

VERMERK

Betr.: Synthesebericht über die Plenartagung
- 12./13. September 2002 in Brüssel¹

I. Eröffnung der Tagung

Der Vorsitzende des Konvents, Herr Valéry Giscard d'Estaing, eröffnete die Tagung. In seinen einleitenden Worten gab er Hinweise zum Arbeitsprogramm der kommenden Monate.

Der Vorsitzende betonte zunächst, dass das System vereinfacht werden muss, damit es klarer, verständlicher und damit auch annehmbarer wird. Es muss möglich sein, die europäische Verfassung den europäischen Schülerinnen und Schülern im Zivilkundeunterricht in verständlicher Form nahezubringen. Der Vorsitzende erinnerte daran, dass diese Vereinfachung allein eine sehr komplexe Aufgabe ist, die politische Entscheidungen erfordert, aber auch die Lösung einer Reihe von rechtlichen Fragen voraussetzt. Die Vereinfachung muss gleichzeitig auf zwei verschiedenen Ebenen erfolgen:

- Vereinfachung der Rechtsakte und Rechtsetzungsverfahren, d.h. der operativen und institutionellen Struktur,
- Vereinfachung der Texte und der Verträge selbst, d.h. der konstitutionellen Struktur.

¹ Das wörtliche Protokoll der Plenartagung kann auf der Website <http://www.european-convention.eu.int> eingesehen werden.

Vier neue Gruppen werden in den kommenden Tagen ihre Arbeit aufnehmen und dem Konvent im Zeitraum von November bis Dezember Bericht erstatten. Drei Themen kamen bereits auf einer Plenartagung zur Sprache (außenpolitisches Handeln, Verteidigung sowie Raum der Sicherheit und des Rechts). Das vierte Thema (Vereinfachung der Rechtsetzungsverfahren und Rechtsakte) wird im Laufe dieser Plenartagung erörtert. Die Gruppen werden diese Themen somit im Lichte der Äußerungen der Konventmitglieder vertiefen können.

In der Zwischenzeit werden dem Konvent die Berichte der Gruppen der *"ersten Welle"*, zunächst also zu den Themen Subsidiaritätsprinzip und Rechtspersönlichkeit, zugehen, die als Hauptpunkte auf der Tagesordnung für die erste Oktobertagung stehen. Ende Dezember müssten dem Konvent die Berichte aller zehn Gruppen vorliegen, der dann über die zehn wichtigsten Bausteine für die Schlussphase der Arbeiten verfügt. Der Vorsitzende wies mit Nachdruck darauf hin, dass die Arbeit der Gruppen vom Prinzip der Einfachheit geprägt sein muss.

Neben der Gruppenarbeit wird der Konvent Überlegungen zur Form des Endprodukts, d.h. des Entwurfs eines Verfassungsvertrags für Europa, anstellen. Das Präsidium hat die Absicht, dem Konvent auf der zweiten Oktobertagung einen Entwurf für die "Struktur" des neuen Vertrags vorzulegen. Zu diesem Zweck hat das Präsidium Überlegungen zum Aufbau des Vertrags, den er dem Konvent empfehlen soll, angestellt, die jedoch noch nicht abgeschlossen wurden. Der Vorsitzende erwähnte ein "Arbeitspapier" des Sekretariats zur Vereinfachung der Verträge, das verteilt wurde und das auf eine äußerst komplexe Frage eingeht: Sollen die bestehenden Verträge konsolidiert, kodifiziert oder fusioniert werden? Diese Frage ist mit dem Problem der Rechtspersönlichkeit verbunden. Empfiehlt die vom stellvertretenden Vorsitzenden Amato geleitete Gruppe die Zuerkennung einer einzigen Rechtspersönlichkeit und nimmt der Konvent diese Empfehlung an, so könnte eine Fusion der beiden gegenwärtigen Verträge, des EG-Vertrags und des Vertrags über die Europäische Union, in Erwägung gezogen werden (diese Frage wird auf der ersten Plenartagung im Oktober erörtert). Das Präsidium wird in seinem Dokument über die "Struktur" des neuen Vertrags zu der Frage Stellung nehmen, ob aus der Fusion ein einziger fusionierter Vertrag hervorgehen sollte oder ob möglicherweise eine neue vertikale Aufteilung in einen verfassungsrechtlichen Teil und einen politisch-inhaltlichen Teil vorgenommen werden sollte (diese Frage wird auf der zweiten Oktobertagung behandelt).

Zu Beginn des kommenden Jahres wird das Präsidium auf der Grundlage der im Herbst erörterten Struktur und der verschiedenen Bausteine, die aufgrund der Aussprache über die Berichte der Gruppen zwischen Oktober und Dezember herausgearbeitet werden, einen umfassenderen Vorschlag erstellen, den es dem Konvent vorlegen wird. In diesem Zusammenhang wies der

Vorsitzende darauf hin, welche große Bedeutung den Beiträgen der Mitglieder zukommt, und nannte insbesondere den von Herrn Duff vorgelegten Entwurf.

II. Vereinfachung der Rechtsetzungsverfahren und der Rechtsakte

Der stellvertretende Vorsitzende, Herr Giuliano Amato, der in der Gruppe "Vereinfachung der Rechtsetzungsverfahren und der Rechtsakte" den Vorsitz führt, leitete die Aussprache ein. In seinen Ausführungen ging er insbesondere auf die übermäßige Zahl von Rechtsakten und die Komplexität des Beschlussfassungssystems ein.

Ogleich weit gehendes Einvernehmen darüber bestand, dass die Rechtsakte und die Rechtsetzungsverfahren (insbesondere - wie von einigen betont wurde - im Hinblick auf die Erweiterung) dringend vereinfacht werden müssen, hoben viele Redner hervor, dass die Vereinfachung kein Selbstzweck, sondern ein Instrument der Demokratie und der Effizienz sei.

Gegenstand der Aussprache waren folgende vier Fragen:

- i) Wie kann die Zahl der Rechtsakte, die der Union zur Ausübung ihrer Zuständigkeiten zur Verfügung stehen, verringert werden, und wie kann ihre jeweilige Rechtswirkung verdeutlicht werden?*

Es besteht Einvernehmen darüber, dass die Zahl der Rechtsakte verringert werden muss. Sehr viele Redner sprachen sich ferner für eine Änderung der Bezeichnung der gemeinschaftlichen Rechtsakte aus, um sie den Traditionen der Mitgliedstaaten anzunähern. "Bekanntes muss einen bekannten Namen haben." So könnten die verbindlichen, allgemein gültigen Rechtsakte der Gemeinschaft "europäische Gesetze" statt Verordnungen und "europäische Rahmengesetze" statt Richtlinien heißen. Die Bezeichnung "Verordnung" müsste den Durchführungsvorschriften (Rechtsvorschriften der dritten Ebene) vorbehalten werden.

Von einigen Konventmitgliedern wurde die Frage der Vereinheitlichung der Rechtsakte der drei Säulen, insbesondere die der ersten Säule (Gemeinschaftsbereich) und die der dritten Säule (Zusammenarbeit in Strafsachen), aufgeworfen.

Einige wiesen auf die Verringerung der Zahl der nicht bindenden Rechtsakte hin, die in der Öffentlichkeit große Verwirrung auslösen. Andere verteidigten die Flexibilität, die die unterschiedlichen Rechtsakte bieten, und wieder andere meinten, dass es nicht möglich sei, einen Zusammenhang

zwischen der Art des Rechtsakts und der Art der Zuständigkeit herzustellen. Einige Konventmitglieder forderten die Aufnahme der offenen Koordinierungsmethode in die Verträge.

- ii) *Müssen die Rechtsakte nach ihrem jeweiligen Rang deutlich klassifiziert werden (Normenhierarchie)?*

Die Frage einer verständlicheren Bezeichnung der gemeinschaftlichen Rechtsakte, die gleichzeitig stärker deren Rechtswirkung entspricht, wurde mit der Festlegung einer deutlicheren Normenhierarchie in Verbindung gebracht, die von vielen Konventmitgliedern gefordert wird. Nach Ansicht vieler Konventmitglieder sollte eine derartige Hierarchie in erster Linie dazu beitragen, dass deutlicher zwischen den Rechtsvorschriften (zweite Ebene), die unter die vom Rat und dem Parlament ausgeübte Legislativfunktion fallen, und denen (dritte Ebene), die zur Exekutivfunktion gehören, unterschieden werden kann. Einige vertreten die Auffassung, dass diese letzte Funktion ausschließlich der Kommission unter Aufsicht des Rates und des Parlaments übertragen werden sollte. Es gäbe somit drei Ebenen von Rechtsvorschriften: verfassungsrechtliche Normen, Gesetze und Verordnungen. Ein Konventmitglied sprach sich für eine noch tief greifendere Vereinfachung aus: es sollte nur Gesetze und Empfehlungen geben. Einige waren der Ansicht, dass die Unabhängigkeit und die Verantwortung der Kommission in Bezug auf die Annahme von Durchführungsvorschriften verstärkt werden sollte. Für andere wiederum kann der klassische Grundsatz der Gewaltenteilung nicht auf die Union übertragen werden.

Die Rechtsvorschriften der zweiten Ebene könnten als Gesetz oder Rahmengesetz angenommen werden. Eine Reihe von Rednern schlug eine dritte Kategorie, die "*lois organiques*" - verfassungsergänzende Gesetze - vor, die den verfassungsrechtlichen Angelegenheiten vorbehalten wären. Nach Auffassung einiger Konventmitglieder muss zwischen den Kategorien der Rechtsakte und den jeweiligen Verfahren für deren Annahme eine Verknüpfung hergestellt werden. Andere schlugen sogar vor, die Einstimmigkeitsregel im Rat ausschließlich auf die "*lois organiques*" zu beschränken.

Nach Ansicht einiger Mitglieder könnte eine klarere Normenhierarchie dazu beitragen, dass die Zuständigkeitsverteilung sowohl zwischen den einzelnen Unionsorganen als auch zwischen der Union und den Mitgliedstaaten für den Bürger leichter nachvollziehbar ist. Einige Konventmitglieder wiesen allerdings mit Nachdruck auf die duale Exekutivfunktion oder auch auf die Gefahren einer allzu vereinfachten Hierarchie hin. Nach Auffassung anderer ist die Qualität der Gesetze, die den Bedürfnissen der Bürger gerecht werden müssen, wichtiger als deren bloße Klassifizierung: für den Bürger sind Bezeichnung und Zahl der Gesetze relativ unwichtig, für ihn zählt vor allem die Qualität.

Von einigen Konventmitgliedern wurde die Frage des Ausschusswesens aufgeworfen. Grundsätzlich sollten die Komitologie-Verfahren ihrer Ansicht nach transparenter und unkomplizierter gestaltet werden. Einige sprachen sich dafür aus, die Aufgaben der Ausschüsse auf reine Beratungsfunktionen zu beschränken. Andere verteidigten deren Rolle bei der Kommission als sehr nützliche Quelle von Sachverstand im Hinblick auf die Anwendung der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften. Ein Konventmitglied forderte die Abschaffung der Ausschüsse, während mehrere andere Mitglieder für deren zahlenmäßige Verringerung eintraten.

iii) Wie können die geltenden Rechtsetzungsverfahren so rationell wie möglich gestaltet werden? Wie kann ihre Zahl verringert werden?

Eine große Zahl von Konventmitgliedern forderte die Einführung der qualifizierten Mehrheit im Rat in allen Fällen, in denen das Mitentscheidungsverfahren gilt. Dieses Verfahren sollte die allgemeine Regel für die Beschlussfassung auf der Gesetzgebungsebene sein. Die Abschaffung des Verfahrens der Zusammenarbeit fand großen Rückhalt. Das Zustimmungsverfahren sollte nach Ansicht vieler Redner nur für die Ratifizierung von internationalen Übereinkünften gelten.

Die Frage des Initiativrechts für neue Rechtsvorschriften wurde eingehend erörtert. Die Mehrheit sprach sich dafür aus, das fast ausschließliche Initiativrecht der Kommission beizubehalten, während einige forderten, auch dem Rat und/oder dem Europäischen Parlament ein solches Initiativrecht einzuräumen. In diesem Zusammenhang wurde darauf hingewiesen, dass die Kommission nur in etwa 10 % der Fälle aus eigener Initiative und ansonsten auf Ersuchen des Rates oder des Parlaments oder sogar der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Akteure tätig wird.

iv) Können bestimmte Verfahren vereinfacht werden? Beispielsweise das Mitbestimmungsverfahren? Oder das Haushaltsverfahren?

Für einige Konventmitglieder ist die Vereinfachung der Verfahren an sich nicht das Ziel. Wichtig sei die Gewährleistung der demokratischen Kontrolle. Einige schlugen jedoch vor, im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens im Hinblick auf eine Beschleunigung des Verfahrens die Mechanismen des interinstitutionellen Dialogs (informelle Trilogie), die sich in der Praxis durchgesetzt haben, im Vertrag zu verankern.

Was das Verfahren zur Annahme des Haushaltsplans anbelangt, so besteht offenbar weit gehendes Einvernehmen darüber, die Einteilung der Ausgaben in obligatorische und nicht obligatorische Ausgaben abzuschaffen. Zahlreiche Konventmitglieder sprachen sich dafür aus, das Haushaltsverfahren durch das Mitentscheidungsverfahren zu ersetzen. Einige befürworteten die Aufnahme des Mechanismus der Interinstitutionellen Vereinbarungen über die Finanzielle Vorausschau in die Verträge. Von einigen Rednern wurden Fragen im Zusammenhang mit der Finanzierung der Union aufgeworfen.

III. Erläuterungen zum Stand der Arbeiten der Gruppe I "Subsidiaritätsprinzip" durch deren Vorsitzenden, Herrn Méndez de Vigo

Den Ausführungen von Herrn Méndez de Vigo zufolge stellt das Subsidiaritätsprinzip einen geltenden Grundsatz dar, dessen Anwendung von den Institutionen überwacht wird. Auf der Grundlage dieser Feststellung wurden die Arbeiten der Gruppe auf eine Verbesserung des Systems ausgerichtet. Hierbei wird von zwei Prämissen ausgegangen:

- es sollten keine neuen Institutionen oder Organe geschaffen werden;
- die Rechtsetzungsverfahren sollten nicht blockiert, überlagert oder noch komplizierter gestaltet werden.

Die Gruppe richtet sich nach folgenden Leitlinien:

- In der prälegislativen Phase sollte die Kommission die finanziellen und legislativen Auswirkungen ihres Vorschlags noch genauer darlegen;
- in Bezug auf das Rechtsetzungsverfahren prüft die Gruppe derzeit ein Frühwarnsystem, bei dem die nationalen Parlamente tätig würden. Wird dieser Mechanismus durch eine erhebliche Anzahl von Parlamenten ausgelöst, so muss der Gesetzgeber den betreffenden Rechtsakt unter dem Gesichtspunkt der Subsidiarität eingehender begründen. Schreitet eine (noch festzulegende) Anzahl von Parlamenten ein, so muss die Kommission ihren Vorschlag überprüfen. Eine ähnliche Kontrolle durch die nationalen Parlamente wird auch für die Texte vorgeschlagen, die dem Vermittlungsausschuss unterbreitet werden. Es handelt sich nicht um ein Vetorecht, sondern vielmehr um die Ausübung einer politischen Kontrolle;
- nach Abschluss des Rechtsetzungsverfahrens können die nationalen Parlamente Klage beim Gerichtshof erheben, wenn sie zuvor das Frühwarnsystem in Anspruch genommen haben.

Im Anschluss an die mit großem Interesse erwarteten Erläuterungen von Herrn Méndez de Vigo äußerten einige Redner Bedenken hinsichtlich des Rechts der nationalen Parlamente, vor dem Gerichtshof Klage zu erheben: nach Auffassung einiger dieser Redner würde die Verknüpfung mit

dem Frühwarnsystem dazu führen, dass die Parlamente systematisch das Frühwarnsystem nutzen, um das Klagerecht geltend machen zu können, während nach Auffassung anderer hierdurch die institutionelle Einheit der Mitgliedstaaten gegenüber der Union zu zerbrechen drohe. Auch die Einbindung der Regionen mit gesetzgeberischen Befugnissen in die Subsidiaritätskontrolle wurde angesprochen. Mehrere Konventmitglieder begrüßten die gute Zusammenarbeit mit der Gruppe "Einzelstaatliche Parlamente".

IV. Erläuterungen zum Stand der Arbeiten der Gruppe III "Rechtspersönlichkeit" durch deren Vorsitzenden, Herrn Amato

Sodann erstattete der stellvertretende Vorsitzende, Herr Giuliano Amato, Bericht über die Fortschritte, die von der Gruppe III "Rechtspersönlichkeit" erzielt wurden, in der er den Vorsitz führt.

Es besteht Einvernehmen darüber, dass der Union ausdrücklich die Rechtspersönlichkeit zuerkannt und damit den Ungewissheiten, die mit dieser Frage zusammenhängen, ein Ende bereitet werden sollte. Es handelt sich um ein wesentliches Element, das der Bekräftigung der Identität der Union auf der internationalen Bühne dient. Weit gehende Übereinstimmung, die durch die Anhörung der Juristischen Dienste der Institutionen bekräftigt wurde, besteht ferner darüber, dass die Rechtspersönlichkeit der Union mit denen der Gemeinschaften verschmolzen werden sollte. Dies stellt eine erhebliche Vereinfachung des gegenwärtigen Systems im Hinblick auf das äußere Erscheinungsbild dar.

Mit der Fusion der Rechtspersönlichkeiten ergibt sich dann die Frage, ob die beiden Hauptverträge (EUV und EGV) als getrennte Verträge fortbestehen sollten. Durch eine Fusion der Verträge würde das Konzept eines einheitlichen institutionellen Rahmens verstärkt, ohne dass den charakteristischen Merkmalen der verschiedenen Säulen der Union, insbesondere den Beschlussfassungsverfahren und den zur Verfügung stehenden Handlungsinstrumentarien, vorgegriffen würde.

V. Zusammensetzung der Gruppen ("zweite Welle")

Dem Konvent wurde die Zusammensetzung der Gruppen der "zweiten Welle" übermittelt.

VI. Fragestunde

Es wurden keine Fragen vorgebracht.

VII. Zeitplan der Tagungen für 2003

Dem Konvent wurde der Zeitplan für die Beratungen im Jahre 2003 übermittelt.

VIII. Nächste Tagung des Konvents

Der Vorsitzende der Tagung, Herr Amato, kündigte an, dass auf der nächsten Tagung des Konvents am 3./4. Oktober die Berichte der Gruppen "Rechtspersönlichkeit" und "Subsidiaritätsprinzip" geprüft würden. Der Konvent wird ferner Herrn Vitorino und Frau Stuart hören, die den Stand der Arbeiten ihrer jeweiligen Gruppen "Charta der Grundrechte" und "Einzelstaatliche Parlamente" darlegen werden.

**Rednerliste in der Reihenfolge der Beiträge
Plenartagung vom 12./13. September 2002**

Donnerstag, 12. September

Allgemeine Aussprache (Vereinfachung der Rechtsakte) - Fragen unter i und ii

Vorsitzender Herr Valéry GISCARD d'ESTAING

Herr Giuliano AMATO, Stellvertretender Vorsitzender

Herr Peter GLOTZ

Herr Jozef OLEKSY

Herr Timothy KIRKHOPE

Herr Mesut YILMAZ

Herr Michael FREND

Herr Pierre LEQUILLER

Herr Lamberto DINI

Herr Peter HAIN

Herr Michel BARNIER

(Blaue Karten: Rack, Voggenhuber)

Herr Klaus HÄNSCH

Frau Ayfer YILMAZ

Herr Peter SERRACINO-INGLOTT

Herr Peter SKAARUP

Herr Andrew DUFF

Frau Maria BERGER

Herr Josep BORRELL FONTELLES

Herr Ernani LOPES

Frau Anne VAN LANCKER

Herr Ali TEKIN

Herr Antonio TAJANI

(Blaue Karte: McCormick)

Herr Matjaz NAHTIGAL

Herr Reinhard Eugen BÖSCH

Herr Alfonso DASTIS

Herr Elio DI RUPO

Herr David HEATHCOAT-AMORY

Herr Hannes FARNLEITNER

Herr Matti VANHANEN

Herr Gianfranco FINI

Herr William ABITBOL

Herr Jürgen MEYER

Herr Pierre MOSCOVICI

(Blaue Karten: Duff, Barnier, Heathcoat Amory, Abitbol)

Frau Cristiana MUSCARDINI

Frau Pervenche BERES

Herr Alberto COSTA

2. Erläuterungen zum Stand der Arbeiten der Gruppe I "Subsidiaritätsprinzip"

Vorsitzender Herr Valéry GISCARD d'ESTAING

Herr Iñigo MENDEZ de VIGO, Vorsitzender der Gruppe

(Blaue Karten: Stuart, Lamassoure, Barnier, Katiforis, McAvan, Van der Linden, Lennmarker, Haenel, Farnleitner, McCormick, Duff, Christophersen, Dastis)

3. Erläuterungen zum Stand der Arbeiten der Gruppe III "Rechtspersönlichkeit"

Vorsitzender Herr Valéry GISCARD d'ESTAING

Herr Giuliano AMATO, Vorsitzender der Gruppe

(Blaue Karten: Carnero Gonzalez, Barnier)

Freitag, 13. September

5. Allgemeine Aussprache (Vereinfachung der Rechtsetzungsverfahren) - Fragen unter iii und iv

Vorsitzender Herr Giuliano AMATO

Herr Edmund WITTBRODT

Herr Gundars KRASTS

Frau Marietta GIANNAKOU

Herr Henning CHRISTOPHERSEN

Herr Carlos CARNERO

Frau Meglena KUNEVA

Elmar BROK

Frau Maria Eduarda AZEVEDO

(Blaue Karten: Hanni, Paciotti, Tomlinson, Lennmarker)

Herr William ABITBOL

Herr Paolo PONZANO

Herr Hans van MIERLO

Herr Diego LOPEZ GARRIDO

Bobby McDONAGH

Frau Gisela STUART

Herr Adrian SEVERIN

Herr Jan KOHOUT

Frau Sylvia-Yvonne KAUFMANN

(Blaue Karten: Duff, Würmeling, De Rossa, Barnier, Speroni, Haenel, Maij-Weggen, Bruton, Barnier)

Herr Péter ECKSTEIN-KOVACS

Herr Juraj MIGAS

Frau Hanja MAIJ-WEGGEN

Herr Neil MacCORMICK

Herr Vytenis ANDRIUKAITIS

Herr Henrik HOLOLEI

Herr Alfonso DASTIS

Herr Joachim WUERMELING

(Blaue Karte: Mac Lennan of Rogart)

Frau Teija TIILIKAINEN

(Blaue Karten: Barnier, De Rossa, López Garrido)