

Bettina Thalmaier

Lösung oder Illusion? – Die Reform des Verfahrens zur Änderung des europäischen Primärrechts

Dr. Bettina Thalmaier war bis Mai 2007 wissenschaftliche Mitarbeiterin 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.

Inhalt

Zusammenfassung	4
<hr/>	
1. Notwendigkeit einer Reform des Vertragsänderungsverfahrens	5
2. Rechtliche Regelung von „Ratifikationsunfällen“	6
2.1. Fehlen eines „Plan B zu Plan B“	6
2.2. Optionen zur Regelung von „Ratifikationsunfällen“	7
3. Realisierungschancen und Relevanz der Austrittsoption	9
4. Fazit	11
<hr/>	
Anmerkungen	12

Zusammenfassung

Der langwierige Prozess der Ratifikation des Vertrages über eine Verfassung für Europa lässt eine Reform des Verfahrens zur Änderung des europäischen Primärrechts notwendig erscheinen. Unabhängig von dessen Schicksal ist zudem auch bei zukünftigen Änderungen des Primärrechts damit zu rechnen, dass in einem oder mehreren Mitgliedstaaten der jeweilige Änderungsvertrag nicht angenommen werden wird. Würde man das jetzige Verfahren beibehalten, kann eine kleine Minderheit von Mitgliedstaaten die Weiterentwicklung der EU verhindern und dauerhaft blockieren.

Wirft man einen Blick in die europäischen Verträge, so ist dort das weitere Vorgehen im Falle der Nichtratifizierung durch einen oder mehrere EU-Staaten nicht geregelt. Denkbar wäre eine Änderung des Artikels 48 EUV dahingehend, dass zwar an dem Grundsatz der Ratifikation durch alle Mitgliedstaaten festgehalten wird. Haben aber nach Ablauf von beispielsweise zwei Jahren nach der Unterzeichnung eines Vertrages zur Änderung des europäischen Primärrechts eine qualifizierte Mehrheit von Mitgliedstaaten den genannten Vertrag ratifiziert und sind in einem oder mehreren Mitgliedstaaten Schwierigkeiten bei der Ratifikation aufgetreten, so würde ein spezielles Verfahren Platz greifen, an dessen Ende der Austritt dieses einen oder mehrerer Mitgliedstaaten aus der Union steht. Das abzuschließende Austrittsabkommen könnte die Errichtung eines Sonderverhältnisses des ehemaligen Mitgliedstaates mit der Union enthalten, sofern dies politisch gewünscht wird. Angesichts der bestehenden wirtschaftlichen Verflechtungen wäre es beispielsweise nahe liegend, den Binnenmarkt in vollem Umfang aufrecht zu halten.

Die Bereitschaft, sich für den Fall einer Nichtratifikation vertraglich zum Austritt zu verpflichten, um wenigstens bei zukünftigen Änderungen des europäischen Primärrechts ein zügigeres Inkrafttreten zu gewährleisten, dürfte jedoch bei den wenigsten Mitgliedstaaten vorhanden sein. Dies gilt einerseits im Hinblick auf die gravierenden politischen und wirtschaftlichen Konsequenzen für die betroffenen Staaten, da diese trotz der wirtschaftlichen und politischen Verflechtungen mit den anderen Mitgliedstaaten keine Stimme mehr in der EU hätten. Die Austrittsoption kann aber auch aus Sicht der Ratifizierer problematisch sein, wenn dadurch die Union in ihrer Gesamtheit gegenüber anderen Akteuren und Regionen geschwächt wird. Eine Reform des Vertragsänderungsverfahrens wäre zwar sachlich zu begrüßen, die tatsächliche Realisierung ist aber eine Illusion.

1. Notwendigkeit einer Reform des Vertragsänderungsverfahrens

Zentrales Thema der deutschen Ratspräsidentschaft ist die ungelöste Frage einer grundlegenden Reform der EU. Den bereits im Oktober 2004 von den Staats- und Regierungschefs unterzeichneten Vertrag über eine Verfassung für Europa (VVE) haben mittlerweile 18 der nun 27 Mitgliedstaaten ratifiziert. Nachdem in Frankreich und den Niederlanden der Verfassungsvertrag im Frühsommer 2005 in einem Referendum abgelehnt worden ist, haben die Länder Dänemark, Großbritannien, Irland, Polen, Tschechien und Schweden jedoch ihre nationalen Ratifikationsverfahren ausgesetzt. Auch nach einer selbst verordneten „Phase der Reflexion“ konnte sich der Europäische Rat im Juni 2006 lediglich darauf verständigen, dass der deutsche Ratsvorsitz im 1. Halbjahr 2007 einen Bericht erstellen wird, der eine „Bewertung des Standes der Beratungen über den Verfassungsvertrag enthalten und mögliche künftige Entwicklungen aufzeigen“ soll.¹ Bis spätestens Ende 2008 müsse eine Entscheidung über die Frage, „wie der Reformprozess fortgesetzt werden soll“², vorliegen.

Zukunft des europäischen Verfassungsvertrages

Auf dem Gipfel der Staats- und Regierungschefs im Juni 2007 ist geplant, dass die deutsche Bundesregierung neben dem Bericht zum Stand der Debatten in den Mitgliedstaaten einen Fahrplan für das weitere Verfahren, „ergänzt um Konturen einer Lösung“ (Bundesaußenminister Steinmeier) vorlegen wird. Insoweit bemüht sich die Bundesregierung bereits seit Anfang des Jahres, zwischen den Mitgliedstaaten zu sondieren. Klar ist mittlerweile lediglich, dass mit einer Ratifikation des VVE in allen Mitgliedstaaten in der Form, wie er unterzeichnet worden ist, nicht mehr zu rechnen ist.³ Wie eine Alternativlösung aussehen könnte, ist derzeit aber noch nicht erkennbar, da die Positionen der Mitgliedstaaten noch sehr weit auseinander liegen, so dass eine Kompromissfindung sehr schwierig und gegebenenfalls langwierig sein wird. Immerhin gelang es der deutschen Präsidentschaft, in die anlässlich des 50. Jahrestages der Unterzeichnung der Römischen Verträge auf einem Sondergipfel am 25. März 2007 verabschiedete Berliner Erklärung die Verpflichtung aufzunehmen, die Union bis zu den Europawahlen 2009 auf eine neue vertragliche Grundlage zu stellen. Wie ambitioniert dieses Ziel ist, zeigt sich nicht zuletzt daran, dass gleich nach dem Gipfel die Präsidenten Polens und Tschechiens die Umsetzbarkeit der Einigung in Zweifel zogen.⁴ Angesichts langer Ratifikationslaufzeiten in den einzelnen Mitgliedstaaten müsste der neue Vertrag bis Ende 2007 / Anfang 2008 vorliegen, um bis zu den Wahlen zum Europäischen Parlament in Kraft treten zu können.

Ergebnis des Juni-Gipfels könnte durchaus sein, dass es erst einmal weitgehend beim derzeitigen Status quo bleiben wird und sich die Staats- und Regierungschefs lediglich darauf einigen, die Möglichkeiten, die der Vertrag von Nizza bietet, für etwaige Reformen auszuschöpfen. Dies könnte ergänzt werden um einzelne wenige Elemente des Verfassungsvertrages, die eine – vom Umfang her aber überschaubare – Primärrechtänderung erforderlich machen.⁵ Erst im Abstand einiger Jahre könnte erneut ein Versuch unternommen werden, das bis dato auf dem Vertrag von Nizza basierende Primärrecht in Form einer „Verfassung II“⁶ grundlegend zu reformieren. Aber auch wenn am Ende eine wesentlich ambitionösere Alternativlösung gefunden wird, werden mehrere Jahre vergangen sein, in denen eine auf europäischer Ebene getroffene Entscheidung über eine Primärrechtänderung aufgrund von Ratifikationsproblemen in einzelnen Mitgliedstaaten sich doch als nicht umsetzbar erwiesen hat.

Blockademöglichkeiten
in einer EU-27

Unabhängig vom Schicksal des VVE ist zudem auch bei zukünftigen Änderungen des Primärrechts damit zu rechnen, dass in einem oder mehreren Mitgliedstaaten der jeweilige Änderungsvertrag nicht angenommen werden wird. In einer immer größer werdenden Union mit bereits heute 27 Mitgliedstaaten potenzieren sich mögliche Schwierigkeiten bei der Ratifikation durch die nationalen Parlamente. Zudem ist in Zukunft verstärkt von der (zusätzlichen) Durchführung von Referenden auszugehen,⁷ die grundsätzlich unberechenbarer als parlamentarische Abstimmungen sind, spielt doch oftmals mehr der nationale Kontext die entscheidende Rolle für das Abstimmungsverhalten der Bürger und ist es auch nicht möglich, durch Koppelungsgeschäfte die notwendige Mehrheit zu sichern, wie dies bei parlamentarischen Abstimmungen der Fall ist. Würde man das jetzige Verfahren beibehalten, kann eine kleine Minderheit von Mitgliedstaaten, die einen entsprechend kleinen Anteil an der EU-Gesamtbevölkerung repräsentieren, die Weiterentwicklung der EU verhindern und dauerhaft blockieren.

2. Rechtliche Regelung von „Ratifikationsunfällen“

2.1. Fehlen eines „Plan B zu Plan B“

Artikel 48 Absatz 3 EUV

Wirft man einen Blick in die europäischen Verträge, so ist dort das weitere Vorgehen im Falle der Nichtratifizierung durch einen oder mehrere EU-Staaten nicht geregelt. Es mangelt daher an einem „Plan B zu Plan B“⁸. Geregelt ist in Artikel 48 Absatz 3 EUV nur, dass jede Änderung des europäischen Primärrechts dem Erfordernis der Zustimmung durch alle 25 Mitgliedstaaten unterliegt. Ratifiziert ein oder mehrere Mitgliedstaaten einen von einer Regierungskonferenz vereinbarten Änderungsvertrag nicht entsprechend den nationalen Vorschriften, kann der neue Vertrag – mit Gültigkeit für alle Mitgliedstaaten der EU – nicht in Kraft treten. Jeder Staat hat damit ein Vetorecht und kann eine Reform des Primärrechts verhindern, selbst wenn alle übrigen Mitgliedstaaten zustimmen.

Regelung im Fall des
Verfassungsvertrages

Auch speziell im Fall des Verfassungsvertrages existiert lediglich eine *Erklärung zur Ratifizierung des Vertrages über eine Verfassung für Europa* in der Schlussakte der Regierungskonferenz, wonach der Europäische Rat dann mit der Ratifikationsfrage befasst wird, wenn nach Ablauf von zwei Jahren vier Fünftel der Mitgliedstaaten den Vertrag ratifiziert haben und in einem oder mehreren Mitgliedstaaten Schwierigkeiten bei der Ratifikation auftreten. Die Gipfel im Juni 2005 sowie im Juni 2006 haben sich ebenfalls nur mit dem weiteren Verfahren angesichts des doppelten „Nein“ befasst, aber keinen verbindlichen Ausweg für den Fall festgelegt, dass in einem EU-Land die Ratifikation scheitert.

Reformvorschläge

Bereits im Vorfeld und während des Verfassungskonvents sowie der Regierungskonferenz sind eine Reihe von Lösungsvorschlägen für mögliche „Ratifikationsunfälle“⁹ erstellt worden.¹⁰ Dies geschah vor dem Hintergrund der negativen Referenden 1992 in Dänemark über den Vertrag von Maastricht und 2001 in Irland über den Vertrag von Nizza. Mit der Aufnahme entsprechender Regelungen wollte man sicherstellen, dass nicht ein Mitgliedstaat oder wenige Mitgliedstaaten das Inkrafttreten einer bereits von allen Staats- und Regierungschefs beschlossenen Primärrechtänderung verhindern kann. Eine Änderung des Artikel 48 EUV durch den Verfassungsvertrag hätte freilich noch keine Wirkung auf das Ratifikationsverfahren des Verfassungsvertrages selbst gehabt, sondern erst für eine darauf folgende Vertragsreform Geltung beanspruchen können.¹¹ Letztendlich ist aber weder im

Konvent noch in der Regierungskonferenz einer der Lösungsvorschläge aufgegriffen worden, sondern die Regelung zur Änderung des Verfassungsvertrages in Artikel IV-443 (3) Absatz 2 VVE entspricht dem derzeit geltenden Artikel 48 Absatz 3 EUV.

2.2. Optionen zur Regelung von „Ratifikationsunfällen“

Grundsätzlich sind bei „Ratifikationsunfällen“ zwei Optionen denkbar, wenn am ursprünglichen Text eines Änderungsvertrages festgehalten werden soll: ein Austritt der Nicht-Ratifizierer aus der EU oder aber ein Austritt der ratifikationswilligen Staaten und deren anschließenden Eintritt in eine „neue Union“. Die Vorschläge für ein erleichtertes Annahmeverfahren im Vorfeld der Verabschiedung des Verfassungsvertrages haben mehrheitlich die erste Variante aufgegriffen.¹² Regelmäßig sehen diese ein Inkrafttreten des neuen Vertrages nach der Ratifikation einer qualifizierten Mehrheit von Mitgliedstaaten – statt durch alle Mitgliedstaaten wie von Artikel 48 EUV verlangt – vor. Nicht zustimmende Staaten sollen allerdings durch die Mehrheit nicht gebunden werden. Damit wird an dem völkerrechtlichen Prinzip, wonach Verträge zu Lasten Dritter ohne deren Zustimmung nicht zulässig sind, festgehalten und die Staatlichkeit der EU-Länder nicht angetastet.¹³ Mitgliedstaaten, die nicht in der Lage sind, den neuen Vertrag zu ratifizieren, sollen aus der EU austreten und – sofern politisch gewünscht – den Status eines assoziierten Staates angeboten erhalten. Verfahrenstechnisch wird vorgeschlagen,¹⁴ dass diejenigen Mitgliedstaaten, die den neuen Vertrag nicht ratifizieren können, innerhalb eines Jahres nach dessen Inkrafttreten entscheiden sollen, ob sie Mitglieder der Union auf der Grundlage des reformierten Primärrechts bleiben oder die Union verlassen wollen. Sollte letzteres der Fall sein, müsste mit ihnen ein spezielles Austrittsabkommen geschlossen werden. Darin würde auch geregelt werden, wohin die betroffenen Staaten austreten. Aufgrund der bereits bestehenden Integrationsdichte innerhalb der EU erscheint ein Austritt in die EFTA und den Europäischen Wirtschaftsraum nahe liegend. Denkbar sind aber auch Kooperationen im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie in der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit. Letztendlich könnte die Ausgestaltung des Sonderstatus außerhalb der Union den gesamten derzeitigen Besitzstand umfassen, an dessen Fortbildung die austretenden Mitgliedstaaten aber nicht mehr beteiligt wären.

Option 1: Austritt der Nichtratifizierer aus der EU

Alternativ kommt die Gründung einer neuen Union in Betracht. Diese Lösung würde den Austritt der ratifizierungswilligen Staaten aus den europäischen Verträgen und deren nachfolgenden Eintritt in eine „neue Union“ auf der Grundlage des neuen Primärrechts beinhalten. Ergebnis wäre die Koexistenz zweier Unionen mit unterschiedlicher Mitgliedschaft und jeweils eigenen Institutionen, womit eine Verdoppelung aller Organe der derzeitigen EU verbunden wäre. Die „neue Union“ würde auf der Basis des neuen Primärrechts, die „alte Union“ auf der Basis des Vertrages von Nizza agieren. Angesichts diverser internationaler Verpflichtungen der heutigen EU müsste das Verhältnis der „alten“ zur „neuen Union“ in einem gesonderten Abkommen geregelt werden. Zudem ist davon auszugehen, dass Integrationsprojekte wie der Binnenmarkt angesichts der bestehenden wirtschaftlichen Interessen ohne Beschränkungen weitergeführt werden sollen. Auch insoweit müssten entsprechende Regelungen und Institutionen getroffen bzw. geschaffen werden. Letztendlich könnte dies sogar zu zwei Unionen mit einer übergeordneten Organisationsstruktur führen, da für Teilbereiche wie dem Binnenmarkt oder der Wirtschafts- und Währungsunion nebst einheitlicher Währung eine gemeinsame Instanz erforderlich ist, die für alle Mitgliedstaaten der beiden Unionen verbindliche Entscheidungen treffen kann.

Option 2: Gründung einer neuen Union

Die zweite Alternative würde vor allem dann Bedeutung erlangen, wenn die Nicht-Ratifizierer ihrem Austritt nicht zustimmen. Die Ratifizierer können die „zurückbleibenden“ Mitgliedstaaten nicht zum Austritt zwingen bzw. diese nicht ohne deren Willen aus der EU ausschließen.¹⁵ Es bliebe nur die – rechtlich umstrittene¹⁶ – Möglichkeit des eigenen Austritts der „Freunde des neuen Primärrechts“. Verständigen sich die Mitgliedstaaten aber im Vorfeld auf eine vertragliche Regelung für den Fall, dass eine beschlossene Primärrechtänderung nicht von allen Mitgliedstaaten ratifiziert werden kann, wäre die zweite Alternative faktisch obsolet. Die einvernehmliche Neuregelung des Verhältnisses der Nicht-Ratifizierer zur EU wäre schon rechtlich vorweggenommen.¹⁷

Verfahren bei freiwilligem
Austritt aus der EU

Der – einvernehmliche – Austritt einzelner Mitgliedstaaten aus der Union im Falle der Nicht-Ratifizierung eines neuen Primärrechts wäre durch eine Neuregelung des geltenden Vertragsänderungsverfahrens umzusetzen. Grundsätzlich würde weiterhin gelten, dass Änderungen des Primärrechts nur dann in Kraft treten, nachdem sie von allen Mitgliedstaaten nach Maßgabe ihrer verfassungsrechtlichen Vorschriften ratifiziert worden sind.¹⁸ Haben aber nach Ablauf von beispielsweise 18 Monaten oder zwei Jahren nach der Unterzeichnung des Vertrages zur Änderung der europäischen Verträge eine qualifizierte Mehrheit von Mitgliedstaaten den genannten Vertrag ratifiziert und sind in einem oder mehreren Mitgliedstaaten Schwierigkeiten bei der Ratifikation aufgetreten, so würde ein spezielles Verfahren Platz greifen, an dessen Ende der Austritt dieses einen oder mehrerer Mitgliedstaaten aus der Union steht. Als mögliche qualifizierte Mehrheit könnten vier Fünftel oder drei Viertel der Mitgliedstaaten festgelegt werden. Bei den „Schwierigkeiten“ kann es sich um bereits durchgeführte Parlamentsabstimmungen oder Referenden handeln, in denen mit „Nein“ gestimmt worden ist, oder auch um ausgesetzte Ratifikationsverfahren. Hinsichtlich der Regelung des Verfahrens kann der Artikel I-60 VVE als Vorbild dienen, der erstmalig das Verfahren bei einem freiwilligen Austritt aus der Union regelt. Anstelle der darin vorgesehenen Mitteilung an den Europäischen Rat, dass die Absicht zum Austritt besteht, wird diese aber rechtlich fingiert, sobald die oben genannte 18-Monats- oder Zweijahresfrist abgelaufen ist.¹⁹ Hat ein Mitgliedstaat²⁰ zu diesem Zeitpunkt den neuen Vertrag noch nicht gemäß seiner verfassungsrechtlichen Vorschriften angenommen, wird ihm automatisch eine bestimmte Frist von beispielsweise einem Jahr eingeräumt, um die Ratifizierung „nachzuholen“. Geschieht dies nicht, entscheidet sich das Land damit implizit für einen Austritt, ohne dass eine gesonderte Erklärung gegenüber dem Europäischen Rat erforderlich ist. In diesem Fall würde die Union mit dem betreffenden Staat innerhalb eines weiteren Jahres ein Austrittsabkommen aushandeln. Der Inhalt eines solchen Austrittsabkommens wäre – neben dem eigentlichen Austritt des betreffenden Mitgliedstaates aus der EU – der Rechtsrahmen für die Abwicklung der darin begründeten Rechtsverhältnisse sowie die Gestaltung der künftigen Beziehungen dieses Staates zur Union.²¹ Sofern gewünscht, könnte das Abkommen die Errichtung eines Sonderverhältnisses des ehemaligen Mitgliedstaates mit der Union enthalten.²² Dabei haben die Parteien einen großen Spielraum: Das Sonderverhältnis kann theoretisch „als ‚Assoziationsverhältnis‘ im Sinne einer ‚Vollmitgliedschaft minus 1 Prozent‘ oder eines sonstigen ‚Sonderstatus‘ außerhalb der Union ausgestaltet werden“.²³ Ab dem Tag des Inkrafttretens des Austrittsabkommens oder andernfalls – entsprechend Artikel I-60 Absatz 3 VVE – zwei Jahre nach der oben erwähnten (fingierten) Mitteilung findet das gesamte europäische Primärrecht keine Anwendung mehr auf den betroffenen Staat. Damit wäre der Abschluss eines Austrittsabkommens kein zwingendes Erfordernis für einen Austritt aus der Union,

so dass das Recht zum Austritt im Falle von Ratifikationshindernissen nicht an das Einverständnis der anderen Mitgliedstaaten gebunden wäre.²⁴ Letztendlich genügt die bloße (fingierte) Mitteilung der Austrittsabsicht an den Rat, wenngleich der Austritt erst zwei Jahre nach der Notifikation des Austrittsbegehrens wirksam wird.²⁵ Wird kein Sonderverhältnis errichtet, würden für den austretenden Staat die Rechte und Pflichten, die sich aus der EU-Mitgliedschaft ergeben, nicht mehr gelten und die an die EU übertragenen Kompetenzen würden an den Mitgliedstaat zurückfallen.²⁶ Innerstaatlich wäre das EU-Recht unbeachtlich, soweit es sich um das Primärrecht und Verordnungen handelt. Die Umsetzung von Richtlinien in innerstaatliches Recht wäre davon jedoch nicht berührt.

Die in der EU verbliebenen Mitgliedstaaten können dann auf der Grundlage des weiterhin geltenden Artikels 48 EUV den vormals beschlossenen, aber nicht von allen Mitgliedstaaten ratifizierten Änderungsvertrag vereinbaren.²⁷ Auch wenn der Text der Vereinbarung vollständig dem des ursprünglichen Vertrages entspricht, ist diese doch rechtlich gesehen wegen des geänderten Kreises der Vertragsparteien ein neuer Vertrag, der erneut zwischen allen – nun in der Anzahl verminderten – Unionsmitgliedern abgeschlossen und ratifiziert werden muss. Zudem müsste auch das bisherige Primärrecht geändert werden, da alle Regelungen, die die Beteiligung von Mitgliedstaaten an gemeinschaftlichen Organen festlegen, an die verminderte Anzahl angepasst werden müssen.

3. Realisierungschancen und Relevanz der Austrittsoption

Da jede Änderung des europäischen Primärrechts rechtswirksam nur bei Einhaltung des in Artikel 48 EUV festgelegten Verfahrens möglich ist, ist auch eine Reform des Vertragsänderungsverfahrens selbst nur gültig, wenn ein entsprechender Änderungsvertrag von allen Mitgliedstaaten einstimmig beschlossen und gemäß den nationalen Vorschriften ratifiziert worden ist. Ein reformiertes Annahmeverfahren könnte also immer erst dann zur Anwendung kommen, wenn alle EU-Staaten im Vorfeld einer Änderung von Artikel 48 EUV zugestimmt haben.

Ob sich dies realisieren lässt und alle Mitgliedstaaten einer solchen Änderung zustimmen werden, darf allerdings bezweifelt werden. Im Zuge der beiden „Nein“ in Frankreich und den Niederlanden zum europäischen Verfassungsvertrag wurden zwar verstärkt Forderungen laut, das Vertragsänderungsverfahren in Artikel 48 Absatz 3 EUV zu reformieren, um wenigstens bei zukünftigen Änderungen des europäischen Primärrechts ein zügigeres Inkrafttreten zu gewährleisten. Angesichts der anhaltenden Widerstände in einigen Mitgliedstaaten sind zudem nicht wenige Politiker und Beobachter der Ansicht, die „Neinsager“ zum Verfassungsvertrag sollten – unabhängig von einer entsprechenden Regelung in den europäischen Verträgen – freiwillig aus der Union austreten.²⁸ Diese dürften nicht länger die politisch-institutionelle Weiterentwicklung der EU behindern. Diese Position hat eine neue Dynamik erhalten, nachdem auf Initiative Spaniens und Luxemburgs am 26. Januar 2007 in Madrid eine Konferenz stattgefunden hat, zu der ausschließlich die EU-Staaten eingeladen worden sind, die den Vertrag bis dato ratifiziert hatten.²⁹

Politischer Druck für eine
Änderung des Artikel 48 EUV

Zudem ist davon auszugehen, dass die Austrittsoption faktisch überhaupt nur im Falle institutioneller Änderungen eine Rolle spielen wird. Geht es um die Ausweitung von EU-Kompetenzen, könnten den betreffenden Staaten bei einem Scheitern der Ratifikation Opting Outs für bestimmte Politikfelder eingeräumt werden, wie dies in der Vergangenheit im Falle von Dänemark hinsichtlich des

Verminderte Relevanz
eines Austritts

Maastrichter Vertrages geschehen ist. Es stünde daher eine alternative Lösungsmöglichkeit zur Verfügung. Betreffen die angestrebten Änderungen jedoch die Befugnisse sowie die Organisation und Zusammensetzung der europäischen Institutionen – wie dies beim Verfassungsvertrag vornehmlich der Fall ist – ist keine differenzierte Anwendung möglich und die Gewährung von Opting Outs ausgeschlossen.

Mangelnde Bereitschaft
zur Reform

Obgleich in keiner vorangehenden Vertragsrevision das Thema eines möglichen Ausschlusses eines Mitgliedstaates aus der EU so offen diskutiert worden ist wie bei der Ratifikation des Verfassungsvertrages, so erschien jedoch bereits zu Beginn des Ratifikationsprozesses der freiwillige Austritt der Länder, die den Verfassungsvertrag nicht verabschieden können, als äußerst unwahrscheinlich. Dies gilt einerseits im Hinblick auf die gravierenden politischen und wirtschaftlichen Konsequenzen für die betroffenen Staaten, da diese trotz der wirtschaftlichen und politischen Verflechtungen mit den anderen Mitgliedstaaten keine Stimme mehr in der EU hätten. Die Austrittsoption kann aber auch aus Sicht der Ratifizierer problematisch sein, wenn dadurch die Union geschwächt wird, und zwar nicht nur hinsichtlich des ökonomischen Gewichts der Union in der Weltwirtschaft, sondern auch hinsichtlich ihrer Verhandlungsmacht in bilateralen und multilateralen Foren wie auch den transatlantischen Beziehungen. Dies gilt insbesondere für den Fall eines Austritts von großen und einflussreichen Mitgliedstaaten wie Großbritannien, von Gründungsnationen oder Staaten, die an allen Politiken der EU vom Euro bis zu Schengen teilnehmen. Aus denselben Gründen erscheint es auch unwahrscheinlich, dass die Mitgliedstaaten vorab zustimmen, im Falle der Unmöglichkeit der Ratifikation eines neuen Primärrechts in ihrem Land aus der Union auszutreten. Dies liegt nicht im Interesse der Mitgliedstaaten, da mit einem Austritt aus der EU – auch im Falle einer „Vollmitgliedschaft minus 1 Prozent“ – ein enormer Macht- und Einflussverlust eines jeden Landes einhergehen würde.

Das mangelnde Interesse der Mitgliedstaaten an einem Austritt zeigt sich auch in der Diskussion über ein Europa der zwei Geschwindigkeiten, die in regelmäßigen Abständen immer wieder stattfindet. Meistens mehr als Drohung zur Überwindung von Entscheidungsblockaden denn als ernst gemeinte Option propagiert, zeigt sich stets, dass kein Mitgliedstaat, der einen geplanten Integrationsschritt nicht leisten kann oder will, von der weiteren Entwicklung der EU abgehängt werden und zu einem Mitglied zweiter Klasse avancieren möchte. Angesichts der Wahrnehmung der bisherigen Kerneuropa-Debatte, die in vielen Staaten als Vorbote einer künftigen Zwei-Klassen-Union verstanden wird und das Misstrauen insbesondere der kleineren Mitgliedstaaten vor einem engen europäischen Führungszirkels schürt, ist es schon schwer genug, differenzierte Integration in einer immer größer und heterogener werdenden Union als strategische Chance zu verstehen.³⁰

Eingeschränkter Nutzen

Neben der Frage einer Realisierbarkeit der Änderung des Vertragsänderungsverfahrens erscheint aber auch der Nutzen als nicht so groß wie er auf den ersten Blick erscheinen mag. Auch wenn damit die Blockade von Primärrechtänderungen durch einzelne Staaten im Einzelfall aufgehoben und den verbleibenden Mitgliedstaaten die Möglichkeit weiterer Integrationsschritte nicht mehr verwehrt werden kann, wird sich an der grundsätzlichen Notwendigkeit einer engen Zusammenarbeit der europäischen Staaten nichts ändern – sei es angesichts der bereits bestehenden politischen und wirtschaftlichen Verflechtungen oder der auch zukünftig vorhandenen grenzüberschreitenden Problemlagen und Bedrohungen in und für Europa. Tritt ein

Staat aus der EU aus und soll der bis dahin erreichte Integrationsstand weitgehend erhalten bleiben, wäre eine weitreichende und komplizierte Regelung des zukünftigen Assoziationsverhältnisses erforderlich. Vor allem bei einem Austritt mehrerer Länder müssen die alten und die neuen Mitgliedstaaten umfangreiche Mechanismen der Kooperation schaffen. Auch in diesem Fall wäre die Gründung einer „neuen Union“ – diesmal auf Seiten der Nicht-Ratifizierer – nahe liegend. Ergebnis wäre auch hier die Koexistenz zweier Unionen mit unterschiedlicher Mitgliedschaft und jeweils eigenen Institutionen, gegebenenfalls ergänzt um eine übergeordnete Organisationsstruktur. Auch im Falle des Austritts einiger EU-Staaten müsste beständig nach Wegen einer möglichst effektiven Kooperation gesucht werden, die diesbezüglichen Problemstellungen wären also nicht beseitigt, sondern aus der inneren Struktur der EU nur nach außen verlagert.

4. Fazit

Um mögliche zukünftige Blockaden bei einer Änderung des Primärrechts zu verhindern, wäre eine Reform des Vertragsänderungsverfahrens angezeigt. Lösen ließe sich diese Problematik nur durch einen Austritt derjenigen Länder, die den neuen Vertrag nicht ratifizieren wollen bzw. können. Die Bereitschaft, sich für den Fall einer Nicht-Ratifikation vertraglich zum Austritt zu verpflichten, dürfte jedoch bei den wenigsten Mitgliedstaaten vorhanden sein und ist insbesondere bei großen Mitgliedstaaten auch nicht im Interesse der verbleibenden Mitglieder. Eine Reform des Vertragsänderungsverfahrens wäre folglich zwar sachlich zu begrüßen, die tatsächliche Realisierung ist aber eine Illusion. Es bleibt daher zu befürchten, dass der langwierige und quälende Prozess der Reform des Vertrages von Nizza durch den europäischen Verfassungsvertrag nicht der letzte gewesen sein wird.

Lösung, aber Illusion

Anmerkungen

1) Rat der Europäischen Union: Europäischer Rat am 15./16. Juni 2006. Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Brüssel, 16.06.2006 (OR.en) 10633/06 CONCL 2, S. 17, Nr. 47.

2) Ebda., Nr. 48.

3) Vgl. bereits Thalmaier, Bettina, 2005: Nach den gescheiterten Referenden: Die Zukunft des Verfassungsvertrages. C·A·P Analyse 2/2005, München, S. 5-8. Außerdem: Emmanouilidis, Janis, 2007: Die Zeit der Entscheidung. Optionen, Erfolgsvoraussetzungen und Fahrplan für ein neues EU-Primärrechts. C·A·P Analyse 1/2007, München, S. 5f.; Diedrichs, Udo/Wolfgang Wessels, 2005: Die Europäische Union in der Verfassungsfalle? Analysen, Entwicklungen und Optionen. In: Integration. Heft 4, S. 287-306, hier S. 305.

4) Vgl. Financial Times vom 26. März 2007, S. 9: „Warschau und Prag stören Gipfelharmonie“.

5) Dies ist die sogenannte „Nizza Plus“-Lösung, vgl. Thalmaier (Anm. 3), S. 9-11. Der Begriff „Nizza Plus“ wird nicht einheitlich verwendet, vgl. anders z.B. Göler, Daniel/Mathias Jopp, 2006: Die europäische Verfassungskrise und die Strategie des ‚langen Atems‘. In: Integration. Heft 2, S. 91-105; Emmanouilidis (Anm. 3), S. 8f.

6) Emmanouilidis, Janis A./Bettina Thalmaier: Non, Nee, Ne, Nie oder No – Konsequenzen, Optionen und Empfehlungen im Falle einer Ablehnung der Verfassung. Reform-Spotlight 03/2005, München.

7) Anders als bei vorherigen Primärrechtänderungen haben die Regierungen vieler Mitgliedstaaten beim Verfassungsvertrag beschlossen, ein Referendum durchzuführen, obgleich dies rechtlich nicht zwingend erforderlich ist bzw. gewesen wäre. Bei zukünftigen Änderungen der europäischen Verträge ist daher in diesen Ländern mit einer starken politischen Forderung nach erneuter Einbeziehung der Bürger zu rechnen, kann doch argumentiert werden, was für den Verfassungsvertrag gelte, müsse auch für alle anderen Änderungen gelten.

8) Emmanouilidis (Anm. 3), S. 23f.

9) Längle, Alfred, 2004: Übernahme der Ergebnisse des „EU-Zukunftskonvents“ in die Regierungskonferenz und Lösungsvarianten für allfällige „Ratifikationsunfälle“. In: Erhard Busek/Waldemar Hummer (Hrsg.): Der Europäische Konvent und sein Ergebnis – eine Europäische Verfassung. Wien u.a., S. 135-145.

10) Vgl. dazu die Übersicht bei Längle (Anm. 9), S. 137-142; Hummer, Waldemar, 2005: Zum weiteren Schicksal des Vertrages über eine Verfassung für Europa. In: Journal für Rechtspolitik (JRP). Jg. 13, Heft 4, S. 257-280, hier S. 261-263.

11) Dies übersehen die Vorschläge zur Änderung von Artikel G des Präsidiumsentwurfs des Konvents, die ein geändertes Vertragsänderungsverfahren schon auf den Verfassungsvertrag selbst anwenden wollen.

12) Vgl. beispielsweise den Änderungsvorschlag zu Artikel G des Entwurfs des Verfassungsvertrages des Präsidiums des Konvents vom Abgeordneten Andrew Duff und 21 weiteren Konventsangehörigen, abgedruckt in: Längle (Anm. 9), S. 141, Fußnote 13; außerdem vgl. The European People's Party, Convention Group: The Constitution for the European Union. 10.11.2002, abgedruckt in: Heinz Kleger (Hrsg.), 2004: Der Konvent als Labor. Texte und Dokumente zum europäischen Verfassungsprozess. Münster u.a., S. 293-369, hier S. 367 (Article x+6); European Policy Centre: Constitution of the European Union. Brüssel, 28.10.2002, www.theepc.be/Word/Euconst.doc, Artikel 77; Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Feasibility Study – Contribution to a Preliminary Draft Constitution of the European Union (sog. „Penelope-Entwurf“). Brüssel, 04.12.2002, abgedruckt in: Heinz Kleger (Hrsg.), 2004: Der Konvent als Labor. Texte und Dokumente zum europäischen Verfassungsprozess. Münster u.a., S. 463-650, hier S. 486f. (Article 3-6); Gloser, Günther/Michael Roth: Berliner Entwurf – Verfassung für die Europäische Union. Berlin, November 2002, www.constitutional-convention.net/bulletin/archives/000154.html, S. 15, Artikel 154. – Wohl für die zweite Variante ist die Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Für die Europäische Union – Frieden, Freiheit, Solidarität. KOM (2002) 728 endg, Brüssel, 04.12.2002, abgedruckt in: Heinz Kleger (Hrsg.), 2004: Der Konvent als Labor. Texte und Dokumente zum europäischen Verfassungsprozess. Münster u.a., S. 651-677, hier S. 676f.

13) Andere Vorschläge zielen gar auf eine autonome Geltung des neuen Vertragsrechts ab, da ein Inkrafttreten mit Geltung für alle Mitgliedstaaten auch dann vorgesehen ist, wenn nicht alle zustimmen. Vgl. beispielsweise Duff, Andrew: Ein Verfassungsmodell für eine föderale Europäische Union. CONV 234/02 – CONTRIB 82, 03.09.2002, abgedruckt in: Heinz Kleger (Hrsg.), 2004: Der Konvent als Labor. Texte und Dokumente zum europäischen Verfassungsprozess. Münster u.a., S. 679-689, Artikel 19; Leinen, Jo: Entwurf einer Verfassung der Europäischen Union. 23.10.2002, abgedruckt in: Heinz Kleger (Hrsg.), 2004: Der Konvent als Labor. Texte und Dokumente zum europäischen Verfassungsprozess. Münster u.a., S. 691-721, hier S. 721 (Artikel 93f.); Voggenhuber, Johannes: Die Einheit Europas. CON 499/03, CONTRIB 2020, 21.01.2003, www.register.consilium.eu.int/pdf/de/03/cv00/cv00499de03.pdf, S. 13.

14) Vgl. dazu European People's Party (Anm. 12), hier S. 367 (Article x+6).

15) Der Ausschluss bzw. der unfreiwillige Austritt eines Mitgliedstaates aus der EU ist im geltenden Primärrecht nicht vorgesehen. Selbst bei schwerwiegenden und anhaltenden Verstößen gegen die Grundsätze der EU können nur bestimmte, aus der Mitgliedschaft resultierende Rechte des verletzenden Mitgliedstaates suspendiert werden (vgl. Artikel 7 EUV). Aber auch bei Anwendung völkerrechtlicher

Normen besteht keine Möglichkeit, Nichtratifizierer zum Austritt zu zwingen, da es an einem vorwerfbaren Fehlverhalten mangelt: Die Nichtratifizierung eines das Unionsrecht fortentwickelnden Vertrages beinhaltet die Ausübung eines fundamentalen Rechts eines jeden Mitgliedstaates, dessen Souveränität ihm andernfalls entzogen werden würde. Vgl. dazu Isak, Hubert, 2005: Wie weit mit dem Vertrag über eine Verfassung für Europa? Plädoyer für einen pragmatischen Problemzugang. In: *Journal für Rechtspolitik (JRP)*. Jg. 13, Heft 4, S. 294-302, hier S. 299.

16) Die rechtliche Zulässigkeit eines einseitigen Austritts eines oder mehrerer Mitgliedstaaten aus der EU, d.h. ohne das Einverständnis der anderen Mitgliedstaaten, ist auf der Basis des derzeit geltenden europäischen Primärrechts unter Völker- und Europarechtlern umstritten. Vgl. dazu Hummer (Anm. 10), S. 270f.; ausführlich Waltemathe, Arved, 2000: *Austritt aus der EU. Sind die Mitgliedstaaten noch souverän?* Frankfurt a.M. Vgl. auch Maurer, Andreas, 2006: *Nachsitzen, Sitzenbleiben oder Klassenverweis? Realisierungsperspektiven für den Europäischen Verfassungsvertrag*. SWP-Studie 2006/S 04, Berlin, S. 25-29.

17) Auch ohne explizite Regelung in den derzeit geltenden europäischen Verträgen wird die rechtliche Zulässigkeit eines freiwilligen Austritts eines oder mehrerer Mitgliedstaaten, dem alle anderen Mitgliedstaaten zustimmen, – soweit ersichtlich – nicht bestritten. Vgl. Waltemathe (Anm. 14), S. 44; Hector, Pascal, 2005: *Die Europäische Verfassung: Rechtliche Möglichkeiten, falls ein Mitgliedstaat nicht ratifiziert*. In: Jürgen Bröhmer/Roland Bieber et al. (Hrsg.): *Internationale Gemeinschaft und Menschenrechte*. Festschrift für Georg Ress zum 70. Geburtstag am 21. Januar 2005. Köln u.a., S. 497-504, hier S. 500.

18) Die Regelung in diversen Vorschlägen (vgl. Anm. 12), wonach das neue Primärrecht für die Staaten, die ratifiziert haben, in Kraft tritt, sobald dies mit einer qualifizierten Mehrheit geschehen ist, und die anderen Mitgliedstaaten innerhalb eines darauf folgenden Jahres entscheiden müssen, ob sie Mitglieder der EU aufgrund des neuen Primärrechts sein oder die EU verlassen wollen, ist nicht praktikabel. Innerhalb dieses Jahres würde für die Ratifizierer der neue Vertrag gelten, für die (Noch-)Nichtratifizierer der Status quo. Vgl. Thalmaier (Anm. 3), S. 15.

19) Dies ist die zwingende Folge der vorher erfolgten Einigung der Mitgliedstaaten, das Vertragsänderungsverfahren entsprechend der nun darzulegenden Grundsätze zu ändern.

20) Dasselbe gilt selbstverständlich auch bei mehreren Mitgliedstaaten.

21) Vgl. Hektor (Anm. 17), hier S. 500.

22) Vgl. Artikel I-60 Absatz 2 Satz 1 VVE.

23) Vgl. Hummer (Anm. 10), hier S. 271.

24) Dies entspricht ebenfalls Artikel I-60 VVE, mit dem viele Europa- und Völkerrechtler ihre – nicht unumstrittene – Ansicht bestätigt sehen, dass ein einseitiger Austritt eines Mitgliedstaates auch ohne Einverständnis der anderen Mitgliedstaaten zulässig ist. Vgl. dazu FN 14.

25) Vgl. Hector (Anm. 17), hier S. 502; Hummer (Anm. 10), hier S. 269.

26) Vgl. dazu und zum Folgenden Waltemathe (Anm. 16), S. 199f.

27) Vgl. dazu und zum Folgenden Hector (Anm. 17), hier S. 501; Hummer (Anm. 10), hier S. 271f.

28) Vgl. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 27. März 2007, S. 5: „Neinsager sollen austreten“.

29) Die übrigen Staaten waren aber als Beobachter zugelassen. Ziel war es, der Forderung nach Erhalt der Substanz des Vertrages politischen Nachdruck zu verleihen. Dies geschah vor dem Hintergrund, dass mittlerweile 18 Mitgliedstaaten, die mehr als die Hälfte der EU-Bevölkerung repräsentieren, den Verfassungsvertrag ratifiziert haben, sechs davon sogar nach den beiden negativen Referenden. Galt der Vertrag zunächst als „tot“, sahen – und sehen – die Befürworter des Verfassungsvertrages nunmehr reale Chancen einer Wiederbelebung des „Verfassungsprojekts“. Eine zweite, für den 27.2. in Luxemburg vorgesehene Konferenz fand auf Druck der deutschen Ratspräsidentschaft nicht statt.

30) Emmanouilidis, Janis, 2005: *Der Weg zu einer neuen Integrationslogik – Elemente flexibler Integration in der Europäischen Verfassung*. In: Werner Weidenfeld (Hrsg.): *Die Europäische Verfassung in der Analyse*. Gütersloh, S. 149-172, hier S. 170f.; Emmanouilidis, Janis/Almut Metz, 2006: *Renewing the European Answer*. Reform-Spotlight 02/2006, München, S. 4.

C·A·P
Centrum für angewandte
Politikforschung
© 2007

Maria-Theresia-Str. 21
81675 München
Telefon 089 · 2180 1300
Telefax 089 · 2180 1329
E-Mail redaktion@cap-lmu.de
www.cap.lmu.de
