

25.07.90

Unterrichtung

durch das Europäische Parlament

EntschlieBung zu den Leitlinien des Europäischen Parlaments für den Entwurf einer Verfassung für die Europäische Union

Das Europäische Parlament,

- unter Hinweis auf seinen Entwurf eines Vertrages vom 14. Februar 1984,
- unter Hinweis auf seine EntschlieBungen
 - . vom 23.11.1989 zur Regierungskonferenz¹ und insbesondere Ziffer 11,
 - . vom 14.2.1990 zum Gesetzgebungsprogramm der Kommission²,
 - . vom 14.3.1990 zu der Regierungskonferenz im Rahmen der Strategie des Europäischen Parlaments im Hinblick auf die Europäische Union³,
 - . vom 16.5.1990 zur Wirtschafts- und Währungsunion⁴,
 - . vom 18.11.1988 zur Regionalpolitik der Gemeinschaft und zur Rolle der Regionen⁵,
- unter Hinweis auf den EntschlieBungsantrag der Abgeordneten Luster und andere zur Ausarbeitung einer Europäischen Verfassung (Dok. B3-15/89),
- unter Hinweis auf die Einheitliche Akte, insbesondere auf den ersten Punkt der Präambel,
- unter Hinweis auf seine EntschlieBung vom 16. Februar 1989 zur Wirtschafts- und Währungsunion⁶,

¹ AB1. Nr. C 323 vom 27.12.1989, S. 111.

² AB1. Nr. C 68 vom 19.3.1990, S. 70 und 74.

³ AB1. Nr. C 96 vom 17.4.1990, S. 114.

⁴ Teil II Punkt 2 des Protokolls dieses Datums.

⁵ AB1. Nr. C 326 vom 19.12.1988, S. 289.

⁶ AB1. Nr. C 69 vom 20.03.1989, S. 145.

Zugeleitet mit Schreiben des Generalsekretärs des Europäischen Parlaments
- 21050 - vom 23. Juli 1990. Das Europäische Parlament hat die EntschlieBung
in der Sitzung am 11. Juli 1990 angenommen.

537/90

- in Kenntnis der Ergebnisse des in Italien aus Anlaß der Europäischen Wahlen veranstalteten Referendums, wonach das italienische Volk mit überwältigender Mehrheit dafür war, daß das Europäische Parlament den Entwurf einer Europäischen Union ausarbeitet,
 - unter Hinweis auf die Schlußfolgerungen der Gipfelkonferenz von Dublin,
 - in Kenntnis des Berichts seines Institutionellen Ausschusses und der Stellungnahme des Ausschusses für Jugend, Kultur, Bildung, Medien und Sport (Dok. A3-165/90),
- A. in der Erwägung, daß das Ziel der Schaffung einer Europäischen Union auf föderaler Grundlage seit dem Beginn des gemeinschaftlichen Aufbauwerks von den Gründervätern gesetzt worden ist und daß dieses Ziel seitdem bei zahlreichen Gelegenheiten bekräftigt wurde und daß die Umwandlung der Gemeinschaft in eine echte Europäische Union unerläßlicher denn je ist, um wirksamere gemeinsame Aktionen, die eine breitere Zustimmung der Bevölkerung finden als die bisherigen, zu entwickeln,
- B. in der Erwägung, daß die Verfassung für eine Europäische Union unverzichtbar und nunmehr auch unaufschiebbar geworden ist, wenn man, wie von den Römischen Verträgen vorgegeben, eine immer engere Verbindung zwischen den Völkern der Mitgliedstaaten, eine harmonische Entwicklung ihrer Volkswirtschaften und Gesellschaften, die Entwicklung und Anwendung einer substantiellen Solidarität zwischen ihnen und die volle Entfaltung ihrer wissenschaftlichen und kulturellen Möglichkeiten verwirklichen will, ohne die nationalen und regionalen Unterschiede, die den kulturellen Reichtum Europas ausmachen, zu mißachten und abzuwerten,
- C. in der Erwägung, daß sich die institutionellen Strukturen der Gemeinschaft angesichts des sich ausweitenden und fortschreitenden Aufbaus Europas insbesondere im Hinblick auf die begonnene Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion als unzulänglich erweisen,
- D. in der Erwägung, daß die Schaffung einer Europäischen Union die notwendige Voraussetzung dafür ist, daß die Mitgliedstaaten in ihrer Gesamtheit die Verantwortung, die sie auf der internationalen Bühne haben, wirksam wahrnehmen, die Identität, die Werte und die Interessen ihrer Bevölkerungen zum Ausdruck bringen und wirksam vertreten, Frieden und Sicherheit garantieren und in angemessener Weise zur Entwicklung der am meisten benachteiligten Gebiete und zum Schutz der Umwelt beitragen,
- E. in der Erwägung, daß durch die jüngsten Ereignisse in Mittel- und Osteuropa, den deutschen Vereinigungsprozeß sowie die erforderliche Neuordnung Europas, in deren Rahmen die Union ein Faktor der Stabilität, des Friedens, der Zusammenarbeit und der Entwicklung der Demokratie sein muß, die internationale Verantwortung der Zwölfergemeinschaft zunimmt und daher eine wesentliche Stärkung ihrer institutionellen Ordnung erforderlich wird,
- F. in Erwägung der besonderen Merkmale einer Politischen Union auf föderaler Grundlage, die auf den Grundsätzen der Achtung der Grundrechte, der Demokratie und der Wirksamkeit ihrer Maßnahmen beruht.

- G. in der Erwägung, daß die Politische Union, um diesen Namen zu verdienen, zwangsläufig nicht nur die Zuständigkeiten erhalten muß, die sich aus den bestehenden Verträgen ergeben (gemeinschaftlicher Besitzstand) - und zwar einschließlich der Zuständigkeiten aufgrund der Schaffung der Wirtschafts- und Währungsunion bzw. der durch die Einheitliche Akte zugewiesenen und erweiterten Zuständigkeiten im Sozial- und Umweltbereich -, sondern auch politisch bedeutsamere Kompetenzen, die erforderlich sind, um die in den vorstehenden Erwägungen aufgeführte Verantwortung, insbesondere hinsichtlich der Außen- und Sicherheitspolitik, auch wahrnehmen und den Grundsatz der Solidarität und der Unverletzlichkeit der Außengrenzen der Mitgliedstaaten befolgen zu können,
- H. in der Erwägung, daß sich die Festsetzung der künftigen Zuständigkeiten der Union an dem Grundsatz der sachlichen Zuständigkeit und dem Subsidiaritätsprinzip orientieren muß, auf dessen Grundlage die Union die Aufgaben wahrzunehmen hat, die wegen ihres Umfangs, ihrer Auswirkungen oder ihrer wirksamen Umsetzung von den Institutionen der Union besser bewältigt werden können als von den einzelnen Mitgliedstaaten,
- I. unter Betonung der Notwendigkeit, daß etwaige Änderungen der Verträge, die von der Regierungskonferenz über die Politische Union beschlossen werden, mit dem Ziel einer Europäischen Union des föderalen Typs kohärent sind und mit der diesbezüglichen Bekräftigung seiner Überzeugung, daß die Mitgliedstaaten die notwendige und dringliche Verpflichtung eingehen müssen, im Rahmen der Regierungskonferenz die Umformung der Gemeinschaft in eine effektive Europäische Union aufgrund des vom Europäischen Parlament ausgearbeiteten Verfassungsentwurfs zu beschließen,
- J. in der Erwägung, daß angesichts der derzeitigen politischen Umstände und der Dringlichkeit, eine echte Politische Union zu planen und zu schaffen, immer deutlicher wird, daß das Europäische Parlament auf dem Wege eines Verfassungsentwurfs, der den Parlamenten der Mitgliedstaaten zur Ratifizierung vorzulegen ist, als Vertreter des Bürgerwillens auf der Grundlage eines Mandats, das es hiermit nochmals einfordert, am besten dazu geeignet ist, die Zielsetzungen und Organe dieser Union festzulegen und damit den sich immer deutlicher äußernden Willen der Bürger zum Ausdruck zu bringen,
- K. in der Erwägung, daß sich dieser Verfassungsentwurf auf seinen Vertragsentwurf von 1984 unter Berücksichtigung der im Rahmen der Einheitlichen Europäischen Akte gewonnenen Erfahrungen stützen sollte,
- I. beschließt die Ausarbeitung des Entwurfs einer Verfassung der Europäischen Union auf der Grundlage der folgenden Leitlinien und der wesentlichen Elemente des vom Parlament am 14. Februar 1984 angenommenen Entwurfs eines Vertrags:

Die Union

1. Die Europäische Union entspricht dem Streben der demokratischen Völker Europas, die bisher erreichten Bindungen immer weiter zu vertiefen, um im Bewußtsein der Zugehörigkeit zu einer Schicksalsgemeinschaft und in dem Willen zur Bekundung der europäischen Identität ein geeintes Europa zu schaffen, das seiner Verantwortung aufgrund seines wirtschaftlichen Potentials, seiner politischen Rolle und des tiefgreifenden Wandels, der sich auf dem europäischen Kontinent vollzieht und eine neue, auf den Grundsätzen der Freiheit, Demokratie und Zusammenarbeit basierende Ordnung verlangt, gerecht werden kann. Die Union beruht auf einer Verfassungsordnung, die sich an den Grundsätzen der Demokratie orientiert und das erforderliche Gleichgewicht zwischen den Mitgliedstaaten und der Union gewährleistet. Diese Ordnung muß sich im wesentlichen auf folgende Elemente stützen:

- die Festlegung und uneingeschränkte Achtung der Grundrechte und Grundfreiheiten;
- die Festlegung der Rechte und Pflichten der Mitgliedstaaten gegenüber der Union in einem föderalen Rahmen;
- den demokratischen Charakter der Union, die Ausdruck des Willens ihrer Bürger ist und auf einer demokratischen institutionellen Struktur, die durch angemessene und effiziente Entscheidungsverfahren gekennzeichnet ist, beruht;
- die Achtung des Grundsatzes des Vorrangs des Rechts;
- eine Aufteilung der Zuständigkeiten, die in erster Linie zum Zeitpunkt ihrer Zuweisung bzw. insbesondere bei konkurrierenden Zuständigkeiten zum Zeitpunkt ihrer Ausübung nach dem Subsidiaritätsprinzip erfolgt;
- den Vorrang des Rechts der Union vor dem nationalen Recht.

2. Die Union hat zum Ziel,

- eine harmonische Entwicklung der Gesellschaft insbesondere auf der Grundlage des Bemühens um Vollbeschäftigung, der schrittweisen Beseitigung der bestehenden Ungleichgewichte zwischen den Regionen, des Umweltschutzes und des wissenschaftlichen und kulturellen Fortschritts ihrer Völker zu verwirklichen;
- den wirtschaftlichen Fortschritt ihrer Völker im Rahmen eines Wirtschaftsraumes ohne Grenzen, ohne unterschiedliche Behandlung der Bürger und der Unternehmen der Mitgliedstaaten sicherzustellen, wobei die Möglichkeiten der Staaten, Bürger und Unternehmen, ihre Strukturen und Aktivitäten dem wirtschaftlichen Wandel in Solidarität anzupassen, zu stärken sind;
- im Rahmen der internationalen Beziehungen den Frieden, die Zusammenarbeit, die Entspannung, die Abrüstung, die gegenseitige Sicherheit, den freien Personenverkehr und die freie Verbreitung von Ideen sowie die Verbesserung der internationalen Handels- und Währungsbeziehungen zu fördern;
- zur harmonischen und angemessenen Entwicklung aller Völker der Erde beizutragen, um ihnen zu ermöglichen, aus ihrer Situation der Unterentwicklung und des Elends herauszukommen und ihre politischen, wirtschaftlichen und sozialen Rechte uneingeschränkt wahrzunehmen.

A. Demokratische Legitimierung

3. Die Verfassung gewährleistet die Achtung der darin enthaltenen Rechte und Grundfreiheiten, der in den Gemeinschaftsverträgen verankerten oder vom Gerichtshof festgestellten Rechte und Grundfreiheiten, die in der vom Europäischen Parlament am 12. April 1989 angenommenen Erklärung¹ enthalten sind, sowie der Rechte und Grundfreiheiten, die in den internationalen Abkommen enthalten sind, denen die Union beigetreten ist; die Bürger und die legal ansässigen Staatsangehörigen von Drittstaaten haben gegenüber der Union die sich aus der Rechtsordnung der Union ergebenden Pflichten.
4. Die Mitgliedstaaten haben gegenüber der Union die Rechte und Pflichten, die in der Verfassung, den Verträgen zur Gründung der Gemeinschaften und der Rechtsordnung der Union festgelegt sind.

¹ ABl. Nr. C 120 vom 16.05.1989, S. 51.

5. Die Legitimierung der Union beruht auf den direkt oder indirekt aus dem Votum der Bürger hervorgehenden Institutionen, insbesondere einem vom Europäischen Parlament und dem Rat gebildeten für die Gesetzgebung und den Haushalt zuständigen Organ.
6. Das Parlament vertritt alle Bürger der Union und wird aufgrund eines einheitlichen Wahlverfahrens in allgemeiner, gleicher, geheimer und freier Wahl gewählt.
7. Der Rat vertritt die Mitgliedstaaten, wobei die Gewichtung der Stimmen unverändert bleibt.
8. Die Gesetzgebungsbefugnis, die Haushaltsbefugnis und die Ermächtigungsbefugnis für die Ratifizierung der Verträge werden dem Europäischen Parlament und dem Rat übertragen; diese Befugnisse werden nach Mitentscheidungsverfahren ausgeübt, die folgende Elemente umfassen:
 - den Konsens beider Organe entsprechend den von der Verfassung vorgesehenen Mehrheiten (je nachdem, ob es sich um gewöhnliche Gesetze, Gesetze, für die eine qualifizierte Mehrheit vorgesehen ist, Haushaltsgesetze oder Gesetze zur Genehmigung der Ratifizierung der Verträge handelt);
 - wenn keine Einigung zustande kommt, ein Schlichtungsverfahren;
 - in bestimmten Fällen hat das Parlament das letzte Wort.
9. Der Präsident der Kommission wird vom Parlament auf Vorschlag des Europäischen Rates gewählt; die Mitglieder der Kommission werden vom Kommissionspräsidenten ernannt; die so gebildete Kommission stellt sich dem Parlament zum Vertrauensvotum.
10. Der Rat hält seine legislativen Tagungen öffentlich ab.
11. Das Parlament muß auf dem Wege des Verfahrens der Zustimmung an der Ernennung der Rechtsprechungs- und Kontrollorgane sowie derjenigen, die die Befugnisse der Union im Währungsbereich wahrnehmen, beteiligt sein.
12. Der Gerichtshof, dessen Funktion als Oberster Gerichtshof der Union verstärkt werden wird, erhält weiterreichende Befugnisse hinsichtlich der Rechtmäßigkeitsprüfung im Bereich der Grundrechte, der Beziehungen zwischen den Institutionen und der Beziehungen zu den Mitgliedstaaten sowie ihrer Beziehungen untereinander; wie in den bestehenden Verträgen vorgesehen, entscheidet er über die in der Verfassung festgelegte Kompetenzabgrenzung zwischen den Mitgliedstaaten und der Union, und zwar unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips; es sind angemessene Strafen für die Staaten vorzusehen, die die Rechtsvorschriften der Gemeinschaft nicht anwenden oder den Urteilen des Gerichtshofs nicht unverzüglich nachkommen.
13. Die Beziehungen und der Dialog zwischen dem Europäischen Parlament und den Parlamenten der Mitgliedstaaten sind zu intensivieren, um eine wirksamere Kontrolle auf den verschiedenen Ebenen sicherzustellen.
14. Der Rolle der Regionen ist sowohl bei der Formulierung als auch bei der Anwendung der Unionsgesetze durch die Übertragung von beratenden Befugnissen an den Beirat der regionalen und lokalen Körperschaften und im Rahmen der Verfassungsstrukturen der einzelnen Staaten ein angemessener Stellenwert einzuräumen.

B. Effizienz der Institutionen

15. Der Europäische Rat gibt Anstöße und Anregungen für die Tätigkeit der Europäischen Union.
16. Die Beschlüsse des Parlaments werden mit Ausnahme der in der Verfassung vorgesehenen Fälle mit einfacher Mehrheit gefaßt; solche Ausnahmen sind insbesondere Verfassungsänderungen, einschließlich des Beitritts neuer Mitgliedstaaten; die Erstaussübung konkurrierender Befugnisse; die Wahl des Präsidenten der Kommission oder das Mißtrauensvotum; die Zustimmung zu den Ernennungen in den Rechtsprechungs- und Kontrollorganen sowie der Zentralbank; in diesen Fällen ist die absolute Mehrheit der Stimmen der Mitglieder erforderlich.
17. Die Beschlüsse des Rates werden mit der Mehrheit der Stimmen seiner Mitglieder gefaßt; sie werden gemäß den Bestimmungen der Verfassung stets mit qualifizierter Mehrheit gefaßt, wenn der Rat seine Zuständigkeit auf dem Gebiet der Außen- und Sicherheitspolitik, der Verabschiedung der Gesetze, des Haushalts und der Ermächtigung zur Ratifizierung internationaler Verträge ausübt.
18. Die Kommission ist das Regierungsorgan der Union; sie hat außerdem das bereits von den Gemeinschaftsverträgen vorgesehene Initiativrecht auf dem Gebiet des Gesetzgebungs- und Haushaltsverfahrens; das Parlament und der Rat können die Kommission auffordern, einen Gesetzesentwurf einzubringen; im Falle der Weigerung der Kommission können sie einen Gesetzesentwurf entsprechend ihrem ursprünglichen Antrag einbringen.
19. Die Kommission setzt die in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden Gesetze und Entscheidungen auf dem Gebiet der internationalen Politik um und führt den Haushaltsplan sowie die internationalen Verträge der Union unter der politischen Kontrolle des Parlaments und des Rates aus; die Kommission erläßt im Rahmen eines allgemeinen Unionsgesetzes die Verordnungen.
20. Die Kommission delegiert ihre Aufgaben im Rahmen des Möglichen an die nationalen, regionalen und lokalen Verwaltungen, bleibt jedoch weiterhin dafür verantwortlich und kann gegebenenfalls das Recht auf Ausführung beanspruchen.
21. Die Kommission hat eine allgemeine Befugnis zur Überwachung der Einhaltung der Verfassung nach Maßgabe ähnlicher Bedingungen wie in den Gemeinschaftsverträgen.
22. Die Zentralbank der Union muß die nötige verfassungsmäßige Unabhängigkeit genießen unter Achtung der Rolle der politischen Organe im Bereich der Wirtschaftspolitik.

C. Befugnisse der Union

23. Die Union verfügt über alle in der Verfassung festgelegten oder kraft der Verfassung ausgeübten Befugnisse gemäß den Grundsätzen, wie sie in dem im Februar 1984 angenommenen Entwurf eines Vertrags zur Gründung der Europäischen Union verankert sind.
24. Die Union betreibt eine gemeinsame Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik in allen Bereichen, in denen es um gemeinsame wichtige Interessen der Mitgliedstaaten geht; sie legt deren Ziele fest und führt sie auf Ebene der Union durch, um wirksam auf die Erfordernisse der internationalen Lage zu reagieren und ein einheitliches und kohärentes Handeln der Union auf der weltpolitischen Bühne sicherzustellen.

25. Der Rat legt unter Beteiligung der Kommission die allgemeinen Leitlinien der Außen- und Sicherheitspolitik der Union fest und das Parlament billigt sie; die Institutionen der Union und die Mitgliedstaaten führen sie im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten durch.
26. Die außen- und sicherheitspolitischen Leitlinien sind für die Union und für die Mitgliedstaaten verbindlich.
27. Die Union ist für die innere Sicherheit zuständig; sie übt diese Zuständigkeit nach dem Subsidiaritätsprinzip aus.
28. Für die Übertragung neuer Befugnisse auf die Union, die nicht unter die konkurrierenden oder potentiellen Befugnisse fallen, ist eine Verfassungsänderung erforderlich.
29. Die Union setzt im Verlauf des Haushaltsverfahrens ihre Einnahmen fest; diese bestehen aus Anteilen der auf nationaler Ebene bestehenden Steuern oder angemessenen Abgaben, die auf der Ebene der Union in den von der mehrjährigen finanziellen Vorausschau festgesetzten Grenzen unter Achtung des Grundsatzes der Nichterhöhung der Gesamtsteuerlast der Bürger der Union beschlossen werden.
30. Die Union stellt in den Bereichen ihrer Zuständigkeit die Kohärenz zwischen ihren Politiken und den Politiken der Mitgliedstaaten, insbesondere in der Wirtschafts-, Sozial-, Währungs- und Kooperationspolitik mit den Entwicklungsländern sowie der Umweltpolitik sicher.

D. Inkrafttreten und Änderungen der Verfassung

31. Die Verfassungsänderungen, einschließlich neuer Beitritte zur Union, müssen Gegenstand eines Verfahrens sein, in dem die Zustimmung des Europäischen Parlaments und des Rates sowie die Ratifizierung durch die Parlamente der Mitgliedstaaten vorgesehen sind; die Verfassung legt fest, welche Verfassungsänderungen auf der Grundlage eines vereinfachten Verfahrens beschlossen werden können.
32. Das Europäische Parlament schlägt die Verfahren vor, durch die der Entwurf der Verfassung, der auf der Grundlage des ihm erteilten Mandats erarbeitet werden muß, zu einer europäischen Verfassung wird, und zwar durch Beschlüsse der europäischen Institutionen und der zuständigen Organe der Mitgliedstaaten.
33. Sollten nicht alle Staaten bereit sein, diese Verfassung zu akzeptieren, sind Verfahren vorzusehen, die auf jeden Fall ihr Inkrafttreten zwischen den Mitgliedstaaten erlauben, die sie akzeptiert haben, wobei in jedem Fall die enge Bindung zwischen allen Mitgliedstaaten gewährleistet werden muß.

537/90

- II. beauftragt seinen Institutionellen Ausschuß, einen Verfassungsentwurf auf der Grundlage dieser Leitlinien und unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Regierungskonferenzen anzuarbeiten;
- III. beauftragt seinen Präsidenten, diese EntschlieÙung dem Rat und der Kommission sowie den Parlamenten und den Regierungen der Mitgliedstaaten zu übermitteln.

Enrico VINCI
Generalsekretär

Georgios ROMEOS
Vizepräsident