

sich die Geister. Für die einen ist die europäische Verfassung das Mittel, die gegenwärtige Machtfülle und den Machtanspruch der europäischen Institutionen demokratisch zu legitimieren. Die anderen – zum Beispiel die Mitglieder der European Constitutional Group – sehen den Zweck einer Verfassung dagegen in erster Linie darin, die Macht des Staates – hier: der europäischen Institutionen – wirksam zu begrenzen. Am wichtigsten ist dabei gar nicht einmal die zunächst gewählte Aufgabenverteilung. Die Schlüsselfrage ist, wer die Verfassung ändern darf, das heißt, wer die »Kompetenzkompetenz« hat. Entscheidend ist, dass die Gliedstaaten – wie in den USA, aber anders als im deutschen Bundesstaat – die Herren der Verfassung bleiben. Es wäre daher völlig falsch, den Forderungen des Europaparlaments nachzugeben und ihm ein Vetorecht bei Vertragsänderungen einzuräumen.

Der Vergleich zwischen den europäischen Verträgen und der amerikanischen Verfassung hat gezeigt, dass ein Vertrag den Unionsorganen in mancherlei Hinsicht mehr Macht verleihen kann als eine Verfassung. Ein Staatenverbund kann – was die Kompetenzverteilung angeht – stärker zentralisiert sein als ein Bundesstaat. Aber unter den gegenwärtigen Umständen würde das Projekt einer europäischen Verfassung wohl dazu missbraucht, den europäischen Zentralisierungsprozess weiter voranzutreiben. Bei einem Verfassungsvertrag ist eher das Gegenteil zu erwarten, denn es ginge in erster Linie darum, den klassischen Verfassungsprinzipien Geltung zu verschaffen und so die Macht des Staates zu beschränken.

In einem europäischen Verfassungsvertrag sollte außerdem geklärt werden, unter welchen Bedingungen ein Mitglied die Union – oder auch zum Beispiel nur die Währungsunion – verlassen kann. Für ein geregeltes und »würdevolles« Austrittsverfahren hat sich sogar der ehemalige Kommissionspräsident Jacques Delors eingesetzt.¹⁷³ In den USA ging man bis in die 1830er-Jahre wie selbstverständlich davon aus, dass die einzelnen Gliedstaaten auch wieder aus der Union austreten

könnten. Als die Südstaaten 1861 von ihrem vermeintlichen Recht Gebrauch machen wollten, kam es zum Sezessionskrieg – einem blutigen Bürgerkrieg, den die Nordstaaten schließlich gewannen. Derartige Streitigkeiten würden im 21. Jahrhundert wahrscheinlich auf andere Weise ausgetragen, aber die Europäische Union sollte dafür sorgen, dass es dazu gar nicht erst kommen kann. Ist sie nicht gerade mit dem Ziel gegründet worden, Konflikte in Europa in Zukunft zu vermeiden?

In Kanada hat der Supreme Court 1998 in einem von allen Seiten akzeptierten Richterspruch das verfassungsmäßige Verfahren für eine Sezession festgelegt. Im schweizerischen Kanton Bern wurde eine Sezession vor einigen Jahren tatsächlich zugelassen und vollzogen.

Die europäischen Verträge sehen ein Austrittsrecht nicht vor, sie schließen es aber auch nicht ausdrücklich aus. Deshalb gelten in dieser Frage das deutsche Staatsrecht und das Völkerrecht. Beide lassen einen Austritt zu.¹⁷⁴ Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Maastricht-Urteil (1993) ausdrücklich bestätigt, dass die Bundesrepublik unter bestimmten Bedingungen austreten könnte – ja sogar austreten müsste. Da die europäischen Verträge hierzu schweigen, könnte der Austritt eines Mitgliedslandes allerdings vorgehend die Auflösung der gesamten Union und Gemeinschaft zur Folge haben – es sei denn, er wäre zuvor auf dem Wege der Vertragsänderung vereinbart worden.

Ob es möglich ist, nur in einem Teilbereich – zum Beispiel aus der Währungsunion – auszutreten, ohne die gesamte Europäische Union zu verlassen, ist unter den juristischen Experten umstritten.¹⁷⁵ Diese Frage muss unbedingt geklärt werden. Wenn austrittswillige Länder vor eine »Alles-oder-nichts-Entscheidung« gestellt werden, gibt man der Mehrheit zu viel Macht über die Minderheit und unterbindet sinnvolle Differenzierungen.

Die European Constitutional Group hat deshalb vorgeschlagen, zwischen dem Kernbereich, zum Beispiel den Regeln des Gemeinsamen Marktes, und ergänzenden Gemein-

schaftspolitiken, zum Beispiel der außen- und sicherheitspolitischen Zusammenarbeit oder der Währungsunion, zu unterscheiden und es den einzelnen Ländern freizustellen, inwieweit sie sich auch weiterhin an den ergänzenden Gemeinschaftspolitiken beteiligen wollen. Es gäbe eine Kür und eine Pflicht.

Schon jetzt ist es ja so, dass sich nicht alle Mitgliedstaaten an allen Gemeinschaftspolitiken beteiligen. Man denke an die Währungsunion oder das Schengener Abkommen über den freien Personenverkehr. Der Vertrag von Amsterdam (Artikel 43 EUV und Artikel 11 EGV) lässt solche Clubs im Club ausdrücklich zu. Die Beteiligten dürfen sogar die europäischen Institutionen (aber nicht ihre Finanzierungsmittel) in Anspruch nehmen, falls sich eine Mehrheit der Mitgliedstaaten beteiligt und einige weitere Bedingungen erfüllt sind. Nach dem Vertrag von Nizza muss es noch nicht einmal eine Mehrheit sein.

Wenn diese Grundidee richtig ist, müsste es auch möglich sein, die Teilnahme an einer »alten« Gemeinschaftspolitik, die sich nicht bewährt hat, wieder rückgängig zu machen. Das ist jedoch bisher verboten. Der »europäische Besitzstand« (Acquis Communautaire) wird – komme, was da wolle – aufrechterhalten. Wer einmal eine Gemeinschaftspolitik übernommen hat, wird sie nie wieder los. »Mitgegangene – mitgefangene«, sagt der Club.

Die European Constitutional Group will den Mitgliedsländern nicht nur die Teilnahmeentscheidung, sondern auch die Austrittsentscheidung freistellen – und das nicht nur aus Liebe zur Symmetrie.

An guten Vorschlägen ist also kein Mangel. Aber haben sie überhaupt eine Chance? Sitzt Europa in der Zentralisierungsfalle?