwändiger Prozess. Es ist fraglich, ob die praktische *Umsetzung* und eine darauf folgende Ratifizierung des neuen Primärrechts noch vor den Europawahlen 2009 – wie es die Anhänger dieser Variante fordern – zeitlich zu bewerkstelligen sein wird.

Aufgrund der aufgezeigten Defizite ist keineswegs davon auszugehen, dass eine *gekürzte Verfassung*, die die Reforminhalte unverändert übernimmt, mehr Erfolgs-

chancen im Ratifizierungsprozess haben wird als der ursprüngliche Verfassungsvertrag. Im Ergebnis erscheint diese Alternative wenig geeignet, um die Verfassungskrise zu überwinden.

3. Avantgarde- oder Kerneuropa-Modell

Diese Option, die zum Teil als ernst gemeinte Alternative vorgebracht, zum Teil aber auch als Drohung genutzt beziehungsweise missbraucht wird, geht von folgender Grundidee aus: Im Falle eines finalen Scheiterns der Verfassung unternimmt eine Gruppe von EU-Ländern einen substanziellen Integrationssprung auf der Grundlage des Verfassungsvertrags oder einer optimierten Verfassung. Die Vorstellungen über den Kreis potenzieller Teilnehmerstaaten variieren erheblich: Sie reichen von der Idee eines Kerns unter Beteiligung der sechs großen EU-Länder, über eine Gruppe der sechs Gründerstaaten bis hin zu einer Avantgarde der Länder der Eurozone.¹³

Im Kontext einer Lösung der Verfassungsfrage ist die Idee eines Kerns oder einer Avantgarde unrealistisch. Wird diese Variante konsequent zu Ende gedacht, erfordert sie die Gründung einer neuen Union auf der Basis einer eigenständigen primärrechtlichen Grundlage mit einer eigenständigen supranationalen institutionellen Architektur.¹⁴ Diese Option erscheint jedoch in der gegenwärtigen Lage aus mehreren Gründen nicht realisierbar:¹⁵ (a) Die potenziellen Kernländer selbst würden einen derartigen Schritt nicht wagen. Die Schaffung eines exklusiven Kerns würde voraussetzen, dass eine kleine Staatengruppe den zu erwartenden Beteiligungswunsch anderer EU-Partner aktiv verneint – keines der in Frage kommenden Kernländer wäre im Kontext der aktuellen Verfassungskrise dazu bereit. (b) Die Bildung eines Kerns oder einer Avantgarde ist ohne die Beteiligung der beiden Gründerstaaten und Euro-Länder Frankreich und Niederlande politisch unvorstellbar. Nach dem eindeutigen „Nein“ ihrer Bürger zum Verfassungsvertrag wäre es jedoch utopisch zu glauben, dass Frankreich oder die Niederlande derzeit einen gewaltigen Integrationssprung auf der Grundlage des Verfassungsvertrags im Kreise einer kleineren Staatengruppe unternehmen würden. (c) Auch andere potenzielle Kernländer wie Deutschland, Italien oder Spanien, wären zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht bereit, substantielle Souveränitätsrechte an eine neue Politische Union abzutreten. Die Idee einer föderal organisierten „Vereinigten Staaten von Europa“ ist auch aus der Perspektive dieser Länder in absehbarer Zeit nicht zu verwirklichen.¹⁶

Idee eines Kerns ist unrealistisch...

Die Diskussion über eine europäische Avantgarde im Kontext der Verfassungsdebatte ist aber nicht nur unrealistisch, sie ist auch kontraproduktiv: Wiederholt vorgebrachte Drohungen, das Verfassungsprojekt gegebenenfalls auch in Kreis einer kleineren Staatengruppe fortzusetzen, verstellen den nüchternen Blick auf die Notwendigkeit, differenzierte Integration in einer größer und heterogener werdenden EU als strategische Chance zu verstehen. Damit wird die Idee einer konstruktiven Differenzierung diskreditiert und ihre Gestaltungspotenziale eingeschränkt. Durch die Gleichsetzung von Differenzierung und Kerneuropa wird die Chance unterlaufen, sinnvolle Kooperationsvorhaben auch ohne die Teilnahme aller EU-Länder umzusetzen – Erfolg versprechende Projekte bleiben in einem Klima des Misstrauens in der Schublade. Um künftige Herausforderungen bewältigen zu können, braucht Europa jedoch verschiedene Geschwindigkeiten. Ob in der Innen- und Justizpolitik, in der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik, der Steuer-, Umwelt- oder Sozialpolitik, auf allen diesen Feldern erwarten die Bürger, dass die EU staatsähnliche Leistungen erbringt. Diese können und wollen jedoch nicht alle Mitgliedstaaten zum gleichen Zeitpunkt und mit gleicher Intensität leisten. Wie bereits in der Vergangenheit im Falle der

...und kontraproduktiv

gemeinsamen Währung, bei Schengen oder in der Sozipolitik kann eine engere Zusammenarbeit in einem kleineren Kreis von Ländern zur Überwindung von Blockaden und zur Erhöhung der Leistungsfähigkeit der EU beitragen. Im Kontext der Verfassungsdebatte ist die Kerneuropa- oder Avantgarde-Idee zumindest unter den gegebenen Bedingungen weder realistisch noch erstrebenswert.

4. Verfassung Plus und Verfassung Plus-Plus

Diese Rettungsoption sieht vor, dass der ursprüngliche Verfassungsvertrag ergänzt wird. Zentrales Anliegen: Die Chancen einer Ratifizierung des neuen Primärrechts zu verbessern, indem die gegen den Verfassungsvertrag vorgebrachten Argumente entkräftet beziehungsweise überzeugende Argumente für die Notwendigkeit eines neuen Primärrechts geliefert werden. Dabei gibt es zwei Varianten, die sich vor allem hinsichtlich des Umfangs der Ergänzungen voneinander unterscheiden.

4.1. Verfassung Plus – Zusätzliche Protokolle oder Erklärungen

Diese Variante geht davon aus, dass nationale Vorbehalte gegenüber dem Verfassungsvertrag durch die Ergänzung von Protokollen oder Erklärungen aus dem Weg geräumt werden könnten. So sieht beispielsweise ein ursprünglich von Kanzlerin Merkel in die Debatte eingebrachter Vorschlag vor, dass eine Erklärung über die soziale Dimension der EU die in Frankreich im Kontext des Referendums vorgebrachte Kritik relativieren könnte, der Verfassungsvertrag sei im Kern neoliberal ausgerichtet.¹⁷ Derartige Erklärungen oder auch Protokolle würden den eigentlichen Inhalt des Verfassungsvertrags nicht verändern. Ein wesentlicher Vorteil dieser Lösung bestünde darin, dass die bereits abgeschlossenen nationalen Ratifikationen weiterhin Bestand hätten. Dennoch greift diese Variante in mehrfacher Hinsicht zu kurz:

- *Unzureichende Wirkung:* Die Hinzufügung einer Erklärung oder eines Protokolls würde bestimmte nationale Vorbehalte nicht entkräften können. So ist z.B. im Falle Frankreichs nicht davon auszugehen, dass die Verfassungsgegner sich mit einer sozialpolitischen Erklärung begnügen werden. Vielmehr ist damit zu rechnen, dass Versuche, den Verfassungsvertrag auf diese Weise zu retten, als „Trickserei“ gedeutet werden.¹⁸ Die Chancen auf ein „Ja“ zum Verfassungsvertrag würden sich eher verschlechtern als verbessern.
- *Kontraproduktive Wirkung:* Die Verabschiedung einer Erklärung oder die Einigung auf ein Zusatzprotokoll könnte die Ratifizierung des Verfassungsvertrags in bestimmten Mitgliedstaaten eher belasten als befördern. So könnte eine sozialpolitische Erklärung in Ländern wie Polen, Tschechien oder dem Vereinigten Königreich, die eine liberalere Wirtschafts- und Sozialpolitik als Frankreich verfolgen, die Kritik an den Inhalten des neuen Primärrechts sogar verstärken. Die Chancen auf eine Ratifizierung des Verfassungsvertrags in diesen Ländern würden sich dadurch verschlechtern.
- *Ausbleibende Wirkung:* Mit Blick auf die Niederlande, Polen, Tschechien oder das Vereinigte Königreich wäre es unmöglich oder zumindest schwierig, Themen zu bestimmen, bei denen eine Erklärung oder ein Zusatzprotokoll die Chancen auf ein „Ja“ zum Verfassungsvertrag erhöhen würde. In diesen Ländern richten sich die Vorbehalte der Verfassungsgegner entweder gegen substantielle Inhalte des neuen Primärrechts oder grundsätzlich gegen eine Vertiefung des Einigungsprozesses. Zusätzliche Erklärungen oder Protokolle, die die Substanz des Vertrags nicht ver-

ändern, würden die Argumente der Kritiker gegen einzelne Elemente des Verfassungsvertrags (z.B. gegen die „doppelte Mehrheit“ oder gegen die anvisierte künftige Zusammensetzung der Kommission) nicht entkräften können. Ähnliches gilt mit Blick auf die Angst vor einem weiteren Verlust von Souveränität und Identität, wie sie beispielsweise in den Niederlanden, in Tschechien oder im Vereinigten Königreich vorgebracht wird. Zusätzliche Erklärungen oder Protokolle würden diese grundsätzlichen Vorbehalte der Integrationskritiker keinesfalls besänftigen – der Ansatz hätte damit seinen Zweck verfehlt. Darüber hinaus könnten die Befürworter des Verfassungsvertrags einer Erklärung zum Schutz nationaler Souveränität und Identität aus integrationspolitischen Gründen nicht zustimmen.¹⁹ Eine derartige Erklärung würde dem Geist des Verfassungsvertrags, der auf eine immer engere Vereinigung der Völker Europas abzielt, widersprechen.²⁰

4.2. Verfassung Plus-Plus – Substanzielle Ergänzung des Verfassungsvertrags

Im Gegensatz zur Variante zusätzlicher Erklärungen oder Protokolle beinhaltet diese Option eine substanzielle inhaltliche Ergänzung des ursprünglichen Verfassungsvertrags. Die grundlegende Überarbeitung des bisherigen Entwurfs zielt im Kern darauf ab, die Bürger mit zusätzlichen Argumenten von der Notwendigkeit einer Reform des Primärrechts zu überzeugen, um dadurch die Chancen einer erfolgreichen Ratifizierung zu erhöhen.

Der wohl ambitiöseste Vorschlag ist der des britischen liberalen Europaabgeordneten Andrew Duff.²¹ Seinem Vorschlag nach sollen Teil I und Teil II des Verfassungsvertrags unverändert bestehen bleiben, wobei die Charta der Grundrechte (Teil II) als eigenständiges Dokument ausgegliedert werden soll. Neben einer allgemeinen Restrukturierung der Verfassung²² liegt die Essenz von Duffs Vorschlag in der fundamentalen Überarbeitung von Teil III des ursprünglichen Verfassungsvertrags in folgenden fünf Bereichen: (a) Wirtschaftsverfassung; (b) Sozialmodell; (c) Umweltsicherheit; (d) Erweiterung; (e) Finanzsystem.²³ Durch eine grundlegende inhaltliche Reform beziehungsweise Ergänzung des dritten Verfassungsteils soll das nachgeholt werden, was dem Europäischen Konvent 2002-2003 von den EU-Regierungen untersagt wurde: Die substanzielle Überarbeitung der Bestimmungen zu den einzelnen Politikbereichen, die der Verfassungsentwurf des Konvents im Wesentlichen vom geltenden Nizza-Vertrag übernehmen musste.

Vorschlag von Andrew Duff

Die Attraktivität des Vorschlags von Andrew Duff besteht darin, dass er die komplexe Problemlage der gegenwärtigen EU-Krise antizipiert und konstruktiv zu lösen versucht. Sein Plan beinhaltet mehr als nur prozedurale, technische oder kosmetische Vorschläge zur Lösung des aktuellen Verfassungsproblems. Duffs Vorschlag gleicht vielmehr der Definition eines politischen Programms für die Bereiche Wirtschaft, Soziales, Umwelt und Erweiterung: Alles Felder, in denen die Bürger von Europa Antworten und Lösungen erwarten und Duffs Grundidee zielt darauf ab, dass der Verfassungsvertrag eine inhaltliche Orientierung bei der Bewältigung der Herausforderungen in diesen Bereichen bietet.

Definition eines politischen Programms

Aus der Attraktivität seiner Komplexität resultieren aber auch die zentralen Probleme dieses Vorschlags: Die anvisierte inhaltliche Revision des dritten Teils erfordert eine umfassende Neuverhandlung des ursprünglichen Verfassungsvertrags. Derartige Veränderungen können nicht im Rahmen einer „schnellen“ Regierungskonferenz beschlossen werden. Die Einberufung eines erneuten Konvents, in dem die EU-Institutionen sowie die nationalen Regierungen und Parlamente vertre-

ten sind, scheint angesichts der vorgeschlagenen Substanzveränderungen unumgänglich – auch wenn Duff lediglich eine enge Zusammenarbeit von Regierungskonferenz und Europäischem Parlament vorschlägt.²⁴ Nach Abschluss der Arbeiten im „Verfassungskonvent II“ müsste das Ergebnis im Kontext einer Regierungskonferenz abschließend beraten und verabschiedet werden – dieses Privileg werden sich die Mitgliedstaaten als „Herren der Verträge“ kaum nehmen lassen. Aus diesem aufwendigen Prozedere ergeben sich folgende Konsequenzen:

- *Kein Ergebnis vor 2009*: Von der Einberufung bis zum Abschluss der Beratungen in einem neuerlichen Konvent und in einer Regierungskonferenz würden zwei bis drei Jahre vergehen. Auch im günstigsten Fall wäre nicht mit einem Ergebnis vor den nächsten Europawahlen und rechtzeitig zur Wahl einer neuen Kommission – beides für 2009 angesetzt – zu rechnen. Die EU-Institutionen würden weiterhin auf der rechtlichen Basis des Nizza-Vertrags operieren. Über die künftige Zusammensetzung der Kommission oder über die Zahl der nationalen EP-Abgeordneten bestünde vor 2009 keine verbindliche politische Einigung.
- *Ungewisser Ausgang einer substanziellen Überarbeitung*: Aufgrund der inhaltlichen Komplexität der Neuverhandlungen ist nicht zwangsläufig davon auszugehen, dass eine Einigung im Konvent und in der Regierungskonferenz überhaupt erzielt werden kann. Sollte kein Ergebnis zustande kommen, müsste die EU wesentlich länger als bisher erwartet auf der Basis des Nizza-Vertrags operieren. Eine Vielzahl der Neuerungen des ursprünglichen Verfassungsvertrags könnten nicht umgesetzt werden – zumindest nicht jenseits der Option Nizza Plus. Ein erneuter Versuch, das geltende Primärrecht zu überarbeiten, könnte sich um viele Jahre verzögern.
- *Gefahr einer inhaltlichen Überfrachtung*: Eine substanzielle inhaltliche Ergänzung, die der Definition eines politischen Programms gleichkommt, würde den Verfassungsvertrag inhaltlich überfrachten. In letzter Konsequenz würden nicht nur die rechtlich-institutionelle Reform der EU, sondern auch zentrale inhaltliche Aspekte der künftigen Europapolitik auf eine Karte gesetzt. Sollte die Neuverhandlung oder die Ratifizierung des substanziell veränderten Vertrags scheitern, wären nicht nur das Inkrafttreten eines neuen Primärrechts, sondern auch die damit verbundenen europapolitischen Projekte gescheitert oder zumindest gefährdet.

Aufgrund des schwierigen Zeitfaktors, des ungewissen Ausgangs einer substanziellen Überarbeitung und der Gefahr einer inhaltlichen Überfrachtung des Verfassungsvertrags erscheint es sinnvoll, die rechtlich-institutionelle Reform des politischen Systems der EU von der inhaltlichen Neuausrichtung der Europapolitik zu trennen. Ersteres erfordert eine Sicherung der Substanz des Verfassungsvertrags in Form einer Überarbeitung des geltenden Nizza-Vertrags. Letzteres verlangt nach einer Wiederbelebung der Europäischen Union in Form eines neuen Großprojekts.

5. Änderung des geltenden Nizza-Vertrags – Mini-Vertrag, Core Treaty oder Vertrag zur Reform des Vertrags von Nizza

Eine pragmatische Option zur Sicherung der Substanz des Verfassungsvertrags besteht darin, den Kernbestand an Neuerungen in Form eines Änderungsvertrags zum Vertrag von Nizza in das geltende Primärrecht zu übertragen.²⁵ Hierzu müssten die zentralen Verfassungsreformen identifiziert und der Nizza-Vertrag entsprechend verändert werden. Aus dem provozierenden Großtitel der „Verfassung“ würde in der

Tradition der Reformen von Maastricht, Amsterdam und Nizza die bescheidene Variante eines Vertrags gemacht.

Auf der Basis dieser Grundüberlegung wurden mehrere Vorschläge unterbreitet, die sich vor allem hinsichtlich ihres inhaltlichen Umfangs voneinander unterscheiden. So beinhaltet der vom italienischen Außenminister Massimo D'Alema vorgeschlagene „Core Treaty“ lediglich eine Liste jener Elemente des Verfassungsvertrags, die aus italienischer Sicht unverhandelbar erscheinen und daher auch Teil des neuen Vertrags sein sollten.²⁶ Im Gegensatz dazu umfasst der vom französischen Innenminister und Präsidentschaftskandidaten Nicolas Sarkozy vorgeschlagene Mini-Vertrag (*mini traité*) neben zahlreichen im Verfassungsvertrag verankerten Änderungen auch eine Reihe von Neuerungen, die in dieser Form weder im Konvent noch in der Regierungskonferenz vereinbart wurden. Letztere beziehen sich auf die Größe und Zusammensetzung der Kommission sowie die Einführung einer neuen Form der superqualifizierten Mehrheit.²⁷

Vorschläge von D'Alema und Sarkozy

Der Umstand, dass die Vorschläge von Nicolas Sarkozy – wenn auch in limitierter Form – über die Inhalte des ursprünglichen Verfassungsvertrags hinausgehen, könnte substanzielle Neuverhandlungen zur Folge haben. Andere EU-Regierungen könnten ebenso darauf drängen, Themen auf die Verhandlungsagenda zu setzen, die aus ihrer Sicht überarbeitet werden sollten. Der ursprüngliche Konsens wäre aufgebrochen. Die Ausarbeitung eines Änderungsvertrags würde verkompliziert, im schlimmsten Fall könnte dadurch eine Einigung der Mitgliedstaaten verhindert werden. Angesichts dieser negativen Konsequenzen erscheint es angebracht, die Veränderungen des Primärrechts nur auf jene Aspekte zu beschränken, die Teil des ursprünglichen Verfassungsvertrags sind.

Diesem Ansatz folgt der im Juni 2005 vorgelegte „Vertrag zur Reform des Vertrags von Nizza“ des Centrums für angewandte Politikforschung (C·A·P) und der Bertelsmann Stiftung.²⁸ Dieser im Detail ausgearbeitete Vertrag überträgt den Kernbestand der Neuerungen des Verfassungsvertrags in das bestehende Primärrecht. Hierzu werden die zentralen Reformen bestimmt und in Gestalt eines Änderungsvertrags gebündelt. Dieser Vertrag umfasst vier Bereiche: (1) *die Reform der EU-Institutionen* (gewählter Präsident des Europäischen Rates; Europäischer Außenminister; Verkleinerung der Kommission sowie Stärkung ihres Präsidenten); (2) *die Weiterentwicklung der Entscheidungs- und Abstimmungsverfahren* („doppelte Mehrheit“; Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen; verstärkte Mitentscheidungsrechte des EP, Frühwarnmechanismus für nationale Parlamente; Bürgerinitiative); (3) *die Weiterentwicklung und Ergänzung der Instrumente differenzierter Integration* (Reform der Verstärkten Zusammenarbeit; neue Differenzierungsinstrumente im Bereich der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik) sowie (4) *eine Reihe selektiver Verfassungsinnovationen* (rechtsverbindliche Verankerung der Charta der Grundrechte, neue Passerelle-Klauseln zur Weiterentwicklung der Verträge, Solidaritätsklausel, Beistandspflicht).

Vertrag zur Reform des Vertrags von Nizza

Zahlreiche Argumente sprechen für einen „Vertrag zur Reform des Vertrags von Nizza“:

- *Sicherstellung der zentralen Reformen*: Der Kernbestand der Verfassungsreformen wird sichergestellt, ohne dass das Votum der französischen und niederländischen Bürger missachtet wird. Keine der Kontroversen in den Mitgliedstaaten hat sich am Kern der Verfassung festgemacht. Der wesentliche Fortschritt, den die Verfassung im Blick auf die Handlungsfähigkeit, die Effektivität und die demo-

kratische Legitimation Europas bringen sollte, wurde nicht in Frage gestellt. Diese Erkenntnis macht sich der Änderungsvertrags zugute, indem er sich auf die Sicherung dieser Neuerungen des Verfassungsvertrags konzentriert.

- *Überschaubarer Zeitrahmen ohne neuen Konvent*: Der Änderungsvertrag könnte im Kontext einer Regierungskonferenz in einem zeitlich überschaubaren Rahmen (noch vor den EP-Wahlen in 2009) erarbeitet und verabschiedet werden. Die Einberufung eines neuerlichen Konvents wäre hierfür nicht nötig, da die im Änderungsvertrag enthaltenen Reformen dem Verfassungsvertrag entliehen werden, der wiederum fast ausschließlich auf den Ergebnissen des Verfassungskonvents beruht.
- *Verabschiedung von package deals*: Die Ausarbeitung eines Änderungsvertrags erlaubt das Schnüren von umfangreichen Paketlösungen. Auf diese Weise können neben den unumstrittenen Reformen, die von allen Regierungen unterstützt werden, auch eine Vielzahl primärrechtlicher Neuerungen beschlossen werden, deren Umsetzung im Einzelfall am Widerstand bestimmter Mitgliedstaaten scheitern würde. So wird das Ergebnis eines im Paket verabschiedeten Änderungsvertrags beispielsweise umfangreicher sein als die Summe der einzeln umgesetzten Neuerungen auf der Grundlage der Option *Nizza Plus* („cherry picking“). Doch auch der Abschluss von Paketlösungen wird nicht verhindern können, dass bestimmte Neuerungen, die in gewissen EU-Staaten noch immer auf erhebliche Ablehnung stoßen, am fehlenden Konsens aller Regierungen scheitern. Dies könnte beispielsweise die im Verfassungsvertrag vereinbarte Verkleinerung der Kommission oder die Einführung des Abstimmungsverfahrens der doppelten Mehrheit betreffen. Derart besonders umstrittene Reformen müssten gegebenenfalls „geopfert“ werden, um die Verabschiedung eines Gesamtpakets überhaupt zu ermöglichen.
- *Erleichterung der Ratifizierung*: Die Abkehr vom Verfassungsvertrag und die Hinwendung zu einem simplen Reformvertrag in der Tradition von Maastricht, Amsterdam oder Nizza könnten den Ratifizierungsprozess erleichtern. In einigen EU-Staaten könnte der politische Druck, ein Referendum abhalten zu müssen, reduziert werden. Jenseits von Dänemark und Irland, wo ein Volksentscheid obligatorisch ist, betrifft dies Frankreich, Luxemburg, die Niederlande, Polen, Portugal, Spanien, Tschechien sowie das Vereinigte Königreich. In Luxemburg und Spanien wäre ein erneuter Volksentscheid nach den erfolgreichen Referenden zum Verfassungsvertrag voraussichtlich nicht nötig, wenn die Inhalte eines Änderungsvertrags auf den Reformvorschlägen des Verfassungsvertrags beruhen. Auch mit Blick auf Portugal ist davon auszugehen, dass die Ratifizierung eines simplen Änderungsvertrags ohne Referendum auskommen würde. In Frankreich und im Vereinigten Königreich gibt es Hinweise darauf, dass eine Volksbefragung vermieden werden könnte, wenn der neue Vertrag wesentlich weniger umfangreich ausfallen würde als der ursprüngliche Verfassungsvertrag.²⁹ Auch in den Niederlanden ist die neue Mitte-Links-Koalition unter dem alten und neuen Premierminister Balkenende bestrebt, ein zweites Referendum zu vermeiden.³⁰ Hierzu müsse sich der neue Vertrag jedoch deutlich im Namen, Inhalt und Umfang vom Verfassungsvertrag unterscheiden. Hinsichtlich Polen und Tschechien lässt sich aus heutiger Perspektive nicht beurteilen, ob ein Referendum nötig sein wird.³¹ Doch auch in den Ländern, in denen ein Referendum stattfinden würde, könnte ein simpler Reformvertrag die Chancen auf einen positiven Ausgang erhöhen: Zum einen wäre die Erwartungshaltung der Bürger gegenüber dem neuen Dokument reduzierter als die zum Teil überhöhten Erwartungen an die „Europäische Verfassung“. Dadurch könnte die Debatte im Vorfeld des Referendums

entdramatisiert und zugänglicher gemacht werden für rationale Argumente, die zweifelsfrei für eine Überarbeitung des Nizza-Vertrags sprechen. Zum anderen könnten Reformgegner in einen kurzen und weniger komplizierten Änderungsvertrag weniger hineingeheimnissen als in den umfangreicheren und zum Teil wenig verständlichen Verfassungsvertrag.

Trotz seiner vielen Vorzüge wäre auch ein Änderungsvertrag nicht das Ende der Konstitutionalisierung Europas. Auf der Grundlage eines neuen Primärrechts sollte daher in einem nächsten Schritt die Erarbeitung und Verabschiedung eines verschlankten Verfassungstextes in Angriff genommen werden, der lediglich zentrale konstitutionelle Bestimmungen enthält, und die Ausführungsbestimmungen in einen Text unterhalb des Verfassungsniveaus ausgliedert. Der konstitutionelle Teil würde im Wesentlichen Teil I, II und IV des Verfassungsvertrags entsprechen. Der Ausführungsteil würde Teil III des Verfassungsvertrags ähneln.³² In der Praxis wird es jedoch nicht ausreichen, die Teile I, II, und IV (VVE) in einem Dokument zu vereinen, und Teil III aus der eigentlichen Verfassung auszuschließen. Die Weiterentwicklung und Vereinfachung des europäischen Primärrechts wird fundamentale Veränderungen des dritten Teils des Verfassungsvertrags erfordern. Dies gilt vor allem für die Bestimmungen zu den einzelnen Politikbereichen. Darüber hinaus werden zahlreiche nicht nur technische sondern politisch hoch sensible Veränderungen des konstitutionellen Teils nötig sein. Dies betrifft beispielsweise das künftige Vertragsänderungsverfahren inklusive der Bestimmungen zum Inkrafttreten primärrechtlicher Veränderungen, eine präzisere Definition der europäischen Kompetenzordnung sowie die Weiterentwicklung des EU-Institutionensystems in Richtung einer zunehmenden Politisierung der Europäischen Union.³³ Die Erarbeitung einer „Verfassung II“ wird die Einberufung eines erneuten Konvents und einer darauf folgenden Regierungskonferenz erfordern. Dieser Prozess wird Jahre dauern und kann erst nach der erfolgreichen Verabschiedung des „Vertrags zur Reform des Vertrags von Nizza“ eingeleitet werden. Dennoch sollten die konzeptionellen Vorüberlegungen über das mögliche Mandat eines neuen Konvents („Laeken II“) und den zeitlichen Ablauf des Prozesses bereits frühzeitig mitbedacht werden.

„Verfassung II“ und „Laeken II“

III. Die Wiederbelebung der EU – von der Notwendigkeit eines neuen Großprojekts

Allein eine Verständigung der Mitgliedstaaten darüber, dass die Substanz des Verfassungsvertrags durch eine Reform des Nizza-Vertrags gerettet werden soll, wird das Verfassungsproblem nicht lösen. Die Komplexität der gegenwärtigen Krise erfordert eine Lösungsstrategie, die über die eigentliche Verfassungsfrage im engeren Sinne hinausgeht.

Eine ausschließliche Konzentration auf die Verabschiedung eines neuen Primärrechts, würde die Chancen auf dessen Ratifizierung letztlich sogar konterkarieren. Die Bürger interessieren sich nicht für rechtlich-institutionelle Reformen.³⁴ Ihr Interesse richtet sich vielmehr auf den Output europäischer Politik. Nach den Erfahrungen von vier Reformrunden seit Maastricht würde eine erneute Fixierung auf die Überarbeitung des Primärrechts die kritische Distanz der Bürger zur Europäischen Union eher verstärken. In den Ländern, in denen nicht nur die Parlamente, sondern auch die Bevölkerung über das Schicksal des neuen Primärrechts entscheidet, hätten die Advokaten eines „Nein“ leichtes Spiel, eine ablehnende Haltung der Wähler gegenüber einem neuen Vertrag zu schüren. Im Ergebnis wäre nicht nur die Ratifizierung des neuen Vertrags, sondern letztlich auch die Weiterentwicklung des europäischen Einigungsprozesses gefährdet.

Outputinteresse der Bürger

Im Grundsatz haben die nationalen Regierungen, das Europäische Parlament, die nationale Parlamente sowie die Europäische Kommission das Problem erkannt. Bemühungen, die Interaktion mit der Bevölkerung zu intensivieren³⁵ und die Attraktivität der EU über konkrete Alltagserfolge zu erhöhen³⁶ zeugen von einem zunehmenden Bewusstsein der handelnden Akteure für die Notwendigkeit, die Bürger – aber zunehmend auch die Eliten – für das Projekt Europa zu „begeistern“. Die bisherigen Bemühungen greifen jedoch zu kurz.

„Wiedervereinigung Europas“
hat an argumentativer
Wirkungskraft verloren

Zur Lösung der Verfassungsfrage muss die Sinnhaftigkeit des europäischen Projekts neu definiert werden. Der Zweck einer noch engeren Zusammenarbeit der Staaten Europas muss ersichtlich werden. Auf dieser Grundlage kann in einem nächsten Schritt abgeleitet beziehungsweise erklärt werden, warum eine Weiterentwicklung des europäischen Primärrechts unerlässlich ist. Seit dem Fall der Berliner Mauer und dem Ende des Ost-West-Konflikts wurde argumentiert, dass das politisch-institutionelle System der EG/EU an die Bedingungen eines wiedervereinten Deutschland und eines zusammenwachsenden Europa angepasst werden müsse. Künftige Reformrunden lassen sich damit nicht länger begründen. Nach der fünften Erweiterungsrunde, die mit dem Beitritt Bulgariens und Rumäniens am 1. Januar 2007 abgeschlossen wurde, hat der Begründungszusammenhang von Erweiterung und Vertiefung an öffentlicher Überzeugungskraft verloren. Das historische Momentum, das die EG/EU seit 1989/90 angetrieben hat, ist abgeflacht. Ein Beleg dafür, dass das Ziel einer „Wiedervereinigung Europas“ an argumentativer Wirkungskraft verloren hat, ist die Zuspitzung der Debatte über die (Un-)Fähigkeit der EU-27, weitere Staaten aufzunehmen. Es ist kein Zufall, dass die Debatte über die Absorptions- bzw. Integrationsfähigkeit der EU seit 2006 an Intensität gewonnen hat.³⁷ Diese Debatte ist vielmehr ein Beleg dafür, dass das Ziel einer „Wiedervereinigung des Kontinents“ über eine EU-27 hinaus an Attraktivität eingebüßt hat.

Nachdem das Großprojekt Erweiterung seinen Zenit überschritten hat, muss die zentrale strategische Frage zur Zukunft der EU neu beantwortet werden: Wozu neue Anstrengungen unternehmen, warum neue Kräfte mobilisieren?

Gestaltungskraft Europas in
einer neuen Weltordnung

Die Antwort auf diese Frage liegt in den veränderten Konstellationen und Bedingungen der Weltpolitik: Es geht um die künftige Gestaltungskraft Europas in einer neuen globalen Ordnung. Es geht darum, ob Europa in der Lage sein wird, die politischen, ökonomischen, sozialen und ökologischen Regeln einer neuen Weltordnung auf der Basis seiner Wertvorstellungen mit zu gestalten. Nach dem Ende des Kalten Krieges, mit dem Aufkommen neuer wirtschaftlicher und politischer Mächte in Asien und Südamerika und durch die Globalisierung von Ökonomie, Ökologie und Sicherheit wird die Zukunft Europas zunehmend durch Entwicklungen außerhalb ihres direkten Einflussbereichs entschieden. Falls Europa darauf nicht reagiert, droht dem alten Kontinent die Gefahr einer schleichenden Marginalisierung.

Neue Begründungslogik

Die Gestaltungskraft Europas wird sich an der Frage entscheiden, ob es gelingt, die „europäische Antwort“ zu erneuern. Dazu muss das Rad nicht neu erfunden werden. Die EU der Zukunft wird sich ganz wesentlich aus den Leistungen und Strukturen ihrer Vergangenheit speisen. Sie wurde in der Gründerzeit auf ein solides Fundament gebaut: Die fortschreitende friedliche Einigung des Kontinents sowie wirtschaftliche Prosperität in einem expandierenden Binnenmarkt mit einer gemeinsamen Währung bleiben Motive und Ziele für die Zukunft. Die alten Begründungen sind aber nicht länger ausreichend, um dem Bürger den Mehrwert einer noch engeren europäischen Zusammenarbeit zu vermitteln. Die EU muss

unter Bezugnahme auf aktuelle Herausforderungen neu interpretiert werden. Ein innovativer, zukunftsfähiger Zugriff auf den Europagedanken, der Vergangenheit und Zukunft, Stabilität und Wandel, Altes und Neues gleichermaßen einbezieht: Diese intellektuelle Leistung gilt es unter den europäischen Eliten zu organisieren und in einer neuen Begründungslogik zu bündeln.

Europa ist mehr als die gefestigten Nationalstaaten gefragt, zur Sicherung seiner künftigen Daseinslegitimation eine eigenständige Orientierungsleistung zu erbringen. Doch bisher gilt das Projekt Europa vielen Menschen nicht als Antwort auf die vielschichtigen Herausforderungen der Globalisierung. Im Gegenteil: Die Europäische Union ist in den Augen vieler Bürger der Katalysator einer ungebremsten Globalisierung – wie die von diffusen Ängsten dominierte Debatte über die fünfte Erweiterungsrunde 2004/2007 in einigen EU-Staaten belegt. Europa als Teil der Antwort auf eine neue weltweite Dynamik – dies müssen die Europäische Union und die Mitgliedstaaten ihren Bürgern vermitteln. Nicht abstrakt, sondern ganz konkret.

Eigenständige
Orientierungsleistung

Die Entfaltung neuer Dynamik erfordert keine gemeinsame Festlegung der Finalität des Einigungsprozesses. Eine derartige Debatte wäre angesichts des konzeptionellen Schismas zwischen den EU-Staaten in dieser Frage gegenwärtig kontraproduktiv. Das gegenseitige Misstrauen würde noch weiter geschürt, Lähmung statt Aufbruch wären die Folge. Darüber hinaus erschwert die anhaltende Globalisierungsdynamik die Einigung über Finalitätskonzepte: Zu wenig ist absehbar, in welche Richtung sich die Welt und Europa entwickeln wird. Angesichts der Ungewissheiten innerhalb und außerhalb des alten Kontinents können weder die Grenzen der Erweiterung noch die Grenzen der Integration heute definitiv bestimmt werden.

Keine Finalitätsdebatte

Was Europa heute dringender benötigt als Finalitätsdebatten ist eine überzeugende und verständliche Formel für die künftige Notwendigkeit europäischer Integration. Eine schlichte Antwort auf die einfache Frage: Wozu brauchen wir die EU auch in der Zukunft – jenseits der Wahrung des bereits Erreichten? Europa als wirtschaftliches, politisches und sicherheitspolitisches Projekt, das in einem dynamischen Umfeld gleichermaßen nach innen und außen mitgestaltend wirkt: Die Konkretisierung dieser Begründungslogik ist entscheidend, um die Notwendigkeit weiterer Integrationsschritte und damit auch einer Weiterentwicklung der europäischen Verträge öffentlich vermitteln zu können.

Wozu brauchen wir die EU?

Es wird aber nicht ausreichen, die Neubegründung der EU in Form einer feierlichen Erklärung mit Gruppenbild zu proklamieren. Die „Berliner Erklärung“ anlässlich des 50. Jahrestags der Unterzeichnung der Römischen Verträge am 25. März 2007 muss über eine Festlegung der gemeinsamen Grundwerte, Ziele und Aufgaben der EU hinausgehen. Das Projekt Europa wird erst dann eine neue Faszination für Bürger und Eliten ausstrahlen, wenn es in der konkreten Lebensrealität überzeugt.

Berliner Erklärung

Europapolitik war immer dann besonders dynamisch und erfolgreich, wenn ein großes Gestaltungsziel verfolgt wurde. Eindrucksvollstes Beispiel ist das Binnenmarktprogramm „Europa '92“. Die Kunst der Europapolitik wird darin liegen, die neue Begründungslogik mit einem ambitionierten aber zugleich realistischen Großprojekt zu verbinden, in dem sich die zentrale Idee des neuen Europa widerspiegelt. Dabei geht es nicht darum, ein artifizielles Projekt zu „erfinden“, sondern vielmehr darum, ein neues Großprojekt angesichts realer Herausforderungen zu definieren.

Ambitioniertes aber
realistisches Großprojekt...

Im Gegensatz zu den Nationalstaaten ist die Europäische Union auch heute noch kein Selbstläufer und noch nicht stabil genug, um ohne ein Legitimation stiftendes Groß-

...jenseits eines Europa der
kleinen Projekte

projekt auszukommen. Zur Steigerung europäischer Outputlegitimität werden einzelne Projekte in unterschiedlichen Politikbereichen nicht genügen. Einzelprojekte reichen nicht aus, da sie für den Bürger entweder individuell nicht spürbar genug sind, oder in ihrer Gesamtheit wie ein aus Einzelmaßnahmen bestehender Flickenteppich ohne gemeinsames Dach erscheinen. Die Revitalisierung des Integrationsprojekts braucht ein neues Großprojekt jenseits eines „Europa der kleinen Projekte“.

Zwei Bereiche, in denen der Handlungsdruck und die Erwartungshaltung der Bürger erheblich sind, bieten sich für ein Großprojekt zur Stärkung europäischer Gestaltungskraft an: Der Themenkomplex *Wirtschaft und Soziales* sowie der Querschnittsbereich *Sicherheit*.

Themenkomplex
Wirtschaft und Soziales

Unabhängig von der unumstrittenen Bedeutung für die Bürger Europas erscheinen die Themen *Wirtschaft und Soziales*, die aufgrund ihrer engen kausalen Verzahnung gemeinsam gedacht werden müssen, jenseits kleinerer Projekte aus mehreren Gründen wenig geeignet für ein neues europäisches Großprojekt:

- *Fehlende EU-Kompetenzen*: Die Europäische Union verfügt in den Bereichen Wirtschaft und Soziales nur über unzureichende Kompetenzen. Und es ist auch nicht davon auszugehen, dass die Mitgliedstaaten bereit sein werden, weitere Zuständigkeiten zu zentralisieren. Die bescheidenen Ergebnisse der Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung sind eindrucksvoller Beleg dafür, dass die Gestaltungsmöglichkeiten der EU-Ebene, die über eine Koordination der Zusammenarbeit im Themenkomplex Wirtschaft und Soziales hinausreicht, äußerst begrenzt sind.
- *Heterogenität der sozialpolitischen Modelle und der normativen Vorstellungen*:³⁸ Die sozialstaatlichen Modelle der EU-Staaten sind aufgrund ihrer individuell geprägten institutionellen und finanziellen Beschaffenheit nur bedingt kompatibel. Darüber hinaus bestehen unterschiedliche normative Ansichten darüber, welche wohlfahrtstaatlichen Leistungen vom Staat und welche vom Bürger selbst erbracht werden sollen. Beide Aspekte erschweren die Definition eines gemeinsamen sozialpolitischen Großprojekts in der EU.
- *Mangelnde Begeisterungsfähigkeit*: Ein Großprojekt mit dem Ziel einer europäischen wirtschaftlichen und sozialen Modernisierung wäre für viele Menschen zumindest zeitweise mit harten Einschnitten verbunden – eine „neue Begeisterung“ der Bürger für Europa ließe sich auf diesem Weg kaum erreichen.
- *Konkurrenz als Vorteil*: Eine wirtschafts- und sozialpolitische Integration, die über Einzelmaßnahmen zur Vervollkommnung des Binnenmarkts, über das gegenseitige Lernen im Kontext der Offenen Methoden der Koordinierung und über eine engere wirtschafts- und sozialpolitische Abstimmung zwischen den EU-Staaten hinausgeht, ist zumindest aus ökonomischer Sicht kritisch zu hinterfragen. Sind nicht gerade die Konkurrenz der Systeme und der Wettbewerb zwischen den EU-Staaten ein wesentlicher Pfeiler für den ökonomischen Erfolg Europas? Würde ein substantiell höherer Grad der ökonomischen und sozialpolitischen Integration und damit weniger Systemwettbewerb zwischen den EU-Staaten die Performanz Europas im globalen Vergleich tatsächlich stärken?

Die innere und äußere Verletzlichkeit Europas sprechen für ein Großprojekt im Bereich der *Sicherheit*. Der alte Kontinent ist ein äußerst störanfälliger Akteur. Ent-

gegen der Erwartungen und dem Lebensgefühl vieler Europäer, die sich nach dem hochgerüsteten Patt der Blockkonfrontation von großer Unsicherheit befreit sahen, durchlebt die Weltpolitik eine Epoche der Unordnung, der Risiken und der neuen Gefahren. Jeder Mitgliedstaat wird für sich alleine keinen ausreichenden Beitrag zur Bewältigung dieser Herausforderungen leisten können – dies gilt auch für die sechs Großen. Eine engere sicherheitspolitische Integration ist für die Mitgliedstaaten und ihre Bürger mit Vorteilen verbunden, die die Nationalstaaten im Alleingang nicht mehr erzielen können. Gemeinsame Antworten auf transnationale Herausforderungen wie grenzüberschreitende Kriminalität, die Vermeidung illegaler und die Steuerung legaler Migration, Proliferation, Terrorismus, Energiesicherheit sowie das Management regionaler Konflikte würden durch die Bündelung von Ressourcen Effizienz- und Kostenvorteile bieten. Es liegt daher im wohlverstandenen Eigeninteresse Europas, gemeinsam mehr Verantwortung zu übernehmen.

Großprojekt im
Bereich Sicherheit

Die EU-Staaten haben den Mehrwert der Kooperation längst erkannt. Seit Maastricht hat die Europäische Union in der Innen- und Justizpolitik und in der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik erhebliche Fortschritte erzielt. Doch viele der bereits initiierten Einzelmaßnahmen stehen bisher unverbunden nebeneinander, ohne ein schlüssiges Gesamtbild zu vermitteln. Darüber hinaus fehlt es an einer engen konzeptionellen Verzahnung der Aspekte innerer und äußerer Sicherheit. Bereits bestehende Einzelprojekte im Bereich der Sicherheit müssten in einen klaren Rahmen mit ambitionierten, aber zugleich realistischen Zielvorgaben gefasst werden. Für den Bereich der äußeren Sicherheit wäre die Schaffung einer Europäischen Armee eine entsprechende Zielvorgabe, die jedoch durch äquivalente Projekte in anderen Sicherheitsbereichen ergänzt werden müsste.³⁹ Grundsätzlich setzt die Realisierung eines Großprojekts im Bereich Sicherheit die Entwicklung eines kohärenten Konzepts voraus, das europäische Sicherheitsinteressen in einem umfassenden Verständnis definiert, innere und äußere sowie zivile und militärische Aspekte von Sicherheit aufeinander abstimmt, und die zu erbringenden Einzelmaßnahmen identifiziert und mit einem verbindlichen Zeitplan versieht.

IV. Fahrplan zum weiteren Vorgehen

Die Definition eines neuen Großprojekts und die Verabschiedung eines Änderungsvertrags zur Sicherung der inhaltlichen Substanz des Verfassungsvertrags sind zwei Seiten derselben Medaille. Gelingt die Definition eines neuen Großprojekts, lässt sich die Notwendigkeit einer substanziellen Reform der rechtlich-institutionellen Strukturen der EU überzeugend begründen. Gelingt die substanzielle Weiterentwicklung des politischen Systems der Union, ist dies eine zentrale Voraussetzung für die erfolgreiche Umsetzung des neuen Großprojekts. Dieser Begründungszusammenhang zwischen innerer Reform auf der einen und outputorientierter Erneuerung der EU auf der anderen Seite fehlte im Kontext der Ratifizierung des ursprünglichen Verfassungsvertrags. Die politische Überzeugungsarbeit, die geleistet werden muss, um ein Inkrafttreten des neuen Primärrechts zu ermöglichen, litt an diesem Defizit. Im nächsten Anlauf müssen beide Stränge gemeinsam gedacht und umgesetzt werden, wenn die Union nicht Gefahr laufen will, nach einem zweiten misslungenen Ratifizierungsversuch in eine noch tiefere Krise zu stürzen. Doch wie könnte der Fahrplan für eine derart umfassende Lösungsstrategie aussehen? Wie können die Rettung der Substanz des Verfassungsvertrags und die Einleitung eines neuen Großprojekts inhaltlich miteinander verzahnt und zeitlich aufeinander abgestimmt werden?

1. *Entscheidung zugunsten eines Änderungsvertrags und Mandat der Regierungskonferenz:* Im Juni 2007 sollte sich der Europäische Rat der Staats- und Regierungschefs unter deutscher Präsidentschaft darauf verständigen, dass eine Regierungskonferenz mit der Ausarbeitung eines „Vertrags zur Reform des Vertrags von Nizza“ betraut wird. Die Arbeit der Regierungskonferenz sollte zu einem entscheidenden Teil darin bestehen, eine politische Einigung darüber zu erzielen, welche Neuerungen des ursprünglichen Verfassungsvertrags in den Änderungsvertrag inkorporiert werden sollen.
2. *Beginn und Zusammensetzung der Regierungskonferenz:* Die Regierungskonferenz sollte während der portugiesischen Präsidentschaft im zweiten Halbjahr 2007 beginnen. Nur so kann gewährleistet werden, dass die Beratungen noch rechtzeitig vor den Europawahlen und vor der Ernennung einer neuen Kommission im Jahr 2009 abgeschlossen sind und der neue Vertrag feierlich unterzeichnet werden kann. An der Regierungskonferenz sollten neben den nationalen Regierungsvertretern und den Vertretern des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission auch Repräsentanten des Präsidiums des Verfassungskonvents als Beobachter beteiligt werden. Die nationalen Parlamente sollten nicht nur über ihre Regierungen, sondern auch über gemeinsame Sitzungen mit dem Europäischen Parlament (COSAC) sowie von Seiten der Kommission und der Ratspräsidentschaft kontinuierlich über den Sachstand der Beratungen informiert werden.
3. *Berliner Erklärung und Definition eines Großprojekts:* Parallel zu den Vorbereitungen der Regierungskonferenz sollten 2007 konkrete Überlegungen über die Definition eines neuen Großprojekts anlaufen. Die „Berliner Erklärung“ vom 25. März 2007 könnte die Begründungslogik und damit den inhaltlichen Grundstein für die Definition eines solchen Großprojekts legen. Die Europäische Kommission, das Europäische Parlament sowie die Mitgliedstaaten sollten vom Europäischen Rat im Juni 2007 dazu aufgefordert werden, in einen Wettbewerb der Ideen über mögliche Großprojekte zur Steigerung der Gestaltungskraft Europas einzutreten. Darüber hinaus könnten auch Nichtregierungsorganisationen oder eine „Gruppe von Weisen“ mit der Aufgabe betraut werden, detaillierte Projektvorschläge zu unterbreiten.
4. *Organisation und Abschluss der Regierungskonferenz:* Die Regierungen Portugals, Sloweniens und Frankreichs sollten im Rahmen ihrer 18-monatigen Teampräsidentschaft (Juli 2007 bis Dezember 2008) eine „Arbeitsgemeinschaft Regierungskonferenz“ ins Leben rufen, um die organisatorische und inhaltliche Führung aufeinander abzustimmen. Das Trio sollte in regelmäßigen Abständen öffentlich über den Verlauf und den Ergebnisstand der Beratungen berichten. Die Regierungskonferenz sollte ihre Arbeit spätestens bis zur französischen Präsidentschaft im zweiten Halbjahr 2008 abschließen.
5. *Festlegung eines neuen Großprojekts:* Nach Ende der Regierungskonferenz und vor Beginn des Ratifizierungsprozesses sollte zwischen den EU-Regierungen Einvernehmen über die Ziele, Inhalte sowie über die Details des neuen europäischen Großprojekts erzielt werden. Letzteres beinhaltet die Verabredung eines verbindlichen Zeitplans inklusive einer Festlegung von konkreten Einzelmaßnahmen zur Umsetzung des Projekts, die Definition vorab festgelegter Teilnahmebedingungen sowie die Erarbeitung einer europaweiten Kommunikationsstrategie. Zur öffentlichen Vermittlung des neuen Großprojekts sollte – ähnlich dem Cecchini-

Bericht über die Effekte eines gemeinsamen Binnenmarktes von 1988 – ein Bericht über den quantitativen und qualitativen Mehrwert des neuen Großprojekts angefertigt werden. Dieser von unabhängigen Experten erstellte Bericht sollte rechtzeitig vor den Wahlen zum Europäischen Parlament öffentlich vorliegen.

6. *Ratifizierung des neuen Primärrechts*: Nach der feierlichen Unterzeichnung des neuen Vertrags könnten die nationalen Ratifizierungsverfahren förmlich eingeleitet werden. Die primärrechtlichen Veränderungen müssten in allen 27 EU-Staaten ratifiziert werden – dies gilt auch für jene Staaten, die den ursprünglichen Verfassungsvertrag bereits verabschiedet hatten. Neben Dänemark und Irland, die beide ein obligatorisches Referendum abhalten müssen, werden voraussichtlich weitere Staaten ihre Bevölkerung befragen. Die Ratifizierung des Änderungsvertrags wird erfahrungsgemäß mindestens 12-18 Monate in Anspruch nehmen. Dieser Prozess könnte sich deutlich verzögern, falls das eine oder andere Referendum negativ ausgehen sollte. Realistischerweise ist daher mit einer Ratifizierung und einem Inkrafttreten des neuen Primärrechts nicht vor den Europawahlen 2009 zu rechnen.
7. *Legitimation durch die Europawahl 2009*: Nachdem ein Abschluss der Ratifizierung vor 2009 fraglich erscheint, sollten die Wahlen zum Europäischen Parlament dazu genutzt werden, um die Bürger zumindest indirekt über den neuen Vertrag abstimmen zu lassen. Das Votum des europäischen Wahlvolks hätte zwar aus rein rechtlicher Perspektive keine bindende Wirkung, da die Mitgliedstaaten und nicht das Europaparlament über das Inkrafttreten des neuen Vertrags entscheiden, es könnte jedoch die nationalen Ratifizierungsprozesse maßgeblich beeinflussen. Die „Instrumentalisierung“ der Europawahlen setzt voraus, dass die in den europäischen Parteienfamilien zusammen geschlossenen nationalen Parteien in der Frage der Ratifizierung des neuen Primärrechts gemeinsam Farbe bekennen. Die Entscheidung über einen neuen Vertrag würde auch auf parteipolitischer Ebene europäisiert. Nicht nur die Regierungen, die das neue Primärrecht im Kontext der Regierungskonferenz verabschiedet haben, sondern auch die nationalen Parteien müssten sich öffentlich für oder gegen das neue Primärrecht entscheiden. Eine Entscheidung der Parteien zugunsten einer Ratifizierung hätte nicht nur mit Blick auf die Europawahlen, sondern auch hinsichtlich der nationalen Ratifizierungsverfahren eine disziplinierende Wirkung. Hält man sich den innerparteilichen Streit unter den französischen Sozialisten vor dem Verfassungsreferendum im Mai 2005 vor Augen, wird klar, welche Bedeutung diese Disziplinierung haben könnte. Eine indirekte Abstimmung über das neue Primärrecht im Kontext der EP-Wahlen würde nicht nur die transnationale Politisierung der Europapolitik auf parteipolitischer Ebene voran bringen, sondern auch den nationalen und europaweiten öffentlichen Diskurs zum Thema Europa fördern und letztlich das Interesse der Wähler an den Europawahlen neu beflügeln.
8. *Plan B zu Plan B*: Nachdem nicht ausgeschlossen werden kann, dass nationale Ratifizierungen erneut fehlschlagen, sollte am Ende der Regierungskonferenz Einvernehmen über einen „Plan B zu Plan B“ erzielt werden. Die Erfahrungen seit dem doppelten „Nein“ in Frankreich und den Niederlanden haben die negativen Konsequenzen eines fehlenden Auswegs für diesen Fall eindrucksvoll unter Beweis gestellt. Eine kleine Minderheit von Mitgliedstaaten beziehungsweise ein verschwindend kleiner Anteil der EU-Gesamtbevölkerung ist damit in der Lage, die politisch-institutionelle Weiterentwicklung der Union wiederholt aufzuhalten. Um den Teufelskreis einer dauerhaften Blockade zu durchbrechen und die Gefahr einer

Spaltung Europas zu verhindern, muss bereits zum Ende der Regierungskonferenz eine Regelung gefunden werden, die den Staaten und Bürgern unmissverständlich verdeutlicht, dass die Alternative zu einer Ratifizierung nicht unweigerlich das Ende eines neuen Vertrags bedeutet, sondern die Infragestellung der eigenen (Voll-) Mitgliedschaft in der Union. Hierfür müssten sich die EU-Staaten noch vor Beginn der nationalen Ratifikationsverfahren verbindlich darüber verständigen, dass ein neuer Vertrag auch dann in Kraft tritt, wenn nicht alle EU-Länder das neue Primärrecht ratifiziert haben – wobei die Höhe des dafür erforderlichen Staatenquorums sowie die Höhe des nötigen Bevölkerungsquorums festgelegt werden müsste. Den Staaten, die das neue Primärrecht (noch) nicht ratifiziert haben, könnte die Perspektive einer Neubestimmung ihres Verhältnisses zur Europäischen Union eröffnet werden. In letzter Konsequenz würde diese Alternative auch den möglichen Austritt eines Landes aus der EU auf der Grundlage der im Verfassungsvertrag definierten Austrittsklausel beinhalten (Art. I-60 VVE). Staaten, die ein Austrittsabkommen aushandeln, könnten ihren Integrationsstandort in den Europäischen Wirtschaftsraum verlegen, um auch weiterhin die Vorzüge des Binnenmarktes ausschöpfen zu können. Den betroffenen Staaten sollte grundsätzlich die Möglichkeit eingeräumt werden, zu einem späteren Zeitpunkt den Weg zurück in die EU zu suchen – wenn sie bereit sind, den dann geltenden primär- und sekundärrechtlichen Besitzstand der Europäischen Union zu akzeptieren.

Anmerkungen

- 1) Der Verfassungsvertrag wurde bis Anfang 2007 in folgenden EU-Staaten ratifiziert: Belgien (10,46 Mio.), Bulgarien (7,8 Mio.), Deutschland (82,5 Mio.), Estland (1,35 Mio.), Finnland (5,24 Mio.), Griechenland (11,07 Mio.), Italien (58,46 Mio.), Lettland (2,31 Mio.), Litauen (3,42 Mio.), Luxemburg (0,45 Mio.), Malta (0,4 Mio.), Österreich (8,21 Mio.), Rumänien (21,7 Mio.), Slowakei (5,41 Mio.), Slowenien (1,99 Mio.), Spanien (43,04 Mio.), Ungarn (10,22 Mio.) und Zypern (0,75 Mio.). Für eine aktuelle Übersicht über den Stand der nationalen Ratifizierungsverfahren siehe die entsprechende Internetseite des Centrums für angewandte Politikforschung unter: <http://www.cap-lmu.de/themen/eu-reform/ratifikation/index.php>.
- 2) Die sechs EU-Staaten, die den Verfassungsvertrag nach den negativen Referenden in Frankreich und den Niederlanden ratifiziert haben, sind: Belgien, Finnland, Lettland, Luxemburg, Malta und Zypern.
- 3) Vgl. Außenminister Steinmeier bei der Auftaktpressekonferenz zur deutschen Ratspräsidentschaft am 19.12.2005; Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Merkel zur Doppelpräsidentschaft vom 14.12.2006; Programm der deutschen Präsidentschaft, Europa gelingt gemeinsam, S. 4-6.
- 4) Vgl. hierzu auch Janis A. Emmanouilidis, *Overcoming the Constitutional Crisis*, München 2005. Papier anlässlich einer Anhörung des Europäischen Parlaments zur Zukunft des Verfassungsvertrags.
- 5) Die 18 EU-Staaten, die den Verfassungsvertrag ratifiziert haben, repräsentieren 274,78 Mio. der insgesamt 490,81 Mio. Bürger in der EU-27. Das entspricht einem Anteil von 55,71 Prozent.
- 6) Folgende sieben EU-Staaten haben Anfang 2007 (noch) nicht über den Verfassungsvertrag abgestimmt: Dänemark, Irland, Polen, Portugal, Schweden, Tschechien und das Vereinigte Königreich.
- 7) Vgl. u.a. Janis A. Emmanouilidis, „Historisch einzigartig, im Detail unvollendet – eine Bilanz der Europäischen Verfassung“, *Reform-Spotlight* 3/2004, Juni 2004; Giovanni Grevi, „Light and shade of a quasi-Constitution – An assessment“, *EPC Issue Paper No. 14*, Juni 2004; Ingolf Pernice und Jiri Zemanek (Hrsg.), *A Constitution for Europe: The IGC, the Ratification Process and Beyond*, Baden-Baden 2005; Jean-Claude Piris, *The Constitution for Europe*, Cambridge 2006; Werner Weidenfeld, *Die Verfassung in der Analyse*, Gütersloh 2005; Wolfgang Wessels, „Der Verfassungsvertrag im Integrationstrend: Eine Zusammenschau zentraler Ergebnisse“, in *integration* 4/2004, S. 284-300.
- 8) Vgl. u.a. European Policy Centre, *Constitution of the European Union*, 17.9.02, S. 27-28; Europäische Kommission, *Feasibility Study – Contribution to a Preliminary Draft Constitution of the European Union*, 4.12.02.
- 9) Vgl. Erklärung Nr. 30 zur Schlussakte der Regierungskonferenz: „Erklärung zur Ratifikation des Vertrags über eine Verfassung für Europa“.
- 10) Vgl. Udo Diedrichs und Wolfgang Wessels, „Die Europäische Union in der Verfassungsfalle“, *integration* 4/2005, S. 293-306; Andrew Duff, „Plan B: How to Rescue the European Constitution“, *Studies and Research No 52*, Notre Europe, Paris 2006; Janis A. Emmanouilidis und Bettina Thalmaier, „Non, Nee, Ne, Nie oder No – Konsequenzen, Optionen und Empfehlungen im Falle einer Ablehnung der Verfassung“, *Reform-Spotlight* 3/2005; Daniel Göhler und Mathias Jopp, „Die europäische Verfassungskrise und die Strategie des ‚langen Atems‘“, *integration* 2/2006, S. 105; Charles Grant, *What Happens if Britain Votes No? Ten Ways out*

of a European Constitutional Crisis, Centre for European Reform, März 2005; Sebastian Kurpas, „Should Ratification Proceed? An Assessment of Different Options After the Failed Referenda“, Policy Brief Nr. 75, Centre for European Policy Studies, Juni 2005; Andreas Maurer, „Nachsitzen, Sitzenbleiben oder Klassenverweis“, SWP-Studie 4, Februar 2006; Andreas Maurer und Daniela Schwarzer, „Alle Karten auf dem Tisch!“, SWP-Aktuell 28, Juni 2006; Jörg Monar, „Optionen für den Ernstfall. Auswege aus einer möglichen Ratifizierungskrise der Verfassungsvertrags“, in *Integration*, 1/2005, S. 16-32; Philippe de Schoutheete, „Scenarios for escaping the constitutional impasse“, *Europe's World*, Sommer 2006, S. 74-79; Jo Shaw, „What happens if the Constitutional Treaty is not ratified?“, *European Policy Brief*, Federal Trust, September 2004; Bettina Thalmaier, „Nach den gescheiterten Referenden: Die Zukunft der Verfassungsvertrages“, C·A·P Analyse, Ausgabe 2, November 2005.

11) Vgl. Daniel Thym, „Weiche Konstitutionalisierung – Optionen der Umsetzung einzelner Reformschritte des Verfassungsvertrags ohne Vertragsänderung“, in *Integration* 4/2005, S. 307-315.

12) Konkrete Vorschläge von Regierungsseite beinhaltet beispielsweise das gemeinsame Schreiben der französischen Europa- und Außenminister an die österreichische Außenministerin und damalige Ratsvorsitzende Ursula Plassnik vom April 2006. Die Empfehlungen beinhalten u.a. (i) die Anwendung der Passerelle-Klausel in der dritten intergouvernementalen Säule des EU-Vertrags im Bereich der polizeilichen und strafrechtlichen Zusammenarbeit (Art. 42 EUV-N), (ii) die Anwendung der Passerelle-Klausel im Bereich der Sozialpolitik (Art. 137.2 EGV-N), (iii) die Vernetzung bzw. Zusammenführung der Gremien im Bereich der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik; (iv) die Herstellung von mehr Transparenz der Arbeiten im Ministerrat sowie (v) die verstärkte Einbindung der nationalen Parlamente.

13) Vgl. Guy Verhofstadt, *Die Vereinigten Staaten von Europa. Manifest für ein neues Europa*, Eupen 2005; „Sarkozy stellt Achse Berlin-Paris in Frage“, in *Financial Times Deutschland* vom 23.6.2004; „Sarkozy urges EU six to lead integration“, *euobserver.com*, 26. September 2005 (Bericht über eine Rede von Nicolas Sarkozy vor dem UMP-Parteitag am 24.9.2005).

14) Vgl. Janis A. Emmanouilidis, *Institutional Consequences of Differentiated Integration*, Diskussionspapier anlässlich eines Seminars der liberalen Fraktion im Europäischen Parlament, München, Februar 2007.

15) Vgl. Emmanouilidis und Thalmaier, „Non, Nee, Ne, Nie oder No“, S. 8-10.

16) Vgl. hierzu auch Janis A. Emmanouilidis, „Der Weg zu einer neuen Integrationslogik – Elemente flexibler Integration in der Europäischen Verfassung“, in Weidenfeld (Hrsg.), *Die Europäische Verfassung in der Analyse*, S. 149-172, hier S. 170-171; Janis Emmanouilidis und Almut Metz, „Renewing the European Answer“, *Reform-Spotlight* 2/2006, November 2006.

17) „Merkel will mit Sozial-Erklärung EU-Verfassung retten“, in *Handelsblatt*, 18.12.2005.

18) Vgl. Andreas Maurer und Daniela Schwarzer, „Alle Karten auf dem Tisch“, SWP-Aktuell 28.06.06. S. 5.

19) Ebenda, S. 5.

20) Vgl. Präambel des Vertrags über eine Verfassung für Europa. Im Wortlaut heißt es dort: „dass die Völker Europas ... entschlossen sind, die alten Gegensätze zu überwinden und immer enger vereint ihr Schicksal gemeinsam zu gestalten.“

21) Vgl. Andrew Duff, „Plan B: How to Rescue the European Constitution“, *Studies and Research* No 52, *Notre Europe*, Paris 2006, S. 15 ff.

22) Andrew Duff's Vorschläge zur Restrukturierung des Verfassungsvertrags sehen folgendes vor: (i) Ausgliederung der Charta der Grundrechte (Teil II des Verfassungsvertrags); (ii) klare Unterordnung des Teil III unter Teil I des Verfassungsvertrags, wobei Teil III einem einfacheren Änderungsverfahren unterliegen sollte (keine Regierungskonferenz; Inkrafttreten kompetenzneutraler Änderungen, wenn vier Fünftel der Mitgliedstaaten, die gleichzeitig zwei Drittel der EU-Bevölkerung repräsentieren, die Änderungen ratifiziert haben); (iii) Vereinfachung der allgemeinen Passerelle-Klausel beim Übergang von der Einstimmigkeit zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (Art. IV-444 VVE); (iv) Vereinfachung der Regeln zum Inkrafttreten eines neuen Primärrechts.

23) Die von Duff aufgeführten fünf Bereiche umfassen eine Reihe konkreter Vorschläge: (i) Wirtschaftsverfassung: Beinhaltet u.a. eine engere Koordinierung der Euro-Länder inklusive einer konzentrierten Fiskalpolitik. Hierzu sollte das Differenzierungsinstrument der Verstärkten Zusammenarbeit angewandt werden. (ii) Sozialmodell: Beinhaltet u.a. die Entwicklung einer gemeinsamen Einwanderungspolitik, die Zusammenführung aller sozialpolitischen Regelungen des Verfassungsvertrags, die Idee einer Europäischen Sozialunion im Kontext einer Verstärkten Zusammenarbeit; (iii) Umweltsicherheit: Beinhaltet u.a. die Trennung von Fischerei- und Agrarpolitik, die Entwicklung einer europäischen Energiepolitik sowie die Inkorporation der zentralen Bestimmungen des Euratom-Vertrags in den Verfassungsvertrag; (iv) EU-Erweiterung: beinhaltet u.a. eine klarere Definition der EU-Grenzen, die Integration der Kopenhagener Kriterien und der zentralen Elemente des Erweiterungsprozesses in die Verfassung, eine Präzisierung der europäischen Nachbarschaftspolitik inklusive der Definition einer „assozierten Mitgliedschaft“; (v) EU-Finanzsystem: hinsichtlich dieses Bereichs offerieren Duff's Überlegungen keine konkreten Vorschläge.

24) Vgl. Duff, „Plan B“, S. 28-29.

25) Vgl. Centrum für angewandte Politikforschung (C·A·P) und Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), *Ein Vertrag zur Reform des Vertrags von Nizza*, München/Gütersloh, Juni 2006 (2. überarbeitete Fassung; 1. Fassung: Juni 2005) (download unter: <http://www.cap-lmu.de/publikationen/2005/vertrag.php>).

26) Vgl. Rede des italienischen Außenministers Massimo D'Alema, *Europe's Second Chance*, Florenz, 25.

Oktober 2006, hier S. 5-7. Zu den unverzichtbaren Elementen eines „Core Treaty“ gehören laut D’Alema: die Schaffung eines EU-Außenminister nach dem Doppelhut-Modell, die Etablierung eines gewählten Präsidenten des Europäischen Rates, die Ausweitung von qualifizierten Mehrheitsentscheidungen auf der Basis des Prinzips der „doppelten Mehrheit“, die Stärkung der direkten Demokratie, die klare Trennung von Exekutive und Legislative sowie die rechtlich bindende Wirksamkeit der Charta der Grundrechte.

27) Vgl. Rede von Nicolas Sarkozy am 8. September 2006 in Brüssel. Zu den Elementen, die laut Sarkozy aus dem Verfassungsvertrag übernommen werden sollen, gehören: die Einführung eines EU-Außenministers (Doppelhut), die Etablierung eines Präsidenten des Europäischen Rates, das veränderte Verfahren zur Wahl des Kommissionspräsidenten, das Abstimmungsverfahren der „doppelten Mehrheit“, die Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen im Rat, die Ausweitung der Mitentscheidungsrechte des Europäischen Parlaments, die Einführung des Frühwarnsystems für nationale Parlamente, die Einführung einer EU-Rechtspersönlichkeit, die Bürgerinitiative sowie die Reform des Differenzierungsinstruments der Verstärkten Zusammenarbeit.

28) Vgl. Centrum für angewandte Politikforschung und Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Ein Vertrag zur Reform des Vertrags von Nizza. (=Endnote 25)

29) Mit Blick auf Frankreich gibt es erste Anzeichen dafür, dass ein Referendum vermieden werden könnte. So hat Präsidentschaftskandidat Nicolas Sarkozy vorgeschlagen, dass eine parlamentarische Entscheidung bei dem von ihm vorgeschlagenen „Mini-Vertrag“ ausreichend wäre. Siehe Sarkozy-Rede vom 8. September 2006. Siehe auch Interview von Alain Lamassoure, „Sarkozy-Vertrauter will Vertrag statt Verfassung für Europa“, Die Welt, 9.2.2007. Auch im Vereinigten Königreich gibt es Stimmen, die sich für einen simplen Änderungsvertrag aussprechen, um dadurch letztlich ein britisches Referendum zu vermeiden. Siehe David Charter, „Britain aims to sink Merkel’s plan to revive EU referendum“, in The Times, 18.1.2007.

30) Vgl. Koalitionsvertrag der Mitte-Links-Koalition von CDA, PvdA und CU vom 7.2.2007.

31) Vgl. Pawel Swieboda, „How to get the EU back in order – solving the constitutional crisis in the European Union“, demosEUROPA, Centre for European Strategy, Januar 2007.

32) Emmanouilidis und Metz, „Renewing the European Answer“, S. 3.

33) Zur Politisierung der EU siehe Stefano Bartolini, „Should the Union be ‚Politicised‘? Prospects and Risks“, in Politics: The Right or the Wrong Sort of Medicine for the EU?, Notre Europe Policy Paper No 19, 2006, S. 28-49; Andrew Moravcsik, „What Can We Learn from the Collapse of the European Constitutional Project?“, in Politische Vierteljahresschrift, 47. Jg. (2006), Heft 2, S. 219-241; Simon Hix, „Why the EU needs (Left-Right) Politics? Policy Reform and Accountability are impossible without it“, in Politics: The Right or the Wrong Sort of Medicine for the EU?, Notre Europe Policy Paper No 19, 2006, S. 1-27; Bettina Thalmeier, „Partizipation und Politisierung als Antwort auf die Akzeptanz- und Legitimationskrise der Europäischen Union“, C·A·P Analyse Ausgabe 1, März 2006; Werner Weidenfeld, Janis A. Emmanouilidis und Almut Metz, „Die strategischen Antworten Europas“, C·A·P Analyse 4, Oktober 2006, hier S. 19-21.

34) Vgl. u.a. Europäische Kommission, Spezial-Eurobarometer: Die Zukunft Europas, Mai 2006 (Befragungszeitraum Februar-März 2006).

35) Vgl. Aktionsplan für eine Verbesserung der europäischen Kommunikation, SEK (2005) 985; Michael Bauer, Almut Metz und Sarah Seeger, „Der Plan-D der Europäischen Kommission und die Reflexionsphase zur Verfassung und Zukunft der Europäischen Union“, C·A·P Aktuell 3/2005, November 2005; Katharina Gröber und Sabine Riedel, „Die neue Kommunikationspolitik der EU: Nach dem Scheitern des Verfassungsvertrages nun Plan D?“, SWP-Aktuell 54, Dezember 2005; Informationsvermerk von Vizepräsidentin Wallström an die Kommission: Plan D – Eine erweiterte und intensiviertere Diskussion über Europa, SEC (2006) 1553 vom 24.11.2006, Plan D, KOM (2005) 494; Sarah Seeger, „Das Weißbuch der Kommission über eine europäische Kommunikationspolitik – ein Neuanfang europäischer Kommunikation?“, C·A·P Aktuell 1/2006, Februar 2006; Weißbuch über eine europäische Kommunikationspolitik, KOM (2006) 35, 1.2.2006.

36) Vgl. José Manuel Barroso, A Citizen’s Agenda – Delivering results for Europe, Rede vom 10.5.2006; Rede des britischen Premierministers Tony Blair vor dem Europäischen Parlament zum Auftakt der britischen Ratspräsidentschaft am 23.6.2005; Jacques Chirac, „Für ein starkes und solidarisches Europa“, in Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 26.10.2005; Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Angela Merkel vom 11.5.2006.

37) Vgl. hierzu Guillaume Durrand und Antonio Missiroli, „Absorption capacity: old wine in new bottles?“, EPC Policy Brief, September 2006; Europäische Kommission, Sonderbericht über die Fähigkeit der Union zur Integration neuer Mitglieder, Anhang 1 der Erweiterungsstrategie der Europäischen Kommission für den Zeitraum 2006-2007, KOM (2006) 649 endgültig, 8.11.2006, S. 18-27.

38) Vgl. Gösta Esping-Andersen, Social Foundations of Postindustrial Economies, Oxford, 1999 und derselbe, The Three Worlds of Welfare Capitalism, Princeton, NJ, 1990; Fritz Scharpf, „Economic Changes, Vulnerabilities, and institutional Capabilities“, in Fritz Scharpf und Vivien Schmidt, Welfare and Work in the Open Economy, Vol. 1: From Vulnerability to Competitiveness, Oxford, 2000; Evelyne Huber und John D. Stephens, Development and Crisis of the Welfare State. Parties and Policies in Global Markets, Chicago, 2001; Maurizio Ferrera, Anton Hemerijck und Martin Rhodes, The Future of Social Europe. Recasting Work and Welfare in the New Economy, Oeiras, 2001.

39) Vgl. Franco Algieri, Thomas Bauer und Jürgen Turek, „An einer europäischen Armee führt kein Weg vorbei“, Frankfurter Rundschau vom 29.9.2003; Weidenfeld, Emmanouilidis und Metz, „Die strategischen Antworten Europas“, S. 17-18.

C·A·P
Centrum für angewandte
Politikforschung
© 2007

Maria-Theresia-Str. 21
81675 München
Telefon 089 · 2180 1300
Telefax 089 · 2180 1320
E-Mail redaktion@cap-lmu.de
www.cap.lmu.de
