

# **Arbeitspapier/Dokumentation**

herausgegeben von der  
Konrad-Adenauer-Stiftung

Nr. 137/2004

Susanne Szech-Koundouros (Ext.)

## **Was bringt die EU-Verfassung?**

Übersicht über das Ergebnis der Regierungskonferenz  
zur europäischen Verfassung

Berlin, Juli 2004

ISBN 3-937731-18-0

Ansprechpartner: Roland Freudenstein  
Politik und Beratung  
Telefon: 0 30/2 69 96-511  
E-Mail: [roland.freudenstein@kas.de](mailto:roland.freudenstein@kas.de)

Postanschrift: Konrad-Adenauer-Stiftung, Wichmannstr. 7, 10907 Berlin

<b>Inhalt</b>	<b>Seite</b>
<b>I. Einleitung</b>	<b>1 - 2</b>
<b>II. Institutionelle Veränderungen</b>	<b>2 - 6</b>
<b>III. Änderungen in den Politikbereichen der EU (Teil III der Verfassung)</b>	
<b>A: Zusammenfassung</b>	<b>6 - 8</b>
<b>B: Die Politikbereiche im Einzelnen</b>	<b>8 - 20</b>
<b>IV. Wesentliche Änderungen in den allgemeinen Bestimmungen/ Schlussbestimmungen</b>	<b>20 - 21</b>
<b>V. Schlussbewertung</b>	<b>22</b>

**Autorin:**

**Susanne Szech-Koundouros ist Volljuristin und Regierungsdirektorin im Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit. Seit 1996 arbeitet sie als Referentin in der Arbeitsgemeinschaft Angelegenheiten der Europäischen Union der CDU/CSU-Bundestagsfraktion.**

# Was bringt die EU-Verfassung ?

## Übersicht über das Ergebnis der Regierungskonferenz zur europäischen Verfassung

### I. Einleitung

Die Staats- und Regierungschefs der 25 Mitgliedstaaten der Europäischen Union haben sich am 17./18. Juni 2004 auf eine Europäische Verfassung geeinigt. Als völkerrechtlicher Vertrag bedarf sie der Ratifizierung durch alle 25 Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Dabei bestimmt sich die Ratifizierung nach den jeweiligen nationalen Verfassungen der einzelnen Mitgliedstaaten. In Deutschland bedeutet dies, dass Bundestag und Bundesrat dem Vertrag über eine europäische Verfassung mit einer jeweiligen 2/3-Mehrheit zustimmen müssen (Art. 23 Abs. 1 S. 3 iVm Art. 79 Abs. 2 des Grundgesetzes).

Die neue EU-Verfassung besteht im Kern aus einer Verschmelzung des EU- und des EG-Vertrages sowie der Grundrechtecharta. Dabei ist es gelungen, in Weiterentwicklung der bisherigen Verträge erstmals eindeutige Kompetenzkategorien festzulegen. Allgemeine Zielformulierungen sind ausdrücklich nicht kompetenzbegründend. Außerdem gilt in der EU das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung, wonach sie nur dann handeln darf, wenn es dafür eine ausdrückliche Ermächtigung in der Verfassung gibt.

Die Verfassung ist in vier Teile gegliedert: Der erste Teil befasst sich mit den Grundlagen der Europäischen Union. Dazu zählen u. a. die Ziele der EU, die Kompetenzkategorien, Vorschriften zur Ausübung der Kompetenzen sowie grundsätzliche Festlegungen zu den Organen und zu bestimmten Politikbereichen wie beispielsweise der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sowie Innen und Justiz. Daran schließt sich der zweite Teil der Verfassung an, der die Grundrechtecharta beinhaltet. Diese war am 2. Oktober 2000 vom Europäischen Rat in Nizza durch feierliche Erklärung angenommen worden, wird jetzt durch Inkorporation in den Verfassungsvertrag verbindliches Recht. Der Teil drei ist der eigentliche Kern der Verfassung, beschreibt er doch sehr detailliert die einzelnen Politikbereiche, in denen die EU handeln darf (begrenzte Einzelermächtigungen). Teil vier beinhaltet die Schlussbestimmungen.

Eine Präambel leitet die Verfassung ein, in der u. a. ein ausdrücklicher Verweis auf das religiöse Erbe Europas aufgeführt ist („Schöpfend aus dem kulturellen, religiösen und humanistischen Erbe Europas, ...“), aus dem sich als universelle Werte die unverletzlichen und unveräußerlichen Rechte des Menschen, Demokratie, Gleichheit, Freiheit und Rechtsstaatlichkeit entwickelt haben. Dies ist bereits ein Fortschritt gegenüber dem Status quo, da bislang

ein solcher Wertebezug in den europäischen Verträgen fehlt. Ein klarer Gottesbezug (*invocatio dei*) und ein Verweis auf die prägende Wirkung des Christentums (christliches Erbe) wären wünschenswert gewesen. Frankreich und Belgien haben dies mit Verweis auf ihre strikte Trennung von Staat und Kirche allerdings abgelehnt.

## II. Institutionelle Veränderungen

### 1. Stimmengewichtung im Rat (Art. I – 24)

Die Stimmengewichtung im Rat war bis zuletzt der umstrittenste Punkt in den Verhandlungen der Regierungskonferenz. Der Europäische Rat im Dezember letzten Jahres scheiterte an dieser Frage, da Spanien und Polen dem im Konventsentwurf niedergelegten neuen Prinzip der doppelten Mehrheit nicht folgen wollten. Sie sahen darin eine deutliche Verschlechterung ihres Stimmengewichts im Rat gegenüber dem bestehenden Nizza-Vertrag, nach dem sie trotz erheblich geringerer Bevölkerungszahl fast ebenso viele Stimmen haben wie die großen Mitgliedstaaten Deutschland, Großbritannien, Frankreich und Italien.

Kernpunkt der doppelten Mehrheit ist, dass es für die Annahme eines Kommissionsvorschlages eine festgelegte Anzahl von Staaten geben muss, die einen bestimmten Bevölkerungsanteil, bezogen auf die Gesamtbevölkerung der EU, erreichen müssen. Der Konvent hatte vorgesehen, dass 50% der Staaten, die 60% der Bevölkerung der EU repräsentieren, einem Vorschlag zustimmen müssen. Die Regierungskonferenz hat sich dagegen auf folgende Verteilung geeinigt – nicht zuletzt auch, um Spanien und Polen entgegenzukommen und damit die Einigung auf die Verfassung möglich zu machen: 55% der Mitgliedstaaten müssen für einen Vorschlag stimmen, die zugleich 65% der Gesamtbevölkerung der EU vertreten. Zusätzlich muss die zustimmende Mehrheit mindestens 15 Mitgliedstaaten umfassen. In einer EU mit 25 Mitgliedstaaten entspräche dies zwar einer geforderten Mehrheit von 60% der Staaten. Allerdings wird die EU bis zum voraussichtlichen Inkrafttreten der Verfassung (2007) auch die Länder Bulgarien und Rumänien umfassen. Dann entsprächen die 15 für eine erforderliche Mehrheit notwendigen Länder in etwa 55%. Darüber hinaus muss eine blockierende Minderheit aus mindestens vier Staaten bestehen, damit nicht die drei bevölkerungsreichsten Länder einen Mehrheitsbeschluss aufhalten können. Darüber hinaus wurde der anlässlich der Erweiterung zum 1.1.1995 (Österreich, Schweden, Finnland) getroffene Ratsbeschluss von Ioannina übernommen. Danach gibt es bei einem mit qualifizierter Mehrheit zu fassenden Ratsbeschluss eine Pflicht zur begrenzten Weiterberatung im Rat, wenn  $\frac{3}{4}$  der Sperrminorität (Bevölkerungsanteil oder Anzahl der Mitgliedstaaten) erklären, dass sie den Beschluss ablehnen. In diesem Fall wird der Rat innerhalb einer angemessenen Zeit und unter Beachtung der zwingenden Fristen, die durch das Recht der Union vorgeschrieben sind (z. B. die 3-

Monatsfristen im regulären Gesetzgebungsverfahren gemäß Art. III – 302), zu einer zufrieden stellenden Lösung kommen.

Bei Mehrheitsbeschlüssen ohne Vorschlagsrecht der Kommission (z. B. in Teilen der Justiz- und Innenpolitik oder in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik) gelten höhere Schwellen für das Erreichen der qualifizierten Mehrheit: hier müssen 72% der Staaten mit zusammen 65% der EU-Bevölkerung zustimmen. Das jetzt verabschiedete Abstimmungsverfahren soll am 1. November 2009 in Kraft treten. Bis dahin gelten die Regeln des Vertrages von Nizza.

## **2. Größe der Kommission (Art. I – 25)**

Zur Frage der Größe der Kommission liegt folgende Einigung vor: Bis 2014 wird der Kommission jeweils ein Staatsangehöriger aus jedem Mitgliedstaat angehören. Ab 2014 wird die Zahl der Kommissare reduziert. Ihre Zahl soll 2/3 der Mitgliedstaaten entsprechen – einschließlich Kommissionspräsident und Außenminister. Dabei wird ein System strikt gleichberechtigter Rotation angewandt.

## **3. Sitze im Europäischen Parlament (Art. I – 19)**

Als Entgegenkommen an kleinere EU-Staaten wird die Mindestzahl der Abgeordneten im Europäischen Parlament (EP) auf sechs erhöht. Gleichzeitig wird die Höchstzahl an Abgeordneten pro Mitgliedstaat von 99 auf 96 Abgeordnete gesenkt. Deutschland (als einziges Land, das diese Höchstzahl erreicht) muss damit drei Sitze abgeben. Die Zahl der EP-Abgeordneten steigt von jetzt 732 auf 750. Wie sich diese auf die einzelnen Mitgliedstaaten verteilen, hat die Regierungskonferenz dem Europäischen Parlament selbst überlassen. Dieses wird rechtzeitig vor den nächsten Wahlen zum Europäischen Parlament dazu einen Vorschlag vorlegen, über den der Europäische Rat einstimmig und mit Zustimmung des Europäischen Parlaments beschließt.

## **4. Zusammensetzung des Ministerrats (Art. I – 23)**

Die bisherige sechsmonatige Rotation unter den Mitgliedstaaten („Präsidentschaften“) im Vorsitz des Rates wird in ihrer vorliegenden Form abgeschafft. Stattdessen werden für die einzelnen Fachräte (mit Ausnahme des Rates für Auswärtige Angelegenheiten) Teampräsidentschaften für einen Zeitraum von 18 Monaten gebildet. Diese Teampräsidentschaften bestehen aus zuvor festgelegten Gruppen von drei Mitgliedstaaten, die nach dem Prinzip der gleichberechtigten Rotation im Wechsel für einen Zeitraum von sechs Monaten den Vorsitz in allen Zusammensetzungen des Rates wahrnehmen. Das Team stellt ein gemeinsames Programm auf, wobei es auch untereinander alternative Regelungen beschließen kann. Welche Auswirkungen diese Änderungen in der Praxis haben werden, kann heute noch nicht beurteilt werden. Klar

ist jedoch, dass das Modell der Teampräsidentschaft sehr an die jetzige Situation erinnert – der große Reformwurf ist damit ausgeblieben.

Der Rat in der Formation „Allgemeine Angelegenheiten“ sorgt für die Kohärenz und Kontinuität der Arbeiten der anderen Räte. Der Vorsitz der Räte wird, wie bislang auch, vom Generalsekretariat des Rates unterstützt. Die Vorbereitung für die Umsetzung dieser Bestimmungen soll bereits nach der Unterzeichnung des Verfassungsvertrages beginnen – mit dem Ziel einer politischen Einigung innerhalb von sechs Monaten.

Der Rat tagt öffentlich (neu), wenn er über Entwürfe von Gesetzgebungsakten berät. Dafür wird jede Ratstagung in zwei Teile - Gesetzgebungsberatungen und solche, die nicht die Gesetzgebung betreffen – geteilt, Art. I – 23 Abs. 5.

#### **5. Der Außenminister der EU (Art. I – 27)**

Kernstück der Reform der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) mit dem Ziel, die EU auf diesem Feld handlungsfähiger zu machen und dies auch nach außen deutlich zu zeigen, ist die Schaffung des Amtes eines europäischen Außenministers. Er führt den Vorsitz im Rat „Auswärtige Angelegenheiten“.

#### **6. Präsident des Europäischen Rates (Art. I – 21)**

Erstmals wird das Amt eines hauptamtlichen Präsidenten des Europäischen Rates geschaffen. Er wird vom Europäischen Rat mit qualifizierter Mehrheit für einen Zeitraum von zweieinhalb Jahren gewählt mit der Möglichkeit der einmaligen Wiederwahl. Der Präsident führt den Vorsitz und leitet die Beratungen des Europäischen Rates, unterstützt den Kommissionspräsidenten bei der Vorbereitung / Kontinuität der Beratungen im Rat „Allgemeine Angelegenheiten“ und nimmt – unbeschadet der Befugnisse des neuen europäischen Außenministers – die Außenvertretung der EU in der GASP auf seiner Ebene wahr.

#### **7. Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips durch die nationalen Parlamente, so genanntes Frühwarnsystem (Art. I – 9 Abs. 3 iVm dem Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit)**

Die nationalen Parlamente oder jede Kammer eines nationalen Parlaments erhalten die Vorschläge für Gesetzgebungsakte (unabhängig davon, wer diese Vorschläge unterbreitet; in der Praxis meist die Kommission), bevor das normale Gesetzgebungsverfahren beginnt. Die nationalen Parlamente haben sechs Wochen Zeit für die Subsidiaritätsprüfung. Falls sie einen Subsidiaritätsverstoß feststellen, teilen sie dies den Präsidenten des Europäischen Parlaments, Rates und der Kommission mit. Wenn mindestens ein Drittel der Gesamtzahl der den nationalen Parlamenten und ihren

Kammern zugewiesenen Stimmen (jedes nationale Parlament hat zwei Stimmen) eine Subsidiaritätsverletzung rügt, muss der Gesetzentwurf überprüft werden. Das entsprechende Organ kann beschließen, an dem Entwurf festzuhalten, ihn zu ändern oder zurückzuziehen. Dieser Beschluss muss begründet werden.

Die Umsetzung dieses als Frühwarnsystem bezeichneten Verfahrens in nationales Recht wird derzeit in einer interfraktionellen Arbeitsgruppe im Deutschen Bundestag unter Beteiligung der Parlamentarischen Geschäftsführer und Europapolitkern der Fraktionen geprüft. Für CDU/CSU sitzen in diesem Gremium Volker Kauder MdB, Matthias Wissmann MdB, Peter Altmaier MdB und Thomas Silberhorn MdB. Mit Ergebnissen aus dieser Arbeitsgruppe wird im Oktober gerechnet.

Des Weiteren erhalten die nationalen Parlamente bzw. jede ihrer Kammern ein ex-post-Klagerecht, wenn sie der Auffassung sind, dass ein (bereits erlassener) europäischer Gesetzgebungsakt gegen das Subsidiaritätsprinzip verstößt. Diese Klage wird von dem Mitgliedstaat im Namen seines nationalen Parlaments erhoben, wobei kein bestimmtes Quorum erreicht werden muss.

#### **8. Vorrang des Gemeinschaftsrechts (Art. I – 5 a)**

Erstmals wird ausdrücklich normiert, dass die Verfassung (Primärrecht) und das von den Organen der EU in Ausübung der ihnen zugewiesenen Zuständigkeiten gesetzte Recht (Sekundärrecht) Vorrang vor dem Recht der Mitgliedstaaten haben. Damit wird die Rechtsprechung des EuGH, die das Vorranggebot aus Art. 10 Abs. 2 EG-Vertrag iVm dem Grundsatz der einheitlichen Anwendung des Gemeinschaftsrechts hergeleitet hat, kodifiziert.

#### **9. Rechtspersönlichkeit der EU (Art. I – 6)**

Im Gegensatz zur EG (vgl. Art. 281 EG-Vertrag) hatte die EU bislang keine Rechtspersönlichkeit. Diese wird ihr nun verliehen, so dass ihr nunmehr Rechtsfähigkeit, insbesondere Völkerrechtsfähigkeit zukommt und sie damit Träger von Rechtsakten und Pflichten sein kann.

#### **10. Rechtsakte der EU (Art. I – 32)**

Die europäischen Rechtsakte werden neu gefasst:

So wird die bisherige „Verordnung“ (siehe Art. 249 EG-Vertrag) zum „Europäischen Gesetz“, die Richtlinie wird umbenannt in „Europäisches Rahmengesetz“, ohne dass sich am Charakter dieser Rechtsakte etwas ändern würde. Für beide Kategorien gilt, dass sie im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren verabschiedet werden. Gelangen Rat und Europäisches Parlament nicht zu einer Einigung, kommt der Rechtsakt nicht zu Stande (Art. I – 33).

### **11. Grundsatz der partizipativen Demokratie (Art. I – 46)**

Mindestens eine Million Unionsbürger aus einer erheblichen Zahl von Mitgliedstaaten können die Kommission auffordern, im Rahmen ihrer Befugnisse geeignete Vorschläge zu Themen zu unterbreiten, zu denen es ihrer Ansicht nach einen Rechtsakt der EU geben muss.

### **12. Status der Kirchen (Art. 51)**

Die EU achtet den Status, den Kirchen und religiöse Vereinigungen in den Mitgliedstaaten nach deren Rechtsvorschriften genießen und beeinträchtigt ihn nicht. Die EU verpflichtet sich zum offenen, transparenten und regelmäßigen Dialog mit den Kirchen.

## **III. Änderungen in den Politikbereichen der EU (Teil III der Verfassung)**

### **A: Zusammenfassung**

1. Basierend auf dem erstmals wörtlich verankerten Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung (Art. I – 9 Abs. 1) wird durch die neu geschaffene Festlegung von Kompetenzkategorien eindeutig festgeschrieben, was die EU und was die Mitgliedstaaten regeln dürften. Abgrenzungsprobleme dürften damit erheblich weniger werden.

Im Bereich der „ausschließlichen Zuständigkeit“ (Art. I – 12) darf nur die EU verbindliche Rechtsakte erlassen. Dadurch ist klargestellt, dass z. B. in der Wettbewerbspolitik oder in der Währungspolitik nur noch die EU handeln darf, da diese Materien der ausschließlichen Kompetenz der EU unterliegen (s. Art. I – 11 und 12). Bei der „geteilten Zuständigkeit“ (Art. I – 13) können EU und Mitgliedstaaten gesetzgeberisch tätig werden. Dabei nehmen die Mitgliedstaaten ihre Zuständigkeit wahr, sofern und soweit die Union ihre nach der Verfassung verliehenen Zuständigkeiten nicht ausübt oder entschieden hat, diese nicht mehr auszuüben. Die Bereiche Binnenmarkt, Sozialpolitik (soweit von Teil III der Verfassung erfasst), wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt (Struktur- und Kohäsionspolitik), Landwirtschaft und Fischerei, Umwelt, Verbraucherschutz, Verkehr, transeuropäische Netze, Energie, Innen- und Justiz sowie Sicherheit im Bereich Gesundheit (soweit von Teil III der Verfassung erfasst) werden der geteilten Zuständigkeit zugeordnet. Die dritte Kategorie „ergänzende Zuständigkeit“ (Art. 11 Abs. 5, 16) ist die für die EU-Gesetzgebung am schwächsten ausgebildete Kompetenzkategorie. Die EU ist nur für Maßnahmen zur Koordinierung, Ergänzung oder Unterstützung der Maßnahmen der Mitgliedstaaten zuständig, ohne dass dadurch die Zuständigkeit der EU für diese Bereiche an die Stelle der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten tritt. Die Harmonisierung der Rechts- und Verwal-



tungsvorschriften ist ausgeschlossen. Der ergänzenden Zuständigkeit unterfallen die Bereiche Schutz und Verbesserung der menschlichen Gesundheit, Industrie, Kultur, Bildung, Bevölkerungsschutz und Verwaltungszusammenarbeit.

2. Neue Kompetenzen für die EU gibt es nach der Verfassung in folgenden Bereichen (Näheres siehe unter B):

- Energie (Art. III – 157, geteilte Zuständigkeit)
- Sport (Art. III – 182, ergänzende Zuständigkeit)
- Tourismus (Art. III – 181a, ergänzende Zuständigkeit)
- Weltraum (Art. III – 155, als Teil der Forschungspolitik, die – mit gewissen Einschränkungen – dem Bereich der geteilten Zuständigkeit zugerechnet wird, siehe Art. I – 13 Abs. 3)

3. Erweiterungen in bestehenden Kompetenzbereichen gibt es u. a. bei folgenden Politiken:

- GASP/Verteidigungspolitik (Stichworte: Europäischer Außenminister, Europäischer Auswärtiger Dienst, Passerelle-Klausel für den engeren Bereich der GASP, d. h. ohne Militär- und Verteidigungspolitik, Etablierung der Europäischen Rüstungsagentur, Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Verfügungsstellung konkreter Fähigkeiten im Bereich der Verteidigungspolitik, Möglichkeit der „ständigen strukturierten Zusammenarbeit“ in Bezug auf die Verteidigungspolitik)
- Justiz und Inneres (Stichworte: Aufhebung der Säulenstruktur und damit der rein intergouvernementalen Zusammenarbeit bei der polizeilichen Zusammenarbeit und der justiziellen Kooperation in Strafsachen, Überführung weitgehend in das Regelgesetzgebungsverfahren, allerdings mit der Möglichkeit der Notbremse, Eurojust wird aufgewertet, die Möglichkeit einer Europäischen Staatsanwaltschaft wird vorgesehen)
- Gesundheitspolitik (hier neu: Befugnis der EU, Maßnahmen zur Bekämpfung des Alkohol- und Tabakmissbrauchs zu ergreifen)
- Wirtschafts- und Währungspolitik (hier neu: Rechte der Euro-Staaten werden gestärkt, geplante Stärkung der Kommission im Defizitverfahren auf deutschen Druck zum größten Teil wieder zurückgenommen)
- Sozialpolitik (hier neu: Sozialklausel, Betonung der Vollbeschäftigung in den Zielen der EU anstatt eines „hohen Beschäftigungsniveaus“ wie im Nizza-Vertrag; Möglichkeit einer Notbremse im Bereich der sozialen Sicherheit)

4. Bewertung:

Auch wenn es neue Kompetenzen in einigen Bereichen gegeben hat, so darf nicht übersehen werden, dass insbesondere die Regierungskonferenz an vielen Stellen Sicherheitsnetze zu Gunsten der Mitgliedstaaten eingezogen hat: einerseits durch das Instrument der Notbremse (justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, soziale Sicherheit) oder durch weitgehende Beibehaltung der auch schon im Nizza-Vertrag

festgelegten Einstimmigkeit (z. B. Steuerpolitik, Eigenmittel, GASP, Verteidigungspolitik). Auch die Möglichkeit in beigefügten Erklärungen (z. B. im Zusammenhang mit der Einleitung strafrechtlicher Ermittlungen, in der Sozialpolitik oder in der Forschungspolitik) oder im Verfassungstext ausdrücklich (z. B. bei der Daseinsvorsorge) auf die Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten hinzuweisen, wurde von der Regierungskonferenz vielfältig genutzt. Darüber hinaus wirkt auch das neue System der Kompetenzkategorien zuständigkeitsbegrenzend, da der Kompetenzausübung der EU vor allem bei den ergänzenden Zuständigkeiten explizit enge Grenzen gesetzt werden. Allerdings muss man zugeben, dass es zu keiner Rückverlagerung von Kompetenzen auf die Mitgliedstaaten gekommen ist. Man kann aber davon ausgehen, dass die Zuständigkeiten für die EU, wie sie sich jetzt aus der Verfassung ergeben, für eine lange Zeit unangetastet bleiben – insbesondere vor dem Hintergrund, dass jede Änderung bei den einzelnen Politikbereichen von den Mitgliedstaaten ratifiziert werden muss (siehe unten). Ob das bei den Bereichen, die auch nach der Verfassung in der Einstimmigkeit verbleiben (z. B. Steuerpolitik, mehrjähriger Finanzrahmen) in einer EU der 25 oder noch größeren EU von Vorteil ist, kann bezweifelt werden. Dasselbe gilt für die Frage, ob die Inanspruchnahme der so genannten Passerelle-Klausel, wenn man eine Lähmung der EU feststellt, Abhilfe schaffen kann, da sie wiederum Einstimmigkeit im Europäischen Rat voraussetzt.

## **B: Die Politikbereiche im Einzelnen**

### **1. Wirtschafts- und Währungspolitik**

In Bezug auf die grundsätzliche Ausrichtung der Wirtschafts- und Währungsordnung ergeben sich keine Änderungen gegenüber dem Nizza-Vertrag. Die Preisstabilität steht - nach langem Ringen – auch weiterhin im Zielekatalog der EU (Art. I - 3). Damit bleibt nicht nur die Europäische Zentralbank, sondern die EU insgesamt der Preisstabilität verpflichtet. Weiterhin wird klargestellt, dass die Mitgliedstaaten (und nicht die EU, wie im Konventsentwurf vorgesehen) ihre Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik im Rahmen der Regelungen des Teil III – interne Politikbereiche, für die die EU zuständig ist – koordinieren.

Im institutionellen Bereich wurden die Rechte der Euro-Staaten gestärkt (Art. III – 88 ff.). So beschließt der Rat (das ist neu) auf Empfehlung der Euroländer über die Aufnahme eines Mitgliedstaats in die Eurozone. Die Euro-Staaten können auch über eine Verstärkung der Koordinierung ihrer Haushaltsdisziplin und deren Überwachung unter sich entscheiden und nur für sich Grundzüge der Wirtschaftspolitik und deren Überwachung ausarbeiten. Auch verabschieden nur sie gemeinsame Standpunkte in Bezug auf die Wirtschafts- und Währungsunion, die in internationalen Einrichtungen und Konferenzen vertreten werden und stellen eine einheitliche Vertretung in internationalen Organisationen sicher.

Die Verpflichtungen aus dem Stabilitätspakt werden in einer rechtlich unverbindlichen Erklärung wiederholt. Dabei wird auch - im Vorgriff - auf „etwaige“ Vorschläge der Kommission und „weitere Beiträge der Mitgliedstaaten“ hingewiesen, wie die Umsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes verstärkt und klarer gestaltet werden kann. Hierzu wird die Kommission – nach Konsultation mit den Mitgliedstaaten – im Herbst einen formellen Vorschlag vorlegen (eine erste Analyse in diesem Zusammenhang hat sie unter dem 24. Juni 2004 bereits veröffentlicht). Luxemburg hat angekündigt, dass eine Revision des Stabilitätspaktes unter ihrer Präsidentschaft (1. Halbjahr 2005) verabschiedet werden soll.

Die vom Konvent gewollte Stärkung der Kommission im Defizitverfahren ist auf Druck der Bundesregierung auf den letzten Metern der Regierungskonferenz zum größten Teil wieder rückgängig gemacht worden. Übrig geblieben ist ein (neues) formelles Vorschlagsrecht der Kommission nur in Bezug auf die Feststellung, ob ein übermäßiges Defizit vorliegt (eine mehr oder weniger reine Tatsachenfeststellung), nicht jedoch in Bezug auf die sehr viel wichtigeren konkreten Maßnahmen zur Rückführung des Defizits. Hier bleibt es bei bloßen Empfehlungen wie nach der geltenden Rechtslage, das heißt eine Abänderung der Maßnahmen kann auch wie bisher mit qualifizierter Mehrheit erfolgen und nicht wie bei einem formellen Vorschlag nur einstimmig.

## **2. Steuerpolitik (Art. III – 59 ff.)**

Der Konvent hatte hier die Möglichkeit von Mehrheitsentscheidungen in bestimmten Bereichen der Steuerpolitik (Zusammenarbeit zwischen den Behörden, Bekämpfung von Steuerhinterziehung) vorgesehen. Die Regierungskonferenz hat dies auf Drängen von Großbritannien wieder rückgängig gemacht. Es bleibt damit bei Einstimmigkeit im gesamten Bereich der Steuerpolitik.

## **3. Daseinsvorsorge (Art. III – 6)**

Der Konventsentwurf hatte festgelegt, dass EU und Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für das Funktionieren der Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse Sorge zu tragen hätten. Grundsätze und Bedingungen würden durch Europäische Gesetze festgelegt. Einen ähnlichen Wortlaut hatte schon Art. 16 EG-Vertrag. Der durch die Regierungskonferenz geänderte Text betont jetzt mehr die nationale Zuständigkeit für die Daseinsvorsorge, in dem es ausdrücklich heißt, dass die Europäischen Gesetze die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für das zur Verfügung stellen, das in Auftrag geben und die Finanzierung dieser Dienste beachten muss.

## **4. Gesundheitspolitik (Art. III – 179)**

Die Gesundheitspolitik fällt grundsätzlich in die Kategorie der ergänzenden Kompetenz (Art. I – 11 Abs. 5). Hier sind demnach unterstützende und koordinierende Maßnahmen möglich, ohne dass dadurch die Zuständigkeit der EU für diese Bereiche an die Stelle der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten tritt. Inhaltlich kommen gegenüber

dem Nizza-Vertrag aber folgende Kompetenzbereiche hinzu, die der geteilten Zuständigkeit gemäß Art. III – 179 Abs. 4 iVm Art. I – 13 Abs. 2 Buchstabe k unterfallen:

- Maßnahmen zur Festlegung hoher Qualitäts- und Sicherheitsstandards für medizinische Produkte und Geräte
- Maßnahmen zur Beobachtung, frühzeitigen Meldung und Bekämpfung schwerwiegender grenzüberschreitender Gesundheitsgefahren
- sowie Maßnahmen, die unmittelbar den Schutz der Gesundheit der Bevölkerung vor Tabakkonsum und Alkoholmissbrauch zum Ziel haben.

Gegen diese letzte Ausweitung hatten sich die Bundesländer in einem Brief an Außenminister Fischer und Staatssekretär Dr. Steinmeier vom 9. Juni 2004 gewandt. Alle drei neuen Kompetenzbereiche waren im Konventsentwurf nicht vorgesehen.

## **5. Sozialpolitik**

Gegenüber dem Konventsentwurf (und auch gegenüber dem Nizza-Vertrag) neu hinzugekommen ist eine eigene Sozialklausel (Art. III – 2a), wonach die EU in den Politikbereichen des Teil III der Verfassung den Erfordernissen eines hohen Beschäftigungsniveaus, eines angemessenen sozialen Schutzes, der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung sowie eines hohen Niveaus bei der allgemeinen und beruflichen Bildung und des Gesundheitsschutzes Rechnung trägt. Die EU fördert zudem den Dialog unter Beachtung der Autonomie der Sozialpartner (Art. I – 47). Das Ziel der „Vollbeschäftigung“ wird anstelle eines „hohen Beschäftigungsniveaus“ (so Nizza) deklariert.

Betreffend die soziale Sicherheit für die Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer (Art. III – 21) bleibt es in Bezug auf die konkreten Maßnahmen beim Text von Nizza. Allerdings greift (neu) verfahrensmäßig eine so genannte Notbremse, wonach dann, wenn ein Mitgliedstaat Beeinträchtigungen in seinem nationalen Sicherungssystem durch ein Europäisches Gesetz auf diesem Gebiet befürchtet, der Mitgliedstaat eine Befassung durch den Europäischen Rat beantragen kann. In diesem Fall wird das Gesetzgebungsverfahren ausgesetzt. Nach einer Aussprache kann der Europäische Rat binnen vier Monaten nach Aussetzung des Verfahrens den Entwurf an den Rat zurückweisen, wodurch die Aussetzung des Verfahrens beendet wird oder er ersucht die Kommission um Vorlage eines neuen Entwurfs. In diesem Fall gilt der ursprünglich vorgeschlagene Rechtsakt als nicht erlassen.

Im Übrigen hat sich im eigentlichen Kernbereich der Sozialpolitik der EU, wie sie in Nizza dargelegt ist, nicht viel verändert. So wurde der Maßnahmenkatalog des Art. 137 Abs. 1 EG-Vertrag unverändert übernommen. Auch an den jeweiligen Bereichen, die der qualifizierten Mehrheit oder der Einstimmigkeit unterfallen, hat sich nichts geändert. Eine kurz vor Ende der Regierungskonferenz aufgenommene Erklärung be-

stätigt ausdrücklich, dass die in Art. III – 107 genannten Bereiche wie Beschäftigung, Arbeitsrecht, Arbeitsbedingungen, soziale Sicherheit oder Gesundheitsschutz bei der Arbeit im Wesentlichen in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen. Die auf EU-Ebene zu ergreifenden Förder- und Koordinierungsmaßnahmen haben ergänzenden Charakter.

#### **6. Eigenmittel (Art. I – 53)**

Über das System der Eigenmittel wird, wie im EG-Vertrag auch, einstimmig entschieden. Der Beschluss muss von den Mitgliedstaaten ratifiziert werden. Im Konventsentwurf war darüber hinaus (erstmalig) vorgesehen, dass über die „Modalitäten der Eigenmittel“ mit qualifizierter Mehrheit entschieden werden kann. Dieser weite Wortlaut hatte zu Befürchtungen geführt, damit könnte das Einstimmigkeits- und Ratifizierungserfordernis unterlaufen werden. Die Regierungskonferenz stellt im aktuellen Text klar, dass nur „Durchführungsmaßnahmen“ zu dem System der Eigenmittel in einem qualifizierten Mehrheitsbeschluss festgelegt werden können, und zwar nur dann, wenn in dem einstimmig zu fassenden Ratifizierungsbeschluss eine entsprechende Klausel enthalten ist.

#### **7. Mehrjähriger Finanzrahmen (Art. I – 54)**

Bislang fehlte eine Bestimmung zum mehrjährigen Finanzrahmen im europäischen Primärrecht. Die Art. 268-280 des EG-Vertrages enthalten vor allem Bestimmungen zum jährlichen Haushaltsverfahren und zu den Haushaltsgrundsätzen. Diese vertraglichen Bestimmungen wurden durch abgeleitete Rechtsakte und - außervertragliche – Vereinbarungen zwischen den Haushaltsorganen um wesentliche Regeln ergänzt. Dabei steht in diesem außervertraglichen Regelwerk seit 1988 das Instrument der Finanziellen Vorausschau im Vordergrund. An ihm orientieren sich die jährlichen Budgetentwürfe. In der Finanziellen Vorausschau werden vor allem eine Obergrenze für die Gesamtausgaben als auch die Aufteilung der Ausgaben auf die wichtigsten Ausgabekategorien festgelegt. Der Konventsentwurf nahm diese Struktur in das Primärrecht auf und nennt das Instrument „Mehrjähriger Finanzrahmen“, welches als Europäisches Gesetz mit qualifizierter Mehrheit verabschiedet werden sollte. Nur die Festlegung des ersten mehrjährigen Finanzrahmens nach Inkrafttreten der Verfassung sollte einstimmig erfolgen. Nach dem Ergebnis der Regierungskonferenz wird dagegen auch zukünftig einstimmig über den Finanzrahmen abgestimmt, es sei denn, der Europäische Rat beschließt einstimmig den Übergang zur qualifizierten Mehrheit (sog. Passerelle-Klausel).

#### **8. Energie (Art. III – 157)**

Im Konventsentwurf als neue Kompetenz (geteilte Zuständigkeit, s. Art. I – 13) eingeführt, ist die Energiepolitik auch im Schlussdokument enthalten, allerdings mit gewissen Einschränkungen. Danach verfolgt die EU in der Energiepolitik folgende Ziele: Sicherstellung des Funktionierens des Energiemarktes, Gewährleistung der Energie-

versorgungssicherheit in der EU sowie Förderung der Energieeffizienz und von Energieeinsparungen sowie Entwicklung neuer und erneuerbarer Energiequellen. Der Rat beschließt per Europäischem Gesetz grundsätzlich mit qualifizierter Mehrheit, es sei denn, die vorgeschlagenen Maßnahmen sind überwiegend steuerlicher Art. Hier beschließt der Rat nach Anhörung des Europäischen Parlaments einstimmig. Klargestellt wird, dass die europäischen Regelungen nicht in das Recht eines Mitgliedstaats eingreifen dürfe, die Bedingungen für die Nutzung seiner Energieressourcen, seine Wahl zwischen verschiedenen Energiequellen und die allgemeine Struktur seiner Energieversorgung selbst zu bestimmen.

#### **9. Sport (Art. III – 182)**

Der Konvent hat in seinem Entwurf unter dem Abschnitt „Allgemeine und berufliche Bildung, Jugend“ den Sport als neuen Politikbereich (Ergänzungs- und Unterstützungskompetenz gemäß Art. I – 16) für die EU aufgenommen. Die Regierungskonferenz hat dies mit nur wenigen sprachlichen Änderungen übernommen. Danach trägt die EU unter „besonderer Berücksichtigung der besonderen Merkmale des Sports, seiner auf freiwilligem Engagement basierenden Strukturen und seiner sozialen und pädagogischen Funktion zur Förderung der europäischen Aspekte des Sports bei“. Ziel ist die Entwicklung einer europäischen Dimension des Sports durch Förderung u. a. der Offenheit von Sportwettkämpfen, Zusammenarbeit zwischen den für Sport verantwortlichen Organisationen sowie durch den Schutz der körperlichen und seelischen Unversehrtheit der Sportler.

#### **10. Tourismus (Art. III 181 a)**

Eine Kompetenz für den Tourismus war im Konventsentwurf und auch in den ersten Dokumenten der Regierungskonferenz nicht enthalten, wurde in den Schlussberatungen der Regierungskonferenz dann aber als neue EU-Kompetenz (Ergänzungskompetenz im Sinne von Art. I – 16) aufgenommen. Ziel der Tourismus-Zuständigkeit der EU ist die Ergänzung von Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Tourismussektor, insbesondere durch die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen der EU in diesem Sektor. Ziel der EU-Maßnahmen (in Form Europäischer Gesetze oder Rahmengesetze) soll die Schaffung eines günstigen Umfeldes sein für die Entwicklung der Unternehmen auf diesem Gebiet sowie die Unterstützung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten insbesondere durch den Austausch bewährter Praktiken.

#### **11. Innen- und Justizpolitik (Art. III – 158 ff.)**

##### **a) Geltende Rechtslage**

Seit dem Amsterdamer Vertrag (1999) verfolgt die EU das Ziel, einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (Art. 29 EU-Vertrag) zu schaffen. Dieses sollte insbesondere durch eine enge Zusammenarbeit der Polizei-, Zoll-, und Justizbehörden erfolgen sowie durch eine Annäherung der Strafvorschriften der Mitgliedstaaten.

Insbesondere die fortschreitende Integration in der Herstellung eines funktionierenden Binnenmarktes war die Begründung für das Erfordernis der Zusammenarbeit in diesem Bereich. Vor Amsterdam geschah dies durch intergouvernementale Zusammenarbeit im Rahmen der dritten Säule, mit dem Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages wurden die Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik weitgehend vergemeinschaftet und dementsprechend im EG-Vertrag geregelt. Dies gibt den zu erlassenden Rechtsakten nicht nur eine höhere Verbindlichkeit (Vorrang des Gemeinschaftsrechts, unmittelbare Wirkung), sondern eröffnet auch die Kontrolle durch den EuGH. Dabei gibt der EG-Vertrag selbst das Rechtsetzungsprogramm in diesem Bereich vor, mit dem Ziel, bis Mai 2004 im Wesentlichen ein europäisches Asyl-, Einwanderungs- und Visarecht zu schaffen. In den Bereichen der Einwanderungspolitik dürfen die Mitgliedstaaten aber nach wie vor innerstaatliche Bestimmungen beibehalten. Auch die justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen wurde in den ersten Pfeiler mit dem Amsterdamer Vertrag überführt (Art. 61 EG-Vertrag), mit der Begründung, dass unterschiedliche und miteinander inkompatible zivilrechtliche Verfahren insbesondere den grenzüberschreitenden Handel mit Waren und Dienstleistungen erschweren. Die justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen umfasst vor allem verfahrensrechtliche Regelungsgegenstände bei der zivilrechtlichen Rechtsverfolgung, die nun auf Grund der Gemeinschaftsmethode bei der Rechtsetzung deutlich effizienter werden.

Die polizeiliche Zusammenarbeit und die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen blieben dagegen auch nach Amsterdam in der dritten Säule und damit in der intergouvernementalen Zusammenarbeit (Art. 29 ff. EU-Vertrag). Allerdings wurden auch hier Ansätze niedergelegt, die eine künftige Integration erleichtern: z. B. Inkrafttreten von Übereinkommen, wenn die Hälfte der Mitgliedstaaten ratifiziert hat (Art. 34 Abs. 2 Buchstabe d EU-Vertrag) und durch Einführung der neuen Handlungsform des „Rahmenbeschlusses“ (Art. 34 Abs. 2 Buchstabe d EU-Vertrag), die hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich sind und von den Mitgliedstaaten umgesetzt, aber nicht ratifiziert werden müssen. Zudem wurde durch den Nizza-Vertrag eine Europäische Stelle für justizielle Zusammenarbeit („Eurojust“, Art. 29, 31 Abs. 2 EU-Vertrag) zur Koordinierung der für die Strafverfolgung zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten geschaffen.

#### b) Verfassung

Die Verfassung geht bei der Integration der oben genannten Politikbereiche einen großen Schritt weiter: die bisherige Säulenstruktur mit ihren speziellen Verfahren wird aufgehoben und der Bereich Innen und Justiz weitgehend in das Regelgesetzgebungsverfahren überführt.

## Die Neuregelungen im Einzelnen:

- Der Europäische Rat legt die strategischen Leitlinien für die legislative und operative Programmplanung im Bereich Innen und Justiz (Art. III – 159, neu) fest.
- Rechtsakte in den Bereichen justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen und polizeiliche Zusammenarbeit (bislang dritte Säule) werden auf Vorschlag der Kommission oder auf Initiative eines Viertels der Mitgliedstaaten getroffen (Art. III – 165; bislang auf Initiative eines Mitgliedstaates oder der Kommission, Art. 34 EU-Vertrag).
- Die EU entwickelt schrittweise ein integriertes Grenzschutzsystem an den Außengrenzen (Art. III – 166, neu). Alle hiervon mit betroffenen Bereiche wie Asyl, Grenzkontrollen und Einwanderung werden mit qualifizierter Mehrheit verabschiedet. Ausdrücklich wird – wie schon im Konventsentwurf enthalten – das Recht der Mitgliedstaaten hervorgehoben, festzulegen, wie viele Drittstaatsangehörige als Arbeitnehmer in ihr Hoheitsgebiet einreisen dürfen (Art. III – 168 Abs. 5, wichtiges Anliegen von uns).
- Justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen, Art. III – 170 (bislang Art. 65 EG-Vertrag): Dieser Politikbereich wird zukünftig per Europäischem Gesetz oder Rahmengesetz geregelt (qualifizierte Mehrheit / Mitentscheidung des Europäischen Parlaments) mit Ausnahme von Maßnahmen zum Familienrecht, die einstimmig und nach Anhörung des Europäischen Parlaments beschlossen werden. Auch bislang schon qualifizierte Mehrheitsabstimmung mit gleicher Ausnahme wie jetzt im Familienbereich.
- Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen Art. III – 171 (früher dritte Säule, Art. 34 EU-Vertrag, einstimmig auf Initiative von einem Mitgliedstaat oder der Kommission): davon erfasst sind Maßnahmen zur Anerkennung von Urteilen und gerichtlichen Entscheidungen, Förderung und Weiterbildung von Richtern und Staatsanwälten, Festlegung von Mindestvorschriften im Strafverfahren), grundsätzlich wird durch Europäisches Gesetz oder Rahmengesetz entschieden, also mit qualifizierter Mehrheit; aber Möglichkeit der Notbremse, die auf Antrag eines Mitgliedstaats zu einer Aussetzung des Gesetzgebungsverfahrens führt und im Falle einer Nichteinigung die Möglichkeit der verstärkten Zusammenarbeit auf diesem Gebiet eröffnet (Art. III – 171 Abs. 3 und 4 sowie Art. III – 172 Abs. 3 und 4).

Die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen umfasst auch die Festlegung von Mindestvorschriften im materiellen Strafrecht (Festlegung von Straftaten und Strafen) in Bereichen besonders schwerer Kriminalität mit grenzüber-



schreitender Dimension, Art. III – 172. Dazu zählen (dort enumerativ aufgeführt) u. a. Terrorismus, Menschenhandel, Geldwäsche, Korruption. Hierüber kann der Rat im Wege eines Europäischen Rahmengesetzes (also qualifizierte Mehrheit) bestimmen. Über eine Ausweitung der Kriminalitätsbereiche entscheidet er dagegen einstimmig. Bislang war der Rat hier auf die Bereiche organisierte Kriminalität, Terrorismus und illegaler Drogenhandel beschränkt und konnte nur einstimmig beschließen (Art. 31 iVm 34 EU-Vertrag). Auch hier Notbremse möglich mit Option einer verstärkten Zusammenarbeit (Art. III – 172 Abs. 3).

Eurojust (Europäische Stelle für justizielle Zusammenarbeit, s. bereits Art. 29, 31 EU-Vertrag) darf nach der Verfassung eigene strafrechtliche Ermittlungsmaßnahmen einleiten sowie Vorschläge zur Einleitung von strafrechtlichen Verfolgungsmaßnahmen unterbreiten, wenn es um schwere Kriminalität von grenzüberschreitender Bedeutung geht, insbesondere aber bei Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der EU (Art. III – 174). Diese Maßnahmen werden von den zuständigen nationalen Behörden durchgeführt.

Durch Europäisches Gesetz oder Rahmengesetz kann ausgehend von Eurojust zur Bekämpfung von Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der EU eine europäische Staatsanwaltschaft (neu) eingerichtet werden (Art. III – 175), einstimmig nach Zustimmung des EP. Die Europäische Staatsanwaltschaft nimmt bei diesen Straftaten vor den zuständigen Gerichten der Mitgliedstaaten die Aufgaben der Staatsanwaltschaft wahr (zuständig für strafrechtliche Untersuchung und Verfolgung sowie Anklageerhebung). Der Europäische Rat kann einstimmig einen Beschluss zur Ausdehnung der Befugnisse auf die Bekämpfung von schwerer Kriminalität mit grenzüberschreitender Dimension fassen, für die die Europäische Staatsanwaltschaft zuständig ist (Art. III -175 Abs. 4). Der Konventsentwurf hatte diese Ausdehnung schon von vornherein in seinen Befugniskatalog aufgenommen; auf Drängen Großbritanniens wurde dieser Zusatz gestrichen und der Kompromiss der Möglichkeit eines späteren ER-Beschlusses gefunden.

- Im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit (Art. III – 176) ergeben sich gegenüber Nizza (Art. 30 EU-Vertrag) wenig Änderungen. Allerdings mit der wichtigen Neuerung, dass in diesem Bereich (einschließlich der Aufgaben / Arbeitsweise von Europol) durch Europäisches Gesetz und damit mit qualifizierter Mehrheit beschlossen werden kann. Klargestellt wird, dass Europol operative Maßnahmen nur in Verbindung und in Absprache mit den Behörden des betroffenen Mitgliedstaats ergreifen kann. Zwangsmaßnahmen bleiben ausschließlich den nationalen Behörden vorbehalten (Art. III – 177 Abs. 3).

## **12. Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)**

Im institutionellen Bereich der GASP ist die Schaffung eines europäischen Außenministers die größte Neuerung und eines der Kernelemente der Verfassung. Wegen der unbefriedigenden institutionellen Situation im Rahmen der bestehenden GASP wurde das neue Amt vom Konvent vorgeschlagen und von der Regierungskonferenz gebilligt. Auf der einen Seite gibt es nämlich derzeit den Hohen Beauftragten für die GASP, der gleichzeitig Generalsekretär des Rates ist und der im Auftrag der Staats- und Regierungschefs den Rat in Angelegenheiten der GASP unterstützt (s. Art. 26 EU-Vertrag). Auf der anderen Seite agiert der für die Außenbeziehungen der EU zuständige und mit entsprechenden finanziellen Mitteln ausgestattete Kommissar, der als Mitglied der Kommission Teil der Exekutive ist und damit nicht den Mitgliedstaaten untersteht. Das neue Amt des Außenministers führt diese beiden Positionen unter einem „Doppelhut“ zusammen, auch wenn eine „Zwitterstellung“ erhalten bleibt. Er ist einerseits Mitglied der Kommission (Vizepräsident), zuständig für die Außenbeziehungen und die Koordinierung der übrigen Aspekte des auswärtigen Handelns der EU, andererseits leitet er die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU, unterbreitet eigene Vorschläge und führt sie im Auftrag des Rates durch. Er handelt ebenso im Bereich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Er führt zudem im Namen der Union den politischen Dialog mit Dritten und vertritt den Standpunkt der Union in internationalen Organisationen und auf internationalen Konferenzen (s. Art. III – 197). Wenn die EU einen Standpunkt zu einem Thema festgelegt hat, der auf der Tagesordnung des UN-Sicherheitsrats steht, beantragen die dort vertretenen Mitgliedstaaten, dass der Außenminister der EU aufgefordert wird, den Standpunkt der EU vorzutragen (siehe Art. III – 206). Ein solches Recht hat der Hohe Beauftragte bislang nicht. Der Außenminister nimmt an den Beratungen des Europäischen Rates teil (Art. I – 20), der ihn mit qualifizierter Mehrheit mit Zustimmung des Kommissionspräsidenten ernennt.

Unterstützt wird der Außenminister durch einen Europäischen Auswärtigen Dienst (neu), der aus Beamten des Generalsekretariats des Rates und der Kommission sowie aus abgeordnetem Personal der nationalen diplomatischen Dienste der Mitgliedstaaten besteht (Art. III - 197 Abs. 3). Die Vorarbeiten zur Errichtung des Auswärtigen Dienstes werden eingeleitet, sobald der Vertrag über die Verfassung unterzeichnet worden ist.

Wie bislang auch, bestimmt der Europäische Rat die allgemeinen Leitlinien und strategischen Vorhaben der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und zwar auch bei Fragen mit verteidigungspolitischen Bezügen (vgl. Art. 13 EU-Vertrag, Art. III – 196). Der Rat erlässt auf Grundlage dieser Leitlinien / strategischen Vorhaben Europäische Beschlüsse zur Festlegung der von der EU einzunehmenden Standpunkte. Europäische Beschlüsse sind Rechtsakte ohne Gesetzescharakter, die in allen ihren Teilen verbindlich sind (Art. I – 32).

Im Bereich der GASP bleibt es weitgehend bei einstimmigen Beschlüssen, die auf Vorschlag eines Mitgliedstaats, des Außenministers der EU oder des Außenministers der EU mit Unterstützung der Kommission zu Stande kommen (Art. III – 200, 201); qualifizierte Mehrheit kommt dann zum Tragen, wenn der Rat auf Grundlage eines Beschlusses des Europäischen Rates agiert oder auf Vorschlag des Außenministers, wenn dieser vom Europäischen Rat darum ersucht wurde. Aber auch in diesen Fällen gibt es eine hohe Hürde: Erklärt nämlich ein Mitgliedstaat, dass er aus wesentlichen Gründen eine Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit ablehnen möchte, so erfolgt keine Abstimmung. Der Rat kann dann mit qualifizierter Mehrheit die Frage an den Europäischen Rat im Hinblick auf einen einstimmigen Beschluss verweisen (Art. III – 201 Abs. 2). Im Übrigen kann der Europäische Rat einen Europäischen Beschluss erlassen, wonach der Rat in anderen als den in Art. III – 201 Abs. 2 genannten Fällen mit qualifizierter Mehrheit beschließt (Art. 201 Abs. 3, Passerelle-Klausel). Beschlüsse mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen sind von einer Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit jetzt und auch künftig ausgeschlossen.

Wie bislang auch, wird das Europäische Parlament zu den wichtigsten Aspekten und den grundlegenden Weichenstellungen der GASP nur angehört (Art. 21 EU-Vertrag, Art. I – 39 Abs. 6), bislang vom Vorsitz, jetzt vom Außenminister. Auch weiterhin ist der EuGH grundsätzlich nicht zuständig für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik / Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik, allerdings mit einer (neuen) Ausnahme: er ist jetzt zuständig für die Einhaltung des Grundsatzes, dass die GASP die Kompetenzordnung der Verfassung für die einzelnen Politikbereiche zu respektieren hat und er ist zuständig für Klagen von natürlichen / juristischen Personen, gegenüber denen restriktive Maßnahmen im Bereich der GASP erlassen werden (Art. III - 282).

Die bislang schon mögliche verstärkte Zusammenarbeit in der GASP (siehe Art. 27 a EU-Vertrag, allerdings nicht im Verteidigungsbereich, Art. 27 b EU-Vertrag) ist auch in der Verfassung enthalten. Während allerdings nach den Nizzaregeln die Ermächtigung vom Rat mit qualifizierter Mehrheit erteilt werden konnte (Art. 27 c iVm Art. 23 Abs. 2 Unterabsätze 2 und 3 EU-Vertrag), ist nun eine einstimmige Beschlussfassung vorgesehen (Art. III – 325 Abs. 2), obwohl auch der Konventsentwurf die qualifizierte Mehrheit festgelegt hatte. Ebenso einstimmig beschließt der Rat (nur die Stimmen der Vertreter der an der verstärkten Zusammenarbeit beteiligten Mitgliedstaaten sind die Basis für die Einstimmigkeit, siehe Art. I – 43 Abs. 3) über die Aufnahme neuer Mitgliedstaaten in eine bestehende verstärkte Zusammenarbeit im Rahmen der GASP. Der Übergang von der Einstimmigkeit in die qualifizierte Mehrheit im Rahmen der verstärkten Zusammenarbeit (Passerelle-Klausel) ist gemäß Art. III – 328 auch für die GASP möglich, ausgeschlossen ist dieser Übergang aber generell bei Beschlüssen mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen (Art. III – 328 Abs. 3).

Im EU-Vertrag von Nizza noch sehr zurückhaltend formuliert, sind die Bestimmungen zur Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik in der Verfassung sehr viel ambitionierter. Sie ist integraler Bestandteil der GASP, wobei sie der EU die auf zivile und militärische Mittel gestützte Fähigkeit zu Operationen gemäß den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen sichert (Art. I – 40). Die Formulierung, wonach die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu einer gemeinsamen Verteidigung führt, sobald der Europäische Rat darüber einstimmig beschlossen hat und dies von den Mitgliedstaaten ratifiziert wurde, findet sich fast wortgleich bereits in Art. 17 EU-Vertrag wieder. Während dort sehr allgemein die Unterstützung durch eine rüstungspolitische Zusammenarbeit statuiert ist, werden in der Verfassung von den Mitgliedstaaten konkrete Fähigkeiten militärischer und ziviler Art für die Umsetzung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik gefordert. Das Europäische Amt für Rüstung, Forschung und militärische Fähigkeiten („Rüstungsagentur“) und seine Aufgaben werden detailliert beschrieben. Beschlüsse zur Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik werden einstimmig gefasst (Art. I – 40 Abs. 4). Die Mitgliedstaaten, die anspruchsvollere Kriterien in Bezug auf die militärischen Fähigkeiten erfüllen (und die im Hinblick auf Missionen mit höchsten Anforderungen festere Verpflichtungen eingegangen sind), begründen eine „ständige strukturierte Zusammenarbeit“ (bislang nach dem Nizza-Vertrag – Art. 27 b – ausgeschlossen). Der Rat beschließt nach Anhörung des Außenministers mit qualifizierter Mehrheit über die Begründung der ständigen strukturellen Zusammenarbeit (Art. III – 213 Abs. 2), ebenso, wenn es um die Aufnahme eines Mitgliedstaats zu einem späteren Zeitpunkt an der ständigen strukturierten Zusammenarbeit geht. Die Teilnahme eines Mitgliedstaats, der die Kriterien / Verpflichtungen nicht mehr erfüllt, kann ausgesetzt werden. Auch kann per einseitiger Entscheidung ein Mitgliedstaat von sich aus der ständigen strukturierten Zusammenarbeit ausscheiden. Auch hierüber wird mit qualifizierter Mehrheit abgestimmt. Alle anderen Entscheidungen im Rahmen der ständigen strukturierten Zusammenarbeit werden einstimmig gefasst (Art. III – 213 Abs. 6).

Die im Konventsentwurf noch enthaltene „engere Zusammenarbeit“, wonach die daran beteiligten Mitgliedstaaten im Falle eines Angriffs eines Mitgliedstaates diesem militärisch Hilfe leisten, wurde von der Regierungskonferenz gestrichen. Nunmehr müssen (!) im Falle eines Angriffs alle (!) Mitgliedstaaten „alle in ihrer Macht stehende Hilfe leisten“. Die Verpflichtungen in diesem Bereich bleiben im Einklang mit den im Rahmen der NATO eingegangenen Verpflichtungen (Art. I – 40 Abs. 7).

### **13. Kohäsionspolitik / Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt (Art. III – 116)**

Hier gibt es zwei Neuerungen:

Erstens wurde von der Regierungskonferenz eine Ergänzung gegenüber dem Nizza-Vertrag aufgenommen, der zufolge besondere Aufmerksamkeit „den ländlichen Gebieten, den vom industriellen Wandel betroffenen Gebieten und den Gebieten mit

schweren und dauerhaften natürlichen oder demographischen Nachteilen, wie den nördlichsten Regionen mit sehr geringer Bevölkerungsdichte sowie den Insel-, Grenz- und Bergregionen“ geschenkt wird. Gegen diese Auffächerung der benachteiligten Gebiete hatten sich – vergeblich - die Vertreter der deutschen Länder in dem bereits erwähnten Schreiben an Außenminister Fischer und Staatssekretär Dr. Steinmeier vom 9. Juni 2004 gewandt. Sie fordern darin eine Klarstellung, dass nicht automatisch das Vorliegen der jeweiligen regionalen Besonderheit die Förderwürdigkeit begründet, sondern eine Förderung von der Erfüllung objektiver wirtschaftlicher Kriterien abhängig gemacht werden muss.

Zweitens hat die Regierungskonferenz eine Ermächtigung für den Rat aufgenommen, wonach Beihilfeerleichterungen für Ostdeutschland fünf Jahre nach dem Inkrafttreten der Verfassung auf Vorschlag der Kommission in einem Europäischen Beschluss aufgehoben werden können (Art. III – 56 Abs. 2 Buchstabe c).

In Bezug auf den Abstimmungsmodus bei den Strukturfonds und dem Kohäsionsfonds hatte der Konvent ursprünglich vorgesehen, dass bis zum 1. Januar 2007 der Rat einstimmig beschließt. Nunmehr heißt es, dass die ersten Bestimmungen zur Strukturpolitik, die im Anschluss an die zum Zeitpunkt der Unterzeichnung des Verfassungsvertrages erlassen werden, im Wege der Einstimmigkeit zu fassen sind. Somit schiebt sich der Zeitpunkt, ab dem der finanzträchtige Bereich der Strukturfonds in die qualifizierte Mehrheit überführt wird, weiter hinaus.

#### **14. Forschungspolitik (Art. III - 146)**

Neu in diesem Zusammenhang ist die Hinzufügung einer Kompetenz für Raumfahrt (Art. III – 155), die auch schon vom Konvent vorgeschlagen worden war. Danach arbeitet die EU zur Förderung des wissenschaftlichen und technischen Fortschritts und der Wettbewerbsfähigkeit der Industrie eine europäische Raumfahrtspolitik aus, die in Form eines europäischen Raumfahrtprogramms umgesetzt werden kann.

In Bezug auf die Forschungspolitik der EU im engeren Sinne wird (neu) ein „europäischer Raum der Forschung geschaffen, in dem Freizügigkeit für Forscher herrscht und wissenschaftliche Erkenntnisse und Technologien an jedem Ort der EU zugänglich sind“ und in dem „die Wettbewerbsfähigkeit ihrer Industrie“ gefördert wird.

Beide Zusätze machen deutlich, dass die EU eine höhere Beachtung der Industriepolitik im Bereich der Forschung sicherstellen will.

#### **15. Tierschutz (Art. III – 5 a)**

In den Schlussberatungen zur Regierungskonferenz wurde eine neue Bestimmung zum Tierschutz aufgenommen, ohne dass diese aber als Kompetenznorm für die EU ausgestaltet worden wäre.

Vielmehr wird die EU aufgefordert, bei der Festlegung und Durchführung ihrer Politiken u. a. in den Bereichen Landwirtschaft und Forschung den Erfordernissen des Wohlergehens der Tiere als fühlende Wesen in vollem Umfang Rechnung zu tragen unter Berücksichtigung nationaler Vorschriften und Gepflogenheiten.

#### **IV. Wesentliche Änderungen in den allgemeinen Bestimmungen / Schlussbestimmungen**

In diesem Zusammenhang sind hier vier gegenüber dem bestehenden Recht neue Bestimmungen zu erwähnen:

##### **1. Übergang von der Einstimmigkeit zur qualifizierten Mehrheit (so genannte Passerelle-Klausel), Art. IV – 7a**

Der Europäische Rat kann einstimmig und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments einen Beschluss erlassen, wonach in Fällen, in denen der Rat im Bereich von Teil III der Verfassung bislang einstimmig entschieden hat, zur Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit übergangen werden kann. Während der Konvent für diesen Fall eine bloße Unterrichtung der nationalen Parlamente vorsah, hat die Regierungskonferenz hier eine hohe Hürde aufgestellt: Sobald ein nationales Parlament innerhalb von 6 Monaten nach Übermittlung einer solchen geplanten Initiative des Europäischen Rats Einspruch erhebt, wird dieser Beschluss nicht erlassen. Wird die Initiative nicht abgelehnt, kann der Europäische Rat den Beschluss erlassen, ohne dass diese Änderung von den Mitgliedstaaten ratifiziert werden muss.

##### **2. Vereinfachtes Verfahren zur Änderung der Verfassung, Art. IV – 7 b**

Während für Änderungen der Verfassung grundsätzlich ein Konventsverfahren (wie dem zur Erarbeitung dieser Verfassung) vorgeschaltet sein muss (Art. IV – 7), bevor die Änderungen von den nationalen Parlamenten ratifiziert werden, gilt dies nicht für Änderungen in Bezug auf die internen Politikbereiche des Teil III der Verfassung. Dafür ist ein einstimmiger Beschluss des Europäischen Rats und – wie oben auch – die Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten erforderlich, wobei ausdrücklich betont wird, dass ein solcher Beschluss nicht zu einer Ausdehnung der durch die Verfassung übertragenen Zuständigkeiten führen darf. Also auch das so genannte vereinfachte Änderungsverfahren im wichtigen Teil III der Verfassung beinhaltet das Ratifizierungserfordernis durch die nationalen Parlamente.

##### **3. Freiwilliger Austritt aus der EU, Art. I – 59**

In den bisherigen Verträgen nicht vorgesehen, kann nun jeder Mitgliedstaat gemäß seinen internen Verfassungsvorschriften beschließen, aus der EU auszutreten. Er teilt diese Absicht dem Europäischen Rat mit, der mit diesem Staat ein Abkommen über

den Austritt aushandelt. Dieses Abkommen wird nach Zustimmung des Europäischen Parlaments vom Rat mit qualifizierter Mehrheit geschlossen.

#### **4. Ratifizierung / Inkrafttreten der Verfassung, Art. IV – 8**

Der Vertrag über die Verfassung kann nur nach Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten gemäß ihrer verfassungsrechtlichen Vorschriften in Kraft treten. Allerdings ist der Schlussakte eine Erklärung beigefügt, wonach die Regierungskonferenz feststellt, dass der Europäische Rat befasst wird, „wenn nach Ablauf von zwei Jahren nach Unterzeichnung des Verfassungsvertrages vier Fünftel der Mitgliedstaaten den genannten Vertrag ratifiziert haben und in einem oder mehreren Mitgliedstaaten Schwierigkeiten bei der Ratifikation aufgetreten sind“. Diese sehr nebulöse Formulierung, die auch schon im Konventsentwurf enthalten war, zeigt, dass man mit Ratifizierungsproblemen rechnet, ohne dass man für diesen Fall schon konkrete Rechtsfolgen statuiert hat. Welche diese sein können, wird sich erst dann zeigen, wenn der erste Mitgliedstaat mit seiner Ratifizierung scheitert und damit die Verfassung vor dem Aussteht.

## **V. Schlussbewertung:**

Es liegt in der Natur der Sache, dass bei Verhandlungen von 25 Mitgliedstaaten christlich-demokratische Vorstellungen über den Inhalt des Verfassungsvertrages nicht in Reinform durchzusetzen waren. Allerdings übertreffen die erzielten Fortschritte bei weitem die unbefriedigend geregelten Fragen. Es ist von großer Bedeutung, im Zusammenhang mit dem Ratifizierungsverfahren die neuen Rechte des Bundestages bei der Subsidiaritätskontrolle zu klären, die innerstaatlichen Abläufe hierfür zu regeln und insgesamt die Beteiligung des Bundestages bei der europäischen Gesetzgebung und bei der Aufnahme von Beitrittsverhandlungen zu verbessern.

### **Anmerkung:**

\* Die zitierten Artikel ohne Gesetzesangabe sind Artikel der EU-Verfassung.

Dokumente: Brüssel, den 25. Juni 2004 (02.07)

(OR. fr)

CIG 86/04 RK 2003/2004 - Vorläufige konsolidierte Fassung des Vertrags über eine Verfassung für Europa

ADDENDUM 1 zu Dokument CIG 86/04

CIG 2003/2004 Vorläufige konsolidierte Fassung der Protokolle zum Vertrag über eine Verfassung für Europa und seiner Anhänge I und II

ADDENDUM 2 zu Dokument 86/04

RK 2003/2004 - Vorläufige konsolidierte Fassung der der Schlussakte der Regierungskonferenz beizufügenden Erklärungen