



**RAT DER
EUROPÄISCHEN UNION**

**Brüssel, den 19. September 2003
(OR. fr)**

12654/03

POLGEN 59

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender: Frau Patricia BUGNOT, Direktorin, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission

Eingangsdatum: 19. September 2003

Empfänger: der Generalsekretär/Hohe Vertreter, Herr Javier SOLANA

Betr.: Eine Verfassung für die Union
Stellungnahme der Kommission gemäß Artikel 48 des Vertrages über die Europäische Union zum Zusammentritt einer Konferenz von Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten im Hinblick auf eine Änderung der Verträge

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Kommissionsdokument - KOM(2003) 548 endg.

Anl.: KOM(2003) 548 endg.



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 17.9.2003
KOM(2003) 548 endgültig

MITTEILUNG DER KOMMISSION

EINE VERFASSUNG FÜR DIE UNION

Stellungnahme der Kommission gemäß Artikel 48 des Vertrages über die Europäische Union zum Zusammentritt einer Konferenz von Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten im Hinblick auf eine Änderung der Verträge

MITTEILUNG DER KOMMISSION

EINE VERFASSUNG FÜR DIE UNION

Stellungnahme der Kommission gemäß Artikel 48 des Vertrages über die Europäische Union zum Zusammentritt einer Konferenz von Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten im Hinblick auf eine Änderung der Verträge

Einleitung

Der „Entwurf eines Vertrags über eine Verfassung für Europa“, der vom Konvent ausgearbeitet wurde, soll die Verträge, auf denen die Union basiert, ersetzen und trägt deshalb Verfassungscharakter. Er stellt somit einen wichtigen Fortschritt im europäischen Einigungswerk dar, wahrt aber gleichzeitig den in 50 Jahren der Integration erreichten Besitzstand. Das institutionelle Gefüge beruht im Wesentlichen weiterhin auf der Gemeinschaftsmethode, deren Anwendungsbereich jedoch erweitert wird.

Diese Verfassung stellt das Ergebnis der breit angelegten, eingehenden Debatte über die Zukunft der Union dar, die der Europäische Rat von Nizza eingeleitet hatte und die sich als sehr fruchtbar erwiesen hat. Vom Europäischen Rat von Laeken einberufen, um die wichtigen Fragen im Zusammenhang mit der künftigen Entwicklung der Union zu prüfen und mögliche Lösungen aufzuzeigen, hat der Konvent letztendlich alle Erwartungen übertroffen und einen Entwurf einer Verfassung für Europa ausgearbeitet.

Ohne an dieser Stelle sämtliche Vorzüge des Entwurfs aufzählen zu wollen, begrüßt die Kommission insbesondere, dass der Verfassungsentwurf

- die Struktur der Union grundlegend verändert: so erhält die Europäische Union eine einheitliche Rechtspersönlichkeit, so dass die Union und die Europäische Gemeinschaft¹ miteinander verschmelzen; die „Pfeiler“-Struktur der Union wird beseitigt; die Charta der Grundrechte wird in die Verfassung aufgenommen und wird rechtsverbindlich;
- viele Reformen vorsieht, die die Funktionsweise der Union verbessern: so wird der Anwendungsbereich des Mitentscheidungsverfahrens beim Erlass europäischer Gesetze ausgeweitet; die Arbeiten des Rates als Gesetzgebungsorgan werden vollständig transparent gemacht; das ausgefeiltere und ausgewogenere System der Zuständigkeitsverteilung bleibt dennoch so flexibel, dass die Handlungsfähigkeit gewährleistet ist; die komplizierte Definition der qualifizierten Mehrheit im Vertrag von Nizza wird durch die einfachere und demokratischere Formel der doppelten Mehrheit ersetzt; das Vorschlagsrecht der Kommission in der Gesetzgebung und der Grundsatz der interinstitutionellen Planung der Arbeiten der Union werden anerkannt; die Handlungsinstrumente der Union werden rationaler und klarer gestaltet; die Kontrolle der Einhaltung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit wird verstärkt und die Rolle der nationalen Parlamente als Mitgestalter des europäischen Aufbauwerks ausgebaut;

¹ Mit Ausnahme von Euratom.

- die Handlungsinstrumente der Union verbessert: so wird die Gemeinschaftsmethode auf den gesamten Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ausgedehnt; es wird das Amt eines Außenministers eingeführt, der Mitglied der Kommission ist, aber auch im Auftrag des Ministerrats handelt, was der Union die Entwicklung eines kohärenteren und wirksameren außenpolitischen Handelns und Auftretens ermöglichen wird; die Bestimmungen zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik werden neu gefasst; die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik wird ausgebaut und den Mitgliedstaaten, die dies wünschen, die Möglichkeit eingeräumt, ihre Handlungskapazitäten in einem gemeinsamen Rahmen zu erweitern.

Die Kommission begrüßt das vom Konvent Erreichte und ist der Auffassung, dass der Entwurf eines Vertrags über eine Verfassung für Europa die Grundlage der Arbeiten der Regierungskonferenz bilden muss, die gemäß Artikel 48 EUV einberufen wird.

*

Der Europäische Rat von Thessaloniki war der Ansicht, dass der Verfassungsentwurf eine gute Ausgangsbasis für die Regierungskonferenz darstellt und dass der Verfassungsvertrag von den Mitgliedstaaten der erweiterten Union möglichst bald nach dem 1. Mai 2004 unterzeichnet werden sollte. Wenn sie diesen Zeitplan einhalten und die durch den Konvent geschaffene politische Dynamik erhalten will, so darf die Regierungskonferenz keinesfalls das Gesamtgleichgewicht des Verfassungsentwurfs in Frage stellen und nicht erneut über Fragen diskutieren, die der Konvent bereits eingehend geprüft und zu denen er einen Konsens erzielt hat. Die Regierungskonferenz kann jedoch nicht von ihrer politischen Verantwortung entbunden werden, die darin besteht, es den Staats- und Regierungschefs zu ermöglichen, den Verfassungstext zur Ratifizierung vorzulegen. Bestimmte Aspekte des Verfassungsentwurfs zeigen deutlich, dass das Ergebnis unvollständig und unzureichend ist. Es ist die Aufgabe der Kommission aufzuzeigen, welche Aspekte dies sind.

Nach Ansicht der Kommission muss die Aufgabe der Regierungskonferenz dementsprechend darin bestehen, den Verfassungsentwurf zu verbessern, klarer zu formulieren und in seine endgültige Fassung zu bringen.

*

Nur in wenigen Punkten lässt sich der Verfassungsentwurf verbessern, ohne das allgemeine Gleichgewicht in Frage zu stellen.

So sollte die Regierungskonferenz die für die Zusammensetzung der Kommission vorgeschlagene Lösung, die im Lichte der tatsächlichen Funktionsweise der Kommission nicht praktikabel erscheint, einer erneuten Prüfung unterziehen und ändern, was aber durchaus ohne erneute Diskussion anderer institutioneller Fragen möglich ist. Da sich nämlich der Konvent über die Gleichberechtigung aller Mitgliedstaaten bei der Besetzung der Kommission einig war, müsste es möglich sein, einen Besetzungsmodus zu finden, der den Geboten der Legitimität und der Wirksamkeit des Handelns der Kommission stärker entspricht.

Ebenso sollte die Regierungskonferenz die Entscheidungsfähigkeit der Union durch eine weitere Einschränkung der Zahl der Beschlüsse, die einstimmig gefasst werden müssen, verbessern. Es sollte möglich sein, durch eine gezielte und genaue Prüfung der einschlägigen Bestimmungen die Vorbehalte auszuräumen, die im Verlauf der Regierungskonferenz von den Vertretern einiger Regierungen geäußert wurden.

Schließlich ist der Verfassungsentwurf – durch die Ersetzung aller Bestimmungen der aktuellen Verträge und insbesondere die Neufassung der Bestimmungen hinsichtlich des außenpolitischen Handels und des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts sowie durch die vollständige Übernahme aller Bestimmungen zu den einzelnen Politikbereichen – zwangsläufig lang und relativ detailliert geworden. Es ist unerlässlich, Verfahren vorzusehen, die eine flexiblere Überarbeitung der weniger wesentlichen Bestimmungen der Verfassung erlauben.

Bezüglich der Ordnungspolitik im Bereich der Wirtschaft müsste es die Verfassung den Mitgliedstaaten, die den Euro als Währung eingeführt haben, erlauben, mit Hilfe der Unionsverfahren ihre Wirtschaftspolitik enger miteinander abzustimmen.

*

Im Übrigen enthält der Verfassungsentwurf einige Ungenauigkeiten und redaktionelle Unklarheiten. Nun darf es aber keine Missverständnisse über den Inhalt des Verfassungsvertrages geben, den die Mitgliedstaaten demnächst schließen wollen. Während der Ratifizierungszeit und auch danach muss es möglich sein, die Tragweite der erlassenen Bestimmungen anhand einer Auslegung zu bestimmen, über die sich alle einig sind. Die Regierungskonferenz wird sich daher mit den Fragen zur Auslegung der Bestimmungen auseinandersetzen müssen, die von den Delegationen aufgeworfen werden könnten. Die Regierungskonferenz wird außerdem dafür sorgen müssen, dass die neuen bzw. geänderten Bestimmungen des Verfassungsentwurfs einerseits und die ohne eingehende Prüfung übernommenen Bestimmungen andererseits ein vollkommen kohärentes Ganzes bilden.

*

Schließlich wird die Regierungskonferenz den Text des Verfassungsvertrages in seine endgültige Fassung bringen müssen. Der Konvent war einberufen worden, um die grundlegenden verfassungsrechtlichen Fragen zu erörtern; er war somit weder darauf vorbereitet, noch verfügte er über die notwendigen Mittel, um das gesamte Primärrecht der Union in allen einzelnen Bestimmungen abzudecken. Die Regierungskonferenz wird nun eine Verfassung zu verabschieden haben, deren sprachliche Ausformulierung und Gliederung für die Bürger verständlich ist, die aber dennoch allen technischen und juristischen Anforderungen genügt, die an einen Vertrag zu stellen sind, der von allen Mitgliedstaaten ratifiziert werden muss, gegebenenfalls nach einem Referendum.

Der Konvent hat der Regierungskonferenz bewusst die Prüfung des sonstigen Primärrechts der Union (insbesondere der Protokolle und der Beitrittsverträge) überlassen. Da die Verfassung alle Verträge ersetzen soll, auf denen die Union gründet, wird die Regierungskonferenz dieser Prüfung die nötige Aufmerksamkeit widmen müssen. Die Kommission ist bereit, mit ihrem Fachwissen einen Beitrag hierzu zu leisten. Einige Anmerkungen zu diesem Aspekt finden sich in *Anhang 5* dieser Stellungnahme.

I. KOMMISSION: ZUSAMMENSETZUNG UND BESCHLUSSFASSUNG

1. Eine der heikelsten Fragen, mit denen sich der Konvent auseinandersetzen musste, war zweifellos die Frage, wie die Kommission künftig besetzt sein soll. Die Antwort auf diese Frage wirkt sich unmittelbar auf die Autorität aus, mit der die Kommission die Rolle spielen kann, die ihr von den Gründungsvätern zugewiesen wurde und die künftig in der Verfassung verankert sein wird, nämlich Garantin des gemeinsamen Interesses, Triebkraft der Integration und Exekutive der Union zu sein. Nun gibt es aber in einer aus 25 oder mehr Mitgliedstaaten bestehenden Union keine einfache Formel, die ohne weiteres gewährleisten kann, dass die Kommission über die erforderliche Legitimität und Wirksamkeit ihres Vorgehens verfügt, die sie braucht, wenn sie ihre Aufgaben effektiv wahrnehmen soll.

Seit der Regierungskonferenz von Amsterdam ist die Zusammensetzung der Kommission umstritten. Auf der einen Seite stehen die Befürworter einer Kommission, in der jeder Mitgliedstaat mit einem Mitglied vertreten ist; auf der anderen stehen die Befürworter einer Kommission mit weniger Mitgliedern. Obgleich sich die Regierungskonferenz von Nizza im Rahmen eines globalen Kompromisses grundsätzlich für die zweite Lösung entschieden hatte, gelang es ihr nicht, die Zahl der Mitglieder der Kommission endgültig festzulegen.

2. Die Kommission hält die im Verfassungsentwurf gewählte konkrete Lösung – eine Kommission mit je einem Mitglied pro Mitgliedstaat, mit unterschiedlichem Stimmrecht – für kompliziert, verwirrend² und nicht praktikabel. Sie hat die Nachteile der beiden vorhin erwähnten Alternativen, denn sie unterminiert die Grundlage der Kollegialität, nämlich die Gleichberechtigung aller Kommissionsmitglieder. Diese Vorgehensweise birgt die Gefahr, dass sie von den Bürgern nicht akzeptiert wird und somit die Ratifizierung erschwert. Hinzu kommt, dass der Verfassungsentwurf zahlreiche, die Stellung der Mitglieder ohne Stimmrecht betreffende Fragen offen lässt, die für die konkrete Arbeit der Kommission von grundlegender Bedeutung sind³. Wie auch immer die Antwort auf diese Fragen lautet, sie unterstreicht die Schwäche des vorgeschlagenen Systems. Entweder haben die Kommissare ohne Stimmrecht ein eigenes Aufgabengebiet - dann dürften sie schwerlich in der Lage sein, Ihrer Verantwortung gerecht zu werden, wenn sie nicht am Entscheidungsprozess teilnehmen können. Oder aber sie haben auch keinen eigenen Verantwortungsbereich - dann wiederum ist schwer zu beantworten, was überhaupt ihre Rolle im Kollegium sein soll.

² Dies gilt insbesondere für die Unterscheidung zwischen der „Kommission“ und dem „Kollegium“ sowie zwischen den „Europäischen Kommissaren“ und den „Kommissaren“; der Begriff „Europäischer Kommissar“ bezieht sich an manchen Stellen auf alle Mitglieder des „Kollegiums“, also auch auf den Präsidenten und den Außenminister (z. B. in den Artikeln I-25(4) und (5), III-250, III-251 und III-253), an anderen Stellen hingegen nur auf die dreizehn übrigen Mitglieder des Kollegiums (z. B. in den Artikeln I-25(3), I-26(2), III-252 und III-254).

³ Sind die „Kommissare ohne Stimmrecht“ Mitglieder der Kommission, d. h. konkret: welche Rechte haben sie? Können sie an den Sitzungen und Beratungen des Kollegiums teilnehmen? Können sie ein schriftliches Verfahren unterbrechen? Können sie ermächtigt werden, Entscheidungen im Namen der Kommission zu treffen? Kann ihnen die Zuständigkeit für einen bestimmten Tätigkeitsbereich und damit auch das Recht übertragen werden, einer Dienststelle der Kommission Anweisungen zu geben („ein Portefeuille zu verwalten“)? In welchem Verhältnis stehen sie zum Präsidenten (der nach dem Wortlaut persönlich für die Tätigkeit der Kommissare verantwortlich ist, was dem Grundsatz der Kollegialität unmittelbar widerspricht; dagegen hat der Konvent die Vorschläge abgelehnt, die auf die Einführung der persönlichen politischen Verantwortung der Kommissionsmitglieder abzielten)?

Die Kommission befürchtet, dass die im Verfassungsentwurf vorgeschlagene Lösung mit Kommissionsmitgliedern „erster“ und „zweiter“ Klasse die Legitimität und Effizienz der Kommission beeinträchtigen würde. Der Verfassungsentwurf muss und kann verbessert werden, was eine stärkere redaktionelle Vereinfachung der einschlägigen Bestimmungen mit einschließt.

Diese Änderungen müssen auf der Beibehaltung des – für die Legitimität des Handelns der Kommission (seit jeher) wesentlichen – Grundsatzes der Gleichberechtigung aller Kommissionsmitglieder bei der Ausarbeitung von Vorschlägen und bei der Beschlussfassung und auf einer realistischeren und praktikableren Ausgestaltung des Beschlussfassungsprozesses der Kommission beruhen.

3. Der Konvent hat beschlossen, dass jeder Mitgliedstaat mit einem Mitglied in der Kommission vertreten sein soll. Die Kommission ist der Ansicht, dass alle Mitglieder der Kommission dieselben Rechte und Pflichten haben sollten. Da die im Verfassungsentwurf gewählte Lösung auf den starken Widerstand einer breiten Mehrheit der Konventsmitglieder gegen eine verkleinerte Kommission zurückzuführen ist, ist dies die einzige Alternative, die sicherstellt, dass alle nationalen Empfindlichkeiten, kulturellen Besonderheiten und Identitäten bei den Beratungen der Kommission ausreichend berücksichtigt werden.
4. Die derzeitigen Regeln für die Beschlussfassung in der Kommission erlauben auch einer Kommission mit 20 Mitgliedern eine effiziente Arbeit, wie *Anhang 1* zeigt. Dennoch, damit die künftige Kommission, die aus ebenso vielen Mitgliedern bestehen wird, wie die Gemeinschaft Mitgliedstaaten hat, nach wie vor in der Lage sein soll, ihre Aufgaben wirksam wahrzunehmen, bedarf das Kollegium einer bestimmten Gliederung. In der Tat ist es zur Wahrung der Kollegialität nicht erforderlich, dass alle Kommissionsmitglieder an allen im Namen der Kommission gefassten Beschlüssen beteiligt sind.

Die Kommission schlägt dementsprechend vor, die Dezentralisierung des Beschlussfassungsprozesses innerhalb der Kommission durch eine Gliederung des Kollegiums in mehrere Gruppen von Kommissaren zu verallgemeinern und zu formalisieren, gleichzeitig aber alle notwendigen Vorkehrungen zur Gewährleistung der Kollegialität zu treffen. Die erforderlichen Änderungen im Text des Verfassungsentwurfs sind in *Anhang 2* zu finden.

Das aus allen Kommissionsmitgliedern bestehende Kollegium hätte dann nur noch über die wichtigsten Fragen zu beraten und eine beschränkte Anzahl von Beschlüssen zu fassen. Die anderen Beschlüsse würden von Gruppen von Kommissaren auf den zu ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen gehörenden Gebieten gefasst, auf der Grundlage allgemeiner Leitlinien, die vom Kollegium festgelegt würden.

5. Die Einzelheiten dieses Systems und die Aufteilung der Zuständigkeiten auf die Gruppen und das Kollegium wären im Sinne des Rechts auf Selbstorganisation jeder Institution in der Geschäftsordnung der Kommission festzulegen. Ein Beispiel für entsprechende Bestimmungen ist in *Anhang 3* zu finden.

II. WENIGER EINSTIMMIGE BESCHLÜSSE IN EINER ERWEITERTEN UNION

6. Die Zahl der Beschlüsse, die mit qualifizierter Mehrheit gefasst werden können, wurde durch die letzten vier Regierungskonferenzen erheblich erhöht. Der Konvent führt noch eine Reihe weiterer Fälle ein.

Dennoch trifft die Kommission die Pflicht, die Regierungskonferenz ganz klar darauf hinzuweisen, dass diese Fortschritte nicht ausreichen, wenn die Union die ihr im Verfassungsentwurf gesetzten Ziele in vollem Umfang erreichen will. Der Verfassungsentwurf räumt dem Europäischen Rat die Möglichkeit ein, zu beschließen, dass der Rat auf einem Sachgebiet, für das Einstimmigkeit vorgeschrieben ist, künftig mit qualifizierter Mehrheit Beschlüsse fassen kann (Art. I-24 Absatz 4). Doch diesen „Übergang“ kann der Europäische Rat wiederum auch nur einstimmig beschließen, und die Erfahrung zeigt, dass die in den Verträgen von Maastricht und Amsterdam für eine Gruppe von Zuständigkeiten vorgesehenen „Übergangsmöglichkeiten“ nie genutzt wurden.

7. Im Verfassungsentwurf finden sich weiterhin zahlreiche Bestimmungen, die Einstimmigkeit im Rat vorschreiben oder ähnliche Verfahren vorsehen (Konsens im Europäischen Rat, gegenseitiges Einvernehmen der Regierungen der Mitgliedstaaten). Es wäre unrealistisch, die Änderung all dieser Bestimmungen und den Übergang zur qualifizierten Mehrheit zu verlangen; eine solche Forderung hätte angesichts der Vielfalt der betreffenden Fallkonstellationen auch keinen Sinn. Für bestimmte Bereiche wäre eine Überarbeitung des Verfassungstextes also notwendig, damit die Union wirksam handeln kann.

Es gibt jedoch verschiedene, auf die jeweilige Rechtsgrundlage zugeschnittene Möglichkeiten, die Zahl der einstimmig zu fassenden Beschlüsse zu verringern:

- Zunächst einmal, so glaubt die Kommission, ist für bestimmte Rechtsgrundlagen ein unmittelbarer Übergang zur qualifizierten Mehrheit notwendig und möglich (z. B. die Artikel III-8 (Diskriminierungsbekämpfung), III-10 (Wahlrecht bei Europa- und Kommunalwahlen), III-191 (Assoziierung der ÜLG), III-221 (finanzielle Zusammenarbeit mit Drittländern), III-227 (Beitritt zur Europäischen Menschenrechtskonvention)).
- In einigen Fällen ist das Gebot der Einstimmigkeit darauf zurückzuführen, dass die entsprechende Zuständigkeit der Union sehr weit gefasst ist; eine präzisere Abgrenzung der Zuständigkeit der Union sollte in manchen Fällen den Rückgriff auf die Einstimmigkeit überflüssig machen (z. B. Steuerrecht im Zusammenhang mit dem ordnungsgemäßen Funktionieren des Binnenmarkts; Modernisierung und Vereinfachung des bestehenden Rechts, administrative Zusammenarbeit, Bekämpfung von Betrug und Steuerhinterziehung und Maßnahmen zur Steuerbemessungsgrundlage für Unternehmen, was die Steuersätze ausschließt; Gesichtspunkte des freien Kapitalverkehrs in Verbindung mit Betrugsbekämpfung; Steuerrecht im Zusammenhang mit der Umwelt; bestimmte Aspekte der sozialen Sicherheit; bestimmte Massnahmen im Rahmen der Passbestimmungen, europäische Staatsanwaltschaft im Zusammenhang mit dem Schutz der finanziellen Interessen der Union);

- Gelegentlich ist Einstimmigkeit in neuen oder erst seit kurzem eingeführten Zuständigkeitsbereichen vorgesehen. Hier ist es verständlich, dass die Mitgliedstaaten dafür sorgen wollten, dass die ersten Maßnahmen auf europäischer Ebene mit dem Einverständnis aller getroffen werden. Bei solchen Rechtsgrundlagen kann man einen Übergang zur qualifizierten Mehrheit nach Ablauf einer bestimmten Frist vorsehen (z. B. Artikel III-170 (Familienrecht), III-176 (polizeiliche Zusammenarbeit)).
8. Die Kommission hofft, dass es der Regierungskonferenz gelingen wird, auf den soeben aufgezeigten Wegen die Zahl der Fälle, in denen die Inanspruchnahme des Vetorechts möglich ist, noch weiter zu verringern.

Zweifellos wird es gleichwohl weiterhin Fälle geben, in denen dies nicht möglich ist, vor allem im Bereich institutionelles Gefüge. Obgleich es auch in diesen Bereichen eindeutige Fälle gibt, in denen die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit vorzusehen wäre (z. B. die Artikel III-84 (Ernennung der Mitglieder des Direktoriums der EZB), III-232 (Rechtsstellung der Abgeordneten des Europäischen Parlaments)), ist nachvollziehbar, dass bestimmte Beschlüsse nach wie vor des Einverständnisses aller bedürfen, z. B. die Regelung für die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments oder die Sprachenregelung bei den Organen.

Dennoch fordert die Kommission die Regierungskonferenz auf, die notwendigen Maßnahmen zu treffen, um zu vermeiden, dass die erweiterte Union durch das Veto eines Mitgliedstaats blockiert werden kann. Hier bieten sich mehrere Lösungen an: Ersetzung der Einstimmigkeit durch eine erweiterte qualifizierte Mehrheit oder auch durch eine Neudefinierung der Einstimmigkeit in dem Sinne, dass nach Ablauf einer bestimmten Frist, in der die Debatten im Rat ergebnislos verlaufen sind, und nach Erörterung im Europäischen Rat der Widerstand eines oder zweier Mitgliedstaaten die Verabschiedung einer Maßnahme, für die in der Verfassung ein einstimmiges Votum vorgeschrieben ist, nicht mehr verhindern kann.

9. Die Kommission möchte die Aufmerksamkeit der Regierungskonferenz besonders auf die Haushaltsvorschriften lenken. Sie hat zur Kenntnis genommen, dass die Vertreter einiger Regierungen im Konvent erheblichen Widerstand gegen die Aufgabe der Einstimmigkeit im Bereich von Artikel I-53 (Eigenmittel) und Artikel I-54 (Festlegung des ersten Finanzrahmens nach Inkrafttreten der Verfassung) geleistet haben. Es ist aber klar, dass es im Fall der – auch nur vorübergehenden – Beibehaltung des Einstimmigkeitsprinzips sehr bald zu extrem schwierigen Verhandlungen kommen könnte, wohingegen bei einer Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit eine für alle ausgewogene Lösung gefunden werden könnte. Nach Auffassung der Kommission sollte also auf diesem Gebiet das Vetorecht abgeschafft werden.

III. ÜBERARBEITUNG DER VERFASSUNG

10. Die Ergebnisse des Konvents haben gezeigt, welche Vorteile diese neue Methode der Überarbeitung hat. Die Kommission hofft außerdem, dass die Regierungskonferenz alsbald eine globale Einigung über die Verfassung erzielen wird, so dass der Verfassungsvertrag möglichst bald nach der Erweiterung der Union unterzeichnet und anschließend ratifiziert werden kann.

Die europäische Integration wird damit aber nicht beendet sein. Es werden noch weitere Mitgliedstaaten der Union beitreten. Sie wird auf einer im ständigen Wandel befindlichen Weltbühne agieren und sich neuen Herausforderungen stellen müssen. In den kommenden Jahren wird es notwendig sein, die Funktionsweise der Union, ihre politischen Ziele und die Instrumente zu deren Umsetzung zu modernisieren und der Entwicklung anzupassen.

Nun hat der Konvent aber nichts daran geändert, dass bislang jede – auch geringfügige – Änderung am Primärrecht einen einstimmigen Konsens der Regierungen der Mitgliedstaaten und anschließend eine Ratifizierung durch alle Mitgliedstaaten gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften (Art. IV-7) voraussetzt. Dies gilt nicht nur für die 465 Artikel der Verfassung, sondern auch für die Bestimmungen aller Protokolle⁴.

Diese Situation kann zu einer vollständigen Lähmung der Union führen und damit letztlich auch bewirken, dass die Mitgliedstaaten und die Bürger das Interesse an dieser Form der Integration verlieren und sich anderen, weniger effizienten Modellen der Zusammenarbeit oder sogar Formen einer Zusammenarbeit nur einiger Mitgliedstaaten zuwenden.

Die Kommission hält es für unabdingbar, dass die Regierungskonferenz die Möglichkeit eröffnet, unter eindeutig festgelegten Bedingungen auf flexiblere Verfahren zur Änderung der Verfassung zurückzugreifen. So sah bereits der von allen Mitgliedstaaten ratifizierte EGKS-Vertrag (Artikel 95) ein flexibleres Verfahren zur Änderung nicht wesentlicher Vertragsbestimmungen vor, auf das im Übrigen im Jahr 1960 zurückgegriffen wurde.

11. Der Europäische Rat muss Änderungen an Teil III des Verfassungsentwurfs vornehmen können. Der Europäische Rat müsste solche Änderungen – nach Billigung durch das Europäische Parlament und befürwortender Stellungnahme der Kommission – mit einer Fünfsechstel-Mehrheit seiner Mitglieder beschließen können; Einstimmigkeit wäre dann immer noch in den Fällen vorgeschrieben, in denen die Änderung zu einer Änderung der Zuständigkeiten der Union oder des institutionellen Gleichgewichts führen würde.

Diese Änderungen müssten nicht ratifiziert werden; vielmehr würden die nationalen Parlamente vor der Beschlussfassung des Europäischen Rats durch ihre Teilnahme an einem Konvent und durch die Kontrolle, die sie über ihre Regierungen ausüben, einbezogen. Die Einhaltung der Voraussetzungen für eine solche flexiblere Änderung würde vom Gerichtshof kontrolliert.

Generell regt die Kommission an, in der nächsten Zeit eingehende politische Überlegungen darüber anzustellen, ob nicht eine verfassungsgebende Instanz geschaffen werden sollte, der die Regierungen und Parlamente der Mitgliedstaaten sowie die EU-Organe angehören sollten.

⁴ Es gibt nur wenige Ausnahmen von dieser Regel (z. B. die Art. III-289, III-299 und III-76 Absatz 13).

IV. ORDNUNGSPOLITIK IM WIRTSCHAFTSBEREICH

12. In ihren Mitteilungen an den Konvent plädierte die Kommission für eine Stärkung der Koordinierung der Wirtschaftspolitik, um eine Weiterführung der Sanierung der öffentlichen Haushalte zu ermöglichen, die wiederum eine wichtige Voraussetzung für günstige ökonomische Rahmenbedingungen und somit für wirtschaftliches Wachstum und Arbeit ist. Hierzu müssten die Bestimmungen des Verfassungsentwurfs zur Wirtschafts- und Währungspolitik der Union noch verbessert werden. Dies wäre insbesondere dadurch zu erreichen, dass man der Kommission das Vorschlagsrecht im Rahmen der Grundzüge der Wirtschaftspolitik einräumt.
13. Auch wenn (nicht zuletzt angesichts zu erwartender künftiger Erweiterungen) nicht anzunehmen ist, dass der Euro bald die Währung aller Mitgliedstaaten sein wird, so muss dies doch das Ziel bleiben. Die entsprechenden Bestimmungen müssen daher in einen Abschnitt „Übergangsbestimmungen“ zusammengefasst werden, der in seiner Gesamtheit an dem Tag seine Gültigkeit verliert, an dem der Euro die Währung aller Mitgliedstaaten wird.

In diesem Abschnitt mit Übergangsbestimmungen sind die Auswirkungen der Tatsache, dass einige Mitgliedstaaten den Euro noch nicht eingeführt haben, zu nennen; er muss eine vertiefte Koordinierung der Wirtschaftspolitik in der Eurozone ermöglichen und die Pflichten und Rechte der Mitgliedstaaten festlegen, „für die eine Ausnahmeregelung gilt“.

Die Finanzminister der Eurozone müssen als Rat „ECOFIN“ der Eurozone zusammentreten und Beschlüsse fassen können. Die Modalitäten der Arbeitsweise des Direktoriums der Europäischen Zentralbank und der Rahmen für operative Entscheidungen zur Währungspolitik müssten überarbeitet werden, um deren Wirksamkeit in einer in der Erweiterung begriffenen Eurozone zu wahren.

V. KLARSTELLUNG DES VERFASSUNGSENTWURFS

A. Die institutionellen Bestimmungen

– *Der Präsident des Europäischen Rates* –

14. Trotz ihrer Bedenken in diesem Punkt schlägt die Kommission nicht vor, den nach langwierigen Debatten im Konvent erreichten Kompromiss in Frage zu stellen. Die Kommission ist allerdings der Auffassung, dass die Regierungskonferenz bei der Abfassung der Texte sämtliche Konsequenzen aus der Entscheidung für diese Lösung ziehen und Bestimmungen über die Rechtsstellung des Präsidenten des Europäischen Rates vorsehen sollte⁵.

⁵ Ähnlich den Vorschriften für die Kommissionsmitglieder sollte die Verfassung Bestimmungen über die Staatsangehörigkeit, das Gebot der Unabhängigkeit, das Verbot der Ausübung einer anderen beruflichen Tätigkeit und die Ersetzung im Fall des Versterbens oder des Rücktritts enthalten.

Auf jeden Fall ist es wesentlich, das Gleichgewicht bezüglich der Rolle des Präsidenten des Europäischen Rates zu wahren, das der Konvent definiert hat. Jede Ausdehnung seiner Aufgaben über die Führung des Vorsitzes auf den Tagungen des Europäischen Rates und die Vertretung der Union auf seiner Ebene im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik hinaus würde unweigerlich das vom Konvent konzipierte institutionelle Gefüge verändern und Verwirrung hinsichtlich der Aufteilung der Aufgaben schaffen. Insbesondere sollte der Präsident des Europäischen Rates keine Aufgaben hinsichtlich der Organisation der Arbeiten des Ministerrates ausüben, und zwar gerade weil der Europäische Rat künftig eine eigene, vom Rat getrennte Institution sein wird⁶. Eine Persönlichkeit, die keinem Parlament für ihre Handlungen Rechenschaft ablegen muss, darf nicht die Funktionsweise des Rates beeinflussen können, die transparent und demokratisch sein muss.

– Die Führung des Vorsitzes in den verschiedenen Ratsformationen –

15. Der Konvent hat entschieden, das derzeitige System der halbjährlichen Rotation der Mitgliedstaaten bei der Ratspräsidentschaft aufzugeben. Er hat sich aber auch nicht klar dazu geäußert, wie das neue System aussehen soll, außer in Bezug auf den Rat (Auswärtige Angelegenheiten), in dem der Außenminister den Vorsitz führen soll.

Für das ordnungsgemäße Funktionieren dieses Organs in der Union und die Beachtung der Aufgabenverteilung zwischen den Organen ist es von entscheidender Bedeutung, wie die Führung des Vorsitzes im Rat in all seinen Zusammensetzungen künftig geregelt sein wird. Die Regierungskonferenz müsste diese Frage klären und vertiefen und insbesondere prüfen, ob es nicht einfacher wäre, im Text der Verfassung vorzusehen, dass jede Ratsformation ihren Vorsitzenden selbst wählt.

16. Die Führung des Vorsitzes in einer der Ratsformationen wird auch künftig für einen Minister, der ja auch sein nationales Amt ausüben muss, eine schwierige Aufgabe darstellen (selbst wenn der Ratspräsident die Union dann nicht mehr nach außen hin vertreten muss). Die Kommission ist ferner der Ansicht, dass das Mandat für die Führung des Vorsitzes in einer Ratsformation auf ein Jahr beschränkt sein sollte⁷.

Bei einer längeren Amtszeit besteht die Gefahr einer Häufung der Fälle, in denen während der Amtszeit des Ratspräsidenten Wahlen oder Kabinettsumbildungen stattfinden, wodurch das Gegenteil von dem erreicht würde, was mit der Reform beabsichtigt war.

17. Wenn künftig nicht mehr die Vertreter desselben Mitgliedstaats im selben Halbjahr den Vorsitz in den verschiedenen Ratsformationen führen, dann wird es noch notwendiger als heute sein, für ein kohärentes Handeln des Rates in seinen verschiedenen Zusammensetzungen zu sorgen.

⁶ Die Regierungskonferenz sollte sämtliche Konsequenzen aus dieser Änderung ziehen und einen Rechtsschutz im Hinblick auf die Handlungen des Europäischen Rates vorsehen, der der heutigen Regelung in Bezug auf die Handlungen des Rates entspricht; dies könnte insbesondere durch eine entsprechende Änderung der Artikel III-270 und III-272 geschehen.

⁷ Dies gilt auch für die „Eurogruppe“, bei der die Dauer des Mandats des Vorsitzes mit dem des Vorsitzes im ECOFIN-Rat zusammenfallen sollte.

Diese Aufgabe, die Kohärenz der Arbeiten des Rates zu gewährleisten, muss einem Gremium übertragen werden, in dem die Regierungen aller Mitgliedstaaten und die Kommission vertreten sind, nämlich dem Rat „Allgemeine Angelegenheiten“ (wie es auch der Verfassungsentwurf vorsieht), und nicht einem Präsidium oder einer Konferenz der Präsidenten der verschiedenen Formationen, was im Übrigen Probleme der praktischen Organisation aufwerfen würde.

Die Kommission schlägt vor, den Rat „Allgemeine Angelegenheiten“ nicht mit allen Aspekten der Gesetzgebungsfunktion des Rates zu befassen, sondern seine Zuständigkeit auf die Verwaltung allgemeiner Angelegenheiten und vor allem auf die Sicherung der Kohärenz der Maßnahmen des Rates im Rahmen der interinstitutionellen Programmplanung der Union zu begrenzen.

– *Der Außenminister / Vizepräsident der Kommission* –

18. Eine wichtige Neuerung, die der Verfassungsentwurf vorsieht, ist die Schaffung des Amtes eines Außenministers / Vizepräsidenten der Kommission mit dem Ziel, die Kohärenz der Außenpolitik der Union auf allen Gebieten und unabhängig davon zu verstärken, welches Verfahren die Verfassung für die Beschlussfassung vorsieht (Gemeinschaftsmethode oder besonderes Verfahren der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik).

Im Bereich der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik handelt der Außenminister / Vizepräsident der Kommission allein als Beauftragter des Rates; als solcher legt er dem Rat Vorschläge vor und führt dessen Beschlüsse durch. Er ist außerdem von Rechts wegen Mitglied der Kommission, bei der er einer der Vizepräsidenten und mit den Außenbeziehungen und der Koordinierung der übrigen Aspekte des auswärtigen Handelns der Union betraut ist; er hat dieselben Rechte und Pflichten wie die anderen Mitglieder der Kommission, ist in allen Bereichen an der Beschlussfassung beteiligt und teilt die kollegiale Verantwortung für das Handeln der Kommission.

19. Falls die Kommission in Mitgliedergruppen gegliedert sein wird, soll der Außenminister in der Gruppe der für Außenbeziehungen zuständigen Kommissare den Vorsitz führen. Diese Gruppe wird auf die strenge Einhaltung der Verfahrensvorschriften achten, damit der Rat, die Kommission und der Außenminister jeweils die ihnen von der Verfassung zugewiesene Rolle spielen können. Gleichzeitig könnte diese Gruppe ein Gremium sein, in dem bevorzugt die Gewährleistung eines kohärenten außenpolitischen Auftretens der Union konkrete Gestalt annehmen kann.

Ein dem Verfassungsentwurf als Anhang beigefügter Erklärungsentwurf sieht vor, dass der Minister von einem Europäischen Auswärtigen Dienst unterstützt wird, der auch die Delegationen der Union in Drittländern und bei internationalen Organisationen umfassen wird. Der Erklärungsentwurf sieht vor, dass der Rat und die Kommission die Einrichtung dieses Dienstes vereinbaren müssen. Die sich hieraus ergebenden Fragen betreffen im wesentlichen die Verwaltungsorganisation und sollten daher nicht im Verfassungsentwurf selbst geregelt werden.

Für die Kommission ist entscheidend, dass der Europäische Auswärtige Dienst nicht losgelöst von den anderen Organen der Union agiert und in der Lage sein muss, eng mit den Dienststellen der Kommission zusammenzuarbeiten.

– *Juristische Überarbeitung* –

20. Es wird eine juristische Überprüfung des Verfassungsentwurfes stattfinden, damit sich die Regierungskonferenz in der Diskussion auf einen eindeutig formulierten und juristisch einwandfreien Text stützen kann. Dies ist von grosser Bedeutung. Die Entscheidung, welche Bestimmungen in Teil I der Verfassung gehören und welche in Teil III untergebracht werden können, ist nach Auffassung der Kommission nicht immer ausgewogen⁸, und der Grund für die Beibehaltung des Konzepts des „einheitlichen institutionellen Rahmens“ (Artikel I-18) ist unklar, ebenso wie das Fehlen zweier Institutionen (Rechnungshof und Europäische Zentralbank) in diesem institutionellen Rahmen. Der Text weist Lücken auf⁹ und ist in einer Sprache abgefasst, die gelegentlich die erforderliche juristische Präzision vermissen lässt¹⁰.

Diese juristische Überprüfung ermöglicht es, die noch unklaren Passagen im Text anzugeben, über die auf der Regierungskonferenz noch zu beraten ist.

B. Die Politikbereiche der Union

21. Die Union wird für ihre Bürger nur durch die Umsetzung ihrer Politik in die Praxis sichtbar. Die Kommission unterstützt daher den Verfassungsentwurf, der sich nicht darauf beschränkt, die Grundrechte und die Organisation der öffentlichen Instanzen zu beschreiben, sondern in seinem Teil III auch eine Reihe von Vorschriften enthält, die die Politikbereiche der Union regeln – durch die Definition von Zielen und der Mittel zur Erreichung dieser Ziele.

Der Konvent hat die Bestimmungen zum außenpolitischen Handeln der Union und zum Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Detail untersucht. Er hat Entwürfe für Artikel vorgelegt, die de facto eine völlige Neufassung darstellen. Bei den übrigen Politikbereichen hat sich der Konvent darauf beschränkt, die Bestimmungen im aktuellen EG-Vertrag mit einigen punktuellen Änderungen zu

⁸ So legt beispielsweise Artikel I-20 Absatz 3 die Zahl der jährlichen Tagungen des Europäischen Rates fest, während die für die Arbeit der Organe wesentlichen Vorschriften über die Beschlussfassung des Europäischen Parlaments und der Kommission erst in Teil III (Artikel III-240 und Artikel III-255) folgen; ein Verweis auf die Europäischen Investitionsbank hätte hingegen in Teil I aufgenommen werden müssen.

⁹ So fehlen im Verfassungsentwurf beispielsweise Übergangsvorschriften für die Zusammensetzung der Kommission in der Zeit vom Inkrafttreten der Verfassung bis zum 1. November 2009; es fehlen Regeln über die Bedingungen für die Ernennung und die Amtsausübung des Präsidenten des Europäischen Rates (z. B. Staatsangehörigkeit, Unabhängigkeit). Bedauerlich ist auch, dass in den Verfassungsentwurf nicht die verfassungsrechtlichen Vorschriften des Aktes zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aufgenommen wurden, z. B. die Vorschriften über die Unabhängigkeit der Abgeordneten oder die Liste der Unvereinbarkeitsfälle.

¹⁰ So vermitteln die Artikel I-22 Absatz 2 und I-24 den Eindruck, als bestehe der Rat aus den Mitgliedstaaten; tatsächlich besteht er aber aus Mitgliedern, die ihre Regierung vertreten und für sie handeln.

übernehmen. Auf der Basis der Arbeit von Sachverständigen der juristischen Dienste von Europäischem Parlament, Rat und Kommission wurden die Bestimmungen des EG-Vertrags an den neuen institutionellen Rahmen angepasst (insbesondere an die Regelungen bezüglich Verfahren und Instrumente), im Wesentlichen blieb die Formulierung der Texte aber so bestehen, wie sie heute Gültigkeit haben.

22. Die Passagen für einige Bereiche gehen aber noch auf den Vertrag von Rom von 1957 zurück. In anderen Bereichen haben die Artikel mehrere Änderungen durchlaufen, was sie nicht unbedingt lesbarer macht. Im Ergebnis stellen die Bestimmungen zu den Politikbereichen, die in Teil III des Verfassungsentwurfs aufgeführt sind (mit Ausnahme der Bereiche, in denen der Konvent eine Neufassung vorgenommen hat), einen langen, unausgewogenen, komplizierten, stilistisch uneinheitlichen und vor allem von der politischen Wirklichkeit längst überholten Komplex dar. So spiegeln die Bestimmungen zur Landwirtschaft die Vorstellungen der fünfziger Jahre – Wachstum und Versorgungssicherheit – wieder und sind weit entfernt von den Schlüsselementen der Reform der GAP, die die Produktion von Nahrungsmitteln hoher Qualität unter Berücksichtigung ökologischer Forderungen und einer diversifizierten ländlichen Entwicklung fördern soll. So findet sich die Idee der nachhaltigen Entwicklung – die der Konvent als eines der Ziele der Union herausgestellt hat – nicht in den Bestimmungen zur Umweltpolitik. Auf der anderen Seite enthält der Verfassungsentwurf eine Reihe von Bestimmungen, die obsolet oder gegenstandslos geworden sind¹¹.

Im Kontext der Konstitutionalisierung der Union müssten die Bestimmungen für die einzelnen Politikbereiche vereinfacht und aktualisiert werden.

Die Kommission ist dabei, eine solche Neufassung der Bestimmungen zu den Politikbereichen der Union vorzubereiten, ohne jedoch die politische Ausgewogenheit zu berühren oder die Kompetenzen der Union auszuweiten. Sie ist bereit, ihre Arbeiten der Konferenz vorzulegen, wenn diese das wünscht. Die Kommission fürchtet jedoch, dass die Planung für die bevorstehende Regierungskonferenz nicht die Zeit lässt, eine vollständige Neufassung der Bestimmungen für die verschiedenen Politikbereiche vorzunehmen.

Diese Situation ist ein weiterer wichtiger Grund, eine Überarbeitung der Verfassung nach flexibleren Verfahren zu ermöglichen, wie die Kommission dies vorgeschlagen hat (siehe oben, Teil III). Wird heute eine Neufassung der Bestimmungen zu den verschiedenen Politikbereichen nicht vorgenommen, muss man der Union die Möglichkeit eröffnen, dies in den kommenden Jahren zu tun. Eine übermäßige Rigidität hätte zur Folge, dass ein großer Teil der Verfassung, des wichtigsten Textes für die Union, auf lange Zeit mit den beschriebenen Mängeln behaftet bliebe.

23. Kommt es nicht zu einer vollständigen Neufassung, müsste die Regierungskonferenz zumindest eine Klarstellung bestimmter Vorschriften sowie eine Vereinheitlichung aller Bestimmungen der Verfassung vornehmen, insbesondere dadurch, dass sie im Teil III, der vom Konvent nicht überarbeitet wurde, alle Konsequenzen aus den Bestimmungen des Teils I zieht, dem der Konvent sich eingehend gewidmet hat.

¹¹ Beispiele: Artikel III-141 sowie Artikel III-56 Absatz 2 Buchstabe c), die sich auf die Teilung Deutschlands beziehen; oder Artikel III-109, der Folgendes vorsieht: „Die Mitgliedstaaten sind bestrebt, die bestehende Gleichwertigkeit der Regelungen über die bezahlte Freizeit beizubehalten“.

– Kohärenz zwischen den Zielen der Union und den Zielen der verschiedenen Politikbereiche –

24. Es besteht eine gewisse Diskrepanz zwischen den Zielen der Union, die der Konvent neu festgelegt hat (Artikel I-3), und den Zielen der Politik in Einzelbereichen, die nicht überarbeitet wurden. Es ergibt sich dabei nicht nur ein Problem der redaktionellen Kohärenz der Bestimmungen, sondern möglicherweise auch in Bezug auf die Auslegung ihrer rechtlichen Wirkung. Schließlich sind die Rechtsgrundlagen für politische Maßnahmen im Allgemeinen verknüpft mit den angestrebten Zielen. Die Regierungskonferenz müsste also die Kohärenz zwischen den allgemeinen Zielen der Union und den konkreteren Zielen der einzelnen Politikbereiche verifizieren. Die Kommission ist der Ansicht, dass insbesondere die nachhaltige Entwicklung ein Schlüsselkonzept in den Zielen der Unionspolitiken werden müsste und dass die Ziele der Gemeinsamen Agrarpolitik und der Gemeinsamen Fischereipolitik überarbeitet werden müssten, um diesem neuen Ansatz zu entsprechen. Im übrigen weist die Kommission auf die Möglichkeit hin, die Umsetzung des im Vertrag enthaltenen Zieles der nachhaltigen Entwicklung in einem Protokoll zu formulieren.

– Konsequenzen der Klassifizierung der Zuständigkeiten –

25. Die Kommission glaubt, dass die Regierungskonferenz die Bestimmungen des Teils III an das Konzept des Konvents zur Klassifizierung der Zuständigkeiten anpassen sollte.

So war der Konvent der Ansicht, dass künftig zwei Bereiche, die bislang in die ergänzende Zuständigkeit gehörten, nämlich die gemeinsamen Sicherheitsanliegen im Bereich des Gesundheitswesens und die Forschung, künftig unter die geteilte Zuständigkeit fallen sollten. Im Übrigen sieht Artikel I-14 vor, dass die Union Initiativen zur Koordinierung der Sozialpolitik der Mitgliedstaaten ergreifen kann. Die Abschnitte des Teils III in Bezug auf diese Politikbereiche wurden jedoch nicht entsprechend angepasst.

Die Kommission fordert daher die Regierungskonferenz auf, für die Union die Zuständigkeit vorzusehen, auf europäischer Ebene Maßnahmen größerer Tragweite zur Bekämpfung von übertragbaren Krankheiten (wie etwa SARS) und des „Bioterrorismus“ sowie zur Prävention schwerwiegender Gefahren für die menschliche Gesundheit zu erlassen. Im Übrigen ist sie der Ansicht, dass die Zuständigkeit der Union für die Schaffung eines echten europäischen Forschungsraums in der Verfassung klar verankert sein sollte.

– Rationalisierung der Verfahren –

26. Der Konvent hat eine umfassende Rationalisierung und Vereinfachung der Verfahren in Angriff genommen. Generell wurden die Konsequenzen dieser Änderungen in den Texten des Teils III auch berücksichtigt, aber in einigen Fällen könnten letztere noch weiter gestrafft und kohärenter gefasst werden. Die Kommission macht die Regierungskonferenz insbesondere auf die drei in *Anhang 4* zu dieser Stellungnahme erläuterten Fälle aufmerksam.

VI. DIE BETEILIGUNG DER BÜRGER AM PROJEKT DER VERFASSUNG

27. Trotz der Transparenz der Arbeit des Konvents und einer umfassenden Einbeziehung von Organisationen der Zivilgesellschaft in die Debatte sind die Öffentlichkeit und die Bürger im Allgemeinen nicht ausreichend in den laufenden Reformprozess und die in Vorbereitung befindliche Verfassung eingebunden worden. Diese Situation stellt einen Risikofaktor für den ordnungsgemäßen Abschluss des Prozesses dar. Das Bestreben, den Kontakt und die Kommunikation mit der Zivilgesellschaft – und vor allem mit den Bürgern – aufrecht zu erhalten, und dies über die gesamte Dauer der noch anstehenden beiden Phasen (die Regierungskonferenz und anschließend die Ratifizierung in allen Mitgliedstaaten), muss also dazu führen, dass alle politischen Akteure und Einrichtungen mobilisiert werden.

Die Natur des in Vorbereitung befindlichen Textes sowie der damit zusammenhängenden politischen, konstitutionellen und wahlpolitischen Prozesse weist den Mitgliedstaaten eine zentrale Verantwortung gegenüber den Bürgern und für ihre Information zu. Daher ist es unerlässlich, dass Aktionen in Bezug auf die politische Debatte sowie die Information und Kommunikation über die Zukunft der Europäischen Union, die bislang von den europäischen Institutionen durchgeführt wurden, künftig durch umfassende und unmittelbare Maßnahmen der öffentlichen Instanzen erfolgen, und dies um so mehr, als diese über die Instrumente und die notwendige Nähe zum Bürger für eine Kommunikation in diesem Maßstab verfügen. Diese Initiativen müssten auch die regionale und lokale Ebene einbeziehen. Die Kommission wird ihrerseits – in Zusammenarbeit mit den anderen Organen – auf europäischer Ebene ihre eigenen Anstrengungen zur Förderung der öffentlichen Debatte und zur Information der Bürger fortsetzen.

Die Mobilisierung der Bürger für das europäische Projekt würde nachdrücklich gefördert, wenn die Ratifizierung der Verfassung – ob auf parlamentarischem Weg oder durch Referendum – in allen Mitgliedstaaten gleichzeitig organisiert würde.

ANHÄNGE

ANHANG 1 – Die Beschlussfassung in der Kommission

Jedes Jahr fasst die Kommission nahezu zehntausend Beschlüsse, von denen jedoch nur weniger als 3 % vom Kollegium nach Erörterung in einer ihrer wöchentlichen Sitzungen gefasst werden, fast 30 % im schriftlichen Verfahren (*siehe untenstehende Tabelle*). Dabei handelt es sich wohlgerne um die wichtigsten Beschlüsse, jedoch ist festzustellen, dass die überwältigende Mehrheit der Beschlüsse auf andere Weise gefasst werden.

Die Geschäftsordnung sieht derzeit vier Verfahren vor:

- das „mündliche Verfahren“: das Kollegium beschließt in einer seiner wöchentlichen Sitzungen;
- das „schriftliche Verfahren“: der Beschluss gilt als gefasst, wenn nach Ablauf einer festgelegten Frist kein Mitglied Vorbehalte gegen einen schriftlich übermittelten Vorschlag geäußert hat; wird ein Vorbehalt geäußert, so wird der Beschluss im mündlichen Verfahren gefasst;
- das „Ermächtigungsverfahren“: die Beschlüsse werden von einem oder mehreren Kommissionsmitgliedern gefasst, die zuvor ermächtigt wurden, im Namen der Kommission Geschäftsführungs- und Verwaltungsmaßnahmen zu treffen;
- das „Delegationsverfahren“: die Beschlüsse werden von einem Generaldirektor gefasst, dem die Kommission die Befugnis übertragen hat, in ihrem Namen Geschäftsführungs- und Verwaltungsmaßnahmen zu treffen.

Bei Beschlüssen, die im Namen der Kommission aufgrund einer Ermächtigung oder Delegation gefasst werden, ist die Kollegialität durch besondere Vorkehrungen gewahrt, insbesondere durch den Rahmen, der die Grenzen und Bedingungen für die Ausübung der Befugnisse aufgrund einer Ermächtigung oder Delegation festlegt, durch die dienststellenübergreifende Konsultation sowie durch die Unterrichtung aller Kommissionsmitglieder über die gefassten Beschlüsse.

Wichtig für das Verständnis der Arbeitsweise der Kommission ist auch, dass jeder Beschluss auf einen Vorschlag eines Kommissionsmitglieds zurückgeht, das sich aber in der Regel zunächst des Einvernehmens derjenigen Kollegen versichert, die aufgrund ihrer Zuständigkeit an der betreffenden Thematik am stärksten interessiert sind; die Vorschläge spiegeln somit bereits die Meinung der am stärksten interessierten Kommissare wider. Ebenso ist häufig vorgesehen, dass die Ausübung einer Ermächtigung durch ein Kommissionsmitglied davon abhängt, dass einer oder mehrere der Kollegen zuvor ihr Einverständnis erteilt haben.

Darüber hinaus hat die Kommission einige interne Arbeitsgruppen gebildet, denen diejenigen Kommissionsmitglieder angehören, deren Zuständigkeitsbereiche miteinander verflochten sind (z. B. die Gruppe der für Außenbeziehungen zuständigen Kommissare); diese Gruppen haben heute keine Entscheidungsbefugnis und beschränken sich auf die Erörterung bestimmter Themen, an denen die Kommissare besonders interessiert sind.

Folglich sind zwar alle Kommissare bei allen Beschlüssen in irgendeiner Weise in den Entscheidungsprozess einbezogen, jedoch werden de facto die meisten Beschlüsse nur von einigen wenigen oder in bestimmten Fällen sogar nur von einem einzigen der Kommissionsmitglieder gefasst.

	2000		2001		2002		27.08.03	
Mündliche Verfahren (*)	572	5,8%	426	4,6%	221	2,4%	125	2,3%
Schriftliche Verfahren	3042	30,7%	3009	32,2%	2622	28,7%	1590	29,2%
Ermächtigungs- verfahren	6300	63,5%	5893	63,1%	3357	36,7%	1475	27,1%
Delegations- verfahren	0	0	8	0,1%	2946	32,2%	2250	41,4%
Insgesamt	9914	100%	9336	100%	9146	100%	5440	100%

(*) Anzahl der Abstimmungen der Kommission:

2000: 3 auf 572
2001: 3 auf 426
2002: 4 auf 221
2003: 1 auf 125.

ANHANG 2 – Vorschläge für Zusammensetzung und Organisation der Kommission

Änderungen an Artikel I-25 des Verfassungsentwurfs

„1. (unverändert)¹²

2. (unverändert)¹³

3. Jeder Mitgliedstaat stellt ein Mitglied der Kommission; zu diesen Kommissionsmitgliedern zählen auch der Präsident und der Außenminister.

Die Kommission setzt sich für die wichtigsten Zuständigkeitsbereiche gemäß den Modalitäten ihrer Geschäftsordnung aus Gruppen von Kommissaren zusammen.

4. Die Beschlüsse der Kommission werden, unbeschadet des nachfolgenden Absatzes, mit der Mehrheit ihrer Mitglieder gefasst oder von einer Gruppe von Kommissaren bzw. von einem Mitglied angenommen, das befugt ist, Entscheidungen in ihrem Namen zu treffen.

Die Kommission beschließt mit Zweidrittel-Mehrheit ihrer Mitglieder bei der Annahme ihrer Geschäftsordnung, die Regeln zu den Befugnissen und zur Möglichkeit enthält, dem Kollegium Fragen zur Entscheidung vorzulegen.

5. Die Kommission erfüllt ihre Aufgaben unter Beachtung der von ihrem Präsidenten festgelegten politischen Leitlinien; dieser entscheidet, unbeschadet der Absätze 3 und 4, über ihre interne Organisation, um sicherzustellen, dass ihr Handeln kohärent und effizient ist und auf der Grundlage der Kollegialität beruht.

Der Präsident teilt die Zuständigkeitsbereiche der Kommission unter ihren Mitgliedern auf. Er kann die Verteilung dieser Bereiche während der Amtszeit ändern.

Die Mitglieder der Kommission nehmen die ihnen vom Präsidenten übertragenen Aufgaben unter dessen Leitung wahr.

Ein Mitglied der Kommission muss nach Aufforderung durch den Präsidenten zurücktreten.

¹² „Die Europäische Kommission fördert die allgemeinen europäischen Interessen und ergreift entsprechende Initiativen zu diesem Zweck. Sie trägt für die Anwendung der Bestimmungen der Verfassung sowie der von den Organen kraft der Verfassung erlassenen Vorschriften Sorge. Sie überwacht die Anwendung des Unionsrechts unter der Kontrolle des Gerichtshofs. Sie führt den Haushaltsplan aus und verwaltet die Programme. Sie übt nach Maßgabe der Verfassung Koordinierungs-, Exekutiv- und Verwaltungsfunktionen aus. Mit Ausnahme der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und der übrigen in der Verfassung vorgesehenen Fälle übernimmt sie die Vertretung der Union nach außen. Sie initiiert die jährliche und die mehrjährige Programmplanung der Union mit dem Ziel, interinstitutionelle Vereinbarungen zu erreichen.“

¹³ „Soweit in der Verfassung nichts anderes festgelegt ist, kann ein Gesetzgebungsakt der Union nur auf Vorschlag der Kommission erlassen werden. Andere Rechtsakte werden auf der Grundlage eines Kommissionsvorschlags erlassen, wenn dies in der Verfassung vorgesehen ist.“ »

6. (Absatz 4 unverändert)¹⁴
7. Die Kommission ist als Kollegium dem Europäischen Parlament verantwortlich.“

Änderungen an Artikel I-26 des Verfassungsentwurfs

- „1. (unverändert)¹⁵
2. Die Regierung jedes Mitgliedstaats, mit Ausnahme der Mitgliedsländer, deren Staatsangehörigkeit der Präsident und der Außenminister besitzen, erstellt eine beide Geschlechter berücksichtigende Liste von drei Personen, die sie für geeignet erachtet, das Amt eines Mitglieds der Kommission auszuüben.

Der Präsident wählt aus jeder Liste eine Persönlichkeit aus, die Mitglied der Kommission werden soll. Der Präsident, der Außenminister und die übrigen auf diese Weise benannten Mitglieder der Kommission stellen sich gemeinsam dem Zustimmungsvotum des Europäischen Parlaments.
3. Nach der Zustimmung des Parlaments übernimmt die Kommission ihre Aufgaben ab dem ersten November nach den Wahlen zum Europäischen Parlament. Die Amtszeit der Kommission beträgt fünf Jahre.“

Änderungen an den Artikeln III-250 bis III-256

In den Artikeln III-251, III-252 und III-253 ist der Ausdruck „Die Europäischen Kommissare und die Kommissare“ zu ersetzen durch: „die Mitglieder der Kommission“. Die Artikel III-250, III-254, III-255 und III-256 sind zu streichen, da der Inhalt dieser Bestimmungen in den Artikeln I-25 et I-26 in der geänderten Form aufgenommen wird.

¹⁴ „Die Kommission übt ihre Tätigkeit in voller Unabhängigkeit aus. Die Mitglieder der Kommission dürfen bei der Erfüllung ihrer Pflichten Anweisungen von einer Regierung oder einer anderen Stelle weder anfordern noch entgegennehmen.“

¹⁵ „Unter Berücksichtigung der Wahlen zum Europäischen Parlament schlägt der Europäische Rat diesem im Anschluss an entsprechende Konsultationen mit qualifizierter Mehrheit einen Kandidaten für das Amt des Präsidenten der Kommission vor. Das Europäische Parlament wählt diesen Kandidaten mit der Mehrheit seiner Mitglieder. Erhält dieser Kandidat nicht die Mehrheit, so schlägt der Europäische Rat dem Europäischen Parlament innerhalb eines Monats einen neuen Kandidaten vor, wobei dasselbe Verfahren angewandt wird.“

ANHANG 3: Beispielmodell für die Organisation der Kommission

Die Kommission könnte ihre Organisation nach folgenden Grundsätzen festlegen:

- In der Kommission werden Gruppen von Kommissaren gebildet.
- Jede Gruppe besteht aus mindestens sieben Mitgliedern; mit Ausnahme des Präsidenten kann kein Mitglied der Kommission mehr als drei Gruppen angehören.
- Der Präsident entscheidet über die Zusammensetzung jeder Gruppe, wobei er zum einen die Zuständigkeitsbereiche jedes Kommissars berücksichtigen muss und zum anderen die erforderliche Repräsentativität der Gruppe für die Gesamtheit des Kollegiums.
- Der Außenminister führt den Vorsitz in der Gruppe der Kommissare, die für die Außenbeziehungen der Union zuständig ist. Die Vorsitzenden der übrigen Gruppen werden auf Vorschlag des Präsidenten von der Kommission unter den Mitgliedern jeder Gruppe ernannt.
- Das Kollegium tritt regelmäßig in Debatten über die politischen Leitlinien ein und fasst folgende Beschlüsse:
 - Beschlüsse von größter Bedeutung, die in der Geschäftsordnung aufgeführt sind (z. B. Jahresprogramm, Entwurf des Haushaltsplans der Union, Finanzielle Vorausschau, Befassung eines Gerichts);
 - Beschlüsse, die vom Präsidenten oder von der jeweils zuständigen Gruppe auf die Tagesordnung gesetzt werden, falls die Auffassung besteht, aufgrund der Bedeutung oder der besonderen Art des Beschlusses müsste dieser von der Gesamtheit der Mitglieder der Kommission beraten werden;
 - Beschlüsse, bei denen ein Mitglied der Kommission nach Kenntnisnahme des Beschlussentwurfs der zuständigen Gruppe der Auffassung ist, dass diese Beschlüsse von der gesamten Kommission beraten werden müssen.
- Die sonstigen Beschlüsse der Kommission werden in ihrem Namen von der jeweils zuständigen Gruppe von Kommissaren gefasst.
- Die Beschlüsse der Gruppen von Kommissaren werden mit der Mehrheit ihrer Mitglieder gefasst.
- Über die Entwürfe der im Namen der Kommission von den Gruppen von Kommissaren gefassten Beschlüsse wird der Gesamtheit der Kommissare rechtzeitig Mitteilung gemacht, die sämtlich das Recht haben, der betreffenden Gruppe von Kommissaren schriftliche Bemerkungen zukommen zu lassen.

ANHANG 4 – Rationalisierung bestimmter Verfahren

Wie in Ziffer 26 der Stellungnahme erläutert, ersucht die Kommission die Regierungskonferenz, insbesondere folgende Punkte zu prüfen:

– Gemeinsame Agrarpolitik –

In Artikel III-127 des Verfassungsentwurfs wird zu Recht unterschieden zwischen legislativen Maßnahmen im Bereich der Agrarpolitik (die somit im Rechtsetzungsverfahren erlassen werden) und anderen Maßnahmen, die zwar auch unmittelbar aufgrund der Verfassung erlassen werden, die aber keine legislativen Maßnahmen darstellen. In Bezug auf die Letzteren sieht der Verfassungsentwurf vor, dass der Rat auf Vorschlag der Kommission Verordnungen und Beschlüsse erlässt (Absatz 3).

Zwecks Wahrung der Kohärenz mit dem, was für die Gesetze und Rahmengesetze im Bereich der Agrarpolitik vorgesehen ist, und um dabei Rückschritte gegenüber der jetzigen Situation für das Parlament zu vermeiden, sollte jedoch in Artikel III-127 Absatz 3 ebenfalls eine Anhörung des Europäischen Parlaments vorgesehen werden.

Darüber hinaus wäre hinzuzufügen, dass Maßnahmen zur Durchführung der Verordnungen und Beschlüsse des Rates von der Kommission erlassen werden. Denn da im Verfassungsentwurf bereits zwischen legislativen und nicht legislativen Maßnahmen unterschieden wird, wobei die Zuständigkeit für die wichtigsten nicht legislativen Maßnahmen dem Rat vorbehalten bleibt, wäre es unangebracht, wenn sich der Rat in der Verfassung die Zuständigkeit für die Durchführung seiner eigenen Maßnahmen vorbehalten würde. Artikel I-36 erlaubt es dem Rat – wie dies schon jetzt der Fall ist –, sich in begründeten Sonderfällen die Zuständigkeit für Durchführungsmaßnahmen in einem Akt des abgeleiteten Rechts vorzubehalten.

– Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit –

Durch die Verordnung Nr. 1408/71 wurde ein System zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit geschaffen. Es basiert derzeit auf den Artikeln 42 EG (bezüglich der Arbeitnehmer) und 308 EG (bezüglich der Selbständigen und sonstigen Personen, die den Systemen der sozialen Sicherheit angeschlossen sind). Diese Bestimmungen sehen unterschiedliche Verfahren vor (Art. 42: Mitentscheidung, Art. 308: Anhörung des EP), in beiden ist jedoch ein einstimmiges Votum des Rates vorgeschrieben. Nun hat der Konvent das Einstimmigkeitserfordernis für Artikel 42 (dessen Wortlaut in Artikel III-21 des Verfassungsentwurfs aufgegriffen wird) gestrichen, weil diese Rechtsgrundlage das Mitentscheidungsverfahren vorsieht.

Da der persönliche Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 1408/71 einen weiteren Personenkreis als nur Arbeitnehmer erfasst, wurde außerdem Artikel III-21 auf Selbständige ausgedehnt. Diese Änderungen entbehren jedoch jeder praktischen Wirksamkeit, weil sich Artikel III-21 nicht auf alle Personen erstreckt, die unter die Verordnung Nr. 1408/71 fallen (insbesondere Studenten und Beamte), so dass weiterhin auf Artikel 308 (jetzt Art. I-17) zurückgegriffen werden muss. Die Kommission fordert die Regierungskonferenz auf, Artikel III-21 zu präzisieren, damit dieser künftig als alleinige Rechtsgrundlage für alle Änderungen an der Verordnung Nr. 1408/71 herangezogen werden kann.

– *Forschungspolitik* –

Artikel III-149 sieht vor, dass das mehrjährige Rahmenprogramm für Forschung und technologische Entwicklung durch europäisches Gesetz also im Gesetzgebungsverfahren festgelegt wird. Die spezifischen Forschungsprogramme werden hingegen nach Artikel III-149 Absatz 4 auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments vom Rat festgelegt. Das mehrjährige Rahmenprogramm und die spezifischen Programme bilden jedoch ein Ganzes, das als Gesamtpaket vorgelegt und verabschiedet wird. Folglich wäre es angebracht, dasselbe Verfahren – nämlich das Gesetzgebungsverfahren – für die Verabschiedung sämtlicher Forschungsprogramme vorzusehen.

ANHANG 5 – Anmerkungen zur Fertigstellung des Verfassungsentwurfs

Die Kommission hofft, dass der Verfassungsvertrag, wie dies auch der Europäische Rat von Thessaloniki wünschte, schnellstmöglich nach dem 1. Mai 2004 unterzeichnet werden kann. Sie ist wie viele andere der Ansicht, der 9. Mai sei durch seinen Symbolgehalt das passende Datum für diese Zeremonie.

Allerdings ist es nicht ausreichend, dass die Konferenz den Verfassungsentwurf des Konvents verabschiedet, gegebenenfalls mit Verbesserungen und Klärungen, da der Text nicht das gesamte Primärrecht der Union abdeckt (wozu insbesondere auch die Beitrittsverträge und zahlreiche Protokolle gehören), der Verfassungsvertrag aber die Grundlagenverträge (Vertrag von Rom und Vertrag von Maastricht) aufhebt und an ihre Stelle tritt. Es sind also noch größere Anstrengungen erforderlich, bevor eine vollständige und endgültige Fassung der neuen Verfassung der Union vorliegt.

Die vor uns liegende Arbeit ist zum großen Teil fachlicher und juristischer Natur und könnte von den Juristischen Diensten der drei Organe geleistet werden. In einigen Punkten ist aber auch noch ein politischer Entscheidungsprozess nötig. Dabei geht es um eine Vielzahl von Fragen, die die Kommission zu folgenden Anmerkungen veranlassen:

– Verträge –

Der Konvent hat es der Regierungskonferenz überlassen, das Protokoll zur Festlegung der Liste der aufzuhebenden Verträge und Rechtsakte (Artikel IV-2) zu verfassen.

Um diese Liste aufstellen zu können, muss die Regierungskonferenz zunächst eine umfassende Prüfung der vier vorangegangenen Beitrittsakte (1972, 1979, 1985, 1994) vornehmen. Der größte Teil der Bestimmungen dieser Akte ist überholt, da die Übergangsfristen abgelaufen sind, aber eine Reihe von Bestimmungen der Akte (und der zugehörigen Protokolle) sind noch in Kraft. Einige dieser Bestimmungen, insbesondere solche, die Ausnahmen oder Sonderregelungen für bestimmte Gebiete vorsehen, könnten sich als politisch sehr heikel erweisen. Die Bestimmungen, die die Regierungskonferenz als noch relevant einstufen sollte, müssten in die Verfassung übernommen oder dieser in einem Protokoll angefügt werden. Die Kommission empfiehlt, die Gelegenheit zu nutzen und alle Bestimmungen zum geografischen Anwendungsbereich der Verfassung sowie die Sonderregelungen für bestimmte Gebiete, die derzeit in verschiedenen Akten untergebracht sind, in einem einzigen Protokoll zusammenzufassen.

Die Regierungskonferenz wird prüfen müssen, welche Anpassungen des letzten Beitrittsvertrags (2003) notwendig sind, in dem zahlreiche Bestimmungen zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verfassung noch aktuell sein werden, damit dieser seine Wirkung entfaltet trotz der Tatsache, dass der rechtliche Rahmen, auf den dieser Beitrittsvertrag sich bezieht, durch die Verfassung ersetzt wurde.

– Protokolle –

Als politisch noch heikler könnte sich die Aufstellung der Liste derjenigen Protokolle erweisen, die weiterhin gültig bleiben müssen. Derzeit sind dem EG- und dem EU-Vertrag mehr als dreißig Protokolle beigefügt. Einige sind allgemeiner Natur (etwa das Statut des Europäischen Gerichtshofs, des EZBS und der EZB, der EIB); andere regeln punktuelle Fragen oder bestimmen die Position eines Mitgliedstaats bezüglich der allgemeinen

Bestimmungen der Verträge. Hinsichtlich dieser letzteren Gruppe sollte die Regierungskonferenz prüfen, ob eine Fortsetzung dieser Bestimmungen erforderlich ist.

Es reicht jedoch nicht, nur die Liste der Protokolle aufzustellen, die beibehalten werden sollten: die Regierungskonferenz muss diese Protokolle auch mit der Verfassung in Einklang bringen. Es geht nicht nur darum, die Verweise auf die Verträge zu ersetzen, es ist auch zu prüfen, ob die Bestimmungen der Protokollen den neuen Regeln juristischer Art genügen, die mit der Verfassung eingeführt werden, sowie den dort vorgesehenen Verfahren und formellen Vorgaben für Rechtsakte.

Die Kommission möchte insbesondere auf die verschiedenen Protokolle zum freien Personenverkehr und zur Einbeziehung des Besitzstands von Schengen in den Unionsrahmen hinweisen. Aufgrund der vollständigen Neufassung des Titels zum Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts müssten diese Protokolle in ihrer Gesamtheit neu geschrieben werden. Die Kommission empfiehlt, diese Gelegenheit zu nutzen, um das Rechtssystem von „Schengen“ zu vereinfachen und zu rationalisieren, damit „Schengen“ nicht nur eine Form verstärkter Zusammenarbeit bleibt, sondern allgemeines Recht, durch das die Mitgliedstaaten, die bislang noch Sonderregelungen anwenden – wenn sie die nützliche Wirkung der aktuellen Protokolle bewahren möchten –, über eine einfache Ausnahmeklausel mit „opt-in“-Möglichkeit verfügen. Die Kommission glaubt auf jeden Fall, dass es nicht möglich ist, Ausnahmen beizubehalten, die ausschließlich auf Unterschieden in der juristischen Natur einer Regelung (internationales Recht oder Gemeinschaftsrecht) beruhen, nicht jedoch auf Unterschieden hinsichtlich der Anwendung oder Nichtanwendung des Inhalts einer Regel.

– Erklärungen –

Die Regierungskonferenz muss sich auch mit den Erklärungen befassen, die anlässlich der Unterzeichnung der vorangegangenen Verträge seitens der Regierungskonferenz oder einseitig von einzelnen Delegationen vorgelegt wurden. Viele sind mittlerweile gegenstandslos oder durch die Entwicklung überholt. Einige sind allerdings nach wie vor von Bedeutung. Anders als die Protokolle haben die Erklärungen keine rechtliche Verbindlichkeit; man kann sie also nicht ändern, aufheben oder in Kraft lassen: mit der Aufhebung der Bestimmungen der Verträge, auf die diese Erklärungen sich beziehen, verlieren diese jegliche Relevanz. Auch sollte die Regierungskonferenz überlegen, ob sie neue Erklärungen vorlegen möchte, die den Inhalt bestimmter früherer Erklärungen übernehmen, und, falls ja, unter welcher Bezeichnung. Dieselbe Frage stellt sich hinsichtlich der einseitigen Erklärungen, allerdings empfiehlt die Kommission den Delegationen eindringlich, deren Zahl möglichst gering zu halten. Schließlich gibt es eine große Zahl von Erklärungen, die einen falschen Eindruck vom Anwendungsbereich der Verfassung geben und von der Öffentlichkeit während des Ratifizierungsverfahrens für den Verfassungsvertrag falsch aufgefasst werden könnten.

– Euratom-Vertrag –

Hinsichtlich des Vertrags zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (Euratom) hat der Konvent ein Protokoll ausgearbeitet, das eine Reihe von Bestimmungen dieses Vertrags aufhebt. Der Text war in dem Verständnis verfasst worden, dass die Rechtspersönlichkeit dieser Gemeinschaft mit der der Union verschmolzen werden sollte, in der Zwischenzeit hat der Konvent aber beschlossen, die Beibehaltung der eigenen Rechtspersönlichkeit von Euratom vorschlagen, ohne jedoch die nötigen Änderungen an diesem Protokoll vorzunehmen, die sich aus dem neuen Ansatz ergeben. Mangels Bestimmungen über den gemeinsamen institutionellen Rahmen für die Union und Euratom, einer dem aktuellen Artikel 305 EG-Vertrag entsprechenden Bestimmung, von Bestimmungen zur Überarbeitung

sowie zum Beitritt zum Euratom-Vertrag ist der rechtliche Rahmen der Euratom-Gemeinschaft unvollständig und das rechtliche Verhältnis zwischen Euratom und der auf der Verfassung beruhenden Union nicht geregelt.

– Andere Aspekte der Fertigstellung des Verfassungsvertrags –

Der Konvent hat der Regierungskonferenz die Aufgabe überlassen, zwei weitere Protokolle zu erarbeiten:

- das Protokoll über die strukturierte Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Verteidigung (Artikel III-213);
- das Protokoll zur Festlegung der Bedingungen, unter denen die Rechtsakte der Organe weiter gelten (Artikel IV-3).

Zu letzterem Protokoll, das von entscheidender Bedeutung für die rechtliche Sicherheit ist und daher so abgefasst werden muss, dass es juristisch unanfechtbar ist, empfiehlt die Kommission der Regierungskonferenz, die Juristischen Dienste der drei Organe zu beauftragen, gemeinsam einen Entwurf auszuarbeiten, und den Gerichtshof um eine Stellungnahme zu diesem Entwurf zu ersuchen.

Schließlich muss die Regierungskonferenz eine Bewertung der allgemeinen Ausgewogenheit der Verfassung vornehmen. Der Entwurf der Verfassung enthält Wiederholungen (insbesondere bezüglich der Charta) und Unstimmigkeiten zwischen den Bestimmungen in Teil I und denen in Teil III. Teil I enthält lange Einzelartikel zur Umsetzung der Politik in bestimmten Bereichen (siehe Artikel I-39, I-40, I-41 und I-56). Diese Streuung der Bestimmungen zu einem einzelnen Politikbereich schadet der Lesbarkeit der Verfassung, schafft das Risiko von Widersprüchen und führt zu Wiederholungen. Andererseits ist die Kommission der Ansicht, dass eine Reihe institutioneller Bestimmungen, die derzeit in Teil III untergebracht sind, in Teil I der Verfassung übertragen werden sollten.