

## ÜBERMITTLUNGSVERMERK

des Sekretariats  
an die Mitglieder des Konvents

Betr.: Vereinfachung der Verträge und Ausarbeitung eines Verfassungsvertrags

Das Präsidium hat mit seinen Beratungen über die Frage der Vereinfachung der Verträge begonnen. Die Mitglieder des Konvents erhalten in der Anlage zur Information ein hierzu vom Sekretariat für das Präsidium erstelltes Arbeitsdokument.

## **ARBEITSDOKUMENT**

**Betr.: VEREINFACHUNG DER VERTRÄGE UND AUSARBEITUNG EINES VERFASSUNGSVERTRAGS**

- I. Problemstellung**
- II. Vereinfachung und Modernisierung der Vertragstexte**
- III. Kodifizierung der Verträge**
- IV. Fusion der Verträge**
- V. Ausarbeitung eines Grundlagenvertrags**
  - A. Struktur und Inhalt des Grundlagenvertrags**
  - B. Verknüpfung mit den derzeitigen Verträgen**
  - C. Frage der eventuellen Hierarchisierung des Grundlagenvertrags**
- VI. Änderung und Differenzierung der Verfahren für die Revision der Verträge**

### **I. PROBLEMSTELLUNG**

Die Vereinfachung der Verträge ist sicherlich einer der Schritte, mit denen der Kritik, die häufig gegenüber der Europäischen Union geäußert wird, begegnet werden kann. Sie kann dazu beitragen, dass die Union für den Bürger verständlicher wird, indem vor allem hervorgehoben wird, welche Werte ihr zugrunde liegen, welche Aufgaben sie hat und nach welchen Grundsätzen sie im Wesentlichen funktioniert. Die jeweilige Verantwortung derer, die an den Entscheidungen mitwirken, würde deutlicher festgelegt. Mit einer Vereinfachung der Verträge soll also in erster Linie die Union den Bürgern näher gebracht und dabei gleichzeitig die praktische Anwendung der Verträge im Alltag erleichtert werden. Außerdem trägt sie dazu bei, Ordnung "im europäischen Hause" zu schaffen, bevor neue Mitgliedstaaten und neue Bürger einziehen.

In Verlauf der fast fünfzigjährigen Geschichte der europäischen Integration hat es viele Verträge gegeben, mit denen die drei ursprünglichen Verträge zur Gründung der Gemeinschaften, nämlich der Vertrag zur Gründung der Europäischen (Wirtschafts)gemeinschaft, der Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft und der Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGV, EAG- und EGKS-Vertrag) geändert oder ergänzt wurden. Es handelt sich im Wesentlichen um die Einheitliche Akte, den Vertrag über die Europäische Union (EUV – Vertrag von Maastricht), den Vertrag von Amsterdam und in jüngster Zeit schließlich den Vertrag von Nizza, der noch nicht in Kraft getreten ist. Daneben gab es noch andere, weniger wichtige Verträge, mit denen die Gründungsverträge geändert wurden, wie etwa den Fusionsvertrag von 1967 oder die beiden Verträge, mit denen bestimmte Finanz- und Haushaltsbestimmungen der Gründungsverträge in den siebziger Jahren geändert wurden.

Überdies wurde mit dem EUV eine neue Einheit, die Union, geschaffen, deren Grundlage die Europäischen Gemeinschaften sind, *"ergänzt durch die mit diesem Vertrag eingeführten Politiken und Formen der Zusammenarbeit"*<sup>1</sup>. Die Union stützt sich somit auf die sogenannten drei "Säulen", d.h. zum einen die gemeinschaftliche Säule (die den drei Gemeinschaftsverträgen entspricht) und zum anderen zwei große neue Tätigkeitsfelder; bei dieser zweiten bzw. dritten Säule der Union handelt es sich um die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), zu der die mit der Einheitlichen Akte eingeführte politische Zusammenarbeit weiterentwickelt wurde, sowie um die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres (JI). Mit dem Vertrag von Amsterdam wurde dann ein Teil der Tätigkeiten der dritten Säule auf die Gemeinschaftssäule<sup>2</sup> übertragen, so dass sich die dritte Säule nunmehr auf die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen beschränkt. Die zweite und die dritte Säule zeichnen sich generell durch Beschlussfassungsverfahren und Instrumente aus, die stärker als die klassischen Gemeinschaftsverfahren zwischenstaatlichen Charakter haben, sowie durch eine fehlende oder begrenzte gerichtliche Kontrolle.

Das Primärrecht im Rahmen der Europäischen Union umfasst darüber hinaus

- die Beitrittsverträge, deren inhaltliche Bestimmungen die Gründungsverträge vielfach anpassen oder ergänzen;

---

<sup>1</sup> Artikel 1 EUV.

<sup>2</sup> Vgl. den neuen Titel IV des EUV: "Visa, Asyl, Einwanderung und andere Politiken betreffend den freien Personenverkehr".

- eine Reihe von Rechtsakten und Beschlüssen im Zusammenhang mit den Verträgen, die nach einem vereinfachten Verfahren angenommen wurden und das Primärrecht ergänzen (z.B. die Beschlüsse über die Festlegung der Sitze der Organe und bestimmter Einrichtungen und Dienststellen oder der Akt zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments);
- rund vierzig Protokolle mit gleicher rechtlicher Wirkung wie ein Vertrag (in denen zum Teil wesentliche institutionelle Fragen geregelt werden <sup>1</sup>);
- zahlreiche gemeinsame oder einseitige Erklärungen zu den einzelnen Verträgen.

Ein (keineswegs vollständiger) Überblick über das geltende Primärrecht ist in Anlage I beigelegt <sup>2</sup>.

Das Primärrecht ist also in erster Linie deswegen so kompliziert, weil es sich aus vielen verschiedenen Quellen speist. Der Vorschlag, die Verträge zu vereinfachen, ist nicht neu; Versuche, die Rechtsvorschriften der Union zu vereinfachen, gibt es bereits seit mehreren Jahren. Ungeachtet der ersten Vorstöße, die im Vertrag von Amsterdam (s. unten) unternommen wurden, wurde in der Erklärung von Nizza zur Zukunft der Union (Erklärung von Nizza) die Vereinfachung der Verträge unter den Fragen genannt, die zu erörtern sind, da *"die demokratische Legitimation und die Transparenz der Union und ihrer Organe verbessert und dauerhaft gesichert werden müssen, um diese den Bürgern der Mitgliedstaaten näher zu bringen"*. Die Erklärung von Laeken geht sogar noch weiter und spricht von dem *"Weg zu einer Verfassung für die europäischen Bürger"* <sup>3</sup>. In der Erklärung werden in der Tat einige Themen angesprochen, die den Aufbau der Verträge (Vereinfachung der bestehenden Verträge ohne inhaltliche Änderungen, Basisvertrag, Einbeziehung der Charta, Verfassung), ihre Weiterentwicklung (Unterscheidung zwischen Änderungs- und Ratifikationsverfahren) oder auch die Struktur der Union selbst (Unterscheidung zwischen der Union und den Gemeinschaften, Einteilung in drei Säulen) betreffen.

In der Tat umfasst die Vereinfachung der Verträge eine Reihe von unterschiedlichen Schritten, die mehr oder weniger unabhängig voneinander erfolgen können und bei denen jeweils andere Ursachen der Kompliziertheit behoben werden. Zunächst soll hier auf die redaktionelle Vereinfachung und Modernisierung der Texte selbst eingegangen werden, die sich im Laufe der Zeit ungleichmäßig und wenig kohärent entwickelt haben. Danach soll die Vereinfachung der "Architektur" der Verträge behandelt werden, bei der verschiedene Aspekte eine Rolle spielen.

<sup>1</sup> Vgl. z.B. das Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit (Vertrag von Amsterdam) sowie das neue Protokoll über die Erweiterung der Europäischen Union (Vertrag von Nizza).

<sup>2</sup> Diese Texte sind größtenteils in der *Textsammlung* des Amtes für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften nachzulesen.

<sup>3</sup> Vgl. Ausschnitt aus der Erklärung von Laeken in Anlage II.

So wird mit der Kodifizierung der Verträge bezweckt, dass alle Änderungen, die an den Gründungsverträgen nach und nach vorgenommen worden sind, einbezogen und die ursprünglichen Verträge sowie die nachfolgenden Revisionsverträge aufgehoben werden. Mit der Fusion der Verträge sollen die verschiedenen Gründungsverträge, auf denen die Europäische Union beruht, insbesondere der EUV und der EGV, in einem einzigen Vertrag zusammengefasst und neu geordnet werden. Diese Vertragsfusion führt im Prinzip ebenfalls zur Aufhebung der ursprünglichen Verträge und der nachfolgenden Revisionsverträge.

Sollte der Konvent zudem beschließen, die Ausarbeitung eines Grundlagenvertrags<sup>1</sup> in Betracht zu ziehen, so wird die Struktur und der Inhalt dieses Vertrags ebenso zu erörtern sein wie die Frage, wie die Verknüpfung zwischen diesem Vertrag und den derzeitigen Verträgen aussehen soll. In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage, ob in Bezug auf die Änderungsverfahren zwischen dem "Basisvertrag" und den anderen Vertragstexten unterschieden werden sollte.

Schließlich sind die Verträge auch deswegen so kompliziert, weil die Architektur der Union selbst ziemlich kompliziert ist, insbesondere das Nebeneinander von Union und Gemeinschaft und die Einteilung in Säulen. Mit dieser Frage befasst sich derzeit die Gruppe "Rechtspersönlichkeit" des Konvents.

## **II. VEREINFACHUNG UND MODERNISIERUNG DER VERTRAGSTEXTE**

Erste Schritte in Richtung auf eine Vereinfachung der Vertragstexte wurden mit dem Vertrag von Amsterdam<sup>2</sup> unternommen. Diese Vereinfachung bestand im Wesentlichen darin, dass überflüssige oder überholte Bestimmungen in den drei Gemeinschaftsverträgen sowie in den jeweiligen Anhängen und Protokollen<sup>3</sup> gestrichen wurden. Ungeachtet einiger redaktioneller Anpassungen erfolgte dies insgesamt "nach geltendem Recht", d.h. ohne dass der rechtliche Inhalt der Verträge geändert oder der gemeinschaftliche Besitzstand angetastet wurde<sup>4</sup>. Insgesamt konnten allein im EGV fünfzig Artikel sowie zehn Protokolle und Anhänge entfallen, weitere fünfzig Bestimmungen wurden teilweise gestrichen oder überarbeitet. Anschließend wurden die Artikel des EGV im Interesse der Lesbarkeit neu nummeriert. Auch im EUV wurde nach gründlicher Überarbeitung der Titel V und VI die Nummerierung geändert. Eine Übereinstimmungstabelle mit den bisherigen und den neuen Nummerierungen wurde dem Vertrag von Amsterdam im Anhang beigelegt.

---

<sup>1</sup> Die Erklärung von Laeken spricht von einem "Basisvertrag" ("Basic Treaty").

<sup>2</sup> Zweiter Teil des Vertrags von Amsterdam (Artikel 6 bis 11).

<sup>3</sup> Dabei handelte es sich meist um Bestimmungen, die nach Ablauf einer Übergangszeit oder sonstiger Fristen ungültig geworden waren, oder aber um nicht mehr zeitgemäße Vorschriften.

<sup>4</sup> Vgl. Artikel 10 des Vertrags von Amsterdam.

Auch wenn die Verträge durch die Vereinfachung von Amsterdam lesbarer und für Juristen wie andere Bürger leichter verständlich geworden sind, scheinen in dieser Hinsicht weitere Fortschritte möglich. Mehrere Konventmitglieder haben bereits erklärt, dass sie eine sprachliche Vereinfachung der Verträge anstreben. Überdies lässt die redaktionelle Qualität zahlreicher Vorschriften zu wünschen übrig, insbesondere wenn sie weitschweifig sind oder unzählige Querverweise enthalten<sup>1</sup>. Auch sind die Texte, die im Laufe der Zeit zusammengekommen sind, oft stilistisch wenig homogen und viele der zum Teil noch aus den ursprünglichen Verträgen stammenden Formulierungen angesichts des veränderten Sprachgebrauchs in der Politik, bei den Organen oder in der Rechtsprechung nicht mehr ganz zeitgemäß.

Eine derartige Modernisierung ist sicherlich eine ehrgeizige und anspruchsvolle Aufgabe<sup>2</sup>. Zudem ist sie insofern heikel, als die Vertragstexte oft das Ergebnis schwieriger politischer Kompromisse sind, die zuweilen nur zustande kommen, weil eine gewisse Zweideutigkeit in Kauf genommen wird. (Dies gilt besonders für die Bestimmungen über die Verteilung der Zuständigkeiten.) Außerdem ist zu vermeiden, dass im Zuge der Vereinfachung unbeabsichtigt bestimmte Aspekte der Rechtsordnung in Frage gestellt werden, die der Gerichtshof durch Auslegung der Vertragstexte entwickelt hat.

Bei der Vereinfachung der Verträge geht es zudem auch um eine andere Dimension, nämlich die Rationalisierung und Verallgemeinerung der Beschlussfassungsverfahren sowie die Einführung einer systematischen Typologie der Rechtsakte oder Instrumente. Diese Frage, zu der das Sekretariat des Konvents gesonderte Vermerke herausgegeben hat<sup>3</sup>, gehört zu den zentralen Themen des Konvents. Es geht dabei mit Sicherheit um weitaus mehr als um eine Vereinfachung der Texte "nach geltendem Recht".

---

<sup>1</sup> Vgl. z.B. Artikel 61 EGV:

*"Zum schrittweisen Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts erlässt der Rat*  
a) *innerhalb eines Zeitraums von fünf Jahren nach Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam Maßnahmen zur Gewährleistung des freien Personenverkehrs nach Artikel 14 in Verbindung mit unmittelbar damit zusammenhängenden flankierenden Maßnahmen in Bezug auf die Kontrollen an den Außengrenzen, Asyl und Einwanderung nach Artikel 62 Nummern 2 und 3, Artikel 63 Nummer 1 Buchstabe a und Nummer 2 Buchstabe a sowie Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung der Kriminalität nach Artikel 31 Buchstabe e des Vertrags über die Europäische Union;"*.

<sup>2</sup> In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass bereits früher eine interessante Studie durchgeführt worden ist, bei der es in erster Linie um die Konsolidierung oder vielmehr die Extrapolation des von der Rechtsprechung entwickelten verfassungsrechtlichen Besitzstandes ging (Fassung des EGV des *Centre for European Legal Studies* (Cambridge, Faculty of Law) in *European Law Review*, 1997.

<sup>3</sup> CONV 162/02 und CONV 216/02.

### III. KODIFIZIERUNG DER VERTRÄGE

Eine Ursache für die Kompliziertheit des Primärrechts ist die Tatsache, dass die ursprünglichen Gemeinschaftsverträge wie auch der Vertrag von Maastricht über die Europäische Union wiederholt durch Revisionsverträge geändert worden sind. Inzwischen ist es für Juristen nahezu unmöglich geworden, all diese Verträge zu Rate zu ziehen, obwohl nur sie Rechtswirkung besitzen. Grund hierfür ist, dass die Verträge nie kodifiziert worden sind, d.h. sie wurden nie durch ein neues Dokument ersetzt, das den ursprünglichen Inhalt und die nachfolgenden Änderungen der Verträge umfasst und damit die früheren Texte ersetzt <sup>1</sup>.

Im Rahmen der *Textsammlung* wird in regelmäßigen Abständen eine "*konsolidierte*" Fassung der verschiedenen Gründungsverträge veröffentlicht, d.h. ein Text, der alle späteren Änderungen enthält, der aber die vorausgehenden Verträge nicht ersetzt. Die *Textsammlung* stellt, wie ihre Herausgeber selbst anmerken, "lediglich ein Dokumentationsmittel dar, für das die Gemeinschaftsorgane keine Gewähr übernehmen". Es handelt sich somit nicht um ein rechtskräftiges Dokument. Auch wurden die konsolidierten Fassungen des EUV und des EGV lediglich "zur Anschauung" <sup>2</sup> in den Anhang zur Schlussakte des Vertrags von Amsterdam aufgenommen. Rechtskräftig sind also nach wie vor einzig und allein die ursprünglichen Verträge und die Revisionsverträge.

---

<sup>1</sup> Bei den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften werden verschiedene Verfahren für die Neuordnung der Texte unterschieden. *Mutatis mutandis* können diese Unterscheidungen auch für die Verträge gelten. Die *Konsolidierung* besteht in der Einbeziehung aller nachfolgenden Änderungen in einen Rechtsakt. Sämtliche früheren Rechtsakte bleiben gültig, da der konsolidierte Rechtsakt als solcher keine Rechtswirkung besitzt. Dagegen wird mit der *Kodifizierung* die Aufhebung des ursprünglichen Rechtsakts und aller nachfolgenden Änderungen bezweckt, indem dem neuen Rechtsakt, der alle Änderungen enthält, Rechtswirkung übertragen wird. Man spricht auch von einer *Neufassung* der Rechtstexte, wenn die Kodifizierung mit neuen Änderungen einhergeht. Was die *Fusion* von Texten betrifft, so wird mit ihr die Verschmelzung zweier ursprünglich verschiedener Rechtsakte (und gegebenenfalls der späteren Änderungen) zu einem neuen Rechtsakt bezweckt, der an die Stelle der früheren Texte tritt.

<sup>2</sup> In diesen konsolidierten Fassungen sind sowohl die jüngsten inhaltlichen Änderungen als auch die redaktionellen Vereinfachungen und die neue Nummerierung berücksichtigt. Dabei wurde ein Verzeichnis sämtlicher Protokolle erstellt, in dem diese entsprechend dem/den Vertrag/Verträgen, dem/denen sie beigelegt sind, geordnet wurden; gleichwohl gibt es immer noch einige Ungereimtheiten, insbesondere was die offizielle Nummerierung der Protokolle betrifft (s. Anlage I).

Würde man den konsolidierten Fassungen der beiden Hauptverträge Rechtswirkung verleihen, was ihrer Kodifizierung gleich käme, könnte man die ursprünglichen Verträge und die nachfolgenden Revisionsverträge aufheben. Hierdurch ließe sich das Primärrecht der Union grundlegend vereinfachen. Die Rechtssicherheit würde auch erhöht, da sich die Juristen auf rechtskräftige Texte stützen könnten. Eine solche Kodifizierung könnte – ungeachtet der Orientierungen, auf die sich der Konvent in Bezug auf die Neuordnung der Verträge verständigen wird (Fusion, Grundlagenvertrag) – bereits jetzt vorgenommen werden. Bei den meisten dieser Orientierungen würde nämlich eine Neuordnung der Verträge ohnehin mit einer Kodifizierung einhergehen (s. unten).

Obwohl eine solche Kodifizierung lediglich der geltenden Rechtslage folgt, handelt es sich um keinen unbedeutenden Vorgang, denn die konsolidierten Verträge müssen anschließend von den Mitgliedstaaten erneut ratifiziert werden. Wie sich bei den letzten Regierungskonferenzen gezeigt hat, ist dies eine politisch sehr heikle Frage.

Allerdings hat es bereits in einigen Fällen punktuelle Kodifizierungen und selbst Neufassungen gegeben, die als Beispiel für andere Fälle dienen könnten<sup>1</sup>. Das jüngste Beispiel findet sich im Entwurf des Vertrags von Nizza, der den Mitgliedstaaten zur Ratifizierung vorliegt: Es handelt sich um eine Neufassung des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofs, die den von der Regierungskonferenz vorgenommenen Reformen Rechnung trägt.

#### **IV. FUSION DER VERTRÄGE**

Ein weiterer Grund für die Kompliziertheit des Primärrechts ist das Nebeneinander mehrerer Gründungsverträge über die Gemeinschaften und die Europäische Union. Bei dem Vertrag über die Europäische Union (sog. "Vertrag von Maastricht") stellt sich das besondere Problem, dass er die

---

<sup>1</sup> So wurden das Abkommen über gemeinsame Organe für die Europäischen Gemeinschaften (gemeinsame Versammlung und Gerichtshof) vom 25. März 1957 und der Vertrag vom 8. April 1965 zur Einsetzung eines gemeinsamen Rates und einer gemeinsamen Kommission der Europäischen Gemeinschaften aufgehoben. Die nach wie vor geltenden diesbezüglichen Bestimmungen wurden vereinfacht und in Artikel 9 des Vertrags von Amsterdam zusammengefasst und anschließend in dieser Form den Mitgliedstaaten erneut zur Ratifizierung vorgelegt. Vgl. auch die Aufnahme der Artikel 1, 2 und 3 Absatz 1 des Akts zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments im Anhang zum Beschluss des Rates vom 20. September 1976 in den Artikel 190 EGV.



Gemeinschaftsverträge überlagert, so wie die Union die Gemeinschaften überlagert. Zudem besteht der EUV aus einer Kombination von neuen Bestimmungen für die neue Einheit – GASP und JI – und Vorschriften zur Änderung der drei Gemeinschaftsverträge <sup>1</sup>.

Daher könnte abgesehen von der Kodifizierung der einzelnen ursprünglichen Verträge dadurch eine weitere Vereinfachung erreicht werden, dass die Verträge zu einem einzigen neuen Dokument verschmolzen werden, ohne dabei den Inhalt zu verändern. In der Vergangenheit wurden bereits mehrfach entsprechende Vorstöße unternommen <sup>2</sup>. Während der Beratungen der Regierungskonferenz, die zum Vertrag von Amsterdam führten, hat sich eine Sachverständigengruppe, in der es in erster Linie um eine Vereinfachung der Texte ging, auch mit der Fusion der Verträge befasst. Diese Arbeiten wurden nicht abgeschlossen, doch konnte das Generalsekretariat des Rates sie zu Ende führen und hat sie "*als Beispiel für eine etwaige Konsolidierung der Verträge gemäß der Erklärung Nr. 42 im Anhang zur Schlussakte des Vertrags von Amsterdam*" veröffentlicht <sup>3</sup>.

Das Generalsekretariat des Rates hat – entsprechend den beiden Arbeitshypothesen der Sachverständigengruppe – zwei Modelle für eine Vertragsfusion vorgelegt; das eine berücksichtigt den EUV und die drei Gemeinschaftsverträge <sup>4</sup>, das andere nur den EUV und den EGV. In beiden Fällen würde eine solche Fusion im Prinzip "nach geltendem Recht" <sup>5</sup>, ohne Änderung des Besitzstands und unter Wahrung der derzeitigen Rechtslage, insbesondere der Unterscheidung zwischen Union und Gemeinschaft sowie der Säulenstruktur des Vertrags von Maastricht, erfolgen. Infolgedessen orientiert sich der Aufbau dieses Vertragsentwurfs mit seiner Einteilung in Bücher am Aufbau des derzeitigen EUV. Die konsolidierten Texte des EGV ersetzen die drei Artikel des EUV über die Änderung der Gemeinschaftsverträge und werden in die konsolidierte Fassung des EUV integriert.

---

<sup>1</sup> Artikel 8 bis 10 EUV. Bei der Einheitlichen Akte von 1986 wurde bereits so verfahren, als neben dem Gemeinschaftssystem eine "politische Zusammenarbeit" eingeführt wurde.

<sup>2</sup> Z.B. Europäisches Hochschulinstitut (RSCAS), *Version unifiée et simplifiée des traités régissant l'Union européenne et les Communautés européennes*, Arbeitsdokument W-9, Europäisches Parlament (Generaldirektion Wissenschaft), Reihe Rechtssachen, 1996. Über diese unterschiedlichen Versuche s. auch Ch. Schmid, *Ways out of the Maquis Communautaire – On Simplification and Consolidation and the need for a Restatement of European Primary Law*, EHI, Arbeitsdokument RSC Nr. 99/6 ([http://www.iue.it/RSC/Publications/99\\_6t.htm#15](http://www.iue.it/RSC/Publications/99_6t.htm#15)).

<sup>3</sup> Konsolidierte Fassung der Verträge (Teil I und II), Dok. SN 1845/00 und 1846/00.

<sup>4</sup> Bei diesem Modell würden die Rechtspersönlichkeiten der drei Gemeinschaften ebenfalls miteinander verschmolzen (was bereits in der Präambel des Fusionsvertrags von 1965 als Ziel angegeben war) und die Europäische Gemeinschaft würde die beiden anderen Gemeinschaften ablösen. Dabei würden die gleichlautenden oder analogen Bestimmungen der Gemeinschaftsverträge verschmolzen, wodurch im EAG-Vertrag mehr als hundert und im EGKS-Vertrag über sechzig Vorschriften entfallen könnten. Damit der einheitliche Vertrag nicht zu umfangreich wird, würden überdies die materiellrechtlichen Vorschriften, die sich nur in diesen beiden Verträgen finden, in zwei sektorielle Protokolle aufgenommen. Im Zusammenhang mit der Fusion der Bestimmungen der Gemeinschaftsverträge und der Verknüpfung der Verträge mit den beiden Protokollen ergaben sich allerdings hier und da einige heikle Fragen, die zweifellos auf politischer Ebene zu entscheiden wären.

<sup>5</sup> Vgl. die Klauseln 356 und 357.

Die (ungefähr 360) Bestimmungen in dem neuen Dokument werden fortlaufend nummeriert, und es wird eine Präambel vorangestellt, in die die Präambeln des EUV und des EGV einfließen. Für den fusionierten Vertrag ergibt sich somit folgende Gliederung:

Präambel

- Buch I: Gemeinsame Bestimmungen (frühere Artikel 1 bis 7 des EUV)
- Buch II: Die Europäische Gemeinschaft (frühere Artikel 1 bis 311 des EGV)
- Buch III: Bestimmungen über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (frühere Artikel 11 bis 28 des EUV)
- Buch IV: Bestimmungen über die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (frühere Artikel 29 bis 42 des EUV).
- Buch V: Bestimmungen über eine verstärkte Zusammenarbeit (frühere Artikel 43 bis 45 des EUV)
- Buch VI: Schlussbestimmungen (frühere Artikel 46 bis 53 des EUV)
- Anhänge und Protokolle <sup>1</sup>.

Buch II wird zudem in begrenztem Umfang dahingehend umstrukturiert, dass die institutionellen Bestimmungen des EGV (bzw. die gemeinsamen Bestimmungen der Gemeinschaften) nach vorne hinter die Grundsätze und die Unionsbürgerschaft gestellt und die Bestimmungen über die Außenbeziehungen der Gemeinschaft in einem einzigen Teil zusammengefasst werden. Hierbei handelt es sich um ein Beispiel für eine mögliche Neuordnung des EGV, die unabhängig von jedweder Fusion erfolgen könnte.

Diese Arbeiten führten unter anderem deshalb zu keinem Ergebnis, weil der neue Fusionsvertrag, wie ein kodifizierter Vertrag, den Mitgliedstaaten zur Ratifizierung hätte vorgelegt werden müssen. Manche waren nämlich dagegen, dass bei dieser Gelegenheit die Debatte über den Besitzstand neu angefasst wird, wobei der EAG-Vertrag in dieser Hinsicht besonders heikel gewesen wäre. Andere befürchteten, dass die inhaltlichen Änderungen im Rahmen des Vertrags von Amsterdam in einem kodifizierten oder fusionierten Text nicht deutlich genug zum Ausdruck kämen. Erschwerend hinzu kam, dass dieses Vorhaben die Aufhebung aller ursprünglichen Verträge und der nachfolgenden Revisionsverträge erfordert hätte. Abgesehen von der symbolischen Wirkung einer solchen Aufhebung fürchteten einige, dass die Fusion als solche, auch wenn sie grundsätzlich nach geltendem Recht erfolgt wäre, unvorhersehbare rechtliche Folgen in der Zukunft haben könnte.

---

<sup>1</sup> Bei dem Modell für die Fusion der vier Verträge umfasst dieser Teil ein Protokoll 1 über Kohle und Stahl sowie ein Protokoll 2 über Atomenergie.

Überdies wurde zum Teil die Auffassung vertreten, dass die Ergebnisse einer solchen Vertragsfusion unbefriedigend wären und ein neues Ratifizierungsverfahren nicht rechtfertigen würden. Insbesondere das Festhalten an den beiden Einheiten – Union und Gemeinschaft – sowie die strikte Wahrung der Säulenstruktur setzten der thematischen Neuordnung des einheitlichen Vertrags Grenzen.

## V. AUSARBEITUNG EINES GRUNDLAGENVERTRAGS

Ganz gleich, welche Formel für eine Vertragsfusion gewählt wird, das Ergebnis bleibt ein umfangreicher und relativ komplizierter Text, so dass der Mehrwert nach Auffassung einiger den derzeitigen Erwartungen nicht entspricht. Jedenfalls wird in der Erklärung von Laeken im Hinblick auf eine umfassende "Neuordnung" der Verträge die Frage aufgeworfen, ob "*zwischen einem Basisvertrag und den übrigen Vertragsbestimmungen unterschieden werden*" und ob sich diese Unterscheidung in unterschiedlichen "*Änderungs- und Ratifikationsverfahren*" niederschlagen soll. Bei den ersten Diskussionen im Konvent hat sich bestätigt, dass die Beratungen des Konvents letztendlich zur Ausarbeitung eines neuen "Grundlagenvertrags" oder "Verfassungsvertrags" oder sogar einer Verfassung führen könnten <sup>1</sup>.

Die Idee eines "Grundlagenvertrags" für die Europäische Union ist nicht neu. Das Europäische Parlament hat diesbezüglich bereits zwei Vorstöße unternommen. Erstmals im Jahr 1984 unter Federführung von Altiero Spinelli mit einem Entwurf für einen "Vertrag zur Gründung der Europäischen Union", in dem der acht Jahre später unterzeichnete Vertrag von Maastricht weitgehend vorweggenommen wurde; ein zweites Mal im Jahr 1994 mit einem Entwurf einer "Verfassung der Europäischen Union" <sup>2</sup>. Die Idee fand auch außerhalb der Organe Widerhall <sup>3</sup>. In jüngerer Zeit hat

---

<sup>1</sup> Vgl. auch insbesondere die Beiträge von Herrn H. Haenel (CONV 12/02), Herrn A. Duff (CONV 22/02 und 57/02), Herrn E. Teufel (CONV 23/02), Herrn J. Trzcinski (CONV 34/02) sowie Herrn K. Hänsch und Frau P. Berès (CONV 63/02).

<sup>2</sup> Auch benannt nach dem damaligen Berichterstatter des Institutionellen Ausschusses, Fernand Herman.

<sup>3</sup> European Constitutional Group, *A proposal for a European Constitution*, European Policy Forum, London, 1993; *The Economist*, 18. Oktober 2000.

das Europäische Hochschulinstitut in Florenz im Auftrag der Europäischen Kommission eine Machbarkeitsstudie <sup>1</sup> über die Neuordnung der Verträge erstellt. Diese Studie, die an den Bericht der Gruppe der Weisen vom 18. Oktober 1999 über die institutionellen Reformen anknüpft, stieß insofern auf Interesse, als darin vorgeschlagen wird, über eine Neuordnung der geltenden Verträge unter möglichst weitgehender Wahrung der bestehenden Rechtslage ("nach geltendem Recht") zu einem Grundlagenvertrag zu gelangen <sup>2</sup>.

Alle in diesen Entwürfen enthaltenen Modelle können dem Konvent als Anregung für seine Beratungen dienen, sofern er sich für die Ausarbeitung eines Grundlagenvertrags entscheidet. Auf jeden Fall sind insbesondere zwei Fragen zu erörtern: Wie sollen Form und Inhalt des Grundlagenvertrags aussehen und wie soll dieser mit den derzeitigen Verträgen verknüpft werden? Diese beiden Fragen hängen übrigens miteinander zusammen. In einem zweiten Schritt wäre zu fragen, ob es für die Änderung der Verträge jeweils unterschiedliche Verfahren geben sollte.

## **A. STRUKTUR UND INHALT DES GRUNDLAGENVERTRAGS**

Für die Ausarbeitung eines Grundlagenvertrags ist es erforderlich, festzulegen, welche Bestimmungen als die wichtigsten angesehen werden und somit in diesen Vertrag aufgenommen werden sollen. Diese Auswahl bringt mitunter schwierige politische Entscheidungen mit sich. Einige Themen wie die Grundlagen und Grundsätze der Union, die Grundrechte und die Unionsbürgerschaft, einige institutionelle Bestimmungen und die klassischen Schlussbestimmungen dürften keine großen Probleme aufwerfen. Andere hingegen - insbesondere die Bestimmungen über die Ziele oder die

---

<sup>1</sup> Vgl. die Bezugnahmen auf die Berichte von Florenz im Dokument CONV 8/02, ANLAGE I, S. 3 (Internet: <http://www.iue.it/RSC/Treaties.html>) sowie die Kommissionsmitteilung vom 12. Juli 2000 "Ein Grundlagenvertrag für die Europäische Union", KOM(2000) 434 endg.. Vgl. auch das Modell der Bertelsmann Forschungsgruppe im Centrum für angewandte Politikforschung, "Ein Grundvertrag für die Europäische Union" (<http://www.cap.uni-muenchen.de/>).

<sup>2</sup> Die Studie von Florenz über die Neuordnung der Verträge geht von der Feststellung aus, dass die geltenden Verträge bereits verfassungsrechtliche Bestimmungen enthalten. Da diese verfassungsrechtlichen Bestimmungen in der Fülle der Vertragsbestimmungen ziemlich "untergehen", hat das Hochschulinstitut versucht, die verfassungsrechtlichen Bestimmungen, die über die geltenden Hauptverträge (d.h. EUV und EGV) verstreut sind, in einem neuen Grundlagenvertrag zusammenzufassen und zusammenhängend anzuordnen und dabei ihren Inhalt so wenig wie möglich zu verändern, insbesondere was die Säulenstruktur betrifft. Das Modell könnte insofern eine nützliche Diskussionsgrundlage für die Beratungen des Konvents darstellen, als mit ihm der Versuch unternommen wurde, die bestehenden verfassungsrechtlichen Bestimmungen zu ermitteln.

Kompetenzzuweisung, - könnten sich als heikler erweisen. Schließlich sollte nicht außer acht gelassen werden, dass die Ausarbeitung eines Grundlagenvertrags und die Differenzierung der Änderungsverfahren unter Umständen (aber nicht unbedingt) miteinander einhergehen sollten (siehe unten).

Angesichts der Entwicklung der die Europäische Union betreffenden Verträge und der laufenden Arbeiten des Konvents kann bereits *in abstracto* der Versuch unternommen werden, einige Ansätze für die Festlegung des Inhalts des Grundlagenvertrags aufzuzeigen.<sup>1</sup>

– *Präambel:*

Es ist eine alte Tradition, den Verträgen über die Europäische Union Präambeln voranzustellen, auf deren politische Bedeutung und etwas emphatischer Stil oft hingewiesen wurde. Es wäre nützlich, alle Bürger in die Lage zu versetzen, eine neue, zusammenfassend und einfach abgefasste Präambel mühelos lesen zu können.<sup>2</sup>

– *Art, Aufbau und Werte der Union:*

Einige einleitende ("gemeinsame") Bestimmungen des EUV betreffen die Art der Union, ihren allgemeinen institutionellen Aufbau und die von ihr vertretenen Grundwerte, insbesondere die vorrangige Bedeutung der demokratischen Grundsätze. Bei den Bestimmungen über den Aufbau müssen insbesondere die Ergebnisse der Arbeitsgruppe berücksichtigt werden, die prüft, welche Auswirkungen es hätte, wenn der Union explizit eine einheitliche Rechtspersönlichkeit zuerkannt würde.

---

<sup>1</sup> Das vom Hochschul-Institut in Florenz vorgelegte Modell eines Grundlagenvertrags umfasst (je nach Textfassung 70 bis 90) Klauseln, die jeweils eine Überschrift tragen, aus der die behandelte Materie hervorgeht. Das Modell ist wie folgt strukturiert:

Präambel

Titel I: Grundlagen der Union

Titel II: Grundrechte

Titel III: Unionsbürgerschaft

Titel IV: Ziele und Maßnahmen (Tätigkeiten oder Politiken) der Union

Titel V: Institutionelle Bestimmungen

Titel VI: Finanzielle Bestimmungen

Titel VII: Bestimmungen über die verstärkte Zusammenarbeit

Titel VIII: Schlussbestimmungen

Sonderprotokolle im Anhang zum Grundlagenvertrag

– Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik

– Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen.

<sup>2</sup> Es könnte auch die Präambel der Grundrechtecharta in Betracht gezogen werden, die über die eigentlichen Grundrechte hinausgeht und ganz allgemein auf den Integrationsprozess Bezug nimmt.

– *Unionsbürgerschaft und Rechte der Unionsbürger:*

Eine Reihe der derzeitigen Bestimmungen des EUV und des EGV betreffen bereits die Grundrechte<sup>1</sup> oder die Rechte der Unionsbürger<sup>2</sup>. Darüber hinaus soll sich der Konvent auch zu der Frage äußern, ob die Grundrechtecharta in die Verträge (oder den Grundlagevertrag) aufgenommen werden sollte und wie sich dies technisch bewerkstelligen ließe; die Frage wird derzeit von einer Arbeitsgruppe geprüft. Es könnte auch eine Bestimmung vorgesehen werden, in der der Begriff "Unionsbürgerschaft" definiert wird.

– *Die allgemeinen Ziele der Union:*

Ein grundlegendes Merkmal der europäischen Integration ist der zweckgerichtete oder funktionelle Ansatz: Die Gemeinschaften und später die Union wurden geschaffen, um allgemeine, aber genau festgelegte Ziele zu verwirklichen<sup>3</sup>. Die Formulierung dieser Ziele lehnt sich an die in den Präambeln bereits verwendeten Formulierungen an.

– *Die Organe der Union, die Beschlussfassungsverfahren und die Arten der Instrumente ihres Handelns:*

Die Behandlung dieses Themas im Grundlagenvertrag wird von den Ergebnissen der Arbeitsgruppe "Vereinfachung der Rechtsetzungsverfahren und Rechtsakte" und von den künftigen Erörterungen des Konvents über die Organe abhängen. In dieser Hinsicht bestünde die den derzeitigen Verträgen am nächsten kommende Methode darin, in den Grundlagenvertrag spezielle Abschnitte über jedes Organ der Union aufzunehmen<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Siehe z.B. Artikel 6 Absatz 2 EUV und Artikel 3 Absatz 2 sowie Artikel 13 EGV.

<sup>2</sup> Zweiter Teil des EGV. Siehe eventuell auch Artikel 12 und Artikel 255 Absatz 1 EGV.

<sup>3</sup> Artikel 2 EUV, Artikel 2 und 4 EGV.

<sup>4</sup> Im Florenzer Modell betreffen die in den Grundlagenvertrag aufgenommenen Bestimmungen im Wesentlichen entweder die Zusammensetzung der Organe (hinsichtlich ihrer Repräsentativität), ihre Aufgaben (je nach der Säule, innerhalb deren sie tätig werden) und gegebenenfalls die jeweiligen Verfahren für interne Abstimmungen. Die übrigen Bestimmungen über die interne Funktionsweise der Organe wurden hier also nicht aufgenommen. Sie könnten in einer Satzung für jedes Organ nach Vorbild der Satzung des Gerichtshofes zusammengefasst werden, wobei zu beachten ist, dass einige bereits in den Geschäftsordnungen der einzelnen Organe enthalten sind.

– *Politiken und Zuständigkeiten der Union:*

Die Verträge und die Rechtsprechung des Gerichtshofes enthalten bereits eine Reihe von Grundsätzen über die Beziehungen zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten, die Eingang in einen Grundlagenvertrag finden könnten: den Grundsatz der Zuweisung von Zuständigkeiten, die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit bei der Ausübung der Zuständigkeiten, den Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit, die allgemeinen Grundsätze für die verstärkte Zusammenarbeit, die Grundsätze des Vorrangs und der unmittelbaren Anwendbarkeit der Vorschriften der Union usw.

Was die eigentliche Kompetenzabgrenzung betrifft, so könnten im Grundlagenvertrag zunächst die verschiedenen Kategorien von Kompetenzen festgelegt und dann die einzelnen Politiken oder Tätigkeitsbereiche in Abhängigkeit von diesen Kategorien von Kompetenzen aufgelistet werden<sup>1</sup>. Es ließe sich auch daran denken, in einem Abschnitt des Grundlagenvertrags über die Verfahren oder über die Rechtsakte eine Verbindung zu den einzelnen Politiken oder Tätigkeitsbereichen herzustellen. Hingegen dürfte es schwierig sein, in den Grundlagenvertrag Rechtsgrundlagen für die Kompetenzen im eigentlichen Sinne aufzunehmen. Die "Verhandlung", die vor der Auswahl der Rechtsgrundlagen stattfände, könnte sich nämlich sehr schwierig gestalten, insbesondere für den Fall, dass für die Rechtsgrundlagen, die nicht in den Grundlagenvertrag aufgenommen würden, ein vereinfachtes Änderungsverfahren gelten würde. Die Idee einer Übernahme aller Rechtsgrundlagen in den Grundlagenvertrag dürfte aber dem Konzept eines Grundlagenvertrags als solchem zuwiderlaufen.

– *Schlussbestimmungen:*

Die derzeitigen Verträge enthalten allesamt eine Reihe von Schlussbestimmungen, insbesondere über den Beitritt neuer Mitglieder, das Inkrafttreten, das Verfahren zur Vertragsänderung, den zeitlichen und räumlichen Anwendungsbereich des Vertrags, die verbindlichen Sprachfassungen usw. Hier könnten Bestimmungen über das Verfahren aufgenommen werden, das es einem Mitgliedstaat ermöglichen würde, seine Mitgliedschaft in der Union zu beenden.

---

<sup>1</sup> In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass in Artikel 3 EGV bereits in knapper Form die einzelnen Tätigkeitsbereiche der Gemeinschaft aufgeführt werden, die den einzelnen Kapiteln (oder Abschnitten) der EGV-Bestimmungen über die Politiken entsprechen, und dass ein erster Hinweis auf die Art der Tätigkeit gegeben wird.

## **B. VERKNÜPFUNG DES GRUNDLAGENVERTRAGS MIT DEN DERZEITIGEN VERTRÄGEN**

Selbstverständlich werden einige inhaltliche Vorgaben - insbesondere der mehr oder weniger enge Verweis auf geltende Texte und die mehr oder weniger starke Aufnahme von Einzelheiten - nicht ohne Auswirkungen auf die Verknüpfung des Grundlagenvertrags mit den derzeit geltenden Verträgen sein. Zudem wird die Frage dieser Verknüpfung auch davon abhängen, in welchem Umfang der Konvent substanzielle Reformen vorschlägt.

Ganz allgemein können jedoch für die Verknüpfung dieser Texte zwei Ansätze - bei denen es jeweils Varianten geben kann - in Betracht gezogen werden. Unabhängig von dem letztlich gewählten Ansatz sollte aber die Frage einer eventuellen Hierarchie zwischen dem Grundlagenvertrag und den übrigen Verträgen gestellt werden.

### **Erster Ansatz: Ein Grundlagenvertrag im Rahmen einer Neuordnung und Vereinfachung der derzeitigen Verträge**

Der erste Ansatz besteht darin, den Grundlagenvertrag in einen umfassenderen Prozess der Neuordnung und Vereinfachung der wichtigsten geltenden Verträge - d.h. in einen Prozess der Verschmelzung und Umstrukturierung des derzeitigen EUV und des derzeitigen EGV<sup>1</sup> - einzubeziehen.

Hinsichtlich des weiteren Schicksals der Texte, die nicht in den Grundlagenvertrag aufgenommen werden und den "zweiten Teil" des Prozesses bilden, sind mehrere Varianten möglich. Hierzu gehören:

---

<sup>1</sup> Die Einbeziehung des Euratom-Vertrags (EAGV) bleibt offen.



- a) ein zweiter eigenständiger Vertrag;
- b) ein zweiter Teil eines einheitlichen Vertrags, dessen erster Teil der Grundlagenvertrag wäre <sup>1</sup>;
- c) eine Reihe von "Sonder"-Protokollen im Anhang zum Grundlagenvertrag.

Unabhängig von der gewählten Variante würden die Texte der derzeitigen Verträge sowohl im Grundlagenvertrag als auch im "zweiten Teil" verschmolzen und neu geordnet.

Da das Endprodukt (zumindest im Falle von EUV und EGV) an die Stelle der einzelnen ursprünglichen und geänderten Verträge treten würde, müsste es in seiner Gesamtheit einem Ratifizierungsverfahren unterzogen werden. Bevor dieser Weg eingeschlagen wird, sollte man sich daher die Bedenken derer in Erinnerung rufen, die einer erneuten Ratifizierung eventuell bereits dem Besitzstand zugehöriger Texte skeptisch gegenüber stehen. Angesichts des neuen Kontextes und der Bedeutung der in Betracht gezogenen Reformen hätte ein neues Ratifizierungsverfahren für alle Bestimmungen "beider Teile" jedoch auch zur Folge, dass die Mitgliedstaaten und ihre Bürger um ihre Zustimmung zu dem künftigen europäischen Projekt gebeten würden. Mit diesem Vorgehen könnte zudem auch die Lesbarkeit der Verträge für die Bürger erhöht werden, worin eines der Hauptziele der Arbeiten des Konvents besteht.

---

<sup>1</sup> Dieser Ansatz wird insbesondere in der Florenzer Studie vorgeschlagen. Die Hauptidee läuft also darauf hinaus, den neuen *Grundlagenvertrag der Union* völlig an die Stelle des derzeitigen Vertrags über die Europäische Union treten zu lassen. Dies ist möglich, weil ein derartiger Grundlagenvertrag ebenso wie der derzeitige EUV die Merkmale eines "Rahmenvertrags" besitzen würde, der unter ein und demselben "Dach" gemeinschaftliche und zwischenstaatliche Tätigkeiten vereinigt. Dieses Vorgehen wird auch dadurch ermöglicht, dass alle Bestimmungen des EUV, die nicht in den Grundlagenvertrag übernommen werden - d.h. ein Großteil der Bestimmungen über die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik sowie über die justizielle und polizeiliche Zusammenarbeit (Titel V und VI EUV) - in zwei eigenständigen Sonderprotokollen im Anhang zum Grundlagenvertrag enthalten sind. Die Artikel 8, 9 und 10, die Änderungen an den drei Gemeinschaftsverträgen vornehmen, würden nach der Fusion dieser Verträge (oder im Falle des EGKSV nach dessen Ablauf) abgeschafft. Der EGV (oder genauer dessen kodifizierte Fassung) würde seine derzeitige Struktur behalten, jedoch ohne die in den Grundlagenvertrag übernommenen (oder in ihm geregelten) Bestimmungen. Die Studie weist jedoch darauf hin, dass die Logik dieses Vorgehens letztendlich darauf hinauslaufen würde, den Rest des EGV in ein drittes Sonderprotokoll umzuwandeln. Ergebnis wäre ein aus zwei Teilen bestehender einheitlicher Rechtsakt: ein Teil wäre der Grundlagenvertrag, der andere Teil die drei Sonderprotokolle, die den drei Säulen entsprechen würden. *Mutatis mutandis* könnte in einem vierten Sonderprotokoll das vom EAGV behandelte Sachgebiet abgedeckt werden, falls beschlossen werden sollte, auch diesen Vertrag in die Neuordnung einzubeziehen. Die Zahl der Sonderprotokolle könnte sich noch erhöhen, falls der EGV z.B. in mehrere thematische Sonderprotokolle aufgeteilt würde (Binnenmarkt, WWU, neuer Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, Außenbeziehungen, sonstige gemeinsame oder ergänzende Politiken).

Man muss sich dennoch fragen, ob der Konvent das geeignete Gremium für die Durchführung des gesamten Prozesses ist. Angesichts des technischen Charakters des "zweiten Teils" stünden dem Konvent *zwei Optionen* offen:

- Einerseits könnte sich der Konvent rein auf die Ausarbeitung des Grundlagenvertrags konzentrieren, die Behandlung des "zweiten Teils" für eine spätere Phase vorsehen und einen Bericht über die Konsequenzen des Grundlagenvertrags für die derzeitigen Vertragstexte annehmen; aus diesem Bericht müsste zudem in groben Umrissen hervorgehen, wie der zweite Teil mit dem Grundlagenvertrag verknüpft werden und wie er strukturiert sein soll. Die weitere Arbeit könnte auf der Grundlage dieses Berichts von einer (aus Mitgliedern der Juristischen Dienste der Organe und des Konventssekretariats zusammengesetzten?) Expertengruppe erledigt werden, die unter der politischen Kontrolle des Europäischen Rates, des Vorsitzes oder des Präsidiums des Konvents oder sogar des Konvents selbst arbeiten würde. Der Konvent könnte dazu aufgerufen werden, das Ergebnis dieser Arbeiten vor der Regierungskonferenz zu billigen.
- Andererseits könnte der Konvent den Grundlagenvertrag und den "zweiten Teil" ausarbeiten; für die Abfassung des zweiten Teils würde er dann eine (aus Mitgliedern der Juristischen Dienste der Organe und des Konventssekretariats zusammengesetzte?) Expertengruppe damit beauftragen, parallel zum neuen Grundlagenvertrag die technische Anpassung der bestehenden Vertragsbestimmungen (EUV, EGV und Euratom) vorzunehmen, wozu auch die Umstrukturierung der im "zweiten Teil" verbleibenden Texte gehören würde. Diese Expertengruppe würde immer dann, wenn der Konvent Fortschritte bei der Abfassung des Grundlagenvertrags erzielt hat, ihre Arbeit fortsetzen und hierbei nach Leitlinien vorgehen, die vom Konvent (oder dessen Präsidium) aufgestellt werden. Nach Abschluss der Arbeiten würden sowohl der Grundlagenvertrag als auch der "zweite Teil" praktisch gleichzeitig vom Konvent angenommen werden. Dieser Ansatz könnte allerdings einige Schwierigkeiten aufwerfen; insbesondere müssten die Konventsmitglieder davon überzeugt werden, nicht die Substanz einiger Politikbereiche (z.B. Landwirtschaft, Strukturfonds, Haushalt) anzutasten und nicht bestimmte bei den Beitrittsverhandlungen geregelte Fragen wieder zur Diskussion zu stellen.

## Zweiter Ansatz: Ein Grundlagenvertrag, der die derzeitigen Verträge überlagert

Der zweite Ansatz besteht darin, einen neuen Grundlagenvertrag auszuarbeiten, der die derzeit geltenden Verträge überlagert. Die derzeitigen Verträge würden unverändert weiterbestehen oder höchstens punktuell geändert werden, um sie an den Grundlagenvertrag anzupassen, insbesondere durch die Abschaffung redundanter Bestimmungen. Auf diese Weise könnte der Grundlagenvertrag unabhängig von jeder Fusion und Umstrukturierung der derzeitigen Verträge ausgearbeitet werden. Nur der Grundlagenvertrag und gegebenenfalls die Anpassungen der derzeitigen Verträge müssten von den Mitgliedstaaten ratifiziert werden.

Dieser Ansatz lässt sich an den beiden bereits genannten Entwürfen des Europäischen Parlaments - dem Spinelli- und dem Herman-Entwurf - illustrieren, die sich diesbezüglich sehr ähneln. In beiden Entwürfen bleiben die bisherigen Verträge unangetastet: Sie werden nicht ersetzt und noch nicht einmal ausdrücklich angepasst. Der *Vertrag über die Europäische Union* (Spinelli) bzw. die *Europäische Verfassung* (Herman) geben somit einen Rahmen für die Gemeinschaftsverträge (und im zweiten Fall auch für den EUV) ab und überlagern sie <sup>1</sup>.

Angesichts der Bedeutung der Bestimmungen, um die es hier geht, haben zahlreiche Beobachter darauf hingewiesen, dass es im Hinblick auf die Rechtssicherheit sehr gefährlich ist, eine Verknüpfung zwischen dem neuen Dokument und den geltenden Verträgen und sonstigen Rechtsakten herzustellen, ohne diese ausdrücklich anzupassen. Bestehen das alte und das neue System nebeneinander, so riskiert man in der Tat einen ständigen Konflikt aufgrund der eventuellen Hinfälligkeit oder impliziten Änderung der derzeitigen Verträge durch den Grundlagenvertrag. Entscheidet man sich also für den Ansatz, einen neuen Vertrag abzufassen, der die bisherigen Verträge überlagern soll, so sollte zumindest gleichzeitig eine Anpassung dieser Verträge vorgenommen werden.

---

<sup>1</sup> Siehe Artikel 7 des Spinelli-Entwurfs und Artikel 8 des Herman-Entwurfs. In beiden Fällen erfolgt die Verknüpfung mit den bereits geltenden Verträgen dadurch, dass zum einen zwischen den "*Bestimmungen der Verträge, die ihre Ziele und ihren Geltungsbereich betreffen*" und zum anderen den "*übrigen Bestimmungen der Verträge*" unterschieden wird. Die erstgenannten Bestimmungen sind insofern Bestandteil des Rechts der Union, als sie nicht durch den Entwurf des neuen Vertrags oder der neuen Verfassung geändert werden. Sie können auch in der Zukunft nach dem Verfahren zur Vertrags-/Verfassungsänderung angepasst oder geändert werden. Die übrigen Bestimmungen "*sind ebenfalls Bestandteil des Unionsrechts, sofern sie nicht unvereinbar sind*" mit dem neuen Vertrag/der neuen Verfassung. Sie können ebenfalls in der Zukunft nach dem Verfahren der "*Organgesetze*" angepasst oder geändert werden. In beiden Fällen schließlich bleiben die Rechtsakte der Gemeinschaften (oder der Union) "*weiterhin in Kraft, sofern sie nicht mit der Verfassung (dem Vertrag) unvereinbar sind und solange sie nicht durch Rechtsakte oder Maßnahmen der Organe der Union gemäß deren jeweiligen Zuständigkeiten ersetzt werden*".

Dennoch wäre es in diesem Falle so, dass die Überlagerung des derzeitigen Unionsvertrags - oder zumindest dessen, was von ihm übrig bleiben würde - durch einen neuen Grundlagenvertrag eher eine kompliziertere Struktur der Verträge als deren Vereinfachung zur Folge hätte.

### **3) Frage der etwaigen Hierarchisierung des Grundlagenvertrags**

Erhält die Union einen Grundlagenvertrag, so stellt sich früher oder später die Frage, ob die weiter bestehenden Verträge (oder im Falle einer Neuordnung die in den "zweiten Teil" aufgenommenen Texte) dem neuen Grundlagenvertrag untergeordnet sind oder nicht. Die Hierarchisierung von Verträgen ist zwar im Völkerrecht ein nicht gerade häufiges Phänomen, durch den verfassungsmäßigen bzw. grundlegenden Charakter des neuen Vertrags wird diese Frage jedoch aufgeworfen. Um sie beantworten zu können, bedarf es zunächst konkreter Vorstellungen über den Inhalt des Grundlagenvertrags sowie über die Techniken seiner Verknüpfung mit den übrigen geltenden Texten bzw. Verträgen. Derzeit können daher nur einige Bemerkungen vorgebracht werden.

Die Frage stellt sich natürlich nur, wenn im Grundlagenvertrag nicht ausdrücklich auf sie eingegangen wird, indem eine Hierarchisierung entweder ausgeschlossen oder stipuliert wird. Die Hierarchisierung kann zudem verschiedene Formen annehmen: zum Beispiel kann festgelegt werden, dass nur eine künftige Änderung der derzeitigen Vertragstexte (gegebenenfalls in der Form, in der sie nach einer Anpassung oder Neuordnung im "zweiten Teil" erscheinen) dem Grundlagenvertrag unterliegen würde, was bedeuten würde, dass diese Texte zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Grundlagenvertrags zunächst einmal als mit diesem im Einklang stehend betrachtet würden. Ebenso können die Mechanismen, mit denen die hierarchische Unterordnung unter den Grundlagenvertrag kontrolliert oder entsprechende justizielle Sanktionen verhängt werden, mehr oder weniger ausgeprägt sein. Andererseits dürfte es schwierig sein, eine Hierarchisierung der Verträge einzuführen, wenn nicht zugleich die Beschlussfassungsverfahren zur Änderung dieser Verträge in entsprechender Weise verschieden ausgestaltet werden (siehe nächsten Abschnitt).

Die etwaige Hierarchisierung der Verträge dürfte somit vor allem von dem allgemeinen Ansatz abhängen, der für die Verknüpfung zwischen den Verträgen gewählt wird. Würden z.B. die derzeitigen Verträge unverändert (und vorbehaltlich impliziter Änderungen, späterer Anpassungen und ihrer Vereinbarkeit mit dem Grundlagenvertrag anwendbar) bleiben, so dürfte dem neuen Grundlagenvertrag zumindest implizit Vorrang zukommen. Werden hingegen nach Abschluss der Reformen die Texte des Grundlagenvertrags und der übrigen Verträge ausdrücklich aufeinander abgestimmt, so muss es nicht unbedingt zu einer Unterordnung von Verträgen kommen. Dies wäre etwa der Fall, wenn die derzeitigen Verträge in konsequenter Weise an den neuen Grundlagenvertrag angepasst würden oder wenn dieser in einen umfassenderen Prozess der Umgestaltung der Verträge

in zwei Teile einbezogen würde (Ansatz der Florenzer Studie <sup>1</sup>). Selbst in diesen Fällen könnte allerdings im Bemühen um langfristige Rechtssicherheit bewusst eine hierarchische Beziehung für die künftige Änderung der Texte hergestellt werden. Insbesondere könnte eine gewisse Unterordnung der derzeitigen Verträge (gegebenenfalls in der Form , in der sie nach einer Anpassung oder Neuordnung im "zweiten Teil" erscheinen) unter den Grundlagenvertrag die Idee zum Ausdruck bringen, dass in ihnen die Bedingungen und Modalitäten für die im Grundlagenvertrag niedergelegten Grundsätze näher ausgeführt werden.

## **VI. ÄNDERUNG UND DIFFERENZIERUNG DER VERFAHREN FÜR DIE REVISION DER VERTRÄGE**

Unabhängig vom Umfang der vom Konvent vorgeschlagenen Reformen und von dem für die Verknüpfung mit den geltenden Verträgen gewählten Ansatz ist der neue Grundlagenvertrag, würde er als ein "Neugründungspakt" ausgelegt, im Rahmen einer Fortschreibung der derzeitigen Verträge zu sehen und müsste somit grundsätzlich gemäß dem in Artikel 48 EUV vorgeschriebenen Verfahren angenommen werden. Alle Mitgliedstaaten der Union müssten daher im Rahmen einer Regierungskonferenz dem neuen Vertrag zustimmen, der erst dann in Kraft treten würde, wenn er von allen diesen Mitgliedstaaten *"gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften"* (Zustimmung der einzelstaatlichen Parlamente oder Volksabstimmungen) ratifiziert worden ist. Dies schließt jedoch nicht aus, dass der Grundlagenvertrag und die anderen Texte oder Verträge in Zukunft einem geänderten oder differenzierten Revisionsverfahren unterworfen werden könnten, wozu man allerdings zunächst Artikel 48 EUV ändern oder davon abweichende Verfahren vorsehen müsste.

In der Erklärung von Laeken wird diesbezüglich die Möglichkeit einer Unterscheidung „*zwischen den Änderungs- und Ratifikationsverfahren für den Basisvertrag und die anderen Vertragsbestimmungen*“ angesprochen.

---

<sup>1</sup> Im Bericht des Florenzer Hochschul-Instituts wird formell keine hierarchische Beziehung zwischen dem Grundlagenvertrag und den übrigen Sonderprotokollen bzw. dem EGV hergestellt. Da dort allerdings von einem Ansatz der "Beibehaltung des geltenden Rechts" ausgegangen wurde, war eine Abstimmung zwischen den Texten eher selbstverständlich.

Die Einführung unterschiedlicher Änderungsverfahren für eine Reihe von Vertragsbestimmungen führt nicht notwendigerweise zu einer hierarchischen Beziehung zwischen den verschiedenen Vertragstexten <sup>1</sup>. In dieser Hinsicht ist bereits in den derzeitigen Verträgen eine Reihe von besonderen Änderungsverfahren (siehe unten) auszumachen, ohne dass die von diesen Verfahren betroffenen Vertragsbestimmungen hierarchisch den meisten anderen Vertragsbestimmungen untergeordnet wären, für die das allgemeine Änderungsverfahren gilt.

Gleichermaßen kann sich die Frage einer Reform des Verfahrens zur Revision der Verträge auch unabhängig von jener einer Neugestaltung der Verträge bzw. der Annahme eines Grundlagenvertrags stellen. Dies war Gegenstand des zweiten Berichts des Hochschul-Instituts von Florenz über die Neuorganisation der Verträge <sup>2</sup>: Wie können sich die Verträge nach ihrer Neuorganisation in Zukunft weiter entwickeln?

Der Bericht geht von der Feststellung aus, dass der Einstimmigkeitsgrundsatz und die langwierigen einzelstaatlichen Verfahren in Verbindung mit der Ratifizierung der Änderungsverträge in einer erweiterten Union zur Lähmung der Union führen und die notwendigen späteren Anpassungen verhindern könnten. In dem Bericht wird daher angeregt, die „*einvernehmlichen*“ Änderungen Schritt für Schritt durch eine Beschlussfassung mit superqualifizierter Mehrheit zu ersetzen, jedoch zugleich die Minderheit durch einige institutionelle Garantien zu schützen. Ferner wird vorgeschlagen, sich an den zahlreichen bestehenden Fällen "autonomer" besonderer Änderungsverfahren auszurichten, d.h. an Verfahren, die sich (unter anderem) dadurch auszeichnen, dass dafür die einzelstaatlichen Ratifikationsverfahren nicht erforderlich sind <sup>3</sup>. Diese besonderen Verfahren, die auch die Rolle der Organe der Union weiter stärken würden, könnten auf andere Fälle ausgedehnt oder aber dafür verallgemeinert werden.

---

<sup>1</sup> Dagegen ist eine solche Differenzierung der Änderungsverfahren zweifelsohne notwendig, sollte man eine hierarchische Beziehung zwischen dem Grundlagenvertrag und den anderen Vertragstexten einführen oder anerkennen, wie bereits vorhin erwähnt.

<sup>2</sup> Europäisches Hochschulinstitut, *Reform der Verfahren zur Revision der Verträge*, zweiter Bericht über die Neuordnung der Verträge der Europäischen Union, November 2000.

<sup>3</sup> Dies gilt beispielsweise für die Änderung der Zahl der Mitglieder der Kommission (Art. 213 Absatz 2 EGV) oder für die Änderung einiger Bestimmungen über die Arbeitsweise und die Organisation des Gerichtshofs. Der Vertrag von Nizza sieht in diesem Zusammenhang vor, dass die Satzung des Gerichtshofs mit Ausnahme ihres Titels I gemäß einem Verfahren geändert werden kann, das eine einstimmige Genehmigung des Rates vorsieht (Art. 245 Absatz 2 EGV). Andere „autonome“ Änderungsverfahren betreffen bestimmte Aspekte der Wirtschafts- und Währungsunion (Art. 104 Absatz 14 und Art. 107 Absatz 5 EGV). Andere wiederum zielen darauf ab, den Anwendungsbereich der Handelspolitik auszudehnen (Art. 133 EGV) oder das Mitentscheidungsverfahren im Rahmen von Titel IV EGV zu verallgemeinern (Art. 67 EGV).

Angesichts der Bedeutung der in den Verträgen behandelten Themen für die Bürger bzw. deren politischer Dimension wird in dem Bericht darüber hinaus vorgeschlagen, den Einfluss des Europäischen Parlaments sowie der einzelstaatlichen Parlamente zumindest in der Vorbereitungsphase der Reformen auszuweiten, insbesondere durch Rückgriff auf das Modell des Konvents. Eine solche "Vorabbeteiligung" der einzelstaatlichen Parlamente dürfte auch zu einer Erleichterung des späteren Ratifikationsstadiums führen. Sollte man auf ein „autonomes“ besonderes Änderungsverfahren zurückgreifen, müssten die einzelstaatlichen Parlamente außerdem die Möglichkeit erhalten, sich auf die eine oder andere Weise vor Abschluss des Änderungsverfahrens und nicht erst im Ratifikationsstadium zu äußern. Könnten diese Parlamente in einer Art „Kongress“ auf europäischer Ebene mit oder ohne die Abgeordneten des Europäischen Parlaments vertreten sein? Sollte man längerfristig die Verabschiedung einer Verfassung ins Auge fassen, die sich hinsichtlich des Änderungsverfahrens von einem Vertrag unterscheidet, könnte dann ein solches Verfahren, an dem die einzelstaatlichen Parlamente beteiligt würden, verallgemeinert werden?

**VERTRÄGE UND DAMIT ZUSAMMENHÄNGENDE RECHTSAKTE**  
**ÜBER DIE UNION UND DIE EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN**

(Nicht vollständige) Übersicht über das geltende Primärrecht

**WICHTIGSTE GRÜNDUNGS- UND ÄNDERUNGSVERTRÄGE**

- Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl <sup>1</sup>
- Vertrag zur Gründung der Europäischen (Wirtschafts-) Gemeinschaft und Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft <sup>2</sup>
- Einheitliche Europäische Akte <sup>3</sup>
- Vertrag über die Europäische Union <sup>4</sup>
- Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte <sup>5</sup>
- Vertrag von Nizza zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte <sup>6</sup>

**ANDERE ÄNDERUNGSVERTRÄGE**

- Abkommen vom 25. März 1957 über gemeinsame Organe für die Europäischen Gemeinschaften (die Versammlung und der gemeinsamer Gerichtshof) <sup>7</sup>
- Vertrag vom 8. April 1965 zur Einsetzung eines gemeinsamen Rates und einer gemeinsamen Kommission der Europäischen Gemeinschaften <sup>8</sup>
- Vertrag zur Änderung der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften bezüglich Grönlands (unterzeichnet am 13. März 1984, in Kraft getreten am 1. Februar 1985)?
- Vertrag zur Änderung bestimmter Haushaltsvorschriften der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften und des Vertrags zur Einsetzung eines gemeinsamen Rates und einer gemeinsamen Kommission der Europäischen Gemeinschaften (unterzeichnet am 22. April 1970, in Kraft getreten am 1. Januar 1971)?

---

<sup>1</sup> Unterzeichnet am 18. April 1951, in Kraft getreten am 23. Juli 1953; läuft am 23. Juli 2002 ab.

<sup>2</sup> Unterzeichnet in Rom am 25. März 1957, in Kraft getreten am 1. Januar 1958.

<sup>3</sup> Unterzeichnet in Luxemburg am 17. Februar 1986 und in Den Haag am 28. Februar 1986, in Kraft getreten am 1. Januar 1987.

<sup>4</sup> Unterzeichnet in Maastricht am 7. Februar 1992, in Kraft getreten am 1. November 1993.

<sup>5</sup> Unterzeichnet am 2. Oktober 1997, in Kraft getreten am 1. Mai 1999.

<sup>6</sup> Unterzeichnet am 26. Februar 2001, noch nicht in Kraft getreten.

<sup>7</sup> Aufgehoben und ersetzt durch Artikel 9 des Vertrags von Amsterdam.

<sup>8</sup> Aufgehoben und ersetzt durch Artikel 9 des Vertrags von Amsterdam.



- Vertrag zur Änderung bestimmter Finanzvorschriften der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften und des Vertrags zur Einsetzung eines gemeinsamen Rates und einer gemeinsamen Kommission der Europäischen Gemeinschaften (unterzeichnet am 22. Juli 1975, in Kraft getreten am 1. Juni 1977)?

#### **AKTE ÜBER DIE BEITRITTSBEDINGUNGEN UND DIE ANPASSUNGEN DER VERTRÄGE (UND DAMIT ZUSAMMENHÄNGENDE BESCHLÜSSE)**

- Beitritt des Königreichs Dänemark, Irlands und des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland zu den Europäischen Gemeinschaften (1972)
- Beitritt der Republik Griechenland zu den Europäischen Gemeinschaften (1979)
- Beitritt des Königreichs Spanien und der Portugiesischen Republik zu den Europäischen Gemeinschaften (1985)
- Beitritt der Republik Österreich, der Republik Finnland und des Königreichs Schweden zur Europäischen Union (unterzeichnet am 24. Juni 1994, in Kraft getreten am 1. Januar 1995)
- Beschluss des Rates der Europäischen Gemeinschaften vom 1. Januar 1973 zur Anpassung der Dokumente betreffend den Beitritt neuer Mitgliedstaaten zu den Europäischen Gemeinschaften
- Beschluss des Rates der Europäischen Union vom 1. Januar 1995 zur Anpassung der Dokumente betreffend den Beitritt neuer Mitgliedstaaten zur Europäischen Union

#### **ANDERE RECHTSAKTE UND DAMIT ZUSAMMENHÄNGENDE BESCHLÜSSE: GEMÄSS EINEM VEREINFACHTEN VERFAHREN ANGENOMMENES ZUSÄTZLICHES ODER ERGÄNZENDES PRIMÄRRECHT**

- Beschluss der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten über die vorläufige Unterbringung bestimmter Organe und Dienststellen der Gemeinschaften (am 8. April 1965 gefasster Beschluss) <sup>1</sup>
- Akt zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments im Anhang zum Beschluss des Rates vom 20. September 1976 <sup>2</sup>
- Im gegenseitigen Einvernehmen gefasster Beschluss der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten über die Festlegung der Sitze der Organe und bestimmter Einrichtungen und Dienststellen der Europäischen Gemeinschaften (am 12. Dezember 1992 gefasster Beschluss) <sup>3</sup>
- Einvernehmlicher Beschluss der auf Ebene der Staats- und Regierungschefs vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten über die Festlegung des Sitzes bestimmter Einrichtungen und Dienststellen der Europäischen Gemeinschaften sowie des Sitzes von Europol (am 29. Oktober 1993 gefasster Beschluss) <sup>4</sup>

<sup>1</sup> Rechtsgrundlage: Artikel 37 des Vertrags vom 8. April 1965 zur Einsetzung eines gemeinsamen Rates und einer gemeinsamen Kommission.

<sup>2</sup> Rechtsgrundlage: Artikel 190 Absatz 4 EGV (ex-Artikel 138 Absatz 3) und entsprechende Artikel EGKS-Vertrag und EAG-Vertrag. Annahme durch die Mitgliedstaaten "gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften".

<sup>3</sup> Rechtsgrundlage: Artikel 289 EGV (ex-Artikel 216) und entsprechende Artikel EGKS-Vertrag und EAG-Vertrag.

<sup>4</sup> Rechtsgrundlage: Artikel 289 EGV (ex-Artikel 216) und entsprechende Artikel EGKS-Vertrag und EAG-Vertrag.

- Beschluss der im Europäischen Rat vereinigten Staats- und Regierungschefs zu bestimmten von Dänemark aufgeworfenen Problemen betreffend den Vertrag über die Europäische Union (Anlage 1 von Teil B der Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat von Edinburgh, 11. und 12. Dezember 1992)
- Beschluss des Rates vom 31. Oktober 1994 über das System der Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften <sup>1</sup>

## **AKTE DES SEKUNDÄRRECHTS ZUR ERGÄNZUNG DES PRIMÄRRECHTS**

- Beschluss des Rates vom 1. Januar 1995 zur Festlegung der Reihenfolge für die Wahrnehmung des Vorsitzes im Rat <sup>2</sup>
- Beschluss des Rates vom 28. Juni 1999 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse <sup>3</sup>

## **INTERINSTITUTIONELLE TEXTE**

**p.m.**

## **PROTOKOLLE <sup>4</sup>**

Die Verträge über die Europäische Union gehen oft mit zahlreichen Protokollen einher, die die gleiche Rechtswirkung wie die Verträge haben. Es ist nicht ganz einfach, eine erschöpfende Übersicht der derzeit geltenden Protokolle zu erstellen bzw. die Verträge zu identifizieren, mit denen diese Protokolle einhergehen und denen sie letztendlich beigelegt wurden.

Im Vertrag von Amsterdam wurde der Versuch unternommen, dadurch etwas mehr Klarheit zu schaffen, dass die 13 Protokolle zu diesem Vertrag in vier Kategorien eingestuft werden, und zwar anhand der Verträge, denen sie letztendlich beigelegt wurden: Protokoll zum EUV, Protokolle zum EUV und zum EGV, Protokolle zum EUV und zu den drei Gemeinschaftsverträgen, Protokolle zum EGV. Anschließend wurde in den konsolidierten Fassungen des EGV und des EUV (die der Schlussakte zum Vertrag von Amsterdam zur Verdeutlichung beiliegen) die Liste aller vorherigen und noch stets geltenden Protokolle in diese Kategorien <sup>5</sup> aufgenommen; es handelt sich dabei im Wesentlichen um die 17 Protokolle zum Vertrag von Maastricht <sup>6</sup>, aber auch um bestimmte frühere Protokolle, zu denen auch die Protokolle A und B zum Vertrag von Rom zählen. <sup>7</sup> Bei dieser Gelegenheit erhielten die Protokolle neue Nummern von 1 bis 34, und das Datum ihrer Annahme wurde eingefügt, um den Vertrag auszuweisen, auf den sie zurückgehen:

<sup>1</sup> Rechtsgrundlage: Artikel 269 EGV (ex-Artikel 201) und entsprechende Artikel EGKS-Vertrag und EAG-Vertrag. Annahme durch die Mitgliedstaaten "gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften".

<sup>2</sup> Rechtsgrundlage: Artikel 203 Absatz 2 EGV (ex-Artikel 145, geändert durch Artikel 12 der Akte zum Beitrittsvertrag von 1994) und entsprechende Artikel EGKS-Vertrag und EAG-Vertrag.

<sup>3</sup> Rechtsgrundlage: Artikel 202 EGV (ex-Artikel 145). Ersetzt den Beschluss vom 13. Juli 1987.

<sup>4</sup> Liste gemäß der konsolidierten Fassung des EGV und des EUV, die der Schlussakte zum Vertrag von Amsterdam beigelegt wurde.

<sup>5</sup> Eine fünfte Kategorie wurde durch das Protokoll über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Gemeinschaften zu den drei Gemeinschaftsverträgen geschaffen.

<sup>6</sup> Davon 16 zum EGV und eines zum EUV sowie zu den drei Gemeinschaftsverträgen.

<sup>7</sup> Protokoll über die Satzung der Europäischen Investitionsbank und Protokoll über die Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften.

### **Protokoll zum Vertrag über die Europäische Union**

- Protokoll (Nr. 1) zu Artikel 17 des Vertrags über die Europäische Union (1997)

### **Protokolle zum Vertrag über die Europäische Union und zum Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft**

- Protokoll (Nr. 2) zur Einbeziehung des Schengen-Besitzstands in den Rahmen der Europäischen Union (1997)
- Protokoll (Nr. 3) über die Anwendung bestimmter Aspekte des Artikels 14 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft auf das Vereinigte Königreich und auf Irland (1997)
- Protokoll (Nr. 4) über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands (1997)
- Protokoll (Nr. 5) über die Position Dänemarks (1997)

### **Protokolle zum Vertrag über die Europäische Union und zu den Verträgen zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl und der Europäischen Atomgemeinschaft**

- Protokoll (Nr. 6) zum Vertrag über die Europäische Union und zu den Verträgen zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften (1992)
- Protokoll (Nr. 7) über die Organe im Hinblick auf die Erweiterung der Europäischen Union (1997)
- Protokoll (Nr. 8) über die Festlegung der Sitze der Organe und bestimmter Einrichtungen und Dienststellen der Europäischen Gemeinschaften (1997)
- Protokoll (Nr. 9) über die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der Europäischen Union (1997)

### **Protokolle zum Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft**

- Protokoll (Nr. 10) über die Satzung der Europäischen Investitionsbank (1957) <sup>1</sup>
- Protokoll (Nr. 11) über die Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaft (1957)
- Protokoll (Nr. 12) betreffend Italien (1957)
- Protokoll (Nr. 13) über die Waren aus bestimmten Ursprungs- und Herkunftsländern, für die bei der Einfuhr in einen Mitgliedstaat eine Sonderregelung gilt (1957)
- Protokoll (Nr. 14) über die Einfuhr in den Niederländischen Antillen raffinierter Erdölzeugnisse in die Europäische Gemeinschaft (1962)
- Protokoll (Nr. 15) über die Sonderregelung für Grönland (1985)
- Protokoll (Nr. 16) betreffend den Erwerb von Immobilien in Dänemark (1992)
- Protokoll (Nr. 17) zu Artikel 141 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (1992)
- Protokoll (Nr. 18) über die Satzung des europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank (1992)
- Protokoll (Nr. 19) über die Satzung des Europäischen Währungsinstituts (1992)
- Protokoll (Nr. 20) über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit (1992)
- Protokoll (Nr. 21) über die Konvergenzkriterien nach Artikel 121 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (1992)
- Protokoll (Nr. 22) betreffend Dänemark (1992)
- Protokoll (Nr. 23) betreffend Portugal (1992)
- Protokoll (Nr. 24) über den Übergang zur dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion (1992)
- Protokoll (Nr. 25) über einige Bestimmungen betreffend das Vereinigte Königreich, Großbritannien und Nordirland (1992)
- Protokoll (Nr. 26) über einige Bestimmungen betreffend Dänemark (1992)

---

<sup>1</sup> Das Protokoll wurde durch das Protokoll Nr. 1 über die Satzung der Europäischen Investitionsbank, das der Akte über die Beitrittsbedingungen und die Anpassungen der Verträge (Beitritt von Dänemark, Irland und des Vereinigten Königreichs, 1972) beigelegt wurde, sowie durch den Vertrag über bestimmte Änderungen des Protokolls über die Satzung der Europäischen Investitionsbank (1978) geändert.

- Protokoll (Nr. 27) betreffend Frankreich (1992)
- Protokoll (Nr. 28) über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt (1992)
- Protokoll (Nr. 29) über die Gewährung von Asyl für Staatsangehörige von Mitgliedstaaten der Europäischen Union (1997)
- Protokoll (Nr. 30) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit (1997)
- Protokoll (Nr. 31) über die Außenbeziehungen der Mitgliedstaaten hinsichtlich des Überschreitens der Außengrenzen (1997)
- Protokoll (Nr. 32) über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den Mitgliedstaaten (1997)
- Protokoll (Nr. 33) über den Tierschutz und das Wohlergehen der Tiere (1997)

#### **Protokoll zu den Verträgen zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl und der Europäischen Atomgemeinschaft**

- Protokoll (Nr. 34) über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Gemeinschaften

Eine solche inoffizielle Neunummerierung konnte im Verhältnis zur "authentischen" Nummerierung der Protokolle zum Vertrag von Maastricht (die von 1 bis 17 nummeriert sind) verwirrend erscheinen. Übrigens wurde in der vom Amt für Veröffentlichungen veröffentlichten Textsammlung anscheinend jegliche Nummerierung der Protokolle aufgegeben (sie werden übrigens in dem Abschnitt, der ihnen gewidmet ist, nicht allesamt aufgeführt) <sup>1</sup>. Auch sollte darauf hingewiesen werden, dass laut Textsammlung das Protokoll über die Satzung des Gerichtshofs den drei Gemeinschaftsverträgen beigefügt wurde (und nicht länger nur dem EGV, wie dies in der konsolidierten Fassung angegeben wird). Der Vertrag von Nizza hat die Dinge in dieser Hinsicht nicht gerade vereinfacht. Darin werden die "dem EGV und dem EAG-Vertrag beigefügten Protokolle über die Satzung des Gerichtshofs" angeführt, die durch das "dem EUV, dem EGV und dem EAG-Vertrag beigefügten Protokoll über die Satzung des Gerichtshofs" ersetzt werden. Gegebenenfalls ist es im Rahmen des EGKS-Vertrags anwendbar, und zwar unbeschadet der Artikel des "Protokolls über die Satzung des Gerichtshofs der EGKS".

#### **ERKLÄRUNGEN**

Die Verträge über die Europäische Union gehen auch mit einer großen Anzahl gemeinsamer Erklärungen einher, die auf den Regierungskonferenzen verabschiedet wurden. Diese Erklärungen sind der Schlussakte dieser einzelnen Verträge beigefügt. Mit dem Vertrag von Maastricht wurden etwa dreißig, dem Vertrag von Amsterdam etwa fünfzig und dem Vertrag von Nizza gut zwanzig Erklärungen verabschiedet. Andere einseitige Erklärungen, die die Konferenz zur Kenntnis nimmt, sind der Schlussakte der Verträge ebenfalls beigefügt. Obwohl diese Erklärungen rechtlich gesehen keinen zwingenden Charakter besitzen, können sie einen Einfluss auf die Auslegung der Verträge haben.

Es sei ferner auf andere Erklärungen zur Auslegung der Verträge hingewiesen:

- Erklärung vom 1. Mai 1992: Erklärung der hohen Vertragsparteien des Vertrags über die Europäische Union über die rechtliche Auslegung des Protokolls Nr. 17 betreffend Artikel 40.3.3 der irischen Verfassung (Protokoll Nr. 6 in der konsolidierten Fassung)
- Erklärungen des Europäischen Rates (Erklärung betreffend die Sozialpolitik, die Verbraucher, die Umwelt sowie die Einkommensverteilung, Erklärung betreffend die Verteidigung) und einseitige Erklärungen Dänemarks, die der dänischen Ratifikationsurkunde zum Vertrag über die Europäischen Union beizufügen sind und von den übrigen elf Mitgliedstaaten zur Kenntnis genommen werden - (Anlagen 2 und 3 von Teil B der Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat von Edinburgh, 11. und 12. Dezember 1992)
- Nationale Erklärung Irlands und Erklärung des Europäischen Rates zur Kenntnisnahme dieser Erklärung (Anlagen III und IV der Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates von Sevilla, 21. und 22. Juni 2002)

<sup>1</sup> Europäische Union, Textsammlung, Band 1, Teil 1, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 1999, S. 355. Darin fehlen beispielsweise die Protokolle Nrn. 12 bis 15 (inoffizielle Neunummerierung der Fassungen).

**Auszug aus der Erklärung von Laeken***Der Weg zu einer Verfassung für die europäischen Bürger*

*Für die Europäische Union gelten zurzeit vier Verträge. Die Ziele, Zuständigkeiten und Politikinstrumente der Union sind in diesen Verträgen verstreut. Im Interesse einer größeren Transparenz ist eine Vereinfachung unerlässlich.*

*Die sich hierbei erhebenden Fragen lassen sich in vier Bündeln zusammenfassen. Ein erstes Fragenbündel betrifft die Vereinfachung der bestehenden Verträge ohne inhaltliche Änderungen. Muss die Unterscheidung zwischen Union und Gemeinschaften überprüft werden? Was soll mit der Einteilung in drei Säulen geschehen?*

*Sodann ist über eine mögliche Neuordnung der Verträge nachzudenken. Soll zwischen einem Basisvertrag und den übrigen Vertragsbestimmungen unterschieden werden? Soll sich diese Unterscheidung in einer Aufspaltung der Texte niederschlagen? Kann dies zu einer Unterscheidung zwischen den Änderungs- und Ratifikationsverfahren für den Basisvertrag und für die anderen Vertragsbestimmungen führen?*

*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.*

*Schließlich stellt sich die Frage, ob diese Vereinfachung und Neuordnung nicht letztlich dazu führen sollte, dass in der Union ein Verfassungstext angenommen wird. Welches sollten die Kernbestandteile einer solchen Verfassung sein? Die Werte, für die die Union eintritt, die Grundrechte und -pflichten der Bürger, das Verhältnis zwischen den Mitgliedstaaten in der Union?*