



*Jean - Monnet - Lehrstuhl
für Europäische Integration*

Freie Universität



Berlin

Berliner Online-Beiträge zum Europarecht Berlin e-Working Papers on European Law

herausgegeben vom
edited by

Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Europarecht
Chair of Public Law and European Law

Prof. Dr. Christian Calliess, LL.M. Eur
Freie Universität Berlin

Nr. 38

25.10.2005

Kathrin Dingemann:

Ratifikation des Verfassungsvertrages und Referenden in den Mitgliedstaaten unter besonderer Berücksichtigung der Bundesrepublik Deutschland

Zitiervorschlag:

Verfasser, in: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 1, S. 1-17.



GLIEDERUNG

A. EINLEITUNG	4
B. DIE RATIFIZIERUNG DES VERTRAGES ÜBER EINE VERFASSUNG FÜR EUROPA	4
I. RATIFIZIERUNGSMODELLE IN DER DISKUSSION	4
1. <i>Nationales Verfahren zur Ratifizierung des VVE in Deutschland</i>	6
a. Parlamentarische Ratifizierung des VVE in der BRD	6
b. Ein nationales Referendum über den VVE in der BRD?.....	6
aa. Notwendigkeit eines nationalen Referendums nach dem GG	7
bb. Zulässigkeit eines nationalen Referendums nach dem GG.....	8
α. Bindendes Referendum.....	8
β. Konsultatives Referendum.....	8
cc. Bewertung.....	10
2. <i>Die Möglichkeit eines gesamteuropäischen Referendums</i>	10
a. Argumente der Befürworter eines Referendums.....	11
b. Argumente der Gegner eines Referendums	12
c. Stellungnahme	12
II. ZEITPLAN UND STAND DER RATIFIZIERUNG IN ALLEN EU- MITGLIEDSTAATEN.....	13
1. <i>Belgien (parlamentarische Ratifizierung)</i>	14
a. Ratifikationsmodus	14
b. Reaktion auf den Ausgang der Referenden in F und den NL	14
2. <i>Dänemark (obligatorisches, bindendes Referendum)</i>	14
a. Ratifikationsmodus	14
b. Reaktion auf den Ausgang der Referenden in F und den NL	14
3. <i>Deutschland (parlamentarische Ratifizierung)</i>	14
4. <i>Estland (parlamentarische Ratifizierung)</i>	15
a. Ratifikationsmodus	15
b. Reaktion auf den Ausgang der Referenden in F und den NL	15
5. <i>Finnland (parlamentarische Ratifizierung)</i>	15
a. Ratifikationsmodus	15
b. Reaktion auf den Ausgang der Referenden in F und den NL	16
6. <i>Frankreich (fakultatives, bindendes Referendum)</i>	16
7. <i>Griechenland (parlamentarische Ratifizierung)</i>	17
8. <i>Irland (obligatorisches, bindendes Referendum)</i>	17
a. Ratifikationsmodus	17
b. Reaktion auf den Ausgang der Referenden in F und den NL	17

9. Italien (parlamentarische Ratifizierung).....	17
10. Lettland (parlamentarische Ratifizierung).....	17
a. Ratifikationsmodus	17
b. Reaktion auf den Ausgang der Referenden in F und den NL	18
11. Litauen (parlamentarische Ratifizierung).....	18
12. Luxemburg (fakultatives, bindendes Referendum).....	18
a. Ratifikationsmodus	18
b. Reaktion auf den Ausgang der Referenden in F und den NL	18
13. Malta (parlamentarische Ratifizierung).....	19
a. Ratifikationsmodus	19
b. Reaktion auf den Ausgang der Referenden in F und den NL	19
14. Niederlande (fakultatives, nicht- bindendes Referendum).....	19
15. Österreich (parlamentarische Ratifizierung).....	20
16. Polen (fakultatives, bindendes Referendum).....	20
a. Ratifikationsmodus	20
b. Reaktion auf den Ausgang der Referenden in F und den NL	21
17. Portugal (fakultatives, bindendes Referendum).....	22
a. Ratifikationsmodus	22
b. Reaktion auf den Ausgang der Referenden in F und den NL	22
18. Schweden (parlamentarische Ratifizierung).....	22
a. Ratifikationsmodus	22
b. Reaktion auf den Ausgang der Referenden in F und den NL	23
19. Slowakei (parlamentarische Ratifizierung).....	23
20. Slowenien (parlamentarische Ratifizierung).....	23
21. Spanien (fakultatives, nicht bindendes Referendum).....	23
22. Tschechien (Referendum oder parlamentarische Ratifizierung).....	24
a. Ratifikationsmodus	24
b. Reaktion auf den Ausgang der Referenden in F und den NL	25
23. Ungarn (parlamentarische Ratifizierung).....	25
24. Vereinigtes Königreich (fakultatives, bindendes Referendum).....	25
a. Ratifikationsmodus	25
b. Reaktion auf den Ausgang der Referenden in F und den NL	26
25. Zypern (parlamentarische Ratifizierung).....	26

C. AUSWEGE AUS DER GEGENWÄRTIGEN „RATIFIZIERUNGSKRISE“	27
I. DARSTELLUNG DER MÖGLICHEN OPTIONEN	28
1. Präzedenzfälle <i>Maastricht und Nizza: Durchführung eines zweiten Referendums</i>	28
2. Die Notwendigkeit weiterer Optionen	29
a. Status-quo-Optionen	30
aa. Kontinuität auf der Grundlage der bestehenden Verträge („Nizza forever“)	30
bb. Umsetzung eines Teils der Reformen durch alle Mitgliedstaaten auf der Grundlage der bestehenden Verträge	31
cc. Umsetzung eines Teils der Reformen durch eine Gruppe von Mitgliedstaaten in Gestalt der „verstärkten Zusammenarbeit“	32
b. Neuverhandlungsoptionen.....	32
aa. Neuverhandlung zwecks deklaratorischer Zugeständnisse an Nichtratifizierer.....	33
bb. Neuverhandlung zwecks „Opt-out“-Zugeständnissen an Nichtratifizierer.....	34
cc. Neuverhandlung zwecks substanzieller Revision des Verfassungsvertrages	34
c. Ausschlussoptionen	35
aa. Freiwilliger Austritt der Nichtratifizierer.....	36
bb. Außervertragliche Umsetzung eines Teils der Reform	37
cc. Austritt der Ratifizierer und Neugründung der Union	37
II. DER (BISLANG) GEWÄHLTE WEG: „PLAN D“	38
E. FAZIT	39

Ratifikation des Verfassungsvertrages und Referenden in den Mitgliedstaaten unter besonderer Berücksichtigung der Bundesrepublik Deutschland

A. Einleitung

Am 29.04.2004 haben die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union in Rom feierlich den am 18.06.2004 vom Europäischen Rat angenommenen Vertrag über eine Verfassung für Europa (VVE) unterzeichnet und damit formell die Phase der Ratifikation eingeleitet. Gemäß Art. IV-447 VVE bedarf es dazu der einstimmigen Annahme aller Mitgliedstaaten „im Einklang mit ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften“.

Der vorliegende Beitrag wird sich zunächst (B.) mit den angesichts dieser offenen Formulierung des Verfassungsvertrages vielfältigen Möglichkeiten der Ratifizierung auseinandersetzen, wobei auch auf tatsächlich nicht gewählte Optionen wie ein europaweites Referendum eingegangen wird, um diese am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland auf ihre verfassungsrechtliche Zulässigkeit und verfassungspolitische Gebotenheit hin zu untersuchen.

In einem weiteren Teil (C.) wird – nun auf der Grundlage der jeweils tatsächlich gewählten Ratifikationsmodelle – ein Überblick über den aktuellen Stand des Ratifikationsprozesses in den 25 Mitgliedstaaten der EU unter Berücksichtigung ihrer Reaktionen auf den Ausgang der ablehnenden Referenden in Frankreich und den Niederlanden sowie der Tagung des Europäischen Rates am 16./17. Juni 2005 in Brüssel gegeben.

Angesichts der aufgrund der ablehnenden Referenden in Frankreich und den Niederlanden momentan gegebenen Situation erfolgt sodann eine Darstellung möglicher Wege aus der „Ratifizierungskrise“ sowie eine Analyse des auf der Brüsseler Tagung des Europäischen Rates von den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten gewählten „Plan D“.

Abgeschlossen wird der Beitrag durch ein Fazit, in dem insbesondere ein Versuch der Analyse der Gründe der momentanen Situation des Ratifizierungsprozesses vorzunehmen ist.

B. Die Ratifizierung des Vertrages über eine Verfassung für Europa

I. Ratifizierungsmodelle in der Diskussion

Für die Ratifikation des VVE wurden bereits seit Anfang 2003 verschiedene Modelle in die Diskussion eingebracht: ein europaweites Referendum als Pendant zur Zustimmung der Regierungen, die Wahlen zum Europäischen Parlament 2004 als eine Art indirektes Plebiszit über die Verfassung und schließlich ein je unterschiedliches Verfahren in den Mitgliedstaaten, mithin eine lediglich parlamentarische Ratifizierung oder ein zusätzliches bindendes oder konsultatives nationales Referendum. In den Schlussbe-

stimmungen der Verfassung heißt es diesbezüglich: „Dieser Vertrag bedarf der Ratifikation durch die Hohen Vertragsparteien im Einklang mit ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften“ (Art. IV-447 VVE).

Aus dieser Vorschrift ergeben sich zunächst drei grundlegende Konsequenzen¹:

Zunächst bestätigt der Verweis auf die verfassungsrechtlichen Vorschriften der Mitgliedstaaten den Verzicht der EU-Rechtsordnung, ein eigenständiges Verfahren für die Ratifikation der Europäischen Verfassung, insbesondere ein echtes gesamteuropäisches Verfassungsreferendum, vorzuschreiben. Die Möglichkeit, ein solches –nationale EU-Referenden grundsätzlich ausschließendes– Verfahren festzulegen, hätte die Erklärung von Laeken nicht grundsätzlich ausgeschlossen, könnte es doch durchaus als geeignetes Mittel betrachtet werden, „den Bürgern das europäische Projekt und die europäischen Organe näher zu bringen“ und „den europäischen Raum in einer erweiterten Union zu strukturieren“. Diese Möglichkeit wurde vom Konvent jedoch zu keinem Zeitpunkt ernsthaft ins Auge gefasst, hätte sie doch eine grundsätzliche Infragestellung der vertraglichen Natur der EU und deren Ablösung durch eine eigentliche, sich nicht unbedingt auf das Einstimmigkeitsprinzip abstützende Verfassung bedingt.²

Damit einhergehend bedeutet Art. IV-447 VVE, dass die Europäische Verfassung den Mitgliedstaaten weder ein bestimmtes nationales Ratifikationsverfahren vorschreibt noch eines ausschließt. Der Verweis auf die nationalstaatliche Souveränität ist damit absolut zu verstehen, indem prinzipiell jedes gewählte Verfahren als hinreichend betrachtet wird. Erforderlich ist dabei lediglich, dass das gewählte Verfahren über eine ausreichende verfassungsrechtliche Grundlage verfügt.

Schließlich und vor allem ergibt sich aus der Vorschrift des Art. IV-447 VVE das grundlegende vertragsrechtliche Prinzip der Einstimmigkeit für die Ratifikation des Verfassungsvertrages. Das Prinzip legt also die Rechtswirkung des nationalen Ratifikationsentscheides – unabhängig vom gewählten Verfahren – zwingend fest: fällt der Entscheid negativ aus, kann der Vertrag nicht in Kraft treten.

Im Folgenden sollen die angesichts der weiten Formulierung des Art. IV-447 VVE vielfältigen Möglichkeiten der Ratifikation des Verfassungsvertrages dargestellt, auf ihre rechtliche Zulässigkeit überprüft und bewertet werden. Trotz des sich aus dem dargestellten Verzicht, die Möglichkeit eines gesamteuropäischen Referendums im Verfassungsvertrag selbst als Voraussetzung seines Inkrafttretens zu verankern, ergebenden Ausschlusses dieser Option wird dabei – besonders aufgrund der über lange Zeit lebhaft geführten Diskussion – auch auf ein unionsweites Referendum einzugehen sein.

Dabei erfolgen Darstellung und rechtliche Überprüfung am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland, das sich auch insofern anbietet, als in der deutschen Öffentlichkeit eine angeregte Diskussion über das zu wählende Ratifizierungsmodell stattgefunden hat und die rechtlichen Rahmenbedingungen für ein Referendum über den VVE äußerst umstritten sind.

* Diese Arbeit war eine Seminararbeit im Sommersemester 2005. Die Verfasserin ist studentische Hilfskraft am Institut für Völkerrecht und Europarecht, Lehrstuhl Prof. Dr. Christian Calliess.

¹ Darstellung im Anschluss an Auer, Nationale Volksabstimmungen über die Verfassung für Europa, ZSE 4/2004, S. 580 (587).

² ebd.

1. Nationales Verfahren zur Ratifizierung des VVE in Deutschland

Die nationalen Ratifikationsprozedere der Mitgliedstaaten umfassen sämtlich einen Beschluss des Parlaments zum Verfassungsvertrag; in den meisten Fällen ist die Annahme an ein hohes Quorum von mehr als 50 Prozent der Abgeordneten gebunden.³ Daneben verlangen die nationalen Verfassungen einiger Staaten⁴ die direkte Zustimmung einer Mehrheit der Bürger zu Änderungen am EU-Vertragsrecht oder sehen zumindest eine solche Möglichkeit vor⁵, da die Änderungen einen Eingriff in die jeweilige nationale Verfassungsordnung darstellen oder sich durch den Verfassungsvertrag neue Souveränitätsabtretungen ergeben, die durch ein Referendum befürwortet werden müssen.

Bereits hieraus lässt sich ersehen, dass die rechtlichen Grundlagen zur Ratifizierung des Verfassungsvertrages in den Mitgliedstaaten der EU erheblich differieren. Für Deutschland schloss Bundeskanzler Gerhard Schröder ein Referendum über den VVE bereits frühzeitig aus. In einem Interview in der SZ vom 15.07.2004 wird er mit der Aussage zitiert:

„In der Bundesrepublik verbietet es die Verfassung ausdrücklich, eine Volksabstimmung zu machen, und wir werden natürlich unsere Verfassung achten.“

a. Parlamentarische Ratifizierung des VVE in der BRD

Vorgesehen wurde mithin lediglich eine parlamentarische Ratifikation durch Bundestag und Bundesrat, die gemäß Art. 23 Abs. 1 S. 3, 79 Abs. 2 GG jeweils mit Zweidrittelmehrheit erfolgen muss. Bei einer parlamentarischen Ratifizierung des VVE treten rechtlich keinerlei Schwierigkeiten auf, sofern die Grenzen der sog. Ewigkeitsklauseln der Art. 23 Abs. 1 S. 3, 79 Abs. 3, 20 GG nicht überschritten werden. Eine solche Überschreitung ist durch den Verfassungsvertrag jedoch unzweifelhaft nicht gegeben.

b. Ein nationales Referendum über den VVE in der BRD?

Als Alternative zum vorgesehenen und nunmehr zum großen Teil bereits erfolgten Ratifizierungsverfahren durch Parlamentsbeschluss stand bis vor kurzem der Vorschlag im Raum, den Verfassungsvertrag auch in Deutschland durch ein Referendum bestätigen zu lassen.

Bevor in diesem Zusammenhang auf die altbekannten⁶ Bedenken gegen Plebiszite in der komplexen Frage einer europäischen Verfassung eingegangen und somit eine Bewertung dieser Option vorge-

³ Vgl. Übersicht: Study about constitutional conditions and probability concerning referenda about the EU constitution in 25 European Studies by Marian Zdeb, democracy international – June 2003; <http://www.european-referendum.org/materials/di/refsum.pdf>.

⁴ Dänemark und Irland.

⁵ Luxemburg, Niederlande, Polen, Portugal, Spanien, Tschechische Republik.

⁶ Maurer, Plebiszitäre Elemente in der repräsentativen Demokratie 1997, S. 28.

nommen wird, soll zunächst überprüft werden, ob ein Referendum in Deutschland verfassungsrechtlich überhaupt möglich oder unter Umständen sogar geboten gewesen wäre.

aa. Notwendigkeit eines nationalen Referendums nach dem GG

Einige Autoren leiten aus Art. 146 GG die Notwendigkeit einer Volksabstimmung in Deutschland über die Europäische Verfassung her.⁷

Nach verbreiteter Auffassung ist die deutsche verfassungsgebende Gewalt über Art. 146 GG immer dann ins Spiel zu bringen, wenn die „Entstaatlichung“ durch Integration ein bestimmtes Maß erreicht, wodurch eine Volksabstimmung notwendig werden könnte.⁸ Angesichts der Regelung in Art. 23 GG und der Entscheidung des Grundgesetzes für die offene Staatlichkeit⁹ ist jedoch mehr als fraglich, ob Art. 146 GG über die punktuelle Neukonstituierung hinaus die schrittweise Eingliederung in eine supranationale Föderation erfassen kann¹⁰. Die Europäische Verfassung führt schließlich nicht zu einer „Ablösung“ der nationalen Verfassungen; vielmehr handelt es sich bei der europäischen Rechtsordnung um ein Mehrebenensystem, bestehend aus den mitgliedstaatlichen Verfassungsordnungen und der europäischen Verfassungsordnung.¹¹

Anders wäre es lediglich, wenn die Europäische Verfassung den Übergang zu einer organisierten Staatlichkeit und damit zu einem europäischen Bundesstaat markieren würde – wenn dies überhaupt jemals in der als Verfassungsverbund verstandenen Europäischen Union geschehen könnte. Erst in diesem Fall wäre die angesprochene Grenze der Integrationsermächtigung nach Art. 23 Abs. 1 GG erreicht; so aber kann für den Verfassungsvertrag nicht von einem „Identitätsverlust“ im Sinne einer „Wesensveränderung der Staatlichkeit der Bundesrepublik mit entsprechendem Gegenstandsverlust der verfassungsrechtlichen Bestimmungen gesprochen werden“¹².

Auch die Ewigkeitsklausel des Art. 79 Abs. 3 GG ist nicht in der Weise berührt, dass eine Unvereinbarkeit mit dem geltenden Grundgesetz nur durch Annahme einer neuen deutschen Verfassung aufzulösen wäre.¹³

Ein Referendum zur Annahme der Europäischen Verfassung war aus Sicht des deutschen Verfassungsrechts also nicht erforderlich.

⁷ Peter M. Huber, in: Sachs (Hrsg.), GG, Art. 146 Rn. 18; Kirn, in: v.Münch/Kunig, GG III, Art. 146 Rn. 8 f. (12); a.A.: Isensee, HdbStR VII, § 166, Rn. 68; v. Campenhausen, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG III, Art. 146 Rn. 22.

⁸ ausgehend von Peter M. Huber, in: Sachs (Hrsg.), GG, Art. 146, Rn. 18; Dreier, in: ders. (Hrsg.), GG III, Art. 146, Rn. 16; Ruffert, Schlüsselfragen der Europäischen Verfassung der Zukunft, EuR 2004, 165 (196, Fn. 184 m.w.N.); dagegen: Isensee, in: ders./Kirchhof (Hrsg.), HdbStR VII, § 166, Rn. 68; Kirn, in: von Münch/Kunig, GG III, Art. 146 Rn. 8 f.; 12.

⁹ dazu grundlegend: Vogel, Die Verfassungsentscheidung des Grundgesetzes für eine internationale Zusammenarbeit, 1964.

¹⁰ vgl. Mayer, Ein Referendum über die Europäische Verfassung? EuZW 2003, 32; Hölscheidt/Putz; Referenden in Europa, DöV 2003, 737 (744).

¹¹ Pernice, in: Dreier (Hrsg.), GG II, Art. 23, Rn. 20 ff.

¹² so die Formulierung bei Dreier, GG III, Art. 146, Rn. 16.

¹³ Mayer, Ein Referendum über die Europäische Verfassung? EuZW 2003, 321.

bb. Zulässigkeit eines nationalen Referendums nach dem GG

Fraglich ist weiterhin, ob ein solches Referendum aber verfassungsrechtlich möglich gewesen wäre. Im Grundgesetz findet sich zunächst an keiner Stelle eine Norm, die es ausdrücklich verbieten würde, eine Volksabstimmung durchzuführen. Im Gegenteil benennt Art. 20 Abs. 2 GG neben den Wahlen auch „Abstimmungen“ als eine Form der Ausübung der Staatsgewalt durch das Volk. Umstritten ist in diesem Zusammenhang nicht erst seit der Diskussion um ein mögliches Referendum über die EU-Verfassung die altbekannte Frage nach einem Verfassungsvorbehalt für die Einführung von Referenden auf Bundesebene¹⁴.

α. Bindendes Referendum

Einigkeit besteht dabei noch darüber, dass zumindest die Einführung bindender Referenden einer Verfassungsänderung bedürfte.¹⁵ Dies folge aus den Art. 76, 77 GG, die Gesetzesinitiative und Gesetzgebung auf die Bundesorgane beschränken.¹⁶ *De constitutione lata* stünden einer Volksabstimmung zur Ratifikation des Verfassungsvertrages zudem mit den ausdrücklichen Anordnungen in Art. 23 Abs. 1 S. 2, 59 Abs. 2 S. 1 GG unüberbrückbare Hindernisse entgegen, da diese die Übertragung von Hoheitsrechten auf die EU abschließend regeln.

Eine Ergänzung des Repräsentativsystems durch Elemente direkter Demokratie wäre jedoch nicht durch Art. 79 III GG ausgeschlossen¹⁷; eine entsprechende Verfassungsänderung wird somit durchweg als möglich angesehen¹⁸.

β. Konsultatives Referendum

Äußerst umstritten ist dagegen, ob auch die Einführung eines konsultativen Referendums als zusätzliche Voraussetzung zur Ratifizierung der Europäischen Verfassung durch Bundestag und Bundesrat einer Verfassungsänderung bedürfe oder durch einfaches Parlamentsgesetz erfolgen könnte.

Befürworter eines Verfassungsvorbehaltes machen zunächst geltend, dass die Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit von Volksbefragungen durch die Entscheidung des BVerfG aus dem Jahr

¹⁴ dazu: Jarass, in: ders./Pieroth, GG, Art. 20, Rn. 7; Schnapp, in: v.Münch/Kunig, GG II, Art. 20, Rn. 156; Dreier, in: ders. (Hrsg.), GG Art. 20, Rn. 101 f.; Sommermann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck; GG II, Art. 20, Rn. 156.

¹⁵ Bugiel, Volkswille und repräsentative Entscheidung, S. 357 f.; Hölscheidt/Putz, Referenden in Europa, DÖV 2003, 737 (744).

¹⁶ Hölscheidt/Putz, Referenden in Europa, DÖV 2003, 737 (745).

¹⁷ Hölscheidt/Putz, Referenden in Europa, DÖV 2003, 737 (744).

¹⁸ Huber, Die Vorgaben des Grundgesetzes für kommunale Bürgerbegehren und Bürgerentscheide; AöR 126 (2001), S. 165 (176); Ruffert, Schlüsselfragen der Europäischen Verfassung der Zukunft, EuR 2004, 165 (197).

1958¹⁹ zur Nichtigkeit der Volksbefragungsgesetze in Bremen und Hamburg bereits negativ präjudiziert sei.²⁰ Dem wird von anderer Seite entgegengehalten, das Gericht habe lediglich entschieden, dass konsultative Volksbefragungen, die der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung nicht folgen, unzulässig seien, es habe damit aber keine Aussage über die Vereinbarkeit von bundesgesetzlich normierten Volksbefragungen mit dem Grundgesetz getroffen.²¹

Für einen Verfassungsvorbehalt wird weiter angeführt, dass die Ergänzung des parlamentarisch-repräsentativen Verfahrens um das direktdemokratische Element der Volksbefragung mit dem Gesetzgebungsverfahren der Art. 76 ff. GG kollidiere. Dem ist jedoch entgegenzuhalten, dass das Votum von Bundestag und Bundesrat gemäß Art. 23 Abs. 1 S. 3, Art. 79 Abs. 2 GG weiterhin entscheidend bleibt und eine Kollision folglich nicht anzunehmen ist.²²

Auch eine Verletzung des durch Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG geschützten „freien Mandats“ kann in einer konsultativen Volksabstimmung nicht gesehen werden²³, da das Ergebnis der Volksbefragung ungeachtet seines politischen Gewichts keine rechtliche Bindungswirkung entfaltet, sondern lediglich eine politische Entscheidungshilfe für die Verfassungsorgane Bundestag und Bundesrat liefert. Der durch die Volksbefragung entstehende faktische Druck reicht nicht aus, einen Verstoß gegen das Prinzip des „freien Mandats“ anzunehmen. Zum einen belegen Erfahrungen mit den in Anwendung des Art. 29 GG durchgeführten Territorialplebisziten, dass Volksbefragungsergebnisse jedenfalls nicht zwingend eine Vorwegnahme der politischen Entscheidung darstellen. Weiterhin schützt Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG die Bundestagsabgeordneten keineswegs vor jeglicher Art der Einflussnahme: So werden sie in erwünschter Weise von außen durch die Bürger beeinflusst, die ihre Bitten oder Beschwerden gemäß Art. 17 GG dem Bundestag – auch im Wege der Sammel- und Massenpetition – vortragen können. Hinzu kommen interfraktionelle Einflussnahmen durch Fraktionskollegen, Parteifreunde etc..

Schließlich ist ein konsultatives Referendum auch mit dem in Art. 20 Abs. 2 S.1 GG verankerten und in Art. 79 Abs. 3 GG für unantastbar erklärten Prinzip der Volkssouveränität vereinbar²⁴, wie bereits die ausdrückliche Ermächtigung zur Durchführung von unverbindlichen Volksbefragungen in Art. 29 Abs. 5 S. 4 GG belegt²⁵.

Ein konsultatives Referendum über den VVE wäre folglich verfassungsrechtlich möglich gewesen.

¹⁹ BVerfGE 8, 104; BVerfGE 8, 122.

²⁰ Herzog, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 Abschn. II, Rn. 45; Sommermann, in: v.Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Bd. II, Art. 20, Rn. 156; Kriele, Das demokratische Prinzip im Grundgesetz, in: Berichte und Diskussionen auf der Tagung der Vereinigung deutscher Staatsrechtslehrer in Speyer am 8. und 9.10.1970; S. 46 ff. (60 f.).

²¹ Dreier, in: ders. (Hrsg.), GG, Bd. II, Art. 20, Rn. 102; Bugiel, Volkswille und repräsentative Entscheidung, S. 55; Hölscheidt/Putz, Referenden in Europa, DÖV 2003, 737 (745).

²² ebd.

²³ so aber Krause, Verfassungsrechtliche Möglichkeiten unmittelbarer Demokratie, HdbStR II, § 39, Rn. 17; Koenig, Volksabstimmungen nach dem Grundgesetz auf dem Weg in die vereinigten Staaten von Europa?, DVBl 1993, S. 146 ff. (149); Herzog, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 Abschn. II, Rn. 45.

²⁴ a.A. Krause, Verfassungsrechtliche Möglichkeiten unmittelbarer Demokratie, HdbStR II, § 39, Rn. 17; Kriele, Das demokratische Prinzip im Grundgesetz, in: Berichte und Diskussionen auf der Tagung der Vereinigung deutscher Staatsrechtslehrer in Speyer am 8. und 9. 10.1970; S. 46 ff. 61.

²⁵ Hölscheidt/Putz, Referenden in Europa, DÖV 2003, 737 (745).

Ob ein solches Referendum jedoch aus demokratiethoretischen, legitimationspolitischen und rein faktischen Gründen auch angezeigt ist, ist eine andere Frage.

Zwar steht eine Mehrheit der Deutschen einem Referendum positiv gegenüber. In einer Emnid-Umfrage der Welt vom 15. Juli 2003 sprachen sich 74 % der Befragten für einen Volksentscheid, nur 21 % dagegen aus. In diesem Zusammenhang ist jedoch zu berücksichtigen, dass die hohe Zustimmung auf geringen Kenntnissen beruht: Nach einer im November 2004 durchgeführten Eurobarometer-Umfrage²⁶ gaben 33 % der befragten Personen an, nichts von einem Verfassungsvertrag zu wissen; weitere 57 % hatten zwar davon gehört, mußten jedoch einräumen, nur wenig darüber zu wissen. Gerade einmal 11 % der Befragten konnten von sich sagen, den Inhalt des Verfassungsvertrages zumindest in groben Zügen zu kennen.

Auch die weiteren grundsätzlichen Probleme direkter Demokratie, nämlich die Verkürzung komplexer Sachverhalte auf eine reine Ja/Nein- Alternative ohne Möglichkeiten der Differenzierung²⁷, werden in der schwierigen Frage der europäischen Verfassung besonders sichtbar.²⁸

Schließlich ist Joschka Fischer Recht zu geben, der die Frage nach einem Referendum über den VVE in Deutschland bei seiner Rede im Bundestag am 6. November 2003 dahingehend zuspitzte, dass in diesem Fall konsequenterweise nicht nur der Vertragstext, sondern die in den 50-er Jahren getroffene grundsätzliche Entscheidung für Europa zur Abstimmung stehen müsse. Wenn man eine ernsthafte Debatte über Europa wolle, müsse man diese Zuspitzung zur Diskussionsgrundlage machen. Nur damit bekomme man eine echte Mobilisierung und damit eine repräsentative Entscheidung der Bürgerinnen und Bürger über die Zukunft Europas.

Es zeigt sich folglich, dass ein Referendum unkalkulierbare Folgen für den europäischen Integrationsprozess gehabt hätte. Die Entscheidung der Bundesregierung, den Verfassungsvertrag lediglich im Parlament zu ratifizieren, ist angesichts des deutlichen Überwiegens der Nachteile eines Referendums gegenüber den Vorteilen mithin zu begrüßen.

2. Die Möglichkeit eines gesamteuropäischen Referendums

Dies muss jedoch nicht zwangsläufig auch für ein gesamteuropäisches Referendum über die Ergebnisse des Konvents bzw. der Regierungskonferenz gelten. Vor dem Hintergrund vermeintlichen Legitimationsgewinns wurde ein solches seit Beginn der Regierungskonferenz zunehmend von Mitgliedern des

²⁶ abzufragen unter http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/ebs/ebs214_en_first.pdf.

²⁷ Analysen und Argumente aus der Konrad-Adenauer-Stiftung, 5/2003, S. 4.

²⁸ Ruffert, Schlüsselfragen der Europäischen Verfassung der Zukunft, EuR 2004, 165 (196).

Konvents selbst²⁹, von Wissenschaftlern³⁰, Richtern³¹, Politikern³² und einer NGO-Koalition³³ gefordert. Nur so sei zu erreichen, dass die Unionsverfassung, wenn auch rechtlich den Staaten zuzurechnen, doch jedenfalls politisch unmittelbar auf den Willen des Unionsvolkes zurückzuführen sei.³⁴

Verfassungsrechtlich wäre ein solches Verfahren aus deutscher Sicht zulässig gewesen, da das Grundgesetz zwar präzise Vorgaben für Form und Verfahren demokratischer Willensbildung des Bundes als Herrschaftsverband enthält, sich jedoch in den Vorgaben für den supranationalen Herrschaftsverband, in den der Bund verfassungsrechtlich eingliedert ist, auf eine Klausel zur Sicherung des Strukturprinzips Demokratie (Art. 23 Abs. 1 GG) beschränkt, die gleichermaßen für direktdemokratische Elemente offen ist.³⁵

a. Argumente der Befürworter eines Referendums

In ihren Argumentationen können sich Befürworter direktdemokratischer Verfahren auf EU-Ebene auf prominente Vordenker berufen. So hatte der italienische Europaabgeordnete Spinelli bereits in seinem 1984 vom EP verabschiedeten Verfassungsentwurf zur Gründung der Europäischen Union die Zustimmung der Bevölkerung in einem Referendum zur Bedingung für die Annahme der Verfassung gemacht.³⁶

Im Kern begründen die Befürworter eines direktdemokratischen Ratifikationsverfahrens ihre Forderung mit der besonderen Qualität des Verfassungsvertrages.³⁷ Dieser sei nicht einfach in die Chronolo-

²⁹ Beitrag mehrerer Mitglieder, stellvertretender Mitglieder und Beobachter: „Referendum zur Europäischen Verfassung“ vom 31.03.2003 (CONV 658/03);

<http://register.consilium.eu.int/pdf/de/03/cv00/cv00658de03.pdf>.

³⁰ dafür Pernice, Kompetenzabgrenzung im Europäischen Verfassungsverbund, JZ 2000, S. 866 (876); Kotzur, Die Europäische Verfassung – Theoriebildung, Inhalte, Legitimationsfragen, in: Siedentopf (Hrsg.), Zehn Jahre Deutsch-Französisches Verwaltungskolloquium, S. 123 (140) und Asbach, Verfassung und Demokratie in der Europäischen Union, S. 289; für ein Doppelreferendum (nationale und europäische Ebene): Schmitz, S. 442 ff.; kritisch Manfred Zuleeg, Die Vorzüge der Europäischen Verfassung, in: A. von Bogdandy (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, S. 931 (952) und de Witte, Ten Reflections on the Constitutional treaty for Europe (= CONV 703/03), S. 219.

³¹ z.B. Jutta Limbach, frühere Präsidentin des BVerfG, in der FAZ vom 29.08.2002, S.1; Günther Hirsch, Präsident des BGH, in einer Expertenanhörung im deutschen Bundestagsausschuss für Angelegenheiten der EU am 14.03.2001, http://www.bundestag.de/presse/hib/2001/2001_072/07.html.

³² z.B. der bayrische Ministerpräsident Edmund Stoiber in einer Grundsatzrede an der Berliner Humboldt-Universität vom 08.11.2001, <http://www.bayern.de/Presse-Info/Reden/2001/11-08.html>;

der ehemalige spanische Regierungschef José María Aznar, NZZ vom 14.04.2003;

politische Parteien, die ein Referendum befürworten, sind insbesondere die Grünen im EP und im Bundestag sowie die deutsche PDS und FDP.

³³ NGO-Referendumskampagne auf <http://european-referendum.org>. Siehe auch zahlreiche Stellungnahmen von Vertretern der Zivilgesellschaft in der gemeinsamen öffentlichen Anhörung der Europaausschüsse von Bundestag und Bundesrat am 26.06.2002 zum Europäischen Verfassungskonvent,

http://www.bundestag.de/gremien/a22_stellungnahmen/index.htm.

³⁴ Schmitz, Das europäische Volk und seine Rolle bei einer Verfassungsgebung in der Europäischen Union, EuR 2003, S. 217 (241).

³⁵ angedeutet bei Pernice, in: Dreier, GG II, Art. 23, Fn. 58; Ruffert, Schlüsselfragen der Europäischen Verfassung der Zukunft, EuR 2004, 165 (197 f.).

³⁶ Vgl. „Entwurf des Europäischen Parlamentes zur Gründung der Europäischen Union“ vom 14. februar 1984; <http://eurplace.org/diba/cig/fr-tratta.html>.

³⁷ Maurer/Stengel, Ein Referendum für Europas Verfassungsvertrag? SWP, August 2004, S. 15; <http://www.swp-berlin.org/brennpunkte/dossier.php?id=2332>.

gie der letzten vier Vertragsreformen einzuordnen. Bei den Verträgen von Luxemburg, Maastricht, Amsterdam und Nizza handele es sich um die technokratische, weitgehend bürgerferne Fortschreibung eines völkerrechtlichen Vertrags, der die Souveränität der Mitgliedstaaten zwar eingeschränkt, aber nicht grundsätzlich in Frage gestellt habe. Beim Verfassungsvertrag – bezeichnenderweise sprechen die Referendumsbefürworter häufig schlicht von der „Verfassung“³⁸ – handele es sich dagegen um ein Dokument, das das Potenzial der Begründung eines staatsähnlich verfassten Gemeinwesens in sich berge. Folglich könne sich auch nur über die plebiszitäre Zustimmung zu dieser Form der postnationalen Verfassung ein europäisches „Staatsvolk“ konstituieren.

Ausgangspunkt dieser Einschätzung ist Art. I-1 VVE, nach dem die Gründung der EU von „dem Willen der Bürgerinnen und Bürger und der Staaten Europas“ abgeleitet wird. Tatsächlich stellt diese Herleitung im Vergleich zu den geltenden Verträgen eine neue Stufe in der Integrationsentwicklung dar: Die EU soll sich als Union der Bürger und Staaten konstituieren. Hierzu bedarf es nach Auffassung der Referendumsbefürworter eben nicht nur der indirekten Legitimation des Verfassungstextes durch die Parlamente, sondern auch der unmittelbaren Legitimation durch die Bürger.

b. Argumente der Gegner eines Referendums

Nach Ansicht der Gegner direktdemokratischer Verfahren auf EU-Ebene im Allgemeinen und eines Referendums zum Verfassungsvertrag im Besonderen ist die Legitimation des VVE hingegen bereits durch dessen weitgehend von den Abgeordneten der nationalen Parlamente und des EP geprägten Aushandlungsprozess im Rahmen des Konvents, die anschließenden Verhandlungen zwischen den Staats- und Regierungschefs und die nachfolgende Ratifikation durch direkt gewählte nationale Parlamente gewährleistet. Es gebe deswegen keine Veranlassung, darüber hinaus die Bürger in einem europaweiten Referendum direkt über den Vertrag abstimmen zu lassen, insbesondere, wenn es sich dabei nur um ein konsultatives Referendum handele.

Neben den demokratiethoretischen Argumenten, in denen sich die Präferenz für repräsentative gegenüber partizipativen Formen der Demokratie manifestiert, wird ein Referendum aber auch aus praktischen Überlegungen abgelehnt: Neben der Langwierigkeit und den Kosten eines solchen Prozesses wird vor allem eine Behinderung des Prozesses der Verfassungsgebung durch einen negativen Ausgang befürchtet.

c. Stellungnahme

Gegenüber der Durchführung nationaler Referenden hätte eine unionsweite Volksbefragung verfassungspolitisch den Vorteil, dass die Verfassungsfrage aus der nationalen tagespolitischen Auseinander-

³⁸ so z.B. im „Aufruf von Verfassungsrechtslehrern für ein Referendum über die Europäische Verfassung in Deutschland“.

setzung ausgekoppelt³⁹ und kaum an den europapolitischen Alternativen orientierte Ergebnisse (wie sie in Frankreich zu beobachten waren) verhindert würden. Außerdem würden die Unionsorgane zum aktiven Einsatz für die Unionsverfassung gezwungen.⁴⁰

Der in diesem Zusammenhang geäußerten Sorge, eine derartige Ausgestaltung des Ratifikationsprozesses könne den europäischen Bundesstaat zur Entstehung bringen⁴¹, ließe sich dabei ebenfalls begegnen, da durch die Möglichkeit der unionsweiten Volksabstimmung das deutsche Zustimmungsgesetz in den dafür vorgesehen Verfahren nicht überflüssig werden, sondern vielmehr zum Referendum hinzutreten würde.⁴² Solcherart würde verfassungsdogmatisch und verfassungstheoretisch nichts daran hindern, das mögliche Votum des europäischen Volkes als verfassungsgebenden Akt im fortdauernden Verfassungsverbund der Union als nichtstaatlicher, supranationaler Föderation zu verstehen und die Verfassung vom Staat zu lösen.

Wie bereits erwähnt ist in diesem Zusammenhang jedoch zu beachten, dass auch von den Befürwortern eines solchen unionsweiten Referendums nicht bestritten wird, dass diese Möglichkeit im Verfassungsvertrag selbst als Voraussetzung seines Inkrafttretens verankert werden müsste.⁴³ Weder die bestehenden EU-Verträge noch die Europäische Verfassung nehmen aber auf das Referendum als klassisches nationalstaatliches Entscheidungsverfahren in Verfassungs- und Souveränitätsfragen irgendwelchen Bezug; ein europäisches Referendum ist somit rechtlich nicht möglich. Da zudem auch bezüglich eines europaweiten Referendums die grundsätzlichen Bedenken gegenüber Formen direkter Demokratie bestehen bleiben, erscheint die vom Konvent und der Regierungskonferenz im Vertrag festgeschriebene Option der mitgliedstaatlichen Ratifizierung aber auch als die bessere.

II. Zeitplan und Stand der Ratifizierung in allen EU- Mitgliedstaaten

Nach der Darstellung der diskutierten Modelle zur Ratifizierung des Verfassungsvertrages soll nun eine genaue Aufschlüsselung von Zeitplan und aktuellem Stand des Ratifizierungsprozesses in den einzelnen Mitgliedstaaten gegeben werden. Der Ausgang der beiden ablehnenden Referenden in Frankreich und den Niederlanden sowie die daraufhin auf der Tagung des Europäischen Rates am 16./17.6.2005 in Brüssel beschlossene „Erklärung der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der Europäischen Union zur Ratifizierung des Vertrags über eine Verfassung für Europa“⁴⁴ wurden dabei berücksichtigt.

³⁹ Ruffert, Schlüsselfragen der Europäischen Verfassung der Zukunft, EuR 2004, 165 (197), ebenso Schwab, Auf dem Weg in eine gute Verfassung?, Die Politische Meinung 50 (2005), S. 63 (64).

⁴⁰ Pache, Eine Verfassung für Europa – Krönung oder Kollaps der europäischen Integration? EuR 2002, S. 767 (783).

⁴¹ so wohl G. Federico Mancini, Europe: The Case for Statehood, ELJ 4 (1998), S. 29; Hans-Georg Dederer, Die Konstitutionalisierung Europas, ZG 2003, S. 97 (118).

⁴² Ruffert, Schlüsselfragen der Europäischen Verfassung der Zukunft, EuR 2004, 165 (198); so angedeutet auch bei Hölscheidt/Putz, Referenden in Europa, DÖV 2003, S. 737 (744).

⁴³ Schmitz, Das europäische Volk und seine Rolle bei einer Verfassunggebung in der Europäischen Union, EuR 2003, S. 217 (242).

⁴⁴ SN 117/05.

1. Belgien (parlamentarische Ratifizierung)

a. Ratifikationsmodus

In Belgien nahm der Senat am 28. April 2005 mit großer Mehrheit die Verfassung an. Auch das Abgeordnetenhaus, die zweite Kammer, sprach sich am 19. Mai 2005 deutlich für eine Annahme des Vertrages aus.

Von den drei Regionalparlamenten hat als erstes auch das Regionalparlament Flanderns den Vertrag ratifiziert; die beiden übrigen Regionalparlamente wie auch die Parlamente der Frankophonen und Deutschsprachigen Gemeinschaft stehen noch aus.

b. Reaktion auf den Ausgang der Referenden in F und den NL

Belgiens Premierminister Guy Verhofstadt sprach sich auch nach dem französischen und niederländischen „Nein“ dafür aus, den Ratifikationsprozess wie geplant fortzusetzen. Es sei wichtig, dass alle Staaten sich zur Verfassung äußern könnten.

2. Dänemark (obligatorisches, bindendes Referendum)

a. Ratifikationsmodus

Im November letzten Jahres einigten sich die fünf stärksten Parteien des Landes auf einen „nationalen Kompromiss“, der die Ratifizierung per Referendum empfahl. Nach seinem Wahlsieg am 8. Februar 2005 kündigte Ministerpräsident Fogh Rasmussen an, die Volksbefragung am 27. September 2005 durchzuführen.

b. Reaktion auf den Ausgang der Referenden in F und den NL

Entgegen ihrer ersten Reaktionen auf das französische „Nein“ hat die Regierung das Referendum nun jedoch auf unbestimmte Zeit ausgesetzt. Rasmussen hatte zunächst angekündigt, der Ratifikationsprozess werde in Dänemark auch im Falle einer Ablehnung in den Niederlanden wie geplant durchgeführt. Außenminister Per Stig Møller sagte einer dänischen Zeitung nun jedoch, man könne nicht über etwas abstimmen, was dann wieder geändert werde. Vor einer Volksabstimmung müsse man absolute Klarheit über den Verfassungstext haben.⁴⁵

3. Deutschland (parlamentarische Ratifizierung)

⁴⁵ Spiegel online vom 14. Juni 2005, „Auch Dänemark und Schweden wollen Ratifizierung stoppen“; <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,360413,00.html>.

Die deutsche Bundesregierung verabschiedete auf ihrer Kabinettsitzung am 3. November 2004 den Entwurf des Vertragsgesetzes über den VVE und leitete damit den Ratifikationsprozess in Deutschland formal ein. Zur Ratifizierung des Vertrages wurde der Gesetzentwurf am 17. Dezember 2004 an den Bundesrat und am 18. Dezember 2004 an den Bundestag weitergeleitet⁴⁶, wo er am 12. Mai 2005 (BT) bzw. am 27. Mai 2005 (BR) jeweils mit der erforderlichen verfassungsändernden Zweidrittelmehrheit angenommen wurde. Der Abschluss des Ratifikationsprozesses in Deutschland wurde jedoch mittlerweile von Bundespräsident Horst Köhler gestoppt, der vor Unterzeichnung des Gesetzes zunächst den Ausgang der Verfassungsbeschwerde des CSU-Abgeordneten Peter Gauweiler abwarten will.⁴⁷

4. Estland (parlamentarische Ratifizierung)

a. Ratifikationsmodus

In Estland wurde zunächst lange debattiert, ob die Ratifizierung der EU-Verfassung mit einem Referendum verbunden werden sollte. Strittig war dabei, inwieweit der VVE als Eingriff in die nationale Verfassung interpretiert werden kann und die Ratifizierung somit ein Referendum mit einschließen sollte. Am 5. Mai 2005 kündigte Premierminister Andrus Ansip an, die Verfassung dem Parlament zur Ratifikation zu übergeben und beendete damit die Diskussion. Geplant ist die Ratifizierung für Ende 2005.

b. Reaktion auf den Ausgang der Referenden in F und den NL

In Folge der gescheiterten Referenden erklärte Ansip, der Ratifikationsprozess müsse unabhängig von den Ergebnissen wie geplant fortgesetzt werden. Die Verfassung sei gut für Estland und gut für Europa.

5. Finnland (parlamentarische Ratifizierung)

a. Ratifikationsmodus

Die finnische Regierung hat gegen den Widerstand der Opposition aus Grünen, Linken und Nationalen, die sich für eine Volksabstimmung aussprachen, eine Ratifizierung ohne Referendum beschlossen.

⁴⁶ Vgl. Entwurf eines Gesetzes zu dem Vertrag vom 29. Oktober 2004 über eine Verfassung für Europa, Bundestagsdrucksache 15/4900.

⁴⁷ vgl. Spiegel online vom 15. Juni 2005: „Köhler unterschreibt Verfassungsgesetz nicht – Gauweiler beglückt“; <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,360665,00.html>.

b. Reaktion auf den Ausgang der Referenden in F und den NL

Der finnische Premierminister Matti Vanhanen kündigte als Reaktion auf die beim Brüsseler Gipfel beschlossene „Denkpause“ an, die bis Ende des Jahres geplante Ratifizierung der EU-Verfassung auf unbestimmte Zeit zu verschieben.⁴⁸

6. Frankreich (fakultatives, bindendes Referendum)

In Frankreich verschob Präsident Chirac eine Entscheidung über das Ratifikationsverfahren zunächst auf die Zeit nach der Verabschiedung des VVE durch die Regierungskonferenz⁴⁹; die Ankündigung eines französischen Referendums (zunächst geplant für die zweite Jahreshälfte 2005) in der traditionellen Ansprache des Präsidenten am 14. Juli 2004 kam daher für viele überraschend.⁵⁰ Bereits seit Januar 2005 zeichnete sich ab, dass die ursprünglich positive Einstellung der französischen Bürger zum Verfassungsvertrag – im Dezember ergaben Umfragen noch eine Zustimmung von 65 % – im Laufe der Zeit immer mehr erodierte. Vor diesem Hintergrund entschied sich Staatspräsident Chirac, das Referendum früher als geplant am 29. Mai abzuhalten, um so den negativen Trend aufzuhalten und den Verfassungsgegnern weniger Zeit für ihre Kampagne zu lassen.⁵¹ Zudem erhoffte man sich durch die vorher stattfindende Volksabstimmung in Spanien und die parlamentarische Ratifizierung in der BRD einen positiven psychologischen Effekt auf das französische Abstimmungsverhalten.

Entgegen dieser Hoffnungen lehnte am 29. Mai bei einer Wahlbeteiligung von 70 % jedoch eine Mehrheit von 55,6 % der französischen Wähler die Verfassung ab. Die Ablehnung der französischen Bevölkerung gründete sich dabei nach ersten Untersuchungen hauptsächlich auf eine allgemeine Unzufriedenheit mit der Regierungspolitik.

Noch am Abend des gescheiterten Referendums kündigte Chirac neue Impulse in der Regierungspolitik an; zwei Tage später trat – wie erwartet – Jean-Pierre Raffarin von seinem Posten als Premier zurück. Auf das negative Votum in den Niederlanden reagierte Chirac mit den Worten, in der EU müsse man sich jetzt die Zeit nehmen, um diese zweite Ablehnung in einem der Gründungsländer des Europäischen Aufbaus gründlich zu analysieren.⁵² Nach einem Treffen mit Bundeskanzler Schröder rief er ebenfalls dazu auf, den Ratifizierungsprozess fortzusetzen. Die Bemühungen um die europäische Integration müssten weiter vorangetrieben werden.

⁴⁸ „Immer mehr Länder verschieben Ratifizierung“, Spiegel online vom 17.6.2005; <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,360838,00.html>.

⁴⁹ „Constitution européenne: Chirac mesure les risques d'un référendum“, in: Le Figaro vom 27. April 2004.

⁵⁰ „Chirac: un référendum sur la Constitution européenne en 2005“, in: Le Monde vom 14. Juli 2004.

⁵¹ „Le référendum sur la Constitution européenne a été fixé au 29. Mai“, in: Le Monde (online) vom 4. März 2005; Maurer, Ratifikationsverfahren zum EU-Verfassungsvertrag, S. 26.

⁵² Newsletter der Konrad-Adenauer-Stiftung: „Der Ratifizierungsprozess zum Europäischen Verfassungsvertrag – Sachstand und Stimmungen in den einzelnen Mitgliedstaaten der Europäischen Union“; Aktualisierter Stand: 13. Juni 2005; http://www.kas.de/db_files/dokumente/laenderberichte/7_dokument_dok_pdf_6835_1.pdf.

7. Griechenland (parlamentarische Ratifizierung)

Griechenland ratifizierte am 19. April 2005 mit überwältigender Mehrheit (268/17/15) als fünfter EU-Staat die Verfassung. Vor der parlamentarischen Abstimmung hatten drei linke Oppositionsparteien einen Vorschlag für ein Referendum eingereicht, den die Regierung unter Ministerpräsident Kostas Karamanlis aus Furcht vor einer innenpolitischen Instrumentalisierung jedoch ablehnte.

8. Irland (obligatorisches, bindendes Referendum)

a. Ratifikationsmodus

Die Ratifizierung in Irland schließt neben der Annahme durch das Parlament auch ein obligatorisches bindendes Referendum mit ein, das zunächst für Ende 2005 geplant war.

b. Reaktion auf den Ausgang der Referenden in F und den NL

Als Konsequenz aus den gescheiterten Referenden sowie den Absprachen des EU-Gipfels vom 15./16.6.2005 in Brüssel wurde die Volksabstimmung jedoch bis 2006 verschoben.⁵³

9. Italien (parlamentarische Ratifizierung)

Italien hat am 25. Januar 2005 als erstes Gründungsmitglied der Europäischen Union den Verfassungsvertrag im Unterhaus mit großer Mehrheit ratifiziert (436/28). Die Gegner kamen vor allem aus den Reihen der oppositionellen Kommunisten und der Regierungspartei Lega Nord. Die Zustimmung des Senats (217/16) und somit die endgültige Ratifizierung erfolgte am 6. April.

10. Lettland (parlamentarische Ratifizierung)

a. Ratifikationsmodus

Nachdem das lettische Parlament den Vorschlag der Grünen für eine Volksbefragung zurückgewiesen hatte, war ihm bereits im Januar 2005 der Vertrag zur Ratifikation übergeben, aufgrund zahlreicher Übersetzungsfehler jedoch zunächst wieder zurückgezogen worden. Am 10. Mai ließ die Regierung die Verfassung erneut dem Parlament zukommen.

⁵³ „Immer mehr Länder verschieben Ratifizierung“, Spiegel online vom 17.6.2005; <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,360838,00.html>.

b. Reaktion auf den Ausgang der Referenden in F und den NL

Präsident Vike-Freiberga trat dafür ein, den Ratifikationsprozess auch nach dem „Nein“ in Frankreich und den Niederlanden fortzuführen. Nur wenn dieser in allen Ländern beendet sei, wisse die EU, wo sie stünde. Am 2. Juni 2005, mithin nur kurz nach den beiden negativen Voten, wurde die Ratifizierung im lettischen Parlament durchgeführt, wobei die erforderliche Zweidrittelmehrheit problemlos erreicht wurde (71/5/6).

11. Litauen (parlamentarische Ratifizierung)

Litauen hat den Verfassungsvertrag am 11. November 2004 als erstes Land ratifiziert. Auf ein Referendum hatte man angesichts der überwältigenden Mehrheit im Parlament (84/4/3) verzichtet. Nachdem Staatspräsident Adamkus mit seiner Unterschrift am 19. November 2004 das Votum gebilligt hatte, wurde die Ratifikationsurkunde am 17. Dezember 2004 hinterlegt.

12. Luxemburg (fakultatives, bindendes Referendum)

a. Ratifikationsmodus

Der luxemburgische Ministerpräsident Juncker war einer der ersten Befürworter der Durchführung eines Volksentscheids.⁵⁴ Unmittelbar nach dem Europäischen Rat von Thessaloniki entschied der luxemburgische Regierungsrat am 27. Juni 2003, den Verfassungsvertrag neben der parlamentarischen Ratifizierung auch einem Volksentscheid zuzuführen.⁵⁵

Eine erste Lesung zur Europäischen Verfassung im luxemburgischen Parlament fand am 22. April 2005 statt. Eine erfolgreiche Ratifizierung gilt hier als sicher, da der Verfassungsvertrag von allen im Parlament vertretenen Parteien unterstützt wird. Das Referendum soll am 10. Juli 2005 stattfinden. In einer am 1. Juni durchgeführten Umfrage, der letzten vor dem Referendum, befürworteten 46 % der Luxemburger die EU-Verfassung. Die Zahl blieb damit im Vergleich zur Mai-Umfrage unverändert. Die Nein-Front nahm um 6 % auf nunmehr 38 % zu, 16 % der Befragten waren noch unentschieden.

b. Reaktion auf den Ausgang der Referenden in F und den NL

Auch nach den ablehnenden Referenden soll in Luxemburg die Volksbefragung zum EU-Verfassungsvertrag wie geplant am 10. Juli abgehalten werden. Dies erklärte Parlamentspräsident Luci-

⁵⁴ Maurer/Stengel, Ein Referendum für Europas Verfassungsvertrag? SWP, August 2004; <http://www.swp-berlin.org/brennpunkte/dossier.php?id=2332>.

⁵⁵ vgl. Gouvernement Luxembourgeois: Conseil de gouvernement, Résumé des travaux du 27 juin 2003, http://www.gouvernement.lu/salle_presse/conseil_de_gouvernement/2003/06/27conseil/index.html#2

en Weiler am 19.6. nach einem Treffen mit den verschiedenen Fraktionschefs.⁵⁶ Zuvor war der Ministerrat zu einer außerordentlichen Sitzung zusammengetroffen. Dabei sprachen sich die Kabinettsmitglieder gegen eine Verschiebung des Referendums aus. Der stellvertretende Außenminister Schmitt erklärte, bei der Volksbefragung gehe es um die Verantwortlichkeit der Luxemburger gegenüber Europa. Mit ihrer Stimmabgabe entschieden die Bürger darüber, ob sie Europa vertrauten. Laut Schmitt geht es auch darum, ein positives Signal zu setzen. Juncker hat sein Verbleiben im Amt von einem positiven Ausgang des Referendums abhängig gemacht.

13. Malta (parlamentarische Ratifizierung)

a. Ratifikationsmodus

Premier Eddie Fenech Adrani hat die Möglichkeit eines Referendums am 17. Oktober 2003 mit der Begründung einer fehlenden Rechtsgrundlage ausgeschlossen; das Referendum im März 2003 über den Beitritt zu Europäischen Union sei entscheidend gewesen.⁵⁷ Der kritische Faktor bei der parlamentarischen Ratifizierung ist die Haltung der oppositionellen Labour-Partei, die sich noch nicht zu einem abschließenden Urteil durchgerungen hat. Da für die Annahme jedoch eine einfache Mehrheit genügt, wird die regierende christdemokratische PN nicht auf die Stimmen der Opposition angewiesen sein.

b. Reaktion auf den Ausgang der Referenden in F und den NL

Premierminister Lawrence Gonzi erklärte, dass der Ratifikationsprozess in Malta mit der für Juli 2005 geplanten Abstimmung trotz der beiden gescheiterten Referenden weitergeführt werde.

14. Niederlande (fakultatives, nicht- bindendes Referendum)

Wie in Frankreich lehnte auch in den Niederlanden eine große Mehrheit der Bevölkerung die EU-Verfassung ab. Im ersten nationalen Referendum in der Geschichte des Landes stimmten 62% der Befragten mit Nein, nur 38 % entschieden sich für das Vertragswerk. Mit dem Ergebnis war nach letzten Meinungsumfragen und dem französischen Votum bereits im Vorfeld gerechnet worden. Bei ersten Untersuchungen der Gründe für den negativen Ausgang des Referendums durch das Meinungsforschungsinstitut de Hond nannten die Wähler an erster Stelle die hohen finanziellen Beiträge der Nieder-

⁵⁶ „Luxemburg hält an EU-Volksabstimmung fest“, NZZ vom 21. Juni 2005; <http://www.nzz.ch/dossiers/EU-Verfassung/zukunft/2005/06/21/al/articleCX009.html>.

⁵⁷ Vgl. „No constitution vote for Maltese“, in: EU Observer vom 22.10.2003; <http://www.euobs.com/index.phtml?sid=18&aid=13090>.

lande an die EU. Weiter sei man mit der Verfassung weniger Herr im eigenen Land; auch die Angst vor dem nationalen Identitätsverlust wird als wesentlicher Grund der Ablehnung angeführt.⁵⁸

Der christdemokratische Ministerpräsident Jan Peter Balkenende zeigte sich sehr enttäuscht über den Ausgang des Referendums. Er erklärte allerdings auch, das Ergebnis des Referendums sei unmissverständlich. Trotz des konsultativen Charakters bekräftigte die Regierung, sie sehe sich – besonders aufgrund der mit 64 % verhältnismäßig hohen Wahlbeteiligung sowie der klaren Mehrheit der Verfassungsgegner – an das Ergebnis gebunden. Sozialdemokraten, Grüne und D66 hatten bereits im Vorfeld zugesichert, sich in jedem Fall an das Ergebnis zu halten.⁵⁹

Zur Zukunft der EU waren aus der Regierung sehr unterschiedliche Stimmen zu hören: während Ministerpräsident Balkenende dazu aufrief, den Ratifizierungsprozess in allen anderen Ländern fortzusetzen, bevor man Schlüsse für die Zukunft der Verfassung ziehe, sprach sich Vizeministerpräsident Zalm dafür aus, das Kabinett solle die Europäische Verfassung zurückziehen.⁶⁰

15. Österreich (parlamentarische Ratifizierung)

Der österreichische Nationalrat hat am 11. Mai 2005 mit nur einer Gegenstimme die EU-Verfassung angenommen. Am 25. Mai 2005 stimmte auch der Bundesrat dem Verfassungsvertrag zu (59/3). Der Kärntner Landeshauptmann Jörg Haider hatte vor der Abstimmung im Bundesrat ein Referendum in Österreich gefordert, da die EU-Verfassung wesentlich in die österreichische Bundesverfassung eingreife. Eine Volksabstimmung war jedoch sowohl von FPÖ als auch von ÖVP trotz zunehmenden öffentlichen Drucks⁶¹ abgelehnt worden; im Nationalrat war daher im Vorfeld ein Gesetz beschlossen worden, nach dem für eine Ratifizierung eine Zweidrittelmehrheit, aber keine Volksabstimmung notwendig war.

16. Polen (fakultatives, bindendes Referendum)

a. Ratifikationsmodus

Als einer der ersten europäischen Staats- und Regierungschefs setzte sich der damalige Regierungschef Miller während der Regierungskonferenz für ein Referendum über den VVE in Polen ein, wobei er

⁵⁸ Newsletter der Konrad-Adenauer-Stiftung: „Der Ratifizierungsprozess zum Europäischen Verfassungsvertrag – Sachstand und Stimmungen in den einzelnen Mitgliedstaaten der Europäischen Union“; Aktualisierter Stand: 13. Juni 2005;

http://www.kas.de/db_files/dokumente/laenderberichte/7_dokument_dok_pdf_6835_1.pdf.

⁵⁹ The Federal Trust: EU Constitution Newsletter, März 2005, S. 6.

⁶⁰ Newsletter der Konrad-Adenauer-Stiftung: „Der Ratifizierungsprozess zum Europäischen Verfassungsvertrag – Sachstand und Stimmungen in den einzelnen Mitgliedstaaten der Europäischen Union“; Aktualisierter Stand: 13. Juni 2005;

http://www.kas.de/db_files/dokumente/laenderberichte/7_dokument_dok_pdf_6835_1.pdf.

⁶¹ Vgl. „EU: Kommt Volksabstimmung zur Verfassung?“ in: Die Presse vom 11. Oktober 2003; http://www.diepresse.com/textversion_article.aspx?id=381962.

seine diesbezügliche Ankündigung im Oktober 2003 vor allem als Drohkulisse gegen die Vertreter Frankreichs und Deutschlands in der Regierungskonferenz verstanden wissen wollte.⁶² Tatsächlich sollte ein polnisches Referendum nur dann durchgeführt werden, wenn die Regierungskonferenz einen Rückschritt gegenüber der für Polen vorteilhaften Stimmengewichtung des Vertrags von Nizza beschließen würde. Nach einem Einlenken Polens in dieser Frage plädierte dann Staatspräsident Kwasniewski im März 2004 für ein Referendum, ohne die Miller'sche Junktum zu wiederholen.

Ein offizielles Datum für das Referendum steht bislang nicht fest. Der Zeitpunkt ist innenpolitisch umstritten: Während die Sozialdemokraten und auch Präsident Kwasniewski favorisieren, das Referendum zeitgleich mit den Präsidentschaftswahlen am 9. Oktober 2005 abzuhalten, lehnten die Oppositionsparteien diesen Termin bislang ab, da sie verhindern wollen, dass die Sozialdemokraten aus dem Referendum innenpolitisch Kapital schlagen.

Um Gültigkeit zu erlangen, bedarf das Referendum einer Beteiligung von 50 %. Dieses hohe Quorum erscheint vor dem Hintergrund besonders kritisch, als die Wahlbeteiligung bei den letzten Europawahlen mit knapp 21 % den zweitniedrigsten Wert in Europa erreichte. Auch aus diesem Grund erscheint eine Verknüpfung mit den Präsidentschaftswahlen sinnvoll.

b. Reaktion auf den Ausgang der Referenden in F und den NL

Als Reaktion auf die beiden negativen Referenden hat Staatspräsident Kwasniewski angedeutet, den Termin des Referendums zu verschieben. „Wir könnten uns entscheiden, uns ein paar Monate zu geben und uns wieder zu treffen, wenn wir besser vorbereitet sind“, so Kwasniewski. Noch einen Tag vor dieser Aussage hatte der Präsident erklärt, Polen sei eine zu große und wichtige Nation in Europa, als dass es nicht selbst eine Entscheidung über die Verfassung treffen müsse.⁶³

Eine kürzlich durchgeführte Umfrage zeigt, dass die Zustimmung zur Verfassung in Polen rapide gefallen ist. So sank die Zahl der Befürworter nach den Referenden in Frankreich und den Niederlanden um ganze 14 % auf nunmehr 40 %. Die Zahl der Gegner stieg von 19 % auf 35 % an; 25 % waren noch unentschieden.

⁶² Maurer/Stengel, Ein Referendum für Europas Verfassungsvertrag? SWP, August 2004, S. 10; <http://www.swp-berlin.org/brennpunkte/dossier.php?id=2332>.

⁶³ „Polen erwägt Verschieben des Referendums“, Spiegel online vom 7. Juni 2005; <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,359488,00.html>.

17. Portugal (fakultatives, bindendes Referendum)

a. Ratifikationsmodus

Die regierende Partido Socialista mit Ministerpräsident José Sócrates, der einer Volksabstimmung zunächst kritisch gegenüber stand, drang später darauf, das Referendum aus organisatorischen und finanziellen Gründen zeitgleich mit den Kommunalwahlen am 9. Oktober 2005 abzuhalten.⁶⁴

Die portugiesische Verfassung steht diesem Plan derzeit jedoch entgegen. Demnach müssen mindestens drei Monate zwischen Wahlen und einem Referendum liegen, was einem Termin vor Frühling 2006 angesichts der Lokalwahlen im Herbst und der Präsidentschaftswahl im Januar 2006 unmöglich macht. Die Verfassung sieht zudem bislang kein Referendum über internationale Abkommen vor. Zwar befürworteten alle Parteien eine Volksabstimmung, die zur Änderung der Verfassung erforderliche Zweidrittelmehrheit erscheint momentan angesichts der schwierigen Verhältnisse zwischen Regierung und Opposition jedoch schwierig zu erreichen.⁶⁵

Damit ein Referendum bindende Kraft hat, müssen laut Verfassung mindestens 50 % der Wahlberechtigten zu den Urnen gehen.

b. Reaktion auf den Ausgang der Referenden in F und den NL

Nach den ablehnenden Referenden in Frankreich und den Niederlanden sowie den Beschlüssen des Brüsseler Gipfels hat sich Premierminister Sócrates nun entgegen erster Angaben entschlossen, das Referendum auf unbestimmte Zeit zu verschieben. In jüngsten Umfragen zu der Volksabstimmung hatten auch in Portugal die Verfassungsgegner deutlich an Boden gewonnen.⁶⁶

18. Schweden (parlamentarische Ratifizierung)

a. Ratifikationsmodus

Der schwedische Riksdag hatte Ende April mit einer Debatte über die EU-Verfassung begonnen; die Regierung wollte diese ursprünglich im Dezember 2005 durch eine parlamentarische Abstimmung ratifizieren.

Ein Referendum lehnt die Regierung ab und konnte dabei bisher auf die Unterstützung der Mehrheit des Parlaments zählen. Nur die Grünen und die Linkspartei, von denen die Minderheitenregierung der

⁶⁴ „EU-Referendum im Herbst“, in: Süddeutsche Zeitung vom 14. März 2005.

⁶⁵ Newsletter der Konrad-Adenauer-Stiftung: „Der Ratifizierungsprozess zum Europäischen Verfassungsvertrag – Sachstand und Stimmungen in den einzelnen Mitgliedstaaten der Europäischen Union“, Aktualisierter Stand: 13. Juni 2005;

http://www.kas.de/db_files/dokumente/laenderberichte/7_dokument_dok_pdf_6835_1.pdf.

⁶⁶ „Immer mehr Länder verschieben Ratifizierung“, Spiegel online vom 17.6.2005; <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,360838,00.html>.

Sozialdemokraten jedoch abhängig ist⁶⁷, sprachen sich für eine Volksabstimmung aus. Die beiden Parteien haben dabei mit 65 % eine große Mehrheit der Bevölkerung hinter sich; mehr als 120.000 Schweden haben zudem eine Petition unterzeichnet, mit der sie ein Referendum über den VVE erreichen wollen. So ist die öffentlich Debatte um die Art der Ratifizierung zuletzt neu entflammt und der Druck auf die Regierung gewachsen, ihre Haltung zu einem Referendum zu überdenken.⁶⁸ Die Werte für eine Unterstützung der EU-Verfassung indes sind in der schwedischen Bevölkerung äußerst gering: nach einer Eurobarometer-Studie von Januar 2005 befürworteten lediglich 27 % der Schweden die Verfassung, 25 % lehnen sie ab, 48 % waren noch unentschieden.

b. Reaktion auf den Ausgang der Referenden in F und den NL

Ministerpräsident Göran Persson hatte bereits das französische Ergebnis als einen „herben Rückschlag für die europäische Zusammenarbeit“ bezeichnet; in einem Interview vom 3. Juni 2005 sagte er, es sei völlig sinnlos, Stellung zu etwas zu beziehen, das andere längst abgehakt hätten. Auf die Vereinbarung einer „Denkpause“ beim Brüsseler Gipfel reagierte er folglich wie sein finnischer Kollege mit einer Verschiebung der Ratifizierung auf unbestimmte Zeit.⁶⁹

19. Slowakei (parlamentarische Ratifizierung)

Nachdem die Christlich Demokratische Bewegung mit ihrer Forderung nach einem Referendum gescheitert war, nahm das slowakische Parlament die Verfassung am 11. Mai 2005 ohne Schwierigkeiten mit der notwendigen Mehrheit von 60 % an (116/27/4).

20. Slowenien (parlamentarische Ratifizierung)

Slowenien hat am 1. Februar als drittes Mitgliedsland die EU-Verfassung ratifiziert. 79 Abgeordnete gaben dem Vertragswerk ihre Stimme, vier lehnten es ab, sieben enthielten sich.

21. Spanien (fakultatives, nicht bindendes Referendum)

⁶⁷ Maurer, Ratifikationsverfahren zum EU-Verfassungsvertrag, S. 65

<http://www.swp-berlin.org/brennpunkte/dossier.php?id=2332>.

⁶⁸ „Persson under fire on EU constitution“, in: EU Observer vom 22. Oktober 2003; <http://www.euobs.com/index.phtml?sid=18&aid=13147>.

⁶⁹ „Immer mehr Länder verschieben Ratifizierung“, Spiegel online vom 17.6.2005; <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,360838,00.html>.

Auch in Spanien ist der Ratifizierungsprozess bereits abgeschlossen. Als erstes Land in Europa hatte man dort am 20. Februar 2005 das von Regierungschef Zapatero im Juni 2004 angekündigte⁷⁰ Referendum durchgeführt, in dem 77 % der Wähler für, 17 % gegen die EU-Verfassung stimmten. Die Wahlbeteiligung lag mit unter 43 % allerdings niedriger als bei der Europawahl im Juni (45 %), was Umfragen zufolge auf die allgemeine Unwissenheit der Bevölkerung über Bedeutung und Inhalt des Verfassungstextes zurückzuführen ist.

In der Abgeordnetenkammer wurde das Vertragswerk am 28. April mit großer Mehrheit (311/19) angenommen; auch der Senat billigte die Verfassung am 18. Mai 2005 mit einem deutlichen Votum (225/6/1). Die spanische Regierung unter José Luis Zapatero gehört zu den größten Befürwortern einer raschen Ratifizierung des europäischen Verfassungsvertrages.

22. Tschechien (Referendum oder parlamentarische Ratifizierung)

a. Ratifikationsmodus

Tschechien gehört zu den Ländern, in denen die Ratifizierung des VVE voraussichtlich problematisch werden wird. Bislang steht nicht fest, ob der Verfassungsvertrag im Wege eines Referendums oder lediglich durch Parlamentsbeschluss ratifiziert werden soll. Der sozialdemokratische Ministerpräsident Jiri Paroubek hatte in einer Regierungserklärung am 13. Mai 2005 die Ratifizierung der EU-Verfassung als wichtigstes Ziel bezeichnet. Die oppositionelle ODS sowie die Kommunisten zeigen sich dagegen euroskeptisch bis –feindlich: so führte der ehemalige Vorsitzende der ODS und jetzige Staatspräsident Vaclav Klaus in einem Interview in der FAZ aus, die Verfassung sei so leer und schlecht, dass es ihre Verteidiger viel schwerer hätten als ihre Gegner. Die Europäische Union brauche keine Verfassung; diese sei lediglich ein Versuch der „Europäisten“, die Vereinheitlichung, die Unifizierung zu beschleunigen.⁷¹ Eine parlamentarische Ratifizierung erscheint aufgrund der notwendigen Dreifünftelmehrheit daher nahezu ausgeschlossen.

In Bezug auf ein mögliches Referendum, das grundsätzlich von allen im Parlament vertretenen Parteien unterstützt wird, sind ebenfalls gleich mehrere Fragen strittig: während die ODS ein Einmalgesetz für ein Referendum über die EU-Verfassung beschließen möchte, tritt die sozialdemokratische CSSD für ein allgemeines Volksabstimmungsgesetz ein. Umstritten ist des Weiteren der Zeitpunkt eines möglichen Referendums: Die Sozialdemokraten halten daran fest, es aus Kostengründen zusammen mit den Parlamentswahlen im Juni 2006 abzuhalten, die ODS befürchtet jedoch, die Regierung könnte die Referendumskampagne und die damit verbundenen EU-Mittel für ihren eigenen Wahlkampf instrumentalisieren. Im April, also noch vor den Referenden in Frankreich und den Niederlanden, war auch in

⁷⁰ vgl. „El Gobierno convocará un referendun para ratificar la Constitución Europea“, in: El Mundo vom 23.6.2004; <http://elmundo.es/elmundo/2004/06/23/espana/1088001770.html>.

⁷¹ Interview „Ich habe Angst um Europa“ mit Vaclav Klaus in der FAZ vom 15. März 2005.

Tschechien die Anzahl der Gegner von 21% auf 26 % gestiegen. 58 % befürworteten die Verfassung, 15 % waren unentschieden.

b. Reaktion auf den Ausgang der Referenden in F und den NL

Nach den beiden gescheiterten Referenden ist die Wahrscheinlichkeit eines positiven Ausgangs eines Referendums zum VVE in Tschechien nun als noch geringer einzustufen. Die Opposition sieht sich in ihrer negativen Haltung zur Verfassung bestärkt und reagierte erfreut auf das französische und niederländische „Nein“. Es sei nun überflüssig, den Ratifikationsprozess fortzusetzen.

23. Ungarn (parlamentarische Ratifizierung)

Ungarn hat als zweiter Mitgliedstaat dem Verfassungsvertrag zugestimmt. Am 20. Dezember 2004 votierten 322 Abgeordnete für die Verfassung, 12 stimmten dagegen, acht enthielten sich. Die nötige Zweidrittelmehrheit wurde mithin ohne Probleme erreicht.

24. Vereinigtes Königreich (fakultatives, bindendes Referendum)

a. Ratifikationsmodus

In Großbritannien geriet Tony Blair in der Frage des Ratifikationsverfahrens zum VVE zunehmend unter Druck. Die bereits 2003 gestartete Kampagne für ein Referendum wurde von den Oppositionsparteien aus unterschiedlichen Motiven betrieben: Konservative und britische Grüne wünschen explizit ein Scheitern der Verfassung auf diesem Wege, die Liberalen Demokraten hoffen auf eine Zustimmung und eine damit verbundenen stärkere Legitimität.⁷²

Lehnte Blair im Vorlauf zum Dezembergipfel der Regierungskonferenz 2003 ein Referendum noch strikt ab⁷³, befürwortet er seit April 2004 die Durchführung eines derartigen Ratifikationsprozederes. Das Referendum wird frühestens für Frühjahr 2006 erwartet. Formell wird es zwar nur über den Verfassungsvertrag durchgeführt, allerdings macht Tony Blair keinen Hehl daraus, dass er den Streit um den Verfassungsvertrag in eine grundsätzlicher gelagerte Diskussion über die Zukunft Großbritanniens in der EU überführen will.⁷⁴

⁷² Maurer/Stengel, Ein Referendum für Europas Verfassungsvertrag? SWP, August 2004; <http://www.swp-berlin.org/brennpunkte/dossier.php?id=2332>.

⁷³ Vgl. „UK government in turmoil over referendum“, in: EU Observer vom 16. Oktober 2003; <http://www.euobserver.com/index.phtml?sid=9&aid=13078>.

⁷⁴ Maurer/Stengel, Ein Referendum für Europas Verfassungsvertrag? SWP, August 2004; S. 8; <http://www.swp-berlin.org/brennpunkte/dossier.php?id=2332>.

b. Reaktion auf den Ausgang der Referenden in F und den NL

Nach den Ereignissen in Frankreich und den Niederlanden hat sich die Regierung Blair dazu entschlossen, das geplante Referendum im eigenen Land erst einmal auf Eis zu legen. Der britische Außenminister Jack Straw sagte in einer Erklärung vor dem Unterhaus, nach dem doppelten „Nein“ sei es nicht vernünftig, mit dem Ratifikationsprozess fortzufahren. Tony Blair hatte bereits unmittelbar nach dem französischen Referendum eine Periode des Nachdenkens gefordert; die Staats- und Regierungschef müssten sich den grundlegenden Ängsten ihrer Bürger zuwenden.⁷⁵

Laut einer Umfrage Anfang Juni liegt der Anteil der Verfassungsgegner in Großbritannien bei 57 %, während nur 30 % die Verfassung befürworten.

25. Zypern (parlamentarische Ratifizierung)

Auf Zypern ist der Ratifizierungsprozess bereits abgeschlossen, nachdem das Parlament des griechischen Teils der Insel die Verfassung am 30. Juni 2005 ratifizierte. 30 Abgeordnete stimmten für das Vertragswerk, 19 dagegen, ein Abgeordneter enthielt sich, sechs waren abwesend.⁷⁶ Damit wurde die erforderliche Mehrheit von 29 Stimmen knapp übertroffen.

26. Zusammenfassung

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass der Ratifikationsprozess aktuell in 11 Staaten, nämlich Litauen, Ungarn, Slowenien, Spanien, Italien, Griechenland, der Slowakei, Österreich, Lettland, Malta und Zypern erfolgreich abgeschlossen wurde.

In Deutschland ist die Ratifizierung augenblicklich ausgesetzt, da Bundespräsident Köhler vor einer Unterzeichnung die Entscheidung des BVerfG über eine Klage des CSU-Politikers Gauweiler abwarten will; Bundestag und Bundesrat hatten der Verfassung mit großer Mehrheit zugestimmt.

Bereits abgelehnt wurde die Verfassung durch Referenden in Frankreich und den Niederlanden; noch ratifiziert werden muss sie in Belgien, Dänemark, Estland, Finnland, Großbritannien, Irland, Luxemburg, Malta, Polen, Portugal, Schweden und Tschechien.

Dabei ist damit zu rechnen, dass zumindest in einigen dieser Länder, insbesondere im Vereinigten Königreich und Tschechien, Probleme bei der Ratifizierung auftreten werden.

⁷⁵ Newsletter der Konrad-Adenauer-Stiftung: „Der Ratifizierungsprozess zum Europäischen Verfassungsvertrag – Sachstand und Stimmungen in den einzelnen Mitgliedstaaten der Europäischen Union“; Aktualisierter Stand: 13. Juni 2005; S. 13.
http://www.kas.de/db_files/dokumente/laenderberichte/7_dokument_dok_pdf_6835_1.pdf.

⁷⁶ „Zypern ratifiziert EU-Verfassung“; Spiegel online vom 1. Juli 2005;
<http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,363105,00.html>.

C. Auswege aus der gegenwärtigen „Ratifizierungskrise“ des VVE

Nach den gescheiterten Referenden in Frankreich und den Niederlanden ist zuletzt in der europäischen Presse und Politik immer häufiger von einer schweren Krise der Verfassung, gar der europäischen Integration als solches, die Rede. Schon werden Szenarien der Überdehnung und des Scheiterns des Integrationsprojekts heraufbeschworen, obgleich die gegenwärtige Lage im Grundsatz nicht neu ist: Bereits die Dänen lehnten im Jahr 1992 den Vertrag von Maastricht im ersten Durchgang ab, die Iren folgten mit einem Negativvotum zum Vertrag von Nizza im Jahr 2001.

Neu und deshalb für Akteure und Beobachter so frappierend ist jedoch, dass innerhalb weniger Tage gleich zwei Gründungsmitglieder, darunter Frankreich als zentraler Architekt des Integrationsprozesses, dem Verfassungsprojekt einen Dolchstoß versetzt haben. Dies muss aber nicht zu einer Lähmung der Europapolitik führen; rückblickend haben sich gerade Momente der Krise oftmals als fruchtbar erwiesen, da die Integration schon immer in Alternativen denken musste. Aus dem Scheitern der Europäischen Politischen Gemeinschaft (EPG) und der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) 1954 entstanden die Römischen Verträge von EWG und EURATOM. Nachdem 1962 die Fouchet-Pläne zur Politischen Union scheiterten, wurden in der Folge der deutsch-französische Freundschaftsvertrag und die Fusion der Gemeinschaftsorgane beschlossen. Als schließlich der Spinelli-Entwurf des Europäischen Parlaments für eine europäische Verfassung in den nationalen Parlamenten hängen blieb, bildete dieser den Auslöser für die Einheitliche Europäische Akte, mit der das große historische Werk des Gemeinsamen Binnenmarktes organisiert wurde.

Auch die gescheiterten Verfassungsreferenden haben das Potenzial, einen Aufbruch zu markieren. Voraussetzung dafür ist jedoch, dass die momentane Ratlosigkeit in den europäischen Hauptstädten einem strategischen Impuls weicht. Die Mitgliedstaaten haben bisher den Fehler begangen, nicht konstruktiv mit der Möglichkeit eines (punktuellen) Scheiterns umzugehen.

Zwar ließen die deutsche und französische Regierung bereits im Vorfeld des Abschlussgipfels zum Verfassungsvertrag, also noch vor Beginn des Ratifikationsprozesses erkennen, dass sie an Plänen für den Fall schmiedeten, dass der Vertrag in nationalen Referenden scheitern würde. So wurde der französische Außenminister und ehemalige Kommissar für die institutionellen Reformen Michel Barnier mit dem Vorschlag zitiert:

„Wir müssen in den Verfassungstext Vorgaben einfügen, die uns auch dann [nach dem Scheitern] in bestimmten Bereichen eine Weiterentwicklung ermöglichen.“⁷⁷

Nichtsdestotrotz war ein Plan B lange Zeit offiziell kein Thema. Um Gedanken an ein Scheitern erst gar nicht aufkommen zu lassen und eine „self fulfilling prophecy“ zu verhindern, sowie zugleich Druck auf die einzelnen Mitgliedstaaten zur uneingeschränkten Unterstützung des Verfassungsvertrages in den

⁷⁷ Vgl. „Paris skizziert Plan B für EU-Verfassung“, in: FT Deutschland vom 10. Mai 2004.

Referendumskampagnen auszuüben, waren weitere Überlegungen zu Alternativen tabu.⁷⁸ Folge dieser fehlenden Auseinandersetzung mit Optionen für den Fall eines Scheiterns des Ratifizierungsprozesses ist nun, dass zwar die juristischen Folgen eines Scheiterns der Ratifikation eindeutig sind: sollte ein oder mehrerer Staaten den Vertrag nicht ratifizieren, so wäre das Verfassungsprojekt gescheitert, da alle Mitgliedstaaten der Änderung der europäischen Verträge durch den VVE zustimmen müssen. Rechtlich würde die EU auf der derzeitigen vertraglichen Grundlage, dem Vertrag von Nizza, weiter bestehen und verfiere somit nicht in einen rechtsfreien Raum oder die völlige Handlungsunfähigkeit.⁷⁹

Politisch hingegen ist alles offen. Das weitere Vorgehen im Falle ablehnender Referenden wurde weder vom Konvent noch von der anschließenden Regierungskonferenz geklärt. In der Schlussakte des Verfassungsvertrages findet sich lediglich die Erklärung Nr. 30 zur Ratifikation des Vertrages über eine Verfassung für Europa, derzufolge „der Europäische Rat befasst wird, wenn nach Ablauf von zwei Jahren nach der Unterzeichnung des Vertrags über eine Verfassung für Europa vier Fünftel der Mitgliedstaaten den genannten Vertrag ratifiziert haben und in einem Mitgliedstaat oder mehreren Mitgliedstaaten Schwierigkeiten bei der Ratifikation aufgetreten sind.“

Angesichts der nun unerwartet großen aufgetretenen „Schwierigkeiten“ wird die Hilflosigkeit der europäischen Staats- und Regierungschefs deutlich: In ihrer offiziellen Erklärung zur Ratifizierung des Vertrags über eine Verfassung für Europa im Rahmen der Tagung des Europäischen Rates am 16./17. Juni 2005 in Brüssel⁸⁰ nahmen sie „den Ausgang der Referenden in Frankreich und in den Niederlanden zur Kenntnis“ und erachteten es für notwendig, „die Lage gemeinsam zu überdenken“. Konkrete Schritte wurden hingegen vorerst nicht geplant, der Ratifizierungsprozess von vielen Staaten vorübergehend ausgesetzt.

Im folgenden Abschnitt sollen nun zunächst –unabhängig von der Wahrscheinlichkeit ihres Eintretens– eine Aufstellung aller rechtlich möglichen Auswege aus der Ratifizierungskrise des VVE dargestellt werden. Darauf aufbauend erfolgt eine Darstellung und Einordnung des bislang tatsächlich gewählten Weges.

I. Darstellung der möglichen Optionen

1. Präzedenzfälle Maastricht und Nizza: Durchführung eines zweiten Referendums

Es liegt zunächst die Versuchung nahe, für die Lösung der Ratifizierungskrise auf eine ähnliche Lösung zu setzen wie im Falle der „Pannen“ während der Ratifizierung der Verträge von Maastricht und Nizza: Damals erlaubte im Falle Dänemarks 1992 ein Protokoll und im Falle Irlands von 2001 eine Erklärung

⁷⁸ Thalmeier, Optionen für einen Plan-B im Falle des Scheiterns der Ratifikation des Verfassungsvertrages, C•A•P Working Paper, März 2005;

http://www.cap.lmu.de/download/2005/2005_thalmaier_planB.pdf.

⁷⁹ Thalmeier, Optionen für einen Plan-B im Falle des Scheiterns der Ratifikation des Verfassungsvertrages, C•A•P Working Paper, März 2005;

http://www.cap.lmu.de/download/2005/2005_thalmaier_planB.pdf.

⁸⁰ SN 117/05.

der Staats- und Regierungschefs den durch negative Referenden blockierten Ratifikationsprozess fortzusetzen und in einem zweiten Referendum jeweils zu einem positiven Ergebnis zu kommen.

Diese Hoffnung auf ein ähnliches Szenario als Lösung für einen „Unfall“ bei der Ratifikation scheint sich jedoch – obgleich rechtlich vertretbar und politisch durchaus realistisch⁸¹ – bereits zum jetzigen Zeitpunkt als trügerisch zu erweisen⁸²: So kann auch durch den Zusatz eines oder mehrerer Protokolle kaum davon ausgegangen werden, dass eine zweite Volksbefragung notwendigerweise das Ergebnis der ersten umkehren würde, da die Wähler in den betreffenden Mitgliedstaaten es als Affront aufnehmen könnten, wenn man sie nach einer ersten, negativ ausgegangenen Befragung noch einmal zu einem (größtenteils) unveränderten Text in der Erwartung befragt, sie seien nun „zur Vernunft“ gekommen.⁸³ Da es sich zumindest beim französischen Referendum sicher zu nicht geringem Teil auch um ein Protestvotum gegen die amtierende Regierung handelte, erscheint es zusätzlich unwahrscheinlich, dass sich dieses innerhalb weniger Monate unter derselben Regierung umkehren lässt. Schließlich darf auch eine deutliche Verschärfung der Krise durch die Tatsache, dass mit Frankreich und den Niederlanden gerade zwei wichtige Mitglied- und Gründerstaaten der EU zu den Nichtratifizierern gehören, nicht übersehen werden.

Die Präzedenzfälle von Maastricht und Nizza genügen daher keineswegs als Wegweiser zur Lösung der Ratifizierungskrise

2. Die Notwendigkeit weiterer Optionen

Neben der schlichten Durchführung weiterer Referenden müssen daher auch andere Optionen in Erwägung gezogen werden. Hierbei erscheint es sinnvoll, zwischen drei grundlegenden Kategorien zu unterscheiden⁸⁴:

- einer erste Kategorie von Optionen, die für den Fall eines Nicht-Inkrafttretens des VVE die Umsetzung zumindest eines Teils seiner Reformen auf der Grundlage des Status quo der gegenwärtigen Vertragsbestimmungen ermöglichen würden,
- einer zweite Kategorie von Lösungen, die an dem Ziel einer Ratifizierung durch alle Mitgliedstaaten auf der Grundlage einer teilweisen oder gänzlichen Neuverhandlung festhalten

⁸¹ Längle, Rechtsfragen der Neugründung der EU und der Ratifikation des Verfassungsvertrages, in: Callies/Hubert, Der Konventsentwurf für eine EU-Verfassung im Kontext der Erweiterung, S. 65 (78).

⁸² So bereits vorausgesagt von Monar, Optionen für den Ernstfall: Auswege aus einer möglichen Ratifizierungskrise des Verfassungsvertrages, integration 1/05, S. 16 (20).

⁸³ So schloss z.B. Tony Blair im April 2004 zunächst auch eine Wiederholung der kurz zuvor angekündigten Volksbefragung zu einem Vertragstext „mit nur einigen Veränderungen“ aus; vgl. „Blair rules out repeated EU polls“, in: BBC news, 23. April 2004, http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk_politics/3648843.htm (Stand: Juni 2005).

⁸⁴ Unterscheidung in Anlehnung an Monar, Optionen für den Ernstfall: Auswege aus einer möglichen Ratifizierungskrise des Verfassungsvertrages, integration 1/05, S. 16 (20); ähnliche Unterteilung bei Maurer/Stengel, Ein Referendum für Europas Verfassungsvertrag?, SWP August 2004, S. 18 und Tosato/Greco, The EU Constitutional Treaty: How to deal with the ratification bottleneck; Documenti IAI; November 2004; S. 9 ff.; www.iai.it/pdf/DocIAI/iai0417e.pdf.

- und schließlich einer dritte Kategorie von Optionen, die den freiwilligen oder (im Extremfall) unfreiwilligen, teilweisen oder gänzlichen Ausschluss von Nichtratifizieren vorsehen.

a. Status-quo-Optionen

Wie bereits dargestellt werden im Falle einer Nichtratifizierung des VVE rein rechtlich betrachtet die gegenwärtigen Verträge in der zuletzt durch den Vertrag von Nizza geänderten Fassung fortbestehen. Diese rechtlich automatische Beibehaltung des Status quo könnte durchaus eine politische Option für die Mitgliedstaaten sein, insbesondere wenn der Vertrag (wie nun geschehen) in mehr als einem Mitgliedstaat scheitern sollte und die politischen Kosten einer Neuverhandlung oder einer Ausschlussoption als zu hoch erachtet werden könnten.⁸⁵ In diesem Fall könnte der gemäß Erklärung Nr. 30 „befasste“ Europäische Rat die Nichtratifizierung des VVE formell feststellen und damit das Ratifizierungsverfahren beenden.⁸⁶

Auf der dann gegebenen Grundlage des Status quo böten sich den Mitgliedstaaten, die den Vertrag ratifiziert haben, wiederum drei Optionen:

aa. Kontinuität auf der Grundlage der bestehenden Verträge („Nizza forever“)

Trotz aller Kritik am Vertrag von Nizza funktioniert auch die erweiterte Union bis heute ohne existenzbedrohende Krisenerscheinungen. Auch eine formell gescheiterte Ratifizierung würde das andauernde Funktionieren der Union folglich nicht in Frage stellen. Diejenigen Mitgliedstaaten, die den Verfassungsvertrag ratifiziert haben, könnten den negativen Ausgang daher hinnehmen und versuchen, ihre europapolitischen Interessen wie auch bisher auf der Grundlage der bestehenden Verträge zu verfolgen.

Es ist jedoch kaum vorstellbar, dass die Ratifizierer diese Option akzeptieren werden. Angesichts einer (trotz allem noch) zu erwartenden Mehrheit von ratifizierenden Staaten wäre es schwer vermittelbar, dass es eine kleine Minderheit von Staaten in der Hand haben soll, das Verfassungsprojekt zum Scheitern zu bringen, obgleich die Mehrheit der EU-Bürger dafür ist.⁸⁷ Zudem stellt die Beibehaltung des Status quo auch inhaltlich keine eigentliche Alternative dar: Zwar würde auch mit den gegenwärtigen

⁸⁵ So auch die offizielle Position der britischen Regierung für den Fall eines negativen Referendums: auf die Frage, was im Falle eines negativen Volksentscheids geschehen würde, antwortete der britische Außenminister Jack Straw im Unterhaus: „If there is a no vote it is perfectly obvious what the circumstances would be: the existing treaties would apply.“; vgl. The Times, 10.09.2004.

⁸⁶ Thalmaier, Optionen für einen Plan-B im Falle des Scheiterns der Ratifikation des Verfassungsvertrages, C·A·P Working Paper, März 2005, S. 5;

http://www.cap.lmu.de/download/2005/2005_thalmaier_planB.pdf.

⁸⁷ Monar, Optionen für den Ernstfall: Auswege aus einer möglichen Ratifizierungskrise des Verfassungsvertrages, integration 1/05, S. 16 (21); Thalmaier, Optionen für einen Plan-B im Falle des Scheiterns der Ratifikation des Verfassungsvertrages, C·A·P Working Paper, März 2005, S. 5;

http://www.cap.lmu.de/download/2005/2005_thalmaier_planB.pdf.

Verträgen das grundsätzliche Funktionieren der EU sichergestellt; der Verfassungsvertrag hat aber gerade die Aufgabe, den Vertrag von Nizza grundlegend zu reformieren, da dieser nach allgemeiner Auffassung kaum mehr geeignet ist, die EU der 25 und zukünftig 27 und mehr Mitgliedstaaten handlungsfähig zu erhalten.

bb. Umsetzung eines Teils der Reformen durch alle Mitgliedstaaten auf Grundlage der bestehenden Verträge

Eine weitere Option für den Fortgang des Integrationsprozesses bestünde in einem Szenario, bei dem auf der Grundlage der bestehenden Verträge Reformen der Institutionen und Verfahren vorgenommen würden, die unterhalb der Schwelle einer förmlichen Vertragsänderung möglich wären.⁸⁸

Tatsächlich wird die Umsetzung eines Teils der durch den VVE beschlossenen Reformen zum einen bereits durch deren Implementation in der Praxis auf der Basis von europäischem Sekundärrecht vollzogen.⁸⁹ So sind schon heute einige der formell erst durch den VVE vorgesehenen Neuerungen zumindest teilweise in die Praxis umgesetzt worden, wie z.B. die Solidaritätsklausel im Falle terroristischer Angriffe sowie der Aufbauprozess der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft und des Europäischen Auswärtigen Dienstes, der unter ausdrücklichem Verweis auf den noch nicht ratifizierten Verfassungsvertrag eingeleitet worden ist⁹⁰. Ähnliches gilt für die Charta der Grundrechte, auf die sich – obwohl erst der VVE ihr volle rechtliche Verbindlichkeit geben würde – der Gerichtshof Erster Instanz, die Kommission, das EP und Generalanwälte des EuGH bereits mehrfach bezogen haben.⁹¹

Eine ganze Reihe anderer durch den VVE vorgesehener Reformen könnte ebenfalls in solch pragmatischer „nichtvertraglicher“, dennoch aber mit den gegenwärtigen Verträgen vollauf zu vereinbarender Form durchgeführt werden. So könnten beispielsweise wesentliche Elemente der gestärkten Position des EP im Haushaltsverfahren gemäß Art. III-404 VVE durch eine interinstitutionelle Vereinbarung umgesetzt werden, die unter anderem die Reklassifizierung aller Ausgaben als „nichtobligatorisch“ vornehmen würde.⁹²

Die „nichtvertragliche“ Einführung von Verfassungsvertragsreformen für die Union als Ganze bedürfte allerdings in jedem Einzelfall die Zustimmung aller Mitgliedstaaten, die in vielen Fällen gewiss politisch schwierige Verhandlungen und ein erhebliches Maß an Kompromissbereitschaft erfordern würde. Zudem wäre diese Option auf eine ganze Reihe der Reformen des VVE – etwa den veränderten Konfigurationen der Organe oder der Neudefinition der qualifizierten Mehrheit – auf Grund der ihnen ent-

⁸⁸ Dazu ausführlich *Maurer* u.a., Ratifikationsverfahren zum EU-Verfassungsvertrag, Diskussionspapier Forschungsgruppe EU-Integration SWP, 9. Auflage, Mai 2005 sowie *de Witte*, The Process of Ratification and the Crisis Options: A Legal Perspective; Conference reader, Asser institute Colloquium on European Law, Oktober 2004, S. 10 (11).

⁸⁹ Monar, Optionen für den Ernstfall: Auswege aus einer möglichen Ratifizierungskrise des Verfassungsvertrages, integration 1/05, S. 16 (20); Thalmaier, Optionen für einen Plan-B im Falle des Scheiterns der Ratifikation des Verfassungsvertrages, C·A·P Working Paper, März 2005, S. 6.

⁹⁰ 2005/441/GASP/ Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 245/17 vom 17. Juli 2004.

⁹¹ hierzu: Eeckhout, The EU Charter of Fundamental Rights and the Federal Question, in: Common Market Law Review, Bd. 39 (2002), S. 945 (946 – 951).

⁹² Monar, Optionen für den Ernstfall: Auswege aus einer möglichen Ratifizierungskrise des Verfassungsvertrages, integration 1/05, S. 16 (22).

gegenstehenden gegenwärtigen Vertragsbestimmungen nicht anwendbar. Auch diese lediglich fragmentarische Umsetzung wäre für die Befürworter aber sicherlich befriedigender als die reine Kontinuitätsoption.

cc. Umsetzung eines Teils der Reformen durch eine Gruppe von Mitgliedstaaten in Gestalt der „verstärkten Zusammenarbeit“

Denjenigen Mitgliedstaaten, die auf der Grundlage des vertraglichen Status quo eine zumindest teilweise Umsetzung der Reformen des Verfassungsvertrags anstreben würden, dabei aber nicht mit der Unterstützung anderer Mitgliedstaaten rechnen könnten, stünde zudem das bislang nicht genutzte Instrument der „verstärkten Zusammenarbeit“ zur Verfügung.⁹³ Denkbar wäre eine Anwendung beispielsweise hinsichtlich der nur für die Euro-Gruppe geltenden neuen Bestimmungen zum Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion.

Der Anwendungsbereich dieser verstärkten Zusammenarbeit zur Umsetzung der Verfassungsvertragsreformen würde jedoch durch die gegenwärtigen Vertragsbestimmungen⁹⁴ stark eingeschränkt: Zunächst müsste jede solche Zusammenarbeit den weitreichenden Bedingungen der Art. 43, 43a und 43b des EUV genügen, die neben einer Mindestzahl von acht Mitgliedstaaten unter anderem auch die Beachtung der Zuständigkeiten, Rechte und Pflichten der nichtbeteiligten Mitgliedstaaten, des einheitlichen institutionellen Rahmens und des Besitzstandes von Gemeinschaft und Union vorschreibt. Außerdem müsste sie auch dem Kriterium genügen, „letztes Mittel“ zur Verwirklichung von Vertragszielen zu sein.⁹⁵ Insbesondere im Falle nichtkooperativer anderer Mitgliedstaaten könnten sich diese Bedingungen als unüberwindbare Hürden darstellen.

Erschwerend kommt hinzu, dass die verstärkte Zusammenarbeit auf eine ganze Reihe von Bereichen von vornherein nicht anwendbar wäre, da die Schaffung einer zusätzlichen Struktur zwar grundsätzlich möglich ist, die bestehende Struktur aber nicht angetastet werden kann. Die durch den Verfassungsvertrag vorgesehenen zentralen Reformen der europäischen Institutionen und Entscheidungsverfahren könnten auf diesem Wege daher nicht umgesetzt werden.

b. Neuverhandlungsoptionen

Da jede der drei oben dargestellten Status-quo-Optionen den Verzicht auf grundlegende Reformelemente des Verfassungsvertrages implizieren würde und sich das bloße Vertrauen auf eine erfolgreiche

⁹³ Thalmaier, Optionen für einen Plan-B im Falle des Scheiterns der Ratifikation des Verfassungsvertrages, C·A·P Working Paper, März 2005, S. 7.

⁹⁴ zu den durch den Vertrag von Nizza reformierten Bestimmungen zur verstärkten Zusammenarbeit siehe Joe Shaw: Enhancing Cooperation After Nice: Will The Treaty Do The Trick?; in: Andenas/Usher (Hrsg.), The Treaty of Nice and Beyond. Enlargement and Constitutional Reform, S. 207 – 238.

⁹⁵ zu den Voraussetzungen im Einzelnen vgl. Algieri/Emmanouilidis, Flexibilität in der Außen- und Sicherheitspolitik, C·A·P Konvent-Spotlight 02/2003; <http://www.cap-lmu.de/publikationen/spotlights.php>.

zweite Volksbefragung wie bereits dargestellt als äußerst riskant erweisen könnte, scheint es ebenfalls möglich, dass es auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs zu neuen Verhandlungen über den Vertrag kommen müsste. Diese müssen jedoch nicht erforderlicherweise die Gestalt einer neuen Regierungskonferenz annehmen, denkbar sind vielmehr drei verschiedene Neuverhandlungsoptionen von unterschiedlicher Schwere hinsichtlich Verfahrensweisen und Substanz:

aa. Neuverhandlung zwecks deklaratorischer Zugeständnisse an Nichtratifizierer

Gemäß der bereits erwähnten Erklärung Nr. 30 muss sich der Europäische Rat im Falle einer Ratifizierungskrise mit der entstandenen Situation „befassen“. Der damit vorgegebene Rahmen von Verhandlungen würde zwar keine Änderungen am Verfassungsvertrag erlauben – hierfür wäre die Einberufung einer neuen Regierungskonferenz gemäß Art. 48 EUV notwendig –, könnte aber durchaus genutzt werden, um den Regierungen der Mitgliedstaaten, in denen der Ratifikationsprozess im ersten Anlauf gescheitert ist, durch rein deklaratorische Zugeständnisse den positiven Ausgang eines zweiten Referendums zu ermöglichen. So könnte der Europäische Rat beispielsweise eine Art feierlicher Erklärung annehmen und damit bestimmte Befürchtungen in dem betreffenden Mitgliedstaat hinsichtlich einzelner Konsequenzen des VVE in einer gesonderten Erklärung zu entkräften versuchen, ohne dabei Änderungen am Verfassungsvertrag vorzunehmen.⁹⁶

Für derartige symbolisch-deklaratorische Zugeständnisse existiert ein Präzedenzfall: Unter dem Eindruck des Scheiterns des Vertrages von Nizza in der ersten Volksbefragung in Irland von Juni 2001 einigten sich die Staats- und Regierungschefs auf der Tagung des Europäischen Rates in Sevilla vom 21./22. Juni 2002 auf die Annahme einer Erklärung, in der eine von Irland zugleich abgegebene Erklärung zu seinen neutralitätsbedingten Vorbehalten hinsichtlich seiner Beteiligung an der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik formell zur Kenntnis genommen wurde. Außerdem wurde bestätigt, dass die betreffenden Vertragsbestimmungen die besondere Position Irlands in diesem Kontext unberührt lassen.⁹⁷

Die Wirkungskraft solcher rein deklaratorischer Zugeständnisse ist natürlich begrenzt und ein massiver Meinungsumschwung in der Wählerschaft dadurch wohl kaum zu erwarten. Eine wichtige Voraussetzung ihrer Anwendung ist zudem die Identifizierung spezifischer Aspekte des Verfassungsvertrages, die in den betreffenden nichtratifizierenden Mitgliedstaaten besonders kontrovers sind. Bemängeln die Verfassungsgegner verschiedener Mitgliedstaaten (wie momentan in Frankreich und Großbritannien) auch noch genau gegensätzliche Aspekte des Verfassungsvertrages (wie in Frankreich eine vermeintlich

⁹⁶ Monar, Optionen für den Ernstfall: Auswege aus einer möglichen Ratifizierungskrise des Verfassungsvertrages, integration 1/05, S. 16 (24).

⁹⁷ Siehe Anlage III („Nationale Erklärung Irland“) und IV („Erklärung des Europäischen Rates“) zu den Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates von Sevilla vom 21./22. Juni 2002, Ratsdokument 13463/02; http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/PressData/de/ec/72655.pdf.

zu libertäre, in Großbritannien vermeintlich zu soziale Ausrichtung des Vertrages), ist diese Option mithin als vollkommen ungeeignet zu bewerten

bb. Neuverhandlung zwecks „Opt-out“-Zugeständnissen an Nichtratifizierer

Um auch in Fällen, in denen solche symbolisch-deklaratorischen Zugeständnisse von vornherein aussichtslos erscheinen, eine mit erheblichen Unwägbarkeiten verbundene allgemeine Neuverhandlung zu verhindern, könnten die Ratifizierer unter den Mitgliedstaaten erwägen, den Nichtratifizieren „Opt-outs“ aus national besonders umstrittenen Teilen des Verfassungsvertrages anzubieten.

Präzedenzfall ist hierbei Dänemark, das nach einem negativen Referendum im Jahr 1992 zum Maastricht-Vertrag Opt-Out-Regelungen wie die Nichtteilnahme an der dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion sowie an bestimmten Bereichen der Verteidigungspolitik und der Zusammenarbeit auf den Gebieten Justiz und Inneres mit den anderen Mitgliedstaaten ausgehandelt hat.

Der dänische Präzedenzfall hat als Opt-Out-Option jedoch Grenzen: Jede formelle Einführung eines neuen Opt-Outs für einen bestimmten Mitgliedstaat würde – unter der Voraussetzung einer sauberen rechtlichen Lösung – die Hinzufügung eines neuen Protokolls zum Verfassungsvertrag und damit die formelle Einberufung einer Regierungskonferenz erforderlich machen. Auch ein erneuter Ratifizierungsdurchgang für den Verfassungsvertrag in allen Mitgliedstaaten wäre notwendig.

Selbst unter der Voraussetzung seiner technischen Machbarkeit ist eine Neuverhandlungsoption zum Zwecke von Opt-out-Konzessionen aber mit erheblichen politischen Unwägbarkeiten und Problemen verknüpft. Zunächst müssten auch bei dieser Option in den betreffenden Mitgliedstaaten ein oder mehrere kontroverse Aspekte des Verfassungsvertrags identifizierbar sein, die überhaupt für einen Opt-out in Frage kämen.

Für eine ganze Reihe von Reformen (insbesondere hinsichtlich der Organe und Entscheidungsverfahren) könnte diese Option zudem aus rechtlichen und politischen Gründen nicht zur Anwendung kommen, da Opt-Out-Lösungen im Allgemeinen nur Teilbereiche von Politiken betreffen können.⁹⁸

Schließlich wäre jedes Gewähren einer Opt-Out-Option an einen Mitgliedstaat mit dem erheblichen Risiko verknüpft, dass daraufhin auch andere Mitgliedstaaten nach einer Sonderregelung als Bedingung für ihre Zustimmung verlangen und sich ein einziger Opt-out somit als Büchse der Pandora erweisen könnte.

cc. Neuverhandlung zwecks substanzieller Revision des Verfassungsvertrages

Aufgrund der dargestellten Schwierigkeiten sowie limitierten Möglichkeiten der beiden erwähnten Neuverhandlungsoptionen erscheint auch die Einberufung einer neuen Regierungskonferenz gemäß Art. 48

⁹⁸ Rossi, What if the Constitutional Treaty is not ratified?;
<http://www.euractiv.com/Article?tcmuri=tcm:29-128503-16&type=Analysis>.

EUV als eine durchaus denkbare Alternative zu dem Verharren auf dem vertraglichen Status quo oder der weitaus radikaleren Variante des Verfolgens von Ausschlussoptionen. Zwar haben die Staats- und Regierungschefs eine solche Neuverhandlung über die Verfassung bislang ausgeschlossen (Juncker: „Einen besseren Vertrag gibt es nicht“⁹⁹); die Option hätte jedoch den beträchtlichen Vorteil, dass damit zunächst an dem Ziel eines von allen Mitgliedstaaten ratifizierten und geltenden Verfassungsvertrages festgehalten und sein gänzliches Scheitern verhindert werden könnte.

Auch die von Juncker angesprochenen Nachteile und Risiken sind bei dieser Option jedoch offenkundig: zunächst würde das Resultat des unerhört aufwendigen, mit dem Konvent begonnenen Reformprozesses insgesamt in Frage gestellt und damit der Glaubwürdigkeit des EU-Systems intern und extern einiger Schaden zugefügt. Sodann bestünde die Gefahr, dass von den Nichtratifizierern für ein erfolgreiches zweites Referendum für notwendig erachtete Veränderungen auch von anderen Mitgliedstaaten zum Anlass genommen würden, viele der mühsam errungenen Kompromisse erneut in Frage zu stellen. Selbst wenn eine Vertragsrevisionskonferenz zu einem Ergebnis kommen sollte, könnte am Ende ein in der Substanz ausgehöhelter und durch zahlreiche neue, schlechte Kompromisse geschwächter Verfassungsvertrag stehen, der dem mit dem Post-Nizza-Prozess verbundenen Anspruch einer demokratischeren, effizienteren und transparenteren Union nicht genügt und dessen Inkrafttreten sich aufgrund der neuen Regierungskonferenz und Ratifizierungsphase zudem um circa ein bis zwei Jahre verschieben würde.

c. Ausschlussoptionen

In keiner vorangegangenen Vertragsrevision ist das Thema eines möglichen Ausschlusses eines Mitgliedstaates aus der EU so offen diskutiert worden wie gegenwärtig. Der geistige Boden solcher Ausschlussoptionen wurde dabei bereits frühzeitig durch die im Verfassungsvertrag in Art. I-60 VVE bekanntlich erstmals vorgesehene Möglichkeit eines „freiwilligen Austritts“ aus der Europäischen Union bereitet.

Im Juli 2004 schien der ehemalige Präsident des Europäischen Konvents selbst, Valéry Giscard d'Estaing, mit der Bemerkung, im Falle einer gescheiterten Ratifizierung hätten die Nichtratifizierer ein Problem, nicht die Verfassung¹⁰⁰, die diesbezüglichen Optionen sogar von einem freiwilligen Austritt zu einem eventuell unfreiwilligen Ausschluss erweitern zu wollen. Einer solchen Drohung eines möglichen Ausschlusses von Nichtratifizierern fehlt es jedoch nicht nur an jeglicher rechtlicher Basis in den

⁹⁹ „Regierungschefs legen Ratifizierungsprozess auf Eis“, Spiegel online vom 17. Juni 2005;

<http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,360840,00.html>

¹⁰⁰ vgl. aus dem Interview „Vite, la Constitution de l'Europe“ in Le Monde vom 10. Juli 2004:

Le Monde: „Que faudra-t-il faire si un ou plusieurs États membres refusent de ratifier la Constitution?“

Giscard-Estaing: „Dans ces conditions, sic e texte est ratifié par une large majorité d'États et des citoyens, le problème se posera pour ceux qui n'acceptent pas ce texte, pas pour la constitution.“

Verträgen, sie könnte sich auch als politisch kontraproduktiv und willkommenes Argument für die Gegner des Verfassungsvertrages erweisen.¹⁰¹

Drei andere Formen des Ausschlusses von Nichtratifizierern sind jedoch zumindest als Option denkbar:

aa. Freiwilliger Austritt der Nichtratifizierer

In einem Interview im Juni 2004 erklärte die britische Ministerin für Handel und Industrie, Patricia Hewitt, dass ein negativer Ausgang der britischen Volksbefragung zum Verfassungsvertrag das Vereinigte Königreich „auf den Weg zum Austritt“ („road to withdrawal“) aus der Union bringen könne.¹⁰²

In der Tat könnte ein negatives Referendum eine innenpolitische Eigendynamik entfalten, an deren Ende ein Austritt angestrebt werden könnte, beispielsweise wenn die Regierung eines Mitgliedstaates nach einer Neuverhandlung den revidierten Verfassungsvertrages zusammen mit der Frage des weiteren Verbleibs in der Union erneut einer Volksbefragung unterwerfen und diese verlieren sollte.

Die Verträge sehen die Möglichkeit eines freiwilligen Austritts bislang nicht vor; das Recht zu einem einseitigen Austritt aufgrund von Art. 56 des Wiener Vertragsrechtsübereinkommens, das dieses in Ermangelung ausdrücklicher Bestimmungen in einem Vertrag stark einschränkt, ist umstritten.¹⁰³ Art. 56 Abs. 1 des Übereinkommens sieht allerdings vor, dass ein Rücktritt von einem Vertrag zulässig sein kann, wenn feststeht, dass die Vertragsparteien diese Möglichkeit zuzulassen beabsichtigten. Hierfür gibt es immerhin einen Präzedenzfall: In der Volksbefragung vom 6. Juni 1975 hatte die britische Regierung unter Premierminister Wilson den Bürgern ausdrücklich die Frage der weiteren Mitgliedschaft in der EG gestellt¹⁰⁴ und zuvor auch gegenüber den EG- Partnern deutlich gemacht, dass ein negatives Votum den Austritt des Vereinigten Königreiches nach sich ziehen würde. Gegen diese durch die Verträge nicht gedeckte Position hatte damals keiner der anderen Mitgliedstaaten formell Protest eingelegt, woraus abgeleitet werden könnte, dass die Mitgliedstaaten faktisch bereits ihre Absicht haben deutlich werden lassen, einen einseitigen Austritt zuzulassen.¹⁰⁵

Aus politischen Gründen ist es allerdings eher unwahrscheinlich, dass ein Nichtratifizierer überhaupt einen einseitigen Austritt vollziehen müsste. Sehr viel wahrscheinlicher ist, dass die anderen Mitgliedstaaten aufgrund ihres eigenen Interesses an der durch den Austritt ermöglichten Inkraftsetzung eine einvernehmliche Lösung mit dem austrittswilligen Nichtratifizierer auf der Grundlage des Art. 54 des

¹⁰¹ Monar, Optionen für den Ernstfall: Auswege aus einer möglichen Ratifizierungskrise des Verfassungsvertrages; integration 1/05, S. 16 (28)

¹⁰² zitiert in The Independant vom 24. Juni 2004

¹⁰³ ausführliche Untersuchung dazu bei Waltemathe, Austritt aus der EU: Sind die Mitgliedstaaten noch souverän?, der auch die Austrittsmöglichkeiten auf der ebenfalls problematischen Grundlage der Art. 61 und 65 des Wiener Vertragsrechtsabkommens diskutiert.

¹⁰⁴ Die gestellte Frage lautete: „Do you think the UK should stay in the European Community (Common Market)?“.

¹⁰⁵ Rossi, What if the Constitutional Treaty is not ratified?, S. 4.

Wiener Abkommens anstreben würden, der den Rücktritt von einem Vertrag jederzeit durch Einvernehmen zwischen den Vertragsparteien nach Konsultierung der anderen Vertragsparteien erlaubt.

Ein freiwilliger Austritt würde in jedem Fall eine große Zahl rechtlicher und praktischer Fragen hinsichtlich der künftigen Beziehungen zwischen dem austretenden Staat und der Union und ihren Mitgliedstaaten aufwerfen, die nur durch ein umfassendes Abkommen geregelt werden könnten. Da Art. I-60 VVE aufgrund der nicht vollzogenen Ratifizierung noch nicht anwendbar wäre, müsste dieses Abkommen wahrscheinlich als ein „gemischtes“ auf einstimmiger Grundlage ausgehandelt und abgeschlossen werden. Auch bei möglichst gering gehaltenen Konsequenzen eines Austritts (z.B. durch die Nutzung des Europäischen Wirtschaftsraums als mögliches „Auffangbecken“) wären die politischen und wirtschaftlichen Kosten für den Austretenden bei der Verfolgung dieser Option zweifellos erheblich; auch für die Union würde dies – vor allem beim Austritt eines großen Mitgliedstaats – einen erheblichen Einschnitt bedeuten.¹⁰⁶

bb. Außervertragliche Umsetzung eines Teils der Reform

Für den Fall, dass die Nichtratifizierer es schlicht beim vertraglichen Status quo belassen wollen, die Ratifizierer aber keine der dargestellten Status-quo-Optionen nutzen können oder wollen, könnte von ihrer Seite versucht werden, die Position der Nichtratifizierer innerhalb des bestehenden vertraglichen Systems durch eine Umsetzung der Reformen durch formelle Vereinbarungen außerhalb der bestehenden Verträge zu umgehen. Zu denken ist dabei an eine Art verstärkter Zusammenarbeit jenseits des vertraglichen Status quo, also einen nicht den Zwängen der verstärkten Zusammenarbeit unterworfenen rechtlichen und faktischen Ausschluss der Nichtratifizierer.

Auch bei dieser Option wären die Anwendungsmöglichkeiten jedoch außerordentlich begrenzt: Zunächst dürfte sich eine solche Zusammenarbeit nur auf Reformen erstrecken, die nicht den bestehenden Besitzstand und die Kompetenzen von Gemeinschaft und Union berühren, da die betreffenden Mitgliedstaaten andernfalls ihre Verpflichtungen im Rahmen der bestehenden Verträge verletzen würden. Die betreffenden Mitgliedstaaten müssten darüber hinaus auch die in Art. 10 EGV angelegte und durch den EuGH wiederholt unterstrichenen Verpflichtung zur Gemeinschaftstreue und zur loyalen Zusammenarbeit beachten, die jede die Interessen der Gemeinschaft und der übrigen Mitgliedstaaten beeinträchtigende Zusammenarbeit ausschließen würde. Sodann könnte eine solche außervertragliche Zusammenarbeit natürlich auch nicht die Organe, verfahren und Mittel der Europäischen Union nutzen, so dass gänzlich separate Strukturen geschaffen werden müssten, woraus sich wiederum Koordinationsprobleme ergäben.

cc. Austritt der Ratifizierer und Neugründung der Union

¹⁰⁶ Emmanouilidis/Thalmaier; Non, Nee, Ne, Nie oder No – Konsequenzen, Optionen und Empfehlungen im Falle der Ablehnung der Verfassung; C·A·P Reform Spotlight 03/2005, S. 8.

Da die bestehenden Verträge wie bereits erwähnt keine rechtliche Grundlagen bieten, um Nichtratifizierer zum Austritt aus der Union zu zwingen, könnten es die Ratifizierer zumindest theoretisch mit dem „umgekehrten“ Weg, mithin ihrem eigenen Austritt aus der Union mit einer Neugründung auf der Grundlage des Verfassungsvertrages versuchen. Aus rechtlicher Sicht wäre diese Option des kollektiven Austritts der Ratifizierer durchaus denkbar: Gemäß Art. 62 Abs. I des Wiener Vertragsrechtsübereinkommens ist ein Rücktritt von einem Vertrag im Falle einer grundlegenden Änderung der beim Vertragsabschluss gegebenen Umstände zulässig, falls diese Umstände eine wesentliche Grundlage für die ursprüngliche Zustimmung zu diesem Vertrag und zur Umsetzung der durch diesen vorgesehenen Verpflichtungen bildeten. Die Ratifizierer könnten sich auf diese so genannte „*clausula rebus sic stantibus*“ etwa durch das Argument berufen, dass durch die Nichtratifizierung des Verfassungsvertrages eingetretene Blockierung der Weiterentwicklung der Union sie daran hindere, die weiter gesteckten Ziele von Gemeinschaft und Union in vollem Umfang zu verwirklichen, darunter nicht zuletzt auch das Grundziel einer „Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas“ des Art. 1 EUV.

Die Nutzung dieser Option würde faktisch zu einer Koexistenz der alten „Rest-Union“ der Nichtratifizierer und einer neuen durch die Ratifizierer verfassten Union führen. Von allen Optionen würde dies zweifellos den größten Ein- und Umbruch für den Integrationsprozess bedeuten, und eine Vielzahl von schwierigen rechtlichen und praktischen Fragen zum Verhältnis der alten und neuen Union sowie ihren jeweiligen Mitgliedstaaten müssten vertraglich geregelt werden.

Ein solcher Ausschluss durch Neugründung mag an den Rand des gerade noch rechtlich und politisch Vorstellbaren gehen, es sei in diesem Zusammenhang jedoch daran erinnert, dass unmittelbar nach dem Scheitern des Treffens der Staats- und Regierungschefs am 12./13.12.2003 in Brüssel, das die Regierungskonferenz eigentlich abschließen sollte, eine Debatte über die Bildung eines „Kerneuropas“ und ein damit verbundenes „Europa der zwei Geschwindigkeiten“ einsetzte, das insbesondere von Frankreich, aber auch von Deutschland für den Fall des endgültigen Scheiterns als ernsthafte Option propagiert worden ist.¹⁰⁷

II. Der (bislang) gewählte Weg: „Plan D“

Nach dem französischen „Non“ und dem niederländischen „Nee“ kamen die Staats- und Regierungschefs nach einer ausführlichen Diskussion beim Europäischen Rat am 16. Juni zu dem Schluss, den Ratifizierungsprozess zwar fortzusetzen, aber zunächst eine „Denkpause“ einzulegen.

Der luxemburgische Premier Jean-Claude Juncker, der bis zum 1. Juli 2005 die Ratspräsidentschaft innehatte, machte sich für einen sog. „Plan D“ stark, der auf „Dialog und Debatten“ aufbauen sollte. Die

¹⁰⁷ so sprach z.B. der französische Staatspräsident Jacques Chirac im Dezember 2003 von einer „Pioniergruppe“, die Europa bei einem definitiven Scheitern der Verhandlungen über den Verfassungsvertrag „schneller, weiter und besser“ voranbringen könne: „Après le fiasco de Bruxelles Paris relance l'idée d'une Europe à la carte“, in: *Le Monde* vom 15.12.2003.

EU müsse ihren Bürgern besser zuhören, mahnte er.¹⁰⁸ Juncker verwarf jedoch die Auffassung, der zufolge dieses Verfahren zu einer Neuaushandlung des Verfassungsvertrags führen könne, da eine Verbesserung dieses Vertrags in seinen Augen nicht möglich sei.

Die EU-Entscheidungsträger haben folglich bis zu diesem Zeitpunkt noch keine der oben dargestellten Optionen gewählt; lediglich sämtliche Neuverhandlungsalternativen scheinen ausgeschlossen zu werden. Ob es letztlich auf Wiederholungsreferenden in den betreffenden nichtratifizierenden Mitgliedstaaten hinauslaufen wird, bleibt abzuwarten.

Welche der aufgeführten Optionen daneben realiter in Betracht kommt, wird maßgeblich davon abhängen, ob der Verfassungsvertrag nach Wiederaufnahme des Ratifikationsprozesses in weiteren Mitgliedstaaten scheitern wird und – sofern dies der Fall sein sollte – mit welchem Prozentsatz sowie aufgrund welcher Argumente das „Ja“ verweigert worden ist.

E. Fazit

Auch wenn Schwierigkeiten in Ratifikationsprozessen bereits in der Vergangenheit aufgetreten sind und gelöst werden konnten, scheint es nicht übertrieben festzustellen, dass die EU durch die deutliche Ablehnung des Verfassungsvertrages in Frankreich und den Niederlanden in eine Krise erheblichen Ausmaßes geraten ist: Die Bevölkerung zweier Gründerstaaten hat einen Vertrag scheitern lassen, dessen Erarbeitung durch den Konvent seinerzeit als Revolution gefeiert worden war. Der Versuch, eine Vertragsrevision nicht hinter den geschlossenen Türen einer Regierungskonferenz, sondern im offenen, Bürgernähe gewährleistenden Dialog auszuhandeln, scheint damit (zunächst) gescheitert zu sein.

Auch durch die oben (Teil D.) dargestellten Vorschläge zu Auswegen aus der Ratifizierungskrise wie Nachverhandlungen, Weiterratifizierungen oder Umsetzung einzelner Vertragsbestandteile lässt sich die Tatsache, dass die Europäische Union ihre Legitimität in den Augen vieler Bürger verloren hat, nicht beheben. Ungeachtet der sicher auch nationalen Motivation der Wählerentscheidungen lässt sich den Ergebnissen der beiden ablehnenden Referenden eine zunehmende Entfremdung zwischen Bevölkerung und EU entnehmen. Europa wird nicht mehr als reines Friedensprojekt akzeptiert, das allein wegen seiner stabilisierenden Wirkung Zustimmung verdient¹⁰⁹.

Nichtsdestotrotz sollte der Verfassungsvertrag aufgrund der momentanen Situation jedoch nicht als bereits gescheitert abgetan werden. Die augenblickliche Ratifizierungskrise könnte vielmehr die erste Gelegenheit für die Mitgliedstaaten sein, durch solidarisches Suchen nach dem bestmöglichen Ausweg zu beweisen, dass sie es mit dem im VVE erstmals ausdrücklich eingeführten Verfassungsprinzip der

¹⁰⁸ Europa-Newsletter Ausgabe 59, 21. Juni 2005 .

¹⁰⁹ Schwarzer, Lehren aus den gescheiterten Verfassungsreferenden, SWP-Aktuell, Juni 2005, S. 2; http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?id=1294.

„Solidarität“ ernst meinen, auch wenn sich am Ende eine Lösung mit mehreren Differenzierungen oder gar dem Ausscheiden eines Mitgliedstaates ergeben sollte.¹¹⁰

¹¹⁰ Monar, Optionen für den Ernstfall: Auswege aus einer möglichen Ratifizierungskrise des Verfassungsvertrages, *integration* 1/05, S. 16 (32).

Übersicht 1: Referenden zu EU-Fragen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union* (1972 – 2003)

Land	Datum	Thema	Ja-Stimmen	Beteiligung	Rechtsgrundlage in der Verfassung
Frankreich	23.4.1972	EWG-Erweiterung	68.3 %	60.3 %	Art. 11 und 89
Irland	10.05.1972	EWG-Beitritt	83.1 %	70.9 %	Art. 46.2
Norwegen	26.09.1972	EWG-Beitritt	46.5 %	79.2 %	
Dänemark	02.10.1972	EWG-Beitritt	63.3 %	90.4 %	Art. 20
Großbritannien	05.06.1975	EWG-Mitgliedschaft	67.2 %	64.0 %	
Grönland	23.02.1982	EWG-Mitgliedschaft	46.0 %	74.9 %	
Dänemark	27.02.1986	Einheitliche Europäische Akte	56.2 %	75.4 %	Art. 42
Irland	26.05.1987	Einheitliche Europäische Akte	69.9 %	44.1 %	Art. 46.2
Italien	18.06.1989	Europäischer Verfassungsprozess	88.1 %	85.4 %	Art. 71
Dänemark	02.06.1992	Maastrichter Vertrag	47.9 %	83.1 %	Art. 20
Irland	18.06.1992	Maastrichter Vertrag	68.7 %	57.3 %	Art. 46.2
Frankreich	20.09.1992	Maastrichter Vertrag	51.1 %	69.7 %	Art. 11
Dänemark	18.05.1993	Maastrichter Vertrag	56.8 %	85.5 %	Art. 42
Österreich	12.06.1994	EU-Beitritt	66.6 %	82.4 %	Art. 44
Finnland	16.10.1994	EU-Beitritt	56.9 %	70.4 %	Art. 22
Schweden	13.11.1994	EU-Beitritt	52.7 %	83.3 %	Kap. 8 § 4
Åland-Inseln	20.11.1994	EU-Beitritt	73.6 %	49.1 %	
Irland	22.05.1998	Amsterdamer Vertrag	61.7 %	56.26 %	Art. 46.2
Dänemark	28.05.1998	Amsterdamer Vertrag	55.1 %	76.24 %	Art. 20
Dänemark	28.09.2000	Beitritt zum Euro	46.9 %	87.2 %	Art. 20
Irland	07.06.2001	Vertrag von Nizza	46.1 %	34.8 %	Art. 46.2
Irland	19.10.2002	Vertrag von Nizza	62.9 %	48.5 %	Art. 46.2
Malta	08.03.2003	EU-Beitritt	53.6 %	91.0 %	
Slowenien	23.03.2003	EU-Beitritt	89.6 %	60.3 %	Art. 169
Ungarn	12.04.2003	EU-Beitritt	83.8 %	45.6 %	Art. 19 + 28
Litauen	11.05.2003	EU-Beitritt	91.1 %	63.4 %	Art. 147
Slowakei	17.05.2003	EU-Beitritt	92.5 %	52.2 %	Art. 93.2
Polen	08.06.2003	EU-Beitritt	77.5 %	58.9 %	Art. 125
Tschechien	14.06.2003	EU-Beitritt	77.3 %	55.2 %	
Estland	14.09.2003	EU-Beitritt	66.8 %	64.0 %	Art. 105
Schweden	14.09.2003	Beitritt zum Euro	42.0 %	82.6 %	Art. 4
Lettland	20.09.2003	EU-Beitritt	67.0 %	72.5 %	Art. 79
Rumänien	19.10.2003	Verfassungsänderung zum EU-Beitritt	89.6 %	55.2 %	Art. 3

* Quelle: Maurer, Andreas u.a. – Ratifikationsverfahren zum EU-Verfassungsvertrag, Diskussionspapier der Forschungsgruppe EU-Integration, Stiftung Wissenschaft und Politik, 9. Auflage Mai 2005; SWP Berlin
<http://www.swp-berlin.org/brennpunkte/dossier.php?id=2332>

Übersicht 2: Stand der Ratifikation des Vertrags über eine Verfassung für Europa*

Land	Ratifikationserfordernisse	Parlamentsbeschluss (PB)	Referendum (R)
Belgien	nur PB	Billigung durch den Senat am 28.4.2005, durch das Abgeordnetenhaus am 19.05.2005. Noch ausstehende Ratifikation durch die Regionalparlamente	
Dänemark	PB und R		sollte am 27.09.2005 stattfinden, nun jedoch auf unbestimmte Zeit ausgesetzt
Deutschland	nur PB	Zustimmung durch den Bundestag am 12.5.2005, durch den Bundesrat am 27.5.2005; noch ausstehende Unterzeichnung von Bundespräsident Köhler, der zunächst die Entscheidung des BVerfG über die Klage P. Gauweilers abwarten will	
Estland	nur PB	für Ende 2005 geplant	
Finnland	nur PB	für Ende 2005, Anfang 2006 geplant	
Frankreich	PB und R		29. Mai 2005; Ausgang des Referendums: „Nein“: 55.6 %; „Ja“: 44.4 %; Wahlbeteiligung 70 %
Griechenland	nur PB	Ratifizierung durch das Parlament am 20.4.2005	
Großbritannien	PB und R		Die Pläne zur Abhaltung eines Referendums sind am 6. Juni vor dem Hintergrund der Ablehnung des VVE in Frankreich und den Niederlanden vorerst aufgegeben worden
Irland	PB und R		Ein bindendes Referendum, das vorläufig für Oktober 2005 angesetzt war, ist auf unbestimmte Zeit ausgesetzt worden
Italien	nur PB	Ratifizierung am 6.4.2005 nach Billigung im Unterhaus (25.1.2005) und Oberhaus	
Lettland	nur PB	Am 1.6.2005 per Parlamentsbeschluss ratifiziert	
Litauen	nur PB	Ratifizierung am 11.11.2004 erfolgt	
Luxemburg	PB und (konsultatives) R	erste Abstimmung am 28. Juni erfolgreich vorgenommen, zweite Abstimmung 3 Monate nach dem Referendum steht noch aus	10. Juli 2005, Ausgang: „Ja“: 56,5 %; „Nein“: 43,5 %; Wahlbeteiligung: 86,8 %

Malta	nur PB	Ratifizierung im Parlament am 7.7.2005	
Niederlande	PB und (konsultatives) R		1. Juni 2005, Ausgang: „Ja“: 38.2%; „Nein“: 61.8 %; Wahlbeteiligung: 62 %
Österreich	nur PB	Billigung durch den Nationalrat am 11.5.2005; durch den Bundesrat am 25.5.2005	
Polen	PB und R; R nur gültig bei mind. 50 % Wahlbeteiligung		offiziell ist der Plan, ein Referendum zeitgleich mit der Präsidentschaftswahl am 9.10.2005 durchzuführen, noch nicht aufgegeben worden; es scheint jedoch auf eine Verschiebung hinauszulaufen
Portugal	PB und R		das für den 9.10.2005 geplante Referendum wurde vorerst auf unbestimmte Zeit verschoben
Schweden	wohl nur PB	eine Entscheidung über den Ratifikationsprozess ist ausgesetzt worden; ursprünglich geplant für Dezember 2005	
Slowakei	nur PB	Ratifizierung im Parlament am 11. Mai 2005	
Slowenien	nur PB	Ratifizierung per Parlamentsbeschluss am 1. Februar 2005 erfolgt	
Spanien	PB und R	Billigung durch das Abgeordnetenhaus am 28.4.2005, durch den Senat am 18.5.2005	20. Februar 2005; Ausgang: „Ja“: 76.7%; „Nein“: 17.2 %; Wahlbeteiligung: 42.3 %
Tschechische Republik	PB und (konsultatives) R		
Ungarn	nur PB	Ratifizierung durch das Parlament am 20.12.2004 erfolgt	
Zypern	nur PB	Ratifizierung durch das Parlament am 30.6.2005 erfolgt	

* Stand: Juni 2005; Quellen:

- Study about constitutional conditions and probability concerning referenda about the EU constitution in 25 European countries by Marian Zdeb, democracy international – June 2003; <http://www.european-referendum.org/materials/di/refsum.pdf>
- Thalmaier, Bettina: Optionen für einen Plan-B im Falle des Scheitern der Ratifikation des Verfassungsvertrages, C·A·P Working Paper, März 2005; http://www.cap.lmu.de/download/2005/2005_thalmaier_planB.pdf;
- Maurer, Andreas u.a. – Ratifikationsverfahren zum EU-Verfassungsvertrag, Diskussionspapier der Forschungsgruppe EU-Integration, Stiftung Wissenschaft und Politik, 9. Auflage Mai 2005; SWP Berlin; <http://www.swp-berlin.org/brennpunkte/dossier.php?id=2332>
- Wikipedia; Stichwort „Vertrag über eine Verfassung für Europa“; <http://de.wikipedia.org/w/index.php?title=EU-Verfassung&redirect=no>
- Europäisches Informations-Zentrum Niedersachsen; <http://www.eiz-niedersachsen.de/cgi-bin/frameset-eiz.pl?page=themen/euv/ratifizierung.htm&title=EIZ%20Niedersachsen>