

CONV 448/02

CONTRIB 165

**ÜBERMITTLUNGSVERMERK**

---

des Sekretariats  
für den Konvent

---

Betr.: **Mitteilung der Kommission, übermittelt durch die Herren Barnier und Vitorino, Mitglieder des Konvents:**  
**"Für die Europäische Union Frieden, Freiheit, Solidarität - Mitteilung der Kommission zur institutionellen Architektur"**

---

Der Generalsekretär des Konvents hat von den Mitgliedern des Konvents Herrn Barnier und Herrn Vitorino die in der Anlage wiedergegebene Mitteilung der Kommission erhalten.

\_\_\_\_\_



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 4.12.2002

KOM (2002) 728 endgültig

**Für die Europäische Union**

**Frieden, Freiheit, Solidarität**

**MITTEILUNG DER KOMMISSION  
ZUR INSTITUTIONELLEN ARCHITEKTUR**

## INHALTSVERZEICHNIS

|  |    |
|--|----|
| Einleitung .....   | 3  |
| 1. Vereinfachung der Handlungsmechanismen der Union .....                        | 6  |
| 1.1. Planung und Politikgestaltung .....   | 6  |
| 1.2. Rechtsetzung .....  | 6  |
| 1.3. Die Union führen .....  | 8  |
| 1.3.1. Koordinierung der Wirtschaftspolitik .....                                | 9  |
| 1.3.2. Die polizeiliche Zusammenarbeit .....                                     | 11 |
| 1.3.3. Die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik .....                        | 11 |
| 1.3.4. Durchführung der gemeinsamen Bestimmungen .....                           | 14 |
| 1.3.5. Einhaltung der gemeinsamen Bestimmungen .....                             | 14 |
| 1.4. Finanzierung der gemeinsamen Politiken .....                                | 15 |
| 2. Reform der Institutionen .....  | 16 |
| 2.1. Europäisches Parlament .....  | 16 |
| 2.2. Der Rat .....   | 17 |
| 2.2.1. Bestimmung der qualifizierten Mehrheit .....                              | 17 |
| 2.2.2. Organisation der Arbeiten des Rates .....                                 | 18 |
| 2.3. Die Kommission .....  | 19 |
| 2.3.1. Ernennung und politische Verantwortung der Kommission .....               | 19 |
| 2.3.2. Zusammensetzung und Arbeitsweise der Europäischen Kommission .....        | 20 |
| 2.4. Beziehungen zwischen den Institutionen und den nationalen Parlamenten ..... | 20 |
| 3. Umstrukturierung der Verträge .....   | 22 |

## MITTEILUNG DER KOMMISSION

### Für die Europäische Union

Frieden, Freiheit, Solidarität

Am 1. Mai 2004 wird sich die Zahl der Mitgliedstaaten nahezu verdoppeln. Dabei geht es darum, die heute bei uns herrschenden Rahmenbedingungen – Frieden, Solidarität und wirtschaftliche Entwicklung – auch auf die europäischen Nachbarländer auszudehnen und sie in einen geeigneten institutionellen Rahmen als Schlüssel für den Erfolg des europäischen Projekts aufzunehmen.

Mit ihrer Mitteilung vom 22. Mai 2002<sup>1</sup> wollte die Kommission – noch vor jeglicher institutionellen Debatte – einen Denkprozess über die Ziele und Aufgaben der Europäischen Union anstoßen. Nun, da der Konvent die ersten Ergebnisse der Arbeitsgruppen prüft und die Struktur des künftigen Verfassungsvertrags erörtert, möchte die Kommission zu dieser Debatte ihre Vorschläge für Änderungen des institutionellen Rahmens beisteuern, die ihr für eine Vertiefung des europäischen Projekts notwendig erscheinen.

#### *Welches Projekt für Europa?*

Die Einführung des Euro, die Vollendung des Binnenmarktes, die Koordinierung der Wirtschaftspolitik, die Annäherung der Steuer- und Sozialpolitik, die Solidarität zwischen Ländern und Regionen Europas, die Umsetzung ehrgeiziger Umweltstrategien und die Bekräftigung eines europäischen Gesellschaftsmodells sind Entwicklungen, die von den Bürgern nachdrücklich gewünscht werden und für die Ausgewogenheit des europäischen Projekts notwendig sind. Für die Union geht es um die Vertiefung eines Projekts, in dem sich ihre Bürger wiedererkennen und das ihnen Wohlstand und Solidarität und eine Lebensqualität verschafft, die auf dem Schutz der Umwelt, auf hochwertigen, für alle zugänglichen Dienstleistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge und einem hohen Sozialschutzniveau beruht.

Die europäischen Bürger verlangen von uns Antworten auf ganz konkrete Anliegen. Wahrung von Frieden und Sicherheit, Kampf gegen die Arbeitslosigkeit, Bekämpfung des organisierten Verbrechens und des illegalen Handels, Zurückdrängung der Armut, Chancengleichheit für Frauen, Umweltschutz und Produktqualität und -sicherheit. Die Bürger erwarten von der Union mehr Sicherheit und Stabilität im Innern und ein stärkeres internationales Engagement unter Wahrung der vielfältigen nationalen, regionalen und lokalen Identitäten.

Um dieses Gleichgewicht und die Akzeptanz des europäischen Projekts durch die Bürger zu wahren, **muss die Union ihre Integration festigen und weiterentwickeln.**

Hierzu gilt es nach Auffassung der Kommission, drei grundlegende Aufgaben für die Union von morgen zu erfüllen: die Festigung ihres Modells der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung, das den Bürgern Wohlstand und Solidarität garantiert, die Weiterentwicklung ihres Raums der Freiheit,

---

<sup>1</sup> *Ein Projekt für die Europäische Union*, Mitteilung der Kommission vom 22. Mai 2002

der Sicherheit und des Rechts, der dem Begriff der Unionsbürgerschaft erst seinen Sinn gibt, und die Ausübung der Verantwortung einer Weltmacht durch die Union.

*Welche Organisationsform ist denkbar?*

Wir müssen uns die Frage stellen, wie die erweiterte Union ihre grundlegenden Aufgaben wahrnehmen und wie sie ihre Entscheidungsfähigkeit und ihren Zusammenhalt bewahren kann, damit die Vertiefung des europäischen Einigungswerks möglich bleibt.

Es wurde vielfach auf den innovativen Charakter und das besondere Gleichgewicht des gemeinschaftlichen Modells hingewiesen, bei dem nicht die Gewaltentrennung, sondern die Gewaltenteilung praktiziert wird. So obliegt die legislative Befugnis dem Europäischen Parlament, aber auch dem Rat, der seinerseits die Exekutivbefugnis mit der Europäischen Kommission teilt; letzterer steht das ausschließliche Initiativrecht zu, während die Umsetzung der Politik weitgehend Sache der nationalen oder regionalen Verwaltungen ist.

Diese Ausrichtung aller Kräfte und aller Befugnisse auf das europäische Gemeinwohl gilt es zu bewahren. Und es gilt, die Europäische Kommission entsprechend dem Wunsch der Initiatoren Europas als unabhängige Institution zu erhalten, die die Gleichbehandlung der Mitgliedstaaten gewährleistet und konkret den Ort der Kohärenz, der Synthese und der Berücksichtigung des Gesamtinteresses repräsentiert.

Diese Vision ist nach wie vor richtig. Es gilt, für relativ neue Bereiche wie außen- und verteidigungspolitische Fragen, für Fragen der Sicherheit, des Rechts oder der Polizei oder auch der wirtschaftlichen Zusammenarbeit Entscheidungs- und Handlungsinstrumente einzurichten, bei denen die Effizienz und Legitimität der Gemeinschaftsmethode zum Tragen kommen.

Diese Methode, die auf dem Gleichgewicht zwischen den Institutionen in den einzelnen Phasen des Entscheidungsprozesses von der Planung bis zur Umsetzung mit einer besonderen Rolle für die Kommission als Garant des Allgemeininteresses beruht, schafft die Voraussetzung für die Transparenz, Kohärenz und Effizienz der in die Wege geleiteten Maßnahmen. Demgegenüber treten die Grenzen anderer Organisationsformen deutlich zu Tage: die Ineffizienz der klassischen Regierungszusammenarbeit; potenziell Spannungen und Blockierung, wenn einige Mitgliedstaaten die politische Führung der Union übernehmen.

**Veränderungen sind notwendig. Alle Institutionen müssen sich wieder** auf ihre grundlegenden Aufgaben **konzentrieren** und zu einer tiefgreifenden Reform bereitfinden.

*Welche institutionellen Veränderungen?*

Damit das Wirtschafts- und Gesellschaftsmodell der Union konsolidiert und der Europäische Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts weiterentwickelt werden kann, und damit die Union die Möglichkeit erhält, die Verantwortung einer Weltmacht zu übernehmen, schlägt die Kommission vor, **die Handlungsmechanismen der Union zu vereinfachen** und **die Institutionen zu reformieren**, und zwar unter Wahrung des gegenwärtigen institutionellen Gleichgewichts.

---

[KOM(2002) 247].

Diese Bemühungen um eine Vereinfachung und Rationalisierung der Handlungsmechanismen der Union und der Arbeitsweise der Institutionen sollen die Bürger in die Lage versetzen, **die Zuständigkeiten** der einzelnen Beteiligten im Entscheidungsprozess einer Union zu **erkennen**, die dann als transparenter, einfacher und bürgernäher erscheint.

Die Klarstellung der Aufgaben und Zuständigkeiten ist vor allem bei den **drei Organen** – Europäisches Parlament, Rat und Kommission – geboten, die heute die Legislativ- und die Exekutivfunktion der Union wahrnehmen. Der künftige Verfassungsvertrag müsste allerdings alle wichtigen Aufgaben berücksichtigen, die von den Organen der Union und den übrigen Institutionen wahrgenommen werden, insbesondere dem Ausschuss der Regionen, dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und dem Bürgerbeauftragten.

Die vorgeschlagenen Änderungen sollen das derzeitige **institutionelle Gleichgewicht** nicht zerstören. Sie berücksichtigen das Wesen der Union und ihre doppelte Legitimation durch die Staaten und Völker und stellen auch nicht die Grundzüge des europäischen Einigungswerkes in Frage, etwa die **Gleichheit aller Mitgliedstaaten**.

Vom Bemühen um einfachere Verfahren und mehr Bürgernähe müssen sich auch die Arbeiten leiten lassen, mit denen die heutigen Verträge – **ausgehend von dem bislang erreichten Besitzstand** – in einen **Verfassungsvertrag** umgewandelt werden sollen, in dem das neue institutionelle Gefüge der Union seinen Platz finden könnte.

Der vom Präsidium des Konvents vorgelegte Vorentwurf des Verfassungsvertrags muss für die Beratungen des Konvents maßgebend sein. Auf der Grundlage der in der vorliegenden Mitteilung dargelegten Orientierungen wird die Kommission aktiv an den Beratungen des Konvents zur Ausarbeitung des Verfassungsvertrags mitwirken. Die Kommission ist der Ansicht, dass die Form des Konvents, der alle Legitimierungsquellen in Europa einbezieht, für künftige Änderungen der Verfassungstexte beibehalten werden sollte.

Schliesslich sollte das europäische Projekt durch seine Bezeichnung eindeutig erkennbar sein. Die Kommission vertritt daher die Auffassung, dass der Ausdruck "Europäische Union", an den sich die Bürger der Mitgliedstaaten und der Kandidatenländer gewöhnt haben, sehr zutreffend das Ziel des europäischen Projektes beschreibt. Die Kommission schlägt vor, dass sich der Konvent zu einer gemeinsamen Devise der Union, die "Frieden, Freiheit, Solidarität" lauten könnte, äussert.

Dem Konvent kommt die Verantwortung zu, die Union von morgen zu entwerfen. Eine Union, deren Mitgliedstaaten – durch gemeinsame Politiken vereint und durch starke Institutionen zusammengehalten – auch künftig in der Lage sein müssen, ihre eigenen Divergenzen zu überwinden und einfach nur den Erwartungen ihrer Völker gerecht zu werden.

## 1. VEREINFACHUNG DER HANDLUNGSMECHANISMEN DER UNION

Die Komplexität des heutigen Systems ist das Ergebnis der Einzigartigkeit des europäischen Modells. Dennoch hält es die Kommission für möglich, die Art und Weise zu vereinfachen, in der die Europäische Union ihre Hauptaufgaben wahrnimmt.

### 1.1. Planung und Politikgestaltung

Die Kommission empfiehlt, gemeinsame Koordinierungsanstrengungen zu unternehmen, um – unter Wahrung der Entscheidungsautonomie und der Zuständigkeiten der einzelnen Organe – zu einer **interinstitutionellen Planung der Arbeit der Union** zu gelangen.

Auf der Grundlage eines von der Kommission vorzulegenden Vorschlags müsste in einem interinstitutionellen Dialog zwischen Europäischem Parlament, Rat und Kommission eine Einigung auf eine mehrjährige flexible Planung herbeigeführt werden, deren zentrale Bestandteile vom Europäischen Rat zu billigen wären.

So würde die Kommission die Ausübung ihres Initiativrechts in ein globales, kohärentes Programm der Union einbringen. Die Transparenz der Legislativarbeit der Union wäre damit noch größer.

Bezüglich der Ausarbeitung legislativer Initiativen und der Politikgestaltung könnte der künftige Verfassungsvertrag unter Berücksichtigung der Verfassungssysteme der Mitgliedstaaten **allgemeine Grundsätze für die Konsultierung von Interessengruppen**, nationalen Verwaltungen sowie regionalen und kommunalen Behörden enthalten. Es bedarf – soweit dies angemessen ist – weiterer Anstrengungen, die **Unterschiedlichkeit lokaler Gegebenheiten stärker zu berücksichtigen**, sowohl im Stadium der Politikgestaltung als auch bei der Umsetzung, beispielsweise durch paritätische Vereinbarungen zwischen Kommission, Mitgliedstaaten und Regionen oder lokalen Gebietskörperschaften im Hinblick auf die Anwendung bestimmter Gemeinschaftsvorschriften, selbstverständlich unter Berücksichtigung der Verfassungssysteme der Mitgliedstaaten.

### 1.2. Rechtsetzung

Die Wahrnehmung der **Legislativfunktion** muss unter Beachtung der drei Eckpfeiler der Gemeinschaftsmethode vereinfacht werden: ausschließliches Initiativrecht der Kommission, Mitentscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates, Abstimmungen im Rat mit qualifizierter Mehrheit.

Das **ausschließliche Initiativrecht der Kommission**, dessen Wahrnehmung in eine interinstitutionelle Planung eingebettet wäre, muss auf den gesamten Legislativbereich ausgedehnt werden. Um die demokratische Legitimität der Entscheidungen der Union zu erhöhen, sollten alle europäischen Rechtsvorschriften im **Mitentscheidungsverfahren** erlassen werden. Damit die erweiterte Union beschlussfähig bleibt, empfiehlt die Kommission, **für Abstimmungen im Rat die qualifizierte Mehrheit zur Regel zu machen**.

In einer Union mit 25 oder mehr Mitgliedstaaten würde es sehr rasch zur Lähmung des Gesamtsystems kommen, wenn ein einzelner Mitgliedstaat eine Maßnahme der Gemeinschaft

blockieren könnte. In einem gemeinsamen Binnenmarkt müssen die Wirtschaftsakteure unter gleichen Bedingungen operieren können. Ohne einen solchen Besitzstand werden sich die Anpassungen zum Schaden genau dieses europäischen Sozialmodells und der in den europäischen Demokratien anerkannten Werte vollziehen. Die Aufgabe des Einstimmigkeitsprinzips sollte sich daher auch auf Fragen steuerlicher und sozialer Natur erstrecken, die für ein gutes Funktionieren des Binnenmarktes von Bedeutung sind.

In bestimmten sensiblen Einzelfällen müsste der Gesetzgeber auf das Mittel der **verstärkten Mehrheit** zurückgreifen können, womit die Aufgabe des Einstimmigkeitsprinzips erleichtert würde. Mithilfe einer Klassifizierung der Rechtsakte ließe sich zwischen den Rechtsnormen im engeren Sinne und den Durchführungsnormen unterscheiden. Die Kommission schlägt folgende **Einteilung der Rechtsnormen** vor<sup>1</sup>:

- Organisationsgesetze, zu denen künftig insbesondere der Beschluss über die Eigenmittel der Union zählen sollte. Diese Rechtsvorschriften müssten von Europäischem Parlament und Rat nach dem Mitentscheidungsverfahren jeweils mit verstärkter Mehrheit angenommen werden;
- Gesetze, die nach dem Mitentscheidungsverfahren durch das Europäische Parlament und den Rat angenommen werden. Hierzu gehören Rahmengesetze, die durch nationales Recht umgesetzt werden müssen, Gesetze zur Einrichtung von Finanzierungsprogrammen und die übrigen Gesetze, die mehr ins Detail gehen und in den Mitgliedstaaten unmittelbar anwendbar sind, also den bisherigen Verordnungen entsprechen;
- von der Kommission verabschiedete Durchführungsverordnungen zur Durchführung von Gesetzen.

Die Gesetze können eine **Delegation der Legislativbefugnisse** an die Kommission im Hinblick auf die Änderung der vom Gesetzgeber verabschiedeten Rechtsakte vorsehen, so beispielsweise im Hinblick auf die Anpassung an den technischen Fortschritt. Die Kommission dürfte diese Befugnisse ausschließlich in den Grenzen und unter den Bedingungen der Delegation der Legislativbefugnisse ausüben. Der Rechtsakt könnte nicht in Kraft treten, wenn Europäisches Parlament oder Rat, die beispielsweise einen Monat vor dem Inkrafttreten damit befasst würden, sich gegen diese Maßnahme aussprechen, entweder mit der Mehrheit der Mitglieder oder mit qualifizierter Mehrheit. In diesem Falle würde die Kommission ihren Entwurf entweder zurückziehen oder abändern oder dem Gesetzgeber einen Vorschlag vorlegen.

In dem Verfassungsvertrag müsste nach Möglichkeit für jede Aktion der Union eine geeignete Rechtsgrundlage vorgesehen sein. Für die Dynamik der europäischen Einigungswerkes ist jedoch – so sieht es auch der Konvent – die **Beibehaltung einer Flexibilitätsklausel** nach dem Muster des derzeitigen Artikels 308 EGV unerlässlich. Angesichts der Besonderheit einer solchen Bestimmung schlägt die Kommission vor, dass die entsprechenden Entscheidungen vom Rat mit verstärkter Mehrheit und nach befürwortender Stellungnahme des Europäischen Parlaments getroffen werden.

---

<sup>1</sup> Diese Einteilung gibt nicht die gesamte Liste der in der Union verabschiedeten Rechtsnormen wieder, deren Anwendungsbereich von entscheidender Bedeutung sein kann, wie dies der Fall ist bei bestimmten autonomen Entscheidungen, die die Kommission in unmittelbarer Anwendung des Vertrags erlässt. Eine Rationalisierung dieser nicht legislativen Normen wäre ebenfalls angebracht.



### 1.3. Die Union führen

Die „Regierungs“-Aufgaben der Union werden auf besondere Weise wahrgenommen. Was auf nationaler Ebene der Regierung obliegt, übernehmen in der Union Rat und Kommission. Mit der Anwendung der Unionsentscheidungen sind im Übrigen meist die mitgliedstaatlichen Verwaltungen betraut, die sich gegebenenfalls mit der Kommission abstimmen.

Auf nationaler Ebene umfassen die „Regierungs“-Aufgaben zweierlei: **die Durchführung der Gesetze** (detailliertere Ausführungsbestimmungen, Anwendung im Einzelfall) und **die autonomen Handlungen der Regierung**, die sich im Allgemeinen unmittelbar aus der Verfassung herleiten, etwa die Vertretung auf internationaler Ebene oder der Abschluss von Übereinkünften. In der Union werden diese Aufgaben weder in den Verträgen noch in der gemeinschaftlichen Praxis sauber voneinander abgegrenzt. Dies macht die Prozesse für den Bürger schwer durchschaubar. Die klarere Gestaltung des Systems und die erneute Zentrierung der einzelnen Institutionen auf ihre Hauptfunktionen werden das europäische institutionelle Gefüge vereinfachen.

- Für die ordnungsgemäße Durchführung der Rechtsvorschriften kann es nötig sein, auf europäischer Ebene Durchführungsbestimmungen zu erlassen. Die **Durchführung der europäischen Rechtsvorschriften** obliegt heute der Kommission (Artikel 202 EGV), doch kann der Rat in besonderen Fällen unmittelbar Entscheidungen treffen. Die Klärung der jeweiligen Zuständigkeiten der Organe macht es erforderlich, dass mit der **Durchführung der europäischen Rechtsvorschriften ausschließlich die Kommission betraut wird**, die ihr Handeln vor den beiden für die Rechtsetzung zuständigen Organen der Union, Europäischem Parlament und Rat, verantworten muss.
- Die Union hat auch **nichtlegislative** Aufgaben. Hierbei geht es insbesondere um Maßnahmen zur Koordinierung der **Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik** der Mitgliedstaaten, um die Gestaltung der **Verwaltungszusammenarbeit** (z. B. der polizeilichen Zusammenarbeit) oder auch der **Außen- und Sicherheitspolitik**.

Die grundlegenden Prinzipien der Gemeinschaftsmethode müssten – abgesehen von Aktionen mit militärischen Mitteln – auch für diese Zuständigkeiten gelten, wobei es zu einer **Aufgabenteilung zwischen Kommission und Rat** käme: Erstere würde im allgemeinen europäischen Interesse Vorschläge unterbreiten, letzterer gegebenenfalls nach Anhörung des Europäischen Parlaments darüber entscheiden.

Aus Effizienzgründen und um zu gewährleisten, dass die Interessen der verschiedenen Mitgliedstaaten bei der Abfassung von Vorschlägen angemessen berücksichtigt werden, **muss das Initiativrecht der Kommission zur Regel werden**.

In Bezug auf diese Funktionen muss die Entscheidungsbefugnis beim Rat verbleiben, in dem die Regierungen vertreten sind, die diese Befugnisse auf nationaler Ebene ausüben, unter entsprechender Einbeziehung des Europäischen Parlaments. Ebenso wie im legislativen Bereich erfordert es die Effizienz des Entscheidungsprozesses, dass generell **mit qualifizierter Mehrheit abgestimmt wird** oder zumindest nach einem Beschlussverfahren, das keine Einstimmigkeit der Mitgliedstaaten voraussetzt – etwa verstärkte qualifizierte Mehrheit oder konstruktive Stimmenthaltung.

Im Übrigen muss die Union über verschiedene Instrumente zur Umsetzung ihrer Politik in den

einzelnen Bereichen verfügen. Als Beispiel der nicht zwingenden Instrumente ist beispielsweise die **offene Methode der Koordinierung** zu nennen, mit der für bestimmte Bereiche, die nicht in die legislative Zuständigkeit der Union fallen, gemeinsame Leitlinien festgelegt werden können. Der Verfassungsvertrag müsste diese Methode erwähnen und sicherstellen, dass die Bedingungen seiner Anwendung im Einklang mit der Gemeinschaftsmethode sind.

### *1.3.1. Koordinierung der Wirtschaftspolitik*

Die Wirtschaftspolitik ist und bleibt Sache der Mitgliedstaaten. Ihre Koordinierung ist jedoch eine Gemeinschaftsaufgabe. Diese Aufgabe gilt es stärker wahrzunehmen, da ein ordnungsgemäßes Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion allgemeine Disziplin und Koordination voraussetzt. Damit die Union effektiv in die Lage versetzt wird, diese Funktion korrekt wahrzunehmen, müssen **die Rolle der Kommission, aber auch die Entscheidungsbefugnis des Rates gestärkt werden**; außerdem gilt es, **eine einheitliche Außenvertretung der Eurozone in den internationalen Wirtschafts- und Finanzgremien** zu sichern.

#### *Rolle der Kommission*

Die Stärkung des Initiativrechts der Kommission ist besonders bedeutend für die wirtschaftspolitische Koordinierung. Derzeit richtet die Kommission an den Rat eine einfache Empfehlung für die *Grundzüge der Wirtschaftspolitik* und die im Stabilitätspakt vorgesehenen *Warnungen*. Der Rat kann den Inhalt dieser Empfehlungen ohne weiteres abändern oder wichtige Elemente ignorieren. Diese Situation führt zwangsläufig zu Kompromissen, die die Glaubwürdigkeit der wirtschaftspolitischen Koordinierungsmechanismen beeinträchtigen.

Die Kommission empfiehlt daher die Umwandlung dieser Empfehlungen in **Vorschläge für die Grundzüge der Wirtschaftspolitik und für die Warnungen**, die die Einhaltung des Stabilitätspakts oder der Grundzüge gewährleisten sollen. Anders gesagt, für die Änderung dieser Vorschläge wäre die Zustimmung der Kommission erforderlich, es sei denn, der Rat beschließt eine Änderung einstimmig. Dies entspricht der im Vertrag vorgesehenen üblichen Arbeitsweise.

Mit dieser Anpassung würden der Kommission die Mittel an die Hand gegeben, die Einhaltung der Regeln durch alle Mitgliedstaaten zu sichern und den Gemeinschaftscharakter der Bemühungen um die Kohärenz der Politik zu wahren.

Im Übrigen wird allgemein anerkannt, dass es von Nutzen wäre, wenn die Kommission aus eigener Initiative einem Mitgliedstaat, der deutlich von den Empfehlungen im Rahmen der Grundzüge der Wirtschaftspolitik abweicht und bei dem die Gefahr einer Überschreitung der Defizitgrenze besteht, eine erste Warnung übermitteln könnte; eine Festschreibung im Vertrag wäre angezeigt.

#### *Entscheidungsbefugnisse des Rates*

Die Grenzen der Eurozone sollten mit den Außengrenzen der Union zusammenfallen. Da aber einige Mitgliedstaaten noch nicht zur Eurozone gehören und diese Zahl mit der Erweiterung noch zunehmen wird, wird es wohl noch einige Jahre dauern, bis dieses natürliche Ziel erreicht ist.

Daher sind die derzeit vom Vertrag vorgesehenen Entscheidungsmechanismen der Situation der Eurozone einfach nicht mehr angemessen, wenn die Union eines Tages fast 30 Mitgliedstaaten zählt. Den Staaten der Eurozone die Möglichkeit einzuräumen, die Aspekte der gemeinsamen Währung unter sich zu regeln, ist eine Frage des gesunden Menschenverstandes.

Die Union wird im Jahre 2004 mehr Mitgliedstaaten haben, die nicht zur Eurozone gehören, als solche, die daran teilnehmen. Die vom Rat im Jahre 1997 eingesetzte Eurogruppe ist ein informelles Diskussionsforum der Teilnehmerländer. Die Gruppe ist zweifellos von Nutzen und kann als informelles Diskussionsforum auch weiter bestehen. Im Rahmen des derzeitigen Vertrags kann aber allein der Rat (Ecofin) Beschlüsse fassen. Wenn es um die Überschreitung der Defizitgrenze durch Euro-Teilnehmerstaaten, Fragen der Orientierung in Bezug auf die Wechselkurspolitik, Beschlüsse bezüglich Mitgliedstaaten, die den Euro übernehmen wollen, oder den für die Eurozone geltenden Teil der *Grundzüge der Wirtschaftspolitik* geht, empfiehlt die Kommission die Schaffung eines Rates „Ecofin für die Eurozone“, in dem nur die Finanzminister der Euro-Teilnehmerstaaten vertreten wären und der Entscheidungsbefugnisse in allen gemeinsamen diese Staaten betreffenden Angelegenheiten hätte.

Eine andere wichtige Anpassung: um die Effizienz des Beschlussfassungsprozesses zu gewährleisten, sollte der jeweils betroffene Mitgliedstaat von der Abstimmung über eine solche Warnung ausgeschlossen werden. Der Vertrag sieht einen solchen Ausschluss vor, wenn der Rat über eine Mahnung an einen Mitgliedstaat zu entscheiden hat, ein übermäßiges Defizit zu korrigieren – diese Präzisierung fehlt jedoch in Bezug auf die Abstimmung über eine Warnung. Naturgemäß lehnt der betroffene Staat im Allgemeinen jede Warnung ab. Mit dem Ausschluss von der Abstimmung würde vermieden, dass er Richter und Partei in einem wäre.

#### *Vertretung der Eurozone in internationalen Gremien*

Der Euro ist heute die zweitwichtigste Währung, die Eurozone als Ganzes die zweitgrößte Wirtschafts- und Handelsmacht der Welt. Aber die Europäische Union nutzt dieses Potenzial auf internationaler Ebene nicht umfassend. Die Frage der Außenvertretung der Eurozone bleibt *de facto* ungeklärt.

Die Position des Vorsitzes bei internationalen Diskussionen wird heutzutage selbstverständlich gemeinsam vorbereitet, sie stützt sich aber häufig auf einen Kompromiss, der es der Union nicht erlaubt, eine angemessene Autorität und Initiativefähigkeit zu demonstrieren.

Der Konvent sollte die Möglichkeit prüfen, diese Frage pragmatisch zu lösen, in Übereinstimmung mit Artikel 111 des Vertrags, um die Außenvertretung des Euro und die Position der Gemeinschaft zu klären. Damit die Europäische Union bei den internationalen Währungs- und Finanzdebatten kohärent, stark und vor allem auf einer stabilen Linie agieren kann, wäre die Vertretung durch die Kommission, in enger Abstimmung mit allen Instanzen, von großem Vorteil für die Eurozone.

### *1.3.2. Die polizeiliche Zusammenarbeit*

Bislang ist die polizeiliche Zusammenarbeit durch die Bestimmungen des EU-Vertrags über die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen geregelt. Angesichts der Aufgabe der Säulenstruktur sollte dieser Bereich nach Ansicht der Kommission denselben Regeln unterworfen werden, wie sie für die anderen Politikbereiche der Union gelten. Die erforderlichen einschlägigen Rechtsvorschriften, insbesondere über den Aufbau von Europol, sollten daher nach dem Verfahren der Mitentscheidung, mit der qualifizierten Mehrheit des Rates angenommen werden.

Die **administrative Zusammenarbeit der Polizeibehörden** liegt indes naturgemäß im **Zuständigkeitsbereich der einzelstaatlichen Behörden**. Sofern in diesem Bereich Initiativen auf europäischer Ebene zu ergreifen wären, sollten die Erfahrungen der nationalen Behörden verfügbar sein. Die Kommission wird von ihrem Initiativrecht vor allem Gebrauch machen, um Kooperationsmaßnahmen vorzuschlagen.

Voraussetzung für Ratsbeschlüsse zu Planung, Modalitäten und Umfang der Koordinierung nationaler Aktionen im Polizeibereich könnte – nach einem Übergangszeitraum von fünf Jahren, in dem die Union die grundlegenden, für diese Fragen geltenden Prinzipien verabschieden müsste – die verstärkte qualifizierte Mehrheit sein.

### *1.3.3. Die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik*

#### *Festlegung gemeinsamer Ziele und Kohärenz in den Außenbeziehungen*

Auf der Grundlage der historischen Aussöhnung zwischen den Nationen und Völkern Europas hat das europäische Aufbauwerk **den Frieden und die Stabilität** im Westen Europas gefestigt. Heute exportiert die Union diese Stabilität sogar. Die Erweiterung ist sicherlich die greifbarste politische Operation der Union in den nächsten Jahren, die wichtigste für die Sicherheit des Kontinents. Die unmittelbaren Nachbarn der Union im Süden und Osten stellen in der Tat den idealen Raum für eine gemeinsame Außenpolitik dar – unabhängig vom Stellenwert, den die transatlantischen Beziehungen und die Partnerschaft mit den Ländern Asiens, der Karibik und des Pazifikraums seit langem für die Union haben.

Um ihre Position vertreten zu können, muss die Außenpolitik der Union über Entscheidungsbefugnisse im Bereich **Sicherheit und Verteidigung** verfügen. Dies ist auch erforderlich im Hinblick auf den Schutz der Zivilbevölkerung beispielsweise bei terroristischen Angriffen durch nicht im Auftrag von Staaten handelnde Gruppen. Nach dem Ende des Kalten Krieges und angesichts neuer Formen des Terrorismus sind die kollektive Solidarität auf dem Gebiet der Union und die Entsendung von Truppen an Schauplätze außerhalb des eigenen Gebiets im Dienste des Friedens inzwischen ebenso wichtig wie die Verteidigung des europäischen Territoriums selbst. Voranzutreiben ist außerdem der Aufbau der **europäischen Rüstungsindustrie**; Ausgangspunkt muss eine gemeinsame Vorstellung der besonderen Bedrohungen sein, denen die Europäer ausgesetzt sind, und der Aktionen, die sie außerhalb des europäischen Gebietes unternehmen müssen. Diese Entwicklungen dürfen die besondere Stellung bestimmter Mitgliedstaaten gegenüber Aktionen, die verteidigungspolitische Auswirkungen hätten, natürlich nicht berühren; der Konvent wird diesen Sonderfällen Rechnung tragen müssen.

Die Europäische Union hat im Hinblick auf die **Globalisierung** eine besondere Rolle zu spielen. Nach der Erweiterung wird die Union die erste Wirtschaftsmacht der Welt sein. Sie wird mehr Gewicht bei der Gestaltung der Weltwirtschaft haben und dadurch gezwungen sein, die Interessen der übrigen Welt noch stärker als heute bei ihren wirtschaftspolitischen Entscheidungen zu berücksichtigen.

**Mit Hilfe der Europäischen Union** und dank der Konzertierung und Bündelung der politischen Zielvorstellungen **können die Europäer ihr Gesellschaftsmodell verteidigen und ihre demokratischen Rechte besser und umfassender ausüben.** Europa kann als globaler Akteur ersten Ranges zu Lenkung und Stabilisierung des internationalen Systems beitragen.

Die Union muss in der Lage sein, entschlossener und wirksamer für eine nachhaltige Entwicklung einzutreten und sich bestimmten neuen Risiken zu widersetzen, die meist mit den schwerwiegenden sozialen und wirtschaftlichen Ungleichgewichten zusammenhängen, welche es in der Welt nach wie vor bzw. zunehmend gibt. Die Union muss sich also für eine Strategie der nachhaltigen Entwicklung einsetzen, die auf einer multilateralen und multipolaren Organisation der Weltwirtschaft aufbaut und jeglichen hegemonialen oder unilateralen Bestrebungen eine Absage erteilt. Dazu könnte es notwendig sein, in bestimmten Punkten die derzeitigen Befugnisse der Union zu ergänzen. Auf jeden Fall muss die Union in der Lage sein, die internationale Dimension ihrer Innenpolitik zu verteidigen und umfassend zu nutzen, und sie muss über die entsprechenden Instrumente und Mittel verfügen. Damit würde die Union im Außenbereich die Zuständigkeiten schaffen, über die sie im Inneren bereits verfügt.

Um zu gewährleisten, dass das Vorgehen der Union auf der internationalen Bühne kohärent ist und die Union mit einer Stimme spricht, hat die Kommission in ihrer Mitteilung vom 22. Mai empfohlen, die **Aufgaben des Hohen Vertreters und die des Kommissars für auswärtige Beziehungen** nach Maßgabe besonderer Modalitäten und eines noch aufzustellenden Zeitplans **zusammenzulegen**. Diese schrittweise institutionelle Entwicklung muss – ausgehend vom aktuellen Besitzstand – einhergehen mit der Integration und zunehmenden Verknüpfung der verschiedenen Dimensionen des außenpolitischen Handelns. Was bereits in großem Umfang in der Handelspolitik angewandt wird, muss auch für die externen Aspekte der gemeinsamen Politik gelten, insbesondere nachhaltige Entwicklung und wirtschaftliche und finanzielle Fragen, gleich ob es sich um Verhandlungs- oder Entscheidungsverfahren handelt oder um Modalitäten der Vertretung. Dies würde jedoch nicht gelten für Verteidigungsfragen und Aktionen mit militärischen Mitteln, deren Mechanismen und Modalitäten der Konvent zu gegebener Zeit festlegen muss.

### *Stufenweise institutionelle Entwicklung*

Die Kommission schlägt vor, das Amt des *Sekretärs der Union* zu schaffen, der gleichzeitig Vizepräsident der Kommission wäre und einen besonderen Status hätte. Der Sekretär der Union wäre **vom Europäischen Rat und vom designierten Kommissionspräsidenten einvernehmlich zu ernennen**. Er wäre damit sowohl gegenüber dem Europäischen Rat als auch gegenüber dem Kommissionspräsidenten rechenschaftspflichtig, die ihn auch beide seines Amtes entheben könnten. Als Kommissionsmitglied wäre er aufgrund der Kollektivverantwortung des Kollegiums außerdem gegenüber dem Europäischen Parlament verantwortlich.

Diese doppelte Verantwortung des Unionssekretärs ermöglicht eine **bedeutsame institutionelle Entwicklung**, die der Besonderheit der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik Rechnung trägt.

Während eines noch festzulegenden Übergangszeitraums, so der Vorschlag, würde der Sekretär der Union im Bereich der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik das **Initiativrecht** der Kommission im Rahmen der Leitlinien und Aufträge, die ihm vom Rat **oder einer Gruppe von Mitgliedstaaten, die von einer spezifischen Frage besonders betroffen sind** und deren gemeinsame Interessen eine Maßnahme seitens der Union erfordern, vorgegeben werden, , ausüben.

**Am Ende dieser Übergangszeit** würde der Rat auf Vorschlag der Kommission und im Verfahren der verstärkten qualifizierten Mehrheit die Modalitäten festlegen, nach denen der Sekretär der Union **autonom das Initiativrecht der Kommission im Bereich der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik ausüben kann**. Dementsprechend müsste der Rat sich auch zur Reichweite des **Initiativrechts der Mitgliedstaaten nach Ablauf der Übergangszeit** äußern. Im Sinne dessen, was der heutige EG-Vertrag (Artikel 208) vorsieht, wäre es wünschenswert, dass der Rat oder eine Gruppe von Mitgliedstaaten auch nach Ablauf des Übergangszeitraums den Unionssekretär auffordern könnte, dem Rat geeignete Vorschläge für die Verwirklichung der gemeinsamen Ziele zu unterbreiten.

Vom Moment der Einführung der Funktion des Sekretärs der Union würden die Vorschläge der Kommission zur gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und die zu ihrer Umsetzung erforderlichen Beschlüsse vom Sekretär der Union in Absprache mit dem Präsidenten der Kommission angenommen werden, und dies gegebenenfalls nach einer kollegialen Aussprache.

Die übrigen Vorschläge und Beschlüsse im Außenbereich (etwa internationaler Handel und Entwicklung) oder in der Innenpolitik (beispielsweise Landwirtschaft und Umwelt) bleiben der autonomen Initiative der Kommission vorbehalten und unterliegen weiterhin dem normalen Verfahren des Kollegiums. Der Präsident der Kommission und der Sekretär der Union müssen die Kohärenz zwischen diesen Vorschlägen und Beschlüssen und den Maßnahmen im außenpolitischen Bereich gewährleisten.

Der Sekretär der Union **würde die Union** bei der Durchführung außenpolitischer Aktionen gegenüber Dritten **vertreten** und wäre **für die Umsetzung der gemeinsamen Beschlüsse verantwortlich**. Hierfür muss er über eine einheitliche Verwaltung verfügen, die unter seiner Aufsicht aus Ressourcen des Generalsekretariats des Rates und der Kommission einerseits und aus mitgliedstaatlichen Ressourcen andererseits zusammengesetzt würde und die die administrative Infrastruktur der Kommission nutzen kann. Die auswärtigen Delegationen der Kommission und die Verbindungsbüros des Rates würden zu Delegationen der Union, deren administrative Leitung die Kommission übernehmen und über die der Unionssekretär die Aufsicht führen würde. Diese Einheitlichkeit der Verwaltung ist unverzichtbar für die Wirksamkeit des gemeinsamen Handelns.

Die Kommission ist der Ansicht, dass das Verfahren zur Ernennung des Unionssekretärs, seine persönliche Verantwortung gegenüber dem Europäischen Rat und die spezifischen Modalitäten der Ausübung des Initiativrechts der Kommission zwischen den Institutionen und den Mitgliedstaaten das Vertrauen entstehen lassen dürften, das für eine kohärentere und effizientere Außenpolitik erforderlich ist. Nach ihrem Dafürhalten rechtfertigt dieses Ziel (mehr Kohärenz und mehr Effizienz) voll und ganz eine Anpassung der Arbeitsweise der Kommission und die gezielte Kontrolle der Initiativen des Unionssekretärs, Vizepräsident der Kommission, durch den Rat.

#### *1.3.4. Durchführung der gemeinsamen Bestimmungen*

Die **Durchführung der europäischen Rechtsvorschriften obliegt** laut Vertrag bereits heute **grundsätzlich der Kommission**, sofern eine Durchführung auf Unionsebene erforderlich und somit nicht den Mitgliedstaaten überlassen ist. Der Rat hat vertragsgemäß jedoch das Recht, unter besonderen und außergewöhnlichen Bedingungen Durchführungsbefugnisse direkt wahrzunehmen. Diese Ausnahmeregelung führt zu Verwirrung hinsichtlich der Legislativfunktion des Rates im Verhältnis zur Exekutivbefugnis der Kommission und ist nicht damit vereinbar, dass die Legislativfunktion von zwei Organen, nämlich dem Rat und dem Europäischen Parlament, ausgeübt wird. Sie sollte daher abgeschafft werden. Damit würde die **Verantwortung der Kommission** für die Durchführung der von der Legislativinstanz auf europäischer Ebene getroffenen Entscheidungen für die Bürger klar und eindeutig erkennbar.

In Ausübung ihrer **Exekutivaufgaben** im Rahmen ihrer gesetzlichen Befugnisse holt die Kommission in Ausschüssen den Rat und die Erfahrungen der nationalen Verwaltungen ein, die die europäischen Rechtsvorschriften ja oft vor Ort umsetzen müssen. Diese Ausschüsse sollen weiter bestehen bleiben, allerdings nur als **beratende Ausschüsse**. Damit die Legislativinstanz das Tun der Kommission demokratisch kontrollieren kann, muss die Kommission das Europäische Parlament und den Rat gleichzeitig über die von ihr beabsichtigten Maßnahmen unterrichten; letztere dürfen hierzu Stellung nehmen bzw. gegebenenfalls ihre Einwände geltend machen. **Die Kommission bleibt die verantwortliche Entscheidungsinstanz** für die Durchführungsmaßnahmen im engeren Sinne.

Es könnte sich zudem als nützlich erweisen, **europäische Regulierungsagenturen** einzuschalten, die den Institutionen technische Hilfe leisten, Stellungnahmen und Empfehlungen ausarbeiten oder im Rahmen einer bestimmten Rechtsvorschrift Einzelentscheidungen treffen würden. Natürlich dürften diese Agenturen weder Zuständigkeiten erhalten, die im Vertrag der Kommission übertragen wurden, noch eine Entscheidungsbefugnis in Bereichen, in denen sie Konflikte zwischen öffentlichen Interessen schlichten sollen, noch eine Befugnis zu einer politischen Wertung oder zu komplexen wirtschaftlichen Bewertungen. Die derzeit geltenden Verträge enthalten keine **Rechtsgrundlage** für die Errichtung solcher Agenturen. In dem Verfassungsvertrag sollten daher Bestimmungen über die Gründung, die Funktionsweise und die – politische, rechtliche und finanzielle – Kontrolle dieser Agenturen verankert sein.

#### *1.3.5. Einhaltung der gemeinsamen Bestimmungen*

Der Vertrag hat der Kommission die generelle Aufgabe zugedacht, **für die ordnungsgemäße Anwendung des Rechts der Union Sorge zu tragen**. Angesichts der Erweiterung und damit der Binnenmarkt weiterhin normal funktioniert, müssen die hierzu im Vertrag vorgesehenen Mechanismen verstärkt werden.

Wie seinerzeit im EGKS-Vertrag vorgesehen, müsste die Kommission das Recht erhalten, Entscheidungen zu erlassen, in denen sie Verstöße gegen das Unionsrecht feststellt. Zugleich müsste der Vertrag vorsehen, dass der betroffene Staat gegen eine solche Feststellung der Kommission Rechtsmittel beim Gerichtshof einlegen könnte. Diese Neuerung, die die Kompetenz

der Kommission stärkt, ihre Aufgabe als Hüterin der Verträge wahrzunehmen, würde eine wirksamere Kontrolle der Einhaltung der Verpflichtungen der Mitgliedstaaten ermöglichen. Die Möglichkeit, den Gerichtshof anzurufen, bieten zudem in jedem Fall den Mitgliedstaaten wie auch den Wirtschaftsakteuren die notwendige Gewähr, die Rechtfertigung der Entscheidungen der Kommission überprüfen zu können<sup>1</sup>.

In bestimmten Bereichen, insbesondere im Zusammenhang mit dem Wettbewerb, wo die Anwendung einheitlicher Prinzipien und die Einhaltung von Wettbewerbsregeln durch die Unternehmen von zentraler Bedeutung sind, überträgt der **Vertrag** der Kommission sogar das unmittelbare und eigenständige Recht, **Maßnahmen zur Anwendung von grundlegenden Rechtsnormen** zu beschließen, die nicht im Sekundärrecht enthalten sind, sondern **im Vertrag selbst**. Die Aufsichtsbefugnis der Kommission in diesem Bereich kann in Einzelfallentscheidungen oder unter bestimmten Umständen auch in allgemeine Durchführungsmaßnahmen münden. Diese Aufgaben müssen im Verfassungsvertrag eindeutig definiert werden.

#### 1.4. Finanzierung der gemeinsamen Politiken

Die Kommission ist der Ansicht, dass sich der Konvent **mit den Modalitäten der Finanzierung der gemeinsamen Politiken befassen sollte**. Es ist angezeigt, die Bestimmungen des Vertrags (Artikel 296 EGV), der die **Finanzierung des Unionshaushalts durch Eigenmittel vorsieht, zu denen die Mitgliedstaaten und die Bürger beitragen**, besser in die Realität umzusetzen. Auch gilt es in diesem Zusammenhang, ein angemessenes Gleichgewicht zwischen diesen verschiedenen Beiträgen zu finden.

Das Thema ist mit zahlreichen anderen Fragen verknüpft, die im Konvent behandelt werden: **Demokratie** (das Europäische Parlaments hat keine Entscheidungsbefugnis bezüglich der Einnahmen), **Transparenz** (die Bürger vermögen ihren individuellen Beitrag zur Finanzierung der Union nicht abzuschätzen) und **Solidarität** (die Bindung der Beiträge der Mitgliedstaaten an ihr BIP hat zwar den Vorzug der gerechten Lastenverteilung, facht aber zugleich die langwierigen Diskussionen darüber an, wie viel für die einzelnen Länder im Gegenzug „gerechterweise herauspringen“ müsste). So gesehen gehören auch Überlegungen über die Finanzierung der Union in die Debatten über die Legitimität des Handelns der Union.

Die Frage der Finanzierung der Union muss überprüft werden, unter Wahrung der Merkmale des derzeitigen Systems: **Gerechtigkeit, Ausgeglichenheit von Ausgaben und Einnahmen, Einfachheit**. Der Vertrag müsste **der Union mehr Spielraum zur Festlegung ihres Finanzierungsmodus einzuräumen**.

Der Verfassungsvertrag müsste vorsehen, dass die **mehrjährige Finanzielle Vorausschau**, die derzeit auf einer interinstitutionellen Vereinbarung beruht, auf Vorschlag der Kommission vom Europäischen Parlament und vom Rat verabschiedet wird.

Dementsprechend müssten die Verfahren für die Verabschiedung der Entscheidung über die **Eigenmittel** und für die Verabschiedung des **jährlichen Haushaltsplans** ebenfalls gestrafft werden. Die Kommission empfiehlt, die Entscheidung über die **Eigenmittel** in Form eines **Organisationsgesetzes zu verabschieden**, wozu eine verstärkte Mehrheit im Europäischen Parlament und im Rat erforderlich wäre. Der Konvent muss die Frage einer Beteiligung der **nationalen Parlamente** an dieser Entscheidung prüfen.

---

<sup>1</sup> Damit würde nicht die Zuständigkeit des Gerichtshofs berührt, die Beträge eventueller Zwangsgelder oder Geldbußen festzulegen, die bei Vertragsverletzungen gegen Mitgliedstaaten verhängt werden.



Der **Haushaltsplan** wäre vom **Europäischen Parlament und vom Rat** in einem Verfahren zu verabschieden, das sich am **Mitentscheidungsverfahren** orientiert, auf der Basis eines Entwurfs der Kommission. Die Unterscheidung zwischen obligatorischen und nicht-obligatorischen Ausgaben wird damit abgeschafft.

Die Kommission behält sich vor, auf diese Fragen in einer gesonderten Mitteilung noch näher einzugehen.

Die Kommission weist schließlich darauf hin, dass sie vorgeschlagen hat<sup>1</sup>, **zum Schutz der finanziellen Interessen der Union** das Amt eines unabhängigen **europäischen Staatsanwaltes** zu schaffen. Nach Auffassung der Kommission sollte in dem Verfassungsvertrag die Einsetzung eines europäischen Staatsanwaltes vorgesehen werden; sein Status und die für seine Arbeit entscheidenden Voraussetzungen wären dann später in einem Organisationsgesetz zu regeln.

---

<sup>1</sup> KOM(2000) 608 endg. und Grünbuch KOM(2001) 715.

## 2. REFORM DER INSTITUTIONEN

Die Kommission hält nach wie vor am Gleichgewicht der Institutionen und der für das europäische Modell typischen Kompetenzverteilung fest. Zwischen Regierungszusammenarbeit und föderalen Strukturen ist es mit der Gemeinschaftsmethode gelungen, einen Weg vorzuzeichnen, der das Effizienzgebot und die Wahrung der nationalen Identitäten miteinander in Einklang bringt. Entwürfe zur Reform der Institutionen sollten dieses Gleichgewicht unangetastet lassen und von der Schaffung neuer Instanzen absehen, die den Entscheidungsmechanismus weniger durchschaubar und weniger effizient machen würden. Es gilt, die Originalität des Systems zu erhalten und zugleich die Verantwortlichkeit jeder Institution und ihre Fähigkeit, auf die Herausforderungen der Erweiterung zu reagieren, zu stärken.

### 2.1. Europäisches Parlament

Das Europäische Parlament muss **in seiner legislativen Funktion** bestätigt werden, indem das **Mitentscheidungsverfahren zur Regel wird**.

Der Grundsatz des **einheitlichen Wahlverfahrens** in allen Mitgliedstaaten für die Wahl der europäischen Abgeordneten muss im Verfassungsvertrag festgeschrieben werden. Der Beschluss des Rates<sup>1</sup> zur Änderung des Akts zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments macht fürs erste den Weg zu einem homogenen Wahlsystem frei. Es ist daher zu wünschen, dass die Mitgliedstaaten entsprechend ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorgaben so rasch wie möglich zustimmen, damit die Wahlen 2004 nach diesem neuen Wahlverfahren ablaufen können.

Für die Zukunft wäre es nach der Überzeugung der Kommission von großem Nutzen für die Union, wenn eine Reihe europäischer Abgeordneter anhand **europäischer Listen** gewählt würden, die unionsweit der gesamten europäischen Wählerschaft zur Wahl gestellt würden. Die Wähler hätten dann zwei Stimmen – eine für den nationalen Bereich und die zweite für die aus den transnationalen Listen zu wählenden Abgeordneten. Eine solche Organisation der europäischen Wahlen wäre auch ein Beitrag zur Vertiefung der Demokratie auf europäischer Ebene.

### 2.2. Der Rat

Mit der Erweiterung müsste der Rat seine Arbeitsweise in Fortführung der vom Europäischen Rat von Sevilla (Juni 2002) in Gang gesetzten Reformen entsprechend modifizieren.

#### 2.2.1. Bestimmung der qualifizierten Mehrheit

Für die legislative Arbeit ebenso wie für die Lenkung der Aktivitäten der Union wird es notwendig sein, die Einstimmigkeit verlangenden Entscheidungsverfahren aufzugeben.

Die Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit muss dem Gebot der Einfachheit und demokratischen Legitimität gerecht werden. Die Kommission empfiehlt daher dem Konvent, das aus dem Vertrag

---

<sup>1</sup> Beschluss des Rates vom 25. Juni 2002 und 23. September 2002 (2002/772/EG, Euratom) in ABl. L 283 vom 21.10.2002.

von Nizza resultierende komplexe Beschlussfassungssystem zu überprüfen und es durch die unlängst von der Kommission vorgeschlagene **doppelte einfache Mehrheit** zu ersetzen. Die Ratsentscheidungen kämen dann zustande, wenn sie die Mehrheit der Mitgliedstaaten und der Bevölkerung der Union auf sich vereinigen. Dieser Beschlussfassungsmodus hat den Vorteil, transparenter zu sein und besser der besonderen Eigenart der Union Rechnung zu tragen.

Die Kommission schlägt vor, die Einstimmigkeitsregel aufzugeben. Das müsste nicht nur für die Gesetzgebung der Union gelten, sondern überhaupt für jeden Beschluss des Rates. So müsste auch die Benennung der Mitglieder des Direktoriums der Europäischen Zentralbank entsprechend den Vorgaben des Vertrags von Nizza für die Ernennung der Kommission mit qualifizierter Mehrheit beschlossen werden können.

Allerdings müsste für bestimmte Einzelfälle der Grundsatz gelten, dass der Rat mit einer höheren als der qualifizierten Mehrheit beschließt. Für diese Sonderfälle könnte der Vertrag einen Ratsbeschluss mit **verstärkter Mehrheit** vorsehen; der Beschluss müsste in diesen Fällen die Ja-Stimmen von drei Vierteln der Regierungen – entsprechend zwei Dritteln der Gesamtbevölkerung der Union – erhalten.

#### 2.2.2. *Organisation der Arbeiten des Rates*

Der Europäische Rat von Sevilla hat die Zahl der Ratsformationen auf neun reduziert. Angesichts der zahlreichen Staaten, die im erweiterten Europa nicht gleich zur Eurozone gehören werden, müsste der künftige Verfassungsvertrag eine formelle Entscheidungsinstanz ausschließlich für die betroffenen Mitgliedstaaten schaffen, die als „**Ecofin-Eurozone-Rat**“ fungieren würde.

Es ist im Übrigen angezeigt, die derzeitigen Überlegungen zur Unterscheidung zwischen den legislativen und exekutiven Befugnissen des Rates zu vertiefen, um insbesondere eine größere Transparenz der Arbeit des Rates zu erreichen.

Zwei Kategorien von Maßnahmen könnten unabhängig von den Überlegungen zur Präsidentschaft eine wichtige Rolle für die Kontinuität und Kohärenz der Arbeiten des **Rates** spielen: Die **interinstitutionelle Planung** der Arbeiten der Union<sup>1</sup>, die den Rahmen für die Wahrnehmung der Präsidentschaft vorgibt, und die **Außenvertretung durch den Sekretär der Union**.

Bei der **Ratspräsidentschaft** gilt es nach dem Vorschlag der Kommission, einmal die notwendige Stärkung der Kontinuität der Arbeiten des **Rates** und zum anderen zu berücksichtigen, wie wichtig die Ausübung der Präsidentschaft im Hinblick auf die Mobilisierung der nationalen Verwaltungen und die Anerkennung des europäischen Engagements jedes Mitgliedstaates ist.

Die Kommission empfiehlt angesichts der allgemeinen Koordinierungsfunktion dieser Gremien, **für die Präsidentschaft des Europäischen Rates und des Rates „Allgemeine Angelegenheiten“**, ggf. auch für den Vorsitz des Ausschusses der Ständigen Vertreter, **die halbjährliche Rotation** beizubehalten.

Bei den anderen Ratsformationen könnte die Präsidentschaft durch ein **von seinen Amtskollegen** für die Dauer eines Jahres **gewähltes Ratsmitglied** wahrgenommen werden.

---

<sup>1</sup> Siehe oben, Abschnitt 1.1.

Diese Formel verbindet den Vorteil einer größeren Kontinuität bei der Arbeit des Rates mit dem Umstand, dass die Präsidentschaft einem/einer erfahrenen, das Vertrauen seiner/ihrer Amtskollegen genießenden Minister(in) übertragen wird, wobei gleichzeitig gewährleistet ist, dass jede nationale Regierung regelmäßig die Erfahrung der Ausübung der Ratspräsidentschaft macht.

Diese Präsidentschaftsformel sollte auch beim Rat für die Aussenbeziehungen zur Anwendung kommen, da es aus Gründen des institutionellen Gleichgewichtes nicht wünschenswert ist, die Funktionen der Ratspräsidentschaft, die den Interessensausgleich suchen sollte, mit dem Vorschlagsrecht im Bereich der Außenpolitik, der Umsetzung dieser Vorschläge und der Außenvertretung zu verknüpfen.

## **2.3. Die Kommission**

### *2.3.1. Ernennung und politische Verantwortung der Kommission*

Die demokratische Legitimität der **Kommission**, die für die **Formulierung der gemeinsamen Interessen der Union** verantwortlich ist, muss auch künftig gleichzeitig vom Europäischen Rat und vom Europäischen Parlament ausgehen. Die Kommission empfiehlt daher, **dem Europäischen Rat und dem Europäischen Parlament gleichwertige Rechte** sowohl für die Ernennung als auch für die Kontrolle der Arbeit der Kommission einzuräumen. In Zukunft sollte die Kommission gleichzeitig weiterhin ihre Funktionen unabhängig ausüben und ihre politische Verantwortung zur Geltung bringen können.

Die **Kommission könnte** nach der Wahl des Europäischen Parlaments **wie folgt gebildet werden**:

- **Wahl des Präsidenten** der Kommission durch das **Europäische Parlament**. Diese Benennung wird vom Europäischen Rat bestätigt.
- Benennung des Sekretärs der Union durch den Europäischen Rat im Einvernehmen mit dem Präsidenten der Kommission.
- Benennung der **übrigen Mitglieder** der Kommission durch den Rat, der mit qualifizierter Mehrheit im Einvernehmen mit dem Präsidenten der Kommission entscheidet.
- Bestätigung des so gebildeten Kollegiums durch das Europäische Parlament.

Damit die Kommission ihre notwendige Unabhängigkeit von nationalen und parteiischen Interessen wahren kann, müsste im Vertrag festgelegt werden, wäre im Vertrag zu präzisieren, wie das Europäische Parlament einen Vorschlag für die Präsidentschaft der Kommission unterbreiten könnte, und dass diese Wahl in geheimer Abstimmung und mit Zweidrittelmehrheit der Mitglieder des Europäischen Parlaments erfolgen muss.

Die so mit einer doppelten, verstärkten Legitimität ausgestattete Kommission muss dann **gleichzeitig dem Europäischen Parlament und dem Europäischen Rat gegenüber verantwortlich sein**, wobei beiden Organen das Recht zusteht, der Kommission für ihre Arbeit das Misstrauen auszusprechen. Selbstverständlich würde der Präsident der Kommission nicht an Erörterungen des Europäischen Rates teilnehmen, in denen es darum geht, der Europäischen Kommission das Misstrauen auszusprechen.

### 2.3.2. *Zusammensetzung und Arbeitsweise der Europäischen Kommission*

Nach dem Vertrag von Nizza gehört der Kommission bis zum Amtsantritt der ersten Kommission nach dem Beitritt des siebenundzwanzigsten Mitgliedstaats ein Staatsangehöriger jedes Mitgliedstaats an. Danach wird das Kollegium eine Zahl von Kommissionsmitgliedern umfassen, die unter der Zahl der Mitgliedstaaten liegt, ausgewählt auf der Grundlage einer gleichberechtigten Rotation unter den Mitgliedstaaten.

So wird also der künftigen Kommission ein Staatsangehöriger jedes Mitgliedstaats angehören. Die Kommission ist der Ansicht, dass ein solches Kollegium in der Lage sein wird, in einem Augenblick, da die Union eine große Zahl neuer Mitgliedstaaten aufnimmt, den vielfältigen nationalen Anliegen oder Auffassungen angemessen Rechnung zu tragen.

Damit die Kommission ihre exekutiven Aufgaben wirksam wahrnehmen kann, wird mit dem Beitritt neuer Mitgliedstaaten allerdings eine **Strukturierung des Kollegiums** um die Hauptfunktionen der Union herum **notwendig sein**. Die dem **Präsidenten der Kommission** übertragenen Befugnisse erlauben es ihm, über eine geeignete Struktur des Kollegiums zu entscheiden, um die Effizienz der Kommission zu wahren. So ist vorgesehen, dass unter der Aufsicht des Präsidenten und unter Berücksichtigung des Kollegialitätsprinzips bestimmte Vizepräsidenten oder Kommissare die Arbeit ihrer Kollegen koordinieren können.

Andere institutionelle Anpassungen wären hierzu im künftigen Verfassungsvertrag ebenfalls erforderlich. Wie von der Kommission bereits vorgeschlagen<sup>1</sup>, müsste der Präsident außerdem über umfassende politische Führungsbefugnis verfügen, insbesondere auch über das Recht, Initiativen abzulehnen, die er für inopportun erachtet. Auch **neue interne Vorschriften** werden benötigt, damit die Kommissare individuell eine größere Anzahl von Entscheidungen im Namen der Kommission treffen können.

In der Folge – und in einem Kontext, in dem den Institutionen der Union neue Zuständigkeiten übertragen würden, die Ratspräsidentschaft auf stabilerer und wirksamerer Grundlage ausgeübt und die Kommission ihre Rolle bei der Wahrnehmung der Regierungsfunktion konkret zur Geltung bringen würde – wäre es angebracht, die Besetzung der Kommission nach den im Vertrag von Nizza festgelegten Modalitäten zu begrenzen.

### 2.4. **Beziehungen zwischen den Institutionen und den nationalen Parlamenten**

In dem den Mitgliedstaaten der Union eigenen System der parlamentarischen Demokratie ist die Kontrolle, die die nationalen Parlamente über ihre jeweilige Regierung ausüben, das beste Mittel, ihren Einfluss auf die Tätigkeit der Union geltend zu machen. Um diese Kontrolle zu erleichtern, könnten im Protokoll von Amsterdam einige Änderungen vorgenommen werden. Wie von der mit der Rolle der nationalen Parlamente befassten Arbeitsgruppe des Konvents vorgesehen, soll die Kommission ihre **legislativen Vorschläge**, ihre **Konsultationspapiere** (Grünbücher, Weißbücher, Mitteilungen) und ihre **strategischen Planungsdokumente** (jährliche Strategieplanung, jährliches Legislativ- und Arbeitsprogramm) **direkt den nationalen Parlamenten zuleiten können**.

---

<sup>1</sup> *Institutionelle Reform für eine erfolgreiche Erweiterung*, Mitteilung der Kommission vom 26. Januar 2000 [KOM(2000) 34 endg.].

Die Kommission wird auf die Forderungen der nationalen Parlamente nach Verstärkung des Dialogs zwischen den europäischen Institutionen und den nationalen Parlamenten entsprechend eingehen.

Im Übrigen ist die Kommission der Ansicht, dass die **Transparenz der Arbeiten des Rates** in legislativen Fragen den nationalen Parlamenten Gelegenheit bietet, den Verlauf der Diskussionen im Rat besser zu verfolgen. Die Kontrolle der Arbeit der Regierungen würde durch die Herstellung direkterer Verbindungen zwischen den nationalen Parlamenten und den im Rat tagenden nationalen Delegationen verbessert.

Wie von den Arbeitsgruppen des Konvents bereits vorgeschlagen, hält es auch die Kommission für wünschenswert, dass die nationalen Parlamente auch bei der Kontrolle der Einhaltung des **Subsidiaritätsprinzips** eine Rolle spielen, ohne sich aber zur Zweckmässigkeit der Vorschläge zu äussern.. Die politische *Ex-ante*-Kontrolle müsste während des gesamten Legislativverfahrens stattfinden, und nicht nur im Vorfeld der von der Kommission vorgelegten Vorschläge. Der Konvent prüft ferner die Möglichkeit einer Anrufung des Gerichtshofs durch die nationalen Parlamente und den Ausschuss der Regionen. Sollte die rechtliche *Ex-post*-Kontrolle den nationalen Parlamenten offen stehen, so sollten nach Auffassung der Kommission dann alle nationalen Parlamente Zugang dazu haben, ohne dass sie hierzu eine Stellungnahme im Rahmen des Frühwarnmechanismus abgeben müssten.

Nach Ansicht der Kommission sollte der Konvent noch weiter darüber nachdenken, wie die **nationalen Parlamente** besser in die europäische Politik eingebunden werden könnten. Über die oben genannten, derzeit von den Arbeitsgruppen geprüften Vorschläge hinaus müssten zwei für die nationalen Parlamente besonders interessante Themen vom Konvent vertieft werden:

- Mit der Verbesserung der Koordinierungsinstrumente für die Wirtschaftspolitik auf europäischer Ebene muss eine **verstärkte Kooperation zwischen dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten einhergehen**;
- die nationalen Parlamente müssen zu den **Finanzierungsmodalitäten der Europäischen Union** Stellung nehmen.

### 3. UMSTRUKTURIERUNG DER VERTRÄGE

Die Kommission hat mit Interesse den vom Präsidenten des Konvents am 28. Oktober gemachten Vorschlag zur Struktur des künftigen Verfassungsvertrags zur Kenntnis genommen. Sie hält es für wünschenswert, einen einfachen und lesbaren Verfassungsvertrag zu erarbeiten, der für die Union eine einheitliche Rechtspersönlichkeit schafft. Ebenso wie in dem Entwurf vorgesehen, hält es die Kommission insbesondere für notwendig, in einem Verfassungstext die **grundlegenden Werte und Rechte** zum Ausdruck zu bringen, auf die die Union ihre Arbeit gründet.

#### *Die Handlungsfähigkeit der Union erhalten*

Bei seinen Beratungen im Frühjahr 2002 hatte der Konvent auf das Risiko hingewiesen, dass eine Kompetenzabgrenzung leicht zu einer übermäßigen Starrheit in der Funktionsweise der Union führen könnte. Es ist wichtig, dass der künftige Verfassungsvertrag bei der Zuständigkeitsabgrenzung nicht über das hinausgeht, was für das gute Verständnis der wesentlichen Aufgaben der Union durch die Bürger notwendig ist.

Nach Ansicht der Kommission erfüllt der Ansatz in dem vom Präsidium des Konvents vorgelegten Vorentwurf des Verfassungsvertrags diese Forderung nicht in vollem Umfang. Insbesondere die Einführung einer Kategorie der „von den Mitgliedstaaten gemeinsam im Rahmen der Union durchgeführten Aktionen“ schadet der Klarheit des Vertrags und lässt die Tatsache unberücksichtigt, dass **die Union** heute eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und gemeinsame Aktionen im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen betreibt.

Die Kommission empfiehlt eine Aufteilung der Zuständigkeiten, bei der das **unterschiedliche Niveau der Intensität** des Handels der Union und die Reichweite ihrer Aufgaben berücksichtigt wird, ohne damit jedoch das mit einem Katalog von Zuständigkeiten einhergehende Element der Inflexibilität einzuführen. Der Vertrag könnte eine Unterscheidung enthalten zwischen den politischen Kernaufgaben der Union, den begleitenden Politikbereichen und den ergänzenden Maßnahmen. Mit einer solchen Aufteilung könnte man unterstreichen, dass die Union auf zahlreichen Gebieten nur begrenzte Handlungsbefugnisse hat.

#### *Den Acquis wahren*

Der Vorentwurf des Verfassungsvertrags soll an die Stelle der bestehenden Verträge treten. Es ist jedoch notwendig, **den Besitzstand** aus 50 Jahren Integration zu **wahren. Es darf also nicht darum gehen, bei dieser Gelegenheit die Substanz der politischen Arbeit** der Union **in Frage zu stellen.**

Ebenso ist eine gewisse Vorsicht angebracht hinsichtlich der Art und Weise, wie die gemeinsame Politik in den verschiedenen Bereichen im künftigen Verfassungsvertrag beschrieben wird. Bis auf eine allgemeine Bestimmung zu den Zielen beschreibt der im Konvent vorgestellte Vorentwurf des Verfassungsvertrags die gemeinsamen Politiken nicht etwa im Teil über die Verfassungsarchitektur, sondern lediglich in einem zweiten Teil. Diese Art der Präsentation dürfte auf keinen Fall den Umstand berühren, dass alle Teile des künftigen Verfassungsvertrags zum primären Recht der Union gehören. Im Übrigen **müssen**, da der künftige Vertrag nicht mit der Verfassung eines Staates

deckungsgleich ist, vor der Beschreibung der Zuständigkeiten und der Institutionen unbedingt **die Aufgaben der Union präzisiert werden**.

#### *Das Inkrafttreten des künftigen Vertrags*

Es stellt sich die Frage nach der Beziehung zwischen dem künftigen Verfassungsvertrag und den geltenden Verträgen. Hierzu gibt es verschiedene Lösungsansätze.

Der Konvent könnte der klassischen Methode folgen und einen Vertrag schaffen, der die geltenden Verträge abändert, so wie dies beim Amsterdamer Vertrag oder beim Vertrag von Nizza der Fall war. Dieser Ansatz hätte den Vorteil, dass die Bestimmungen, die vom Verfassungsprozess nicht berührt werden, unverändert bleiben können. Er führt andererseits zu einer schwer verständlichen Überlagerung der jeweiligen Texte.

Der Konvent könnte aber auch die geltenden Verträge durch einen Verfassungsvertrag ersetzen. Dieser zweite Ansatz hat den Vorteil der Einfachheit und erlaubt die klare Darstellung der Kernelemente des Verfassungsprozesses. Die Neufassung der Gesamtheit der geltenden Vertragsbestimmungen gefährdet dagegen möglicherweise die Stabilität des Acquis.

Nach Artikel 48 EUV erfordert die Vertragsänderung eine einstimmige Entscheidung aller Mitgliedstaaten und eine Ratifizierung in jedem einzelnen Mitgliedstaat. Ob man sich für einen Änderungsvertrag oder aber für einen vollständig neuen Verfassungsvertrag entscheidet, es besteht in beiden Fällen das Risiko, dass einige Mitgliedstaaten nicht in der Lage sein könnten, den künftigen Verfassungsvertrag zu ratifizieren und dass somit ein einiger Staat den gesamten Prozess zum Scheitern bringen könnte.

Diese Frage und die Möglichkeit, dass der künftige Verfassungsvertrag in Kraft tritt, bevor er von der Gesamtheit aller Mitgliedstaaten ratifiziert ist, sollte vom Konvent eingehend geprüft werden.