



REFERAT ARCHIV- UND DOKUMENTATIONSZENTRUM (CARDOC)  
GENERALDIREKTION PRÄSIDENTSCHAFT  
EUROPÄISCHES PARLAMENT

# DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DIE ARBEITEN DES EUROPÄISCHEN KONVENTS

STUDIE ÜBER DIE ARBEITEN DES EUROPÄISCHEN KONVENTS IN VERBINDUNG  
MIT ARCHIVDOKUMENTEN

Verfasser der Studie, verantwortlich für die Dokumentenrecherche: Franco PIODI

Verantwortlich für Bildrecherche und Gestaltung: Margret SCHELLING

Koordinator: Donato ANTONA

© Titelseite: Europäisches Parlament

© Umschlagsrückseite: Philip Lange, Anthony Brown, Andy Raatz, Teun van den Vries, Amanda Rohde

Hinweis: Die in diesem Dokument vertretenen Ansichten sind die des Verfassers und geben in keiner Weise den Standpunkt des Europäischen Parlaments, eines seiner Organe bzw. einer seiner Dienststellen wieder.

Sämtliche zitierte EP Dokumente, die nicht in den Anlagen wiedergegeben sind, können im CARDOC eingesehen werden.

GENERALDIREKTION PRÄSIDENTSCHAFT  
REFERAT „ARCHIV- UND DOKUMENTATIONSZENTRUM“ (CARDOC)

[arch-info@europarl.europa.eu](mailto:arch-info@europarl.europa.eu)

© Europäische Gemeinschaften 1995-2007

*Printed in Luxembourg*

# Inhaltsverzeichnis

VORWORT DES GENERALSEKRETÄRS .....	7
VORBEMERKUNGEN .....	9

## ERSTER TEIL

### DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DIE ARBEITEN DES EUROPÄISCHEN KONVENTS

---

I	VOM VERTRAG VON NIZZA ZUM EUROPÄISCHEN KONVENT .....	13
1.	Die politische Debatte in den 1990er Jahren.....	13
2.	Vom Vertrag von Nizza zum Europäischen Rat von Göteborg.....	15
3.	Die gegensätzlichen Visionen von Schröder und Jospin .....	16
4.	Der Europäische Rat von Göteborg .....	18
5.	Die Forderungen des Europäischen Parlaments an den Europäischen Rat von Laeken .....	18
6.	Die Einberufung des Konvents.....	20
7.	Die Debatte des Europäischen Parlaments über die Einberufung des Konvents .....	22
II	ORGANISATION UND ARBEITSWEISE DES KONVENTS.....	25
1.	Zusammensetzung des Konvents.....	25
2.	Interne Organisation: das Präsidium.....	26
3.	Interne Organisation: die Arbeitsgruppen.....	27
4.	Arbeitsmethode .....	29
5.	Beteiligung der Zivilgesellschaft: das Forum.....	30
6.	Tagungsplan .....	31
III	DIE ANHÖRUNGSSITZUNGEN (MÄRZ - SEPTEMBER 2002).....	33
1.	Was erwarten Sie von der Europäischen Union? .....	33
2.	Die Aufgaben der Union .....	34
3.	Die Aufgaben der Union erfolgreich bewältigen: Effektivität und Legitimation .....	37
4.	Instrumente und Verfahren .....	38
5.	Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts: Rolle der Union und der Mitgliedstaaten .....	39
6.	Die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der Architektur Europas.....	40
7.	Die außenpolitischen Maßnahmen der Union .....	41
8.	Die Politikbereiche der Union.....	42

IV	EUROPÄISCHE UNION, STAATEN UND BÜRGER.....	45
1.	Die Wesenszüge der Europäischen Union.....	45
2.	Grundrechte und Unionsbürgerschaft .....	47
3.	Das demokratische Leben der Union .....	48
4.	Die Zugehörigkeit zur Union.....	50
5.	Die Beziehungen zwischen der Union und den Mitgliedstaaten.....	50
6.	Die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente .....	51
V	DIE ZUSTÄNDIGKEITEN DER UNION .....	55
1.	Die Zuständigkeiten der Union: Grundsätze der Abgrenzung und der Ausübung.....	55
2.	Die Zuständigkeiten der Union: die Arbeitsgruppe „Subsidiarität“ .....	56
3.	Die Zuständigkeiten der Union: die Arten von Zuständigkeiten in den geltenden Verträgen ...	58
4.	Die Zuständigkeiten der Union: die Debatte über die Zuständigkeitsarten.....	59
5.	Die Zuständigkeiten der Union: die Vorschläge des Konvents.....	60
6.	Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts .....	61
7.	Außen- und Verteidigungspolitik: die gegenwärtige Situation.....	64
8.	Außen- und Verteidigungspolitik: die Debatte außerhalb des Konvents .....	65
9.	Außen- und Verteidigungspolitik: die beiden Arbeitsgruppen im Konvent .....	67
10.	Außen- und Verteidigungspolitik: der Entwurf des Präsidiums.....	68
11.	Die verstärkte Zusammenarbeit .....	69
VI	ORGANE UND VERFAHREN .....	71
1.	Die auf diesem Gebiet vertretenen Positionen.....	71
2.	Die Zusammensetzung der Kommission.....	73
3.	Der Ratsvorsitz .....	73
4.	Der Entwurf des Präsidiums.....	74
5.	Die Aussprache im Konvent.....	77
6.	Die Organe im endgültigen Entwurf.....	78
7.	Die Rechtsakte der Union und die Rechtsetzungsverfahren .....	79
8.	Die Finanzen der Union: von der Arbeitsgruppe zum Entwurf des Präsidiums.....	80
9.	Die Finanzen der Union: hin zum endgültigen Entwurf .....	82
VII	WIRTSCHAFTS- UND SOZIALPOLITIK.....	85
1.	Die Politikbereiche der Union im Allgemeinen .....	85
2.	Die Wirtschafts- und Währungspolitik .....	85
3.	Die Sozialpolitik.....	88
4.	Leistungen der Daseinsvorsorge (Dienstleistungen von allgemeinem Interesse).....	89

VIII	STELLUNGNAHMEN DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS .....	91
1.	Bewertung des Verfassungsentwurfs: Bericht Gil-Robles - Tsatsos .....	91
2.	Bewertung des Verfassungsentwurfs: Entschließung des Parlaments .....	92
3.	Bewertung der Verfassung .....	93
	VERZEICHNIS DER VERTRETER DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS IM KONVENT .....	95
	DER KONVENT IN BILDERN (mit ausgewählten Zitaten der Mitglieder der Delegation des EP) .....	97

## **ZWEITER TEIL**

### **DOKUMENTE**

---

A1	Entschließung des Europäischen Parlaments vom 31.5.2001 zu dem Vertrag von Nizza und der Zukunft der Europäischen Union .....	109
A2	Entschließung des Europäischen Parlaments vom 13.6.2001 zur Vorbereitung der Tagung des Europäischen Rates am 15. und 16. Juni 2001 in Göteborg .....	117
A3	Entschließung des Europäischen Parlaments vom 29.11.2001 zu dem Verfassungsprozess und der Zukunft der Union .....	125
A4	Entschließung des Europäischen Parlaments vom 7.2.2002 zu den Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und den einzelstaatlichen Parlamenten im Rahmen des europäischen Aufbauwerks .....	133
A5	Entschließung des Europäischen Parlaments vom 16.5.2002 zu der Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten .....	139
A6	Entschließung des Europäischen Parlaments vom 24.9.2003 zu dem Entwurf eines Vertrags über eine Verfassung für Europa und die Stellungnahme des Europäischen Parlaments zur Einberufung der Regierungskonferenz .....	149
A7	Entschließung des Europäischen Parlaments vom 12.1.2005 zu dem Vertrag über eine Verfassung für Europa .....	159



## VORWORT DES GENERALSEKRETÄRS

Mit dieser Veröffentlichung seines Archiv- und Dokumentationszentrums möchte das Europäische Parlament einen kurzen Überblick über die Debatten geben, die im Europäischen Konvent und im Parlament stattgefunden haben. Die Veröffentlichung erfolgt zu einem Zeitpunkt, zu dem die Europäische Union nach der Krise, die auf die Ablehnung des Entwurfs eines Verfassungsvertrags in zwei Ländern folgte, zu einem anderen Kapitel übergehen und sich einen neuen Reformtext geben will.

Mit dem Europäische Rat von Brüssel vom Juni 2007 wurde es möglich, zu einem Kompromiss über einen neuen Text zu gelangen. Im Rahmen der Arbeiten der Regierungskonferenz erschien es zweckdienlich, die Ziele ins Gedächtnis zu rufen, die sich der Konvent mit Unterstützung des Europäischen Parlaments gesetzt hatte.

Das Europäische Parlament hat den Konvent sehr befürwortet, um so die Abfassung grundlegender Texte, die alle Bürger betreffen, auf eine breitere Basis zu stellen, und hat dessen Arbeiten Schritt für Schritt, sowohl durch seine Delegation innerhalb des Konvents als auch durch seine Entschlüsse zu den wichtigsten Diskussionsthemen dieses Gremiums, verfolgt.

Hierbei ging es dem Europäischen Parlament nicht um eine bloße Unterstützung für ein von ihm befürwortetes Gremium, sondern vor allem um den Willen, sich mit seinem ganzen Gewicht für die getroffenen Entscheidungen einzusetzen und so seine zentrale Rolle bei der Beschlussfassung und seine Fähigkeit, positive Kompromisse auszuarbeiten, zu bestätigen. Diese Rolle wurde im Übrigen nicht nur bei den Arbeiten des Konvents bestätigt, sondern auch durch die direkte Einbindung des Parlaments in die verschiedenen Prozesse zur Revision der Verträge sowie bei der täglichen Praxis der Ausübung seiner Befugnisse.

Auf diese Art und Weise hat das Europäische Parlament seine grundlegende Funktion als direkt gewähltes europäisches Organ in vollem Umfang wahrgenommen, d.h. den europäischen Entscheidungsprozess mit mehr Demokratie und Transparenz zu erfüllen, mit den anderen Organen im Sinne des allgemeinen europäischen Interesses zu handeln und seinen Beitrag zur politischen Entwicklung der Union zu leisten. Dieses Vorgehen war auch begleitet von einer exemplarischen Zusammenarbeit mit den nationalen Parlamenten.

Mit dieser Veröffentlichung hofft das Europäische Parlament nicht nur Zeugnis abzulegen, sondern auch einen konstruktiven Beitrag zu den laufenden Überlegungen zu leisten.



Harald RØMER





## VORBEMERKUNGEN

Das vorliegende Dokument besteht im Wesentlichen aus einer Studie, deren Ziel es ist, die Arbeiten des Europäischen Konvents nach thematischen Gesichtspunkten vorzustellen. Darüber hinaus sind im Anhang Archivunterlagen mit Stellungnahmen des Parlaments zum Konvent beigefügt.

### ARCHIVARISCHE UND DOKUMENTARISCHE QUELLEN DER STUDIE

Die Studie basiert in erster Linie auf den Archivbeständen „Europäischer Konvent“<sup>1</sup> des Archiv- und Dokumentationszentrums des Europäischen Parlaments (CARDOC). Die Bestände umfassen 1191 Schriftstücke, die 159 Akten zugeordnet sind. Dabei handelt es sich um offizielle Dokumente des Konvents und um Dokumente des Europäischen Parlaments. Zu den Dokumenten des Parlaments gehören sowohl öffentliche Bekundungen des Europäischen Parlaments (siehe z. B. die Entschlüsse, mit denen dieses Organ den entscheidenden Impuls für die Einsetzung des Konvents gegeben hat) als auch informelle Dokumente, die die Mitglieder der Delegation des Parlaments oder Beamte des Parlaments erstellt bzw. erhalten haben (Vermerke, E-Mails usw.).

Die Studie erstreckt sich insbesondere auf die öffentlichen Bekundungen des Konvents. Recherchen zu nicht öffentlichen Dokumenten bleiben Wissenschaftlern überlassen, die beim CARDOC eingehendere Untersuchungen von historischem Interesse durchführen möchten.

Es wurden auch journalistische Quellen herangezogen, die im Interesse eines möglichst geringen redaktionellen Aufwands fast ausschließlich zur Agence Europe gehören.

### GLIEDERUNG DER STUDIE

Die Studie stellt darauf ab, die Arbeiten des Konvents zu den bedeutsamsten Themen der Europäischen Verfassung zu beleuchten. Sie ist vor allem auf die institutionellen Themen ausgerichtet (Befugnisse, Entscheidungsstrukturen und -verfahren), die Gegenstand einer „Bewegung“ zur Reformierung der Verträge im Vorfeld des Konvents waren. Diese Bewegung zielte darauf ab, angemessenere Lösungen für die neuen Dimensionen einer Union von 25 Mitgliedstaaten zu finden, deren Zahl sich in den nächsten Jahren noch vergrößern wird. Auf diese Weise konnten wir die Studie auf die Debatte ausweiten, die der Einsetzung des Konvents vorausging, sowie auf die mit ihm einhergehende Debatte zu den Themen, die für europäische Politikerkreise am heikelsten sind - die Beziehungen zwischen den Organen und der Beschlussfassungsprozess - und hinter denen sich grundlegende Fragen - das Kräftegleichgewicht zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen diesen und der Union - abzeichnen. Das erste Thema betrifft vor allem die Abstimmungsverfahren im Rat, das zweite die Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten sowie die Zuständigkeiten der Union. Bei den strukturellen Fragen geht es in erster Linie um die Beziehungen zwischen den Organen, vor allem zwischen Rat und Kommission.

Nach diesen Themenbereichen ist das vorliegende Dokument gegliedert: Die ersten zwei Kapitel betreffen die „Vorgeschichte“ des Konvents, d. h. die Ereignisse und die Debatte, die zu seiner Einsetzung und zu seiner Organisation geführt haben.

---

<sup>1</sup> Hinweis: Die meisten offiziellen Dokumente der Delegation des Parlaments sind auch online auf der Website des Europäischen Parlaments abrufbar. Die Adresse lautet: [http://www.europarl.europa.eu/parliament/archive/index\\_fr.shtml](http://www.europarl.europa.eu/parliament/archive/index_fr.shtml)

Im dritten Kapitel geht es um die erste Etappe der Arbeiten, in der sich der Konvent zunächst die Frage gestellt hat: *Welches Europa wollen wir?* Obwohl diese Etappe davon gekennzeichnet war, dass den Diskussionen in gewissem Maße freier Raum gegeben wurde, mangelte es ihr nicht an Organisation, und es fand ein reger Gedankenaustausch, eine Art verfassungsbezogenes „Brain Storming“ statt.

Im Anschluss an diese Etappe folgten die thematische Auseinandersetzung mit diesen Themen im Rahmen von Arbeitsgruppen und schließlich die Abfassung des Verfassungstextes. Darum geht es in den vier grundlegenden Kapiteln dieser Studie. Das vierte Kapitel betrifft - um den verfassungsrechtlichen Begriff zu verwenden - die „Staatsform“ der EU, d. h. ihre Bestandteile und die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und der Union. Das fünfte Kapitel ist den Befugnissen gewidmet, die ein sehr heikles Problem darstellen, das sich nicht auf deren Aufteilung zwischen der Union und den Mitgliedstaaten beschränkt, sondern auch eine Frage von beträchtlichem politischen aber auch theoretischen Interesse betrifft, nämlich die *Subsidiarität* sowie die Aufgabe des derzeitigen Drei-Säulen-Modells zugunsten eines einheitlichen institutionellen politischen Systems, jedoch mit Unterschieden beim Beschlussfassungsprozess, die durch die Souveränität der Staaten in Bereichen wie der Außenpolitik und der Justiz bedingt sind. Im sechsten Kapitel geht es um die institutionelle Frage im eigentlichen Sinne: die Organe und den Beschlussfassungsprozess.

Im letzten Kapitel werden drei öffentliche Politiken behandelt, die für die europäische Öffentlichkeit von großem Interesse sind: die Ordnungspolitik, ein Begriff, der die Wirtschaftspolitik sowie die Finanz- und Währungspolitik umfasst, die Sozialpolitik, die im Mittelpunkt der Debatte über die Reform des Sozialbereichs steht, sowie die Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (die keine öffentliche Politik im eigentlichen Sinne darstellen). Von den gemeinsamen Politiken wurden diese drei Bereiche ausgewählt, weil sich die Debatten anlässlich der Referenden über die Europäische Verfassung auf sie konzentrieren und weil sie stärker vom Konvent beeinflusst wurden als andere gemeinsame Politiken.

# **ERSTER TEIL**

## **DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DIE ARBEITEN DES EUROPÄISCHEN KONVENTS**



# KAPITEL I

## VOM VERTRAG VON NIZZA ZUM EUROPÄISCHEN KONVENT

### 1. Die politische Debatte in den 1990er Jahren

Der Europäische Konvent, der vom Europäischen Rat von Laeken eingesetzt wurde, ist im Zusammenhang mit der Entwicklung der Gemeinschaft - vor Maastricht – bzw. der Union nach diesem Zeitpunkt zu sehen. Während seiner fünfzigjährigen Geschichte durchlief Europa eine Abfolge von Fortschritten und Verzögerungen<sup>1</sup>. Allerdings gewann dieser Prozess in den 1990er Jahren durch den Zusammenbruch der Sowjetunion an Fahrt, dessen wichtigste Folgen auf politischer Ebene ein plötzlicher Umbruch des Systems der internationalen Beziehungen und vor allem der Gleichgewichte war, während es auf wirtschaftlicher Ebene zur Globalisierung der Wirtschaft kam.

Angesichts dieser neuen Herausforderungen reagierte die Gemeinschaft auf das neue System der internationalen Beziehungen mit einer Gemeinsamen Außen- und Verteidigungspolitik.

In Europa führte der Zerfall der Sowjetunion zu einer Annäherung der ehemaligen Mitgliedstaaten des Warschauer Pakts bzw. des RGW an die NATO bzw. an die EU sowie zur Aufnahme von Verhandlungen über ihren Beitritt zur EU.

In Anbetracht dieser Ereignisse, der Anfänge der gemeinsamen Außen- und Verteidigungspolitik und der Wiedervereinigung Deutschlands, zeigte sich die immer dringendere Notwendigkeit, die Gemeinschaftsorgane und ihre Beschlussfassungsverfahren grundlegend zu reformieren, damit sich die Union diesem Wandel und den neuen Herausforderungen stellen kann. Als problematisch erschien vor allem die Frage der Regierbarkeit einer Union mit etwa 30 Mitgliedern. So wurde befürchtet, dass die Abstimmungsverfahren im Rat, d. h. die Einstimmigkeit, die für Entscheidungen in bestimmten Bereichen erforderlich ist, und das Vetorecht zu einer exponentiellen Zunahme der Schwierigkeiten führen würden, die sie bereits im Europa der Zehn, der Zwölf und der Fünfzehn verursacht hatten.

Im letzten Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts wurden der Vertrag von Maastricht, der Vertrag von Amsterdam und schließlich der Vertrag von Nizza unterzeichnet. Im letzten Jahr des vergangenen Jahrhunderts wurde gleichzeitig mit der Regierungskonferenz zur Vorbereitung des letzten der oben genannten Verträge eine Debatte darüber geführt, die Verträge in den Verfassungsrang zu erheben, an der sich bedeutende Vertreter der Mitgliedstaaten beteiligten.

Der Erste, der sich in diesem Sinne äußerte, war der deutsche Außenminister Joschka Fischer, der in seiner Rede vom 12. Mai 2000 an der Humboldt-Universität zu Berlin, unter Hinweis darauf, dass er in seinem

---

<sup>1</sup> Seit seiner ersten Direktwahl treibt das Europäische Parlament diese Entwicklung voran, wie die Vertragsentwürfe von Spinelli und Herman gezeigt haben.

eigenen Namen und nicht im Namen der Bundesregierung spreche, die Vision einer Europäischen Föderation heraufbeschwor, die sich auf ein europäisches Parlament und eine europäische Regierung mit der für einen Bundesstaat typischen Rollenverteilung stützt. Diese Föderation würde durch einen Verfassungsvertrag geschaffen, was einen bewussten politischen Neugründungsakt Europas erfordern würde. Der Vision von Joschka Fischer zufolge muss der Verfassungsvertrag die Souveränitätsteilung zwischen Europa und den Mitgliedstaaten festlegen, denn die politische Integration Europas sei nur möglich, wenn letztere mitgenommen werden. Dies ließe sich nur mit einem europäischen Parlament erreichen, das über zwei Kammern verfügt, wobei eine der Kammern durch gewählte Abgeordnete besetzt wird, die zugleich Mitglieder der Nationalparlamente sind. Im Wesentlichen wünschte sich Joschka Fischer eine effiziente und flexible Föderation mit einer europäischen Verfassung, „*deren Kern die Verankerung der Grund-, Menschen- und Bürgerrechte, einer gleichgewichtigen Gewaltenteilung zwischen den europäischen Institutionen und einer präzisen Abgrenzung zwischen der europäischen und der nationalstaatlichen Ebene sein muss.*“<sup>2</sup>

In zwei Reden vom 27. Juni bzw. vom 28. August 2000 hat Jacques Chirac seinerseits einen Reformkurs zur Sprache gebracht, der in einigen Jahren zu einer europäischen Verfassung führen würde, die eine klare Verteilung der Zuständigkeiten zwischen den verschiedenen Regierungsebenen sowie eine Abfassung der grundlegenden Normen der Union vorsehen würde, die kohärenter und verständlicher wäre als die derzeitigen Texte.<sup>3</sup>

Zur selben Zeit, am 6. Juli 2000, plädierte der Präsident der Italienischen Republik, Carlo Azeglio Ciampi, in Leipzig für eine europäische Verfassung, die zwei Teile umfassen sollte: die Charta der Grundrechte und die Aufteilung der Befugnisse zwischen der Union und den Staaten.<sup>4</sup>

Der britische Premierminister Tony Blair äußerte am 6. Oktober 2000 in Warschau vollkommen andere Vorstellungen. Er erklärte, dass er einer europäischen Verfassung eine Grundsatzerklärung vorziehen würde, worüber nach seinem Dafürhalten auf europäischer oder nationaler Ebene entschieden werden sollte, eine Art Charta der Kompetenzen, die ein politisches, kein juristisches Papier wäre. Tony Blair sprach sich mit Blick auf die institutionelle Ebene für eine stärkere Einbeziehung der Vertreter der nationalen Parlamente aus und regte in diesem Zusammenhang an, eine zweite Kammer des europäischen Parlaments zu bilden, deren Aufgabe es wäre, die demokratische Kontrolle nicht nur über die gemeinsame Politik im Allgemeinen, sondern über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik auf europäischer Ebene auszuüben.<sup>5</sup>

Das Europäische Parlament nahm seinerseits am 25. Oktober 2000 eine Entschließung über die *Konstitutionalisierung der Verträge* an, in der der Inhalt der für wünschenswert gehaltenen europäischen Verfassung dargelegt und ein Reformprozess unter breiter Beteiligung gefordert wird. Gemäß der Entschließung muss die künftige Verfassung Folgendes festlegen:

- „- die gemeinsamen Werte der EU
- die Grundrechte der europäischen Bürger
- den Grundsatz der Gewaltenteilung und des Rechtsstaats
- die Zusammensetzung, die Rolle und die Arbeitsweise der Organe der Union
- die Kompetenzverteilung
- das Subsidiaritätsprinzip

---

<sup>2</sup> Agence Europe Nr. 7716 vom 13.5.2000, Artikel Nr. 1.

<sup>3</sup> EP, Bericht des Ausschusses für konstitutionelle Fragen über die *Konstitutionalisierung der Verträge* (A5-289/2000), S. 10-11.

<sup>4</sup> *Ebenda*, S. 11.

<sup>5</sup> Der Wortlaut der Rede ist abrufbar auf der Website des Kabinetts des britischen Premierministers: <http://www.number-10.gov.uk/output/Page9.asp>. Vgl. auch die Zusammenfassung von Agence Europe Nr. 7815 vom 7.10.2000.

- die Rolle der europäischen Parteien
- die Ziele der europäischen Integration;<sup>6</sup>

Im Hinblick auf den Reformprozess sind drei Punkte der vom Parlament unterbreiteten Vorschläge von Bedeutung:

12. schlägt vor, dass der Verfassungsgebungsprozess auf dem Europäischen Rat in Nizza im Dezember 2000 mit der Verabschiedung einer Erklärung eingeleitet wird, die dem nächsten Vertrag beigefügt wird und die das Mandat, die Verfahren und den Zeitplan für die Einleitung der Arbeiten zur Ausarbeitung einer Verfassung für Europa enthält;
14. schlägt in Anbetracht der kollegialen, transparenten und fruchtbaren Arbeiten vor, dass auf das Vorbild des Konvents, innerhalb dessen der Entwurf einer Charta der Grundrechte ausgearbeitet worden ist, zurückgegriffen wird, um die zukünftige Verfassung der Union zu erarbeiten;
20. wünscht, dass aus Gründen sowohl der Qualität der demokratischen Debatte als auch der Beziehung zwischen den Völkern und ihrer Verfassung die Unionsbürger zur gegebenen Zeit durch Referendum konsultiert werden;
21. fordert, dass dieses Referendum in allen Mitgliedstaaten am selben Tag stattfindet;<sup>7</sup>

Es gibt also drei Vorschläge, die dem Vertrag von Nizza beigefügte Erklärung, den Konvent und das europäische Referendum. Die beiden ersten Vorschläge werden von den Mitgliedstaaten angenommen, während der dritte Vorschlag von einigen Mitgliedstaaten in Form eines einzelstaatlichen Referendums angenommen wird. Der Vorschlag für ein europäisches Referendum im Sinne der Ziffern 20 und 21 der EntschlieÙung wird später vom österreichischen Kanzler nach dem „Nein“ der Franzosen und der Niederländer anlässlich der einzelstaatlichen Referenden zum Verfassungsvertrag erneut zur Sprache gebracht.

## 2. Vom Vertrag von Nizza zum Europäischen Rat von Göteborg

Die Erklärung Nr. 23 zur *Zukunft der Union*, die dem Vertrag von Nizza<sup>8</sup> beigefügt wurde, kündigte weitere institutionelle Änderungen an, jedoch mit dem Hinweis, „dass die Europäische Union mit der Ratifikation des Vertrags von Nizza die für den Beitritt neuer Mitgliedstaaten erforderlichen institutionellen Änderungen abgeschlossen haben wird“<sup>9</sup>.

Im Jahr 2001 oblag es dem schwedischen und dem belgischen Vorsitz in Zusammenarbeit mit der Kommission und mit Beteiligung des Europäischen Parlaments, eine umfassende Debatte mit allen interessierten Seiten zu fördern (nationale Parlamente, Vertreter aus Politik und Wirtschaft und dem Hochschulbereich, Vertreter der Zivilgesellschaft) und die Bewerberstaaten in diesen Prozess einzubeziehen. Darüber hinaus wurde in der Erklärung recht detailliert vorgeschlagen, welche Fragen im Rahmen der Debatte behandelt werden sollten:

- „die Frage, wie eine genauere, dem Subsidiaritätsprinzip entsprechende Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten hergestellt und danach aufrechterhalten werden kann;
- der Status der in Nizza verkündeten Charta der Grundrechte der Europäischen Union gemäß den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Köln;

---

<sup>6</sup> EntschlieÙung des Europäischen Parlaments vom 25. Oktober 2000 über die *Konstitutionalisierung der Verträge*, Punkt 7.

<sup>7</sup> *Ebenda*, im Text angegebene Punkte.

<sup>8</sup> Unterzeichnet am 11. Dezember 2000.

<sup>9</sup> Punkt 2 der 23. Erklärung, die dem Vertrag von Nizza beigefügt wurde.

- eine Vereinfachung der Verträge, mit dem Ziel, diese klarer und verständlicher zu machen, ohne sie inhaltlich zu ändern;
- die Rolle der nationalen Parlamente in der Architektur Europas.<sup>10</sup>

In seiner EntschlieÙung zu dem Vertrag begrüÙte das Europäische Parlament die 23. Erklärung und nannte klar und deutlich die Modalitäten, unter denen nach seiner Ansicht der von der Erklärung in Gang gesetzte „Verfassungsprozess“ ablaufen sollte:

„39. vertritt die Auffassung, dass das Endergebnis der nächsten Reform der Verträge wesentlich von ihrer Vorbereitung abhängt; empfiehlt deshalb nach dem Muster und der Mandatsaufteilung des Grundrechtekonventes die Einsetzung eines Konvents (der seine Tätigkeit Anfang 2002 aufnehmen sollte), gebildet aus Mitgliedern der nationalen Parlamente, des Europäischen Parlaments, der Kommission und der Regierungen, mit dem Auftrag, der Regierungskonferenz einen verfassungsrechtlichen Vorschlag zu unterbreiten, der auf den Ergebnissen der öffentlichen Debatte beruht und die Grundlage für die Tätigkeiten der Regierungskonferenz bilden muss;“<sup>11</sup>

Am 7. März 2001 eröffnete der schwedische Vorsitz die Debatte, an der sich das Europäische Parlament mit seiner EntschlieÙung zur Vorbereitung der Tagung des Europäischen Rates von Göteborg beteiligte, um den oben genannten Standpunkt noch einmal eindeutig zu bekräftigen:

- „8. ist der Auffassung, dass der Reform der Verträge eine umfassende und eingehende öffentliche Debatte vorangehen und diese Debatte auf europäischer wie auf nationaler Ebene stattfinden muss; fordert die Einsetzung nationaler Ausschüsse oder anderer von den nationalen Behörden ausgewählter Gremien, die mit der Organisation dieser Debatte befasst werden;
9. ist der Auffassung, dass das endgültige Ergebnis der nächsten Reform im Wesentlichen von ihrer Vorbereitung abhängen wird, und fordert aus diesem Grund die Einrichtung eines Konvents entsprechend dem organisatorischen Aufbau und dem Mandat des für die Ausarbeitung der Charta der Grundrechte eingesetzten Konvents; dieser Konvent sollte
- aus Mitgliedern der nationalen Parlamente, des Europäischen Parlaments, der Kommission und der Regierungen sowie Beobachtern aus den Beitrittsländern bestehen,
  - die Aufgabe erhalten, konstitutionelle Vorschläge zu erarbeiten, die als Grundlage für die Beratungen auf der Regierungskonferenz dienen, und
  - seine Arbeit Anfang 2002 aufnehmen;“<sup>12</sup>

### 3. Die gegensätzlichen Visionen von Schröder und Jospin

Einige Stellungnahmen aus dem ersten Halbjahr 2001 waren besonders aufschlussreich, vor allem das vom SPD-Parteitag als „Schröder-Papier“ bezeichnete Dokument, das am 30. April vom Nachrichtenmagazin „Der Spiegel“ vorab veröffentlicht wurde, sowie eine Rede des damaligen französischen Premierministers Lionel Jospin. Der Bundeskanzler sorgte mit einem sehr pro-europäisch ausgerichteten Dokument für Wirbel, das in mehrere Schwerpunkte gegliedert war:

- a) die Europäische Kommission wird die wahre Regierung der EU und übernimmt die Zuständigkeiten und Kompetenzen, über die sie derzeit gemeinsam mit dem Rat verfügt;
- b) der Rat wird in eine zweite Kammer des Parlaments umgewandelt;

---

<sup>10</sup> Punkt 5 der 23. Erklärung, die dem Vertrag von Nizza beigefügt wurde.

<sup>11</sup> EntschlieÙung des Europäischen Parlaments vom 31. Mai 2001 zu dem Vertrag von Nizza und der Zukunft der Europäischen Union.

<sup>12</sup> EntschlieÙung des EP vom 13. Juni 2001: Vorbereitung des Europäischen Rates (Göteborg, 15. und 16. Juni 2001).



- c) das Zweikammerparlament erhält die volle Budgethoheit;
- d) parallel dazu werden bestimmte Kompetenzen in den Bereichen Agrar-, Regional- und Strukturpolitik auf die Ebene der Mitgliedstaaten zurückverlagert.<sup>13</sup>

Die Stärke des von Schröder vorgelegten Konzepts besteht darin, dass es eine Lösung für das Demokratiedefizit der Union bietet, deren legislative Versammlung, der Ministerrat, - mit Ausnahme der kubanischen und der nordkoreanischen Legislative - weltweit das einzige derartige Gremium ist, das in seiner gesetzgebenden Sitzung unter Ausschluss der Öffentlichkeit hinter verschlossenen Türen tagt und nichts von seinen Debatten nach außen dringen lässt. Durch seine Umwandlung in eine Staatenkammer würde ihm Transparenz verliehen.<sup>14</sup> Die Schaffung eines Zweikammersystems, dessen zweite Kammer die nationalen Interessen vertritt, würde es darüber hinaus ermöglichen, dem Europäischen Parlament die volle Budgethoheit zu übertragen und ihm die gleiche Position zu verschaffen, die die nationalen Parlamente gegenüber ihren jeweiligen Regierungen einnehmen.

Ein anderer wichtiger Aspekt betrifft die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen der Union und den Mitgliedstaaten. Der Vorschlag des Bundeskanzlers zielte darauf ab, genauer festzulegen, welche Regierungsebene für eine bestimmte Politik zuständig ist - was vom Bürger nicht immer richtig erkannt wird. Dabei ging es vor allem um eine Anwendung des Subsidiaritätsprinzips, die konsequenter ist als in der derzeitigen Praxis und die dem Buchstaben des Vertrages eher entspricht. Allerdings schließt die sich daraus ergebende Rückübertragung von Zuständigkeiten die Kofinanzierung der GAP und somit die Absenkung der Agrarausgaben ein, die vor allem Frankreich zugute kommen, mit dem Ziel, die Mittel auf andere Politikbereiche zu übertragen. Auf diese Weise könnte eine Umschichtung des Gemeinschaftshaushalts vorgenommen werden, wie sie von mehreren Seiten gewünscht wird.

Eine Alternative zu dem föderalistischen deutschen Ansatz war das Konzept von Lionel Jospin, der sich in einer Rede vom 28. Mai 2001 gemäß den traditionellen Positionen Frankreichs für Kontinuität aussprach und für Europa eine Zukunft entwarf, die als „Föderation von Nationalstaaten“ definiert werden könnte.

Der französische Premierminister plädierte für institutionelle Reformen im Rahmen eines Gesellschaftsprojekts, das die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten (Einrichtung eines Fonds für Konjunkturmaßnahmen) und die Zusammenarbeit sowohl auf sozialer Ebene (Jospin stellt sich einen europäischen Sozialvertrag vor) als auch auf der Ebene der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, insbesondere der Polizei, fördert.

*Im Hinblick auf die institutionellen Reformen stellte Jospin fest: „Man kann (...) keine institutionelle Architektur (...) vorschlagen, ohne zuvor über den politischen Sinn, den man Europa zu verleihen wünscht, nachgedacht zu haben.“ „Europa schaffen, ohne Frankreich - oder irgendeine andere europäische Nation - abzuschaffen, das ist mein politisches Kredo“, erklärt Lionel Jospin, der sich, wie er sagt, die von Jacques Delors geprägte Formel einer „Föderation von Nationalstaaten“ zu eigen macht, ein Begriff, der nach seinem Dafürhalten „das konstitutive Spannungsfeld der Europäischen Union treffend ausdrückt“. Um eine solche Föderation zu schaffen, sei zu klären, welche Befugnisse bei der Union und welche bei den Staaten anzusiedeln sind, ohne jedoch gemeinsame Zuständigkeiten in Frage zu stellen. Außerdem sei jeder „Renationalisierung“ von Politiken wie der Gemeinsamen Agrarpolitik oder der Strukturfonds eine Absage zu erteilen. Eine solche Föderation setze auch voraus, dass die einzelstaatlichen Parlamente stärker in das europäische Aufbauwerk eingebunden werden, meint Jospin, und er schlägt vor, ein „gemeinsames Organ zu schaffen - eine ständige Konferenz der Parlamente oder einen „Kongress“ - das eine wirkliche politische Rolle spielt“, die darin besteht, die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips zu überwachen und jährlich über*

---

<sup>13</sup> Dies ist eine angepasste Fassung der von der Agence Europe vorgelegten Darstellung, Agence Europe, Nr. 7957 vom 4. Mai 2001, S. 1.

<sup>14</sup> A. POLITI, *L'Europa a consulto su Schroeder ma la sua ricetta piace a Prodi*, „La Repubblica“, 1.5.2001.

die „Lage der Union“ zu debattieren. Mit Blick auf die drei großen Gemeinschaftsorgane schlägt Jospin insbesondere Folgendes vor:

- (1) eine tiefgreifende Reform des derzeitigen Verfahrens zur Wahl des Europäischen Parlaments (ein Wahlverfahren, das die Verhältniswahl mit einem System großer nationaler Wahlbezirke kombiniert). Ferner schlägt Jospin vor, dass der Europäische Rat das Recht erhält, das EP aufzulösen;
- (2) die Ernennung eines Präsidenten der Kommission (deren politische Autorität und Legitimation gestärkt werden müssen) aus der Mitte der politischen Strömung, die aus den Wahlen zum Europäischen Parlament als Sieger hervorgegangen ist;
- (3) eine Stärkung des Rates: Im künftigen Vertrag müsste deshalb die Rolle des Europäischen Rates genau festgeschrieben werden, der ein wirkliches mehrjähriges Programm für die „Wahlperiode“ zu billigen hätte und der häufiger - beispielsweise alle zwei Monate - zusammentreten müsste; ferner müsste ein ständiger Ministerrat eingesetzt werden, dessen Mitglieder, die eine Art Vizepremierminister wären, in ihrer eigenen nationalen Regierung die europäischen Fragen zu koordinieren hätten.<sup>15</sup>

#### 4. Der Europäische Rat von Göteborg

Der Vorsitz des Europäischen Rates von Göteborg vom 15. und 16. Juni 2001 betrachtete in seinen Schlussfolgerungen die unternommenen Initiativen als ermutigend und erklärte, dass diese in den kommenden Jahren fortgesetzt werden müssten. Er forderte die Mitgliedstaaten auf, im Rahmen der Vorbereitung der Regierungskonferenz 2004 eine Zusammenfassung der offenen Debatte auf nationaler Ebene vorzulegen. Der Europäische Rat brachte insbesondere „die etwaige Schaffung eines offenen Forums“ als Form der Beteiligung an den Arbeiten der Regierungskonferenz 2004 zur Sprache.<sup>16</sup>

Das Europäische Parlament äußerte sich jedoch in seiner Entschließung zum Europäischen Rat ablehnend:

- „6. bedauert den Vorschlag des Europäischen Rats bezüglich der ‚etwaigen Schaffung eines öffentlichen Forums‘ zur Vorbereitung der nächsten Regierungskonferenz und fordert, dass vom Europäischen Rat in Laeken im Dezember ein in geeigneter Form zusammengesetzter Konvent als Vertretung der Regierungen und Parlamente der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments und der Kommission geschaffen wird;
7. erwartet, dass die belgische Präsidentschaft entsprechend diesen Vorgaben einen ehrgeizigen und detaillierten Vorschlag ausarbeitet, der auf dem Gipfel in Laeken angenommen werden sollte, damit der Konvent seine Arbeit aufnehmen und konstitutionelle Vorschläge unterbreiten kann, die als Grundlage für die Arbeit der Regierungskonferenz dienen;“<sup>17</sup>

#### 5. Die Forderungen des Europäischen Parlaments an den Europäischen Rat von Laeken

Einige Monate später, vor der Tagung des Europäischen Rates von Laeken, kam das Parlament auf dieses Thema zurück und legte eine detaillierte Arbeitsagenda sowie die Modalitäten des Reformprozesses vor. Mit ersterer sollte eine umfassende Lösung der anstehenden Probleme gewährleistet werden, während letztere für eine optimale Transparenz und Beteiligung sorgen sollten. Die Arbeitsagenda lautet wie folgt:

- „3. ist der Ansicht, dass abgesehen von den in der Erklärung Nr. 23 vorgesehenen vier Themen, die Gegenstand eigener Entschließungen sein werden, das politische, wirtschaftliche und soziale

---

<sup>15</sup> Agence Europe Nr. 7972 vom 28.5.2001, S. 1.

<sup>16</sup> [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/00200-r1.d1.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00200-r1.d1.pdf), Punkt 15 der Schlussfolgerungen des Vorsitzes - Göteborg, 15. und 16. Juni 2001.

<sup>17</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments vom 4. Juli 2001 zur Tagung des Europäischen Rates vom 15.-16. Juni 2001 in Göteborg.

Vorankommen, die Sicherheit und das Wohl der Bürger und Bürgerinnen sowie der Völker Europas und die Behauptung der Rolle der Union in der Welt folgende Voraussetzungen erfordern:

- a) die Verwirklichung einer Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik, welche die Definition der allgemeinen Grundsätze und Leitlinien der GASP und der gemeinsamen Verteidigungspolitik einschließt und zu deren Zielsetzungen auch der Kampf gegen den Terrorismus gehört;
- b) die Aufnahme der GASP in den Gemeinschaftspfeiler durch Zusammenfassung aller Bestimmungen, die die verschiedenen Aspekte der Außenpolitik betreffen, in einem einzigen Kapitel;
- c) die Anerkennung der Rechtspersönlichkeit der Union;
- d) die Stärkung der Grundrechte, der Rechte der Bürgerinnen und Bürger und aller sonstigen Bestimmungen, die direkt oder indirekt Maßnahmen der europäischen Organe zugunsten von Personen, die im Besitz eines Grundrechts sind, betreffen, im Vertrag;
- e) den Abbau des Demokratiedefizits, das die WWU derzeit kennzeichnet, und die Schaffung eines ausgewogenen Wirtschafts- und Währungssystems durch die Konsolidierung der Politik für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt und eine umfassende Koordinierung der Wirtschaftspolitiken der Mitgliedsländer;
- f) die Entwicklung der Union in einen tatsächlichen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, insbesondere durch:
  - die Zusammenfassung der gerichtlichen und polizeilichen Zusammenarbeit in Strafsachen mit der gerichtlichen Zusammenarbeit in Zivilsachen und der Maßnahmen im Bereich der Freizügigkeit von Personen sowie die übrigen Maßnahmen zum Schutz der Grundrechte und der Staatsbürgerschaft innerhalb der Union;
  - die Anerkennung der unbeschränkten Rechtsprechung des Gerichtshofes in allen Fragen im Zusammenhang mit der Verwirklichung dieses Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts;
  - die Einbeziehung von Eurojust und Europol in den institutionellen Rahmen der Union;
  - die Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft, die dem Gerichtshof zugeordnet ist;<sup>18</sup>

Mit Blick auf den Reformprozess bekräftigte das Europäische Parlament seine Forderung nach einem Konvent<sup>19</sup>; vor allem aber legte es einen Zeitplan dafür vor:

„21. wünscht, dass der Konvent seine Arbeit unverzüglich nach dem Europäischen Rat von Laeken aufnimmt und seine Arbeit rechtzeitig abschließt, damit die Regierungskonferenz Ende 2003 unter italienischem Vorsitz ihre Arbeit beenden kann, so dass der neue Vertrag spätestens im Dezember 2003 angenommen werden kann, die Europawahlen 2004 dem Prozess der europäischen Integration einen demokratischen Impuls geben und das Parlament gemeinsam mit der Kommission unter möglichst günstigen Bedingungen an dem Prozess mitwirkt; ist der Ansicht, dass der Zeitabstand zwischen der Vorlage des Resultats des Konvents und dem Eröffnungsgipfel so kurz wie möglich, auf jeden Fall aber nicht länger als drei Monate sein soll;“<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments vom 29. November 2001 zu dem Verfassungsprozess und der Zukunft der Union.

<sup>19</sup> Ebenda, Punkt 6.

<sup>20</sup> Ebenda.

## 6. Die Einberufung des Konvents

Der Europäische Rat von Laeken berief auf seiner Tagung am 14. und 15. Dezember 2001 einen europäischen Konvent ein, dessen Mandat sich ab der Eröffnungssitzung am 1. März 2002 auf ein Jahr belief und wie folgt lautete:

*„Der Konvent prüft die verschiedenen Fragen. Er erstellt ein Abschlussdokument, das entweder verschiedene Optionen mit der Angabe, inwieweit diese Optionen im Konvent Unterstützung gefunden haben, oder - im Falle eines Konsenses - Empfehlungen enthalten kann.*

*Zusammen mit den Ergebnissen der Debatten in den einzelnen Staaten über die Zukunft der Union dient das Abschlussdokument als Ausgangspunkt für die Arbeiten der künftigen Regierungskonferenz, die die endgültigen Beschlüsse fasst.<sup>21</sup>*

Die Fragen, deren Prüfung dem Konvent übertragen wurde, sind in Anlage I der Schlussfolgerungen genannt und wurden vom Europäische Rat mit einer inneren und einer äußeren Herausforderung in Verbindung gebracht, denen die Union begegnen müsse und die man wie folgt zusammenfassen könne:

*„...der Bürger verlangt ein klares, transparentes, wirksames, demokratisch bestimmtes gemeinschaftliches Konzept, - ein Konzept, das Europa zu einem Leuchtfeuer werden lässt, das für die Zukunft der Welt richtungweisend sein kann, ein Konzept, das konkrete Ergebnisse zeitigt, in Gestalt von mehr Arbeitsplätzen, mehr Lebensqualität, weniger Kriminalität, eines leistungsfähigen Bildungssystems und einer besseren Gesundheitsfürsorge. Es steht außer Frage, dass Europa sich dazu regenerieren und reformieren muss.“<sup>22</sup>*

Im zweiten Kapitel der Anlage wurden die Fragen vier Themen zugeordnet: Verteilung der Zuständigkeiten zwischen der Union und den Mitgliedstaaten, Vereinfachung der Instrumente der Union, Verbesserung der Demokratie und der Transparenz in der Union, Möglichkeit einer Verfassung für die europäischen Bürger.

Die Verteilung der Zuständigkeiten war die grundlegende Frage, die bei den „konstitutionellen“ Debatten der Gemeinschaft bzw. später der Union stets die Gemüter bewegte, weil von deren Zuordnung weitere maßgebliche Zuständigkeiten abhängen: die Bereiche, die der einstimmigen Beschlussfassung des Rates unterliegen<sup>23</sup>, und die Verwendung der Finanzmittel der Gemeinschaft. Das Vertragskriterium der Subsidiarität ist zwar theoretisch unanfechtbar, kann jedoch unterschiedlich ausgelegt werden. Daher richtete der Rat von Laeken eine Reihe von Fragen an den Konvent. Die wichtigsten dieser Fragen lauten wie folgt:

*„Können wir zu diesem Zweck eine deutlichere Unterscheidung zwischen drei Arten von Zuständigkeiten vornehmen: den ausschließlichen Zuständigkeiten der Union, den Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten und den von der Union und den Mitgliedstaaten geteilten Zuständigkeiten? Auf welcher Ebene werden die Zuständigkeiten am effizientesten wahrgenommen? Wie soll dabei das Subsidiaritätsprinzip angewandt werden? Und sollte nicht deutlicher formuliert werden, dass jede Zuständigkeit, die der Union nicht durch die Verträge übertragen worden ist, in den ausschließlichen Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten gehört? Und welche Auswirkungen würde dies haben?“<sup>24</sup>*

Ein zweites Bündel von Fragen betraf die normativen Quellen des Gemeinschaftsrechts, ein Thema, dessen Bedeutung nicht ausschließlich juristischer, sondern auch politischer Art ist, da es die heikle Frage der Beziehungen zwischen Gemeinschaftsrecht und nationalem Recht berührt:

---

<sup>21</sup> Europäischer Rat von Laeken, *Schlussfolgerungen des Vorsitzes*, Anlage I, Teil III.

<sup>22</sup> *Ebenda*, Absatz I.

<sup>23</sup> **Wird ein Bereich, der die nationalen Interessen berührt, der Union übertragen, so bedürfen die Entscheidungen des Rates in Bezug auf diesen Bereich zum Schutz der betreffenden Interessen der Einstimmigkeit.**

<sup>24</sup> Europäischer Rat von Laeken, *Schlussfolgerungen des Vorsitzes*, Anlage I, Teil II.

*„... Soll eine Unterscheidung zwischen Gesetzgebungs- und Durchführungsmaßnahmen eingeführt werden? Muss die Anzahl der Gesetzgebungsinstrumente verringert werden: direkte Normen, Rahmengesetzgebung und nicht bindende Instrumente (Stellungnahmen, Empfehlungen, offene Koordinierung)? Sollte häufiger auf die Rahmengesetzgebung zurückgegriffen werden, die den Mitgliedstaaten mehr Spielraum zur Erreichung der politischen Ziele bietet? Für welche Zuständigkeiten sind die offene Koordinierung und die gegenseitige Anerkennung die am besten geeigneten Instrumente? Bleibt das Verhältnismäßigkeitsprinzip der Ausgangspunkt?“<sup>25</sup>.*

Das dritte Bündel von Fragen bezog sich vorrangig auf das Gleichgewicht der Union, denn es betraf ihre Institutionen. Es spiegelte die Debatten der vorangegangenen zwei Jahre wider:

*„Als Erstes stellt sich jedoch die Frage, wie wir die demokratische Legitimierung und die Transparenz der jetzigen Organe erhöhen können - eine Frage, die für die drei Organe gilt.*

*Wie lässt sich die Autorität und die Effizienz der Europäischen Kommission stärken? Wie soll der Präsident der Kommission bestimmt werden: vom Europäischen Rat, vom Europäischen Parlament oder - im Wege direkter Wahlen - vom Bürger? Soll die Rolle des Europäischen Parlaments gestärkt werden? Sollen wir das Mitentscheidungsrecht ausweiten oder nicht? Soll die Art und Weise, in der wir die Mitglieder des Europäischen Parlaments wählen, überprüft werden? Ist ein europäischer Wahlbezirk notwendig oder soll es weiterhin im nationalen Rahmen festgelegte Wahlbezirke geben? Können beide Systeme miteinander kombiniert werden? Muss die Rolle des Rates gestärkt werden? Soll der Rat als Gesetzgeber in derselben Weise handeln wie in seiner Exekutivfunktion? Sollen im Hinblick auf eine größere Transparenz die Tagungen des Rates - jedenfalls in seiner gesetzgeberischen Rolle - öffentlich werden? Soll der Bürger besseren Zugang zu den Dokumenten des Rates erhalten? Wie kann schließlich das Gleichgewicht und die gegenseitige Kontrolle zwischen den Organen gewährleistet werden?*

*Eine zweite Frage, ebenfalls im Zusammenhang mit der demokratischen Legitimierung, betrifft die Rolle der nationalen Parlamente. Sollen sie in einem neuen Organ - neben dem Rat und dem Europäischen Parlament - vertreten sein? Sollen sie eine Rolle in den Bereichen europäischen Handelns spielen, in denen das Europäische Parlament keine Zuständigkeit besitzt? Sollen sie sich auf die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen der Union und den Mitgliedstaaten konzentrieren, indem sie beispielsweise vorab die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips kontrollieren?*

*Die dritte Frage ist die, wie wir die Effizienz der Beschlussfassung und die Arbeitsweise der Organe in einer Union von etwa 30 Mitgliedstaaten verbessern können. Wie könnte die Union ihre Ziele und Prioritäten besser festlegen und besser für deren Umsetzung sorgen? Brauchen wir mehr Beschlüsse mit qualifizierter Mehrheit? Wie lässt sich das Mitentscheidungsverfahren zwischen Rat und Europäischem Parlament vereinfachen und beschleunigen? Was soll mit dem halbjährlichen Turnus des Vorsitzes der Union geschehen? Welches ist die Rolle des Europäischen Rates? Welches ist die Rolle und die Struktur der verschiedenen Ratsformationen? Wie kann auch die Kohärenz der europäischen Außenpolitik vergrößert werden? Wie lässt sich die Synergie zwischen dem Hohen Vertreter und dem zuständigen Kommissionsmitglied verbessern? Soll die Außenvertretung der Union in internationalen Gremien ausgebaut werden?“<sup>26</sup>.*

Das vierte Bündel von Fragen bezog sich auf die Struktur der Verträge. Es schloss auch die schicksalhafte Frage ein, ob es eine europäische Verfassung geben sollte. Auch diese Fragen hatten nicht nur eine rein formelle Bedeutung. So ging es zunächst darum, ob die Unterscheidung zwischen Union und Gemeinschaften sowie die Einteilung in drei Säulen überprüft werden sollten.<sup>27</sup> In diesem Zusammenhang sollte das Problem einer spezifischen Zuständigkeit der Union für die zweite und die dritte Säule aufgeworfen werden, die über die

---

<sup>25</sup> Ebenda, Teil II.

<sup>26</sup> Ebenda, Teil II.

<sup>27</sup> Ebenda Teil II.

derzeitige zwischenstaatliche Zusammenarbeit hinausgeht. Eine weitere politisch bedeutsame Frage lautete wie folgt:

*„Ferner muss darüber nachgedacht werden, ob die Charta der Grundrechte in den Basisvertrag aufgenommen werden soll und ob die Europäische Gemeinschaft der Europäischen Menschenrechtskonvention beitreten soll.“<sup>28</sup>*

Die grundlegende Frage, die zur Einberufung eines Konvents führte, war:

*„Schließlich stellt sich die Frage, ob diese Vereinfachung und Neuordnung im Laufe der Zeit nicht dazu führen könnte, dass in der Union ein Verfassungstext angenommen wird. Welches wären die Kernbestandteile einer solchen Verfassung? Die Werte, für die die Union eintritt? Die Grundrechte und -pflichten der Bürger? Das Verhältnis zwischen den Mitgliedstaaten in der Union?“<sup>29</sup>*

## 7. Die Debatte des Europäischen Parlaments über die Einberufung des Konvents

Gemäß den parlamentarischen Praktiken erstattete der Präsident des Ministerrats Guy Verhofstadt dem Europäischen Parlament Bericht über die Ergebnisse der Tagung des Europäischen Rates, der das Ende des belgischen Vorsitzes markierte. Er erläuterte bei dieser Gelegenheit die politische Bedeutung, die der Einberufung des Konvents zukommt:

*„Kurzum, mit der Erklärung von Laeken wird meines Erachtens erstmals ein Prozess eingeleitet, bei dem es darum geht, der Union eine wirkliche Verfassung zu geben. Für genauso wichtig wie den Inhalt halte ich die Form. Mit der Erklärung von Laeken haben wir eine neue Methode für Vertragsänderungen eingeführt. Bisher wurde der Vertrag in geschlossenen Zirkeln geändert, in den Schützengräben - wiewohl es nicht immer Schützengräben sind, jedenfalls nicht in Laeken - des Europäischen Rates, mit Diplomaten und persönlichen Vertretern der Staats- und Regierungschefs, wobei man sich faktisch jeweils auf die left over - die Überbleibsel - der vorherigen Konferenz beschränkte.*

*Erstmals in der Geschichte der Union soll nun eine Vertragsänderung durch einen Konvent vorbereitet werden, an dem auch Vertreter des Europäischen Parlaments teilnehmen werden. Ich weiß, dass die Frage bereits diskutiert wurde und wohl auch noch diskutiert wird, ob der Konvent nicht durch die Erklärung von Laeken gebunden ist und ob die Regierungskonferenz dann nicht letztendlich durch die Arbeit des Konvents gebunden ist. Die Erklärung von Laeken und der Konvent sind vor allem eine Chance, um es anders anzugehen, eine Chance auch auf ein neues Europa. Legt der Konvent einen guten Schlussbericht vor, dann kann seine Arbeit politisch nicht ignoriert werden, dann muss die Regierungskonferenz ihr Rechnung tragen.“<sup>30</sup>*

Dieses Konzept wurde vom Präsidenten der Kommission, Romano Prodi, bestätigt, der auf die Bedeutung einer institutionellen Reform mit Blick auf die Erweiterung hinwies:

*„Die Erweiterung der Europäischen Union ist ein unumkehrbarer Prozess, der bereits weit gediehen ist. Wir dürfen nicht vergessen, dass dies einer der Hauptgründe für den Konvent ist. Ohne institutionelle Änderungen wird die erweiterte Union unweigerlich blockiert sein. Ohne eine offene Diskussion laufen wir Gefahr, den Rückhalt bei den Bürgern der Union und den Beitrittskandidaten für dieses große Projekt zu verlieren. Wir dürfen auch nicht die Bedeutung der Tatsache unterschätzen, dass damit zum ersten Mal die Beitrittskandidaten in einen institutionellen Prozess mit konstitutionellen Auswirkungen eingebunden*

---

<sup>28</sup> Ebenda Teil II.

<sup>29</sup> Ebenda Teil II.

<sup>30</sup> Europäisches Parlament, Sitzungsbericht 17. Dezember 2001.

*werden. Bei den künftigen Entscheidungen geht es ebenso sehr um die Zukunft der Beitrittsländer wie die der 15 gegenwärtigen Mitgliedstaaten.“<sup>31</sup>*

Die Einbeziehung des Europäischen Parlaments in die Reform der Verträge war eine Neuerung. Da sie seit langem vom Parlament gewünscht war, ist es nur logisch, dass dieses Thema in den nachfolgenden Redebeiträgen in angemessener Weise behandelt wurde. In diesem Sinne äußerte sich der Vorsitzende der PPE-Fraktion, Hans Pöttering:

*„Ich glaube, ganz entscheidend ist die neue Methode, die wir jetzt haben, nämlich eine Parlamentarisierung der Reform der Europäischen Union. Parlamentarier haben die Mehrheit im Konvent, und wir hoffen, dass dies dann auch dazu führt, dass die Medien dazu beitragen, eine wirkliche Öffentlichkeit herzustellen, denn wenn wir die Öffentlichkeit durch öffentliche Sitzungen herstellen, hat das ja noch keine unmittelbare Wirkung, sondern diese Wirkung tritt erst dann ein, wenn die Medien das auch transportieren, so dass es für die Menschen zugänglich ist, und diese Bitte wollen wir heute an die Medien äußern.“<sup>32</sup>*

Aber selbst die „Parlamentarisierung“ kann unzureichend erscheinen:

*„...Es ist beunruhigend, dass die europäische Verfassung von nur sechzig Personen erarbeitet werden wird; wir hoffen, dass diese Personen sich ihrer Aufgabe würdig erweisen, trotzdem sind sie nur wenige, um Hunderte von Millionen europäischer Bürger zu vertreten. Besser wäre eine verfassungsgebende Versammlung gewesen.“<sup>33</sup>*

Der Vorsitzende der Sozialdemokratischen Fraktion, Enrique Baron Crespo, kommentierte die an den Konvent gestellten Fragen wie folgt:

*„Sie haben etwas getan, das ich für positiv halte, und zwar haben Sie zu den vier Themen von Nizza, die im Anhang IV, Erklärung 23 erscheinen, 64 Anfragen gestellt. Wir haben sie gezählt und sind auf 64 gekommen. Eine davon ist vielleicht die Eine-Million-Euro - (nicht Dollar)-Frage. Es gibt einige Anfragen zu den Beziehungen zwischen nationalen und europäischen Parlamenten, die meines Erachtens nicht sehr gut formuliert sind, aber wir werden Ihnen helfen, sie zu korrigieren. Wichtig ist vor allem, dass im Konvent eine konstruktive Dynamik geschaffen wird, ...“<sup>34</sup>*

Der sozialdemokratische Redner machte den Weg frei für weitere, noch kritischere Redebeiträge zu den Fragen an den Konvent:

*„Erstens sind keine Maßnahmen zur Stärkung der Befugnisse des Gerichtshofs vorgesehen. Zweitens ist keine Überprüfung der Formel für eine qualifizierte Mehrheit im Rat vorgesehen. Drittens bleibt auch die Stärkung der Rolle der Regionen innerhalb des politischen Systems der Union unberücksichtigt, und viertens wären wir für ein gewisses Maß an Selbstkritik hinsichtlich der Arbeitsweise und der Leistung des Europäischen Rates selbst dankbar gewesen.“<sup>35</sup>*

*„Sie haben beispielsweise nicht die Frage gestellt, wie die konstitutionellen Regionen wie Flandern, Wallonien, das Baskenland, Katalonien, Schottland und Wales an der europäischen Beschlussfassung ausdrücklich beteiligt werden können.“<sup>36</sup>*

---

<sup>31</sup> *Ebenda.*

<sup>32</sup> *Ebenda.*

<sup>33</sup> Redebeitrag des Abgeordneten Speroni, fraktionslos, *ebenda.*

<sup>34</sup> *Ebenda.*

<sup>35</sup> Redebeitrag des Abgeordneten Duff, liberal, *ebenda.*

<sup>36</sup> Redebeitrag des Abgeordneten Staes, Vert, *ebenda.*

*„... wird [...] nichts gesagt, was vom Sozialstaat, von dem, was einige verschämt Sozialmodell nennen, von einer nachhaltigen und gesunden Entwicklung, von einer selbständigen und, wie ich sagen würde, demzufolge lebendigen Präsenz der Union überzeugen könnte.“<sup>37</sup>.*

Die Forderung der Euroskeptiker, die die Verfassungshypothese im Wesentlichen ablehnen, ist den kritischen Anmerkungen zu den Fragen oder vielmehr zu ihren Lücken vergleichbar. Der Abgeordnete Bonde von der EDD-Fraktion formulierte diese Forderung wie folgt:

*„Der Konvent sollte zwei Texte erarbeiten, eine Verfassung, wie sie von der Mehrheit gewünscht wird, und eine Vereinbarung zwischen selbständigen Nationen, die in grenzübergreifenden Fragen zusammenarbeiten, die mit Hilfe der Parlamente des eigenen Landes nicht gelöst werden können.“<sup>38</sup>.*

---

<sup>37</sup> Redebeitrag des Abgeordneten Papayannakis, GUE, *ebenda*.

<sup>38</sup> *Ebenda*.



# KAPITEL II

## ORGANISATION UND ARBEITSWEISE DES KONVENTS

### 1. Zusammensetzung des Konvents

Anlage I der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Laeken enthält nicht nur die politischen Leitlinien des Konvents in Form der 64 Fragen, sondern auch die grundlegenden Vorschriften für dessen Organisation. Außerdem ist darin festgelegt, dass der ehemalige Präsident der Französischen Republik Valéry Giscard d'Estaing den Vorsitz führen und zwei ehemalige Regierungschefs - der Italiener Giuliano Amato und der Belgier Jean-Luc Dehaene – stellvertretende Vorsitzende sein werden.

Neben dem Vorsitzenden und seinen beiden stellvertretenden Vorsitzenden gehören dem Konvent 15 Vertreter der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten (ein Vertreter pro Mitgliedstaat), 30 Mitglieder der nationalen Parlamente (2 pro Mitgliedstaat), 16 Mitglieder des Europäischen Parlaments und zwei Vertreter der Kommission an, d. h. insgesamt 66 Vollmitglieder. Hinzu kommen die Vertreter der 13 damaligen Bewerberländer<sup>1</sup>, die mit ihren Stimmen jedoch „einen Konsens, der sich zwischen den Mitgliedstaaten abzeichnet“<sup>2</sup>; nicht verhindern können. Sie sind ebenfalls durch einen Vertreter der Regierung und zwei Mitglieder des nationalen Parlaments<sup>3</sup> vertreten. Somit hat der Konvent 105 Mitglieder. Darüber hinaus werden Beobachter eingeladen: drei Vertreter des Wirtschafts- und Sozialausschusses und drei Vertreter der europäischen Sozialpartner, sechs Vertreter des Ausschusses der Regionen und der Europäische Bürgerbeauftragte; der Präsident des Gerichtshofs und der Präsident des Rechnungshofs können sich auf Einladung des Präsidiums vor dem Konvent äußern. Diese Zusammensetzung, insbesondere die Trennung des Amtes des Präsidenten und des Vizepräsidenten vom Amt des Vertreters einer Regierung ist das Ergebnis eines Kompromisses im Europäischen Rat, der von der europäischen Presse unterschiedlich kommentiert wurde. Der Kommentator der Agence Europe bewertet ihn im Rahmen einer allgemeinen Überlegung über die Zusammensetzung des Konvents, die er als politisch ausgewogen würdigt, positiv:

*„Der Wirbel um die Zusammensetzung des Konvents hat sich positiv ausgewirkt: er hat ihn stärker ins Licht der Öffentlichkeit gerückt und somit auch das Interesse der Politiker verstärkt, ihm anzugehören. Anfänglich hatte man den Eindruck, dass die Regierungschefs mehrheitlich geneigt waren, Sachverständige bzw. Professoren oder Diplomaten zu benennen. Letzten Endes - selbst wenn man die Zusammensetzung des Vorsitzes (ein ehemaliger Präsident der Republik und zwei ehemalige Regierungschefs) einmal beiseite lässt - bewarben sich Minister (Pierre Moscovici, Louis Michel) und ein Premierminister (Gianfranco Fini) darum, dem Gremium anzugehören. Wie verlautbar wurde, schlossen sich die nationalen Parlamente der Bewegung an und benannten wahrhaft bedeutende politische Persönlichkeiten ihres Landes (das hat der Vorsitzende des Konvents festgestellt ...). Wenn es im Europäischen Parlament, insbesondere in der Sozialdemokratischen Fraktion zu Auseinandersetzungen kam, so ist dies auf den Wunsch führender Abgeordneter zurückzuführen, für den Konvent designiert zu werden. Es gibt eine beträchtliche Zahl von Mitgliedern des Europäischen Parlaments, die tiefgreifende Kenntnisse über das europäische Aufbauwerk haben oder direkt daran beteiligt sind, eine meines Erachtens unerlässliche Voraussetzung, denn ich bin in zunehmendem Maße der Überzeugung, dass der größte Feind Europas die Unkenntnis über seine Ziele, seine Bedeutung und seine Funktionsweise ist. Unter diesem Aspekt ist auch die Entscheidung des spanischen*

---

<sup>1</sup> Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, die Slowakei, Slowenien, die Tschechische Republik, Ungarn und Zypern, die der Union am 1. Mai 2004 beigetreten sind, Bulgarien und Rumänien, die den Beitrittsvertrag unterzeichnet haben, die Türkei, mit der am 1. Oktober 2005 Beitrittsverhandlungen aufgenommen werden.

<sup>2</sup> Europäischer Rat von Laeken, *Schlussfolgerungen des Vorsitzes*, Anlage I, Teil III.

<sup>3</sup> Belgien hat jedoch zwei „Vertreter“ seines Parlaments benannt, die diesem gar nicht angehören.

und des luxemburgischen Premierministers bedeutsam, Europaabgeordnete (Ana de Palacio und Jacques Santer) als ihre Vertreter zu benennen.<sup>4</sup>

## 2. Interne Organisation: das Präsidium

Im Konvent wird ein Präsidium eingerichtet, bestehend aus dem Vorsitzenden, den beiden stellvertretenden Vorsitzenden und neun Mitgliedern des Konvents: den Vertretern der Regierungen derjenigen Länder, die während des Konvents den Unionsvorsitz innehaben (Spanien, Dänemark, Griechenland), zwei Vertretern der nationalen Parlamente, zwei Vertretern des Europäischen Parlaments und den beiden Vertretern der Kommission.

Die Rolle des Präsidiums, die im Gegensatz zu den rein organisatorischen Aufgaben der entsprechenden Organe der nationalen Parlamente und des Europäischen Parlaments darin besteht, Anstöße für die Arbeit des Konvents zu geben, ist der erste Aspekt, der mit Blick auf die Organisation des Konvents Anlass zum Nachdenken bietet.

Diese Besonderheit hat für eine gewisse politische Verblüffung gesorgt, wie beispielsweise die Erklärung eines sachkundigen Mitglieds des Konvents, Elmar Brok, Vertreter des Europäischen Parlaments, widerspiegelt. Seine Erklärung vom 20. Februar 2002 wird von der Agence Europe wie folgt wiedergegeben:

*„...Ein zu mächtiges Präsidium würde den Interessen der Parlamentarier und der neuen Methode zuwiderlaufen, die darauf abzielt, die Debatte über die Zukunft der Europäischen Integration zu parlamentarisieren. Deshalb sollte die Idee, dem Präsidium eine zu starke Rolle zu übertragen, zurückgewiesen werden“, äußerte Elmar Brok gegenüber Journalisten. Dabei handelt es sich nach Ansicht von Elmar Brok um eine Frage der Legitimität: „Die Entscheidungen des Konvents müssen von einer Mehrheit der Parlamentarier, die diesem Gremium angehören, mitgetragen werden.“ Herr Brok befürchtet insbesondere, dass ein zu mächtiges Präsidium letztlich aus dem Konvent einen „Akklamationskonvent statt eines Arbeitskonvents“ ...<sup>5</sup> machen würde.*

Maßgeblich für die richtungsweisende Rolle des Präsidiums sind offenbar im Wesentlichen zwei Gründe. Der erste Grund hat mit dem besonderen Charakter des Konvents zu tun, bei dem es sich, wenngleich er weitgehend repräsentativ ist, nicht um eine gewählte Versammlung handelt, der kein ständiges Gremium ist und der streng genommen weder über Beschlussfassungs- noch über Konsultationsbefugnisse verfügt, sondern dem die Vorbereitung der Arbeiten einer Regierungskonferenz obliegt. Somit ist das Präsidium ein Organ, bei dem sich nicht eine Mehrheit und eine Opposition gegenüberstehen, sondern eine Art Kongress, der mit den besonderen Befugnissen aufgrund seiner Einbindung in einen institutionellen Rahmen ausgestattet ist.

Der zweite Grund ist die hohe Repräsentativität der Mitglieder des Präsidiums<sup>6</sup>, nicht nur wegen ihrer relativ großen Zahl - zwölf von 105 Mitgliedern -, sondern auch wegen ihres Ansehens. Immerhin zählen zu den Präsidiumsmitgliedern ein ehemaliger Staatschef (Giscard d'Estaing), drei ehemalige Regierungschefs (Giuliano Amato, John Bruton<sup>7</sup> und Jean-Luc Dehaene), ein ehemaliger Präsident des Europäischen Parlaments (Klaus Hänsch), ein Außenminister (Georges Papandreou) und ein ehemaliger stellvertretender Regierungschef (António Vitorino).

---

<sup>4</sup> F. RICCARDI, *Au-delà de l'information*, Bulletin quotidien Nr. 8142 der Agence Europe vom 2. Februar 2002.

<sup>5</sup> Agence Europe vom 21. Februar 2002 (Nr. 8155), Artikel Nr. 5.

<sup>6</sup> Valéry Giscard d'Estaing, Giuliano Amato, Jean-Luc Dehaene, Alfonso Dastis, Henning Christophersen, Georges Papandreou, John Bruton, Gisela Stuart, Klaus Hänsch, Iñigo Mendez de Vigo, Michel Barnier und Antonio Vitorino.

<sup>7</sup> Irischer Regierungschef von 1994 bis 1997.

Somit erweist sich das Präsidium als treibende Kraft des Konvents, als das Organ, das politische Initiativen ergreift und die verschiedenen Kapitel des Vorentwurfs des Verfassungsvertrags sowie - mit Hilfe des Sekretariats des Konvents - Dokumentationen ausarbeitet. All diese Materialien dienen dem Konvent als Diskussionsgrundlage. Nach den Debatten überarbeitet das Präsidium den Text des Verfassungsentwurfs und vermittelt zwischen den einzelnen Komponenten und Fraktionen des Konvents.<sup>8</sup>

Es sollte jedoch nicht verschwiegen werden, dass diese Arbeitsmethode während der gesamten Dauer des Konvents Kritiken und Beschwerden seitens einer nicht unerheblichen Zahl von Konventsmitgliedern hervorruft. In der Erklärung von Elmar Brok kommt diese Kritik am besten durchdacht zum Ausdruck.

### 3. Interne Organisation: die Arbeitsgruppen

Neben dem Präsidium hat der Konvent Arbeitsgruppen gebildet, deren Aufgabe es ist, für die Versammlung Diskussionspapiere zu den in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden Themen auszuarbeiten. Im Unterschied zu den Ausschüssen eines Parlaments, die in ihrer Gesamtheit normalerweise alle Bereiche abdecken, zu denen das Parlament Stellung nehmen kann, befassen sich die Arbeitsgruppen mit Spezialthemen, die sich insgesamt nicht auf alle Bereiche des Projekts erstrecken. Die Gruppen beschäftigen sich in erster Linie mit besonders heiklen Themen, zu denen vorzugsweise Arbeitsdokumente erstellt werden sollten, die das Ergebnis eines umfassenden Meinungswettstreits sind. Jede Gruppe befasst sich mit einer Reihe von Fragen, die vom Europäischen Rat von Laeken aufgeworfen wurden. Zunächst werden sechs Gruppen<sup>9</sup> eingerichtet, anschließend wird ihre Zahl auf zehn<sup>10</sup> und schließlich auf elf aufgestockt.<sup>11</sup> Nachstehend werden die Arbeitsgruppen und ihr jeweiliges Mandat<sup>12</sup> vollständig aufgelistet:

- I. Subsidiarität: Wie kann die Kontrolle der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips so effizient wie möglich gewährleistet werden? Sollte man einen Kontrollmechanismus oder ein Kontrollverfahren schaffen? Sollte das Verfahren politischer und/oder gerichtlicher Art sein?
- II. Charta: Falls der Beschluss gefasst wird, die Grundrechtecharta in den Vertrag aufzunehmen, nach welchen Modalitäten sollte dies geschehen und welche Folgen würde dies haben? Welche Folgen hätte ein Beitritt der Gemeinschaft/Union zur Europäischen Menschenrechtskonvention?
- III. Rechtspersönlichkeit: Welche Folgen hätte eine ausdrückliche Anerkennung der Rechtspersönlichkeit der EU? Und welche eine Verschmelzung der Rechtspersönlichkeit der Union und jener der Europäischen Gemeinschaft? Kann dies zur Vereinfachung der Verträge beitragen?
- IV. Einzelstaatliche Parlamente: Wie nehmen die nationalen Parlamente ihre Rolle in der derzeitigen Architektur der Europäischen Union wahr? Welche nationalen Regelungen funktionieren am besten? Müssen neue Mechanismen/Verfahren auf einzelstaatlicher Ebene oder auf europäischer Ebene ins Auge gefasst werden?
- V. Ergänzende Zuständigkeiten: Wie sollte man in Zukunft mit den so genannten „ergänzenden“ Zuständigkeiten umgehen? Sollte man den Mitgliedstaaten alle Zuständigkeiten in den Bereichen

---

<sup>8</sup> Europäischer Konvent, *Synthesebericht über die Plenartagung - Brüssel, 9. und 10. Juli 2003*, Brüssel, 23. Juli 2003.

<sup>9</sup> Europäischer Konvent, Vermerk des Präsidiums für den Konvent, 17. Mai 2002, *Arbeitsgruppen*.

<sup>10</sup> Europäischer Konvent, Vermerk des Präsidiums für den Konvent, 19. Juli 2002, *Gruppen: Zweite Welle*.

<sup>11</sup> Europäischer Konvent, Vermerk des Präsidiums für den Konvent, 22. November 2002, *Gruppe „Soziales Europa“*.

<sup>12</sup> Die Mandate wurden aus den Dokumenten, die in den drei vorstehenden Fußnoten genannt sind, wörtlich bzw. in zusammengefasster Form übernommen.

zurückgeben, in denen die Union derzeit über eine ergänzende Zuständigkeit verfügt, oder sollte man die Grenzen der ergänzenden Zuständigkeit der Union genau festlegen?

- VI. Ordnungspolitik: Die Einführung der gemeinsamen Währung erfordert eine weiter gehende wirtschaftliche und finanzielle Zusammenarbeit. In welchen Formen könnte eine solche Zusammenarbeit erfolgen?
- VII. Außenpolitisches Handeln: Wie sind die Interessen der Union zu bestimmen und auszuarbeiten? Wie kann die Koordinierung der Gesamtheit der zur Verfügung stehenden Instrumentarien sichergestellt werden? Wie kann gewährleistet werden, dass der Beschlussfassungsprozess der Union es ihr ermöglicht, schnell und wirksam auf der internationalen Bühne tätig zu werden? Inwieweit könnte die Anwendung der Gemeinschaftsmethode auf andere Tätigkeitsbereiche ausgedehnt und wirksamer gestaltet werden? Welche Lehren lassen sich aus den Erfahrungen mit dem neu geschaffenen Posten des Hohen Vertreters für die GASP ziehen? Auf welche Weise müssten die Regelungen für die Außenvertretung der Union geändert werden, um den Einfluss der Union auf internationaler Ebene zu verstärken? Wie kann ein besseres Zusammenspiel des diplomatischen Vorgehens der Union und der Mitgliedstaaten bewirkt werden?
- VIII. Verteidigung: Wie kann vor dem Hintergrund des Beschlusses der Union, sich mit operativen Fähigkeiten, einschließlich solchen militärischer Art, auszustatten, sichergestellt werden, dass die Mitgliedstaaten über die notwendigen militärischen Fähigkeiten verfügen, um die Glaubwürdigkeit der Verteidigungspolitik der Union zu gewährleisten? Soll die verstärkte Zusammenarbeit auf den Bereich der Verteidigung ausgedehnt werden? Wie kann ein rascher Beschlussfassungsprozess während eines Krisenbewältigungseinsatzes gewährleistet und wie kann die kohärente Planung eines solchen Einsatzes sichergestellt werden? Auf welche Weise können eine größere Wirksamkeit und ein Größenvorteil beim Erwerb von Waffen sowie bei der Forschung und der Entwicklung im Rüstungsbereich erzielt werden? Sollte in diesem Zusammenhang die Errichtung einer Europäischen Rüstungsagentur vorgesehen werden?
- IX. Vereinfachung: Wie kann die Zahl der im Vertrag vorgesehenen Rechtsetzungsverfahren reduziert werden? Können bestimmte Verfahren vereinfacht werden, zum Beispiel das Verfahren der Zusammenarbeit, das Mitentscheidungsverfahren und das Haushaltsverfahren? Kann die qualifizierte Mehrheit für alle Rechtsgrundlagen eingeführt werden, die das Mitentscheidungsverfahren vorsehen? Wie kann die Zahl der in den Verträgen vorgesehenen Rechtsakte verringert werden? Könnte für diese eine Bezeichnung gefunden werden, die deutlicher auf ihre Rechtswirkung hinweist?
- X. Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts: Welche Verbesserungen müssten an den Verträgen vorgenommen werden, um die wirkliche Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in all seinen Bestandteilen zu fördern? Und insbesondere welche Verbesserungen müssten an den Rechtsakten und den Verfahren vorgenommen werden? Wie könnten die strafrechtlichen Fragen, die ein Vorgehen auf der Ebene der Union erfordern, klarer abgegrenzt werden? In welcher Weise könnte die Zusammenarbeit zwischen den Justizbehörden im strafrechtlichen Bereich verstärkt werden? Welche Anpassungen könnten am Wortlaut der Bestimmungen des Vertrags, in denen die Zuständigkeit der Gemeinschaft insbesondere für Einwanderungs- und Asylangelegenheiten definiert ist, vorgenommen werden?
- XI. Soziales Europa: Diese zuletzt gebildete Gruppe soll bestimmte Punkte des Vorentwurfs des Verfassungsvertrags vertiefen, die den sozialen Bereich betreffen. Sie soll die wesentlichen Werte und sozialen Ziele der Union herausarbeiten, ihre derzeitigen Zuständigkeiten in diesem Bereich untersuchen und gegebenenfalls aufzeigen, welche neuen Zuständigkeiten ihr übertragen werden sollten, und sie soll prüfen, welche Beziehungen zwischen der Koordinierung der Wirtschaftspolitiken und der Koordinierung der Sozialpolitiken hergestellt werden kann. Was die Verfahren betrifft: inwieweit sollten die Mitentscheidung und die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit auf Bereiche ausgedehnt werden, für die derzeit Einstimmigkeit erforderlich ist? Welche Rolle sollten die Sozialpartner spielen?

Darüber hinaus werden drei Arbeitskreise gebildet: der Arbeitskreis betreffend den Gerichtshof, der Arbeitskreis Haushaltsverfahren und der Arbeitskreis Eigenmittel.

### 4. Arbeitsmethode

Anlässlich seiner ersten Sitzung nimmt das Präsidium einen wichtigen Beschluss an, der im Protokoll kurz und knapp zusammengefasst ist:

*„Die Mitglieder des Präsidiums räumen ein, dass es angesichts der heterogenen Zusammensetzung des Konvents nicht angebracht ist, eine Abstimmung durchzuführen. Der Konvent sollte versuchen, einen Konsens oder zumindest eine deutliche Mehrheit zu erzielen.“<sup>13</sup>.*

In der Praxis bedeutet dies, dass die Arbeiten des Konvents mit einer Erklärung abgeschlossen werden müssen, in der der Vorsitzende feststellt, dass über den gesamten Entwurf eines Vertrages über eine Verfassung für Europa weitestgehend Einvernehmen besteht<sup>14</sup>. Die Rechtsgrundlage für dieses Verfahren ist die Erklärung von Laeken, in der hierzu Folgendes festgelegt ist:

*„Der Konvent prüft die verschiedenen Fragen. Er erstellt ein Abschlussdokument, das entweder verschiedene Optionen mit der Angabe, inwieweit diese Optionen im Konvent Unterstützung gefunden haben, oder - im Falle eines Konsenses - Empfehlungen enthalten kann.“<sup>15</sup>.*

Offenbar bezieht sich der Vorsitzende des Konvents auf diese Passage, wenn er in seiner Antwort auf den Vorschlag einiger Abgeordneter, über die Änderungsvorschläge zum Vorentwurf des Verfassungsvertrags abzustimmen, daran erinnert,

*„... dass die Arbeitsmethode des Konvents in der Erklärung von Laeken festgelegt sei und den Konsens vorsehe; eine Abstimmung, die in einer so zusammengesetzten Versammlung nicht repräsentativ wäre, sei ausgeschlossen.“<sup>16</sup>*

Die Gründe für eine solche Entscheidung liegen zweifellos nicht nur in der Zusammensetzung der Versammlung, sondern wahrscheinlich auch im nicht normativen Charakter der angenommenen Rechtsakte und in der Tatsache, dass sie lediglich der Vorbereitung für die zu einem späteren Zeitpunkt stattfindende diplomatische Konferenz dienen, die schwerlich einen Entwurf ändern könnte, der von der Mehrheit eines politisch sehr qualifizierten Organs angenommen wurde.

Diese Entscheidung wird nicht in die Geschäftsordnung aufgenommen, die, wie bereits erwähnt, insofern von den entsprechenden Regeln der nationalen Parlamente abweicht, als sie dem Präsidium eine wichtigere Rolle zuerkennt, insbesondere was die Inhalte betrifft. Die Entscheidung über die endgültige Annahme des Vertragsentwurfs entspricht diesem „autoritären“ Konzept des Konvents.

Im Rahmen dieser Organisation der Arbeiten werden die Diskussionen zu den einzelnen Themen mit einem Redebeitrag des Vorsitzenden abgeschlossen, der die Debatte zusammenfasst und die Vorschläge auswählt, die dem Präsidium als Grundlage für die anschließende Ausarbeitung des Vertragstextes dienen.

---

<sup>13</sup> Europäischer Konvent, *Summary of Conclusions - first informal meeting of the Presidium*, 22. Februar 2002, Punkt 1.2. (nur in englischer Sprache).

<sup>14</sup> Europäischer Konvent, *Synthesebericht über die Plenartagung - Brüssel, 9.-10. Juli 2003*, S. 7.

<sup>15</sup> Europäischer Rat von Laeken, *Schlussfolgerungen des Vorsitizes*, Anlage I, Teil III.

<sup>16</sup> Vermerk, *Synthesebericht über die Plenartagung, Brüssel, 15.-16. Mai 2003*, Conv. 748/3, S. 2.

## 5. Beteiligung der Zivilgesellschaft: das Forum

Der Konvent hat zwar, wie aus den vorstehenden Absätzen deutlich wird, die für Parlamente übliche Organisation und die gängigen Verfahren übernommen, wobei jedoch besonderer Wert auf die Einbeziehung der Öffentlichkeit gelegt wird, d. h. auf den Dialog mit der Zivilgesellschaft, deren Unterstützung für die Arbeiten und die Ergebnisse des Konvents von maßgeblicher Bedeutung ist.<sup>17</sup> Hierbei handelt es sich um die Verwirklichung eines wichtigen Punktes der Erklärung von Laeken, der eine bereits vom Europäischen Rat von Göteborg vorgesehene Initiative aufgreift:<sup>18</sup>

*„Im Hinblick auf eine umfassende Debatte und die Beteiligung aller Bürger an dieser Debatte steht ein Forum allen Organisationen offen, welche die Zivilgesellschaft repräsentieren (Sozialpartner, Wirtschaftskreise, Nichtregierungsorganisationen, Hochschulen usw.). Es handelt sich um ein strukturiertes Netz von Organisationen, die regelmäßig über die Arbeiten des Konvents unterrichtet werden. Ihre Beiträge werden in die Debatte einfließen. Diese Organisationen können nach vom Präsidium festzulegenden Modalitäten zu besonderen Themen gehört oder konsultiert werden.“<sup>19</sup>*

Das Forum ist wie eine organisierte Form der Beteiligung an einem Konvent konzipiert. Seine Zusammensetzung, die nicht ausschließlich auf Regierungsebene festgelegt wird, gewährleistet eine stärkere Berücksichtigung der vom Forum geäußerten Standpunkte. Im Präsidium befasst sich der stellvertretende Vorsitzende Dehaene mit dieser Frage und unterbreitet folgende Empfehlungen, denen punktuell gefolgt wird:

*„Eine Internetseite des Forums sollte als Basis für ein offenes Netz von Organisationen dienen und dabei hauptsächlich die Einreichung schriftlicher Beiträge für die Arbeit des Konvents ermöglichen.“*

*Zur Veröffentlichung in allen führenden europäischen Zeitungen sollte an deren Herausgeber ein Schreiben gesandt werden, in dem für das Forum „geworben“ wird und sie dazu aufgefordert werden, eigene Diskussionen über die Zukunft Europas anzustoßen.“*

*Es sollten auf europäischer wie nationaler Ebene regelmäßige und koordinierte Kontakte mit der Zivilgesellschaft hergestellt werden (soweit als möglich durch Kontaktgruppen von Organisationen).*

*Der Wirtschafts- und Sozialausschuss, der Ausschuss der Regionen und die Sozialpartner sollten aufgefordert werden, ihre Rolle als Bindeglied zwischen dem Konvent und der Zivilgesellschaft umfassend wahrzunehmen.*

*Es sollte ein strukturiertes Konzept für die Organisation von öffentlichen Anhörungen - insbesondere durch die sorgfältige Auswahl der Teilnehmer entsprechend dem behandelten Thema - vorgesehen werden.“<sup>20</sup>*

Die ersten Kontakte zur Zivilgesellschaft kommen sehr schnell zustande, und in gewisser Hinsicht bestätigen die vorstehenden Empfehlungen nur die Kontakte, die ebenfalls aufgrund einer spontanen Aktion der Zivilgesellschaft bereits geknüpft wurden. So hatten Nichtregierungsorganisationen, die auf ökologischem und sozialem Gebiet sowie in den Bereichen Entwicklung und Wahrung der Menschenrechte tätig sind, und der Europäische Gewerkschaftsbund (EGB) am 18. Februar 2002 mit Blick auf die Eröffnungstagung des Konvents, die zehn Tage später stattfinden sollte, bereits eine Kontaktgruppe zur Schaffung strukturierter Beziehungen mit dem Konvent gegründet und diesen aufgefordert, regelmäßige Zusammenkünfte mit dem Präsidium zu ermöglichen<sup>21</sup>.

---

<sup>17</sup> *Konvent und Forum*, Anhang II des Übermittlungsvermerks Nachreichung von Dokumenten im Anschluss an die Eröffnungstagung des Konvents, Conv. 8/02.

<sup>18</sup> Vgl. Kapitel I Absatz 4.

<sup>19</sup> Europäischer Rat von Laeken, *Schlussfolgerungen des Vorsitzes*, Anlage I, Teil III.

<sup>20</sup> *Konvent und Forum*, a.a.O.

<sup>21</sup> *Agence Europe* Nr. 8153 vom 18. und 19.2.2002, Artikel Nr. 10.

Insgesamt beteiligen sich am Forum 160 Organisationen, die folgenden Kategorien angehören: 17 öffentlich-rechtliche Körperschaften (vor allem Vertreter von innerstaatlichen Körperschaften), 16 Gruppen, die Wirtschaft und Gesellschaft vertreten (vor allem berufsständische Organisationen), 28 Gruppen aus dem universitären und kulturellen Bereich, 99 sonstige Organisationen, die verschiedene Interessen vertreten, einschließlich Nichtregierungsorganisationen.<sup>22</sup> Für die Konsultationen werden acht Kontaktgruppen gebildet: sozialer Sektor, Umwelt, akademische Kreise und Think-Tanks, Bürger und Institutionen, Gebietskörperschaften, Menschenrechte, Entwicklung, Kultur.

Eine weitere Beteiligungsinitiative war der Jugendkonvent, der von Valéry Giscard d'Estaing anlässlich der Eröffnungstagung vorgeschlagen wurde. Der Jugendkonvent fand vom 9. bis 12. Juli 2002 statt und nahm sehr ehrgeizige Schlussfolgerungen an.<sup>23</sup>

### 6. Tagungsplan

Die insgesamt 48 Tagungen des Konvents fanden vom 28. Februar 2002 (Eröffnungstagung) bis zum 10. Juli 2003 statt. Bei den sieben Tagungen, die im Anschluss an die Eröffnungstagung vom März bis September 2002 durchgeführt wurden, handelte es sich um Anhörungstagungen, auf denen vor allem eingehende Debatten über allgemeine Themen geführt wurden (die Tagung vom Juni 2002 war dem Forum gewidmet). Die Gestaltung dieser Phase wurde vom Vorsitzenden Giscard d'Estaing festgelegt, der mit Blick auf die politische Aufgabe gegenüber den EU-Bürgern darauf hinwies, dass diese *„das Gefühl hätten, zur Zukunft Europas nicht gehört zu werden“*<sup>24</sup>. Tatsächlich fanden auf fünf dieser Tagungen Debatten über allgemeine Themen statt, bei denen es um die Ausrichtung der Arbeiten des Konvents ging. Diese Debatten wurden vom Präsidium auf der Grundlage von Fragebogen organisiert. Die Tagung vom 24. und 25. Juni 2002, in deren Verlauf die Kontaktgruppen zu Wort kamen, war der Anhörung der Zivilgesellschaft gewidmet.

Anlässlich der sechs darauffolgenden Tagungen von Oktober 2002 bis Februar 2003 wurden die Schlussfolgerungen der Arbeitsgruppen erörtert. Die übrigen Tagungen waren ganz und gar der Aussprache über den Vertragsentwurf gewidmet, den Präsident Giscard d'Estaing bereits am 28. Oktober 2002 vorgelegt hatte. Übrigens war der ursprüngliche Vertragsentwurf, der als Diskussionsgrundlage diente, vom Präsidium ausgearbeitet worden war.

---

<sup>22</sup> Zusammenfassung der Beiträge für das Forum, Conv. 112/02.

<sup>23</sup> Schlussdokument des Europäischen Jugendkonvents, Conv. 205/02.

<sup>24</sup> Vermerk zur Plenartagung, Brüssel, 21.-22. März 2002, Conv. 14/02, S. 1.





## KAPITEL III

### DIE ANHÖRUNGSSITZUNGEN (MÄRZ - SEPTEMBER 2002)

#### 1. Was erwarten Sie von der Europäischen Union?

Wie der Vorsitzende des Konvents in seiner Einführung<sup>1</sup> erläutert, stellt diese Frage die Zusammenfassung der Agenda der Tagung am 21. und 22. März 2002 dar, der ersten nach der Eröffnungssitzung. Die Erwartungen, die darzulegen die Mitglieder des Konvents aufgerufen seien, stünden in zeitlichem Zusammenhang mit den kommenden 25 bis 50 Jahren: historisch gesehen handele es sich um eine Perspektive, die sich über höchstens zwei Generationen erstreckte und deren Zeitraum dem der Europäischen Gemeinschaft seit ihrer Gründung bis zum heutigen Tage entspreche.

An der Aussprache, die mit der Analyse der gegenwärtigen Lage beginnt, beteiligen sich mehr als 80 Konventsmitglieder. Als Erfolge des gemeinschaftlichen Besitzstands werden der Binnenmarkt, die vier Verkehrsfreiheiten, der Euro und der Schengen-Raum genannt, auch wenn die beiden Letzteren auf bestimmte Mitgliedstaaten beschränkt seien. Auf der anderen Seite bestehe der Schwachpunkt schlechthin darin, dass Europa zu wenig auf die Bürger höre, die das Gefühl hätten, keine Rechenschaft von denen verlangen zu können, die an den Schalthebeln der Macht sitzen und Entscheidungen im Namen der Union treffen. Die Demokratieelemente innerhalb des institutionellen Systems der Union<sup>2</sup> seien offenkundig nicht ausreichend, und die Bürger Europas müssten die Möglichkeit erhalten, die Verantwortlichen in der Union<sup>3</sup> direkt zu wählen bzw. abzuwählen.

Darüber hinaus würden die institutionellen Verfahren häufig als schwerfällig, kompliziert und für die Öffentlichkeit kaum durchschaubar angesehen, die Europa als abstraktes und weit entferntes Gebilde wahrnehme. „Einige Redner meinten, dass die Union die Tendenz habe, zu beherrschend zu sein zum Nachteil der Autonomie und der Freiheit der Nationalstaaten.“<sup>4</sup>

Auf der Linie des letzten Punkts der vorstehenden Analyse wurde von einer Reihe von Konventsmitgliedern der Wunsch zum Ausdruck gebracht, dass die Union die kulturelle Identität der Mitgliedstaaten achten und bewahren und dass sie ihr Eingreifen auf bestimmte Bereiche beschränken möge, in denen sie tatsächlich zusätzliche Vorteile bringen könne.<sup>5</sup>

Hingegen forderten zahlreiche Konventsmitglieder eine stärkere Präsenz Europas im Bereich der Sicherheit und des Rechts, insbesondere auf dem Gebiet der Terrorismusbekämpfung, der Zuwanderung, sowie auf der internationalen Szene. Andere unterstreichen die Notwendigkeit, die Koordinierung der Steuer- und Haushaltspolitik zu verstärken, vor allem zwischen den zwölf Mitgliedstaaten, die den Euro eingeführt haben.<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> Vermerk zur Plenartagung, Brüssel, 21.-22. März 2002, Conv. 14/02, S. 1.

<sup>2</sup> Als Demokratieelemente werden in der Aussprache die allgemeine Wahl des Europäischen Parlaments, die Tatsache, dass die Minister im Rat Regierungen vertreten, die gegenüber ihren nationalen Parlamenten verantwortlich sind, und die Verantwortung der Kommission gegenüber dem Europäischen Parlament genannt.

<sup>3</sup> Vermerk zur Plenartagung, Brüssel, 21.-22. März 2002, Conv. 14/02, S. 2.

<sup>4</sup> Ebenda.

<sup>5</sup> Vermerk zur Plenartagung, Brüssel, 21.-22. März 2002, Conv. 14/02, S. 3.

<sup>6</sup> Ebenda.

Auf der Grundlage dieser allgemeinen Erwartungen werden in der Aussprache ebenfalls speziellere Aspekte vorgebracht, die die Ersteren konkretisieren. Vor allem tritt die Mehrheit der Konventsmitglieder ein für

*„... eine einfachere Aufteilung der Befugnisse und der Zuständigkeiten, bei der jeder ohne weiteres erkennen könne, was Sache der Union sei und was in die einzelstaatliche oder regionale oder gar örtliche Zuständigkeit falle.“<sup>7</sup>*

Mit diesem Thema, das an das Schröder-Papier<sup>8</sup> erinnert, sind logischerweise die Forderung nach einer Klärung des Subsidiaritätsprinzips und die Anwendung wirksamer Vorkehrungen verbunden, um seine Einhaltung zu gewährleisten.<sup>9</sup>

In eher institutioneller Hinsicht spricht sich eine Reihe von Konventsmitgliedern dafür aus, dass der Vertrag, den der Konvent ausarbeiten soll, Verfassungsrang erhalte und eine Rangordnung der Rechtsnormen hergestellt werde. Einige greifen die Ausweitung der qualifizierten Mehrheit im Rat und des Mitentscheidungsverfahrens auf.<sup>10</sup>

Während der Anhörung der Kontaktgruppe „Akademische Kreise und Think-Tanks“ im Laufe der Sitzung zur Zivilgesellschaft wird auf die institutionelle Architektur in ziemlich radikaler Weise eingegangen, möglicherweise, weil es im Zusammenhang damit keine politischen Besorgnisse gibt. So schlägt diese Arbeitsgruppe Folgendes vor:

*„... die allgemeine Einführung der Mehrheitsbeschlussfassung und des Mitentscheidungsverfahrens, die Wahl des Präsidenten der Kommission durch das Europäische Parlament, die Öffentlichkeit der Diskussionen eines – reformierten – Rates, sobald er als Gesetzgeber auftritt, (...) und die Kontrolle der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips“<sup>11</sup>*

Der radikale Charakter dieser Vorschläge liegt nicht in ihrer Originalität, denn sie waren alle schon einmal gemacht worden, sondern darin, dass sie nicht einzeln, sondern als Gesamtarchitektur vorgebracht werden.

Eine andere Kontaktgruppe der Zivilgesellschaft, „Regionale und lokale Gebietskörperschaften“, befasst sich mit den institutionellen Aspekten und fordert, dass der Ausschuss der Regionen ein Organ wird und das Recht erhalten müsse, vor dem Gerichtshof zu klagen. Sie befürwortet eine Ausdehnung der Bereiche, in denen der Ausschuss der Regionen angehört werden muss, und ein größeres Gewicht seiner Stellungnahmen.<sup>12</sup>

## 2. Die Aufgaben der Union

Dieses Thema wird in der Tagung am 15./16. April 2002 in Form von vier Fragen behandelt, die vom Präsidium gestellt wurden, um die im Verlauf der vorangegangenen Tagung<sup>13</sup> offenbar gewordenen Gesichtspunkte zu vertiefen. Die erste Frage lautet:

*„Würden Sie der Union unter Berücksichtigung ihrer neuen Dimension, des heutigen internationalen Umfelds, ihres jetzigen Auftrags und der Erwartungen ihrer Bürger eine größere Zahl von Aufgaben*

---

<sup>7</sup> Vermerk zur Plenartagung, Brüssel, 21.-22. März 2002, Conv. 14/02, S. 4.

<sup>8</sup> Siehe Kap. I, Abs. 3.

<sup>9</sup> Vermerk zur Plenartagung, Brüssel, 21.-22. März 2002, Conv. 14/02, S. 4.

<sup>10</sup> Ebenda.

<sup>11</sup> Vermerk zur Plenartagung, Brüssel, 24.-25. Juni 2002, Conv. 167/02, S. 8.

<sup>12</sup> Ebenda, S. 10.

<sup>13</sup> Europa: Wozu? Die Aufgaben der Union, Anlage zum Übermittlungsvermerk Tagung des Konvents am 15./16. April 2002, Conv. 16/02. Zu der vorangegangenen Tagung, auf die im Text Bezug genommen wird, siehe Abs. 1 dieses Kapitels.

*übertragen? Wenn ja, welche Aufgaben sollten hinzukommen? Oder würden Sie ihr weniger Aufgaben übertragen? Wenn ja, welche Aufgaben sollten an die Mitgliedstaaten zurückgegeben werden?*<sup>14</sup>

Im Laufe der Debatte schälte sich eine überwältigende Tendenz zu der Notwendigkeit heraus, die jetzigen Aufgaben der Union nicht infrage zu stellen; nur zwei von 86 Rednern sprachen sich für die Rückübertragung bestimmter Zuständigkeiten an die Mitgliedstaaten aus. Unter den Befürwortern der ersten Alternative sind jedoch erhebliche Unterschiede festzustellen. Eine erste Gruppe hebt die Schwierigkeit einer Abgrenzung nach Sachgebieten und die Notwendigkeit hervor, stattdessen eine Abgrenzung nach der Intensität des Handelns in den einzelnen Bereichen durch die Einrichtung von Handlungsinstrumenten vorzunehmen. Zu diesem Zweck müsse im Vertrag eindeutig angegeben werden, wer was tue, und für jeden Politikbereich der Grad der Zuständigkeit der Union genannt werden. Mehrere Mitglieder sprachen sich für den Verzicht auf die Unterscheidung zwischen den drei Pfeilern der Gemeinschaftspolitiken aus, um der oben beschriebenen Vorgehensweise konkrete Gestalt zu verleihen.<sup>15</sup>

Die große Mehrheit der Redner, die zu den Befürwortern der herkömmlichen Verfahrensweise der Festlegung der Zuständigkeiten nach Sachgebieten gehörten, äußern im Grunde erneut die Wünsche, die bereits bei der vorangegangenen Tagung vorgebracht worden waren, und fordern dabei nachdrücklich die Stärkung der gemeinsamen Außenpolitik und der Politik der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (die in der Praxis dem zweiten und dritten Pfeiler entsprechen). Einige ergänzen dies um die Bildung einer *Wirtschaftsregierung* zur Einbeziehung der Währungsunion in andere Politikbereiche, wobei der Grad der Zustimmung je nach Politikbereich unterschiedlich ausfällt. Unter den Bereichen, in denen eine Ausweitung der Aufgaben angestrebt wird, ergeben sich bei der allgemeinen und beruflichen Bildung die stärksten Auffassungsunterschiede zwischen den Befürwortern eines europäischen Bildungssystems und denen, die diese Bereiche in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten belassen möchten. Diese Meinungsverschiedenheiten treten hauptsächlich im Zusammenhang mit der Einbeziehung der „Kultur“ in die Bereiche, für die der Staat weiterhin zuständig sein sollte, zutage. Die übrigen Bereiche, die in der Debatte genannt werden, sind die interne Organisation der Staaten, der öffentliche Dienst und die soziale Sicherheit. Diese Aufzählung von Aufgaben der Union, bei denen eine Ausweitung möglich wäre, ist nicht vollständig und schließt nicht aus, dass die Union tätig wird, um die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in bestimmten Bereichen, die in ihre Zuständigkeit fallen, zu fördern.<sup>16</sup>

Die zweite Frage des Präsidiums, die von der Logik her eigentlich die erste hätte sein müsste, lautet:

*„Wenn Sie Ihre Präferenzen nennen sollten, welche Kriterien würden Sie dann für die Entscheidung der Frage heranziehen? Und anhand welcher Grundsätze sollte nach Ihrer Meinung der Konvent diese Entscheidungen treffen?“*<sup>17</sup>.

Die Antworten auf diese zweite Frage fallen dank eines bewährten Gemeinschaftsprinzips, der Subsidiarität, dessen Anwendung gelegentlich zwar kritisiert wird, ohne dass sein theoretischer Wert jedoch je infrage gestellt oder vertieft wird, recht einhellig aus. Auch im Konvent spricht sich die große Mehrheit der Redner für dieses Prinzip aus, zu dessen Gunsten einige von ihnen betonen, dass die Union ausschließlich in den Bereichen tätig werden sollte, in denen sie die Folgen ihres Handelns internalisiert. Ein weiteres Prinzip, das häufig angesprochen wird, ist das der Verhältnismäßigkeit, gemäß dem „... die Maßnahmen der Union ... nicht über das zur Erreichung der Ziele ... erforderliche Maß hinaus(gehen)“, das aber mehr die geeignetste Art des Handelns und dessen Intensität betrifft und nicht so sehr ihre Rechtfertigung im Rahmen der Zuständigkeiten

---

<sup>14</sup> *Europa: Wozu?...a.a.O.*

<sup>15</sup> *Vermerk zur Plenartagung, Brüssel 15.-16. April 2002, Conv. 40/02, S. 3-4.*

<sup>16</sup> *Ebenda, S. 4.*

<sup>17</sup> *Europa: Wozu?...a.a.O.*

der Gemeinschaft. Ein weiteres Prinzip, auf das einige Redner eingingen, ist das der Solidarität.<sup>18</sup> Die Kontaktgruppe Regionale und Lokale Gebietskörperschaften des Forums leistet mit dem Vorschlag für das Konnexionsprinzip einen originellen Beitrag zu diesem Thema: Der Gemeinschaftsgesetzgeber muss die finanziellen Folgen seiner Beschlüsse für die regionalen und lokalen Finanzen berücksichtigen und demzufolge den Gebietskörperschaften die erforderlichen Mittel zur Verfügung stellen.<sup>19</sup>

Die dritte Frage des Präsidiums, spiegelgleich zu der vorangegangenen, lautet:

*„Sollten die Verträge ausdrücklich festlegen, dass die Zuständigkeiten, die nicht zu den Aufgaben der Union gehören, bei den Mitgliedstaaten verbleiben? Oder sollten diese Zuständigkeiten in den Verträgen genannt werden? Welches sollten Ihres Erachtens diese Zuständigkeiten sein, und nach welchen Kriterien verfahren Sie bei der Erstellung Ihres Zuständigkeitskatalogs? Welche Grundsätze sollte der Konvent Ihres Erachtens als Grundlage für die entsprechenden Entscheidungen heranziehen?“<sup>20</sup>*

Die große Mehrheit der Redner nennt das Kriterium, nach dem die Aufgaben, die nicht durch die Verträge der Union übertragen wurden, weiterhin bei den Mitgliedstaaten verbleiben, jedoch ohne eine Aufzählung vorzunehmen.<sup>21</sup> Dabei handelt es sich um ein Kriterium, das an die klassischen Föderalverfassungen angelehnt ist, in denen nach der Festlegung der Zuständigkeiten der oberen Regierungsebene (der Föderation) alle anderen nicht aufgeführten Zuständigkeiten den unteren Regierungsebenen (den Föderierten) übertragen.

Die vierte und letzte Frage des Präsidiums lautet:

*„Sollten die Aufgaben der Union jetzt für alle Zeiten festgeschrieben werden? Oder sollte die Möglichkeit einer weiteren Entwicklung vorgesehen werden?“<sup>22</sup>*

Die große Mehrheit der Redner sprach sich für ein flexibles System aus, das eine gewisse Anpassung der Aufgaben der Union an die neuen Herausforderungen ermögliche<sup>23</sup>. Zu dieser Flexibilität zu gelangen ist das schwierigste Problem bei der Formulierung dieses Prinzips. Einige Flexibilitätsinstrumente sind bereits vorhanden, und einige Redner befürworten ihre Beibehaltung. Dabei geht es insbesondere um Artikel 95 und 308 des Vertrages, die die Angleichung der nationalen Rechts- und Verwaltungsvorschriften auf dem Gebiet des Binnenmarktes bzw. die Befugnis der Gemeinschaft vorsehen, in den Verträgen nicht ausdrücklich vorgesehene Vorschriften zu erlassen, um eines der Ziele der Gemeinschaft im Rahmen des Gemeinsamen Marktes zu verwirklichen. Ein weiteres Flexibilitätsinstrument, das in der Debatte erwähnt wurde, betrifft verschiedene Modalitäten für die Überarbeitung des Vertrags, und zwar strengere für die grundlegenden Bestimmungen und flexiblere für die übrigen.

Die Debatte dreht sich also um das Thema der Kontrolle, die das Gegengewicht zur Flexibilität bilden müssten, vor allem hinsichtlich der Einhaltung der Grundsätze der Kompetenz- und Verantwortungsabgrenzung, und um die Frage, ob diese Kontrolle politischer oder juristischer Natur sein soll. Für diejenigen, die eine Kontrolle politischer Art vorziehen, ist es wünschenswert, die nationalen Parlamente darin einzubeziehen, die ihre Vertreter für ein Kontrollorgan benennen würden, an dem nach Auffassung einiger auch das Europäische Parlament beteiligt sein könnte. Für diejenigen, die einem juristischen Kontrollsystem den Vorzug geben, müsste sich das zuständige Organ aus Mitgliedern der einzelstaatlichen Verfassungsgerichtshöfe zusammensetzen, oder diese Kontrolle müsste durch einen Mechanismus der Zusammenarbeit zwischen

---

<sup>18</sup> Vermerk zur Plenartagung, Brüssel 15.-16. April 2002, Conv. 40/02, S. 5.

<sup>19</sup> Vermerk zur Plenartagung, Brüssel 24.-25. Juni 2002, Conv. 167/02, S. 10.

<sup>20</sup> Europa: Wozu?...a.a.O.

<sup>21</sup> Vermerk zur Plenartagung, Brüssel 15.-16. April 2002, Conv. 40/02, S. 5-6.

<sup>22</sup> Europa: Wozu?...a.a.O.

<sup>23</sup> Vermerk zur Plenartagung, Brüssel 15.-16. April 2002, Conv. 40/02, S. 6.

diesen und dem Gerichtshof ausgeübt werden. Schließlich wurde auch die Mitwirkung der Regionen bei dieser Kontrolle ins Spiel gebracht, was unter Hinweis auf die ausschließlich nationale Art der Organisation des Staates auf lebhaften Widerspruch stieß.<sup>24</sup>

Die Debatte über die Aufgaben Europas lässt nicht nur das Anliegen deutlich werden, die Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten zu bewahren, sondern auch das Bestreben, die der Union zu straffen, wie Schröder<sup>25</sup> es bereits gewollt hatte, und auch das, den nationalen parlamentarischen oder juristischen Organen Mittel zu sichern, um überwachen zu können, dass die Union nicht die Grenzen ihrer Zuständigkeiten überschreitet.

### 3. Die Aufgaben der Union erfolgreich bewältigen: Effektivität und Legitimation

Der Konvent hat sich mit diesem Thema auf seiner Tagung am 23. und 24. Mai 2002 beschäftigt, zu der das Präsidium zwei umfangreiche Papiere vorgelegt hat, eines über die *„Kompetenzabgrenzung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten – Gegenwärtiges System, Problemstellung und zu prüfende Optionen“*<sup>26</sup>, das andere über *„Die Rechtsakte: das derzeitige System“*<sup>27</sup>. Die Debatte ist im Wesentlichen auf das erste Papier ausgerichtet, in dem es um Themen geht, die sich seit der vorangegangenen Tagung als besonders heikel erwiesen hatten. Das zweite Papier betrifft ein Thema mehr technischer und spezieller Art.

Bei der Kompetenzabgrenzung bestätigt sich die bereits auf der März-Tagung zutage getretene Tendenz, vor allem das Bestreben, die derzeitige Aufteilung unter Stärkung der Gebiete des zweiten und des dritten Pfeilers beizubehalten. Das Problem besteht im Wesentlichen darin, diese Aufteilung klarer und strikter zu gestalten.

Für diesen Zweck werden in der Debatte hauptsächlich die folgenden Mittel genannt: die allgemeine Zuständigkeit der Mitgliedstaaten – die durch den Vertrag bestätigt werden müsste – für alle nicht der Union zugeordneten Gebiete, eine bessere Unterscheidung der Zuständigkeiten der Union, eine größere Genauigkeit bei der Festlegung ihrer Ziele, eine deutlichere Unterscheidung zwischen den Legislativ- und den Exekutivbefugnissen der Union und schließlich die Einbeziehung der Rechtsprechung des Gerichtshofes in die Bestimmungen über die Angleichung der Rechtsvorschriften<sup>28</sup> sowie der Erlass von Maßnahmen zur Errichtung des Binnenmarktes, selbst wenn keine einschlägigen Befugnisse gegeben sind.<sup>29 30</sup>

Die Besorgnis der Konventsmitglieder gilt der politischen Kontrolle der Einhaltung der Kompetenzaufteilung, und zu diesem Zweck wird der Vorschlag zur Stärkung der Rolle der nationalen Parlamente im Verlauf dieser Tagung erneut eingebracht. Die juristische Kontrolle müsste ebenfalls gestärkt werden, entweder durch die Einrichtung einer Fachkammer beim Gerichtshof oder durch die Schaffung eines spezifischen Rechtsbehelfs bei diesem gegen die Verletzung der Grundsätze der Abgrenzung und der Subsidiarität. Einige Redner schlagen für dieses heikle Gebiet einen politischen und juristischen Schiedsmechanismus vor.<sup>31</sup>

---

<sup>24</sup> *Ebenda*, S. 6-7.

<sup>25</sup> *Siehe Kap. I, Abs. 3.*

<sup>26</sup> *Conv. 47/02.*

<sup>27</sup> *Conv. 50/02.*

<sup>28</sup> *Artikel 94 und 95 des Vertrags.*

<sup>29</sup> *Artikel 308 des Vertrags.*

<sup>30</sup> *Vermerk zur Plenartagung, Brüssel, 23.-24. Mai 2002, Conv. 60/02, S. 4.*

<sup>31</sup> *Ebenda*, S. 5.

#### 4. Instrumente und Verfahren

Die Sitzungen vom 23. und 24. Mai 2002, die in dem sehr allgemein gehaltenen Rahmen von „Effektivität und Legitimation“ stattfinden, und die Sitzungen vom 12. und 13. September 2002 sind diesen beiden Themen unter dem speziellen Blickwinkel ihrer Vereinfachung gewidmet.<sup>32</sup>

Bei den Rechtsakten für das Handeln der Union wurde in den beiden Debatten die verschwommene Forderung nach einer klaren Hierarchie der Quellen und einer deutlicheren Abgrenzung zwischen ihnen erkennbar.<sup>33</sup> Vorherrschend ist der Gedanke einer Hierarchie mit drei Ebenen: den Verfassungsnormen (den Verträgen), den Gesetzen und den Verordnungen. Aus der Sicht zahlreicher Konventsmitglieder besteht die grundlegende Rolle dieser Hierarchie darin, die an zweiter Stelle genannten Vorschriften, die als Ergebnis der gesetzgeberischen Funktion des Rates und des Europäischen Parlaments zustande kommen, von den an dritter Stelle genannten Vorschriften zu unterscheiden, die Ausdruck der Exekutivfunktion sind, welche nach Auffassung einiger der ausschließlichen Zuständigkeit der Kommission übertragen werden sollte. Nicht unerwähnt bleiben dürfen jedoch die Vorbehalte einiger Konventsmitglieder bezüglich der Anwendung einer strikten Gewaltenteilung auf die Union.<sup>34</sup> Hinsichtlich der Struktur der Verträge auf dem Gebiet der Rechtsakte wurde von einer Reihe von Rednern die Vereinigung der Pfeiler oder zumindest des ersten und des dritten angeregt.<sup>35</sup>

Zum Vorschlag, einen engen Zusammenhang zwischen den Zuständigkeitskategorien und den Arten von Rechtsakten herzustellen, gaben einige Konventsmitglieder zu bedenken, dass es nicht möglich sei, einen solchen Zusammenhang zu schaffen. Es wurde Kritik an der Tendenz der Gemeinschaftsrechtsetzung geübt, zu sehr ins Einzelne zu gehen<sup>36</sup>.

Beim Beschlussfassungsverfahren standen sich in der Frage der Rechtsetzungsverfahren zwei unterschiedliche Auffassungen gegenüber: Den Konventsmitgliedern, die eine Vereinfachung und Verringerung befürworteten<sup>37</sup>, halten andere den Einwand entgegen, dass einer Vereinfachung durch die „Vielfalt“ Grenzen gesetzt seien, die kennzeichnend für die Union sei, und dass das wahre Problem darin bestehe, die Verfahren für die Bürger transparenter und verständlicher zu machen. Ein Vorschlag der Zivilgesellschaft, genauer der Kontaktgruppe Soziales, regt an, dass die offene Koordinierung in den Vertrag aufgenommen und der gesellschaftliche Dialog darin verankert werden.<sup>38</sup>

Hinsichtlich des internen Beschlussfassungsverfahrens im Rat sprachen sich zahlreiche Redner für eine Ausweitung der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit sowie für den Wegfall der bestehenden Vetorechte aus, was zur Inanspruchnahme der verstärkten qualifizierten Mehrheit führen könnte.

---

<sup>32</sup> Diese beiden Debatten werden hier gemeinsam kommentiert.

<sup>33</sup> So wurde auf der Grundlage des Prinzips „Geben wir den Dinge einen bekannten Namen“ vorgeschlagen, die jetzigen Verordnungen, die Gesetzeswirkung haben, als europäische Gesetze zu bezeichnen, und die jetzigen Richtlinien als europäische Rahmengesetze, während der Begriff Verordnungen nur noch für Durchführungsbestimmungen gelten solle. Vermerk zur Plenartagung, Brüssel, 12.-13. Mai 2002, Conv. 284/02, S. 3.

<sup>34</sup> Ebenda, S. 4.

<sup>35</sup> Vermerk zur Plenartagung, Brüssel, 23.-24. Mai 2002, Conv. 60/02, S. 6.

<sup>36</sup> Ebenda.

<sup>37</sup> In der Debatte im September 2002 über die Vereinfachung wurden die Vorschläge herausgestellt, die auf eine Ablösung des Haushaltsverfahrens durch das Mitentscheidungsverfahren und auf die die Aufnahme des Mechanismus der Interinstitutionellen Vereinbarungen über die Finanzielle Vorausschau in die Verträge abzielen. Vermerk zur Plenartagung, Brüssel, 12.-13. Mai 2002, Conv. 284/02, S. 6.

<sup>38</sup> Vermerk zur Plenartagung, Brüssel, 24.-25. Juni 2002, Conv. 167/02, S. 2. Bei der offenen Koordinierung handelt es sich um eine Arbeitsmethode, die vom Lissabonner Rat 2000 mit dem Ziel entwickelt wurde, die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten durch die Konvergenz der einzelnen nationalen Politiken auf bestimmte gemeinsame Ziele zu verstärken.

Die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente und des Europäischen Parlaments im Rechtsetzungsverfahren der Union erwies sich als heikles Thema. Hinsichtlich der einzelstaatlichen Parlamente traten zwei Denkschulen zutage: Die eine schlägt vor, eine neue Einrichtung zu schaffen, die den einzelstaatlichen Parlamenten die Möglichkeit gebe, unmittelbar am Beschlussfassungsverfahren der Union teilzunehmen, die andere gibt der Vervollkommnung der Kontrolle der Parlamente über ihre Regierungen im Rat den Vorzug. Bezüglich des Europäischen Parlaments ergab sich ein breiter Konsens zugunsten der Ausweitung, ja sogar der allgemeinen Anwendung des Mitentscheidungsverfahrens. Auch auf die Tatsache, dass das legislative Initiativrecht ausschließlich bei der Kommission liegt, richtete sich die Aufmerksamkeit einiger Konventsmitglieder, die sich für dessen Ausdehnung auf das Europäische Parlament und teilweise sogar auf die einzelstaatlichen Parlamente und den Rat aussprachen.<sup>39</sup>

Schließlich wurde in der Debatte Kritik am Verfahren zur Annahme von Durchführungsvorschriften, insbesondere am „Komitologie“-Verfahren, laut, das nicht die notwendige Transparenz gewährleiste: Neben einer Verringerung der Zahl der Ausschüsse wurde eine Kontrolle des Gesetzgebers über die Verabschiedung von Durchführungsvorschriften verlangt. Die Forderung nach einer Verbesserung der Qualität der Rechtsvorschriften stößt auf breite Zustimmung. Diese Verbesserung lasse sich entweder dadurch erreichen, dass Rat und Europäisches Parlament dem Beispiel der Kommission folgen und Systeme zur Weiterentwicklung der Qualität der Rechtsetzung einführen, oder durch eine intensivere Konsultation der betroffenen Kreise, die aufgefordert werden könnten, in stärkerem Maße vom Mittel der Selbstregulierung Gebrauch zu machen.<sup>40</sup>

## 5. Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts: Rolle der Union und der Mitgliedstaaten

Dieses Thema, das Gegenstand der Sitzung am 6. und 7. Juni 2002 war, weckt in der Öffentlichkeit zahlreiche Erwartungen hinsichtlich der beiden Hauptbereiche, die es vereint: die Asyl- und Einwanderungspolitik, die zum ersten Pfeiler gehört<sup>41</sup>, und die Politik auf dem Gebiet der Justiz und der inneren Sicherheit, die Bestandteil des dritten Pfeilers ist.

Dem Interesse der Öffentlichkeit steht das der Konventsmitglieder in nichts nach, die mehr Europa auf dem Gebiet der Justiz und der Sicherheit verlangen, weil die Mitgliedstaaten Schwierigkeiten haben, allein auf sich gestellt gegen die grenzüberschreitende Kriminalität (aber was genau ist unter diesem Begriff zu verstehen?) vorzugehen. Die Debatte über das Asylrecht und die Einwanderung wirkt stärker strukturiert, die Redner wünschen eine stärkere Harmonisierung oder sogar - wie die Befürworter einer eigenständigen Politik der Mitgliedstaaten erklären - eine gemeinsame Regelung für das Asyl, die die Asylpolitik, auf die die einschlägigen internationalen Abkommen Anwendung finden müssten, von der Einwanderungspolitik unterscheidet, auf die andere Erfordernisse zuträfen.

In diesem Zusammenhang und entsprechend den oben dargelegten unterschiedlichen Auffassungen dreht sich die Debatte um den institutionellen Aspekt dieser Politikbereiche: Soll ihre Aufteilung auf zwei Pfeiler beibehalten oder sollte der dritte mit dem ersten verschmolzen werden? Die Befürworter einer Stärkung der Rolle Europas fordern in der Regel die Verschmelzung, andere hingegen wenden ein, dass sich die gemeinschaftlichen Beschlussfassungsverfahren nicht ohne weiteres auf die Gesamtheit der Sachbereiche auf dem Gebiet der Sicherheit und der Justiz anwenden ließen, oder treten für ein pragmatisches und schrittweises Vorgehen ein. Wenn der dritte Pfeiler beibehalten werde, stelle sich die Frage der Rechtsakte, denn Übereinkommen erschienen vielen wegen der langen Fristen, die für die Ratifizierungsverfahren notwendig

---

<sup>39</sup> Vermerk zur Plenartagung, Brüssel, 23.-24. Mai 2002, Conv. 60/02, S. 6-7.

<sup>40</sup> Ebenda, S. 7-8.

<sup>41</sup> Die Beschlüsse werden vom Rat gefasst, was die Einstimmigkeit voraussetzt, deren Abschaffung von vielen Rednern vorgeschlagen wurde.

seien, ein ungeeignetes Instrument: Eine Reihe von Rednern würde den gemeinschaftlichen Rechtsakten mit unmittelbarer Rechtswirkung den Vorzug geben.

Besondere Aufmerksamkeit findet die demokratische Kontrolle in diesen Bereichen. Aus diesem Anlass zeichnet sich im Konvent eine Zweiteilung zwischen den Befürwortern einer stärkeren Rolle des Europäischen Parlaments und denen einer größeren Rolle der einzelstaatlichen Parlamente ab: Gegenstand der Kontrolle ist Europol und für einige auch Eurojust. Es werden verschiedene Kontrollmodelle ins Spiel gebracht: ein vom Parlament eingesetzter Sonderausschuss (nach dem Vorbild von OLAF), Aufsicht durch die Kommission oder die Einsetzung eines hohen Vertreters für den dritten Pfeiler.

Die Stärkung der demokratischen Kontrolle ist sowohl unter dem Gesichtspunkt der Rechtsbefugnisse als auch dem der Mittel Voraussetzung für die Stärkung von Europol, das die Möglichkeit erhalten müsste, die nationalen Polizeibehörden zur Aufnahme von Ermittlungen aufzufordern und daran mitzuwirken. Im Übrigen könne Eurojust die Vorstufe zu einer europäischen Staatsanwaltschaft bilden.

Die Außengrenzen der Union wurden häufig angesprochen. Nahezu alle Redner sprechen sich für eine gemeinsam ausgeübte verstärkte Kontrolle aus. Nach Auffassung zahlreicher Redner könne dies durch die Einrichtung eines gemeinsamen Grenzschutzkorps geschehen, während andere eine engere Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten lieber sähen. Es werden verschiedene Zwischenlösungen vorgeschlagen, etwa eine Unterstützungseinheit oder im Namen der finanziellen Solidarität eine Lastenverteilung zugunsten der Mitgliedstaaten, die den Migrantenströmen am stärksten ausgesetzt sind.<sup>42</sup>

## 6. Die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der Architektur Europas

Neben dem vorstehenden Thema wird auf der Tagung am 6. und 7. Juni 2002 auch dieses auf der Grundlage von fünf Fragen des Präsidiums erörtert.<sup>43</sup> Es handelt sich um ein recht heikles Gebiet, weil es die Verfassungsnormen der Mitgliedstaaten in Bezug auf die Beziehungen zwischen den einzelstaatlichen Parlamenten und ihren jeweiligen Regierungen berührt. Zwar sei es Sache jedes Parlaments, eigene Regeln für die politische Kontrolle der Regierung festzulegen, dennoch wollten die Konventsmitglieder über die nationalen Mechanismen diskutieren, die am besten funktionieren, und in diesem Zusammenhang richteten sie ihre Aufmerksamkeit auf die geltende Praxis in den skandinavischen Ländern: die Bewilligung eines Verhandlungsmandats für die Regierungen, was eine politische Ex-Ante-Kontrolle darstellt. Einige Redner regten an, die Gesetzgebungstätigkeit des Rates öffentlich zu machen oder in die Delegationen der Mitgliedstaaten einen Vertreter des jeweiligen einzelstaatlichen Parlaments aufzunehmen. Ein weiteres Mittel zur Stärkung der Rolle der einzelstaatlichen Parlamente könnte darin bestehen, ihre Hinzuziehung in den Bereichen verbindlich vorzuschreiben, in denen das Europäische Parlament eine untergeordnete Rolle spielt, etwa beim zweiten und beim dritten Pfeiler.

In praktischer Hinsicht ließe sich eine Stärkung der Kontrolle der jeweiligen einzelstaatlichen Regierung auch dadurch erreichen, dass die Kommission ihre Legislativvorschläge unmittelbar zu dem Zeitpunkt, da sie sie dem Parlament und dem Rat zuleitet, den einzelstaatlichen Parlamenten übermittelt. Ein anderes nützliches Instrument könnte die Stärkung der Konferenz der Ausschüsse für Gemeinschafts- und Europa-Angelegenheiten der Parlamente der Europäischen Union sein.<sup>44</sup>

Hingegen wurde die Hypothese einer zweiten Kammer des Europäischen Parlaments als Vertretung der einzelstaatlichen Parlamente oder eines gesonderten Organs allgemein abgelehnt, vor allem aus dem

---

<sup>42</sup> Vermerk zur Plenartagung, Brüssel 6.-7. Juni 2002, Conv. 97/02, S. 1-7.

<sup>43</sup> Die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der Architektur Europas, Conv. 68/02.

<sup>44</sup> Bekannt unter der Abkürzung COSAC. Siehe <http://www.cosac.org>.



Bestreben heraus, das aus einer allgemeinen Wahl hervorgegangene Europäische Parlament nicht zu schwächen. Einige Konventsmitglieder unterstützten andererseits die Idee eines Kongresses, der sich aus Vertretern der einzelstaatlichen Parlamente zusammensetzen und den Kommissionspräsidenten wählen würde.<sup>45</sup>

## 7. Die außenpolitischen Maßnahmen der Union

Die Tagung am 11. und 12. Juli 2002 ist diesem Thema gewidmet. Als Grundlage für die Aussprache dient ein Papier des Präsidiums<sup>46</sup>, in dem nach einer eingehenden Darstellung der Lage den Konventsmitgliedern Fragen und Bereiche, über die Überlegungen angestellt werden könnten, vorgeschlagen werden.

Obwohl die außenpolitischen Maßnahmen in verschiedenen Bereichen stattfinden, insbesondere im ausschließlich wirtschaftlichen Bereich der Handelspolitik, konzentriert sich die Aufmerksamkeit der Konventsmitglieder auf den zweiten Pfeiler, die gemeinsame Außen- und Verteidigungspolitik, nach der erst die übrigen Bereiche der Außenpolitik behandelt werden. Die Debatte beschäftigt sich vor allem mit bestimmten Aspekten, die die Art dieser Politik, die institutionellen Aspekte und auf dem Gebiet der Verteidigung die Beziehungen zwischen ihr und der NATO betrafen.

Alle Mitglieder des Konvents heben hervor, wie wichtig es sei, dass die EU eine dynamische Außenpolitik betreibt, die es ihr erlaubt, rasch auf internationale Ereignisse zu reagieren, und äußern sich dann genauer zu den Mitteln, mit denen dieses Ergebnis zu erreichen sei. Ziel müsse bleiben, zu einer gemeinsamen Politik und nicht unbedingt zu einer einheitlichen Politik zu gelangen. Es stellt sich ebenfalls die Frage nach der Art der Außenpolitik. In diesem Zusammenhang bemerken einige Konventsmitglieder, dass der zwischenstaatliche Charakter der GASP es nicht erlaubt habe, zufriedenstellende Ergebnisse zu erzielen, und sprechen sich demgemäß für eine Stärkung der Rolle der Kommission aus, die als Hüterin der gemeinsamen Interessen auftreten müsse. Für andere hingegen, die sich auf die enge Verknüpfung zwischen Außenpolitik und nationaler Souveränität stützen, sind die unzureichenden Ergebnisse der Außenpolitik eine Folge dieser Verknüpfung und nicht der Unzulänglichkeit der Instrumente, die dieser Realität angepasst werden müssten.

Diese Überlegungen sind Vorbemerkungen zu den Diskussionen über die institutionellen Aspekte, bei denen sich zwei grundlegende Auffassungen gegenüberstehen. Einige befürworten die Abschaffung der Pfeilerstruktur und empfehlen, die beiden Funktionen des Hohen Vertreters für die GASP und des für die Außenbeziehungen zuständigen Kommissionsmitglieds einer einzigen Person zu übertragen, die Mitglied oder Vizepräsident der Kommission wäre. Andere würden eine verbesserte Abstimmung zwischen diesen beiden Funktionen vorziehen.

Zu dieser strukturellen Betrachtungsweise kommt eine verfahrensmäßige Betrachtungsweise hinzu, die sich auf die Beschlussfassungsmechanismen konzentriert: Auf der einen Seite stehen die, die die Ausweitung der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit auf die außenpolitischen Entscheidungen befürworten, auf der anderen Seite die, die für die Beibehaltung des Grundsatzes der Einstimmigkeit sind und sich für eine Verbesserung der Mechanismen zur Stärkung der Konvergenz zwischen den Mitgliedstaaten aussprechen. Diese zweite Denkrichtung stützt sich auf Mittel zur Gestaltung einer dynamischeren und reaktionsfähigeren Außenpolitik der Union: Nach Ansicht mehrerer Redner verhindert die Beibehaltung der allgemeinen Regel der Einstimmigkeit nicht die stärkere Anwendung der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit in besonderen Fällen, vor allem bei Maßnahmen im Rahmen gemeinsamer Strategien oder möglicherweise auch dann, wenn es um Entscheidungen über vom Hohen Vertreter und der Kommission gemeinsam eingebrachte Vorschläge geht. Unter den anderen Vorschlägen, wie die Unbeweglichkeit der GASP überwunden werden könne,

---

<sup>45</sup> Vermerk zur Plenartagung, Brüssel 6.-7. Juni 2002, Conv. 97/02, S. 7-10.

<sup>46</sup> Conv. 161/02.

finden sich der Gedanke der „verstärkten Zusammenarbeit“ sowie der häufigere Einsatz der „konstruktiven Enthaltung“. Das nicht zu vernachlässigende Problem des Demokratiedefizits beim zweiten Pfeiler wurde in dieser institutionellen Debatte über die Außenpolitik ebenfalls zur Sprache gebracht. Auch hier stehen sich zwei Denkschulen gegenüber: Die eine tritt für eine Stärkung der Rolle des Europäischen Parlaments ein, eventuell auf dem Weg über das Mitentscheidungsverfahren, die andere betont, dass in diesem Bereich die demokratische Legitimation von den einzelstaatlichen Parlamenten ausgeht.

Auch die institutionelle Frage der Finanzierung der GASP wurde angesprochen. Die bei anderen Gelegenheiten zur Sprache gebrachte Option der Aufnahme dieses Postens in den Generalhaushalt taucht im Synthesebericht über die Debatte nicht auf, nur seine Aufstockung wird erwähnt.

Die Kernfrage im Bereich der Sicherheit und der Verteidigung betrifft die Beziehungen zur NATO. Einige Mitglieder sind der Auffassung, dass der Bereich der Verteidigung vor allem Sache der NATO sei, und mehrere betonten, wie wichtig es sei, dass die Entwicklung der ESVP in enger Abstimmung mit der NATO erfolge. Andere sehen in diesem Bereich ein ideales Gebiet für eine verstärkte Zusammenarbeit, und es wurde vorgeschlagen, dass sich die Sicherheits- und Verteidigungspolitik stufenweise entwickeln sollten, damit die Fähigkeiten allmählich ausgebaut werden könnten. In diesem Zusammenhang unterstrichen die Redner die Notwendigkeit, sich mit der Frage der Interoperabilität der nationalen Streitkräfte zu befassen, und forderten eine bessere Koordinierung der Forschungs- und Entwicklungspolitik. Mehrere Personen sprachen sich für die Schaffung einer europäischen Rüstungsagentur aus, und einige meinten, Artikel 296 des Vertrages müsse geändert werden, dem zufolge die Mitgliedstaaten ausschließliche Zuständigkeit für bestimmte Bereiche besitzen, die ihre Sicherheitsinteressen betreffen.<sup>47</sup>

## 8. Die Politikbereiche der Union

Dieses Thema wird hauptsächlich auf der Sitzung am 24. und 25. Juni 2002 behandelt, die der Zivilgesellschaft gewidmet ist und in deren Verlauf die Kontaktgruppen angehört wurden, die die Grundlage des Forums bilden.

Alle Gruppen sprachen sich für die Aufnahme der Grundrechtecharta in den Vertrag aus, jedoch sollte sie nach Auffassung einiger aus technischen Gesichtspunkten und zur Anpassung an den gemeinschaftlichen Besitzstand geändert werden.<sup>48</sup> Andere Gruppen wiederum fordern ihre Ausweitung: So tritt die Gruppe „Umwelt“ für die Anerkennung des Rechts auf Eigentum, vor allem an Grundstücken, ein.<sup>49</sup> Eine weitere Gemeinsamkeit ist die Forderung nach Ausdehnung des Mitentscheidungsverfahrens unter stärkerer Einbeziehung der Interessengruppen und einer häufigeren Anwendung der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit im Rat.

Hinsichtlich der einzelnen Politikbereiche tritt die Kontaktgruppe „Sozialer Sektor“ dafür ein, den Dialog mit der Zivilgesellschaft formell im Vertrag zu verankern und alle Politikbereiche der Union in den Dienst der sozialen Entwicklung zu stellen. Sie fordert auch ein konsequentes Vorgehen hinsichtlich der Gleichstellung der Geschlechter, eine spezifische Verpflichtung zur Armutsbekämpfung sowie die formelle Anerkennung der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse.<sup>50</sup>

Nach Auffassung der Kontaktgruppe „Umwelt“ ist die Gemeinsame Agrarpolitik zu kompliziert und muss reformiert werden. Sie fordert ihre Umwandlung in eine gemeinsame Agrarpolitik und Politik für den ländlichen

---

<sup>47</sup> Vermerk zur Plenartagung, Brüssel, 11.-12. Juli 2002, Conv. 200/02, S. 2-5.

<sup>48</sup> Kontaktgruppe „Menschenrechte“. Vermerk zur Plenartagung, Brüssel 24.-25. Juni 2002, Conv. 167/02, S. 11.

<sup>49</sup> Ebenda, S. 5.

<sup>50</sup> Ebenda, S. 3-4.

Raum auf der Grundlage des Prinzips der nachhaltigen Entwicklung einschließlich des Rechts auf Zugang zu gesunder Ernährung und sauberem Wasser<sup>51</sup>. Diese Gruppe ist auch der Ansicht, dass der geltende Vertrag eine solide Grundlage für die Umweltpolitik bietet und nicht geändert werden sollte, bestimmte Verfahrenspunkte aber zu verändern seien.<sup>52</sup>

Die Stärkung der Entwicklungspolitik wird von der für diesen Bereich zuständigen Kontaktgruppe gefordert, die als Mittel für die Erreichung dieses Ziels die Herstellung einer engen Verbindung zwischen der Entwicklungspolitik und der Innenpolitik der Union, die Einbeziehung der Beseitigung der Armut in die Ziele der Außenpolitik und eine eindeutigere Abgrenzung der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten nennt.<sup>53</sup>

Im Bereich der Kultur und Bildung fordert die betreffende Kontaktgruppe die Einbeziehung der kulturellen Vielfalt in den Vertrag und die Anerkennung der politischen Maßnahmen der Mitgliedstaaten als Dienstleistungen von allgemeinem Interesse. Dementsprechend sollte bei den Vorschriften über die staatlichen Beihilfen<sup>54</sup> und über die gemeinsame Handelspolitik<sup>55</sup> den Besonderheiten der kulturellen und bildungspolitischen Aktivitäten Rechnung getragen werden. Mit Bezug auf das Verfahren fordert die Kontaktgruppe, dass im Rat die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit für kulturelle Angelegenheiten vorgeschrieben wird.<sup>56</sup>

---

<sup>51</sup> *Ebenda*, S. 5.

<sup>52</sup> *Ebenda*, S. 5.

<sup>53</sup> *Ebenda*, p.12.

<sup>54</sup> Artikel 87 des geltenden Vertrages.

<sup>55</sup> Artikel 133 des geltenden Vertrages.

<sup>56</sup> Vermerk zur Plenartagung, Brüssel, 24.-25. Juni 2002, Conv. 167/02, S. 13-14.



# KAPITEL IV

## EUROPÄISCHE UNION, STAATEN UND BÜRGER

### 1. Die Wesenszüge der Europäischen Union

Auf der Tagung am 6. und 7. Februar 2003 stellt das Präsidium den Entwurf für die ersten sechzehn Artikel der Verfassung<sup>1</sup> vor. Nachdem die Abgeordneten ihre Änderungsvorschläge eingebracht haben, findet dann auf der Tagung am 27. und 28. Februar 2003<sup>2</sup> die Diskussion statt.

Die vier ersten Artikel betreffen das Wesen der Union, ihre Werte und Ziele. Die ausgeprägteste politische Frage des Wesens betrifft die „*föderale Weise*“, auf die der Präsidiumstext in Artikel 1 Bezug nimmt, wobei er gleichzeitig vermeidet, die Union als „*föederal*“ zu bezeichnen. Für einen Teil der Konventsmitglieder entspricht das der derzeitigen Realität, für den anderen, zahlenmäßig größeren Teil geht es über die derzeitige Realität hinaus oder könnte je nach Land verschieden interpretiert werden. Einige Konventsmitglieder schlagen alternative Definitionen wie z. B. „*Föderation von Nationalstaaten*“ vor und wollen den Ausdruck „in föederaler Weise“ durch „*supranational*“ oder, wie dann später im endgültigen Entwurf, durch „*gemeinschaftlich*“ ersetzt sehen. Zahlreiche Konventsmitglieder beharren auf der jetzigen Bezeichnung „*Europäische Union*“, die in den endgültigen Entwurf Eingang finden wird, andere plädieren dafür, den Terminus „*nationale Identität*“ durch das Hinzufügen ergänzender Begriffe (Strukturen, Art und Grundlage der Regierungsformen der Mitgliedstaaten) weiterzuentwickeln. Dieser Vorschlag wird jedoch nicht weiterverfolgt, und der endgültige Entwurf übernimmt den Terminus in Artikel 5 über die Beziehungen zwischen der Union und den Mitgliedstaaten.<sup>3</sup>

Die Frage nach dem Wesen der Union ist selbstverständlich an die nach ihrer Rechtspersönlichkeit gebunden. Deren Anerkennung, die in Artikel 4 des Präsidiumsentswurfs vorgesehen war und später in Artikel 6 des endgültigen Entwurfs verankert wurde, entfachte keine Debatte<sup>4</sup>. Im Gegensatz dazu gab es bei der Vorstellung des Schlussberichts der Arbeitsgruppe zu dieser Frage<sup>5</sup> einen allgemeinen Konsens. Dieser Bericht hat die Auswirkungen einer Rechtspersönlichkeit der Union erschöpfend und gründlich untersucht. Die einschneidendste Auswirkung bestünde darin, dass die Union zu einem Völkerrechtssubjekt wird, das infolgedessen internationale Verträge aushandeln dürfte. Ein anderer Effekt wäre mit der Möglichkeit gegeben, die verschiedenen Verträge, die die Union gegenwärtig regeln, zu einem einzigen Vertrag zu verschmelzen.

Umfassendere Entwicklungen kommen dann in der Debatte vom 3. und 4. Oktober 2002 zum Bericht der Arbeitsgruppe zur Sprache. Im Laufe dieser Diskussion unterstreichen zahlreiche Konventsmitglieder, dass die einzige Rechtspersönlichkeit der Union deren Unterteilung in drei Säulen überholt sein lässt und den Weg zu einer Vereinfachung der Rechtstexte freimachen könnte, ohne dass bestimmte spezifische Verfahren wie das der GASP aufgegeben würden.<sup>6</sup>

Die in Artikel 2 des Präsidiumsentswurfs behandelte Wertefrage ist nicht nur von deklaratorischer Bedeutung, wie der Präsident hervorhebt. Sie dient dazu, für die Verletzung der Prinzipien und Werte der Union, die zu

---

<sup>1</sup> Conv. 528/03.

<sup>2</sup> Vermerk zur Plenartagung, Brüssel, 27.-28. Februar 2003, Conv. 601/03.

<sup>3</sup> Ebenda, S. 1-2.

<sup>4</sup> Ebenda, S. 8.

<sup>5</sup> Conv. 305/02.

<sup>6</sup> Vermerk zur Plenartagung, Brüssel, 3.-4. Oktober 2002, Conv. 331/02. S. 2-5.

einem Verfahren für die Aussetzung der mit der Zugehörigkeit zur Union verbundenen Rechte führen kann, eine korrekte Definition zu geben. Zu den Inhalten empfehlen viele Konventsmitglieder die Einführung einer Bezugnahme auf den Glaubensaspekt, der laut Präsidium, wie der Präsident andeutet, eventuell besser in die Präambel passt, deren Entwurf jedoch noch nicht vorgestellt wurde.<sup>7</sup>

Die religiöse Bezugnahme ist ein Problem, das zahlreiche Polemiken auslösen und anerkannte religiöse Autoritäten zum Eingreifen veranlassen wird. Die Diskussionen der Tagung vom 27. und 28. Februar 2003 sind darauf gerichtet, ihr Platz und Inhalt zuzuweisen. Letzterer muss sich mit dem unterschiedlichen Verständnis des Verhältnisses zwischen Staat und Kirche auseinandersetzen, das seit Jahrhunderten die europäische Geschichte bewegt und in den verschiedenen Mitgliedstaaten eine unterschiedliche Ausprägung gefunden hat.<sup>8</sup> In Übereinstimmung mit den jeweiligen nationalen Lösungen sind es vor allem die Konventsmitglieder aus Italien, Polen und Deutschland, die eine Erwähnung des religiösen Erbes unterstützen, während die französischen Mitglieder des Konvents dieser am meisten widersprachen.<sup>9</sup> Im Grunde liegt das Problem in der namentlich von den Katholiken vorgebrachten nachdrücklichen Forderung nach Erwähnung der christlichen Wurzeln Europas.

Erneut wird dieses Thema auf der Tagung vom 11. bis 13. Juni 2003 während der Diskussion zum überarbeiteten ersten Teil des Vertragsentwurfs debattiert, der auch die Präambel<sup>10</sup> mit einschließt, die der Versammlung vom Präsidium vorgestellt wird. In der Präambel wird auf die „*religiösen, kulturellen und humanistischen Überlieferungen Europas*“ Bezug genommen. Während der im Wesentlichen anderen Fragen gewidmeten Aussprache treten die bereits im Februar ausgebildeten Parteien ein weiteres Mal zutage: einige Konventsmitglieder sind der Auffassung, dass die Präambel einen ausdrücklichen Bezug auf das Christentum oder die christlichen Werte enthalten sollte. Andere sind dagegen.<sup>11</sup> Dazu seien an dieser Stelle die Erläuterungen von Valéry Giscard d'Estaing und Giuliano Amato zitiert:

*„Wie Valéry Giscard d'Estaing ausführte, können die in Artikel 2 genannten Werte (Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Wahrung der Menschenrechte), die Grundlage für ein Sanktionsverfahren gegen einen Mitgliedstaat bilden, das im Fall einer schwerwiegenden Verletzung bis hin zur Aussetzung seines Rechts auf Zugehörigkeit zur Union reicht. Ihr Rechtscharakter muss daher klar definiert sein. Giuliano Amato wiederum erklärte, die religiösen Werte, die nicht von allen Europäern geteilt oder nicht überall in gleicher Weise zum Ausdruck gebracht werden, können nicht als verbindlich angesehen und bei Nichteinhaltung geahndet werden.“<sup>12</sup>*

Eine eingehende Diskussion befasst sich auch mit den Zielen der Union und führt erwartungsgemäß zu den unterschiedlichsten Vorschläge; in der Mehrzahl handelt es sich um Ergänzungen oder die Hervorhebung bestimmter Aspekte von Artikel 3 des Präsidiumsentswurfs über die Ziele. Dieser Artikel wird von einer umfassenden Mehrheit der Konventsmitglieder als politisch ausgewogen angesehen. Die verschiedenen Vorschläge widerspiegeln die politischen Richtungen der Konventsmitglieder, von denen einige sich für eine Verstärkung der sozialen Aspekte aussprechen, andere die Aspekte des Marktes und der Wirtschaft und wieder andere das Ziel der Inflationsbekämpfung betonen. Im Bereich der Wirtschaft entzündet sich am Ziel der „*Vollbeschäftigung*“, das einige lieber durch den Ausdruck „*hohes Beschäftigungsniveau*“ umschrieben

---

<sup>7</sup> Vermerk zur Plenartagung, Brüssel, 27.-28. Februar 2003, Conv. 601/03, S. 4.

<sup>8</sup> Ebenda, S. 4-5.

<sup>9</sup> Agence Europe, Bulletin quotidien Nr. 8411 vom 1. März 2003, Artikel 2.

<sup>10</sup> Conv. 797/03.

<sup>11</sup> Vermerk zur Plenartagung, Brüssel, 11.-13. Juni 2003, Conv. 814/03, S. 3.

<sup>12</sup> Agence Europe, Bulletin quotidien Nr. 8400 vom 14. Februar 2003, Artikel 1.

haben wollen, eine lebhafte Diskussion. Im Bereich der internationalen Beziehungen wünschen manche eine Erwähnung der Vereinten Nationen und ihrer Charta.<sup>13</sup>

Die im Juni 2003 vorgestellte Textüberarbeitung nimmt einen guten Teil der Vorschläge auf, nicht jedoch den am weitesten vom Präsidiumstext abweichenden Vorschlag. Dieser bezog sich nicht auf den Inhalt der Ziele, sondern auf die Mittel zu deren Erreichung. Während das Präsidium sie den Zuständigkeiten der Union entsprechend für angemessen hält, möchten einige Konventsmitglieder die Union verpflichten, die notwendigen Mittel für eine Fortführung ihrer Ziele und die Verwirklichung ihrer Politik bereitzustellen.<sup>14</sup>

Ergänzend sei Artikel IV des endgültigen Entwurfs erwähnt, der die Symbole der Union definiert. Dieser Artikel bestätigt die jetzige Flagge (zwölf Sterne im Kreis auf blauem Grund) und die derzeitige Hymne (*Ode an die Freude* von Beethoven), legt die Devise der Union fest (*In Vielfalt geeint*), bestimmt als allgemeinen Europatag den 9. Mai, der heute auf die Dienststellen der Gemeinschaft beschränkt ist, und sieht im Euro als europäischer Währung faktisch ein Symbol der Union. Dieser Artikel wurde von verschiedenen Konventsmitgliedern mit Nachdruck gefordert.<sup>15</sup>

## 2. Grundrechte und Unionsbürgerschaft

Einer der Punkte, der während der Anhörungen sowohl unter den Mitgliedern als auch unter den Vertretern der Zivilgesellschaft den breitesten Konsens auf sich vereint hat, war die Aufnahme der Grundrechtecharta in den Vertrag.<sup>16</sup> Die mit der Untersuchung dieser Frage betraute Arbeitsgruppe war in ihrem Schlussbericht<sup>17</sup> zu der Auffassung gelangt, dass eine solche Aufnahme wünschenswert ist, denn sie verleiht der Charta eine verbindliche Rechtswirkung auf Verfassungsebene. Was allerdings die Modalitäten angeht, so lässt die Arbeitsgruppe die drei technisch möglichen Optionen offen: die Einbeziehung der Charta in den Text (diese Variante wird schließlich gebilligt)<sup>18</sup>, die Bezugnahme des Textes auf die Charta, die in diesem Fall ein separates Dokument mit gleicher Rechtskraft wie die Verfassung bleibt, und schließlich eine indirekte Bezugnahme, die nur von einem Mitglied der Arbeitsgruppe unterstützt wurde.

Die Rechtsverbindlichkeit, die sich aus ihrer Einbeziehung in die Verfassung (oder aus der Bezugnahme auf sie) ergibt, würde den Bürgern erlauben, die von der Charta anerkannten Grundrechte vor den Gerichten der Mitgliedstaaten und in bestimmten Fällen vor dem Gerichtshof einzuklagen.

Die Arbeitsgruppe hat sich auch mit einem Beitritt der Union zur Europäischen Menschenrechtskonvention auseinandergesetzt, den sie positiv bewertet. Ihr zufolge obliegt es dem Ministerrat, über die Modalitäten und den Zeitplan für diesen Schritt zu entscheiden, der dem Unionsbürger, nun im Hinblick auf das Unionsrecht, die gleichen Rechte garantiert, wie er sie schon jetzt in seinem Wohnsitzstaat genießt. Der Beitritt zur Konvention ist nicht an die Zugehörigkeit der Union zum Europarat geknüpft.

---

<sup>13</sup> Vermerk zur Plenartagung, Brüssel, 27.-28. Februar 2003, Conv. 601/03, S. 6-7.

<sup>14</sup> Ebenda, S. 8.

<sup>15</sup> Plenartagung, Brüssel, 4 Juli 2003, Conv. 849/03, S. 2.

<sup>16</sup> Die Charta der Grundrechte wurde am 10. und 11. Dezember 2000 durch den Europäischen Rat von Nizza und am 14. Dezember desselben Jahres durch das Europäische Parlament angenommen. Sie garantiert den Bürgern die Rechte, die sich aus den klassischen, in der politischen Kultur Europas historisch überlieferten Werten herleiten (Würde, Freiheit, Gleichheit, Solidarität, Bürgerrechte und justizielle Rechte), integriert aber gleichermaßen die von den europäischen Verträgen und der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte anerkannten spezifischen Werte wie auch grundlegende Werte, die es angesichts der technischen Entwicklung zu bewahren gilt.

<sup>17</sup> Conv. 354/02.

<sup>18</sup> Die Grundrechtecharta stellt mit einigen formalen Änderungen Teil II des Vertragsentwurfs dar.

Mit der Entscheidung für die erste Option ergänzt der Vorentwurf des Präsidiums den Text der Charta um bestimmte formale Veränderungen sowie die wichtige Neuerung des Rechts auf Zugang zu den Dokumenten der Union, das über den im Vertrag von Amsterdam beschlossenen Anwendungsrahmen hinausgeht.<sup>19</sup>

Während der Diskussion vom 27. und 28. Februar über den Präsidiumsentwurf erhält die Option „Einbeziehung der Charta in den Vertragsentwurf“ eine breite Zustimmung, auch wenn sich einige zugunsten der anderen beiden Optionen aussprechen; es gibt jedoch keinen Widerspruch dagegen, die Charta in den Verfassungstext einzufügen. Angemerkt sei, dass dies Artikel 6 des Präsidiumstextes, der eine Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verbietet, und einen großen Teil von Artikel 7, der die Unionsbürgerschaft einführt und bestimmte Rechte daraus ableitet, überflüssig macht.<sup>20</sup>

Der überarbeitete Text des Vorentwurfs des Präsidiums übernimmt dazu als Interpretationsquelle die vom Präsidium des Konvents gegebenen Erläuterungen in die Präambel des die Charta enthaltenden Teils II. Dieser spezielle Punkt ruft erhebliche Einwände hervor, auf die der Vorsitzende der Arbeitsgruppe Vitorino antwortet, es handle sich „um einen Kompromiss . . . , der für mindestens fünf Mitgliedstaaten erforderlich sei, damit die vom Präsidium vorgeschlagene Einbeziehung der Charta in die Verfassung ratifiziert werden könne.“<sup>21</sup>

### 3. Das demokratische Leben der Union

Eng mit den Grundrechten der Bürger verknüpft, soll das demokratische Leben der Union deren demokratische Legitimität erhöhen. Es stellt daher ein wesentliches Element der Erklärung von Laeken dar. Aus dieser Perspektive sind die Artikel zu sehen, die sich im Vorentwurf des Präsidiums mit diesem Ziel beschäftigen und durch die die Bürger in die Lage versetzt werden sollen, den Entscheidungsprozess der Union zu verfolgen und zu seiner Ausformung beizutragen. Der Entwurf verankert die Gleichheit der Bürger<sup>22</sup>, regelt die partizipatorische Demokratie<sup>23</sup>, die Funktion des Bürgerbeauftragten<sup>24</sup>, die Rolle der politischen Parteien<sup>25</sup>, die Transparenz der Arbeit der Institutionen,<sup>26</sup> den Schutz der personenbezogenen Daten<sup>27</sup> und den Status der Kirchen und weltanschaulichen Gemeinschaften<sup>28</sup>.

Als Neuerungen gegenüber den bestehenden Texten sind die Artikel über die Gleichheit und die partizipatorische Demokratie zu sehen, innovativ im Inhalt der Bestimmungen sind jedoch die Artikel zur partizipatorischen Demokratie, zur Transparenz und zu den personenbezogenen Daten. Die Bestimmung über die Kirchen wird hingegen den Mittelpunkt einer Aussprache bilden, die an die Diskussion um die Erwähnung der christlichen Werte in der Präambel anknüpft.

Die partizipatorische Demokratie definiert sich als das Recht jedes Bürgers, am demokratischen Leben der Union teilzuhaben, was einschließt, dass „die Organe der Union . . . den Bürgern und den repräsentativen Verbänden in geeigneter Weise die Möglichkeit [geben], ihre Ansichten zu allen Bereichen des Handelns der Union öffentlich

---

<sup>19</sup> Conv. 726/03.

<sup>20</sup> Vermerk zur Plenartagung, Brüssel, 27.-28. Februar 2003, Conv. 601/03. S. 8.

<sup>21</sup> Vermerk zur Plenartagung, Brüssel, 11.-13. Juni 2003, Conv. 814/03. S. 3.

<sup>22</sup> Artikel 33 des Vorentwurfs des Präsidiums, Conv. 650/03.

<sup>23</sup> Artikel 34 des Vorentwurfs des Präsidiums, Conv. 650/03.

<sup>24</sup> Artikel 35 des Vorentwurfs des Präsidiums, Conv. 650/03.

<sup>25</sup> Artikel 35a des Vorentwurfs des Präsidiums, Conv. 650/03. Im wesentlichen handelt es sich um Artikel 191 des EGV.

<sup>26</sup> Artikel 36 des Vorentwurfs des Präsidiums, Conv. 650/03.

<sup>27</sup> Artikel 36a des Vorentwurfs des Präsidiums, Conv. 650/03.

<sup>28</sup> Artikel 37 des Vorentwurfs des Präsidiums, Conv. 650/03.



*bekannt zu geben und auszutauschen*“, wobei die geeigneten Mittel nicht anders spezifiziert sind als durch die Erwähnung eines offenen, transparenten und regelmäßigen Dialogs mit den repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft.

Was die Transparenz angeht, so wird über die festgelegten allgemeinen Grundsätze des Rechts auf Zugang zu den Unionsdokumenten hinausgehend beschlossen, dass die Tagungen des Rats zu Gesetzgebungsvorschlägen öffentlich sind. Für den Datenschutz werden in dem Artikel die einschlägigen Gesetze der Union als Rechtsgrundlage festgelegt.

Im Verlauf der Aussprache verlangen zahlreiche Redner eine nähere Bestimmung der Inhalte der partizipatorischen Demokratie, wobei die geltendgemachten Einfügungen ihren politischen Richtungen entspringen, vor allem aber wird ein Artikel über die repräsentative Demokratie gefordert, der neben den bereits bestehenden Institutionen die Möglichkeit europäischer Volksabstimmungen vorsieht.

Zum Thema Transparenz wünschen etliche Konventsmitglieder die Ausdehnung der Gesetzgebung auf alle Einrichtungen der Gemeinschaft sowie eine genaue Angabe der Ratstagungen, die nicht der Öffentlichkeitspflicht unterliegen.

Der in Artikel 37 behandelte Status der Kirchen ruft lebhafte Diskussionen hervor. Der Artikel greift die Erklärung Nr. 11 zum Vertrag von Amsterdam auf und verweist alles, was die Kirchen und die religiösen Vereinigungen und Gemeinschaften betrifft, in die nationale Gesetzgebung, wobei ihnen die weltanschaulichen Organisationen gleichgestellt werden. Gleichzeitig sieht er einen Dialog zwischen der Union und der Gesamtheit der in Artikel 37 einbezogenen Organisationen vor. Über diese Norm gibt es einen breiten Konsens, Kritik wird jedoch zur Gleichstellung der Kirchen mit den „weltanschaulichen Organisationen“ erhoben, einer Formulierung, in der der Begriff „philosophique“ der französischen Fassung von einigen Konventsmitgliedern als wenig deutlich angesehen wird. Darüber hinaus wird gefordert, diejenigen religiösen oder weltanschaulichen Organisationen vom Dialog auszuschließen, die *„die Unversehrtheit des Menschen ... beeinträchtigen und die in dieser Verfassung niedergelegten Werte [nicht] achten.“*<sup>29</sup>

Der überarbeitete Text des Verfassungsentwurfs zum demokratischen Leben berücksichtigt einige Veränderungen, die aus der Aprildebatte hervorgegangen sind. So wird das Prinzip der repräsentativen Demokratie festgeschrieben, auf dem die Arbeitsweise der Union beruht, während die partizipatorische Demokratie implizit die Rolle eines zusätzlichen Instruments übernimmt. Kraft dieses Prinzips wird durch Aufnahme einer Aussage über die politischen Parteien in die Bestimmung über die repräsentative Demokratie dem Bürger das Recht auf Teilnahme am demokratischen Leben der Union zugebilligt.<sup>30</sup> Außerdem erkennt ein hinzugefügter Artikel die Rolle der Sozialpartner auf Ebene der Union an und erleichtert damit unter Berücksichtigung der unterschiedlichen nationalen Systeme den Dialog mit der Union.<sup>31</sup>

Bei einer späteren Debatte über diesen neuen Text wird gefordert, den Artikel über die partizipatorische Demokratie um das Instrument einer Initiative der Bürger<sup>32</sup> zu ergänzen, das sich im endgültigen Entwurf des Konvents wiederfindet: eine Million europäischer Bürger aus einer erheblichen Zahl von Mitgliedstaaten können die Kommission auffordern, Vorschläge zu einem bestimmten Thema zu unterbreiten.<sup>33</sup>

---

<sup>29</sup> Vermerk zur Plenartagung, Brüssel, 24.-25. April 2003, Conv. 696/03. S. 5-7.

<sup>30</sup> Artikel I-45 des überarbeiteten Entwurfs, Conv. 724/03.

<sup>31</sup> Artikel I-47 des überarbeiteten Entwurfs, Conv. 724/03.

<sup>32</sup> Vermerk zur Plenartagung, Brüssel, 5. Juni 2003, Conv. 798/03. S. 3.

<sup>33</sup> Artikel 46 (4) des endgültigen Entwurfs.

#### 4. Die Zugehörigkeit zur Union

Die bestehenden Verträge sehen bereits Bestimmungen zum Beitrittsverfahren eines neuen Staates und zur zeitweiligen Aussetzung der mit der Zugehörigkeit verbundenen Rechte vor. Der Vorentwurf des Präsidiums<sup>34</sup> nimmt hier keine wesentlichen Veränderungen vor, fügt jedoch eine Bestimmung über die Aufnahmekriterien hinzu: „Die Union steht allen europäischen Staaten offen, deren Völker die in Artikel 2 genannten Werte teilen, die diese achten und sich verpflichten, sie gemeinsam zu fördern. Der Beitritt zur Union setzt die Akzeptierung ihrer Verfassung voraus.“<sup>35</sup> Eine noch größere Neuerung ist der Artikel über den freiwilligen Austritt aus der Union: er besagt, dass zwischen dem austretenden Staat und der Union ein Abkommen ausgehandelt und geschlossen wird, das die zukünftigen Beziehungen zwischen beiden Seiten berücksichtigt.<sup>36</sup>

Die Debatte im Konvent<sup>37</sup> konzentriert sich vor allem auf diese letzte Bestimmung. Einige Redner fordern ihre Streichung, denn wenn das Wiener Übereinkommen über das Vertragsrecht auf den Austritt eines Staates anzuwenden ist, wäre diese Bestimmung überflüssig, ist die erwähnte Übereinkunft hingegen nicht anzuwenden, würde besagte Bestimmung das Wesen der Union verfälschen. Dieser Einwand verweist nach Ansicht des Verfassers des vorliegenden Dokuments auf den Kern eines grundsätzlichen Problems: ist die Verfassung der Union ein Vertrag oder eine echte Verfassung?

Einige dem Prinzip nach zustimmende Redner plädieren sowohl hinsichtlich der Bedingungen als auch der Verfahren für strengere Austrittsregeln und unterbreiten den Vorschlag, dass der Austritt keinen einseitigen Akt des betreffenden Staates darstellen, sondern einem Beschluss der Union untergeordnet sein sollte. Ein Teil der Redner spricht sich dafür aus, das Austrittsrecht auf Ausnahmefälle, namentlich auf eine Verfassungsänderung oder die Nichtratifizierung einer Verfassungsänderung, zu beschränken. Von einigen wurde auch der Gedanke vorgebracht, für den aus der Union austretenden Staat einen Assoziiertenstatus einzuführen.

Um bestimmten Einwänden der Konventsmitglieder entgegenzukommen, findet der endgültige Entwurf eine Neuformulierung für die Aufnahmekriterien und fordert nun nicht mehr von den Völkern, sondern den Staaten, die Werte der Union<sup>38</sup> zu achten; dies ist die einzige substanzielle Änderung des Präsidiumsvorschlags zur Unionszugehörigkeit.

#### 5. Die Beziehungen zwischen der Union und den Mitgliedstaaten

Die Frage der Zuständigkeiten ist von grundlegender Bedeutung für die Beziehungen zwischen der Union und den Mitgliedstaaten; an ihrer Aufteilung auf die beiden Regierungsebenen misst sich der Integrationsgrad der Union als Organisation. Sie ist die Hauptfrage, die die unterschiedlichen Meinungen zur Zukunft Europas aufeinandertreffen lässt, und der Bereich, aus dem die politisch folgenreichsten Konflikte zwischen der Union und den Staaten entstehen können.

In diesen Kontext gehört die Anerkennung der nationalen Identität, die der Vertrag über die Europäische Union bereits verankert hat, ohne jedoch den Begriff zu definieren.<sup>39</sup> Die vom Konvent eingeführte Neuerung besteht lediglich in der Definition dieser nationalen Identität, der sie jedoch einen Inhalt verleiht, der eher

---

<sup>34</sup> Titel X: Die Zugehörigkeit zur Union, Conv. 648/03.

<sup>35</sup> Ebenda, Artikel 43.

<sup>36</sup> Ebenda, Artikel 46.

<sup>37</sup> Vermerk zur Plenartagung, Brüssel, 24.-25. April 2003, Conv. 696/03. S. 9-11.

<sup>38</sup> Artikel 57, Absatz 1.

<sup>39</sup> Artikel 6, Absatz 3 EUV.

auf die Souveränität der Staaten als auf die Gemeinschaft Bezug zu nehmen scheint, der sie doch vor allem entspringt.<sup>40</sup>

Im Vorentwurf des Präsidiums<sup>41</sup> rangiert sie unter den Bestimmungen über die Anwendung der Grundprinzipien zur Ausübung der Zuständigkeiten. Danach ist die nationale Identität mit den entscheidenden Funktionen des Staates verknüpft, „insbesondere seiner politischen und verfassungsrechtlichen Struktur einschließlich der Organisation der staatlichen Behörden auf nationaler, regionaler und kommunaler Ebene“. Diese Formulierung weckt Ratlosigkeit im Konvent<sup>42</sup>, wird aber im endgültigen Entwurf zu einem grundlegenden Element des Artikels über die Beziehungen zwischen der Union und den Mitgliedstaaten<sup>43</sup>, der ihre wesentlichen Funktionen spezifiziert: „die Wahrung der territorialen Unversehrtheit, die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung, den Schutz der inneren Sicherheit“.

Mit der Achtung der nationalen Identität hängt der Grundsatz des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts zusammen, das der Vorentwurf des Präsidiums und der endgültige Entwurf im Rahmen der Zuständigkeiten behandeln. Diesem Grundsatz folgend, der in beiden Texten formal unterschiedlich abgefasst ist, sind die Verfassung und das Gemeinschaftsrecht dem Recht der Mitgliedstaaten übergeordnet. Die Tagungen von 27. und 28. Februar und vom 5. März 2003 beschäftigen sich mit dieser Frage nur am Rande. Kritische Stellungnahmen sind in der Minderzahl, und zwar bei denjenigen, die die Aufnahme dieses Vorrangs in die Verfassung ablehnen, um zu verhindern, dass ein vom Gerichtshof<sup>44</sup> entwickelter Grundsatz formalisiert und ohne Nuancen festgelegt wird, als auch bei jenen, die eine weniger deutliche oder aber verneinend abgefasste Formulierung verlangen, derzufolge also einzelstaatliches Recht nicht vom Recht der Union<sup>45</sup> abweichen darf.

## 6. Die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente

Ein ausgesprochen sensibles Thema der Beziehungen zwischen der Union und den Mitgliedstaaten ist die Rolle der nationalen Parlamente, die derzeit durch ein Protokoll des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft geregelt wird. Das Protokoll garantiert deren Recht auf Information und erkennt die „Konferenz der Ausschüsse für Gemeinschafts- und Europaangelegenheiten der Parlamente der Europäischen Union“ (COSAC)<sup>46</sup> an, der es gewisse Interventionsmöglichkeiten zubilligt.

Der schwierige Charakter der Frage besteht im Gleichgewicht zwischen der institutionellen Rolle des Europäischen Parlaments und der Rolle der nationalen Parlamente. Ersteres bezieht bereits vor Beginn des Konvents Stellung gegen die Möglichkeit einer aus Vertretern der nationalen Parlamente zusammengesetzten zweiten Kammer des Europäischen Parlaments, weil

*«17... sie] keine Lösung für die Schwierigkeiten wäre, mit denen sich einige Parlamente insbesondere bei der Kontrolle der Europapolitik ihrer Regierung konfrontiert sehen, sondern zum Nachteil von Demokratie und Transparenz nur eine Verzögerung des Gesetzgebungsverfahrens der Gemeinschaft bewirken würde;*

---

<sup>40</sup> Die Arbeitsgruppe Ergänzende Zuständigkeiten hatte eine Definition der nationalen Identität empfohlen. *Schlussbericht der Gruppe V*, Conv. 375/02, S. 12.

<sup>41</sup> Artikel 9, Punkt 6.

<sup>42</sup> Vermerk zur Plenartagung, Brüssel, 5. März 2003, Conv. 624/03. S. 3.

<sup>43</sup> Artikel 5.

<sup>44</sup> Vermerk zur Plenartagung, Brüssel, 27.-28. Februar 2003, Conv. 601/03. S. 11.

<sup>45</sup> Vermerk zur Plenartagung, Brüssel, 5. März 2003, Conv. 624/03. S. 3.

<sup>46</sup> Eingerichtet 1989 in Paris. Auf der Website <http://www.cosac.eu/> sind weitere Informationen abrufbar.

18. *die doppelte Legitimation – Union der Staaten und der Völker – auf europäischer Ebene im Gesetzgebungsbereich bereits in der Mitwirkung des Rates und des Europäischen Parlaments ihren Niederschlag findet; [das Europäische Parlament] hält es nicht für wünschenswert, den Beschlussfassungsprozess schwerfälliger oder komplizierter zu machen, und vertritt den Standpunkt, dass es eine verwirrende Überschneidung der jeweiligen Rollen der europäischen und der einzelstaatlichen Organe zu vermeiden gilt;*<sup>47</sup>

Der Ablehnung einer neuen Kammer liegt die Überzeugung zugrunde, dass die nationalen Parlamente ihre Rolle im Rahmen des europäischen Aufbauwerks zwar auf gleicher Ebene mit dem Europäischen Parlament spielen, aber doch auf die jeweiligen Regierungssysteme beschränkt bleiben sollen, insbesondere wenn es darum geht, die Europapolitik der Regierungen und vor allem deren Positionen im Ministerrat zu überwachen.<sup>48</sup> Das Europäische Parlament nennt in seiner EntschlieÙung zwei Mittel, um die Rolle seiner nationalen Partner zu stärken: Ausweitung ihrer Vollmachten gegenüber ihren jeweiligen Regierungen und Verstärkung der Zusammenarbeit zwischen dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten.

Verglichen mit dem ersten Mittel, das generell von der verfassungsrechtlichen Wahl des jeweiligen Staates abhängt, ist die Verbesserung der Information, die schon das Protokoll über die nationalen Parlamente im Anhang zum Vertrag von Amsterdam festschreibt, ein bedeutender europäischer Beitrag. Was die interparlamentarische Kooperation zwischen den verschiedenen Instrumenten anbelangt, so ist der Vorschlag einer interparlamentarischen Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten, die mit Programmen für multi- und bilaterale Treffen und dem Austausch von Informationen und Dokumenten die Zusammenarbeit organisieren soll, von herausragender Bedeutung.<sup>49</sup>

Diese mit überwältigender Mehrheit angenommene EntschlieÙung zeichnet sich dadurch aus, dass sie erhebliche Klarheit in eine sensible Debatte bringt und konstruktive Vorschläge formuliert, um die in der Vergangenheit bisweilen als schwierig charakterisierten Beziehungen zu regeln.

Das Vorhaben des Europäischen Parlaments wird vom Konvent umfassend bestätigt. Der endgültige Entwurf stärkt die Rolle der nationalen Parlamente, vor allem im Hinblick auf die Überwachung der Subsidiarität.<sup>50</sup> Neben diesem spezifischen Problem wird das Thema durch eine Ad-hoc-Arbeitsgruppe vertieft, die bestimmte Änderungen des geltenden Protokolls vorschlägt, darunter vor allem:

- Übermittlung der Rechtsetzungsvorschläge und anderer politisch wichtiger Dokumente der Kommission sowie des Jahresberichts des Rechnungshofes an die nationalen Parlamente gleichzeitig mit ihrer Zuleitung an den Rat und das Europäische Parlament;
- Verbot der Feststellung vorläufiger Einigungen durch die Arbeitsgruppen des Rates und des AstV vor Ablauf der derzeit für die Annahme von Entscheidungen vorgesehenen Frist<sup>51</sup> und genauere Regelung der Parlamentsvorbehalte in der Geschäftsordnung des Rates;
- Öffentlichmachen der Tagungen des Rates in seiner Funktion als Gesetzgeber;

---

<sup>47</sup> EntschlieÙung des Europäischen Parlaments vom 7.2.2002 zu den *Beziehungen EP/nationale Parlamente im Rahmen des europäischen Aufbauwerks*, Ziffer 17 und 18.

<sup>48</sup> *Ebenda*, Ziffer 1.

<sup>49</sup> *Ebenda*, Ziffer 9-16.

<sup>50</sup> Siehe weiter unten in diesem Kapitel.

<sup>51</sup> Artikel 3 des dem Vertrag von Amsterdam beigefügten Protokolls sieht eine Frist von sechs Wochen zwischen dem Zeitpunkt der Weiterleitung einer Initiative der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat und dem Zeitpunkt ihrer Aufnahme in die Tagesordnung dieses Organs vor; die Empfehlung der Arbeitsgruppe des Konvents zielt darauf ab zu vermeiden, dass der Rat diese Bestimmung durch Einigungen umgeht, die die formale Entscheidung im voraus vorbereiten, und damit eine Stellungnahme der nationalen Parlamente unnötig machen.

- Klärung der Rolle der COSAC, die nicht nur als Plattform für den Kontakt zwischen den Ausschüssen für Europaangelegenheiten der nationalen Parlamente, sondern auch zwischen ihren Fachausschüssen fungieren könnte;<sup>52</sup>
- Einbeziehung der nationalen Parlamente und des Europäischen Parlaments in ein Forum über die politischen Leitlinien und Strategien der Union, das die Form eines Kongresses haben könnte.<sup>53</sup>

Die Vorschläge der Gruppe haben breite Unterstützung im Konvent gefunden, insbesondere der Vorschlag zur Öffentlichkeit der Ratstagungen. Die einzige Ausnahme betrifft die Einrichtung eines Kongresses, der den institutionellen Aufbau nur komplizierter werden ließe.<sup>54</sup>

In seinem Vorentwurf billigt das Präsidium im Wesentlichen die Empfehlungen der Arbeitsgruppe, insbesondere zur Unterrichtung und Anhörung der nationalen Parlamente, ohne jedoch den Vorschlag eines Verbots vorläufiger Einigungen aufzugreifen; hinsichtlich ihrer Einbeziehung in die Strategiediskussionen der Union folgt er nicht der Union, sondern überträgt es dem Europäischen Parlament, in Zusammenarbeit mit den einzelstaatlichen Parlamenten die angemessensten Formen für eine interparlamentarische Zusammenarbeit zu prüfen.<sup>55</sup> Der vom Konvent und den meisten Rednern zustimmend angenommene Text konzentriert sich auf technische Einzelheiten. Auf die Schaffung eines Kongresses wird bei der Behandlung der politisch sensiblen interparlamentarischen Zusammenarbeit nicht eingegangen. Allerdings wird eine Verstärkung des Engagements des Europäischen Parlaments gefordert, das sich nicht auf eine Prüfung der interparlamentarischen Zusammenarbeit beschränken, sondern sie vorantreiben sollte, wobei einigen Rednern zufolge auch die COSAC einbezogen werden muss.<sup>56</sup> Der endgültige Entwurf ist im Wesentlichen mit dem des Präsidiums identisch..

---

<sup>52</sup> *Schlussbericht der Gruppe IV „Rolle der nationalen Parlamente“, Conv. 353/02, S. 8-9.*

<sup>53</sup> *Ebenda, S. 15.*

<sup>54</sup> *Vermerk zur Plenartagung, Brüssel, 28.-29. Oktober 2002, Conv. 378/02, S. 4-5.*

<sup>55</sup> *Entwurf von Protokollen über die Grundsätze der Anwendung der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, über die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente, Conv. 579/03.*

<sup>56</sup> *Vermerk zur Plenartagung, Brüssel, 17.-18. März 2003, Conv. 630/03, S. 8-10.*



# KAPITEL V

## DIE ZUSTÄNDIGKEITEN DER UNION

### 1. Die Zuständigkeiten der Union: Grundsätze der Abgrenzung und der Ausübung

Mit dem Vorentwurf des Präsidiums werden im Bereich der Zuständigkeiten gewisse Grundsätze eingeführt, und zwar der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung, der Grundsatz der Subsidiarität, der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und der Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit. Diese finden in den Texten, die die Aussprachen des Konvents begleiten, einen unterschiedlichen Platz. Im Vorentwurf des Präsidiums werden sie alle zusammen als Grundsätze für die Abgrenzung und Ausübung der Zuständigkeiten definiert.<sup>1</sup> Die beiden ersten Grundsätze gehören zur Verfassungstradition, insbesondere zu der von Bundesstaaten.

Im endgültigen Entwurf wird aus der begrenzten Einzelermächtigung ein Grundsatz für die Abgrenzung der Zuständigkeiten, während Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit zu Grundsätzen ihrer Ausübung werden.<sup>2</sup> Die loyale Zusammenarbeit hat Eingang in Artikel 5 über die Beziehungen zwischen der Union und den Mitgliedstaaten gefunden und wird zu einer Norm zur Programmierung der gegenseitigen Hilfe zwischen den beiden obersten Regierungsebenen.

Gemäß dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung übt eine Regierungsebene ausschließlich die Zuständigkeiten aus, die ihr ausdrücklich zugewiesen wurden, während die restlichen Zuständigkeiten im Regelfall von einer anderen Regierungsebene ausgeübt werden. Eben diesem Weg folgt der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, der das Tätigwerden der Union auf die im Vertrag vorgesehenen Zuständigkeiten begrenzt und die anderen Zuständigkeiten den Mitgliedstaaten vorbehält.<sup>3</sup>

Der Grundsatz der Subsidiarität hingegen betrifft die Zuständigkeitsverteilung. Hierfür hat die Verwaltungswissenschaft objektive Kriterien herausgearbeitet, deren wichtigste die funktionelle Homogenität<sup>4</sup>, die Internalisierung der Effekte<sup>5</sup> und die Größenvorteile<sup>6</sup> sind. Im Vergleich dazu ist die Subsidiarität ein ergänzender Grundsatz, kraft welchem eine höhere Regierungsebene anstelle einer niedrigeren Regierungsebene tätig werden kann, wenn diese wegen ihrer strukturellen Mängel eine Befugnis nicht mit ausreichender Wirksamkeit ausüben kann.

Diesen Grundsatz regelt derzeit Artikel 5 des Vertrags<sup>7</sup>, der die beiden Bedingungen nennt, unter denen die Gemeinschaft Befugnisse ausüben kann, die ihr im Vertrag nicht ausschließlich zugewiesen werden: durch einzelstaatliches Handeln lassen sich die Ziele der vorgesehenen Maßnahmen nicht erreichen, während auf

---

<sup>1</sup> Artikel 8 des Vorentwurfs des Präsidiums, CONV 528/03.

<sup>2</sup> Artikel 9.

<sup>3</sup> Absatz 2 von Artikel 8 des Vorentwurfs des Präsidiums, und dann unverändert in Artikel 9 des Vertragsentwurfs.

<sup>4</sup> Eine Zuständigkeit kann nur dann wirksam ausgeübt werden, wenn durch die betreffenden Maßnahmen aufgrund der Nähe dieser Zuständigkeit zu den anderen Zuständigkeiten derselben Regierungsebene Synergien entstehen können.

<sup>5</sup> Die Auswirkungen, die die normalen Effekte der im Rahmen einer Zuständigkeit ausgeübten Maßnahmen innerhalb des Territoriums einer Regierungsebene haben.

<sup>6</sup> Die Durchführung der Maßnahmen einer Zuständigkeit zu den geringstmöglichen Kosten auch unter Berücksichtigung der Kosten der Kontrolle.

<sup>7</sup> Die konkrete Anwendung regelt ein Anhangsprotokoll.

der anderen Seite die Gemeinschaftsebene in Anbetracht der Größenvorteile und der Internalisierung der Effekte geeignet ist, diese Ziele zu erreichen.

Die Subsidiarität legitimiert ein unter die nicht ausschließlichen Zuständigkeiten fallendes Handeln, indem sie es mit einer Art Vertretung einzelstaatlichen Handelns verbindet; die Verhältnismäßigkeit wiederum legt die Grenzen dafür fest, und zwar sowohl normativ als auch bezüglich der angewandten Mittel, indem sie das Handeln mit den Zielen des Vertrags verbindet, statt mit der Funktion, an die Stelle einzelstaatlichen Handelns zu treten.

Mit dem Subsidiaritätsprinzip ist das Prinzip der Verhältnismäßigkeit verbunden, den Artikel 5 des geltenden Vertrags als Handeln definiert, das nicht über das für die Erreichung der Ziele des Vertrags erforderliche Maß hinaus geht.

Mit der Zeit hat die Anwendung dieser Grundsätze eine gewisse Verwunderung ausgelöst, wie sich auch bei der Debatte vor der Erklärung von Laeken gezeigt hat, und zwar nicht unbedingt nur bei den „Euroskeptikern“. Wie man gesehen hat, wünschte selbst Schröder eine Neufestlegung der Gemeinschaftsbefugnisse in Form einer Rückübertragung eines erheblichen Teils dieser Kompetenzen an die Staaten.<sup>8</sup>

Auch während der ersten Phase der Konventsdebatten und der Anhörung der Zivilgesellschaft zeigte sich eine gewisse Verwunderung über die Anwendung dieser Prinzipien, und dies trotz des bestehenden erheblichen Konsens über ihre Definition; die Gebietskörperschaften hatten sogar die Einführung eines neuen *Konnexionsprinzips* bezüglich der Auswirkungen der Gemeinschaftsmaßnahmen auf die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften vorgeschlagen<sup>9</sup>, was uns zeigt, dass diese von den nationalen Regierungsebenen bisweilen als Belastung empfunden werden, was das genaue Gegenteil dessen ist, was mit dem Subsidiaritätsprinzip erreicht werden soll.

Diese Situation (Akzeptanz des Prinzips und Verwunderung über seine Anwendung) führte logischerweise dazu, dass die Akteure ihre Aufmerksamkeit auf die Kontrolle der Anwendung konzentrierten, wobei sie über deren Art – politisch oder juristisch – gespalten waren, was ihren Vorschlag erklärt, ein von den nationalen Parlamenten abgeleitetes Organ zur Ausübung dieser Kontrolle zu schaffen.<sup>10</sup>

## 2. Die Zuständigkeiten der Union: die Arbeitsgruppe „Subsidiarität“

Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass die Arbeitsgruppe „Subsidiarität“ nicht daran interessiert war, über den Inhalt der Subsidiarität zu diskutieren, sondern sich mit ihrer Kontrolle befasste. Dabei ging es im Wesentlichen um eine politische Kontrolle unter Einbeziehung der nationalen Parlamente, wobei die Schaffung eines sie vertretenden Organs ausgeschlossen wurde.

Der Eckpfeiler der vorgesehenen Regelung ist eine in das Gesetzgebungsverfahren integrierte Kontrolle. Für die Kommission heißt das, dass sie jedem ihrer Gesetzgebungsvorschläge einen *Subsidiaritätsbogen* beifügen muss, damit die anderen Gesetzgebungsorgane und die nationalen Parlamente die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips bewerten können; die Kontrolle wird über ein *Frühwarnsystem* ausgeübt, durch den die nationalen Parlamente sich zur Einhaltung des Prinzips äußern, wobei die Kommission ihren Vorschlag überprüfen muss, wenn spätestens sechs Wochen nach Übermittlung des Vorschlags ein Drittel der nationalen Parlamente begründete Stellungnahmen eingesandt hat. Dabei ist das Wort „Kontrolle“ für diese Regelung nicht ganz zutreffend; es handelt sich vielmehr um ein den nationalen Parlamenten eingeräumtes Mitspracherecht.

---

<sup>8</sup> Vgl. Kapitel I, Absatz 3.

<sup>9</sup> Vgl. Kapitel II, Absatz 2.

<sup>10</sup> Vgl. Kapitel II, Absatz 2.



Hinzu kommt eine juristische Kontrolle im Nachhinein durch die Erweiterung der Klagemöglichkeit vor dem EuGH auf die einzelstaatlichen Parlamente, die sich im Rahmen des Frühwarnsystems zu Wort gemeldet haben, und auf den Ausschuss der Regionen.<sup>11</sup> Dabei ist zu bemerken, dass die Arbeitsgruppe die Ausweitung des Klagerechts auf die Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen, wie sie die Kontaktgruppe „Gebietskörperschaften“ vorgeschlagen hatte, ausdrücklich ausgeschlossen hatte, da sie der Ansicht war, dass der Grundsatz der Mitwirkung der Regionen an der Ausarbeitung des Gemeinschaftsrechts und an der Kontrolle der Subsidiarität ausschließlich auf einzelstaatlicher Ebene zum Tragen kommen sollte.<sup>12</sup>

Die Empfehlungen der Arbeitsgruppe finden beim Konvent einen breiten Konsens, mit Bemerkungen, die nicht den Inhalt, sondern nur die Modalitäten betreffen: das unterschiedliche Gewicht der nationalen Parlamente mit einer Kammer und mit zwei Kammern, um das Drittel aller Parlamente zusammenzubekommen, das erforderlich war, damit ein Vorschlag erneut geprüft werden muss, möglicher Missbrauch des Frühwarnsystems durch die nationalen Parlamente, um sich das Klagerecht vor dem EuGH zu sichern, und die Möglichkeit, dass zwar der Text der Kommission, für den das Frühwarnsystem aktiviert wird, das Subsidiaritätsprinzip einhält, nicht aber der, der am Ende des Gesetzgebungsverfahrens angenommen wird. Insbesondere die Frist von sechs Wochen, die den nationalen Parlamenten gewährt wurde, um das Frühwarnsystem auszulösen, macht einigen Konventsmitgliedern Sorgen, weil sie fürchten, dass die Verfahren dadurch in die Länge gezogen werden<sup>13</sup>.

Das Präsidium berücksichtigt die Position der Arbeitsgruppe in seinem Entwurf, indem den einzelnen nationalen Parlamenten überlassen bleiben soll, im Falle eines Zweikammersystems interne Modalitäten für die Konsultation ihrer Kammern zu beschließen<sup>14</sup>.

Eine entscheidende Debatte über diese Frage findet auf der Sitzung vom 17. und 18. März 2003 statt. Das Problem der Zweikammerparlamente wird anders gelöst, als es sich das Präsidium vorgestellt hat, indem die Einkammerparlamente bei der Berechnung des Drittels der Parlamente, das sich gegen einen Gesetzesvorschlag stellen muss, damit dieser noch einmal geprüft wird, die doppelte Stimmenzahl erhalten. Dieses „Quorum“ wird beibehalten, obschon einige Konventsmitglieder vorgezogen hätten, wenn es auf ein Viertel gesenkt worden wäre, während andere es gern auf zwei Drittel angehoben hätten. Dagegen trifft der Vorschlag eines zweiten Quorums von zwei Dritteln, bei dessen Erreichen der Vorschlag ganz einfach zurückgezogen werden muss, auf äußerst großen Widerstand, und dies aus zwei Gründen: der erste Grund ist die Entscheidungsautonomie der europäischen Organe, und der zweite (pragmatischere) ist die Feststellung, dass ein Nein von zwei Dritteln der nationalen Parlamente politisch die Ablehnung des Vorschlags durch den Rat impliziert.

Zum ebenfalls angesprochenen Klagerecht der Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen fordert der Präsident in seinen Schlussfolgerungen das Präsidium auf, darüber nachzudenken, wie der Rolle dieser Regionen Rechnung getragen werden kann.<sup>15</sup> Im Anschluss an diese Debatte ändert das Präsidium den Text, dem der Konvent am Ende seine Zustimmung erteilt, geringfügig ab.

---

<sup>11</sup> CONV 286/02.

<sup>12</sup> *Ebenda*, S. 8.

<sup>13</sup> *Vermerk zur Plenartagung in Brüssel vom 3. und 4. Oktober 2002*, CONV 331/02, S. 6-8.

<sup>14</sup> *Entwurf von Protokollen über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit und über die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der Europäischen Union*, CONV 579/03, S. 7.

<sup>15</sup> *Vermerk zur Plenartagung in Brüssel vom 17. und 18. März 2003*, CONV 630/03, S. 5-8.

### 3. Die Zuständigkeiten der Union: die Arten von Zuständigkeiten in den geltenden Verträgen

Der geltende Vertrag enthält keine Klassifikation der Zuständigkeiten, ja nicht einmal eine geordnete Aufzählung derselben, wie es in den Verfassungen der Länder, die kein Einheitsstaat sind, in der Regel der Fall ist. Diese Zuständigkeiten ergeben sich aus den speziellen Bestimmungen der verschiedenen Gemeinschaftspolitiken, bei denen Befugnisse der Gemeinschaft vorgesehen sind; die einzige Bezugnahme, die noch dazu recht kurz gehalten ist, findet sich in Artikel 5 des geltenden Vertrags, wo dieser das Subsidiaritätsprinzip definiert, das für die Politikbereiche gilt, die nicht in die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft fallen.

Die Zuweisungskriterien dagegen sind nicht ausdrücklich genannt, aber man kann sie rekonstituieren: es gibt ein Zielkriterium (zum Beispiel Schaffung des Binnenmarkts) und ein Sachgebietskriterium, wobei die Koordination zwischen beiden nicht unbedingt sichergestellt ist.

Davon ausgehend stellt sich die gemeinschaftsweit akzeptierte Klassifikation der gegenwärtig bestehenden Zuständigkeiten wie folgt dar:

- Ausschließliche Zuständigkeiten (nur im Rahmen der ersten Säule): die Gesetzgebungsbefugnis wird allein von der Union ausgeübt; jedes Tätigwerden der Mitgliedstaaten ist – außer mit Genehmigung – ausgeschlossen; diese Zuständigkeiten sind: die Geld- und Währungspolitik für die Staaten der Eurozone, der gemeinsame Zolltarif, die gemeinsame Handelspolitik und die Erhaltung der biologischen Meeresschätze im Rahmen der gemeinsamen Fischereipolitik.
- Konkurrierende Zuständigkeiten: Bereiche, in denen die Mitgliedstaaten gesetzgeberisch tätig werden können, und zwar solange und in dem Maße, wie die Union ihre Zuständigkeit noch nicht durch die Annahme von Normen ausgeübt hat. In der ersten Säule sind dies Zuständigkeiten in den Bereichen Staatsangehörigkeit, Visa, Asyl und Zuwanderung, Freizügigkeit, Landwirtschaft, Fischfang, Verkehr, Energieversorgung, Tourismus, transeuropäische Energie- und Telekommunikationsnetze (betrifft nur die Interoperabilität), Umwelt, Wettbewerb, Verbraucherschutz, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt, Sozialpolitik und Steuerfragen; die Zuständigkeiten der zweiten Säule im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik und alle Zuständigkeiten der dritten Säule sind gleichfalls geteilte Zuständigkeiten.
- Ergänzende Zuständigkeiten: Bereiche, in denen sich die Zuständigkeit der Union darauf beschränkt, die Maßnahmen der Mitgliedstaaten zu koordinieren oder zu unterstützen. Zu dieser Kategorie gehören die Bereiche Wirtschaftspolitik, Beschäftigung, Zusammenarbeit im Zollwesen, Bildung, berufliche Bildung und Jugend, Kultur, Gesundheitswesen, transeuropäische Netze (außer Interoperabilität und Normen), Industrie, Forschung und Entwicklung und Entwicklungszusammenarbeit; die gemeinsame Verteidigungspolitik in der zweiten Säule gehört ebenfalls zu den ergänzenden Zuständigkeiten.<sup>16</sup>

Das Europäische Parlament bezieht dazu am 17. Juli 2002 Stellung, indem es drei Arten von Zuständigkeiten definiert: die grundsätzlichen Zuständigkeiten der Staaten, die sich indirekt aus der Anwendung des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung<sup>17</sup> ergeben, die eigenen Zuständigkeiten der Union, die sich direkt aus der Anwendung des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung<sup>18</sup> ergeben und zu denen unter anderem die Strukturpolitiken, die „vier Freiheiten“, die Finanzdienstleistungen und die Assoziierungsverträge gehören,

<sup>16</sup> Die hier vorgestellten Überlegungen zum gegenwärtigen Stand der Zuständigkeiten werden zu einem großen Teil in dem Vermerk des Präsidiums „Kompetenzabgrenzung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten – Gegenwärtiges System, Problemstellung und zu prüfende Optionen“, CONV 47/02 behandelt.

<sup>17</sup> Jeder Bereich, der der Union nicht zugewiesen wurde, verbleibt in nationaler Zuständigkeit.

<sup>18</sup> In die Zuständigkeit der Union fallen nur die Bereiche, die ihr ausdrücklich zugewiesen wurden.

und die gemeinsamen Zuständigkeiten, eine Art von Zuständigkeiten, die die konkurrierenden und die ergänzenden Zuständigkeiten umfasst<sup>19</sup>.

#### 4. Die Zuständigkeiten der Union: die Debatte über die Zuständigkeitsarten

Über die Frage der Zuständigkeiten wird in verschiedenen Foren debattiert, vor allem jedoch auf den Sitzungen, die sich mit dem Bericht der Arbeitsgruppe „Ergänzende Zuständigkeiten“<sup>20</sup> und mit den einschlägigen Artikeln des Vorentwurfs des Präsidiums<sup>21</sup> befassen.

Der Bericht der Gruppe „Ergänzende Zuständigkeiten“ stellt heraus, wie wichtig es ist, die Zuständigkeiten, die einzelstaatlich bleiben, zu prüfen. Der Klarheit halber empfiehlt die Arbeitsgruppe, den Begriff ergänzende Zuständigkeiten durch *unterstützende Maßnahmen* zu ersetzen und eine Regelung anzunehmen, die nicht nur deren Gültigkeit für die Bereiche präzisiert, bei denen die Mitgliedstaaten ihre Kompetenz nicht an die Union übertragen haben, sondern als Bedingung für die Annahme von Instrumenten, die keine Legislativakte sind, das gemeinsame Interesse der Union und der Mitgliedstaaten einzuführen (außer in bestimmten im Vertrag aufgeführten Fällen)<sup>22</sup>. Auf dieser Grundlage schlägt die Gruppe eine Liste von Sachbereichen vor, in denen unterstützende Maßnahmen angenommen werden können. Diese Liste ist begrenzt auf die erste Säule, und sie ist kürzer als die bisherige, da einige Sachbereiche der konkurrierenden Zuständigkeit zugeordnet werden, da sie häufiger Gegenstand gemeinschaftlicher Rechtsakte sind.<sup>23</sup>

Die Arbeitsgruppe formuliert auch Empfehlungen zu den anderen Zuständigkeiten und insbesondere die, dafür zu sorgen, dass die ausschließliche und die konkurrierende Zuständigkeit im Einklang mit der Rechtsprechung des Gerichtshofs definiert werden und die offene Koordinierungsmethode für alle Zuständigkeiten anwendbar wird.<sup>24</sup> Besondere Aufmerksamkeit gilt der Reform von Artikel 308 EGV, der die einstimmige Annahme von Maßnahmen erlaubt, die für die Verwirklichung des gemeinsamen Marktes erforderlich sind, für die aber die Verträge nicht die notwendigen Befugnisse vorsehen. Die Arbeitsgruppe empfiehlt die Annahme spezieller Rechtsgrundlagen für die bisher auf der Grundlage des genannten Artikels geregelten Bereiche und die Aufnahme zusätzlicher spezieller Bestimmungen, die eine bessere Kontrolle der Anwendung dieses Artikels gestatten.<sup>25</sup>

Bei der Debatte über den Bericht der Gruppe werden zahlreiche Vorbehalte geäußert, die insbesondere das Verbot, Rechtsetzungsakte als unterstützende Maßnahmen zu erlassen, und die Reform von Artikel 308 betreffen. Zur ersten Frage wird mehrfach angemerkt, dass der Verzicht auf Rechtsetzungsakte die Rolle des Europäischen Parlaments in den Sachbereichen, die dem Mitentscheidungsverfahren unterliegen, untergrabe. In Bezug auf Artikel 308, der für sinnvoll gehalten wird, um Flexibilität sicherzustellen, und sei es durch maximal garantierte Schutzmechanismen, wird der Vorschlag von Maßnahmen zur Kontrolle seiner Anwendung kritisiert, wobei sich eine deutliche Präferenz für eine Kontrolle durch das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente zeigt.<sup>26</sup>

---

<sup>19</sup> Entschließung vom 16. Juli 2002 zur *Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten*.

<sup>20</sup> 7. und 8. November 2002. Der Synthesebericht über diese Plenartagung ist das Dokument CONV 400/02.

<sup>21</sup> 5. März 2003. Der Kurzbericht über diese Plenartagung ist das Dokument CONV 624/03. Die Artikel des Vorentwurfs des Präsidiums zu den Zuständigkeiten sind die Artikel 8 bis 16; die entsprechenden Artikel des endgültigen Entwurfs sind die Artikel 9 bis 17.

<sup>22</sup> *Abschlussbericht der Gruppe V*, CONV 375/02, S. 5.

<sup>23</sup> *Ebenda*, S. 8-10.

<sup>24</sup> *Ebenda*, S. 7.

<sup>25</sup> *Ebenda*, S. 17.

<sup>26</sup> *Zusammenfassender Bericht über die Plenartagung vom 7. und 8. November 2002 in Brüssel*, CONV 400/02, S. 13.

Die Debatte vom 5. März 2003 über die Artikel des Vorentwurfs über die Zuständigkeiten erscheint unzusammenhängend, wohl weil die allgemeinen Themen schon vorher festgelegt worden waren.

Der Vorentwurf sieht fünf Kategorien von Zuständigkeiten vor, nämlich die ausschließliche Zuständigkeit, die konkurrierende Zuständigkeit (jetzt „geteilte“ genannt), die Zuständigkeit zur Koordinierung der Wirtschaftspolitik, die Zuständigkeit für die Erarbeitung und Verwirklichung einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und schließlich unterstützende Maßnahmen (das heißt die bisherigen ergänzenden Zuständigkeiten).<sup>27</sup> Während der Debatte werden zu den einzelnen Punkten verschiedene Alternativen vorgestellt. So wird angeregt, gesondert von den Unterstützungsmaßnahmen eine eigene Kategorie für Koordinierungsbefugnisse zu schaffen und bei den geteilten Zuständigkeiten zwischen den Aktionsbereichen entsprechend ihrer Intensität zu unterscheiden. Ein Teil der Konventsmitglieder wendet sich gegen die Koordinierung der Wirtschaftspolitik und die GASP-Kategorie.<sup>28</sup>

Für die im Rahmen jeder Kategorie vorgesehenen Sachbereiche werden gleichfalls verschiedene Vorschläge gemacht, bei denen es zumeist darum geht, diese oder jene Zuständigkeit aufzunehmen oder zu streichen. Zu den wichtigeren Vorschlägen gehört der, bei der Kategorie der geteilten Zuständigkeiten, die eine Restkategorie darstellt, und bei den unterstützenden Maßnahmen keine Liste mit Sachbereichen aufzuführen, um allgemeiner zu bleiben. Dagegen entwickeln sich bezüglich der Koordination der Wirtschaftspolitik zwei entgegengesetzte Denkschulen: die Einen sind dafür, sie auf die Beschäftigung und einige sozialpolitische Aspekte zu erweitern, die Anderen wenden sich gegen eine Zuständigkeit der Union für die Koordination der Wirtschaftspolitik, die sie den im Rat vereinten Staaten zusprechen. Einige schließlich meinen, dass der vorgeschlagene Text hinter dem Vertrag zurückbleibt, da darin von der Wirtschaftspolitik die Rede sei und nicht nur von deren Koordinierung.<sup>29</sup>

## 5. Die Zuständigkeiten der Union: die Vorschläge des Konvents

Der Rahmen der Zuständigkeiten, auf den man sich schließlich im endgültigen Entwurf einigte, entspricht weitestgehend dem, den das Präsidium vorgeschlagen hatte:

- Ausschließliche Zuständigkeiten<sup>30</sup>, ohne Änderung des Begriffs und der Bereiche gegenüber der bisherigen Situation, bis auf die Zuständigkeit für die Zolltarife, die auf die ganze Zollunion ausgedehnt wird;<sup>31</sup>
- Konkurrierende Zuständigkeiten<sup>32</sup>, die im Entwurf des Präsidiums als „geteilte Zuständigkeiten“ bezeichnet werden: der Begriff bleibt unverändert, aber die Liste der darunter fallenden Bereiche wird teilweise geändert und sieht nun wie folgt aus: Wettbewerbsregeln, die für das Funktionieren des Binnenmarkts und den Binnenmarkt selbst erforderlich sind, Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts<sup>33</sup>, Landwirtschaft und Fischerei, Verkehr und transeuropäische Netze, Energie, Sozialpolitik<sup>34</sup>, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt, Umwelt, Verbraucherschutz, gemeinsame Sicherheitsanliegen im Gesundheitswesen, Forschung und technologische Entwicklung, Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe. In den beiden letztgenannten Sektoren schließt das Tätigwerden der Union das Tätigwerden der Staaten

---

<sup>27</sup> Artikel 10 des Vorentwurfs des Präsidiums.

<sup>28</sup> Vermerk zur Plenartagung vom 5. März 2003 in Brüssel, CONV 624/02, S. 3-4.

<sup>29</sup> Ebenda, S. 6-7.

<sup>30</sup> Artikel 11 des endgültigen Entwurfs.

<sup>31</sup> Artikel 12 des endgültigen Entwurfs.

<sup>32</sup> Artikel 11 des endgültigen Entwurfs.

<sup>33</sup> Mit dieser konkurrierenden Zuständigkeit wird die dritte Säule gestrichen.

<sup>34</sup> Die Inhalte dieser Zuständigkeit sind in Teil III des endgültigen Entwurfs erläutert, auf den wir uns beziehen werden.

nicht aus.<sup>35</sup> Diese Besonderheit rechtfertigt die im Präsidiumsentswurf gebrauchte Bezeichnung „*geteilte Zuständigkeit*“, denn wie schon erläutert, ist es bei konkurrierenden Zuständigkeiten ja so, dass die Staaten ihre eigenen Zuständigkeiten in dem Maße ausüben, wie die Union die ihren nicht ausübt, während hier die Zuständigkeit der Union zusätzlich zur nationalen Zuständigkeit ausgeübt wird.

- Förderung und Koordinierung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik<sup>36</sup>; der Begriff „Förderung“ kam im Vorentwurf des Präsidiums nicht vor, auch nicht in dem Artikel, in dem diese Zuständigkeit behandelt wird<sup>37</sup>;
- Festlegung und Umsetzung einer gemeinsamen Außenpolitik einschließlich der schrittweisen Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik<sup>38</sup>; wobei sich diese Zuständigkeit, wie es generalisierend heißt, „auf alle Bereiche der Außenpolitik sowie auf sämtliche Fragen im Zusammenhang mit der Sicherheit der Union“ erstreckt; ferner wird in Bezug auf diese Zuständigkeit das Prinzip der loyalen Zusammenarbeit<sup>39</sup> bekräftigt;
- Unterstützungs-, Koordinierungs- und Ergänzungsmaßnahmen<sup>40</sup> in den Bereichen Industrie, Schutz und Verbesserung der menschlichen Gesundheit, allgemeine und berufliche Bildung, Jugend und Sport, Kultur und Katastrophenschutz<sup>41</sup>, wobei diese Maßnahmen die Maßnahmen der Staaten weder ersetzen<sup>42</sup> noch die Rechtsvorschriften harmonisieren dürfen<sup>43</sup>.

Zu diesen Zuständigkeiten kommt die so genannte Flexibilitätsklausel hinzu, mit der der Union durch einstimmiges Votum des Rates Befugnisse gegeben werden können, die im Vertrag nicht vorgesehen, aber notwendig sind, um ein im Vertrag festgesetztes Ziel im Rahmen der im Vertrag festgelegten Politikbereiche zu erreichen.<sup>44</sup>

## 6. Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts

Dieser Bereich umfasst einige Zuständigkeitsbereiche der Gemeinschaft und die dritte Säule. Die Zuständigkeitsbereiche der Gemeinschaft – sie wurden größtenteils mit dem Vertrag von Amsterdam vergemeinschaftet – sind Einwanderung und Asyl, Kontrolle der Außen- und Innengrenzen, Visa, justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen und Verwaltungskooperation. Die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit, die vom Gemeinschaftsrahmen ausgeschlossen ist, d. h. vor allem die Zusammenarbeit in Strafsachen, gehört zur dritten Säule. Zwei Einrichtungen, Europol und Eurojust, fördern diese Zusammenarbeit.

Die Arbeitsgruppe für diesen Bereich konzentriert sich auf die dritte Säule, die sie gern abschaffen würde, was jedoch voraussetzt, dass es für diesen gesamten Bereich gemeinschaftliche Rechtsakte gibt, die verbindlicher sind. Bezüglich des Inhalts empfiehlt die Gruppe, im Verfassungsentwurf den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen sowie eine Angleichung des Strafrechts zu verankern und

---

<sup>35</sup> Artikel 12 des endgültigen Entwurfs.

<sup>36</sup> Artikel 11 des endgültigen Entwurfs.

<sup>37</sup> Artikel 14 des endgültigen Entwurfs

<sup>38</sup> Artikel 11 des endgültigen Entwurfs.

<sup>39</sup> Artikel 15 des endgültigen Entwurfs.

<sup>40</sup> Artikel 11 des endgültigen Entwurfs.

<sup>41</sup> Artikel 16 des endgültigen Entwurfs.

<sup>42</sup> Artikel 11 des endgültigen Entwurfs.

<sup>43</sup> Artikel 16 des endgültigen Entwurfs.

<sup>44</sup> Artikel 17 des endgültigen Entwurfs.

gemeinsame Regelungen für die Tatbestandsmerkmale und die Strafen bei besonders schweren Straftaten und die Angleichung bestimmter Teile des Strafprozessrechts vorzusehen.

Gemäß den Leitlinien des Konvents bezüglich des Verfahrens sollte in diesem Bereich im Regelfall das Mitentscheidungsverfahren angewandt werden, jedoch müsse in einigen Fällen (zum Beispiel bei der Angleichung des Strafrechts) die einstimmige Annahme im Rat beibehalten werden; außerdem müssten die Mitgliedstaaten unter den im Verfassungsentwurf enthaltenen Bedingungen ein Initiativrecht haben. Das Ergebnis wäre eine Moderation zwischen der Einbeziehung dieses Bereichs in den gemeinschaftlichen Rahmen und dem einzelstaatlichen Anspruch auf ein besonderes Mitspracherecht bei diesbezüglichen Entscheidungen.

Auf der operativen Ebene befürwortet die Gruppe eine Verbesserung der Gründungsakte von Europol und Eurojust und eine politische Kontrolle des Europäischen Parlaments über Europol. Für Eurojust wird die Möglichkeit angesprochen, die Einrichtung zu einer europäischen Staatsanwaltschaft auszubauen, ohne dass die Gruppe dies jedoch vorschlägt. Bezüglich des Schutzes der Außengrenzen schlägt sie ein integriertes System und die Schaffung eines europäischen Grenzschutzkorps vor und setzt sich für Solidarität einschließlich finanzieller Solidarität ein.<sup>45</sup>

Die Vorschläge der Gruppe treffen beim Konvent auf breite Zustimmung und werden zum größten Teil in den Entwurf des Präsidiums übernommen. Auf der Sitzung im Dezember 2002, auf der der Schlussbericht der Gruppe besprochen wird, werden noch einige Themen vertieft. Im Bereich Asyl-, Einwanderungs-, Grenzkontroll- und Visapolitik gibt es große Zustimmung für allgemeinere rechtliche Grundlagen, die Anwendung der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit und der Mitentscheidung sowie die Verankerung eines allgemeinen Solidaritätsprinzips unter den Mitgliedstaaten im Bereich der Kontrolle der Einwanderung und der Kontrolle der Außengrenzen. Einige Konventsmitglieder forderten zudem eine ausdrückliche Rechtsgrundlage, die es gestatten würde, einen Rechtsstatus für seit längerer Zeit in der Union lebende Personen aus Drittländern zu schaffen.

Einige Konventsmitglieder plädierten für die Möglichkeit einer weiter gehenden, mehr Straftaten betreffenden Angleichung im Bereich des materiellen Strafrechts und wandten sich gegen ein striktes Kriterium der „grenzüberschreitenden Dimension“ sowie gegen die Anwendung des Einstimmigkeitsprinzips.

Ein Punkt im Bericht der Gruppe wird sehr lebhaft erörtert, und zwar die Frage nach einer europäischen Staatsanwaltschaft oder einem europäischen Staatsanwalt. Es gibt Befürworter, die meinen, dass sich die Gruppe diesbezüglich zu vorsichtig gezeigt habe, aber einige sind auch absolut dagegen. Bei den Befürwortern sind zwei Tendenzen festzustellen: die einen meinen, ein solcher Staatsanwalt dürfe nur für die Wahrung der finanziellen Interessen der Union verantwortlich sein; die anderen sind der Ansicht, seine Zuständigkeit sollte sich auch auf schwere Straftaten erstrecken.

Was schließlich die justizielle Zusammenarbeit im Zivilrecht anbelangt, die ein besonderes Thema ist, so lassen sich bei der Debatte keine bestimmten Trends ausmachen. Es wurde kreuz und quer über ganz spezielle Fragen diskutiert. Einige Mitglieder des Konvents forderten eine Abkopplung vom reibungslosen Funktionieren des Binnenmarkts und der Voraussetzung einer grenzüberschreitenden Auswirkung; wieder andere forderten unter inhaltlichem Gesichtspunkt die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit bei der Zusammenarbeit im Familienrecht und insbesondere bei der elterlichen Verantwortung.<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> CONV 426/02.

<sup>46</sup> Vermerk zur Plenartagung vom 5./6. Dezember 2002 in Brüssel, CONV 449/02.

Der Entwurf des Präsidiums<sup>47</sup> regelt den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in seinem Artikel 31 und im zweiten Teil des Verfassungsvertrags; das Präsidium hat jeden einzelnen Artikel kommentiert und dabei jeweils den Zusammenhang mit den entsprechenden Vorschlägen der Arbeitsgruppe hervorgehoben. Der Wortlaut des Präsidiums wird praktisch unverändert in den endgültigen Entwurf übernommen.

Die Definition dieses Raums wird in Artikel 1 des zweiten Teils gegeben; daraus wurde später der Artikel 158 von Teil III des endgültigen Entwurfs<sup>48</sup>, der nachstehend im vollen Wortlaut zitiert wird:

- „1. Die Union bildet einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, in dem die Grundrechte geachtet und die verschiedenen Rechtstraditionen und -ordnungen der Mitgliedstaaten berücksichtigt werden.
2. Sie stellt sicher, dass Personen an den Binnengrenzen nicht kontrolliert werden, und entwickelt eine gemeinsame Politik in den Bereichen Asyl, Einwanderung und Kontrollen an den Außengrenzen, die sich auf die Solidarität der Mitgliedstaaten gründet und gegenüber Drittstaatsangehörigen gerecht ist. Für die Zwecke dieses Kapitels werden Staatenlose den Drittstaatsangehörigen gleichgestellt.
3. Die Union wirkt darauf hin, durch Maßnahmen zur Prävention und Bekämpfung von Kriminalität sowie von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, zur Koordinierung und Zusammenarbeit von Polizeibehörden und Organen der Strafrechtspflege<sup>49</sup> und den anderen zuständigen Behörden sowie durch die gegenseitige Anerkennung strafrechtlicher Entscheidungen und erforderlichenfalls durch die Angleichung der strafrechtlichen Bestimmungen ein hohes Sicherheitsniveau zu gewährleisten.
4. Die Union erleichtert den Zugang zum Recht, insbesondere durch den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher und außergerichtlicher Entscheidungen in Zivilsachen.“

Ferner werden in Artikel 31 (Artikel 41 des endgültigen Entwurfs) die Modalitäten des Tätigwerdens der Union in diesem Zusammenhang, die Rolle der nationalen Parlamente und das Initiativrecht, das einem Viertel der Mitgliedstaaten eingeräumt wird, gebilligt. Das ist die eine Besonderheit der untersuchten Bestimmung; die andere ist die operative Zusammenarbeit der einzelstaatlichen Behörden. Dieser Artikel wird von vielen Mitgliedern des Konvents beanstandet, da sie den Eindruck haben, als solle durch diese Hintertür die dritte Säule wieder zum Leben erweckt werden.<sup>50</sup> Unter demselben Gesichtspunkt wird auch die Bestimmung von Teil II des Präsidiumsentswurfs<sup>51</sup> kritisiert, die den Europäischen Rat mit der Festlegung der strategischen Leitlinien für die legislative und operative Zusammenarbeit betraut, da er damit im Raum der Freiheit eine Rolle erhält, die er in anderen Bereichen nicht spielen kann, und da dadurch de facto die Kompetenzen des gemeinschaftlichen Gesetzgebers in diesem Bereich beschnitten würden. Andere Konventsmitglieder geben zu bedenken, dass die angenommene Lösung Teil des Kompromisses sei, der den Verzicht auf die Unterteilung in Säulen erst möglich gemacht habe.<sup>52</sup>

Der Artikel 41 und der vorstehend zitierte Artikel 158 des endgültigen Entwurfs legen die Gesetzgebung für den Raum der Freiheit fest, die in dem Teil von Teil III des endgültigen Entwurfs erläutert ist, der sich speziell damit befasst. Artikel 161 des endgültigen Entwurfs hat eine Besonderheit: Er sieht europäische Verordnungen oder Beschlüsse vor, mit denen Modalitäten festgelegt werden, nach denen die Mitgliedstaaten in Zusammenarbeit mit der Kommission eine objektive und unparteiische Bewertung der Durchführung der

---

<sup>47</sup> CONV 614/03.

<sup>48</sup> Im endgültigen Entwurf bilden die Bestimmungen zum Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts Titel IV von Teil III.

<sup>49</sup> Die Bezugnahme auf Rassismus und Fremdenhass in diesem Absatz stellt die einzige politisch relevante Abweichung des endgültigen Entwurfs vom Text des Präsidiums dar.

<sup>50</sup> Vermerk zur Plenartagung vom 3./4. April 2003 in Brüssel, CONV 677/03, S. 2.

<sup>51</sup> Ohne Nummer, da das Präsidium nicht festgelegt hat, wo diese Bestimmung aufgenommen werden soll. Im endgültigen Entwurf handelt es sich um Artikel 159.

<sup>52</sup> Vermerk zur Plenartagung vom 3./4. April 2003 in Brüssel, CONV 677/03, S. 3.

Unionspolitik durch die Behörden der Mitgliedstaaten vornehmen. Hier handelt es sich um den seltenen, ja einzigen Fall, in dem die Staaten direkt mit einer Kontrolltätigkeit betraut werden.

Schließlich ist zu der politisch kontroversen Frage des europäischen Staatsanwalts zu bemerken, dass „zur Bekämpfung von schwerer Kriminalität mit grenzüberschreitender Dimension sowie von Straftaten zum Nachteil der Interessen der Union“ die Möglichkeit vorgesehen ist, durch ein europäisches Gesetz eine europäische Staatsanwaltschaft „ausgehend von Eurojust“ einzusetzen.<sup>53</sup>

## 7. Außen- und Verteidigungspolitik: die gegenwärtige Situation

Gegenwärtig verteilt sich das Tätigwerden der Union im Bereich Außen- und Verteidigungspolitik auf die erste und die zweite Säule.

Zur ersten Säule gehören die Handelspolitik<sup>54</sup> als ausschließliche Zuständigkeit und die Entwicklungszusammenarbeit<sup>55</sup> als konkurrierende Zuständigkeit. Weitere konkurrierende Zuständigkeiten betreffen die Beziehungen mit den Drittländern im Rahmen anderer Sektoren wie die Währungspolitik, Forschung und Umwelt. Für diese Bereiche gilt das Gemeinschaftsverfahren.

Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), die ihren Namen der zweiten Säule gegeben hat, und die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) sind Zuständigkeiten, die durch den Unionsvertrag<sup>56</sup> (im Fall der GASP) bzw. den Vertrag von Amsterdam (im Fall der ESVP) als Spezifikation der GASP und in Anerkennung einer bereits bestehenden Situation eingeführt wurde. Für diese Politik gilt die zwischenstaatliche Methode.

Der Vertrag legt die allgemeinen Ziele der GASP fest und verpflichtet die Mitgliedstaaten, diese loyal zu unterstützen, sich jeder Handlung zu enthalten, die den Interessen der Union zuwiderläuft<sup>57</sup>, und sich im Rat zu jeder außen- und sicherheitspolitischen Frage von allgemeiner Bedeutung gegenseitig zu unterrichten und abzustimmen, „damit gewährleistet ist, dass der Einfluss der Union durch konzertiertes und konvergierendes Handeln möglichst wirksam zum Tragen kommt“<sup>58</sup>. Daraus folgt, dass die Umsetzung der GASP davon abhängt, ob die Mitgliedstaaten gewillt sind, ihre Positionen im Sinne einer größeren Wirksamkeit miteinander abzustimmen.

Die Instrumente der GASP sind

- die gemeinsamen Strategien: Sie betreffen Regionen oder Themen, bei denen die Mitgliedstaaten gemeinsame Interessen haben, und werden einstimmig durch den Europäischen Rat beschlossen;
- die gemeinsamen Aktionen: Sie betreffen besondere Situationen, in denen ein spezifisches Tätigwerden der Union für notwendig erachtet wird;
- die gemeinsamen Standpunkte: Sie bestimmen ein Konzept der Union für eine bestimmte Frage geografischer oder thematischer Art;
- Beschlüsse, die im EU-Vertrag nicht besonders definiert sind.

---

<sup>53</sup> Artikel II-20 des Entwurfs des Präsidiums und der etwa gleich lautende Artikel 175 des endgültigen Entwurfs.

<sup>54</sup> Artikel 131 bis 134 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft.

<sup>55</sup> Artikel 177 bis 181 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft.

<sup>56</sup> Titel V umfasst die Artikel 11 bis 28.

<sup>57</sup> Artikel 11 des EU-Vertrags.

<sup>58</sup> Artikel 16 des EU-Vertrags.



Alle Instrumente außer den gemeinsamen Strategien werden vom Rat „Allgemeine Angelegenheiten“ oder, falls es um die Umsetzung einer gemeinsamen Strategie geht, mit qualifizierter Mehrheit beschlossen. Wenn Einstimmigkeit vorgeschrieben ist, haben die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, sich der Stimme zu enthalten; in diesem Fall gilt der Beschluss als gefasst, wenn die Staaten, die sich enthalten haben, nicht mehr als ein Drittel der zur Berechnung der qualifizierten Mehrheit gewogenen Stimmen ausmachen. Die Staaten, die sich enthalten haben, sind nicht verpflichtet, den angenommenen Beschluss durchzuführen, sie müssen jedoch akzeptieren, dass der Beschluss die Union bindet, und sie müssen alles unterlassen, was dem auf diesem Beschluss beruhenden Vorgehen der Union zuwiderlaufen könnte.<sup>59</sup>

Der Ratsvorsitz vertritt die Union im Rahmen der GASP und ist für die Durchführung der diesbezüglich gefassten Beschlüsse verantwortlich. Unterstützt wird der Vorsitz dabei vom Generalsekretär des Rates, der die Aufgabe eines Hohen Vertreters für die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik wahrnimmt. Zur Unterstützung des Hohen Vertreters ist im Ratssekretariat die „Strategieplanungs- und Frühwarninheit“ eingerichtet worden. Dieses Gremium hat wegen der Rolle, die es für die Union bei der internationalen Krisenbewältigung spielt, ständig an Bedeutung gewonnen.

Die gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik<sup>60</sup> muss der Tatsache Rechnung tragen, dass nur ein Teil der Mitgliedstaaten der NATO angehört und dass sie demzufolge trotz der gemeinsamen politischen Werte auf dem internationalen Schachbrett geteilt sind. Die Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik, die durch die freiwillige Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten im Rüstungsbereich realisiert werden kann, wird daher als *fortschreitender Prozess* angesehen, dessen Inhalte ohne Änderung der Verträge weiterentwickelt werden können, wobei jedoch die Beschlussfassung in diesem Bereich dem Europäischen Rat überlassen bleiben soll. Zur ESVP gehören auch humanitäre und Rettungsaufgaben, friedenserhaltende Maßnahmen und Einsätze von Streitkräften zur Krisenbewältigung, insbesondere friedensschaffende Maßnahmen.

Eine besondere Zusammenarbeit in Form einer Einbeziehung ist mit der WEU vorgesehen; der Europäische Rat von Köln von Juni 1999 hat die Einbeziehung der Aufgaben der WEU, die notwendig waren, damit die Union ihrer neuen Verantwortung gerecht werden konnte, in die Union erklärt, womit die WEU als Organisation ihren Zweck erfüllt hatte.<sup>61</sup>

Was die Beschlüsse und die Verfahren anbelangt, so gelten für die ESVP die vorstehend für die GASP erläuterten Regelungen. Im Rat wurden ferner ein Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee, dem laut dem Vertrag von Nizza der Hohe Vertreter vorsteht und das in Krisenzeiten Aufgaben der strategischen Ausrichtung und politischen Kontrolle wahrnimmt, und ein Generalstab geschaffen.

### 8. Außen- und Verteidigungspolitik: die Debatte außerhalb des Konvents

Wenn die Unterteilung der Maßnahmen der Union in Säulen aufgegeben werden soll, dann heißt das für die Mitgliedstaaten, dass sie nach Instrumenten suchen müssen, die für die Wahrung ihres Grundinteresses – zur Ausübung ihrer Souveränität über ein Gewicht zu verfügen, das der Bedeutung dieses Sektors angemessen ist – bestmöglich geeignet sind. Diese Suche war für die politischen Kreise am Vorabend des Konvents um so wichtiger, als in einigen Ländern der Widerstand gegen eine wichtigere Rolle Europas von der öffentlichen Meinung auf die Regierungen selbst hätte übergreifen können, was eine GASP zur Folge gehabt hätte, an

---

<sup>59</sup> Artikel 23 des EU-Vertrags.

<sup>60</sup> Artikel 17 des EU-Vertrags.

<sup>61</sup> Europäischer Rat von Köln am 3. und 4. Juni 1999, *Schlussfolgerungen des Vorsitzes*, Anhang III, Ziff. 5.

der sich nicht alle Mitgliedstaaten beteiligten<sup>62</sup>. Die Frage stellt sich nicht nur auf der Ebene der Kohärenz zwischen den Positionen der Union und denen der Staaten auf internationaler Ebene, sondern auch auf der der Mobilisierung aller verfügbarer Instrumente, die auf mehrere Politikfelder zerstreut sind, zum Beispiel ist Rüstung Teil der Verteidigungspolitik, aber auch der Industriepolitik. Für diese schlagen einige die Schaffung einer speziellen Agentur vor.

Die Anwendung der Gemeinschaftsmethode würde in der Tat bedeuten, dass Mehrheitsbeschlüsse des Rates in die GASP Einzug halten, was zur Folge hätte, dass einige Länder in bestimmten Fragen zur Minderheit würden und Positionen aufgeben müssten, die für ihre Politik von grundlegender Bedeutung sind.<sup>63</sup> In der Praxis wäre denkbar, ein Gleichgewicht zwischen der Gemeinschaftsmethode und der zwischenstaatlichen Methode herzustellen, das je nach Politikfeld und eventuell auch zwischen den Bestandteilen eines gegebenen Politikfelds unterschiedlich ausfallen würde.

Ein zweites Problem ist die Zusammenführung der Funktion des Hohen Vertreters mit der des für die Außenbeziehungen zuständigen Kommissionsmitglieds. Die am häufigsten in Betracht gezogene Lösung war zu Beginn des Konvents die, dass beide Funktionen einem Vizepräsidenten der Kommission übertragen werden sollten, der bezüglich der GASP nach den Anweisungen des Rates gehandelt hätte, wodurch Konfliktpotenzial bei ein und derselben Person entstanden wäre, mit negativen Folgen für die Unabhängigkeit der Kommission.

In einem an Blair und Chirac adressierten Schreiben schlägt der belgische Premierminister Guy Verhofstadt eine interessante Lösung vor, die das große Verdienst hat, die Debatte zu verlagern:

- „a) eine gegenseitige Sicherheitsgarantie zwischen den EU-Ländern;*
- b) ein europäisches Hauptquartier, das in einem gewissen Maße die Rolle eines integrierten Kommandos der bestehenden multinationalen Corps spielt;*
- c) eine konvergente Umstrukturierung der europäischen Streitkräfte, um das, was wir immer schlechter getrennt machen können, zusammen besser zu machen; die Schaffung einer ‚europäischen Rüstungsagentur‘ unter Einbeziehung der Europäischen Kommission.“<sup>64</sup>*

Auf seiner Anhörung durch die Arbeitsgruppe „Außenpolitisches Handeln“ des Konvents bringt der Hohe Vertreter Javier Solana operative Vorschläge in die Debatte ein, von denen keine eine Änderung des Vertrags verlangt:

*„Der Rat müsste die Vertretung nach außen dem Hohen Vertreter übertragen, gegebenenfalls in Zusammenarbeit mit dem für die Außenbeziehungen zuständigen Kommissionsmitglied.*

*Der Hohe Vertreter müsste Vorschläge (und gemeinsame Vorschläge zusammen mit der Kommission) vorlegen können, insbesondere im Bereich Krisenmanagement.*

*Gebraucht wird ein ständiger Vorsitz des Rates für Außenbeziehungen, und einige der vorstehend genannten Ziele ließen sich leichter erreichen, wenn für dieses Amt der Hohe Vertreter (wie von vielen vorgeschlagen) bestimmt würde.*

*Die Einstimmigkeit zu 25 oder mehr bei allen möglichen GASP-Fragen wird die Beschlussfassung sehr erschweren, sodass zu prüfen ist, wie die bestehenden Möglichkeiten der Mehrheitsabstimmung unter voller Berücksichtigung der Interessen und besonderen Situation der Mitgliedstaaten ausgeweitet werden können, wobei auch über die ‚konstruktive Enthaltung‘ und die ‚verstärkte Zusammenarbeit‘ nachzudenken ist.*

---

<sup>62</sup> Bezüglich der Verteidigungspolitik wurden während der Debatte auch das Modell der „monetären Union“, an der nur Länder teilnehmen, die bestimmten Kriterien entsprechen, und das Modell der verstärkten Zusammenarbeit angesprochen. F. RICCARDI, *Au-delà de l'information*, Agence Europe, Tägliches Bulletin Nr. 8305 vom 26.9.2002.

<sup>63</sup> F. RICCARDI, *Au-delà de l'information*, Agence Europe, Tägliches Bulletin Nr. 8213 vom 17.5.2002. Der Verfasser zitiert den ehemaligen französischen Außenminister Hubert Védrine.

<sup>64</sup> F. RICCARDI, *Au-delà de l'information*, Agence Europe, Tägliches Bulletin Nr. 8305 vom 26.9.2002.

*Eine ‚pragmatische‘ Zusammenlegung der diplomatischen Ressourcen wäre sehr nützlich und würde die Möglichkeit bieten, in einer Geschwindigkeit und Weise, die die Mitgliedstaaten nicht stören würde, ein ‚europäisches Außenministerium‘ aufzubauen.<sup>65</sup>*

## 9. Außen- und Verteidigungspolitik: die beiden Arbeitsgruppen im Konvent

Der Schlussbericht der Gruppe „Außenpolitisches Handeln“<sup>66</sup> geht nicht direkt auf die Frage einer Aufgabe der Unterteilung des außenpolitischen Handelns in zwei Säulen ein, hält es jedoch für sinnvoll, sämtliche Bestimmungen, die das außenpolitische Handeln betreffen, in einem Abschnitt des neuen Vertrags zusammenzuführen, wobei der Vertrag für diese Bestimmungen Grundsätze und allgemeine Ziele definieren müsste, die im Einklang mit den Grundwerten der Union stehen. Hierzu wird in dem Bericht ein Artikeltext vorgeschlagen, der voll in den endgültigen Entwurf übernommen wird.<sup>67</sup> Für die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen dem Europäischen Rat und dem Ministerrat wird fast die gleiche Regelung wie die gegenwärtig geltende gewählt, ohne dass das Thema der rechtlichen Instrumente angesprochen wird, was offenbar daran liegt, dass für gegeben angenommen wurde, dass für das außenpolitische Handeln keine anderen Rechtsinstrumente verwendet werden dürfen als die allgemein vorgesehenen. Bezüglich der Mehrheiten im Rat bestätigt der Bericht im Wesentlichen die gegenwärtigen Vorschriften. Er bringt zum Ausdruck, dass der Vertrag vorsehen sollte, dass die Union in Fragen, die unter ihre Zuständigkeit fallen, für den Abschluss internationaler Übereinkünfte zuständig ist.

Die institutionelle Frage, d. h. das Verhältnis zwischen dem Rat, der Kommission und den Staaten oder die Integration ihrer Funktionen, wird nur in der Form angesprochen, dass der Wunsch nach einer Verbesserung der Kohärenz und Wirksamkeit ihres Handelns zum Ausdruck gebracht wird, aber der Bericht zeigt die in der Gruppe im institutionellen Bereich vertretenen Standpunkte und einen weitgehend unterstützten Trend zugunsten einer Lösung auf, bei der eine Person die Funktionen des Hohen Vertreters und des für die Außenbeziehungen zuständigen Kommissionsmitglieds auf sich vereint, wobei das neue Amt die Bezeichnung „Europäischer Vertreter für Auswärtiges“ tragen soll, die in dieser Art auf nationaler Ebene nicht vorkommt.

Der Europäische Vertreter für Auswärtiges würde vom Europäischen Rat nach Zustimmung des Präsidenten der Kommission und Billigung durch das Europäische Parlament ernannt. Er würde Vollmitglied der Kommission und vorzugsweise deren Vizepräsident sein und direkte Mandate vom Rat erhalten und hätte diesem gegenüber ein Initiativrecht, dessen Ausübung das Initiativrecht der Kommission hemmen würde.

Die Arbeitsgruppe „Verteidigung“ geht in ihrem Schlussbericht<sup>68</sup> auf vier Themen ein: Krisenbewältigung, Terrorismusbekämpfung, Rüstung und institutioneller Rahmen.

Was den ersten Aspekt anbelangt, so empfiehlt sie die Ausweitung der Petersberger Aufgaben<sup>69</sup> auf Konfliktverhütung, gemeinsame Abrüstungsmaßnahmen, militärische Unterstützung für Drittländer, Stabilisierungsmaßnahmen nach Konflikten und Unterstützung von Drittländern bei der Terrorismusbekämpfung. Die auf diese Weise ausgeweiteten Petersberg-Aufgaben erfordern kohärentere und effizientere Durchführungsmodalitäten, die, wie es übrigens der Vertrag von Nizza vorsieht, durch die Übertragung der Entscheidungsbefugnis vom Rat an das Politische und Sicherheitspolitische Komitee und

---

<sup>65</sup> F. RICCARDI, *Au-delà de l'information*, Agence Europe, Tägliches Bulletin Nr. 8320 vom 17.10.2002.

<sup>66</sup> CONV 459/02.

<sup>67</sup> Artikel III-193.

<sup>68</sup> CONV 461/02.

<sup>69</sup> Dieser Terminus steht für die jetzt in Absatz 2 von Artikel 17 des EU-Vertrags aufgelisteten Aufgaben, die sich die WEU in den neunziger Jahren auf einer Tagung im Hotel Petersberg bei Bonn gegeben hatte, um den Krisen, die in diesem Jahrzehnt ausgebrochen waren, gewachsen zu sein.

durch eine Stärkung der Rolle des Hohen Vertreters, der in Dringlichkeitsfällen Entscheidungen fassen können muss und bei den Operationen durch Sondervertreter vertreten würde, festgelegt werden könnten. Was die reine Beschlussfassung anbelangt, so wird für einen stärkeren Gebrauch der konstruktiven Enthaltung plädiert.

Zur Terrorismusbekämpfung schlägt die Gruppe eine Solidaritätsklausel vor, die es den Mitgliedstaaten ermöglicht, durch den Einsatz des gesamten Instrumentariums, über das die EU verfügt, den terroristischen Bedrohungen zuvorzukommen und auf sie zu reagieren.

Im Rüstungsbereich wird für die Errichtung einer Europäischen Rüstungsagentur plädiert, an der sich die Mitgliedstaaten auf freiwilliger Basis beteiligen. Diese Agentur soll eine abgestimmte Beschaffungspolitik zwischen den Staaten fördern und die Forschung und technologische Entwicklung im Bereich der Rüstung und der Weltraumforschung unterstützen. Auf diese Weise würde die europäische Rüstungsindustrie gestärkt und würden die Militärausgaben der Mitgliedstaaten optimiert.

Auf institutioneller Ebene bestätigt die Arbeitsgruppe den bisherigen Rahmen und setzt sich für eine beim Rat angesiedelte Funktion ein, die das Handeln der Union im Verteidigungsbereich leitet und die verteidigungspolitischen Bemühungen der Mitgliedstaaten koordiniert und mit der vorzugsweise der Hohe Vertreter betraut werden sollte.

Die beiden Berichte finden die allgemeine Zustimmung des Konvents – mit den auf diesen Gebieten unvermeidlichen Ausnahmen und Unterscheidungen. Die wichtigsten Diskussionspunkte sind die institutionellen Fragen, vor allem die Anwendung der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit und die Rolle des Hohen Vertreters. Was die Beschlussfassung anbelangt, so denken die einen Redner mehr an die Ausweitung der Rolle der Union und die anderen mehr an die Verteidigung der nationalen Interessen. Erstere plädieren teils dafür, dem Rat die Entscheidung über die Ausweitung der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit zu überlassen, und teils dafür, dass die Ausweitung unmittelbar im Vertragsentwurf vorgesehen ist. Die anderen hoben hervor, *„dass es nicht hinnehmbar sei, dass sich ein Mitgliedstaat in einer Frage, in der es um für ihn lebenswichtige Interessen gehe, in der Minderheit befinde, weshalb sie für eine Schutzklausel zur Vermeidung derartiger Situationen eintraten“*.<sup>70</sup>

Bezüglich des Vertreters für Auswärtiges sind die Meinungen gespalten: Die einen Konventsmitglieder unterstützen den mehrheitlich von der Arbeitsgruppe „Auswärtiges Handeln“ vertretenen Standpunkt, obwohl sie die Schwierigkeiten für eine einzige Person, zwei Organen rechenschaftspflichtig zu sein, durchaus sehen, die anderen meinen, dass die Funktionen des Hohen Vertreters und des für die Außenbeziehungen zuständigen Kommissionsmitglieds getrennt bleiben sollten und empfehlen konkrete Maßnahmen zur Gewährleistung von Kohärenz zwischen den Bereichen GASP und Außenbeziehungen.

## 10. Außen- und Verteidigungspolitik: der Entwurf des Präsidiums

Das Präsidium trägt den Vorschlägen der beiden Arbeitsgruppen ausgehend von zwei Feststellungen Rechnung, die sich aus der internationalen politischen Lage und insbesondere der Irakkrise ergeben: Die Entwicklung der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik ist unvermeidlich; es müssen effizientere institutionelle Verfahren vorgesehen werden, die diesen Prozess stützen und befördern.<sup>71</sup>

So werden die Politikziele festgesetzt, indem der Artikelentwurf der Arbeitsgruppe Außenpolitisches Handeln voll akzeptiert wird und indem eingeführt wird, dass im Rahmen der Verwirklichung der „strategischen Interessen und Ziele der Union“, die der Europäische Rat anstelle der bisherigen „gemeinsamen Strategien“

---

<sup>70</sup> Vermerk zur Plenartagung vom 20. Dezember 2002 in Brüssel, CONV 473/02. Das kursiv gedruckte Zitat ist auf Seite 6 zu finden.

<sup>71</sup> Entwurf der Artikel des Verfassungsvertrags, die das außenpolitische Handeln betreffen, CONV 685/03, S. 2.

gebilligt hat, eben dieser Rat die Union ermächtigen kann, Instrumente für verschiedene Politikbereiche zu mobilisieren, um die strategische Unterstützung für ein Land oder eine Region umzusetzen. Auf institutioneller Ebene ist die wichtigste Neuerung die Einsetzung eines Ministers für Auswärtige Angelegenheiten der Union, wie der Name lautet, der für den von der Gruppe „Außenpolitisches Handeln“ vorgeschlagenen Europäischen Vertreter für Auswärtiges ausgewählt wurde. Dieser wird vom Europäischen Rat mit Zustimmung des Kommissionspräsidenten ernannt, erfüllt die Funktionen des Hohen Vertreters und des EU-Kommissars für Auswärtige Beziehungen und verfügt wie die Mitgliedstaaten über ein Initiativrecht gegenüber dem Europäischen Rat. Die Delegationen der Kommission in Drittländern heißen nunmehr Delegationen der Union und werden ihm zur Verfügung gestellt.

Die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit wird ausgeweitet, insbesondere wenn der Rat über gemeinsame Vorschläge des Außenministers und der Kommission abzustimmen hat; ferner wird dem Europäischen Rat die Möglichkeit eingeräumt, zu einem späteren Zeitpunkt die Mehrheitsentscheidung im Rat auf die GASP auszudehnen.

Bezüglich der GASP bekräftigt der Konvent, dass die ESVP deren integraler Bestandteil ist, und folgt auch hier den Empfehlungen der Arbeitsgruppe – unter anderem denen zur Stärkung der Petersberger Aufgaben, zu den Formen einer verstärkten Zusammenarbeit und zur Errichtung einer Rüstungsagentur.

Schließlich werden eine spezielle Rechtsgrundlage für humanitäre Hilfe und neue Bestimmungen eingeführt, die eine schnelle Finanzierung dringlicher GASP-Maßnahmen ermöglichen. ermöglichen.

Der Entwurf des Präsidiums findet die allgemeine Zustimmung des Konvents<sup>72</sup>, der die fehlende Harmonisierung der allgemeinen Instrumente im neuen einheitlichen Rahmen der Bestimmungen zur GASP zur Kenntnis nimmt.

Bei der Debatte über die institutionellen Fragen werden die unterschiedlichsten Meinungen laut, insbesondere zu den Folgen der Einsetzung eines Außenministers, zur Rolle der Kommission dabei, zur Vertretung der Union nach außen und zum Vorsitz der Ratsformation „Allgemeine Angelegenheiten“. Verwunderung löst auch das ihm eingeräumte Initiativrecht aus. So wird angemerkt, dass die Bestimmung, nach der der Außenminister Vorschläge zugleich der Kommission unterbreitet, bedeuten würde, dass diese Vorschläge dem Grundsatz der Kollegialität unterworfen wären, was im Widerspruch zu dem monokratischen Charakter eines Außenministers stehen würde. Einige Redner plädierten ferner für die Schaffung eines diplomatischen Dienstes der Union.

Bezüglich der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit wurden Alternativen vorgeschlagen, zumeist, um sie – außer bei Beschlüssen mit militärischen Bezügen – zur allgemeinen Regel werden zu lassen.

Speziell im Bereich Verteidigung gibt es einen weit reichenden Konsens, trotz Meinungsverschiedenheiten bezüglich des Sinns oder Unsinns freiwilliger Zusammenschlüsse von Staaten, die im Rahmen der Union agieren, und bezüglich der Formen der verstärkten Zusammenarbeit in diesem Gebiet..

Der Entwurf des Präsidiums wird ohne größere Änderungen zu Titel V von Teil II des endgültigen Entwurfs des Konvents.

### **11. Die verstärkte Zusammenarbeit**

Diese Art von Zusammenarbeit wurde mit dem Vertrag von Amsterdam eingeführt, um etwas zu regeln, das es eigentlich, ohne institutionellen Rahmen, schon gab: Wenn es schwierig war, ein bestimmtes Gemeinschaftsziel in der in den Verträgen vorgesehenen Weise zu verwirklichen, zum Beispiel bei fehlender

---

<sup>72</sup> Vermerk zur Plenartagung vom 15./16. Mai 2003 in Brüssel, CONV 748/03.

Einstimmigkeit, verfolgten einige Staaten dieses Ziel direkt und in gemeinsamer Anstrengung. So kann man der Ansicht sein, dass die gemeinsame Währung, die nur die Staaten betrifft, die sich für sie entschieden haben, eine Zusammenarbeit dieser Art ist.

Die Verträge sehen vor, dass sich an einer verstärkten Zusammenarbeit wenigstens acht Staaten beteiligen müssen, dass der Rat mit qualifizierter Mehrheit darüber beschließen muss, und dass es sich um einen Bereich handeln muss, der nicht unter die ausschließliche Zuständigkeit der Union fällt. Außerdem darf diese Zusammenarbeit nicht binnenmarktschädlich oder wettbewerbsverzerrend sein. Kraft dieser „Institutionalisierung“ können sich die kooperierenden Staaten die gemeinschaftlichen Institutionen, Verfahren und Mechanismen in Anspruch nehmen.

Der Vorentwurf des Präsidiums will aus der verstärkten Zusammenarbeit mehr machen als ein Instrument zur Überwindung der Probleme bei der Beschlussfassung, nämlich ein flexibles Instrument, das den objektiven Unterschieden zwischen den Staaten Rechnung trägt.

Im Vorentwurf des Präsidiums wird insbesondere vorgeschlagen, in die bisherigen Rechtsvorschriften, die zu einem großen Teil beibehalten werden sollen, wichtige Neuerungen aufzunehmen. Die Mindestteilnehmerzahl einer verstärkten Zusammenarbeit wird auf ein Drittel der Mitgliedstaaten festgelegt, und sie steht allen Mitgliedstaaten offen, die sich später anschließen wollen. Dabei werden jedoch die eventuellen Bedingungen für die Zusammenarbeit sowohl zum Zeitpunkt der Ermächtigung als auch zum Zeitpunkt des späteren Anschlusses beibehalten.<sup>73</sup> Außerdem dürfen an den Abstimmungen im Rat, die eine Zusammenarbeit betreffen, nur die daran beteiligten Staaten teilnehmen.<sup>74</sup> Im Rahmen der Außenpolitik werden spezielle Bestimmungen vorgeschlagen, die dem Rat oder dem Minister für auswärtige Angelegenheiten die Zuständigkeiten einräumen, die im Allgemeinen für die Kommission gelten.<sup>75</sup> Schließlich gelten die Bestimmungen über die verstärkte Zusammenarbeit nicht für verteidigungspolitische Maßnahmen, die im Rahmen der Verteidigungspolitik selbst geregelt sind.<sup>76</sup>

Der Entwurf des Präsidiums wird bis auf einige Vorbehalte gut aufgenommen. Diese betreffen die Mindestschwelle von einem Drittel, von der einige wünschen, dass sie gesenkt oder von Fall zu Fall festgelegt wird, und die Anwendung der verstärkten Zusammenarbeit auf die Verteidigung. Was diesen speziellen Punkt anbelangt, so wird die Position des Präsidiums im Allgemeinen akzeptiert, aber einige Konventsmitglieder sind der Meinung, dass die allgemeinen Bestimmungen für die Schaffung einer Rüstungsagentur gelten sollten, während andere wünschen, dass im Bereich der Verteidigung nur der allgemeine Mechanismus der verstärkten Zusammenarbeit angewandt wird und nicht die besonderen Formen der Zusammenarbeit in diesem Bereich.<sup>77</sup> Im überarbeiteten Entwurf des Präsidiums ist nicht mehr von der Nichtanwendbarkeit der allgemeinen Bestimmungen auf im Rahmen der Verteidigungspolitik geregelte Maßnahmen die Rede; ansonsten unterscheidet er sich vom Vorläufertext nur durch einige Formänderungen.<sup>78</sup> Der endgültige Entwurf enthält keine weiteren Änderungen.<sup>79</sup>

---

<sup>73</sup> Artikel 32b und N des Vorentwurfs des Präsidiums, CONV 723/03.

<sup>74</sup> Artikel 32b des Vorentwurfs des Präsidiums, CONV 723/03.

<sup>75</sup> Artikel M Absatz 2 und Artikel N Absatz 2, des Vorentwurfs des Präsidiums, CONV 723/03.

<sup>76</sup> Artikel I des Vorentwurfs des Präsidiums, CONV 723/03.

<sup>77</sup> Zusammenfassender Bericht über die Plenartagung vom 30./31. Mai 2003 in Brüssel, CONV 783/03, S. 2-5.

<sup>78</sup> Artikel I-43 der überarbeiteten Fassung von Teil I, CONV 797/03, und Artikel III-318/III-325 des Entwurfs der Verfassung, Band II, CONV 848/03.

<sup>79</sup> Artikel 43 und Artikel III-322/III-329.

# KAPITEL VI

## ORGANE UND VERFAHREN

### 1. Die auf diesem Gebiet vertretenen Positionen

Die institutionelle Frage, zu der die Frage nach der Verfasstheit der Union und die nach den Quoren für Beschlüsse des Rates gehören, ist die problematischste, mit der es der Konvent zu tun hat, denn sie berührt die Kräfteverhältnisse zwischen den Mitgliedstaaten und den Organen selbst. Es ist daher nicht überraschend, dass die außerhalb des Konvents zwischen den Staaten und den Organen geführte Debatte zu diesem Thema äußerst lebhaft ist und die interne Debatte entscheidend beeinflusst. Die einschlägigen Dokumente des Konvents reichen für einen erschöpfenden Überblick über die zu behandelnden Probleme nicht aus, sodass auf Pressequellen zurückgegriffen werden muss.<sup>1</sup>

Für den institutionellen Bereich gelten zwei grundlegende Neuerungen, und zwar zum einen der starke Anstieg der Zahl der Mitgliedstaaten, die mit der Erweiterungsrunde von 2004 von 15 auf 25 gestiegen ist, und zum anderen die Absicht, die Außen- und Verteidigungspolitik auf eine andere Grundlage zu stellen. Die erste Neuerung hat Einfluss auf die Arbeitsfähigkeit der Kommission und des Rates, die jetzt mehr Mitglieder haben: für die Exekutive besteht die grundlegende Notwendigkeit in der Organisation der Arbeiten des Kollegiums und vor allem in der Aufteilung der Delegationen zwischen den Kommissionsmitgliedern, für den Rat bedeutet der Anstieg der Zahl der Mitgliedstaaten große Probleme für das Zustandekommen von Mehrheiten und insbesondere von einstimmig gefassten Beschlüssen. In diesem Zusammenhang wird aus einer breiten Debatte heraus vorgeschlagen, einen Vorsitzenden des Ministerrates zu ernennen (später soll es ein Vorsitzender des Europäischen Rates sein), zu ernennen, worüber vor allem unter dem Gesichtspunkt des Gleichgewichts mit dem Kommissionspräsidenten diskutiert wird.

Die zweite Neuerung, die Neupositionierung der Außen- und Verteidigungspolitik, wirft nicht nur das Problem der Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen der Union und den Mitgliedstaaten, sondern auch das der Formen, die diese Politikfelder annehmen können, auf. Die wichtigsten Implikationen betreffen neben der Bildung von Mehrheiten die einheitliche Vertretung der Union nach außen in einem Rahmen, der sich vom bisherigen Rahmen auch dadurch unterscheidet, dass ein Hoher Vertreter der Union mit den Außenministern der Mitgliedstaaten „kohabitert“.

Vor diesem Hintergrund zeichnet sich das Dilemma ab, das mit der Frage Gemeinschaftsmethode / zwischenstaatliche Methode verbunden ist. Unter *Gemeinschaftsmethode* ist die zunächst in der Gemeinschaft, dann in der Union historisch gewachsene Regierungsform zu verstehen, die auf drei Organen beruht, welche in unterschiedlichem Grad an der Beschlussfassung beteiligt sind und unterschiedliche Interessen vertreten: die Kommission als Vertreterin der europäischen Interessen, die die Exekutivgewalt vorwiegend und die Initiativgewalt ausschließlich ausübt; der Rat als Vertreter der nationalen Interessen, der sich mit der Kommission die Exekutivgewalt und mit dem Parlament die Gesetzgebungs- und Haushaltskompetenz teilt; das Parlament als Organ der demokratischen Vertretung, das sich mit dem Rat die vorstehend genannten Kompetenzen teilt. Unter *zwischenstaatlicher Methode* ist eine Regierungsform zu verstehen, die typisch für internationale – genauer für so genannte zwischenstaatliche – Organisationen ist, wo die Entscheidungsgewalt in dem Organ konzentriert ist, in dem die nationalen Regierungen vertreten sind und von dem die Exekutivorgane abhängen. Die politischen Kräfte und Staaten, die der Integration gegenüber

---

<sup>1</sup> In diesem Teil des Dokuments wird daher fast nur auf die Täglichen Bulletins Agence Europe verwiesen.

am aufgeschlossensten sind, tendieren in der Regel zur ersten Methode, während die vorsichtigeren eher für die zweite optieren. Diese Unterscheidung, von der man sagen könnte, dass sie ideologischer Natur ist, darf nicht als absolut angesehen werden, da es zwischen diesen beiden Methoden unzählige Varianten gibt, die manchmal sogar koexistieren, indem die eine für bestimmte Politikfelder und die andere für andere Politikfelder angewandt wird. Die Gemeinschaftsmethode ist im Allgemeinen die unangefochtene Methode, wenn es um die gemeinsamen Politiken (der ersten Säule) geht, während die zwischenstaatliche Methode im Bereich der Außen- und Verteidigungspolitik favorisiert wird.

Eine zweite Demarkationslinie im institutionellen Bereich trennt die großen Mitgliedstaaten von den kleinen und mittleren, die versuchen, ihr Gewicht in der Kommission und im Rat zu halten und möglichst zu erhöhen. So bestand in der Kommission bis zum Vertrag von Nizza eine Parität zwischen den größten fünf Ländern, die je zwei Kommissionsmitglieder ernennen durften, während auf die anderen zehn Länder nur je ein Kommissar kam. Mit dem Vertrag von Nizza, der mit Blick auf die Erweiterung auf 25 Mitgliedstaaten ein Kommissionsmitglied pro Land vorsieht, stellen die kleinen und mittleren Staaten zusammen 19 Kommissionsmitglieder und die großen Staaten, obschon sie 80 % der Bevölkerung der Union ausmachen, nur sechs.<sup>2</sup> Beim Rat wiederum war bis zur Erweiterung von 2004 das Quorum für die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit auf 62 Stimmen festgelegt, wobei die zehn kleinen und mittleren Staaten<sup>3</sup> über 39 Stimmen verfügten und die großen Staaten<sup>4</sup> über 48 Stimmen; dies bedeutete, dass ein Beschluss nur zustande kommen konnte, wenn sich einer gemeinsamen Position der fünf großen Staaten mindestens auch drei kleinere Staaten anschlossen. Mit den Beitrittsverträgen wurde dieses Quorum auf 232 Stimmen erhöht, von denen die sechs größten Staaten<sup>5</sup> über 170 und die kleineren Staaten<sup>6</sup> über 131 verfügen; unter diesen Bedingungen muss zu einer Beschlussfassung die gemeinsame Position der größeren Staaten von wenigstens sechs kleineren unterstützt werden.<sup>7</sup> Während außerdem vor der Erweiterung für die qualifizierte Mehrheit eine Mehrheit der Staaten erforderlich war (8 von 15 Staaten), ist seit der Erweiterung die qualifizierte Mehrheit bereits mit 12 von 25 Staaten erreicht.

Auf der institutionellen Ebene versucht das Europäische Parlament, vor allem durch eine Ausweitung des Mitentscheidungsverfahrens, seine Befugnisse zu erweitern, und ist gegen die Einführung einer zweiten *Länderkammer*, wie sie in mehreren Vorschlägen erwogen wurde, darunter auch von Bundeskanzler Schröder.<sup>8</sup> Das Parlament unterstützt im Allgemeinen die Gemeinschaftsmethode und die Abkehr von der Aufteilung in drei Säulen.

Die Kommission vertritt im Grunde eine defensive Position: Sie will mit ihren Zuständigkeiten so bleiben wie sie ist und befürwortet deshalb die Gemeinschaftsmethode, hat aber im Laufe der Debatte auch eine stärkere Einbeziehung der Regierungschefs gefordert, die die unverzichtbaren Garanten für die EU als Staatenbund sind und die, weil sie über eine demokratische Legitimation verfügen, einen starken Einfluss auf die

---

<sup>2</sup> F. RICCARDI *Au-delà de l'information*, Agence Europe, Tägliches Bulletin 8454 vom 3.5.2003.

<sup>3</sup> **Artikel 205 des geltenden Vertrages vor der Erweiterung: vier Staaten (Belgien, Griechenland, Niederlande und Portugal) verfügen über 5 Stimmen, zwei Staaten (Österreich und Schweden) über 4 Stimmen, drei Staaten (Dänemark, Irland und Finnland) über 3 Stimmen und ein Staat (Luxemburg) über 2 Stimmen.**

<sup>4</sup> *Ebenda*. Jeder große Staat hat 10 Stimmen, außer Spanien, das 8 Stimmen hat.

<sup>5</sup> **Artikel 205 des Vertrags nach den Änderungen der Beitrittsverträge: Deutschland, Frankreich, Italien und Vereinigtes Königreich haben je 29 Stimmen, Polen und Spanien 27.**

<sup>6</sup> *Ebenda*. Die Niederlande haben 13 Stimmen, fünf Staaten (Belgien, Griechenland, Portugal, Tschechische Republik und Ungarn) haben 12 Stimmen, Österreich und Schweden 10 Stimmen, vier Staaten (Irland, Litauen, Slowakei und Finnland) 7 Stimmen, fünf Staaten (Estland, Zypern, Lettland, Luxemburg und Slowenien) 4 Stimmen und Malta 3 Stimmen.

<sup>7</sup> **Die Bestimmungen über die qualifizierte Mehrheit nach der Erweiterung wurden am 7. April 2003 unterzeichnet, also vor dem Abschluss des Konvents.**

<sup>8</sup> Vgl. Kapitel I Absatz 3.



öffentliche Meinung in ihren Ländern nehmen und so zur Entwicklung eines Konsens über die europäischen Weichenstellungen in der Bevölkerung beitragen können.

## 2. Die Zusammensetzung der Kommission

Dem formellen Gleichgewicht zwischen den großen und kleinen Staaten im Rat und der stärkeren Vertretung der kleineren Staaten in der Kommission gegenüber steht die Realität eines Beschlussfassungsprozesses, bei dem es sehr schwer ist, sich Mitgliedstaaten auf der Grundlage des diskriminierenden Elements der Größe entgegenzustellen. Dies schließt nicht aus, dass die kleineren Länder in der Frage des Gleichgewichts zwischen den großen und kleinen Ländern eine gewisse Sensibilität an den Tag legen.

In diesem Zusammenhang legt die Kommission in ihrer Mitteilung *Für die Europäische Union: Frieden, Freiheit, Solidarität* den Schwerpunkt auf die Ernennung ihrer Mitglieder und deren politische Verantwortung, indem sie vorschlägt, dass der Kommissionspräsident vom Europäischen Parlaments in geheimer Wahl mit zwei Drittel der Stimmen gewählt wird; der Rat würde dann die Wahl bestätigen und zusammen mit dem gewählten Vorsitzenden die Kommissionsmitglieder wählen, und anschließend würde das Parlament dem Kollegium seine Zustimmung erteilen.<sup>9</sup>

Die Debatte über dieses schwierige Thema nahm einen sehr unterschiedlichen Verlauf, aber ab Juli 2002 kann eine erste Bilanz gezogen werden:

*„Sowohl Jacques Delors als auch Romano Prodi sind zu dem Schluss gelangt, dass das Modell einer kleineren Kommission (mit weniger Kommissionsmitgliedern als es EU-Länder gibt) politisch nicht durchsetzbar ist, weil man schwerlich auf der einen Seite behaupten kann, dass die Kommission die zentrale Achse des institutionellen Systems der EU ist, und gleichzeitig sagen kann, dass eine erhebliche Anzahl von Mitgliedstaaten nicht darin vertreten ist (selbst wenn dies nur vorübergehend der Fall wäre). Kein Land kann akzeptieren, von der Mitgliedschaft ausgeschlossen zu bleiben. Wenn aber die Kommission deshalb groß sein muss, dann muss sie radikal reformiert werden. Deshalb der Vorschlag Romano Prodis, der darauf abzielt, die Arbeit der Kommission neu zu organisieren und zu rationalisieren, ein Vorschlag, der weder perfekt noch endgültig ist, sondern die Diskussion konkret eröffnet (er kann auf der Grundlage der bisherigen Verträge umgesetzt werden).“<sup>10</sup>*

## 3. Der Ratsvorsitz

Dieses Thema erheischt Aufmerksamkeit wegen der Probleme, die sich durch das System der halbjährlichen Rotation stellen, dessen Abschaffung weitgehend Konsens findet. Eine Initiative von Aznar, Blair und Chirac<sup>11</sup> macht viel von sich reden: die Schaffung des Amtes eines Präsidenten Europas, der im Laufe der Debatte zunächst zum Präsidenten der Union, dann zum Präsidenten des Rates und schließlich zum Präsidenten des Europäischen Rates wird. Dieser soll definitionsunabhängig bei den EU-Gipfeln den Vorsitz führen, ohne Regierungschef zu sein, und über mehrere Jahre hinweg, je nach Vorschlag für zweieinhalb bis fünf Jahre, im Amt bleiben<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> Agence Europe, Tägliches Bulletin Nr. 8226 vom 6.6.2002, Artikel 1.

<sup>10</sup> F. RICCARDI, *Au-delà de l'information*, Agence Europe, Tägliches Bulletin Nr. 8251 vom 10.7.2002.

<sup>11</sup> Die drei Staatsmänner werden hier in alphabetischer Reihenfolge genannt; keiner von ihnen kann als der Vater des Gedankens gelten, da dieser in der Debatte über die europäischen Institutionen stets gegenwärtig war. Chirac kann allenfalls als derjenige genannt werden, der ihn in seiner Rede in Straßburg am 6. März 2002 kühn ausgesprochen hat, indem er sagte: *„Wir müssen der Europäischen Union einen Präsidenten geben. Ich habe es in der Vergangenheit schon vorgeschlagen und schlage es wieder vor: Stellen wir doch an die Spitze des Europäischen Rates eine von dessen Mitgliedern für eine ausreichende Dauer gewählte Persönlichkeit. Dieser Präsident würde in den Augen der übrigen Welt Europa verkörpern und dem institutionellen System die Stabilität geben, die die Union braucht, um stark zu sein.“* (<http://www.elysee.fr>).

<sup>12</sup> F. RICCARDI, *Au-delà de l'information*, Agence Europe, Tägliches Bulletin Nr. 8214 vom 18.5.2002.

Dieser Vorschlag trifft auf großen Widerstand. Die Position der kleinen Staaten ist gut vertreten durch die Benelux-Länder, die in Vorbereitung des Europäischen Rates von Sevilla ein Dokument zu diesem Thema vorlegen:

*„Was speziell den Vorsitz des Rates der EU anbelangt, so sind die Benelux-Länder der Ansicht, dass der Gedanke, einen Präsidenten des Europäischen Rates für eine längere Zeit zu wählen, keine ‚zufriedenstellende Alternative zur bisherigen Praxis‘ ist. Die Benelux-Länder, deren Vorsitz derzeit von den Niederlanden wahrgenommen wird, erkennen an, dass das System der halbjährlichen Rotation der Präsidentschaft des Rates der EU Nachteile hat (insbesondere die fehlende Kontinuität bei der Vertretung der EU nach außen), betont aber auch seine Vorteile (alle sechs Monate neue Impulse, Sichtbarkeit der EU in den Mitgliedstaaten, nützliche Erfahrung für die Behörden der Letzteren), und verlangt, dass jede Alternative zu diesem System, die möglicherweise geprüft wird, das Prinzip der Gleichheit der Mitgliedstaaten und das bisherige institutionelle Gleichgewicht berücksichtigt.“<sup>13</sup>*

Die Kommission wiederum lehnt in ihrer Mitteilung *Für die Europäische Union – Frieden, Freiheit und Solidarität* den Gedanken eines Präsidenten des Europäischen Rates, des Rates „Allgemeine Angelegenheiten“ und des AStV ab und plädiert hier für die Beibehaltung der Rotation, während bei den anderen Ratsformationen die Minister einen Präsidenten aus ihrer Mitte wählen können sollen.<sup>14</sup>

In dem Dokument der Benelux-Länder zeigt die Bezugnahme auf die Gleichheit der Staaten die größte Sorge, die sich die kleinen und mittleren Länder machen, während aus dem Dokument der Kommission die Befürchtung spricht, dass ein Ratspräsident dem Kommissionspräsidenten den Rang ablaufen könnte.

Es wird auch die Möglichkeit angesprochen, dass der Präsident der Kommission den Vorsitz des Rates führt, aber sie wird kaum weiterverfolgt, da es Bedenken *„wegen des Unterschieds zwischen der Rolle des Präsidenten des Rates (der nach Kompromissen zur Überwindung von Meinungsverschiedenheiten zwischen den Mitgliedstaaten suchen muss, um Beschlüsse zu ermöglichen) und der Rolle der Kommission, die ihre auf dem europäischen Interesse gestützten Entwürfe und Vorschläge verteidigen muss“*, gibt.<sup>15</sup>

#### 4. Der Entwurf des Präsidiums

Die umfassende Debatte über die institutionellen Themen findet einen Bezugspunkt im Konvent und eine objektive Diskussionsgrundlage in dem einschlägigen Entwurf des Präsidiums<sup>16</sup> vom 23. April 2003, also in einer sehr fortgeschrittenen Etappe der Arbeiten des Konvents.

Ohne zwischen den Organen und anderen Einrichtungen der Union zu unterscheiden, definiert der Entwurf einen *institutionellen Rahmen*, zu dem das Europäische Parlament, der Europäische Rat, der Ministerrat, die Europäische Kommission, der Gerichtshof der Europäischen Union, die Europäische Zentralbank und der Rechnungshof gehören.<sup>17</sup> Der Ausschuss der Regionen und der Wirtschafts- und Sozialausschuss sind als beratende Einrichtungen der Union aufgeführt.<sup>18</sup>

---

<sup>13</sup> *Agence Europe*, Tägliches Bulletin Nr. 8226 vom 6.6.2002, Artikel 1.

<sup>14</sup> *Agence Europe*, Tägliches Bulletin Nr. 8355 vom 6.12.2002, Artikel 1.

<sup>15</sup> F. RICCARDI, *Au-delà de l'information*, *Agence Europe*, Tägliches Bulletin 8251 vom 10/7/ 2002.

<sup>16</sup> CONV 691/03

<sup>17</sup> Artikel 14, Absatz 2 des Entwurfs des Präsidiums, CONV 691/03.

<sup>18</sup> Artikel 23 des Entwurfs des Präsidiums, CONV 691/03.

Die Anzahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments wird auf 700 begrenzt, und die europäischen Bürger sind im Parlament degressiv-proportional vertreten (Berechnung nach der De-Hondt-Methode), wobei eine Mindestanzahl von vier Parlamentsmitgliedern je Mitgliedstaat gilt.<sup>19</sup>

Für den Europäischen Rat, an dessen Beratungen auch der *Europäische Minister für Auswärtige Angelegenheiten* teilnimmt, ist ein *Präsident des Europäischen Rates* vorgesehen, der mit qualifizierter Mehrheit gewählt wird. Er muss zum Zeitpunkt der Wahl Mitglied des Europäischen Rates sein oder ihm wenigstens zwei Jahre lang angehört haben, und er darf nicht einem anderen europäischen Organ angehören oder ein einzelstaatliches Amt innehaben. Der Präsident des Europäischen Rates wird für zweieinhalb Jahre gewählt und kann nur einmal wiedergewählt werden; er „nimmt auf seiner Ebene die Außenvertretung der Union in Angelegenheiten der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik wahr“ und führt den Vorsitz des Europäischen Rates.<sup>20</sup> Die Unvereinbarkeit mit einem einzelstaatlichen Amt erfordert eine absolute Aufgabentrennung, sodass der Präsident des Europäischen Rates an den Abstimmungen im Europäischen Rat nicht teilnehmen darf<sup>21</sup>, weshalb es für einen amtierenden Staats- oder Regierungschef politisch schwierig sein dürfte, die Ausübung eines solchen Amtes anzunehmen.

Der Europäische Rat beschließt im Konsens, soweit in der Verfassung nicht anderes bestimmt ist<sup>22</sup>. Was die qualifizierte Mehrheit anbelangt, so gelten die Bestimmungen, die im Folgenden für den Ministerrat dargelegt sind.

Der Entwurf des Präsidiums sieht für den Ministerrat verschiedene Zusammensetzungen vor. Diese sind

- der Rat „Allgemeine Angelegenheiten“, der die Kohärenz der Arbeiten der verschiedenen Formationen des Ministerrates gewährleistet und unter Beteiligung der Kommission die Tagungen des Europäischen Rates vorbereitet;
- der Gesetzgebungsrat, der die Gesetzgebungstätigkeit des Rates auf sich konzentriert;
- der Rat „Auswärtige Angelegenheiten“, der die Außenpolitik der Union gemäß den strategischen Vorgaben des Europäischen Rates formuliert und dessen Vorsitz der Minister für Auswärtige Angelegenheiten der Union führt;
- der Rat „Wirtschaft und Finanzen“;
- der Rat „Justiz und Sicherheit“.

Der Rat „Allgemeine Angelegenheiten“ kann beschließen, dass der Rat in anderen Zusammensetzungen zusammentritt. Der Europäische Rat kann beschließen, dass der Vorsitz in einer Zusammensetzung des Ministerrates mit Ausnahme der Zusammensetzung „Allgemeine Angelegenheiten“ für die Dauer von mindestens einem Jahr von einem Mitgliedstaat wahrgenommen wird.<sup>23</sup>

Ein sehr wichtiger Vorschlag betrifft die qualifizierte Mehrheit, die nicht mehr auf dem Gewicht der Stimmen beruht; sie muss jetzt der Mehrheit der Mitgliedstaaten entsprechen und mindestens drei Fünftel der Bevölkerung der Union repräsentieren.<sup>24</sup>

---

<sup>19</sup> Artikel 15, Absatz 1 des Entwurfs des Präsidiums, CONV 691/03.

<sup>20</sup> Artikel 16a des Entwurfs des Präsidiums, CONV 691/03.

<sup>21</sup> Artikel 17b, Absatz 2 des Entwurfs des Präsidiums, CONV 691/03.

<sup>22</sup> Artikel 17 Absatz 3 des Entwurfs des Präsidiums, CONV 691/03.

<sup>23</sup> Artikel 17a Absatz 6 des Entwurfs des Präsidiums, CONV 691/03.

<sup>24</sup> Artikel 17b Absatz 1 des Entwurfs des Präsidiums, CONV 691/03.

Bezüglich der Kommission schlägt das Präsidium eine große Neuerung vor, die ihre Zusammensetzung betrifft: Sie besteht aus einem Präsidenten, der vom Europäischen Parlament gewählt wird, aus dem Minister für Auswärtige Angelegenheiten, der vom Europäischen Rat ernannt wird und den Rang eines Vizepräsidenten der Kommission hat, sowie höchstens dreizehn weiteren Mitgliedern, denen noch delegierte Mitglieder der Kommission zur Seite gestellt werden können, deren Anzahl aber nicht höher sein darf als die der Mitglieder der Kommission (EU-Kommissare plus Minister für Auswärtige Angelegenheiten).<sup>25</sup> Damit kann die Kommission bis zu 29 Mitglieder haben.

Der Europäische Rat schlägt dem Europäischen Parlament – unter Berücksichtigung der Wahlen zum Europäischen Parlament, damit er mehrheitlich gewählt werden kann – einen Kandidaten für das Amt des Präsidenten der Kommission vor. Das Parlament wählt diesen Kandidaten mit der Mehrheit seiner Mitglieder. Erhält dieser Kandidat nicht die Mehrheit, schlägt der Europäische Rat dem Europäischen Parlament innerhalb eines Monats einen neuen Kandidaten vor, wobei dasselbe Verfahren wie zuvor zur Anwendung gelangt.<sup>26</sup>

Jeder Mitgliedstaat erstellt eine Liste von drei Persönlichkeiten, darunter mindestens eine Frau, die er für geeignet erachtet, das Amt eines Mitglieds der Europäischen Kommission auszuüben. Der Präsident der Kommission benennt auf der Grundlage dieser Listen unter Berücksichtigung des politischen und geografischen Gleichgewichts in Europa bis zu dreizehn Mitglieder der Kommission und gegebenenfalls delegierte Mitglieder, die aufgrund ihrer Kompetenz und ihres Engagements für Europa ausgewählt werden und die jede Gewähr für Unabhängigkeit bieten. Der Präsident und die als Mitglieder der Kommission benannten Persönlichkeiten stellen sich als Kollegium dem Zustimmungsvotum des Europäischen Parlaments.<sup>27</sup>

Der Minister für auswärtige Angelegenheiten der Union wird, wie vorstehend erläutert, mit qualifizierter Mehrheit und mit Zustimmung des Präsidenten der Kommission vom Europäischen Rat ernannt. Von Rechts wegen einer der Vizepräsidenten der Kommission, ist er mit den Außenbeziehungen und der Koordinierung der anderen Aspekte des außenpolitischen Handelns der Union betraut. Zugleich ist er zuständig für die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik.<sup>28</sup>

Die Bestimmungen zum Gerichtshof, zur Europäischen Zentralbank und zum Rechnungshof entsprechen weitestgehend den bereits geltenden. Ferner wird in dem Entwurf des Konvents ein „möglicher“ Artikel über ein neues Gremium vorgeschlagen, das vom Präsidenten des Konvents stark befürwortet wird: der Kongress der Völker Europas als das Gremium für gemeinsame Reflexionen über das politische Leben in Europa. Er greift zwar nicht in das Gesetzgebungsverfahren der Union ein, aber der Präsident des Europäischen Rates erstattet ihm Bericht über die Lage der Union. Er setzt sich zu einem Drittel aus Mitgliedern des Europäischen Parlaments und zu zwei Dritteln aus Vertretern der nationalen Parlamente zusammen, wobei er höchstens 700 Mitglieder hat.<sup>29</sup> Er tritt einmal jährlich zusammen.<sup>30</sup>

---

<sup>25</sup> Vgl. Artikel 18 Absatz 3, Artikel 18a Absätze 2 und 5 sowie Artikel 19 Absatz 3 des Entwurfs des Präsidiums.

<sup>26</sup> Artikel 18a Absatz 1 des Entwurfs des Präsidiums, CONV 691/03.

<sup>27</sup> Artikel 18a Absatz 2 des Entwurfs des Präsidiums, CONV 691/03.

<sup>28</sup> Artikel 19 des Entwurfs des Präsidiums, CONV 691/03.

<sup>29</sup> Der Entwurf des Präsidiums enthält keinen Schlüssel für die Aufteilung zwischen den nationalen Parlamenten.

<sup>30</sup> Entwurf des Präsidiums, CONV 691/03, S. 12.

## 5. Die Aussprache im Konvent

Bezüglich des institutionellen Teils des Entwurfs des Präsidiums können zwei Arten von Änderungsvorschlägen der Konventsmitglieder unterschieden werden, und zwar diejenigen, die der Vereinbarung zustimmen und für Änderungen in dieser Richtung plädieren, und diejenigen, die die bisherige Situation festschreiben wollen.<sup>31</sup>

Die Position, die in der zweiten Art von Änderungsvorschlägen zum Ausdruck kommt, findet ein Echo in der Aussprache von Mai 2003, nämlich in den Wortmeldungen derer, die sich als Befürworter des Vertrags von Nizza sehen und meinen, dieser sei ein zufriedenstellender Kompromiss, mit dem sich die Herausforderungen des erweiterten Europas meistern ließen; auch wäre es schwer, den Völkern der Beitrittsländer, die sich auf der Grundlage der geltenden institutionellen Regelungen für den Beitritt entschieden hätten, zu vermitteln, dass diese jetzt geändert werden müssten. Die Antwort darauf lautet, dass mit der Einberufung des Konvents und der Erklärung von Laeken selbst anerkannt wurde, dass der Vertrag von Nizza nicht zufriedenstellend ist.

Unabhängig von der Absicht, Neuerungen in den geltenden Text aufzunehmen, lassen sich grundlegende Erwägungen herausarbeiten: die Achtung vor dem Grundsatz der Gleichheit der Mitgliedstaaten und die Suche nach einer Konsenslösung, die von allen akzeptiert werden kann.<sup>32</sup>

Die Debatte erhitzt sich an der Frage des Europäischen Rates und seines Vorsitzes, obschon die vom Präsidium vorgeschlagene Lösung breite Zustimmung findet. Es wird hervorgehoben, dass die Befugnisse des Präsidenten sich nicht von denen unterscheiden, die derzeit von dem Präsidenten ausgeübt werden, der nach dem Prinzip der halbjährlichen Rotation im Amt ist, welche mit dem Argument verteidigt wird, dass die bisherige Methode besser dem Grundsatz der Gleichheit der Staaten entspreche und das Integrationsgefühl stärke. Es wird vorgeschlagen, den Präsidenten des Europäischen Rates in allgemeinen Wahlen zu wählen und in der Zukunft dieses Amt möglicherweise mit der des Präsidenten der Kommission zu verschmelzen.

Was die speziellen Probleme anbelangt, die mit der Lösung des Präsidiums verbunden sind, so wird vor allem eine Überlagerung der Funktionen des Präsidenten der Kommission und des Ministers für Auswärtige Angelegenheiten im Bereich des außenpolitischen Handelns befürchtet; ferner stellt sich das Problem des Verwaltungsapparates, der dem Präsidenten des Europäischen Rates zur Verfügung steht.<sup>33</sup>

Bezüglich des Ministerrates wird das neue System der qualifizierten Mehrheit im Wesentlichen akzeptiert, wobei der Schwerpunkt auf den Vorsitz gelegt wird, für den die Aufrechterhaltung der halbjährlichen Rotation oder eine mehrjährige Planung der Präsidentschaften gefordert wird. Einige Konventsmitglieder schlagen vor, dass der Präsident der Kommission den Vorsitz bei der Ratsformation „Allgemeine Angelegenheiten“ führen sollte. Was die vorgeschlagenen Ratsformationen anbelangt, so ist man der Ansicht, dass es davon nicht weniger geben dürfe als auf dem Europäischen Rat von Sevilla beschlossen. Die Konzentration der gesamten Gesetzgebungstätigkeit bei einem „Gesetzgebungsrat“ stößt bei einigen auf Kritik, weil sie befürchten, dass sich die anderen Ratsformationen dann nicht mehr für die Gesetzgebung interessieren werden, wird aber von anderen befürwortet, weil sie darin eine Möglichkeit für eine bessere Koordination der europäischen Gesetzgebung sehen.<sup>34</sup>

Ein heißes Thema ist auch die Zusammensetzung der Kommission. Eine große Zahl von Konventsmitgliedern spricht sich dafür aus, dass der Kommission aufgrund des Prinzips der Gleichheit der Mitgliedstaaten mindestens ein Staatsangehöriger je Mitgliedstaat angehören sollte. Einige von ihnen wären auch mit einem System einverstanden, bei dem es weniger Kommissionsmitglieder als Mitgliedstaaten gibt, wenn die

---

<sup>31</sup> Analyse des Präsidenten des Konvents bei der Eröffnung der Diskussion. *Vermerk zur Plenartagung vom 15./16. Mai 2003*, CONV 748/03, S. 2.

<sup>32</sup> *Vermerk zur Plenartagung vom 15./16. Mai 2003*, CONV 748/03, S. 4.

<sup>33</sup> *Ebenda*, S. 5.

<sup>34</sup> *Ebenda*, S. 7.

Ernennung der Kommissionsmitglieder nach dem Grundsatz der „gleichberechtigten Rotation“ vorgenommen würde. Die Befürworter des Vorschlags des Präsidiums verweisen darauf, dass die Kommission als Vertreter der allgemeinen Interessen der Union agiert.

Ein weiteres Diskussionsthema ist der Vorsitz der Kommission, wobei es keine breite Zustimmung findet, dass er vom Europäischen Parlament gewählt werden soll. Den einen sind die Vorschläge des Präsidiums nicht innovativ genug, andere schlagen Kompromisslösungen vor. Zu beachten ist der Vorschlag, dass das Europäische Parlament aufgelöst werden kann, wenn es der Kommission sein Misstrauen ausgesprochen hat.<sup>35</sup>

## 6. Die Organe im endgültigen Entwurf

Die institutionellen Bestimmungen bilden den Titel IV von Teil I (Artikel 18 bis 31) des endgültigen Entwurfs; sie stimmen im Großen und Ganzen mit den vom Präsidium vorgeschlagenen überein. Nachstehend werden die wichtigsten Änderungen vorgestellt:

Die Höchstzahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments erhöht sich um 36 auf 736. Zusätzlich wird ein Absatz aufgenommen, laut welchem der Europäische Rat rechtzeitig vor den Wahlen zum Europäischen Parlament 2009 über die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments einen Beschluss erlässt, in dem die oben genannten Grundsätze gewahrt sind.<sup>36</sup>

Die Bestimmung, dass der Präsident des Europäischen Rates keinem anderen europäischen Organ angehören darf, wird gestrichen; beibehalten wird nur die Unvereinbarkeit mit einem einzelstaatlichen Mandat.<sup>37</sup>

Die Zusammensetzungen des Ministerrates und die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit werden erheblich geändert, und es wird die Möglichkeit eingeführt, das Gesetzgebungsverfahren zu ändern. Die Ratsformationen Allgemeine Angelegenheiten und Gesetzgebungsrat verschmelzen zu einer einzigen Ratsformation, und darüber hinaus ist nur noch die Formation Auswärtige Angelegenheiten vorgesehen, wobei der Europäische Rat befugt ist, die anderen Zusammensetzungen zu bestimmen.<sup>38</sup>

Die Definition des Mehrheitsbeschlusses wird geändert, neben der vom Präsidium vorgeschlagenen Definition der qualifizierten Mehrheit<sup>39</sup> gibt es noch eine zweite qualifizierte Mehrheit, die sich anders bestimmt: *zwei Drittel der Mitgliedstaaten, die mindestens drei Fünftel der Bevölkerung der Union repräsentieren.*

Diese zweite qualifizierte Mehrheit gilt dann, wenn der Europäische Rat oder der Ministerrat nicht auf der Grundlage eines Vorschlags der Kommission beschließen muss oder wenn der Europäische Rat oder der Ministerrat nicht auf Initiative des Außenministers der Union beschließt. Schließlich kann der Europäische Rat nach einem Prüfungszeitraum von mindestens sechs Monaten von sich aus einstimmig die Anwendung eines besonderen Rechtsetzungsverfahrens beschließen.<sup>40</sup>

Die wichtigsten Änderungen im endgültigen Entwurf betreffen die Zusammensetzung der Kommission und sollen für eine bessere Umsetzung des Grundsatzes der Gleichheit der Mitgliedstaaten sorgen. Daher wird mit

---

<sup>35</sup> *Ebenda*, S. 6.

<sup>36</sup> Artikel 19 des endgültigen Entwurfs, CONV 850/03. Die Kriterien für die Verteilung der Abgeordneten sind in Absatz 4 des vorliegenden Kapitels erläutert.

<sup>37</sup> Artikel 21 des endgültigen Entwurfs, CONV 850/03.

<sup>38</sup> Artikel 23 des endgültigen Entwurfs, CONV 850/03.

<sup>39</sup> Eine Mehrheit der Mitgliedstaaten, die drei Fünftel der Bevölkerung der Union repräsentiert. Vgl. Absatz 3 dieses Kapitels.

<sup>40</sup> Artikel 24 des endgültigen Entwurfs, CONV 850/03.

der Wahl von 13 Kommissionsmitgliedern ausdrücklich ein *System der gleichberechtigten Rotation zwischen den Mitgliedstaaten* gebilligt. Für die Rotation beim Europäischen Rat gelten zwei Kriterien: Kein Mitgliedstaat darf in der Kommission mehr als zwei Mitglieder haben (darunter der Präsident, der Minister für Auswärtige Angelegenheiten und die Kommissare ohne Stimmrecht) und „... jedes der aufeinander folgenden Kollegien (ist) so zusammengesetzt, dass das demografische und geografische Spektrum der Gesamtheit der Mitgliedstaaten der Union auf zufrieden stellende Weise zum Ausdruck kommt.“ Was die Wahl der Mitglieder der Kommission anbelangt, so bleibt es bei den im Entwurf des Präsidiums vorgesehenen Kompetenzkriterien, aber der Präsident der Kommission kann nur noch eine von drei Personen wählen, die auf der von den Mitgliedstaaten vorzulegenden Vorschlagsliste stehen.<sup>41</sup> Außerdem wurden die delegierten Kommissionsmitglieder, deren Stellung im Entwurf des Präsidiums absichtlich nicht festgelegt wurde, durch Kommissionsmitglieder ohne Stimmrecht ersetzt, die aus den Staaten kommen, die in der Kommission nicht vertreten sind. Eine Höchstzahl für sie ist nicht angegeben, aber nach der Logik des endgültigen Entwurfs kann angenommen werden, dass für jedes im Kollegium nicht vertretene Land ein Kommissar ohne Stimmrecht ernannt wird. Der endgültige Entwurf bestätigt das Verfahren der Wahl des Kommissionspräsidenten durch das Europäische Parlament und die politische Verantwortung der (exekutiven) Kommission gegenüber dem Parlament und enthält ferner die Bestimmung, dass ein Kommissionsmitglied sein Amt niederlegen muss, wenn es vom Präsidenten der Kommission dazu aufgefordert wird.<sup>42</sup>

Was den Außenminister anbelangt, so wird für den Europäischen Rat die Möglichkeit eingeführt, sein Mandat nach dem gleichen Verfahren zu beenden wie für seine Ernennung.<sup>43</sup> Bei den anderen Organen und beratenden Einrichtungen weicht der endgültige Entwurf nicht erheblich vom Entwurf des Präsidiums ab, der an der bisherigen Situation auch schon wenig geändert hat. Der Vorschlag zur Schaffung eines Kongresses der Völker wird in den endgültigen Entwurf nicht übernommen.

### 7. Die Rechtsakte der Union und die Rechtsetzungsverfahren

Die Neueinteilung der Rechtsakte (ob Gesetzgebungsakte oder nicht), über die die Union ihre Zuständigkeiten ausübt, im Zusammenhang mit dem Vertragsentwurf ist ein technischer Vorgang, der aber nicht ohne politische Aspekte ist. Dies ergibt sich aus dem Bericht der Arbeitsgruppe „Vereinfachung“, eine Bezeichnung, die nicht nur das Ziel des Konvents in diesem Bereich betont, sondern schon das der Erklärung von Laeken.

Der Schlussbericht der Gruppe<sup>44</sup> geht von der Feststellung aus, dass einige der 15 Arten von Rechtsakten, die bisher vorgesehen sind oder sich in der Praxis durchgesetzt haben<sup>45</sup> sich in ihrer Wirkung nicht unterscheiden, so dass eine Verringerung auf der Grundlage ihrer rechtlichen Wirkung möglich ist. Künftig soll zwischen zwei Arten von Rechtsakten unterschieden werden, und zwar verbindlichen und nicht verbindlichen.

Dabei gehören zu den verbindlichen Rechtsakten

- die Verordnung – ein Rechtsakt, der allgemeine Geltung hat und unmittelbar in jedem Mitgliedstaat gilt; die Gruppe schlägt vor, sie künftig als *Gesetz der Europäischen Union* (EU-Gesetz) zu bezeichnen;

---

<sup>41</sup> Der endgültige Entwurf sieht vor, dass die Listen mit drei Namensvorschlägen nur von den durch das Rotationssystem bestimmten Mitgliedstaaten eingereicht werden.

<sup>42</sup> Artikel 25 und 26 des endgültigen Entwurfs, CONV 850/03.

<sup>43</sup> Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit mit Zustimmung des Präsidenten der Kommission, Artikel 27 des endgültigen Entwurfs, CONV 850/03.

<sup>44</sup> CONV 424/02.

<sup>45</sup> Verordnung, Richtlinie, Rahmenbeschluss, zwei Arten von Übereinkommen, drei Arten von Entscheidungen, Grundsätze und allgemeine Leitlinien, gemeinsame Strategien, gemeinsame Aktion, zwei Arten von gemeinsamem Standpunkt, Empfehlung, Stellungnahme.

- die Richtlinie – ein Rechtsakt, der in den Mitgliedstaaten mittelbar über einen nationalen Rechtsakt (in der Regel einen Gesetzgebungsakt) gilt, der mit der Richtlinie im Einklang steht; die Gruppe schlägt vor, sie künftig als *Rahmengesetz der Europäischen Union* (EU-Rahmengesetz) zu bezeichnen;
- die *Entscheidung* – ein für ihre Adressaten verbindlicher Rechtsakt, der kein Gesetzgebungsakt ist und sich besonders flexibel handhaben lässt; die Gruppe schlägt daher vor, sie im Bereich der GASP zu verwenden;
- die *Durchführungsvorschrift*, die die Modalitäten der Anwendung eines Gesetzes der Europäischen Union regelt.

Es gibt zwei Arten von nicht verbindlichen Rechtsakten, nämlich die *Empfehlung* und die *Stellungnahme*.

Die politische Auswirkung dieser Rechtsaktvereinfachung wäre die Aufgabe der Säulenarchitektur, deren einziger Daseinszweck die Differenzierung der Rechtsakte ist.

Bezüglich der Verfahren empfiehlt die Gruppe die Ausdehnung des Anwendungsbereichs des Verfahrens der Mitentscheidung, das zum Regelverfahren bei der Annahme von Gesetzgebungsakten werden soll, und den Wegfall des Verfahrens der Zusammenarbeit, das durch das Anhörungsverfahren ersetzt werden soll, ferner soll das Verfahren der Zustimmung der Ratifikation bestimmter internationaler Abkommen vorbehalten bleiben.

Der Konvent begrüßt die Vorschläge der Gruppe mit den unvermeidlichen Vorbehalten zu bestimmten Punkten, darunter die Einführung der Kategorie der delegierten Rechtsakte, obschon eher eine Vertiefung gewünscht wird, als dass man sich offen dagegen stellt; es wird vor allem die Möglichkeit angesprochen, hier einen Call-back-Mechanismus zugunsten des Gesetzgebers vorzusehen. Bei der Aussprache im Konvent wird vorgeschlagen, den Mitgliedstaaten mehr Spielraum bei der Anwendung der Rechtsakte der Union auf nationaler Ebene einzuräumen; mit diesem Vorschlag wird in die im Wesentlichen technische Debatte die politische Grundsatzfrage Gemeinschaftsmethode oder zwischenstaatliche Methode eingeführt.<sup>46</sup>

Der Entwurf des Präsidiums zu den Artikeln 24 bis 33 lehnt sich eng an die Vorschläge der Arbeitsgruppe und die diesbezüglich geführte Aussprache im Konvent an.<sup>47</sup> Diese Regelung wird in den späteren Fassungen des Textes bis hin zum endgültigen Entwurf<sup>48</sup> bekräftigt, ohne dass die Debatte darüber erheblich von der im Dezember 2002 geführten, weiter oben zusammengefassten Debatte abweicht – mit Ausnahme von einigen Änderungen an den im Bereich der Rechtsetzungsverfahren geltenden Normen.

## 8. Die Finanzen der Union: von der Arbeitsgruppe zum Entwurf des Präsidiums

Die Arbeitsgruppe „Vereinfachung“ befasst sich auch mit der Haushaltsfrage und formuliert einige Empfehlungen; einige davon betreffen nur die Form, wie einen gesonderten Artikel, in dem die für die Haushaltsbestimmungen geltenden Grundsätze verankert sind, die bislang in sechs Artikeln des Vertrags enthalten sind; andere sind eher inhaltlicher Natur und orientieren sich an der Beibehaltung der zweigeteilten Haushaltsbehörde Parlament und Rat, wobei das Parlament bei den Ausgaben das letzte Wort haben soll und der Rat bei der Mittelaufbringung (die Regelung dafür wird von den Mitgliedstaaten angenommen) sowie bei den Obergrenzen der finanziellen Vorausschau (die den Rahmen für das jährliche Haushaltsverfahren bildet und jetzt eine Rechtsgrundlage erhält).

Als jährliches Haushaltsverfahren schlägt die Gruppe das Modell eines vereinfachten Mitentscheidungsverfahrens mit Vermittlungssitzungen zwischen der ersten Lesung durch das Parlament und der Festlegung

---

<sup>46</sup> Vermerk zur Plenartagung vom 5./6. Dezember 2002 in Brüssel, CONV 449/02, S. 4-6.

<sup>47</sup> CONV 507/03.

<sup>48</sup> Im endgültigen Entwurf sind die Rechtsakte der Union in Kapitel I Titel V Teil I Artikel 32 bis 38 geregelt.



des Standpunkts des Rates sowie zwischen dieser und der zweiten Lesung durch das Parlament vor. Es müssten dieselben Mehrheiten erzielt werden wie derzeit bei den nichtobligatorischen Ausgaben: Mehrheit der Mitglieder des EP in der ersten Lesung, qualifizierte Mehrheit im Rat für die Festlegung seines Standpunkts.

Schlägt der Rat darin keine Änderungen vor, so gilt der Haushaltsplan als festgestellt; nimmt das Parlament alle Änderungsvorschläge des Rates an, so kann der Haushaltsplan mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen festgestellt werden. Für eine Änderung oder Ablehnung der Änderungsvorschläge des Rates sind jedoch eine Mehrheit der Mitglieder und drei Fünftel der im Parlament abgegebenen Stimmen erforderlich.

Die Gruppe schlägt auch eine mittelfristige Finanzplanung vor, bei der die allgemeinen Merkmale der Vereinbarungen über die Haushaltsordnung übernommen werden und die eine globale Obergrenze bei den Eigenmitteln und jährliche Obergrenzen für die Ausgaben je Haushaltslinie enthält. Die mittelfristige Finanzplanung erstreckt sich über einen Zeitraum, der sich zeitlich mit dem Mandat des Europäischen Parlaments und der Kommission deckt. Die Finanzplanung würde auf Initiative der Kommission von den beiden Teilen der Haushaltsbehörde nach dem Verfahren der Annahme durch den Rat nach Zustimmung des Europäischen Parlaments angenommen.

Schließlich wird empfohlen, auch die Frage des Zusammenhangs zwischen Rechtsvorschriften und Haushaltsverfahren umfassender zu regeln, und zwar auf der Grundlage der Interinstitutionellen Vereinbarung von 1999, wonach die Ausweisung von Mitteln im Haushaltsplan für alle Maßnahmen der Gemeinschaft die vorherige Annahme eines Basisrechtsakts erfordert.<sup>49</sup>

Während der Aussprache im Konvent kritisieren viele Redner die Abschaffung der Unterscheidung zwischen den obligatorischen und den nichtobligatorischen Ausgaben, weil sich daraus eine Änderung des derzeitigen institutionellen Gleichgewichts ergeben würde und der Rat nicht mehr als letzte Instanz über einige wichtige Ausgaben wie die Agrarausgaben entscheiden könnte.<sup>50</sup>

Der Entwurf des Präsidiums nimmt den Standpunkt der Gruppe im Bereich der Eigenmittel zur Kenntnis, indem er den Wortlaut des geltenden Vertrags<sup>51</sup> wiedergibt, einen speziellen Artikel über die Haushalts- und Finanzgrundsätze<sup>52</sup> aufnimmt und die Artikel des geltenden Vertrags und der Interinstitutionellen Vereinbarung von 1999 übernimmt. Mit diesem Artikel werden die von der Doktrin allgemein anerkannten Grundsätze des Haushaltsausgleichs und der Jährlichkeit des Haushalts, die jetzt in den Artikeln 268 und 271 des geltenden Vertrags enthalten sind, sowie der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung förmlich verankert.<sup>53</sup> Der wichtigste Teil jedoch betrifft die Haushaltsordnung, die die bereits genannte interinstitutionelle Vereinbarung zur „Verfassung“ macht, indem sie für die Einstellung in den Haushaltsplan einen Gesetzgebungsakt vorsieht und die Kommission verpflichtet, keine haushaltsrelevanten Vorschläge zu unterbreiten und keine haushaltsrelevanten Maßnahmen zu erlassen, ohne sich vorher zu vergewissern, dass der betreffende Vorschlag bzw. die betreffende Maßnahme auch aus dem Haushalt finanziert werden kann.

Was das Haushaltsverfahren anbelangt, so trägt der Entwurf des Präsidiums der geringen Unterstützung, die die Empfehlungen der Arbeitsgruppe beim Konvent erhielten, Rechnung; er beschränkt sich daher darauf, in großen Linien ein Verfahren festzulegen, „*das den kleinsten gemeinsamen Nenner der von den Mitgliedern des Konvents vertretenen Positionen darstellt*“, und verweist im Übrigen auf die Notwendigkeit,

---

<sup>49</sup> CONV 424/02, S. 19-21.

<sup>50</sup> Vermerk zur Plenartagung vom 5./6. Dezember 2002 in Brüssel, CONV 449/02, S. 6-7.

<sup>51</sup> Artikel 38 des Entwurfs des Präsidiums, CONV 602/03. Dieser Artikel entspricht voll und ganz Artikel 269 EGV.

<sup>52</sup> Artikel 39 des Entwurfs des Präsidiums, CONV 602/03.

<sup>53</sup> Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung betrifft nicht die Feststellung des Haushaltsplans, sondern die Ausführung der Einnahmen und Ausgaben, ist also kein eigentlicher Haushaltsgrundsatz.

über diese Problematik in einer späteren Phase in einem Arbeitskreis nachzudenken<sup>54</sup>. Die ersten Ergebnisse dieses Arbeitskreises werden im Konvent vorgestellt.<sup>55</sup> Sie zeigen sich in Form eines Konsenses darüber, die Finanzielle Vorausschau rechtsverbindlich werden zu lassen und die für sie geltenden Grundsätze zu vertiefen sowie die Unterscheidung zwischen den obligatorischen Ausgaben und den nicht obligatorischen Ausgaben aufzuheben. Jedoch ist der Arbeitskreis (wenigstens bis zu dieser Vorstellung) noch nicht zu einer Schlussfolgerung hinsichtlich des jährlichen Verfahrens gelangt. Konsens besteht insofern, als das Verfahren das der Mitentscheidung mit einer Lesung und einer Vermittlungsphase sein sollte. Kein Konsens besteht über die Verfahrensweise im Falle von Uneinigkeit zwischen Parlament und Rat.

Der Konvent scheint in dieser Angelegenheit relativ gespalten zu sein. Was das Verfahren für die Annahme des Systems der Eigenmittel anbelangt, so sind die Mitglieder des Konvents unterschiedlicher Auffassung: die einen wollen das Verfahren unverändert beibehalten wissen, die anderen finden, dass es der zukünftigen Entwicklung der Union schaden würde, da es nicht geeignet erscheint, die Schaffung neuer „echter“ Eigenmittel zu gestatten – anders als etwa eine europäische Steuer könnte, die einige sich wünschen.

Dagegen zeichnet sich ein Konsens bezüglich der Finanziellen Vorausschau und der Aufgabe der Unterscheidung zwischen obligatorischen und nicht obligatorischen Aufgaben ab, während der Konvent in Bezug auf das jährliche Verfahren offenbar ähnliche Probleme hat wie der Arbeitskreis, d. h. er kann auch nicht empfehlen, wie verfahren werden soll, wenn sich die beiden Teile der Haushaltsbehörde nicht einigen können.<sup>56</sup>

## 9. Die Finanzen der Union: hin zum endgültigen Entwurf

Auf der Grundlage dieser Aussprache und der späteren Vertiefungen in der Exekutive (Kommission) bilden die Bestimmungen über die Finanzen der Union den Titel VII des vom Parlament für den ganzen ersten Teil der Verfassung überarbeiteten Entwurfs. Die Eigenmittel als *notwendige Maßnahme* zur Erreichung der Ziele der Union werden künftig durch ein Europäisches Gesetz festgelegt, das im Rat einstimmig nach Anhörung des Europäischen Rates beschlossen wird. Dieses Gesetz tritt jedoch erst nach Zustimmung der Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen Verfassungsbestimmungen in Kraft. Die Modalitäten der Eigenmittel werden in einem anderen Europäischen Gesetz des Rates geregelt. Hier beschließt der Rat nach Zustimmung des Parlaments.<sup>57</sup>

Die Finanzielle Vorausschau, die jetzt Finanzrahmen heißt, wird durch ein Europäisches Gesetz festgelegt, das der Rat nach Zustimmung des Europäischen Parlaments, welches mit der Mehrheit seiner Mitglieder Stellung nimmt, beschließt. Der Finanzrahmen legt für jede Ausgabenkategorie jährliche Obergrenzen fest, legt also – hierzu bestand seit dem Beginn der Aussprache Konsens – den Haushaltsplan fest.<sup>58</sup>

Die Feststellung des Haushaltsplans erfolgt durch die Annahme eines Europäischen Gesetzes<sup>59</sup>, das weitgehend in Teil III des überarbeiteten Verfassungsentwurfs enthalten ist, der das Verfahren für die Verabschiedung des Haushaltsplans festlegt, das sich an eine Art vereinfachtes Mitentscheidungsverfahren anlehnt :

---

<sup>54</sup> Artikel 40 des Entwurfs des Präsidiums, Conv. 602/03. Bei dem kursiv geschriebenen Satz handelt es sich um ein Zitat aus der Kommentierung dieses Artikels, S. 9 des Entwurfs.

<sup>55</sup> Vermerk zur Plenartagung vom 3./4. April 2003 in Brüssel, CONV 677/03, S. 12-14.

<sup>56</sup> Ebenda, S. 14-16.

<sup>57</sup> Artikel I-53 des überarbeiteten Entwurfs des Präsidiums, CONV 724/03

<sup>58</sup> Artikel I-54 des geänderten Entwurfs des Präsidiums, CONV 724/03. Dieser Artikel ging ein in Artikel III-304 des überarbeiteten Entwurfs von Teil III, überarbeiteter Textentwurf, CONV 802/03.

<sup>59</sup> Artikel I-55 des überarbeiteten Entwurfs des Präsidiums, CONV 724/03.

- Die Kommission legt dem Europäischen Parlament und dem Rat den Entwurf des Haushaltsplans spätestens am 1. September des Jahres vor, das dem entsprechenden Haushaltsjahr vorausgeht.
- Der Rat legt seinen Standpunkt zu dem Entwurf des Haushaltsgesetzes fest und leitet ihn spätestens am 1. Oktober dem Europäischen Parlament zu.
- Hat das Europäische Parlament binnen vierzig Tagen nach dieser Übermittlung<sup>60</sup> den Standpunkt des Rates gebilligt oder sich nicht geäußert, so gilt das Haushaltsgesetz als verabschiedet.
- Hat das Europäische Parlament innerhalb derselben Frist mit der Mehrheit seiner Mitglieder Abänderungen am Standpunkt des Rates beschlossen, so beginnt die Vermittlungsphase, es sei denn, der Rat teilt dem Europäischen Parlament binnen zehn Tagen mit, dass er alle Abänderungen des Parlaments billigt; in diesem Fall wird der Haushaltsplan zu einem Gesetz, das dem vom Parlament geänderten Standpunkt des Rates entspricht.
- Die Vermittlung muss bis spätestens 21 Tage nach ihrer Einberufung zu einem gemeinsamen Entwurf führen.
- Bei einem erfolgreichen Vermittlungsversuch wird der gemeinsame Entwurf den beiden Teilen der Haushaltsbehörde vorgelegt. Das Parlament beschließt mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen, der Rat mit qualifizierter Mehrheit.
- Bei einem erfolglosen Vermittlungsversuch bestätigt das Parlament seine Abänderungen mit einem doppelten funktionalen Quorum (mit der Mehrheit der Mitglieder und mit drei Fünfteln der abgegebenen Stimmen).
- Der Haushaltsplan wird zu einem Gesetz, in das die vom Parlament bestätigten Abänderungen und den Standpunkt des Rates zu den Haushaltslinien, für die die Abänderungen des Parlaments nicht bestätigt wurden, einfließen.<sup>61</sup>

Die Bestimmungen des überarbeiteten Entwurfs finden mit unwesentlichen Änderungen Eingang in den endgültigen Entwurf des Konvents. Es sei jedoch an die politisch bedeutsamen Bemerkungen zu dem überarbeiteten Entwurf erinnert, die während der Aussprache im Plenum laut wurden. Zwei Bemerkungen betreffen die Mittel: einige Redner sind gegen die Übereinstimmung mit den Zielen der Union, andere plädieren für eine EU-Steuer, wieder andere Konventsmitglieder wenden sich dagegen. Was die Beschlussfassung anbelangt, so sind einige Abgeordnete dafür, das Erfordernis der Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten abuschaffen.

Bei der Aussprache über die anderen Punkte der hier geprüften Bestimmungen stehen die Verfahrensfragen im Mittelpunkt. Bezüglich des mehrjährigen Finanzrahmens plädieren einige Konventsmitglieder für das Mitentscheidungsverfahren, andere bevorzugen einen einstimmigen Beschluss des Rates. Was das Haushaltsverfahren betrifft, so schlagen einige Konventsmitglieder vor, dass im Fall der Uneinigkeit zwischen Rat und Parlament der niedrigere der jeweils vorgeschlagenen Beträge in den Haushalt eingesetzt wird.<sup>62</sup>

---

<sup>60</sup> Im endgültigen Entwurf sind es 42 Tage.

<sup>61</sup> Artikel III-306 des überarbeiteten Entwurfs von Teil III, überarbeiteter Textentwurf, CONV 802/03.

<sup>62</sup> Vermerk zur Plenartagung vom 30./31. Mai 2003 in Brüssel, CONV 783/03, S. 8.



# KAPITEL VII

## WIRTSCHAFTS- UND SOZIALPOLITIK

### 1. Die Politikbereiche der Union im Allgemeinen

Teil III des Verfassungsentwurfs gilt den Politikbereichen und der Arbeitsweise der Union und hält sich im Wesentlichen an den Wortlaut des geltenden Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft; allenfalls wird die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit auf den Rat ausgeweitet. Die Bestimmungen zu den einzelnen Politikbereichen bleiben im Wesentlichen unverändert, sodass einige Mitglieder des Konvents bedauern, dass etwa die Bestimmungen im Bereich der gemeinsamen Agrarpolitik nicht „modernisiert“ wurden, um den jüngsten Entwicklungen Rechnung zu tragen.<sup>1</sup>

Auf die Diskussionen und Vorschläge zu den Politikbereichen, die sich ganz oder teilweise auf die zweite und dritte Säule beziehen, wurde in den vorstehenden Kapiteln eingegangen. Es erscheint angebracht, hier die Diskussionen und Vorschläge zu erörtern, die die Wirtschaftspolitik und die Sozialpolitik betreffen, die Wirtschaftspolitik, weil sie im Leben der Union eine immer wichtigere Rolle spielt, die Sozialpolitik, weil sie im Mittelpunkt einer äußerst lebhaften Debatte über das Sozialmodell steht, die die öffentliche Meinung in den Ländern Europas nun schon seit einigen Jahren bewegt. Die Dienstleistungen von allgemeinem Interesse wurden aus diesem Kontext ausgenommen; die Gründe dafür sind im letzten Absatz dieses Kapitels erläutert, der sich mit dieser Frage befasst.

### 2. Die Wirtschafts- und Währungspolitik

Die Wirtschaftspolitik ist ein ganz entscheidendes Kapitel der Union, vor allem, seit der Vertrag von Maastricht für einige Mitgliedstaaten das Ziel der wirtschaftlichen und finanziellen Konvergenz festgeschrieben und die gemeinsame Währung geschaffen hat. Die Wirtschaftspolitik gilt als Politik von gemeinschaftlichem Interesse, fällt jedoch unter die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, während die Geld- und Währungspolitik eine ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft ist, die von dieser über die Europäische Zentralbank ausgeübt wird.

Die Arbeitsgruppe „Ordnungspolitik“<sup>2</sup> bestätigt diese Regelung, plädiert jedoch für eine bessere wirtschaftspolitische Koordinierung und verweist auf eine im Konvent geführte Aussprache über die Möglichkeit der Aufnahme neuer wirtschaftspolitischer Ziele, offenbar jedoch ohne diesbezüglich zu einem Konsens zu gelangen.

Die Gruppe befasst sich im Wesentlichen mit Verfahrensfragen. Allerdings gibt der Bericht keine Empfehlungen, sondern fasst lediglich die während der gruppeninternen Aussprache, die den ewigen Gegensatz zwischen den Befürwortern der Gemeinschaftsmethode und denen der zwischenstaatlichen Methode reflektiert, zum Ausdruck gebrachten Standpunkte zusammen. Was etwa die vom Rat beschlossenen Grundzüge der Wirtschaftspolitik<sup>3</sup> anbelangt, so sind einige Mitglieder der Gruppe der Meinung, dass der Kommission das Recht zugestanden werden müsste, hierzu nicht nur Empfehlungen, sondern vielmehr förmliche Vorschläge zu

---

<sup>1</sup> Bericht der Plenartagung vom 4. Juli 2003, CONV 849/03, S. 4.

<sup>2</sup> Schlussbericht der Gruppe VI „Ordnungspolitik“, CONV 357/02.

<sup>3</sup> Artikel 99 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft.

unterbreiten, während andere Mitglieder dies verwerfen, weil dies die Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten schmälern würde. Was die Umsetzung der Grundzüge betrifft, so sind die Meinungen in der Gruppe gespalten: Einige vertreten die Auffassung, dass die Rolle der Kommission ausgeweitet werden sollte, während andere für die Beibehaltung des derzeitigen Systems sind. Diejenigen, die für die Ausweitung der Rolle der Kommission sind, sprechen sich insbesondere dafür aus, dass die ersten Ermahnungen dem in Rückstand geratenen Mitgliedstaat von der Kommission übermittelt werden sollten; zudem sollte dieser Mitgliedstaat bei der Abstimmung über ihn betreffende und von der Kommission vorgeschlagene endgültige Beschlüsse ausgeschlossen werden. Die ganze Gruppe ist anscheinend für eine stärkere Einbeziehung des Parlaments.

Mehrheitlich ist die Gruppe auch für eine größere Rolle der Kommission, wenn es um übermäßige öffentliche Defizite geht<sup>4</sup>, während einige Mitglieder in diesem Zusammenhang dafür plädieren, dass ein Mitgliedstaat bei Beschlüssen, die ihn betreffen, nicht mit abstimmen darf. Ferner ist die Gruppe mehrheitlich der Meinung, dass der Stabilitäts- und Wachstumspakt ein politisches Umsetzungsinstrument ist und daher nicht in den Verfassungsvertrag aufgenommen werden sollte.

Was die Steuern anbelangt, so empfiehlt die Gruppe die Beibehaltung der bisherigen Regelung, und eine Mehrheit in der Gruppe setzt sich für Änderungen an den Beschlussfassungsverfahren ein, um Fortschritte im Bereich der Steuerpolitik zu erleichtern. Diese Änderungen sollten weder auf die Einführung einheitlicher Steuern zielen noch die Bereiche der Einkommen- und Vermögensteuer betreffen. Vielmehr gehe es um eine Annäherung der Steuersätze, Mindeststandards und Bemessungsgrundlagen in den Bereichen direkte Steuern und Unternehmensbesteuerung.

Was die Geldpolitik anbelangt, so gibt der Bericht der Gruppe die Aussprache über die Rolle der Europäischen Zentralbank (EZB) wieder, die seit ihrer Gründung geführt wird. Die Gruppe empfiehlt keine Änderungen der geltenden Regelung.<sup>5</sup> Einige ihrer Mitglieder sprechen sich allerdings dafür aus, das Mandat der EZB auf die Ziele Wachstum und Beschäftigung auszuweiten und Bestimmungen über eine verbesserte Rechenschaftspflicht und größere Transparenz dieser europäischen Notenbank aufzunehmen.

Genauer ist der Aussprache im Konvent selbst zu entnehmen<sup>6</sup>. Die Bestimmungen des geltenden Vertrags zur Zuständigkeit der Union in geldpolitischen Fragen und der Staaten in wirtschaftspolitischen Staaten werden bestätigt, ebenso wie die Nichtaufnahme des Stabilitätspakts in die Verfassung aus den bereits genannten Gründen.

Es wurde jedoch ein Konsens darüber erreicht, wirtschaftliche und soziale Ziele in die Verfassung aufzunehmen und der Kommission das Recht einzuräumen, eine erste Ermahnung zur Umsetzung der Grundzüge der Wirtschaftspolitik direkt an den betreffenden Mitgliedstaat zu richten. Einige Mitglieder unterstützten auch den Vorschlag, dass der Rat seine Beschlüsse anhand eines Kommissionsvorschlags fasst, wobei der betroffene Mitgliedstaat von der Abstimmung ausgeschlossen wäre, und noch mehr Konventsmitglieder stimmen dem Ausschluss von der Abstimmung bei Beschlüssen wegen eines übermäßigen Defizits zu. In Bezug auf die Steuern folgt der Konvent im Großen und Ganzen der Position der Gruppe, allerdings stößt die Abschaffung der Einstimmigkeit bei Beschlüssen des Rates im Bereich der Steuern auf heftigen Widerstand.

Im geldpolitischen Bereich wird kein Konsens zu einer Verankerung der Eurogruppe im Vertrag erreicht; gleichwohl zeichnet sich eine deutliche Tendenz zu ihrer internationalen Vertretung ab.

---

<sup>4</sup> Artikel 104 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft.

<sup>5</sup> Mit Ausnahme der Änderung von Artikel 10 Absatz 2 der EZB-Satzung betreffend die Arbeitsmethoden des EZB-Rats mit Blick auf die Erweiterung.

<sup>6</sup> Vermerk zur Plenartagung vom 7./8. November 2002, CONV 400/02, S. 1-6.

Der Vorentwurf des Präsidiums im Bereich der Wirtschafts- und Währungspolitik<sup>7</sup> folgt den Empfehlungen der Arbeitsgruppen „Ordnungspolitik“ und „Vereinfachung“ und beinhaltet auch ein Protokoll über die Eurogruppe.

Der Vorentwurf übernimmt die Empfehlung, die Kompetenzen der Kommission in Bezug auf die Grundzüge der Wirtschaftspolitik zu stärken, indem ihr das Recht eingeräumt wird, eine erste Ermahnung an den säumigen Mitgliedstaat zu richten, und optiert für den Ausschluss dieses Staates von den später gefassten, ihn betreffenden Beschlüssen des Rates.<sup>8</sup> Für das übermäßige Defizit werden fast identische Bestimmungen aufgenommen.<sup>9</sup>

Was die Eurogruppe anbelangt, so wird sie nicht nur mit dem vorstehend erwähnten Protokoll förmlich anerkannt, sondern es wird ihre internationale Vertretung vorgesehen. Die Staaten der Eurozone und die Kommission stimmen ihren Standpunkt in den zuständigen internationalen Instanzen untereinander ab, wobei die EZB unbeschadet ihrer Unabhängigkeit in diese Koordinierung einbezogen wird, und der Rat kann auf der Grundlage dieser Koordinierung „geeignete Maßnahmen erlassen mit dem Ziel, eine einheitliche Vertretung innerhalb der internationalen Einrichtungen und Konferenzen im Finanzbereich sicherzustellen.“<sup>10</sup>

Im steuerlichen Bereich empfiehlt der Vorentwurf des Präsidiums die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit für Maßnahmen in den Bereichen Zusammenarbeit zwischen den Behörden und Bekämpfung von Steuerhinterziehung, allerdings unter der Bedingung, dass der Rat vorher einstimmig festgestellt hat, dass der Vorschlag der Kommission, auf dessen Grundlage abgestimmt wird, diese beiden Bereiche betrifft<sup>11</sup>; ansonsten bleibt die Einstimmigkeit die Regel.

In der Aussprache über den Entwurf des Präsidiums<sup>12</sup> geht es um die bereits im November 2002 ausgearbeiteten Bestimmungen. Allgemein werden Fortschritte gegenüber der bisherigen Situation festgestellt, die aber einigen noch nicht ausreichen. Mehrfach wird der Wunsch geäußert, dass das Europäische Parlament stärker in die Ausarbeitung der Grundzüge einbezogen wird, während in Bezug auf die Eurogruppe die Schaffung eines förmlichen Rates „ECOFIN Euro-Währungsgebiet“ angeregt wird.

Ferner wird die Möglichkeit angesprochen, die Kommission mit der internationalen Vertretung des Eurogebiets zu betrauen, während andere diese Aufgabe lieber dem Vorsitzenden der Eurogruppe übertragen wollen.

Einige Mitglieder des Konvents schlagen – nach dem Beispiel des Ministers für Auswärtige Angelegenheiten – einen ständigen Posten gemeinsam für die bestehenden Funktionen des Kommissars für Wirtschafts- und Finanzfragen und des Präsidenten des ECOFIN-Rats vor. Schließlich äußern sich zahlreiche Konventsmitglieder enttäuscht über die Fortschritte bei den Steuerfragen, während auf der anderen Seite die Beschlussfassung mit qualifizierter Meinung in diesem Bereich auf starken Widerstand stößt.

Der endgültige Entwurf ist im Wesentlichen identisch mit dem des Präsidiums.<sup>13</sup>

---

<sup>7</sup> CONV 727/02, S. 8-26.

<sup>8</sup> Artikel III-68 (ex-Artikel 99) des Vorentwurfs des Präsidiums, CONV 727/02.

<sup>9</sup> Artikel III-73 (ex-Artikel 104) des Vorentwurfs des Präsidiums, CONV 727/02.

<sup>10</sup> Artikel III-81 des Vorentwurfs des Präsidiums, CONV 727/02.

<sup>11</sup> Artikel III-59 (ex-Artikel 93) und III-60 des Vorentwurfs des Präsidiums, CONV 727/02. Die Steuern, bei denen die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit möglich ist, sind die Körperschaftsteuer, die Umsatzsteuer, die Verbrauchsabgaben und sonstige indirekte Steuern.

<sup>12</sup> Bericht über die Plenartagung vom 30./31. März 2003, CONV 783/03, S. 5-7.

<sup>13</sup> Die Ordnungspolitik ist in Artikel III-59 bis III-96 des endgültigen Entwurfs und im Protokoll betreffend die Eurogruppe geregelt.

### 3. Die Sozialpolitik

Angesichts ihrer Bedeutung für die europäische öffentliche Meinung ist die Sozialpolitik für die Mitglieder des Konvents von erheblichem Interesse. Die Aussprache darüber findet zugleich mit dem Abschlussbericht der Gruppe Ordnungspolitik und auf der Grundlage von zwei Anträgen, eine spezielle Arbeitsgruppe zu diesem Thema zu schaffen, statt.

Viele Redner heben hervor, dass die Sozialpolitik in der Verfassung mit genügend Ehrgeiz behandelt werden muss, neben dem Binnenmarkt im traditionellen Verständnis müsse auch ein europäischer Sozialmarkt entstehen. Dazu gehörten *„die sozialen Grundrechte, der soziale Schutz, die Vollbeschäftigung, die Gleichstellung der Geschlechter sowie die Notwendigkeit, die Dienste von allgemeinem Interesse“*<sup>14</sup>

Bezüglich dieser Politikinhalte scheiden sich die Geister. Für einige Konventsmitglieder müssen die derzeitigen Zuständigkeiten der Union ausgedehnt und auf europäischen Rechtsvorschriften im Bereich der Beschäftigung und der Koordinierung der einzelstaatlichen Sozialpolitik basieren. Andere sind für die Aufnahme einer Querschnittsklausel in die Verfassung, derzufolge die Sozialpolitik in allen europäischen Rechtsvorschriften berücksichtigt werden muss. Auch die Rolle der Sozialpartner wird angesprochen. Ein Redner betrachtet die Schaffung eines einheitlichen europäischen Sozialmodells als unmöglich und hält es für inopportun, die Zuständigkeiten der Union im sozialen Bereich zu erweitern.<sup>15</sup>

Die nach der Tagung im November 2002 geschaffene Arbeitsgruppe stellt kurz ihren Bericht vor.<sup>16</sup> Sie empfiehlt die Aufnahme folgender weiterer Werte der Union: soziale Gerechtigkeit, Solidarität und Gleichheit, insbesondere die Gleichstellung von Männern und Frauen. Die Gruppe empfiehlt ferner in Bezug auf die sozialen Ziele der Union, in Artikel 3 des Verfassungsvertrags aufzunehmen, dass Folgendes gefördert werden soll:

*„Vollbeschäftigung, soziale Gerechtigkeit, sozialer Frieden, nachhaltige Entwicklung, wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt, soziale Marktwirtschaft, Qualität der Arbeit, lebenslanges Lernen, soziale Eingliederung, ein hohes Maß an sozialem Schutz, Gleichstellung von Männern und Frauen, Rechte des Kindes, ein hohes Maß an Gesundheitsschutz sowie effiziente und hochwertige Sozialdienste und Leistungen der Daseinsvorsorge“*<sup>17</sup>

Die Gruppe hält die bestehenden Zuständigkeiten der Union im sozialen Bereich für angemessen, plädiert aber für eine Ausweitung in den Bereichen des Gesundheitsschutzes und der Leistungen von allgemeinem Interesse. Wichtiger erscheint jedoch die Empfehlung, dass auf europäischer Ebene vor allem die sozialpolitischen Aspekte im Mittelpunkt stehen sollten, die mit dem Funktionieren des Binnenmarkts und/oder Bereichen mit grenzüberschreitenden Auswirkungen zusammenhängen.

Zur Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit gibt die Gruppe präzise Empfehlungen. Sie geht aus von Artikel 137 des Vertrags von Nizza über die sozialpolitischen Ziele und schlägt vor, dass die einstimmige Beschlussfassung in folgenden Bereichen aufgegeben werden sollte: Schutz der Arbeitnehmer bei Entlassung, Vertretung und kollektive Wahrnehmung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen sowie Beschäftigungsbedingungen von Drittstaatsangehörigen<sup>18</sup>, sodass die Einstimmigkeit nur noch im Bereich soziale Sicherheit und sozialer Schutz der Arbeitnehmer zur Anwendung käme.<sup>19</sup> Diese Empfehlung trifft jedoch

---

<sup>14</sup> Bericht der Plenartagung vom 7./8. November 2002, CONV 400/02, S. 6.

<sup>15</sup> Bericht der Plenartagung vom 7./8. November 2002, CONV 400/02, S. 6-8.

<sup>16</sup> CONV 516/1/03 und das Korrigendum mit derselben Nummer.

<sup>17</sup> Abschlussbericht der Gruppe XI „Soziales Europa“, CONV 516/1/03, S. 2.

<sup>18</sup> Es handelt sich um die Buchstaben d, f und g von Artikel 137 Absatz 1 des Vertrags von Nizza.

<sup>19</sup> Artikel 137 Absatz 1 Buchstabe c des Vertrags von Nizza.



bei einigen auf starken Widerstand. Ferner ist man in der Gruppe der Meinung, dass die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit auch für Maßnahmen gegen die Diskriminierung aus Gründen des Geschlechts, der ethnischen Herkunft und der Religion sowie auf Maßnahmen der sozialen Sicherheit in grenzübergreifenden Situationen angewandt werden sollte.<sup>20</sup> Schließlich empfiehlt die Gruppe, dass in der Verfassung die Rolle der Sozialpartner Anerkennung findet.

Bei der Diskussion über den Bericht der Gruppe erfährt dieser große Zustimmung. Am meisten diskutiert wird über die Ausdehnung der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit auf Bereiche von Artikel 137 des Vertrags von Nizza, was vorhersehbar war, da diese Empfehlung schon in der Gruppe lange diskutiert worden war. Das wichtigste Gegenargument lautet,

*„...dass der Vertrag von Nizza gerade erst in Kraft getreten sei und dass ein solcher Übergang also möglich wäre, wenn dies in der Absicht der Mitgliedstaaten läge. Eben diese Mitglieder bestätigten, dass sie nicht beabsichtigten, die in Nizza vereinbarten einschlägigen Bestimmungen in Frage zu stellen.“<sup>21</sup>*

Andererseits gibt es auch viele Konventsmitglieder, die für eine Ausweitung der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit auf alle in den Artikeln 13 und 42 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft und in Artikel 137 des Vertrags von Nizza geregelten Bereiche plädieren.<sup>22</sup> Ein anderer wichtiger Vorschlag zielt darauf ab, im Verfassungsvertrag Verfahren zu verankern, die sicherstellen, dass der Europäische Rat auf seiner Frühjahrstagung für Kohärenz zwischen der Wirtschafts- und Sozialpolitik sorgt. Ferner wird eine Ausweitung der gegenwärtigen Zuständigkeiten der Union im Bereich des Gesundheitsschutzes angeregt, damit auf europäischer Ebene gegen grenzüberschreitende epidemiologische und bioterroristische Gefahren vorgegangen werden kann.

Das Präsidium legt seinen eigenen einschlägigen Vorschlag im Rahmen von Textentwürfen zu allen Teilen der Verfassung nach Teil I vor.<sup>23</sup> Darin werden die Empfehlungen der Gruppe, die die Zustimmung des Präsidiums gefunden haben, im Wesentlichen übernommen, während die Vorbehalte nicht geringer Teile des Konvents keine Berücksichtigung finden, worüber nicht debattiert wird. Der endgültige Entwurf weicht nicht von dem vom Präsidium vorgeschlagenen Text ab.

#### **4. Leistungen der Daseinsvorsorge (Dienstleistungen von allgemeinem Interesse)**

Dieses Thema wurde anfangs im Rahmen der Sozialpolitik erörtert und erhielt seine Eigenständigkeit erst in der Endphase der Arbeiten des Konvents. Wegen des Stellenwerts der Leistungen der Daseinsvorsorge (die auch als Dienstleistungen von allgemeinem Interesse bezeichnet werden) während der Referendumskampagne in Frankreich wurde vorgeschlagen, das Thema separat zu behandeln.

Es geht hier im Wesentlichen um die Revision von Artikel 16 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft. Dieser Grundsatznorm zufolge müssen *„die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten“* unbeschadet der Bestimmungen des Vertrags zum Wettbewerb und zu den staatlichen Beihilfen *„im Rahmen ihrer jeweiligen Befugnisse im Anwendungsbereich dieses Vertrags dafür Sorge“* tragen, *„dass die Grundsätze und Bedingungen für das Funktionieren dieser Dienste so gestaltet sind, dass sie ihren Aufgaben nachkommen können.“*

Diese Formulierung sieht keine eigenständige Gemeinschaftspolitik vor und legt auch für die Staaten kein spezielles Ziel fest, allenfalls das sehr allgemeine, dass diese Dienste funktionieren müssen.

---

<sup>20</sup> Artikel 42 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft.

<sup>21</sup> Bericht der Plenartagung vom 6./7. Februar 2003, CONV 548/03, S. 4-5.

<sup>22</sup> Was den Inhalt dieser Bestimmungen anbelangt, siehe weiter oben in diesem Absatz.

<sup>23</sup> Entwurf der Verfassung, Band II - Textentwürfe für die Teile II, III und IV, CONV 725/03.

Schon in der Arbeitsgruppe, die sich mit der Sozialpolitik befasste, waren viele Mitglieder der Ansicht, dass der allgemeine Zugang zu den Leistungen der Daseinsvorsorge als Ziel der Union in Artikel 16 aufgenommen werden sollte.<sup>24</sup> Dieser Standpunkt findet ein Echo in der Aussprache über den Bericht, während der vorgeschlagen wird, aus dem derzeitigen Artikel 16 des Vertrags eine echte Rechtsgrundlage zu machen, die die Verabschiedung echter europäischer Rechtsvorschriften über Leistungen der Daseinsvorsorge zulässt.<sup>25</sup> Dieser Vorschlag wird bei der Aussprache über den Textentwurf zu Teil III, in welchem das Präsidium bezüglich Artikel 16 keine Änderungen vorgenommen hatte, erneuert.<sup>26</sup>

*„Mehrere Konventsmitglieder äußerten den Wunsch nach einer offeneren Anerkennung der Bedeutung der Leistungen der Daseinsvorsorge, und einige wünschten eine Rechtsgrundlage für ihre Förderung. Einige führten hierzu aus, dass eine solche Anerkennung die Behörden durchaus nicht daran hindere, die entsprechenden Dienstleistungen dem Privatsektor zu übertragen.“<sup>27</sup>*

Vielleicht durch dieses letzte Argument bezüglich des Privatsektors überzeugt, folgt das Präsidium diesem Wunsch in dem überarbeiteten Text, den es am Ende der Arbeiten im Juli 2003 vorlegt, indem es dem ansonsten unverändert bleibenden Artikel als Abschluss den Satz *„Diese Grundsätze und Bedingungen werden durch Europäische Gesetze festgelegt“<sup>28</sup>* hinzufügt, der schließlich im endgültigen Entwurf erscheint.

Diese Formulierung findet beim Konvent allgemein Zustimmung; gleichwohl bedauern einige Redner, dass der Anwendungsbereich dieser Bestimmung ganz wie im geltenden Vertrag auf die „wirtschaftlichen“ Dienstleistungen beschränkt bleibe, die den Wettbewerbsregeln unterliegen würden. Andere Redner kritisierten ganz im Gegenteil die Schaffung einer Rechtsgrundlage, durch die aus ihrer Sicht ein bestehendes Gleichgewicht zwischen den Zuständigkeiten der Union und denen der Mitgliedstaaten geändert werden könne.<sup>29</sup>

---

<sup>24</sup> Abschlussbericht der Gruppe XI „Soziales Europa“ CONV 516/I/03, S 11.

<sup>25</sup> Bericht der Plenartagung vom 6./7. Februar 2003, CONV 548/03, S. 4.

<sup>26</sup> Artikel III-3 (ex-Artikel 16) des Entwurfs der Verfassung, Band II – Textentwürfe für die Teile II, III und IV, CONV 725/03.

<sup>27</sup> Bericht der Plenartagung vom 30./31. Mai 2003, CONV 783/03, S. 11-12.

<sup>28</sup> Artikel III-3 (ex Artikel 16) des Entwurfs der Verfassung, Band II, CONV 848/03.

<sup>29</sup> Bericht der Plenartagung vom 4. Juli 2003, Conv. 849/03, S. 11-12.

# KAPITEL VIII

## STELLUNGSNAHMEN DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

### 1. Bewertung des Verfassungsentwurfs: Bericht Gil-Robles - Tsatsos

Kurz nach der Vorlage des Verfassungsentwurfs des Konvents<sup>1</sup> nimmt das Europäische Parlament auf der Grundlage eines Berichts des Ausschusses für konstitutionelle Fragen<sup>2</sup> zu dem Entwurf Stellung. Im Mittelpunkt des Berichts steht eine offensichtlich für sämtliche Einschätzungen bezeichnende Überzeugung, die es wert ist, ungekürzt wiedergegeben zu werden, da sie sehr treffend die Standpunkte - und bisweilen Besorgnisse - zusammenfasst, die das Parlament seit jeher kennzeichnen, auch wenn eine Abhängigkeit von seinen jeweiligen Mehrheiten besteht:

*„Europa kann seine demokratische Lebensfähigkeit nur von einer zweifachen Legitimation herleiten: der unmittelbaren Legitimation durch die europäischen Bürger und der Legitimität der Mitgliedstaaten, die sich wiederum auf nationale demokratische Wahlen stützt. Das Europäische Parlament, das aus europaweiten allgemeinen Direktwahlen hervorgegangen ist, ist das Organ, das zur Vertretung der Bevölkerung Europas berufen ist. Aus der Bestätigung durch das Parlament leitet die Kommission ihre demokratische Legitimität ab. Diese Legitimität vervollständigt die andere Quelle der Legitimität, nämlich die Legitimität der im Rat vertretenen Mitgliedstaaten. Eine Förderung des zwischenstaatlichen Modells auf Kosten nicht nur der Kommission, sondern letztlich auch auf Kosten des Rates, bei dem es sich um ein europäisches Organ handelt, würde deshalb den demokratischen Charakter des europäischen Unterfangens in seiner Gesamtheit untergraben“<sup>3</sup>.*

Insgesamt fällt die Bewertung weitgehend positiv aus, wobei vor allem die namentlich durch die Aufnahme der Charta der Grundrechte in den Entwurf sowie durch das Recht auf ein Volksbegehren dem Bürger verliehene zentrale Stellung, der in zahlreichen Bereichen vorangetriebene Prozess der europäischen Integration sowie die Abschaffung der Drei-Pfeiler-Struktur gewürdigt werden. Was insbesondere das Europäische Parlament betrifft,

*„...werden seine Befugnisse im Bereich des Erlasses von Rechtsvorschriften und des Haushalts uneingeschränkt anerkannt und gestärkt. Darüber hinaus wird das neue „ordentliche Gesetzgebungsverfahren“, das der Mitentscheidung entspricht, zur allgemeinen Regel für den Erlass von Rechtsvorschriften. Der Präsident der Kommission wird vom Europäischen Parlament gewählt werden, und das gesamte Kollegium der Kommissionsmitglieder – einschließlich des Außenministers – unterliegt einem Zustimmungsvotum des Europäischen Parlaments“<sup>4</sup>.*

Die Bewertung ist allerdings nicht ohne negative Akzente. Die hauptsächlichsten, und politisch relevantesten, sind folgende:

---

<sup>1</sup> Am 20. Juni 2003 dem Europäischen Rat in Thessaloniki für die ersten drei Teile und am 18. Juli 2003 der italienischen Präsidentschaft für die folgenden Teile.

<sup>2</sup> Bericht <Titre>über den Entwurf eines Vertrags über eine Verfassung für Europa und die Stellungnahme des Europäischen Parlaments zur Einberufung der Regierungskonferenz</Titre> (Berichtersteller: J.M. Gil-Robles Gil-Delgado, D. Tsatsos), [A5-0299/2003.</Depute>](#)

<sup>3</sup> *Ibidem*, S. 21.

<sup>4</sup> *Ibidem*, S. 17.

*„...Die Ausweitung der Mitentscheidung und der Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit deckt noch immer nicht sämtliche Rechtsvorschriften ab. Die gleiche Sorge gilt dem Versäumnis, die richterliche Kontrolle durch den Gerichtshof auf sämtliche Akte der Union auszuweiten. Schließlich bleiben noch immer Fragen offen, was die Komplexität des institutionellen Systems betrifft. Die Aktivitäten des neuen Präsidenten des Europäischen Rates, der vom Europäischen Rat mit qualifizierter Mehrheit für eine Amtszeit von zweieinhalb Jahren gewählt werden wird, werden vom Europäischen Parlament aufmerksam beobachtet werden müssen. Vieles wird von der praktischen Umsetzung abhängen. Auf jeden Fall ist es wichtig, dass der Präsident als ständiger Vorsitzender und nicht als Exekutivorgan handeln wird“<sup>5</sup>.*

In diesem Zusammenhang wird in dem Bericht auf zwei noch anstehende Probleme hingewiesen:

- „- Revisionsverfahren: Mit einer immer größeren Zahl von Mitgliedstaaten wird es sich immer destruktiver auswirken, dass bei geringfügigen Änderungen in Teil III weiterhin Einstimmigkeit und eine nationale Ratifizierung erforderlich sind,*
- Eigenmittel: Mit Blick auf die bevorstehenden Haushaltsverhandlungen im Jahre 2006 ist es sehr wahrscheinlich, dass die gegenwärtigen Instrumente zur Verwaltung und Kontrolle des Haushalts der Union (jährlicher Haushaltsplan und mehrjähriger Finanzrahmen) zu einem Stillstand und zu erbitterten Konflikten führen werden. Mittelfristig wird die Union Eigenmittel benötigen, die nicht von Beiträgen der Mitgliedstaaten abhängig sind, damit sie ihre umfassenden Aufgaben bewältigen kann“<sup>6</sup>.*

## **2. Bewertung des Verfassungsentwurfs: Entschließung des Parlaments**

Im Anschluss an den Bericht nimmt das Parlament am 24. September 2003 die dazugehörige Entschließung an<sup>7</sup>, in der unter anderem begrüßt wird, dass die Union eine einzige Rechtspersönlichkeit erwerben wird, wodurch die Pfeilerstruktur *zumindest formell* abgeschafft werden kann, obwohl die Gemeinschaftsmethode nicht umfassend auf sämtliche Beschlüsse Anwendung findet<sup>8</sup>. Das Parlament, so heißt es ferner,

*„begrüßt die Abtrennung des Euratom-Vertrags von der rechtlichen Struktur der künftigen Verfassung; fordert die Regierungskonferenz nachdrücklich auf, eine Konferenz zur Revision des Vertrags einzuberufen, um überholte und nicht mehr zutreffende Bestimmungen des Vertrags, insbesondere was die Förderung der Atomenergie und das Fehlen demokratischer Beschlussfassungsverfahren betrifft, aufzuheben“<sup>9</sup>.*

In rein institutioneller Hinsicht spricht das Parlament seine Wertschätzung für die von ihm vorgenommene Wahl des Kommissionspräsidenten sowie für das neue Gesetzgebungsverfahren aus, durch das seine Rolle gestärkt wird; beides bedeutet eine unbestreitbare Verbesserung der Demokratie auf europäischer Ebene. Das Parlament beansprucht jedoch für sich die Rolle der für die Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik verantwortlichen parlamentarischen Instanz. Zum Rat heißt es in der Entschließung:

*„misst der Ausweitung der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit im Rat bei der Gesetzgebung große Bedeutung bei; begrüßt die Verbesserung des Systems, unterstreicht jedoch gleichzeitig, dass eine weitere Ausweitung der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit bzw. der Rückgriff auf Abstimmungen mit einer besonders qualifizierten Mehrheit (...) in Zukunft notwendig wären“<sup>10</sup>.*

---

<sup>5</sup> *Ibidem*, S. 17.

<sup>6</sup> *Ibidem*, S. 22.

<sup>7</sup> *Entschließung zu dem Entwurf eines Vertrags über eine Verfassung für Europa und zur Stellungnahme des Europäischen Parlaments zur Einberufung der Regierungskonferenz.*

<sup>8</sup> *Ibidem*, Ziffer 11.

<sup>9</sup> *Ibidem*, Ziffer 14.

<sup>10</sup> *Ibidem*, Ziffer 16.

Der Verfassungsentwurf weist freilich auch Mängel auf, insbesondere die Nichtberücksichtigung einiger früherer Stellungnahmen des Parlaments selbst. In der Entschließung werden namentlich die erforderliche Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts, eine engere Koordinierung der Wirtschaftspolitiken der Mitgliedstaaten sowie eine ausdrücklichere Einbeziehung der Beschäftigungs-, Umwelt- und Tierschutzbelange in die EU-Politiken genannt. Auf institutioneller Ebene bedauert das Parlament, dass die im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik sowie in einigen Bereichen der Sozialpolitik im Rat erforderliche Einstimmigkeit nicht aufgehoben wurde. Im Lichte der während der Referendumskampagne in Frankreich geführten Debatte erscheint es zweckdienlich, die Beanstandung des Parlaments hinsichtlich der öffentlichen Dienste im vollen Wortlaut wiederzugeben:

*„...die vollständige Anerkennung der öffentlichen Dienstleistungen, die auf den Grundsätzen des Wettbewerbs, der Kontinuität, Solidarität, Gleichberechtigung des Zugangs und Gleichbehandlung aller Nutzer beruhen müssen“<sup>11</sup>.*

In der Entschließung geht es nicht nur um die Bewertung des Verfassungsentwurfs des Konvents, sondern darin wird auch zu der Regierungskonferenz Stellung genommen, die vier Tage später ihre Tätigkeit aufnehmen sollte. Die Regierungskonferenz wird aufgefordert, den vom Konvent erzielten Konsens zu achten, und die Parteien, die repräsentativen Vereinigungen sowie die Zivilgesellschaft werden aufgefordert, über den Entwurf des Konvents und über die Standpunkte des Europäischen Parlaments nachzudenken.

### 3. Bewertung der Verfassung

Zu Beginn der sechsten Wahlperiode, als die Regierungskonferenz ihre Arbeiten bereits abgeschlossen hat, nimmt das Parlament zu dem von der Konferenz verfassten Text auf der Grundlage eines umfassenden Berichts des Ausschusses für konstitutionelle Fragen<sup>12</sup>, Stellung, in dem nach einem ausführlichen verfassungsgeschichtlichen Exkurs zur europäischen Integration die Schlüsselemente des Textes aufgegriffen werden, der den Mitgliedstaaten zur Unterzeichnung vorgelegt wird:

- Ausstattung der Union mit einer Verfassung, durch die keineswegs ein „Super-Staat“ geschaffen werden soll, sondern die vielmehr eine *formelle Garantie für die Mitgliedstaaten und die Bürger bildet, dass die Tätigkeit der Gemeinschaft nicht außer Kontrolle gerät*<sup>13</sup>;
- *Schaffung – gegenüber den derzeitigen drei Pfeilern – eines einzigen Rechtssubjekts, der Europäischen Union, und Festlegung sowohl der ihr zugrunde liegenden Grundsätze und Werte als auch ihrer Ziele;*
- Einbeziehung der Charta der Grundrechte in die Verfassung, wodurch der Bürger in den Mittelpunkt der Union gestellt werden soll;
- exakte Festlegung der Zuständigkeiten der Union;
- ein erneuerter, demokratischer und transparenter institutioneller Rahmen, dessen wichtigste Neuerungen das Parlament, dessen Rolle dadurch gestärkt wird, sowie den Rat betreffen. Im Falle des erstgenannten Organs:

*wird seine Rolle als Mitgesetzgeber durch die generelle Einführung der derzeitigen Mitentscheidung, die in den Rang des normalen Gesetzgebungsverfahrens erhoben wird, aber auch durch eine verstärkte Beteiligung an den besonderen Gesetzgebungsverfahren voll anerkannt. Künftig werden die Bürger deutlich erkennen können, dass die europäischen Gesetze von der Kammer, die sie vertritt, sowie von der Kammer, die*

---

<sup>11</sup> *Ibidem*, Ziffer 29. Der angeführte Text betrifft den zweiten Gedankenstrich.

<sup>12</sup> *Bericht über den Vertrag über eine Verfassung für Europa* (Berichterstatter: R. Corbett und I. Mendez de Vigo), A6-0070/2004.

<sup>13</sup> *Ibidem*, S. 16.

die Staaten vertritt, angenommen wird; gleichzeitig wird die Zustimmung des Parlaments auch im Bereich der internationalen Abkommen zur allgemeinen Regel;<sup>14</sup>

In Bezug auf den Rat bestand die politisch heikelste Frage in der Abstimmung, und zu diesem Thema enthält der Bericht eine prägnante Bewertung:

*„In der Tat erhielt das vom Konvent vorgeschlagene System der doppelten Mehrheit den Vorzug vor einem System der Stimmengewichtung. Trotz der Anhebung der vom Konvent vorgeschlagenen Schwellenwerte (55 % der Staaten statt 50 % und 65 % der Bevölkerung statt 60 %) kann man die Auffassung vertreten, dass das neue System die Beschlussfassung insofern erleichtert, als das System der Stimmengewichtung in vielen Kombinationen für die Beschlussfassung wesentlich höhere Schwellenwerte für die Bevölkerung beinhaltete. Im Übrigen führt das Erfordernis von mindestens vier Mitgliedstaaten für eine Sperrminorität in vielen Fällen dazu, dass die Schwelle von 65 % der Bevölkerung erheblich abgesenkt wurde“<sup>15</sup>.*

Bezüglich der Kommission werden in dem Bericht sowohl die Wahl des Kommissionspräsidenten durch das Parlament als auch die Stärkung seiner Rolle hinsichtlich der Leitung der Arbeiten und der Strukturen der Kommission gewürdigt, die politisch relevanteste Frage ist jedoch die Zusammensetzung des Exekutivorgans:

*„... Die schließlich gewählte Lösung, die zeitlich verschoben wird, entfernt sich vom Vorschlag des Konvents, entspricht jedoch der politischen Realität besser und lässt sich positiv beurteilen: dadurch wird das Bestreben der neuen Mitgliedstaaten, in den ersten Jahren nach ihrem Beitritt in der Kommission vertreten zu sein, berücksichtigt und gleichzeitig vorgesehen, dass die Zahl der Kommissionsmitglieder in absehbarer Zukunft (2014) verringert wird (nämlich auf zwei Drittel der Zahl der Mitgliedstaaten, was auch bei 27 Mitgliedern eine Verringerung der derzeitigen Zahl der Kommissionsmitglieder bedeuten würde). Diese Lösung, die auf einem Rotationssystem beruht, das die Gleichheit zwischen den Mitgliedstaaten wahrt, wird es somit ermöglichen, den Umfang der Kommission innerhalb vernünftiger Grenzen zu halten. Somit wird jeder Mitgliedstaat in einer von drei Amtszeiten kein Kommissionsmitglied benennen“<sup>16</sup>.*

Mit der Billigung des Verfassungsvertrags bekundet das EP seinen Willen, das Initiativrecht, das ihm die Verfassung übertragen wird, zu nutzen, und fordert sowohl die Institutionen der Union wie die Mitgliedstaaten zur Verbreitung der Kenntnis über den Vertrag unter den Bürgerinnen und Bürgern auf<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup> *Ibidem*, S. 22.

<sup>15</sup> *Ibidem*, S. 23.

<sup>16</sup> *Ibidem*, S. 25.

<sup>17</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments vom 12. Januar 2005 zu dem *Vertrag über eine Verfassung für Europa*.

# VERZEICHNIS DER VERTRETER DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS IM KONVENT

## Mitglieder

BONDE Jens-Peter	DK, Fraktion Unabhängigkeit/Demokratie (IND/DEM)
BROK Elmar	DE, Fraktion der Europäischen Volkspartei (Christdemokraten) und europäischer Demokraten (PPE-DE)
DUFF Andrew	VK, Fraktion der Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa (ALDE)
DUHAMEL Olivier	FR, Sozialdemokratische Fraktion im Europäischen Parlament (PSE)
HÄNSCH Klaus	DE, Sozialdemokratische Fraktion im Europäischen Parlament (PSE)
KAUFMANN Sylvia-Yvonne	DE, Konföderale Fraktion der Vereinigten Europäischen Linken/Nordische Grüne Linke (GUE/NGL)
KIRKHOPE Timothy	VK, Fraktion der Europäischen Volkspartei (Christdemokraten) und europäischer Demokraten (PPE-DE)
LAMASSOURE Alain	FR, Fraktion der Europäischen Volkspartei (Christdemokraten) und europäischer Demokraten (PPE-DE)
MAIJ-WEGGEN Hanja	NL, Fraktion der Europäischen Volkspartei (Christdemokraten) und europäischer Demokraten (PPE-DE)
MARINHO Luis	P, Sozialdemokratische Fraktion im Europäischen Parlament (PSE)
McAVAN Linda	VK, Sozialdemokratische Fraktion im Europäischen Parlament (PSE)
MENDEZ DE VIGO Y MONTOJO Iñigo	ES, Fraktion der Europäischen Volkspartei (Christdemokraten) und europäischer Demokraten (PPE-DE)
MUSCARDINI Cristiana	IT, Fraktion Union für das Europa der Nationen (UEN)
TAJANI Antonio	IT, Fraktion der Europäischen Volkspartei (Christdemokraten) und europäischer Demokraten (PPE-DE)
VAN LANCKER Anne	BE, Sozialdemokratische Fraktion im Europäischen Parlament (PSE)
VOGGENHUBER Johannes	ÖS, Fraktion der Grünen/Freie Europäische Allianz (Verts/ALE)

## Stellvertreter

Abitbol William	FR, Fraktion Union für das Europa der Nationen (UEN)
Almeida Garrett Teresa	PO, Fraktion der Europäischen Volkspartei (Christdemokraten) und europäischer Demokraten (PPE-DE)
Berès Pervenche	FR, Sozialdemokratische Fraktion im Europäischen Parlament (PSE)
Berger Maria Margarethe	ÖS, Sozialdemokratische Fraktion im Europäischen Parlament (PSE)
Carnero Gonzales Carlos	ES, Konföderale Fraktion der Vereinigten Europäischen Linken/Nordische Grüne Linke (GUE/NGL)
Cushnahan John	IRL, Fraktion der Europäischen Volkspartei (Christdemokraten) und europäischer Demokraten (PPE-DE)
Dybkjaer Lone	DK, Fraktion der Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa (ALDE)
Kauppi Pila-Noora	FI, Fraktion der Europäischen Volkspartei (Christdemokraten) und europäischer Demokraten (PPE-DE)
MacCormick Neil	VK, Fraktion der Grünen / Freie Europäische Allianz (Verts/ALE)
Paciotti Elena	IT, Sozialdemokratische Fraktion im Europäischen Parlament (PSE)
Queirò Luis	PO, Fraktion der Europäischen Volkspartei (Christdemokraten) und europäischer Demokraten (PPE-DE)
Rack Reinhard	ÖS, Fraktion der Europäischen Volkspartei (Christdemokraten) und europäischer Demokraten (PPE-DE)
Seppänen Esko Olavi	FI, Konföderale Fraktion der Vereinigten Europäischen Linken/Nordische Grüne Linke (GUE/NGL)
Stockton (The Earl of)	VK, Fraktion der Europäischen Volkspartei (Christdemokraten) und europäischer Demokraten (PPE-DE)
Thorning-Schmidt Helle	DK, Sozialdemokratische Fraktion im Europäischen Parlament (PSE)
Wuermeling Joachim	D, Fraktion der Europäischen Volkspartei (Christdemokraten) und europäischer Demokraten (PPE-DE)







**DER KONVENT IN BILDERN**  
**(mit ausgewählten Zitaten der Mitglieder der Delegation des EP)**



(28. Februar 2002)

José Maria Aznar Lopez, amtierender Ratspräsident und spanischer  
Ministerpräsident, eröffnet die konstituierende  
Sitzung des Konvents zur Zukunft Europas

links Pat Cox, Präsident des EP,  
rechts, Romano Prodi, Präsident der Europäischen Kommission

2



(28. Februar 2002)

**Eröffnungssitzung des Konvents zur Zukunft Europas**

Erste Reihe, von links nach rechts: Giuliano Amato, stellvertretender Vorsitzender des Konvents;  
Valéry Giscard d'Estaing, Vorsitzender des Konvents,  
und Jean-Luc Dehaene, stellvertretender Vorsitzender des Konvents

Zweite Reihe, von links nach rechts: Josep Borrell Fontelles, Vertreter des spanischen Parlaments;  
Elmar Brok, Mitglied der Delegation des EP

3



(28. Februar 2002)

**Eröffnungssitzung des Konvents zur Zukunft Europas**

4



**BONDE Jens-Peter, DK, IND/DEM**

„Wir könnten die EU verschlanken und ein internationales Übereinkommen zwischen souveränen Nationalstaaten abschließen, das die Rechtsetzung nur bei grenzübergreifenden Angelegenheiten von gemeinsamem Interesse erlaubt. Das wäre dann das eurorealistische Modell“ (aus Der Konvent zur Zukunft Europas, Conv. 277/02 S. 3).

5



**BROK Elmar, D, EVP**

„Die Bürger wollen wissen: Wer macht was in Europa? Die Verfassung Europas muss in ihrem Teil I eine ganz klare Antwort auf diese Frage geben. Die Ergebnisse des Konvents in dieser Hinsicht werden darüber entscheiden, ob die Europäische Union nicht nur funktionieren, sondern auch die Achtung und das Vertrauen der Mitgliedstaaten und der Bürger gewinnen wird, die ihre Grundlage bilden“ (aus Die Zuständigkeiten der Europäischen Union, Conv. 541/03, S. 2).

6



**DUFF Andrew, VK, ALDE**

„Verstärkte Zusammenarbeit bedeutet nicht variable Geschwindigkeiten, sondern variable Zielsetzungen. Sie ist daher, wie der Konvent festgestellt hat, die perfekte Lösung für den Bereich Sicherheit und Verteidigung, in dem sich die Mitgliedstaaten nicht auf eine einheitliche politische Strategie einigen können. Weitaus unbefriedigender ist sie als Mittel zur Überwindung von Meinungsverschiedenheiten über die Kernkompetenzen der Union, die auf jeden Fall die Zustimmung aller Mitgliedstaaten erfordern und bei denen es um die Integrität des Acquis geht“ (aus Brauchen wir wirklich die verstärkte Zusammenarbeit\*, Conv. 759/03, S. 3).

\* In Auseinandersetzung mit dem Dokument des Präsidiums Conv. 723/03 über die verstärkte Zusammenarbeit.

7



**DUHAMEL Olivier, F, SPE**

„Unseres Erachtens kann sich der Status der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse im europäischen Rechtskorpus in der Tat nicht auf die Erzeugung von Sekundärrecht beschränken, denn sonst könnte es passieren, dass sein grundsätzlich residueller Charakter gegenüber dem Primärrecht des Wettbewerbs bestätigt würde. Es ist daher angebracht,... ein eigenständiges Recht der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse in den Bestimmungen der Verträge selbst zu entwickeln, durch die sie im Moment eingeeengt werden und die die grundlegenden rechtlichen Bezüge darstellen. Wenn man den Platz und den Fortbestand der öffentlichen Dienstleistungen im europäischen Gesellschaftsmodell bejahen will, erscheint ihre rechtliche Konsolidierung in den Grundlagentexten unverzichtbar“ (aus Für ein europäisches Recht der öffentlichen Dienstleistungen, S. 3).

## HÄNSCH Klaus, D PSE

„Bisher waren die Regierungskonferenzen der Maßstab für das Fortschreiten der Einigung Europas. Vom heutigen Tag an werden die Regierungskonferenzen an unserem Konvent gemessen werden. ...Wir haben eine Verfassung entworfen für 25 und mehr Staaten, die jahrhundertlang mit Raub, Mord und Verwüstung übereinander hergefallen sind, ... die alle ihre eigene Geschichte, Traditionen, Sprache und Identität behalten wollen und sich doch verpflichtet haben, ihr Schicksal künftig gemeinsam zu gestalten. Dafür gibt es kein Beispiel in der Geschichte“ (Redebeitrag von Klaus Hänsch in der letzten Sitzung des Europäischen Konvents 10. Juli 2003).



8

## KAUFMANN Sylvia-Yvonne, D, GUE/NGL

„...ist es erforderlich, der EU-Grundrechtecharta, in der wesentliche soziale Grundrechte enthalten sind, durch ihre Integration in den konstitutionellen Teil des Verfassungsvertrags Rechtsverbindlichkeit zu verleihen. Einerseits hätten damit alle Bürgerinnen und Bürger rechtlich verbindliche und vor dem Europäischen Gerichtshof individuell einklagbare soziale Grundrechte gegenüber der Europäischen Union. Andererseits würden zugleich alle Institutionen der Europäischen Union verpflichtet sein, diese Grundrechte in allen ihre Kompetenzbereichen und politischen Entscheidungen zu garantieren und respektieren“ (aus Ein Verfassungsvertrag für ein soziales Europa, Conv. 190/1/02\*, S. 4).

\* Dieses Dokument ist in den beim CARDOC gegenwärtig verfügbaren Archiven nicht enthalten und wurde von der Website des Europäischen Konvents übernommen: <http://european-convention.eu.int>.



9

## KIRKHOPE Timothy, VK, EVP

„Das Ergebnis des Europäischen Konvents sollte ein neuer Vertrag sein, der die bestehenden Verträge vereinfacht, und keine europäische Verfassung. Eine Verfassung wäre ein Schritt hin zu einem Superstaat. Ein vereinfachender Vertrag dagegen würde die Europäische Union verständlicher machen und einer stärkeren Kontrolle unterwerfen“ (aus Ein vereinfachender Vertrag für eine Europäische Gemeinschaft: eine konservative Alternative zum Entwurf des Präsidiums, Conv. 807/03, S. 3).



10

## LAMASSOURE Alain, F, EVP

„...die Union des großen Europas muss einfacher, wirksamer und demokratischer sein als das kleine Europa, das wir heute haben. Der allgemeine Entwurf muss sich sicherlich am föderalen Modell orientieren, aber unter Beachtung der Besonderheiten der Europäischen Union... Wir werden nicht erreichen, dass das Ja triumphiert, solange die Union für den Durchschnittsbürger keine klar erkennbaren Führungspersönlichkeiten hat und solange er diese (oder wenigstens einige von ihnen) nicht wählen kann“ (aus Das Gleichgewicht der Institutionen, Conv. 507/03, S. 2-3).



11

12



**MAIJ-WEGGEN Hanja R.H., NL, EVP**

„Es ist klar, dass der Tierschutz im Recht und in der Politik der Gemeinschaft eine höhere Priorität erhalten müsste. Daher müsste der Tierschutz, außer dass auf ihn in Artikel 3 Bezug genommen wird und dass er mit auf die Liste der geteilten Kompetenzen in Artikel 13 gesetzt wurde, auch in den horizontalen Politikgrundsätzen von Teil III Artikel 2 enthalten und in den entsprechenden Politikbereichen wie Landwirtschaft, Umwelt, Verbraucherschutz und Forschung klar definiert sein“ (aus Tierschutz in Teil III der Europäischen Verfassung, Conv. 842/03, S. 3).

13



**MARINHO Luis, P, SPE**

„Die Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts ist aufgrund der regionalen Disparitäten eine große Herausforderung für die Europäische Union. Die Europäische Union muss ihre Anstrengungen auf die Regionen mit dem größten Entwicklungsrückstand konzentrieren. Daher ist ...die Bestätigung der Sicherung gleicher Bedingungen in den Gebieten in äußerster Randlage der Europäischen Union ein wichtiges Element, das im nächsten Verfassungsvertrag enthalten sein muss“ (aus Die Regionen in äußerster Randlage: eine einzigartige und originelle Dimension im europäischen Raum\*, Conv. 527/02, S. 3).

\* In Zusammenarbeit mit Pervenche Berès und Carlo Carnero Gonzalez.

14



**McAVAN Linda, VK, SPE**

„Die neue Verfassung wird als vereinbartes Regelwerk für die „Hausgemeinschaft“ unseres Kontinents dienen, die nach Jahrhunderten blutiger Kriege und Teilung zusammengefunden hat, um einen besseren Weg für den Umgang untereinander zu finden. Sie verdient unsere Unterstützung“ (aus Die vorgeschlagene EU-Verfassung in <http://www.lindamcavanmep.org.uk>).

15



**MENDEZ DE VIGO Y MONTJO Iñigo, ES, EVP**

Als Herr Giscard d'Estaing in der vergangenen Woche gefragt wurde, wer gewonnen habe, sagte er, dass bei dieser Verfassung das Europäische Parlament gewonnen habe. Ich meine, dies ist ein Triumph für die europäischen Bürger, die eine Union haben werden, die in der Lage ist, bessere Ergebnisse hervorzubringen, eine transparentere Union und vor allem eine effektivere Union. Und lassen Sie mich als Vorsitzenden dieser Delegation sagen, dass ich mich sehr geehrt fühlte, diese Aufgabe auszuführen (Rede während der Sitzung des Europäischen Parlaments vom 18. Juni 2003).

**MUSCARDINI Cristiana, I, UEN**

„Indem die Union die historischen und kulturellen Traditionen der Staaten und Völker achtet, aus denen sie besteht, betont sie ihre Leitwerte, die in der griechisch-römischen Philosophie und der jüdisch-christlichen Tradition, aber auch im laizistischen und liberalen Denken begründet sind“ (aus Vorschlag für die Präambel, Conv. 660/03 S. 2).



16

**TAJANI Antonio, I, EVP**

„...Das Europa von morgen muss dem freien Sportvereinswesen, der Einzigartigkeit jeder sportlichen Disziplin und den sportlich-kulturellen Traditionen der europäischen Völker und Regionen besondere Aufmerksamkeit schenken. Kurz gesagt, wir müssen die Besonderheit des Sports im Gemeinschaftsrecht anerkennen. Wir müssen darüber hinaus anerkennen, dass der Sport gemäß den Grundprinzipien der neuen Europäischen Union – Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit – nur in der Zuständigkeit der Nationalstaaten liegen kann“ (aus Schutz des Sports in der Rechtsordnung der Gemeinschaft, Conv. 337/02, S. 3).



17

**VAN LANCKER Anne, B, SPE**

„Ein wahres soziales Europa setzt voraus, dass die sozialen Zielsetzungen nicht den wirtschaftlichen Zielen untergeordnet werden. Deshalb muss in den Grundsatzartikeln des Verfassungsvertrags geklärt werden, dass der gemeinsame Markt und die Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) im Dienste der sozialen Zielsetzungen – Vollbeschäftigung, hohes Niveau des sozialen Schutzes, Gleichheit und Lebensqualität – stehen müssen“ (aus Die soziale und wirtschaftliche Governance im Verfassungsvertrag, Conv. 86/02, S. 3).



18

**VOGGENHUBER Johannes, A, Verts/ALE**

„Die politische Einheit Europas bliebe unvollständig und gefährdet, wenn es sich nicht zu einem Raum der sozialen Sicherheit, des Rechts und der Solidarität entwickeln würde. Dieser Raum ist die von den Bürgern Europas erwartete Antwort auf die Risiken der Globalisierung. Dass politisches Handeln sozial verantwortungsvoll sein muss, ist nach der Demokratie das zweite Grundelement europäischer Identität. Die Union muss daher in ihrer Sozial- und Beschäftigungspolitik wie auch in ihrem Kampf gegen Armut und soziale Ausgrenzung zusätzliche Aufgaben in geteilter Verantwortung übernehmen und neue Instrumente entwickeln“ (aus Die Einheit Europas, Conv. 499/03, S. 9).



19



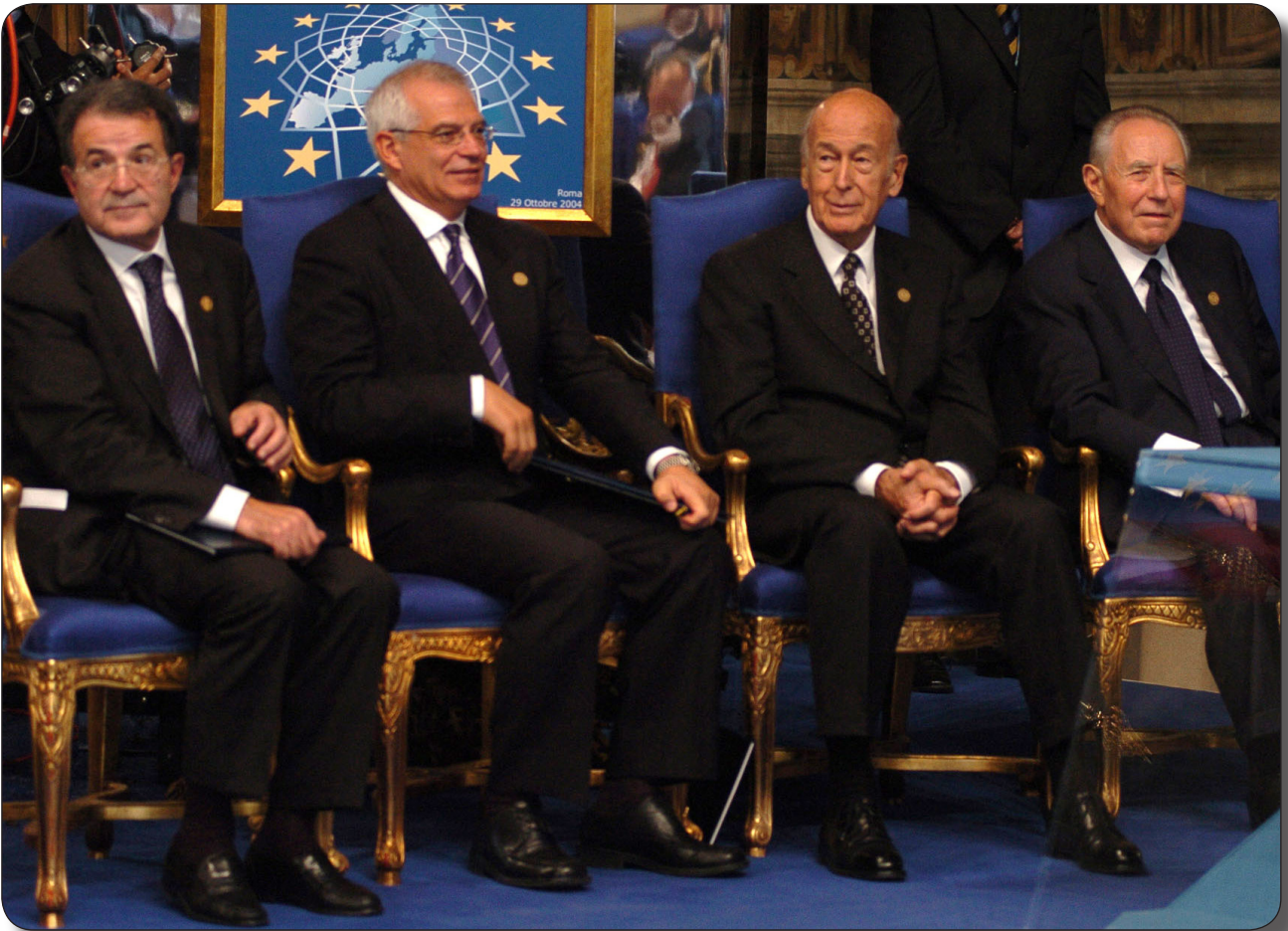
(29. Oktober 2004)

**Anlässlich der Unterzeichnung der Europäischen Verfassung**

Von links nach rechts:

Romano Prodi, Präsident der Europäischen Kommission;  
Josep Borrell Fontelles, Präsident des EP;  
Valéry Giscard d'Estaing, Vorsitzender des Konvents zur Zukunft Europas,  
Carlo Azeglio Ciampi, Präsident der Italienischen Republik





(18. Juli 2003)

**Überreichung des Berichts des Vorsitzes des Konvents zur Zukunft Europas  
an den amtierenden Ratspräsidenten**

Von links nach rechts: Giuliano Amato, stellvertretender Vorsitzender des Konvents; Valéry Giscard d'Estaing, Vorsitzender des Konvents; Silvio Berlusconi, italienischer Ministerpräsident und amtierender Ratspräsident; Gianfranco Fini, stellvertretender italienischer Ministerpräsident und Mitglied des Konvents, und Jean-Luc Dehaene, stellvertretender Vorsitzender des Konvents

**Bildquellen:**

1, 4 -19      [http://www.europarl.europa.eu/news/expert/freetext\\_page\\_press/20050818FTX00221-1202/default\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/news/expert/freetext_page_press/20050818FTX00221-1202/default_en.htm)  
2, 3, 20, 21      <http://ec.europa.eu/avservices/>

# **ZWEITER TEIL**

## **DOKUMENTE**



**A1**

**Entschließung des Europäischen Parlaments  
vom 31.5.2001  
zu dem Vertrag von Nizza  
und der Zukunft der Europäischen Union**



Donnerstag, 31. Mai 2001

#### 4. Vertrag von Nizza und Zukunft der Europäischen Union

A5-0168/2001

##### Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Vertrag von Nizza und der Zukunft der Europäischen Union (2001/2022(INI))

Das Europäische Parlament,

- unter Hinweis auf den am 26. Februar 2001 in Nizza unterzeichneten Vertrag,
  - unter Hinweis auf seine Entschlüsse vom 19. November 1997 zum Vertrag von Amsterdam<sup>(1)</sup>, vom 18. November 1999 zur Vorbereitung der Reform der Verträge und der nächsten Regierungskonferenz<sup>(2)</sup>, vom 3. Februar 2000 zur Einberufung der Regierungskonferenz<sup>(3)</sup>, vom 13. April 2000 mit seinen Vorschlägen für die Regierungskonferenz<sup>(4)</sup> und vom 25. Oktober 2000 zu der Konstitutionalisierung der Verträge<sup>(5)</sup> und zur verstärkten Zusammenarbeit<sup>(6)</sup>,
  - unter Hinweis auf die Schlussfolgerungen der Tagungen des Europäischen Rates von Tampere, Helsinki, Feira und Nizza,
  - gestützt auf Artikel 163 seiner Geschäftsordnung,
  - in Kenntnis des Berichts des Ausschusses für konstitutionelle Fragen sowie der Stellungnahmen des Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten, Menschenrechte, gemeinsame Sicherheit und Verteidigungspolitik, des Haushaltsausschusses, des Ausschusses für die Freiheiten und Rechte der Bürger, Justiz und innere Angelegenheiten, des Ausschusses für Industrie, Außenhandel, Forschung und Energie, des Ausschusses für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten, des Ausschusses für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, des Ausschusses für Fischerei, des Ausschusses für Kultur, Jugend, Bildung, Medien und Sport, des Ausschusses für die Rechte der Frau und Chancengleichheit und des Petitionsausschusses (A5-0168/2001),
- A. in der Erwägung, dass der am 11. Dezember 2000 in Nizza zum Abschluss gebrachten Regierungskonferenz das Mandat erteilt worden war, die notwendigen Reformen der Verträge zu verwirklichen und zur Vorbereitung der Union auf die Erweiterung die in Amsterdam unerledigt gebliebenen Probleme zufriedenstellend zu lösen,
- B. unter Hinweis auf sein wiederholtes Ersuchen, eine umfassende Reform der Verträge herbeizuführen, die tiefgehend genug ist, damit sie dem Erfordernis gerecht wird, die Organe zu demokratisieren und ihre Funktionsfähigkeit im Hinblick auf die Erweiterung zu verbessern,
- C. in der Erwägung, dass ein Erfolg der Erweiterung, durch die die Heterogenität der einzelstaatlichen Interessen noch größer werden wird, funktionsfähige Organe und Entscheidungsmechanismen voraussetzt, mit denen die Gefahr einer Lähmung der europäischen Integration abgewendet wird,
- D. unter Hinweis auf seine Befugnis, seine Zustimmung zu den Beitrittsabkommen zu geben,
- E. in der Erwägung, dass durch die Vollendung der Währungsunion das Gegenstück, die politische Union, unverzichtbar wird,
- F. in der Erwägung, dass der Vertrag von Nizza den mit dem Vertrag von Maastricht begonnenen Prozess zur Schaffung der politischen Union nicht zum Abschluss gebracht hat,
- G. unter Hinweis auf die dem Vertrag beigefügte Erklärung 23 zur Zukunft der Europäischen Union, in der für 2004 eine weitere Reform vorgesehen ist, und darauf, dass diese Erklärung den Weg zu einer neuen Methode zur Reform der Verträge frei macht,

<sup>(1)</sup> ABl. C 371 vom 8.12.1997, S. 99.

<sup>(2)</sup> ABl. C 189 vom 7.7.2000, S. 222.

<sup>(3)</sup> ABl. C 309 vom 27.10.2000, S. 85.

<sup>(4)</sup> ABl. C 40 vom 7.2.2001, S. 409.

<sup>(5)</sup> Angenommene Texte Punkt 7.

<sup>(6)</sup> Angenommene Texte Punkt 8.

Donnerstag, 31. Mai 2001

- H. unter Hinweis auf die vor der Regierungskonferenz gehaltenen Reden über eine Neugestaltung Europas, die die Überlegungen zur Zukunft der Union vorangebracht haben,
- I. unter Hinweis auf die Anhörung mit den nationalen Parlamenten der Mitgliedstaaten und der Bewerberländer vom 20. März 2001 in Brüssel,
1. stellt fest, dass durch den Vertrag von Nizza das letzte formelle Hindernis für die Erweiterung wegfällt und die strategische Bedeutung der Erweiterung auf dem Weg der Einigung Europas als Faktor für Frieden und Fortschritt vorgibt; ist sich der Verbesserungen bewusst, die der Vertrag von Nizza in einigen Punkten bewirkt, vertritt jedoch die Auffassung, dass eine Union von 27 oder mehr Mitgliedstaaten tiefer gehende Reformen braucht, damit Demokratie, Funktionsfähigkeit, Transparenz, Klarheit und Regierbarkeit gewährleistet sind;
  2. bedauert zutiefst, dass der Vertrag von Nizza eine zaghafte, in einzelnen Fällen unzulängliche Antwort auf die Fragen der ohnehin begrenzten Tagesordnung für die Regierungskonferenz gegeben hat; hofft, dass die Defizite und Lücken bezüglich einer handlungsfähigen und demokratischen Europäischen Union im Post-Nizza-Prozess geschlossen werden können;
  3. betont, dass es stets zwei Kriterien als Maßstab für den Erfolg der Regierungskonferenz zu den institutionellen Reformen genannt hat: die vollständige Sicherung der Handlungsfähigkeit einer erweiterten Union und einen signifikanten Abbau des Demokratiedefizits; beide Ziele wurden in Nizza verfehlt;
  4. bemängelt als negative Aspekte der Regierungskonferenz unter anderem, dass der Entscheidungsprozess in der Union noch unklarer und undurchsichtiger wird, dass nicht dem Grundsatz gefolgt wurde, das Mitentscheidungsverfahren auf sämtliche Bereiche auszudehnen, in denen Rechtsakte mit qualifizierter Mehrheit erlassen werden, und dass die Charta der Grundrechte nicht in die Verträge einbezogen wurde;
  5. vertritt die Auffassung, dass bei der Vorbereitung und der Aushandlung des Vertrags von Nizza, wie schon zuvor beim Vertrag von Amsterdam, deutlich geworden ist, dass das Vorgehen zur Revision der Verträge allein auf Regierungsebene an seine Grenzen gestoßen ist, was die Regierungen durch die Verabschiedung der Erklärung 23 (der Schlussakte des Vertrags beigefügt) implizit eingeräumt haben;
  6. fordert, dass die Einberufung einer weiteren Regierungskonferenz auf einem von Grund auf anders beschaffenen Prozess beruht, der transparent ist, der der Mitwirkung des Europäischen Parlaments, der nationalen Parlamente und der Kommission offen steht und an dem sich die Bürger der Mitgliedstaaten und der Bewerberstaaten beteiligen können, wie es in der Erklärung 23 heißt, und dass die Konferenz einen verfassungsgebenden Prozess einleitet;
  7. stellt fest, dass sich mit dem Vertrag von Nizza ein Zyklus schließt, der in Maastricht begonnen und in Amsterdam fortgesetzt wurde, und fordert die Einleitung eines Prozesses konstitutioneller Art, der durch die Annahme einer Verfassung der Europäischen Union gekrönt wird;

### **Grundrechte**

8. nimmt die feierliche Verkündung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union in Nizza, die durch den Konvent aus Vertretern der Regierungen, der nationalen Parlamente, des Europäischen Parlaments und der Kommission ausgearbeitet wurde, zur Kenntnis; bekräftigt erneut<sup>(1)</sup> seine Selbstverpflichtung zur Überwachung der Achtung der in dieser Charta anerkannten Rechte und Freiheiten, stellt mit Zufriedenheit fest, dass die Kommission und der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften sich bereits in diesem Sinn geäußert haben, und ersucht die übrigen Organe und Institutionen der Union, die gleiche Verpflichtung einzugehen;
9. wiederholt seine Forderung, die Charta rechtsverbindlich in die Verträge einzubeziehen mit dem Ziel, die allen Personen darin gewährten Rechte in vollem Umfang zu garantieren, und ersucht die Organe der Union, die in der Charta anerkannten Rechte und Freiheiten bereits jetzt in ihrer Tätigkeit in Anwendung zu bringen;
10. begrüßt es, dass durch Artikel 7 EUV ein Instrument mit Warnungs- und Alarmierungsfunktion eingeführt wird, das das Eintreten der Europäischen Union für die Werte der Demokratie, der Freiheit, der Menschenrechte und des Rechtsstaats festigt; erklärt sich zufrieden darüber, dass nicht nur das Initiativrecht des Europäischen Parlaments vorgesehen, sondern auch seine Zustimmung vorgeschrieben wird;

<sup>(1)</sup> Beschluss vom 14.11.2000 zur Charta der Grundrechte (Angenommene Texte Punkt 3).



Donnerstag, 31. Mai 2001

**„Institutionelle Reform“**

11. stellt fest, dass das neue System der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit im Rat Ergebnis einer Einigung der Fünfzehn über die Verteilung von Befugnissen ist, die formell den Weg zur Erweiterung frei macht, die aber unter dem Blickwinkel der Effizienz und der Transparenz des Entscheidungsprozesses das bisherige System in keiner Weise verbessert und zu erheblichen Bedenken in Bezug auf sein Funktionieren in einer Union mit 27 Mitgliedstaaten Anlass gibt;
12. bedauert, dass nichts unternommen worden ist, die Tätigkeiten des Rates transparenter zu machen, insbesondere wenn er als Rechtsetzungsorgan handelt, und fordert den Rat auf, als Gesetzgeber öffentlich zu tagen;
13. vertritt die Auffassung, dass die bezüglich der Zusammensetzung der Kommission erzielte Einigung insoweit akzeptabel ist, als sie eine Anpassung entsprechend den Erfordernissen des Erweiterungsprozesses ermöglicht;
14. begrüßt die Einführung der Entscheidung mit qualifizierter Mehrheit über die Benennung und Ernennung der Mitglieder der Kommission sowie die Stärkung der Befugnisse ihres Präsidenten, durch die die Supranationalität und Unabhängigkeit dieses Organs bekräftigt wird;
15. bedauert, dass die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments nicht auf einem klaren Konzept beruht; erklärt sich erstaunt über die Entscheidung, die in Amsterdam festgelegte Obergrenze von 700 Mitgliedern zu überschreiten; warnt vor den möglichen Gefahren einer übermäßigen Erhöhung der Zahl seiner Mitglieder in der Phase des Übergangs und fordert den Rat auf, diese Gefahren bei der Festlegung des Zeitplans der Beitritte eingehend zu berücksichtigen;
16. fordert, anlässlich der Aushandlung der betreffenden Beitrittsabkommen die Zahl der Abgeordneten Ungarns und der Tschechischen Republik im Europäischen Parlament der Zahl (22) für Belgien und Portugal (Staaten mit ähnlich großer Bevölkerungszahl) anzupassen und dies auch schon als Gelegenheit zu nutzen, die Entscheidungsverfahren transparenter, effizienter und demokratischer zu gestalten;
17. bedauert es, dass die Säulenstruktur des Vertrags weiter besteht und vor allem im Bereich der GASP unnötige Doppelstrukturen aufgebaut werden; fordert, dass die Aufgaben des für die Außenbeziehungen zuständigen Mitglieds der Kommission und des Hohen Beauftragten für die GASP in den Händen eines Vizepräsidenten der Kommission mit besonderen Verpflichtungen gegenüber dem Rat zusammengelegt werden;
18. nimmt Kenntnis von dem in der Erklärung 20 zur Erweiterung (der Schlussakte des Vertrags beigefügt) vorgesehenen vorläufigen System für die stufenweise Anpassung der Organe in der Phase der Beitritte und stellt fest, dass es diese Anpassungen aufmerksam beobachten und sie berücksichtigen wird, wenn es seine verbindliche Entscheidung zu den Beitrittsabkommen annimmt;
19. begrüßt es, dass in Artikel 230 EGV sein Recht im Wege von Klagen auf die Rechtmäßigkeit von Handlungen der übrigen Organe überprüfen zu lassen, anerkannt wird;
20. begrüßt die wesentlichen Reformen der Struktur, der Arbeitsweise und der Zuständigkeiten des Gerichtshofs und des Gerichts erster Instanz zu dem Zweck, die Tätigkeit der Justiz in der Union zu straffen, die Einheitlichkeit des Gemeinschaftsrechts zu erhalten und dadurch die Rechtsprechungsfunktion in der Union zu stärken;
21. bedauert, dass die Mitglieder der beiden Gerichte weiterhin in gegenseitigem Einvernehmen von den Mitgliedstaaten ernannt werden, wodurch sie die einzige Ausnahme von Verfahren der Ernennung durch qualifizierte Mehrheit im Rat werden, das durch den Vertrag von Nizza zur Regel geworden ist;
22. vertritt die Auffassung, dass die Bestimmungen über den Rechnungshof die Wahrnehmung der Aufgaben des Hofes erleichtern werden, und fordert den Präsidenten des Hofes auf, zügig den Ausschuss für Kontakte mit den Präsidenten der nationalen Rechnungsprüfungsorgane einzusetzen (entsprechend der Schlussakte des Vertrags beigefügten Erklärung 18), um die Zusammenarbeit zwischen ihnen zu verbessern;
23. bekräftigt seinen Standpunkt, dass ein europäischer Staatsanwalt geschaffen werden sollte, die mit der Bekämpfung von Betrug zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union beauftragt werden;

Donnerstag, 31. Mai 2001

24. begrüßt die Bestimmungen über den Wirtschafts- und Sozialausschuss, die den Grad von dessen Repräsentanz in den verschiedenen Sektoren der Gesellschaft erhöhen, und die Bestimmungen über den Ausschuss der Regionen, die die demokratische Legitimation von dessen Mitgliedern stärken;

25. begrüßt die Aufnahme einer Rechtsgrundlage in den Vertrag, durch die die Satzungen europäischer Parteien und die Vorschriften über ihre Finanzierung im Verfahren der Mitentscheidung festgelegt werden können;

26. erkennt die Fortschritte durch den Übergang von der einstimmigen Beschlussfassung zur qualifizierten Mehrheit für den Erlass des Statuts der Abgeordneten an, bedauert jedoch, dass diese Regel nicht auf Steuerangelegenheiten ausgedehnt worden ist;

#### **„Entscheidungsprozess“**

27. stellt fest, dass bei 35 Rechtsgrundlagen die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit eingeführt worden ist; erklärt sich unzufrieden darüber, dass viele grundlegende Angelegenheiten weiterhin der einstimmigen Beschlussfassung unterliegen, was die politische und soziale Vertiefung der erweiterten Union beeinträchtigen wird;

28. verweist in diesem Zusammenhang auf die zwingende Notwendigkeit der stärkeren Einbeziehung des Europäischen Parlaments — als Element der demokratischen Mitwirkung und Kontrolle — in die gemeinsame Handels- und Außenwirtschaftspolitik sowohl in der Orientierungs- als auch in der Verhandlungs- und Abschlussphase; vertritt die Auffassung, dass, nachdem Kompetenzen der nationalen Parlamente im Bereich der Handelspolitik der Gemeinschaft nicht mehr bestehen, seine Mitwirkung unverzichtbar ist;

29. betont erneut, dass die Ausdehnung der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit, flankiert durch das Verfahren der Mitentscheidung, den Schlüssel für den Erfolg bei der Schaffung eines echten interinstitutionellen Gleichgewichts und bei der Erweiterung darstellt, und betrachtet deshalb die Änderungen durch den Vertrag von Nizza als durchaus unzulänglich; wiederholt, dass die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit in jedem Fall und ausnahmslos mit der Mitentscheidung des Europäischen Parlaments als unbedingt erforderliche demokratische Garantie des Rechtsetzungsprozesses einhergehen muss;

30. bedauert, dass die Regierungskonferenz das Verfahren der Mitentscheidung nicht auf Rechtsgrundlagen ausgedehnt hat, die bereits vor Nizza und seit Nizza die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit vorsahen; vertritt die Auffassung, dass mit dem neuen Vertrag das Mitentscheidungsverfahren nach Artikel 251 EGV als Regelfall für die Beschlussfassung in der Union nicht hinreichend anerkannt wird;

31. meldet Bedenken gegen die Komplexität an, die der Vertrag von Nizza bei vielen Rechtsgrundlagen schafft, für die er die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit vorsieht, und fordert den Rat auf, vor dem Beitritt neuer Mitgliedstaaten die in mehreren geänderten Artikeln vorgesehenen Möglichkeiten des Übergangs zum Beschluss mit qualifizierter Mehrheit und zum Mitentscheidungsverfahren fortzuentwickeln, insbesondere im Rahmen von Titel IV des EG-Vertrags;

#### **„Verstärkte Zusammenarbeit“**

32. begrüßt die auf seine Forderung und die der Kommission hin eingeführten Änderungen bezüglich der verstärkten Zusammenarbeit, insbesondere was die Beseitigung des mit der Berufung auf das nationale Interesse verbundenen Vetorechts angeht, und erklärt sich zufrieden darüber, dass die verstärkte Zusammenarbeit als letztes Mittel zur Stimulierung der europäischen Integration und der Vergemeinschaftung der erfassten Bereiche ausgestaltet wird;

33. vertritt die Auffassung, dass die ihm verliehene Rolle im Zusammenhang mit der Zustimmung zu einer verstärkten Zusammenarbeit unzulänglich und undemokratisch ist, insbesondere in den Bereichen von vitalem Interesse im Rahmen des ersten Pfeilers, wo nach wie vor Einstimmigkeit im Rat erforderlich ist;

34. bedauert, dass das für den zweiten Pfeiler charakteristische Vorgehen auf Regierungsebene auch bezüglich der verstärkten Zusammenarbeit in der Außen- und Sicherheitspolitik gewählt wird und dass dadurch das Veto eines einzelnen Staates möglich wird, die Rolle des Parlaments auf den bloßen Anspruch auf Unterrichtung reduziert wird und die Kommission lediglich eine Stellungnahme abzugeben hat;

35. bedauert, dass die gemeinsamen Strategien und die Verteidigungspolitik vom Anwendungsbereich der verstärkten Zusammenarbeit ausgenommen werden;

Donnerstag, 31. Mai 2001

**„Erklärung zur Zukunft der Union“**

36. begrüßt die Erklärung 23 zur Zukunft der Union wegen der Neuerungen, die sie in den Prozess der Reform der Verträge einbringt, welche auf einer wirkungsvollen Vorbereitung mit breiter Beteiligung beruhen und auf eine umfassende, tief gehende öffentliche Debatte folgen soll;

37. vertritt die Auffassung, dass die Debatte auf europäischer ebenso wie auf nationaler Ebene stattfinden muss; betrachtet die Organisation der Debatte und die Bewertung ihrer Ergebnisse, insbesondere in nationalem Rahmen, als Aufgabe der Regierungen und der nationalen Parlamente; empfiehlt, dass in den Mitgliedstaaten und den Bewerberstaaten Komitees aus Vertretern von Regierung und Parlament und Abgeordneten des Europäischen Parlaments dazu eingesetzt werden, die öffentliche Debatte auszurichten und zu fördern;

38. vertritt die Auffassung, dass diese Debatte der Öffentlichkeit zugänglich sein und mit Maßnahmen zur Information der Europäer über das, worum es geht, flankiert werden muss, wobei sie zur aktiven Mitwirkung angehalten werden; wünscht, dass diese Debatte greifbare Ergebnisse erbringt, dass alle Beiträge dazu Berücksichtigung finden bei der Vorbereitung der Revision der Verträge und dass die Debatte bis zum Abschluss der Regierungskonferenz fort dauert, sodass die nötigen Haushaltsmittel für die Haushaltsjahre 2002 und 2003 vorzusehen sind;

39. vertritt die Auffassung, dass das Endergebnis der nächsten Reform der Verträge wesentlich von ihrer Vorbereitung abhängt; empfiehlt deshalb nach dem Muster und der Mandatsaufteilung des Grundrechtskonventes die Einsetzung eines Konvents (der seine Tätigkeit Anfang 2002 aufnehmen sollte), gebildet aus Mitgliedern der nationalen Parlamente, des Europäischen Parlaments, der Kommission und der Regierungen, mit dem Auftrag, der Regierungskonferenz einen verfassungsrechtlichen Vorschlag zu unterbreiten, der auf den Ergebnissen der öffentlichen Debatte beruht und die Grundlage für die Tätigkeiten der Regierungskonferenz bilden muss;

40. vertritt die Auffassung, dass die Beitrittsländer in den Konvent einbezogen werden sollten, und zwar als Beobachter in der Phase bis zur Unterzeichnung der Beitrittsabkommen und anschließend als voll berechnete Mitglieder;

41. nimmt zur Kenntnis, dass die in der Erklärung 23 aufgeführten vier Themen nicht notwendigerweise die einzigen Themen sind, und bekräftigt, dass eine Debatte über die Zukunft der Union nicht begrenzt sein darf; erklärt sich deshalb entschlossen, für die Tagung des Europäischen Rates in Laeken konkrete Vorschläge auszuarbeiten und die Themen dabei gebührend zu berücksichtigen, die von seinen Fachausschüssen in ihren Stellungnahmen zu dieser EntschlieÙung, die dem Bericht seines Ausschusses für konstitutionelle Fragen (A5-0168/2001) beigefügt sind, aufgezeigt wurden;

42. befürwortet die Einberufung der Regierungskonferenz für das zweite Halbjahr 2003, sodass der neue Vertrag im Dezember 2003 angenommen werden kann, dass die Europawahlen 2004 dem Prozess der europäischen Integration einen demokratischen Impuls geben und das Parlament gemeinsam mit der Kommission unter möglichst günstigen Bedingungen an dem Prozess mitwirken kann;

43. vertritt die Auffassung, dass das künftige Funktionieren der Union von den Ergebnissen der nächsten Reform abhängt, und weist darauf hin, dass es diese bei der Erklärung seiner Zustimmung zu den Beitrittsabkommen berücksichtigen wird;

44. ersucht die nationalen Parlamente, wenn sie sich zum Vertrag von Nizza äußern, nachhaltig für die Einberufung eines Konvents einzutreten;

45. stellt fest, dass der Vertrag von Nizza unter dem Aspekt der Ergebnisse des Europäischen Rates von Laeken betrachtet werden wird, bei dem die Gelegenheit gegeben sein könnte, die Schwächen des Vertrags zu überwinden; beschließt im Übrigen, die Ergebnisse von Laeken zu berücksichtigen, wenn es seine Stellungnahme zur Eröffnung der nächsten Regierungskonferenz abzugeben hat;

\*

\* \*

46. beauftragt seine Präsidentin, diese EntschlieÙung dem Rat und der Kommission sowie den Regierungen und Parlamenten der Mitgliedstaaten und der Bewerberstaaten zu übermitteln.



**A2**

**Entschließung des Europäischen Parlaments  
vom 13.6.2001  
zur Vorbereitung der Tagung des Europäischen Rates  
am 15. und 16. Juni 2001 in Göteborg**



Mittwoch, 13. Juni 2001

#### 4. Vorbereitung des Europäischen Rates (Göteborg, 15. und 16. Juni 2001)

**B5-0405, 0406, 0408 und 0409/2001**

##### **Entschließung des Europäischen Parlaments zur Vorbereitung der Tagung des Europäischen Rates am 15. und 16. Juni 2001 in Göteborg**

*Das Europäische Parlament,*

- in Kenntnis der Erklärungen des Rates und der Kommission zur Vorbereitung der Tagung des Europäischen Rates am 15. und 16. Juni 2001 in Göteborg,
- in Kenntnis der Schlussfolgerungen der Tagungen des Europäischen Rates von Cardiff (Juni 1998), Helsinki (Dezember 1999), Lissabon (März 2000) und Stockholm (März 2001),
- in Kenntnis der Mitteilung der Kommission „10 Jahre nach Rio: Vorbereitung auf den Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung im Jahr 2002“ sowie des Konsultationspapiers der Kommission zur nachhaltigen Entwicklung,
- unter Hinweis auf seine Entschließung vom 31. Mai 2001 zur Umweltpolitik und nachhaltigen Entwicklung: Vorbereitung des Europäischen Rates von Göteborg (2000/2322(INI))<sup>(1)</sup>, auf seinen Standpunkt vom 31. Mai 2001 betreffend den Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates über das Umweltaktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaft (2001-2010) (KOM(2001) 31 – C5-0032/2001 – 2001/0029(COD))<sup>(2)</sup> sowie auf seine Entschließung vom 31. Mai 2001 zu der Mitteilung der Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament: Unsere Bedürfnisse mit unserer Verantwortung in Einklang bringen – Einbeziehung des Umweltschutzes in die Wirtschaftspolitik (KOM(2000) 576 – C5-0012/2001 – 2001/2004(COS))<sup>(3)</sup>,
- unter Hinweis auf seine Entschließung vom 31. Mai 2001 zu dem Vertrag von Nizza und der Zukunft der Europäischen Union (2001/2022(INI))<sup>(4)</sup>,
- unter Hinweis auf seine Entschließung vom 17. Mai 2001 zur Lage im Nahen Osten<sup>(5)</sup>,
- unter Hinweis auf seine Entschließung vom 15. März 2001 zur Stärkung der Kapazitäten der Union im Bereich der Konfliktprävention und der zivilen Krisenbewältigung<sup>(6)</sup>,
- unter Hinweis auf seine Entschließung vom 17. Mai 2001 zum Stand des transatlantischen Dialogs<sup>(7)</sup>,

##### **Erweiterung**

1. erinnert daran, dass die Wiedervereinigung Europas in einem Raum des Friedens, der Sicherheit, des Wohlstands und der Stabilität die historische Aufgabe der Europäischen Union und die endgültige Herausforderung für Europa bleibt;
2. zeigt sich besorgt über den fehlenden Schwung im Erweiterungsprozess aufgrund der Tatsache, dass sich die Mitgliedstaaten nunmehr vorrangig auf die Auswirkungen der Erweiterung auf bestehende EU-Politiken konzentrieren, und erkennt an, dass die derzeitige Politik des Zusammenhalts fortgesetzt werden muss; ersucht die Regierungen der Mitgliedstaaten, die Gesellschaft in geeigneter Weise auf die Erweiterung vorzubereiten;
3. fordert den Europäischen Rat auf, dafür zu sorgen, dass die Beitrittsverhandlungen beschleunigt fortgesetzt werden, damit Beitrittsländer, mit denen die Verhandlungen zum Abschluss gebracht wurden, eine Aussicht auf Teilnahme an den Europawahlen 2004 haben;

<sup>(1)</sup> Angenommene Texte Punkt 11.

<sup>(2)</sup> Angenommene Texte Punkt 5.

<sup>(3)</sup> Angenommene Texte Punkt 10.

<sup>(4)</sup> Angenommene Texte Punkt 4.

<sup>(5)</sup> Angenommene Texte Punkt 6.

<sup>(6)</sup> Angenommene Texte Punkt 4.

<sup>(7)</sup> Angenommene Texte Punkt 7.

**Mittwoch, 13. Juni 2001**

4. warnt vor der Auswirkung eines verzögerten Beitritts auf die öffentliche Meinung in den Bewerberländern und stellt mit großer Sorge fest, dass die Unterstützung für den Beitritt in Mittel- und Osteuropa nachlässt, was von den betroffenen Regierungen mehr Anstrengungen verlangt, um ihre Bürger von den Vorteilen und dem Nutzen eines EU-Beitritts zu überzeugen;
5. begrüßt die kürzlich erzielten Vereinbarungen über einen gemeinsamen Standpunkt der Europäischen Union für die Verhandlungen mit den Bewerberländern;
6. fordert den Europäischen Rat auf, dafür zu sorgen, dass bei künftigen Beitrittsverhandlungen keine „Bündelung“ von Fragen wie Freizügigkeit und Anpassung der finanziellen Vorausschau vorgenommen wird, und dass der Antrag eines jeden Beitrittslandes nach den Leistungen des jeweiligen Landes beurteilt wird; ist auch der Ansicht, dass in einer begrenzten Zahl von Bereichen Übergangszeiträume vorgesehen werden können, jedoch unter der Voraussetzung, dass diese so kurz wie möglich gehalten werden;
7. bedauert Bestrebungen im Hinblick auf lange Übergangszeiträume für die Freizügigkeit von Arbeitnehmern und fordert, dass sich so viele Mitgliedstaaten wie möglich in diesem Zusammenhang für einen möglichst kurzen Zeitraum aussprechen;

**Zukunft der Union**

8. ist der Auffassung, dass der Reform der Verträge eine umfassende und eingehende öffentliche Debatte vorangehen und diese Debatte auf europäischer wie auf nationaler Ebene stattfinden muss; fordert die Einsetzung nationaler Ausschüsse oder anderer von den nationalen Behörden ausgewählter Gremien, die mit der Organisation dieser Debatte befasst werden;
9. ist der Auffassung, dass das endgültige Ergebnis der nächsten Reform im Wesentlichen von ihrer Vorbereitung abhängen wird, und fordert aus diesem Grund die Einrichtung eines Konvents entsprechend dem organisatorischen Aufbau und dem Mandat des für die Ausarbeitung der Charta der Grundrechte eingesetzten Konvents; dieser Konvent sollte:
  - aus Mitgliedern der nationalen Parlamente, des Europäischen Parlaments, der Kommission und der Regierungen sowie Beobachtern aus den Beitrittsländern bestehen,
  - die Aufgabe erhalten, konstitutionelle Vorschläge zu erarbeiten, die als Grundlage für die Beratungen auf der Regierungskonferenz dienen, und
  - seine Arbeit Anfang 2002 aufnehmen;
10. vertritt ferner die Auffassung, dass die Regierungskonferenz für das zweite Halbjahr 2003 einberufen werden sollte, damit sie ihre Arbeiten bis zum Ende desselben Jahres abschließen kann;
11. nimmt das Ergebnis der in Irland durchgeführten Volksabstimmung zur Kenntnis, bei der der Vertrag von Nizza abgelehnt wurde; drängt darauf, dass der Europäische Rat die volle Verantwortung nicht nur für die Erarbeitung des Vertrags, sondern auch für seine Ratifizierung übernimmt; bekräftigt erneut seine eigene Forderung nach einer radikalen Reform der Methode für künftige Vertragsänderungen, die u.a. einen transparenten Prozess der konstitutionellen Entwicklung mit einer umfassenden Beteiligung der Bürger beinhalten muss;

**Nachhaltige Entwicklung**

12. begrüßt, dass der schwedische Vorsitz dem Thema der nachhaltigen Entwicklung besondere Bedeutung beigemessen hat, und fordert den Europäischen Rat von Göteborg auf, einer auf eine langfristige Entwicklungsstrategie unter Berücksichtigung wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Aspekte ausgerichteten europäischen Politik neuen Schwung zu verleihen; hält es für wesentlich, dass der Europäische Rat eine starke politische Führungsrolle in diesem Bereich übernimmt; begrüßt das Konsultationspapier der Kommission zur Vorbereitung einer Strategie der Europäischen Union für nachhaltige Entwicklung, bedauert jedoch, dass das Europäische Parlament es nicht rechtzeitig erhalten hat, um seine Stellungnahme zu den darin enthaltenen konkreten Vorschlägen abgeben zu können;
13. unterstützt die in dem Konsultationspapier erläuterte Strategie, insbesondere den auf alle Industriezweige zurückgehenden Vorschlag, einerseits eine größere Kohärenz und Kostenwirksamkeit für politische Beschlüsse sicherzustellen und andererseits die Festlegung vorrangiger Ziele und auf EU-Ebene zu treffender Maßnahmen, um die größten Herausforderungen, die nicht von der Strategie von Lissabon erfasst sind, nämlich Klimawandel, Bedrohungen für die Volksgesundheit, Verknappung natürlicher Ressourcen und Bodenbewirtschaftung bewältigen zu können, zu gewährleisten;



Mittwoch, 13. Juni 2001

14. ist der Auffassung, dass die Europäische Union, um ihre ursprüngliche Führungsrolle auf internationaler Ebene zu behalten, zu allererst konkrete und realistische interne Ziele definieren und verabschieden muss, um drängende Probleme, die der nachhaltigen Entwicklung zuwiderlaufen, anzugehen;
15. fordert die Kommission auf, den Punkt „nachhaltige Nahrungsmittelversorgung“ zu den sechs grundlegenden Elementen der europäischen Strategie für nachhaltige Entwicklung hinzuzufügen und konkrete Vorschläge für die städtische und ländliche Entwicklung vorzulegen;
16. ist der Auffassung, dass die allgemeinen wirtschaftspolitischen Leitlinien ohne weiteres auch die Ziele der Umweltverträglichkeit einbeziehen können, und betont, dass es keinen Widerspruch, sondern eine wirkliche Komplementarität zwischen dem Ziel der Arbeitsplatzschaffung, der Wirtschaftsentwicklung und den Strategien für nachhaltige Entwicklung gibt;
17. unterstreicht, dass die soziale Eingliederung ein Schlüsselement jeder Strategie für nachhaltige Entwicklung und der Zugang zu grundlegenden Leistungen der Daseinsfürsorge ein wesentlicher Faktor einer solchen Entwicklung ist; ist der Ansicht, dass die Förderung der Lebensqualität einschließlich der Schaffung von mehr und besseren Arbeitsplätzen Teil dieser Strategie sein soll, weshalb die Sozialagenda, die die Bedeutung eines langfristigen praktikablen Altersversorgungssystems anerkennt, diesbezüglich ein wichtiger Faktor sein sollte;
18. betont, dass eine Verbindung zwischen Nachhaltigkeit und Solidarität sowie zwischen Regionen und Bevölkerungsgruppen besteht; fordert daher die Kommission auf, eine Erklärung zum „wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt im Zusammenhang mit der Erweiterung der Europäischen Union“ abzugeben, basierend auf der Notwendigkeit, die Debatte über die Struktur- und Kohäsionsfonds mit positivem Grundtenor und im Geiste der Solidarität in Einklang mit den Verträgen und den Erfahrungen der Geschichte zu führen;
19. ist der Auffassung, dass die weltweite Verantwortung ein Schlüsselement der Strategie sein muss und daher einen wesentlichen Beitrag der Europäischen Union zu dem 2002 in Johannesburg stattfindenden Gipfel Rio + 10 darstellen sollte;
20. stellt fest, dass der Cardiff-Prozess dazu geführt hat, dass die Einbeziehung der Umweltbelange inzwischen in der Kommission, den Mitgliedstaaten sowie im Rat unterstützt wird;
21. ist der festen Überzeugung, dass der Cardiff-Prozess der Schlüssel zur optimalen Umsetzung der Bestimmungen von Artikel 6 des EG-Vertrags ist, und fordert daher die in Göteborg zusammenkommenen Staats- und Regierungschefs auf, ihr Engagement für den Cardiff-Prozess erneut zu bekräftigen;
22. fordert für Göteborg die Annahme eines klaren und präzisen Aktionsplans für die wirksame Durchführung einer EU-Strategie für nachhaltige Entwicklung, verbunden mit Fristen für die Durchführung von Maßnahmen, sowie eine Zusage, die Situation auf einem späteren Gipfel zu überprüfen;
23. fordert die Einführung einer obligatorischen Umweltverträglichkeitsprüfung für alle Beschlüsse und Legislativvorschläge der Kommission sowie eine Veröffentlichung der Ergebnisse; erwartet die Annahme und Umsetzung von EU-Rechtsvorschriften über die Umwelthaftung, stellt jedoch fest, dass die Verhütung von Umweltschäden, beispielsweise durch Öko-Audit-Mechanismen, immer noch der nachhaltigste Weg des Umweltschutzes ist;
24. begrüßt den Vorschlag der Kommission, die Unterstützung im Rahmen der GAP zu ändern, um hochwertige Erzeugnisse und Verfahren, bei denen nicht die Menge im Vordergrund steht, zu belohnen, und die Tabaksubventionen auslaufen zu lassen, gleichzeitig jedoch Maßnahmen einzuführen, um alternative Einkommensquellen und Erwerbstätigkeiten für Tabakerzeuger und Arbeitnehmer in diesem Sektor zu erschließen;
25. verweist auf die Tatsache, dass eine EU-Strategie für nachhaltige Entwicklung nur wirksam sein kann, wenn dafür die erforderlichen Haushaltsmittel bereitgestellt werden;
26. betont die Bedeutung eines unabhängigen „Runden Tisches zur Nachhaltigkeit“ mit einem Mandat zur Beobachtung, Beurteilung und Weiterbehandlung auf der Grundlage der politischen Prioritäten und der Nachhaltigkeitsindikatoren; dieses beratende Gremium sollte die Interessen der verschiedenen Beteiligten in der Europäischen Union und in den Beitrittsländern widerspiegeln und dem Rat, dem Europäischen Parlament und der Kommission regelmäßig Bericht erstatten; ist der Ansicht, dass es in diesem Gremium vertreten sein und zur Benennung seiner Mitglieder konsultiert werden sollte;

**Mittwoch, 13. Juni 2001**

27. beauftragt seine Präsidentin, die Arbeitsmethoden des Parlaments im Hinblick auf die Ausarbeitung von Verfahren zu überprüfen, die eine nachhaltige Entwicklung fördern, und eine jährliche Plenardebatte über nachhaltige Entwicklung zu organisieren; beauftragt seine Ausschüsse, die Fortschritte bei der Umsetzung nachhaltiger Maßnahmen in den EU-Politiken regelmäßig zu überwachen;

***Klimawandel***

28. erwartet, dass alle führenden Politiker der Europäischen Union erneut ihre Verpflichtung gegenüber dem Klimaprotokoll von Kyoto bekräftigen, und fordert sie auf, angesichts der jüngsten politischen Entwicklungen in Washington ihre diplomatischen Kontakte mit dem Kongress der Vereinigten Staaten zu verstärken, um die amerikanische Regierung wieder zum Einlenken zu bewegen;

29. begrüßt die jüngsten Vorschläge der Kommission, ein Ziel für Treibhausgasemissionen für das Jahr 2020 und das Auslaufen der Subventionen für die Erzeugung und den Verbrauch fossiler Brennstoffe bis 2010 festzulegen;

***Außenpolitik******Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik***

30. erinnert den Rat an die verschiedenen in seinen früheren Entschlüssen zur Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) enthaltenen Vorschläge und bekräftigt insbesondere seine Überzeugung, dass der ESVP eine parlamentarische Dimension verliehen werden muss;

31. begrüßt die von den Mitgliedstaaten in den letzten beiden Jahren unternommenen Anstrengungen zur Einrichtung einer 60 000 Mann starken europäischen Eingreiftruppe, die bis 2003 innerhalb von 60 Tagen einsatzbereit ist, und bringt seine Hoffnung zum Ausdruck, dass sie Ende 2001 erstmals einsatzfähig ist;

32. erinnert die Mitgliedstaaten an ihre Zusage, ihre Verteidigungshaushalte auf dem Niveau zu belassen, das zur Verwirklichung der ehrgeizigen Ziele im Rahmen der ESVP erforderlich ist;

33. begrüßt die Initiativen des schwedischen Vorsitzes im Bereich Konfliktverhütung und zivile Krisenbewältigung; ersucht den Europäischen Rat, im Rahmen seiner gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik ein starkes und effizientes Programm zur Konfliktverhütung anzunehmen; betont, dass dieses Programm unverzüglich umgesetzt werden und sich auf die strukturellen Aspekte der Konfliktverhütung sowie das zivile Krisenmanagement konzentrieren muss;

34. fordert den Rat auf, sein Engagement für strikte Ausfuhrkontrollen sowie die Unterstützung für regionale Friedensinitiativen als wichtige Schritte, das Problem der Weitergabe von Raketen in den Griff zu bekommen, erneut zu bekräftigen, stellt jedoch auch fest, dass diese Bemühungen durch globale und multilaterale Ansätze ergänzt werden müssen;

***Transatlantische Beziehungen***

35. vertritt nachdrücklich die Auffassung, dass eine enge Zusammenarbeit zwischen den Vereinigten Staaten und der Europäischen Union nicht nur im Interesse der USA und der Europäer von wesentlicher Bedeutung ist, sondern auch dem weltweiten Interesse dient, wenn Themen wie Armutsbekämpfung, Umweltschutz, Welthandel, kulturelle Vielfalt und Informationsvielfalt, Unterschiede im Bereich der digitalen Technik und organisiertes Verbrechen behandelt werden;

36. ist davon überzeugt, dass die Zusammenarbeit innerhalb der Atlantischen Allianz auch weiterhin von entscheidender weltweiter Bedeutung für Sicherheit und Stabilität ist;

37. zeigt sich besorgt über die amerikanischen Vorschläge für ein Raketenabwehrsystem; hält es für notwendig, dass die Vereinigten Staaten ihre europäischen Partner und alle betroffenen Länder vor der Entwicklung eines Raketenabwehrsystems konsultieren; fordert den Rat nachdrücklich auf, in seinen Gesprächen mit dem Präsidenten der USA sicherzustellen, dass vor neuen Entwicklungen in Bezug auf den ABM-Vertrag multilaterale Verhandlungen und ein Dialog stattfinden;

Mittwoch, 13. Juni 2001

*Naher Osten*

38. bringt sein tiefstes Bedauern über alle Opfer des Konflikts zum Ausdruck und bekundet den Familien der Betroffenen sein Mitgefühl und seine Solidarität; verurteilt entschieden den Terrorakt von Tel Aviv sowie die Anwendung übertriebener militärischer Gewalt und jeder anderen Form von Gewalt, gleich von welcher Seite;

39. nimmt die frühere Erklärung des EU-Vorsitzes zur Kenntnis, wonach die in den letzten Verhandlungen in allen wichtigen Punkten erzielten Fortschritte die Grundlage für künftige Gespräche über den ständigen Status der Nahostregion bilden sollten;

40. ersucht den Rat, eine internationale Initiative zur Beilegung des Konflikts zwischen Israel und Palästinensern auf der Grundlage des Mitchell-Berichts einzuleiten und ein mögliches gemeinsames Vorgehen mit den USA zu prüfen; ein solcher Plan sollte auch eine Plattform für neue Verhandlungen zwischen den beiden Parteien, die Entsendung einer internationalen Beobachtertruppe, geeignete Mechanismen für die Bekämpfung des Terrorismus, die Einstellung des Baus neuer Siedlungen, den Schutz der Zivilbevölkerung sowie die vollständige Achtung der Menschenrechte und die Einhaltung des Vierten Genfer Übereinkommens umfassen;

*Ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien*

41. verurteilt die Terrorakte der UCK und anderer bewaffneter Gruppierungen auf dem Gebiet der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien; begrüßt die Initiativen des Rates, des Hohen Vertreters für die GASP Solana und von Kommissionsmitglied Patten; unterstützt die jüngsten Friedenspläne der Regierung der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien und aller demokratischen Parteien, die sich um eine politische Lösung der Probleme des Landes bemühen;

42. fordert die Kommission dringend auf, in voller Zusammenarbeit mit der Regierung der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien die notwendige Hilfe zu leisten, um die Flüchtlinge und die vom Konflikt betroffene Zivilbevölkerung zu unterstützen;

\*

\* \*

43. beauftragt seine Präsidentin, diese Entschließung dem Europäischen Rat, dem Rat, der Kommission und den Parlamenten der Mitgliedstaaten zu übermitteln.



**A3**

**Entschließung des Europäischen Parlaments  
vom 29.11.2001  
zu dem Verfassungsprozess und der Zukunft der Union**



Donnerstag, 29. November 2001

\*  
\*   \*  

---

## 19. Zukunft der Union

**A5-0368/2001**

### **Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Verfassungsprozess und der Zukunft der Union (2001/2180(INI))**

*Das Europäische Parlament,*

- in Kenntnis des am 26. Februar 2001 in Nizza unterzeichneten Vertrags und insbesondere der Erklärung 23 über die Zukunft der Union,
  - in Kenntnis der Mitteilung der Kommission über bestimmte Modalitäten der Debatte über die Zukunft der Europäischen Union (KOM(2001) 178),
  - in Kenntnis des Berichts über die Debatte über die Zukunft der Union, den die schwedische Präsidentschaft dem Europäischen Rat in Göteborg vorgelegt hat,
  - unter Hinweis auf seine Entschließung vom 31. Mai 2001 zum Vertrag von Nizza und zur Zukunft der Europäischen Union <sup>(1)</sup>,
  - unter Hinweis auf seine Entschließung vom 25. Oktober 2000 zu der Konstitutionalisierung der Verträge <sup>(2)</sup>,
  - unter Hinweis auf den jährlichen Bericht des Europäischen Rates über die Fortschritte der Europäischen Union im Jahr 2000;
  - unter Hinweis auf den Entschließungsantrag von Richard Corbett zu den Beziehungen zwischen dem Hohen Vertreter und der Kommission (B5-0680/2000);
  - gestützt auf Artikel 163 seiner Geschäftsordnung,
  - in Kenntnis des Berichts des Ausschusses für konstitutionelle Fragen sowie der Stellungnahmen des Ausschusses für Wirtschaft und Währung und des Ausschusses für Recht und Binnenmarkt (A5-0368/2001),
- A. unter Hinweis auf die Erklärung Nr. 23 im Anhang zum Vertrag von Nizza, die eine Revision der Verträge im Jahr 2004 im Anschluss an den neuen Prozess der transparenten und öffentlichen Vorbereitung vorsieht,
- B. in der Erwägung, dass die öffentliche Debatte, die seit Anfang des Jahres 2001 geführt wird, gezeigt hat, dass weitgehende Einigkeit darüber besteht, bei der Revision der Verträge eine neue Methode anzuwenden, die auf der Arbeit eines Konvents zur Vorbereitung der Regierungskonferenz basieren soll,

<sup>(1)</sup> Angenommene Texte Punkt 4.

<sup>(2)</sup> ABl. C 197 vom 12.7.2001, S. 186.

Donnerstag, 29. November 2001

- C. in der Erwägung, dass der Dialog mit den Bürgerinnen und Bürgern bislang inexistent war und deshalb während des gesamten Prozesses der Revision der Verträge intensiviert und vereinfacht werden muss,
- D. unter Hinweis auf die Anhörung mit den Parlamenten der Mitgliedstaaten und der Beitrittsländer, die am 10. und 11. Juli 2001 in Brüssel stattgefunden hat,
- E. in der Erwägung, dass angesichts der jüngsten Ereignisse auf der internationalen Bühne die Herausforderungen im Zusammenhang mit der äußeren und inneren Sicherheit erneut als dringende Punkte auf der Tagesordnung der Europäischen Union stehen,
- F. in der Erwägung, dass seine Entschließung vom 31. Mai 2001 zum Vertrag von Nizza durch diese Entschließung weitergeführt und ergänzt wird, und dessen Schwachstellen das gegenwärtige Überhandnehmen der Zusammenarbeit auf Regierungsebene und die daraus resultierende Schwächung der Gemeinschaftsmethode offenbaren,
- G. in der Erwägung, dass die europäischen Bürgerinnen und Bürger in erster Linie fordern sollten, dass die zu treffenden Entscheidungen die Politiken und Verfahren, die die Grundlage für die Zukunft der Union darstellen, so geändert werden, dass die Union demokratischer, effizienter, transparenter, stärker und sozialer wird,
- H. in der Erwägung, dass bei der nächsten Reform durchgesetzt werden muss, dass die Bürgerinnen und Bürger das europäische Aufbauwerk voll zu ihrem eigenen Anliegen machen und daher genau wissen, wer in der Union wofür zuständig ist, welche Aufgaben sie hat und wie sie ihnen nachkommt,
- I. in der Erwägung, dass in allen Fällen, in denen sich der neue Verfassungsvertrag der Union auf natürliche Personen bezieht, sowohl die weibliche als auch die männliche Form (Grundsatz der Geschlechtsneutralität) benutzt wird und dass dieser Grundsatz auch für diese Entschließung gelten soll,

### **Die Herausforderungen im Hinblick auf die Zukunft Europas**

1. bekräftigt sein Engagement für eine Europäische Union, die ihre grundlegende Rolle als Union von Völkern und Staaten erfüllt und die eine sichere und gültige Antwort auf die Forderungen nach Demokratie, Legitimität, Transparenz und Effizienz als unabdingbare Voraussetzungen für die Fortsetzung des europäischen Integrationsprozesses, insbesondere mit Blick auf die Erweiterung, bietet, wobei der demokratische Charakter auf keinen Fall der Wirksamkeit geopfert werden darf; Ziel der Regierungskonferenz 2003 muss eine Verfassung für die Europäische Union sein;
2. erinnert daran, dass die in der Erklärung Nr. 23 im Anhang zum Vertrag von Nizza genannten vier Themen andere Themen nicht ausschließen; ist folglich der Ansicht, dass die Reichweite der künftigen Reform und damit die Auswahl der Themen, mit denen sich der Konvent befassen wird, Ergebnis einer eingehenden und rigorosen Betrachtung der Stärken und Schwächen der Union sowie der Rolle, die sie im 21. Jahrhundert spielen soll, sein müssen;
3. ist der Ansicht, dass abgesehen von den in der Erklärung Nr. 23 vorgesehenen vier Themen, die Gegenstand eigener Entschließungen sein werden, das politische, wirtschaftliche und soziale Vorankommen, die Sicherheit und das Wohl der Bürger und Bürgerinnen sowie der Völker Europas und die Behauptung der Rolle der Union in der Welt folgende Voraussetzungen erfordern:
  - a) die Verwirklichung einer Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik, welche die Definition der allgemeinen Grundsätze und Leitlinien der GASP und der gemeinsamen Verteidigungspolitik einschließt und zu deren Zielsetzungen auch der Kampf gegen den Terrorismus gehört;
  - b) die Aufnahme der GASP in den Gemeinschaftspfeiler durch Zusammenfassung aller Bestimmungen, die die verschiedenen Aspekte der Außenpolitik betreffen, in einem einzigen Kapitel;
  - c) die Anerkennung der Rechtspersönlichkeit der Union;



**Donnerstag, 29. November 2001**

- d) die Stärkung der Grundrechte, der Rechte der Bürgerinnen und Bürger und aller sonstigen Bestimmungen, die direkt oder indirekt Maßnahmen der europäischen Organe zugunsten von Personen, die im Besitz eines Grundrechts sind, betreffen, im Vertrag;
  - e) den Abbau des Demokratiedefizits, das die WWU derzeit kennzeichnet, und die Schaffung eines ausgewogenen Wirtschafts- und Währungssystems durch die Konsolidierung der Politik für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt und eine umfassende Koordinierung der Wirtschaftspolitiken der Mitgliedsländer;
  - f) die Entwicklung der Union in einen tatsächlichen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, insbesondere durch:
    - die Zusammenfassung der gerichtlichen und polizeilichen Zusammenarbeit in Strafsachen mit der gerichtlichen Zusammenarbeit in Zivilsachen und der Maßnahmen im Bereich der Freizügigkeit von Personen sowie die übrigen Maßnahmen zum Schutz der Grundrechte und der Staatsbürgerschaft innerhalb der Union,
    - die Anerkennung der unbeschränkten Rechtsprechung des Gerichtshofs in allen Fragen im Zusammenhang mit der Verwirklichung dieses Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts,
    - die Einbeziehung von Eurojust und Europol in den institutionellen Rahmen der Union,
    - die Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft, die dem Gerichtshof zugeordnet ist;
4. glaubt, dass die institutionellen Reformen kein abgeschlossenes Kapitel sind, und ist der Auffassung, dass die mit dem Vertrag von Nizza nicht angegangenen bzw. gelösten Punkte, die für eine demokratischere und effizientere Arbeitsweise der Organe der Union unerlässlich sind, auf die Tagesordnung der Reform der Verträge gesetzt werden müssen, wie etwa:
- a) die Aktualisierung der Funktionen des Europäischen Rates, des Rates „Allgemeine Angelegenheiten“ und der Zusammensetzung des Rates nach Fachbereichen,
  - b) das System der Übernahme des Vorsizes des Europäischen Rates, des Rates „Allgemeine Angelegenheiten“ und der Zusammensetzung des Rates nach Fachbereichen,
  - c) die Vereinfachung der Legislativverfahren, die transparent sein müssen, wobei im Legislativbereich als grundsätzliche Regel Beschlüsse im Rat mit qualifizierter Mehrheit gefasst und im Verfahren der Mitentscheidung mit dem Europäischen Parlament gefasst werden sollen, um den demokratischen Charakter der Europäischen Union zu stärken; darüber hinaus muss der Rat über die europäische Gesetzgebung öffentlich beraten und beschließen,
  - d) die Aufhebung der Unterscheidung zwischen obligatorischen und nichtobligatorischen Ausgaben und folglich die Anwendung des für nichtobligatorische Ausgaben geltenden Verfahrens auf alle Ausgaben des Haushaltsplans sowie die Einbeziehung des Haushaltsplans des Europäischen Entwicklungsfonds in den Haushaltsplan der Europäischen Union,
  - e) die Einsetzung eines unabhängigen europäischen Staatsanwalts, der im Rahmen des Schutzes der finanziellen Interessen der Gemeinschaft bei den zuständigen Gerichten der Mitgliedstaaten die öffentliche Anklage vertritt,
  - f) die Einführung einer Hierarchie der Rechtsvorschriften,
  - g) die volle Beteiligung des Europäischen Parlaments an der gemeinsamen Handelspolitik, den wirtschaftlichen Beziehungen zu Drittländern und der Einrichtung und Weiterentwicklung der verstärkten Zusammenarbeit,
  - h) die Wahl des Kommissionspräsidenten durch das Europäische Parlament,
  - i) die Ernennung der Mitglieder des Gerichtshofs und des Gerichts erster Instanz mit qualifizierter Mehrheit und mit Zustimmung des Europäischen Parlaments,
5. behält sich vor, zu einem späteren Zeitpunkt detaillierte Stellungnahmen zur Reichweite der Reform in Form von an den Konvent gerichteten Entschlüssen abzugeben.

**Zusammensetzung des Konvents**

6. fordert nachdrücklich die Einrichtung eines Konvents, dessen Zusammensetzung den politischen Pluralismus in Europa widerspiegelt, und in dem folglich, entsprechend dem Vorbild des Konvents zur Ausarbeitung der Charta der Grundrechte, die nationale wie die europäische parlamentarische Komponente umfassend vertreten ist; ist der Auffassung, dass ein solches Konvent, eine Neuerung darstellen kann, die für den Erfolg der demokratischen Reform der Europäischen Union unerlässlich ist;

Donnerstag, 29. November 2001

7. ist der Auffassung, dass die Zusammensetzung des Konvents auf dem gleichen Grundsatz beruhen muss, der für die Zusammensetzung des Konvents zur Ausarbeitung der Charta gegolten hat, wobei das zahlenmäßige Verhältnis zwischen den Mitgliedern des Europäischen Parlaments, die daran teilnehmen, und den anderen Teilnehmern gleich bleiben muss;
8. hält es für unerlässlich, dass die Beitrittsländer an den Vorbereitungen zur Reform der Verträge beteiligt werden, und dass sie als ständige Beobachter mit je zwei Vertretern der Parlamente jedes Staates und je einer Vertreterin bzw. eines Vertreters der Regierung jedes Landes am Konvent und seinen Arbeiten teilnehmen;
9. schlägt vor, den Gerichtshof zu ermächtigen, einen Beobachter für den Konvent zu erkennen; ist der Ansicht, dass der Ausschuss der Regionen und der Wirtschafts- und Sozialausschuss mit je zwei ständigen Beobachtern am Konvent teilnehmen sollten, damit die regionalen und lokalen Körperschaften und Vertreter der verschiedenen Gruppen des wirtschaftlichen und sozialen Lebens eingebunden werden;
10. stellt fest, dass es sich bei der Zusammensetzung seiner eigenen Delegation darum bemühen wird, eine angemessene Vertretung beider Geschlechter zu gewährleisten, und fordert die übrigen Teilnehmer auf, für die Benennung ihrer Vertreter ebenfalls von diesem Grundsatz auszugehen;
11. ist der Ansicht, dass die Arbeiten des Konvents, wenn sie effizient sein sollen, von einem Präsidium geleitet werden sollten, das als Kollegium handelt, bestehend aus der bzw. dem Vorsitzenden, der Vertreterin bzw. dem Vertreter der Kommission, zwei Mitgliedern, die von den Vertretern der nationalen Parlamente bestimmt werden, zwei Vertretern des Europäischen Parlaments und dem Vertreter des amtierenden sowie des nachfolgenden Ratsvorsitzes;
12. ist der Ansicht, dass der bzw. dem Vorsitzenden des Konvents eine überaus wichtige Rolle zukommt und dass es sich folglich um eine herausragende und europaweit anerkannte politische Persönlichkeit mit parlamentarischer Erfahrung handeln sollte; die bzw. der Vorsitzende wird vom Konvent gewählt;
13. ist der Ansicht, dass das Präsidium für regelmäßige Beziehungen zum Europäischen Rat zuständig sein sollte;
14. ist der Ansicht, dass das Präsidium nach dem Ende der Arbeiten des Konvents voll und aktiv in allen Phasen und auf allen Ebenen der Regierungskonferenz teilnehmen sollte, die den vom Konvent vorbereiteten Vertragsänderungen ihre Zustimmung geben muss;

#### **Arbeitsweise des Konvents**

15. ist der Ansicht, dass der Konvent eigenständig über die Organisation seiner Arbeiten beschließen sollte und dass die bzw. der Vorsitzende mit Unterstützung des Präsidiums verantwortlich für die Durchführung der Verfahrensbeschlüsse sein sollte, die von den vier Parteien einvernehmlich gefasst werden;
16. hält es für sinnvoll, die Arbeit des Konvents durch ein interinstitutionelles Sekretariat zu unterstützen, das mit angemessenen Mitteln – insbesondere Haushaltsmitteln und Personal – ausgestattet wird, um die ordnungsgemäße Abwicklung seiner Redaktions- und Konsultationsarbeiten zu gewährleisten;
17. hält es für unerlässlich, bei der Arbeit des Konvents vollständige Transparenz zu gewährleisten, sowohl im Hinblick auf den Ablauf seiner Debatten und Beratungen als auch im Hinblick auf den Zugang der Öffentlichkeit zu den Dokumenten, der mit allen verfügbaren Mitteln gesichert werden muss;
18. hält es für unerlässlich, dass das Europäische Parlament, die nationalen Parlamente sowie alle europäischen Organe die Arbeit des Konvents durch einen aktiven Dialog mit den Bürgerinnen und Bürgern begleiten, damit die Anliegen der Öffentlichkeit berücksichtigt werden können;
19. unterstützt uneingeschränkt den vom belgischen Vorsitz während des inoffiziellen Ratstreffens in Genval vorgelegten Vorschlag, ein Forum der Zivilgesellschaft einzurichten, das es dem Konvent ermöglicht, einen engen Kontakt zu den Bürgerinnen und Bürgern zu halten, damit das Ergebnis seiner Arbeit auch den von der Zivilgesellschaft mit Blick auf die Zukunft vorgebrachten Besorgnissen, Ideen und vorrangigen Anliegen Rechnung trägt; schlägt vor, dass der Konvent zu diesem Zweck auch öffentliche Anhörungen in den Mitgliedstaaten organisiert;

Donnerstag, 29. November 2001

**Mandat und Zeitplan des Konvents**

20. hält es im Hinblick auf eine wirksame Vorbereitung einer Unionsreform für wesentlich, dass der Konvent willens und von den Entscheidungsverfahren her in der Lage ist, einen einheitlichen kohärenten Vorschlag auszuarbeiten, und der Regierungskonferenz einvernehmlich als die einzige Verhandlungs- und Entscheidungsgrundlage vorzulegen;

21. wünscht, dass der Konvent seine Arbeit unverzüglich nach dem Europäischen Rat von Laeken aufnimmt und seine Arbeit rechtzeitig abschließt, damit die Regierungskonferenz Ende 2003 unter italienischem Vorsitz ihre Arbeit beenden kann, so dass der neue Vertrag spätestens im Dezember 2003 angenommen werden kann, die Europawahlen 2004 dem Prozess der europäischen Integration einen demokratischen Impuls geben und das Parlament gemeinsam mit der Kommission unter möglichst günstigen Bedingungen an dem Prozess mitwirkt; ist der Ansicht, dass der Zeitabstand zwischen der Vorlage des Resultats des Konvents und dem Eröffnungsgipfel so kurz wie möglich, auf jeden Fall aber nicht länger als drei Monate sein soll;

\*  
\*   \*  
\*

22. beauftragt seine Präsidentin, diese EntschlieÙung dem Rat und der Kommission sowie den Staats- und Regierungschefs und den Parlamenten der Mitgliedstaaten und der Beitrittsländer zu übermitteln.

---



## **A4**

**Entschließung des Europäischen Parlaments  
vom 7.2.2002  
zu den Beziehungen zwischen  
dem Europäischen Parlament  
und den einzelstaatlichen Parlamenten  
im Rahmen des europäischen Aufbauwerks**



Donnerstag, 7. Februar 2002

P5\_TA(2002)0058

## **Beziehungen Europäisches Parlament/nationale Parlamente beim europäischen Aufbauwerk**

### **Entschließung des Europäischen Parlaments zu den Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und den einzelstaatlichen Parlamenten im Rahmen des europäischen Aufbauwerks (2001/2023(INI))**

*Das Europäische Parlament,*

- unter Hinweis auf die vom Ausschuss für konstitutionelle Fragen veranstalteten Treffen mit den Europa-Ausschüssen der Parlamente der Mitgliedstaaten und der Beitrittsländer vom 20. und 21. März 2001 sowie 10. und 11. Juli 2001,
  - unter Hinweis auf die jüngsten Erklärungen mehrerer Staats- und Regierungschefs zur Zukunft Europas,
  - unter Hinweis auf den Beitrag der XXIV. COSAC vom 22. Mai 2001 in Stockholm,
  - in Kenntnis des Informationsberichts des französischen Senats vom 13. Juni 2001 über eine Zweite Europäische Kammer,
  - in Kenntnis der Entschließung des Ausschusses der Regionen vom 14. November 2001 zur „Vorbereitung des Europäischen Rates von Laeken und zur Fortführung der Reform der Europäischen Union im Rahmen der nächsten Regierungskonferenz“,
  - unter Hinweis auf den Beitrag der XXV. COSAC vom 5. Oktober 2001 in Brüssel,
  - in Kenntnis des von der Folgekonferenz am 7. November 2001 in Brüssel angenommenen Textes zur parlamentarischen Dimension der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik,
  - unter Hinweis auf die Konferenz der Präsidenten der Parlamente der Europäischen Union und der Beitrittsländer vom 16. und 17. November 2001 in Stockholm,
  - unter Hinweis auf die außerordentliche Sitzung der COSAC vom 30. November und 1. Dezember 2001 in Brüssel,
  - in Kenntnis der Erklärung von Laeken über die Zukunft der Europäischen Union,
  - gestützt auf Artikel 163 seiner Geschäftsordnung,
  - in Kenntnis des Berichts des Ausschusses für konstitutionelle Fragen sowie der Stellungnahmen des Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten, Menschenrechte, gemeinsame Sicherheit und Verteidigungspolitik und des Ausschusses für Recht und Binnenmarkt (A5-0023/2002),
- A. in der Erwägung, dass in der dem Vertrag von Nizza beigefügten Erklärung zur Zukunft der Union die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente zu den vier ausdrücklich angeführten Themen gehört und so die Bedeutung und Aktualität dieses Themas unterstrichen wird,
- B. in der Erwägung, dass die ungenügenden Fortschritte bei der demokratischen Kontrolle des Integrationsprozesses und seiner jüngsten Entwicklungen in verschiedenen Bereichen das demokratische Defizit in der Union zu verschärfen drohen,
- C. beunruhigt über das entstandene gravierende Ungleichgewicht zwischen den den Exekutivorganen und den technischen Stellen zuerkannten Befugnissen und den den Parlamenten insgesamt eingeräumten Möglichkeiten hinsichtlich der Mitwirkung und Kontrolle bei legislativen Beschlüssen und politischen Entscheidungen der Union,
- D. in der Erwägung, dass zur Behebung dieses demokratischen Defizits und zur Gewährleistung von mehr Demokratie in der Union die parlamentarische Komponente im europäischen institutionellen System verstärkt werden muss,
- E. in der Erwägung, dass die Ratifizierungsbefugnis der Mitgliedstaaten (über die nationalen Parlamente oder durch ein Referendum) im Rahmen des vom Europäischen Rat von Laeken eingesetzten Konvents nicht beeinträchtigt wird,

Donnerstag, 7. Februar 2002

1. ist überzeugt, dass die in den einzelstaatlichen Parlamenten geäußerte Besorgnis im Zusammenhang mit der Europäischen Union eine bessere und eindeutiger Festlegung ihrer Befugnisse gegenüber den einzelstaatlichen Regierungen und der Europäischen Union erfordert, wobei es insbesondere darum geht,

- ihre Befugnisse gegenüber ihrer jeweiligen Regierung zu stärken;
- den Parlamenten eine neue Rolle bei der Ausübung von konstitutionellen Befugnissen zu übertragen;
- eine engere und effizientere Zusammenarbeit zwischen den einzelstaatlichen Parlamenten und dem Europäischen Parlament zu verwirklichen;

und wobei es in Bezug auf ihre Befugnisse gegenüber ihren jeweiligen Regierungen insbesondere darum geht,

- den nationalen Ministern und den einzelstaatlichen Regierungen bei ihrer Arbeit im Rat Leitlinien vorzugeben;
- die Position der nationalen Minister und der einzelstaatlichen Regierungen im Rat zu kontrollieren;
- bei der Umsetzung der europäischen Politik in den Mitgliedstaaten, insbesondere was die europäischen Programme und die europäischen Fonds anbelangt, Orientierungshilfe zu geben;
- die Umsetzung der europäischen Politik in den Mitgliedstaaten, insbesondere bezüglich der Auswirkungen dieser Politik und der finanziellen Verwaltung der von der Europäischen Union gewährten Mittel, zu überwachen;
- bei der korrekten Umsetzung der europäischen Richtlinien und Verordnungen Leitlinien vorzugeben und diese Umsetzung zu überwachen;

2. betont, dass es sich nicht als ausschließlicher Vertreter der Bürger und Garant der Demokratie betrachtet und die Rolle der nationalen Parlamente von großer Wichtigkeit ist;

3. betont, dass die Völker der Union vollständig durch das Europäische Parlament und die einzelstaatlichen Parlamente vertreten sind, die jeweils für verschiedene Bereiche zuständig sind; die notwendige Parlamentarisierung der Union muss sich daher auf zwei Säulen gründen: einerseits auf die Ausweitung der Befugnisse des Europäischen Parlaments in Bezug auf alle Beschlüsse der Union und andererseits auf die Stärkung der Befugnisse der einzelstaatlichen Parlamente in Bezug auf ihre jeweiligen Regierungen gründen;

4. weist darauf hin, dass der Vertrag von Maastricht und der Vertrag von Amsterdam die ersten wichtigen Marksteine auf dem Weg zu dieser Parlamentarisierung gesetzt haben;

5. weist erneut mit Nachdruck darauf hin, dass für eine erforderliche Demokratisierung und notwendige Parlamentarisierung die Mitentscheidung des Europäischen Parlaments in allen Legislativbereichen zwingend ist;

6. hält es insbesondere für notwendig, dass die einzelstaatlichen Parlamente ihre Kontrollbefugnisse in allen Fällen, in denen keine Mitentscheidung erfolgt, voll nutzen;

7. weist mit Beunruhigung darauf hin, dass die vom Volk gewählten Parlamente auf nationaler und europäischer Ebene gemeinsam darauf achten müssen, dass die Regierungen nicht neue intergouvernementale Rechte und Instrumente schaffen, bei denen die Parlamente ausgeschaltet werden, wie z. B. die „offene Koordinierung“ oder die sogenannte Koregulierung;

8. fordert, dass die Mitgliedschaft im Europäischen Parlament die gleichzeitige Mitgliedschaft in einem nationalen oder regionalen Parlament ausschließt;

### ***Die Verstärkung der Befugnisse der einzelstaatlichen Parlamente gegenüber ihrer Regierung***

9. wünscht, dass das dem Vertrag von Amsterdam beigefügte Protokoll über die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente hinsichtlich der Vorabinformation der einzelstaatlichen Parlamente und ihrer Möglichkeit, sich während der Phase der Ausarbeitung europäischer Legislativtexte über ihre nationalen Regierungen im Rat einzuschalten, entsprechend der bereits von der COSAC von Versailles erhobenen Forderung geändert wird;

10. schlägt vor, dass über die von den einzelstaatlichen Parlamenten angewandten bewährten Verfahren eine angemessene Unterrichtung und Informationsverbreitung erfolgt und dass optimale Bedingungen für den Austausch von Informationen, für das Verständnis der Befugnisse und der Tätigkeit des jeweils anderen Organs sowie für die Nutzung der neuen Technologien geschaffen werden;



Donnerstag, 7. Februar 2002

11. bekräftigt seine Bereitschaft, zu einem intensiven Dialog mit den einzelstaatlichen Parlamenten anlässlich der Annahme des Programms der Kommission und im Hinblick auf die Wahrung des Subsidiaritätsprinzips im Gesetzgebungsprozess der Gemeinschaft beizutragen;

#### ***Die Stärkung der Zusammenarbeit zwischen den einzelstaatlichen Parlamenten und dem Europäischen Parlament***

12. stellt fest, dass die COSAC ein wichtiges Instrument für den Meinungs austausch und die Annäherung der Standpunkte zwischen den einzelstaatlichen Parlamenten und dem Europäischen Parlament darstellt, dessen Möglichkeiten noch nicht alle voll ausgeschöpft sind, ist jedoch von der Notwendigkeit überzeugt, im Rahmen der Delegation des Europäischen Parlaments in der COSAC eine Vertretung zu gewährleisten, die den politischen Pluralismus stärker achtet;

13. schlägt vor, dass die Zusammenarbeit zwischen den Ausschüssen der einzelstaatlichen Parlamente und den Ausschüssen des Europäischen Parlaments in sämtlichen von der europäischen Integration betroffenen Bereichen weiterentwickelt und systematisiert wird, u. a. im Bereich der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, der Wirtschafts- und Währungsunion, des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und der konstitutionellen Fragen;

14. betont, dass es wünschenswert wäre, den Informationsaustausch zwischen Europäischem Parlament und nationalen Parlamenten in Bezug auf Fragen, die die GASP bzw. die ESVP betreffen, zu intensivieren und zu verbessern, um somit einen umfassenderen Dialog zwischen den Parlamenten zu ermöglichen;

15. schlägt die Ausarbeitung einer interparlamentarischen Vereinbarung zwischen den einzelstaatlichen Parlamenten und dem Europäischen Parlament vor, um eine solche geregelte Zusammenarbeit zu begründen; diese Vereinbarung könnte Folgendes umfassen:

- als Richtschnur dienende gegenseitige Verpflichtungen in Bezug auf Programme für multilaterale oder bilaterale Treffen zur Erörterung allgemeiner oder sektorspezifischer europäischer Fragen von gemeinsamem Interesse,
- den Austausch von Informationen und Dokumenten;

16. stellt fest, dass im Rahmen der Sitzungen der europäischen Fraktionen und Parteien häufigere und regelmäßige Kontakte innerhalb jeder europäischen politischen Familie entstehen; begrüßt die Systematisierung dieser Treffen, die auf diese Weise das demokratische Leben auf einzelstaatlicher wie auf europäischer Ebene intensivieren und bereichern können, und betont die Bedeutung eines Statuts für die europäischen Parteien, denen bei der Entwicklung der Europäischen Union zu mehr Demokratie eine zentrale Rolle zukommt;

#### ***Der Beschlussfassungsprozess darf nicht schwerfälliger werden***

17. ist der Auffassung, dass die Einsetzung einer Kammer aus Vertretern der einzelstaatlichen Parlamente keine Lösung für die Schwierigkeiten wäre, mit denen sich einige Parlamente insbesondere bei der Kontrolle der Europapolitik ihrer Regierung konfrontiert sehen, sondern zum Nachteil von Demokratie und Transparenz nur eine Verzögerung des Gesetzgebungsverfahrens der Gemeinschaft bewirken würde;

18. stellte fest, dass die doppelte Legitimation – Union der Staaten und der Völker – auf europäischer Ebene im Gesetzgebungsbereich bereits in der Mitwirkung des Rates und des Europäischen Parlaments ihren Niederschlag findet; hält es nicht für wünschenswert, den Beschlussfassungsprozess schwerfälliger oder komplizierter zu machen, und vertritt den Standpunkt, dass es eine verwirrende Überschneidung der jeweiligen Rollen der europäischen und der einzelstaatlichen Organe zu vermeiden gilt;

19. verweist auf die Bedeutung, die der vereinbarten Beteiligung von Vertretern des Europäischen Parlaments und der einzelstaatlichen Parlamente im künftigen Konvent für eine Verfassung der Europäischen Union zukommt, und hofft, dass der Konvent im Rahmen einer lebhaften Debatte Übereinstimmung über einen gemeinsamen Ansatz erzielt, um die Meinung der Völker Europas über die künftige Politik Europas so harmonisch wie möglich zum Ausdruck zu bringen;

#### ***Vorbereitung der Zukunft der Europäischen Union durch den Konvent***

20. begrüßt die institutionalisierte Teilnahme der einzelstaatlichen Parlamente sowie des Europäischen Parlaments, der Kommission und der Vertreter der Staats- und Regierungschefs am Konvent, die Anlass zur Zuversicht im Hinblick auf eine effiziente Vorbereitung der Reform der Verträge gibt;

**Donnerstag, 7. Februar 2002**

21. befürwortet die – bereits durch den vom Europäischen Rat von Laeken eingesetzten Konvent zu beginnende – Herausbildung einer von den einzelstaatlichen Parlamenten, der Kommission, dem Europäischen Parlament und den Regierungen der Mitgliedstaaten gemeinsam ausgeübten Verfassungsgewalt, die nicht nur eine wirksame Vorbereitung der Reform der Verträge ermöglichen würde, sondern auch den europäischen Integrationsbemühungen eine verstärkte Legitimation geben und durch diese bedeutende institutionelle Neuerung ein neues Kapitel in der Geschichte der Rolle der Parlamente beim europäischen Aufbauwerk aufschlagen würde;

\*

\* \*

22. beauftragt seinen Präsidenten, diese Entschließung dem Rat und der Kommission sowie den Staats- bzw. Regierungschefs und den Parlamenten der Mitgliedstaaten und der Beitrittsländer zu übermitteln.

---

**A5**

**Entschließung des Europäischen Parlaments  
vom 16.5.2002  
zu der Abgrenzung der Zuständigkeiten  
zwischen der Europäischen Union  
und den Mitgliedstaaten**



\*  
\*   \*  
  

---

P5\_TA(2002)0247

## **Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten**

### **Entschließung des Europäischen Parlaments zu der Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten (2001/2024(INI))**

*Das Europäische Parlament,*

- in Kenntnis des am 26. Februar 2001 in Nizza unterzeichneten Vertrags und insbesondere der Erklärung Nr. 23 zur Zukunft der Union,
- in Kenntnis der Erklärung des Europäischen Rates von Laeken vom 15. Dezember 2001 zur Zukunft der Europäischen Union <sup>(1)</sup>,
- in Kenntnis der in ihren jeweiligen Verfassungen verankerten territorialen Organisation der Mitgliedstaaten,
- unter Hinweis auf seine Entschließung vom 12. Juli 1990 zum Subsidiaritätsprinzip <sup>(2)</sup>,

<sup>(1)</sup> Schlussfolgerungen des Vorsitzes — Anlage I.

<sup>(2)</sup> ABl. C 231 vom 17.9.1990, S. 163.

**Donnerstag, 16. Mai 2002**

- unter Hinweis auf seine EntschlieÙung vom 13. April 2000 mit seinen Vorschlägen für die Regierungskonferenz <sup>(1)</sup>,
  - unter Hinweis auf seine EntschlieÙung vom 31. Mai 2001 zum Vertrag von Nizza und zur Zukunft der Europäischen Union <sup>(2)</sup>,
  - unter Hinweis auf seine EntschlieÙung vom 29. November 2001 zu dem Verfassungsprozess und der Zukunft der Union <sup>(3)</sup>,
  - in Kenntnis der Stellungnahme des Ausschusses der Regionen vom 13. März 2002 zum Berichtsentwurf betreffend die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten <sup>(4)</sup>,
  - gestützt auf Artikel 163 seiner Geschäftsordnung,
  - in Kenntnis des Berichts des Ausschusses für konstitutionelle Fragen sowie der Stellungnahmen des Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten, Menschenrechte, gemeinsame Sicherheit und Verteidigungspolitik, des Ausschusses für Wirtschaft und Währung, des Ausschusses für Recht und Binnenmarkt und des Ausschusses für Regionalpolitik, Verkehr und Fremdenverkehr (A5-0133/2002),
- A. in der Erwägung, dass das derzeitige System der Zuweisung von Zuständigkeiten in den Verträgen durch eine komplexe Struktur („Politikverflechtung“) von Zielen sowie materiellen und funktionellen Zuständigkeiten gekennzeichnet ist, ferner durch die Existenz von vier Verträgen und zwei unterschiedlichen Gebilden, der Union und der Gemeinschaft, ein Übermaß an normativen Instrumenten mit unterschiedlicher und bisweilen zweifelhafter rechtlicher Tragweite sowie durch das Fehlen einer wirklichen Hierarchie der Normen,
- B. in der Erwägung, dass sich diese Situation in einem halben Jahrhundert entwickelt hat, in dem sich die für eine kleine Gemeinschaft mit vorherrschend wirtschaftlichen Zielen vorgesehenen Institutionen an die nach und nach erfolgten Erweiterungen sowie die Übertragung von immer politischeren Aufgaben an die Union anpassen mussten,
- C. in der Erwägung, dass die mit dem Vertrag von Maastricht eingeführten und im Vertrag von Amsterdam präzisierten Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit noch nicht erlaubt haben, im konkreten Fall die jeweilige Rolle der Union und der Mitgliedstaaten klarzustellen;
- D. in der Erwägung, dass die seit dem Vertrag von Nizza durchgeführten Meinungsumfragen und Diskussionen eine Diskrepanz zwischen den Erwartungen der Bürger an Europa und den von Europa tatsächlich behandelten Problemen deutlich machen,
- E. in der Erwägung, dass die Mitgliedstaaten über eine gemeinrechtliche Zuständigkeit verfügen müssen und die Union nur über zugewiesene Zuständigkeiten verfügen darf, die gemäß den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit in der Verfassung definiert sind, unter Berücksichtigung der Bereitschaft zur Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten und der Analyse des Kosten-Nutzen-Verhältnisses für die Bürger,
- F. in der Erwägung, dass sich in den meisten Mitgliedstaaten oder Organen mit föderalem Charakter die ausschließlichen Zuständigkeiten, die entweder auf Gemeinschaftsebene oder in den Mitgliedstaaten wahrgenommen werden, durch die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit zugunsten eines wachsenden Bereichs der geteilten Zuständigkeiten verringern,
- G. in der Erwägung, dass das Eingreifen der Gemeinschaft nur dann legitim ist, wenn dabei mindestens eines der drei folgenden Kriterien erfüllt ist:
- der in Frage kommende Aktionsbereich überschreitet die Grenzen eines Mitgliedstaates, und diese Aktion hätte für einen oder mehrere dieser Staaten möglicherweise negative Auswirkungen (Verzerrung oder Ungleichgewicht), wenn die Maßnahmen nicht auf Gemeinschaftsebene durchgeführt würden (Kriterium des zutreffenden Bereichs);
  - die auf Gemeinschaftsebene geplanten Maßnahmen weisen gegenüber ähnlichen Aktionen, die von den einzelnen Mitgliedstaaten getrennt durchgeführt würden, einen beträchtlichen Synergievorteil in Bezug auf Effizienz und gröÙenbedingte Einsparungen auf (Synergiekriterium)
  - die geplante Aktion entspricht einem Solidaritäts- oder Kohäsionserfordernis, das angesichts der Entwicklungsunterschiede in einem einzelnen Mitgliedstaat nicht zufriedenstellend erfüllt werden kann (Solidaritätskriterium),

<sup>(1)</sup> Abl. C 40 vom 7.2.2001, S. 409.

<sup>(2)</sup> Abl. C 47 E vom 21.2.2002, S. 108.

<sup>(3)</sup> Angenommene Texte Punkt 19.

<sup>(4)</sup> AdR 466/2001 endg.

Donnerstag, 16. Mai 2002

- H. in der Erwägung, dass die Art der Verfahren — auf Regierungs- oder Gemeinschaftsebene — und die Modalitäten der Beschlussfassung — einstimmig oder mit qualifizierter Mehrheit — die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen der Union und den Mitgliedstaaten, die durch die zwischenstaatlichen Verfahren hervorgerufene Lähmung und die nunmehr in ungerechtfertigter Weise auf der Ebene der Mitgliedstaaten einstimmig gefassten Beschlüsse im Falle von Zuständigkeiten, die von den Verträgen eigentlich der Union übertragen wurden, de facto bestimmen,
- I. in der Erwägung, dass die seit 30 Jahren entwickelten Festlegungen in den Verträgen über die Aufteilung der Aufgaben zwischen der Union und den Mitgliedstaaten im Bereich der Außenpolitik es der Union kaum ermöglicht haben, auf der internationalen Bühne als eigenständiger Akteur zu agieren, wie das bestürzende Beispiel der Krise im Nahen Osten zeigt,
- J. in der Erwägung, dass in allen Fällen geteilter Zuständigkeiten die Intensität der Tätigkeit der Europäischen Union nicht nur durch die Vertragsbestimmungen vorgegeben wird, sondern durch die Mitgliedstaaten selbst durch ihre über den Rat erfolgende Mitwirkung an den Beschlussfassungsverfahren der Union,
- K. angesichts des in den derzeitigen Verträgen festgelegten starren Rahmens der funktionellen Zuständigkeiten, der nur durch den Rückgriff auf Artikel 308 des EG-Vertrags, der als Rechtsgrundlage für mehr als 700 Rechtsakte der Gemeinschaft diente, durchbrochen werden konnte, obwohl deren Zahl in den vergangenen Jahren erheblich zurückgegangen ist,
- L. angesichts der unzureichenden institutionellen Garantien für die Abgrenzung der Zuständigkeiten,
- M. in der Erwägung, dass es möglich sein muss, das System der Zuständigkeiten weiterzuentwickeln und an die sozialen, wirtschaftlichen und politischen Veränderungen, die in Zukunft eintreten könnten, anzupassen,
- N. in der Erwägung, dass die Union auf alle Fälle einen einzigartigen und innovativen institutionellen Raum darstellt,
- O. in Anbetracht der unterschiedlichen Organisation des regionalen Aufbaus und der internen Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten,
- P. mit der Feststellung, dass in den letzten Jahrzehnten in einer Reihe von Mitgliedstaaten mit Erfolg Reformen der Dezentralisierung durchgeführt worden sind, um mehr Bürgernähe zu schaffen und einen fruchtbaren Wettbewerb der Regionen zu ermöglichen,
- Q. in der Erwägung, dass es derzeit in nahezu der Hälfte der Mitgliedstaaten Gebietskörperschaften mit legislativen Zuständigkeiten gibt, in denen die Umsetzung der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften in internes Recht zuweilen von den dezentralen Behörden abhängt, dass die Verwaltung der Gemeinschaftsprogramme in jedem Fall von den Regionen und Gemeinden mindestens ebenso wie von der Zentralregierung abhängt und dass die Grundlagentexte der Union infolgedessen die Rolle dieser besonderen Partner nicht mehr ignorieren können, die dazu beitragen müssen, sowohl die Effizienz der Gemeinschaftsmaßnahmen zu erhöhen als auch die Annäherung der Bürger an das europäische Aufbauwerk zu fördern,
- R. in jedem Fall in der Auffassung, dass die Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer Verfassungsordnung die adäquate Einbeziehung der Regionen in die Beschlussfassungs- und Vertretungsverfahren hinsichtlich der europäischen Angelegenheiten jedes Landes fördern müssen, ohne die notwendige Rolle der Gemeinden auf diesem Gebiet außer Acht zu lassen,
- S. in der Erwägung, dass der Konvent in der Erklärung von Laeken angewiesen wurde, Zuständigkeiten und Subsidiarität als wichtige Fragen zu behandeln,

**Die Zuständigkeiten der Union in einem konstitutionellen Rahmen:**

1. hält den Zeitpunkt für gekommen, eine Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten, gestützt auf die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, zu aktualisieren, um Lehren aus der Geschichte der Gemeinschaft zu ziehen, die Meinungen der Bewerberländer zu berücksichtigen und den Erwartungen der Bürger gerecht zu werden;
2. sieht in einer verbesserten Kompetenzaufteilung ein Mittel, die klare Zuordnung politischer Verantwortung und damit eine Stärkung der Demokratie in Europa zu erreichen;

**Donnerstag, 16. Mai 2002**

3. spricht sich erneut für eine an alle Bürger gerichtete Verfassung der Union aus, die als neuer Grundlagenpakt konzipiert werden sollte, wobei die verschiedenen Verträge zu einem einzigen Text zusammengefasst würden und dieser nur ein einziges Gebilde, die Union, als einzige und vollwertige juristische Person betreffen würde;
4. ist der Auffassung, dass eine Neufestlegung der Zuständigkeiten der Union mit dem konstitutionellen Ansatz einhergehen und klar genug sein muss, um für alle Bürger verständlich zu sein;
5. ist der Auffassung, dass es in der Europäischen Union ein anhaltendes Defizit gibt und dass mit dem derzeitigen Reformprozess, der sich auf die Zuständigkeiten der EU-Institutionen konzentriert, eine wesentliche Demokratisierung der Institutionen erreicht werden muss;
6. erneuert in diesem Zusammenhang seine Forderung, den zweiten und dritten Pfeiler zu vergemeinschaften, um die demokratische Legitimation zu vertiefen und die parlamentarische und gerichtliche Kontrolle zu gewährleisten;
7. vertritt die Ansicht, dass es Ziel dieses Vorgehens sein muss, das Gleichgewicht zwischen der bereits bestehenden wirtschaftlichen Integration der Union und ihrer sozialen und politischen Integration herzustellen;
8. ist der Ansicht, dass die Präambel des Vertrags durch Verweise auf das Europäische Sozialmodell und die Rolle Europas in einer Welt des Friedens, der Stabilität und der internationalen Gerechtigkeit ergänzt werden muss;
9. hält es für erforderlich, eindeutig zwischen den allgemeinen Zielen der Union und ihren Zuständigkeiten, die durch Themen definiert sind, zu unterscheiden; wünscht eine einfache und präzise Aufteilung von Zuständigkeiten, in der jede Rubrik nur die betreffenden Themen sowie die spezifischen Ziele umfasst, die mit den Maßnahmen der Union und den von ihr dazu eingesetzten Mitteln verfolgt werden;
10. ist der Auffassung, dass von den Bestimmungen der derzeitigen Verträge betreffend Verfahren zur Ausübung bestimmter der Union übertragener Zuständigkeiten die nicht grundlegenden Einzelheiten in einen zweiten Teil überführt werden sollten, der durch ein vereinfachtes Verfahren geändert werden könnte;

### ***Die Wahrnehmung der Zuständigkeiten***

11. hält es für wesentlich,
  - in Anwendung der Grundsätze der Teilung, Ausgewogenheit und Zusammenarbeit der Gewalten in der künftigen europäischen Verfassung die Aufgaben einer eigenständigen Legislative, Exekutive und Judikative besser zu definieren,
  - die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips als verfassungsmäßige Verpflichtung zu verankern,
  - eine wirksame Hierarchie der Normen anzuwenden;
12. ist der Auffassung, dass die legislative Norm – das „Gemeinschaftsrecht“ – einzig auf Initiative der Kommission von den beiden Teilen der Legislative, Rat und Parlament, denen die politischen Entscheidungen obliegen, angenommen werden muss, während die durch das Gesetz festgelegten Durchführungsbestimmungen, in die Zuständigkeit der Exekutive fallen, die, entsprechend dem jeweiligen Einzelfall, die Kommission, eine europäische Fachagentur, die Mitgliedstaaten oder, je nach verfassungsmäßiger Ordnung der Staaten, ihre Gebietskörperschaften sind; die Ausübung der Durchführungsbefugnisse auf europäischer Ebene muss der Kontrolle durch das Europäische Parlament unterliegen;
13. hält es für erforderlich, die Terminologie des Vertrages zu ändern, um Handlungen der Exekutive von denen der Legislative klarer zu unterscheiden;
14. hält es für unverzichtbar, den Katalog der Rechtsakte und der sonstigen Handlungsmöglichkeiten der Union in einer Neufassung des Artikels 249 des EG-Vertrags sowie in abschließender Aufzählung in einem eigenen Vertragsartikel festzuschreiben;
15. ist sich jedoch der Tatsache bewusst, dass die Einführung einer klareren Hierarchie der Normen mögliche Konflikte in künftigen Legislativvorschlägen nicht beseitigen wird, wenn festzustellen ist, welche Regulierungselemente auf die Ebene der Legislative und welche Elemente auf die Ebene der Exekutive gehören; es muss daher unmissverständlich klar sein, dass die Unterscheidung zwischen diesen beiden Regulierungsebenen auch weiterhin vom Rat und vom Parlament auf Vorschlag der Kommission im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens definiert wird;



Donnerstag, 16. Mai 2002

16. verweist auf seine früheren Erklärungen, wonach in diesem Zusammenhang die Änderung von Artikel 202 des EG-Vertrags von wesentlicher Bedeutung ist, und fordert den Konvent auf, die Einführung des Mitentscheidungsverfahrens für diesen Artikel zu empfehlen, um zu definieren, welche neuen Verfahren für die Anwendung der Durchführungsbefugnisse auf der Ebene der Exekutive gelten werden;

17. stellt fest, dass bezüglich der Übertragung von Durchführungsbefugnissen auf europäische Agenturen eine wirksame und direkte parlamentarische Überwachung und Kontrolle gewährleistet sein muss; ist der Ansicht, dass spätestens bei Inkrafttreten des neuen Vertrags ein allgemeiner und harmonisierter Rahmen für eine derartige Überwachung und Kontrolle in Abstimmung mit dem Parlament definiert werden muss;

18. ist der Auffassung, dass das politische Modell der Union derzeit auf zwei grundlegenden Besonderheiten basiert: Die Union verfügt nur über kleine Verwaltungsdienststellen, was zumindest für die internen Politikbereiche gilt, bei denen sie (vorbehaltlich der Überwachung der Verpflichtung der Mitgliedstaaten, die beschlossenen Maßnahmen umzusetzen, durch die Kommission) die Aufgaben den Mitgliedstaaten überträgt, und der wesentliche Teil der Haushalts- und Steuerbefugnis verbleibt ebenfalls auf nationaler Ebene;

### **Allgemeiner Rahmen der Zuständigkeiten**

19. schlägt vor, zwischen drei Arten von Zuständigkeiten zu unterscheiden: der grundsätzlichen Zuständigkeit der Staaten, den der Union übertragenen eigenen Zuständigkeiten und den geteilten Zuständigkeiten, wobei im Übrigen feststeht, dass bestimmte Maßnahmen schlicht und einfach untersagt werden können („negative Zuständigkeiten“);

20. ist der Auffassung, dass die Union im Rahmen ihrer Zuständigkeiten über Flexibilität bei ihren Handlungsmodalitäten verfügen können muss, gemäß dem Grad der Notwendigkeit einer Gemeinschaftsintervention: Rechtsnorm, Empfehlung, finanzielle Beihilfe usw.;

#### *Grundsätzliche Zuständigkeit der Staaten*

21. hält es nicht für notwendig, eine Liste der ausschließlichen Zuständigkeiten der Staaten aufzustellen, sondern ist der Auffassung, dass man vielmehr auf den Grundsatz der mutmaßlichen Zuständigkeit des Staates zurückgreifen sollte, wenn der Verfassungstext keine anderweitige Bestimmung enthält;

#### *Eigene Zuständigkeiten der Union*

22. vertritt die Auffassung, dass die Mitgliedstaaten in den Bereichen, die in die eigenen Zuständigkeiten der Union fallen, nur im Rahmen der von ihr festgelegten Bedingungen und Grenzen tätig werden können;

23. ist der Auffassung, dass die Zahl der eigenen Zuständigkeiten der Union begrenzt bleiben muss; sie müssen, so wie dies heute der Fall ist, die Zollpolitik, die Außenwirtschaftsbeziehungen, den Binnenmarkt, einschließlich der „vier Freiheiten“ und der Finanzdienstleistungen, die Wettbewerbspolitik, die Struktur- und Kohäsionspolitik, die Assoziierungsabkommen sowie, für die Eurozone, die Währungspolitik betreffen;

24. wünscht jedoch, dass die Definition und die Gestaltung der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, die Rechtsgrundlagen des gemeinsamen Raums der Freiheit und der Sicherheit sowie die Finanzierung des Haushalts der Union hinzukommen;

#### *Geteilte Zuständigkeiten*

25. ist der Auffassung, dass die geteilten Zuständigkeiten drei Arten von Bereichen betreffen: diejenigen, für die die Union die allgemeinen Vorschriften erlässt, diejenigen, bezüglich derer sie nur ergänzend tätig wird, und diejenigen, bezüglich derer sie die nationalen Politiken koordiniert;

26. ist der Auffassung, dass die Union, wenn die Zuständigkeiten geteilt sind, die allgemeinen Regeln in zwei Kategorien von Bereichen festlegen muss:

- denjenigen Bereichen, die die Politiken darstellen, die als Ergänzung bzw. Flankierung des einheitlichen Raumes dienen: Verbraucherschutz, Landwirtschaft, Fischerei, Verkehr, transeuropäische Netze, Umwelt, Forschung und technologische Entwicklung, Energie, Sozial- und Beschäftigungspolitik, Ein-

Donnerstag, 16. Mai 2002

wanderungspolitik und andere Politiken in Zusammenhang mit dem freien Personenverkehr, Förderung der Gleichstellung von Männern und Frauen, Assoziierung der überseeischen Länder und Gebiete, Entwicklungszusammenarbeit, Steuerpolitik betreffend den Binnenmarkt;

- in ihrer transnationalen Dimension denjenigen Bereichen, die die Umsetzung der Außenpolitik wie der Verteidigungs- und Sicherheitspolitik im Innern und nach Außen betreffen;

27. ist der Auffassung, dass die Gemeinschaftsnorm in diesem Zuständigkeitsbereich gerechtfertigt ist, wenn ein europäisches Interesse im Spiel ist; sie muss dann die Leitlinien, die allgemeinen Grundsätze und die Ziele festlegen, nötigenfalls einschließlich gemeinsamer Regeln und Mindeststandards; die Gemeinschaftsnorm darf Einheitlichkeit nur anstreben, wenn Gleichberechtigung oder Wettbewerb eindeutig gefährdet werden könnten;

28. ist darüber hinaus der Ansicht, dass die Staaten in diesen Bereichen die Befugnis behalten müssen, Gesetze zu erlassen, wenn die Union ihre Vorrechte noch nicht wahrgenommen hat;

29. ist der Auffassung, dass man in anderen Bereichen klarstellen muss, dass die Union nur tätig werden kann, um das Handeln der Mitgliedstaaten zu ergänzen, die die gemeinrechtliche Zuständigkeit behalten; dies betrifft bereits die Bereiche Aus- und Weiterbildung, Jugend, Zivilschutz, Kultur, Medien, Sport, Gesundheit, Industrie, Fremdenverkehr, wozu auch die zivilen und kommerziellen Verträge hinzugefügt werden müssen;

30. ist der Ansicht, dass die Union auch Zuständigkeiten und zuweilen rechtliche Verpflichtungen zur Koordinierung von Politiken hat, die grundlegend der einzelstaatlichen Zuständigkeit unterworfen bleiben; dazu gehören die obligatorische Koordinierung der Haushalts- und Steuerpolitiken im Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion sowie diejenige der Beschäftigungspolitiken, um die Ziele der Union besser zu verwirklichen;

31. empfiehlt zwecks Wirksamkeit dieser Koordinierungsmaßnahmen die Umsetzung neuer Verfahren, die sich von den gemeinrechtlichen Verfahren der Union unterscheiden, die alle Gemeinschaftsinstitutionen einbeziehen;

32. hält es für notwendig, die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit zu stärken; schlägt daher vor, dass ein Mitglied der Kommission beauftragt wird, die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips auf alle von dieser vorgeschlagenen Texte zu kontrollieren; bestätigt die Empfehlungen, die in seiner Entschließung vom 7. Februar 2002 zu den Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und den einzelstaatlichen Parlamenten im Rahmen des europäischen Aufbauwerks<sup>(1)</sup> abgegeben wurden;

33. gibt zu bedenken, dass die „offene Koordinierung“ nationaler Politiken zu einer erneuten Verwischung der politischen Verantwortlichkeit führt; fordert nachdrücklich, dass dieses Verfahren von einer echten parlamentarischen Kontrolle flankiert wird;

34. ist der Auffassung, dass die Wahrnehmung der Zuständigkeiten durch die Union, seien es ausschließliche, geteilte, ergänzende oder koordinierende Zuständigkeiten, nicht mehr durch lähmende (fehlende Initiativbefugnis, einstimmige Beschlussfassung, Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten) oder undemokratische (Fehlen einer wirklichen parlamentarischen Beteiligung oder juristischen Kontrolle) Verfahren beeinträchtigt werden darf, wobei es jedoch einräumt, dass bestimmte Kategorien von Zuständigkeiten, insbesondere die koordinierenden Zuständigkeiten und die Regelung für die Eigenmittel, im Rahmen besonderer Verfahren wahrgenommen werden müssen, an denen die nationalen Parlamente oder ihre Vertreter eng beteiligt werden;

### **Die zukünftige Entwicklung des Systems**

35. hält es für unerlässlich, eine Evolutivklausel einzufügen, um zu vermeiden, dass ein starres System für die Aufteilung der Zuständigkeiten festgelegt wird; hält es in diesem Zusammenhang für nützlich, einen dem jetzigen Artikel 308 des EG-Vertrags vergleichbaren Mechanismus beizubehalten, dessen Anwendung nur Ausnahmeharakter haben könnte und der in beide Richtungen funktioniert, indem gestattet würde, Zuständigkeiten an die Mitgliedstaaten zurückzuübertragen, wenn die Notwendigkeit einer Gemeinschaftsintervention nicht mehr gegeben ist; wünscht, dass das Europäische Parlament an dieser Entscheidung mitwirkt;

36. schlägt vor, gegenüber den Bürgern der Union zu gewährleisten, dass die Zuständigkeitsübertragungen unter Wahrung der Haushaltstransparenz und unter der Kontrolle des Rechnungshofs erfolgen, damit garantiert wird, dass diesbezüglich keine bürokratischen Überschneidungen zwischen der europäischen und der nationalen Ebene auftreten;

37. schlägt vor, dass der Rahmen der Zuständigkeiten nach Ablauf von zehn Jahren nach seiner Annahme überprüft wird;

<sup>(1)</sup> P5\_TA(2002)0058.

Donnerstag, 16. Mai 2002

**Die Rolle der Gebietskörperschaften**

38. ist der Auffassung, dass die interne territoriale Organisation und die Aufteilung der Zuständigkeiten innerhalb jedes Mitgliedstaates ausschließlich nationalen Entscheidungen unterliegen; konstatiert gleichzeitig die zunehmende Rolle, die die Regionen und zuweilen weitere Gebietskörperschaften künftig bei der Umsetzung der Politiken der Union spielen, insbesondere, wenn Regionen mit legislativen Zuständigkeiten existieren;

39. wünscht folglich, dass die Union sich offen zeigt für die Vorschläge der Mitgliedstaaten, die darauf abzielen, ihre jeweiligen Gebietskörperschaften besser an der Vorbereitung und gegebenenfalls an der Umsetzung der gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften unter Wahrung der verschiedenen nationalen Verfassungen zu beteiligen; fordert seinen Ausschuss für konstitutionelle Fragen auf, unter Berücksichtigung der Stellungnahme des Ausschusses der Regionen einen Sonderbericht über dieses Thema auszuarbeiten;

40. wird in seine Geschäftsordnung die notwendigen Bestimmungen aufnehmen, damit eine Vertretung der regionalen Parlamente mit Gesetzgebungsbefugnis regelmäßig an den Arbeiten des für regionale Angelegenheiten zuständigen Ausschusses teilnehmen kann, auf der Grundlage des bereits mit guten Ergebnissen erprobten Verfahrens;

**Die Rechtsgarantien**

41. ist der Ansicht, dass der Gerichtshof in vielerlei Hinsicht der Verfassungsgerichtshof der Union ist;

42. schlägt vor, beim Gerichtshof eine Kammer für Verfassungs-, Kompetenz- und Grundrechtsfragen einzurichten;

43. schlägt die Einführung einer zusätzlichen Klagemöglichkeit vor Inkrafttreten einer Rechtsvorschrift vor, mit der deren Anwendung ausgesetzt werden kann; diese Klage hätte folgende Merkmale:

- sie könnte von der Kommission oder von einer signifikanten Minderheit im Rat oder im Parlament eingereicht werden;
- das Verfahren müsste innerhalb von einem Monat nach Annahme der Rechtsvorschrift eingeleitet werden, und der Gerichtshof müsste innerhalb einer Frist von ebenfalls einem Monat entscheiden;
- der einzige Klagegrund, der in diesem Dringlichkeitsverfahren zugelassen werden könnte, wäre ein Zuständigkeitskonflikt über die Nichtbeachtung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit;

\*

\* \*

44. beauftragt seinen Präsidenten, diese Entschließung dem Rat, der Kommission und dem Ausschuss der Regionen sowie dem Konvent zur Zukunft Europas zu übermitteln.



## **A6**

**Entschließung des Europäischen Parlaments  
vom 24.9.2003  
zu dem Entwurf eines Vertrags  
über eine Verfassung für Europa  
und die Stellungnahme des Europäischen Parlaments  
zur Einberufung der Regierungskonferenz**



\*  
\* \* \*

---

P5\_TA(2003)0407

## Europäische Verfassung und Regierungskonferenz \*

**Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Entwurf eines Vertrags über eine Verfassung für Europa und die Stellungnahme des Europäischen Parlaments zur Einberufung der Regierungskonferenz (11047/2003 – C5-0340/2003 – 2003/0902(CNS))**

(Verfahren der Konsultation)

*Das Europäische Parlament,*

- vom Rat gemäß Artikel 48 Absatz 2 des Vertrags über die Europäische Union zur Einberufung einer Regierungskonferenz konsultiert, die die an den Gründungsverträgen der Union vorzunehmenden Änderungen prüfen soll (11047/2003 – C5-0340/2003),
- unter Hinweis auf den vom Konvent zur Zukunft Europas ausgearbeiteten Entwurf eines Vertrags über eine Verfassung für Europa <sup>(1)</sup>,
- unter Hinweis auf seine Entschließung vom 31. Mai 2001 zum Vertrag von Nizza und zur Zukunft der Europäischen Union <sup>(2)</sup>,
- unter Hinweis auf seine Entschließung vom 29. November 2001 zum Verfassungsprozess und zur Zukunft der Union <sup>(3)</sup>,

<sup>(1)</sup> CONV 850/03 – ABl. C 169 vom 18.7.2003, S. 1.

<sup>(2)</sup> ABl. C 47 E vom 21.2.2002, S. 108.

<sup>(3)</sup> ABl. C 153 E vom 27.6.2002, S. 310.

**Mittwoch, 24. September 2003**

- unter Hinweis auf seine Entschlüsse vom 16. Mai 2002 zu der Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten<sup>(1)</sup>, vom 14. März 2002 zur Rechtspersönlichkeit der Europäischen Union<sup>(2)</sup>, vom 7. Februar 2002 zu den Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und den einzelstaatlichen Parlamenten im Rahmen des europäischen Aufbauwerks<sup>(3)</sup> und vom 14. Januar 2003 zu der Rolle der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften im europäischen Aufbauwerk<sup>(4)</sup>,
- gestützt auf die Charta der Grundrechte der Europäischen Union,
- in Kenntnis der Mitteilung der Kommission „Eine Verfassung für die Union“ (KOM(2003) 548),
- in Kenntnis des Berichts des Ausschusses für konstitutionelle Fragen sowie der Stellungnahmen des Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten, Menschenrechte, gemeinsame Sicherheit und Verteidigungspolitik, des Haushaltsausschusses, des Ausschusses für Haushaltskontrolle, des Ausschusses für die Freiheiten und Rechte der Bürger, Justiz und innere Angelegenheiten, des Ausschusses für Wirtschaft und Währung, des Ausschusses für Recht und Binnenmarkt, des Ausschusses für Industrie, Außenhandel, Forschung und Energie, des Ausschusses für Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherpolitik, des Ausschusses für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, des Ausschusses für Fischerei, des Ausschusses für Regionalpolitik, Verkehr und Fremdenverkehr, des Ausschusses für Entwicklung und Zusammenarbeit, des Ausschusses für die Rechte der Frau und Chancengleichheit und des Petitionsausschusses (A5-0299/2003),

in Erwägung nachstehender Gründe:

- A. Die Bürgerinnen und Bürger, die Parlamente, die Regierungen, die politischen Parteien – in den Mitgliedstaaten sowie auf europäischer Ebene – sowie die Organe der Union haben Anspruch darauf, am demokratischen Prozess der Verfassungsgebung für Europa mitzuwirken; das Europäische Parlament nimmt deshalb mit dieser Entschließung eine Bewertung des vom Konvent ausgearbeiteten Entwurfes einer Verfassung vor,
- B. Die Vorbereitungen, die Abhaltung und vor allem das Ergebnis der Konferenz von Nizza haben definitiv deutlich gemacht, dass die intergouvernementale Methode für die Revision der Verträge der Union an ihre Grenzen gestoßen ist und dass rein diplomatische Verhandlungen nicht dazu in der Lage sind, Lösungen für die Bedürfnisse einer Union mit fünfundzwanzig Mitgliedstaaten zu geben,
- C. Die Qualität der Arbeit des Konvents im Zusammenhang mit der Ausarbeitung des Verfassungsentwurfs und der Reform der Verträge rechtfertigt voll und ganz die Entscheidung des Europäischen Rates von Laeken, von der intergouvernementalen Methode abzurücken und dem Vorschlag des Parlaments zur Einsetzung eines Verfassungskonvents zu folgen; das Ergebnis des Konvents, bei dem die Vertreter des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente eine zentrale Rolle gespielt haben, zeigt, dass offene Diskussionen im Konvent bei weitem erfolgreicher sind als die bisherige Methode der Regierungskonferenzen unter Ausschluss der Öffentlichkeit.
- D. Das Parlament fordert, nicht nur in die Regierungskonferenz, sondern auch in die zukünftigen Phasen des Verfassungsprozesses aktiv und kontinuierlich einbezogen zu werden,
- E. Mit den Vorschlägen des Konvents sind bedeutende Fortschritte erzielt worden, doch die neuen Vorschriften werden an den Herausforderungen, die die erweiterte Union darstellt, erprobt werden müssen; die Methode des Konvents sollte bei allen künftigen Revisionen Anwendung finden,
- F. Der Konvent und sein Vorgänger, der die Charta der Grundrechte ausarbeitete, haben eine neue Phase der europäischen Integration eingeleitet, in der die Union ihre Rechtsordnung in Form einer ihre Staaten und Bürger bindenden verfassungsmäßigen Ordnung konsolidieren wird, auch wenn die endgültige Zustimmung zu der Verfassung in Form eines völkerrechtlichen Vertrages erteilt werden wird,

<sup>(1)</sup> ABl. C 180 E vom 31.7.2003, S. 493.

<sup>(2)</sup> ABl. C 47 E vom 27.2.2003, S. 594.

<sup>(3)</sup> ABl. C 284 E vom 21.11.2002, S. 322.

<sup>(4)</sup> P5\_TA(2003)0009.



Mittwoch, 24. September 2003

- G. Ungeachtet der zunächst vielen unterschiedlichen Ansichten der Konventsmitglieder hat eine große Mehrheit aller vier Teilgruppen des Konvents einschließlich der Gruppe der EP-Abgeordneten den abschließenden Vorschlag des Konvents unterstützt, der daher auf einem neuen und breiten Konsens basiert, auch wenn nicht alle Forderungen des Parlaments im Hinblick auf Demokratie, Transparenz und Effizienz in der Union erfüllt worden sind; eine Neuverhandlung der innerhalb des Konvents erzielten wichtigen Kompromisse würde nicht nur die Fortschritte gefährden, die vom Konvent dabei erzielt wurden, die Union auf eine effizientere und demokratischere verfassungsmäßige Grundlage zu stellen, sondern auch die ganze Methode des Konvents untergraben,
- H. Der Entwurf eines Vertrags über eine Verfassung für Europa sollte auf der Grundlage der nachfolgenden Kriterien bewertet werden:
- a) Achtung für die Bewahrung des Friedens, der Demokratie, der Freiheit, der Gleichheit, der sprachlichen und kulturellen Vielfalt, der Rechtsstaatlichkeit, der sozialen Gerechtigkeit, der Solidarität, der Rechte der Minderheiten und des Zusammenhalts, die alle niemals als verwirklicht angesehen werden können, sondern immer wieder einer Überprüfung ihres Bedeutungsinhalts unterliegen und – im Zuge historischer Entwicklungen und über Generationen hinweg – ständig neu erkämpft werden müssen;
  - b) Achtung des Charakters der Union als ein in der Vielfalt vereintes Gebilde;
  - c) Bestätigung der einzigartigen Natur und der dualen Legitimität der Union, die sich von ihren Staaten und Bürgern ableitet;
  - d) Einsatz für die Wahrung des Grundsatzes der Gleichwertigkeit zwischen den Staaten und des interinstitutionellen Gleichgewichts, womit die doppelte Legitimität der Union garantiert wird;
  - e) Effizienz in einer Union mit fünfundzwanzig oder mehr Mitgliedstaaten bei gleichzeitiger Verstärkung der demokratischen Funktionsweise ihrer Institutionen;
  - f) Entwicklung eines Wertesystems mit kulturellen, religiösen und humanistischen Wurzeln, das über einen gemeinsamen Markt hinaus im Rahmen einer sozialen Marktwirtschaft eine bessere Lebensqualität für die europäischen Bürgerinnen und Bürger und die Gesellschaft insgesamt sowie Wirtschaftswachstum, Stabilität und Vollbeschäftigung, eine stärkere Förderung der nachhaltigen Entwicklung und eine bessere Umsetzung der Unionsbürgerschaft anstrebt;
  - g) Starke politische Legitimität in den Augen der Bürgerinnen und Bürger der Union und durch die europäischen politischen Parteien;
  - h) eine umfassende verfassungsmäßige Ordnung, die dazu führen sollte, dass die Union innerhalb und außerhalb ihrer Grenzen ihre Glaubwürdigkeit erhöht und eine wichtigere Rolle spielt,
1. begrüßt den Fortschritt, den die vom Konvent vorgeschlagene „Verfassung für Europa“, die durch einen Vertrag über eine Verfassung für Europa eingeführt werden soll, in Bezug auf die europäische Integration und die demokratische Entwicklung darstellt, da dieser Text den politischen Willen der europäischen Bürgerinnen und Bürger sowie der Mitgliedstaaten auf feierliche und umfassende Weise darlegt;
  2. stellt mit Genugtuung fest, dass im Entwurf einer Verfassung die Werte, Ziele, Grundsätze, Strukturen und Institutionen der europäischen Verfassungskultur in bedeutendem Maße verankert worden sind, so dass der Entwurf auf diese Weise in hohem Maße nicht nur die Qualität eines Verfassungstextes, sondern auch die Möglichkeit zu seiner ständigen Weiterentwicklung erhalten hat;
  3. begrüßt die Einbeziehung der Symbole der Union in den Verfassungsentwurf;

***Wichtige Schritte hin zu einer demokratischeren, transparenteren und wirksameren Europäischen Union***

*Demokratie*

4. begrüßt nachdrücklich die Aufnahme der Charta der Grundrechte als integralen und rechtsverbindlichen Bestandteil der Verfassung (Teil II) und betont die Bedeutung der Würde der Person und der Grundrechte als zentrale Elemente einer bürgerschaftlichen, sozialen und demokratischen Union;

**Mittwoch, 24. September 2003**

5. begrüßt das neue „Gesetzgebungsverfahren“, das nunmehr das Regelverfahren darstellt, als wesentlichen Fortschritt hin zu mehr demokratischer Legitimität der Tätigkeiten der Union; erkennt diese deutliche Ausweitung der Mitentscheidung an und betont, dass diese fortgesetzt werden muss;
6. betrachtet die Wahl der Präsidentin oder des Präsidenten der Kommission durch das Europäische Parlament als positiv und unterstreicht, dass dies auf jeden Fall ein wichtiger Schritt hin zu einem verbesserten System parlamentarischer Demokratie auf der europäischen Ebene ist;
7. würdigt die Möglichkeiten einer gesteigerten Mitwirkung der europäischen Bürgerinnen und Bürger und der Sozialpartner und insbesondere die Einführung der Gesetzgebungsinitiative der Bürgerinnen und Bürger;
8. hält die gesteigerte Rolle der nationalen Parlamente sowie der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften im Zusammenhang mit den Aktivitäten der Union für wichtig;
9. unterstützt die nationalen Parlamente bei ihren Bemühungen, ihre Aufgabe, ihren jeweiligen Regierungen als Mitgliedern des Rates Anleitungen zu geben und sie zu kontrollieren, effizienter wahrzunehmen, was der effektive Weg ist, um die Mitwirkung der nationalen Parlamente an der Gesetzgebungstätigkeit der Union und an der Gestaltung der gemeinsamen Politiken sicherzustellen;
10. beauftragt seinen zuständigen Ausschuss, gemeinsame Sitzungen mit Vertretern der nationalen Parlamente, möglichst unter Einschluss ehemaliger Mitglieder des Konvents, zu veranstalten, um den Verfahrensablauf der Regierungskonferenz kritisch zu begleiten und zu bewerten;

*Transparenz*

11. sieht es als von grundlegender Bedeutung an, dass die Union eine einzige Rechtspersönlichkeit erwerben und die Pfeilerstruktur formell verschwinden wird, obwohl die Gemeinschaftsmethode nicht umfassend auf sämtliche Beschlüsse der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, auf dem Gebiet Justiz und Inneres und auf die Koordinierung der Wirtschaftspolitiken Anwendung findet;
12. begrüßt die Einführung einer Hierarchie der Rechtsakte der Union sowie deren Vereinfachung und die ausdrückliche Anerkennung des Vorrangs der Verfassung und des Unionsrechts vor dem Recht der Mitgliedstaaten;
13. erkennt die Schritte an, die in Richtung auf eine größere Transparenz und eine eindeutigere Aufteilung der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten und der Union unternommen worden sind, unter Beibehaltung eines gewissen Maßes an Flexibilität zur Ermöglichung künftiger Anpassungen in einer sich entwickelnden Union mit fünfundzwanzig oder mehr Mitgliedstaaten;
14. begrüßt die Abtrennung des Euratom-Vertrags von der rechtlichen Struktur der künftigen Verfassung; fordert die Regierungskonferenz nachdrücklich auf, eine Konferenz zur Revision dieses Vertrags einzuberufen, um überholte und nicht mehr zutreffende Bestimmungen, insbesondere hinsichtlich der Förderung der Atomenergie und des Fehlens demokratischer Beschlussfassungsverfahren, aufzuheben;
15. begrüßt die Zusage des Vorsitzenden des Konvents, dass der gesamte Verfassungsentwurf in geschlechtsneutraler Sprache abgefasst wird, und fordert die Regierungskonferenz auf, die dazu notwendigen redaktionellen Änderungen am Text vornehmen zu lassen;

*Effizienz*

16. misst der Ausweitung der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit im Rat bei der Gesetzgebung große Bedeutung bei; begrüßt die Verbesserung des Systems, unterstreicht jedoch gleichzeitig, dass eine weitere Ausweitung der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit bzw. der Rückgriff auf Abstimmungen mit einer speziellen qualifizierten Mehrheit – unbeschadet der Möglichkeiten von Artikel I-24 Absatz 4 des Verfassungsentwurfs – in Zukunft notwendig sind;
17. unterstreicht, dass das Parlament die verantwortliche parlamentarische Instanz für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik sein muss, soweit Zuständigkeiten der Union berührt werden;

Mittwoch, 24. September 2003

18. würdigt den Umstand, dass in dem Verfassungsentwurf einige weitere wichtige Verbesserungen bei der Beschlussfassung und der Politikgestaltung vorgenommen werden:
- die Tatsache, dass die Union jetzt über ein klares Bekenntnis zu einer sozialen Marktwirtschaft verfügt, wie es in ihren Werten und Zielen zum Ausdruck kommt, bei denen unter anderem Gewicht auf Wachstum, Beschäftigung, Wettbewerbsfähigkeit, die Gleichstellung von Männern und Frauen und auf eine in sozialer und ökologischer Hinsicht nachhaltige Entwicklung gelegt wird,
  - die Tatsache, dass der Rat „Allgemeine Angelegenheiten und Gesetzgebung“ – wenn auch nicht als völlig eigenständiger Rat „Gesetzgebung“ – in Zukunft immer öffentlich tagen wird, wenn es um die Wahrnehmung der legislativen Verpflichtungen des Rates geht,
  - die Ausweitung der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit und des Mitentscheidungsverfahrens insbesondere auf den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und die Ausweitung der Zuständigkeit des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften auf den Bereich Justiz und Inneres,
  - die Tatsache, dass für internationale Abkommen und die gemeinsame Handelspolitik die Zustimmung des Parlaments jetzt als allgemeine Regel vorgeschrieben wird,
  - die Vorschriften über die Transparenz und den Zugang zu Dokumenten, die Vereinfachung der legislativen und nicht-legislativen Verfahren und die Verwendung einer für die Bürgerinnen und Bürger allgemein verständlichen Sprache,
  - die Aufhebung der Unterscheidung zwischen obligatorischen und nichtobligatorischen Ausgaben im Haushaltsplan und die Ausweitung der Mitentscheidung auf die Gemeinsame Agrarpolitik und die Gemeinsame Fischereipolitik,
  - die Einführung einer mehrjährigen Strategieplanung der Union,
  - die Anerkennung der wachsenden Bedeutung der regionalen Dimension für die europäische Integration,
  - die Änderung der Vorschriften für den Zugang zum Gerichtshof,
  - die Bestimmungen über die von der Kommission erlassenen delegierten Verordnungen mit Rückholrechten („call-back“) für Parlament und Rat,
  - die Vorschrift, der zufolge die Länder, die sich zu einer verstärkten Zusammenarbeit verpflichtet haben, in den Fällen zur Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit übergehen können, für die ansonsten im Verfassungsentwurf Einstimmigkeit vorgeschrieben wird, und das Gesetzgebungsverfahren anwenden können, obwohl normalerweise andere Verfahren Anwendung finden würden,
19. unterstützt die Solidaritätsklausel im Kampf gegen den Terrorismus und die Möglichkeit der strukturellen Zusammenarbeit in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik unter Wahrung der Bündnisverpflichtungen im Rahmen der Nato;

**Aspekte, die während ihrer Umsetzung einer weiteren Beobachtung bedürfen**

20. glaubt, dass die Wahl der oder des Vorsitzenden des Europäischen Rates für sich genommen nicht alle derzeitigen Probleme in der Funktionsfähigkeit dieser Institution lösen kann und zu unvorhersehbaren Folgen für das institutionelle Gleichgewicht der Union führen könnte; weist darauf hin, dass die Rolle der oder des Vorsitzenden streng darauf beschränkt werden muss, den Vorsitz zu führen, um möglichen Konflikten mit der Präsidentin oder dem Präsidenten der Kommission oder der Ministerin oder dem Minister der Union für auswärtige Angelegenheiten vorzubeugen und deren Status nicht zu gefährden und um die Rolle der Kommission im Bereich der Außenvertretung, der Gesetzgebung, der Exekutive oder der Verwaltung in keiner Weise anzutasten;
21. betont, dass die Vorschriften über den Vorsitz in den Formationen des Ministerrats mit Ausnahme des Rates für auswärtige Angelegenheiten die Detailfragen einem späteren Beschluss überlassen, der sorgfältig bewertet werden sollte, wobei dem Erfordernis der Kohärenz, der Effizienz und der Rechenschaftspflicht sowie der Notwendigkeit Rechnung zu tragen ist, sich des Problems des Vorsitzes in den vorbereitenden Gremien des Rates anzunehmen;
22. begrüßt, dass die Verbindung zwischen der Stimmengewichtung im Rat und der Verteilung der Sitze im Europäischen Parlament, die in dem dem Vertrag von Nizza als Anlage beigefügten Protokoll über die Erweiterung hergestellt wurde, aufgegeben wird; unterstützt das im Verfassungsentwurf dargelegte System für die künftige Zusammensetzung des Parlaments und regt an, dass es ohne Verzögerung umgesetzt wird, da es sich um ein konstituierendes Element des Gesamtgleichgewichts zwischen den Mitgliedstaaten in den verschiedenen Institutionen handelt;
23. geht davon aus, dass die Schaffung des Amtes einer Ministerin oder eines Ministers der Union für auswärtige Angelegenheiten die Sichtbarkeit und die Handlungsfähigkeit der Union auf der internationalen Bühne verstärken wird, betont jedoch, dass es unerlässlich ist, dass die Ministerin oder der Minister der Union für auswärtige Angelegenheiten von einer gemeinsamen Verwaltung innerhalb der Kommission unterstützt wird;

**Mittwoch, 24. September 2003**

24. regt an, dass der vom Parlament gewählte Europäische Bürgerbeauftragte und die nationalen Bürgerbeauftragten in enger Zusammenarbeit mit dem Petitionsausschuss des Parlaments ein umfassenderes System außergerichtlicher Rechtsbehelfe vorschlagen könnten;
25. ist der Auffassung, dass die Regierungskonferenz mit dem Inkrafttreten des Abgeordnetenstatuts, das am 4. Juni 2003 vom Parlament angenommen wurde, die Aufhebung der Artikel 8, 9 und 10 des Protokolls über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Gemeinschaften und des Artikels 4 Absätze 1 und 2 des Aktes zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments beschließen sollte;
26. bedauert die unzureichende Kongruenz des Teils III mit dem Teil I des Verfassungsentwurfs, insbesondere in Bezug auf Artikel I-3;
27. begrüßt die Einführung der „Passerelle“-Klausel, die es dem Europäischen Rat nach Konsultation des Europäischen Parlaments und Unterrichtung der nationalen Parlamente gestattet zu beschließen, zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren in den Fällen überzugehen, in denen besondere Verfahren Anwendung finden;
28. ist der Ansicht, dass das Parlament im Rahmen des Haushaltsverfahrens die Rechte wahren muss, über die es derzeit verfügt, und dass seine Befugnisse nicht geschwächt werden dürfen; vertritt die Auffassung, dass die zufriedenstellende Ausübung des Zustimmungsrechts durch das Parlament im Hinblick auf den mehrjährigen Finanzrahmen voraussetzt, dass über die Regierungskonferenz hinaus rasch interinstitutionelle Verhandlungen über die Struktur dieses Finanzrahmens und die Art der Sachzwänge, die das Haushaltsverfahren belasten, eröffnet werden; ist der Ansicht, dass der mehrjährige Finanzrahmen der Haushaltsbehörde im jährlichen Verfahren einen erheblichen Handlungsspielraum lassen muss;
29. äußert seine Besorgnis über die unbefriedigenden Antworten auf einige grundlegende Fragen, die in früheren Entschlüssen des Parlaments deutlich gestellt wurden, beispielsweise:
- weitere Konsolidierung der Politik zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts, engere Koordinierung der Wirtschaftspolitiken der Mitgliedstaaten im Hinblick auf eine wirksame Ordnungspolitik und ausdrücklichere Einbeziehung der Beschäftigung, der Umweltbelange und der Aspekte des Tierschutzes in alle EU-Politiken,
  - die vollständige Anerkennung der öffentlichen Dienstleistungen, die auf den Grundsätzen des Wettbewerbs, der Kontinuität, Solidarität, Gleichberechtigung des Zugangs und Gleichbehandlung aller Nutzer beruhen müssen,
  - die Aufhebung der im Rat in einigen wichtigen Bereichen, insbesondere im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (zumindest bei Vorschlägen der Ministerin oder des Ministers der Union für auswärtige Angelegenheiten, die die Unterstützung der Kommission genießen) und in einigen Bereichen der Sozialpolitik erforderlichen Einstimmigkeit,
30. nimmt zur Kenntnis, dass die im Verfassungsentwurf für die Kommission vorgeschlagene Lösung ein wichtiges Element des institutionellen Gesamtkompromisses ist; hofft, dass die Reform der Kommission deren kollegiale politische Verantwortung nicht schwächen oder zu Diskontinuität führen wird; bedauert, dass es bei dem vorgesehenen System schwierig sein wird, einen guten Kommissar für eine zweite Amtszeit zu behalten;

**Allgemeine Bewertung**

31. stellt fest, dass der vom Konvent ausgearbeitete Verfassungsentwurf das Ergebnis eines breiten demokratischen Konsenses unter Einbeziehung des Parlaments und der nationalen Parlamente und Regierungen der Union darstellt und damit den Willen der Bürgerinnen und Bürger zum Ausdruck bringt;
32. begrüßt die Vorschrift, nach der das Parlament jetzt auch das Recht hat, Verfassungsänderungen vorzuschlagen, und außerdem seine Zustimmung zu jedem Versuch erteilen muss, die Verfassung ohne Einberufung eines Konvents zu ändern, so dass es eine de facto-Kontrolle über den Einsatz dieses neuen Instruments der Verfassungsrevision wahrnimmt; bedauert jedoch, dass weiterhin die Einstimmigkeit der Mitgliedstaaten und die Ratifizierung durch die nationalen Parlamente oder gemäß sonstigen Verfassungsbestimmungen erforderlich sein werden, damit selbst Änderungen untergeordneter Bedeutung in Kraft treten können; bedauert nachdrücklich, dass die Zustimmung des Parlaments nicht systematisch für das Inkrafttreten der angenommenen neuen Verfassungstexte vorgesehen ist;

Mittwoch, 24. September 2003

33. kommt zu dem Schluss, dass das Ergebnis der Arbeit des Konvents ungeachtet einiger Schwächen und Widersprüche gebilligt werden sollte, da es einen historischen Schritt auf dem Weg zu einer Union darstellt, die demokratischer, effizienter und transparenter ist;
34. ist angesichts der Erfahrungen mit zwei Konventen der Ansicht, dass bei dieser Methode die demokratische Legitimität gewährleistet ist und aufgrund der Arbeitsweise des Konvents Offenheit und Teilnahme garantiert sind, dass bei künftigen Revisionen aber die Wahl des Konventspräsidiums durch den Konvent selbst sinnvoll sein könnte;

#### ***Einberufung der Regierungskonferenz und Ratifizierungsprozess***

35. billigt die Einberufung der Regierungskonferenz für den 4. Oktober 2003;
36. fordert die Regierungskonferenz dringend auf, den vom Konvent erzielten Konsens zu achten, Verhandlungen über die vom Konvent getroffenen grundlegenden Beschlüsse zu vermeiden und den Entwurf eines Vertrags über eine Verfassung für Europa ohne Änderung seines grundlegenden Gleichgewichts anzunehmen, gleichzeitig aber zu versuchen, seine Kohärenz zu verstärken;
37. fordert die Parteien in den Mitgliedstaaten und auf europäischer Ebene, die repräsentativen Vereinigungen und die Zivilgesellschaft auf, umfassende Überlegungen nicht nur über das Ergebnis des Konvents, sondern auch über die in der vorliegenden Entschließung bekundeten Standpunkte des Europäischen Parlaments anzustellen;
38. begrüßt entschieden die Zusage der italienischen Präsidentschaft, dass das Europäische Parlament eng und kontinuierlich auf den beiden Ebenen der Regierungskonferenz – der Ebene der Staats- und Regierungschefs und der Ebene der Außenminister – einbezogen werden wird, und unterstützt ihre Absicht, die Konferenz bis Dezember 2003 abzuschließen;
39. ist der Auffassung, dass der Vertrag, mit dem eine Verfassung für Europa festgeschrieben wird, am 9. Mai 2004, dem Europatag, unmittelbar nach dem Beitritt der neuen Mitglieder zur Union von allen fünfundzwanzig Mitgliedstaaten unterzeichnet werden muss;
40. ist der Ansicht, dass die Mitgliedstaaten, die ein Referendum über den Verfassungsentwurf abhalten, dieses nach Möglichkeit am selben Tag veranstalten oder gemäß ihren Verfassungsordnungen den Verfassungsentwurf am selben Tag ratifizieren sollten;
41. begrüßt, dass die Arbeiten der Regierungskonferenz über das Internet der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden sollen, fordert jedoch die Kommission, die Regierungen der Mitgliedstaaten und die politischen Parteien auf, den Einsatz aller Medien vorzusehen, um die Bürger mit den Inhalten der Arbeiten der Regierungskonferenz und dem Verfassungsentwurf, auch durch die Organisation nationaler Foren, vertraut zu machen;

\*

\* \*

42. beauftragt seinen Präsidenten, diese Entschließung, die die Stellungnahme des Parlaments zur Einberufung der Regierungskonferenz darstellt, dem Rat, der Kommission, der Europäischen Zentralbank, den Staats- und Regierungschefs und den Parlamenten der Mitgliedstaaten, der Beitrittsländer und der Bewerberländer zu übermitteln.



**A7**

**Entschließung des Europäischen Parlaments  
vom 12.1.2005  
zu dem Vertrag über eine Verfassung für Europa**





Mittwoch, 12. Januar 2005

\*  
\* \* \*

---

**P6\_TA(2005)0004**

## **Verfassung für Europa**

### **Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Vertrag über eine Verfassung für Europa (2004/2129(INI))**

*Das Europäische Parlament,*

- unter Hinweis auf den Vertrag über eine Verfassung für Europa (im Folgenden die Verfassung),
- unter Hinweis auf den Vertrag über die Europäische Union und den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft in der durch die Einheitliche Europäische Akte und die Verträge von Maastricht, Amsterdam und Nizza geänderten Fassung,
- unter Hinweis auf die Charta der Grundrechte der Europäischen Union <sup>(1)</sup>,
- unter Hinweis auf die Erklärung des Europäischen Rates von Laeken <sup>(2)</sup>,

---

<sup>(1)</sup> ABl. C 364 vom 18.12.2000, S. 1.

<sup>(2)</sup> Europäischer Rat von Laeken, Erklärung von Laeken zur Zukunft der Union, SN 273/01, 15.12.2001.

Mittwoch, 12. Januar 2005

- unter Hinweis auf seine Entschlüsse (1), mit denen die Grundlagen einer Verfassung für Europa gelegt wurden,
- unter Hinweis auf seine Entschlüsse zur Vorbereitung der bisherigen Regierungskonferenzen (2) und seiner Entschlüsse zur Beurteilung ihrer Ergebnisse (3),
- unter Hinweis auf den Entwurf eines Vertrags über eine Verfassung für Europa, der am 13. Juni und 10. Juli 2003 vom Konvent zur Zukunft Europas im Konsensverfahren angenommen wurde, sowie auf seine Entschlüsse zur Vorbereitung und anschließenden Beurteilung der Arbeit des Konvents (4),
- unter Hinweis auf die Stellungnahmen zu der Verfassung, die der Ausschuss der Regionen (5) am 17. November 2004 und der Wirtschafts- und Sozialausschuss (6) am 28. Oktober 2004 auf Ersuchen des Europäischen Parlaments abgegeben haben (7),
- unter Hinweis auf die Auffassungen, die die Vertreter der Gebietskörperschaften, der Sozialpartner und der Plattformen der Zivilgesellschaft in einer öffentlichen Anhörung am 25. November 2004 vertreten haben,
- gestützt auf Artikel 45 seiner Geschäftsordnung,
- in Kenntnis des Berichts des Ausschusses für konstitutionelle Fragen sowie der Stellungnahmen des Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten, des Entwicklungsausschusses, des Ausschusses für internationalen Handel, des Haushaltsausschusses, des Haushaltskontrollausschusses, des Ausschusses für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten, des Ausschusses für Umweltfragen, Volksgesundheit und Lebensmittelsicherheit, des Ausschusses für Industrie, Forschung und Energie, des Ausschusses für regionale Entwicklung, des Landwirtschaftsausschusses, des Fischereiausschusses, des Rechtsausschusses, des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres und des Petitionsausschusses (A6-0070/2004),

(1) Entschlüsselung vom 14.2.1984 zum Entwurf eines Vertrages zur Gründung der Europäischen Union (ABl. C 77 vom 19.3.1984, S. 53, Berichterstatter: Altiero Spinelli; Dok. I-1200/83); Entschlüsselung vom 11.7.1990 zu den Leitlinien des Europäischen Parlaments für den Entwurf einer Verfassung für die Europäische Union (ABl. C 231 vom 17.9.1990, S. 91, Berichterstatter: Emilio Colombo; A3-0165/1990); Entschlüsselung vom 12.12.1990 zu den verfassungsmäßigen Grundlagen der Europäischen Union (ABl. C 19 vom 28.1.1991, S. 65, Berichterstatter: Emilio Colombo; A3-0301/1990); Entschlüsselung vom 10.2.1994 zur Verfassung der Europäischen Union (ABl. C 61 vom 28.2.1994, S. 155, Berichterstatter: Fernand Herman; A3-0064/1994); Entschlüsselung vom 25.10.2000 zu der Konstitutionalisierung der Verträge (ABl. C 197 vom 12.7.2001, S. 186, Berichterstatter: Olivier Duhamel; A5-0289/2000).

(2) Entschlüsselung vom 14.3.1990 zu der Regierungskonferenz im Rahmen der Strategie des Europäischen Parlaments im Hinblick auf die Europäische Union (ABl. C 96 vom 17.4.1990, S. 114, Berichterstatter: David Martin; A3-0047/1990); Entschlüsselung vom 11.7.1990 zu der Regierungskonferenz im Rahmen der Strategie des Europäischen Parlaments im Hinblick auf die Europäische Union (ABl. C 231 vom 17.9.1990, S. 97, Berichterstatter: David Martin; A3-0166/1990); Entschlüsselung vom 22.11.1990 zu den Regierungskonferenzen im Rahmen der Strategie des Europäischen Parlaments im Hinblick auf die Europäische Union (ABl. C 324 vom 24.12.1990, S. 219, Berichterstatter: David Martin; A3-0270/1990); Entschlüsselung vom 22.11.1990 mit der Stellungnahme des Europäischen Parlaments zu der Einberufung der Regierungskonferenzen über die Wirtschafts- und Währungsunion und über die Politische Union (ABl. C 324 vom 24.12.1990, S. 238, Berichterstatter: David Martin, A3-0281/1990); Entschlüsselung vom 17.5.1995 zur Funktionsweise des Vertrags über die Europäische Union im Hinblick auf die Regierungskonferenz 1996 — Verwirklichung und Entwicklung der Union (ABl. C 151 vom 19.6.1995, S. 56, Berichterstatter: Jean-Louis Bourlanges, David Martin; A4-0102/1995); Entschlüsselung vom 13.3.1996 (i) mit der Stellungnahme des Europäischen Parlaments zur Einberufung der Regierungskonferenz und (ii) zur Bewertung der Arbeiten der Reflexionsgruppe und zur Festlegung der politischen Prioritäten des Europäischen Parlaments im Hinblick auf die Regierungskonferenz (ABl. C 96 vom 1.4.1996, S. 77, Berichterstatterinnen: Raymonde Dury, Hanja Maij-Weggen; A4-0068/1996); Entschlüsselung vom 18.11.1999 zur Vorbereitung der Reform der Verträge und der nächsten Regierungskonferenz (ABl. C 189 vom 7.7.2000, S. 222, Berichterstatter: Giorgos Dimitrakopoulos, Jo Leinen; A5-0058/1999); Entschlüsselung vom 3.2.2000 zur Einberufung der Regierungskonferenz (ABl. C 309 vom 27.10.2000, S. 85, Berichterstatter: Giorgos Dimitrakopoulos, Jo Leinen; A5-0018/2000); Entschlüsselung vom 16.3.2000 zur Erarbeitung einer Charta der Grundrechte der Europäischen Union (ABl. C 377 vom 29.12.2000, S. 329, Berichterstatter: Andrew Duff, Johannes Voggenhuber; A5-0064/2000); Entschlüsselung vom 13.4.2000 zu den Vorschlägen des EP für die Regierungskonferenz (ABl. C 40 vom 7.2.2001, S. 409, Berichterstatter: Giorgos Dimitrakopoulos, Jo Leinen; A5-0086/2000).

(3) Entschlüsselung vom 16.1.1986 zur Stellungnahme des Europäischen Parlaments zu der Einheitlichen Akte, die von der Regierungskonferenz am 16. und 17.12.1985 gebilligt wurde (ABl. C 36 vom 17.2.1986, S. 144, Berichterstatter: Altiero Spinelli, A2-0199/1985); Entschlüsselung vom 11.12.1986 zu der Einheitlichen Europäischen Akte (ABl. C 7 vom 12.1.1987, S. 105, Berichterstatter: Luis Planas Puchades; A2-0169/1986); Entschlüsselung vom 7.4.1992 zu den Ergebnissen der Regierungskonferenz (Maastricht) (ABl. C 125 vom 18.5.1992, S. 81, Berichterstatter: David Martin, Fernand Herman; A3-0123/1992); Entschlüsselung vom 19.11.1997 zu dem Vertrag von Amsterdam (ABl. C 371 vom 8.12.1997, S. 99, Berichterstatter: Iñigo Méndez de Vigo, Dimitris Tsatsos; A4-0347/1997); Entschlüsselung vom 31.5.2001 zum Vertrag von Nizza und zur Zukunft der Europäischen Union (ABl. C 47 E vom 21.2.2002, S. 108, Berichterstatter: Iñigo Méndez de Vigo, António José Seguro; A5-0168/2001).

(4) Entschlüsselung vom 29.11.2001 zum Europäischen Rat von Laeken und zur Zukunft der Union (ABl. C 153 E vom 27.6.2002, S. 310, Berichterstatter: Jo Leinen, Iñigo Méndez de Vigo; A5-0368/2001); Entschlüsselung vom 24.9.2003 zu dem Entwurf eines Vertrags über eine Verfassung für Europa und der Stellungnahme des Europäischen Parlaments zur Einberufung der Regierungskonferenz (ABl. C 77 E vom 26.3.2004, S. 255, Berichterstatter: José María Gil-Robles Gil-Delgado, Dimitris Tsatsos; A5-0299/2003).

(5) AdR 334/2003 endg., noch nicht im Amtsblatt veröffentlicht.

(6) EWSA 1416/2004, noch nicht im Amtsblatt veröffentlicht.

(7) Punkte 8.2 und 8.3, P6\_PV(2004)09-14.

Mittwoch, 12. Januar 2005

in Erwägung folgender Gründe:

- A. die Europäische Union hat im Laufe ihrer Geschichte eine wesentliche Rolle bei der Schaffung eines sich ständig erweiternden Raumes des Friedens und des Wohlstands, der Demokratie und der Freiheit, des Rechts und der Sicherheit gespielt,
  - B. die Verfassung konsolidiert diese Errungenschaften und bringt Neuerungen mit sich, die für die Erhaltung und die Stärkung der Fähigkeit der Union von fünfundzwanzig und möglicherweise mehr Mitgliedstaaten, intern und extern wirksam zu handeln, wesentlich sind,
  - C. die vom Europäischen Parlament seit seiner ersten Direktwahl unternommenen Anstrengungen, eine Verfassung zu erreichen, wurden durch den Erfolg des Konvents gekrönt, der in einem demokratischen, repräsentativen, transparenten und nachweislich effizienten Verfahren den Entwurf ausarbeitete und die Beiträge der europäischen Bürgerinnen und Bürger berücksichtigte, was zu dem Konsens führte, den die Regierungskonferenz im Wesentlichen unverändert beibehielt,
  - D. zwangsläufig sind in der Verfassung als einem für alle Mitgliedstaaten akzeptablen Kompromiss mehrere Vorschläge, insbesondere des Europäischen Parlaments und des Konvents, unberücksichtigt geblieben, die nach Auffassung ihrer Autoren weitere Verbesserungen für die Union gebracht hätten, von denen jedoch viele künftig noch möglich bleiben,
  - E. die Zustimmung jeder einzelnen nationalen Regierung in der Europäischen Union zu der Verfassung beweist, dass die gewählten Regierungen der Mitgliedstaaten alle der Auffassung sind, dass dieser Kompromiss die Grundlage darstellt, auf der sie künftig gemeinsam zusammenarbeiten wollen; dies erfordert von ihnen allen größtmöglichen politischen Einsatz, um eine Ratifizierung bis zum 1. November 2006 zu erreichen,
  - F. die Verfassung war Gegenstand von Kritik in der öffentlichen Debatte, die nicht dem tatsächlichen Inhalt und den rechtlichen Auswirkungen ihrer Bestimmungen entspricht, weil die Verfassung nicht zur Schaffung eines zentralisierten Superstaats führen wird, die soziale Dimension der Union eher stärken als schwächen wird und die historischen und geistigen Wurzeln Europas nicht außer Acht lässt, weil sie auf sein kulturelles, religiöses und humanistisches Erbe verweist,
1. vertritt die Auffassung, dass die Verfassung insgesamt einen guten Kompromiss und eine erhebliche Verbesserung der bestehenden Verträge darstellt, der unmittelbar nach seiner Umsetzung sichtbare Vorteile für die Bürgerinnen und Bürger (sowie für das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente als deren demokratische Vertretung), für die Mitgliedstaaten (einschließlich ihrer Regionen und Gebietskörperschaften) für die effiziente Funktionsweise der Institutionen der Europäischen Union und damit für die Union als Ganzes mit sich bringen wird;

### ***Größere Klarheit bezüglich des Wesens und der Ziele der Union***

2. begrüßt, dass die Verfassung den Bürgerinnen und Bürgern eine verstärkte Klarheit bezüglich des Wesens und der Ziele der Union sowie der Beziehungen zwischen der Union und den Mitgliedstaaten bietet, insbesondere weil:
- a) das komplexe Gefüge der Europäischen Verträge durch ein einziges, besser verständliches Dokument ersetzt wird, in dem die Ziele der Union sowie ihre Befugnisse und deren Grenzen, ihre politischen Instrumente und ihre Institutionen festgelegt sind;
  - b) die doppelte Legitimität der Union erneut bekräftigt wird, indem klargestellt wird, dass sie eine Union von Staaten und von Bürgern ist;
  - c) der Kanon der allen Mitgliedstaaten gemeinsamen Werte, auf die sich die Union gründet und der ein starkes Band zwischen den Bürgerinnen und Bürgern der Union schafft, explizit verankert und ausgebaut wurde;
  - d) die Ziele der Union sowie die Prinzipien für ihre Tätigkeit und ihre Beziehungen zu den Mitgliedstaaten klarer und besser definiert werden;
  - e) der wirtschaftliche, soziale und territoriale Zusammenhalt als Zielsetzung der Union bestätigt wird;

Mittwoch, 12. Januar 2005

- f) es neue, allgemein anwendbare Bestimmungen gibt, die ein hohes Beschäftigungsniveau, die Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern, die Abschaffung aller Arten von Diskriminierung, die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung und die Förderung der sozialen Gerechtigkeit, den sozialen Schutz, ein hohes Niveau der allgemeinen und der beruflichen Bildung sowie des Gesundheitsschutzes, den Verbraucherschutz, die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung und die Berücksichtigung der Dienste von allgemeinem Interesse betreffen;
- g) der Verwechslung der Begriffe Europäische Gemeinschaft und Europäische Union ein Ende gesetzt wird, weil die Europäische Union zu einem einheitlichen Rechtssubjekt und einer einheitlichen Struktur wird;
- h) die europäischen Rechtsakte vereinfacht und ihre Terminologie deutlicher gemacht werden: Europäische Gesetze und Europäische Rahmengesetze treten an die Stelle der derzeitigen zahllosen Typen von Rechtsakten (Verordnungen, Richtlinien, Beschlüsse, Rahmenbeschlüsse usw.), wobei besser verständliche Ausdrücke verwendet werden;
- i) Garantien dafür geboten werden, dass die Union niemals ein zentralisierter, allmächtiger Superstaat sein wird:
- die starke Betonung der Dezentralisierung, die dem Leitspruch In Vielfalt geeint innewohnt,
  - die Verpflichtung, die nationale Identität der Mitgliedstaaten, die in deren grundlegender politischer und verfassungsrechtlicher Struktur, einschließlich der regionalen und kommunalen Selbstverwaltung zum Ausdruck kommt, zu achten,
  - die Grundsätze der übertragenen Befugnisse (wonach die Union nur die Befugnisse besitzt, die ihr von den Mitgliedstaaten übertragen wurden), der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit,
  - die Beteiligung der Mitgliedstaaten am Beschlussfassungssystem der Union und an dessen Änderungen;
- j) die Aufnahme der Symbole der Union in die Verfassung die Wahrnehmung der Institutionen der Union und ihrer Tätigkeit verbessern wird;
- k) eine Solidaritätsklausel zwischen den Mitgliedstaaten den Bürgerinnen und Bürgern die Aussicht auf Unterstützung aus allen Teilen der Union im Falle eines terroristischen Anschlags oder von Naturkatastrophen oder vom Menschen verursachter Katastrophen bietet;

### **Größere Effizienz und eine gestärkte Rolle in der Welt**

3. begrüßt, dass die Institutionen der Union mit dem Inkrafttreten der Verfassung in der Lage sein werden, ihre Aufgaben effektiver wahrzunehmen, insbesondere weil:

- a) die Zahl der Bereiche, in denen die Regierungen im Rat mit qualifizierter Mehrheit anstatt einstimmig entscheiden werden, erheblich zunimmt, was unerlässlich ist, damit die Union von fünfundzwanzig Mitgliedstaaten funktionieren kann, ohne durch Vetos blockiert zu werden;
- b) der Europäische Rat statt einer rotierenden sechsmonatigen Präsidentschaft eine zweieinhalbjährige Präsidentschaft erhalten wird;
- c) die Zahl der Kommissionsmitglieder ab dem Jahr 2014 auf der Grundlage einer gleichberechtigten Rotation zwischen den Mitgliedstaaten verringert wird;
- d) die Sichtbarkeit der Union und ihre Fähigkeit als globaler Akteur erheblich gestärkt werden:
- die Ämter des Hohen Vertreters der Außenpolitik der Union und des Kommissars für Außenbeziehungen, die zu Doppelarbeit und Verwirrung geführt haben, werden zu einem einzigen Außenminister der Europäischen Union zusammengelegt, der einer der Vizepräsidenten der Kommission sein und der dem Rat der Außenminister vorsitzen und in den Angelegenheiten, in denen die Union einen gemeinsamen Standpunkt hat, für die Union sprechen wird,
  - es wird einen einzigen auswärtigen Dienst, der möglichst nah an die Kommission angebunden sein und zu einer Stärkung des GemeinschaftsEuropas führen muss, geben,
  - die Ausstattung der Union mit Rechtspersönlichkeit – wie sie die Europäische Gemeinschaft schon bisher innehat – wird ihre Fähigkeit verstärken, im Bereich der internationalen Beziehungen zu handeln und Partei internationaler Übereinkommen zu sein,
  - die Fähigkeit der Union, im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik gemeinsame Strukturen zu entwickeln, wird mit der notwendigen Flexibilität, um diesbezüglich unterschiedliche Konzepte der Mitgliedstaaten zu berücksichtigen, gestärkt;

**Mittwoch, 12. Januar 2005**

- e) die Zahl der Gesetzgebungsinstrumente der Union und der Verfahren für ihre Annahme verringert und die Unterscheidung zwischen legislativen und exekutiven Rechtsakten verdeutlicht wird;
- f) für das Vorgehen der Union im Bereich Justiz und Inneres effektivere Verfahren vorgesehen werden, die konkrete Fortschritte in Bezug auf Rechts-, Sicherheits- und Einwanderungsfragen erwarten lassen;
- g) in mehreren anderen Bereichen die Anwendung der erfolgreichen Gemeinschaftsmethode erleichtert wird, sobald ein gemeinsamer politischer Wille dazu vorhanden ist;
- h) es mehr Raum für flexible Vorgehensweisen geben wird, falls nicht alle Mitgliedstaaten bereit oder fähig sind, bestimmte Politiken gleichzeitig umzusetzen;

***Mehr demokratische Rechenschaftspflicht***

4. begrüßt, dass die Bürgerinnen und Bürger, insbesondere aufgrund der folgenden Verbesserungen, eine verstärkte demokratische Kontrolle der Tätigkeit der Union ausüben können:
- a) jeder Gesetzgebungsakt der Union unterliegt vor seiner Annahme der Prüfung durch die nationalen Parlamente und, von wenigen Ausnahmen abgesehen, der doppelten Zustimmung sowohl der nationalen Regierungen (im Rat) als auch des direkt gewählten Europäischen Parlaments — einem Niveau von parlamentarischer Prüfung, das in keiner anderen supranationalen oder internationalen Struktur existiert;
  - b) die nationalen Parlamente erhalten alle Vorschläge der Europäischen Union so rechtzeitig, dass sie sie mit ihren Ministern erörtern können, bevor der Rat einen Standpunkt annimmt, und sie erhalten das Recht, gegen den Entwurf eines Gesetzgebungsakts Einwendungen zu erheben, falls dieser ihres Erachtens die Zuständigkeiten der Union überschreitet;
  - c) das Europäische Parlament wird in der Regel gleichberechtigt mit dem Rat über die Gesetzgebung der Union entscheiden;
  - d) der Präsident der Kommission wird vom Europäischen Parlament gewählt, wodurch eine Verbindung zu den Ergebnissen der Europawahlen hergestellt wird;
  - e) der vom Europäischen Rat im Einvernehmen mit dem Kommissionspräsidenten ernannte Außenminister der Europäischen Union wird sowohl dem Europäischen Parlament als auch dem Europäischen Rat rechenschaftspflichtig sein;
  - f) ein neues Haushaltsverfahren erfordert die Zustimmung sowohl des Rates als auch des Europäischen Parlaments für alle Ausgaben der Union, und zwar ohne irgendwelche Ausnahmen, wodurch alle Ausgaben der vollen demokratischen Kontrolle unterliegen;
  - g) die Ausübung der delegierten Gesetzgebungsbefugnisse durch die Kommission erfolgt im Rahmen eines neuen Systems der gemeinsamen Überwachung durch das Europäische Parlament und den Rat, wodurch es jeder der beiden Institutionen ermöglicht wird, die Kommissionsbeschlüsse, die sie ablehnen, zu verhindern;
  - h) die Agenturen, insbesondere Europol, unterliegen einer stärkeren parlamentarischen Kontrolle;
  - i) der Rat tritt zur Erörterung und Annahme der Gesetze der Union in öffentlicher Sitzung zusammen;
  - j) die Rolle des Ausschusses der Regionen wird gestärkt;
  - k) im Hinblick auf künftige Änderungen der Verfassung hat auch das Europäische Parlament das Recht, Vorschläge vorzulegen, und die Prüfung der vorgeschlagenen Änderungen muss durch einen Konvent erfolgen, es sei denn, das Parlament erklärt, dass dies nicht erforderlich ist;

***Mehr Rechte für die Bürgerinnen und Bürger***

5. begrüßt, dass die Rechte der Bürger durch die folgenden Verbesserungen gestärkt werden:
- a) die Einbeziehung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union in Teil II der Verfassung, was bedeutet, dass alle Vorschriften des Rechts der Europäischen Union und alle Handlungen der Institutionen der Union oder solche, die auf dem EU-Recht beruhen, diesen Normen entsprechen müssen;
  - b) die Europäische Union wird der Europäischen Menschenrechtskonvention beitreten, womit sie der gleichen externen Kontrolle unterliegen wird wie ihre Mitgliedstaaten;

Mittwoch, 12. Januar 2005

- c) die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger, der Sozialpartner, der repräsentativen Verbände und der Zivilgesellschaft an den Beratungen der Union wird durch neue Bestimmungen erleichtert;
- d) durch die Einführung eines europäischen Bürgerbegehrens wird es den Bürgerinnen und Bürgern gestattet, Vorschläge zu Fragen vorzulegen, bei denen zur Umsetzung der Verfassung ihres Erachtens ein Rechtsakt der Union erforderlich ist;
- e) Einzelpersonen erhalten einen verbesserten Zugang zur Justiz im Zusammenhang mit dem Recht der Europäischen Union;

### **Schlussfolgerungen**

- 6. billigt den Verfassungsvertrag und befürwortet rückhaltlos seine Ratifizierung;
  - 7. vertritt die Auffassung, dass diese Verfassung einen stabilen und dauerhaften Rahmen für die künftige Entwicklung der Europäischen Union bieten wird, der weitere Beitritte ermöglicht und gleichzeitig Mechanismen für eine erforderliche Revision vorsieht;
  - 8. bekundet seinen Willen, das neue Initiativrecht, das ihm die Verfassung übertragen wird, zu nutzen, um Verbesserungen an der Verfassung vorzuschlagen;
  - 9. hofft, dass alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union in der Lage sein werden, die Ratifizierung bis Mitte 2006 abzuschließen;
  - 10. wiederholt seine Forderung, dass alle möglichen Anstrengungen unternommen werden sollen, um die europäischen Bürgerinnen und Bürger klar und objektiv über den Inhalt der Verfassung zu informieren; ersucht in diesem Zusammenhang die Institutionen der Union und die Mitgliedstaaten, bei der Verbreitung des Verfassungstextes (in der vollständigen Fassung oder in einer Zusammenfassung) unter den Bürgerinnen und Bürgern eindeutig zwischen den in den bisherigen Verträgen bereits geltenden Elementen und den durch die Verfassung eingeführten neuen Bestimmungen zu unterscheiden, und zwar sowohl aus pädagogischen Gründen als auch zur Verdeutlichung der Debatten; fordert sie auch auf, die Rolle der Organisationen der Zivilgesellschaft in den Ratifizierungsdebatten anzuerkennen und ausreichende Unterstützung bereitzustellen, damit solche Organisationen die Wählerschaft überall in der Union in die Debatten einbinden können, um die aktive Teilnahme der Bürger an den Debatten über die Ratifizierung zu fördern;
- \*
- \*   \*
- 11. beauftragt seinen Präsidenten, diese Entschließung und den Bericht des Ausschusses für konstitutionelle Fragen den nationalen Parlamenten der Mitgliedstaaten, dem Rat, der Kommission und den ehemaligen Mitgliedern des Europäischen Konvents zu übermitteln und zu gewährleisten, dass die Dienststellen des Parlaments, einschließlich seiner Informationsbüros, umfassende Informationen über die Verfassung und den diesbezüglichen Standpunkt des Parlaments anbieten.
-