

VERMERK

des	Präsidiums
-----	------------

für den	Konvent
---------	---------

Betr.:	Entwurf der Artikel 24 bis 33 des Verfassungsvertrags
---------------	--------------------------------------------------------------

EINLEITUNG

Der Konvent hat in den ersten Artikeln der Verfassung Fragen betreffend das Wesen, die Werte und die Ziele der Union sowie ihre Zuständigkeiten behandelt. Das Präsidium fordert die Mitglieder des Konvents mit dem beigefügten Entwurf von Titel V über die Ausübung der Zuständigkeiten nunmehr auf, die Möglichkeiten des Handelns zu prüfen, die der Union für die Erfüllung ihrer Aufgaben zur Verfügung stehen.

Die Vereinfachung der Instrumente der Union war ein zentrales Element der Erklärung von Laeken. Der Konvent hat sich auf den beiden Plenartagungen vom 23./24. Mai und vom 12./13. September mit den darin aufgeworfenen Fragen befasst. Anschließend wurde eine Arbeitsgruppe eingesetzt, deren Schlussfolgerungen der Konvent auf seiner Plenartagung vom 5. Dezember 2002 erörtert hat.

Der Entwurf von Titel V der Verfassung (Artikel 24 und folgende Artikel), den das Präsidium den Mitgliedern des Konvents vorlegt, stützt sich auf die Schlussfolgerungen der Gruppe IX "Vereinfachung" im Lichte der Aussprache, die im Konvent stattgefunden hat.

Breite Zustimmung fand der Vorschlag der Arbeitsgruppe, die Zahl der Rechtsinstrumente, die der Union für die Ausübung ihrer Zuständigkeiten zur Verfügung stehen, drastisch zu verringern und diese Instrumente mit Bezeichnungen zu versehen, die für den Bürger verständlicher sind. Die vorgeschlagenen Instrumente tragen ferner dem von vielen Mitgliedern des Konvents vorgetragenen Anliegen Rechnung, eine Hierarchie der Rechtsnormen in die Verfassung einfließen zu lassen.

Im Entwurf wird daher unterschieden zwischen Gesetzgebungsakten, nämlich dem europäischen Gesetz und dem europäischen Rahmengesetz, und Rechtsakten ohne Gesetzgebungscharakter, nämlich der europäischen Verordnung und der europäischen Entscheidung. Empfehlungen und Stellungnahmen sind, wie bereits heute der Fall, weiterhin rechtlich nicht bindend. Ebenfalls im Einklang mit den Schlussfolgerungen der Gruppe IX und im Bestreben um Klarheit für den Bürger wird in Artikel 24 Absatz 2 bei laufenden Gesetzgebungsverfahren die Möglichkeit der Inanspruchnahme anderer Rechtsakte als der in dem genannten Artikel aufgeführten Rechtsakte beschränkt.

Die in Artikel 24 definierten Instrumente gelten für alle Bereiche der Verfassung einschließlich der Bereiche, die gegenwärtig zur zweiten und zur dritten Säule gehören. Sie werden jedoch gemäß dem Bericht der Gruppe IX besonderen Modalitäten unterliegen können, die unter Berücksichtigung der Schlussfolgerungen der anderen Arbeitsgruppen und der Beratungen des Konvents in den Artikeln 29, 30 und 31 aufgeführt werden.

Gesetzgebungsverfahren

Das Gesetz und das Rahmengesetz, deren Definition der einer Verordnung bzw. einer Richtlinie im gegenwärtigen Artikel 249 EGV entspricht, werden von den beiden Organen, die sich die Gesetzgebungsfunktion teilen, d.h. vom Europäischen Parlament und vom Rat, gemäß dem Mitentscheidungsverfahren gemeinsam erlassen. Das Präsidium schlägt vor, dem Mitentscheidungsverfahren die Bezeichnung "Gesetzgebungsverfahren" zu geben, die besser geeignet ist, seiner neuen Dimension als allgemeine Regel für den Erlass von Gesetzen Ausdruck zu verleihen, und die für den Bürger verständlicher ist. In Artikel 25 Absatz 2 sind Ausnahmen von dieser Regel vorgesehen, womit den Vorstellungen der Arbeitsgruppe und einer großen Zahl von Mitgliedern des Konvents Rechnung getragen wird. Diese Ausnahmen werden in den Bestimmungen von Teil II der Verfassung näher ausgeführt. Das Präsidium beabsichtigt, die Liste der Ausnahmen dem Konvent zur Prüfung vorzulegen, damit dieser sie bei der Aussprache über den vorliegenden Entwurf der Artikel 24-33 berücksichtigen kann.

Um den Schlussfolgerungen der Gruppe IX gerecht zu werden, sind nur die wesentlichen Merkmale des Gesetzgebungsverfahrens in Teil I der Verfassung niedergelegt: Gleichstellung von Parlament und Rat, Gesetzgebungsinitiative der Kommission und Transparenz des Verfahrens. Die genaue Beschreibung wird Gegenstand einer spezifischen Bestimmung in Teil II sein, die mit einigen Änderungen dem gegenwärtigen Artikel 251 entsprechen wird. Die Verpflichtung, öffentlich zu beschließen, betrifft den Rat auch, wenn er Gesetzgebungsakte ausnahmsweise nach einem anderen Verfahren als dem Gesetzgebungsverfahren erlässt.

Gemäß den Schlussfolgerungen der Gruppe X wird das Gesetzgebungsverfahren im Bereich der justiziellen und polizeilichen Zusammenarbeit in Strafsachen besonderen Modalitäten insbesondere hinsichtlich der Frage des Initiativrechts unterworfen. Diese werden in Artikel 25 zwar bereits erwähnt, aber in Artikel 31 eingehender behandelt.

Rechtsakte ohne Gesetzgebungscharakter

Rechtsakte ohne Gesetzgebungscharakter werden von den beiden Organen erlassen, die exekutive Funktionen ausüben, d.h. vom Rat oder von der Kommission. Es geht um die europäische Verordnung, deren Definition der im gegenwärtigen Artikel 249 EGV entspricht, und um die europäische Entscheidung, deren Definition weiter gefasst sein wird als die Definition im gegenwärtigen Artikel 249. Im Einklang mit den Schlussfolgerungen der Gruppe IX soll die Entscheidung gemäß Artikel 29 das einzige Rechtsinstrument der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik werden.

Verordnungen und Entscheidungen dienen zur Durchführung der Gesetzgebungsakte, aber auch einiger spezifischer Bestimmungen der Verfassung. So erlässt in einigen Fällen die Kommission, aber vor allem der Rat unmittelbar aufgrund des Vertrags Rechtsakte, die keine Gesetzgebungsakte sind. Im Bericht der Gruppe IX sind einige Kriterien für diese Art von Rechtsakten ¹ erwähnt, auf die in Teil II der Verfassung besonders einzugehen ist. Auch die Europäische Zentralbank wird zur Erfüllung ihrer Aufgaben Verordnungen und Entscheidungen erlassen, wie sie es bereits heute tut.

Delegierte Rechtsakte

Die Gruppe IX hat vorgeschlagen, dass delegierte Rechtsakte als eine neue Kategorie von Rechtsakten geschaffen werden, mit denen einige nicht wesentliche Vorschriften von Gesetzgebungsakten näher ausgeführt oder geändert werden können. Damit soll der Gesetzgeber angehalten werden, sich auf die grundlegenden Aspekte zu konzentrieren und zu vermeiden, dass Gesetze und Rahmengesetze allzu detailliert sind. Er kann beschließen, die technischeren Aspekte zu delegieren, wobei er diese Befugnisübertragung strengen Bedingungen unterwirft, die es ihm ermöglichen, die Gesetzgebungsbefugnis gegebenenfalls wiederzuerlangen. Die Mitglieder des Konvents haben diesen Vorschlag interessiert zur Kenntnis genommen, einige baten um nähere Erläuterungen.

¹ Siehe die spezifischen Bemerkungen auf S. 12.

Im Entwurf von Artikel 27 sind die Bedingungen und Modalitäten für die Befugnisübertragung aufgeführt und definiert. Nach mehrheitlicher Auffassung der Gruppe IX und des Konvents ist die Kommission das einzige Organ, dem die Befugnis übertragen werden kann. Der Gesetzgeber legt in jedem einzelnen Fall Ziele, Inhalt und Tragweite der Übertragung fest, die sich auf keinen Fall auf die wesentlichen Vorschriften für einen Bereich erstrecken darf. Im Bemühen um Transparenz sind die Bedingungen für die Übertragung, über die der Gesetzgeber ebenfalls in jedem einzelnen Fall zu entscheiden hat, sowie die Modalitäten für die Abstimmung im Europäischen Parlament und im Rat über deren Anwendung in der Verfassung aufgeführt. Da es sich um Rechtsakte mit normativem Charakter handelt, erhalten sie die Form von Verordnungen, daher die genaue Bezeichnung "delegierte Verordnungen".

Durchführungsrechtsakte

Verordnungen und Entscheidungen dienen ferner zur Durchführung der Gesetzgebungsakte. Der Entwurf von Artikel 28 ist im Vergleich zu Artikel 202 EGV, in dem gegenwärtig die Durchführungsbefugnisse auf Gemeinschaftsebene geregelt sind, klarer.

Artikel 28 enthält zunächst die allgemeine Regel: Die Rechtsakte der Union werden von den Mitgliedstaaten durchgeführt. Diese Regel ergibt sich aus der spezifischen Anwendung des Grundsatzes, der in Artikel 9 der Verfassung bereits in einem allgemeineren Kontext verankert ist. Eine Ausnahme, die sich durch den Bedarf an einheitlichen Durchführungsbedingungen rechtfertigt, stellt die Übertragung von Durchführungsbefugnissen an die Kommission oder gegebenenfalls an den Rat dar, insbesondere wenn es um die GASP geht.

Artikel 28 legt schließlich die Rechtsgrundlage fest für die Annahme der Modalitäten für die Kontrolle der Durchführungsbefugnisse, wenn sie von der Kommission ausgeübt werden (der gegenwärtige Komitologie-Beschluss). Obwohl die Gruppe IX die Möglichkeit nicht erörtert hat, diese Rechtsgrundlage zu ändern, schlägt das Präsidium im Lichte der Auffassungen vieler Mitglieder des Konvents vor, dass sie dem Gesetzgebungsverfahren unterworfen wird. Das Präsidium ist der Ansicht, dass, wenn sich eine erneute Prüfung der konkreten Modalitäten für die Kontrolle (Komitologie) der Durchführungsrechtsakte als erforderlich erweisen sollte, diese Prüfung im Rahmen der Bestimmungen von Teil II erfolgen sollte.

Besondere Durchführungsmodalitäten für einige Politikbereiche

Die Artikel 29, 30 und 31, betreffend jeweils die besonderen Modalitäten für die Durchführung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, der Gemeinsamen Verteidigungspolitik und der Politik in den Bereichen Polizei und Strafjustiz, werden zusammen mit den einschlägigen Kapiteln von Teil II der Verfassung vorgelegt, damit ein besseres Verständnis des Gesamtzusammenhangs erreicht wird.

Gemeinsame Bestimmungen

In Artikel 32 wird daran erinnert, dass für die Frage, welcher Rechtsakt für die Ausübung der Zuständigkeiten heranzuziehen ist, der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gilt. In dem Artikel wird ferner der gegenwärtig in Artikel 253 EGV enthaltene Grundsatz aufgegriffen, dass Rechtsakte zu begründen sind.

Artikel 33 enthält Bestimmungen über die Verkündung, die Veröffentlichung und das Inkrafttreten der Rechtsakte, die für die Gewährleistung der Rechtssicherheit wichtig sind. Der gegenwärtige Artikel 254 wurde dabei an die neuen Rechtsinstrumente angepasst.

TITEL V: AUSÜBUNG DER ZUSTÄNDIGKEITEN DER UNION

Artikel 24: Die Rechtsakte der Union

(1) Die Union übt die Zuständigkeiten, die ihr in der Verfassung übertragen werden, gemäß den Bestimmungen des Teils II im Wege der folgenden Rechtsakte aus: europäisches Gesetz, europäisches Rahmengesetz, europäische Verordnung, europäische Entscheidung, Empfehlungen und Stellungnahmen.

Das europäische Gesetz ist ein allgemein gültiger Gesetzgebungsakt. Es ist in allen seinen Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat.

Das europäische Rahmengesetz ist ein Gesetzgebungsakt, der für jeden Mitgliedstaat, an den es gerichtet wird, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich ist, jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel überlässt.

Die europäische Verordnung ist ein allgemein gültiger Rechtsakt ohne Gesetzgebungscharakter; sie dient der Durchführung der Gesetzgebungsakte und bestimmter Einzelvorschriften der Verfassung. Sie ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat.

Die europäische Entscheidung ist ein Rechtsakt ohne Gesetzgebungscharakter, der in allen seinen Teilen verbindlich ist. Ist sie an bestimmte Adressaten gerichtet, so ist sie nur für diese verbindlich.

Die Empfehlungen und die Stellungnahmen, die von den Organen angenommen werden, sind rechtlich nicht bindend.

(2) Werden das Europäische Parlament und der Rat mit einem Vorschlag für einen Gesetzgebungsakt befasst, so nehmen sie davon Abstand, Rechtsakte anzunehmen, die in der Verfassung nicht vorgesehen sind.

Artikel 25: Gesetzgebungsakte¹

(1) Gesetze und Rahmengesetze werden auf Vorschlag der Kommission vom Europäischen Parlament und vom Rat gemeinsam nach den in Artikel X (*zweiter Teil der Verfassung*) festgelegten Modalitäten des Gesetzgebungsverfahrens erlassen. Gelingt es den beiden Organen nicht, sich zu einigen, so wird der betreffende Rechtsakt nicht erlassen.

Für die in Artikel Z (*frühere dritte Säule*) genannten Fälle gelten besondere Vorschriften.

¹ In Artikel 29 wird darauf hingewiesen, dass die Inanspruchnahme von Gesetzgebungsakten im Rahmen der GASP ausgeschlossen ist.

(2) In bestimmten Fällen, die in der Verfassung aufgeführt sind, werden die Gesetze und die Rahmengesetze vom Rat erlassen.

(3) Im Rahmen eines Verfahrens zur Annahme eines europäischen Gesetzes oder eines europäischen Rahmengesetzes tagen das Europäische Parlament und der Rat öffentlich.

Artikel 26: Rechtsakte ohne Gesetzgebungscharakter

Der Rat und die Kommission sowie die Europäische Zentralbank erlassen europäische Verordnungen oder europäische Entscheidungen in den Fällen, die in den Artikeln 27 und 28 genannt werden, sowie in den Fällen, die in der Verfassung ausdrücklich vorgesehen sind.

Artikel 27: Delegierte Verordnungen

(1) In den europäischen Gesetzen und Rahmengesetzen kann der Kommission die Befugnis übertragen werden, delegierte Verordnungen zur näheren Ausführung oder Änderung bestimmter nicht wesentlicher Vorschriften eines Gesetzes oder eines Rahmengesetzes zu erlassen.

In den Gesetzen und Rahmengesetzen werden Ziele, Inhalt, Tragweite und Dauer der Übertragung ausdrücklich festgelegt. Die wesentlichen Vorschriften für einen Bereich können nicht Gegenstand einer Übertragung sein. Sie sind dem Gesetz oder dem Rahmengesetz vorbehalten.

(2) Im Gesetz oder im Rahmengesetz wird ausdrücklich festgelegt, unter welchen Bedingungen die Übertragung zur Anwendung gelangt, wobei eine oder mehrere der folgenden Möglichkeiten in Betracht kommen:

- Das Europäische Parlament und der Rat können beschließen, die Übertragung zu widerrufen.
- Die delegierte Verordnung kann nur in Kraft treten, wenn das Europäische Parlament oder der Rat innerhalb der im Gesetz oder im Rahmengesetz festgelegten Frist keine Einwände erheben.
- Die Bestimmungen der delegierten Verordnung werden nach Ablauf einer im Gesetz oder im Rahmengesetz festgelegten Frist unwirksam. Ihre Geltungsdauer kann auf Vorschlag der Kommission durch eine Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates verlängert werden.

Für die Zwecke des vorstehenden Unterabsatzes beschließt das Europäische Parlament mit der Mehrheit seiner Mitglieder und der Rat mit qualifizierter Mehrheit.

Artikel 28: Durchführungsrechtsakte

- (1) Die Mitgliedstaaten ergreifen alle innerstaatlichen rechtlichen Maßnahmen, die zur Durchführung der rechtlich bindenden Rechtsakte der Union erforderlich sind.
- (2) Bedarf es einheitlicher Bedingungen für die Durchführung der rechtlich bindenden Rechtsakte der Union, so können in diesen Rechtsakten der Kommission oder - in bestimmten Fällen und in den in Artikel [GASP] genannten Fällen - dem Rat Durchführungsbefugnisse übertragen werden.
- (3) Für die Durchführungsrechtsakte der Union können Kontrollmodalitäten festgelegt werden; diese müssen den Grundsätzen und Regeln entsprechen, die zuvor vom Europäischen Parlament und vom Rat nach dem Gesetzgebungsverfahren angenommen wurden.
- (4) Die Durchführungsrechtsakte der Union erhalten die Form von europäischen Durchführungsverordnungen oder europäischen Durchführungsentscheidungen.

Artikel 29: [Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik]

Artikel 30: [Gemeinsame Verteidigungspolitik]

Artikel 31: [Politik in den Bereichen Polizei und Strafjustiz]

Artikel 32: Gemeinsame Grundsätze für die Rechtsakte der Union

- (1) Wird die Art des Rechtsakts von der Verfassung nicht ausdrücklich vorgegeben, so beschließen die Organe unter Einhaltung der geltenden Verfahren von Fall zu Fall nach dem in Artikel 8 genannten Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, welche Art von Rechtsakt anzunehmen ist.
- (2) Europäische Gesetze, europäische Rahmengesetze, europäische Verordnungen und europäische Entscheidungen sind zu begründen und nehmen auf die in dieser Verfassung vorgesehenen Vorschläge oder Stellungnahmen Bezug.

Artikel 33: Veröffentlichung und Inkrafttreten

- (1) Die europäischen Gesetze und die europäischen Rahmengesetze werden vom Präsidenten des Europäischen Parlaments und vom Präsidenten des Rates unterzeichnet, soweit sie nach dem Gesetzgebungsverfahren angenommen wurden. Ansonsten werden sie vom Präsidenten des Rates unterzeichnet. Die Gesetze der Europäischen Union und die Rahmengesetze der Europäischen Union werden im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht und treten zu dem in dem Gesetz oder Rahmengesetz festgelegten Zeitpunkt oder anderenfalls am zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung in Kraft.

(2) Die europäischen Verordnungen der Kommission oder des Rates und die europäischen Entscheidungen, die an keinen bestimmten Adressaten oder an alle Mitgliedstaaten gerichtet sind, werden im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht und treten zu dem in der Verordnung oder Entscheidung festgelegten Zeitpunkt oder anderenfalls am zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung in Kraft.

(3) Die anderen Entscheidungen werden denjenigen, für die sie bestimmt sind, notifiziert und werden durch diese Notifikation wirksam.

SPEZIFISCHE BEMERKUNGEN

Artikel 24

In diesem Artikel werden die Instrumente aufgeführt, die den Organen für die Wahrnehmung ihrer Zuständigkeiten zur Verfügung stehen. Es handelt sich um eine erschöpfende Liste, die für sämtliche Bereiche gilt, die von der Verfassung gemäß den Bestimmungen in Teil II erfasst werden. Was die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, die Gemeinsame Verteidigungspolitik und die Politik in den Bereichen Polizei und Strafjustiz anlangt, so wurde im Bericht der Gruppe IX in Aussicht genommen, dass die spezifischen Besonderheiten dieser Politikbereiche beibehalten, die Rechtsinstrumente aber harmonisiert werden. Diese Besonderheiten werden Gegenstand der Artikel 29, 30 und 31 sein.

Die neuen Instrumente sind entsprechend den Vorschlägen der Arbeitsgruppe IX nach einer vorher vorgenommenen Einteilung in Gesetzgebungsakte und Rechtsakte ohne Gesetzgebungscharakter definiert.

Für die Definition des Gesetzes und des Rahmengesetzes wird die gegenwärtige Definition der Verordnung bzw. der Richtlinie in Artikel 249 EGV¹ übernommen.

Die vollständigen Bezeichnungen lauten "europäisches Gesetz" und "europäisches Rahmengesetz". In den Schlussfolgerungen der Arbeitsgruppe wurden die Bezeichnungen "Gesetz der Europäischen Union" und "Rahmengesetz der Europäischen Union" vorgeschlagen. Die hier vorgeschlagene Bezeichnung trägt dem Umstand Rechnung, dass zwischen den Gesetzen der Union und den einzelstaatlichen Gesetzen unterschieden werden muss, worauf die Arbeitsgruppe vorrangig abzielte, ohne dass jedoch der Bezeichnung vorgegriffen wird, die der Konvent dem europäischen Gebilde verleihen wird.

Für die Definition der europäischen Verordnung wird auf die gegenwärtige Definition der Verordnung in Artikel 249² zurückgegriffen; die Verordnung als Rechtsakt ohne Gesetzgebungscharakter dient der Durchführung der Gesetzgebungsakte und einiger besonderer Vorschriften der Verfassung.

¹ Artikel 249 Absätze 2 und 3 lautet wie folgt: "Die Verordnung hat allgemeine Geltung. Sie ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat. Die Richtlinie ist für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet wird, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überlässt jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel."

² Siehe Fußnote 3.

Die Definition für die europäische Entscheidung - ebenfalls im Einklang mit den Schlussfolgerungen der Gruppe IX - entspricht der Definition in Artikel 14 des EGKS-Vertrags¹. Im Unterschied zur Definition in Artikel 249² ist es nicht erforderlich, die Empfänger zu bezeichnen. Mit dieser weiter gefassten Definition wird unter anderem bezweckt, die Entscheidung als Rechtsinstrument im Bereich der GASP einzuführen, die die "gemeinsame Aktion" und den "gemeinsamen Standpunkt" ablöst.

In Absatz 2 wird der Rückgriff auf atypische Rechtsakte begrenzt, in Übereinstimmung mit den Schlussfolgerungen der Arbeitsgruppe IX. Die Gruppe war der Auffassung, dass die atypischen Rechtsakte (Entschlüsse, Schlussfolgerungen, Erklärungen usw.) zwar keine Rechtswirkung haben, den Organen jedoch eine gewisse Flexibilität bieten, die gewahrt werden muss. Die Gruppe hat indessen vorgeschlagen, in den Vertrag die Regelung aufzunehmen, dass der Gesetzgeber (Parlament/Rat) davon Abstand nimmt, atypische Rechtsakte zu einem Thema anzunehmen, wenn er mit Vorschlägen oder Gesetzgebungsinitiativen zu diesem Thema befasst ist. Diese Regelung ist bereits in Artikel 7³ der Geschäftsordnung des Rates enthalten. Damit soll vermieden werden, dass der Eindruck entsteht, die Union werde durch die Annahme atypischer Rechtsakte gesetzgeberisch tätig.

Artikel 25

Die allgemeine Regel für das Verfahren der Beschlussfassung besteht darin, dass Gesetze und Rahmengesetze - wie im Bericht der Gruppe IX vorgeschlagen und vom Plenum gebilligt - gemäß dem Mitentscheidungsverfahren, das gegenwärtig in Artikel 251 EGV beschrieben wird, angenommen werden.

¹ Artikel 14 Absatz 2 des EGKS-Vertrags lautet wie folgt: "Die Entscheidungen sind in allen ihren Teilen verbindlich."

² Artikel 249 Absatz 4 EGV lautet wie folgt: "Die Entscheidung ist in allen ihren Teilen für diejenigen verbindlich, die sie bezeichnet."

³ Artikel 7 Absatz 2 der Geschäftsordnung des Rates lautet wie folgt: "Werden dem Rat Gesetzgebungsvorschläge oder -initiativen unterbreitet, nimmt der Rat davon Abstand, Akte anzunehmen, die in den Verträgen nicht vorgesehen sind, beispielsweise Entschlüsse oder andere als die in Artikel 9 genannten Erklärungen" (bei den Erklärungen nach Artikel 9 handelt es sich um Erklärungen für das Ratsprotokoll betreffend die Annahme von Gesetzgebungsakten).

Weder in den Beratungen der Gruppe noch im Plenum des Konvents wurde über die Frage der Bezeichnung für dieses Verfahren entschieden. Im Bericht der Gruppe wird der Vorschlag genannt, das Verfahren "Gesetzgebungsverfahren" zu nennen, aber auch darauf hingewiesen, dass einige die Bezeichnung "Mitentscheidungsverfahren" wünschen. Das Präsidium schlägt die Bezeichnung "Gesetzgebungsverfahren" vor, da sie für den Bürger verständlicher ist und um hervorzuheben, dass dieses Verfahren die allgemeine Regel für die Annahme der Gesetzgebungsakte ist.

Im Bericht der Gruppe IX wird empfohlen, dass im ersten Teil des Verfassungsvertrags die Verfahren der Beschlussfassung aufgeführt und ihre wesentlichen Merkmale beschrieben werden, während die eingehende Beschreibung ihres Ablaufs im zweiten Teil erfolgt. In diesem Artikel ist daher lediglich eine kurz gefasste Beschreibung des Verfahrens enthalten, die sich auf seine wesentlichen Merkmale beschränkt: Initiative der Kommission, gemeinsamer Beschluss des Parlaments und des Rates, Gleichstellung der beiden Organe und Transparenz. Die genauen Modalitäten sind im zweiten Teil des Vertrags enthalten.

Gemäß den Schlussfolgerungen der Arbeitsgruppe X sind in dem von der gegenwärtigen dritten Säule erfassten Bereich besondere Verfahrensmodalitäten vorgesehen. Sie beziehen sich auf das Initiativrecht, das nach in Artikel 31 festzulegenden Modalitäten auch von den Mitgliedstaaten ausgeübt werden könnte.

Die Gruppe IX hat die generelle Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit im Rat in allen Fällen, in denen das Gesetzgebungsverfahren (Mitentscheidungsverfahren) Anwendung findet, empfohlen. Diese Regel muss in der Anpassung des zweiten Teils der Verfassung Ausdruck finden. Die Mehrheiten im Rat und im Parlament, die im Übrigen in den verschiedenen Phasen des Gesetzgebungsverfahrens unterschiedlich sind, sind Teil der genauen Modalitäten des Verfahrens.

In Absatz 2 wird auf das Vorhandensein von Ausnahmen von der allgemeinen Regel der Annahme der Gesetzgebungsakte nach dem Grundsatz der Mitentscheidung hingewiesen. Diese Ausnahmen müssen in Teil II der Verfassung im Einzelnen aufgeführt werden. Das Präsidium beabsichtigt, die Liste der Ausnahmen dem Konvent vorzulegen, damit dieser sie bei der Aussprache über den vorliegenden Entwurf der Artikel 24-33 berücksichtigen kann.

Es wird lediglich das den Beschluss fassende Organ, nämlich der Rat, erwähnt. Es wurde die Frage aufgeworfen, ob nicht auch die Rolle des Parlaments (Anhörung) sowie das Initiativrecht der

Kommission zu erwähnen seien. Das Präsidium hat sich dagegen entschieden, um den Ausnahmecharakter dieses Verfahrens hervorzuheben und nicht den Eindruck zu erwecken, dass es sich um eine Alternativmöglichkeit für die Annahme von Gesetzgebungsakten handelt. Die Rechtsakte werden selbstverständlich gemäß den Bestimmungen von Teil II - insbesondere hinsichtlich des legislativen Initiativrechts und der Stellungnahmen - angenommen.

Es ist ferner daran zu erinnern, dass die Gruppe in dem Bericht vorschlägt, Artikel 251 zu vereinfachen und sprachlich zu verbessern, um die Gleichstellung von Parlament und Rat deutlich zu machen.

Ein anderes als das Mitentscheidungsverfahren ist schließlich hier nicht in Betracht zu ziehen. In allen anderen Fällen (der Rat beschließt einstimmig oder mit qualifizierter Mehrheit, allein oder nach Stellungnahme oder nach Zustimmung des Europäischen Parlaments) entspricht das Verfahren den allgemeinen Beschlussfassungsregeln des jeweiligen Organs oder den Abstimmungsregeln, die bei bestimmten Rechtsgrundlagen speziell vorgesehen sind.

Artikel 26

Unter diesen Artikel fallen alle Rechtsakte ohne Gesetzgebungscharakter und insbesondere (letzter Satz) die Fälle, in denen der Rat und die Kommission unmittelbar auf der Grundlage des Vertrags Rechtsakte ohne Gesetzgebungscharakter erlassen.

Bei von der Kommission erlassenen Rechtsakten stellt sich nicht die Frage nach dem Wesen - Gesetzgebungsakt oder Rechtsakt ohne Gesetzgebungscharakter - dieser Art von Rechtsakten, da die Kommission keine Gesetzgebungsakte erlassen kann. Wenn jedoch der Rat Urheber des Rechtsaktes ist, stellt sich die Frage, ob der fragliche Rechtsakt

- ein Gesetzgebungsakt ist, der in Bezug auf das Verfahren eine Ausnahme vom Mitentscheidungsverfahren darstellt, oder*
- ein Rechtsakt ohne Gesetzgebungscharakter ist, der vom Rat unmittelbar auf der Grundlage des Vertrags erlassen wird.*

Diese Frage wirkt sich in den Fällen aus, in denen der gegenwärtige Vertrag ausdrücklich das zu verwendende Rechtsinstrument (derzeit Verordnung oder Richtlinie) vorsieht. Wenn es sich um einen Gesetzgebungsakt handelt, müssten diese Rechtsinstrumente durch das Gesetz und das Rahmengesetz ersetzt werden, wenn es sich um einen Rechtsakt ohne Gesetzgebungscharakter handelt, müssten die Begriffe Verordnung oder Entscheidung benutzt werden. In der Praxis kommt es nicht oft vor, dass das zu verwendende Rechtsinstrument in den Rechtsgrundlagen der Verträge vorgesehen ist, und falls doch, so besteht kein Zweifel hinsichtlich des Wesens der Rechtsinstrumente, denn es handelt sich in allen Fällen um Gesetzgebungsakte. Falls die Rechtsakte, die unmittelbar auf der Grundlage der Verfassung erlassen werden, als "Rechtsakte ohne Gesetzgebungscharakter" eingestuft würden, wäre damit natürlich das Mitentscheidungsverfahren ausgeschlossen.

Was hingegen die Bestimmungen anbelangt, in denen kein besonderes Rechtsinstrument vorgesehen ist, so hätte diese Frage keine Auswirkungen, da das Verfahren aufgrund der spezifischen Rechtsgrundlage festgelegt ist. Sobald die Liste der Ausnahmen vom Gesetzgebungsverfahren beschlossen ist, würden die anderen Rechtsgrundlagen, die eine Beschlussfassung durch den Rat vorsehen, auf jeden Fall Rechtsakte ohne Gesetzgebungscharakter begründen.

Die Europäische Zentralbank erlässt zur Erfüllung der ihr übertragenen Aufgaben ebenfalls Rechtsakte ohne Gesetzgebungscharakter, wie es bereits heute gemäß Artikel 110 EGV¹ der Fall ist.

¹ Artikel 110 Absatz 1 EGV lautet wie folgt: " Zur Erfüllung der dem ESZB übertragenen Aufgaben werden von der EZB gemäß diesem Vertrag und unter den in der Satzung des ESZB vorgesehenen Bedingungen

- Verordnungen erlassen, insoweit dies für die Erfüllung der in Artikel 3.1 erster Gedankenstrich, Artikel 19.1, Artikel 22 oder Artikel 25.2 der Satzung des ESZB festgelegten Aufgaben erforderlich ist; sie erlässt Verordnungen ferner in den Fällen, die in den Rechtsakten des Rates nach Artikel 107 Absatz 6 vorgesehen werden,
- Entscheidungen erlassen, die zur Erfüllung der dem ESZB nach diesem Vertrag und der Satzung des ESZB übertragenen Aufgaben erforderlich sind,
- Empfehlungen und Stellungnahmen abgeben."

Artikel 27

In diesem Absatz werden die Empfehlungen der Gruppe IX zu den delegierten Rechtsakten aufgegriffen. Die Definition besteht aus folgenden Elementen:

- Es ist immer der Gesetzgeber, der (durch ein Gesetz oder ein Rahmengesetz) für jeden einzelnen Fall festlegt, ob auf die Übertragung zurückzugreifen ist.*
- Der Gesetzgeber trifft ebenfalls in jedem einzelnen Fall eine Entscheidung über die Tragweite der Übertragung sowie über deren Inhalt und Ziele.*
- Die wesentlichen Vorschriften zu dem fraglichen Bereich müssen zwingend durch den Gesetzgebungsakt geregelt werden. Sie können auf keinen Fall Gegenstand des delegierten Rechtsakts sein.*
- Was die Modalitäten der Kontrolle anbelangt, so legt der Gesetzgeber diese für jeden Einzelfall ausgehend von einer in Artikel 27 enthaltenen erschöpfenden Liste fest.*

Artikel 28

Im ersten Satz wird klar und deutlich der Grundsatz dargelegt, wonach die Zuständigkeit für die Durchführung der Rechtsakte der Union bei den Mitgliedstaaten liegt. Der zweite Satz betrifft die Ausnahme, d.h. die Durchführung durch die Organe der Union in dem Fall, in dem es einheitlicher Bedingungen für die Durchführung bedarf. Dieser Satz übernimmt im Wesentlichen den Wortlaut des Artikels 202 dritter Gedankenstrich EGV¹, der klarer formuliert wurde.

Artikel 28 wahrt den Status quo in Bezug auf die Annahme von Durchführungsrechtsakten. Sie werden im Allgemeinen von der Kommission und in Ausnahmefällen vom Rat erlassen. Der besondere Fall der GASP wird durch einen Verweis auf den betreffenden Artikel geregelt.

¹ *In Artikel 202 dritter Gedankenstrich EGV heißt es: "... der Rat [überträgt] der Kommission in den von ihm angenommenen Rechtsakten die Befugnisse zur Durchführung der Vorschriften, die er erlässt. Der Rat kann bestimmte Modalitäten für die Ausübung dieser Befugnisse festlegen. Er kann sich in spezifischen Fällen außerdem vorbehalten, Durchführungsbefugnisse selbst auszuüben. Die oben genannten Modalitäten müssen den Grundsätzen und Regeln entsprechen, die der Rat auf Vorschlag der Kommission und nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments vorher einstimmig festgelegt hat."*

Was die Modalitäten der Kontrolle der Durchführungsrechtsakte (Komitologie) betrifft, so setzt der vorgeschlagene Text bei Artikel 202 an. Als Verfahren für die Beschlussfassung wird die Mitentscheidung vorgeschlagen. Es sei daran erinnert, dass das gegenwärtige Verfahren die Einstimmigkeit im Rat nach Stellungnahme des Parlaments vorsieht. Die Gruppe IX hat das Beschlussfassungsverfahren zwar erörtert, diesbezüglich aber keine Empfehlungen abgegeben.

Die Gruppe hat allerdings darauf hingewiesen, dass, falls das Konzept des delegierten Rechtsakts übernommen wird, die Modalitäten der Kontrolle der Durchführungsrechtsakte vereinfacht werden müssten und insbesondere das im Rahmen des Verfahrens der Regelungsausschüsse praktizierte Evokationsverfahren zugunsten des Rates abgeschafft werden müsse.

Unterscheidung zwischen den delegierten Rechtsakten und den Durchführungsrechtsakten

Die Gruppe IX hat empfohlen, als neue Kategorie die delegierten Rechtsakte einzuführen, um auf die häufig geäußerte Kritik hinsichtlich der übermäßigen Detailliertheit der gemeinschaftlichen Gesetzgebung und der mangelnden Flexibilität und der Langsamkeit der Verfahren zu reagieren. Im Bericht der Gruppe IX heißt es: "Dieses Übermaß an Detailregelung in den Rechtsakten wurde für kaum angemessen gehalten, insbesondere in einigen Wirtschaftsbereichen, in denen es sehr wichtig ist, sich rasch einem sich verändernden Umfeld anpassen zu können. Der gemeinschaftliche Gesetzgeber sieht sich somit einem doppelten Bedürfnis gegenüber: Er muss Rechtsvorschriften unzweifelhafter demokratischer Legitimität erlassen, wie sie nur Rechtsetzungsverfahren garantieren können, und er muss rasch und effizient auf die Herausforderungen und Erfordernisse der Wirklichkeit reagieren und somit eine gewisse Flexibilität wahren.

Derzeit gibt es kein Verfahren, das es dem Gesetzgeber gestattet, technische Aspekte oder Klarstellungen von Rechtsvorschriften zu delegieren und sich zugleich eine Kontrolle über eine derartige Befugnisübertragung vorzubehalten. Derzeit ist der Gesetzgeber nämlich gezwungen, entweder die von ihm erlassenen Bestimmungen in allen Einzelheiten zu regeln oder die Regelung technischerer oder eingehenderer Aspekte von Rechtsvorschriften der Kommission zu übertragen, als ob es sich um Durchführungsmaßnahmen handeln würde, die nach Artikel 202 EGV der Kontrolle der Mitgliedstaaten unterliegen."

Um hier Abhilfe zu schaffen, schlug die Gruppe "eine neue Art von 'delegiertem' Rechtsakt vor, der zusammen mit wirksamen Kontrollmechanismen den Gesetzgeber in dem Maße dazu veranlassen könnte, sich auf die wesentlichen Bestimmungen eines Rechtsakts zu beschränken und die technischen Aspekte an die Exekutive zu delegieren, als garantiert wäre, dass er seine Gesetzgebungsbefugnis in gewisser Weise wiedererlangen kann."

Einige waren der Ansicht, dass das Problem leichter dadurch zu lösen wäre, dass man dem Gesetzgeber - dem Europäischen Parlament und dem Rat - ein Evokationsrecht zu den Durchführungsrechtsakten verleihen würde (Artikel 202 EGV). Die Gruppe ist dieser Option in ihren Schlussfolgerungen aus den folgenden Gründen nicht gefolgt:

- Die Durchführungsrechtsakte fallen im Prinzip in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten und werden nur in Ausnahmefällen von der Kommission (bzw. in bestimmten Fällen vom Rat) erlassen.*
- Aus diesem Grund auch sind die von der Kommission erlassenen Durchführungsrechtsakte der Kontrolle durch Ausschüsse unterworfen, die sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammensetzen.*
- Folglich sind die Durchführungsrechtsakte nicht Sache des Gesetzgebers.*

In diesem Kontext und unter diesen Prämissen hat die Gruppe die Einführung der neuen Kategorie von Rechtsakten vorgeschlagen (die es im Übrigen in vielen Verfassungen der Mitgliedstaaten - in verschiedener Form - gibt), um das Problem zu lösen.

Artikel 32

In diesem Zusammenhang ist es zweckmäßig, auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit hinzuweisen, da er das ausschlaggebende Kriterium für die Wahl des Rechtsinstruments darstellt. Es geht darum, eine klare Antwort auf die Frage zu geben, wie entschieden wird, von welcher Intensität das Handeln der Union sein soll.

In Absatz 2 wird der gegenwärtige Artikel 253 EGV¹ übernommen.

¹ *In Artikel 253 EGV heißt es wie folgt: "Die Verordnungen, Richtlinie und Entscheidungen, die vom Europäischen Parlament und vom Rat gemeinsam oder vom Rat oder von der Kommission angenommen werden, sind mit Gründen zu versehen und nehmen auf die Vorschläge oder Stellungnahmen Bezug, die nach diesem Vertrag eingeholt werden müssen."*

Artikel 33

Dieser Artikel entspricht dem Wortlaut des gegenwärtigen Artikels 254, der im Lichte der vorangegangenen Artikelentwürfe überarbeitet wurde. Im Vorentwurf für eine Verfassung ist ein solcher Artikel zwar nicht vorgesehen, er muss aber eingefügt werden, weil die Bedingungen für das Inkrafttreten der Gesetze (Verkündung und Veröffentlichung) mit Blick auf die Rechtssicherheit grundlegende Elemente einer Verfassung sind.
