

## Non, Nee, Ne, Nie oder No – Konsequenzen, Optionen und Empfehlungen im Falle einer Ablehnung der Verfassung

Janis A. Emmanouilidis und Bettina Thalmaier

### Kernpunkte:

- Ein französisches „Nein“ am 29. Mai wäre ein herber Rückschlag für den Ratifikationsprozess. Das neue europäische Primärrecht wäre jedoch weder rechtlich noch politisch tot.
- Nach einem möglichen „Nein“ im Verfassungsreferendum
  - sollten die EU-Regierungen sowie die Kommission und das EP möglichst umgehend die Fortsetzung des Ratifikationsprozesses erklären. Der negative Ausgang des Referendums sollte zugleich Anlass dazu bieten, die Verfassungsdebatte auf nationaler sowie transnationaler Ebene zu intensivieren.
  - sollte die Abstimmung innerhalb eines Jahres wiederholt werden, um die Chancen auf ein Inkrafttreten des Verfassungsvertrags zu wahren.
  - sollten einzelne Bestimmungen des Verfassungsvertrages auch ohne Ratifikation in die EU-Praxis überführt werden. Letztlich ist jedoch nur eine Verfassungsratifikation Garant dafür, dass die Fortschritte der Verfassung gänzlich umgesetzt werden können.
- Sollte die Verfassungsratifikation endgültig scheitern, ist nicht davon auszugehen, dass die Nicht-Ratifizierer freiwillig aus der EU austreten. Da das Ausmaß der anschließenden „Verfassungskrise“ nicht erheblich sein wird, erscheint es gleichermaßen unwahrscheinlich, dass die Ratifizierer eine neue Union mit eigenen Institutionen gründen werden.
- Im Falle eines Scheiterns der Ratifikation werden die Mitgliedstaaten umso intensiver versuchen, möglichst viele Neuerungen der „Verfassung I“ auf anderem Wege umzusetzen (Interinstitutionelle Abkommen, Geschäftsordnungen, „Mini-Regierungskonferenz“, Beitrittsverträge). Aufgrund der rechtlichen und politischen Grenzen dieser Option „Nizza-Plus“ ist davon auszugehen, dass der Vertrag von Nizza in einigen Jahren in Form einer „Verfassung II“ reformiert wird.
- Bis zur Verabschiedung eines neuen Primärrechts sollten die Spielräume der differenzierten Integration innerhalb aber auch außerhalb des EU-Rahmens ausgeschöpft sowie der öffentliche Diskurs über die Grenzen Europas und über die inhaltliche Reichweite europäischer Politik intensiviert werden.

Der Ratifikationsprozess der Europäischen Verfassung tritt in die entscheidende Phase. Am 29. Mai 2005 stimmen die Bürger Frankreichs über den Verfassungsvertrag ab. Das geplante Inkrafttreten der Verfassung im November 2006 setzt voraus, dass das neue Primärrecht, das die bisherigen Verträge bündelt und ersetzt, in allen EU-Mitgliedstaaten ratifiziert wird. Als Staatspräsident Jacques Chirac das Verfassungsreferendum im Juli 2004 ankündigte, wurde inner- und außerhalb Frankreichs ein positiver Ausgang der Volksabstimmung erwartet. Noch Anfang 2005 ergaben Umfragen eine satte Zwei-Drittel-Mehrheit für die Verfassung.

In den darauf folgenden Monaten änderte sich das Stimmungsbild. Seit Februar/März 2005 ergaben unterschiedliche Meinungsumfragen, dass eine knappe Mehrheit der Franzosen beabsichtigt, gegen die Verfassung zu stimmen. Wenige Wochen vor dem Referendum sehen aktuelle Umfragen die Verfassungsbefürworter wieder in einem leichten Aufwind.

Die Gründe für eine ablehnende Haltung gegenüber der Verfassung sind vielfältiger Art. Zum einen gilt das Referendum als willkommener Anlass, die französische Regierung – die sich klar für eine Ratifikation der Verfassung ausgesprochen hat – innenpolitisch für ihre Wirtschafts- und Sozialpolitik „abzustrafen“. Zum anderen spielen europapolitische Motive eine Rolle: Viele Franzosen vor allem von Seiten der politischen Linken sind der Ansicht, der Verfassungsvertrag leiste dem Aufbau eines neoliberalen Europa Vorschub. Im Zentrum der Kritik steht dabei vor allem die neue EU-Dienstleistungsrichtlinie. Darüber hinaus belasten weiterhin bestehende Vorbehalte gegen die 2004 vollzogene EU-Erweiterung und die damit verbundene Furcht vor einem Einflussverlust Frankreichs in einer EU-25 die öffentliche Stimmung. Hinzu kommt die ablehnende Haltung einer Mehrheit der Franzosen in der Frage eines EU-Beitritts der Türkei.

Obwohl diese Themen nichts oder nur wenig mit den eigentlichen Inhalten des Verfassungsvertrags zu tun haben, beeinträchtigen sie den Ausgang des französischen Referendums. Die zahlreichen Vorteile des neuen Primärrechts für die unabdingbare Reform der erweiterten EU treten dagegen in den Hintergrund. Doch selbst im Falle eines „Nein“ kann der grundsätzliche Integrationswille der französischen Eliten und der Bevölkerung kaum angezweifelt werden. Da die Franzosen mehrheitlich pro-europäisch eingestellt sind, wird eine etwaige Ablehnung des Verfassungsvertrages nicht wegen eines „Zuviel“, sondern eines „Zuwenig an Europa“ erfolgen. Die französische Bevölkerung ist nicht grundsätzlich gegen eine Verfassung, ihr schwebt jedoch eine andere Verfassung vor.

Angesichts eines möglichen negativen Ausgangs des Referendums stellen sich folgende Fragen: Welche konkreten Konsequenzen würden sich aus einem „Nein“ der Franzosen ergeben? Wie könnte auf eine Ablehnung der Verfassung reagiert werden? Was geschieht, wenn die Verfassungsratifikation in Frankreich oder auch in anderen Ländern scheitern sollte? Welche Optionen bieten sich für diesen Fall an und welche davon erscheinen realistisch?

### Konsequenzen im Falle eines französischen „Nein“

Aus einem möglichen „Nein“ am 29. Mai 2005 ergeben sich eine Reihe konkreter Konsequenzen:

- *Kein Ende der Verfassung:* Das neue europäische Primärrecht wäre auch im Falle eines „Nein“ am 29. Mai 2005 weder rechtlich noch politisch zwangsläufig tot – auch wenn sich dies viele EU-Skeptiker erhoffen. Ein negativer Ausgang des Referendums würde lediglich bedeuten, dass die Verfassung (noch) nicht in Frankreich ratifiziert werden kann. Der Ratifikationsprozess und damit das Inkrafttreten der Verfassung auf EU-Ebene wären damit jedoch noch keineswegs gescheitert.
- *Negative Folgen für den weiteren Ratifikationsprozess:* Ein „Nein“ der Franzosen wäre ein herber Rückschlag für den Ratifikationsprozess. Die Verabschiedung der Verfassung in anderen EU-Mitgliedstaaten würde davon erheblich beeinflusst werden. Dies gilt vor allem für jene Länder, in denen noch Referenden stattfinden werden. So könnte ein „Nein“ in Frankreich das Verfassungsreferendum in den Niederlanden, das nur wenige Tage später am 1. Juni 2005 stattfindet und dessen Ausgang ebenfalls noch ungewiss ist, negativ beeinträchtigen. Niederländische Wähler könnten sich dazu entscheiden, erst gar nicht zur Abstimmung zu gehen, in der Überzeugung, dass mit dem „Nein“ der Franzosen der Verfassungsprozess unabhängig von ihrem Votum ohnehin gescheitert sei. Auch der öffentliche Druck, mit „Ja“ zu stimmen, um nicht aus der Riege der Mitgliedstaaten auszuscheren, die dem Verfassungsvertrag zugestimmt haben, würde entfallen.
- *Reaktionsnotwendigkeit der EU-Partner:* Im Falle eines französischen „Nein“ wären die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten gefordert, umgehend zu reagieren. Eine bereits im Oktober 2004 verabschiedete politische Erklärung der Staats- und Regierungschefs zur Verfassung sieht vor, dass sich der Europäische Rat mit der Frage einer Ablehnung durch einen oder mehrere Mitgliedstaaten befasst, falls die Verfassung nicht innerhalb von zwei Jahren nach der Unterzeichnung am 29. Oktober 2004 ratifiziert wird. So lange werden die EU-Partner jedoch im Falle Frankreichs nicht warten können. Um die potenziellen politischen und ökonomischen Auswirkungen eines französischen „Nein“ abzufedern, werden die Regierungen spätestens beim EU-Gipfel im Juni 2005 eine gemeinsame Erklärung zum Fortgang des Ratifikationsprozesses formulieren müssen.
- *Schwächung der französischen Rolle und des deutsch-französischen Tandems:* Die französische Europapolitik würde an politischer Wirkungskraft einbüßen. Frankreich könnte dem eigenen Anspruch, eine aktive Gestaltungsfunktion im europäischen Integrationsprozess zu übernehmen, weniger gerecht werden. Die Schwächung der Stimme Frankreichs würde auch den deutsch-französischen Integrationsmotor in Mitleidenschaft ziehen. Der Führungsanspruch der deutsch-französischen Tandems, der in den letzten Jahren bereits an Bedeutung verloren hat, würde weiter geschwächt.

## Handlungsempfehlungen bei einem negativen Ausgang des Mai-Referendums

Aufgrund der erheblichen Konsequenzen eines „Nein“ der Franzosen am 29. Mai sollte eine Reihe konkreter Maßnahmen ergriffen werden:

### *1. Politisches Signal zur Fortführung und Intensivierung der Verfassungsratifikation*

Die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten, die den Verfassungsvertrag im Kontext der Regierungskonferenz letztlich ausgehandelt und im Juni 2004 verabschiedet haben, sowie die Europäische Kommission und das Europäische Parlament sollten möglichst umgehend – noch vor dem niederländischen Referendum am 1. Juni 2005 – erklären, dass der Ratifikationsprozess trotz des „Nein“ im französischen Referendum fortgesetzt wird.

Eine Pause oder gar ein Stopp der nationalen Ratifikationsverfahren, wie es viele – vor allem Gegner der EU beziehungsweise der Verfassung – gefordert haben, sollte nicht ins Auge gefasst werden. Im Gegenteil: Ein negativer Volksentscheid in Frankreich darf nicht zu einer Phase allgemeiner Resignation führen, sondern sollte vielmehr Anlass dazu bieten, die Verfassungsdebatte auf nationaler sowie transnationaler Ebene zu intensivieren.

Ein „Nein“ der Franzosen – oder der Niederländer – könnte die Chance bieten, eine europaweite Debatte über die Inhalte und die Bedeutung der Verfassung zu führen. Dieser öffentliche Prozess hat weder während der Beratungen im Verfassungskonvent noch während der Regierungskonferenz stattgefunden. Die mangelnde Öffentlichkeit europäischer Politik ist jedoch eine der zentralen Gründe für die Skepsis vieler Bürger gegenüber der Verfassung und letztlich auch gegenüber der EU.

In der öffentlichen Verfassungsdebatte muss es vor allem darum gehen, die weit verbreiteten, aber vielfach unberechtigten Vorurteile über das neue Primärrecht aus dem Weg zu räumen. Darüber hinaus sollten nicht nur die Vorteile, sondern auch die Grenzen der Verfassung aufgezeigt werden. So wird der neue Verfassungsvertrag zwar das politisch-institutionelle System der EU-25+ fundamental verändern. Die inhaltliche Ausrichtung und die Gestaltung europäischer Politik werden jedoch nicht durch die Verfassung vorbestimmt. Das neue Primärrecht bietet lediglich den politischen Rahmen. Die Verantwortung für Entscheidungen tragen dagegen letztlich die Kommission, die nationalen Regierungen sowie die Parlamente der Mitgliedstaaten und das Europäische Parlament.

Die Verfassungsdebatte wird nur dann öffentlich wahrgenommen werden, wenn sich an ihr nicht nur die politische, sondern auch die geistig-kulturelle Elite Europas beteiligt. Die politischen Eliten alleine werden die europäische Öffentlichkeit von der Notwendigkeit einer Verfassungsratifikation nicht überzeugen können.

Unter den EU-Partnern sollte sich besonders Deutschland engagieren. Um die europapolitische Bedeutung des deutsch-französischen Tandems aufrecht zu erhalten beziehungsweise zu stärken, sollte ein mögliches „Nein“ der Franzosen am 29. Mai 2005 zu

einer weiteren Vertiefung des bilateralen Verhältnisses zwischen Berlin und Paris führen. Anbieten würden sich vor allem Kooperationsprojekte in der Steuer-, Wirtschafts- und Verteidigungspolitik.

## 2. *Zweites französisches Referendum*

Im Falle eines negativen Ausgangs sollte das Mai-Referendum innerhalb eines Jahres wiederholt werden, sofern – wie zu erwarten – nur eine knappe Mehrheit gegen den Verfassungsvertrag gestimmt hat. Ähnlich wie in Dänemark nach dem ersten „Nein“ beim Volksentscheid zum Vertrag von Maastricht oder wie bei der ersten Ablehnung des Vertrags von Nizza durch das irische Wahlvolk wäre eine erneute Abstimmung die einzige Möglichkeit, die Chance auf ein Inkrafttreten des Verfassungsvertrags zu wahren.

Die Erfahrungen in Dänemark und Irland haben gezeigt, dass das Bewusstsein der Bevölkerung für die tatsächlichen Inhalte der Vertragsreform sowie für die politische Tragweite eines negativen Volksentscheids bei einem erneuten Urnengang gestärkt wird. Zudem werden in einem zweiten Wahlgang erfahrungsgemäß vor allem jene Bürger motiviert, zur Wahl zu gehen, die beabsichtigen, mit „Ja“ zu stimmen. Darüber hinaus treten in der Regel innenpolitische Motive, die eine Ablehnung der Verfassung im ersten Urnengang befördert haben, bei einem zweiten Referendum zunehmend in den Hintergrund.

Die Anberaumung eines zweiten französischen Referendums würde das Argument entkräften, der Verfassungsvertrag sei angesichts des „Nein“ in Frankreich ohnehin „vom Tisch“ beziehungsweise rechtfertige ein „Nein“ auch in anderen EU-Ländern. Daher sollte das zweite Referendum auch noch vor den Abstimmungen im Vereinigten Königreich und in Tschechien stattfinden.

Um die Chancen eines positiven Ausgangs eines zweiten Referendums zu erhöhen, sollten mehrere Maßnahmen getroffen werden:

- *Intensives politisches Marketing:* Unter Einbeziehung der Partnerländer Frankreichs könnten intensivere Maßnahmen des politischen Marketing ergriffen werden. Dazu gehört vor allem eine wirksamere Aufklärungskampagne, die den französischen Bürgern deutlicher als vor dem ersten Referendum die Vorteile sowie die Grenzen des neuen Primärrechts nahe bringt. Dabei wird es vornehmlich darum gehen, der Ansicht zahlreicher „Nein-Sager“ entgegen zu treten, die Verfassung zementiere ein neoliberales Europa. Es muss glaubhaft vermittelt werden, dass dem Verfassungsvertrag keine singuläre wirtschaftspolitische Konzeption zugrunde liegt. Angesichts der Aufnahme zahlreicher sozialer Ziele, Werte und Grundrechte ist die soziale Dimension der EU im Grundsatz gestärkt worden. In der Praxis führt der Verfassungsvertrag jedoch weder zwangsläufig zu einem neo-liberalen noch zu einem sozialen Europa. Diese Ausrichtung wird nicht primärrechtlich, sondern politisch von den beteiligten Akteuren – insbesondere von den Mitgliedstaaten und der Kommission – bestimmt.

- *Symbolisch-deklaratorische Maßnahmen:* Wie nach dem Scheitern des ersten irischen Nizza-Referendums im Juni 2001 könnte der Europäische Rat Befürchtungen hinsichtlich bestimmter Konsequenzen der Verfassung in einer gesonderten Erklärung zu entkräften versuchen – ohne dabei Änderungen am neuen Primärrecht vorzunehmen. So könnten die europäischen Staats- und Regierungschefs auf die Furcht vieler Franzosen vor dem Verlust der nationalen Souveränität und Identität reagieren. In einer Erklärung könnte niedergelegt werden, dass die Verfassung die grundlegenden politischen und verfassungsrechtlichen Strukturen der Mitgliedstaaten unangetastet lässt. Darüber hinaus könnte klargestellt werden, dass mit dem Inkrafttreten des Verfassungsvertrages keinerlei Entscheidung über den Beitritt der Türkei einhergeht.
- *Innenpolitische Maßnahmen:* Um der weit verbreiteten Sorge vor einer Aushöhlung nationalstaatlicher Kompetenzen entgegen zu treten, könnte die Stellung der französischen Nationalversammlung bei der Formulierung der nationalen EU-Politik gestärkt werden. Die Möglichkeiten der parlamentarischen Kontrolle der Europapolitik der französischen Regierung könnten durch eine Änderung der nationalen Vorschriften ausgeweitet werden. Damit würde sowohl dem unterstellten Machtverlust Frankreichs als auch der latenten Kritik an der fehlenden demokratischen Mitbestimmung entgegengewirkt werden. Entsprechende Maßnahmen sind auch bei dem „Nein“ der Iren im Jahr 2001 von der irischen Regierung veranlasst worden.

Nicht in Betracht käme hingegen die Gewährung von Opt-outs wie im Falle Dänemarks hinsichtlich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie der Wirtschafts- und Währungsunion. Der Verfassungsvertrag beinhaltet keine wesentliche Ausweitung der EU-Kompetenzen, die Opt-outs für bestimmte Politikfelder zulassen würde. Die im neuen Primärrecht niedergelegten Reformen betreffen vornehmlich die Befugnisse sowie die Organisation und Zusammensetzung der europäischen Institutionen.

Neben den bereits genannten Maßnahmen könnte ein zweites Referendum mit der Frage nach der Zukunft der französischen EU-Mitgliedschaft verbunden werden. Einerseits würde die Benennung derartiger Konsequenzen eines „Nein“ den oberflächlichen Populismus in seine Schranken weisen. Andererseits erscheint die Option eines EU-Austritts Frankreichs jedoch nicht realistisch (s. unten). Eine entsprechende Drohung würde daher nicht nur ihre Wirkung verfehlen, sondern sich unter Umständen sogar negativ auf den Ausgang eines zweiten Referendums auswirken.

### ***3. Vorzeitige Umsetzung diverser Verfassungsbestimmungen***

Ein Verharren der EU-25 auf dem primärrechtlichen Stand des Nizza-Vertrages („Nizza forever“) ist angesichts der bestehenden Demokratie-, Effizienz- und Transparenzdefizite keine tragfähige Option. Im Falle eines ersten französischen „Nein“ sollten daher die Neuerungen des Verfassungsvertrages soweit wie rechtlich möglich auch ohne Ratifikation umgesetzt werden.

Obleich der Verfassungsvertrag noch nicht ratifiziert ist, wurden einzelne Bestimmungen bereits in der EU-Praxis implementiert beziehungsweise auf den Weg gebracht. Hierzu gehören der Aufbau der Europäischen Verteidigungsagentur, die Vorarbeiten zur Errichtung des Europäischen Auswärtigen Dienstes, die Anwendung der in der Verfassung verankerten Solidaritätsklausel nach den Terroranschlägen von Madrid, die Wahl Jean-Claude Junckers zum Vorsitzenden der Euro-Gruppe.

Diese Vorgehensweise sollte auch im Falle eines französischen „Nein“ am 29. Mai – oder im Falle eines „Nein“ anderer EU-Staaten – fortgesetzt werden. Die frühzeitige Implementierung bestimmter Verfassungsneuerungen wird nicht nur die Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit der EU-25 verbessern. Darüber hinaus werden politische Tatsachen geschaffen, von denen die EU-Mitgliedstaaten auch im Falle eines endgültigen Scheiterns der Verfassungsratifikation nur schwerlich abrücken können.

Dennoch ist bei dieser Praxis Vorsicht geboten: Um die Chancen auf eine erfolgreiche Fortführung des Ratifikationsprozesses nicht zu verschlechtern, darf keinesfalls der Eindruck erweckt werden, dass eine Verabschiedung der Verfassung quasi überflüssig sei. Dies würde nicht nur die ausstehenden Referenden belasten, es würde auch den Tatsachen nicht entsprechen: Eine vorzeitige Umsetzung bestimmter Verfassungsbestimmungen kann längst nicht auf alle Aspekte der Verfassung angewendet werden.

Die zentralen Reformen des Verfassungsvertrags können jedoch nicht auf diese politisch-pragmatische Weise implementiert werden. Neben der Einführung einer einheitlichen Rechtspersönlichkeit der EU, der Aufhebung der Drei-Säulen-Struktur, der Schaffung eines Kompetenzkatalogs sowie den (wenigen) Kompetenzerweiterungen der Union betrifft dies vor allem die Neuerungen der EU-Institutionen. Hierzu gehören unter anderen die Einführung eines Präsidenten des Europäischen Rates, die Etablierung des Entscheidungsverfahrens der „doppelten Mehrheit“, die Verkleinerung der Kommission, die Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat und die Schaffung des Amtes eines EU-Außenministers sowie die Stärkung der Rechte des EP und der nationalen Parlamente.

Derartige Reformen können in einigen Fällen zwar über den Umweg des Abschlusses von Interinstitutionellen Abkommen oder die Änderung von Geschäftsordnungen einzelner EU-Organe zur Anwendung gelangen. In der Mehrzahl der Fälle wäre jedoch eine förmliche Änderung der europäischen Verträge erforderlich. Anstelle einer umfassenden Neuverhandlung könnten einzelne Aspekte des Verfassungsvertrages herausgegriffen (z.B. die „doppelte Mehrheit“) und im Wege einer kurzfristig einberufenen Regierungskonferenz („Mini-Regierungskonferenz“) oder über eine Inkorporation in künftige Beitrittsverträge in Kraft gesetzt werden. Da nur einige wenige Änderungen der europäischen Verträge zu beschließen wären, könnten die meisten Mitgliedstaaten auf die Durchführung eines neuen Referendums verzichten.

Die Umsetzung bestimmter Reformen auch ohne Verfassungsratifikation würde jedoch auf rechtliche und politische Grenzen stoßen. Zum einen entstünde daraus ein undurchsichtiger

Flickenteppich weit verstreuter Einzelbestimmungen. Dadurch würde eines der zentralen Ziele des Verfassungsprozesses, nämlich die Verbesserung der Transparenz der rechtlichen Grundlagen der EU für den Bürger, konterkariert werden. Zum anderen würde eine derartige Praxis die Zustimmung aller Mitgliedstaaten voraussetzen. Zahlreiche zentrale Neuerungen, die bereits im Verfassungskonvent und in der Regierungskonferenz heftig umstritten waren, könnten an dieser Hürde scheitern, wie z.B. die „doppelte Mehrheit“, die Verkleinerung der Kommission oder die Schaffung des Amtes eines Präsidenten des Europäischen Rates, da die übliche Methode der Koppelungsgeschäfte nur in weit geringerem Maße als bei umfangreichen Regierungskonferenzen möglich wäre.

Letztlich ist nur eine Ratifikation des neuen Primärrechts Garant dafür, dass die Fortschritte der Verfassung gänzlich umgesetzt werden können.

### Optionen im Falle eines Scheiterns der Verfassungsratifikation

Auch wenn das erste oder gegebenenfalls ein zweites französisches Verfassungsreferendum positiv ausgehen sollte, wäre über das Inkrafttreten des Verfassungsvertrages noch nicht entschieden. Neben den Niederlanden ist auch in Luxemburg, Dänemark, Irland, Polen, Portugal, im Vereinigten Königreich und Tschechien ein Referendum vorgesehen. Während in Dänemark, Irland, Luxemburg und Portugal derzeit von einer Zustimmung ausgegangen wird, ist der Ausgang in den Niederlanden, Polen und Tschechien ungewiss. Im Vereinigten Königreich wird bisher allgemein mit einem „Nein“ gerechnet.

Doch was würde geschehen, wenn die Verfassung nicht in allen EU-Mitgliedstaaten ratifiziert wird? Welche der viel diskutierten Plan-B-Optionen können von vornherein ausgeschlossen werden? Welche erscheinen dagegen realistisch?

- *Freiwilliger Austritt der Nicht-Ratifizierer:* Ein freiwilliger EU-Austritt der Länder, die den Verfassungsvertrag nicht verabschieden konnten, erscheint aufgrund der gravierenden politischen und wirtschaftlichen Konsequenzen für die betroffenen Staaten äußerst unwahrscheinlich – auch wenn der Verfassungsvertrag die Möglichkeit eines freiwilligen Austritts erstmalig vorsieht. Die Austrittsoption könnte aber auch aus Sicht der Ratifizierer problematisch sein, wenn dadurch die Union geschwächt wird. Die Option eines Austritts Frankreichs als eine der wichtigsten Gründungsnationen scheidet aus beiden Gründen von vornherein aus. Und auch im Falle einer Nicht-Ratifikation der Verfassung im Vereinigten Königreich würden die übrigen Mitgliedstaaten den Austritt Londons nur schwer verkraften: In diesem Fall wäre insbesondere der Ausbau der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik kaum noch vorstellbar.
- *Inkrafttreten der Verfassung nur in den Staaten, die sie ratifiziert haben:* Aus politischen und rechtlichen Gründen ist die Koexistenz zweier primärrechtlicher Grundlagen innerhalb einer

Union nicht umsetzungsfähig. Diese Option sieht vor, dass der Verfassungsvertrag nur für diejenigen EU-Mitgliedstaaten gilt, die das neue Primärrecht ratifiziert haben, für die übrigen Unionsländer hingegen der Vertrag von Nizza. Aus einer solchen Rechtskonstruktion würden sich unüberbrückbare Widersprüche zwischen dem Vertrag von Nizza und dem Verfassungsvertrag ergeben (divergierende rechtliche Normen, Instrumente und Verfahren sowie unterschiedliche institutionelle Strukturen). Die Koexistenz zweier Verträge wäre weder mit dem Europarecht noch mit den nationalen Verfassungen vereinbar.

Vor dem Hintergrund dieser Ausgangslage gibt es grundsätzlich zwei Optionen im Falle eines Scheiterns der Verfassungsratifikation:

### ***Option 1: „Nizza-Plus“ und erneute primärrechtliche Reform in einigen Jahren***

Der Vertrag von Nizza bleibt zumindest für die kommenden Jahre die primärrechtliche Grundlage der EU. Wie oben bereits beschrieben, könnten bei dieser Option diverse im Verfassungsvertrag vereinbarten Neuerungen im Falle eines endgültigen Scheiterns der Verfassungsratifikation über gewisse Umwege (Interinstitutionelle Abkommen, Geschäftordnungen, „Mini-Regierungskonferenz“, Beitrittsverträge) im Kreise aller EU-Mitgliedstaaten vereinbart werden.

Darüber hinaus könnte ein engerer Kreis von kooperationswilligen Mitgliedstaaten die Zusammenarbeit in bestimmten Einzelfällen oder in ganzen Politikbereichen intensivieren. Dabei könnte die Zusammenarbeit entweder innerhalb – zum Beispiel in Form einer Verstärkten Zusammenarbeit im Kontext der Eurogruppe, bei der Europäischen Staatsanwaltschaft oder in den Bereichen der Sozial- und der Steuerpolitik – oder außerhalb des EU-Rahmens – etwa in Form einer engeren Kooperation im Sicherheits- und Verteidigungsbereich – vertieft werden. Dies könnte sowohl Projekte betreffen, die eigentlich durch die Verfassung geregelt werden sollten, als auch Kooperationsfelder, die weder vom Vertrag von Nizza noch vom Verfassungsvertrag abgedeckt werden.

Jenseits dieser Option „Nizza-Plus“ könnte mit einigem zeitlichen Abstand erneut der Versuch unternommen werden, ein neues Primärrecht im Rahmen eines Konvents und einer darauf folgenden Regierungskonferenz auszuarbeiten. Dabei könnten die Beratungen über eine „Verfassung II“ von den inhaltlichen Vorarbeiten am ersten Verfassungsvertrag profitieren und noch verbleibende strukturelle und inhaltliche Defizite der „Verfassung I“ ausgeräumt werden. Die Tatsache, dass der Ratifikationsprozess zum ursprünglichen Verfassungsvertrag einen gewissen Grad der öffentlichen Aufmerksamkeit hervorgerufen hat, könnte das Interesse der Bürger und Medien für einen neuerlichen verfassungsgebenden Prozesses stärken.

### ***Option 2: Gründung einer neuen Union***

Eine Gruppe von Mitgliedstaaten, die in der vorherigen Option kein tragfähiges Fundament für eine EU-25+ sehen, könnte eine neue Union gründen. Als rechtliche Basis dieser Gemeinschaft würde eine neue primärrechtliche Grundlage ausgehandelt, verabschiedet und ratifiziert werden. Dabei könnte die inhaltliche Substanz des vorhandenen Verfassungsvertrags

als Verhandlungsbasis dienen. Eine derartige Neugründung würde mit der Etablierung neuer Institutionen einhergehen. Die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in dieser neuen Gemeinschaft würde vom rechtlichen und politisch-institutionellen Rahmen der neuen Union dominiert werden.

Mit Blick auf die Gründung einer neuen Union wären grundsätzlich *zwei Unteroptionen* denkbar: In einer ersten Variante könnten diejenigen Mitgliedstaaten, die eine eigene neue Union gründen wollen, die heutige EU freiwillig verlassen. Dabei müssten die rechtlichen Bedingungen eines Austritts im Detail verhandelt werden. In einer zweiten Variante könnte die Gründung einer neuen Union ohne einen vorherigen Austritt einer Gruppe von Mitgliedstaaten vollzogen werden. Stattdessen würde sich *de facto* eine „Union in der Union“ herausbilden. In diesem Fall würde die alte EU, in der alle Länder der bisherigen wie auch der neuen Union Mitglieder sind, eine Art Klammer zwischen den ansonsten rechtlich unabhängigen beiden Entitäten bilden.

Die Option einer Neugründung erscheint nur unter bestimmten Voraussetzungen eine realistische Alternative: Zum einen müsste die fehlgeschlagene Verfassungsratifikation zu einer fundamentalen Integrationskrise führen. Nur so würde der nötige öffentliche und politische Druck entstehen, der für die Bildung einer neuen Union nötig wäre.

Zum anderen müsste klar erkennbar sein, dass die Verfassungsratifikation in bestimmten EU-Staaten an der mangelnden Bereitschaft zu einer weiteren integrationspolitischen Vertiefung gescheitert ist. Die Bildung einer neuen Union wäre letztlich die Antwort auf die Tatsache, dass die divergierenden Integrationslogiken zwischen den EU-Mitgliedstaaten nicht länger miteinander zu vereinbaren sind. Dabei könnte auch im Falle eines Scheiterns der nationalen Verfassungsratifikation Frankreich Teil dieser Union werden. Auf französischer Seite könnte argumentiert werden, dass die Bürger das neue Primärrecht nicht aus mangelndem Integrationswillen, sondern aufgrund des unzureichenden Ausmaßes der Reformen abgelehnt haben.

### Der Weg nach einem endgültigen Scheitern der Ratifikation

Sollte die Verfassung in Frankreich oder in einem anderen Land an einem ersten negativen Referendum scheitern, sollte die Abstimmung wiederholt werden – dies sollte für alle EU-Mitgliedstaaten, auch für die Niederlande oder für das Vereinigte Königreich gelten. Erst wenn die Verfassungsratifikation in einem zweiten Anlauf in einem oder mehreren Ländern missglückt, sind die Verabschiedung und damit auch das Inkrafttreten des ursprünglichen Verfassungsvertrags endgültig gescheitert.

In diesem Fall ist nicht davon auszugehen, dass der oder die Nicht-Ratifizierer die EU freiwillig verlassen werden. Unwahrscheinlich erscheint aus heutiger Perspektive auch dass eine Gruppe von Mitgliedstaaten eine neue Union gründen wird. Auch wenn die überwältigende Mehrheit

der EU-Länder sich theoretisch daran beteiligen könnte, wird allein das Ausmaß der „Verfassungskrise“ nicht ausreichend groß genug sein, um ein derartiges Wagnis einzugehen.

Letztlich ist vielmehr davon auszugehen, dass die Mitgliedstaaten im Falle einer gescheiterten Verfassungsratifikation versuchen werden, in den kommenden Jahren möglichst viele der Neuerungen aus der „Verfassung I“ auch ohne Verfassungsratifikation umzusetzen (Option „Nizza-Plus“). Viele Reformen werden jedoch entweder aufgrund rechtlicher Unwägbarkeiten oder aufgrund der mangelnden Einigkeit zwischen den Mitgliedstaaten nicht zu realisieren sein. Daher ist anzunehmen, dass im Abstand einiger Jahre erneut der Versuch unternommen wird, das bis dato auf dem Vertrag von Nizza basierende Primärrecht in Form einer „Verfassung II“ zu reformieren.

Bis dahin sollte die Zeit in doppelter Hinsicht produktiv genutzt werden:

- Ein Scheitern der Verfassungsratifikation darf nicht zu einer Stagnation des Einigungsprozesses führen. Deshalb sollten die Spielräume der differenzierten Integration, die das Voranschreiten einer Gruppe von Mitgliedstaaten in bestimmten Politikbereichen gestattet, ausgeschöpft werden – wenn möglich innerhalb, ansonsten aber auch außerhalb des EU-Rahmens. Die Option der differenzierten Integration sollte aber nicht mit der Idee eines Kerneuropa, dem nur ein exklusiver Kreis weniger Staaten angehört, gleichgesetzt werden. Auch im Falle eines Scheiterns der Verfassungsratifikation wird sich die überwiegende Mehrheit der Mitgliedstaaten für eine Teilnahme an weiteren Kooperationsprojekten aussprechen – schon allein, um die Etablierung eines engen europäischen Führungszirkels zu verhindern. Der bisherige Verlauf der Kerneuropa-Debatte, die in vielen Staaten als Vorbote einer künftigen Zwei-Klassen-Union verstanden wird, fördert jedoch das Misstrauen in Europa. Dies schadet nicht nur insgesamt der Europapolitik, es verstellt auch den nüchternen Blick auf die Notwendigkeit, Differenzierung als strategische Chance zu verstehen.
- Der öffentliche Diskurs der kommenden Jahre sollte nicht auf die Verfassung beschränkt werden. Die Verfassungsdebatte ist in weiten Teilen eine Stellvertreterdebatte: Es geht nicht vornehmlich um das neue Primärrecht, sondern um Fragen wie die nach den Grenzen Europas, der inhaltlichen Reichweite europäischer Politik oder dem Verlust nationaler Identität und Souveränität. Diese Fragen blieben bisher weitgehend unbeantwortet und rücken im Kontext der Verfassungsdebatte umso vehementer in den Vordergrund. Nur wenn die EU-Institutionen sowie die nationalen Regierungen und Parlamente der Mitgliedstaaten sich diesen Fragen öffentlich stellen, können der Verfassungsprozess und letztlich auch das europäische Integrationsprojekt insgesamt erfolgreich fortgeführt werden. Andernfalls wird die Zustimmung der europäischen Bürger zum europäischen Einigungsprojekt und damit die Legitimität europäischer Politik weiter schwinden.