

Antrag

der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Der Europäischen Verfassung Gestalt geben – Demokratie stärken, Handlungsfähigkeit erhöhen, Verfahren vereinfachen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Der Prozess der europäischen Integration ist eine Erfolgsgeschichte. Seit seinen Anfängen vor gut einem halben Jahrhundert hat er entscheidend dazu beigetragen, dass Europas Bürgerinnen und Bürger heute in Frieden, Freiheit, Sicherheit und Wohlstand leben können.

Jetzt geht es in erster Linie darum, dass die europäischen Staaten ihre politischen und wirtschaftlichen Gestaltungsspielräume gemeinsam weiterentwickeln, um angesichts der Herausforderungen der Globalisierung weiter handlungsfähig zu bleiben. Die Europäische Union ist das dafür unverzichtbare Fundament. Sie ermöglicht eine Politik der aktiven demokratischen Gestaltung der Globalisierung, die sich am einzigartigen europäischen Wirtschafts- und Sozialmodell orientiert. Nur im Kontext einer funktions- und handlungsfähigen Europäischen Union haben die heutigen wie auch die künftigen EU-Mitgliedstaaten eine realistische Chance, einen substanziellen Beitrag zur Lösung der drängenden politischen, wirtschaftlichen und sozialen Fragen im Zeitalter der Globalisierung zu erbringen. Das gilt insbesondere für die Rolle Europas in der internationalen Politik. Das nach der Erweiterung vergrößerte politische und wirtschaftliche Gewicht kann nur dann zu Geltung kommen, wenn die Europäische Union als geschlossener Akteur auftritt, der mit einer Stimme spricht. Nur so kann die Europäische Union zu einer friedlicheren und gerechteren Weltordnung beitragen.

Damit die Europäische Union diese Herausforderungen meistern kann, muss eine substanzielle Verbesserung der Entscheidungsfähigkeit der Europäischen Union im Rahmen demokratischer und transparenter Institutionen und Verfahren erfolgen.

Mit der Einberufung des Europäischen Konvents durch die EU-Staats- und Regierungschefs im Dezember 2001 ist ein ambitionierter und umfassender Reformprozess in Gang gesetzt worden, dessen Ziel es ist, im Rahmen einer europäischen Verfassung für mehr Demokratie, Transparenz und Handlungsfähigkeit in der EU zu sorgen. Im Europäischen Konvent sind seit Ende Februar 2002 erstmals in der Geschichte der europäischen Integration Abgeordnete aus den nationalen Parlamenten und aus dem Europäischen Parlament von Anfang an maßgeblich an der Reform des europäischen Vertragswerks beteiligt. Angesichts der positiven Erfahrungen mit dem vorangegangenen Konvent zur Erarbeitung der EU-Charta der Grundrechte erwartet der Deutsche Bundestag

zukunftsweisende Ergebnisse, die über den Tellerrand nationaler Interessenpolitik hinausgehen.

Der Europäische Konvent hat sich schon heute als Zukunftswerkstatt der europäischen Politik bewährt. Bis zum Juni 2003 soll der Konvent einen vollständig ausgearbeiteten Verfassungsentwurf vorlegen, der dann den EU-Staats- und Regierungschefs übergeben und in einer abschließenden Regierungskonferenz beraten wird. Die Ergebnisse der Konventsarbeit müssen den nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament zugeleitet werden, bevor sie der Regierungskonferenz übermittelt werden. Damit wird die frühzeitige und vollständige Einbeziehung der nationalen Parlamente und des Europäischen Parlaments in die weiteren Beratungen des Verfassungsentwurfs sichergestellt. Auf diesem Wege werden auch die Bürgerinnen und Bürger in der Europäischen Union und in den künftigen Mitgliedstaaten umfassend an diesem so wichtigen Reformprozess beteiligt. Darüber hinaus setzt sich der Deutsche Bundestag dafür ein, dass die Regierungskonferenz, die über die europäische Verfassung abschließend entscheiden wird, von einer Kerngruppe des Konvents ständig begleitet wird. Der Präsident des Konvents und seine beiden Stellvertreter sollten unmittelbar in die Arbeiten der Regierungskonferenz einbezogen werden. Sobald die Ergebnisse der Regierungskonferenz vorliegen, ist daran zu denken, den Europäischen Konvent erneut zu einer Sitzung einzuberufen, um über die Ergebnisse der Regierungskonferenz abschließend zu beraten.

Der Deutsche Bundestag begrüßt die zweiteilige Struktur der künftigen europäischen Verfassung, die insgesamt zu einem einheitlichen konstitutionellen Text unter Einbeziehung der bisherigen drei Säulen der Europäischen Union führt. Teil eins umfasst im Kern Regelungen zu den Zielen, Werten, Grundsätzen, Institutionen und Verfahren der Europäischen Union. Teil zwei bezieht sich auf die Politikbereiche der Europäischen Union und deren Durchführung. Abschließend soll unter anderem das Verfahren der Annahme und der Änderung der Verfassung geregelt werden.

Nach Auffassung des Deutschen Bundestages sind in der Verfassung der Europäischen Union insbesondere die folgenden Elemente zu berücksichtigen:

Präambel

Der künftigen EU-Verfassung muss eine Präambel vorangestellt werden, die den besonderen Charakter der Europäischen Union als Bürgerunion und Staatenunion widerspiegelt. Als Grundlage für die Präambel der europäischen Verfassung ist die bereits vorhandene Präambel der EU-Charta der Grundrechte geeignet, die aus einem umfassenden Beratungsprozess hervorgegangen ist.

Künftige Bezeichnung

Überlegungen hinsichtlich einer Umbenennung des europäischen Integrationsgebildes in der europäischen Verfassung sind nicht zielführend. Die künftige europäische Verfassung ist in erster Linie als eine weitere Entwicklungsstufe der ursprünglichen Gründungsverträge von Paris und Rom zu verstehen. Sie baut auf Vorhandenem auf und führt nicht zur Begründung eines vollkommen neuen oder gar endgültigen Integrationsgebildes. Der Deutsche Bundestag spricht sich daher dafür aus, die Bezeichnung „Europäische Union“ beizubehalten und den Gesamttext als „Verfassung der Europäischen Union“ zu bezeichnen. Weiterhin fordert er den Konvent auf, deutlich zu machen, dass es sich bei der Europäischen Union auch um eine Union der Bürgerinnen und Bürger handelt (und nicht lediglich um eine Union der Völker und der Staaten).

Werte

Die Europäische Union beruht auf der Achtung der Menschenwürde und der Menschenrechte, der Freiheit, der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit, der Grundfreiheiten, der Toleranz, der Solidarität, der Gleichheit und der kulturellen Vielfalt. Sie wirkt auf die Erhaltung des Friedens nach innen wie nach außen hin.

Ziele

Die Ziele einer künftigen europäischen Verfassung müssen in erster Linie mit den bisherigen Zielbestimmungen des EU- und EG-Vertrages übereinstimmen. Über die bisherigen Ziele der Verträge hinaus sollten in der Verfassung die folgenden Ziele aufgenommen werden: Nachhaltigkeit basierend auf den drei gleichberechtigten Säulen Wirtschaft, Soziales und Ökologie, soziale und ökologische Marktwirtschaft, einschließlich Vollbeschäftigung und einem hohen Verbraucherschutzniveau, Friedenspolitik und zivile Krisenprävention, Gleichheit von Männern und Frauen und Geschlechterdemokratie, Achtung der kulturellen Vielfalt und des Medienpluralismus, Generationengerechtigkeit sowie Tierschutz. Der Deutsche Bundestag betont, dass die europäische Verfassung bei der Verfolgung ihrer Ziele keinesfalls hinter den bestehenden gemeinschaftlichen Besitzstand zurückfallen darf.

Der Deutsche Bundestag fordert den Europäischen Konvent auf, die Nachhaltigkeit nicht auf ein ausgewogenes Wirtschaftswachstum und soziale Gerechtigkeit zu beschränken, sondern das allgemein akzeptierte Verständnis von Nachhaltigkeit als Vernetzung von wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Zielsetzungen, das schon heute zum gemeinsamen Besitzstand der Europäischen Union gehört, in der Verfassung festzuschreiben. Die Regelung des Artikels 6 des EG-Vertrages, wonach die Erfordernisse des Umweltschutzes in die Gemeinschaftspolitik und -maßnahmen einzubeziehen sind, ist in die Verfassung zu übernehmen.

Bei der Verfolgung ihrer Ziele achtet die Europäische Union die nationale Identität ihrer Mitgliedstaaten, die auch deren innerstaatlichen Aufbau, insbesondere die innerstaatliche Kompetenzverteilung, die regionale Gliederung, die kommunale Selbstverwaltung und die rechtliche Stellung der Kirchen und Religionsgemeinschaften umfasst.

Rechtspersönlichkeit

In der europäischen Verfassung muss die Rechtspersönlichkeit der Europäischen Union eindeutig verankert werden. Das ist gerade mit Blick auf die Möglichkeit Europas, in der internationalen Politik geschlossen auftreten zu können, von großer Relevanz.

Charta der Grundrechte

Konstitutives Element und Fundament der europäischen Verfassung muss die EU-Charta der Grundrechte sein. Die Charta ist rechtsverbindlich und in ihrem vollen Wortlaut an einer besonders herausgehobenen Stelle in den Verfassungstext zu integrieren. Sie sollte deutlich sichtbar möglichst am Anfang der Verfassung stehen. Zugleich sollten die Bürgerinnen und Bürger individuelle Klagemöglichkeiten erhalten, um ihren europäischen Grundrechten Geltung zu verschaffen (Chartabeschwerde). Im Bereich der Menschenwürde muss sichergestellt werden, dass alle Menschen als Adressaten der sich hieraus ergebenden Rechte gemeint sind. In der Verfassung ist darauf hinzuweisen, dass die EU-Mitgliedstaaten im Anwendungsbereich des Rechts der Europäischen Union an die europäischen Grundrechte gebunden sind. Befürchtungen, es könne im

Zuge der Anwendung der EU-Charta der Grundrechte zu einer Kompetenzerweiterung der Europäischen Union kommen, sind aufgrund der eindeutigen Regelungen in Artikel 51 und 52 der Charta unbegründet.

Darüber hinaus sollte die europäische Verfassung eine klare Rechtsgrundlage erhalten, die den Beitritt der Europäischen Union zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten ermöglicht.

Unionsbürgerschaft

Die Europäische Union wächst Schritt für Schritt zu einem europäischen Gemeinwesen zusammen. Im Zentrum der Politik der Europäischen Union müssen die Bürgerinnen und Bürger und ihre Anliegen stehen. Für diejenigen Bürgerinnen und Bürger aus Drittstaaten, die einen langjährigen, rechtmäßigen Aufenthalt in der Europäischen Union vorweisen können, müssen vergleichbare Rechte gelten.

Zuständigkeiten und Tätigkeitsbereiche der Europäischen Union

In der künftigen europäischen Verfassung muss die Kompetenzordnung klarer als bisher geregelt werden. Es ist deutlich zu machen, wer in der Europäischen Union, was, wie und in welcher Form zu entscheiden hat. Um mehr Demokratie und Transparenz zu ermöglichen, muss erkennbar werden, wer die politische Verantwortung für das Handeln der Europäischen Union trägt.

Die Europäische Union wird nur innerhalb der Grenzen der ihr mit der europäischen Verfassung zugewiesenen Befugnisse tätig. Sämtliche nicht durch die Verfassung zugewiesenen Befugnisse verbleiben grundsätzlich im Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten. Bei der Ausübung ihrer Kompetenzen ist die Europäische Union an die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit gebunden. Die Mitgliedstaaten und die Europäische Union erleichtern sich die Erfüllung der Verpflichtungen, die aus der europäischen Verfassung hervorgehen, durch gegenseitige Loyalität.

Der Deutsche Bundestag begrüßt die vom Präsidium des Europäischen Konvents vorgeschlagene Unterteilung in die drei Kompetenzkategorien ausschließliche, geteilte und unterstützende Kompetenzen und die entsprechende Zuweisung einzelner Politikfelder. Dies trägt wesentlich zu einer klareren Kompetenzordnung bei, ohne die europäische Politik in ein starres Korsett allzu eng definierter Zuständigkeiten einzuzwängen. Zugleich müssen die Formulierungen im Einzelnen in eine deutliche und unmissverständliche Sprache gefasst werden.

Eine abschließende Beurteilung der Auswirkungen der vorgeschlagenen Kompetenzordnung auf die einzelnen Politikfelder ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht möglich. Sie ergibt sich erst bei Vorlage des vollständigen Gesamtentwurfs der europäischen Verfassung und unter Bezug auf die Regelungen zu den EU-Organen und Entscheidungsverfahren sowie mit den noch ausstehenden Vorschlägen für den zweiten Teil der Verfassung. Dann muss mit Blick auf die einzelnen Politikfelder eine erneute Bewertung erfolgen.

Der Deutsche Bundestag unterstützt den Vorschlag des Konventspräsidiums, die Möglichkeiten des Artikels 308 EGV künftig auf die gesamte europäische Verfassung anzuwenden. Eine solche Klausel ist notwendig, damit die Europäische Union auf neue, nicht vorhersehbare Herausforderungen angemessen reagieren kann. Das vorgeschlagene gemeinschaftliche Verfahren stellt sicher, dass die Interessen der EU-Mitgliedstaaten volle Berücksichtigung finden. Zugleich wird die demokratische Kontrolle auf Ebene der Europäischen Union durch die notwendige Zustimmung des Europäischen Parlaments umfassend gestärkt. Denkbar wäre allerdings eine Ergänzung, um dasselbe Verfahren auch

in umgekehrter Richtung, d. h. für die Rückübertragung von Befugnissen von der Europäischen Union auf die Mitgliedstaaten, anwenden zu können.

In den Bereichen, in denen die Europäische Union nicht über ausschließliche Zuständigkeiten verfügt, wird die Europäische Union nach dem Subsidiaritätsprinzip nur tätig, soweit und sofern die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht bzw. nicht genügend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf der Ebene der Europäischen Union erreicht werden können. Bei der Ausübung ihrer Befugnisse darf die Europäische Union überdies keine Maßnahmen erlassen, die über das für die Erreichung der Ziele der Verfassung erforderliche Maß hinausgehen.

Das Subsidiaritätsprinzip ist in erster Linie ein politisches Prinzip, das primär einer politischen Kontrolle unterliegen muss. Diese muss im Rahmen der bestehenden Institutionen und der vorhandenen gemeinschaftlichen Verfahren erfolgen. Zusätzliche institutionelle Strukturen zur Subsidiaritätskontrolle auf EU-Ebene sind nach Meinung des Deutschen Bundestages weder nötig noch wünschenswert. Eine effektivere Kontrolle der Subsidiarität darf nicht zu einer spürbaren Belastung der Entscheidungsmechanismen auf EU-Ebene führen. In diesem Zusammenhang betont der Deutsche Bundestag, dass es durch die Hintertür der Subsidiaritätskontrolle nicht zu einem verkappten Vetorecht der nationalen Parlamente kommen darf. Auch ist eine Einschränkung der Kontroll- und Beteiligungsrechte des Europäischen Parlaments im Rahmen einer Subsidiaritätskontrolle nicht hinnehmbar. Neue Mechanismen zur Subsidiaritätskontrolle sind aber kein Ersatz für unzureichende innerstaatliche Beteiligungsrechte nationaler Parlamente in einzelnen Mitgliedstaaten. Bei der Subsidiaritätskontrolle ist unbedingt sicherzustellen, dass in der europäischen Verfassung Regelungen getroffen werden, die in den EU-Mitgliedstaaten mit Zwei-Kammer-Systemen die volle und gleichberechtigte Einbeziehung beider Kammern ermöglicht. So müssen in Deutschland Bundestag und Bundesrat über eigenständige Klagemöglichkeiten vor dem Europäischen Gerichtshof verfügen.

Die richterliche Kontrolle des Subsidiaritäts- und des Verhältnismäßigkeitsprinzips durch den Europäischen Gerichtshof hat sich in der Vergangenheit bewährt und sollte so erhalten bleiben.

Vorrang des Rechts der Europäischen Union

Mit Blick auf die Rechtssicherheit in der Europäischen Union und die gleichmäßige Anwendung des von den zuständigen EU-Organen erlassenen Rechts ist in der Verfassung der Anwendungsvorrang des Rechts der Europäischen Union vor dem Recht der Mitgliedstaaten festzuhalten. Damit würde die bisherige Rechtsprechung des EuGH, die auch von den Gerichten der EU-Mitgliedstaaten anerkannt wird, kodifiziert.

Die Organe der Europäischen Union

Die Europäische Union muss auch im erweiterten Kreis der Mitgliedstaaten handlungsfähig bleiben. Dazu muss das europäische Organ- und Entscheidungsgefüge auf ein gesichertes Fundament gestellt werden. Europäisches Parlament und Europäische Kommission sind die stärksten Anwälte des europäischen Gemeinschaftsinteresses. Grundelemente einer Neuordnung müssen sein:

- (1) Das Mitentscheidungsverfahren, das eine gleichberechtigte Beteiligung von Europäischem Parlament und Rat gewährleistet, wird zum Standardverfahren für den Erlass aller Legislativakte der EU.

- (2) Der Rat trifft seine Entscheidungen grundsätzlich mit qualifizierter Mehrheit.
- (3) Die Europäische Kommission hat das Initiativrecht für den Vorschlag von Legislativakten. Auch das Europäische Parlament und der Rat verfügen über die Möglichkeit, die Europäische Kommission aufzufordern, Vorschläge für Legislativakte der Europäischen Union zu unterbreiten.
- (4) Die Entscheidungen der Europäischen Union werden durch eine Begrenzung der Verfahrensvielfalt transparenter und nachvollziehbarer.
- (5) Die Gleichberechtigung der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, insbesondere mit Blick auf die Rolle der kleinen und mittleren Mitgliedstaaten, bleibt erhalten.

Leitgedanke der dringend gebotenen Reform der Organe und Entscheidungsverfahren muss das institutionelle Gleichgewicht zwischen Europäischem Parlament, Europäischer Kommission und Rat sein. Dem doppelten Charakter der Europäischen Union als Bürger- und Staatenunion ist dabei in besonderer Weise Rechnung zu tragen. Es darf daher im Zuge der Reformen unter keinen Umständen dazu kommen, dass Bestrebungen einzelner Akteure verwirklicht werden, die diese Balance zugunsten einer intergouvernementalen Staatenunion verändern wollen. Damit wäre letztlich eine Abkehr von der bislang sehr erfolgreichen Methode der Integration verbunden.

Herausragendes Interesse des Deutschen Bundestages ist es, in der europäischen Politik ein möglichst hohes Maß an Berechenbarkeit, Verbindlichkeit, Rechtssicherheit, Transparenz und demokratischer Kontrolle zu verwirklichen. Dies sind langfristig die besten Garanten für sozialen und ökologischen Fortschritt, für dauerhafte Sicherheit und für eine Politik ohne gegenseitige Übervorteilung. Nach aller Erfahrung kann die intergouvernementale Methode der europäischen Politik dieses nicht leisten. Sie ist, im Gegensatz zur verrechtlichten Gemeinschaftsmethode, weniger berechenbar und weniger effizient und damit als verlässlicher Handlungsrahmen für eine demokratische und nachhaltige Gestaltung der Globalisierung nicht geeignet.

Das Europäische Parlament

Im Zuge der Verwirklichung einer Verfassung für die Europäische Union muss das Europäische Parlament als „Bürgerkammer“ gestärkt werden, die gleichberechtigt mit dem Rat an der Gesetzgebung in der Europäischen Union mitwirkt.

Im Europäischen Parlament ist auf eine angemessene Vertretung der Bürgerinnen und Bürger der in der EU zusammengeschlossenen Staaten zu achten. Das Europäische Parlament ist nach einem europaweit einheitlichen Wahlverfahren zu wählen. Die Verfassung sollte auch klarstellen, dass die Abgeordneten des Europäischen Parlaments nur ihrem Gewissen unterworfen und nicht an Weisungen gebunden sind.

Die politische Aufwertung der Europawahlen und die Verbesserung der demokratischen Legitimität und der Verantwortlichkeit der Europäischen Kommission gehen Hand in Hand. Künftig muss der Präsident der Europäischen Kommission, jeweils im Anschluss und auf der Grundlage der Ergebnisse der Europawahlen, von der Mehrheit der Mitglieder des Europäischen Parlaments gewählt und vom Europäischen Rat bestätigt werden. Die Bestätigung durch den Europäischen Rat sollte dabei mit qualifizierter Mehrheit erfolgen. Im Anschluss daran bedürfen die vom Kommissionspräsidenten benannten Mitglieder der Kommission eines Zustimmungsvotums durch das Europäische Parlament.

Die Europäische Kommission und ihr Präsident sind sowohl gegenüber dem Europäischen Parlament als auch gegenüber dem Europäischen Rat politisch

verantwortlich. In diesem Zusammenhang ist ebenfalls festzulegen, wie ein konstruktives Misstrauensvotum gegen den Präsidenten der Europäischen Kommission eingebracht werden kann.

In der europäischen Gesetzgebung ist das Europäische Parlament dem Rat der Europäischen Union in allen Bereichen der Gesetzgebung gleich zu stellen. Wenn der Rat europäische Gesetze mit Mehrheit erlässt, muss das Europäische Parlament durch das Mitentscheidungsverfahren beteiligt werden. Mehrheitsentscheidungen des Rates im Bereich der europäischen Gesetzgebung sind automatisch mit der Mitentscheidung des Europäischen Parlaments zu verbinden. Der Zustimmung des Europäischen Parlaments bedürfen in jedem Fall Abkommen der Europäischen Union mit einem oder mehreren Staaten oder internationalen Organisationen. Auch im Zuge der Einrichtung europäischer Behörden, wie z. B. bei der Polizeibehörde (Europol), muss das Europäische Parlament seine Zustimmung erteilen bzw. im Verfahren der Mitentscheidung beteiligt werden. Im Übrigen wird das Europäische Parlament angehört.

Das Europäische Parlament muss künftig gleichberechtigt mit dem Rat über alle Teile des jährlichen Haushalts der Europäischen Union entscheiden. Eine Vereinfachung und Rationalisierung des bisherigen Haushaltsverfahrens ist dringend erforderlich. Die bisherige Unterscheidung von obligatorischen und nicht obligatorischen Ausgaben wird abgeschafft. Der Rat und das Europäische Parlament legen die Haushaltsordnung gemeinsam auf Vorschlag der Kommission fest.

Der Rat

Die Reform des EU-Ratssystems ist eine der größten Herausforderungen für den Europäischen Konvent und die anschließende Regierungskonferenz. Von allen EU-Institutionen besteht beim Rat der größte Reformbedarf. Das bestehende EU-Ratssystem muss grundlegend verbessert werden, um seine wichtige Aufgabe als europäische Legislative gemeinsam mit dem Europäischen Parlament angemessen erfüllen zu können.

Von der Reform des EU-Ratssystems sind grundlegende Fragen der Machtbalance im Kreise der Mitgliedstaaten aber auch im Verhältnis der EU-Institutionen zueinander betroffen. Die Reformbemühungen müssen daher auch darauf ausgerichtet sein, das sensible Gleichgewicht der europäischen Architektur zu erhalten.

Die Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen im Rat ist die notwendige Voraussetzung für ein effektives Ratssystem im erweiterten Kreis der EU-Mitgliedstaaten. Der Rat muss alle legislativen Beschlüsse generell mit qualifizierter Mehrheit fassen. Beim Erlass von Legislativakten der Europäischen Union ist der Rat dem Europäischen Parlament gleichgestellt. Das Verfahren der qualifizierten Mehrheitsentscheidungen muss grundsätzlich auch in den Bereichen Justiz und Inneres sowie in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik angewandt werden. Der Deutsche Bundestag würde es begrüßen, wenn bei Entscheidungen des Rates mit qualifizierter Mehrheit die bislang übliche Stimmengewichtung künftig durch das Prinzip der doppelten Mehrheit ersetzt würde. Bei einer doppelten Mehrheit könnte ein Beschluss des Rates jeweils die Mehrheit der Mitgliedstaaten und die Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger der Europäischen Union repräsentieren.

Die europäische Legislative braucht eine verbesserte Transparenz und Entscheidungsfähigkeit. Dies erfordert auch eine klare Trennung der legislativen und exekutiven Aufgaben im Rat gemäß dem Prinzip der Gewaltenteilung. Langfristiges Ziel ist die Herausbildung einer europäischen Staatenkammer, die gemeinsam mit der europäischen Bürgerkammer (Europäisches Parlament) für die Gesetzgebung in der Europäischen Union zuständig ist. Der Europäische

Konvent sollte mit Blick auf die Erreichung dieses Zieles erste grundlegende Weichenstellungen in der europäischen Verfassung vornehmen.

Zunächst muss es darum gehen, eine verbesserte Koordinierung der legislativen Arbeit des Rates zu gewährleisten. Gerade mit Blick auf die zunehmende Zahl von Mitgliedstaaten sollte der koordinierende Rat Allgemeine Angelegenheiten in die Lage versetzt werden, diese Aufgabe besser als bislang zu erfüllen. Er sollte in enger Absprache mit den Vorsitzenden der Fachräte für mehr Kohärenz in der Ratsarbeit sorgen. Die Fachräte treffen grundsätzlich weiterhin die in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden Entscheidungen. Der koordinierende Rat Allgemeine Angelegenheiten stellt aber sicher, dass die Entscheidungen der einzelnen Fachräte miteinander kompatibel sind. Während des gesamten Gesetzgebungsverfahrens müssen die Tagungen der Räte öffentlich sein.

Eine konsensfähige Lösung zur Frage des Ratsvorsitzes wird Elemente einer Wahl-, Team- und Rotationspräsidentschaft beinhalten und eine ausgewogene Vertretung kleiner und großer Mitgliedstaaten gewährleisten müssen. Grundsätzlich sollte der Vorsitz im Rat von den Mitgliedstaaten nacheinander wahrgenommen werden. Die Reihenfolge wird vom Rat einstimmig beschlossen. Denkbar ist, dass vom weiterhin bestehenden Prinzip der halbjährlichen, gleichberechtigten Rotation der Ratsvorsitzenden in ausgesuchten Ratsformationen abgewichen wird, in denen vorwiegend exekutive Maßnahmen zu beschließen sind. So sollte der Vorsitz im Rat „Außenbeziehungen“ vom EU-Außenminister wahrgenommen werden. Vorsitzregelungen, die über ein halbes Jahr hinausgehen, wären auch bei weiteren Ratsformationen denkbar, z. B. bei den Räten „Wirtschaft und Finanzen“, „Justiz und Inneres“ und der Eurogruppe.

Die Europäische Kommission

Die Europäische Kommission ist der „Motor der Integration“ und die „Hüterin der Verträge“. Angesichts einer Europäischen Union, die auch nach der Erweiterung die verschiedenen Interessen zu einer gemeinsamen europäischen Politik formen muss, ist die Europäische Kommission insgesamt zu stärken und zu einer handlungsfähigen, Exekutive auszubauen. Die notwendige Stärkung der Europäischen Kommission darf aber nicht von den anhaltenden Defiziten ablenken, die seit geraumer Zeit bei den internen Arbeitsabläufen und bei der Art und Weise der Politikgestaltung bestehen. Eine herausgehobenere Rolle in der Europäischen Union kann die Europäische Kommission nur dann wirklich ausfüllen, wenn sie ihre Verwaltungsreform konsequent umsetzt, um zu angemessenen und transparenten Formen der Politikgestaltung zu gelangen. Zugleich müssen die für die Erfüllung dieser Aufgaben notwendigen materiellen und personellen Mittel bereitgestellt werden.

Eine Begrenzung der Mitglieder der Europäischen Kommission wäre nach Auffassung des Deutschen Bundestages aus Gründen der Effizienz überaus sinnvoll. Die Zusammensetzung der Europäischen Kommission sollte sich an den tatsächlichen Aufgabenfeldern und nicht am nationalen Proporz der EU-Mitgliedstaaten orientieren. Sollten sich weitergehende Reformbemühungen jedoch nicht verwirklichen lassen, sollte der nach der europäischen Verfassung gewählte Präsident der Europäischen Kommission die Befugnis erhalten, für ein effizientes Arbeiten der Kommission innerhalb des Kollegiums der Kommissare Differenzierungen vorzunehmen.

Die Europäische Kommission übt ihre Tätigkeit unter der politischen Führung (Richtlinienkompetenz) des Kommissionspräsidenten aus. Zur Stärkung der exekutiven Rolle der Europäischen Kommission gehört auch ein ausdrückliches Weisungsrecht der Kommissare gegenüber den ihnen unterstellten Verwal-

tungseinheiten, insbesondere Generaldirektionen. Sie üben dieses Weisungsrecht eigenverantwortlich aus.

Im Anschluss an seine Wahl stellt der Präsident/die Präsidentin der Europäischen Kommission die übrigen Mitglieder des Kommissionskollegiums, auch unter Berücksichtigung geographischer und demographischer Gesichtspunkte, zusammen. Das Mitglied der Europäischen Kommission, das auch das Amt des EU-Außenministers wahrnimmt, sollte im gegenseitigen Einvernehmen vom Europäischen Rat und dem Präsidenten der Europäischen Kommission berufen werden, wobei der Europäische Rat mit qualifizierter Mehrheit handelt. Im Anschluss daran stellt sich das gesamte Kollegium der Europäischen Kommission einem Zustimmungsvotum durch das Europäische Parlament und wird anschließend vom Rat ernannt.

In der europäischen Verfassung muss sichergestellt werden, dass die Europäische Kommission weiterhin das Initiativrecht für die europäische Gesetzgebung hat. Im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik verfügen zudem der Europäische Außenminister und die Mitgliedstaaten und im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit die Mitgliedstaaten über ein Ko-Initiativrecht. Beim europäischen Wahlrecht und dem Status von Abgeordneten liegt das Initiativrecht beim Europäischen Parlament. Der Deutsche Bundestag setzt sich auch dafür ein, dass eine qualifizierte Minderheit von Bürgern und Bürgerinnen im Rahmen eines Bürgerbegehrens die Kommission zur Vorlage einer Gesetzesinitiative auffordern kann.

Die Europäische Kommission ist in ihrer Rolle als Exekutivkraft der Europäischen Union zu stärken. Sie hat die Aufgabe, die vom Europäischen Parlament und vom Rat erlassenen Gesetze und die ordnungsgemäße Umsetzung der Beschlüsse des Rates durch die Mitgliedstaaten zu überwachen und zu kontrollieren. Die hierfür zur Verfügung stehenden Möglichkeiten und Verfahren sind auf ihre Effizienz hin zu überprüfen und zu optimieren. Dies ist auch mit einer grundlegenden Vereinfachung der bestehenden Komitologieverfahren zu verbinden.

Zugleich müssen Europäisches Parlament und Rat auch unabhängig voneinander bei Durchführungsakten der Europäischen Kommission zu Gesetzen und Rahmengesetzen der Europäischen Union ein Rückholrecht erhalten. Dieses Rückholrecht ist zu qualifizieren, um die an die Europäische Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse nicht sofort wieder zur Disposition zu stellen.

Als Konsequenz des Ziels, die Exekutivkraft der Europäischen Kommission zu stärken und ihr Handeln kohärenter zu gestalten, sollte dem Präsidenten der Europäischen Kommission darüber hinaus das Recht zugestanden werden, die Leiter der Europäischen Agenturen zu berufen. Im Zusammenspiel mit der Berufung der Kommissionsmitglieder ist auch hier auf eine ausgewogene Besetzung der Posten zu achten.

Die Amtspflichten der Kommissionsmitglieder sollten genau definiert werden. Insbesondere ist hervorzuheben, dass die Kommissare ihre Tätigkeit in voller Unabhängigkeit ausüben und bei der Erfüllung ihrer Pflichten keine Anweisungen von den Regierungen der Mitgliedstaaten oder sonstigen Stellen entgegennehmen.

Der Europäische Rat

Der Europäische Rat ist integraler Bestandteil des europäischen Integrationsprozesses. Er ist und bleibt ein wichtiger politischer Impulsgeber für die Weiterentwicklung der Integration. Er muss diese Aufgabe im Interesse eines kohärenten institutionellen Gesamtsystems auch weiterhin effektiv wahrnehmen.

Dazu sind seine Aufgaben in der Verfassung näher zu definieren. Kompetenzstreitigkeiten und Reibungsverluste im Zusammenspiel mit den Organen der Europäischen Union müssen vermieden und die Balance der Institutionen untereinander erhalten bleiben.

Der Europäische Rat setzt sich aus den EU-Staats- und Regierungschefs, dem Präsidenten der Europäischen Kommission und dem EU-Außenminister, der Mitglied der Kommission mit besonderem Status ist, zusammen. Der Europäische Rat wird unterstützt durch die Außenminister der EU-Mitgliedstaaten.

Hauptaufgabe des Europäischen Rates wird es auch weiterhin sein, strategische Grundsatzentscheidungen, auch in außen- und sicherheitspolitischen Fragen, zu treffen und als Impulsgeber im Sinne politischer und strategischer Leitlinien zu fungieren. In diesem Zusammenhang verabschiedet der Europäische Rat entsprechende Leitlinien in Form von Mehrjahresprogrammen. Diese sollten in einem gemeinschaftlichen Verfahren auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments, zustande kommen. Darüber hinaus bestätigt der Rat in der Zusammensetzung der EU-Staats- und Regierungschefs den vom Europäischen Parlament zu wählenden Präsidenten der Europäischen Kommission mit qualifizierter Mehrheit.

Befasst sich der Europäische Rat mit Vorgängen, in denen die europäische Verfassung die Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit im Rat vorsieht, kann im Europäischen Rat das politische Meinungsbild ebenfalls auf der Basis einer qualifizierten Mehrheit entstehen. Der Rat trifft dann die endgültige Entscheidung im Lichte des politischen Meinungsbildes des Europäischen Rates. Eine Legislativfunktion für den Europäischen Rat ist aber nicht vorzusehen.

Bedarf für einen zusätzlichen administrativen Unterbau des Europäischen Rates und für dessen Vorsitzenden besteht nicht. Die bestehenden Ressourcen des Generalsekretariats des Rates genügen im kooperativen Zusammenspiel mit den Organen vollauf.

Der Vorsitz des Europäischen Rates kann auf einen längeren Zeitraum angelegt werden. Alle Mitgliedstaaten müssen dabei gleichermaßen die Möglichkeit erhalten, den Vorsitzenden des Europäischen Rates stellen zu können. Während seiner Amtszeit übt der Vorsitzende sein Mandat hauptamtlich aus. Bei der Erfüllung seiner Aufgaben arbeitet der Vorsitzende des Europäischen Rates eng mit dem Präsidenten der Europäischen Kommission, dem Vorsitzenden des Allgemeinen Rates und den Vorsitzenden der Fachräte zusammen. Der Vorsitzende des Europäischen Rates wird von den EU-Staats- und Regierungschefs mit qualifizierter Mehrheit bestimmt. Ihnen gegenüber ist er politisch verantwortlich.

Die Aufgaben des Vorsitzenden des Europäischen Rates sollten sich, entsprechend den Vorschlägen des deutsch-französischen Beitrags zur institutionellen Architektur der Europäischen Union, auf zwei Bereiche konzentrieren: (1) Der Vorsitzende bereitet die Sitzungen des Europäischen Rates vor, führt den Vorsitz, leitet die Arbeiten des Europäischen Rates und wacht über die Umsetzung der Beschlüsse. Bei der Überwachung der Umsetzung von Beschlüssen des Europäischen Rates müssen die Zuständigkeiten der beteiligten EU-Organen gewahrt bleiben. Eingriffsrechte für den Vorsitzenden des Europäischen Rates sind damit nicht verbunden. (2) Der Vorsitzende vertritt die Europäische Union auf internationaler Ebene anlässlich der Treffen der Staats- und Regierungschefs, unbeschadet der Kompetenzen der Europäischen Kommission und ihres Präsidenten, in dem Verständnis, dass die operative Außen- und Sicherheitspolitik durch den europäischen Außenminister wahrgenommen wird.

Die künftige europäische Verfassung muss genau regeln, dass der Vorsitzende des Europäischen Rates in keiner Weise den Kompetenzbereich der Europäischen Kommission und ihres Präsidenten schmälert. Langfristig ist an die Möglichkeit zu denken, dass der vom Europäischen Parlament direkt gewählte Prä-

sident der Europäischen Kommission auch den Vorsitz des Europäischen Rates wahrnimmt.

Der Europäische Gerichtshof

Der Europäische Gerichtshof hat mit seiner Rechtsprechung entscheidend zur Festigung und zum Fortschritt der europäischen Integration beigetragen. In zwei wesentlichen Bereichen wird der Europäische Gerichtshof in Zukunft eine starke Rolle spielen. Zum einen im Bereich des Individualrechtsschutzes durch eine Erweiterung des Individualklagerechts. Dies ist insbesondere im Hinblick auf die Verankerung der EU-Charta der Grundrechte in die Verfassung angezeigt. Zum anderen sollte den nationalen Parlamenten – in Deutschland Bundestag und Bundesrat – in Bezug auf Subsidiaritätsfragen ein Klagerecht vor dem Europäischen Gerichtshof eingeräumt werden.

Die Regionen und die lokalen Gebietskörperschaften sollten ein Klagerecht vor dem Europäischen Gerichtshof erhalten, soweit sie in ihren Rechten und Zuständigkeiten von Maßnahmen der Europäischen Union direkt betroffen sind.

Der Europäische Rechnungshof

Der Europäische Rechnungshof besteht derzeit aus 15 Mitgliedern. Diese Zahl erweist sich in der Praxis bereits als recht hoch. Eine Erhöhung der Mitgliederzahl auf 25 bis 27 wäre mit Blick auf die Handlungsfähigkeit des Rechnungshofes kontraproduktiv. Daher sollte die Mitgliederzahl möglichst reduziert werden. Der Europäische Konvent sollte prüfen, ob ein Europäischer Rechnungshof-Rat mit einer verringerten Mitgliederzahl geschaffen werden könnte. Die Unabhängigkeit der Mitglieder würde gesteigert, wenn man eine einmalige, nicht verlängerbare Dauer des Mandats von acht Jahren vorsehen würde.

Wirtschafts-, Sozial- und Umweltausschuss (Nachhaltigkeitsausschuss)

Der heutige Wirtschafts- und Sozialausschuss muss in seiner Zusammensetzung und Aufgabenstellung den Wandel der modernen Zivilgesellschaft in Europa stärker als bisher widerspiegeln. Nur so kann er dem eigenen Anspruch, Vertretung der organisierten Zivilgesellschaft auf EU-Ebene zu sein, wirklich gerecht werden. Weil die nachhaltige Entwicklung ein wichtiges Ziel der Europäischen Union ist, sollte der Wirtschafts- und Sozialausschuss, unter gleichberechtigter Beteiligung von Organisationen der Zivilgesellschaft, zu einem Ausschuss für Wirtschaft, Soziales und Umwelt (Nachhaltigkeitsausschuss) umgewandelt werden, der sich gleichermaßen mit wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Belangen der Europäischen Union befasst. Damit wird sichergestellt, dass sein inhaltliches Aufgabenspektrum mit den nationalen und internationalen Entwicklungen Schritt hält.

Entscheidungsverfahren und Handlungsinstrumente der Europäischen Union

Im Sinne der Transparenz und Effizienz der Entscheidungsprozesse in der Europäischen Union muss die Zahl der Entscheidungsverfahren grundsätzlich auf drei Haupttypen reduziert werden: Mitentscheidung, Zustimmung und Konsultation.

- Beim Erlass von Legislativakten der Europäischen Union sollte das Verfahren der Mitentscheidung als Regelverfahren zur Anwendung kommen. Korrespondierend entscheidet der Rat als Mitgesetzgeber mit qualifizierter Mehrheit.

- Das Anhörungsverfahren, das heute beispielsweise noch im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik angewandt wird, ist für den Erlass von Legislativakten durch das Mitentscheidungsverfahren zu ersetzen.
- Soweit keine Legislativakte zur Entscheidung anstehen, wird das Europäische Parlament grundsätzlich vom Rat angehört und erteilt in den von der europäischen Verfassung vorgesehenen Fällen seine Zustimmung.
- Das Kooperationsverfahren sollte abgeschafft und durch das Mitentscheidungs- bzw. durch das Anhörungsverfahren ersetzt werden.

In der künftigen europäischen Verfassung muss es zu einer Konsolidierung der Rechtsakte kommen. Im Hinblick auf die schon lange eingeforderte Normenhierarchie sollte künftig zwischen drei Typen von Rechtsakten der Europäischen Union unterschieden werden: Gesetzgebungsakte, Delegierte Rechtsakte und Durchführungsakte.

- Gesetze und Rahmengesetze der Europäischen Union sind Gesetzgebungsakte, die vom Europäischen Parlament und vom Rat auf dem Wege des Mitentscheidungsverfahrens zustande kommen.
- Die Bezeichnung Verordnung sollte künftig delegierten Rechtsakten oder Durchführungsakten vorbehalten sein, d. h. generell normativen Akten, die keine Gesetzgebungsakte sind.
- Eine Entscheidung kann als ein in all seinen Teilen verbindlicher Rechtsakt sein, der an einen bestimmten oder unbestimmten Adressaten gerichtet ist. Es handelt sich dabei um ein sehr flexibles Instrument, das auch für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik geeignet ist.
- Als nicht verbindliche Rechtsakte der Europäischen Union sollten Empfehlungen und Stellungnahmen weiterhin erhalten bleiben.

Der Deutsche Bundestag begrüßt entsprechende Vorschläge des Europäischen Konvents. Sie sind ein wichtiger Beitrag für mehr Transparenz und Effizienz in der europäischen Gesetzgebung.

Verfahren für die Änderung der europäischen Verfassung

Auch künftig werden im Zuge des voranschreitenden Integrationsprozesses Anpassungen des ersten und zweiten Teils der europäischen Verfassung erforderlich sein. Angesichts der schon mehrfach erwiesenen Schwerfälligkeit der Regierungskonferenzen und vor dem Hintergrund der positiven Erfahrungen mit dem Europäischen Konvent, sollte das Vertragsänderungsverfahren im Sinne einer Parlamentarisierung grundlegend reformiert werden. Nach Auffassung des Deutschen Bundestages müssen insbesondere Änderungen des ersten Teils der europäischen Verfassung ausschließlich auf dem Wege des „Konventverfahrens“ erfolgen. Folgendes Verfahren bietet sich an: Empfehlen Europäisches Parlament oder der Rat den Zusammentritt eines Konvents zur Änderung der europäischen Verfassung, so wird dieser vom Präsidenten des Europäischen Parlamentes gemeinsam mit dem Vorsitzenden des Europäischen Rates einberufen. Das Mandat des Konvents wird vom Europäischen Rat mit qualifizierter Mehrheit beschlossen. Der Konvent setzt sich künftig aus mindestens drei Vierteln aus der Mitte der Parlamente (Europäisches Parlament und nationale Parlamente) gewählten Abgeordneten zusammen. Er ernennt seinen Vorsitzenden und gibt sich eine Geschäftsordnung. Er erarbeitet Vorschläge zur Änderung der Verfassung. Die Änderungen treten in Kraft, nachdem sie von den Mitgliedstaaten der Europäischen Union gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften angenommen worden sind.

Der Deutsche Bundestag bittet den Konvent zu prüfen, wie die Bürgerinnen und Bürger unmittelbar im Wege eines Bürgerentscheids über die Annahme der

europäischen Verfassung entscheiden können. Der Konvent sollte sich dazu in seinem Abschlussdokument äußern.

Für den zweiten Teil der europäischen Verfassung, der im Wesentlichen die Politikfelder der Europäischen Union umfasst, sollte ein vereinfachtes Änderungsverfahren gelten. Dabei muss aber sichergestellt werden, dass die Hoheitsrechte der Mitgliedstaaten nicht im Wege eines vereinfachten Verfahrens und ohne Beteiligung der nationalen Parlamente auf die Europäische Union verlagert werden können.

Außenpolitisches Handeln der EU: Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, Entwicklungspolitik, Europäischer Außenminister

Um den neuen außen- und sicherheitspolitischen Anforderungen gerecht zu werden, muss Europa auf der internationalen Bühne mit einer Stimme sprechen. Eine eigenständige europäische außen- und sicherheitspolitische Identität muss entstehen. Dies ist auch im Interesse einer ausgewogenen und dauerhaften transatlantischen Partnerschaft wichtiger denn je.

Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union, insbesondere die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik, ist im Sinne eines umfassenden Sicherheitskonzeptes mit zivilen und militärischen Elementen weiterzuentwickeln. Friedenspolitik und Konfliktverhütung müssen als vorrangige Aufgaben im Mittelpunkt stehen. Die Petersberg-Aufgaben sind an die neuen Herausforderungen anzupassen.

In ihrem außen- und entwicklungspolitischen Handeln muss sich die Europäische Union von den gemeinsamen Werten leiten lassen, die auch Grundlage für ihre eigene Entstehung, Entwicklung und Erweiterung bildeten und denen sie durch ihr Handeln auch weltweit zu stärkerer Geltung verhelfen muss: Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, die universelle Gültigkeit und Unteilbarkeit der Menschenrechte und Grundfreiheiten, der Schutz der Menschenwürde, der Grundsatz der Gleichheit und der Solidarität sowie die Achtung des Völkerrechts gemäß der Charta der Vereinten Nationen. Die Europäische Union muss die Beziehungen zu Ländern und regionalen oder internationalen Organisationen, die diese Werte teilen, ausbauen und Partnerschaften mit ihnen aufbauen. Sie muss sich insbesondere im Rahmen der Vereinten Nationen für multilaterale Lösungen bei gemeinsamen Problemen einsetzen.

Die nachhaltige Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft ist in den Entwicklungsländern zu fördern. Die weltweite Armut muss drastisch verringert werden. Auch durch den allmählichen Abbau von Beschränkungen des internationalen Handels ist die Integration aller Länder in die Weltwirtschaft zu fördern.

Internationale Maßnahmen zur Erhaltung der Umwelt und der weltweiten natürlichen Ressourcen, eine nachhaltige Entwicklung, Hilfe für Völker, Länder und Regionen, die sich mit von Menschen verursachten Katastrophen oder mit Naturkatastrophen konfrontiert sehen, müssen ebenfalls Ziele einer auf einem umfassenden Sicherheitsbegriff aufbauenden Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sein. Eine Weltordnung soll entstehen, die auf einer engeren multilateralen Zusammenarbeit und einer verantwortungsvollen, solidarischen Politik beruht.

Zu den Ziel der Europäischen Union gehört ebenfalls die Gewährleistung der gemeinsamen Werte, der grundlegenden Interessen, der Unabhängigkeit und der Unversehrtheit der Europäischen Union selbst.

In diesem Kontext ist auch die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik konsequent zu einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsunion (ESVU) weiterzuentwickeln. Um dies zu erreichen, sind auch die notwendigen

Instrumente und die materiellen Voraussetzungen zu schaffen. Der von der deutschen und der französischen Regierung beim Europäischen Konvent eingebrachte Vorschlag hat konkrete Schritte auf dem Weg zur ESVU aufgezeigt, denen auch der Deutsche Bundestag zustimmt.

In Bezug auf die verstärkte Zusammenarbeit wären hierfür geeignete Modalitäten festzulegen, die insbesondere den Beschluss zur Begründung einer solchen Zusammenarbeit mit qualifizierter Mehrheit im Rat erlauben, rasche Entscheidungsverfahren sicherstellen und eine verminderte Teilnehmerzahl zur Erreichung des Schwellenwertes ermöglichen.

Wesentliche Aufgabe des Europäischen Rates muss es sein, die allgemeinen Leitlinien der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, auch bei Fragen mit verteidigungspolitischen Bezügen, zu bestimmen. Zugleich muss der Rat in diesem Bereich eine größere exekutive Verantwortung wahrnehmen. Um eine größere Handlungsfähigkeit zu gewährleisten müssen Beschlüsse des Rates im Bereich der GASP mit qualifizierter Mehrheit gefasst werden.

Bei Entscheidungen über Militäreinsätze sollte neben der Möglichkeit einer konstruktiven Enthaltung auch das Instrument der verstärkten Zusammenarbeit bzw. anderer Flexibilitätsinstrumente innerhalb der europäischen Verfassung nutzbar gemacht werden, da absehbar ist, dass nicht alle Mitgliedstaaten bereit oder in der Lage sind, sich gleichermaßen an Maßnahmen im Bereich der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu beteiligen. Zugleich müssen die nationalen Parlamente gemäß den jeweiligen verfassungsrechtlichen Bestimmungen der Mitgliedstaaten einbezogen werden. Bei Entscheidungen über Militäreinsätze gilt in Deutschland weiterhin der Parlamentsvorbehalt.

In Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik werden die operativen Aufgaben vom künftigen Außenminister der Europäischen Union wahrgenommen. Um Stärke und Glaubwürdigkeit der Europäischen Union auf internationaler Ebene sicherzustellen, müssen ihre operativen und finanziellen Mittel sowie ihre personelle Ausstattung ihrem politischen Anspruch entsprechen. Zur Sicherung der Kohärenz werden die Ämter des Hohen Vertreters und des Kommissars für die Außenbeziehungen von derselben Person ausgeübt, dem Europäischen Außenminister.

Der Europäische Außenminister verfügt über ein formelles Initiativrecht in Fragen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und führt den Vorsitz im Rat für Außenbeziehungen und Verteidigung. Zugleich nimmt er von Amts wegen und als Mitglied der Kommission mit besonderem Status an den Sitzungen der Kommission teil.

Dem Europäischen Außenminister untersteht ein Europäischer Diplomatischer Dienst, der die Generaldirektion Außenbeziehungen der Kommission sowie die außenpolitischen Bereiche des Ratssekretariats, verstärkt durch entsandte Beamte der Mitgliedstaaten, umfasst. Zudem umfasst er die bisherigen Kommissions- und Ratsdelegationen, die in Ständige Vertretungen der Europäischen Union umgewandelt werden. Der Europäische Diplomatische Dienst arbeitet eng mit den diplomatischen Diensten der Mitgliedstaaten zusammen.

Justiz- und Innenpolitik

Der Deutsche Bundestag unterstreicht die Notwendigkeit, den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts weiter auszubauen. Das Handeln der EU muss sich dabei nach den unverrückbaren Maßstäben der Menschenrechte und Grundfreiheiten, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Transparenz richten. Die volle Einbeziehung der Justiz- und Innenpolitik in das Gemeinschaftsverfahren ist die beste Garantie, um diesen hohen Standards gerecht zu werden.

Im Bereich der Binnenmarktpolitik muss die Freizügigkeit weiter ausgebaut werden. Der Deutsche Bundestag erwartet, dass die Harmonisierungsarbeit, zu der sich die Mitgliedstaaten auf dem Europäischen Rat in Tampere geeinigt haben, durch die Einführung von Mehrheitsentscheidungen erleichtert wird. Die Rechtsgrundlage für die gemeinsame Asylpolitik soll klarer formuliert werden. Die europäische Verfassung sollte auch die Rechtsgrundlage für eine umfassende Migrationspolitik vereinfachen. Hierbei muss die Union zum einen die Aspekte der Kontrolle und Steuerung von Zuwanderung und zum anderen stärker als zuvor einen gemeinsamen Ansatz für die Integration von Drittstaatsangehörigen entwickeln.

Der Schutz der europäischen Außengrenzen liegt im gemeinsamen Interesse aller Mitgliedstaaten. Der Konvent sollte daher in der europäischen Verfassung eine Rechtsgrundlage erarbeiten, die innerhalb eines genau bestimmten Zeitraums die Einrichtung eines gemeinsamen Grenzkontroll- und -überwachungssystems und einer europäischen Grenzpolizei mit hoheitlichen Befugnissen ermöglicht.

Die Schaffung eines gemeinsamen Rechtsraums durch Harmonisierung des Zivilrechts und die gegenseitige Anerkennung von Gerichtsentscheidungen sollte erleichtert werden. Zur Rechtsklarheit sollte der Konvent die Vorschrift über die Binnenmarktkompetenz durch einen Tatbestandskatalog ergänzen. Dieser sollte eine sachbezogene Kompetenzbeschreibung für das Zivilrecht enthalten. Dazu sollten auch bestimmte Fragen des materiellen Familienrechts gehören, insbesondere Namensrecht, ein europäischer Wahlgüterstand, das Umgangsrecht und das grenzüberschreitende Sorgerecht.

Der Deutsche Bundestag ist der Auffassung, dass die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen grundlegend reformiert werden muss, um die innere Sicherheit der EU zu gewährleisten. Wichtigster Schritt hierfür ist die vollständige Überführung der Rechtsetzungsinstrumente in das gemeinschaftliche Legislativverfahren. Des Weiteren sind für bestimmte, grenzüberschreitende Sachverhalte Mindestharmonisierungen im materiellen und formellen Strafrecht essentiell. Zu schaffende prozessrechtliche Mindeststandards müssen sich nach international anerkannten Justizgarantien richten.

Auch die operationelle Zusammenarbeit muss gestärkt werden. Der Konvent sollte daher tragfähige und transparente Rechtsgrundlagen für die gemeinsamen Institutionen schaffen:

- Die Europol-Konvention sollte auf der Basis einer Rechtsgrundlage in der europäischen Verfassung als europäisches Gesetz verabschiedet werden. Dies ermöglicht die notwendige Flexibilität für den Ausbau zu einer operativen Gemeinschaftseinrichtung. Parallel dazu ist die Abschaffung der Immunität der Europol-Bediensteten anzustreben. Europol ist der Kontrolle des EuGH zu unterwerfen.
- Parallel zum Ausbau von Europol sollte sich aus Eurojust und OLAF stufenweise eine europäische Staatsanwaltschaft entwickeln. Die Verfassung sollte eine hierfür geeignete Rechtsgrundlage enthalten. In die Zuständigkeit der Staatsanwaltschaft würde der Schutz von Gemeinschaftsgütern und die Verfolgung schwerer grenzüberschreitender Kriminalität, einschließlich grenzüberschreitender Umweltkriminalität, fallen. Die europäische Staatsanwaltschaft sollte die nationalen Gerichte befassen können. Die grundsätzliche Zuständigkeit von nationalen Justizbehörden wird aber nicht berührt.

Der Deutsche Bundestag sieht mit Besorgnis, dass das Handeln der EU in der Justiz- und Innenpolitik derzeit nicht einer lückenlosen richterlichen Kontrolle unterworfen ist. Er fordert, in der europäischen Verfassung keine rechtsfreie Räume entstehen zu lassen und die Jurisdiktion des EuGH uneingeschränkt auf alle Maßnahmen von EU-Organen anzuwenden.

Zukunftsweisende Reformen für den inneren und äußeren Zusammenhalt der Europäischen Union

Die Europäische Union ist an einem entscheidenden Punkt ihrer Entwicklung angelangt. Durch mutige und zukunftsweisende Reformen muss es jetzt gelingen, ein nach innen und außen solidarisches europäisches Gemeinwesen zu schaffen. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, dieses Ziel auf dem Wege der weiteren Integration konsequent zu verfolgen.

Vertiefung und Erweiterung sind untrennbar miteinander verbunden. Der erfolgreiche Abschluss der Erweiterungsverhandlungen und die in Aussicht genommene Aufnahme weiterer Staaten in die Europäische Union sind zugleich eine Verpflichtung für alle heutigen und künftigen Mitgliedstaaten, den Reformprozess in der Europäischen Union mit noch größerer Entschlossenheit voranzutreiben. Denn ohne weitreichende Reformen wird der innere Zusammenhalt der Europäischen Union insgesamt in Frage gestellt.

II. Der Deutsche Bundestag fordert seine Delegierten und die Vertreter des Bundeskanzlers im Europäischen Konvent auf,

seine Positionen in die Endphase der Verhandlungen des Europäischen Konvents über die künftige Verfassung der Europäischen Union einzubringen.

Berlin, den 12. März 2003

Franz Müntefering und Fraktion

Katrin Dagmar Göring-Eckardt, Krista Sager und Fraktion