



Optionen für den Ernstfall: Auswege aus einer möglichen Ratifizierungskrise des Verfassungsvertrags

*Jörg Monar**

Mit der Unterzeichnung des Vertrages über eine Verfassung für Europa (VVE) am 29. Oktober 2004 im Saal der Horatier und Curiatier im Konservatorenpalast des römischen Kapitols wollten die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union eine symbolische Verbindung mit der Unterzeichnung der Römischen Verträge am selben Ort am 25. März 1957 herstellen. Erst zukünftige Historiker werden entscheiden können, ob das neue Vertragswerk die damit beschworene Analogie mit den bahnbrechenden Verträgen von 1957 wirklich rechtfertigt. In einem Punkt allerdings stimmt die Analogie bereits heute nicht, und dieser Punkt könnte es für Historiker einmal erübrigen, die Vertragswerke miteinander hinsichtlich ihrer Bedeutung zu vergleichen: Während die Ratifizierung der Römischen Verträge zu keinem Zeitpunkt wirklich gefährdet war und binnen weniger Monate problemlos vollzogen wurde,¹ besteht für die Ratifizierung des Verfassungsvertrags die ernsthafte Möglichkeit eines Scheiterns in einem oder sogar mehreren der Mitgliedstaaten.

Sollte dieser Fall eintreten, so wäre nicht nur das Vertragswerk gefährdet, sondern auch eine politische Krise der Europäischen Union unvermeidlich: Nach einem Vertragsrevisionsprozess von immerhin zweieinhalb Jahren², und dem mühsam errungenen Konsens nicht nur zu weitreichenden Reformen sondern auch zur Einführung des bedeutungsschwangeren Begriffs der ‚Verfassung‘ würde es für viele der Mitgliedstaaten nicht akzeptabel sein, nach deren Ablehnung in einem oder mehreren der anderen Staaten einfach zur Tagesordnung und zu den Bestimmungen des inzwischen weithin als für die erweiterte Union unzureichend betrachteten Vertrages von Nizza zurückzukehren. Erhebliche politische Spannungen könnten die Folge sein. Der in Politik und Presse bereits vielfach genutzte Begriff einer drohenden ‚Ratifizierungskrise‘ erscheint daher nicht übertrieben.

Krisen verlangen nach Auswegen, und fast immer gibt es solche auch, aber alle haben ihre eigenen Zwänge und ihren jeweiligen Preis. Dies würde auch für eine Ratifizierungskrise des Verfassungsvertrags gelten: Eine Reihe von politischen und rechtlichen Optionen zur Überwindung einer solchen Krise wären möglich, aber jede wäre mit Schwierigkeiten und Kosten unterschiedlicher Art verbunden – und die Mehrzahl dieser Optionen sind bislang nie zur Anwendung gelangt. Im Folgenden wird zunächst die politisch-rechtliche Ausgangslage einer möglichen Ratifizierungskrise betrachtet, bevor dann versucht wird, die hauptsächlichen Optionen für Auswege aus einer Ratifizierungskrise zu identifizieren und zu bewerten.

Die Ratifizierung des Verfassungsvertrages: Politisch-rechtliche Ausgangslage

Gemäß Art. IV-447 VVE bedarf der Vertrag der Ratifizierung durch die Vertragsparteien gemäß ihrer verfassungsrechtlichen Vorschriften und tritt am 1. November 2006 in Kraft, sofern alle Ratifikationsurkunden hinterlegt worden sind. Sollte dieser Termin nicht einge-

* Prof. Dr. Dr. Jörg Monar, Direktor, Sussex European Institute, University of Sussex, Brighton.

1 Siehe hierzu Desmond Dinan: *Europe Recast. A History of the European Union*, Basingstoke 2004, S. 78-79.
2 Vom Mandat des Europäischen Rates von Laeken im Dezember 2001 bis zum Ende der Regierungskonferenz im Juni 2004.

halten werden, so tritt der Vertrag gemäß Art. IV-447 Abs. 2 VVE am ersten Tag des zweiten auf die Hinterlegung der letzten Ratifikationsurkunde folgenden Monats in Kraft. Mit diesen Bestimmungen, die die zwischenstaatliche Vertragsnatur dieser ‚Verfassung‘ unterstreichen, ist das In-Kraft-Treten des Vertrages eindeutig an dessen Ratifizierung durch alle Mitgliedstaaten gebunden. Dies ist so auch in Art. 48 EUV vorgesehen, der das Verfahren zur Änderung der gegenwärtigen Verträge regelt und daher ebenfalls anwendbar ist.

Rein rechtlich betrachtet würde eine in einem Mitgliedstaat gescheiterte Ratifizierung keine ‚Krise‘ bedeuten: Der Verfassungsvertrag würde in diesem Fall als formell nicht ratifiziert gelten und daher einfach nicht in Kraft treten. Die jetzigen Verträge würden uneingeschränkt weiterbestehen und das Funktionieren der Union auf dieser Grundlage gewährleistet bleiben. Die Krise wäre eine rein politische, verursacht durch die Blockierung der mit dem Verfassungsvertrag beabsichtigten Weiterentwicklung der Union und der sich hieraus ergebenden politischen Spannungen zwischen der zu erwartenden großen Mehrheit der Ratifizierer und möglichen Nichtratifizierer.

Die Phase der Ratifizierung hat gegenwärtig in allen Mitgliedstaaten begonnen, und bis Ende Dezember 2004 hatten zwei Mitgliedstaaten – Litauen und Ungarn – den Vertrag sogar bereits ratifiziert.³ In anderen Mitgliedstaaten lauern dem Vertrag allerdings Gefahren. In erster Linie sind hier die Volksbefragungen zu nennen, die stets ein erhebliches Element der Unwägbarkeit mit sich bringen, nicht zuletzt weil das Stimmverhalten der Wähler dabei oft massiv von anderen Gründen als dem Für und Wider der gestellten Frage – wie zum Beispiel die Gelegenheit zur Abstrafung einer amtierenden Regierung – beeinflusst wird. Aus verfassungsrechtlichen oder politischen Gründen gilt bislang (Dezember 2004) in neun Mitgliedstaaten⁴ die Abhaltung einer Volksbefragung als sicher und in zwei weiteren Mitgliedstaaten⁵ als wahrscheinlich. Weitere könnten, nicht zuletzt unter dem Druck des Beispiels der anderen, folgen.⁶ Während in den meisten dieser Mitgliedstaaten ein negativer Volksentscheid höchst unwahrscheinlich ist, gibt es durchaus einige ‚Risikokandidaten‘. Hierzu gehört neben Dänemark vor allem auch das Vereinigte Königreich, wo die Aussichten auf ein positives Votum nicht nur durch jüngst erneut erstarkte euroskeptische Tendenzen, sondern auch durch die auf Grund des Irak-Debakels drastisch reduzierte Glaubwürdigkeit der Regierung und insbesondere des nachhaltig für den Vertrag eintretenden Premierministers Tony Blair überschattet werden. In allen diesen Fällen ist es nicht zuletzt auch der mit dem Vertrag verbundene Begriff der ‚Verfassung‘, der die innenpolitische Opposition gegen eine Ratifizierung stärkt, und es erscheint in der Tat fraglich, ob sich ohne die Verwendung dieses Begriffs für einen in der Substanz rein völkerrechtlichen Vertrag ebenso viele Regierungen zur Abhaltung einer Volksbefragung veranlasst gesehen hätten. Neben der Hürde der Volksbefragungen kann aber auch nicht ausgeschlossen werden – obwohl dies deutlich weniger wahrscheinlich ist –, dass es bei den parlamentarischen Ratifizierungsprozessen zu ‚Unfällen‘ kommt, da das Schicksal des Verfassungsvertrages in einigen Fällen in den Händen instabiler Regierungsmehrheiten und in dieser Frage deutlich gespaltenere Parteienlandschaften liegt.⁷

3 Litauen am 11. November und Ungarn am 20. Dezember 2004.

4 Dänemark, Frankreich, Irland, Luxemburg, Polen, Portugal, Spanien, die Tschechische Republik und das Vereinigte Königreich. Zum politischen Hintergrund der Entscheidungen für eine Volksbefragung siehe die nützliche Analyse in Nasser Hussain/Geneviève Maitland Hudson/Richard Whitman: Referendums on the EU Constitutional Treaty: The State of Play, Briefing Paper 04/01, London (Chatham House) Oktober 2004, <http://www.riia.org/pdf/research/europe/BP-NHOct04.pdf> (letzter Zugriff: 7.1.2005).

5 Belgien und die Niederlande.

6 Für regelmäßige Aktualisierungen zum Stand der Ratifizierungsverfahren in den einzelnen Mitgliedstaaten siehe http://www.unizar.es/euroconstitucion/Treaties/Treaty_Const_Rat.htm (letzter Zugriff: 7.1.2005).

Die „Erklärung zur Ratifikation des Vertrages über eine Verfassung für Europa“

Obwohl der Verfassungsvertrag selbst keinerlei Sonderregelungen für den Fall der Nichtratifizierung durch einzelne Mitgliedstaaten vorsieht, war sich die Regierungskonferenz natürlich dieses möglichen Problems vollauf bewusst, zumal der letzte ‚Unfall‘ dieser Art – die Ablehnung des Vertrages von Nizza in einem Referendum in Irland im Juni 2001 – nur knapp drei Jahre zurücklag. Dieses Bewusstsein hat seinen Niederschlag in einer gesonderten Erklärung (Nr. 30) „zur Ratifikation“ in der Schlussakte der Regierungskonferenz gefunden. Diese sieht vor, dass – ohne jegliche Erwähnung von Kommission oder Parlament – der Europäische Rat „befasst“ werden soll, wenn nach Ablauf von zwei Jahren nach Unterzeichnung des Vertrages vier Fünftel der Mitgliedstaaten diesen ratifiziert haben und in einem oder mehreren Mitgliedstaaten „Schwierigkeiten“ bei der Ratifizierung aufgetreten sind.

Diese Erklärung ist in zweifacher Hinsicht von Interesse: Erstens ist festzuhalten, dass die Regierungskonferenz es offenbar durchaus für möglich hielt, dass der Verfassungsvertrag bis zum 1. Oktober 2006 erst von vier Fünfteln der Mitgliedstaaten – das heißt von 20 der 25 – ratifiziert sein könnte. Angesichts der mit zwei Jahren bereits recht großzügig angelegten Ratifizierungsfrist ist dies ein Indiz nicht nur für die obwaltende Ungewissheit hinsichtlich des Schicksals des Verfassungsvertrages, sondern auch für die Defizite an politischem Willen und politischer Disziplin in der heutigen Union. Um die bei der Unterzeichnung suggerierte Analogie mit den Römischen Verträgen zu bemühen: Trotz der damit verbundenen erheblichen Eingriffe in nationale Autonomie und Souveränität wurden diese Verträge innerhalb von nur acht Monaten von allen Mitgliedstaaten ratifiziert. Zweitens – und dies ist der wichtigste Aspekt – ist die Erklärung völlig ergebnisoffen: Zwar ergibt sich aus dem Text eine Verpflichtung des Europäischen Rates, nach Ablauf der Frist über die entstandene Lage zu beraten, aber welche Art von Entscheidung dieser treffen könnte und bis wann, bleibt völlig offen.

Mit ihrer Bindung an eine Mindestzahl von Ratifizierungen erinnert die Erklärung Nr. 30 entfernt an die völkerrechtlich wohl etablierte Praxis, das vorzeitige In-Kraft-Treten multilateraler Verträge unter der Voraussetzung einer Mindestanzahl von Ratifizierungen zu erlauben. Bekannte Beispiele hierfür sind das Wiener Vertragsrechtsübereinkommen von 1969⁸ und die UN-Seerechtskonvention von 1982⁹. Mit dieser Vorkehrung soll der Gefahr endloser Verzögerungen der Anwendbarkeit multilateraler Rechtsinstrumente bei einer großen Zahl von Unterzeichnern vorgebeugt werden. Die betreffenden Rechtsinstrumente treten in diesem Fall natürlich nur für die Unterzeichnerstaaten in Kraft, die bereits ratifiziert haben.¹⁰

Tatsächlich ist ein ähnliches Verfahren bereits mehrfach auch für die Union vorgeschlagen worden. Ein frühes Beispiel hierfür war der vom Europäischen Parlament 1984 vorgelegte Entwurf eines Vertrages zur Gründung der Europäischen Union („Spinelli-Entwurf“), der in Art. 82 die Inkraftsetzung dieses Vertrages nach dessen Ratifizierung durch eine zwei Drittel der Gesamtbevölkerung der Gemeinschaft repräsentierende Mehrheit der Mitgliedstaaten vorsah.¹¹ Der Verfassungsentwurf des Institutionellen Ausschusses des Europäischen

7 Dies gilt insbesondere für Polen und die Tschechische Republik, wo die Entscheidung für eine Volksbefragung in erheblichem Maße durch die Unsicherheiten einer rein parlamentarischen Ratifizierung motiviert war.

8 Es trat gemäß Art. 84 am 27. Januar 1980 am dreißigsten Tag nach der Hinterlegung der 35. Ratifikations- oder Beitrittsurkunde in Kraft.

9 Sie trat gemäß Art. 308 am 16. November 1994 zwölf Monate nach Hinterlegung der 60. Ratifikations- oder Beitrittsurkunde in Kraft.

10 Siehe zu diesem Verfahren u.a. Malcolm N. Shaw: *International Law*, 4. Ausgabe, Cambridge 1997, S. 649-650.

11 Siehe Wilfried Loth: *Entwürfe einer europäischen Verfassung*, Bonn 2002, S. 159.



Parlaments vom 10. Februar 1994 („Herman-Bericht“) hatte in Art. 47 vorgesehen, dass die Verfassung angenommen sei, wenn sie von einer vier Fünftel der Bevölkerung entsprechenden Mehrheit der Mitgliedstaaten ratifiziert ist, und sich die anderen Mitgliedstaaten dann zwischen Austritt aus und Verbleib in der Union entscheiden müssten.¹² Doch auch im Kontext der Debatten über den Verfassungsvertrag ist der Gedanke eines In-Kraft-Tretens für einen mehrheitlichen Teil der Mitgliedstaaten wiederholt aufgebracht worden, dies nicht zuletzt auch aus den Reihen des Europäischen Parlaments¹³ und der Kommission.¹⁴

Wenn es am Ende dann doch bei der relativ unverbindlichen Erklärung Nr. 30 blieb, so lassen sich hierfür gute rechtliche und politische Gründe geltend machen: Erstens hätte jede Bestimmung des Verfassungsvertrages, die ein In-Kraft-Treten des neuen Vertrages ohne vorherige Ratifizierung durch alle Mitgliedstaaten ermöglicht hätte, den gegenwärtigen Art. 48 EUV verletzt. Diese Hürde hätte nur durch eine ihrerseits ratifizierungspflichtige Revision dieses Artikels noch vor der Ratifizierung des Verfassungsvertrags genommen werden können, eine zeitraubende und – angesichts des zu erwartenden Widerstands der dadurch potenziell ‚ausschließbaren‘ Nichtratifizierer – politisch wenig aussichtsreiche Option. Zweitens handelt es sich bei der Europäischen Union im Unterschied zu den erwähnten völkerrechtlichen Präzedenzfällen natürlich um eine bereits existierende und nicht erst durch den Verfassungsvertrag neu begründete Organisation. Ein In-Kraft-Treten des Vertrages für nur einen Teil der Mitgliedstaaten hätte zur Folge gehabt, dass auf Ratifizierer und Nichtratifizierer innerhalb ein- und derselben Organisation teilweise erheblich abweichende Regelungen anwendbar gewesen wären. Um sich die praktische Absurdität einer solchen ‚Koexistenz‘ vor Augen zu führen, genügt ein Blick auf die inkompatiblen ‚alten‘ und ‚neuen‘ Vorschriften zur Konfiguration der Organe (insbesondere Kommission und Ratspräsidentschaft) sowie zur Definition der qualifizierten Mehrheit.¹⁵ Drittens schließlich hätte jede Vorkehrung für ein nicht alle Mitgliedstaaten umfassendes In-Kraft-Treten des Verfassungsvertrages ein weithin sichtbares Signal der möglichen Spaltung der Union gesetzt, das kaum mit der europäischen Einheitsrhetorik der Präambel und dem in Art. I-1 VVE beschworenen „Willen der Bürgerinnen und Bürger und der Staaten Europas“, ihre Zukunft „gemeinsam zu gestalten“, vereinbar gewesen wäre und damit auch die Glaubwürdigkeit des Verfassungsprojektes beschädigt hätte.

¹² Vgl. Loth: Entwürfe, S. 221-222.

¹³ Im Bericht des Ausschusses für Institutionelle Fragen des Europäischen Parlaments über die Typologie der Rechtsakte und Hierarchie der Normen vom 3. Dezember 2003 (Berichtersteller: Jean-Louis Bourlanges) wurde vorgeschlagen, die Ratifizierung des Verfassungsvertrags durch eine doppelte qualifizierte Mehrheit von mindestens drei Vierteln der Mitgliedstaaten, die wenigstens drei Viertel der Bevölkerung der Union darstellen, zu erreichen, wobei mit Mitgliedstaaten, die den Vertrag nicht ratifizieren, „besondere Formen der Zusammenarbeit“ ausgehandelt werden sollten (Sitzungsdokument A5-0425/2002, Punkt 5 des Entschließungsantrags, nicht in die betreffende Entschließung des Parlaments übernommen).

¹⁴ In ihrem als die Kommission nicht bindendes „Arbeitspapier“ präsentierten „Beitrag zum Vorentwurf einer Verfassung der Europäischen Union“ vom 5. Dezember 2002 wurde von der von Präsident Romano Prodi eingesetzten Arbeitsgruppe vorgeschlagen, zusammen mit der Verfassung ein separates „Übereinkommen“ abzuschließen, das jedem Mitgliedstaat die Option lassen würde, bei der Ratifizierung entweder eine Deklaration abzugeben, in dem er bestätigt, dass seine Bevölkerung gewillt ist, der Union weiterhin anzugehören, oder aber eine solche nicht abzugeben. In letzterem Fall würde der Mitgliedstaat automatisch aus der Union ausscheiden. Gemäß dem Entwurf sollte der Verfassungsvertrag in Kraft treten, falls mindestens drei Viertel der Mitgliedstaaten eine die Zugehörigkeit zur Union bestätigende Erklärung abgeben, vgl. http://europa.eu.int/futurum/documents/offtext/const051202_de.pdf (letzter Zugriff: 7.1.2005), insbesondere S. XII und XIII.

¹⁵ Siehe hierzu die Beispiele in Lucia Serena Rossi: What if the Constitutional Treaty is not ratified?, EPC Commentary, Brüssel, 30. Juni 2004, <http://www.theepc.net/en/default.asp?TYP=TEWN&LV=187&see=y&t=&PG=TEWN/EN/detail&l=8&AI=372> (letzter Zugriff: 7.1.2005).



Die Notwendigkeit verschiedener Optionen

Angesichts der mit einem differenzierten In-Kraft-Treten verbundenen Schwierigkeiten kann es kaum überraschen, dass der Verfassungsvertrag ebenso wie die gegenwärtigen Verträge an dem unitarischen Konzept der Weiterentwicklung der Union festhält. Für die Befürworter des Verfassungsvertrages liegt die Versuchung nahe, im Falle einer Ratifizierungskrise auf eine ähnliche Lösung zu setzen wie im Falle der ‚Pannen‘ während der Ratifizierung der Verträge von Maastricht (negatives Referendum in Dänemark 1992) und Nizza (negatives Referendum in Irland im Juni 2001), das heißt auf einen positiven Ausgang eines zweiten Referendums.¹⁶ Diese Hoffnung könnte sich jedoch als trügerisch erweisen.

Zum einen kann natürlich nicht davon ausgegangen werden, dass eine zweite Volksbefragung notwendigerweise das Ergebnis der ersten umkehren würde. Die Wähler in den betreffenden Mitgliedstaaten könnten es beispielsweise nicht unbedingt positiv aufnehmen, wenn man sie nach einer ersten, negativ ausgegangenen Befragung, einfach noch einmal zu einem größtenteils unveränderten Text befragt, in der Erwartung, dass sie dann ‚zur Vernunft‘ gekommen sind. Angesichts der hohen politischen Sensibilität des Themas ‚Europa‘ im Vereinigten Königreich wäre es beispielsweise für die britische Regierung politisch äußerst riskant, den Bürgern einen weitgehend unveränderten Vertragstext nach ein paar Monaten einfach nochmals vorzulegen, da dies als Affront betrachtet und entsprechend abgestraft werden könnte.¹⁷ Der Begriff der ‚Verfassung‘ könnte auch ein stärkeres Element der Polarisierung in die nationalen Debatten bringen und bei mehr Bürgern den Eindruck erzeugen, dass sie sich hier prinzipiell für oder gegen eine Art von föderalstaatlich ‚verfassstem‘ Europa aussprechen müssen. Auf Grund der größeren Einbeziehung der Öffentlichkeit während der Konventsphase dürfte auch schon im ersten Ratifizierungsdurchgang die Zahl der Bürger, die zumindest von den Reformen gehört haben, deutlich höher sein, als zuvor im Falle des Vertrages von Nizza. All dies macht größere Veränderungen beim Wählerverhalten in einer zweiten Runde weniger wahrscheinlich. Sollte es sich bei einem ersten negativen Votum vor allem um ein Protestvotum gegen eine amtierende Regierung handeln, so wäre es unwahrscheinlich, dass sich dieses unter derselben Regierung binnen weniger Monate umkehren ließe. Es könnte diesmal auch durchaus sein, dass zu den Nicht-ratifizierern – wie im britischen Fall – erstmals ein ‚großer‘ Mitgliedstaat gehören und/oder die Ratifizierung in mehr als einem Mitgliedstaat scheitern könnte, wodurch sich die Krise verschärfen würde.

Die Präzedenzfälle von Maastricht und Nizza genügen daher keinesfalls als Wegweiser zur Lösung einer Ratifizierungskrise. Neben diesen müssen auch andere unterschiedliche Optionen in Erwägung gezogen werden. Hierbei erscheint es sinnvoll, zwischen drei Grundkategorien zu unterscheiden: Eine erste Kategorie von Optionen, die im Falle eines Nicht-In-Kraft-Tretens des Verfassungsvertrages die Umsetzung zumindest eines Teils seiner Reformen auf der Grundlage des Status quo der gegenwärtigen Vertragsbestimmungen ermöglichen würden (*Status-quo-Optionen*), eine zweite Kategorie, die an dem Ziel einer Ratifizierung des Vertrages durch alle Mitgliedstaaten auf der Grundlage einer teilweisen oder gänzlichen Neuverhandlung festhalten (*Neuverhandlungsoptionen*) und schließlich eine

¹⁶ Auf diese Präzedenzfälle wird weiter unten näher eingegangen.

¹⁷ Premierminister Tony Blair schloss deshalb 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.stm (letzter Zugriff: 7.1.2005).



dritte Kategorie, die den freiwilligen oder (im Extremfall) unfreiwilligen, teilweisen oder gänzlichen Ausschluss von Nichtratifizierern vorsehen (*Ausschlussoptionen*).

Die erste Kategorie: Optionen auf der Grundlage des vertraglichen Status quo

Wie bereits ausgeführt, würden im Falle der Nichtratifizierung des Verfassungsvertrages rein rechtlich betrachtet die gegenwärtigen Verträge in der zuletzt durch den Vertrag von Nizza geänderten Fassung einfach fortbestehen. Diese rechtlich automatische Beibehaltung des Status quo könnte sehr wohl auch eine politische Option für die Mitgliedstaaten sein, zumal wenn der Vertrag in mehr als einem Mitgliedstaat scheitern sollte und die politischen Kosten einer Neuverhandlung oder einer Ausschlussoption für zu hoch erachtet würden.¹⁸ In diesem Fall könnte der gemäß Erklärung Nr. 30 „befasste“ Europäische Rat die Nichtratifizierung des Vertrages formell feststellen und damit das Ratifizierungsverfahren beenden. Dies würde zweifellos als erheblicher Rückschlag für die Union und den Integrationsprozess gewertet werden, nicht aber notwendigerweise das Ende für alle durch den Verfassungsvertrag vorgesehenen Reformen bedeuten. Tatsächlich würden sich den Mitgliedstaaten, die den Vertrag ratifiziert haben, drei verschiedene Optionen auf der Grundlage des Status quo bieten.

Status-quo-Option 1: Kontinuität auf der Grundlage der bestehenden Verträge

Eine formell gescheiterte Ratifizierung würde natürlich nicht das andauernde Funktionieren der Union in Frage stellen. Trotz aller Kritik am Vertrag von Nizza funktioniert die Union auch heute ohne existenzbedrohende Krisenerscheinungen. Diejenigen Mitgliedstaaten, die den Verfassungsvertrag ratifiziert haben, könnten daher den negativen Ausgang hinnehmen und versuchen, ihre europapolitischen Interessen innerhalb der Union wie auch bisher auf der Grundlage der bestehenden Verträge zu verfolgen. Aber abgesehen davon, dass dies einer innen- und außenpolitisch schwer vertretbaren politischen Kapitulation vor der Minderheit der Nichtratifizierer gleichkäme, würden zumindest einige der Ratifizierer wahrscheinlich den Standpunkt einnehmen, dass das bestehende System die Union einfach nicht entscheidungs- und handlungsfähig genug macht, um wesentliche politische Ziele erreichen zu können. Die Kontinuitätsoption wäre eindeutig die für die Ratifizierer am wenigsten befriedigende Option und muss angesichts der zu erwartenden großen Mehrheit der Ratifizierer und der von vielen Regierungen geäußerten starken Unterstützung für den Verfassungsvertrag als eher unwahrscheinlich gelten.

Status-quo-Option 2: Umsetzung eines Teils der Reformen durch alle Mitgliedstaaten auf der Grundlage der bestehenden Verträge

Ein Teil der durch den Verfassungsvertrag vorgesehenen Reformen könnte auch für die gesamte Union auf der Grundlage der gegenwärtigen Verträge umgesetzt werden. Tatsächlich sind bereits heute einige formell erst durch den Verfassungsvertrag vorgesehene Reformen zumindest teilweise umgesetzt worden. Dies gilt beispielsweise für die Charta der Grundrechte, auf die sich – obwohl erst der Verfassungsvertrag ihr volle rechtliche Verbindlich-

¹⁸ Ein Rückkehr zum vertraglichen Status quo scheint auch gegenwärtig die offizielle Position der britischen Regierung im Falle eines negativen Referendums zu sein. Auf die in der Debatte des Unterhauses über den Vertrag am 9. September 2004 an ihn gerichtete Frage, was im Falle eines negativen Volksentscheids geschehen würde, antwortete der britische Außenminister Jack Straw: „If there is a no vote it is perfectly obvious what the circumstances would be: the existing treaties would apply.“ Vgl. „Straw tips EU ‚yes‘“, in: The Times, 10. 9.2004.

keit geben würde – der Gerichtshof Erster Instanz, die Kommission, das Europäische Parlament und Generalanwälte des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) bereits mehrfach bezogen haben.¹⁹ Dies gilt auch für die Solidaritätsklausel im Falle terroristischer Angriffe gemäß Art. I-43 VVE, die unter ausdrücklicher Bezugnahme auf den Verfassungsvertrag bereits durch die „Erklärung zur Bekämpfung des Terrorismus“ des Europäischen Rates vom 25. März 2004²⁰ aktiviert wurde. Auch die durch Art. I-41 Abs. 3 und 311 VVE vorgesehene Europäische Verteidigungsagentur wurde durch eine Gemeinsame Aktion des Rates vom 12. Juli 2004²¹ unter ausdrücklicher Berufung auf den Verfassungsvertrag bereits vor dessen Ratifizierung begründet.

Eine ganze Reihe anderer durch den Verfassungsvertrag vorgesehener Reformen könnte ebenfalls in solch pragmatischer ‚nichtvertraglicher‘, dennoch aber mit den gegenwärtigen Verträgen vollauf zu vereinbarenden Form durchgeführt werden.²² So könnten beispielsweise wesentliche Elemente der gestärkten Position des Europäischen Parlaments im Haushaltsverfahren gemäß Art. III-404 VVE durch eine interinstitutionelle Vereinbarung umgesetzt werden, die unter anderem die Reklassifizierung aller Ausgaben als ‚nichtobligatorisch‘ vornehmen würde. Denkbar wäre auch, dass sich die Mitgliedstaaten in einer zunächst vertraglich nicht kodifizierten Form wie in der Vereinbarung von Ioannina²³ von 1994 verpflichten könnten, in Bereichen, für die der Verfassungsvertrag den Übergang von Einstimmigkeits- zu qualifizierten Mehrheitsentscheidungen vorsieht, bei Vorhandensein der für eine qualifizierte Mehrheit notwendigen Zahl der Stimmen, das ihnen nach den gegenwärtigen Vertragsbestimmungen zustehende Vetorecht durch Stimmenthaltung nicht auszuüben. Eine simple Änderung der Geschäftsordnung des Rates könnte – um ein weiteres Beispiel zu nennen – den nach Art. I-24 Abs. 6 VVE vorgesehenen Übergang zu öffentlichen Sitzungen des Rates bei Beratungen über gesetzgeberische Akte sicherstellen. Schließlich könnten auch – um ein Beispiel aus einem Politikbereich zu nennen – einige der durch den Verfassungsvertrag vorgesehenen erweiterten Handlungsmöglichkeiten der Union in der strafrechtlichen Zusammenarbeit (Art. III-270 und III-271 VVE) auf der Grundlage des gegenwärtigen Art. 31 EUV umgesetzt werden.²⁴

Die ‚nichtvertragliche‘ Einführung von Verfassungsvertragsreformen für die Union als Ganze wäre allerdings in jedem Einzelfall an die Zustimmung aller Mitgliedstaaten gebunden, die in einigen Fällen gewiss politisch schwierige Verhandlungen erfordern würde. Zudem wäre diese Option natürlich auf eine ganze Reihe der Reformen des Verfassungsvertrages – wie etwa den veränderten Konfigurationen der Organe (Präsidenschaft, Kom-

19 Siehe hierzu Piet Eeckhout: The EU Charter of Fundamental Rights and the Federal Question, in: Common Market Law Review, Bd. 39 (2002), S. 945-994, hier 946-951.

20 Siehe S. 2 und 18 der deutschen Fassung der Erklärung, http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/79640.pdf (letzter Zugriff: 7.1.2005).

21 2005/441/GASP, Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 245/17 vom 17. Juli 2004.

22 Siehe zu diesen auch Bruno de Witte: The Process of Ratification and the Crisis Options: A Legal Perspective, Conference Reader, Asser Institute Colloquium on European law, Den Haag Oktober 2004, S. 10-11. Der von de Witte verwendete Begriff der „informal application“ erscheint allerdings nicht ganz angemessen, da diese Option durchaus auch eine Umsetzung durch formelle Vereinbarungen (siehe folgende Beispiele) einschließen kann.

23 Der in einem sui generis Beschluss des Rates niedergelegte Kompromiss von Ioannina vom 29. März 1994 sah vor, dass der Rat trotz einer vertraglichen Sperrminorität von mindestens 26 Stimmen nach der Erweiterung von 1995 auch bei einer gegen einen Gesetzentwurf auftretenden Minderheit von nur 23 bis 25 Stimmen eine Entscheidung vertagen und nach einer „zufriedenstellenden“ Lösung suchen würde, womit faktisch an der Sperrminorität vor der Erweiterung festgehalten wurde. Vgl. Amtsblatt der Europäischen Union Nr. C 105/1 vom 13. April 1994 und Nr. C 1/1 vom 1. Januar 1995. In veränderter Form ist dieser Kompromiss in der „Erklärung zu Art. I-25“ (Nr. 5) zur Schlussakte des Verfassungsvertrages erhalten geblieben.

24 Auf Grund der relativ weitgefassten Formulierungen von Art. 31 Abs. a und c EUV würde dies zumindest teilweise auch für die in Art. III-270 Abs. 2 VVE neu eingeführten Bereiche des Strafverfahrensrechts gelten.



mission, Außenminister), der Neudefinition der qualifizierten Mehrheit oder der Aufhebung der Pfeilerstruktur – auf Grund der ihnen entgegenstehenden gegenwärtigen Vertragsbestimmungen nicht anwendbar. Diese Option würde somit bestenfalls eine fragmentarische Rettung der Reformen des Verfassungsvertrages erlauben, wäre für die Befürworter des Verfassungsvertrages aber sicherlich befriedigender als die reine Kontinuitätsoption.

Status-quo-Option 3: Umsetzung eines Teils der Reformen durch eine Gruppe von Mitgliedstaaten in Gestalt ‚verstärkter Zusammenarbeit‘

Denjenigen Mitgliedstaaten, die auf der Grundlage des vertraglichen Status quo eine zumindest teilweise Umsetzung der Reformen des Verfassungsvertrages anstreben würden, dabei aber nicht mit der Unterstützung anderer Mitgliedstaaten rechnen könnten, stünde das vieldiskutierte, gegenwärtig aber noch wenig erprobte Instrument der ‚verstärkten Zusammenarbeit‘ zur Verfügung. Dieses Instrument könnte in seiner gegenwärtigen Form zum Beispiel zur Umsetzung der für die Mitgliedstaaten der Euro-Gruppe geltenden neuen Bestimmungen zum Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion gemäß Art. III-194 bis III-196 VVE und/oder zur Einsetzung einer Europäischen Staatsanwaltschaft gemäß Art. III-274, deren Kompetenzen sich nur auf die beteiligten Mitgliedstaaten erstrecken würden, genutzt werden.

Der Anwendungsbereich der verstärkten Zusammenarbeit zur Umsetzung der Verfassungsvertragsreformen würde aber durch die gegenwärtigen Vertragsbestimmungen²⁵ stark eingeschränkt: Zunächst müsste jede solche Zusammenarbeit den weitreichenden Bedingungen der gegenwärtigen Art. 43, 43a und 43b EUV genügen, die neben der 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. Insbesondere im Falle nichtkooperativer anderer Mitgliedstaaten könnten sich diese Bedingungen als unüberwindbare Hürden erweisen. Sodann wäre eine verstärkte Zusammenarbeit auf eine ganze Reihe von Reformbereichen aus sowohl rechtlichen als auch praktischen Gründen von vornherein nicht anwendbar, so etwa auf nahezu alle durch den Verfassungsvertrag für die Organe und Entscheidungsverfahren vorgesehenen Reformen (Präsident des Europäischen Rats, Außenminister, Präsidentschaft, Definition der qualifizierten Mehrheit, Zusammensetzung der Kommission, Rolle des Parlaments im Haushaltsverfahren, Subsidiaritätskontrolle durch die nationalen Parlamente, et cetera). Besonders zu erwähnen ist auch, dass der gegenwärtige Art. 27b EUV, der eine Anwendung der verstärkten Zusammenarbeit im militärischen und sicherheitspolitischen Bereich ausschließt, die Entwicklung der durch den Verfassungsvertrag als Möglichkeit vorgesehenen „Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit“ (Art. I-41 Abs. 6 VVE) in diesem Bereich blockieren würde. Die Option der verstärkten Zusammenarbeit würde damit insgesamt wohl nur die Umsetzung einer sehr geringen Zahl von Reformen des Verfassungsvertrages erlauben, und auch dies nur um den Preis zusätzlicher komplexer Differenzierung innerhalb des Unions-systems. Sie ließe sich allerdings mit der zuvor genannten ‚pragmatischen‘ Option verbinden. Letztere könnte für einige konsensfähige Reformen genutzt werden, während die

²⁵ 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: Mads Andenas/John A. Usher (Hrsg.): The Treaty of Nice and Beyond. Enlargement and Constitutional Reform, Oxford 2003, S. 207-238.



verstärkte Zusammenarbeit für einige (wenige) nicht-konsensfähige Neuerungen des Verfassungsvertrages zur Anwendung gelangen könnte.

Die zweite Kategorie: Neuverhandlungsoptionen

Da jede der obigen Status-quo-Optionen den Verzicht auf grundlegende Reformelemente des Verfassungsvertrages (wie etwa der vertraglichen Eingliederung der Charta und der Aufhebung der Pfeilerstruktur) bedeuten würde, werden die Ratifizierer unter den Mitgliedstaaten im Falle einer Ratifizierungskrise gewiss zunächst versuchen, den Verfassungsvertrag weitgehend unverändert zu erhalten. Da sich aus den oben angeführten Gründen ein bloßes Vertrauen auf eine erfolgreiche zweite Volksbefragung ersten als politisch äußerst riskant erweisen könnte (zumal wenn es sich um einen ‚großen‘ oder mehr als einen nicht-ratifizierenden Mitgliedstaat handeln würde), würde dies bedeuten, dass es auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs zu neuen Verhandlungen über den Vertrag kommen müsste, wobei diese allerdings nicht notwendigerweise sogleich die Gestalt einer neuen Regierungskonferenz annehmen müssten. Denkbar sind vielmehr drei verschiedene Neuverhandlungsoptionen von unterschiedlicher ‚Schwere‘ hinsichtlich Verfahrensweisen und Substanz.

Neuverhandlungsoption 1: Neuverhandlung zwecks deklaratorischer Zugeständnisse an Nichtratifizierer

Gemäß der erwähnten Erklärung Nr. 30 muss sich der Europäische Rat im Falle einer Ratifizierungskrise mit der entstandenen Situation „befassen“. Der damit bereits vorgegebene erste Rahmen von Verhandlungen würde zwar keine Änderungen am Verfassungsvertrag selbst erlauben – hierfür wäre die Einberufung einer neuen Regierungskonferenz gemäß Art. 48 EUV notwendig – könnte aber durchaus genutzt werden, um der Regierung eines Mitgliedstaates (oder mehrerer Mitgliedstaaten), in dem der Verfassungsvertrag im ersten Durchlauf gescheitert ist, zu ermöglichen, durch rein deklaratorische Zugeständnisse ein zweites Referendum zu gewinnen.

Denkbar wäre beispielsweise, dass der Europäische Rat eine Art von ‚feierlicher Erklärung‘ annehmen könnte, die darauf angelegt wäre, bestimmte Befürchtungen in dem betreffenden Mitgliedstaat hinsichtlich der Konsequenzen des Verfassungsvertrages zu entkräften. Sollte in der Volksbefragungskampagne das Lager der Gegner des Vertrages etwa mit Erfolg die neue EU-Verfassung als Gefahr für die nationalen Verfassungsordnungen und weitere Unterminierung der nationalen Souveränität dargestellt haben, so könnten die Staats- und Regierungschefs hierauf mit einer an den Wortlaut von Art. I-5 Abs. 1 VVE angelehnten Erklärung reagieren, in der betont würde, dass der Verfassungsvertrag ausdrücklich die „nationale Identität der Mitgliedstaaten“ und deren „grundlegende politische und verfassungsrechtliche Struktur“ sowie „die grundlegenden Funktionen des Staates“ unberührt lasse. Eine solche Erklärung wäre mit dem Vertragstext vollauf kompatibel und würde keine rechtliche Bindungswirkung entfalten, käme aber dennoch einer deklaratorischen Konzession an die Befürchtungen des betreffenden Mitgliedstaates gleich, die in einer zweiten Volksbefragung die Position der Vertragsbefürworter stärken könnte.

Für derartige symbolisch-deklaratorische Zugeständnisse gibt es auch einen Präzedenzfall: Unter dem Eindruck des Scheiterns des Vertrages von Nizza in der ersten Volksbefragung in Irland vom 7. Juni 2001 einigten sich die Staats- und Regierungschefs der Union auf der Tagung des Europäischen Rates in Sevilla am 21./22. Juni 2002 auf die Annahme einer Erklärung, in der eine von Irland zugleich abgegebene Erklärung zu seinen Neutralitäts-

bedingten Vorbehalten hinsichtlich seiner Beteiligung an der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik formell zur Kenntnis genommen wurde. Außerdem wurde bestätigt, dass die Vertragsbestimmungen zur Sicherheits- und Verteidigungspolitik die besondere Position Irlands in diesem Kontext unberührt lassen würden.²⁶ Diese beiden Erklärungen nahmen keinerlei Änderungen am Vertrag von Nizza vor, interpretierten die Bestimmungen zur Sicherheits- und Verteidigungspolitik aber in einer Form, die es der irischen Regierung erleichterte, in der zweiten Volksbefragungskampagne den von Gegnern des Vertrages geschürten Befürchtungen hinsichtlich der irischen Neutralität entgegenzutreten.

Die Wirkungskraft derartiger rein deklaratorischer Zugeständnisse ist natürlich begrenzt. Ein massiver Meinungsumschwung in der Wählerschaft lässt sich mit bloßen Erklärungen des Europäischen Rates wohl kaum erreichen. Es besteht auch immer die Gefahr, dass Vertragsgegner den rein symbolischen Charakter dieser Konzession als weiteres Argument für ein Nein nutzen könnten. Die Anwendung dieser Option müsste wesentlich davon abhängig gemacht werden, als wie nützlich die betreffende(n) Regierung(en) derartige symbolische Konzessionen für das zweite Referendum einschätzt. Eine wichtige Voraussetzung ihrer Anwendung wäre auch die Identifizierung spezifischer Aspekte des Verfassungsvertrages, die in den betreffenden nichtratifizierenden Mitgliedstaaten besonders kontrovers sind. Im Falle einer generell euroskeptischen Haltung erheblicher Teile der Wählerschaft könnte sich dies als schwieriger erweisen als im irischen Fall, wo die Neutralitätsfrage ein relativ klar identifizierbares Schlüsselthema war.

Der Text einer solchen den Vertrag interpretierenden Erklärung müsste natürlich mit den Interessen aller Mitgliedstaaten vereinbar sein und entsprechend verhandelt werden. Für die anderen Mitgliedstaaten hätte diese Option den Vorteil geringstmöglicher Zugeständnisse, ohne jegliche ‚Opt-out‘-Regelung oder formelle Vertragsrevision. Dennoch könnten sich einige Regierungen vielleicht etwas schwer daran tun, in einer Erklärung den Verfassungsvertrag in einem doch etwas anderen Licht zu präsentieren, als sie dies zuvor im Rahmen des nationalen Ratifizierungsprozesses getan haben.

Neuverhandlungsoption 2: Neuverhandlung zwecks ‚Opt-out‘-Zugeständnissen an Nicht-ratifizierer

Die Regierung eines Mitgliedstaates, in dem der Verfassungsvertrag in einer ersten Ratifizierungsrunde gescheitert ist, kann natürlich von vornherein der Auffassung sein, dass für einen Erfolg in einer zweiten Runde mehr als nur symbolisch-deklaratorische Konzessionen gefordert sind. Um in diesem Fall eine allgemeine Neuverhandlung des Vertrages zu verhindern, die mit erheblichen Unwägbarkeiten, einer möglichen erheblichen Ausdünnung des Vertrages und größeren Verzögerungen verbunden wäre, könnten es die Ratifizierer unter den Mitgliedstaaten vorziehen, dem (oder den) Nichtratifizierer(n) ‚Opt-outs‘ aus national besonders umstrittenen Teilen des Verfassungsvertrages anzubieten.

Für diese Option gibt es den dänischen Präzedenzfall: Nachdem der Vertrag von Maastricht am 2. Juni 1992 in einer ersten Volksbefragung in Dänemark gescheitert war, einigten sich die Staats- und Regierungschefs während des Europäischen Rates in Edinburgh am 12. Dezember 1992 auf einen besonderen „Beschluss“²⁷. Darin wurde den in einem von der dänischen Regierung unter dem Titel „Dänemark und Europa“ vorgelegten Memorandum

26 Siehe Anlagen III („Nationale Erklärung Irlands“) 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 (letzter Zugriff: 7.1.2005).

als für Dänemark problematisch identifizierten Punkten hinsichtlich der Unionsbürgerschaft, der dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion, der Verteidigungspolitik und der Zusammenarbeit in den Bereichen Inneres und Justiz Rechnung getragen. Dieser Beschluss nahm zwar keine formellen Änderungen am Vertrag von Maastricht vor, „interpretierte“ aber Teile von diesem in Bezug auf spezifische dänische Interessen und wurde als ein zusammen mit dem Vertrag in Kraft tretender rechtsverbindlicher Text präsentiert.²⁸ Der Europäische Rat nahm zugleich auch formell „einseitige Erklärungen“ Dänemarks zur Kenntnis, die insbesondere die restriktive Position Dänemarks zur Entwicklung der Unionsbürgerschaft feststellten.²⁹ Der Beschluss von Edinburgh führte zwar formell keine neuen Opt-outs für Dänemark in den Vertrag ein, aktivierte aber formell die bereits als Möglichkeit vorgesehene Nichtteilnahme Dänemarks an der dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion. Er diene zudem später als Grundlage des dem Vertrag von Amsterdam hinzugefügten „Protokolls über die Position Dänemarks“, das die Bedingungen des dänischen Opt-outs aus den „vergemeinschafteten“ Bereichen der EU-Innen- und Justizpolitik (Titel IV EGV) regelt und in modifizierter Form in Gestalt des Protokolls Nr. 20 „über die Position Dänemarks“ und Erklärung Nr. 39 zu diesem Protokoll auch im Verfassungsvertrag erhalten geblieben ist. Im Unterschied zu den Irland durch den Europäischen Rat von Sevilla gemachten symbolisch-deklaratorischen Konzessionen wurden somit im dänischen Fall Opt-outs eindeutig konkretisiert und im Hinblick auf zukünftige Entwicklungen erweitert.

Der dänische Präzedenzfall hat als Opt-out-Option seine Grenzen: Jede formelle Einführung eines neuen Opt-outs für einen bestimmten Mitgliedstaat würde – unter der Voraussetzung einer ‚sauberen‘ rechtlichen Lösung³⁰ – die Hinzufügung eines neuen Protokolls zum Verfassungsvertrag und damit die formelle Einberufung einer neuen Regierungskonferenz erforderlich machen. Eine solche Regierungskonferenz könnte allerdings auf die formelle Aushandlung einer solchen Opt-out-Regelung beschränkt und insofern kurz gehalten werden. Allerdings wäre in diesem Fall ein erneuter Ratifizierungsdurchgang für den Verfassungsvertrag in allen Mitgliedstaaten erforderlich. Da es sich jedoch nur um die Hinzufügung eines nur einen Mitgliedstaat betreffenden Protokolls handeln würde, könnten die anderen wohl auf die Abhaltung neuer Volksbefragungen verzichten.

Selbst unter der Voraussetzung seiner ‚technischen‘ Machbarkeit aber ist eine Neuverhandlungsoption zum Zweck von Opt-out-Konzessionen mit erheblichen politischen Unwägbarkeiten und Problemen verknüpft. Zunächst müssten in dem Mitgliedstaat – es könnte natürlich auch mehr als einer sein –, in dem der Vertrag im ersten Durchgang gescheitert ist, ein

27 „Beschluss der im Europäischen Rat vereinigten Staats- und Regierungschefs zu bestimmten von Dänemark aufgeworfenen Problemen betreffend den Vertrag über die Europäische Union“ vom 12. Dezember 1992, <http://europa.eu.int/eur-lex/de/treaties/selected/livre535.html> (letzter Zugriff: 7.1.2005).

28 Zum politischen und rechtlichen Hintergrund siehe Deirdre Curtin/Ronald van Ooik: Denmark and the Edinburgh Summit: Maastricht without tears, in: David O’Keeffe/Patrick Twomey (Hrsg.): Legal Issues of the Maastricht Treaty, London 1994, S. 349-365.

29 „Einseitige Erklärungen Dänemarks, die der dänischen Ratifikationsurkunde zum Vertrag über die Europäische Union beizufügen sind und von den übrigen elf Mitgliedstaaten zur Kenntnis genommen worden sind“, 12. Dezember 1992, <http://europa.eu.int/eur-lex/de/treaties/selected/livre542.html> (letzter Zugriff: 7.1.2005).

30 Der „Beschluss“ von Edinburgh nahm rechtlich die Form einer einfachen völkerrechtlichen Vereinbarung der Staats- und Regierungschefs (nicht des Europäischen Rates) an. Die britische Regierung präsentierte ihrem Parlament den Beschluss als eine nichtratifizierungspflichtige Auslegungsvereinbarung („clarification agreement“) zum Vertrag von Maastricht im Sinne des Artikels 31 des Wiener Vertragsrechtsübereinkommens. Vgl. House of Commons Debates, 17. Dezember 1992, c356W. Die Verträge sehen diese Art von Rechtsakt allerdings nicht vor, und im Interesse der Transparenz und Einheit der EU-Rechtsordnung wäre wohl eine Lösung in Form eines regelrechten Vertragsprotokolls vorzuziehen.

oder mehrere kontroverse Aspekt(e) des Verfassungsvertrages identifizierbar sein, die überhaupt für einen Opt-out in Frage kämen. Für eine ganze Reihe von Reformen des Verfassungsvertrages (insbesondere die Reformen hinsichtlich der Organe und Entscheidungsverfahren) könnte diese Option aus rechtlichen und praktischen Gründen nicht zur Anwendung kommen. Opt-out-Lösungen könnten im Allgemeinen nur Teilbereiche von Politiken betreffen. Wie schon erwähnt könnte es für die Regierung des betreffenden Mitgliedstaates nach einem negativen Volksentscheid auch schwierig sein, einzelne besonders kontroverse Bereiche zu identifizieren, aus denen ein Opt-out hinreichende Aussichten auf einen positiven Ausgang eines zweiten Referendums bieten würde. Sodann wäre jedes Gewähren einer Opt-out-Option an einen Mitgliedstaat mit dem erheblichen Risiko verknüpft, dass dann auch der eine oder andere Mitgliedstaat nach einer Sonderregelung verlangen und diese als Bedingung seiner Zustimmung auch durchsetzen könnte. Ein einziger neuer Opt-out könnte sich leicht als das Öffnen der Büchse der Pandora erweisen – und dies alleine könnte viele Mitgliedstaaten bereits davon abhalten, sich auf diese Option überhaupt einzulassen. Schließlich wäre jeder weitere Opt-out auch der politischen und rechtlichen Einheit, der Effizienz und der Transparenz des Unionsgefüges abträglich und könnte auch von Befürwortern des Vertrages als recht hoher Preis für dessen Rettung betrachtet werden.

Neuverhandlungsoption 3: Neuverhandlung zwecks substanzieller Revision des Verfassungsvertrags

Vor allem im Falle eines Scheiterns des Verfassungsvertrages in mehreren Mitgliedstaaten wäre die Einberufung einer neuen Regierungskonferenz gemäß Art. 48 EUV zur substanziellen Revision des Vertrages wohl die einzige Alternative zu einem Verharren auf dem vertraglichen Status quo einerseits oder der weitaus radikaleren Alternative des Verfolgens von Ausschlussoptionen andererseits. Der hauptsächliche Vorteil dieser Option wäre, dass damit zunächst an dem Ziel eines von allen Mitgliedstaaten ratifizierten und geltenden Verfassungsvertrages festgehalten werden und ein gänzlichliches Scheitern des Vertrages verhindert werden könnte.

Die Nachteile und Risiken wären jedoch nicht weniger offenkundig: Zunächst würde diese Option das Resultat des unerhört aufwendigen, mit dem Konvent begonnen Reformprozesses insgesamt in Frage stellen und damit der Glaubwürdigkeit des EU-Systems intern und extern einigen Schaden zufügen. Sodann bestünde die Gefahr, dass Änderungen, die von den Nichtratifizierern im Hinblick auf eine neue Ratifizierung für notwendig erachtet wurden, auch von anderen Mitgliedstaaten zum Anlass genommen werden könnten, viele der mühsam errungenen Kompromisse wieder in Frage zu stellen. Am Ende könnte ein in der Substanz ausgehöhlter und durch zahlreiche neue (schlechte) Kompromisse geschwächter Verfassungsvertrag dabei herauskommen. Auf Grund der neuen Regierungskonferenz und der notwendig nachfolgenden Ratifizierungsphase würde sich das In-Kraft-Treten der neuen Reformen erneut verzögern, und dies um mindestens ein bis zwei Jahre. Schließlich bestünde auch erneut die Gefahr, dass entweder eine solche Vertragsrevisionskonferenz an unüberbrückbaren Gegensätzen scheitern oder aber der daraus hervorgegangene revidierte Vertrag abermals in der Ratifizierungsphase in einem oder mehreren Mitgliedstaaten straucheln könnte.

Einige von diesen Problemen könnte der Europäische Rat allerdings durch eine engere Definition des Mandates der Regierungskonferenz reduzieren. So könnten etwa entweder ganze Teile des jetzigen Verfassungsvertrages (wie die Charta der Grundrechte oder wesentliche Teile der die Organe betreffenden Vorschriften) von vornherein von der Revi-



sion ausgenommen werden oder sogar nur einzelne Aspekte des Vertrages für eine Revision freigegeben werden. Eine derartige Mandatsbegrenzung würde wahrscheinlich auch eine Diskussion über eine Neueinberufung eines Konvents erübrigen und es einigen Mitgliedstaaten vielleicht auch ermöglichen, für die Ratifizierung des nur teilweise revidierten Vertrages – der als solcher präsentiert werden könnte – auf die erneute Durchführung von Volksbefragungen zu verzichten. Eine Gewähr für einen ‚besseren‘ Vertrag am Ende des Prozesses würde freilich auch dies nicht bieten.

Die dritte Kategorie: Ausschlussoptionen

In keiner vorangehenden Vertragsrevisionsrunde ist das Thema eines möglichen Ausscheidens eines Mitgliedstaates aus dem Integrationsverbund so offen und so häufig aufgebracht worden wie in der jüngsten, und bekanntlich sieht der Verfassungsvertrag in Art. I-60 VVE auch erstmals die Möglichkeit eines „freiwilligen Austritts“ aus der Union vor. Dem Gedanken, dass das Ausscheiden eines Nichtratifizierers auch zu den Optionen im Falle einer Ratifizierungskrise gehören könnte, wurde daher frühzeitig geistig der Boden bereitet. Im Juli 2004 war es dann der ehemalige Präsident des Europäischen Konvents selbst, Valéry Giscard d'Estaing, der mit der Bemerkung, dass im Falle einer gescheiterten Ratifizierung die Nichtratifizierer ein Problem hätten, nicht aber die Verfassung,³¹ die diesbezüglichen Optionen von einem freiwilligen zu einem eventuell sogar unfreiwilligen Ausschluss erweitern zu wollen schien. Der impliziten Drohung eines möglichen Ausschlusses von Nichtratifizierern aus der Union fehlt es nicht nur an jeglicher rechtlicher Basis in den Verträgen, sondern sie könnte sich – sollte sie in deutlicherer Form etwa von Seiten anderer Mitgliedstaaten aufgegriffen werden – auch als politisch kontraproduktiv und willkommenes Argument für die Gegner des Verfassungsvertrages erweisen. Andere Formen des Ausschlusses von Nichtratifizierern sind jedoch zumindest als Option denkbar.

Ausschlussoption 1: Freiwilliger Austritt von Nichtratifizierern

In einem dem „New Statesman“ im Juni 2004 gegebenen Interview 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 könnte.³² Eine ähnliche Auffassung wurde auch vom damaligen britischen EU-Kommissar Chris Patten vertreten.³³ Zwar wäre weder das Vereinigte Königreich noch irgendein anderer Mitgliedstaat im Falle einer gescheiterten Ratifizierung gezwungen, aus der Union auszutreten, aber ein negatives Referendum könnte eine innenpolitische Eigendynamik entfalten, an deren Ende in der Tat ein Austritt angestrebt werden könnte. Diese Situation könnte beispielsweise eintreten, falls die Regierung eines Mitgliedstaates nach einer Neuverhandlung den revidierten Verfassungsvertrag zusammen mit der Frage des weiteren Verbleibs in der Union erneut einer Volksbefragung unterwerfen und diese erneut verlieren würde.

Wäre ein freiwilliger Austritt möglich? – Die Verträge sehen eine solche Option bislang nicht vor. Das Recht zu einem einseitigen Austritt ist auf Grund des Art. 56 des Wiener

31 „Que faudra-t-il faire si un ou plusieurs États membres refusent de ratifier la Constitution? Dans ces conditions, si ce texte est ratifié par une large majorité d'États et de citoyens, le problème se posera pour ceux qui n'acceptent pas ce texte, pas pour la constitution.“ Vgl. „Vite, la Constitution de l'Europe“, in: *Le Monde*, 10. Juli 2004.

32 Zitiert in „The Independent“, 24. Juni 2004.

33 „At the heart of Europe – or out of it for good?“, in: „The Observer“, 25.6.2004.

Vertragsrechtsübereinkommens, das dieses in Ermangelung ausdrücklicher entsprechender Bestimmungen in einem Vertrag stark einschränkt, umstritten.³⁴ Art. 56 Abs. 1 des Vertragsrechtsübereinkommens sieht allerdings vor, dass ein Rücktritt von einem Vertrag zulässig sein kann, wenn feststeht, dass die Vertragsparteien diese Möglichkeit zuzulassen beabsichtigen. Hierfür gibt es immerhin einen Präzedenzfall: In der Volksbefragung vom 6. Juni 1975 hatte die britische Labour-Regierung unter Premierminister Harold Wilson den Bürgern ausdrücklich die Frage der weiteren Mitgliedschaft in der Europäischen Gemeinschaft gestellt³⁵ und zuvor auch gegenüber den EG-Partnern deutlich gemacht, dass ein negatives Votum den Austritt des Vereinigten Königreichs nach sich ziehen würde. Gegen diese durch die Verträge nicht gedeckte Position hatte aber keiner der anderen Mitgliedstaaten und keines der Organe der Gemeinschaft formell Protest eingelegt. Man kann also in der Tat argumentieren, dass die Mitgliedstaaten faktisch bereits ihre Absicht haben deutlich werden lassen, einen einseitigen Austritt zuzulassen.³⁶

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 in diesem Fall eine einvernehmliche Lösung mit dem austrittswilligen Nichtratifizierer auf der Grundlage des Art. 54 des Wiener Vertragsrechtsübereinkommens anstreben würden, der den Rücktritt von einem Vertrag jederzeit durch Einvernehmen zwischen den Vertragsparteien nach Konsultierung der anderen Vertragsparteien erlaubt. Zum einen hätten die anderen Mitgliedstaaten durch ein unkooperatives Verhalten nichts zu gewinnen, sondern würden hierdurch vielmehr den für die Union ohnehin schon belastenden Austrittsprozess noch schwieriger gestalten. Zum anderen hätten sie durch den Austritt natürlich schon etwas zu gewinnen, da der Austritt des Nichtratifizierers den Weg zur Inkraftsetzung des Verfassungsvertrags freimachen würde (unter der Voraussetzung, dass es nicht noch einen oder mehrere andere Problemfälle gäbe).

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 Abs. 2 VVE, der den Abschluss eines solchen Abkommens durch die Union auf der Grundlage einer qualifizierten Mehrheitsentscheidung des Rates vorsieht, auf Grund der noch nicht vollzogenen Ratifizierung des Verfassungsvertrages noch nicht anwendbar wäre, müsste dieses Abkommen wahrscheinlich als ein ‚gemischtes‘ (Mitgliedstaaten/Union/Gemeinschaft) auf einstimmiger Grundlage ausgehandelt und abgeschlossen werden. Sowohl der Austretende als auch die verbleibenden Mitgliedstaaten hätten fraglos ein großes Interesse daran, die politischen und wirtschaftlichen Konsequenzen des Austritts durch ein solches Abkommen so gering wie möglich zu halten. Dies könnte beispielsweise durch die Nutzung des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) als mögliches ‚Auffangbecken‘ für austretende Mitgliedstaaten geschehen, aber auch durch die Aushandlung eines über gegenwärtige Assoziierungsformen hinausgehenden ‚Sonderstatus‘ außerhalb der Union.³⁷ Dennoch wären die politischen und wirtschaftli-

34 Eine ausführliche Untersuchung dieses Themas bietet Arved Waltemathe: *Austritt aus der EU: Sind die Mitgliedstaaten noch souverän?*, Bern 2000, der auch Austrittsmöglichkeiten auf der ebenfalls problematischen Grundlage der Art. 61 und 65 des Wiener Vertragsrechtsabkommens diskutiert.

35 Die gestellte Frage lautete: „Do you think the UK should stay in the European Community (Common Market)?“ Zum politischen Hintergrund siehe John W. Young: *Britain and European Unity 1945-1999*, Basingstoke 2000, S. 114-119.

36 Auf diesen Präzedenzfall verweist auch Lucia Serena Rossi, die in diesem Zusammenhang auch an den, allerdings nicht ganz vergleichbaren, Fall des Austrittes von Grönland 1985 erinnert. Rossi: *What if the Constitutional Treaty is not ratified?*, S. 4.

chen Kosten vor allem für den Austretenden zweifellos sehr erheblich, und auch für die Union würde dies – vor allem, wenn es sich um einen ‚großen‘ Mitgliedstaat handeln würde – einen erheblichen Einschnitt bedeuten.

Ausschlussoption 2: Außervertragliche Umsetzung eines Teils der Reformen

Für den Fall, dass ein oder mehrere Nichtratifizierer es einfach beim vertraglichen Status quo belassen wollen, die Ratifizierer aber keine der bereits genannten Status-quo-Optionen nutzen können oder wollen, könnten letztere versuchen, die Position der Nichtratifizierer innerhalb des bestehenden vertraglichen Systems durch eine Umsetzung der Reformen durch formelle Vereinbarungen³⁸ außerhalb der bestehenden Verträge zu umgehen. Es würde sich dabei um eine Art von verstärkter Zusammenarbeit außerhalb der bestehenden Verträge (also jenseits des vertraglichen Status quo) handeln und zugleich um einen nicht den Zwängen der vertraglichen verstärkten Zusammenarbeit unterworfenen rechtlichen und faktischen Ausschluss der Nichtratifizierer.

Die Anwendungsmöglichkeiten dieser Option wären allerdings außerordentlich begrenzt. Zunächst dürfte sich diese 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 unterstrichene Verpflichtung zur Gemeinschaftstreue und zur loyalen Zusammenarbeit beachten, die jede Interessen der Gemeinschaft und der übrigen Mitgliedstaaten im Rahmen dieser Gemeinschaft beeinträchtigende Zusammenarbeit ausschließen würde. Sodann könnte eine solche außervertragliche Zusammenarbeit natürlich auch nicht die Organe, Verfahren und Mechanismen (geschweige denn den Haushalt) der Union nutzen, so dass gänzlich separate Strukturen geschaffen werden müssten, woraus sich wiederum Koordinationsprobleme zwischen Maßnahmen innerhalb und außerhalb der Union ergeben könnten. Schließlich wären auch die politischen Kosten dieser Option recht hoch, würde durch jede derartige neue außervertragliche Zusammenarbeit zahlreicher Mitgliedstaaten doch die Einheit und Glaubwürdigkeit der Union in erheblichem Maße unterminiert und die Wahrscheinlichkeit erheblicher politischer Spannungen innerhalb des Unionsgefüges erhöht. So wäre es beispielsweise denkbar, dass einige der Ratifizierer versuchen könnten, die durch den Verfassungsvertrag als Möglichkeit vorgesehene Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (Art. I-41 Abs. 6 VVE) im militärischen Bereich außerhalb der Verträge umzusetzen. Dies würde aber sehr wahrscheinlich erhebliche Spannungen zwischen teilnehmenden und ‚ausgeschlossenen‘ Mitgliedstaaten auslösen und die Weiterentwicklung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik belasten.

Ausschlussoption 3: Austritt der Ratifizierer und Neugründung der Union

Da die bestehenden Verträge keinerlei rechtliche Möglichkeit eröffnen, Nichtratifizierer zum Austritt aus der Union zu zwingen, könnten es die Ratifizierer zumindest theoretisch mit dem ‚umgekehrten‘ Weg versuchen, das heißt mit ihrem eigenen Austritt aus der Union und einer Neugründung der Union auf der Grundlage des Verfassungsvertrages. Aus recht-

37 Siehe hierzu Gian Luigi Tosato/Ettore Greco: The EU Constitutional Treaty: How to deal with the ratification bottleneck, Documenti IAI, IAI0417E, Rom (Istituto Affari Internazionali) November 2004, S. 12.

38 Tosato und Greco reden in diesem Zusammenhang von „sektoralen Abkommen“, Tosato/Greco: The EU Constitutional Treaty, S. 14.

licher Sicht wäre diese Option eines kollektiven Austritts der Ratifizierer durchaus möglich: Gemäß Art. 62 Abs. 1 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 die durch die Nicht-ratifizierung des Verfassungsvertrages eingetretene Blockierung der Weiterentwicklung der Union sie daran hindere, die weitgesteckten 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“ gemäß Art. 1 EUV.

Die Nutzung dieser Option würde faktisch zur Ko-Existenz einer alten ‚Rest-Union‘ mit einem oder mehreren Nicht-ratifizierern und einer neuen durch die Ratifizierer ‚verfassten‘ Union führen. Von allen Optionen würde diese zweifellos den größten Ein- und Umbruch für den Integrationsprozess bedeuten, und eine Vielzahl von schwierigen rechtlichen und praktischen Fragen zum Verhältnis zwischen der ‚alten‘ und ‚neuen‘ Union ihren jeweiligen Mitgliedstaaten (einschließlich der möglichen Rechtsnachfolge im internationalen Bereich) müssten vertraglich geregelt werden.³⁹ Eine ‚Rest-Union‘ mit nur einem Mitgliedstaat wäre zudem nicht überlebensfähig. Ein solcher Ausschluss durch Neugründung mag an den Rand des gerade noch rechtlich und politisch Vorstellbaren gehen, aber die Möglichkeit einer Aufkündigung der bestehenden Verträge im Falle einer Ratifizierungskrise ist von Valéry Giscard d’Estaing im November 2002 selbst aufgebracht worden.⁴⁰ Es sei daran erinnert, dass der Französische Staatspräsident Jacques Chirac nach dem Scheitern des Brüsseler Gipfels im Dezember 2003 von einer „Pioniergruppe“ sprach, die Europa bei einem definitiven Scheitern der Verhandlungen über den Verfassungsvertrag „schneller, weiter und besser“ voranbringen könne.⁴¹

Abschließende Bemerkungen

Welche der neun Optionen im Falle einer Ratifizierungskrise den besten Ausweg darstellen könnte, wird entscheidend von einer Reihe von Faktoren abhängig sein: ob es einen oder mehrere Nicht-ratifizierer geben wird, ob zu diesen ein oder mehrere ‚große‘ Mitgliedstaaten gehören werden, wie groß die Wahrscheinlichkeit eines zweiten erfolgreichen Ratifizierungsdurchgangs bei dem oder den Nicht-ratifizierern erscheinen wird, welche Zugeständnisse für einen zweiten erfolgreichen Durchgang für erforderlich erachtet werden, von dem Ausmaß des gemeinsamen politischen Willens der Ratifizierer, den Vertrag möglichst unbeschadet zu retten und natürlich generell von der Kooperationsbereitschaft von sowohl Nicht-ratifizierern als auch Ratifizierern. Es ist auch durchaus denkbar, dass im Falle mehrerer Nicht-ratifizierer zwei oder mehrere Optionen parallel zu nutzen wären.

39 Bruno de Witte betont zu Recht, dass die ‚neugründenden‘ Mitgliedstaaten in diesem Fall eine Verpflichtung zur Aushandlung angemessener Bedingungen für die ‚alte‘ Union und ihre Mitgliedstaaten hätten, da letztere die Bestimmungen der gegenwärtigen Verträge in keinsten Weise verletzt haben würden, vgl. Witte: *The Process of Ratification and the Crisis Options*, S. 18.

40 Eingehend auf eine mögliche Ratifizierungskrise sagte Giscard d’Estaing, „We have to abrogate the [EU] treaties that exist“, wobei er anscheinend davon ausging, dass damit die bestehende Union aufgelöst wäre und sich die Nicht-ratifizierer in einem vertraglichen Nichts befinden würden: „If a country says that it does not like the new treaty, there’s no existing structure for them to cling to, they cannot seek refuge in the old agreement.“ Vgl. Daniel Dombey/George Parker: „Giscard says tax harmonisation on EU agenda“, in: „Financial Times“, 10. November 2002.

41 Siehe „Après le fiasco de Bruxelles Paris relance l’idée d’une Europe à la carte“, in: „Le Monde“, 15.12.2003 und Yves Cornu/Romain Gubert: Chirac positive, in: „Le Point“, 19.12.2003, S. 30.



Sollte es der Europäische Rat mit einem zweiten Ratifizierungsdurchgang versuchen wollen, so käme auf die Regierungen von Mitgliedstaaten, in denen die Ratifizierung im ersten Durchgang gescheitert ist, die besondere Verantwortung zu, ein möglichst klares Bild hinsichtlich der Bedingungen zu entwickeln, unter denen ein zweiter Durchgang erfolgreich sein könnte, und um diese herum auch einen breiten nationalen politischen Konsens aufzubauen, der als Verhandlungsgrundlage dienen kann. Die entsprechenden intensiven und am Ende mit Erfolg gekrönten Bemühungen der dänischen Regierung nach dem gescheiterten ersten Referendum 1992 können hierfür als Beispiel dienen.⁴²

Die Ratifizierer würden ihrerseits abzuwägen haben, wie weit sie in Zugeständnissen an Nichtratifizierer gehen können, ohne dabei den Verfassungsvertrag in seiner Substanz aufzugeben. Obwohl die Gefahren einer jeden Neuverhandlung offenkundig sind, wäre es sicherlich verfehlt, einen Verfassungsvertrag, der von nicht geringen Schwächen gezeichnet ist, als völlig sakrosankt zu behandeln. Sollte am Ende nur die Wahl zwischen Statusquo- und Ausschlussoptionen bleiben, so wären die Kosten einer zumindest partiellen Stagnation und reduzierten Effizienz der Union gegen die politischen und anderen Kosten des Ausschlusses eines oder mehrerer Mitgliedstaaten aufzuwiegen, die von der ersten bis zur letztgenannten Ausschlussoption steigen würden.

Der Suche nach einer den Umständen entsprechenden optimalen Lösung in jedem Falle abträglich wären Schuldzuweisungen, Polemiken oder gar Austritts- oder Ausschlussdrohungen von welcher Seite auch immer. Vor allem im Falle einer gescheiterten Volksbefragung wäre jede Kritik oder Druck ‚von außen‘ völlig fehl am Platze, zum einen weil es in diesem Fall immerhin die Bürger selbst wären, die befragt worden sind und von deren ‚Willen‘ der Verfassungsvertrag nach Art. I-1 VVE ja angeblich geleitet sein soll, zum anderen weil jede derartige Einmischung es der betroffenen Regierung nur erschweren kann, einen innenpolitischen Konsens für eine mögliche Lösung aufzubauen. Es sei in diesem Zusammenhang an die unglückliche Wirkung der die Bedeutung des irischen Neins herunterspielenden Bemerkungen von Romano Prodi nach dem Scheitern des ersten Referendums in Irland im Juni 2001 erinnert.⁴³ Was im Falle einer Ratifizierungskrise vor allem notwendig sein wird, ist ein solidarisches Suchen nach dem bestmöglichen Ausweg, denn diese Krise wäre eine Krise für die Union und alle Mitgliedstaaten, nicht nur für den oder die Nichtratifizierer. Nichts stünde einer solidarischen Lösungssuche mehr entgegen als Vorwürfe und Drohungen. Der Verfassungsvertrag führt an mehreren Stellen erstmals ausdrücklich das Prinzip der ‚Solidarität‘ ein. Eine Ratifizierungskrise könnte die erste Gelegenheit für die Mitgliedstaaten sein, zu beweisen, dass sie es mit diesem neuen ‚Verfassungsprinzip‘ ernst meinen, auch wenn sich am Ende eine Lösung mit mehreren Differenzierungen oder gar dem Ausscheiden eines Mitgliedstaates ergeben sollte.

42 Siehe hierzu Christian Thune: Dänemark, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 1992/93, Bonn 1993, S. 309-311.

43 Siehe ‚Prodi tackles Irish sceptics‘, in: BBC World News, 22.6.2001.

