

A decorative border on the left side of the page, consisting of a repeating pattern of interlocking circles in blue and green.

BAND 2

Zur Zukunft des Verfassungsvertrages

Positionen und Vorschläge der Grünen
und anderer europapolitischer Akteure

A decorative border on the right side of the page, consisting of a repeating pattern of interlocking circles in blue and green.

Studie
von Michaela Schreyer

DIE ZUKUNFT DES VERFASSUNGSVERTRAGES



Mit Unterstützung der Europäischen Union: Förderung für Organisationen,
die auf europäischer Ebene auf dem Gebiet der aktiven europäischen Bürgerschaft arbeiten

Herausgeber: Heinrich-Böll-Stiftung
Berlin, Februar 2007

© bei der Autorin und der Heinrich-Böll-Stiftung
Alle Rechte vorbehalten

Layout und Satz: blotto Design, Berlin

Druck: agit-druck GmbH, Berlin

Fotos: Die Rechte liegen bei der Autorin und der Heinrich-Böll-Stiftung

Diese Studie kann bestellt werden bei:

Heinrich-Böll-Stiftung, Rosenthaler Straße 40/41, 10178 Berlin-Mitte

T (+49[0]30) 285 34-0 F (+49[0]30) 285 34-109 E info@boell.de, www.boell.de

ISBN 978-3-927760-59-2

HEINRICH BÖLL STIFTUNG
SCHRIFTEN ZU EUROPA
BAND 2

Zur Zukunft des Verfassungsvertrages

Positionen und Vorschläge der Grünen
und anderer europapolitischer Akteure

Eine Studie von Michaela Schreyer

INHALTSVERZEICHNIS

	Wege aus der Sackgasse - Vorwort von Ralf Fücks	6
I	Einleitung	8
II	Der «Verfassungsvertrag für Europa» als neue vertragliche Grundlage der EU	9
III	Die Grünen als Akteure im Verfassungsprozess	14
IV	Wie weiter mit dem Verfassungsvertrag? Darstellung, Analyse und Bewertung von Vorschlägen	16
	1 Aufgabe des Verfassungsvertragsprojektes – Nizza Plus	17
	1 Der Weg der weichen Konstitutionalisierung	17
	2 Ein Mini-Vertrag für Europa	18
	2 Wege zur Realisierung des Verfassungsvertrages für Europa	19
	1 Änderung der Vertragsform und Kürzung des Vertrags	20
	1 Änderung des Namens	20
	2 Aufgliederung des VVE in zwei Verträge	21
	3 Stellung der Grundrechtecharta im Verfassungsvertrag	22
	4 Änderung von Einzelregelungen und VVE Minus	23
	2 Verfassungsvertrag für Europa Plus	23
	1 Erhöhung der Input-Legitimation durch ein EU-weites Referendum	23
	2 Erhöhung der Output-Legitimation durch zusätzliche Vereinbarungen für gemeinschaftliche Politik	28
	3 Neuer Konvent oder Begrenzung auf Regierungskonferenz?	32
V	Schlussfolgerungen und politische Empfehlungen	33
VI	Quellen	37

VORWORT

Wege aus der Sackgasse

Wie der europäische Verfassungsvertrag wieder flott gemacht werden kann

Die Europäische Union braucht dringend neuen Schwung. Der mit so vielen Hoffnungen befrachtete – vielleicht überfrachtete – Europäische Verfassungsvertrag ist nach dem Nein Frankreichs und der Niederlande blockiert. Gleichzeitig schwappt die «Erweiterungsmüdigkeit», die sich schon seit der großen Beitrittsrunde von 2004 in den Mitgliedstaaten breitmacht, in die Parlamente und Regierungen über. Die Beitrittsverhandlungen mit der Türkei sind ins Stocken geraten. In dieser kritischen Phase wird deutlich, dass es nach wie vor keinen tragfähigen Konsens zwischen den europäischen Staaten und Völkern gibt, wohin die Reise mit der EU gehen soll: Wie soll die künftige Gewichtsverteilung zwischen den europäischen Institutionen und den Mitgliedstaaten aussehen? Wo sollen künftig die Außengrenzen der EU verlaufen? Wie kann die politische, soziale, kulturelle Vielfalt Europas mit gemeinsamer Handlungsfähigkeit in Einklang gebracht werden? Und wie verhindern wir, dass mit der Übertragung weiterer Kompetenzen an «Brüssel» auch die demokratischen Einwirkungsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger verschwinden?

In der Auseinandersetzung um den Verfassungsvertrag bündeln sich zentrale Fragen zur Zukunft der Europäischen Union. Das liegt daran, dass dieses Dokument selbst nicht weniger darstellt als die erste umfassende Beschreibung von Grundwerten, Zielen, Funktionsweise und Politiken der Union. Das bisherige Vertragsrecht wird zusammengefasst und weiterentwickelt in Richtung stärkerer Integration, also einer Stärkung der politischen Union. Diese Richtung passt nicht allen Regierungen, und auch in der Bevölkerung ist sie nicht unumstritten. Die Reform der Entscheidungsverfahren ist notwendig, um die Handlungsfähigkeit eines Verbunds von 27 und mehr Staaten zu gewährleisten. Die Stärkung des europäischen Parlaments ist wiederum notwendig, um die Gewaltenteilung auf europäischer Ebene zu wahren. Aber beides scheint nicht auszureichen, um eine neue Europabegeisterung zu wecken und dem europäischen Projekt wieder Auftrieb zu geben. Es fehlt an europäischen Projekten und Initiativen, in denen sich die Öffentlichkeit wiederfindet.

Wenn es richtig ist, dass der Verfassungsvertrag nicht in der ursprünglichen Form wird in Kraft treten können, müssen neue Wege gegangen werden. «Gehe zurück auf Los» ist dabei kein guter Rat. Ausgangspunkt einer Wiederbelebung des Verfassungsprozesses muss das vorliegende Dokument sein, das immerhin bereits von 18 Staaten ratifiziert wurde. Wie kann der europäische Fortschritt, der darin formuliert wurde, bewahrt und gleichzeitig eine neue politische Legitimation erzeugt werden? Dieser Frage geht die vorliegende Studie nach, die im Auftrag der Heinrich-Böll-Stiftung von der ehemaligen EU-Kommissarin Michaele Schreyer verfasst wurde.

Nach einem kurzen Rückblick auf die Genese des Verfassungsvertrages und seiner zentralen Elemente setzt sich die Studie mit diversen politischen Vorschlägen zum weiteren Umgang mit dem Dokument auseinander und diskutiert ihr Für und Wider. Am Ende kommt die Autorin zu drei Handlungsempfehlungen: Erstens eine Aufteilung des vorliegenden Konvoluts in einen Verfassungsvertrag im engeren Sinn sowie einen «Ausführungsvertrag» mit den Bestimmungen zu konkreten Politikfeldern, auf denen die EU tätig ist. Zweitens wird vorgeschlagen, das Verfassungsdokument um zwei freiwillige Vereinbarungen zu zentralen politischen Herausforderungen zu ergänzen, die im Blickpunkt der europäischen Öffentlichkeit stehen: Zum einen geht es um die Festlegung grenzü-

bergreifender sozialer Mindeststandards, zum anderen um einen europäischen Pakt für eine nachhaltige Energiepolitik, in dessen Zentrum ein europäischer Binnenmarkt für erneuerbare Energien stehen soll. Positiv beurteilt wird drittens ein «bestätigendes Referendum», das eine zusätzliche demokratische Legitimation darstellen würde.

Die Geschichte der Europäischen Union – von der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl über die EWG, die Einführung des Binnenmarkts, dem Maastrichter Vertrag zur Errichtung der Politischen Union bis zur großangelegten Erweiterung der letzten Jahre – durchlief immer wieder Phasen der Krisen und Stagnation. Letztlich handelte es sich um Wachstumskrisen, aus denen das europäische Projekt gestärkt hervorging. Wir setzen darauf, dass das auch diesmal der Fall sein wird. Europa muss nach außen und innen handlungsfähig sein, um die Herausforderungen einer im raschen Wandel begriffenen Welt zu meistern. Um die jetzige Krise als Chance zu nutzen, braucht es allerdings europäisch denkende und handelnde Akteure mit strategischer Weitsicht. Der deutschen Bundesregierung fällt mit der gegenwärtigen EU-Präsidentschaft eine große Verantwortung zu. Wir wollen mit dieser Studie Handlungsmöglichkeiten aufzeigen, wie das europäische Projekt wieder flott gemacht und der Verfassungsvertrag zu einem guten Ende gebracht werden kann. Unser Dank gilt Michael Schreyer, die mit ihrer analytischen Klarheit und praktisch-politischen Erfahrung für diese Debatte geradezu prädestiniert ist.

Berlin, den 1. Februar 2007

Ralf Fücks

Vorstand Heinrich-Böll-Stiftung



Ralf Fücks studierte Sozial- und Wirtschaftswissenschaft sowie Politologie in Heidelberg und Bremen. 1982 wurde er Mitglied von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Nach seinem Studium arbeitete er als Lektor an der Bremer Universität und als Herausgeber der Zeitschriften «Moderne Zeiten» und «hefte für demokratie und sozialismus». 1991–1995 war er Senator für Stadtentwicklung und Umweltschutz. Seit 1996 ist Ralf Fücks Vorstandsmitglied der Heinrich-Böll-Stiftung und verantwortlich für Strategie und Programmentwicklung in den Bereichen politische Bildung Inland, Europa und Nordamerika, für die «Grüne Akademie», das Studienwerk der Heinrich-Böll-Stiftung sowie für das Archiv «Grünes Gedächtnis».

I EINLEITUNG

Der «Vertrag über eine Verfassung für Europa» (VVE) wurde am 29. Oktober 2004 in Rom von den Staats- und Regierungschefs der 25 Mitgliedstaaten der Europäischen Union unterzeichnet. Er beruht auf dem Entwurf, den der «Europäische Konvent zur Zukunft Europas» im Juni/Juli 2003 vorgelegt hat.

So wie der Konvent selbst durch die Parlamentarisierung und die Öffentlichkeit für die Erarbeitung neuer rechtlicher Grundlagen der Europäischen Union einen demokratiepolitischen Qualitätssprung darstellte, so würde mit dem Inkrafttreten des Verfassungsvertrages eine neue Stufe der Demokratie, Transparenz und Effizienz für das politische Handeln auf der europäischen Ebene erreicht.

Die Erwartung, dass der Vertrag zwei Jahre nach seiner feierlichen Unterzeichnung am 1. November 2006 in Kraft treten würde, hatte sich mit dem Nein der französischen und niederländischen Bevölkerung zum VVE jedoch zerschlagen. Nach einer vom Europäischen Rat ausgerufenen Phase der Reflexion über die eingetretene Situation mehrten sich die Vorschläge, wie weiter mit dem Verfassungsvertrag umgegangen werden sollte. Die deutsche Ratspräsidentschaft hat die Aufgabe, einen gangbaren Weg aufzuzeigen.

In dieser Studie werden vorliegende Vorschläge analysiert und bewertet sowie um zusätzliche Überlegungen ergänzt. Die Studie erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit – weder in Bezug auf die berücksichtigten Vorschläge noch im Hinblick auf die angewandten Kriterien der Bewertung. Folgende Fragen stehen im Mittelpunkt: Wie kann den in Frankreich und den Niederlanden zum Ausdruck gekommenen Bedenken der Bevölkerung Rechnung getragen werden? Und wie können angesichts weiterer ausstehender Ratifizierungsverfahren die Chancen erhöht werden, die Zustimmung der Bevölkerung für die im VVE enthaltenen Reformen zu gewinnen?

Die Studie setzt zudem einen Schwerpunkt auf die Positionen und Vorschläge der Grünen. Die Grünen haben sich auf verschiedenen Ebenen aktiv am verfassungsgebenden Prozess beteiligt und engagieren sich weiterhin, eine Verfassung für Europa zu realisieren. Diese Studie hat auch zum Ziel, Schlussfolgerungen aufzuzeigen, wie grüne Zielsetzungen für die Reform der vertraglichen Basis der EU eingebracht und realisiert werden können.

Für das Verständnis, die Einordnung und Beurteilung der verschiedenen Vorschläge zum weiteren Umgang mit dem VVE ist es zweckmäßig, einige der rechtlichen Grundlagen und Grundsätze der EU in Erinnerung zu rufen. Deshalb werden zunächst die Stellung des VVE in der Geschichte der europäischen Verträge, die wichtigsten Änderungen durch den VVE sowie die Anforderung der einzelstaatlichen Ratifikation des VVE erörtert. Es folgt ein Überblick über die Beteiligung der Grünen im verfassungsgebenden Prozess. Bei der anschließenden Darstellung, Analyse und Bewertung der Vorschläge über die weitere Zukunft des VVE wird das Gewicht auf die Vorschläge gelegt, die ein Fortschreiten auf dem Weg der europäischen Integration zum Ziel haben.

Die Studie stützt sich auf Textanalysen sowie auf vielfache Gespräche mit europapolitischen Akteuren. Ich möchte mich bei allen Gesprächspartnern für ihre Gesprächsbereitschaft und Offenheit bedanken.

II DER VERFASSUNGSVERTRAG FÜR EUROPA ALS NEUE VERTRAGLICHE GRUNDLAGE DER EU

Die europäische Integration beruht auf Verträgen, die die Mitgliedstaaten miteinander geschlossen haben. Durch den Verfassungsvertrag werden zwei bestehende Verträge abgelöst: der «Vertrag über die Europäische Union» (EUV) sowie der «Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft» (EGV). Ein weiterer Gründungsvertrag bleibt daneben bestehen: der «Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft» (EURATOM).

Die Verträge, die zur Änderung und der Ergänzung der Gründungsverträge in den nunmehr 50 Jahren seit der Unterzeichnung der Römischen Verträge geschlossen wurden, spiegeln die Geschichte des europäischen Integrationsweges wider. Diese neuen bzw. Änderungsverträge unterschieden sich in der Reichweite der Änderungen und in der Größe der Schritte, die dadurch auf dem Weg der europäischen Integration gegangen wurden.

Nach dem eher technischen Fusionsvertrag von 1965 brachte die Einheitliche Europäische Akte im Jahr 1986 substantielle Änderungen u. a. mit den Bestimmungen über die Zusammenarbeit in der Außenpolitik. Mit dem Vertrag von Maastricht, der mit der Gründung der Europäischen Union (EUV) neben der Gemeinschaft die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres als zweite und dritte Säule der EU einführte und die Grundlagen für die Währungsunion schuf, wurde die europäische Integration auf eine neue Stufe gehoben. Mit dem Vertrag von Amsterdam von 1997 wurden u. a. Bestimmungen für eine gemeinschaftliche Sozialpolitik, die zuvor in einem Protokoll ohne Beteiligung Großbritanniens geregelt waren, in den Vertrag übernommen. Der Vertrag von Nizza aus dem Jahr 2000, von dem erwartet worden war, dass er die notwendigen Reformen bewirkt, um die Organe und Funktionsweisen der EU der bevorstehenden Erweiterung anzupassen, brachte nur sehr begrenzte institutionelle Änderungen, die selbst von den Regierungen der meisten Mitgliedstaaten als auch vom Europäischen Parlament (EP) und der Öffentlichkeit als völlig unzureichend bewertet wurden. Solange kein neuer Vertrag in Kraft ist, gelten jedoch der EGV und der EUV in den mit den Änderungen von Nizza beschlossenen Fassungen.

Nach den enttäuschenden Ergebnissen von Nizza wurde in der Folge die Einsetzung des «Konvents zur Zukunft Europas» beschlossen. Damit wurde ein neuer, ein parlamentarischer Weg zur Erarbeitung eines neuen Vertrages beschritten. Er setzte einen neuen Maßstab sowohl für die parlamentarische Beteiligung als für Öffentlichkeit und Pluralismus bei der Veränderung der vertraglichen Grundlagen der europäischen Politik.

Der Konvent überraschte nicht nur dadurch, dass er im Konsens ein geschlossenes umfassendes Konzept für die tiefgreifende Reform der Institutionen und Entscheidungsverfahren vorlegte. Er überraschte auch dadurch, dass Konsens über die Verwendung des Begriffs Verfassung bestand. Zudem erzielte er Einigkeit über die Frage, die in Nizza zwischen den Staats- und Regierungschefs nicht gelöst werden konnte, über die Rechtsverbindlichkeit der Charta der Grundrechte.

Die Charta der Grundrechte bildet bekanntlich Teil II des VVE.

Teil I des VVE nennt die Ziele und Werte der Union, regelt die Zuständigkeiten der Union mit dem Grundsatz der Subsidiarität und führt bei den Organen der Union den Präsidenten des Rates, den Europäischen Außenminister, die Wahl des Kommissionspräsidenten durch das EP neu ein. Bei den Entscheidungsverfahren wird für Abstimmungen im Rat das Prinzip der doppelten Mehrheit eingeführt, womit erstmals die Bevölkerungsgröße der Bezugspunkt für Mehrheitsentscheidungen ist. Das Mitentscheidungsverfahren

durch das EP wird das Regelverfahren in der Gesetzgebung. In Teil I werden die Rechtsakte der Union neu geregelt und erstmals der Begriff des Europäischen Gesetzes eingeführt. Die verstärkte Zusammenarbeit wird vereinfacht. Unter dem Grundsatz der partizipativen Demokratie wird das Instrument der Bürgerinitiative eingeführt. Von weiteren wichtigen Änderungen seien noch die neuen Bestimmungen einer Finanzverfassung erwähnt und das bedeutsame Novum eines Rechts auf freiwilligen Austritt aus der EU.

Teil I und Teil II beinhalten damit die Kernbestandteile dessen, was in der Regel unter Verfassung verstanden wird.

Im umfangreichen Teil III (Artikel 115-436) des VVE werden die Politikbereiche der Union im einzelnen geregelt. Da sich viele Vorschläge zum weiteren Umgang mit dem VVE auf Teil III beziehen, sei hier an eines der wesentlichen Konstruktionsprinzipien der EU erinnert, an das Prinzip der Einzelermächtigung. Anders als der Nationalstaat mit seiner Allzuständigkeit für öffentliche Aufgaben, die entsprechend seiner Verfasstheit ggf. auf unterschiedliche Ebenen aufgeteilt ist, kann die EU nur in den Bereichen und mit den Zielsetzungen und Instrumenten tätig werden, für die sie von den Mitgliedstaaten ermächtigt wurde. Nicht die europäische Ebene bestimmt die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen der EU und den Mitgliedstaaten, sondern die Mitglieder der EU entscheiden darüber, welche Souveränitätsrechte und welche Aufgaben sie an die europäischen Institutionen übertragen. Dieses Grundprinzip wird auch vom VVE nicht geändert. Die Regelungen, die jetzt Teil III des VVE ausmachen, stellen somit die konkrete und nach der Konstruktion der EU unverzichtbare primärrechtliche Grundlage für das Handeln der europäischen Institutionen dar.

In Teil III ist der gemeinschaftliche Besitzstand der Kompetenzen aus dem EGV übernommen. Zudem enthält er die Politikbereiche der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, der Justiz und Inneres, die nach der bisherigen Struktur der Verträge im Vertrag über die Europäische Union (EUV) geregelt waren. Nicht nur für diese beiden Bereiche weist Teil III neben den Anpassungen an die neuen institutionellen und verfahrensmäßigen Bestimmungen aus Teil I weitere Änderungen auf, sondern auch für andere Politikbereiche.

Im Teil III wird eine Handlungskompetenz der EU im Energiebereich neu eingeführt. Als Zielsetzung des gemeinschaftlichen Handelns im Energiebereich wird u. a. aufgeführt: Förderung von Energieeffizienz, Energieeinsparung und der Entwicklung erneuerbarer Energien. Neu ist auch die Ermächtigung, beim Katastrophenschutz koordinierend tätig zu werden, und es wird eine Rechtsgrundlage geschaffen, um eine europäische Staatsanwaltschaft zur Bekämpfung von Betrug am EU-Haushalt einzurichten. Für viele Politikbereiche wird neu die Verpflichtung eingeführt, den Erfordernissen des Wohlergehens der Tiere als fühlende Wesen Rechnung zu tragen. Sehr bedeutsame Änderungen sieht Teil III zudem für das Haushaltsverfahren vor, womit das EP als Teil des Haushaltsgesetzgebers zukünftig auch über alle Agrarausgaben, die derzeit ca. 45% des EU-Haushalts ausmachen, beschließen wird.

Teil IV des VVE enthält die Schlussbestimmungen mit den Klauseln für eine zukünftige Änderung des VVE. Auch hier erhält das EP eine neue Rolle als Akteur bei künftigen Änderungen der vertraglichen Grundlagen, und die Einsetzung eines Konvents wird als Regelverfahren eingeführt, von dem nur mit Zustimmung des EP abgewichen werden kann.

Die Protokolle und Anhänge zum VVE sind ebenfalls Bestandteile des Vertrages.

Mit dem VVE wurden neue Protokolle wie z. B. das Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der EU angenommen. Anders als im Vertrag von Nizza, dem nur die vier in Nizza neu angenommenen Protokolle (u. a. das Protokoll über die Erweiterung

der EU) beigefügt waren, wurden dem VVE sämtliche in Kraft befindlichen Protokolle in einer dem VVE angepassten Form beigefügt, eben weil der VVE die beiden bestehenden Verträge, den EGV und den EUV mit den dazugehörigen Protokollen, ablösen soll.

Ist der VVE nun trotz aller umfassenden Reformen, die er enthält, schlicht in die Reihe aller Verträge einzuordnen, die den europäischen Integrationsweg kennzeichnen? Oder ist die erstmalige Anwendung des Begriffs «Verfassung» für diesen Vertrag insofern gerechtfertigt, als er die Union nicht nur als Rechtspersönlichkeit, sondern politisch neu konstituiert?

In ihrer Antwort werden die Anhänger eines emphatischen Vertragsbegriffs eine andere Betonung setzen und andere Schlussfolgerungen für den weiteren Umgang mit dem Verfassungsvertrag ziehen als die Befürworter eines pragmatischen Verfassungskonzepts. Wer mit der Entscheidung für den Namen «Verfassung für Europa» eine neue Stufe der Postnationalität im Sinne der Überwindung der Nationalstaaten erreichen will, wird Sympathie für den Vorschlag eines EU-weiten Referendums über den VVE haben, durch das dokumentiert werden soll, dass die bisherigen Verträge zwischen Mitgliedstaaten nun durch einen Gesellschaftsvertrag eines «Europäischen Volkes» abgelöst werden.

Wer einen pragmatischen Verfassungskonzept vorzieht, wird darauf verweisen, dass in einem formalen Verständnis bereits die Gründungstexte der Gemeinschaft als eine Art Verfassung anzusehen sind. Danach reiht sich der VVE in die Kette der Vertragsänderungen ein, wobei aufgrund der Quantität und Qualität der Änderungen und aus Gründen der Transparenz dieses Mal der neue Vertrag nicht nur die Änderungen zum bestehenden Recht enthält, wie dies z. B. beim Vertrag von Nizza der Fall war, sondern gleich als konsolidierte Neufassung vorgelegt wurde.

Für den weiteren Umgang mit dem VVE werden in dieser Perspektive die Integrationisten eher dafür plädieren, dass durch weitere gemeinschaftliche Politik dem Ratifikationsprozess ein neuer Impuls gegeben wird, wohingegen die Intergouvernementalisten sich mehr dafür einsetzen werden, dass die Änderungen der Vertragsgrundlagen auf institutionelle Reformen konzentriert werden.

Die Diskussion über die Bewertung des VVE aus vertrags- und verfassungsrechtlicher Sicht kann hier nicht vertieft wiedergegeben werden. Festgehalten werden soll aber einerseits, dass der VVE die vertraglichen Grundlagen der EU in eine neue Ordnung bringt, die dem gleicht, was man sich unter einer Verfassung vorstellt, wozu insbesondere die erstmalige Aufnahme einer Grundrechtecharta in die vertraglichen Grundlagen der EU beiträgt. Andererseits bleibt auch mit dem Verfassungsvertrag das Grundprinzip der EU über die Teilung von Hoheitsrechten zwischen der nationalen und europäischen Ebene bestehen, nach dem die Nationalstaaten freiwillig und gleichberechtigt über diese Teilung entscheiden. Auch wenn Giscard d'Estaing im Konvent von einer neuen geistigen Grundsteinlegung für die Zukunft der EU sprach, so bleibt es für das europäische Haus – die EU – doch bei dieser Grundkonstruktion, die dieses politische Gemeinwesen sui generis ausmacht.

Dieses Prinzip manifestiert sich auch in den Bestimmungen über das Zustandekommen und Inkrafttreten einer Änderung der Vertragsgrundlagen der EU. Hierfür ist derzeit Art. 48 EUV maßgeblich. Dieser legt zum einen fest, dass eine Konferenz von Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten (Regierungskonferenz) zusammentreten muss, um Änderungen an den Vertragsgrundlagen zu vereinbaren. Beim VVE ist diese Vereinbarung der Regierungskonferenz im Juni 2004 erfolgt.

Für den weiteren Umgang mit dem VVE folgt aus Art. 48 EUV auch, dass jeder Lösungsweg aus der jetzigen Situation, der eine Änderung des VVE beinhaltet, von einer

Regierungskonferenz vereinbart werden muss – unabhängig davon, ob vorher ein Konvent einberufen wurde oder nicht.

Für das Inkrafttreten von Vertragsänderungen bestimmt Art. 48 EUV: «Die Änderungen treten in Kraft, nachdem sie von allen Mitgliedstaaten gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften ratifiziert worden sind.» Ob in einem Mitgliedstaat für die Ratifikation anstelle oder zusätzlich zur parlamentarischen Ratifikation ein Referendum erforderlich oder möglich ist, hängt allein von den nationalen Bestimmungen ab. Die EU hat keine Befugnisse zur Regelung der nationalen verfassungsrechtlichen Vorschriften für die Ratifikation des europäischen Primärrechts.

Dieses Erfordernis der Ratifikation durch alle Mitgliedstaaten stellt eine sehr hohe Hürde für neue Verträge dar. Dieses hat die EU nicht nur bei den Referenden in FR und NL über den VVE, sondern schon mehrfach in ihrer Geschichte erfahren. Dabei steigt mit der Zahl der Mitglieder die statistische Wahrscheinlichkeit, dass ein oder mehrere Mitgliedstaaten nicht ratifizieren können. Dennoch wiederholt der VVE das Erfordernis der Ratifikation durch alle Mitgliedstaaten nicht nur für sein Inkrafttreten (Art. IV-447), sondern behält es auch für künftige Vertragsänderungen bei (Art. IV-443).

Für den Fall, dass nach Ablauf einer vereinbarten Frist ein oder mehrere Mitgliedstaaten Schwierigkeiten mit der Ratifikation haben, während vier Fünftel der Mitglieder ratifiziert haben, bestimmt der VVE auch für die Zukunft lediglich, dass dann der Europäische Rat zusammentritt. Dies entspricht der Erklärung der Mitgliedstaaten, die für den Umgang mit dem VVE im Juni 2004 vereinbart worden war.

Wie ist diese Anforderung der Ratifikation durch alle Mitgliedstaaten einzuordnen?

In dieser Anforderung manifestiert sich das Prinzip der Freiwilligkeit des Zusammenschlusses in der EU und der Freiwilligkeit der Übertragung von nationaler Souveränität an gemeinsame supranationale Institutionen. Da die Mitgliedstaaten mit der Zustimmung zu den Verträgen Verpflichtungen eingehen, einschließlich der Verpflichtung in den vorgesehenen Bereichen Mehrheitsentscheidungen zu akzeptieren, die auf EU-Ebene getroffen werden, unterliegen die Vereinbarungen zur Änderung des Primärrechts, die auf einer Regierungskonferenz getroffen werden, dem Vorbehalt der Zustimmung durch die nationalen Parlamente bzw. durch das Staatsvolk.

Eine Abkehr vom Einstimmigkeitserfordernis beim Primärrecht müsste von allen nationalen Parlamenten bzw. im nationalen Referendum gebilligt werden. Es ist fraglich, ob derzeit die nationalen Parlamente einer solchen Änderung zustimmen würden, zumal dies in einigen Mitgliedstaaten auch Änderungen ihrer Verfassung voraussetzen würde. So erlaubt z.B. die französische Verfassung die freiwillige Übertragung von Kompetenzen auf die internationale Ebene (Artikel 88). Eine Pflicht zur Übertragung von Kompetenzen, begründet durch Mehrheitsentscheidung auf der supranationalen Ebene, steht dazu im Widerspruch.

Ob das Einstimmigkeitserfordernis in konstitutionellen Fragen dauerhaft tragbar sein wird, gehört zu den grundlegenden Fragen der Zukunft der EU. Der Konvent konnte diese Frage nicht zuletzt aus Zeitgründen nicht vertieft erörtern. Es wäre denkbar, diese Frage zu einem späteren Zeitpunkt in einem EU-weiten konsultativen Referendum zu erörtern, um festzustellen, inwieweit die Bevölkerung bereit wäre, dem nationalen Zustimmungsvorbehalt zu Änderungen der EU-Vertragsgrundlagen aufzugeben.

Eine Mehrheitsentscheidung für eine Änderung der vertraglichen Grundlagen der EU anstelle der Einstimmigkeit würde das Verhältnis von Nationalstaat und EU gravierend verändern. Da die gegenwärtige Rechtslage in der EU weder den Ausschluss noch den Austritt eines Mitgliedstaates vorsieht, würde eine Abkehr von dem Einstimmigkeitserfor-

dernis bedeuten, dass dem Mitgliedstaat eine Änderung des europäischen Primärrechts aufgezwungen werden könnte. Die nationalen Institutionen – sei es das Parlament oder sei es in den Staaten, in denen eine Volksabstimmung über Änderungen der EU-Verträge vorgeschrieben ist, das Staatsvolk – würden massiv entwertet, wenn eine wesentliche Komponente der nationalen Souveränität, nämlich die, über die Übertragung von Souveränitätsrechten auf die supranationale Ebene selber zu bestimmen, eingeschränkt würde. Ein konstitutives Element der EU würde geändert.

Die Freiwilligkeit des Zusammenschlusses in der EU ist eine zivilisatorische Errungenschaft in der Geschichte Europas. «Der Kern des Europagedankens», so Joschka Fischer, «war und ist die Absage ... an das Prinzip des Hegemonialstrebens». Es ist die Freiwilligkeit des gemeinsamen Vorgehens und des Zusammenschlusses, die die Attraktivität der Union als neuen Typus der politischen Gemeinschaft ausmacht (Pernice) und – so Walter Hallstein –: «Nur die selbstgewollte Einheit hat Aussicht auf Bestand.»

Für die Vorschläge über den weiteren Umgang mit dem Verfassungsvertrag spielt das Einstimmigkeitserfordernis für die Ratifikation neuer Verträge und die Frage, ob dieses Prinzip geändert werden sollte, für die Akzeptanz dieses Prinzips eine Schlüsselrolle.

III DIE GRÜNEN ALS AKTEURE IM VERFASSUNGSPROZESS

Mit dem Plädoyer für die «Realisierung des Projekts einer europäischen Verfassung» in seiner Rede in der Berliner Humboldt-Universität am 12. Mai 2000 hat Joschka Fischer der europäischen Verfassungsdebatte einen europaweit wirksamen Impuls gegeben. Kern einer Verfassung – so Fischer – solle die «Verankerung der Grund-, Menschen- und Bürgerrechte, eine gleichgewichtige Gewaltenteilung zwischen den europäischen Institutionen und eine präzise Abgrenzung zwischen der europäischen und nationalstaatlichen Ebene» sein.

Auch Daniel Cohn-Bendit forderte seit langem eine «Verfassung für ein vereintes Europa». Seiner Meinung nach solle die Verfassung nicht nur «ein Plan (sein), wie das vereinte Europa funktionieren soll», sondern auch «eine Selbstverständigung der Europäer darüber, an welchen Werten sich ihr Zusammenleben orientieren soll». In einer leidenschaftlichen Rede im November 2000 in Groningen bekannte er sich zu einem «Verfassungspatriotismus für Europa».

Der Wunsch nach einer Verfassung für die EU stellte sich zu diesem Zeitpunkt keinesfalls als ein Projekt nur einer politischen Elite dar. Er traf vielmehr auf eine breite Zustimmung in der Bevölkerung. Nach einer Eurobarometer-Umfrage vom Juli 2000 wünschten sich 70 % der Befragten eine europäische Verfassung. Nur 6 % waren dagegen.

Die Idee einer europäischen Verfassung war auch im Jahr 2000 nicht neu. Sie stand bereits vor Beginn des gemeinsamen europäischen Weges, scheiterte 1954 aber ebenso wie sich auch die Initiative des Europäischen Parlaments in den 80er Jahren nicht realisierte. Deshalb gab es immer wieder sowohl von der Seite der organisierten europäischen Zivilgesellschaft wie z. B. der Europäischen Bewegung als auch von Parteienseite wie in Deutschland z. B. von Wolfgang Schäuble und Karl Lamers 1999 den Ruf nach einer europäischen Verfassung.

Der Beginn des jetzigen verfassungsgebenden Prozesses wird mit der Arbeit des «Konvent zur Formulierung einer Charta der Grundrechte der EU» datiert. Das Mandat dieses ersten Konvents wurde auf dem Köln-Gipfel des Europäischen Rates im Juni 1999 formuliert, auf dem die rot-grüne Bundesregierung den Vorsitz hatte. Ein Verfassungsvertrag konnte jedoch nicht auf der folgenden Regierungskonferenz in Nizza beschlossen werden. Selbst eine Einigung über die Frage des Status der Grundrechtecharta konnte nicht erzielt werden. Vielmehr gelang dies erst durch die Einsetzung des zweiten Konvents, des «Europäischen Konvents zur Zukunft Europas», der seine Arbeit im Juli 2003 abgeschlossen hat.

Nie zuvor konnten Grüne an den Änderungen der vertraglichen Grundlagen der EU so direkt mitwirken wie bei der Erarbeitung des VVE. Dies war zum einen durch die Mitgliedschaft von Grünen während der Zeit des verfassungsgebenden Prozesses in allen drei europäischen Institutionen – Europäisches Parlament, Rat und Europäische Kommission – möglich. Insbesondere aber ermöglichte dieser historisch neue Schritt, einen Konvent für die Erarbeitung eines neuen Vertrages einzusetzen, eine aktive Beteiligung von Mitgliedern der Grünen, da sich der Konvent aus Vertretern der Regierungen, der Kommission und aus Mitgliedern des EP und der nationalen Parlamente aller Mitgliedstaaten und Erweiterungsstaaten zusammensetzte.

Neben Joschka Fischer (Regierungsvertreter DE) und Johannes Voggenhuber (MdEP, AT) als ordentliche Mitglieder des Konvents wirkten von Seiten einer Grünen Partei als stellvertretende Mitglieder für das EP Neil MacCormick (UK) und für die nationalen Parlamente Marie Nagy (BE), John Gormley (IE), Renée Wagener (LU) und Eva Lichtenberger (AT) im Konvent mit.

Die Zusammensetzung des Konvents mit der starken Beteiligung von Parlamentsmitgliedern sowie die diskursive Form mit diversen Foren ermöglichte es zudem insbesondere der organisierten Zivilgesellschaft, ihre Vorschläge und Forderungen sehr viel direkter zu adressieren, als es bei der herkömmlichen Form einer Regierungskonferenz zur Änderung der Vertragsgrundlagen überhaupt denkbar ist.

Der Regierungskonferenz gelang es jedoch nicht gleich, einen neuen Vertrag auf der Basis des Konventsentwurfs zu vereinbaren. Erst der irischen Ratspräsidentschaft gelang im Juni 2004 der Durchbruch, und im Oktober 2004 konnte in Rom der VVE unterzeichnet werden.

Der VVE wurde von der Mehrheit der Grünen Parteien, Grünen Fraktionen in den Parlamenten und der großen Mehrheit der Mitglieder der Fraktion der Grünen / Freie Europäische Allianz im EP begrüßt. Bei der Abstimmung im EP über den entsprechenden Entschließungsantrag zum VVE stimmten sieben Mitglieder der Gruppe dagegen (davon drei Mitglieder einer Grünen Partei), ein Mitglied enthielt sich der Stimme und 32 Mitglieder der grünen EP-Gruppe stimmten dafür.

In den Mitgliedstaaten, in denen der VVE bis Ende 2006 ratifiziert wurde und in denen Mitglieder einer Grünen Partei im Parlament vertreten sind, haben die Grünen Mitglieder bzw. Fraktionen in der großen Mehrzahl, zumeist geschlossen, für den VVE gestimmt.

In den Kampagnen für die Referenden über den VVE in Frankreich und den Niederlanden hatte sich die Grüne Partei in Frankreich nicht ganz eindeutig positioniert, während sich die holländischen Grünen intensiv für ein Ja zum VVE eingesetzt haben. Nach einer Umfrage im Nachgang zu den Referenden haben in den Niederlanden von den Befragten mit grüner Parteipräferenz 54 % für den VVE gestimmt. Das war von allen befragten Gruppen mit den unterschiedlichen politischen Präferenzen die höchste Zustimmungsrate. In Frankreich dagegen lag bei den Grünen-Sympathisanten und ökologisch Orientierten laut Umfragen die Ablehnungsquote bei 64 %. Der Ausgang der Referenden zeigte im Hinblick auf den VVE damit auch für die Grünen einen nicht geringen Dissens mit der eigenen Wählerklientel.

In dieser Situation und nach dem starken Engagement der Grünen im bisherigen verfassungsgebenden Prozess ist es nicht verwunderlich, dass sich die Grünen auch an der Suche nach Wegen für den weiteren Umgang mit dem VVE aktiv beteiligen. Das Ziel der Realisierung der Reform der vertraglichen Grundlagen europäischer Politik für mehr Demokratie, Transparenz und besserer Handlungsfähigkeit für ein zukunftsfähiges Europa ist noch nicht erreicht.

IV WIE WEITER MIT DEM VERFASSUNGSVERTRAG ?

Darstellung, Analyse und Bewertung von Vorschlägen

Mit dem Beitritt von Bulgarien und Rumänien ist der Stand der Ratifikation des VVE Anfang 2007 bekanntlich folgender:

18 von 27 Mitgliedstaaten, also zwei Drittel der Mitgliedstaaten, die ca. 55% der Bevölkerung in der EU repräsentieren, haben den Vertrag ratifiziert. In Deutschland ist die Ratifikation allerdings noch nicht rechtskräftig.

Ein Drittel dieser 18 Staaten hat die Ratifikation nach den ablehnenden Referenden in Frankreich und den Niederlanden durchgeführt.

Frankreich und die Niederlande haben aufgrund der negativen Referenden keine parlamentarische Ratifikation vorgenommen.

Von den sieben anderen Staaten werden von der deutschen Ratspräsidentschaft vier Staaten aufgrund der Regierungsäußerungen als «Freunde des VVE» bezeichnet: Dänemark, Irland, Portugal, Schweden.

In fünf von den sieben Staaten ist ein Referendum angekündigt bzw. nach den innerstaatlichen verfassungsrechtlichen Regeln vorgeschrieben.

Nach dem Nein zum VVE in Frankreich und den Niederlanden hat der Europäische Rat bekanntlich eine Reflexionsphase vereinbart. Sie sollte allerdings nicht zu einer Unterbrechung des Ratifikationsprozesses führen, was auch nicht der Fall war. Diese Phase der Reflexion wurde auf dem Junigipfel 2006 um ein Jahr verlängert.

Unter der Devise «Verfassungsvertrag: Die Reform fortsetzen» wurde gleichzeitig vereinbart, dass die Ratspräsidentschaft in der ersten Hälfte 2007, damit also die deutsche Ratspräsidentschaft, einen auf ausführliche Konsultationen mit den Mitgliedstaaten gestützten Bericht vorlegen soll, der «eine Bewertung des Stands der Beratung über den Verfassungsvertrag» enthält und «mögliche künftige Entwicklungen» aufzeigt.

Hauptsächlich wegen der Präsidentschafts- und Parlamentswahlen in Frankreich, aber auch wegen der politisch unklaren Lage in weiteren Mitgliedstaaten wird die deutsche Ratspräsidentschaft den Bericht erst kurz vor dem Gipfel im Juni 2007 vorlegen. Öffentliche Debatten sind nicht geplant, sondern die Konsultationen mit den Mitgliedstaaten werden als «Zuhören» unter den Regierungen verstanden. Dieses Vorgehen birgt das Risiko, dass das Augenmerk ganz auf die Einigung auf einer Regierungskonferenz fokussiert wird. Damit könnte zum einen aus dem Blickfeld geraten, dass der VVE ein wohlausgewogener Kompromiss zwischen den europäischen Institutionen war. Zum anderen besteht das Risiko, dass der Ratifikationsprozess erneut mit den Eigengesetzlichkeiten von Referenden nicht ausreichend in die Überlegungen einbezogen wird. Der Dissens, der sich bei den Referenden in Frankreich und den Niederlanden aufgetan hat, bestand schließlich nicht mit den Regierungen beider Länder, sondern mit der Bevölkerung.

Mittlerweile liegen aber erfreulicherweise von diversen europapolitischen Akteuren Vorschläge zum weiteren Umgang mit dem VVE vor. Die Phase der Reflexion geht mehr und mehr in eine aktive Vorschlagsphase über. Allen Vorschlägen ist gemein, dass sie weder ein «Weiter so» noch ein «Zurück auf Los» als Ausweg sehen. Ansonsten unterscheiden sie sich beträchtlich in Umfang und Richtung. Aus verschiedenen Studien liegen gute Überblicke über die diversen Vorschläge vor, die unterschiedlichen Systematisierungen folgen (s. Anhang).

Hier sollen die Vorschläge zur Zukunft des VVE eingeteilt werden in solche, die

- das Verfassungsprojekt aufgeben und Reformen auf der Basis des Vertrages von Nizza vorschlagen – Nizza Plus

- an dem Verfassungsprojekt festhalten. In dieser zweiten Kategorie wird unterschieden zwischen Vorschlägen, die

- sich auf eine Änderung der Form des VVE beziehen oder die Änderung von Einzelregelungen und eine Kürzung des VVE vorsehen (VVE Minus) und solchen, die

- den VVE um zusätzliche Inhalte ergänzen wollen – «VVE Plus». In dieser Kategorie des «VVE Plus», in die auch die meisten Vorschläge aus dem grünen Spektrum einzuordnen sind, wird des weiteren danach unterteilt, ob sich dieses «Plus» auf eine

- Erhöhung der Input-Legitimation europäischer Politik bezieht – Stichwort Referendum – oder auf eine

- Erhöhung der Output-Legitimation durch zusätzliche Vereinbarungen für gemeinschaftliche Politik.

1. Aufgabe des Verfassungsvertragsprojektes – Nizza Plus

Direkt nach dem Nein in Frankreich und den Niederlanden wurden Stimmen laut, die den VVE für tot erklärten. Aus Umfragen im Anschluss an die Referenden geht jedoch hervor, dass aus dem Nein schwerlich eine dezidierte Kritik an den im VVE enthaltenen institutionellen und verfahrensmäßigen Reformen ableitbar ist. Deshalb wird in einigen Vorschlägen dafür plädiert, möglichst viele der konsensualen Reformpunkte auf anderem Wege als durch den VVE umzusetzen, nämlich auf dem Weg der «weichen Konstitutionalisierung» oder durch einen «Minivertrag».

Der prominenteste Vorschlag für einen Mini-Vertrag stammt von Nicolas Sarkozy, französischer Innenminister und Kandidat seiner Partei für die Präsidentschaftswahlen. Die Äußerungen des niederländischen Außenministers Bot und von Staatspräsident Chirac sowie der detaillierte Vorschlag der Außen- und Europaminister Frankreichs vom April 2006 sind Beispiele für den Weg der weichen Konstitutionalisierung.

1.1 Der Weg der weichen Konstitutionalisierung

Dieser Weg zielt darauf ab, zur Umsetzung möglichst vieler institutioneller Reformen, für eine stärkere Parlamentarisierung der europäischen Entscheidungen, für mehr Transparenz und für z. B. die Einführung von Elementen der partizipativen Demokratie die Spielräume des jetzigen Vertragsrechts und die Instrumente, die die Organe durch andere Regelungen zur Verfügung haben, zu nutzen. Hierunter fallen:

- Die Passerelle-Klauseln im EUV und im EGV für die Überführung von Politiken aus der intergouvernementalen Zusammenarbeit in die Gemeinschaftspolitik und für den Übergang zum Mitentscheidungsverfahren des Parlaments in den vorgesehenen Bereichen.

- Das Selbstorganisationsrecht der Organe z. B. für mehr Transparenz der Entscheidungen im Ministerrat.

- Das Beschlussrecht der Organe, das auch im Fall der Verteidigungsagentur Anwendung fand.

■ Interinstitutionelle Abkommen zwischen EP, Rat und Kommission z. B. für eine verstärkte Kooperation in der Außenpolitik oder für die Einbindung der nationalen Parlamente im Sinne des Subsidiaritäts-Kontrollverfahrens.

In der politischen Realität existiert dieses «Nizza Plus» schon partiell. So wurde die Europäische Verteidigungsagentur bereits 2004 gegründet; die «Dreier-Präsidentschaft» ist eingeführt; die Kommission sendet alle Dokumente direkt an alle nationalen Parlamente; durch die Interinstitutionelle Vereinbarung im Haushaltsbereich hat das Parlament verstärkt Einfluss auf Entscheidungen. Deshalb ist es verständlich, dass z. B. von einem Zusammenschluss von NGOs gefordert wird, auch mit der Einführung des Instruments der Bürgerinitiative, mit der die Kommission zu Politikinitiativen aufgefordert werden kann, nicht auf das Inkrafttreten des VVE zu warten.

Alle vorgeschlagenen Schritte des Weges einer weichen Konstitutionalisierung stellen positive Veränderungen des Status quo dar. Aber sie sind in ihrer Reichweite begrenzt. Einen Europäischen Außenminister wird es ohne Vertragsänderung genauso wenig geben wie die Einführung des Prinzips der doppelten Mehrheit für Entscheidungen im Ministerrat. Eine Reform des Primärrechts der EU wäre also nur aufgeschoben. Dabei könnte sich durch dieses Vorgehen für einige europapolitische Akteure der Anreiz, in einen neuen Vertrag einzuwilligen, möglicherweise sogar abschwächen, weil sie ihr Hauptanliegen schon vorab im Sinne des Rosinenpickens umsetzen konnten.

Von Seiten der Grünen wird die Ausschöpfung des vorhandenen Spielraums selbstverständlich nicht prinzipiell negativ gesehen. Als Alternative zum VVE wird der Weg der weichen Konstitutionalisierung vom EP wie von den Grünen aber abgelehnt. Er missachtet auch, dass immerhin 18 Mitgliedstaaten den neuen Vertrag ratifiziert haben. Zudem geht er nicht auf die Bedenken und Ängste der Bevölkerung ein, die in den ablehnenden Referenden zum Ausdruck gekommen sind.

1.2 Ein Mini-Vertrag für Europa

Einen auf die Umsetzung institutioneller und verfahrensrechtlicher Reformen konzentrierten «Mini-Vertrag» hat der französische Innenminister Sarkozy 2006 in die Debatte gebracht. Mit diesem «Mini-Vertrag» soll im wesentlichen folgendes geregelt werden: das Amt des Europäischen Außenministers, das Amt des Ratspräsidenten, die Wahl des Kommissionspräsidenten durch das EP, die Ausweitung des Mitentscheidungsverfahrens durch das EP und der Entscheidung mit qualifizierter Mehrheit im Ministerrat, die Vereinfachung für verstärkte Zusammenarbeit und das Subsidiaritäts-Kontrollverfahren.

Ein auf diese Bereiche konzentrierter «Mini-Vertrag» würde andere Bereiche, die durch den VVE reformiert werden, in der Fassung der geltenden Rechtslage von Nizza belassen. Sarkozy schlägt deshalb des weiteren vor, im Jahr 2009 nach den Wahlen zum EP einen neuen Konvent einzusetzen, der sich mit allen anderen Fragen grundlegend befasst.

Den «Mini-Vertrag» würde Sarkozy im Fall seines Wahlsiegs bei den Präsidentschaftswahlen nicht einem neuen Referendum unterziehen, sondern zur parlamentarischen Ratifikation bringen. Gerade deshalb wird dieser Vorschlag von vielen als «Brückenbauer» gewertet, weil dann mit ähnlicher Argumentation wie in Frankreich auch in anderen Mitgliedstaaten von den angekündigten Referenden Abstand genommen werden könnte.

Der Vorschlag eines «Mini-Vertrages» hat jedoch vielfache Nachteile:

- Er geht auf die Gründe für das Nein in Frankreich und den Niederlanden nicht ein.
- Er respektiert kaum, dass in 18 Staaten der VVE bereits ratifiziert wurde.

■ Der «Mini-Vertrag» gibt keine Antworten auf drei der vier in der Erklärung Nr. 23 von Nizza gestellten Fragen, die das Mandat für den Konvent mit begründeten. Das sind die Fragen nach der Abgrenzung der Zuständigkeiten, der Vereinfachung der Verträge und nach dem Status der Grundrechtecharta.

■ Bei dem mit dem «Mini-Vertrag» verbundenen Aufschnüren des VVE ist zu erwarten, dass 26 weitere Aufschnürwünsche hinzukommen und das Gleichgewicht des Kompromisses zwischen den Institutionen verloren geht.

■ Mit einem neuen großen Konvent ab 2009 wäre die EU auf weitere Jahre mit ihrer Verfasstheit beschäftigt – mit allen Konsequenzen für ihre Handlungsfähigkeit.

■ Für den verfassungsgebenden Prozess, der 1999 begonnen hat, wäre 2009, also nach 10 Jahren, nur ein Zwischenschritt erreicht. Allerdings sind unterschiedliche Reichweiten eines Mini-Vertrages denkbar. Der Übergang zwischen einem Mini-Vertrag auf der Basis des Nizza-Vertrages und einem gekürzten VVE, also einem „VVE Minus“, ist in gewisser Weise fließend, so dass verschiedene Abstufungen eines „Midi-Vertrages“ denkbar sind.

Von den Grünen wie vom EP und von mehreren Mitgliedstaaten, die den VVE bereits ratifiziert haben, wird ein «Mini-Vertrag» abgelehnt, während er in Großbritannien teilweise auf größere Sympathien stößt. Von der deutschen Ratspräsidentschaft wird er negativ bewertet.

2. Wege zur Realisierung des Verfassungsvertrages für Europa

Auch wenn zeitlich nach dem Nein in Frankreich und den Niederlanden weitere sechs Staaten den VVE ratifiziert haben, so ist es doch nahezu ausgeschlossen, dass er ohne jegliche Änderung in Kraft treten kann.

Zwar zeigen die Eurobarometer-Umfragen von Dezember 2006 einen Stimmungswandel zugunsten des VVE in Frankreich und den Niederlanden. Auch wurden mit den grundlegenden Änderungen an der Dienstleistungs-Richtlinie durch das EP sowie der Einräumung eines beträchtlichen Rabatts für die Niederlande bei den Beitragszahlungen an den EU-Haushalt wichtige Kritikpunkte aufgenommen, die in Frankreich bzw. in den Niederlanden zu den negativen Voten beigetragen haben. Dennoch ist davon auszugehen, dass ein gänzlich unveränderter Text auch in einem zweiten Referendum keine Mehrheit fände sowie es auch politisch ausgeschlossen ist, dass die Parlamente dieser beiden Länder einen unveränderten Text ratifizieren werden.

Auch die Grünen in Frankreich und den Niederlanden lehnen einen zweiten Ratifikationsanlauf ohne jegliche Änderung am VVE ab.

Könnte im Hinblick auf diese beiden Länder ein gleicher Weg für die Ratifikation des VVE gegangen werden wie er nach den negativen Referenden in Dänemark zum Maastricht-Vertrag und in Irland zum Nizza-Vertrag beschritten wurde?

Für Dänemark und Irland wurden nach dem Nein jeweils auf dieses Land und auf die spezifischen Ablehnungsgründe maßgeschneiderte Protokolle dem Vertrag hinzugefügt. Sie regelten ein Opting-out für im Maastricht-Vertrag vorgesehene neue Politiken bzw. stellten das Verhältnis vom Nizza-Vertrag zur irischen Verfassung klar. Diese Protokolle gelten im übrigen weiterhin und sind auch Bestandteil des VVE.

Im Fall des jetzigen Nein zum VVE lassen sich jedoch keine spezifischen Neuregelungen, die der VVE enthält, als Hauptgründe der Ablehnung identifizieren, die gleichzeitig auch noch maßgeschneidert nur für Frankreich bzw. Niederlande geändert werden könnten. Generell ist die Regelung eines Opting-out für einen Mitgliedstaat als Lösung

für ein Ratifikationsproblem bei einem neuen Vertrag, der wie der VVE institutionelle und verfahrensrechtliche Reformen beinhaltet, viel weniger praktikabel als in dem Fall, dass durch die Vertragsänderungen neue Zuständigkeiten der EU begründet werden und dies von nur einem oder wenigen Mitgliedstaaten abgelehnt wird. So kann z. B. beim VVE als Lösung der Ratifikationsschwierigkeiten nicht angeboten werden, dass bei Ratsentscheidungen zwar für 26 Mitgliedstaaten das Prinzip der doppelten Mehrheit gilt, während es für ein Land bei den Abstimmungsregeln des Nizza-Vertrages bleibt.

Lösungen wie im Fall von Dänemark und Irland ist für den weiteren Umgang mit dem VVE in Frankreich und den Niederlanden momentan nicht in Sicht.

Die Vorschläge zum weiteren Umgang mit dem VVE, die seine Realisierung zum Ziel haben, beinhalten deshalb alle Änderungen am VVE-Text. Sie unterscheiden sich aber beträchtlich in Umfang und Inhalt der vorgeschlagenen Veränderungen.

Festzuhalten ist generell, dass entsprechend Art. 48 EUV jede Änderung am VVE-Text von einer Regierungskonferenz vereinbart werden muss, unabhängig von der Frage, ob zusätzlich ein Konvent einberufen wird oder nicht. Zudem wird bei jeder Änderung des VVE auch in den 18 Mitgliedstaaten, die den VVE bereits ratifiziert haben, ein weiterer Ratifikationsvorgang notwendig. Je weniger aber der politische Inhalt von den Änderungen am VVE tangiert wird, desto eher dürfte der weitere Ratifikationsvorgang mehr als formaler denn als politischer Akt gesehen werden.

2.1 Änderung der Vertragsform

2.1.1 Änderung des Namens

Der minimalistischste Änderungsvorschlag erschöpft sich in einer Umbenennung des VVE. «Grundlagenvertrag» hatte das Europäische Hochschulinstitut Florenz in seiner Studie aus dem Jahr 2000 zur Neuordnung der Verträge den Teil der grundlegenden vertraglichen Bestimmungen genannt. «Rahmenvertrag» ist ein anderes Beispiel für einen neuen Namen.

Befürworter einer Umbenennung wollen damit Missverständnisse über das Verhältnis von EU-Verträgen zu den nationalstaatlichen Verfassungen ausräumen und auch jenen Kritikern den Wind etwas aus den Segeln nehmen, die schon aufgrund des Namens mit dem VVE einen europäischen Superstaat heraufziehen sehen.

Das Spektrum der Gegner einer Umbenennung des VVE reicht von jenen, die die Bezeichnung «Verfassungsvertrag» wegen ihrer Prägnanz und Klarheit schätzen, da es sich bei den EU-Verträgen schon immer um konstitutionelle Texte gehandelt habe, bis zu denen, die auf einen Verfassungspatriotismus als Basis einer neuen Identifikation der Bevölkerung mit dem europäischen Projekt hoffen. Die Beibehaltung des Begriffs Verfassung ist denn auch essentiell für alle Vorschläge, die ein EU-weites Referendum vorsehen. Dies aus zwei Gründen: Zum einen verspricht die Bezeichnung Verfassung in einem Referendum eine viel höhere Mobilisierung als Begriffe wie Rahmenvertrag oder Grundlagenvertrag. Zum anderen ist der Name Verfassung unentbehrlich, wenn mit dem Referendum intendiert wird, der EU eine postnationale Verfasstheit zu geben.

Wieder andere betonen in der Namensdebatte pragmatisch, dass die Rettung der Inhalte des VVE Vorrang vor der Bewahrung des Namens haben sollte.

Die Grünen halten an dem Namen «Verfassung für Europa», den der Konvent seinem Entwurf gegeben hat, fest. Damit werde – so Johannes Voggenhuber (MdEP) – «anerkannt, dass die Europäische Union keine internationale Organisation, sondern ein politisches Gemeinwesen darstellt».

In jedem Fall ist allen Akteuren bewusst, dass eine bloße Namensänderung zur Realisierung des VVE nicht ausreicht. Auch kann nicht ausgemacht werden, ob durch eine Umbenennung mehr neue Befürworter für den Vertrag gewonnen würden als dadurch verloren gehen. Zur Klarstellung des Verhältnisses von VVE zur nationalen Verfassung wird für Irland das Protokoll aus dem Nizza-Vertrag auf den VVE übertragen. Im weitesten Sinne vergleichbare Protokolle ließen sich auch für andere Staaten denken, deren Bevölkerung aus Sorge um die eigene Verfassungsidentität den VVE wegen seines Namens ablehnen.

2.1.2 Aufgliederung des Verfassungsvertrages in zwei Verträge

Alle Bestandteile des VVE, zu denen auch die Protokolle und Anhänge gehören (Art. IV-442) umfassen zusammen mehrere Hundert Seiten. Die Protokolle machen im Textkorpus des VVE ca. 200 Seiten aus. Die Erklärungen zum VVE bzw. Erklärungen zu den Protokollen, die teilweise von einzelnen, teilweise von mehreren oder allen Mitgliedstaaten stammen, machen weitere 100 Seiten Text aus. Der Gesamtumfang des Dokuments beträgt 500 Seiten. Die Artikel des VVE machen weniger als zwei Drittel des Umfangs aus, die Teile I und II zusammen sogar weniger als ein Zehntel. Auch von den Protagonisten von Referenden wurde kritisiert, dass ein solches Gesamtdokument für eine Volksabstimmung nicht besonders geeignet ist.

Die Zusammenfassung aller neuen Bestandteile des VVE wie auch der angepassten bzw. der weiterhin geltenden Regelungen aus dem derzeitigen EUV und EGV samt der Protokolle in einem einzigen Vertrag erfolgte einerseits aus Gründen der Rechtssicherheit und andererseits in der Hoffnung, dass dadurch die Transparenz und Lesbarkeit erhöht werde.

Im Laufe insbesondere des französischen Referendums und in der Folge wurde aber die Kritik am Umfang generell und speziell in Bezug auf Teil III geübt: die Einzelregelungen des Teil III und auch die Protokolle sollten nicht «Verfassungsrang» erhalten.

Mit dieser Kritik sehen sich viele Mitglieder des Konvents bestätigt, dessen Arbeit sich hauptsächlich auf Teil I und Teil II bezogen hatte.

Eine Ausgliederung von Teil III in einen separaten Vertrag findet zunehmend Sympathie.

Für die Aufteilung des VVE-Textes ist generell festzuhalten:

■ Auch Teil III muss als Primärrecht bestehen. Die Regelungen enthalten die konkreten Handlungsermächtigungen für die europäischen Institutionen.

■ Es sollten auch bei einer Ausgliederung von Teil III die dort enthaltenen Reformen gegenüber dem geltenden Recht übernommen werden.

■ Der VVE-Text kann nicht simpel auseinander gerissen werden. Vielmehr ist zu entscheiden, wie die Bezüge beider Verträge zueinander formuliert werden und ob die Regelungen des jetzigen Teil III als ein konsolidierter neuer separater Vertrag vorgelegt werden oder ob nur die Änderungen und Anpassungen des EGV an den – gekürzten – Verfassungsvertrag formuliert und zur Ratifikation gestellt werden.

Einen ersten, vollständig ausgearbeiteten Vorschlag der Aufteilung des gesamten VVE-Textes in eine «Verfassung» und einen «Vertrag» wurde im November 2006 vom Mitglied der französischen Grünen Gérard Onesta, MdEP und Vizepräsident des EP, vorgelegt: «Le Plan A +». In diesem Vorschlag wird auch eine Normenhierarchie durch unterschiedliche Ratifikationsverfahren begründet: Die «Verfassung» soll demnach durch ein EU-weites

Referendum entschieden werden, während für den «Vertrag» über die Politiken der Union parlamentarische Ratifikation vorgesehen ist (vgl. 2.2 dieser Studie).

Das Europäische Hochschulinstitut Florenz erarbeitet in Verbindung mit der Amato-Gruppe ebenfalls einen Vorschlag der Aufteilung des VVE in einen Rahmenvertrag und in einen weiteren Vertrag zur Anpassung des EGV an die neuen Bestimmungen des Rahmenvertrages.

Die Grünen haben sowohl im EP als auch teilweise in den nationalen Parlamenten und als EGP eine Aufteilung des VVE-Textes in eine «Verfassung» und einen «Europäischen Vertrag» (EGP) vorgeschlagen. Bei Bündnis 90/Die Grünen ist von einem «Verfassungsvertrag» und einem «Ausführungsvertrag» die Rede. Es ließen sich auch andere Namen wie «Arbeitsvertrag» oder «Politikvertrag» für die Regelungen des Teil III finden.

Für die Fortsetzung des Ratifikationsprozesses hätte eine Teilung des VVE-Textes den Vorteil, dass in den Ländern, in denen ein Referendum angekündigt, aber nicht obligatorisch ist, sich das Referendum auf den – gekürzten – Verfassungsvertrag bzw. auf die Änderungen zum EGV begrenzen könnte. Dies würde dem Plädoyer des luxemburgischen Ministerpräsidenten Claude Juncker für eine «intelligente Kürzung» folgen. Auch in Frankreich und den Niederlanden müsste dann die Entscheidung getroffen werden, ob in einem erneuten Referendum dann nur der auf Teil I und II gekürzte Verfassungsvertrag zur Abstimmung gestellt wird, während für den Bereich der Politiken allein die parlamentarische Ratifikation vorgesehen würde.

Auch bei einer Teilung des VVE in zwei Verträge, wobei ggf. der zweite Vertrag nur Änderungen und Anpassungen gegenüber dem geltenden Recht enthält, wären neue Ratifikationsvorgänge in den 18 Staaten notwendig, die den VVE bereits ratifiziert haben. Ihrer Forderung, zu respektieren, dass sie dem VVE bereits ihre Zustimmung gegeben haben, wäre dennoch inhaltlich voll Rechnung getragen.

2.1.3 Stellung der Grundrechtecharta im Verfassungsvertrag

Vorschläge, die eine Kürzung des Textes zum Ziel haben, sind teilweise auch damit verbunden, die Positionierung der Charta der Grundrechte innerhalb des Vertrages zu ändern. Die Rechtsverbindlichkeit der Charta soll dadurch nicht in Frage gestellt werden. Diese soll aber in einem einzigen Artikel des Vertrages erklärt werden, während der Text der Charta selbst als Protokoll oder als Anhang dem Vertrag beigefügt würde. Da die Protokolle und Anhänge ebenfalls Bestandteil des Vertrages sind (Art. IV 442), würde dies die Rechtsverbindlichkeit nicht verändern, aber sehr wohl die Sichtbarkeit der Charta.

Bereits im Konvent gab es diese Debatte. Alle grünen Mitglieder und stellvertretenden Mitglieder im Konvent hatten deshalb einen Antrag an den Konvent mit initiiert bzw. unterzeichnet, um den vollständigen Text der Grundrechtecharta an herausgehobener Stelle in den Verfassungsvertrag selber zu übernehmen. Zur Begründung heißt es: «Wer die europäische Verfassung aufschlägt, erwartet, gleich am Anfang seine Grundrechte und Freiheiten zu finden. Die Grundrechtecharta in einem Protokoll zu verstecken, widerspräche ihrer Würde und Bedeutung.»

Für die Befürworter eines EU-weiten Referendums und insbesondere für die Anhänger eines Identitätsstiftenden Verfassungspatriotismus gehört die Sichtbarkeit der Grundrechte im VVE zu den substantiellen Kernbereichen, da ein Referendum nur über den Teil der Ziele, Werte, Zuständigkeiten, Institutionen und Verfahrensregeln an Attraktivität verlieren würde.

2.1.4 Änderung von Einzelregelungen und VVE Minus

In den Konsultationen der Ratspräsidentschaft mit den Regierungen der Mitgliedstaaten werden sehr wahrscheinlich auch Wünsche zu Änderungen von Einzelregelungen des VVE vorgetragen. Am bekanntesten ist der Wunsch Polens auf Beibehaltung der Stimmenregelung aus dem Nizza-Vertrag für die Abstimmungen im Rat anstelle des Übergangs zur Abstimmung nach dem Prinzip der doppelten Mehrheit. Darüber, ob andere Mitgliedstaaten, insbesondere diejenigen, bei denen die Ratifikation noch aussteht, vergleichbar gravierende oder auch weniger gewichtige Änderungswünsche vortragen und ob alle Mitgliedstaaten einschließlich derer, die den VVE schon ratifiziert haben, bereit wären, solche Einzeländerungen zu akzeptieren, soll hier nicht spekuliert werden.

Hinzuweisen ist aber auf das einem solchen Vorgehen inhärente Risiko, dass damit der wohlausgewogene Kompromiss, den der VVE darstellt, aufgebrochen wird mit der Folge neuer Unwägbarkeiten für die Zukunft des VVE.

Zur Kompromissfindung mit Staaten, die zwischenzeitlich gegen einzelne Regelungen besondere Bedenken entwickelt haben, könnte die bewährte Strategie der zeitlichen Abstufung des Inkrafttretens von Neuerungen eingesetzt werden. Hierauf verweisen z. B. Andrew Duff, MdEP (peacemeal implementation), oder Eckart Stratenschulte, Leiter der Europäischen Akademie Berlin (Inkrafttreten der Regelungen des VVE auf Raten). Im VVE wurde diese Strategie bereits im Hinblick auf die Verkleinerung der Kommission eingesetzt. Es ist theoretisch denkbar, sie auch bei anderen Veränderungen (z.B. beim Übergang zum Prinzip der doppelten Mehrheit) anzuwenden.

Alle in diesem Kapitel 2.1 erörterten Änderungsvorschläge sind auch in Kombination denkbar und stellen wesentliche Komponenten der Plädoyers für einen «VVE Minus» oder eine «intelligente Kürzung» bei Wahrung der Substanz der Vorschläge des Konvents dar.

2.2 Verfassungsvertrag für Europa Plus

Würde die Änderung der Form des VVE ggf. mit Änderungen oder der Herausnahme von Einzelregelungen ausreichend sein, um die Ratifikation in allen Mitgliedstaaten erfolgreich abschließen zu können? Wird der «Plan D» der Kommission – Demokratie, Dialog und Diskussion – oder die kommende Berlin-Erklärung überzeugend genug sein, um die Bevölkerung bei einem erneuten Referendum in Frankreich und den Niederlanden und in den ausstehenden Referenden in anderen Mitgliedstaaten für ein Ja zu gewinnen? Oder sollte dem Verfassungstext selbst ein weiteres Element zugefügt werden, um für die Zustimmung zum VVE zu mobilisieren?

Viele Vorschläge zur Zukunft des VVE bejahen diese Frage, um – wie es der Europäische Rat nach den ablehnenden Referenden formuliert hat – «den Bedenken und Ängsten der Bevölkerung» Rechnung zu tragen. Diverse europapolitische Akteure schlagen deshalb einen «VVE Plus» vor.

2.2.1 Erhöhung der Input-Legitimation durch ein EU-weites Referendum

Durch den VVE wird die Parlamentarisierung der politischen Entscheidungen auf der europäischen Ebene und damit die demokratische Legitimation europäischen Handelns wesentlich erhöht. So wird das Mitentscheidungsverfahren durch das EP zum regulären Gesetzgebungsverfahren, das EP wird zum Akteur bei Vertragsänderungen und die nationalen Parlamente erhalten durch das Subsidiaritäts-Kontrollverfahren mehr Einfluss auf die europäische Gesetzgebung. Mit der Bürgerinitiative wird ein Instrument der direkten partizipativen Demokratie eingeführt, dessen Dynamik und Wirkung angesichts des

Erfordernisses von einer Million Unterschriften, die bei der Größe der EU-Bevölkerung von 500 Millionen Menschen eine niedrige Schwelle darstellt, noch gar nicht abzuschätzen ist.

Zusätzlich zu diesen demokratischen Reformen, die der VVE beinhaltet, wird in einigen Vorschlägen zum weiteren Umgang mit dem VVE dafür plädiert, auch für das Inkrafttreten des VVE ein direktdemokratisches Verfahren vorzusehen und zwar nicht auf nationalstaatlicher Ebene, sondern auf EU-Ebene: ein EU-weites Referendum über den VVE.

An dieser Stelle soll deshalb auch nicht das Pro und Contra für parlamentarische Ratifikation von Vertragsänderungen vs. Referendum auf nationalstaatlicher Ebene diskutiert oder der Frage nachgegangen werden, warum die verfassungsrechtlichen Bestimmungen von einigen Mitgliedstaaten der EU keine Referenden vorsehen. Hier werden alleine die Vorschläge erörtert, die ein EU-weites Referendum zum Ziel haben, wodurch in den Staaten mit parlamentarischer Ratifikation dieses Votum des nationalen Parlaments durch das EU-weite Referendum abgelöst und in den Staaten, in denen ein nationales Referendum erfolgt, eben dieses nationale Volkstotum durch die Abstimmung der EU-Bevölkerung ersetzt würde.

Die Intentionen, die mit dem Vorschlag eines EU-weiten Referendums über den VVE verbunden sind, sind unterschiedlich gelagert.

Den Befürwortern geht es teilweise prinzipiell um die Anwendung direktdemokratischer Mechanismen für bedeutsame politische Entscheidungen.

Teilweise gehen die Zielsetzungen des Vorschlags aber darüber hinaus: Mit einem EU-weiten Referendum soll ein Schritt zur Überwindung der Nationalstaaten gegangen werden. Weiterhin soll so für die Verfassung Europas der Status eines Gesellschaftsvertrages eines Europäischen Volkes anstelle eines Vertrags zwischen europäischen Mitgliedstaaten begründet werden.

Eine große Rolle spielt auch die Überlegung, dass bei einem EU-weiten Referendum die Chancen steigen, dass nicht-nationale Belange den Ausschlag für das Stimmverhalten geben, sondern tatsächlich das europäische Thema im Mittelpunkt steht. Deshalb wird zumeist vorgeschlagen, das Referendum in allen Mitgliedstaaten zum (fast) gleichen Zeitpunkt und zwar konkret mit der Wahl zum nächsten EP abzuhalten.

Schließlich geht es den Befürwortern auch um eine Antwort auf die Frage, wie sichergestellt werden kann, dass nicht ein oder wenige Staaten der nunmehr 27 Staaten umfassenden Union durch Nicht-Ratifikation das Inkrafttreten des VVE blockieren können.

Für die rechtlichen und politischen Implikationen ist sehr entscheidend, ob ein EU-weites Referendum vorgeschlagen wird als

■ EU-weite Volksabstimmung, die an die Stelle der einzelstaatlichen Ratifikationen treten soll, oder als

■ bestätigendes oder ablehnendes Votum zusätzlich zu den einzelstaatlichen Ratifikationen oder als

■ konsultatives Referendum, das den einzelstaatlichen Ratifikationen vorgeschaltet ist.

Die politischen Implikationen der unterschiedlichen Vorschläge werden an der Antwort auf die Frage deutlich, was mit den Mitgliedstaaten geschehen soll, deren Bevölkerungen in einem EU-weiten Referendum mehrheitlich mit Nein gestimmt haben.

Der Vorschlag, der bezüglich der rechtlichen und politischen Implikationen am weitesten geht, ist der einer EU-weiten Volksabstimmung über den VVE, die anstelle der einzelstaatlichen Ratifikationen treten soll. Der VVE soll – so die meisten Formulierungen

– dann in Kraft treten, wenn er mit doppelter (qualifizierter) Mehrheit, d.h. der (qualifizierten) Mehrheit der EU-Bevölkerung bei gleichzeitiger (qualifizierter) Mehrheit der Mitgliedstaaten angenommen wurde.

Dieser Vorschlag stellt einen Bruch des geltenden Rechts dar. Art. 48 EUV gibt jedem Mitgliedstaat die Rechtssicherheit, dass eine Änderung des Primärrechts der Gemeinschaft nicht ohne seine Zustimmung erfolgen kann. Art. 48 EUV sichert zudem zu, dass sich die Ratifikation eines neuen EU-Vertrages nach den verfassungsrechtlichen Vorschriften des jeweiligen Staates richtet.

Dagegen beinhaltet der Vorschlag einer EU-weiten Volksabstimmung anstelle der einzelstaatlichen Ratifikationen, dass zum einen nicht mehr die Zustimmung aller Staaten für die Inkraftsetzung von neuem EU-Primärrecht notwendig ist und zum anderen an die Stelle der nationalen verfassungsrechtlichen Bestimmungen für die Ratifikation eine EU-Regelung für eine EU-weite Volksabstimmung tritt. Der Vorschlag greift damit tief in das Verfassungsgefüge der Mitgliedstaaten ein und würde in mehreren Mitgliedstaaten Verfassungsänderungen voraussetzen.

Politisch impliziert der Vorschlag, dass Mitgliedstaaten, deren Bevölkerung in einer EU-weiten Volksabstimmung mehrheitlich den VVE abgelehnt haben, trotzdem den Vertrag akzeptieren müssen. Als Ausweg bliebe ihnen in Zukunft nur der «freiwillige» Austritt aus der EU, was unter diesen Umständen aber eher einem Ausschluss gleichen würde. Wenn also in Frankreich oder den Niederlanden die Bevölkerung erneut den – auch veränderten – VVE mehrheitlich ablehnt, müsste sie nach diesem Vorschlag entweder trotzdem den neuen Vertrag akzeptieren oder die beiden Länder würden der EU nicht mehr angehören können. Eine Regelung, dass die betreffenden Länder bei einem Nein ihrer Bevölkerung so gestellt bleiben wie vor dem neuen EU-Vertrag, ist bei institutionellen und verfahrensrechtlichen Reformen wie sie der VVE enthält, nicht realisierbar.

Dies macht deutlich, welche polarisierende Wirkung dem Vorschlag einer EU-weiten Volksabstimmung, bei der nicht in allen Staaten die Stimmenmehrheit der Bevölkerung für einen neuen EU-Vertrag notwendig ist, sondern die doppelte (qualifizierte) Mehrheit EU-weit gilt, innewohnt. Der Preis für ein Abrücken von dem Erfordernis, dass alle Staaten einer Änderung der EU-Verträge zustimmen müssen – sei es durch ein Referendum oder sei es parlamentarisch – ist gewaltig: es wird entweder das Prinzip der Freiwilligkeit des Mitgehens auf dem Weg der europäischen Integration aufgeben oder ein Auseinanderbrechen der EU in Kauf genommen.

Andrew Duff nennt deshalb den Vorschlag, Art. 48 EUV durch eine Mehrheitsentscheidung zu ersetzen, die «nukleare Option».

Es ist fraglich, ob eine solche – für die Realisierung einer EU-weiten Volksabstimmung vorab notwendige – Änderung des geltenden Vertragsrechts die Zustimmung aller nationalen Parlamente bzw. – wo erforderlich – die Zustimmung der Bevölkerung in einem nationalen Referendum erhalten würde.

Auch ist zu erörtern, ob die Mehrheit der Bevölkerung es derzeit als demokratischen Zugewinn empfinden würde, wenn über die Frage, welche Souveränitätsrechte auf der nationalen Ebene bleiben und welche Kompetenzen an die EU abgegeben werden, zukünftig nicht mehr die im Referendum oder im Parlament zum Ausdruck gebrachte nationale Mehrheit entscheidet, sondern die Mehrheit in der 500 Millionen Menschen umfassenden EU bestimmt.

Die Befürworter einer EU-weiten Volksabstimmung halten dem entgegen, dass die jetzige Rechtslage bedeutet, dass auch der kleinste Staat – EU-weit gesehen also eine äußerst kleine Minderheit – den Willen sämtlicher anderer Mitgliedstaaten für einen

neuen EU-Vertrag blockieren kann. Bei diesem Argument zeigt sich erneut, dass in einem politischen Gebilde *sui generis* wie es die EU ist, die Abwägung zwischen der Gleichheit der Staaten und der Gleichheit der Bürger immer eine sehr schwierige ist.

Jede Einschränkung in der Geltung des Grundsatzes der Gleichheit der Mitgliedstaaten im EU-Recht ist ein politisch äußerst schwieriger Prozess, wie sich auch an der Debatte um das Prinzip der doppelten Mehrheit als Abstimmungsmodus im Rat für sekundärrechtliche Vorschriften zeigt. Ein Abrücken von dem Grundsatz der Gleichheit der Mitgliedstaaten setzt Vertrauen untereinander voraus und dabei eben nicht nur das Vertrauen der Regierungen untereinander, sondern der Bevölkerungen. Es sei daran erinnert, welche wichtige Rolle das Argument in den Referenden in den neuen Mitgliedstaaten über den Beitritt zur EU spielte, dass es in der EU über die grundsätzlichen Fragen wie z. B. über die Teilung der Souveränität zwischen nationaler und europäischer Ebene, über die Anzahl der Mitglieder im EP für ein Land, über ein Mitglied in der Kommission und andere Themen keine Fremdbestimmung gibt, sondern jedes neue Mitglied der EU gleichberechtigt neben den anderen Mitgliedstaaten über den zukünftigen Weg der EU bestimmen kann.

In der jetzigen Situation der EU, in der sie sich nach den großen Erweiterungsschritten neu finden und Vertrauen untereinander aufbauen muss, ist eine Zustimmung aller Mitgliedstaaten, Art. 48 durch eine Mehrheitsentscheidung zu ersetzen, kaum denkbar. Vielmehr ist davon auszugehen, dass es – jedenfalls zunächst – dabei bleiben wird, dass die Mitgliedstaaten, die in der Integration weiter gehen wollen, dazu einen Weg finden müssen, ohne die anderen, die das nicht wollen, auszuschließen, und diese ihrerseits aber den Weg nicht blockieren sollten, ohne aber dafür die EU verlassen zu müssen.

Kann der Vorschlag für ein EU-weites Referendum über den VVE auch so ausgestaltet werden, dass die Souveränitätsrechte der Mitgliedstaaten nicht derartig eingeschränkt werden und in die nationalen Verfassungsgefüge nicht eingegriffen wird? An diesen Kriterien orientiert sich der Vorschlag für ein bestätigendes EU-weites Referendum (MacCormick; Pernice). Dieses Referendum würde die einzelstaatlichen Ratifikationen nicht ersetzen, sondern wäre eine zusätzliche direktdemokratische Legitimation für den VVE. Demnach müsste im ersten Schritt entsprechend dem geltenden Recht der VVE durch alle Mitgliedstaaten ratifiziert werden. Durch eine Zusatzbestimmung im VVE soll dann geregelt werden, dass der VVE aber nur dann in Kraft tritt, wenn er anschließend in einem EU-weiten Referendum mit Mehrheit angenommen wurde. Das Volk hätte das letzte Wort.

Dieser Vorschlag hat den Vorteil, dass er nicht eine andere, sondern eine zusätzliche Legitimation für den VVE darstellen würde. Er würde auf neue Weise die Grundsätze der Gleichheit der Mitgliedstaaten und der Gleichheit der Bürger miteinander verbinden.

Auch bei diesem Vorschlag stellt sich die Frage nach den Konsequenzen, wenn der VVE zwar durch die EU-weite Mehrheit bestätigt wird, aber in einzelnen Mitgliedstaaten die Bevölkerung mehrheitlich mit Nein gestimmt hat. Da dies das Inkrafttreten des VVE nicht verhindern würde, weil die vorherige Ratifikation auch durch diesen Mitgliedstaat – sei es aufgrund der parlamentarischen Entscheidung oder aufgrund eines vorherigen Referendums – vorliegt, bestünde kein direkter Konflikt für die europäische, wohl aber für die nationale Ebene. Gegebenenfalls könnte er darin münden, dass in diesem Mitgliedstaat über die Frage des freiwilligen Austritts entschieden werden müsste.

Zu bedenken ist auch, dass in dem Fall, dass der VVE in allen Mitgliedstaaten ratifiziert wurde, er aber anschließend in einem EU-weiten Referendum mehrheitlich abgelehnt wird, die EU wahrscheinlich in eine äußerst tiefe Krise geraten würde.

Es könnte auch die Möglichkeit erwogen werden, ein EU-weites bestätigendes Referendum nur über die Grundrechtecharta durchzuführen. Die Grundrechtecharta ist ein

neues konstitutives Element in den EU-Verträgen und ist für die Identifikation der Bürger und Bürgerinnen mit der EU-Verfassung vielleicht bedeutsamer als die institutionellen und verfahrensmäßigen Regelungen. Zudem spricht vieles für das Verständnis von Grundrechten, dass das Volk sie sich nimmt und sie nicht von der Hoheitsgewalt dem Volk gewährt werden. Dem VVE könnte demgemäß eine Bestimmung zugefügt werden, dass die Grundrechtecharta erst dann rechtsverbindlich wird, wenn diese nach der einzelstaatlichen Ratifikation des VVE in einem EU-weiten Referendum durch die Mehrheit angenommen wurde. Für Mitgliedstaaten, in denen die Bevölkerung die Grundrechtecharta aus ihrer verfassungsrechtlichen Tradition oder aus anderen Gründen mehrheitlich ablehnt, würde dies in einem Protokoll zum VVE festgehalten. Die Bürger dieser Staaten könnten sich bei Klagen dann nicht auf die Grundrechte berufen. Die europäischen Institutionen wären ihrerseits aber an die Grundrechte auch gegenüber diesen Bürgern und Bürgerinnen gebunden.

Einige Vorschläge zum weiteren Umgang mit dem VVE beinhalten ein EU-weites konsultatives Referendum. Mit der Wahl zum EP soll die Bevölkerung befragt werden, ob sie für oder gegen die Verfassung für Europa ist. In den Staaten, in denen ein Referendum verfassungsrechtlich vorgeschrieben ist, wäre das einzelstaatliche Ergebnis bindend, in den anderen Staaten würde die Ratifikation erst danach erfolgen (so Voggenhuber). Ob sich die einzelnen Parlamente dann fest an das einzelstaatliche Ergebnis binden oder z. B. bei einem knappen einzelstaatlichen Nein, aber hoher europaweiter Zustimmung zum VVE sich an dieser orientieren, verbliebe in der parlamentarischen Entscheidung.

Auch in diesem Vorschlag wird die Notwendigkeit der einzelstaatlichen Ratifikation gemäß den jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften geachtet, und das EU-weite Referendum wird als Instrument der partizipativen Demokratie als zusätzliche Legitimation für den VVE eingeführt.

Bei allen Vorschlägen für ein EU-weites Referendum muss allerdings die Frage bedacht werden, ob die EU überhaupt das Recht hätte, eine Regelung für ein solches Referendum zu erlassen. Nach derzeitigem Recht liegt hierzu keine Ermächtigung für die EU vor. Wie oben ausgeführt, müssten für eine EU-weite Volksabstimmung, die anstelle der Regelung des Art. 48 EUV treten soll, nicht nur dieser Artikel, sondern zusätzlich in mehreren Mitgliedstaaten auch die Verfassungen geändert werden. Aber auch für ein bestätigendes oder ein konsultatives Referendum müsste der EU erst eine Regelungszuständigkeit erteilt werden. Art. 308 EGV, der der Gemeinschaft eine offenere Handlungsermächtigung erteilt, nimmt Bezug auf den gemeinsamen Markt und dürfte als Rechtsgrundlage für die Regelung eines Referendums über den VVE ausscheiden. Auch bei einer Kopplung an gesetzliche Bestimmungen für die Wahl zum EP wäre die Annahme durch alle Mitgliedstaaten gemäß ihren verfassungsrechtlichen Bestimmungen notwendig. Im Vorschlag von MacCormick ist diese Frage so gelöst, dass die Ermächtigung für ein EU-weites Referendum im VVE verankert und mit der Ratifikation des VVE erteilt würde, so dass damit eine Ermächtigung für die EU vorläge, eine Regelung für ein bestätigendes Referendum zu erlassen.

Einige Mitglieder und stellvertretende Mitglieder des Konvents, darunter auch vier Vertreter von Grünen Parteien (Voggenhuber, Gormley, Lichtenberger, Nagy) hatten im Konvent den Vorschlag eingebracht, dass der Verfassungsvertrag nicht nur durch die nationalen Parlamente, sondern auch durch Referenden abgestimmt wird. Dabei blieb der Antrag im Hinblick auf das genaue Verhältnis zu Art. 48 EUV und in Bezug auf weitere Fragen zu ungenau, weil er zunächst auch nur die Diskussion anstoßen sollte. Der Vorschlag wurde im Konvent jedoch nicht aufgenommen. Es konnte aus Zeit-

gründen insgesamt im Konvent keine breite Diskussion über die Frage des Inkrafttretens geführt werden.

In der Deklaration des Federal Council der Europäischen Grünen Partei (EGP), in der auch eine Zweiteilung des Vertrages vorgeschlagen wird, wird dafür plädiert, dass der Verfassungsteil in einem europaweiten Referendum ratifiziert, d. h. abgestimmt werden soll. Dabei soll das Prinzip der doppelten Mehrheit für die Annahme gelten. Zu der Frage der Konsequenzen für die Mitgliedstaaten, deren Bevölkerung mehrheitlich mit Nein gestimmt hat, nimmt der Vorschlag nicht Stellung.

Im von Gérard Onesta vorgelegten «Le Plan A+» wird konkret die bisherige Formulierung des Art. IV-447 VVE, nach der die Ratifikation durch alle Mitgliedstaaten für das Inkrafttreten erforderlich ist, durch die Bestimmung ersetzt, dass in einer EU-weiten Abstimmung eine Mehrheit erforderlich ist. Diese Regelung soll für den Verfassungsteil gelten. Für das Inkrafttreten des Vertrags, in dem die Bestimmungen über die Politiken, d. h. die konkreten Ermächtigungen enthalten sind, wird die bisherige Regelung der Einstimmigkeit dagegen beibehalten. Allerdings soll für zukünftige Revisionen dieses Vertrags ausreichend sein, wenn in 80 % der Mitgliedstaaten die parlamentarische Ratifikation erfolgte.

Noch darüber hinausgehende Vorschläge zielen auf ein konsultatives EU-weites Referendum über den Verfassungsteil eines neu aufgegliederten VVE ab. Eine doppelte Mehrheit soll für das Inkrafttreten des Verfassungsvertrages ausreichend sein. Mitgliedstaaten, die aufgrund eines ablehnenden Votums ihrer Bevölkerung den Verfassungsvertrag nicht ratifizieren, sollen vor die Wahl gestellt werden, den Vertrag dennoch zu akzeptieren bzw. in einem zweiten Anlauf zu ratifizieren oder in Kauf zu nehmen, dass sie der EU nicht mehr angehören können.

Der Parteibeschluss von Bündnis 90/Die Grünen vom Dezember 2006 spricht ebenfalls von einer EU-weiten Abstimmung durch die Bürgerinnen und Bürger, wobei als notwendige Zustimmungsquote die Stimmenmehrheit der Bürgerinnen und Bürger sowie zwei Drittel der Mitgliedstaaten vorgeschlagen wird. Auch hier erfolgen keine Aussagen über die Konsequenzen für Mitgliedstaaten, deren Bevölkerung mehrheitlich mit Nein gestimmt haben. In den Anträgen der BT-Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen findet sich die Forderung nach einem EU-weiten Referendum nicht.

In Deutschland wird die Forderung nach einer EU-weiten Volksabstimmung über den VVE auch von der Linkspartei und aus den Reihen der FDP erhoben. Aussagen über die Konsequenzen für Mitgliedstaaten, deren Bevölkerung mehrheitlich mit Nein gestimmt haben, finden sich auch hier nicht.

Von keiner Partei liegen Beschlüsse darüber vor, dass im Parlament einer Aufhebung des einzelstaatlichen Ratifikationserfordernisses für EU-Verträge und einer diesbezüglichen Änderung der Verfassung beantragt werden soll.

2.2.2 Erhöhung der Output-Legitimation durch zusätzliche Vereinbarungen für gemeinschaftliche Politik

Auf der einen Seite dokumentieren Umfragen immer wieder weit verbreitete Europa-skepsis in der Bevölkerung und nur geringes Vertrauen in die europäischen Institutionen. Auf der anderen Seite sind die Erwartungen an die EU sehr hoch. Dies gilt für die Außenpolitik, in der mehr gemeinsames Handeln gewünscht wird, für die innere und äußere Sicherheit, für den Klimaschutz, für die Sicherung der Energieversorgung und für den sozialen Bereich, in dem die Menschen erwarten, dass die EU durch gemeinsames Han-

deln sicherstellt, dass auch in der globalisierten Ökonomie ein hohes soziales Schutzniveau in der EU gewährleistet wird.

Deshalb sind Überlegungen naheliegend, durch zusätzliche Vereinbarungen zum VVE, die diese Erwartungen aufnehmen, der Fortsetzung des Ratifikationsprozesses einen positiven Impuls zu geben.

Auch von der Berlin-Erklärung anlässlich des 50. Jahrestages der Gründung der Europäischen Gemeinschaften wird erhofft, dass sie einen solchen positiven Impuls bringt. Mit der «Neubegründung» des europäischen Projekts soll die Überzeugung wachsen, dass die EU die institutionellen Reformen durch den VVE braucht, damit sie in der Lage ist, die Erwartungen zu erfüllen.

Jedoch besteht bei vielen europapolitischen Akteuren Skepsis, ob feierliche Erklärungen ausreichen, um damit einen Motivationsschub oder eine Mobilisierung auszulösen, die das Verfassungsprojekt zu einem positiven Abschluss bringt.

Das «Plus» zum VVE sollte deshalb konkret und vor allem verbindlich sein.

Zusätzliche Formulierungen im Ziel- und Wertekatalog der EU im ersten Teil des VVE oder in der Präambel erfüllen dieses Kriterium nur partiell.

Deshalb wurden Vorschläge zur Nachverhandlung des VVE (Duff, MdEP) oder für einen «ersten Verfassungszusatz» (Voggenhuber, MdEP) in die Debatte gebracht.

Mit einem «First amendment» des VVE sollte nach dem Vorschlag von Voggenhuber die Demokratisierung europäischen Handelns noch weiter gestärkt werden, indem z. B. Ausnahmen von der Regel des Mitentscheidungsverfahrens durch das Parlament weiter zurückgedrängt oder ausgeschlossen werden. Duff schlägt Nachverhandlungen in den fünf Politikbereichen Wirtschaftspolitik, Klimaschutz (mit der Integration des Euratom-Vertrages in den VVE), Finanzierung der EU, Erweiterungspolitik (Aufnahme der Kopenhagen-Kriterien in den VVE) und Sozialpolitik vor. Hierzu schlägt Duff ein Protokoll über eine Sozialunion vor.

Protokolle, in denen gemeinschaftliches Handeln vereinbart werden kann, sind Bestandteil des Vertrages und sind verbindliche Festlegungen seitens der Signatarstaaten. Als Beispiele seien genannt: das Protokoll über die Konvergenzkriterien; das Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit; das frühere Protokoll über die Sozialpolitik, das zum Vertrag von Maastricht beschlossen wurde. Es enthielt das Abkommen zwischen den damals elf Mitgliedstaaten mit Ausnahme Großbritanniens, das es der EU ermöglichte, Vorschriften für Mindeststandards in vereinbarten Bereichen des Sozialschutzes für Arbeitnehmer zu erlassen.

Ein Sozialprotokoll wurde auch von Seiten der Bundeskanzlerin nach den negativen Referenden kurzzeitig, allerdings ohne Konkretisierung als mögliche Antwort auf die insbesondere in Frankreich zum Ausdruck gekommenen Ängste der Bevölkerung genannt. Diese Idee spielt in der französischen Diskussion über den weiteren Umgang mit dem VVE eine wichtige Rolle und die Äußerungen der sozialistischen Präsidentschaftskandidatin, Segolène Royal, können in diese Richtung interpretiert werden. Aus Äußerungen des luxemburgischen Ministerpräsidenten, der für einen Set von Mindeststandards für den sozialen Schutz von Arbeitnehmern plädiert, kann geschlossen werden, dass Luxemburg einem Sozialprotokoll positiv gegenüber stehen würde.

In einem Sozialprotokoll, das dem VVE beigelegt wird, könnten die Signatarstaaten sich zu einer verstärkten Zusammenarbeit in diesem Bereich verpflichten, um vereinbarte Ziele zu erreichen. Diese verstärkte Zusammenarbeit wäre für alle Mitgliedstaaten offen, so dass auch für diejenigen, die sich im Rahmen der Ratifikation des VVE noch nicht hierzu verpflichten wollen, die Möglichkeit des späteren Opting-in besteht.

Überlegungen, durch ein zusätzliches Abkommen zum VVE dem Ratifikationsprozess einen neuen Impuls zu geben, werden in Diskussionen auch für andere Politikbereiche, beispielsweise die Verteidigungspolitik, genannt. Da mit dem VVE aber ohnehin im Bereich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik diverse Änderungen einhergehen, ist nicht anzunehmen, dass sich eine größere Zahl von Mitgliedstaaten in diesem Bereich zu weiteren Schritten bereiterklären würde. Auch dürfte sich das Nein zum VVE bei einem Teil seiner Kritiker in Frankreich aus dem linken wie dem rechten Parteienspektrum – wenngleich aus unterschiedlichen Gründen – durch zusätzliche Vereinbarungen in diesem Bereich eher verstärken als vermindern.

Sehr hohe Priorität haben in der Liste der Erwartungen an die EU von Seiten der Bevölkerung die Themen Klimaschutz und Energiesicherheit. Deshalb ist es erstaunlich, dass noch keine konkreten Vorschläge für ein zusätzliches Abkommen zum VVE vorliegen, die die Bereiche Klimaschutz und erneuerbare Energien betreffen. Zwar gibt es von Seiten der Grünen Fraktion im EP die Forderung nach einem Stabilitätspakt für den Klimaschutz. Aber es wird keine Verknüpfung zum Verfassungsprozess hergestellt.

Dabei ist die Verknüpfung zwischen den Herausforderungen, vor denen die EU im Bereich der Energie- und Klimaschutzpolitik steht, mit dem Verfassungsprozess nahe liegend:

■ Das Bewusstsein der Bevölkerung über die Dringlichkeit des Klimaschutzes war noch nie so hoch wie zur Zeit und auch in Mitgliedstaaten wie Großbritannien bestehen in diesem Bereich hohe Erwartungen an gemeinsames europäisches Handeln.

■ Die Frage der Energieversorgungssicherheit ist durch die politische Entwicklung ganz oben auf die Politikagenda und auf die Besorgnisliste der Bevölkerung gerückt.

■ Der VVE bietet mit der neuen Zuständigkeitsermächtigung im Energiebereich und den innovativen Regelungen für verstärkte Zusammenarbeit nicht außerhalb, sondern innerhalb der Gemeinschaft eine neue rechtliche Basis für gemeinschaftliches Handeln für eine nachhaltige Energiepolitik. Die neuen Bestimmungen des VVE werden also nicht nur im außenpolitischen Bereich, wie von der Bevölkerung gefordert, und für die äußere und innere Sicherheit die Handlungsfähigkeit der EU erhöhen, sondern auch im Bereich der Energiepolitik.

Wie im Sozialbereich könnte auch für den Energiebereich ein Abkommen über konkrete Maßnahmen dem VVE als Protokoll beigelegt werden. Dies könnte ein Abkommen für eine gemeinschaftliche nachhaltige Energiepolitik sein, dem alle Mitgliedstaaten beitreten können, die interessiert sind. Es bedarf der Ratifikation wie alle Bestandteile des VVE und würde mit dem VVE in Kraft treten. In den Ländern, in denen ein Referendum aussteht, wäre es Bestandteil des Referendums und wäre damit ein wichtiger Bestandteil einer Kampagne für den VVE.

Dabei sollte ein solches Abkommen nicht nur gemeinsam vereinbarte Ziele für nationales Handeln enthalten. Vielmehr sollte es Vereinbarungen für Aktionen der Gemeinschaft für eine nachhaltige Energiepolitik beinhalten. Eine Schlüsselrolle spielen dabei die erneuerbaren Energien – sowohl im Hinblick auf den Klimaschutz als auch in Bezug auf die Energieversorgungssicherheit. Die Potentiale an erneuerbarer Energie nicht nur im nationalen Rahmen zu sehen, sondern in einer gemeinschaftlichen Strategie auszubauen und zu nutzen, könnte ein neues großes Projekt der Gemeinschaft begründen: eine «Europäische Gemeinschaft der erneuerbaren Energien», die ihre Energieversorgung zunehmend aus den eigenen erneuerbaren Energiequellen deckt.

Das EP hat gefordert, dass der Anteil der erneuerbaren Energie am Gesamtenergieverbrauch der EU bis 2020 auf 25 % steigen soll. Eine Studie des Öko-Instituts «The Vision Scenario for the European Union» vom November 2006 zeigt auf, welche Rolle die Energieversorgung aus eigenen erneuerbaren Quellen mit gemeinsamen Anstrengungen für den Ausbau erneuerbarer Energien, für Energieeinsparung und Energieeffizienz für die Energieversorgung in Europa einnehmen kann.

Eine nachhaltige Eigenversorgung durch erneuerbare Energien setzt voraus,

- dass ein gemeinsamer Energiemarkt für erneuerbare Energien geschaffen wird,
- dass jedes Land seine Potentiale an erneuerbarer Energie – sei es Wind-, Wasser-, Wellen- und Gezeitenenergie, Solarenergie, Erdwärme, Biomasse – in den Markt einbringt, und auch hier liegt die Stärke der EU in ihrer Vielfalt,
- dass eine entsprechende Infrastruktur für die Energieversorgung aus erneuerbaren Energien innerhalb und zwischen den Mitgliedstaaten mit gemeinsamen und gemeinschaftlichen Anstrengungen ausgebaut wird
- und Solidarität vereinbart wird mit der gegenseitigen Zusage für die Nutzung von Reserven, damit im Fall von temporären Versorgungsengpässen bei aus Drittstaaten importierter Energie in jedem Mitgliedstaat eine ausreichende Versorgung aus Europas eigenen Quellen gesichert werden kann.

Ein solches Abkommen zur Schaffung einer «Europäischen Gemeinschaft für erneuerbare Energien» muss von Beginn an von einer ausreichenden Anzahl von Mitgliedstaaten geschlossen werden, um gesetzte Ziele erreichen zu können. Es wäre von besonderem Interesse sowohl für Staaten mit einer überdurchschnittlichen oder einseitigen Abhängigkeit von Drittstaaten im Energiebereich als auch für Staaten mit besonders hohem Potential an erneuerbaren Energien oder besonderer technologischer und ökonomischer Wettbewerbsfähigkeit in diesem Bereich. Staaten, die derzeit noch nicht zu einem solchen Abkommen bereit sind, hätten – entsprechend den Bestimmungen des VVE – jederzeit später die Möglichkeit des opting-in in die verstärkte gemeinschaftliche Zusammenarbeit für eine nachhaltige Energiepolitik.

Oft wird beklagt, dass der EU nach den großen Projekten des Binnenmarkts, der Währungsunion und der Erweiterung gegenwärtig ein neues großes Projekt fehlt, um für die europäische Idee zu mobilisieren. Darauf verweist der ehemalige Kommissionspräsident Jacques Delors immer wieder. So könnte eine «Europäische Gemeinschaft für erneuerbare Energien» ein solches Projekt sein.

Es liegt nahe, in diesem Zusammenhang auch eine völlige inhaltliche Umgestaltung des bisherigen Euratom-Vertrages zu diskutieren. Allerdings könnte dies ein Vorhaben sein, das mehr Zeit erfordert als im Rahmen des verfassungsgebenden Prozesses zur Verfügung steht.

Ein neues Abkommen über eine «Europäische Gemeinschaft für erneuerbare Energien» (European Community for own resources) könnte schon aus dem Aktionsplan für Energiepolitik, der auf dem Märzgipfel des Europäischen Rates auf der Tagesordnung steht, hervorgehen. Es könnte ein neues großes europäisches Projekt sein, das den Wert des gemeinsamen Handelns für alle verdeutlicht und eine Mobilisierung bewirkt, die die Realisierung des Verfassungsvertrages ermöglicht.

3. Neuer Konvent oder Begrenzung auf Regierungskonferenz?

Der «Europäische Konvent zur Zukunft Europas», der die Grundlagen für den VVE erarbeitet hatte, hat einen neuen Maßstab für die parlamentarische Beteiligung, für Transparenz und Öffentlichkeit bei der Erarbeitung neuer vertraglicher Grundlagen für die EU gesetzt.

Eine Regierungskonferenz schließt dagegen per Definition die parlamentarische Beteiligung aus, was sich auch mit der Zulassung einiger Vertreter des EP als Beobachter nicht grundlegend ändert. Auch findet die Regierungskonferenz hinter verschlossenen Türen statt.

Nach geltendem Recht muss eine Änderung der Verträge durch eine Regierungskonferenz vereinbart werden. Dieses gilt auch für Änderungen am vorliegenden VVE. Somit stellt sich nicht die Frage, ob Änderungen am VVE, die dem Ratifikationsprozess einen neuen Impuls geben sollen, von einer Regierungskonferenz vereinbart werden sollen – das ist bei Änderungen in jedem Fall nötig –, sondern es stellt sich die Frage, ob vor dieser Regierungskonferenz ein Konvent einberufen wird, der über mögliche Änderungen berät und Empfehlungen an die Regierungskonferenz gibt.

Nach dem Erfolg des Konvents schien es nicht denkbar, hinter dieses Maß an parlamentarischer Beteiligung, Transparenz und Öffentlichkeit zurückzufallen. Deshalb wurde in die Schlussbestimmungen des VVE aufgenommen, dass bei künftigen Vertragsänderungen ein Konvent aus Vertretern der nationalen Parlamente, der Regierungen, des EP und der Kommission einberufen wird. Der Europäische Rat kann davon nur mit Zustimmung des EP abweichen, wenn nur geringe Vertragsänderungen geplant sind.

Derzeit hat sich noch keine Regierung eines Mitgliedstaats dazu geäußert, ob in dem Fahrplan, den die deutsche Präsidentschaft vorlegen soll, ein Konvent vorzusehen ist. Eher scheint eine allgemeine Präferenz zu bestehen, keinen neuen Konvent einzuberufen.

Von Seiten des EP wurde bisher keine Forderung nach Einberufung eines Konvents beschlossen. Allerdings haben die Grünen ihrerseits die Forderung nach einem neuen Konvent erhoben. Er soll ein klares und enges Mandat vom Europäischen Rat für seine Arbeit erhalten.

Die Frage, ob ein Konvent einberufen wird oder nicht, sollte aber nicht als eine Angelegenheit nur der politischen Eliten betrachtet werden. Es geht vielmehr auch um die Frage der Öffentlichkeit der Debatten und Vorschläge. Gerade weil der Ratifikationsprozess des VVE wegen Dissens mit der Bevölkerung ins Stocken geraten ist, sollte die Bevölkerung aus der Debatte um die Zukunft des Verfassungsvertrages nicht ausgeschlossen werden.

In jedem Fall sollte auf einen Konvent nur verzichtet werden können, wenn das EP seine Zustimmung gegeben hat. Ein solches Vorgehen, das nach dem geltenden Vertragsrecht noch nicht vorgeschrieben, aber auch nicht ausgeschlossen ist, könnte in einem Interinstitutionellen Abkommen zwischen EP, Rat und Kommission vereinbart werden

V SCHLUSSFOLGERUNGEN UND POLITISCHE EMPFEHLUNGEN

Nach dem französischen und niederländischen Nein zum Verfassungsvertrag wurde die Ratifikation in anderen Mitgliedstaaten der EU fortgesetzt. Anfang 2007 haben 18 der 27 Mitgliedstaaten den VVE ratifiziert. Der VVE kann nach dem geltenden Recht nur in Kraft treten, wenn er von allen Mitgliedstaaten gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften ratifiziert worden ist. Ohne jegliche Änderung wird die Ratifikation des VVE aber nicht erfolgreich abgeschlossen werden können. Das folgt aus dem Respekt vor den Abstimmungsergebnissen in Frankreich und den Niederlanden. Gleichzeitig ist Respekt davor geboten, dass in zwei Dritteln der Mitgliedstaaten der VVE angenommen wurde, und es ist ebenso zu bedenken, dass in 7 Staaten die Ratifikation noch aussteht, wobei in 5 Staaten ein Referendum erfolgen soll.

Jeder erfolgversprechende Vorschlag für den weiteren Umgang mit dem Verfassungsvertrag muss also eine Brücke bauen zwischen diesen unterschiedlichen Gruppen von Mitgliedstaaten. Er muss in sich die Qualität von Kompromissmöglichkeiten tragen. Das ist eher gewährleistet, wenn er nicht nur einen Verhandlungspunkt enthält, sondern mehrere Bausteine für diese Brücke.

Und bei jedem Vorschlag ist abzuwägen zwischen dem Gewinn an Zustimmungsfähigkeit in den noch ausstehenden Ratifikationen und dem Preis, der dafür von dem europäischen Projekt zu zahlen ist.

Der Preis für eine Aufgabe des Verfassungsprojektes oder den Versuch, auf dem Weg der «weichen Konstitutionalisierung» möglichst viele Reformen umzusetzen oder sich auf einen Minivertrag zu beschränken, wäre hoch. Es könnten nur begrenzte Reformen umgesetzt werden, eine weiterreichende Reform der vertraglichen Grundlagen europäischer Politik wäre nur verschoben. Nach 8 Jahren verfassungsgebendem Prozess hätte man allenfalls Zwischenziele erreicht mit negativen Folgen für die Handlungsfähigkeit der Union, und auf die Bedenken, Ängste, Erwartungen der Bevölkerung an die EU wäre nur teilweise eine Antwort gegeben.

Allerdings ist zu konstatieren, dass die Übernahme jeder substantiellen Reform der Institutionen und Verfahrensregeln aus dem VVE einen großen Fortschritt gegenüber dem geltenden Recht darstellt.

Kaum einen Nachteil für das europäische Projekt lässt sich ausmachen, wenn auf die Kritik eingegangen wird, dass der Vertragstext für eine Verfassung zu umfangreich ist und nicht alle Regelungen Verfassungsrang im herkömmlichen Sinne erhalten sollten. Da der VVE nebst allen neuen Regelungen auch den Besitzstand aus zwei bestehenden Verträgen (EUV und EGV), die er ablösen soll, mit allen dazu gehörigen Protokollen übernommen hat, wurde er sehr umfangreich. Eine Aufteilung des Inhalts des VVE auf zwei Verträge ist eine machbare und wohl auch für die Staaten eine akzeptable Konzession, die bereits ratifiziert haben und die bei Änderungen des VVE, auch bei seiner Aufteilung, einen neuen Ratifikationsprozess durchführen müssen. Voraussetzung sollte allerdings sein, dass von den Änderungen, die der VVE zum geltenden Recht bietet – sei es bei den Zielen, den Institutionen, den Verfahren, den Politiken –, möglichst nichts oder nichts Substantielles verloren geht.

Auch die Rechtsverbindlichkeit und die Sichtbarkeit der Grundrechtecharta sollte nicht verloren gehen. Sie ist eine neue Errungenschaft für die politische Europäische Union, sowie es eine Errungenschaft ist, wenn die EU den Namen Verfassung in ihrem konstitutionellen Vertragstext führt. Bedenken von Mitgliedstaaten gegen die Grundrechtecharta oder gegen den Namen Verfassung für den Vertrag könnten in Protokollen

Rechnung getragen werden, so wie seinerzeit den verfassungsrechtlichen Bedenken von Irland zum Nizzavertrag durch ein klarstellendes Protokoll Rechnung getragen wurde.

Diese Änderungen dürften aber nicht ausreichen, um den Bedenken und Erwartungen der Bevölkerung Rechnung zu tragen und dem Ratifikationsprozess einen ausreichenden positiven Impuls zu geben. Ein Plus sollte dem VVE mit auf den Weg der weiteren Ratifikation gegeben werden.

Dieses Plus sollte sich nicht in feierlichen Erklärungen oder Ergänzungen der Präambel erschöpfen. Das Plus sollte vielmehr konkret und verbindlich und bürgernah sein.

Eine direkte Partizipation der Bürger am Entscheidungsprozess über den VVE wäre bürgernah. Sie könnte ein neues Interesse am europäischen Projekt erwecken im Sinne einer neuen «ownership» für dieses Projekt, das nicht Märkte, sondern Menschen zusammenführen soll. Sollte also die Regelung, dass der VVE von jedem einzelnen Mitgliedstaat ratifiziert werden muss, ersetzt werden durch die Abstimmung durch das Europäische Volk, dass mit doppelter Mehrheit oder doppelter qualifizierter Mehrheit über den VVE entscheidet? Würde das von den Menschen als Zugewinn an Demokratie empfunden? Oder eher als ein Verlust von eigener Souveränität, wenn die Entscheidungen darüber, was in der nationalen Souveränität verbleibt und worum sich die EU kümmern soll, nicht mehr im nationalen Parlament oder im nationalen Referendum entschieden wird?

Und was wäre, wenn die Mehrheit der Franzosen und Niederländer auch bei der EU-weiten Abstimmung mit Nein stimmt? Müssen sie dann dennoch den VVE akzeptieren oder müssen sie dann die EU verlassen? Das ist die zentrale politische Frage beim Vorschlag eines EU-weiten Volksabstimmung. Die Wahrscheinlichkeit ist groß, dass nicht nur in Großbritannien oder in Polen und Tschechien eine solcher Zusatz zum VVE, dass nicht mehr die einzelstaatliche Zustimmung notwendig ist, sondern die Mehrheit in einer EU-weiten Volksabstimmung, das Aus für den VVE bedeuten würde. Wahrscheinlich würde diese Änderung auch von großen Teilen der Bevölkerung in den Niederlanden und in Frankreich als eine Antwort auf ihr negatives Abstimmungsvotum von 2005 nicht gutgeheißen.

Der Preis für das Plus an partizipativer Demokratie durch eine EU-weite Volksabstimmung über den VVE wäre sehr hoch: Es wäre nicht nur ein Bruch mit dem geltenden EU-Recht und ein Eingriff in das nationale Verfassungsgefüge. Mehr noch: Entweder wird das Prinzip der Freiwilligkeit des Mitgehens auf dem Weg der europäischen Integration aufgegeben, oder es wird ein Auseinanderbrechen der EU in Kauf genommen. Es ist die «nukleare Option» (Duff). Sie sollte nicht gewählt werden. «Es wäre historisch absurd und zutiefst töricht, wenn Europa just zu dem Zeitpunkt, wo es endlich wieder vereint wird, erneut gespalten würde.» (Joschka Fischer, Humboldt-Rede)

Ein bestätigendes EU-weites Referendum über den VVE, das nach der Ratifikation durch alle Mitgliedstaaten erfolgt, wäre dagegen eine zusätzliche Legitimation. Der Grundsatz der Gleichheit der Mitgliedstaaten und der Grundsatz der Gleichheit der Bürger würde auf neue Weise miteinander verbunden. Das Volk hätte das letzte Wort.

Beim konsultativen EU-weiten Referendum hätte das Volk das erste Wort. Gehabt! Denn 18 Ratifikationen sind ja bereits durchgeführt. Deshalb gehen die Vorschläge für ein EU-weites konsultatives Referendum für den VVE, – das in Mitgliedstaaten mit obligatorischem Referendum auch als nationale Abstimmung zählen könnte – davon aus, dass der gesamte Ratifikationsprozess in allen Mitgliedstaaten von vorne beginnt und sich die nationalen Parlamente bei der Ratifikation dann entweder am nationalen oder am EU-weiten Ergebnis orientieren. Eine Brücke zwischen den – bezüglich der Ratifikationssituation – verschiedenen Gruppen von Mitgliedstaaten baut der Vorschlag deshalb jetzt

nicht, so dass es fraglich wäre, ob der EU einstimmig die Ermächtigung für die Durchführung eines solchen Referendums gegeben würde.

Brücken zwischen Mitgliedstaaten stellen Angebote von opting-out und opting-in dar. Im Hinblick auf die Reform der europäischen Institutionen und Verfahrensregeln, wie sie der VVE beinhaltet, sind solche Angebote jedoch nicht praktikabel. Aber sie können in Frage kommen für zusätzliche Politiken der Gemeinschaft, also für zusätzliche Vereinbarungen über zusätzliche Politik, für das «Plus» zum VVE.

Die Erwartungen der Bevölkerung an die Politik der EU sind hoch. Da ist es nahe liegend, diese Erwartungen aufzunehmen in einem «Plus», einem freiwilligen «Plus» von gemeinschaftlicher Politik zum VVE, um dadurch der Fortsetzung des Ratifikationsprozesses einen neuen Impuls zu geben.

Im sozialen Bereich erwarten viele Bürger, dass die Union durch gemeinsames Handeln sicherstellt, dass auch in der globalisierten Ökonomie ein hohes soziales Schutzniveau in der EU gewährleistet wird. Ein Abkommen für eine verstärkte Zusammenarbeit, um mehr gemeinsame soziale Mindeststandards zum Schutz von Arbeitnehmern zu setzen, als bisher auf der Ebene der EU bestehen, könnte ein wichtiger Beitrag zur Sicherung des europäischen Sozialmodells sein und wie das Sozialprotokoll seinerzeit zum Maastricht-Vertrag dem VVE beigefügt werden.

Sehr hohe Priorität haben in der Liste der Erwartungen der Bevölkerung an die EU die Themen Klimaschutz und die Energieversorgungssicherheit. Wie im Sozialbereich könnte für den Energiebereich ein Abkommen dem VVE als Protokoll beigefügt werden. Dies könnte ein Abkommen für eine gemeinschaftliche nachhaltige Energiepolitik sein, dem alle Mitgliedstaaten beitreten können, die das wollen. Es bedarf der Ratifikation wie alle Bestandteile des VVE und würde mit dem VVE in Kraft treten.

Eine Schlüsselrolle für den Klimaschutz und die zukünftige Energieversorgungssicherheit haben die erneuerbaren Energien. Die Potentiale an erneuerbarer Energie nicht nur im nationalen Rahmen zu sehen, sondern in einer gemeinschaftlichen Strategie auszubauen und zu nutzen könnte ein neues großes Projekt der Gemeinschaft begründen: eine «Europäische Gemeinschaft für erneuerbare Energien», die ihre Energieversorgung zunehmend aus den eigenen erneuerbaren Energiequellen deckt. Auch hier liegt die Stärke der EU in ihrer Vielfalt.

Ein neues Abkommen über eine «Europäische Gemeinschaft für erneuerbare Energien» könnte schon aus dem Aktionsplan für Energiepolitik, der auf dem Märzgipfel des Europäischen Rates auf der Tagesordnung steht, hervorgehen. Zentrale Elemente eines solchen Abkommens sollten die Errichtung eines gemeinsamen Binnenmarkts für erneuerbare Energien und der Ausbau der transeuropäischen Verteilernetze sein. Die «Europäische Gemeinschaft für erneuerbare Energien» könnte ein neues großes europäisches Projekt sein, das den Wert des gemeinsamen Handelns für alle verdeutlicht und eine Mobilisierung bewirkt, die die Realisierung des Verfassungsvertrages ermöglicht.

Ein Paket, das

- die Ergebnisse des Konvents zur Reform der EU für mehr Demokratie, Transparenz und bessere Handlungsfähigkeit bewahrt,
- den VVE aufteilt in einen Verfassungsvertrag und einen Politikvertrag und
- neben Vereinbarungen für gemeinschaftliche soziale Mindeststandards auch ein großes neues Projekt, die «Europäische Gemeinschaft für erneuerbare Energien», auf den Weg bringt, um für das vereinte Europa die Vision einer zukunftsfähigen Energieversor-

gung aus eigenen Quellen Schritt für Schritt umzusetzen, könnte eine Lösung sein, mit der eine ökologische Brücke für die Realisierung des VVE gebaut werden kann und die die Bestätigung durch die Bevölkerung nicht zu scheuen braucht.

VI QUELLEN

Vertrag über eine Verfassung für Europa

Vertrag über die Europäische Union

Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft

Vertrag von Nizza

Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft

<http://europa.eu.int/eur-lex/lex/de/treaties/index.htm>

Europäischer Konvent: http://europa.eu.int/constitution/futurum/index_de.htm

Dauberstädt, Michael, Lippert, Barbara, Maurer, Andreas, Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft 2007:

Hohe Erwartungen bei engen Spielräumen, Friedrich-Ebert-Stiftung, November 2006

<http://library.fes.de/pdf-files/id/04140.pdf>

Diedrichs, Udo, Wessels Wolfgang, Die Europäische Union in der Verfassungsfalle?

Analysen, Entwicklungen und Optionen, in: integration 4/2005

http://www.iep-berlin.de/fileadmin/website/09_Publikationen/integration_2005/Diedrichs-Wessels.pdf

Duff, Andrew: Plan B: How to Rescue the European Constitution, Notre Europe, Etudes&Recherches, no 52

http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Etud52-en_01.pdf

Fischer, Joschka: Vom Staatenbund zur Föderation. Gedanken über die Finalität

der europäischen Integration, Rede an der Humboldt-Universität zu Berlin, 2000

<http://www.whi-berlin.de/documents/fischer.pdf>

Jopp, Mathias; Matl, Saskis (Hrsg.): Der Vertrag über eine Verfassung für Europa

Analysen zur Konstitutionalisierung der EU, Institut für Europäische Politik, Baden-Baden 2005

MacCormick, Neil, How to Adopt a European Constitution and How Not to Adopt One

Vortrag an der Humboldt-Universität zu Berlin, 2005

<http://www.whi-berlin.de/documents/maccormick.pdf>

Onesta, Gérard: «Le Plan A+»

<http://www.onesta.net/plaA+.html> englische Version: <http://www.onesta.net/planA+anglais.html>

Pernice, Ingolf: Zur Finalität Europas, WHI Paper 6/2005

<http://www.whi-berlin.de/documents/whi-paper0605.pdf>

Pernice, Ingolf: Référendum sur la Constitution pour l'Europe : conditions, risques et implications

WHI Paper 07/2006

<http://www.whi-berlin.de/documents/whi-paper0706.pdf>

Schwarzer, Daniela; Maurer, Andreas : Alle Karten auf den Tisch ! SWP-Aktuell 2006

http://www.swp-berlin.org/de/produkte/swp_aktuell_detail.php?id=5886&PHPSESSID=9619981da0f60c77c22a110f1b2ef868

Thym, Daniel: Weiche Konstitutionalisierung – Optionen der Umsetzung einzelner Reformschritte des Verfassungsvertrags ohne Vertragsänderung, in: integration 4/2005

http://www.iep-berlin.de/fileadmin/website/09_Publikationen/integration_2005/Thym.pdf

Weidenfeld, Werner: Die Bilanz der Europäischen Integration 2005

in: Weidenfeld, Werner, Wessels, Wolfgang (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 2005



Dr. Michaela Schreyer war von September 1999 bis November 2004 Mitglied der Europäischen Kommission im Bereich Haushalt und Betrugsbekämpfung und beschäftigt sich besonders mit dem Thema der finanziellen Vorausschau für die Zeit nach 2006. Sie hat im Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften einen Lehrauftrag an der Freien Universität Berlin, ist Vizepräsidentin der Europäischen Bewegung Deutschland und Mitglied einer Vielzahl von Vereinigungen, wie z.B. dem Beirat von Transparency International Deutschland e.V.

DIE BÜROS DER HEINRICH-BÖLL-STIFTUNG IN EUROPA UND NORDAMERIKA

Heinrich-Böll-Stiftung

EU Regionalbüro

Rue d'Arlon 15

B-1050 Bruxelles

T (+32 2) 743 41 00

F (+32 2) 743 41 09

E brussels@boell.be, www.boell.be

Leitung: Claude Weinber

Fundacja Heinricha Bölla

Regionalbüro Zentraleuropa

ul. Zurawia Nr. 45

00-680 Warszawa

Polska

T (+48 22) 594 23 33

F (+48 22) 594 23 37

E hbs@boell.pl, www.boell.pl

Leitung: Agnieszka Rochon

Heinrich-Böll-Stiftung

Länderbüro Prag

Spalena 23

CZ-110 00 Praha 1

T (+420-251) 81 41 75

F (+420-251) 81 41 74

E info@boell.cz

Leitung: Eva van de Rakt

Heinrich Böll Foundation

Regionalbüro Nordamerika

1638 R Street,

NW, Suite 120

Washington, DC 20009

T (+1-202) 462 75 12

F (+1-202) 462 52 30

E info@boell.org, www.boell.org

Leitung: Helga Flores-Trejo

Heinrich-Böll-Stiftung

Derneği Türkiye Temsilciliği

Länderbüro Türkei

Inönü Cad., Hacı Hanim Sok No. 10/12

Keresteci Apt.

34439 Gümüssuyu-Istanbul

T (+90-212) 24 91 554

F (+90-212) 24 50 430

E info@boell-tr.org, www.boell-tr.org

Leitung: Dr. Ulrike Dufner

Heinrich-Böll-Stiftung

Regionalbüro Südlicher Kaukasus

5. Radiani Str.

0179 Tbilisi

Georgien

T (+995-32) 22 77 05

F (+995-32) 91 28 97

E info@boell.ge, www.boell.ge

Leitung: Walter Kaufmann

Heinrich-Böll-Stiftung

Länderbüro Russland

Gruzinski pereulok, 3

123056 Moskau

Russland

T (+7-495) 254 14 53

F (+7-495) 935 80 14

E info@boell.ru, www.boell.ru, www.demokratie-in-russland.de

Leitung: Jens Siegert

Heinrich-Böll-Stiftung

Regionalbüro für Südosteuropa

Dobracina 43

11000 Belgrad

Serbien

T (+381-11) 3 03 38 33

F (+381-11) 3 28 51 80

E hbs-bgd@hbs.org.yu

Leitung: Dragoslav Dedovic

**Heinrich-Böll-Stiftung
Länderbüro Bosnien und Herzegowina**

Čekaluša 42
71000 Sarajevo
Bosnien und Herzegowina
T (00387) 33 260-450
F (00387) 33 260-460
T h.boell@bih.net.ba
Leitung: Mirela Grünther-Decevic

**Heinrich-Böll-Stiftung
Länderbüro Kroatien**

Berislavičeva 20
10000 Zagreb
Kroatien
T (00385-1) 481 25 30
F (00385-1) 481 89 77
E hbs-hr@zamir.net
Leitung: Vedran Horva

Heinrich-Böll-Stiftung

Hackesche Höfe
Rosenthaler Straße 40/41
10178 Berlin
T (+49[0]30) 285 34-0
F (+49[0]30) 285 34-109
E info@boell.de, www.boell.de

**Referat EU
Nordamerika**

Dr. Rebekka Göhring
T (+49[0]30) 285 34-391
E goehring@boell.de

**Referat Südosteuropa, Osteuropa,
Kaukasus**

Dr. Azra Džajic
T (+49[0]30) 285 34-381
E dzajic@boell.de

Weitere Informationen über die Arbeit
der Heinrich-Böll-Stiftung in Europa und
Nordamerika unter: www.boell.de/europa