

EUROPA-PARLAMENTET  
EUROPÄISCHES PARLAMENT  
ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ  
EUROPEAN PARLIAMENT

PARLAMENTO EUROPEO  
PARLEMENT EUROPEEN  
PARLAMENTO EUROPEO

EUROPEES PARLEMENT  
PARLAMENTO EUROPEU  
EUROOPAN PARLAMENTTI  
EUROPAPARLAMENTET



**TASK FORCE KONVENT**  
**Sekretariat**

Betrifft: Zusammenfassung der vom Europäischen Rat am 17./18. Juni 2004 in Brüssel angenommenen Verfassung

*Wichtiger Hinweis*

*Die vorliegende Aufzeichnung soll - zum Zwecke der Information - eine möglichst prägnante Darstellung des vom Europäischen Rat am 17./18. Juni zum Abschluss der Regierungskonferenz schlussendlich angenommenen Entwurfs einer Verfassung liefern. Deshalb ist auf mehrere wichtige Punkte aufmerksam zu machen:*

- Die vorliegende Zusammenfassung ist zwangsläufig unvollständig; denn der Entwurf einer Verfassung umfasst insgesamt mehrere hundert Seiten. Für eine detailliertere Information über eine bestimmte Frage wenden Sie sich bitte an die Task Force.*
- Die vorliegende Zusammenfassung stellt auf keinen Fall eine politische Bewertung des angenommenen Texts dar; diese Bewertung fällt in erster Linie in die Zuständigkeit des Ausschusses für konstitutionelle Fragen und anschließend in die des Plenums.*
- Im Bemühen um eine einfache Darstellung wird in der vorliegenden Aufzeichnung von „der Verfassung“ die Rede sein (dabei wird dem Indikativ der Vorzug gegeben); der Leser muss sich jedoch des Umstands bewusst sein, dass die aufgeführten Bestimmungen noch nicht in Kraft sind und dass – solange die Verfassung nicht ratifiziert worden ist – keine Gewähr dafür besteht, dass sie effektiv die Vorschriften der gegenwärtigen Verträge ersetzen werden.*

<b>EINLEITUNG</b> .....	<b>3</b>
<b>I. DIE ORGANE</b> .....	<b>3</b>
EUROPÄISCHES PARLAMENT .....	4

EUROPÄISCHER RAT.....	4
MINISTERRAT DER UNION.....	4
QUALIFIZIERTE MEHRHEIT.....	5
EUROPÄISCHER AUßENMINISTER .....	6
EUROPÄISCHE KOMMISSION .....	6
GERICHTSHOF .....	7
<b>II. DIE ZUSTÄNDIGKEITEN UND IHRE AUSÜBUNG DURCH DIE ORGANE.....</b>	<b>7</b>
DAS SYSTEM DER ZUSTÄNDIGKEITEN.....	7
DIE RECHTSAKTE UND DAS VERFAHREN FÜR IHRE ANNAHME.....	8
<i>Gesetzgebungsakte und Rechtsakte mit Verordnungscharakter</i> .....	8
<i>Haushalts- und Finanzvorschriften</i> .....	9
Eigenmittel.....	9
Mehrjähriger Finanzrahmen.....	9
Jahreshaushaltsplan.....	10
DIE VERSTÄRKTE ZUSAMMENARBEIT .....	10
<b>III. DIE POLITIKBEREICHE.....</b>	<b>11</b>
EXTERNE POLITIKBEREICHE.....	11
<i>Auswärtiges Handeln</i> .....	11
Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik.....	11
Gemeinsame Handelspolitik .....	12
Entwicklungszusammenarbeit.....	12
Humanitäre Hilfe.....	12
INTERNE POLITIKBEREICHE.....	12
<i>Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts</i> .....	12
<i>Weitere Änderungen bei den internen Politikbereichen (die folgenden – sehr selektiven – Angaben werden in der im Text enthaltenen Reihenfolge präsentiert)</i> .....	14
Nichtdiskriminierung und Unionsbürgerschaft .....	14
Binnenmarkt / Besteuerung.....	14
Wirtschafts- und Währungspolitik .....	14
Sozialpolitik .....	15
GAP .....	15
Forschung, technologische Entwicklung und Raumfahrt.....	16
Energie.....	16
Gesundheitswesen.....	16
<b>IV. ÄNDERUNG DER VERFASSUNG .....</b>	<b>17</b>
<b>SCHLUSSFOLGERUNG .....</b>	<b>17</b>

## Einleitung

Die Regierungskonferenz hat am 18. Juni den vom Konvent ausgearbeiteten „Entwurf eines Vertrags über eine Verfassung für Europa“ angenommen. Ein Beleg für seine verfassungsrechtliche Tragweite sind: seine Eröffnung mit der Aufzählung der *Werte*, auf die sich die Union gründet (Artikel 2), die *vollständige Übernahme der Charta der Grundrechte* (Teil II<sup>1</sup>), die *Festlegung der Bedingungen für die Zugehörigkeit zur Union* (einschließlich der Voraussetzungen für den freiwilligen Austritt aus der Union) sowie die Nennung der *Symbole* der Union (Flagge, Hymne etc., Artikel I-6a).

Mit der Verfassung wird explizit die „Pfeilerstruktur“ aufgehoben, die bisher gilt, und gleichzeitig wird die Union ausdrücklich mit einer eigenen Rechtspersönlichkeit ausgestattet. Das ursprüngliche Ziel einer Vereinfachung wird teilweise in Teil I erreicht, der die wesentlichen Vorschriften verfassungsrechtlicher Natur enthält, während in Teil II die Charta der Grundrechte übernommen wird. Die Verfassung ist dennoch ein komplexer Text: Teil III enthält die überarbeiteten Vorschriften der gegenwärtigen Verträge über die Politikbereiche und die detaillierten Vorschriften über die Arbeitsweise der Institutionen, und Teil IV enthält die allgemeinen und Schlussbestimmungen. Außerdem geht der Verfassung eine Präambel voraus (in der auf die „kulturellen, religiösen und humanistischen Überlieferungen Europas“ Bezug genommen wird); vervollständigt wird der Text durch mehrere Protokolle (folglich mit Verfassungsrang) und als Anhang beigefügte Erklärungen.

Bei diesen allgemeinen Aspekten hat die Regierungskonferenz den aus dem Konvent hervorgegangenen Text kaum korrigiert. Folgende Punkte können hervorgehoben werden:

- Ungeachtet einer lebhaften Debatte, die bis zum Schluss andauerte, ist der vom Konvent verabschiedete Kompromisstext für die Präambel im Wesentlichen unverändert geblieben;
- die Auflistung der Werte der Union wurde durch einen Verweis auf die Rechte der Angehörigen von Minderheiten sowie die Gleichheit von Frauen und Männern (die zuvor lediglich unter den Zielvorgaben aufgezählt wurden) vervollständigt;
- die Währungsstabilität wird jetzt unter den Zielvorgaben der Union aufgeführt; angestrebt wird eine „in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt“.

## I. Die Organe

Im Entwurf einer Verfassung wird die jeweilige Rolle der Organe und Einrichtungen der Union geklärt.

---

<sup>1</sup> In der Verfassung ist unter anderem der Beitritt der Europäischen Union zur EMRK vorgesehen. Das Beitrittsübereinkommen muss vom Rat nach Zustimmung des EP mit qualifizierter Mehrheit angenommen werden.

## **Europäisches Parlament**

Das Europäische Parlament wird gemeinsam mit dem Ministerrat als Gesetzgeber tätig und übt gemeinsam mit ihm die Haushaltsbefugnisse aus; es erfüllt ferner Aufgaben der politischen Kontrolle und Beratungsfunktionen. Es wählt den Präsidenten der Europäischen Kommission auf Vorschlag des Europäischen Rates (der mit qualifizierter Mehrheit angenommen wird), wobei der Europäische Rat dem Ergebnis der Wahlen Rechnung tragen muss; das EP erteilt ferner seine Zustimmung zur Kommission in ihrer Gesamtheit. Für die Anzahl seiner Mitglieder wird eine Obergrenze von 750 festgelegt. In der Verfassung wird keine Verteilung der Sitze je Mitgliedstaat vorgesehen, wie dies heute der Fall ist. Statt dessen enthält Artikel I-19 eine Rechtsgrundlage, mit der der Europäische Rat beauftragt wird, vor den Wahlen im Jahre 2009 auf Vorschlag des Parlaments und mit dessen Zustimmung einen Beschluss über die Verteilung der Sitze zu fassen; dabei gilt der Grundsatz der „*degressiv proportionalen*“ Vertretung der Bürger ausgehend von einer Mindestzahl von sechs Sitzen und einer Höchstzahl von 96 Sitzen je Mitgliedstaat (der Konvent hatte vier Sitze als Mindestzahl und keine Begrenzung nach oben hin vorgeschlagen).

## **Europäischer Rat**

Er wird zu einem vollwertigen Organ. Der rotierende Vorsitz wird aufgehoben, und es wird ein ständiger Vorsitz des Europäischen Rates – mit begrenzten Befugnissen – eingeführt, der mit der qualifizierten Mehrheit der Mitglieder des Europäischen Rates für eine Amtszeit von zweieinhalb Jahren gewählt wird; er kann einmal wiedergewählt werden. Die allgemeine Regel für die Annahme der Beschlüsse ist der Konsens.

Der Europäische Rat gibt die Impulse und legt die politischen Prioritäten fest; er darf nicht gesetzgeberisch tätig werden. Ungeachtet einer sehr schwierigen Debatte über die Rolle des Europäischen Rates auf dem Gebiet der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen konnte die Achtung dieses Grundsatzes im Verlauf der Verhandlungen innerhalb der Regierungskonferenz gewahrt werden (siehe nachstehend die Beschreibung des Kompromisses, der bei der Festlegung des Mechanismus der „Notbremse“ gefunden wurde).

## **Ministerrat der Union**

In der Verfassung ist die Einsetzung eines Rates „Auswärtige Angelegenheiten“ vorgesehen, in dem der Europäische Außenminister den Vorsitz führt (siehe untenstehende Ausführungen); zu unterscheiden ist zwischen dem Rat „Auswärtige Angelegenheiten“ und dem Rat „Allgemeine Angelegenheiten“.

Letzterer gewährleistet weiterhin die Kohärenz der Arbeiten des Rates und stützt sich dabei auf den COREPER.

Die Tagungen der verschiedenen Formationen des Rates sind in zwei Teile zu unterteilen, zum einen die – öffentlichen – Beratungen über die Gesetzgebungsakte und zum anderen die

Beratungen über die nicht die Gesetzgebung betreffenden Tätigkeiten, um den Erfordernissen der Transparenz Genüge zu tun.

Die Organisation der Arbeiten im Rat war innerhalb der Regierungskonferenz bis zu einem fortgeschrittenen Stadium der Verhandlungen Gegenstand erbitterter Diskussionen, da eine Mehrheit der Mitgliedstaaten an der rotierenden Präsidentschaft des Rates festhalten wollte (außer im Falle des Rates „Auswärtige Angelegenheiten“). In der Verfassung wird schließlich der Grundsatz einer gleichberechtigten Rotation bekräftigt; durch Beschluss des Europäischen Rates wird dazu ein System der „gruppenweisen“ Präsidentschaft festgelegt.

## **Qualifizierte Mehrheit**

Die qualifizierte Mehrheit stand während der gesamten Dauer des Konvents und der Regierungskonferenz im Mittelpunkt der Debatten, wobei es sowohl um ihre Definition als auch um ihren Geltungsbereich ging.

Was die Definition der qualifizierten Mehrheit betrifft, stützt sich die schlussendlich von der Regierungskonferenz beschlossene Formel weiterhin auf den vom Konvent festgelegten Grundsatz der zweifachen Mehrheit. Die Schwellen sind jedoch angehoben worden: eine Mehrheit von mindestens 55% der Mitgliedstaaten (der Konvent schlug die Mehrheit der Mitgliedstaaten vor), sofern diese Mehrheit mindestens 15 Mitgliedstaaten umfasst (dieses Erfordernis hat ab 27 Mitgliedstaaten keine eigenständige Bedeutung mehr); 65% der Bevölkerung (der Konvent schlug 60% vor). Allerdings hat die Regierungskonferenz eine zusätzliche Klausel hinzugefügt, wonach für eine Sperrminorität (*a priori* 35% der Bevölkerung) mindestens vier Mitgliedstaaten erforderlich sind, wobei andernfalls der Beschluss auf jeden Fall als angenommen gilt.<sup>2</sup> Dieses System wird ab dem 1. November 2009 Anwendung finden. Um die letzten Vorbehalte bestimmter Mitgliedstaaten auszuräumen, hat die Konferenz außerdem einen Beschluss angenommen, der eine Art überarbeiteten Kompromiss von „Ioannina“ enthält<sup>3</sup>.

Ist die Initiative der Kommission nicht erforderlich oder wird ein Beschluss nicht auf Vorschlag des Außenministers angenommen, wird die erforderliche qualifizierte Mehrheit verstärkt: 72% der Mitgliedstaaten (zwei Drittel nach dem Vorschlag des Konvents), die zusammen mindestens 65% der Bevölkerung ausmachen (60% nach dem Vorschlag des Konvents).

Die qualifizierte Mehrheit wird zur allgemeinen Regel für die Annahme der Beschlüsse innerhalb des Ministerrates. Die Einstimmigkeit ist weiterhin die Regel für die Besteuerung und teilweise in den Bereichen der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und der Sozialpolitik. Überdies wird sie auch auf das System der Eigenmittel und den mehrjährigen Finanzrahmen Anwendung finden. Abschließend ist festzuhalten, dass für die Fälle, bei denen im Konvent kein Konsens über den Übergang zur qualifizierten Mehrheit erzielt wurde, eine

---

<sup>2</sup> Dies kann zur Senkung der Bevölkerungsschwelle führen und die Verabschiedung eines Gesetzes beispielsweise durch 22 Mitgliedstaaten gestatten, die lediglich etwa 55,5% der Bevölkerung vertreten.

<sup>3</sup> Wenn Mitglieder des Rates, die mindestens drei Viertel der Anzahl der Mitgliedstaaten oder des Bevölkerungsanteils vertreten, die für die Bildung einer Sperrminorität erforderlich sind, erklären, dass sie die Annahme eines Rechtsakts durch den Rat mit qualifizierter Mehrheit ablehnen, wird die Frage vom Rat erörtert, um innerhalb einer angemessenen Frist zu einer weitreichenderen Einigung zu gelangen.

allgemeine „Passerelle“-Klausel vorgesehen ist (wonach der Europäische Rat nach Zustimmung des EP einstimmig beschließen kann, dass der Rat künftig mit qualifizierter Mehrheit beschließen wird und erforderlichenfalls nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren, ohne dass eine Verfassungsrevision und *a fortiori* eine Ratifizierung durch jeden Mitgliedstaat erforderlich ist). Doch reicht der formelle Widerstand eines einzigen nationalen Parlaments aus, um die Anwendung der „Passerelle“-Klausel zu blockieren.

## **Europäischer Außenminister**

Es handelt sich hier um eine wichtige Neuerung, die vom Konvent vorgeschlagen wurde. Der Minister, der vom Europäischen Rat mit qualifizierter Mehrheit mit Zustimmung des Präsidenten der Kommission ernannt wird, leitet die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Union, führt den Vorsitz im Rat „Auswärtige Angelegenheiten“ und ist gleichzeitig Vizepräsident der Kommission (in dieser Eigenschaft unterliegt er dem kollektiven Zustimmungsvotum des Parlaments und gegebenenfalls dem Misstrauensvotum). Mit diesem „Doppelhut“ Kommission-Rat trägt er die Verantwortung für die Ausführung der Außenpolitik *in ihrer Gesamtheit*. Er hat das Vorschlagsrecht und vertritt die Union allein oder mit der Kommission; er stützt sich auf einen Europäischen Auswärtigen Dienst<sup>4</sup>.

## **Europäische Kommission**

Ihr legislatives Initiativrecht wird eindeutig bekräftigt.

Dagegen ist die Regierungskonferenz dem Vorschlag des Konvents zur Zusammensetzung der Kommission nicht gefolgt: In der schlussendlich erzielten Vereinbarung ist vorgesehen, dass sich die Kommission bis zum Jahre 2014 aus einem Kommissionsmitglied je Mitgliedstaat zusammensetzen wird; ab diesem Datum wird sie sich aus einer Zahl von Mitgliedern zusammensetzen, die zwei Drittel der Anzahl der Mitgliedstaaten entspricht, wobei die Kommissionsmitglieder auf der Grundlage einer gleichberechtigten Rotation zwischen den Mitgliedstaaten ausgewählt werden.

Die politische Stellung des Präsidenten der Kommission, der vom Europäischen Parlament gewählt wird, wird gestärkt (Ernennung der Mitglieder der Kommission, Verteilung der Ressorts, Möglichkeit, ein Mitglied der Kommission zum Rücktritt aufzufordern).

---

<sup>4</sup> Dieser Dienst umfasst Beamte aus den einschlägigen Abteilungen des Generalsekretariats des Rates und der Kommission sowie abgeordnetes Personal der nationalen diplomatischen Dienste. Seine Organisation und seine Arbeitsweise werden nach Anhörung des EP und nach Zustimmung der Kommission durch Beschluss des Rates festgelegt.

## **Gerichtshof**

Seine Zuständigkeit wird beträchtlich ausgeweitet, was den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts sowie bestimmte Aspekte der Außenpolitik betrifft. Es wird Vorsorge für einen gewissen Zugang von Einzelpersonen zum Gerichtshof getroffen<sup>5</sup>.

## **II. Die Zuständigkeiten und ihre Ausübung durch die Organe**

### ***Das System der Zuständigkeiten***

Im Entwurf einer Verfassung werden zunächst die wesentlichen Grundsätze festgelegt:

- Grundsatz der Zuweisung der Zuständigkeiten der Union;
- Regelung durch das Subsidiaritätsprinzip und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit bei der Ausübung der Zuständigkeiten;
- Vorrang des Rechts der Union, der unzweideutig bekräftigt wird;
- Verpflichtung der Mitgliedstaaten, die Ausführung des Rechts der Union zu gewährleisten.

Es wird zwischen drei Kategorien von Zuständigkeiten der Union unterschieden: ausschließliche Zuständigkeiten, geteilte Zuständigkeiten und Bereiche, in denen die Union befugt ist, Unterstützungsmaßnahmen durchzuführen. Die Zuständigkeiten werden gemäß den Bestimmungen des Teils III über die einzelnen Politikbereiche ausgeübt. Es werden Besonderheiten anerkannt, was die Koordinierung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik (Artikel 14) und die gemeinsame Außen und Sicherheitspolitik (Artikel 15) betrifft; diese Politikbereiche fallen nicht unter die allgemeine Klassifizierung.

Die notwendige Flexibilität des Systems wird mit Hilfe einer Klausel sichergestellt, die den Erlass der Vorschriften gestattet, die erforderlich sind, um eines der Ziele des Verfassungsentwurfs zu verwirklichen, wenn in der Verfassung die hierfür erforderlichen Befugnisse nicht vorgesehen sind. Ihr Anwendungsbereich ist folglich weiter gefasst als der des gegenwärtigen Artikels 308 EGV, der auf den Binnenmarkt begrenzt ist, doch die Bedingungen für ihre Anwendung sind strenger, da zusätzlich zum Erfordernis der Einstimmigkeit im Rat die Zustimmung des Parlaments erforderlich ist.

Diese Vorschriften werden durch das Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit vervollständigt. Mit dem Protokoll wird insbesondere ein „Frühwarnmechanismus“ eingeführt, mit dem die nationalen Parlamente in die Kontrolle der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips einbezogen werden<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> In der Verfassung ist vorgesehen, dass künftig jede natürliche oder juristische Person Klage gegen Rechtsakte mit Verordnungscharakter, die keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen, erheben kann.

<sup>6</sup> Sie werden über alle neuen legislativen Initiativen unterrichtet; ist mindestens ein Drittel von ihnen der Auffassung, dass ein Vorschlag das Subsidiaritätsprinzip beeinträchtigt, muss die Kommission ihren Vorschlag überprüfen.

## **Die Rechtsakte und das Verfahren für ihre Annahme**

### **Gesetzgebungsakte und Rechtsakte mit Verordnungscharakter**

Im Verfassungsentwurf wird auf der Grundlage einer Normenhierarchie eine Klärung der Rechtsakte, mit denen die Organe die Zuständigkeiten der Union ausüben, sowie der Verfahren für ihre Annahme vorgenommen, wobei nacheinander unterschieden wird:

- zwischen Rechtsakten mit allgemeiner Geltung (Gesetze, Rahmengesetze, Verordnungen und Beschlüsse) und Rechtsakten, die rechtlich nicht bindend sind (Stellungnahmen und Empfehlungen);
- innerhalb der rechtlich bindenden Rechtsakte zwischen Gesetzgebungsakten („Gesetze“ und „Rahmengesetze“) und Rechtsakten ohne Gesetzescharakter („Verordnungen“ und „Beschlüsse“<sup>7</sup>).

Zu den Rechtsakten ist folgendes anzumerken:

Die legislative Initiativbefugnis liegt weiterhin bei der Kommission; sie wird allerdings in bestimmten Bereichen im Zusammenhang mit dem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts mit mindestens einem Viertel der Mitgliedstaaten geteilt.

Im Entwurf einer Verfassung wird als allgemeine Regel festgelegt, dass die Gesetze und Rahmengesetze im Wege der Mitentscheidung von EP und Ministerrat angenommen werden, wobei letzterer mit qualifizierter Mehrheit beschließt. Dieses sogenannte „ordentliche Gesetzgebungsverfahren“<sup>8</sup> entspricht praktisch ohne Änderung dem gegenwärtigen Verfahren der Mitentscheidung.

Zu den Rechtsakten ohne Gesetzescharakter ist folgendes anzumerken:

Im Zusammenhang mit den Durchführungsrechtsakten im engen Sinne wird im Entwurf einer Verfassung zunächst darauf verwiesen, dass es in erster Linie den Mitgliedstaaten obliegt, die rechtlich bindenden Rechtsakte der europäischen Organe umzusetzen. In dem Maße, wie es einheitlicher Bedingungen für die Ausführung bedarf, wird im Verfassungsentwurf grundsätzlich der Kommission oder ausnahmsweise dem Rat (unmittelbar auf der Grundlage der Verfassung erlassene Durchführungsrechtsakte mit Ausnahme der GASP) die Befugnis übertragen, entsprechende Durchführungsmaßnahmen zu erlassen. Was die Komitologie betrifft, werden in einem europäischen Gesetz vorab die allgemeinen Regeln und Grundsätze für die Modalitäten

---

<sup>7</sup> Der Vollständigkeit halber sollte darauf verwiesen werden, dass der Begriff „Beschlüsse“ sowohl die Beschlüsse im Sinne eines Verwaltungsrechtsakts als auch die Beschlüsse politischer Natur abdeckt; der Begriff wird ebenfalls im Verfassungsentwurf verwendet (z.B. Beschluss des Rates über die Aussetzung der Rechte eines Mitgliedstaates in Verbindung mit der Zugehörigkeit zur Union).

<sup>8</sup> In den in der Verfassung vorgesehenen außerordentlichen Fällen können die Gesetze und die Rahmengesetze entweder vom Rat (z.B. Gesetz über die Eigenmittel, Gesetz über den mehrjährigen Finanzrahmen, Gesetz über die Wahlen zum EP etc.) oder vom Parlament erlassen werden (drei Fälle: Gesetz über das Statut seiner Mitglieder, Gesetz über das Statut des Bürgerbeauftragten, Gesetz über die Modalitäten der Ausübung des Untersuchungsrechts), allerdings immer mit der Beteiligung des übrigen Teils, wobei diese Beteiligung von der einfachen Konsultation bis zur Billigung (derzeit Zustimmung) reichen kann.

der Kontrolle dieser Durchführungsrechtsakte durch die Mitgliedstaaten festgelegt werden. Dem EP wird folglich eine entscheidende Rolle bei der künftigen „Komitologie“ zukommen.

Im Verfassungsentwurf werden ebenfalls *delegierte Verordnungen* eingeführt, die von der Kommission (es gibt keine delegierte Verordnung des Rates!) aufgrund einer Übertragung durch die Legislativbehörde, d.h. EP und Rat, erlassen werden. Diese delegierten Verordnungen, mit denen bestimmte Aspekte der Gesetze oder Rahmengesetze geändert oder vervollständigt werden können, ohne dass allerdings ihre wesentlichen Elemente berührt werden, erfordern folglich eine spezifische Ermächtigung, die im fraglichen Basistext erteilt wird, und unterliegen einem besonderen Kontrollmechanismus seitens des Ko-Gesetzgebers: Jeder der beiden Teile kann die Übertragung widerrufen; die delegierte Verordnung kann erst dann in Kraft treten, wenn innerhalb einer im Gesetz oder im Rahmengesetz festgelegten Frist keiner der beiden Teile der Gesetzgebungsbehörde Einwände erhebt.

### **Haushalts- und Finanzvorschriften**

Der institutionelle Rahmen der Gemeinschaftsfinanzen wird durch die Verfassung beträchtlich geändert. Die Regierungskonferenz hat sich dem vom Konvent ausgearbeiteten Entwurf nicht uneingeschränkt angeschlossen, doch im Wesentlichen lässt sich sagen, dass das vom Konvent festgelegte Gleichgewicht respektiert worden ist, und zwar ungeachtet der gegen dieses Gleichgewicht gerichteten Angriffe, die seitens der Vertreter des EP in der Konferenz noch intensivere Bemühungen erforderten, um Vorschläge abzuwenden, die die Rolle des EP ernsthaft geschwächt hätten.

#### *Eigenmittel*

In einem europäischen Gesetz, das nach Anhörung des EP einstimmig vom Rat erlassen wird, wird die Obergrenze der Eigenmittel festgelegt; durch dieses Gesetz können neue Mittelkategorien eingeführt bzw. bestehende Kategorien abgeschafft werden. Das Gesetz kann erst nach Zustimmung der Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen Verfassungsbestimmungen in Kraft treten. Dennoch werden die konkreten Modalitäten für die Umsetzung dieses Gesetzes in einem Gesetz des Ministerrates (Annahme mit qualifizierter Mehrheit) nach Zustimmung des EP geregelt<sup>9</sup>.

#### *Mehrjähriger Finanzrahmen*

Der mehrjährige Finanzrahmen (der an die Stelle der gegenwärtigen Finanziellen Vorausschau tritt) regelt die Entwicklung der Ausgaben der Union für einen (Mindest-) Zeitraum von 5 Jahren innerhalb der Grenzen der Eigenmittel. In ihm werden die Obergrenzen für jede Ausgabenkategorie festgelegt. Er wird durch ein Gesetz des Ministerrates festgelegt, der einstimmig nach Zustimmung des EP beschließt, das mit der Mehrheit seiner Mitglieder Stellung nimmt. Allerdings ist in der Verfassung im Anschluss an die Forderungen mehrerer Delegationen und der Vertreter des EP, die sich dieser Rückkehr zur Einstimmigkeit widersetzen (der Konvent sah die Einstimmigkeit für den ersten mehrjährigen Finanzrahmen nach Unterzeichnung der Verfassung und die qualifizierte Mehrheit für die folgenden Finanzrahmen vor) eine „Passerelle“-Klausel vorgesehen, wonach der Europäische Rat einstimmig einen Beschluss fassen kann, mit dem der Rat zur Annahme des Gesetzes über die Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens mit qualifizierter Mehrheit ermächtigt wird.

<sup>9</sup> „Zustimmung“ entsprechend der gegenwärtigen Bezeichnung.

## *Jahreshaushaltsplan*

Das Gesetz zur Feststellung des jährlichen Haushaltsplans, das den mehrjährigen Finanzrahmen respektieren muss, wird gemeinsam vom EP und vom Rat erlassen. Das Haushaltsverfahren wird stark geändert, doch ungeachtet der Versuche zahlreicher Delegationen, die im Konvent erzielte Vereinbarung in Frage zu stellen, wird am Kern der Vereinbarung festgehalten: Die Unterscheidung zwischen OA und NOA wird aufgehoben; dem EP wird auf jeden Fall weiterhin das entscheidende Wort beim Haushaltsplan insgesamt zukommen<sup>10</sup>.

Überdies werden die Vorschriften, die gegenwärtig in der „Haushaltsordnung“ enthalten sind, in Zukunft Gegenstand eines Gesetzes sein, das nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erlassen wird (doch bis zum Jahre 2007 beschließt der Ministerrat einstimmig).

## **Die verstärkte Zusammenarbeit**

Für eine verstärkte Zusammenarbeit ist mindestens ein Drittel der Mitgliedstaaten erforderlich. Sie kann sich nur auf die nicht ausschließlichen Zuständigkeiten der Union erstrecken (sie kann jedoch künftig auch die Verteidigungspolitik zum Gegenstand haben). Die Ermächtigung zur Einleitung einer verstärkten Zusammenarbeit wird vom Rat mit qualifizierter Mehrheit nach Zustimmung des Europäischen Parlaments und auf Vorschlag der Kommission) erteilt (eine Ausnahme ist die GASP, wo für eine verstärkte Zusammenarbeit ein einstimmiger Beschluss des Rates sowie eine Stellungnahme des Außenministers und der Kommission erforderlich sind und wo das Europäische Parlament lediglich unterrichtet wird). Die Mitgliedstaaten, die sich nicht an einer verstärkten Zusammenarbeit beteiligen, nehmen an den Beratungen des Ministerrates teil, allerdings nicht an der Beschlussfassung.

Überdies hat die Konferenz im Anschluss an die Bemühungen mehrerer Delegationen und insbesondere der Vertreter des EP auch eine vom Konvent vorgeschlagene, jedoch während der Verhandlungen stark in Frage gestellte „Passerelle“-Vorschrift festgelegt, die es den an einer verstärkten Zusammenarbeit teilnehmenden Staaten gestattet, mittels eines einstimmig von den betreffenden Staaten gefassten Beschlusses zur Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit bzw. zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren überzugehen (diese „Passerelle“-Klausel kann jedoch nicht im Bereich der Verteidigung in Anspruch genommen werden).

---

<sup>10</sup> Vgl. Artikel III- 310: Das Haushaltsverfahren umfasst nur noch eine Lesung in jedem Organ. Der Rat äußert sich zunächst zu dem Haushaltsentwurf der Kommission. Billigt das EP innerhalb einer Frist von 42 Tagen den Standpunkt des Ministerrates, so gilt der Haushalt als angenommen. Nimmt das EP Änderungen (mit der Mehrheit seiner Mitglieder) an dem Standpunkt des Ministerrates an, berufen die Präsidenten der beiden Organe den Vermittlungsausschuss ein, es sei denn, dass der Ministerrat binnen 10 Tagen alle Abänderungen des EP billigt. Nimmt der Vermittlungsausschuss innerhalb einer Frist von 21 Tagen einen gemeinsamen Entwurf an, verfügen das EP und der Ministerrat über eine Frist von 14 Tagen, um den Gemeinsamen Entwurf anzunehmen, wobei der Rat mit qualifizierter Mehrheit und das EP mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen beschließt (Art. III-310 Absatz 7).

Einigt sich der Vermittlungsausschuss nicht auf einen gemeinsamen Entwurf oder wird der gemeinsame Entwurf vom EP (oder den beiden Organen) mit der Mehrheit seiner Mitglieder und drei Fünfteln der abgegebenen Stimmen abgelehnt, muss die Kommission einen neuen Entwurf für den Haushaltsplan vorlegen.

Wird der gemeinsame Entwurf vom Rat abgelehnt, während er vom EP gebilligt wird, so kann das EP binnen 14 Tagen die Abänderungen bestätigen, die es in erster Lesung angenommen hatte (mit der Mehrheit seiner Mitglieder und drei Fünfteln der abgegebenen Stimmen). Wird eine Abänderung des Parlaments nicht bestätigt, so wird der im Vermittlungsausschuss vereinbarte Standpunkt zu dem fraglichen Haushaltsposten übernommen.

### III. Die Politikbereiche

Teil III des Verfassungsentwurfs, der den Politikbereichen der Union gewidmet ist, enthält als Einleitung mehrere allgemein anwendbare Bestimmungen; sie beziehen sich auf die allgemeine Kohärenz der Politiken, die Bekämpfung von Diskriminierungen, die Förderung der Gleichstellung von Männern und Frauen, den sozialen Schutz, die Erfordernisse des Umweltschutzes, den Verbraucherschutz und schließlich eine Klausel zur Anerkennung der „Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“, deren „Grundsätze und Bedingungen“ durch ein Gesetz festgelegt werden müssen.

#### ***Externe Politikbereiche***

##### **Auswärtiges Handeln**

Für diesen Bereich enthält der Verfassungsentwurf besonders wichtige Neuerungen, die eher auf bestimmte institutionelle Änderungen (insbesondere durch Einsetzung des Außenministers, vgl. oben) und weniger auf die Verbesserung der Verfahren, die praktisch unverändert geblieben sind, zurückzuführen sind. Die Rolle des EP im Bereich der Außenpolitik hat sich nicht grundlegend geändert, selbst wenn sie im Zusammenhang mit der gemeinsamen Handelspolitik und dem Abschluss von internationalen Abkommen gestärkt wird.

##### ***Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik***

Ihre Durchführung – durch einstimmigen Beschluss des Europäischen Rates oder des Ministerrates, ausgenommen bestimmte in der Verfassung vorgesehene Fälle oder bei anderslautendem Beschluss des Europäischen Rates – fällt nicht unter das „ordentliche Gesetzgebungsverfahren“. Das EP wird künftig regelmäßig konsultiert.

Es werden bestimmte neue Rechtsgrundlagen geschaffen: Solidaritätsklausel zwischen den Mitgliedstaaten im Falle eines terroristischen Angriffes oder einer Naturkatastrophe, internationale Abkommen mit Nachbarstaaten.

Die Sicherheitspolitik wird in verschiedener Hinsicht modernisiert; die Regierungskonferenz hat bedeutende Fortschritte – insbesondere im Bereich der Verteidigung – erzielt, die vom Konvent nicht vorgesehen waren:

- Aktualisierung der Petersberg-Missionen (Hinzufügung eines Verweises auf Abrüstungsmaßnahmen, Aufgaben der militärischen Beratung, Operationen zur Stabilisierung der Lage nach Konflikten und Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus auch auf dem Hoheitsgebiet von Drittstaaten);
- Schaffung neuer Formen der Flexibilität und der Zusammenarbeit im Bereich der Verteidigung:
  - Möglichkeit für den Rat, eine Gruppe von Mitgliedstaaten mit der Durchführung einer Mission zur Wahrung der Werte der Union zu beauftragen;
  - Möglichkeit der Begründung – durch Beschluss des Rates mit qualifizierter Mehrheit – einer ständigen strukturierten Zusammenarbeit zwischen den Staaten, die hinsichtlich der militärischen Fähigkeiten die Kriterien erfüllen und die Verpflichtungen eingehen, die in einem der Verfassung als Anhang beigefügten Protokoll enthalten sind;

- Einführung einer engeren Zusammenarbeit im Bereich der gegenseitigen Verteidigung, wobei insbesondere die Verpflichtung zur Hilfe und zur Unterstützung für einen Mitgliedstaat vorgeschrieben wird, der Opfer eines bewaffneten Angriffs auf sein Hoheitsgebiet wird (ohne dass der spezifische Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten in Frage gestellt wird);
- Einrichtung eines Anschubfonds für die militärische Verteidigung unabhängig vom Haushalt der Union;
- Errichtung eines Europäischen Amtes für Rüstung, Forschung und militärische Fähigkeiten;
- Festlegung eines Verfahrens für einen schnellen Zugang zu den Haushaltsmitteln der Union.

### *Gemeinsame Handelspolitik*

Ihr Anwendungsbereich wird ausgeweitet, was den Handel mit Dienstleistungen und das geistige Eigentum betrifft.

Die Rolle des EP wird gestärkt; für die Festlegung der Maßnahmen zur Durchführung der gemeinsamen Handelspolitik gilt das ordentliche Gesetzgebungsverfahren; dem EP wird regelmäßig über die Aushandlung von internationalen Abkommen Bericht erstattet; sie können nur vorbehaltlich der Zustimmung des Europäischen Parlaments abgeschlossen werden.

Festzuhalten ist, dass in der Verfassung an einer abgemilderten Form der „kulturellen Ausnahme“<sup>11</sup> festgehalten wird.

### *Entwicklungszusammenarbeit*

In der Verfassung wurden die Voraussetzungen für die Einbeziehung des Europäischen Entwicklungsfonds in den Haushaltsplan geschaffen.

### *Humanitäre Hilfe*

Mit dem Entwurf einer Verfassung wird eine spezifische Rechtsgrundlage in diesem Bereich geschaffen, in deren Rahmen die Schaffung eines Europäischen Freiwilligenkorps für humanitäre Hilfe vorgesehen ist (ordentliches Gesetzgebungsverfahren).

## **Interne Politikbereiche**

### **Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts**

Die sogenannten internen Politikbereiche sind das Gebiet, auf dem die bestehende Situation mit dem Verfassungsentwurf am stärksten geändert wird, und zwar infolge der Aufhebung der Unterscheidung zwischen den Vorschriften des EG-Vertrags und den Vorschriften des „dritten

---

<sup>11</sup> Der Rat kann im Falle von Abkommen im Bereich der kulturellen und audiovisuellen Dienstleistungen nur einstimmig beschließen (wenn solche Abkommen die kulturelle und sprachliche Vielfalt der Union zu beeinträchtigen drohen). Diese „Ausnahme“ wurde von der Regierungskonferenz sogar auf den Handel mit Dienstleistungen des sozialen, des Bildungs- und Gesundheitssektors ausgeweitet, wenn diese Abkommen die einzelstaatliche Organisation dieser Dienstleistungen stören und die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für ihre Erbringung berühren könnten. Überdies wird der Rat ebenfalls einstimmig über Abkommen im Bereich des Dienstleistungsverkehrs generell und über Handelsaspekte des geistigen Eigentums beschließen, wenn die Abkommen Bestimmungen enthalten, die für die Annahme interner Vorschriften Einstimmigkeit erfordern.

Pfeilers“ sowie der Einführung der Mitentscheidung (ordentliches Gesetzgebungsverfahren) und der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit als allgemeine Regeln.

Die Zielvorgaben der Politiken der Union werden klargestellt: Künftig wird das Handeln der Union ausdrücklich den Grundrechten untergeordnet; der Zugang zur Justiz wird als allgemeines Ziel festgelegt, und die Erfordernisse der gegenseitigen Anerkennung der verschiedenen Systeme und der Annäherung der Rechtsvorschriften werden einander gegenübergestellt.

Die Festlegung der Politiken wird vertieft: Die Politiken in den Bereichen Asyl und Einwanderung werden als gemeinsame Politiken der Union festgeschrieben, die den Grundsätzen der Solidarität und der ausgewogenen Lastenteilung zwischen den Mitgliedstaaten unterliegen.

Doch es sind vor allem die Vorschriften über die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, die auf sehr innovative Weise überholt werden, vor allem wenn man bedenkt, dass hier weitgehend zur qualifizierten Mehrheit übergegangen wird: Im Entwurf einer Verfassung wird die Annäherung der grundlegenden strafrechtlichen Normen gefördert (Festlegung von Straftaten und Strafen), um einerseits gegen bestimmte Straftaten mit „grenzüberschreitender Dimension“ (sie werden aufgelistet) vorzugehen und zum anderen die Durchführung einer Gesetzgebung der Union sicherzustellen.

Bei dieser Gesetzgebung müssen die Unterschiede zwischen den Rechtstraditionen und den (Justiz-) Systemen der Mitgliedstaaten berücksichtigt werden. Außerdem wollte die Regierungskonferenz die Befürchtungen bestimmter Mitgliedstaaten entkräften und hat deshalb ein besonderes Verfahren festgelegt, das als „Notbremse“ bezeichnet wird: Ist ein Mitgliedstaat der Auffassung, dass ein entsprechender Legislativvorschlag grundlegende Aspekte seiner Strafrechtsordnung berühren würde, kann er beantragen, dass der Europäische Rat befasst und das Verfahren ausgesetzt wird. Der Europäische Rat muss binnen vier Monaten den Entwurf an den Rat zurückverweisen, damit die Aussetzung des Verfahrens beendet wird, oder die Kommission bzw. die Gruppe von Mitgliedstaaten, die den Vorschlag vorgelegt hat, um die Vorlage eines neuen Entwurfs ersuchen. Fasst der Europäische Rat den genannten Beschluss nicht binnen vier Monaten oder wird das auf Betreiben des Europäischen Rates eingeleitete neue Legislativverfahren nicht binnen 12 Monaten abgeschlossen, wird automatisch eine verstärkte Zusammenarbeit begründet, wenn mindestens ein Drittel der Mitgliedstaaten dies wünscht.

Die Kontrolle des Gerichtshofes über das Handeln der Union in diesem Bereich wird als allgemeiner Grundsatz eingeführt.

Es bleibt jedoch eine bestimmte institutionelle Besonderheit bestehen: Der Europäische Rat legt (im Konsens) strategische Leitlinien für die legislative und operative Planung fest, ohne dass das Europäische Parlament einbezogen wird; die legislative Initiative im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen und der polizeilichen Zusammenarbeit wird zwischen der Kommission und einem Viertel der Mitgliedstaaten geteilt (ein einzelner Mitgliedstaat kann nicht mehr alleine einen Vorschlag vorlegen); in bestimmten Bereichen wird an der Einstimmigkeit festgehalten, insbesondere was die grenzüberschreitenden Aspekte des Familienrechts und die polizeiliche Zusammenarbeit in ihrer Gesamtheit betrifft; es wird eine verstärkte Rolle für die nationalen Parlamente festgelegt, insbesondere was die Kontrolle der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips betrifft. Allerdings wird eine gewisse Öffnung – in Richtung auf weitere Entwicklungen – vorgenommen mit Hilfe von „Passerelle“-Vorschriften betreffend das Familienrecht und die Liste der schweren Straftatbestände, für die im europäischen Rahmengesetz Mindestregeln festgelegt werden können (der Rat kann durch einstimmigen Beschluss nach Zustimmung des EP die Liste dieser Straftatbestände ausweiten).

Ungeachtet des entschiedenen Widerstands mehrerer Delegationen ist in der Verfassung die Einsetzung (durch ein europäisches Gesetz, das nach Zustimmung des EP einstimmig vom Rat angenommen wird) die Einsetzung einer Europäischen Staatsanwaltschaft vorgesehen, die für die Bekämpfung von Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union zuständig ist. Die Europäische Staatsanwaltschaft ist zuständig für die strafrechtliche Untersuchung und Verfolgung der betreffenden Personen. In einer „Passerelle“-Klausel ist die Möglichkeit vorgesehen, die Befugnisse der Europäischen Staatsanwaltschaft auf die Bekämpfung von schwerer Kriminalität mit grenzüberschreitender Dimension auszuweiten; dazu ist ein europäischer Beschluss erforderlich, der vom Rat nach Zustimmung des EP (und nach Anhörung der Kommission) einstimmig gefasst wird.

**Weitere Änderungen bei den internen Politikbereichen** *(die folgenden – sehr selektiven – Angaben werden in der im Text enthaltenen Reihenfolge präsentiert)*

Die im Entwurf einer Verfassung auf der Ebene der übrigen sektoralen Politiken vorgenommenen Änderungen sind vor allem die Folge der Festlegung der Mitentscheidung und folglich der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit als ordentliches Gesetzgebungsverfahren und der neu eingeführten Unterscheidung zwischen Rechtsakten mit und ohne Gesetzescharakter.

Allerdings wird eine gewisse Zahl von neuen Rechtsgrundlagen hinzugefügt, insbesondere für die Energiepolitik, den Sport, den Zivilschutz zur Linderung von natürlichen oder vom Menschen verursachten Katastrophen und die Verwaltungszusammenarbeit für die Umsetzung des europäischen Rechts.

*Nichtdiskriminierung und Unionsbürgerschaft*

Die Vorschriften über die Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierung (Annahme der Grundprinzipien für die Fördermaßnahmen, mit denen die Maßnahmen der Mitgliedstaaten unterstützt werden, nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren) und die Förderung der sich aus der Unionsbürgerschaft ergebenden Rechte werden in einem eigenständigen Titel zusammengefasst.

*Binnenmarkt / Besteuerung*

Für die Besteuerung wird im Ministerrat an der Einstimmigkeit festgehalten. Die (sehr begrenzten) Übergänge zur qualifizierten Mehrheit (Gesetz/Rahmengesetz), die vom Konvent im Hinblick auf Maßnahmen der Verwaltungszusammenarbeit und zur Bekämpfung von Betrug und Steuerhinterziehung vorgeschlagen wurden (mittels einstimmiger Feststellung des Rates, dass die vorgeschlagenen Maßnahmen sich auf diese Fragen beziehen) sind von der Regierungskonferenz nicht beibehalten worden.

*Wirtschafts- und Währungspolitik*

Mit der Verfassung werden kaum wesentliche Änderungen eingeführt. Allerdings ist hervorzuheben, dass die Europäische Zentralbank in den Rang eines Organs erhoben wird, eine ausdrückliche Verknüpfung zwischen der Koordinierung der Wirtschaftspolitik und der Koordinierung der Beschäftigungspolitik hergestellt wird (auch wenn die Regierungskonferenz den Text des Konvents geändert hat, um den Schwerpunkt auf die Tatsache zu setzen, dass es die

Mitgliedstaaten sind, die ihre Politiken nach von der Union festgelegten Modalitäten koordinieren) und die Vorschriften für die Mitgliedstaaten, die der Eurozone angehören, verstärkt werden: beispielsweise muss dem Beschluss des Rates über den Beitritt neuer Mitgliedstaaten zum Euro (auf Vorschlag der Kommission) eine Empfehlung vorausgehen, die von der qualifizierten Mehrheit der Mitgliedstaaten ausgesprochen wird, die bereits zur Euro-Zone gehören, abgegeben wird.

Die Modalitäten für die Funktionsweise der Eurogruppe werden überdies in einem als Anhang beigefügten Protokoll präzisiert; außerdem hat die Regierungskonferenz eine Erklärung zum Stabilitäts- und Wachstumspakt angenommen. Der Pakt war überdies Gegenstand erbitterter Diskussionen zwischen bestimmten Mitgliedstaaten, die zur Annahme einiger Änderungen am Text des Konvents geführt haben: Was das Verfahren bei übermäßigen Defiziten betrifft, hat die Regierungskonferenz die Rolle abgeschwächt, die für die Kommission vom Konvent vorgeschlagen worden war (die vom Rat an den betreffenden Mitgliedstaat gerichteten Empfehlungen müssen auf der Grundlage einer Empfehlung der Kommission und nicht mehr eines Vorschlags angenommen werden).

### *Sozialpolitik*

Während unter den Zielen der Union zu Beginn der Verfassung die „Vollbeschäftigung“ und der „soziale Fortschritt“ genannt werden, ist festzustellen, dass zu Beginn von Teil III eine Sozialklausel mit horizontalem Charakter eingefügt wird, wonach die Union bei der Festlegung und Durchführung ihrer Politiken den Erfordernissen der „Förderung eines hohen Beschäftigungsniveaus“ (diese Formulierung verbleibt ungeachtet der Bezugnahme auf die „Vollbeschäftigung“ unter den Zielen in Teil III), der „Gewährleistung eines angemessenen sozialen Schutzes, der „Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung“ sowie eines „hohen Niveaus der allgemeinen und beruflichen Bildung und des Gesundheitsschutzes“ Rechnung trägt.

Außerdem ist in diesem Bereich festzuhalten, dass in Teil I („Institutionen“) die Rolle der „Sozialpartner“ und insbesondere des Dreigliedrigen Sozialgipfels für Wachstum und Beschäftigung ausdrücklich anerkannt und bestimmt wird, dass die Union zum sozialen Dialog beiträgt. Außerdem wird an der Einstimmigkeit in den gleichen Fällen wie derzeit festgehalten. Zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren wird nur bei den Maßnahmen auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit übergegangen, die sich auf das Recht der abhängig und selbstständig beschäftigten Wanderarbeitnehmer auf Sozialleistungen beziehen. Dies war jedoch nur um den Preis der Festlegung einer weiteren „Notbremse“ möglich: Ist ein Mitgliedstaat der Auffassung, dass diese Maßnahmen „wesentliche Aspekte wie den Geltungsbereich, die Kosten oder die Finanzstruktur seines Systems der sozialen Sicherheit verletzen oder dessen finanzielles Gleichgewicht berühren würden“, so kann er beantragen, dass der Europäische Rat befasst wird (was die Aussetzung des Gesetzgebungsverfahrens mit sich bringt). Der Europäische Rat muss binnen 4 Monaten entweder den Entwurf an den Rat zurückverweisen oder die Kommission um Vorlage eines neuen Vorschlags ersuchen (die Verfassung enthält keine Ausführungen zu den Folgen der etwaigen Untätigkeit des Rates).

### *GAP*

Gegenwärtig unterliegen sämtliche Beschlüsse auf dem Gebiet der GAP der qualifizierten Mehrheit im Ministerrat, wobei das Europäische Parlament lediglich mittels der einfachen

Anhörung beteiligt ist. Im Entwurf einer Verfassung wird bei diesen Beschlüssen eine Aufschlüsselung vorgenommen zwischen:

- Rechtsakten mit Gesetzescharakter, die die Form eines europäischen Gesetzes oder Rahmengesetzes haben, also im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erlassen werden; sie beziehen sich auf die gemeinsame Organisation der Agrarmärkte sowie die übrigen Rechtsvorschriften, die zur Verfolgung der Zielvorgaben der Gemeinsamen Agrar- und Fischereipolitik notwendig sind;
- Rechtsakten ohne Gesetzescharakter wie die Festlegung der Preise, der Abschöpfungen, der Beihilfen und der mengenmäßigen Beschränkungen sowie die Aufteilung der Fangmöglichkeiten in der Fischerei; sie haben die Form von europäischen Verordnungen oder Beschlüssen, die *vom Rat* auf der Grundlage des Verfassungsentwurfs erlassen werden und zu denen das EP nicht angehört wird.

### *Forschung, technologische Entwicklung und Raumfahrt*

Der Politik im Bereich der Forschung und technologischen Entwicklung wird als neuer Bestandteil die europäische Raumfahrtspolitik hinzugefügt. Das Rahmenprogramm für den Bereich der Forschung, das künftig die Form eines europäischen Gesetzes haben wird, wird mit qualifizierter Mehrheit angenommen. Parallel dazu wird mit Hilfe von Gesetzen, die nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren angenommen werden, ein europäischer Raum der Forschung geschaffen, in dem Freizügigkeit für Forscher herrscht und wissenschaftliche Erkenntnisse und Technologien an jedem Ort der Union zugänglich sind. Mit Hilfe eines Gesetzes oder eines Rahmengesetzes kann ein europäisches Raumfahrtprogramm angenommen werden. Die Wahrung der einschlägigen Gesetzgebungsbefugnisse des EP, die während der Regierungskonferenz in Frage gestellt wurden, war das Ergebnis des unermüdlichen Einsatzes seiner Vertreter.

### *Energie*

Die Energiepolitik zielt u.a. darauf ab, das Funktionieren des Energiemarkts sicherzustellen, die Energieversorgungssicherheit in der Union zu gewährleisten sowie die Energieeffizienz und die Entwicklung erneuerbarer Energien zu fördern. Allerdings hat die Regierungskonferenz eine Begrenzung für das Handeln der Union dergestalt eingeführt, dass die Union nicht das Recht eines Mitgliedstaates berühren darf, die Bedingungen für die Nutzung seiner Energieressourcen, seine Wahl zwischen verschiedenen Energiequellen und die allgemeine Struktur seiner Energieversorgung zu bestimmen. Auch wenn in diesem Bereich das ordentliche Gesetzgebungsverfahren und die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit die Regel sind, hat die Regierungskonferenz vorgesehen, dass jedwede Maßnahme, die überwiegend steuerlicher Natur ist, durch ein einstimmig vom Rat angenommenes Gesetz festgelegt wird, wobei lediglich eine Anhörung des EP vorgesehen ist.

### *Gesundheitswesen*

Die Regierungskonferenz ist etwas weiter gegangen als der Konvent und hat der Bekämpfung „grenzüberschreitender schwerer Krankheiten“ bei den vom Konvent vorgeschlagenen Unterstützungsmaßnahmen die Beobachtung, frühzeitige Meldung und Bekämpfung schwerwiegender

grenzüberschreitender Gesundheitsgefahren hinzugefügt. Die Union muss außerdem u.a. Maßnahmen zur Festlegung hoher Qualitäts- und Sicherheitsstandards für medizinische Produkte und Geräte sowie Maßnahmen festlegen, die den Schutz der Gesundheit der Bevölkerung vor Tabakkonsum und Alkoholmissbrauch zum Ziel haben. Außerdem wird in der Verfassung präzisiert, dass bei der Tätigkeit der Union die Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Festlegung ihrer Gesundheitspolitik gewahrt wird; die Verantwortung der Mitgliedstaaten umfasst die Verwaltung des Gesundheitswesens und der medizinischen Versorgung sowie die Zuweisung der dafür bereitgestellten Mittel.

#### **IV. Änderung der Verfassung**

Das Verfahren für die Revision des Vertrags wird geändert: das EP erwirbt gleichberechtigt mit der Kommission und den Mitgliedstaaten das Initiativrecht auf dem Gebiet der Verfassung; der Konvent wird zum regulären Gremium für die Ausarbeitung der Empfehlungen, die der Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten zu unterbreiten sind, welche die Änderungen an der Verfassung einstimmig annehmen muss. Allerdings kann der Europäische Rat mit qualifizierter Mehrheit nach Zustimmung des EP beschließen, dass der Umfang der vorgeschlagenen Verfassungsänderungen keine Einberufung des Konvents gerechtfertigt.

Ein „vereinfachtes“ Verfahren zur Änderung der Verfassung wird für die Änderungen bei den „internen Politikbereichen“ in Teil III vorgesehen, sofern sie nicht auf eine Ausdehnung der Zuständigkeiten der Union hinauslaufen: Der Europäische Rat kann einstimmig einen Beschluss zur Änderung dieser Politikbereiche erlassen, wobei eine vorherige Anhörung des EP und der Kommission (oder der Europäischen Zentralbank) erforderlich ist. Dieser Beschluss tritt nach Zustimmung sämtlicher Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen Verfassungsbestimmungen in Kraft.

#### **Schlussfolgerung**

Im Vergleich zu den gegenwärtigen Verträgen wird mit der Verfassung auf vierfacher Ebene **eine Stärkung des demokratischen Charakters der Union** vorgenommen:

- dem Bürger wird mit der Einführung einer Bürgerinitiative die Möglichkeit geboten, die Ausarbeitung europäischer Rechtsvorschriften einzuleiten; außerdem verfügt er dank der Ausweitung der Zuständigkeiten des Gerichtshofs über bessere gerichtliche Garantien;
- der besondere Beitrag der nationalen Parlamente zum demokratischen Leben der Union wird ausdrücklich anerkannt, insbesondere mit Hilfe der Einführung eines „Frühwarnmechanismus“ für die Kontrolle der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips;
- die Legislativ- und Haushaltsbefugnisse des EP (Mitentscheidung, Aufhebung der Unterscheidung zwischen OA und NOA) sowie seine Befugnisse im Bereich der politischen Kontrolle (Wahl des Präsidenten der Kommission) werden beträchtlich gestärkt;
- der Rückgriff auf die Methode des Konvents für die künftigen Verfassungsrevisionen wird institutionalisiert.