

## spotlight europe

# 2007/02 – Juni 2007

# Austritt oder Neugründung – (Irr-)Wege aus Europas Verfassungsdilemma?

Janis A. Emmanouilidis

Centrum für angewandte Politikforschung (C·A·P), janis.emmanouilidis@lrz.uni-muenchen.de

Der freiwillige Austritt der „Blockierer“ aus der EU oder die Gründung einer neuen supranationalen Union sind kein realistischer und erstrebenswerter Ausweg, wenn sich Europas Regierende in der Verfassungsfrage nicht einigen. Damit die EU reformfähig bleibt und als Gegenleistung für ihre Kompromissbereitschaft, sollten die „Freunde der Verfassung“ eine radikale Novellierung des geltenden Verfahrens zur Änderung der EU-Verträge einfordern.

spotlight europe # 2007/02

Nach dem Scheitern des ursprünglichen Verfassungsvertrags werden die Staats- und Regierungschefs bei ihrem Gipfeltreffen am 21./22. Juni 2007 zum Abschluss der deutschen Ratspräsidentschaft eine neue Runde zur Reform der geltenden EU-Verträge einläuten. Mehr als zwei Jahre nach dem „Non“ der Franzosen und dem „Nee“ der Niederländer sollen in einer Regierungskonferenz die Details einer Primärrechtsreform ausgehandelt und verabschiedet werden. Ein Erfolg dieser Regierungsverhandlungen, die im zweiten Halbjahr 2007 unter portugiesischer Präsidentschaft beginnen und möglichst zügig abgeschlossen werden sollen, ist keineswegs gewiss. Der polnische Staatspräsident Lech Kaczynski drohte bereits mit einer

Blockade, falls das aus der Sicht Polens unvorteilhafte Abstimmungsverfahren der „doppelten Mehrheit“ nicht fallen gelassen würde. Der tschechische Präsident Vaclav Klaus, einer der vehementesten Kritiker des europäischen Verfassungsvertrags, stellte gar den gesamten Zeitplan für eine Reform der EU-Verträge bis 2009 in Frage. Und die Regierungen der [Niederlande](#), Tschechiens und des Vereinigten Königreichs haben bereits enge Verhandlungsmargen für einen erfolgreichen Abschluss der Regierungskonferenz definiert, die teilweise erheblich vom ursprünglichen Verfassungsvertrag abweichen. Auf der anderen Seite bekunden die „[Freunde der Verfassung](#)“, zu denen neben den 18 Mitgliedstaaten, die den Text erfolgreich

[ratifiziert](#) haben, auch Dänemark, Irland und Portugal gezählt werden können, ihre Entschlossenheit, die Inhalte des Verfassungsvertrags zu verteidigen. Doch selbst wenn in der Regierungskonferenz ein Verhandlungskompromiss erzielt wird, könnte dem neuen Vertragswerk ein ähnliches Schicksal wie dem Verfassungsvertrag widerfahren: Sollte die Reform auch nur in einem einzigen Mitgliedstaat an der Ratifikationshürde scheitern, könnte das neue EU-Primärrecht nicht in Kraft treten. Die Reform des politisch-institutionellen Systems der Europäischen Union wäre erneut fehlgeschlagen.

Wie in der Vergangenheit, wenn die Lösung elementarer Zukunftsfragen an einer Minderheit von Mitgliedstaaten zu scheitern drohte, erklingt auch jetzt der Ruf nach Alternativen - nach einer Art „Plan B zu Plan B“. Der Ausgangspunkt solcher Überlegungen lautet wie folgt: Die Weiterentwicklung der EU darf nicht durch reformunwillige beziehungsweise -unfähige Kräfte dauerhaft blockiert werden. Im Vorfeld der Verabschiedung der „Berliner Erklärung“ anlässlich des 50-jährigen Jubiläums der Unterzeichnung der Römischen Verträge forderten [führende Mitglieder](#) des Europäischen Parlaments die Gegner eines neuen Vertrags auf, die Europäischen Union zu verlassen, wenn sie nicht bereit sind, die EU auf eine erneuerte Grundlage zu stellen. Andere wiederum wie der italienische Ministerpräsident und ehemalige EU-Kommissionspräsident [Romano Prodi](#) dachten laut darüber nach, dass auch im Kontext der Verfassungsfrage ein Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten einen Weg aus der Krise weisen könnte. Die alte Idee von einem Kerneuropa der Integrationswilligen wird erneut bemüht. Doch wie realistisch oder illusionär sind derartige Alternativen? Dienen sie lediglich als Drohkulisse für die anstehende Regierungskonferenz? Und wie erstrebenswert beziehungsweise risikoreich erscheinen solche Alternativen für die Zukunft der europäischen Integration.

## OPTION I

### Austritt der „Blockierer“

Die Option eines Austritts entspringt der Überlegung, dass diejenigen Länder, die nicht bereit oder fähig sind, eine vertragliche Weiterentwicklung der EU mit zu tragen, aus der Europäischen Union ausscheiden. Nach einem Austritt der „[Blockierer](#)“ könnte die Verfassungsblockade durchbrochen werden und das neue Primärrecht in Kraft treten, sobald alle verbleibenden EU-Länder die reformierten Verträge ratifiziert haben. Die EU hätte danach nicht mehr 27, sondern 26, 25 oder deutlich weniger Mitgliedstaaten.

Die geltenden europäischen Verträge sehen einen Austritt aus der Union nicht explizit vor. Dennoch wäre diese Möglichkeit zumindest aus rechtlicher Perspektive gegeben. Zum einen sind die EG/EU-Verträge aus völkerrechtlicher Sicht internationale Verträge. Somit könnte ein Austritt aus der Europäischen Union nach den allgemeinen Regeln des Völkerrechts und hier insbesondere auf der Grundlage der [„Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge“](#) geregelt werden (Art. 62).

Zum anderen beschreibt der von allen EU-Mitgliedstaaten ausgehandelte und 2004 unterschriebene europäische Verfassungsvertrag erstmals explizit die Möglichkeit eines freiwilligen Austritts (Art. I-60 VVE). Demnach kann jeder Mitgliedstaat „im Einklang mit seinen verfassungsrechtlichen Vorschriften“ aus der Union austreten. Nachdem das betroffene Land dem Europäischen Rat seine Austrittsabsicht mitgeteilt hat, handeln beide Seiten - der austretende Staat und die EU - ein Abkommen über die Einzelheiten des Austritts aus. Auf Unionsseite muss der Ministerrat mit qualifizierter Mehrheit (nicht einstimmig!) ein derartiges Austrittsabkommen beschließen - wobei der austretende

Staat nicht an der Beschlussfassung teilnimmt. Das europäische Primärrecht findet auf das betroffene Land ab dem Tag des Inkrafttretens des Austrittsabkommens oder andernfalls zwei Jahre nach der Mitteilung des austretenden Staates an den Europäischen Rat keine Anwendung mehr. Nachdem der Verfassungsvertrag nicht in Kraft treten konnte, hat die darin vereinbarte Austrittsklausel europarechtlich gesehen keine Rechtsgültigkeit erlangt. Dennoch verfügt sie über eine gewisse politische Bindekraft, auf die sich die Mitgliedstaaten sowie die europäischen Institutionen argumentativ berufen können.

Jenseits der juristischen Grundlagen für einen EU-Austritt sprechen mehrere Fakten und Argumente gegen die Anwendbarkeit bzw. Sinnhaftigkeit dieser Option:

- *EU-Austritt nur auf freiwilliger Basis möglich:* Kein Staat kann gegen seinen Willen dazu gezwungen werden, seine EU-Mitgliedschaft aufzugeben. Egal auf welcher rechtlichen Grundlage (Wiener Konvention oder Austrittsklausel) kann ein Austritt aus der EU nur auf freiwilliger Basis ausgehandelt und vollzogen werden. Im Kontext der aktuellen Verfassungsdebatte ist jedoch nicht davon auszugehen, dass eines der in Frage kommenden Länder in Anbetracht der damit einhergehenden politischen und ökonomischen Kosten freiwillig aus der EU austreten würde. Eine Austritt-Forderung hat somit kein Gewicht beziehungsweise läuft letztlich ins Leere, wenn die betroffenen Staaten ein Ausscheiden aus der EU nicht selbst für sinnvoll erachten.

## „Der freiwillige Austritt von Staaten würde die EU schwächen.“

- *Schwächung der EU:* Der freiwillige Austritt bestimmter Staaten würde zwar den Weg zu einer Ratifizierung des neuen Primärrechts eröffnen, gleichzeitig könnte er jedoch die Europäische Union in unter-

schiedlicher Form schwächen. So wäre beispielsweise das Ausscheiden des Vereinigten Königreichs ein herber Rückschlag für die Bemühungen im Bereich der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik und damit für die künftige Relevanz der EU in einer polypolaren Weltordnung. Mit Blick auf die Wirtschafts- und Währungsunion wären der Austritt der Gründerstaaten und Euro-Länder Frankreich oder Niederlande, an denen die Ratifizierung des ursprünglichen Verfassungsvertrags (auch) gescheitert ist, eine erhebliche und nicht kalkulierbare Belastung für die Stabilität der europäischen Gemeinschaftswährung. Beide Beispiele verdeutlichen, dass der Austritt von Ländern, an denen eine Reform des EU-Primärrechts gescheitert ist, der Europäischen Union und den verbleibenden Mitgliedstaaten einen hohen Preis abverlangen könnte.

- *Gefahr der Spaltung Europas:* Der Austritt einer Gruppe von Staaten, die nicht willens oder fähig sind, das neue Primärrecht zu ratifizieren, birgt die Gefahr einer rivalisierenden Lagerbildung im Herzen Europas. Dies wäre vor allem dann der Fall, wenn die ehemaligen Unionsländer sich zu einer eigenständigen Gruppierung zusammenschließen, um die mit einem EU-Austritt verbundenen politischen und ökonomischen Kosten zumindest teilweise in einem neuen kollektiven Rahmen zu kompensieren. Diese Perspektive könnte nur dadurch verhindert werden, dass die betroffenen Staaten nach ihrem Ausscheiden aus der EU eng an die Union gebunden werden – beispielsweise durch eine Verlagerung ihres Integrationsstandorts in den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR), um auf diese Weise die Vorteile einer bewährten inter-institutionellen Struktur (Rat, Gemeinsamer Ausschuss, Gemischter Parlamentarischer Ausschuss und Konsultativ-Ausschuss) zwischen EU und [EFTA](#) sowie die Vorzüge des Binnenmarktes ausschöpfen zu können.

Da der EU-Austritt bestimmter „Blockierer“ zumindest unter geltendem Recht

nicht erzwungen werden kann und da das Ausscheiden bestimmter Staaten die EU schwächen oder Europa sogar erneut spalten könnte, erscheint die Austrittoption im Kontext der aktuellen Verfassungsdebatte weder realistisch noch erstrebenswert. Wäre die Gründung einer neuen Union eine bessere Alternative?

## OPTION II

### Gründung einer supranationalen Union

Die Option einer Neugründung geht davon aus, dass die integrationswilligen und -fähigen Staaten eine neue Union ins Leben rufen, nachdem die Reform des europäischen Primärrechts an einigen wenigen EU-Ländern gescheitert ist. Voraussetzung hierfür ist, dass die möglichen Mitglieder der neuen Union zu der Ansicht gelangt sind, dass eine weitere Integrationsvertiefung im Rahmen der „alten EU“ nicht zu bewerkstelligen ist. Die Schaffung einer neuen Union wäre die ultimative Antwort darauf, dass die in der EU aufeinander prallenden, divergierenden [Integrationslogiken](#) nicht länger miteinander zu vereinbaren sind.

Die rechtliche Basis der neuen Union müsste in einem separaten Vertrag beziehungsweise einer Verfassung niedergelegt werden, die von den teilnehmenden Staaten ausgearbeitet, verabschiedet und ratifiziert wird. Hierfür könnte die Substanz des ursprünglichen Verfassungsvertrags als inhaltliche Richtschnur und Verhandlungsbasis dienen. Nachdem jedoch die Gründung einer neuen Union mit einem gewaltigen politischen Kraftakt verbunden wäre, ist davon auszugehen, dass die primärrechtliche Grundlage dieser neuen Entität ambitionierter ausfallen müsste als der Inhalt des Verfassungsvertrags, der letztlich ein im Verfassungskonvent und in der Regierungskonferenz hart erkämpfter Kompromiss zwischen Integrationisten und Intergouvernementalisten war.

Die Etablierung einer neuen supranationalen Union würde die Schaffung einer eigenständigen neuen [institutionellen Struktur](#) außerhalb des Rahmens der „alten EU“ nach sich ziehen. Die neue Gemeinschaft würde nicht ohne eine starke und handlungsfähige Exekutive, eine parlamentarische Dimension zur Sicherung der demokratischen Legitimation und eine separate Judikative zur Beilegung rechtlicher Streitfälle auskommen. Eine Organsausleihe der „alten EU“ an die neue Entität erscheint dagegen nicht plausibel, da die EU-Institutionen nicht auf der Basis von zwei unabhängigen primärrechtlichen Grundlagen operieren können. Doch wie wahrscheinlich und erstrebenswert ist die Gründung einer derartigen neuen supranationalen Union?

- *Aktuelle Krise zu klein:* Das Ausmaß der aktuellen Krise um die Ratifizierung eines neuen EU-Primärrechts ist nicht ausreichend genug, um die politischen Energien frei zu setzen, die für die Bildung einer neuer Union nötig wären. Die EU ist längst noch nicht an dem Punkt angelangt, an dem die Divergenz der nationalen europapolitischen Perspektiven nur über die Etablierung einer neuen Union gelöst werden kann. In der aktuellen Situation wären die politischen, administrativen und ökonomischen Kosten einer Neugründung wesentlich höher als der potenzielle Nutzen einer neuen Union.

- *Beschränkter Integrationswille der potenziellen Teilnehmerstaaten:* Die Schaffung einer neuen Union erscheint nur dann politisch sinnvoll und machbar, wenn die daran beteiligten Staaten bereit wären, weitere Souveränitätsrechte abzutreten. Doch selbst in den integrationsfreundlichsten Staaten besteht zum gegenwärtigen Zeitpunkt kaum eine Bereitschaft, sensible nationale Kompetenzen abzugeben beziehungsweise zu bündeln. Die Idee der föderal organisierten „[Vereinigten Staaten von Europa](#)“ – wie sie der belgische Premierminister Guy Verhofstadt fordert – ist auch aus der Perspektive der derzeit integrationsfreundlichsten

Länder in absehbarer Zeit nicht zu verwirklichen. Darüber hinaus würden auch im Falle einer Neugründung divergierende Interessen in einer neuen EU aufeinander stoßen. Dies würde in vielen Fällen erneut zu Lösungen auf der Basis eines kleinsten gemeinsamen Nenners führen. Es ist keineswegs davon auszugehen, dass die potenziellen Teilnehmer einer neuen Union – zu denen trotz ihres „Nein“ zum Verfassungsvertrag wohl auch die Gründerstaaten und Euro-Länder Frankreich und die Niederlande gehören würden – in absehbarer Zeit bereit oder in der Lage wären, eine substantielle Vertiefung des europäischen Integrationsprozesses mit zu tragen.

- *Marginalisierung der „alten EU“ und Rivalität der Unionen:* Vieles spricht dafür, dass die Gründung einer neuen supranationalen Union mit einer unabhängigen primärrechtlichen Basis und einer eigenständigen [institutionellen Struktur](#) in einer Rivalität zwischen der „alten“ und der „neuen“ Union münden würde. Dies hängt vornehmlich damit zusammen, dass die Mitglieder der neuen Union ihre politischen Energien auf die Entwicklung der von ihnen ins Leben gerufenen neuen Gemeinschaft konzentrieren würden; im Gegenzug würde die „alte EU“ perspektivisch an Bedeutung verlieren. In diesem Fall wäre die „alte EU“ nicht in der Lage, als eine Art Klammer zwischen den beiden Entitäten zu fungieren. Die Idee, dass die „alte EU“ die integrationsfreundlicheren und die weniger integrationswilligen beziehungsweise integrationsfähigen Staaten Europas in einer Art „Stabilitätsgemeinschaft“ miteinander verbindet, lässt sich unter diesen Voraussetzungen kaum verwirklichen. Im extremsten Fall könnte die Rivalität beider Unionen sogar zu einer tiefgreifenden Spaltung Europas in zwei Lager führen – auf der einen Seite die Mitglieder der neuen Union, auf der anderen Seite die von ihr ausgeschlossenen Staaten, die ihr politisches Heil in anderen Konstellationen suchen.

- *Kontraproduktiv für die weitere Differenzierung Europas:* Die Gründung einer

neuen Union zur Lösung der EU-Reformkrise ist nicht nur unrealistisch und riskant, die darüber geführte Debatte ist vor allem auch kontraproduktiv: Wiederholt vorgebrachte Forderungen, das Verfassungsprojekt gegebenenfalls auch gegen den Willen bestimmter EU-Staaten fortzusetzen, werden vor allem in den kleineren und neuen Unionsländern als Kerneuropa-Drohung (miss)verstanden. Dadurch wird der nüchterne Blick auf die Notwendigkeit verstellt, differenzierte Integration in einer größer und heterogener werdenden EU als [strategische Chance](#) zu verstehen. Im Ergebnis werden die Potenziale einer zunehmenden Differenzierung Europas, die eine Umsetzung sinnvoller Kooperationsvorhaben auch ohne die Teilnahme aller EU-Länder ermöglicht, nicht ausreichend genutzt. Erfolg

## „Die Rivalität beider Unionen könnte zu einer tiefgreifenden Spaltung Europas führen.“

versprechende Projekte ersticken in einem Klima des Misstrauens, das durch unrealistische Kerneuropa-Warnungen geschürt wird. Doch um künftige Herausforderungen bewältigen zu können, braucht Europa mehr als in der Vergangenheit verschiedene Geschwindigkeiten. Ob in der Justiz- und Innenpolitik, in der 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 gemeinsamen Währung, bei Schengen oder in der Sozialpolitik kann eine engere Zusammenarbeit in einem kleineren Kreis von Ländern zur Überwindung von Blockaden und zur Erhöhung der Leistungsfähigkeit der EU beitragen. Doch Kerneuropadrohungen im Kontext der EU-Reformdebatte

erschweren eine weitere Differenzierung Europas und erweisen der künftigen Integrationsentwicklung damit letztlich einen Bärendienst.

## Novellierung des Vertragsänderungsverfahrens

Da weder die Option eines freiwilligen Austritts noch die Gründung einer neuen Union einen realistischen oder erstrebenswerten Ausweg aus der Reformkrise bieten, stellt sich die Frage nach einer gangbaren Alternative. Nachdem der ursprüngliche [Verfassungsvertrag](#) trotz seiner zahlreichen Vorzüge gescheitert ist und eine erfolgreiche Reform des europäischen Primärrechts die Zustimmung und Ratifikation aller EU-Mitgliedstaaten voraussetzt, ist nun Realismus angesagt. Es wird in der anstehenden Regierungskonferenz vor allem darum gehen, die zentralen Neuerungen des gescheiterten Verfassungsvertrags im Rahmen eines [Änderungsvertrags](#) zum Vertrag von Nizza weitestgehend zu sichern. In den Verhandlungen werden die Regierungen Frankreichs, der Niederlande, Polens, Tschechiens und des Vereinigten Königreichs aus unterschiedlichen innenpolitischen Gründen darauf hinwirken, dass im Vergleich zum Verfassungsvertrag Substanzielles geändert oder gar gestrichen wird. Nur so können nationale Referenda in diesen Staaten - an denen eine Ratifizierung des neuen Vertrags erneut scheitern könnte - verhindert und die notwendige Zustimmung der Parlamente erlangt werden. Im Ergebnis werden einem Kompromiss zwischen den 27 EU-Regierungen zahlreiche, zum Teil zentrale Neuerungen des Verfassungsvertrags zum Opfer fallen. Hierzu gehören neben der Symbolik einer europäischen Staatlichkeit (Bezeichnung „Verfassung“, Flagge, Hymne) unter Umständen auch die Vollintegration der Charta der Grundrechte in die europäischen Verträge, die im Verfassungsvertrag vereinbarte Ab-

schaffung bestimmter Vetorechte im Ministerrat, gewisse zusätzliche Mitentscheidungsrechte des Europäischen Parlaments (EP), das Abstimmungsverfahren der doppelten Mehrheit in seiner ursprünglichen Fassung oder die Bezeichnung „Außenminister der Union“.

Diese lange Liste ist eindrucksvoller Beleg dafür, dass die 18 Staaten, die den Verfassungsvertrag mit all seinen Neuerungen bereits erfolgreich ratifiziert haben, einen hohen Tribut für ihre Kompromissbereitschaft werden zahlen müssen - unabhängig davon, welche Form der neue Vertrag annehmen wird und welche Elemente des Verfassungsvertrags sich darin (nicht) wieder finden werden. Als Preis für die teilweise Verstümmelung des ursprünglichen Vertrags sollten die „Freunde der Verfassung“ - zu denen auch das EP und die Europäische Kommission gehören - zwei fundamentale Gegenleistungen fordern.

## „Kerneuropadrohungen erweisen der künftigen Integration einen Bärendienst.“

Erstens sollte am Ende der Regierungskonferenz eine verbindliche Einigung darüber erzielt werden, dass die Konstitutionalisierung Europas weiter fortgesetzt wird. Das Ziel einer [„Verfassung II“](#) sollte bereits während der anstehenden Regierungsverhandlungen konzeptionell bedacht und die Vorbereitungen auf eine nächste Konstitutionalisierungsrunde frühzeitig in die Wege geleitet werden.

Zweitens erfordert die Fortführung des Verfassungsprozesses eine radikale Novellierung des Vertragsänderungsverfahrens (Art. 48 EUV-N) bereits im Kontext der anstehenden Regierungskonferenz. Das geltende Prozedere, das auch im Verfassungsvertrag unverändert übernommen wurde, sieht vor, dass ein neuer Vertrag nur dann in Kraft treten kann, wenn alle

EU-Mitgliedstaaten ihn ratifiziert haben. Bei einer Beibehaltung dieses Verfahrens droht jeder künftigen Substanzreform des europäischen Primärrechts das Schicksal des Verfassungsvertrags: Eine kleine Minderheit von Mitgliedstaaten beziehungsweise ein verschwindend kleiner Anteil der EU-Gesamtbevölkerung kann die politisch-institutionelle Weiterentwicklung der Union über Jahre hinweg verzögern oder eventuell sogar verhindern. Um den Teufelskreis einer dauerhaften Blockade zu durchbrechen, sollte am Ende der Regierungskonferenz eine Regelung vereinbart werden, die den Staaten und Bürgern unmissverständlich verdeutlicht, dass die Alternative zu einer Ratifizierung nicht unweigerlich das Ende eines neuen Vertrags beziehungsweise einer Verfassung bedeutet, sondern die Infragestellung der eigenen (Voll-)Mitgliedschaft in der Europäischen Union. Auf diese Weise stünde jeder Mitgliedstaat künftig stärker unter Druck, die Ratifizierung eines von allen Regierungen vereinbarten und unterzeichneten neuen Vertragsrechts erfolgreich abzuschließen. Derartige Anstrengungen hatten die politischen Eliten in Frankreich, wo der Verfassungsvertrag von Teilen der Sozialisten abgelehnt wurde, und die Regierenden in Polen, Tschechien und dem Vereinigten Königreich, wo das „Nein“ in Frankreich und den Niederlanden willkommener Anlass war, die nationalen Ratifikationsprozesse einzustellen, nicht unternommen.

Zwei mögliche Alternativen zur Revision des geltenden Vertragsänderungsverfahrens, das erst nach der erfolgreichen Ratifizierung des in der anstehenden Regierungskonferenz ausgehandelten Vertrags rechtsgültig in Kraft treten würde, bieten sich an: (1) Ein neuer Vertrag beziehungsweise eine Verfassung tritt in Kraft, wenn eine (super-)qualifizierte Mehrheit der EU-Staaten das neue Vertragswerk ratifiziert hat, auch wenn nicht

alle Unionsländer das neue Primärrecht erfolgreich verabschiedet haben sollten – wobei die Höhe des dafür erforderlichen Staatenquorums sowie die Höhe des notwendigen Bevölkerungsquorums festgelegt werden müsste. Falls die Ratifizierung in einem ersten Anlauf fehlschlägt, sollte jedem Mitgliedstaat die Möglichkeit eingeräumt werden, die nationale Ratifizierung in einem vorab festgelegten zeitlichen Rahmen zu wiederholen. (2) Das neue Primärrecht wird im Zuge eines europaweiten Referendums ratifiziert. Spricht sich eine qualifizierte Mehrheit der EU-Bürger in einer qualifizierten Mehrheit der Mitgliedstaaten für eine Ratifizierung des neuen Vertrags oder der Verfassung aus, kann das neue Primärrecht in Kraft treten.

Für beide Alternativen gilt, dass keine substanzielle Reform des Primärrechts gegen den Willen eines EU-Staates in Kraft treten kann. Daher sollte jedem Land die Möglichkeit eingeräumt werden, die Union auf der Grundlage der Austrittsklausel zu verlassen. Sollte der betroffene Staat nicht von dieser Möglichkeit Gebrauch machen, kommt der Verbleib in der EU einer Anerkennung des neuen Primärrechts gleich.

Wenn es den „Freunden der Verfassung“ gelingt, eine fundamentale Novellierung des Vertragsänderungsverfahrens als Gegenleistung für ihre Kompromissbereitschaft in den anstehenden Regierungsverhandlungen durchzusetzen, hätte die Verfassungskrise der beiden letzten Jahre einen wichtigen Zweck erfüllt: Inhalt und Struktur des neuen Vertrags wären zwar schlechter als der ursprüngliche Verfassungsvertrag, doch die Konstitutionalisierung Europas, die nötig ist, um die [Gestaltungskraft](#) des alten Kontinents in einer veränderten globalen Ordnung zu gewährleisten, könnte fortgesetzt werden, ohne Gefahr zu laufen, im Déjà-vu einer erneuten Verfassungskrise zu enden.

### Weiterführende Literatur:

Centrum für angewandte Politikforschung (C•A•P) und Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Ein Vertrag zur Reform des Vertrags von Nizza, München/Gütersloh, Juni 2006 (2. Fassung; 1. Fassung: Juni 2005).

Janis A. Emmanouilidis, Institutional Consequences of Differentiated Integration, C•A•P Discussion Paper, München, Februar 2007.

Janis A. Emmanouilidis, Die Zeit der Entscheidung – Optionen, Erfolgsvoraussetzungen und Fahrplan für ein neues EU-Primärrecht, C•A•P Analyse, Ausgabe 1, München, Februar 2007.

Pascal Hector, Der europäische Verfassungsprozess – rechtliche Wege aus der Krise, Zeitschrift für Europarechtliche Studien (ZEuS), Heft 4, 2006, S. 465-486.

Andreas Maurer, Nachsitzen, Sitzenbleiben oder Klassenverweis, SWP-Studie 4, Berlin, Februar 2006.

Bettina Thalmaier, Nach den gescheiterten Referenden: Die Zukunft des Verfassungsvertrages, C•A•P Analyse, Ausgabe 2, München, November 2006.

Bettina Thalmaier, Lösung oder Illusion – die Reform des Verfahrens zur Änderung des europäischen Primärrechts, C•A•P Analyse, Ausgabe 2, München, Juni 2007.

### V.i.S.d.P.

Bertelsmann Stiftung  
Carl Bertelsmann Straße 256  
D-33311 Gütersloh  
www.bertelsmann-stiftung.de

dominik.hierlemann@bertelsmann.de  
Telefon +49 5241 81 81537

joachim.vannahme@bertelsmann.de  
Telefon +49 5241 81 81421

Centrum für angewandte Politikforschung  
Maria-Theresia-Straße 21  
D-81675 München  
www.cap.lmu.de

janis.emmanouilidis@lrz.uni-muenchen.de  
Telefon +49 89 2180 1336

sarah.seeger@lrz.uni-muenchen.de  
Telefon + 49 89 2180 1375

### Zuletzt erschienen:

**spotlight europe # 2007/01**  
Der westliche Balkan nach dem  
Ahtisaari-Vorschlag  
*Dominik Tolksdorf*

**spotlight europe # 2006/02**  
Renewing the European Answer  
*Janis A. Emmanouilidis, Almut Metz*

**spotlight europe # 2006/01**  
Too Open for Its Own Good?  
Six Proposals for Taming Open Co-Ordination  
*Almut Metz*

### Nächste Ausgabe:

**spotlight europe # 2007/03**  
Wer will was und warum?  
FAQ's zum EU-Verfassungsgipfel  
*Dominik Hierlemann, Sarah Seeger*