

Bundesrat

Drucksache 428/95

30.06.95

EU - A - AS - FJ - G - In - K -

R - U - VP - Wi

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über die Funktionsweise des
Vertrags über die Europäische Union

SEK(95) 731 endg.; Ratsdok. 7128/95

Übermittelt vom Bundesministerium für Wirtschaft am 30. Juni 1995 gemäß § 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (BGBl. I 1993 S. 313 ff.).

Die Vorlage ist von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 10. Mai 1995 dem Herrn Präsidenten des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

Hinweis: vgl. AE-Nr. 950869 und AE-Nr. 951162.

Vorwort

Weichenstellungen für das Europa des 21. Jahrhunderts

Auf seiner Tagung in Korfu hat der Europäische Rat alle Organe beauftragt, die Funktionsweise des Vertrags über die Europäische Union zu analysieren. Die Kommission legt nunmehr mit diesem Bericht das Ergebnis ihrer Überprüfung vor. Diese Bestandsaufnahme eines erst achtzehn Monate alten Vertrags leitet lediglich die erste Etappe eines langen und schwierigen Prozesses ein. Es ist zu begrüßen, daß die Gemeinschaftsorgane vor der Regierungskonferenz 1996 gemeinsam die Bedingungen durchleuchten, unter denen sie gegenwärtig ihre gemeinsame Aufgabe wahrnehmen. Erst danach werden konkrete Vorschläge zur Änderung des Vertrags unterbreitet.

Bereits 1991 wurden die Weichen für die Regierungskonferenz 1996 gestellt. Zum damaligen Zeitpunkt war der Unionsvertrag eine recht mutige Reaktion auf eine neue Situation. Dieser Vertrag, der objektiv betrachtet besser ist als sein Ruf, weist durch sein globales Konzept über die rein wirtschaftliche Integration hinaus. Durch ihn wurden die Befugnisse des Europäischen Parlaments gestärkt, die Legitimität der Kommission gefestigt, die Fundamente der Wirtschafts- und Währungsunion gelegt, die Zuständigkeiten der Union erweitert und nicht zuletzt Vorgaben für eine stärkere politische Präsenz Europas in der Welt formuliert.

Eine angemessene Beurteilung des Vertrags ist nur möglich, wenn nicht nur seine Stärken, sondern auch seine Schwächen und die bei seiner Umsetzung aufgetretenen Mängel objektiv aufgezeigt werden. Anhand dieser kritischen Bewertung wird die Kommission die ihrer Auffassung nach auf der Konferenz zu beschließenden Reformschritte inhaltlich und formal ausgestalten. Dabei dürfen jedoch die institutionellen Belange - so wichtig sie in einer Rechtsgemeinschaft auch sein mögen - die eigentlichen Sachfragen nicht verdecken.

Zwei bedeutende Herausforderungen für Europa

Die 1996 stattfindende Regierungskonferenz wird für Europa und seine Zukunft von zentraler Bedeutung sein. Sie wird die künftige Gestalt der Union an der Schwelle zum 21. Jahrhundert maßgeblich prägen. Zwei Faktoren sind dabei besonders entscheidend:

Die **Rahmenbedingungen in der Union** haben sich gewandelt. Die Diskussionen anlässlich der Ratifizierung des Unionsvertrags haben gezeigt, daß die Öffentlichkeit der Union mit Skepsis begegnet. Europa - aber auch der eigene Staat - ist für die Bürger kompliziert und undurchschaubar geworden. Sie können die Auswirkungen der politischen Entscheidungen, die in ihrem Namen getroffen werden, nicht mehr nachvollziehen. Diese Feststellung gilt wegen der großen räumlichen Distanz zwischen den Bürgern und dem Entscheidungszentrum in noch stärkerem Maße für die europäische Ebene.

Die erste Herausforderung an die Regierungskonferenz ist damit vorgegeben: **Der Bürger muß konkret an der Gestaltung Europas beteiligt werden.** Eine offene, kontrovers geführte Debatte über Europafragen ist eine echte Chance: Die Weiterentwicklung Europas muß durch mehr Öffentlichkeit abgesichert werden.

Somit ist die Zielvorgabe des Vertrags, "ein bürgernahes Europa zu schaffen", für die Kommission nicht nur ein Lippenbekenntnis, sondern absolutes Gebot und ständiges Kriterium bei all ihren Initiativen.

Die Kommission wird sich in den Dienst des europäischen Bürgers stellen; sie wird europäische Wege vorzeichnen, um die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen, die Umwelt zu schützen und Solidarität zu fördern.

In allen Bereichen wird die Kommission für das Gemeinwohl eintreten.

Die Kommission ist davon überzeugt, daß die drängenden Probleme der Gegenwart nur durch energisches Handeln auf europäischer Ebene gelöst werden können. Arbeitslosigkeit, Umweltverschmutzung und auch das organisierte Verbrechen können nur gemeinsam bekämpft werden; vor allem aber kann es keine effiziente Außenpolitik geben ohne ein gemeinsames Vorgehen der Union.

Dies bedeutet jedoch keineswegs, daß alle Zuständigkeiten auf europäischer Ebene zentralisiert werden. Das Subsidiaritätsprinzip besagt, daß Entscheidungen jeweils auf der am besten geeigneten Ebene, also auf lokaler, regionaler, nationaler, europäischer, wenn nicht sogar auf internationaler Ebene getroffen werden sollen.

Noch stärker als die internen Gegebenheiten haben sich die **internationalen Rahmenbedingungen** verändert. Der historische Umbruch von 1989 hat sich zunächst in der unmittelbaren Nachbarschaft der Europäischen Union fortgesetzt. Durch die Umwälzungen nach dem Fall der Berliner Mauer sind beachtliche Entwicklungen in Gang gesetzt worden. Die neuen Reformstaaten in Mittel- und Osteuropa haben bemerkenswerte Anstrengungen unternommen und ihr Bekenntnis zu den grundlegenden Werten der Union bekräftigt. Die Union hat sich daraufhin verpflichtet, diese Staaten aufzunehmen.

Daraus ergibt sich die zweite bedeutende Herausforderung: **die Aufnahme dieser Länder in die Union ohne Preisgabe des bisher erreichten Integrationsstands.** Was können wir tun, damit bei einer Erweiterung unsere Schwächen nicht noch vergrößert, sondern unsere Stärken gebündelt werden? Wie können wir unsere Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit trotz ausgeprägter Unterschiede verbessern? Die Erweiterung muß als ein Zusammenschluß konzipiert werden, der mit Umsicht und Augenmaß vollzogen wird. Wir müssen uns über die Auswirkungen weiterer Beitritte auf die Institutionen und die Politiken der Union im klaren sein. Die Kommission ist überzeugt, daß eine Antwort auf diese Fragen gefunden wird. Wir dürfen nicht hinnehmen, daß eine Bewegung, die auf Solidarität und Offenheit gründet, geschwächt und ausgehöhlt wird: Erweiterung und Vertiefung sind durchaus vereinbar.

Wenn wir also den beiden Herausforderungen - **Schaffung eines bürgernahen Europas und Bewältigung der künftigen Erweiterung** - erfolgreich begegnen wollen, so müssen wir uns zunächst die Werte, die die Grundlagen des europäischen Einigungswerks bilden, und seine Erfolge ins Gedächtnis rufen.

Der Besitzstand nach vierzig Jahren europäischer Integration

Als sich in den fünfziger Jahren die Grundsätze herauskristallisierten, die wenig später zur Unterzeichnung des Vertrags von Rom führen sollten, war die Erinnerung an den Krieg noch in aller Bewußtsein. Vor diesem traumatischen Hintergrund kam der Konsens über die grundlegenden Ziele der europäischen Integration zustande: Die Zukunft sollte anders werden als die Vergangenheit.

Und die Zukunft wurde anders. In Europa kehrte Frieden ein. Wir dürfen heute angesichts der dramatischen Arbeitslosigkeit und des Problems der sozialen Ausgrenzung nicht vergessen, daß Europa seit den fünfziger Jahren eine Entwicklung durchlaufen hat, die in der Geschichte einmalig ist.

Mit der Gründung einer auf unbestimmte Dauer angelegten Gemeinschaft, die über eigene Institutionen verfügt, Rechtspersönlichkeit besitzt und auf der internationalen Bühne zu repräsentieren vermag, schlossen sich die damaligen Gründerstaaten zu einer "Staatenorganisation" zusammen; sie führten in Form der Gründungsverträge spezifische Rechtsvorschriften ein und schufen damit einen grundlegenden Unterschied zu den durch klassische internationale Verträge errichteten Organisationen. Sie faßten bestimmte Bereiche ihrer souveränen Rechte zu einer neuen Rechtsordnung zusammen, in der nicht nur die Staaten, sondern auch deren Angehörige Völkerrechtssubjekte sind.

So entstand eine **rechtlich fest verankerte Gemeinschaft**. Die ihr angehörenden Staaten, seien sie klein oder groß, genießen die gleichen Rechte und sind einander absolut ebenbürtig. Der Bund, zu dem sie sich zusammengeschlossen haben, **respektiert die unterschiedlichen Identitäten** und Kulturen. Diese Vielfalt behindert nicht die Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit. Möglich wird dies dank einem **institutionellen System, das mannigfaltige Vorteile aufweist**: Dieses System gewährleistet - dem Subsidiaritätsprinzip folgend - ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Union, Mitgliedstaaten und Regionen; es bildet eine neue Quelle der gemeinsamen Legitimität der europäischen Völker und sichert schließlich - kontrolliert durch den Gerichtshof - die effiziente Anwendung des Gemeinschaftsrechts. Aufgrund ihres Initiativrechts und als Hüterin des Vertrags ist die Kommission in diesem Gefüge der unverzichtbare Motor. Ihr Initiativrecht darf insbesondere deshalb nicht angetastet werden, weil eine Vielzahl konkurrierender Initiativquellen unweigerlich zu Konfusion und Richtungslosigkeit führen würde.

Darüber hinaus versteht sich die Union aber auch als **Solidargemeinschaft**, die nicht nur regionale und soziale Belange, sondern auch die Interessen der künftigen Generationen vertritt. Im europäischen Gesellschaftsmodell sind soziale Dimension, Menschenrechte und Grundrechte aufs engste miteinander verknüpft.

Dieser von der Methode her einzigartige Integrationsprozeß ist weltweit mit großem Interesse verfolgt worden. Er hat bei anderen regionalen Zusammenschlüssen häufig als Vorbild gedient. Heute können wir sagen, daß in Europa - Schauplatz der beiden größten militärischen Konflikte dieses Jahrhunderts - dank der Gemeinschaft eine neue Regierungsform im Dienste des Friedens entwickelt wurde.

Das ist der wahre "Besitzstand der Gemeinschaft". Ihn zu erhalten ist wesentlich für die **Staaten, die heute** die Europäische Union bilden, wie auch für jene, die der Union künftig

noch beitreten wollen. Aber die seit den fünfziger Jahren erzielten Fortschritte waren nur möglich dank ausdauernder Bemühungen: Die Geschichte lehrt, daß Zerstören weniger Energie erfordert als Aufbauen, und daß nichts endgültig ist. Ein simpler Hinweis auf den Besitzstand reicht somit nicht aus.

Wie auf jeder Stufe des europäischen Aufbauwerks bedarf es des Willens der Staaten und in zunehmenden Maße auch des Willens der Bürger, die sich in dem neuen Europa, von dem sie so unmittelbar betroffen sind, zu Wort melden müssen.

Ein zweifaches Ziel: Demokratie und Effizienz

Wie die in dem Bericht der Kommission enthaltene Analyse deutlich macht, müssen die Arbeiten der künftigen Regierungskonferenz auf zwei Schwerpunkte ausgerichtet werden:

- Die Handlungsweise der Union muß **demokratisch, verständlich und transparent** sein.
- Die Handlungsweise der Union muß **effizient, kohärent und solidarisch** sein. Im Inneren natürlich, aber auch im Außenbereich, wo es eine echte europäische Persönlichkeit zu behaupten gilt.

Diese Ziele wurden bereits von den Verfassern des Vertrags über die Europäische Union angestrebt, doch eine Prüfung seiner Funktionsweise zeigt, daß noch viel zu tun bleibt. Die Perspektive einer auf mehr als zwanzig Mitgliedstaaten erweiterten Union läßt diese Notwendigkeit noch deutlicher zutage treten.

Demokratie macht das Wesen der Union aus, Effizienz bedingt ihre Zukunft. Deshalb wurde anhand dieser beiden Kriterien die derzeitige Funktionsweise des Vertrags bewertet. Im Zuge dieser Bewertung sollen wiederum die Grundprinzipien erarbeitet werden, nach denen die Kommission bei der bevorstehenden Regierungskonferenz vorgehen wird.

Eine der grundlegenden demokratierelevanten Neuerungen, die der Vertrag festgeschrieben hat, ist die **Unionsbürgerschaft**. Sie soll nicht etwa an die Stelle der Staatsbürgerschaften treten, sondern vielmehr den Bürgern ein "Mehr" garantieren und ihr Gefühl der Unionszugehörigkeit stärken. Aufgrund der Vertragsvorschriften handelt es sich bei der Unionsbürgerschaft um ein evolutives Konzept. Die Kommission empfiehlt, es inhaltlich voll auszuschöpfen. Während das europäische Einigungswerk auf Demokratie und Menschenrechte ausgerichtet ist, besteht bislang für den Unionsbürger kein grundlegendes Regelwerk, in dem die mit seiner Stellung verbundenen Rechte und Pflichten zusammengefaßt wären. Diese Lücke muß nach Ansicht der Kommission geschlossen werden, um insbesondere auch die Chancengleichheit fördern sowie Rassismus und Fremdenfeindlichkeit wirksam bekämpfen zu können.

Die Kommission stellt mit Genugtuung fest, daß die demokratische Legitimität der Union gestärkt worden ist. Die Bestätigung der Kommission durch das Europäische Parlament ist ein erster, äußerst wichtiger Schritt in die richtige Richtung. Der Ausbau der Legislativbefugnisse des Europäischen Parlaments ist ebenfalls zu begrüßen.

Allerdings hat dies zu einer komplizierten Konstruktion geführt, die kaum noch hinnehmbar ist. Anstelle der zwanzig derzeit geltenden Verfahren sollten daher künftig nur drei Anwendung finden: das Verfahren der Zustimmung, ein vereinfachtes Mitentscheidungsverfahren und das Konsultationsverfahren. Die Ungereimtheiten und Mehrdeutigkeiten müssen ein Ende haben, da sie zu zahlreichen Verfahrenskonflikten Anlaß geben können.

Es gilt, nicht nur die demokratische Kontrolle auf Unionsebene zu gewährleisten, sondern auch die nationalen Parlamente unmittelbarer und deutlich erkennbarer an der Ausrichtung und Kontrolle der unionsrelevanten Entscheidungen der Mitgliedstaaten zu beteiligen.

Ganz allgemein sind die Unklarheiten zu beseitigen, die sich aus den sukzessiven Ergänzungen unserer Verträge ergeben. Es ist an der Zeit, das gesamte Regelwerk im Zuge einer Überarbeitung zu **vereinfachen** und dadurch **verständlicher zu gestalten**. Dies ist ein Gebot gleichermaßen der sachlichen wie der politischen Transparenz.

Ebenfalls im Interesse der Transparenz hat das **Subsidiaritätsprinzip**, das im Unionsvertrag eine Schlüsselrolle spielt, eine Änderung der Haltung der Organe der Europäischen Union bewirkt. Eine regelmäßige Debatte über die Kompetenzenverteilung und die Begründung der Rechtsakte hat bereits eingesetzt. Doch wir müssen noch weiter gehen. Allzu oft sah man das Subsidiaritätsprinzip, das aus speziellen oder kurzfristigen Gründen geltend gemacht wurde, als ein Mittel zur Schwächung der Union. Dieses Prinzip wirkt jedoch auch positiv bei der Begründung von Maßnahmen, die sich gemeinschaftlich besser durchführen lassen als im Alleingang. Diesem Prinzip muß seine volle politische Bedeutung zuerkannt werden: das Engagement der Staaten und der Organe mit dem Ziel, allen Bürgern der Union den bestmöglichen Dienst zu erweisen.

Darüber hinaus muß die Legitimität der Unionsorgane gestärkt werden. Die Kommission ist in diesem Zusammenhang der Auffassung, daß bei Vertragsänderungen die Zustimmung des Europäischen Parlaments eingeholt werden sollte.

Schließlich muß uns die **Effizienz des institutionellen Systems** ein ganz besonderes Anliegen sein. So sollte nach Auffassung der Kommission das besondere Augenmerk der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie den Bereichen Justiz und Inneres gelten, da Sicherheit im Innern und nach außen legitime Anliegen der Bürger sind.

Die Tatsache, daß in einem Vertrag zwei Ebenen - die gemeinschaftliche und die zwischenstaatliche Ebene - nebeneinander bestehen, wirft von vornherein ein Kohärenzproblem auf. Die Erfahrung hat gezeigt, daß die diesbezüglichen Befürchtungen durchaus begründet sind. Der einheitliche institutionelle Rahmen, der das Gleichgewicht zwischen den einzelnen "Pfeilern" des Vertrags gewährleisten sollte, hat nicht zufriedenstellend funktioniert. Daraus sind die Lehren zu ziehen.

Die Erfahrungen im Bereich der **Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik** sind bislang eher enttäuschend, auch wenn nach 18 Monaten noch kein endgültiges Urteil möglich ist. Eine optimale Anwendung der Bestimmungen wurde sowohl durch die Schwächen des Vertrags als auch durch eine übermäßig restriktive Auslegung behindert.

Die mit dem Vertrag über die Europäische Union angestrebte größere Kohärenz zwischen politischen und wirtschaftlichen Fragen konnte nicht in vollem Umfang erreicht werden. Es

müssen Lösungen gefunden werden, damit die Dualität der Rechtsinstrumente nicht zu einer Lähmung der Union führt.

Die Union muß eine ihrer wirtschaftlichen Größe angemessene gemeinsame Außenpolitik mit wirksamen Entscheidungsmechanismen entwickeln. Dieses Ziel kann jedoch nicht erreicht werden, wenn weiterhin nach dem Einstimmigkeitsprinzip verfahren wird. Durch den Vertrag wurden die Grundlagen für diese Politik geschaffen. Die Konferenz sollte zudem dazu genutzt werden, die gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik, die sich auf den Ausbau des Potentials der Westeuropäischen Union und deren Angliederung an die gemeinsamen Institutionen stützen wird, mit glaubwürdigen Strukturen auszustatten.

Die ineffiziente **Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres** ist nicht nur auf die mangelnde Kohärenz des institutionellen Gefüges zurückzuführen. Auch die zur Verfügung stehenden Instrumente entsprechen nicht den Erfordernissen. Weitere Schwachpunkte sind die äußerst schwerfälligen Entscheidungsprozesse und die völlige Intransparenz. Die Regierungskonferenz wird Gelegenheit zu einer grundlegenden Revision der einschlägigen Regelungen bieten.

* * *

Die bisherigen Ausführungen haben gezeigt, daß es bei **dieser Konferenz nicht in erster Linie darum geht, die gemeinschaftlichen Kompetenzen zu erweitern**. Mit dem Vertrag über die Europäische Union wurden eine Reihe zusätzlicher Kompetenzen eingeführt, welche die ehrgeizigen Ziele der Union noch besser demonstrieren. Genannt sei die Wirtschafts- und Währungsunion, deren Entwicklung vorgezeichnet ist und deren Bestimmungen nicht zur Debatte stehen. Die jüngsten Turbulenzen auf den Devisenmärkten unterstreichen noch die Notwendigkeit einer solchen Union.

Die Mechanismen der Entscheidungsfindung müssen insgesamt verbessert werden. Die Zahl der Mitgliedstaaten und die übliche Praxis im Rat wird ganz natürlich dazu führen, daß die **Mehrheitsregel** verstärkt zur Anwendung gelangt; durch die künftigen Erweiterungen wird diese Notwendigkeit noch deutlicher zutage treten. Gleichwohl muß der Charakter der Union als einer echten Völker- und Staatengemeinschaft, in der sich keine permanenten Mehrheiten oder Minderheiten bilden, unbedingt gewahrt werden.

Im Hinblick auf eine künftige Erweiterung müssen wir jedoch nicht nur die Entscheidungsfähigkeit stärken, sondern auch intensiver über **unterschiedliche Geschwindigkeiten bei der Integration** nachdenken. Nach diesem Konzept wird bereits bei der Wirtschafts- und Währungsunion und beim - bisher leider nicht im Gemeinschaftsrecht verankerten - Schengener Abkommen verfahren. Es versteht sich von selbst, daß bestimmten Mitgliedstaaten längere Fristen eingeräumt werden, damit sie sich an die jeweilige Politik anpassen können. Allerdings darf dies nach Ansicht der Kommission nur in einem einheitlichen institutionellen Rahmen und mit Blick auf ein gemeinsames Ziel erfolgen. Im Gegenzug dürfen diese Staaten natürlich auch diejenigen Partner nicht blockieren, die schneller voranschreiten möchten.

Eine ständige Ausnahmeregelung wie in der Sozialpolitik, die bedauerlicherweise dazu geführt hat, daß die Sozialcharta aus dem Vertrag ausgeklammert wurde, ist problematisch, weil sie ein "Europa à la carte" schafft, das von der Kommission entschieden abgelehnt wird.

Könnte jeder Staat frei entscheiden, welche Politik er mitträgt und bei welcher Politik er abseits stehen möchte, so wäre dies das Ende des europäischen Aufbauwerks.

* * *

Soweit die ersten Überlegungen der Kommission zur bevorstehenden Regierungskonferenz.

Die Kommission schlägt ein Europa vor, in dem die verschiedenen Befugnisebenen demokratisch und effizient an der Lösung der Probleme mitwirken, die für die Bürger von Belang sind.

Wir wollen ein starkes und unabhängiges Europa, das in der Welt die ihm gebührende Stellung einnimmt. Entscheidend für diese Stärke ist sein Zusammenhalt. Europa muß daher mehr sein als die Summe seiner Mitgliedstaaten.

Angesichts der neuen internationalen Konstellation muß die Union mehr denn je eine stabilisierende Wirkung ausüben. Wir sind jedoch gegenwärtig nicht in der Lage, diese Erwartung zu erfüllen - während auf unserem Kontinent immer noch Krieg geführt wird. Damit Europa den globalen Herausforderungen begegnen kann, muß es mit einer Stimme sprechen.

Wir wollen ein Europa, in dem die Bürger sich wiedererkennen, weil sie wissen, daß diese Gemeinschaft, die sich auf gemeinsames Handeln und gemeinsame Werte stützt, der Schlüssel zu Frieden, Wohlstand und einer gerechteren Gesellschaft ist.

Die Kommission wird alle ihre Kräfte bündeln, um auf dieses Ziel hinzuarbeiten. Sie hat es sich zur Aufgabe gemacht, die Bedeutung dieses Ziels und die damit verbundenen Möglichkeiten für die Bürger aufzuzeigen, so daß die Mitgliedstaaten und die Organe von einem gemeinsamen Interesse geleitet werden. Damit wird sie ihrem Auftrag als "Hüterin des Vertrags" gerecht.

BERICHT
ÜBER DIE FUNKTIONSWEISE
DES VERTRAGS ÜBER DIE EUROPÄISCHE UNION

INHALTSVERZEICHNIS

EINLEITUNG

12

Erster Teil: *Demokratie und Transparenz der Union*

I. <u>DAS GEFÜHL DER ZUGEHÖRIGKEIT ZUR UNION STEIGERN UND DEREN LEGITIMÄT STÄRKEN</u>	16
A. DIE UNIONSBÜRGERSCHAFT	16
1. Das Recht, sich frei zu bewegen und aufzuhalten	17
2. Das aktive und das passive Wahlrecht	17
3. Der diplomatische und konsularische Schutz	18
4. Das Petitionsrecht und das Recht, sich an den Bürgerbeauftragten zu wenden	18
5. Gesamtbewertung	
B. ANPASSUNG DES INSTITUTIONELLEN GEFÜGES AN DAS ERFORDERNIS DER LEGITIMITÄT	19
1. Die Rolle des Europäischen Rates und des Ministerrates	20
2. Die Kommission	20
3. Das Europäische Parlament	21
a) <i>Die neuen Kontrollbefugnisse des Europäischen Parlaments</i>	
b) <i>Die Rolle des Europäischen Parlaments in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie in den Bereichen Justiz und Inneres</i>	
c) <i>Die Aufforderung zur Unterbreitung von Vorschlägen</i>	
4. Der Ausschuß der Regionen	24
5. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß	24
6. Die Beziehungen zwischen den Institutionen und den einzelstaatlichen Parlamenten	25
7. Gesamtbewertung	26

C. DIE NEUEN REGELN DER BESCHLUSSFASSUNG	27
1. Rechtsetzungs- und Durchführungungsverfahren	27
a) <i>Verfahren der Mitentscheidung</i>	
b) <i>Verfahren der Zusammenarbeit</i>	
c) <i>Konsultationsverfahren</i>	
d) <i>Zustimmung des Europäischen Parlaments</i>	
e) <i>Haushaltsverfahren</i>	
f) <i>Abstimmungsverfahren im Rat</i>	
g) <i>Durchführungsbestimmungen</i>	
2. Gesamtbewertung	32
D. KONTROLLE	34
1. Richterliche Kontrolle	34
a) <i>Stärkung der richterlichen Kontrolle im gemeinschaftlichen Rahmen</i>	
b) <i>Richterliche Kontrolle im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik</i>	
c) <i>Richterliche Kontrolle in den Bereichen Justiz und Inneres</i>	
2. Haushalts- und Finanzkontrolle	35
a) <i>Der Rechnungshof</i>	
b) <i>Betrugsbekämpfung</i>	
3. Gesamtbewertung	37
II. <u>MEHR TRANSPARENZ</u>	39
A. KLÄRUNG IM HINBLICK AUF DIE AUSÜBUNG DER KOMPETENZEN: DAS SUBSIDIARITÄTSPRINZIP	39
B. ZUGANG ZUR INFORMATION UND VERSTÄNDLICHKEIT DER RECHTSVORSCHRIFTEN	41
1. Transparenz der Arbeit der Organe	41
a) <i>Der Rat</i>	
b) <i>Die Kommission</i>	
2. Vereinfachung und Straffung des Gemeinschaftsrechts	43
a) <i>Neufassung</i>	
b) <i>Vereinfachung</i>	
c) <i>Kodifikation</i>	
d) <i>Redaktionelle Qualität der Rechtsvorschriften</i>	
3. Zugang zu den Dokumenten	44
C. LESBARKEIT DER VERTRÄGE	45
D. GESAMTBEWERTUNG	45

Zweiter Teil: Effizienz und Kohärenz der Unionspolitiken

I. <u>DIE INTERNEN POLITIKBEREICHE</u>	48
A. DIE GEMEINSCHAFTSMATERIEN	48
1. Die Wirtschafts- und Währungsunion	48
2. Konsolidierte Bereiche	51
a) <i>Sozialpolitik</i>	
b) <i>Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt</i>	
c) <i>Forschung und technologische Entwicklung</i>	
d) <i>Umwelt</i>	
e) <i>Transeuropäische Netze</i>	
3. Weitere neue Tätigkeitsbereiche	55
B. DIE ZUSAMMENARBEIT IN DEN BEREICHEN JUSTIZ UND INNERES	56
1. Ergebnisse	56
2. Bewertung der Funktionweise	57
a) <i>Probleme im Zusammenhang mit den Rechtsinstrumenten</i>	
b) <i>Probleme im Zusammenhang mit den Verfahren</i>	
3. Überschneidung zum Gemeinschaftsbereich	61
a) <i>Abgrenzung zwischen den Gemeinschaftsmaterien und den Bereichen Justiz und Inneres</i>	
b) <i>Inanspruchnahme der "Brücke"</i>	
II. <u>DIE EXTERNEN POLITIKBEREICHE</u>	62
A. DIE GEMEINSCHAFTSMATERIEN	62
1. Entwicklungszusammenarbeit	62
2. Wirtschaftssanktionen gegenüber Drittländern	63
3. Gemeinsame Handelspolitik	64
a) <i>Änderungen</i>	
b) <i>Praxis</i>	
4. Bereiche mit geteilter Zuständigkeit	67

B. DIE GEMEINSAME AUSSEN - UND SICHERHEITSPOLITIK	69
1. Neue Bestimmungen	69
a) <i>Änderungen</i>	
b) <i>Umsetzung der neuen Bestimmungen</i>	
2. Bewertung der Funktionsweise	72
a) <i>Allgemeine Bemerkung</i>	
b) <i>Beschlußfassung</i>	
c) <i>Verbindung zwischen den Pfeilern</i>	
d) <i>Die Westeuropäische Union</i>	
3. Die Notwendigkeit einer größeren Effizienz	76
C. GESAMTBEWERTUNG	77

* * *

<u>SCHLUSSFOLGERUNGEN</u>	80
---------------------------	----

ANHÄNGE

EINLEITUNG

1. "Überwindung der Teilung des europäischen Kontinents", "Notwendigkeit, feste Grundlagen für die Gestalt des zukünftigen Europas zu schaffen", "Bekenntnis zu den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie und der Achtung der Menschenrechte und der Grundfreiheiten und der Rechtsstaatlichkeit", "die Solidarität zwischen ihren Völkern unter Achtung ihrer Geschichte, ihrer Kultur und ihrer Traditionen zu stärken" - dies sind die Anliegen, welche die Unterzeichnerstaaten des Vertrags über die Europäische Union in der Präambel zum Ausdruck bringen.

Die Vorbereitungsarbeiten für die Regierungskonferenz 1996 sind nunmehr angelaufen. Es gilt daher, bei der Beurteilung der Fortschritte, die seit dem Inkrafttreten des Vertrags über die Europäische Union am 1. November 1993 erzielt worden sind, diese Anliegen als Maßstab heranzuziehen.

2. Der Vertrag ist eine wichtige Etappe des europäischen Aufbauwerkes. Er fügt sich in einen politischen Ansatz ein, der über das bisher im wesentlichen wirtschaftliche Konzept hinausgeht.

Die auf dem Vertrag von Rom beruhende Europäische Wirtschaftsgemeinschaft wird damit zur Europäischen Gemeinschaft. Dieser Wille, den Geltungsbereich des Vertrags auf weitere Lebensbereiche der Menschen auszudehnen, findet in der Einführung einer Unionsbürgerschaft seinen symbolhaften Ausdruck und wird durch die Stärkung des Grundsatzes des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts bekräftigt. Die Gemeinschaft erhält neue Zuständigkeiten wie Bildung, Kultur und Gesundheitswesen. Weitere werden genauer definiert oder verstärkt: Umwelt, Forschung und Sozialpolitik. Zur gleichen Zeit verankert der Vertrag aber auch das Subsidiaritätsprinzip, das besagt, daß die Gemeinschaft nur dort tätig wird, wo sie mehr ausrichten kann als die Mitgliedstaaten, Regionen und Gemeinden.

Mit der schrittweisen Einführung einer wirklichen Wirtschafts- und Währungsunion markiert der Vertrag einen bemerkenswerten Fortschritt. Sie ist die unerläßliche Ergänzung des Binnenmarktes, der den größten Wirtschaftsraum der Erde bildet.

Die Überwindung eines rein wirtschaftlichen Konzepts kommt unter anderem darin zum Ausdruck, daß die Europäische Gemeinschaft durch neue Formen der Zusammenarbeit zur Union weiterentwickelt wird.

Dabei handelt es sich zum einen um die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, die im wesentlichen zwar Sache der Regierungen bleibt, aber über die traditionelle politische Zusammenarbeit hinausgehen muß. Erstmals wird die Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik in Aussicht genommen. Zum anderen soll durch eine umfassendere Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres die Sicherheit des Bürgers zu verbessern.

Der Vorstoß zur politischen Union geht konsequenterweise mit einer deutlichen Stärkung der Demokratie auf Gemeinschaftsebene einher. So wurden die Befugnisse des Europäischen Parlaments dahingehend erweitert, daß es nunmehr über ein größeres Mitspracherecht bei der Ernennung der Kommission und im Rechtssetzungsverfahren verfügt.

Um ein in sich geschlossenes Handlungskonzept der Union zu gewährleisten, sieht der Vertrag einen einheitlichen institutionellen Rahmen vor. So werden die Institutionen der Gemeinschaft -

Rat, Kommission und Europäisches Parlament - nach unterschiedlichen Verfahren auch in außen- und sicherheitspolitischen Angelegenheiten und in den Bereichen Justiz und Inneres eingeschaltet.

3. Nach Artikel A stellt der Vertrag "eine neue Stufe bei der Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas dar". Die Möglichkeit der Weiterentwicklung wird durch den Umstand veranschaulicht, daß bereits jetzt ein neuer Termin für 1996 festgesetzt worden ist. Der Vertrag selbst nennt mehrere Bestimmungen, die zu überprüfen sind:
 - Artikel B fordert zu einer umfassenden Überprüfung der Politiken und Formen der Zusammenarbeit auf, um "die Wirksamkeit der Mechanismen und Organe der Gemeinschaft sicherzustellen". Dies bedeutet, daß die Vertragsstruktur zu prüfen ist.
 - Vier Bestimmungen werden im Vertrag ausdrücklich genannt. Sie betreffen
 - den Geltungsbereich des Mitbestimmungsverfahrens,
 - die Sicherheit und die Verteidigung,
 - die Bereiche Energie, Tourismus und Katastrophenschutz,
 - die gemeinschaftliche Normenhierarchie.
 - Seit der Unterzeichnung des Vertrags sind mehrere Europäische Räte übereingekommen, diese Liste um folgende Themen zu ergänzen:
 - Zahl der Mitglieder der Kommission; Gewichtung der Stimmen der Mitgliedsstaaten im Rat; Maßnahmen zur Erleichterung und effizienteren Gestaltung der Arbeit und Funktionsweise der Organe;
 - Schaffung der institutionellen Voraussetzungen für ein reibungsloses Funktionieren der Union im Hinblick auf die Erweiterung um Zypern und Malta sowie um die mittel- und osteuropäischen Staaten.
 - Schließlich sind Parlament, Rat und Kommission übereingekommen, der Konferenz zwei weitere Fragen vorzulegen:
 - Funktionsweise der Haushaltsverfahren, insbesondere Einstufung der Haushaltsausgaben,
 - Modalitäten der Ausübung der Durchführungsbefugnisse, die der Kommission für die nach dem Mitentscheidungsverfahren erlassenen Rechtsakte übertragen werden.
4. Der Europäische Rat von Korfu hat sich mit der Vorbereitung der Regierungskonferenz 1996 befaßt.

Eine "Reflexionsgruppe" aus Vertretern der Außenministerien der Mitgliedsstaaten, einem Vertreter des Präsidenten der Kommission und zwei Vertretern des Europäischen Parlaments wird am 2. Juni 1995 eingesetzt.

Bis zur Einsetzung dieser Gruppe sollen die Institutionen als Beitrag zu den Arbeiten dieser Gruppe Berichte über die Funktionsweise des Vertrags über die Europäische Union erstellen.

Die Staats- und Regierungschefs haben vorgesehen, daß die Reflexionsgruppe Vorschläge und Optionen für die Regierungskonferenz "auf der Grundlage der in den Berichten enthaltenen Bewertung der Funktionsweise des Vertrags" prüfen und ausarbeiten wird.

Inhalt und Umfang einer solchen Bewertung muß durch die Kürze der tatsächlichen Anwendung des zu untersuchenden Vertrags relativiert werden, da dieser erst am 1. November 1993 in Kraft getreten ist.

5. Die Kommission hat bei der Prüfung der Funktionsweise des Vertrags darauf geachtet, ob er den Erwartungen seiner Verfasser entsprochen hat, und zwar unter dem Blickwinkel der Demokratie und Transparenz der Union sowie unter den Gesichtspunkten der Effizienz und Kohärenz ihrer Politiken.

Diese Erwartungen wurden durch die intensiven Debatten in der Öffentlichkeit verstärkt, die anlässlich der Ratifizierung des Vertrags in den Mitgliedstaaten und vor dem Beitritt der drei neuen Mitgliedstaaten stattgefunden haben. Auch in diesen Diskussionen standen die grundlegenden Forderungen nach einer demokratischen Arbeitsweise der Institutionen, einem transparenten Unionsgefüge sowie einem effizienten und kohärenten Handeln im Mittelpunkt.

Diese Themen sind die Kernpunkte der Bewertung des Vertrags. Sie hängen übrigens alle miteinander zusammen: Die Demokratie verkümmert, wenn sie nicht effizient ist. Und die Effizienz muß ihre Rechtfertigung in der Demokratie finden, weil diese sonst zur Technokratie verkommt.

* * *

Erster Teil

Demokratie und Transparenz der Union

Die Gemeinschaft ist eine "Rechtsgemeinschaft". In dem Maße, in dem ihre Arbeitsbereiche auf die politisch schwierigsten Bereiche ausgedehnt wurden, ist die Stärkung ihrer demokratischen Grundlage ein Erfordernis des Funktionierens der Gemeinschaft geworden.

So haben die Unterzeichner des Vertrags sich entschieden zu den "Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie..., der Menschenrechte... und der Rechtsstaatlichkeit" sowie zum Aufbau einer "bürger näheren Union" bekannt.

Die demokratische Legitimität ist daher das erste Kriterium für die Bewertung des Vertrags. Sie kann das Gefühl der Zugehörigkeit des Bürgers zum europäischen Aufbauwerk festigen und als Maßstab zur Beurteilung der Frage herangezogen werden, inwieweit die bestehenden Organe und Entscheidungs- und Kontrollverfahren die Anforderungen, die an eine Rechtsgemeinschaft gestellt werden, erfüllen (I).

Ebenso ist die Transparenz ein wichtiges Instrument der Bürgernähe und ein Mittel, mit dem das Vertrauen der Bürger - ein unverzichtbarer Bestandteil der Demokratie - gestärkt werden kann. Mit der Einführung der Subsidiarität als dynamischem Prinzip der Kompetenzausübung wollten die Verfasser des Vertrags diesem Erfordernis gerecht werden. Gleichzeitig hat der Vertrag im Hinblick auf eine transparentere Gestaltung der Arbeitsweise der Union den Anstoß dazu gegeben, daß eine Regelung für den Zugang zu Informationen erlassen und der Notwendigkeit Rechnung getragen wurde, die Klarheit der Rechtsvorschriften zu erhöhen (II).

I. DAS GEFÜHL DER ZUGEHÖRIGKEIT ZUR UNION STEIGERN UND DEREN LEGITIMITÄT STÄRKEN

6. Der Vertrag widmet der Unionsbürgerschaft, einem neuen und bedeutsamen Konzept, gleich am Anfang ein ganzes Kapitel (A). Er stärkt auch die Legitimität der Institutionen, insbesondere durch die Erweiterung der Befugnisse des Europäischen Parlaments (B) und durch die Aufnahme neuer Beschlußfassungsregeln (C). Außerdem verbessert er die Stellung der richterlichen und haushaltspolitischen Kontrolle (D).

A. DIE UNIONSBÜRGERSCHAFT

7. Die Mitgliedstaaten haben durch den Vertrag über die Europäische Union "eine gemeinsame Unionsbürgerschaft für die Staatsangehörigen ihrer Länder" mit dem Ziel eingeführt, den Schutz ihrer "Rechte und Interessen" zu stärken.

Der Vertrag hat auf diese Weise eine unmittelbare politische Beziehung zwischen dem Bürger und der Europäischen Union hergestellt, die sie einander näherbringen kann. Von diesem neuen Konzept kann eine starke mobilisierende Wirkung ausgehen.

Der Vertrag zählt in den Artikeln 8 a bis 8 e eine Reihe konkreter Bürgerrechte auf: Das Recht des Bürgers bei Europa- oder Kommunalwahlen dort zu wählen und gewählt zu werden, wo er lebt, sich zu bewegen, wo er möchte, sich aufzuhalten, wo er es wünscht, sowie diplomatischen und konsularischen Schutz zu genießen, wo auch immer er sich befindet. Darüber hinaus hat er ein Petitionsrecht beim Europäischen Parlament und die Möglichkeit, sich an den Bürgerbeauftragten zu wenden.

Diese Unionsbürgerschaft kann weiter ausgestaltet werden, da der Vertrag die Möglichkeit vorsieht, die Bürgerrechte nach einem Verfahren auszudehnen, das Einstimmigkeit im Rat und Ratifikation durch jeden Mitgliedstaat erfordert. Diese Möglichkeit ist bisher nicht genutzt worden.

Neben diesen Bürgerrechten verweisen bestimmte Grundrechte, die im Kapitel des Vertrags über die Unionsbürgerschaft nicht erwähnt, aber in die gemeinsamen Bestimmungen aufgenommen worden sind (Artikel F Absatz 2), ausdrücklich auf die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und auf die gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten. Die Union ist nach dem Vertrag zur Achtung dieser Grundrechte verpflichtet. Die Kommission hat den Rat um die Ermächtigung zur Einleitung von Verhandlungen über den Beitritt der Gemeinschaft zur Europäischen Konvention der Menschenrechte gebeten; dieser hat jedoch den Gerichtshof um eine Stellungnahme zur Vereinbarkeit dieses Beitritts mit dem Vertrag gebeten.

1. Das Recht, sich frei zu bewegen und aufzuhalten

8. Die Freizügigkeit und das Aufenthaltsrecht werden dem Unionsbürger nicht generell zuerkannt, sondern sind "Beschränkungen und Bedingungen" entsprechend dem Vertrag und den gemeinschaftsrechtlichen Durchführungsvorschriften unterworfen.
9. Das Recht des Unionsbürgers, sich frei zu bewegen, ist auch in Beziehung zu setzen zur Schaffung eines "Raumes ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von ... Personen ... gemäß den Bestimmungen dieses Vertrags gewährleistet ist" (Artikel 7 a, der durch die Einheitliche Europäische Akte eingeführt wurde).

Dieses Ziel eines Raumes ohne Binnengrenzen für Personen konnte allerdings noch nicht voll verwirklicht werden, da keine Einigung über die sowohl für die Beseitigung der Binnengrenzen als auch für die Vereinheitlichung der Außengrenzkontrollen als notwendig erkannten Sicherheitsmaßnahmen besteht.

Desgleichen wird beim Aufenthaltsrecht auf ein ganzes Bündel von Richtlinien verwiesen, in denen die häufig restriktiven Bedingungen, denen jede Personengruppe unterliegt, festgelegt sind. Die Kommission hat sich verpflichtet, 1995 einen Vorschlag für eine kodifizierte und vereinfachte Fassung dieser Richtlinien vorzulegen. Diese Neufassung wird durch die heute uneinheitlichen, je nach Personengruppe unterschiedlichen Rechtsgrundlagen und Beschlußverfahren erschwert.

10. Dieses System, das den freien Personenverkehr und das Aufenthaltsrecht im Grundsatz verankert, weist insofern einen Schwachpunkt auf, als die konkrete Anwendung dieser Rechte zum einen auf nach wie vor unvollständigen Richtlinien beruht, zum anderen die Einführung begleitender Maßnahmen voraussetzt, die einmal aufgrund des EG-Vertrags, ein andermal aufgrund des dritten Pfeilers (Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres) zu beschließen sind.

In der Praxis hat der Vertrag gegenüber dem früheren Zustand also keine Verbesserung gebracht. Da es sich bei der Freizügigkeit und dem Aufenthaltsrecht um Individualrechte handelt, konnten die Erwartungen des Bürgers nur enttäuscht werden.

2. Das aktive und das passive Wahlrecht

11. Das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen und bei Wahlen zum Europäischen Parlament steht nunmehr allen Unionsbürgern zu, die ihren Wohnsitz in einem Mitgliedstaat haben, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen. Dieses neue Recht setzte die Festlegung von Verfahren voraus, die vom Rat bis zu bestimmten Stichtagen einstimmig zu erlassen waren: Ende Dezember 1993 für die Wahlen zum Europäischen Parlament und Ende Dezember 1994 für Kommunalwahlen.
12. Diese Termine konnten trotz ihrer Knappheit sowie der Komplexität und Empfindlichkeit des Themas eingehalten werden. Die Richtlinie über die Europawahlen, die von den Mitgliedstaaten sehr rasch umgesetzt wurde, hat bewirkt, daß die Unionsbürger bereits für die Wahlen zum Europäischen Parlament im Juni 1994 über das aktive und passive Wahlrecht in ihrem Wohnsitzstaat verfügten.

Die am 19. Dezember 1994 mit Ausnahmeregelungen erlassene Richtlinie über das Kommunalwahlrecht muß bis Ende 1995 in innerstaatliches Recht umgesetzt werden.

13. Die Einführung dieser Rechte ist ein wirklicher Fortschritt. Dieses Urteil muß jedoch durch die geringe Inanspruchnahme dieses Rechts bei den Europawahlen vom Juni 1994 etwas gedämpft werden. Die Tabellen (Anhang 1) lassen die unterschiedlich große und teils geringe Teilnahme der Bürger - je nach Mitgliedstaat von 2 bis 35 % - erkennen. Die Erklärung dafür ist vor allem in den Wahlbedingungen, der unterschiedlichen Publizität und der Neuartigkeit dieses Rechts zu suchen.

3. Der diplomatische und konsularische Schutz

14. Der Unionsbürger kann sich nunmehr auf den Schutz der diplomatischen und konsularischen Vertretungen der übrigen Mitgliedstaaten verlassen, falls sein Herkunftsmitgliedstaat in einem Drittland nicht vertreten ist.

Dieses neue Recht ist nicht zu unterschätzen, da es viele Fälle gibt, in denen ein Mitgliedstaat in einem Drittland nicht vertreten ist, so daß sich Unionsbürger häufig in einem Drittland ohne Botschaft ihres Herkunftslandes befinden. So sind alle Mitgliedsstaaten nur in vier Ländern - China, Japan, Rußland und Vereinigte Staaten - vertreten. In 17 Ländern sind nur jeweils zwei Mitgliedstaaten vertreten.

15. Hinsichtlich der konkreten Umsetzung dieses Rechts wurde auf "Regeln", die zwischen den Mitgliedstaaten bis zum 31. Dezember 1993 zu vereinbaren sind, und auf eine intensivere Zusammenarbeit zwischen den diplomatischen und konsularischen Vertretungen gemäß Artikel J. 6 verwiesen.

Unter diesen Umständen ist es für die Institutionen der Union äußerst schwierig, den Stand der Durchführung dieses Bürgerrechts zu bestimmen. Von punktuellen bilateralen Kontakten wie bei der Evakuierung der Unionsbürger im Juni 1994 aus Ruanda abgesehen, sind nur im Rahmen der alten politischen Zusammenarbeit vor dem Inkrafttreten des Vertrags "Leitlinien" beschlossen worden.

16. Bei der Verwirklichung dieses neuen Rechts ist jedoch Vorsicht geboten. Die entsprechenden "Leitlinien" sind einfache und unverbindliche Weisungen. Außerdem sind sie unvollständig, da sie nur den konsularischen Schutz betreffen, ohne sich auf alle Bereiche des Wiener Übereinkommens über die konsularischen Beziehungen zu erstrecken. Vor allem aber sind sie den Unionsbürgern wegen unzureichender Publizität nach wie vor weitgehend unbekannt. Schließlich ist nicht klar, wie der Unionsbürger sein Schutzrecht in Anspruch nehmen kann.

4. Das Petitionsrecht und das Recht, sich an den Bürgerbeauftragten zu wenden

17. Das Petitionsrecht des Unionsbürgers vor dem Europäischen Parlament ist nunmehr im Vertrag verankert, während es bisher nur aufgrund der Geschäftsordnung des Parlaments wahrgenommen werden konnte. Es hat sich kaum etwas daran geändert, wie und in welchem Umfang das Petitionsrecht in Anspruch genommen wird.

Das Recht, sich an einen Bürgerbeauftragten zu wenden, verschafft dem Unionsbürger mehr Möglichkeiten, auf unangemessene Maßnahmen von Verwaltungsstellen zu reagieren. Diese Möglichkeit ist auf Beschwerden über Mißstände bei der Tätigkeit der Organe oder Institutionen der Gemeinschaft begrenzt, besteht also nicht für ähnliche Sachverhalte in den Mitgliedstaaten und schließt jede Überschneidung mit den Aufgaben von Bürgerbeauftragten der Mitgliedstaaten von vornherein aus.

Die Stellung des Bürgerbeauftragten und die Bedingungen für die Ausübung seiner Tätigkeit sind vom Europäischen Parlament nach Stellungnahme der Kommission festgelegt und vom Rat gebilligt worden. Obwohl die Ernennung des Bürgerbeauftragten "nach jeder Wahl des Europäischen Parlaments für die Dauer der Wahlperiode" erfolgen muß, wurde aus verfahrenstechnischen Gründen, die auf die Geschäftsordnung des Parlaments zurückzuführen sind, bedauerlicherweise noch kein Bürgerbeauftragter ernannt.

5. Gesamtbewertung

18. Die Einführung der Unionsbürgerschaft, welche die bisherigen Staatsbürgerschaften nicht ersetzt, sondern ergänzt, ist ein beachtlicher Fortschritt, der zahlreiche Potentialitäten birgt. Die damit verbundenen Rechte sollen das Gefühl der Zugehörigkeit des Unionsbürgers zur Europäischen Union stärken und greifbarer machen.

Am sichtbarsten kommt die Unionsbürgerschaft im aktiven und passiven Wahlrecht bei Europa- und Kommunalwahlen zum Ausdruck. Gleichwohl ist dieses ehrgeizige Konzept noch nicht zu konkreten Bestimmungen ausgeformt worden, die dem Unionsbürger effektive Rechte verleihen. Er verfügt lediglich über sporadische oder unvollkommene Rechte, die selbst wiederum restriktiven Bedingungen unterliegen. Damit dürfte die bisherige Ausgestaltung dieses Konzepts die Erwartungen der Bürger noch nicht erfüllen.

* *
*

B. ANPASSUNG DES INSTITUTIONELLEN GEFÜGES AN DAS ERFORDERNIS DER LEGITIMITÄT

19. Die Union stützt sich auf ein komplexes und einzigartiges Gleichgewicht zwischen den Institutionen, das insbesondere auf den Beziehungen und der Zusammenarbeit zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission beruht.

Die Unterzeichner des Vertrags wollten angesichts des erheblichen Zuwachses an Aufgaben, die der Union übertragen wurden, ihre Legitimität entsprechend stärken. Daher war es ganz natürlich, daß die Vertretung der Staaten und Völker in den Institutionen auf eine breitere Basis gestellt wurde.

20. So wurden die Führungsrolle des Europäischen Rates und der Tätigkeitsbereich des Rates auf alle neuen Politikfelder der Union ausgedehnt.

Die Legitimität des Handelns der Kommission als Vertreterin der Interessen der Gemeinschaft und Hüterin des Vertrags wurde insbesondere durch das Zustimmungsverfahren herausgestellt.

Die Rolle des Europäischen Parlaments als Instanz parlamentarischer Kontrolle und Entscheidung wurde erheblich gestärkt.

Weitere Bestimmungen des Vertrags sollen die Union durch die Schaffung des Ausschusses der Regionen, durch die Festigung der Rolle des Wirtschafts- und Sozialausschusses und durch die Beteiligung der nationalen Parlamente auf eine breitere demokratische Grundlage stellen.

1. Die Rolle des Europäischen Rates und des Ministerrates

21. Die bisherige Vorgehensweise des Europäischen Rates wird durch den Vertrag gefestigt. Er erhält in der Union eine zentrale Stellung, denn er gibt "die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse und legt die allgemeinen politischen Zielvorstellungen für diese Entwicklung fest" (Artikel D). Der Vertrag sieht außerdem vor, daß der Europäische Rat dem Europäischen Parlament nach jeder Tagung Bericht erstattet und ihm jährlich einen schriftlichen Bericht über die Fortschritte der Union vorlegt.

Die jüngste Praxis hat seine Rolle als treibende Kraft und Ort der Konvergenz der Strategien nach innen und außen bestätigt. Insbesondere im Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion debattiert er über die großen wirtschaftspolitischen Zielvorstellungen. Außerdem wird er - mit qualifizierter Mehrheit - den Übergang zur dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion beschließen.

22. Der Ministerrat hat in den Bereichen der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres eine zentrale Beschlußfunktion erhalten. Im Beschlußfassungsverfahren der Gemeinschaft spielt er übrigens nach wie vor eine entscheidende Rolle.

2. Die Kommission

23. Die Amtszeit der Kommission wurde an die Wahlperiode des Parlaments (fünf Jahre) gekoppelt.

Der Vertrag sieht vor, daß sowohl die Kommission als auch die Mitgliedstaaten in der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und in bestimmten Materien der Justiz und des Inneren über ein Initiativrecht verfügen. An den betreffenden Arbeiten nimmt die Kommission uneingeschränkt teil. Einige Artikel sehen vor, daß sich die Kommission das Initiativrecht im währungspolitischen Bereich mit der künftigen Europäischen Zentralbank teilt.

Sie ist - mit dem Ministerrat - beauftragt, auf die Kohärenz aller auswärtigen Aktionen der Union zu achten. Ihr alleiniges Vorschlagsrecht in Gemeinschaftsmaterien wird bekräftigt, wobei sie jedoch die Ausübung dieses Rechts im Hinblick auf die Subsidiarität rechtfertigen muß. Ihre Rolle als Hüterin des Vertrags in den Gemeinschaftsbereichen wird ebenfalls bestätigt.

24. Die wichtigste, die Kommission betreffende Neuerung des Vertrags ist die tiefgreifende Revision des Ernennungsverfahrens. Das Europäische Parlament muß zum einen zur Wahl des Präsidenten der Kommission gehört werden und zum anderen die Kommission vor der Aufnahme ihrer Amtsgeschäfte förmlich bestätigen.

Dieses neue Verfahren ist zu Beginn der gegenwärtigen Legislaturperiode erstmals angewandt worden: Am 21. Juli 1994 gab das Europäische Parlament eine befürwortende Stellungnahme zur Ernennung des Kommissionspräsidenten ab.

Anschließend nahm es eine Einzelanhörung der designierten Kommissionsmitglieder vor. Diese Anhörungen, die im Vertrag nicht ausdrücklich vorgesehen sind, fanden Anfang Januar vor Sonderausschüssen des Europäischen Parlaments statt. Aufgrund des für die Kommission geltenden Kollegialitätsprinzips wurde über die benannten Kommissionsmitglieder nicht einzeln abgestimmt. Am 18. Januar 1995 erteilte das Europäische Parlament der neuen Kommission mit großer Mehrheit seine Zustimmung.

25. Das neue Ernennungsverfahren hat sich nach Ansicht der Kommission als sachdienlich erwiesen. Es festigt nicht nur die Legitimität der Kommission, sondern fördert auch den Dialog zwischen beiden Institutionen. Außerdem weckt es das Interesse der Öffentlichkeit. Allerdings ist dieses Verfahren zu lang: es hat sich über sieben Monate hingezogen.

3. Das Europäische Parlament

26. Die Stellung des Europäischen Parlaments ist über seine Befugnis, die Kommission zu bestätigen (siehe oben), und seine größere Rolle im Rechtssetzungsverfahren (siehe weiter unten) ganz erheblich gestärkt worden.

Im Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion wird das Europäische Parlament zur Ernennung des Präsidenten des Europäischen Währungsinstituts sowie des Präsidenten und der Mitglieder des Direktoriums der Europäischen Zentralbank gehört.

Der Vertrag verleiht ihm neue Kontrollbefugnisse, weist ihm eine Rolle in den Bereichen der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, der Justiz und des Inneren zu und eröffnet ihm die Möglichkeit, die Kommission zur Vorlage von Vorschlägen aufzufordern.

Die Stärkung der Rolle des Europäischen Parlaments

1. Direkte politische Rolle

- Ernennung der Kommission
 - . Stellungnahme zur Wahl des Präsidenten
 - . Zustimmung zum Kollegium
- Befugnisse zur Kontrolle des Handelns der Kommission
 - . nichtständige Untersuchungsausschüsse
 - . Prüfung von Petitionen
 - . Ernennung eines Bürgerbeauftragten
 - . Stärkung der Haushaltskontrolle
- Rolle im Bereich der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, sowie in den Bereichen Justiz und Inneres
 - . Recht auf Information und Konsultation
 - . Befugnis zu Empfehlungen
- Aufforderung zur Unterbreitung von Vorschlägen

2. Rolle im Beschlußfassungsverfahren

- im Bereich der Rechtsetzung
 - . Mitentscheidung mit dem Rat (in 14 Bereichen)
 - . Zustimmung (in vier Bereichen)
- im Bereich internationaler Abkommen
 - . einfache Zustimmung zu allen Abkommen außer Handelsabkommen
 - . Zustimmung zu
 - Assoziationsabkommen
 - Abkommen, die einen besonderen institutionellen Rahmen schaffen
 - Abkommen mit "erheblichen finanziellen Folgen"
 - Abkommen zur Änderung eines nach dem Mitentscheidungsverfahren angenommenen Rechtsakts

a) Die neuen Kontrollbefugnisse des Europäischen Parlaments

27. Der nichtständige Untersuchungsausschuß, ein klassisches Instrument der parlamentarischen Kontrolle, ist durch den Vertrag geschaffen worden (Artikel 138 c). Das Europäische Parlament kann auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder einen Untersuchungsausschuß einsetzen.

Die Untersuchungsbefugnisse des Europäischen Parlaments sind nicht auf die Tätigkeit der Organe der Gemeinschaft begrenzt, sondern können sich auch auf das Handeln der Mitgliedstaaten erstrecken, die häufig die Politik der Gemeinschaft durchführen. Die Untersuchungskommission darf allerdings keine Sachverhalte prüfen, mit denen ein Gericht befaßt ist, solange das Gerichtsverfahren nicht abgeschlossen ist.

Die Einzelheiten der Ausübung dieser Untersuchungsbefugnisse wurden am 20. Dezember 1994 einvernehmlich von Parlament, Rat und Kommission festgelegt.

Das Europäische Parlament hat diese Bestimmungen bisher noch nicht genutzt.

28. Der Vertrag erweitert die Haushaltskontroll- und insbesondere die Entlastungsbefugnis des Europäischen Parlaments. Die Kommission muß ihm in diesem Zusammenhang alle erforderlichen Auskünfte erteilen und alle Maßnahmen ergreifen, um den Bemerkungen des Europäischen Parlaments nachzukommen. Die neuen Bestimmungen sind ohne nennenswerte Probleme angewandt worden.

b) Die Rolle des Europäischen Parlaments in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie in den Bereichen Justiz und Inneres

29. Das Europäische Parlament wird nach drei im Vertrag festgelegten Verfahren an der Außen- und Sicherheitspolitik beteiligt. Es muß zu den grundlegenden Weichenstellungen gehört und regelmäßig unterrichtet werden; außerdem kann es Anfragen oder Empfehlungen an den Rat richten (Artikel J.7). Das Europäische Parlament spielt also in diesem Bereich eine ähnliche Rolle wie die einzelstaatlichen Parlamente in der Außenpolitik ihres Landes.

Allerdings haben sich bei der Auslegung dieser Bestimmungen Schwierigkeiten ergeben. So ist das Europäische Parlament der Ansicht, daß die Anhörung jeder wichtigen Entscheidung vorangehen und formalisiert werden muß. Der Rat vertritt dagegen die Auffassung, daß das Erscheinen seines Präsidenten vor dem zuständigen Parlamentsausschuß und der Bericht im Anhang zu den Schlußfolgerungen des Europäischen Rates die eigentliche Anhörung darstellen.

30. In den Bereichen Justiz und Inneres erkennt der Vertrag (Artikel K.6) dem Europäischen Parlament eine ähnliche Rolle zu wie in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Mithin stellen sich hier die gleichen Auslegungsprobleme.

Allerdings stellt sich die Frage, ob die Verhältnisse hier nicht anders gelagert sind. Da diese Materien die Grundrechte und -freiheiten unmittelbar berühren können, bedürfen sie einer weitergehenden Kontrolle durch das Parlament, vor allem dann, wenn sie in rechtlich bindenden Instrumenten geregelt werden.

c) Die Aufforderung zur Unterbreitung von Vorschlägen

31. Das Europäische Parlament kann nunmehr die Kommission zur Unterbreitung eines Vorschlags für einen Gemeinschaftsakt auffordern (Artikel 138 b), wie dies bereits in Artikel 152 für den Rat vorgesehen ist. Die Kommission ist dann zwar nicht verpflichtet, einen Vorschlag zu unterbreiten, doch wird sie - entsprechend dem Verhaltenskodex, der unlängst mit dem Parlament vereinbart worden ist - einer solchen Aufforderung weitestgehend Rechnung tragen.

Das Europäische Parlament hat diese Bestimmungen bereits zweimal genutzt und die Kommission zur Unterbreitung von Vorschlägen zur Verhütung und Behebung von Umweltschäden und zum Brandschutz in Hotels aufgefordert. Beide Aufforderungen werden derzeit von der Kommission geprüft.

4. Der Ausschuß der Regionen

32. Der Vertrag hat mit dem Ausschuß der Regionen ein Organ geschaffen, das sich aus - in der Regel gewählten - Vertretern der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften der Union zusammensetzt (Artikel 198 a bis c). Dieses neue und wichtige Organ soll die Union und ihre Gebietskörperschaften einander näherbringen.

Die Anhörung des Ausschusses der Regionen ist in folgenden Bereichen zwingend vorgeschrieben: Bildung, Kultur, Gesundheitswesen, transeuropäische Netze sowie wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt. In den übrigen Bereichen ist sie fakultativ. Außerdem kann der Ausschuß von sich aus Stellungnahmen abgeben, "wenn er der Auffassung ist, daß spezifische regionale Interessen berührt werden".

Der Ausschuß hat am 9. und 10. März 1994 seine konstituierende Sitzung abgehalten und seither eine intensive Tätigkeit entfaltet. Dies belegen 42 Stellungnahmen, von denen 16 aufgrund einer obligatorischen Anhörung, 15 aufgrund einer fakultativen Anhörung und 11 Stellungnahmen aus eigener Initiative abgegeben wurden (Liste im Anhang 2).

Er wurde zu mehreren wichtigen Angelegenheiten, z.B. zur Informationsgesellschaft, gehört (fakultative Anhörung) und befaßte sich insbesondere mit der Bewertung der regionalen Auswirkungen der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik.

33. Der Ausschuß hat - obwohl er nicht häufig zusammentritt - seine Stellungnahmen so rechtzeitig abgeben können, daß es zu keiner Verzögerung des Beschlußfassungsverfahrens gekommen ist. In seinen Stellungnahmen hat er die Anliegen der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften stets deutlich zum Ausdruck gebracht, gleichzeitig aber auch auf die Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips verwiesen. Die Stellungnahmen, die er aus eigener Initiative abgegeben hat, beispielsweise zum Rechnungsabschluß in der Gemeinsamen Agrarpolitik, lassen allerdings die Gefahr einer gewissen Verzerrung erkennen.

5. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß

34. Der Vertrag stärkt den Wirtschafts- und Sozialausschuß in seiner Rolle und seiner beratenden Funktion und trägt somit dem Erfordernis einer stärkeren Einbeziehung der Akteure des Wirtschafts- und Soziallebens Rechnung. Er sieht insbesondere vor, daß der Wirtschafts- und Sozialausschuß aus eigener Initiative Stellungnahmen abgeben kann.

Im Rahmen seiner Aufgabe, die anderen Institutionen zu beraten, obliegt es ihm künftig, im Wirtschafts- und Sozialbereich aktiv dazu beizutragen, die Vertretung des Bürgers zu verbessern.

6. Die Beziehungen zwischen den Institutionen und den einzelstaatlichen Parlamenten

35. Dem Vertrag sind zwei Erklärungen zur Rolle der einzelstaatlichen Parlamente beigelegt:

In der ersten wird es als wichtig bezeichnet, "eine größere Beteiligung der einzelstaatlichen Parlamente an den Tätigkeiten der Europäischen Union zu fördern". Zu diesem Zweck verpflichten sich die Regierungen der Mitgliedstaaten, den einzelstaatlichen Parlamenten rechtzeitig die Vorschläge für Rechtsakte der Kommission zur Unterrichtung und gegebenenfalls zur Prüfung zu übermitteln. Außerdem soll der Informationsaustausch zwischen den einzelstaatlichen Parlamenten und dem Europäischen Parlament verstärkt werden.

Die zweite "ersucht das Europäische Parlament und die einzelstaatlichen Parlamente, erforderlichenfalls als Konferenz der Parlamente (oder "Assises") zusammenzutreten". Die Konferenz der Parlamente muß "zu wesentlichen Leitlinien der Europäischen Union gehört" werden.

36. Bei der Ratifikation des Vertrags haben mehrere Mitgliedstaaten ihre internen Verfahren bzw. ihre Praxis im Hinblick auf eine stärkere Einbindung der einzelstaatlichen Parlamente geändert.

Die Unterrichtung der einzelstaatlichen Parlamente über Vorschläge für Rechtsakte der Gemeinschaft oder deren Prüfung durch diese Parlamente unterliegt im wesentlichen den einzelstaatlichen Verfassungsvorschriften. Diese weisen erhebliche Unterschiede auf. So sind einige Parlamente der Auffassung, daß sie ihre Aufmerksamkeit auf die allgemeinen Leitlinien der Europapolitik richten müssen, während andere den Schwerpunkt auf die Kontrolle der Rechtsetzung legen.

37. Die Zahl der Begegnungen zwischen verschiedenen Gremien von Parlamenten der Mitgliedstaaten und des Europäischen Parlaments hat zugenommen: von rund 20 im Jahre 1992 auf 44 im Jahre 1993. Die Präsidenten oder Sprecher der Parlamente haben ebenfalls regelmäßige Zusammenkünfte veranstaltet. Eine Konferenz der für Europaangelegenheiten zuständigen Gremien der nationalen Parlamente und des Europäischen Parlaments (COSAC) tritt regelmäßig zusammen. Auf ihrer letzten Sitzung im Februar dieses Jahres hat diese Konferenz unter anderem Vorschläge zur Bildung einer neuen Kammer aus Vertretern der einzelstaatlichen Parlamente verworfen.

Die Möglichkeit, eine Konferenz der Parlamente (oder "Assises") einzuberufen, ist nach der bisher einzigen Sitzung vom Dezember 1990 in Rom nicht mehr genutzt worden.

38. In einigen Ländern haben die Schwierigkeiten bei der Ratifikation des Vertrags gezeigt, wie wichtig die Beteiligung der einzelstaatlichen Parlamente am europäischen Aufbauwerk ist.

Der Vertrag sieht bereits eine Mitwirkung der einzelstaatlichen Parlamente in folgenden Fällen vor:

Rolle der einzelstaatlichen Parlamente gemäß dem Vertrag

1. Verfassungsmäßige Ratifikation

- | | |
|--------------------------|-----------|
| · Änderung des Vertrags | Artikel N |
| · Beitritt neuer Staaten | Artikel O |

2. Zustimmung zu Akten

im Rahmen der Union

- | | |
|---|-----------------------------------|
| · Ratifikation der Übereinkommen in den Bereichen Justiz und Inneres | Artikel K.3 Absatz 2, Buchstabe c |
| · "Vergemeinschaftung" bestimmter Aktionen in den Bereichen Justiz und Inneres (gemäß Artikel K.1 Punkte 1 bis 6) | Artikel K.9 |

im Rahmen der Gemeinschaft

- | | |
|---|----------------------|
| · Ausdehnung der Bürgerrechte | Artikel 8 e |
| · Einheitliches Verfahren für die Wahlen zum Europäischen Parlament | Artikel 138 Absatz 3 |
| · Eigenmittel-Beschluß | Artikel 201 |
| · Ratifikation von Übereinkommen | Artikel 220 |

3. Durchführung des Gemeinschaftsrechts

- | | |
|---|-------------|
| · Umsetzung von Richtlinien im Bereich der Rechtsetzung | Artikel 189 |
|---|-------------|

Die einzelstaatlichen Parlamente wirken also an einigen der wichtigsten Entscheidungen im Unionsgeschehen mit. Gleichwohl ist ihnen an einer noch stärkeren Einbindung gelegen.

Diese ist nach Auffassung der Kommission entsprechend den innerstaatlichen Bestimmungen in der Rolle zu suchen, die sie bei der Formulierung des Standpunkts, den ihr Land im Rat vertreten wird, und bei der Kontrolle der innerstaatlichen Umsetzung von Unionsbeschlüssen spielen können.

7. Gesamtbewertung

39. Mit dem Vertrag sollte der institutionelle Rahmen der Union auf eine legitimere Grundlage gestellt werden.

Tatsächlich wurden die Rechtsetzungsbefugnisse des Europäischen Parlaments und seine Befugnis zur Kontrolle der Durchführung der Gemeinschaftspolitiken durch den Vertrag gestärkt. Auch die Schaffung des Ausschusses der Regionen und die zunehmende Einbindung der einzelstaatlichen Parlamente stellen einen ersten Ansatz dar, der dem Wunsch der Bürgervertreter der verschiedenen innerstaatlichen Politikebenen nach Mitwirkung Rechnung trägt.

Durch die Stärkung der Legitimität werden die Interessen der Staaten nicht beeinträchtigt. Der Vertrag hat dem Europäischen Rat und dem Rat eine maßgebliche Rolle bei der Ausgestaltung der neuen, politisch äußerst schwierigen Politikfelder wie

der Wirtschafts- und Währungsunion, der Außen- und Sicherheitspolitik und der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres zuerkannt.

Dank der Stärkung der Legitimität der Kommission durch das neue Ernennungsverfahren, die Aufrechterhaltung ihres Initiativrechts und dessen Ausdehnung auf neue Handlungsfelder der Union blieb das Gleichgewicht des institutionellen Dreiecks gewahrt.

Die Beurteilung, inwieweit es dem Vertrag gelungen ist, dem Erfordernis der Legitimität auf institutioneller Ebene zu entsprechen, fällt also positiv aus. Ein Vorbehalt ist jedoch insofern vorzubringen, als in den Handlungsfeldern, in denen vorwiegend die Mitgliedstaaten entscheiden, die demokratische Kontrolle auf Unionsebene unzureichend ist bzw. völlig fehlt.

* *
*

C. DIE NEUEN REGELN DER BESCHLUSSFASSUNG

40. Auch die Regeln und Verfahren der Beschlußfassung in der Union müssen der Forderung nach einer demokratischeren und effizienteren Arbeitsweise der Organe gerecht werden. Daher wird die Kommission aufgrund ihres Initiativrechts auch weiterhin den Anstoß zum Beschlußfassungsverfahren geben, wird die Rolle des Europäischen Parlaments, namentlich durch die Einführung des Mitentscheidungsverfahrens und die Erweiterung des Anwendungsbereichs der Verfahren der Zusammenarbeit und der Zustimmung gestärkt und werden die Bereiche, in denen der Rat mit qualifizierter Mehrheit beschließt, ausgedehnt.

Die Durchführungsverfahren ergeben sich unmittelbar aus der Gesetzgebungsarbeit. Der Kommission kommt in diesem Bereich eine wichtige Relais-Funktion gegenüber den nationalen Behörden zu.

1. Rechtssetzungs- und Durchführungsverfahren

a) Verfahren der Mitentscheidung

41. Im Wege des Mitentscheidungsverfahrens können Parlament und Rat Rechtsakte für wichtige Bereiche wie den Binnenmarkt einvernehmlich erlassen.

Dieses komplexe Verfahren (siehe schematische Darstellung in Anhang 3) besteht im wesentlichen aus einer ersten und zweiten Lesung, einem Vermittlungsverfahren bei Divergenzen zwischen Rat und Europäischem Parlament und beinhaltet die Möglichkeit, daß das Parlament den betreffenden Rechtsakt in letzter Instanz ablehnen kann.

Der Anwendungsbereich des Mitentscheidungsverfahrens wird in Anhang 4 beschrieben.

42. Der Stand der Anwendung des Mitentscheidungsverfahrens stellt sich wie folgt dar:

<u>ERGEBNISSE DES MITENTSCHEIDUNGSVERFAHRENS</u>	
- Vorschläge der Kommission	124
- Endgültig angenommen	33
davon:	
. ohne Vermittlung	18
. mit Vermittlung	15
- Nicht vom Europäischen Parlament angenommen	2
davon:	
. in 3. Lesung abgelehnt (Richtlinienentwurf "Sprach-Telefondienst")	1
. nach Einigung im Vermittlungsausschuß abgelehnt (Richtlinienentwurf "Biotechnologie")	1
Abgeschlossene Verfahren	35
. angenommen	33
. abgelehnt	2

43. Die Befürchtung, das Mitentscheidungsverfahren könnte sich als zu kompliziert und langwierig erweisen, war unbegründet. Aufgrund dieses Verfahrens konnten, insbesondere dank der guten Zusammenarbeit der Organe, Beschlüsse innerhalb vertretbarer Fristen gefaßt werden. Die Organe haben im übrigen am 21. Oktober 1993 eine Interinstitutionelle Vereinbarung getroffen, in der die Arbeitsweise des Vermittlungsausschusses im einzelnen festgelegt wird.

Bei den nach Inkrafttreten des Vertrags vorgelegten Kommissionsvorschlägen beträgt die durchschnittliche Verfahrensdauer weniger als 300 Tage. Allerdings wird zu prüfen sein, ob dieses Ergebnis auch über einen längeren Anwendungszeitraum erzielt wird.

In zwei Fällen hat das Verfahren nicht zu einem Beschluß geführt:

- der erste Fall betrifft den Vorschlag zum Sprach-Telefondienst; da im Vermittlungsverfahren keine Einigung zustande kam, hat das Europäische Parlament den Entwurf für einen Rechtsakt des Rates wegen der darin vorgesehenen Durchführungsmaßnahmen ("Komitologie") abgelehnt;
- der zweite Fall betrifft den Vorschlag für den Bereich Biotechnologie; obschon eine Einigung im Vermittlungsausschuß erzielt wurde, hat das Europäische Parlament den Vorschlag aus inhaltlichen Erwägungen im Plenum abgelehnt.

b) Verfahren der Zusammenarbeit

44. Das Verfahren der Zusammenarbeit wurde durch die Einheitliche Akte eingeführt. Obwohl die endgültige Entscheidung ausschließlich beim Rat liegt, ermöglicht es dem Parlament, durch eine zweifache Lesung am Rechtssetzungsprozeß teilzunehmen und dem Rat Änderungen zum gemeinsamen Standpunkt vorzuschlagen. Der Anwendungsbereich des Verfahrens wird durch den Vertrag auf wichtige Bereiche ausgedehnt, darunter die gemeinsame Verkehrspolitik sowie Teile der Wirtschafts- und Währungsunion (Anhang 5).

c) Konsultationsverfahren

45. Das Konsultationsverfahren besteht seit der Gründung der Gemeinschaften. Im Wege dieses Verfahrens kann das Europäische Parlament eine Stellungnahme zu den Vorschlägen der Kommission abgeben. Durch die Einführung des Verfahrens der Zusammenarbeit und des Verfahrens der Mitentscheidung wurde sein Anwendungsbereich begrenzt. Das Verfahren gilt allerdings noch in wichtigen Bereichen, wie der Gemeinsamen Agrarpolitik, der Steuerpolitik und einem Teil der Wirtschafts- und Währungsunion.

d) Zustimmung des Europäischen Parlaments

46. Bei diesem Verfahren kann das Europäische Parlament den ihm vorgelegten Rechtsakt annehmen oder ablehnen, ihn jedoch nicht abändern. Das Verfahren kommt in unterschiedlichen Bereichen zur Anwendung (Übersicht in Anhang 6):

Internationale Übereinkommen: In der Einheitlichen Europäischen Akte wurde das Verfahren der Zustimmung für die Assoziationsabkommen eingeführt. Im Vertrag (Artikel 228) wird dieses Verfahren ausgedehnt auf Abkommen,

- durch die ein besonderer institutioneller Rahmen geschaffen und eine Zusammenarbeit eingeführt wird;
- die mit erheblichen finanziellen Folgen für die Gemeinschaft verbunden sind;
- die eine Änderung eines nach dem Mitentscheidungsverfahren angenommenen Rechtsakts bedingen.

Rechtsakte: Im Vertrag wird die Zustimmung auf einige Gesetzgebungsbereiche ausgedehnt: Unionsbürgerschaft, besondere Aufgaben der Europäischen Zentralbank, Änderungen der Satzung der Europäischen Zentralbank, Struktur- und Kohäsionsfonds.

Sonstige Bereiche: In der Einheitlichen Akte wurde das Zustimmungsverfahren für die Beitrittsverträge eingeführt. Der Vertrag (Artikel 138) sieht nunmehr vor, daß das Europäische Parlament seine Zustimmung zu dem einheitlichen Verfahren für allgemeine unmittelbare Wahlen, also in einer Angelegenheit erteilen muß, die es unmittelbar betrifft.

Der Anwendungsbereich des Verfahrens der Zustimmung stellt sich wie folgt dar:

<u>ZUSTIMMUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS</u>	
<u>Stand der Anwendung des Zustimmungsverfahrens</u>	
Vorschläge	32
davon vor dem 1.11.93 eingeleitet	20
abgeschlossen,	7
davon betreffen	
. internationale Übereinkommen	5
. Beitritte	1
. Rechtsakte (Kohäsionsfonds)	1

47. Die Ausweitung des Anwendungsbereichs des Zustimmungsverfahrens hat die Rolle des Europäischen Parlaments gestärkt. Zu diesem Verfahren ist jedoch folgendes zu bemerken:

- zunächst bestehen auch weiterhin heikle Probleme bei der Auslegung seiner Anwendung auf internationale Übereinkommen, insbesondere in Bezug auf die Formulierung "erhebliche finanzielle Folgen" (dies gilt für das Fischereiabkommen mit Grönland);
- sodann ist dieses Verfahren kaum für die Gesetzgebungsarbeit geeignet, da das Parlament lediglich die Wahl hat, den ihm vorgelegten Rechtsakt anzunehmen oder abzulehnen;
- schließlich beanstandet die Kommission die Tatsache, daß das Parlament zu Änderungen des Vertrags seine Zustimmung nicht erteilen kann.

e) Haushaltsverfahren

48. Das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission sind in einer Vereinbarung und einer Erklärung übereingekommen, das Haushaltsverfahren, das durch den Vertrag nicht geändert wurde, in einigen Punkten zu verbessern:

- die Interinstitutionelle Vereinbarung vom 29. Oktober 1993 über die Haushaltsdisziplin und die Verbesserung des Haushaltsverfahrens, in der die Finanzielle Vorausschau 1993-1999 festgelegt und namentlich ein Ad-hoc-Konzertierungsverfahren für die obligatorischen Ausgaben eingeführt wird (deren Höhe wird vom Rat festgelegt, während das Parlament bei den nichtobligatorischen Ausgaben das letzte Wort hat);
- die Interinstitutionelle Erklärung vom 6. März 1995 über die Aufnahme von Finanzvorschriften in Rechtsakte. Diese Erklärung bezieht sich auf die Annahme von Rechtsakten für mehrjährige Programme. Sie unterscheidet zwischen im Mitentscheidungsverfahren angenommenen Rechtsakten, bei denen der Finanzrahmen eine vorrangige Bezugsgröße für die Haushaltsbehörde darstellt, und Rechtsakten, die nicht der Mitentscheidung unterliegen und bei denen der Finanzrahmen lediglich eine Absichtsbekundung des Gesetzgebers darstellt.

f) Abstimmungsverfahren im Rat

49. Bereits die Einheitliche Europäische Akte hatte die Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit im Rat eingeführt, was zweifellos zu einer effizienteren Beschlußfassung beigetragen hat. Mit dem Vertrag wurde diese Abstimmungsregel auf weitere Bereiche ausgedehnt. So gilt die Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit in den meisten neuen Handlungsfeldern: Visapolitik (ab 1996), allgemeine und berufliche Bildung, öffentliche Gesundheit, Verbraucherschutz, transeuropäische Netze und Entwicklungszusammenarbeit. Teilweise ist dies auch der Fall für Beschlüsse über die Wirtschafts- und Währungsunion, die Umwelt und die Sozialpolitik.

Allerdings ist in einer Vielzahl von Bestimmungen des Vertrags auch weiterhin die Einstimmigkeit als Abstimmungsmodus vorgesehen (Übersicht in Anhang 7).

g) Durchführungsbestimmungen

50. Die Rechtsetzung führt zu einer Vielzahl von Durchführungsmaßnahmen, die überwiegend von den Behörden der Mitgliedstaaten getroffen werden. In einigen Fällen jedoch überträgt der Rat die Durchführungsbefugnis im Prinzip der Kommission.

Die Einzelheiten für die Annahme der Durchführungsmaßnahmen sind derzeit durch einen Ratsbeschluß aus dem Jahre 1987 geregelt, der sieben verschiedene Verfahren vorsieht und Ausschüssen einzelstaatlicher Sachverständiger eine beratende Rolle einräumt. In bestimmten Fällen, und sofern Ausschuss und Kommission unterschiedliche Standpunkte vertreten, liegt die Entscheidung beim Rat.

51. Nach der Einführung des Mitentscheidungsverfahrens durch den Vertrag äußerte das Europäische Parlament die Auffassung, daß der Rat die Durchführungsmaßnahmen zu den im Mitentscheidungsverfahren angenommenen Rechtsakten nicht mehr allein delegieren oder allein ergreifen dürfe. Vielmehr müsse nun das Parlament in die jeweiligen Entscheidungen eingebunden werden. Aufgrund der unterschiedlichen Auffassungen von Rat und Parlament kam es in dritter Lesung zu der bislang einzigen Ablehnung eines Vorschlags durch das Parlament (Richtlinie über den Sprach-Telefondienst).

Um weitere Blockierungen zu vermeiden, haben die Organe am 20. Dezember 1994 einen modus vivendi vereinbart, der bis zur Überprüfung der Frage auf der Regierungskonferenz 1996 gilt.

52. Die Kommission hat es stets abgelehnt, das Verfahren "III-b" (eine der sieben Varianten) anzuwenden. Ihrer Ansicht nach ist dieses Verfahren unlogisch, da es eine Beschlußfassung nicht garantiert.

Abgesehen von diesem Vorbehalt ist sie der Auffassung, daß die Durchführungsverfahren funktionieren und - wie die folgenden Zahlen belegen - die Durchführungsmaßnahmen nicht übermäßig behindern.

Anzahl der Ausschüsse	rund	200
. mit der Möglichkeit, einen Beschluß zu blockieren		30
Von mehreren tausend Stellungnahmen wurden in den vergangenen drei Jahren		
. zur Beschlußfassung an den Rat zurückverwiesen		6
. blockiert (kein Beschluß)		0

Außerdem haben diese Verfahren zweifellos den Vorteil, daß die nationalen Behörden, die die betreffenden Maßnahmen meistens anwenden müssen, weitestgehend eingebunden werden.

2. Gesamtbewertung

Auch wenn die Rechtsetzungs- und Durchführungsverfahren insgesamt verhältnismäßig gut funktionieren, sind doch drei wesentliche Schwächen festzustellen:

- die nach wie vor bestehende Diskrepanz zwischen den Rechtsetzungs- und dem Haushaltsverfahren;
- die Vielschichtigkeit der Beschlußfassungssysteme;
- die mangelnde Logik der Zuordnung der verschiedenen Verfahren zu den jeweiligen Handlungsbereichen.

53. Die zwischen den Gesetzgebungsverfahren und dem Haushaltsverfahren festzustellenden Diskrepanzen äußern sich wie folgt:

- Das Europäische Parlament tendiert dazu, das Haushaltsverfahren zu nutzen, um Maßnahmen zu initiieren, die eigentlich im Rechtsetzungsverfahren zu beschließen wären, während der Rat dazu neigt, auf legislativem Wege finanzielle Verpflichtungen einzugehen, die eigentlich dem Haushaltsverfahren unterliegen.

Die sich daraus ergebenden Spannungen könnten durch eine Annäherung der Zuständigkeiten der Haushaltsbehörde und der Gesetzgebungsbehörde abgebaut werden.

- Mit dem Vertrag wurde insoweit ein zusätzlicher Reibungspunkt geschaffen, als die operativen Ausgaben für die Bereiche Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, Justiz und Inneres entweder von den Mitgliedstaaten oder aus dem Gemeinschaftshaushalt finanziert werden können. Beschließt der Rat eine Finanzierung aus Gemeinschaftsmitteln, so ist das Haushaltsverfahren einzuhalten. Kommt zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat keine Einigung über die zu finanzierende Aktion zustande, könnte sich daraus ein Konflikt entwickeln.
- Klassisches Beispiel für diese Diskrepanzen ist die Gemeinsame Agrarpolitik: dem Europäischen Parlament obliegt es, den Gesamthaushaltsplan festzustellen, in dem diese Politik, zu deren Definition es lediglich konsultiert wird, mehr als die Hälfte der Mittel beansprucht.

54. Das ursprünglich verhältnismäßig einfache Beschlußfassungssystem ist in den letzten zwanzig Jahren immer komplizierter geworden. Zunächst wurde ein komplexes Haushaltsverfahren eingeführt; hinzu kamen das Verfahren der Zusammenarbeit, der Mitentscheidung und der Zustimmung sowie besondere Bestimmungen für die Bereiche Wirtschafts- und Währungsunion, Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, Justiz und Inneres. Dieses System hat sich also nicht nach einem globalen Konzept, sondern in einzelnen Schichten entwickelt. Das Ergebnis dieser Entwicklung sind über zwanzig verschiedene Beschlußfassungsverfahren (Verzeichnis in Anhang 8).

Diese Situation führt in Verbindung mit der Kompliziertheit bestimmter Verfahren (Zusammenarbeit, Mitentscheidung und Haushaltsverfahren) zu einer ausgesprochen hermetischen Arbeitsweise der Union. So wirft das Verfahren der Mitentscheidung eine Reihe von Fragen auf, namentlich in bezug auf die Vermittlung bei einer beabsichtigten Ablehnung durch das Europäische Parlament oder in bezug darauf, ob der Gegenstand

der Vermittlung lediglich auf vom Rat abgelehnte Änderungsanträge beschränkt ist. Außerdem wäre es angesichts der Komplexität des Verfahrens gerechtfertigt, insbesondere die zweite und dritte Lesung zu vereinfachen.

Die Vielzahl der Verfahren schadet außerdem den internen Abläufen in der Union, insbesondere weil sie Streitigkeiten über Rechtsgrundlagen fördert. So können die Organe dazu neigen, die Rechtsgrundlage eines Rechtsaktes nicht nach inhaltlichen Erwägungen, sondern nach Maßgabe des anzuwendenden Beschlußfassungsverfahrens zu wählen. Diese Konflikte verlangsamen den Ablauf des Verfahrens und führen zu Streitigkeiten vor dem Gerichtshof, die vermieden werden müßten.

Hinsichtlich der Durchführungsmaßnahmen ("Komitologie") ist zur derzeitigen Funktionsweise folgendes zu bemerken:

- Zum einen bewirkt die Vielzahl der bestehenden Verfahren nur allzu häufig - bisweilen grundsätzliche - Diskussionen über die Frage, welches Verfahren in einem bestimmten Fall anzuwenden ist, und verzögert somit die Rechtsetzung.
- Zum anderen entsprechen die Durchführungsmaßnahmen nicht den strengen Transparenzkriterien.

55. Die Zuordnung der verschiedenen Verfahren zu den einzelnen Handlungsbereichen entbehrt jeder nachvollziehbaren Logik:

- Drei so wichtige Bereiche wie die Gemeinsame Agrarpolitik, die Verkehrspolitik und der Binnenmarkt unterliegen den drei Verfahren der einfachen Anhörung, der Zusammenarbeit und der Mitentscheidung;
- sehr eng zusammenhängende Bereiche wie Verkehr und transeuropäische Netze unterliegen teilweise unterschiedlichen Verfahren (Zusammenarbeit und Mitentscheidung);
- für ein und dieselbe Politik kommen mehrere Verfahren in Frage: typische Beispiele hierfür sind die Umweltpolitik, die Forschung sowie der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt.

Einem Teil der genannten Schwierigkeiten gemeinsam ist die Tatsache, daß der Vertrag für eine Vielzahl von Fällen die Einstimmigkeit im Rat vorschreibt, ohne daß dem ein kohärentes Prinzip zugrundeläge. So besteht in den Bereichen Forschung und Kultur eine Kombination von Mitentscheidungsverfahren und Einstimmigkeit im Rat, wodurch sich das Blockierungsrisiko unverhältnismäßig stark erhöht.

56. Es gilt daher, die Rechtsetzungsverfahren unter dem Gesichtspunkt der Normenhierarchie, die laut Vertrag auf der Regierungskonferenz geprüft werden muß, radikal zu vereinfachen. Auch im Haushaltsbereich ist das Beschlußfassungsverfahren im Sinne einer effizienten interinstitutionellen Zusammenarbeit einfacher zu gestalten.

.*

*

*

D. KONTROLLE

1. Richterliche Kontrolle

57. Seit jeher ist es Aufgabe des Gerichtshofs, die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung der Verträge zu sichern.

Er muß insbesondere gewährleisten, daß es bei der Umsetzung des Gemeinschaftsrechts in den einzelnen Mitgliedstaaten nicht zu Diskriminierungen kommt und die Verwirklichung der Vertragsziele nicht gefährdet wird. Er muß außerdem für eine einheitliche Auslegung des Gemeinschaftsrechts durch die innerstaatlichen Gerichte sorgen, die für seine Anwendung zuständig sind.

Durch seine Rechtsprechung, insbesondere durch den Dialog mit den innerstaatlichen Gerichten, hat er wesentlich zur schrittweisen Festigung des Binnenmarktes, zur Förderung gemeinsamer Politiken, zur Herausbildung einer Gemeinschaftsidentität sowie zur Ausschaltung nationalistischer oder diskriminierender Bestrebungen beigetragen.

a) Stärkung der richterlichen Kontrolle im gemeinschaftlichen Rahmen

58. Die wichtigsten durch den Unionsvertrag eingeführten Änderungen betreffen folgende drei Punkte:

- Das Gericht Erster Instanz wird im Vertrag verankert; der Rat kann diesem Gericht nunmehr auch andere Klagearten, ausgenommen Vorabentscheidungsfragen, zuweisen;
- es kann nunmehr auf Antrag der Kommission einem Mitgliedstaat, der bereits vom Gerichtshof wegen Nichterfüllung seiner Pflichten verurteilt wurde, dem Urteil jedoch nicht nachgekommen ist, die Zahlung eines Pauschalbetrags oder eines Zwangsgeldes auferlegen;
- was die Wirtschafts- und Währungsunion angeht, so übt der Rat der Europäischen Zentralbank bei Zuwiderhandlungen der einzelstaatlichen Zentralbanken die Rechtsmittelbefugnisse aus, die die Kommission entsprechend dem Vertrag in der Regel besitzt.

59. Die durch den Vertrag eröffneten Möglichkeiten der Übertragung von Zuständigkeiten an das Gericht Erster Instanz sind bislang noch nicht in Anspruch genommen worden.

Dasselbe gilt für die neuen Vorschriften über die Zahlung von Pauschalbeträgen oder Zwangsgeldern durch die Mitgliedstaaten. Die Kommission hat die Mitgliedstaaten im Juli 1994 von ihrer Absicht in Kenntnis gesetzt, diese Bestimmungen anzuwenden und einen diesbezüglichen Hinweis in die Fristsetzungsschreiben und die mit Gründen versehenen Stellungnahmen bei Nichtumsetzung eines Urteils des Gerichtshofs aufzunehmen, mit dem eine Zuwiderhandlung festgestellt wird.

b) Richterliche Kontrolle im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik

60. Dem Gerichtshof wurde hier keine Kompetenz zur Auslegung und Anwendung der einschlägigen Bestimmungen des Unionsvertrages zuerkannt (Artikel L). Er ist lediglich dann zuständig, wenn ein im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik verabschiedeter Akt gegen die Gemeinschaftsverträge verstößt.
61. Im Zuge des weiteren Ausbaus der gemeinsamen Aktionen im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik könnte das Fehlen einer richterlichen Kontrolle sich dann als problematisch erweisen, wenn die gemeinsamen Aktionen Grundrechte berühren.

c) Richterliche Kontrolle in den Bereichen Justiz und Inneres

62. Auch in diesem Bereich ist der Gerichtshof im Prinzip nicht für die Auslegung und Anwendung der einschlägigen Bestimmungen des Unionsvertrages zuständig (Artikel L).

Daraus ergibt sich insbesondere, daß weder das Europäische Parlament noch die Kommission die Möglichkeit haben, ihr Recht geltend zu machen, je nach Fall gehört, unterrichtet oder uneingeschränkt beteiligt zu werden. Außerdem haben weder die Mitgliedstaaten noch die Organe die Möglichkeit, die Verpflichtungen durchzusetzen, die sich aus den Beschlüssen ergeben.

Ferner ist zur inhaltlichen Ausgestaltung der Rechtsinstrumente für die Bereiche Justiz und Inneres folgendes zu bemerken:

- Dem Gerichtshof können bestimmte Zuständigkeiten für Übereinkommen übertragen werden, die jedoch auf die Auslegung der darin enthaltenen Bestimmungen und die Regelung von Streitigkeiten über ihre Anwendung beschränkt sind. Hingegen ist es dem Gerichtshof grundsätzlich nicht möglich, die Vereinbarkeit der Rechtsinstrumente mit dem Vertrag, den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, oder den übergeordneten Normen u.a. der Europäischen Menschenrechtskonvention und der Genfer Flüchtlingskonvention zu überprüfen - dies obwohl im Vertrag für die Bereiche Justiz und Inneres ausdrücklich auf diese Übereinkommen Bezug genommen wird;
- dem Gerichtshof können keinerlei Zuständigkeiten für gemeinsame Standpunkte und Maßnahmen übertragen werden, obschon diese Instrumente gegebenenfalls Rechte und Pflichten des Einzelnen berühren, wie die am 30. November 1994 verabschiedete gemeinsame Maßnahme über Reiseerleichterungen für Schüler aus Drittländern mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat.

2. Haushalts- und Finanzkontrolle

63. Der Vertrag schreibt die Haushaltsdisziplin (Artikel 201 a) und die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung (Artikel 205) als Grundsätze fest und verweist erstmals auf die Funktion des Finanzkontrolleurs. Außerdem bestimmt er, daß Vorschläge und Durchführungsmaßnahmen der Kommission durch entsprechende Haushaltsmittel gedeckt sein müssen.

In Anwendung dieser Grundsätze stützt sich die Kommission bei ihren Aktionen und Verfahren auf die wichtigsten Parameter einer wirtschaftlichen Haushaltsführung, wie Zielvorgaben, Kosten-/Wirksamkeitsanalyse sowie Ex-ante und Ex-post-Bewertung.

Im gleichen Sinne wird im Vertrag auch die Rolle des Rechnungshofes gestärkt und auf die Bedeutung der Betrugsbekämpfung hingewiesen (Artikel 209 a).

a) Der Rechnungshof

64. Durch den Vertrag wurde der bereits 1975 errichtete Rechnungshof in den Rang eines Organs der Gemeinschaft erhoben (Artikel 4). Diese Aufwertung zeugt von dem Willen der Union, dem Rechnungshof mehr Autorität zu verschaffen und die Effizienz der Haushaltsführung der Gemeinschaft zu verbessern.

Der Vertrag sieht ebenfalls vor, daß der Rechnungshof dem Europäischen Parlament und dem Rat eine Erklärung über die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung sowie die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der finanziellen Transaktionen vorlegt. Der Rechnungshof wird diese neue Zuständigkeit erstmals bei der Haushaltsrechnung und der Vermögensübersicht für das Haushaltsjahr 1994 ausüben, die der Haushaltsbehörde am 28. April dieses Jahres übermittelt wurden.

65. Die Sonderberichte des Rechnungshofes werden nunmehr vom Europäischen Parlament im Rahmen des Verfahrens zur Entlastung der Kommission für die Ausführung des Haushaltsplans herangezogen. Der Europäische Rat von Essen hat angesichts der Bedeutung dieser Berichte den Rat, die übrigen Organe und die Mitgliedstaaten aufgefordert, die in diesen Berichten enthaltenen Bemerkungen konsequent nachzukommen.

Ungeachtet der deutlichen Aufwertung der Rolle des Rechnungshofes hat sich die Zusammenarbeit zwischen ihm und der Kommission generell verbessert und intensiviert.

b) Betrugsbekämpfung

66. Durch die Neuerungen des Vertrags hinsichtlich der Bekämpfung von Betrug zum Nachteil der Gemeinschaft soll der berechtigten Forderung der Steuerzahler, der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaftsorgane nach einer rigorosen Betrugsbekämpfung entsprochen werden.

Im Vertrag werden die finanziellen Interessen der Gemeinschaft ausdrücklich den einzelstaatlichen Interessen gleichgestellt. Folglich müssen die Mitgliedstaaten dieselben Maßnahmen, einschließlich strafrechtlicher Maßnahmen, zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft treffen, die sie zum Schutz ihrer eigenen finanziellen Interessen ergreifen. Die Kommission wird in einem Bericht an den Rat bis Ende 1995 prüfen, inwieweit die Mitgliedstaaten ihren diesbezüglichen Verpflichtungen nachgekommen sind.

Außerdem hat die Kommission einen Ausschuß für die Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten eingesetzt, der als Forum für den Dialog über die Gemeinschaftspolitik zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft dient.

67. Ein wirksamer Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft kann nur gewährleistet werden, wenn die Mitgliedstaaten angemessene Überwachungsmaßnahmen sowie verwaltungs- und strafrechtliche Sanktionen einführen. In diesem Sinne hat die Kommission zwei Vorschläge unterbreitet: eine Verordnung über verwaltungsrechtliche Maßnahmen und Sanktionen sowie ein Übereinkommen über strafrechtliche Sanktionen. Bislang wurde keiner der beiden Vorschläge angenommen.
68. Die durch den Vertrag eröffneten rechtlichen Möglichkeiten sind angesichts des Umfangs der finanziellen Interessen und der großen finanziellen Verantwortlichkeiten verhältnismäßig beschränkt.

Zum einen ist es widersprüchlich, daß der Rat Maßnahmen zur Kontrolle der Ausgaben und zur Betrugsbekämpfung nur einstimmig beschließen kann, während er als Teil der Haushaltsbehörde über die Höhe der Ausgaben und Einnahmen mit qualifizierter Mehrheit entscheidet.

Das Erfordernis der Einstimmigkeit ist der Hauptgrund dafür, daß sich die Annahme der Instrumente zur Betrugsbekämpfung verzögert, und könnte bewirken, daß diese Instrumente inhaltlich verwässert werden. Erschwerend wirkt sich zudem aus, daß bestimmte Aspekte der Betrugsbekämpfung unter die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres fallen.

Ein zweiter Widerspruch ergibt sich daraus, daß die Zuständigkeit für die Ausführung des Haushaltsplans ausschließlich bei der Kommission liegt, während die Mittelbewirtschaftung überwiegend dezentral erfolgt, z.B. in der Agrarpolitik und bei den Strukturfonds. Zuständigkeit und Verantwortlichkeit decken sich also nicht. Dies bedeutet, daß unbedingt ein System wirksamer Kontrollen eingeführt werden sollte, und die Mitgliedstaaten dieser Problematik größere Aufmerksamkeit schenken müssen.

3. Gesamtbewertung

69. Die Bestimmungen über die richterliche und finanzielle Kontrolle wurden im Sinne einer größeren Effizienz geändert.

Für die richterliche Kontrolle sind nunmehr die Grundlagen gegeben, um Rolle und Arbeitsweise des Gerichtshofs und des Gerichts erster Instanz auf gemeinschaftlicher Ebene zu stärken. So hat der Gerichtshof nunmehr die Möglichkeit, gegen einen Mitgliedstaat eine Geldstrafe zu verhängen, wenn dieser einem Urteil, mit dem eine Vertragsverletzung festgestellt wurde, nicht nachkommt. Hingegen kann der Gerichtshof im Prinzip nicht im Bereich der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik tätig werden. In den Bereichen Justiz und Inneres, die nicht selten die Grundrechte und -freiheiten berühren, wird ihm nur eine eingeschränkte Rolle zugestanden. Diese hat er bislang nicht einmal wahrnehmen können.

Bei der Finanzkontrolle zielten die Änderungen auf den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft ab. Zum einen wurden die Verantwortlichkeiten der Kommission, des Europäischen Parlaments und des Rechnungshofes bei Haushaltsvollzug und Haushaltskontrolle gestärkt und geklärt, was bereits positive Auswirkungen gezeitigt hat. Zum anderen wurde die Notwendigkeit einer intensiveren Betrugsbekämpfung festgeschrieben. Die Zuständigkeit für diesen Bereich liegt in erster

Linie bei den Mitgliedstaaten, die die finanziellen Interessen der Gemeinschaft ebenso schützen müssen wie die eigenen finanziellen Interessen. Die Kommission ihrerseits kann sich bei der Betrugsbekämpfung nur auf beschränkte rechtliche Grundlagen und Instrumente stützen. Ein weiterer Ausbau des Instrumentariums ist daher dringend geboten.

*

*

*

II. MEHR TRANSPARENZ

70. Ein bürgernahes Europa ist auch ein Europa, in dem die Kompetenzverteilung klarer ist, die Rechtsnormen verständlicher, die Entscheidungen nachvollziehbarer und die Maßnahmen besser begründet sind.

In diesem Zusammenhang stellt das nunmehr im Vertrag verankerte Subsidiaritätsprinzip sowohl auf die Legitimation des Handelns der Union als auch auf eine klare Abgrenzung in der Kompetenzausübung zwischen der Union und den Mitgliedstaaten ab (A).

Gleichzeitig verpflichtet der Vertrag die Organe der Union, das Beschlußverfahren transparenter zu gestalten und ihre Arbeit dem Bürger zugänglicher zu machen (B).

Diese Forderung nach Klarheit und Zugänglichkeit wirft die Frage der Verständlichkeit des Vertrags selbst auf (C).

A. KLÄRUNG IM HINBLICK AUF DIE AUSÜBUNG DER KOMPETENZEN: DAS SUBSIDIARITÄTSPRINZIP

71. Die Subsidiarität wurde nicht erst mit dem Vertrag eingeführt, sondern fand bereits Eingang in Konzepte wie Richtlinie, gegenseitige Anerkennung und partnerschaftliche Zusammenarbeit. Dadurch daß sie in den gemeinsamen Bestimmungen des Vertrags verankert und definiert wurde, erhielt sie jedoch ein größeres Gewicht.

In einem Augenblick, da die Zuständigkeiten der Union beträchtlich ausgeweitet wurden, wollten die Unterzeichner des Vertrags mit dem Hinweis auf die Subsidiarität deutlich machen, daß bei der Ausübung der Kompetenzen der auf den verschiedenen Ebenen der Union, der Mitgliedstaaten und der Regionen vorhandenen Möglichkeiten Rechnung zu tragen sei. Außerdem haben sie festgeschrieben, daß die Mittel, die zur Ausübung der Kompetenzen auf der Ebene der Union eingesetzt werden, in einem angemessenen Verhältnis zu den verfolgten Zielen stehen müssen. Damit sollte die Aufgabenverteilung geklärt und die Arbeitsweise der Union selbst nachvollziehbar gestaltet werden.

72. Die Kommission hat, noch bevor der neue Vertrag formell in Kraft trat, klar zum Ausdruck gebracht, welche Bedeutung sie dem Subsidiaritätsprinzip beimißt. In ihren Augen ist Subsidiarität nicht nur ein Rechtsgrundsatz, sondern auch ein Handlungsprinzip.

Bereits im Oktober 1992 hat sie dem Rat und dem Europäischen Parlament Überlegungen zur Anwendung des Subsidiaritätsprinzips unterbreitet. Darin hat sie unter anderem die konkurrierenden Zuständigkeiten definiert, auf die Artikel 3b Absatz 2 Anwendung findet, und sie den ausschließlichen Kompetenzen gegenübergestellt. Ferner hat sie dem Europäischen Rat von Edinburgh eine Liste der bestehenden und vorgeschlagenen Rechtsvorschriften vorgelegt, die nach ihrer Auffassung im Lichte des Subsidiaritätsprinzips überprüft werden konnten. Sie erhielt daraufhin den Auftrag, dem

Europäischen Rat und dem Europäischen Parlament alljährlich einen Bericht über die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips vorzulegen.

Gleichzeitig wurde auf der Tagung des Europäischen Rates in Edinburgh ein "Gesamtkonzept für die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips durch den Rat" festgelegt.

Das Europäische Parlament hat seinerseits zu den Überlegungen beigetragen und im November 1992 eine Entschließung über eine interinstitutionelle Vereinbarung und im April 1994 eine Entschließung über die Anpassung des bestehenden Rechts angenommen.

Das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission haben am 25. Oktober 1993 eine Interinstitutionelle Vereinbarung über die Verfahren für die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips getroffen.

73. Im Dezember 1993 und 1994 hat die Kommission anlässlich der Tagung des Europäischen Rates ihre ersten Berichte über die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips vorgelegt. Deren wichtigste Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

a) künftige oder bereits in Ausarbeitung befindliche Rechtsvorschriften:

- jeder neue Vorschlag der Kommission wird zunächst unter dem Gesichtspunkt der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit geprüft; dies führte dazu, daß die Kommission in den Jahren 1993 und 1994 weniger, dafür aber gezieltere Vorschläge der Kommission unterbreitet hat; (Anhang 9);
- die Kommission hat mit Blick auf die Subsidiarität mehrere Vorschläge, die dem Rat und dem Parlament vorlagen, zurückgezogen oder überprüft. Damit hat sie, von einer Ausnahme abgesehen (Tierhaltung in Zoos), sämtliche im Dezember 1992 in Edinburgh eingegangene Verpflichtungen erfüllt. Darüber hinaus hat sie die Überprüfung mehrerer nicht in der Edinburgh-Liste vorgesehenen Vorschläge in Angriff genommen.

b) Bestehende Rechtsvorschriften: Die Kommission hat damit begonnen, mehrere Gruppen geltender Rechtsvorschriften, die bereits in der Liste des Europäischen Rates von Edinburgh aufgeführt waren, zu überprüfen. Dies erfolgt im Rahmen eines umfangreichen Programms zur Straffung und Vereinfachung des Gemeinschaftsrechts. In einigen Fällen wurden Anpassungen auch in Bereichen vorgenommen, die in diesem Programm nicht enthalten waren.

c) Sowohl bei den künftigen Vorschriften als auch bei der Überprüfung bestehender Rechtsvorschriften ist die Kommission offen für Anregungen, die von außen an sie herangetragen werden. Sie fördert diese sogar mit Hilfe von Grün- und Weißbüchern und über sonstige Formen der Konsultation, auf die sie immer häufiger zurückgreift.

Sie ist auch bereit zum Dialog mit den Mitgliedstaaten. So hat sie am 10. Juni 1994 in ihrer Antwort auf das deutsche Memorandum über die Subsidiarität unter anderem angekündigt, daß sie zwei weitere Vorschläge zurückziehen und neun weitere Vorschläge ändern würde.

In ihrem Arbeitsprogramm 1995 bekräftigt die Kommission ihren Willen, "dem Subsidiaritätsprinzip Rechnung zu tragen". Außerdem kündigt sie darin eine Verringerung der Zahl der Legislativvorschläge an, die sich "auf das Wesentliche" konzentrieren und "mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar" sein werden.

74. Schließlich haben sich die Organe der Union die für eine gemeinsame Anwendung des Subsidiaritätsprinzips erforderlichen Instrumente an die Hand gegeben: alle Bemühungen wären nutzlos, wenn das Subsidiaritätsprinzip nicht von allen Organen in kohärenter Weise angewendet würde.
75. Diese Kohärenz läßt sich jedoch in der Praxis noch nicht ohne weiteres herstellen, da der Stellenwert dieses Prinzips je nach Mitgliedstaat und Anwendungsbereich unterschiedlich beurteilt wird. So führt die Durchsetzung von Partikularinteressen weiterhin dazu, daß - im krassen Widerspruch zu dem in der Subsidiarität angelegten Gebot der Klarheit und Einfachheit - noch viel zu detaillierte Vorschriften erlassen werden. Doch darf die Tatsache, daß die Mitgliedstaaten nicht die gleiche Auffassung von Subsidiarität haben, kein Hindernis für die Fortsetzung der gemeinsamen Anstrengungen sein. Sie ist gleichwohl die Bestätigung, daß Subsidiarität ein Handlungsprinzip sein muß.

* *
*

B. ZUGANG ZUR INFORMATION UND VERSTÄNDLICHKEIT DER RECHTSVORSCHRIFTEN

76. Ohne Offenheit und Transparenz gibt es keine Demokratie und keine Bürgerbeteiligung. Dies wird mit Nachdruck in der Erklärung Nr. 17 zum Vertrag betont: "Die Konferenz ist der Auffassung, daß die Transparenz des Beschlußverfahrens den demokratischen Charakter der Organe und das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Verwaltung stärkt". Die Debatten im Vorfeld der Ratifizierung des Unionsvertrags und die Volksabstimmungen in Dänemark, Irland und Frankreich haben gezeigt, wie notwendig es ist, die Arbeit der Union offener und transparenter zu gestalten.

Der Europäische Rat hat diese Notwendigkeit auf seinen Tagungen in Birmingham, Edinburgh und Kopenhagen wiederholt bekräftigt. Die Volksabstimmungen und der Beitritt neuer Mitgliedstaaten, die auf Transparenz und Bürgernähe besonderen Wert legen, haben den Ruf nach einer konsequenten Politik, welche die Union dem Bürger näherbringt, die Bürgerbeteiligung fördert und das Vertrauen der Öffentlichkeit in den Entscheidungsprozeß der Union stärkt, noch lauter werden lassen.

1. Transparenz der Arbeit der Organe

77. Das Parlament ist naturgemäß der Öffentlichkeit zugänglich. Die übrigen Organe der Union haben sich bemüht, der Forderung nach mehr Öffnung und mehr Transparenz nachzukommen. So haben sie gemeinsam mit dem Parlament am 25. Oktober 1993 eine

interinstitutionelle Erklärung über Demokratie, Transparenz und Subsidiarität abgegeben. Diese sieht unter anderem folgende wichtige Maßnahmen vor:

a) Der Rat

78. Der Rat hat am 6. Dezember 1993 seine Geschäftsordnung geändert. Zwar sind die Beratungen im Grundsatz weiterhin geheim, doch sind künftig gewisse Ausnahmen möglich, wie etwa die Zulassung der Öffentlichkeit zu den Beratungen oder die Veröffentlichung und Erläuterung der Abstimmungsergebnisse der Mitgliedstaaten.
79. So veranstaltet der Rat in jedem Halbjahr eine öffentliche Debatte über das Arbeitsprogramm des Vorsitzes. Auch bei anderen Beratungen über wichtige Themen von gemeinschaftlichem Interesse oder über wichtige Legislativvorschläge kann die Öffentlichkeit zugelassen werden. Die Entscheidungen hierüber werden von Fall zu Fall nach der Einstimmigkeitsregel getroffen. Bisher haben 22 öffentliche Debatten stattgefunden (Anhang 10 und 11).

Diese öffentlichen Debatten betrafen in der Regel konsensfähige Themen. Öffentliche Debatten über kontroverse Themen wurden wegen fehlender Einstimmigkeit abgelehnt. Dieses Einstimmigkeitserfordernis wird zur Zeit vom Rat überprüft.

80. Die öffentliche Bekanntgabe und Erläuterung der Abstimmungsergebnisse erfolgt, sofern der Rat nicht anders beschließt, in den Fällen, in denen er als Gesetzgeber auftritt. Von der Möglichkeit, anders zu beschließen wurde bisher nie Gebrauch gemacht, und die Abschaffung dieser Bestimmung wird zur Zeit geprüft. Auch etwaige Erläuterungen zum Abstimmungsergebnis können öffentlich bekanntgegeben werden.

b) Die Kommission

81. Die Kommission hat beschlossen, ihr Arbeitsprogramm, das Legislativprogramm sowie bestimmte Initiativen zu veröffentlichen und im Vorfeld der Rechtsetzung alle Beteiligten verstärkt zu konsultieren.

Arbeitsprogramm und Legislativprogramm werden im Amtsblatt veröffentlicht. Im Legislativprogramm werden Kodifikationsvorhaben und geplante Vorschläge, die möglicherweise Gegenstand erweiterter Diskussionen sein werden (im Arbeitsprogramm 1994 waren es 33 von 105 Legislativvorschlägen), angekündigt.

Seit 1992 veröffentlicht die Kommission bestimmte Initiativen im Amtsblatt in Form von Zusammenfassungen mit den notwendigen Informationen, damit alle interessierten Kreise sich die einschlägigen Dokumente beschaffen und rechtzeitig Stellung beziehen können. Dieses Verfahren wurde bisher jedoch nur in wenigen Fällen angewandt.

82. Die Kommission führt häufiger als bisher - mit Hilfe von Grünbüchern, Weißbüchern¹ und Positionspapieren - Konsultationen durch, um allen Beteiligten Gelegenheit zur Meinungsäußerung zu geben. Dies erleichtert es ihr, zu beurteilen, ob und in welcher Form Regelungsbedarf auf Gemeinschaftsebene besteht. Die Kommission hat 1993

¹ Grünbücher werden zur Vorbereitung bestimmter Politiken ausgearbeitet. Weißbücher enthalten Wegweisungen zu wichtigen aktuellen Themen.

sechs Grün- bzw. Weißbücher veröffentlicht, 1994 waren es neun und für 1995 sind 23 vorgesehen.

2. Vereinfachung und Straffung des Gemeinschaftsrechts

83. Die gemeinschaftlichen und innerstaatlichen Rechtsvorschriften können durch Vereinfachung und Straffung klarer und verständlicher werden. Die auf Gemeinschaftsebene ergriffenen Maßnahmen zur Aktualisierung, Vereinfachung und Neuordnung des Gemeinschaftsrechts lassen sich in vier Kategorien einteilen:

- Neufassung, d.h. Zusammenfassung mehrerer Vorschriften in einem einzigen Rechtsakt mit sachlichen Änderungen;
- Vereinfachung, d.h. Streichung obsoleter und unnötiger Bestimmungen;
- konstitutive Kodifikation, d.h. Zusammenfassung von Rechtsvorschriften in einem neuen Rechtsakt ohne sachliche Änderungen;
- Verbesserung der redaktionellen Qualität der Rechtsvorschriften.

a) Neufassung

84. Die Kommission hat 1993 im Rahmen der Anpassung des Gemeinschaftsrechts an das Subsidiaritätsprinzip ein umfassendes Programm zur Neufassung des geltenden Rechts in Angriff genommen. Sie hat mehrere prioritäre, für eine Neufassung in Frage kommende Bereiche ermittelt, beispielsweise Aufenthaltsrecht und Arzneimittel.

b) Vereinfachung

85. Ebenfalls im Rahmen dieser Anpassung an das Subsidiaritätsprinzip arbeitet die Kommission an der Vereinfachung mehrerer Gruppen von Rechtsvorschriften, insbesondere im Bereich Umwelt und Lebensmittel. Außerdem hat sie eine Gruppe unabhängiger Sachverständiger beauftragt, mit Blick auf eine etwaige Vereinfachung und Straffung dieser Vorschriften zu untersuchen, welche Auswirkungen die gemeinschaftlichen und innerstaatlichen Vorschriften auf Beschäftigung und Wettbewerb haben.

c) Kodifikation

86. Die Kodifikation ist ein wirksames Instrument, das es den Betroffenen ermöglicht, ihre Rechte und Pflichten besser zu kennen.

Von den 15 Kodifikationsvorhaben (konstitutive Kodifizierungen), die in den Legislativprogrammen 1993 und 1994 vorgesehen waren, wurden bisher acht vorgeschlagen. Für 1995 sind zahlreiche weitere Vorschläge geplant (Anhang 12)

Die Verzögerungen sind auf die Komplexität der juristischen und sprachlichen Probleme sowie auf Startschwierigkeiten des vom Amt für Veröffentlichungen bei der Konsolidierung benutzten EDV-Systems zurückzuführen. Eine am 20. Dezember 1994 abgeschlossene Interinstitutionelle Vereinbarung legt eine Methode zur Beschleunigung der Arbeit bei den drei Organen fest.

d) Redaktionelle Qualität der Rechtsvorschriften

87. In allen Staaten der Welt hat das Recht an Klarheit eingebüßt, da es zahlreiche technische Bereiche regelt und von Sachverständigen ausgearbeitet wird. Die Rechtsnormen der Gemeinschaft sind überdies fast immer das Ergebnis von Verhandlungen, wobei mehrdeutige Formulierungen manchmal der Preis für die Zustimmung sind.

Auf Ersuchen des Europäischen Rates von Edinburgh hat der Rat im Juni 1993 Leitlinien zur Verbesserung der Verständlichkeit des Gemeinschaftsrechts festgelegt.

3. Zugang zu den Dokumenten

88. Der Zugang zu den Dokumenten der Organe ist ein wesentliches Mittel, um die Transparenz zu verbessern und einen offenen Dialog zu fördern. Der Rat und die Kommission haben hier gemeinsam auf zwei Ebenen gehandelt.

Sie haben am 6. Dezember 1993 einen gemeinsamen Verhaltenskodex für nicht veröffentlichte Dokumente, die sich im Besitz des Rates und der Kommission befinden, verabschiedet. Der Kodex schreibt das Grundprinzip eines möglichst umfassenden Zugangs zu den Dokumenten fest, allerdings vorbehaltlich bestimmter Ausnahmen, die zum Schutz der öffentlichen und privaten Interessen und des ordnungsgemäßen Funktionierens der Organe erforderlich sind. Er legt Einzelheiten für die Bearbeitung der Anträge, die Antwortfristen und den Rechtsbehelf fest.

Beide Organe haben anschließend Beschlüsse zur Anwendung des Verhaltenskodex erlassen. Die Kommission hat ihrerseits einen Leitfaden für ihre Bediensteten und ein Handbuch für die Öffentlichkeit herausgegeben.

Bei der Kommission wurden von 260 Anträgen auf Dokumenteneinsicht 53,7 % positiv beantwortet, 17,9 % der Anträge wurden abgelehnt und 28,4 % wurden für unzulässig erklärt (Anhang 13).

89. Da diese Maßnahmen erst seit kurzem angewandt werden, wäre es verfrüht, eine eingehende Beurteilung ihrer Wirksamkeit vorzunehmen. Eines steht jedoch fest: der Grundsatz des Zugangs zur Information ist nunmehr fest verankert. Die grundlegenden Instrumente sind vorhanden, und eine Überprüfung des Kodex ist nach zweijähriger Anwendung vorgesehen.

*
* *

C. LESBARKEIT DER VERTRÄGE

90. Die Diskussionen im Vorfeld der Ratifizierung des Unionsvertrags haben ein Problem deutlich sichtbar gemacht, das seinen Verfassern entgangen war: Das Problem seiner Verständlichkeit.

Die Komplexität des europäischen Aufbauwerks, das sich stufenweise vollzogen hat und aus Teilfortschritten und Kompromissen besteht, schlägt sich in der Unübersichtlichkeit der rechtlichen Strukturen nieder.

Bereits vor dem Unionsvertrag war das Nebeneinander mehrerer Rechtsgemeinschaften (Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl, Europäische Atomgemeinschaft) mit unterschiedlichen Grundlagen und Rechtsinstrumenten sowie separaten Verträgen ein Hindernis für das Verständnis.

Der Unionsvertrag hat diese Situation noch weiter kompliziert, indem er eine neue Struktur hinzufügte, welche die bereits bestehenden Strukturen änderte und ergänzte, und Unklarheiten in bezug auf einige Bestimmungen der früheren Verträge insofern schuf, als er sie weder übernommen noch formell außer Kraft gesetzt hat. Die daraus resultierende mangelnde Klarheit und Verständlichkeit der Grundtexte der Union ist der Akzeptanz in der Öffentlichkeit nicht förderlich.

Nach Auffassung der Kommission gilt es daher, unter Wahrung des gemeinschaftlichen Besitzstandes, die drei Gemeinschaften und die Europäische Union zu einer einzigen Rechtsgemeinschaft zusammenzufassen, die verschiedenen Verträge zu verschmelzen und bei dieser Gelegenheit bestimmte Textpassagen redaktionell zu konsolidieren.

* * *

D. GESAMTBEWERTUNG

91. Die allgemeine Erkenntnis, daß die Transparenz bei der Wahrnehmung der Kompetenzen der Gemeinschaftsorgane verbessert werden muß, hat dazu geführt, daß der Grundsatz der Subsidiarität als Handlungsprinzip der Organe in den Vertrag aufgenommen wurde. Er regelt nicht nur die Notwendigkeit, sondern auch die Intensität des Handelns.

Die Kommission läßt sich bei ihren Initiativen sowie bei der Bewertung der Notwendigkeit und der Verhältnismäßigkeit sowohl bestehender als auch künftiger Rechtsvorschriften von diesem Prinzip leiten. Seine Anwendung hat insbesondere bewirkt, daß die Zahl neuer Vorschläge spürbar zurückgegangen ist und bestehende Akte zurückgenommen oder geändert wurden. Trotz dieser greifbaren Ergebnisse muß dieses Prinzip inhaltlich noch weiter ausgestaltet werden, damit die Schwierigkeiten, welche sich aus den unterschiedlichen Einstellungen, Traditionen und Interessen der Mitgliedstaaten ergeben, überwunden werden können.

92. Durch mehr Transparenz soll erreicht werden, daß der Bürger den Entscheidungsprozeß besser versteht; dies setzt voraus, daß die gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften verständlicher abgefaßt werden.

Eine Bewertung der Effizienz der Instrumente ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt verfrüht. Bisher entsprechen sie jedoch bei weitem nicht den Erwartungen der Bürger. Es bedarf daher noch weiterer Fortschritte, insbesondere im Rat, der als Gesetzgebungsorgan eine weitere Öffnung zulassen muß. Die Anstrengungen der Gemeinschaft bleiben allerdings wirkungslos, wenn die innerstaatlichen Behörden nicht ihrerseits für Transparenz bei der Umsetzung und Anwendung des Gemeinschaftsrechts sorgen.

Besonders augenfällig ist der Mangel an Transparenz in den Bereichen Justiz und Inneres, die eng mit der inneren Sicherheit der Union verknüpft sind und die Grundrechte unmittelbar berühren.

*

*

*

Zweiter Teil

Effizienz und Kohärenz der Unionspolitiken

Das Hauptziel der Europäischen Union bestand darin, die im wesentlichen wirtschaftsorientierten Gemeinschaften auszubauen zu einem umfassenden Gefüge, das seine "Identität auf internationaler Ebene" behaupten kann (Artikel B). Gemäß dem Vertrag bilden die Europäischen Gemeinschaften daher das Fundament der Union, das durch die Politiken und Formen der Zusammenarbeit in den Bereichen Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik sowie Justiz und Inneres erweitert worden ist.

Der Preis für diese globale Dimension der Union war zwangsläufig eine verstärkte Dualität ihrer Funktionsweise, die sich sowohl auf gemeinschaftlicher als auch zwischenstaatlicher Ebene vollziehen muß und zugleich von Integration und Kooperation geprägt ist. Daraus resultiert eine um so größere Komplexität. Wenn unter diesen Bedingungen die Effizienz erhalten bleiben soll, muß die Kohärenz zwischen den einzelnen Pfeilern gewährleistet werden. Daher sieht der Vertrag einen "einheitlichen institutionellen Rahmen (vor), der die Kohärenz und Kontinuität der Maßnahmen (...) sicherstellt" (Artikel C).

Die nachstehende Bewertung erstreckt sich folglich sowohl auf die tatsächliche Effizienz, mit der jede einzelne der neuen Zuständigkeiten wahrgenommen wurde, als auch auf die im Rahmen unterschiedlicher Funktionsmechanismen erreichte Kohärenz der Zuständigkeiten.

Was die internen Zuständigkeiten angeht, wo die wichtigsten Neuerungen Bereiche betreffen, die relativ stark voneinander getrennt sind (Wirtschafts- und Währungsunion sowie Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres), steht die Bewertung der Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit im Vordergrund. (I)

Hingegen ist bei den externen Tätigkeitsbereichen der Union die Bewertung der Kohärenz von entscheidender Bedeutung, weil sich die wirtschaftlichen und politischen Bereiche wechselseitig beeinflussen. Da die Union zudem keine Rechtspersönlichkeit besitzt, ist es unerläßlich, daß die Maßnahmen der einzelnen Staaten und die der Gemeinschaft - nur diese agieren als völkerrechtliche Subjekte - kohärent sind (II).

I. DIE INTERNEN POLITIKBEREICHE

93. Wichtigste Neuerung im Inneren ist die Errichtung der Wirtschafts- und Währungsunion. Darüber hinaus hat der Vertrag bestimmte Gemeinschaftspolitiken weiterentwickelt und neue Tätigkeitsbereiche eingeführt (A).

Die zweite große Neuerung ist ein neuer Titel über die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres. Damit wird innerhalb des Vertrags und des einheitlichen Entscheidungsrahmens eine - bisher wenig kohärente - zwischenstaatliche Zusammenarbeit vorgesehen, deren Tragweite erheblich ausgedehnt werden soll (B).

A. DIE GEMEINSCHAFTSMATERIEN

1. Die Wirtschafts- und Währungsunion

Die irreversible Perspektive einer gemeinsamen Währungspolitik und Währung gewährleistet die Vollendung des Binnenmarktes und stellt einen der entscheidendsten Fortschritte dar, die der Vertrag mit sich gebracht hat. Die wesentlichen Elemente werden nachstehend dargelegt.

Multilaterale Überwachung (Artikel 103)

94. Vor dem Vertrag über die Europäische Union war die Koordinierung der Wirtschaftspolitiken der Mitgliedstaaten lediglich als allgemeiner Grundsatz in verschiedenen Artikeln vorgesehen und zu diesem Zweck nur der Währungsausschuß verbindlich vorgeschrieben. Alle Modalitäten für die Koordinierung der Wirtschaftspolitiken waren in abgeleiteten Rechtsvorschriften festgelegt.

Im Lichte der bei der Anwendung dieser Rechtsvorschriften und der im Zusammenhang mit der Funktionsweise des europäischen Währungssystems gesammelten Erfahrungen wurden durch den Unionsvertrag die Verfahren ausgebaut. Aufgrund umfassender wirtschaftspolitischer Leitlinien und im Rahmen der praktischen Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion wird die wirtschaftliche Entwicklung nunmehr multilateral überwacht. Es ist ausdrücklich vorgesehen, daß entsprechende Empfehlungen an die Mitgliedstaaten gerichtet werden können.

95. Infolgedessen tragen die neuen Vertragsvorschriften dazu bei, daß die Konvergenzfrage zur Sprache gebracht und ein Konsens über angemessene Gemeinschaftskonzepte vorangetrieben wird. Die Bewertung, inwieweit die Mitgliedstaaten die Grundzüge der Wirtschaftspolitik umgesetzt haben, wird vom Rat bei der Festlegung der Grundzüge für das jeweils kommende Jahr vorgenommen. Somit kann bereits festgestellt werden, daß sich das Überwachungsverfahren

unmittelbar auf die Politik der Mitgliedstaaten auswirkt - auch wenn eine umfassende Beurteilung dieses Verfahrens verfrüht wäre.

Dadurch, daß diese Frage auf höherer Ebene erörtert wurde, ist sowohl das Konvergenzproblem in den Vordergrund gerückt, als auch die Bedeutung einer angemessenen Überwachung herausgestellt worden.

Übermäßige öffentliche Defizite (Artikel 104 c)

96. Aufgrund des für den Fall eines übermäßigen öffentlichen Defizits vorgesehenen Verfahrens müssen die Mitgliedstaaten in der zweiten Phase der Wirtschafts- und Währungsunion bei ihrer Haushaltspolitik die Erfüllung des Konvergenzkriteriums anstreben (Artikel 109 j) und in der dritten Phase, wenn zusätzliche Maßnahmen durchgeführt werden, dieses Kriterium einhalten.

Ergänzend zu diesem Verfahren wurden Vorschriften eingeführt, nach denen die Mitgliedstaaten der Kommission über den öffentlichen Schuldenstand Bericht zu erstatten haben.

97. Im ersten Jahr, 1994, erfolgte die Anwendung des Verfahrens verhältnismäßig reibungslos. Entsprechend der Stellungnahme der Kommission vertrat der Rat im September den Standpunkt, daß in zehn Mitgliedstaaten ein übermäßiges Defizit bestand. Die Empfehlungen für den Defizitabbau wurden im Oktober gebilligt und im November förmlich verabschiedet. Im Rahmen dieser Ratsentscheidungen machte die Kommission in vollem Umfang von ihrem Initiativrecht Gebrauch und befürwortete eine strikte Anwendung des Verfahrens, während der Rat den Empfehlungen der Kommission weitgehend entsprach und unverzüglich seine Entscheidung erließ.

Die Empfehlungen zum Abbau übermäßiger öffentlicher Defizite können vom Rat veröffentlicht werden, wenn er feststellt, daß seine Empfehlungen nicht umgesetzt worden sind. Die Öffentlichkeit wird dann informiert, wenn der Rat auf Empfehlung der Kommission die Länder mit einem übermäßigen Defizit festlegt. Einige Mitgliedstaaten haben sogar zur Rechtfertigung der zusätzlichen Anstrengungen, die sie ihren Bürgern abzuverlangen gedenken, eine Veröffentlichung der Empfehlungen gewünscht.

Die Unterrichtung des Parlaments erfolgt durch die Kommission und den Rat. Die Kommission ist bestrebt, dem Parlament möglichst rasch die Gründe mitzuteilen, die sie veranlassen, den Rat auf Mitgliedstaaten mit übermäßig hohen Defiziten hinzuweisen.

Nach nunmehr zweijähriger Erfahrung mit den Verfahren der multilateralen Überwachung kann festgestellt werden, daß sie zur einer verstärkten Koordinierung der Wirtschaftspolitiken beigetragen und die Einbindung der nationalen Parlamente beträchtlich verbessert haben.

Kapitalverkehr (Artikel 73 b bis g)

98. Die den Kapitalverkehr betreffenden Änderungen sind Anfang 1994 wirksam geworden. Die vorher ergangenen Liberalisierungsrichtlinien sowie vorher eingeführte

Vorschriften über den Kapitalverkehr und Kapitalbewegungen aus und nach Drittländern sind inzwischen den Vertragsvorschriften angepaßt worden.

Eine umfassende Bewertung der praktischen Auswirkungen dieser neuen Vorschriften wäre verfrüht. Hinweise über die Anwendung dieser Vorschriften sind jedoch im ersten Bericht des Währungsausschusses über Kapitalverkehr und -bewegungen enthalten.

Abgeleitetes Recht und Errichtung des Europäischen Währungsinstituts
(Artikel 109 e und Artikel F)

99. *Abgeleitetes Recht* : Die Mitgliedstaaten haben ihre Rechtsvorschriften im wesentlichen den im Vertrag festgeschriebenen Regeln angepaßt, u.a.: das Verbot für die Zentralbanken, Kredite an den Staat zu vergeben, und das Verbot, die öffentliche Hand beim Zugang zu den Finanzinstituten zu bevorzugen. Die Einhaltung dieser Vorschriften wird sowohl von der Kommission (gegenüber den Mitgliedstaaten) als auch vom Institut (gegenüber den Zentralbanken) gewährleistet. Alle Mitgliedstaaten haben ihre Regeln bzw. Praktiken entsprechend den neuen Vorschriften angepaßt.

Überdies haben mehrere Mitgliedstaaten bereits Maßnahmen ergriffen, um gemäß dem Vertrag die Unabhängigkeit ihrer Zentralbank zu gewährleisten.

Schließlich sieht der Vertrag vor, daß das Institut von den Regierungen der Mitgliedstaaten zu allen geplanten Rechtsvorschriften konsultiert wird, die in seine Zuständigkeit fallen. Die entsprechenden Modalitäten sind festgelegt worden, und die meisten Mitgliedstaaten haben geeignete Durchführungsmaßnahmen erlassen.

100. *Errichtung des Europäischen Währungsinstituts* : Das Währungsinstitut wurde, wie vorgesehen, am 1. Januar 1994 errichtet. Der Präsident ist inzwischen ernannt worden. Sitz des Instituts und der künftigen Europäischen Zentralbank ist Frankfurt. Nach einem schwierigen Start hat das Institut nach kurzer Zeit seine Arbeit aufgenommen und auf folgende Schwerpunkte konzentriert:

- Verstärkung der Koordinierung der Währungspolitiken;
- Vorbereitung der dritten Phase: Das Institut muß bis Ende 1996 den rechtlichen, organisatorischen und logistischen Rahmen festlegen, den das europäische Zentralbankensystem benötigt, um seine Aufgaben in der dritten Phase wahrnehmen zu können.

101. Während der ersten achtzehn Anwendungsmonate konnten die im Vertrag für die einzelnen Stufen der Wirtschafts- und Währungsunion vorgesehenen Maßnahmen rasch und effizient umgesetzt werden. Auch wenn das Europäische Parlament die ihm zugewiesene Rolle innerhalb der multilateralen Überwachung in einigen Punkten kritisiert hat, ist festzustellen, daß die die Wirtschafts- und Währungsunion betreffenden Vorschriften entsprechend den einschlägigen Verfahren und dem einschlägigen Fälligkeitsplan zur Anwendung gelangt sind.

Die bei der praktischen Verwirklichung der zweiten Phase der Wirtschafts- und Währungsunion erzielten Ergebnisse haben nicht nur die Flexibilität des Mechanismus, sondern auch die Glaubwürdigkeit der einzelnen Organe bzw. Institutionen deutlich gemacht: die des Rates (verstärkte Überwachung und Mitverantwortung) und die der Kommission und des Europäischen Währungsinstituts (wobei die Praxis zeigt, daß die

jeweiligen Aufgabenbereiche klar definiert wurden). Für die Zukunft dürfte eine positive Entwicklung zu erwarten sein, insbesondere hinsichtlich des Zeitplans für den Eintritt in die dritte Phase und der Intensivierung der schrittweisen Koordinierung der Wirtschaftspolitiken. Wie wichtig die Einhaltung des Zeitplans ist, zeigen die jüngsten Währungsturbulenzen auf den internationalen Märkten.

2. Konsolidierte Bereiche

Bestimmte Zuständigkeiten sind, sowohl was die Sache, als auch was das Entscheidungsverfahren betrifft, im Vertrag teilweise grundlegend ausgebaut worden: dabei handelt es sich um die Sozialpolitik, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, die Forschungs- und die Umweltpolitik sowie die transeuropäischen Netze.

a) Sozialpolitik (Artikel 117 bis 125 und Protokoll Nr. 14)

102. Durch den Unionsvertrag soll ein ausgewogener und dauerhafter wirtschaftlicher und sozialer Fortschritt gefördert werden. Während die Vorschriften des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft im Sozialbereich nicht nennenswert geändert worden sind, haben elf - inzwischen vierzehn - Mitgliedstaaten ein Abkommen über die Sozialpolitik, das integrierender Bestandteil des Vertrags ist, geschlossen. Sie bekunden damit ihren Willen, der Gemeinschaft Mittel an die Hand zu geben, um die soziale Dimension mit dem gleichen Tempo voranzubringen wie die anderen, insbesondere wirtschaftsrelevanten Gemeinschaftsbereiche.

Dieses Abkommen ist der erste Beispielsfall für eine gemeinschaftliche Konstruktion, bei der ein Mitgliedstaat nicht die Ziele der anderen Mitgliedstaaten mitträgt.

Das Abkommen erweitert die Zuständigkeit der Gemeinschaft um neue Bereiche (Anhang 14) und verstärkt die Funktion des sozialen Dialogs innerhalb des Gesetzgebungsprozesses.

Zwar sieht das Abkommen einen wesentlich verstärkten Rückgriff auf Mehrheitsbeschlüsse vor, doch verbleiben noch viele Bereiche, in denen die Beschlüsse einstimmig gefaßt werden müssen.

103. Das Abkommen hat die Anhörung der Sozialpartner institutionalisiert und aufgewertet. Diese erlaubt es der Kommission, sich von der Zweckmäßigkeit einer Gemeinschaftsinitiative zu überzeugen, und gibt den Sozialpartnern die Möglichkeit, die inhaltliche Ausgestaltung der Vorschläge zu beeinflussen. Regelmäßig finden in einem flexiblen Rahmen Zusammenkünfte der Sozialpartner auf europäischer Ebene statt.

Außerdem wird den Sozialpartnern eine wichtigere Rolle bei der Durchführung der sozialpolitischen Richtlinien der Gemeinschaft zuerkannt, die ihnen mit Zustimmung des betroffenen Mitgliedstaates übertragen werden kann.

Das Abkommen sieht ferner vor, daß auf Wunsch der Sozialpartner vertragliche Beziehungen auf Gemeinschaftsebene hergestellt werden können. Die praktische Durchführung dieser Vereinbarungen kann auf gemeinsamen Antrag der Parteien

durch Beschluß des Rates auf Vorschlag der Kommission erfolgen. Diese Vorschrift ist bisher noch nicht zur Anwendung gelangt.

104. Demnach ist die Sozialpolitik derzeit geregelt durch:

- die Bestimmungen des Titels II des Vertrags über die Europäische Union und
- die Bestimmungen des Abkommens, wonach vierzehn Mitgliedstaaten - ausgenommen ist das Vereinigte Königreich - Rechtsakte auf Gemeinschaftsebene erlassen können.

Die Anwendung dieser beiden Regelwerke stellt die Kommission vor wichtige Entscheidungsprobleme: bisher hat sie von Fall zu Fall beurteilt, ob es zweckmäßig war, das Abkommen als Rechtsgrundlage heranzuziehen. Grundsätzlich zieht sie das Abkommen nur dann heran, wenn es nicht möglich ist, zu einer Entscheidung aller fünfzehn Mitgliedstaaten zu gelangen. Im Bereich Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz, wo die Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit ergehen, stützt sich die Kommission grundsätzlich nicht auf das Abkommen, sondern auf die Vertragsvorschriften.

Bisher ist das Abkommen nur selten zur Anwendung gelangt: im Falle einer Richtlinie betreffend die Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in Unternehmen und Unternehmensgruppen von gemeinschaftlicher Dimension und im Falle einer Entschlieung zu den sozialpolitischen Aussichten.

105. Diese differenzierte Vorgehensweise ist, auch wenn das Abkommen über die Sozialpolitik vom Inhalt her als weitere Stufe zu einer europäischen Sozialpolitik zugunsten aller Unionsbürger gewertet werden kann, bedauerlich, beeinträchtigt sie doch das soziale Image der Union und gibt ständig Anlaß zu Protesten wegen Wettbewerbsverzerrungen.

b) Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt (Artikel 130a bis 130e und Protokoll Nr. 15)

106. Der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt hat im Rahmen des Vertrags eindeutig an Bedeutung gewonnen und fungiert nun als Kernelement neben der Verwirklichung eines Wirtschaftsraums ohne Grenzen und der Wirtschafts- und Währungsunion:

- der Grundsatz der Solidarität mit den benachteiligten Regionen wird gefestigt durch den horizontalen Charakter des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts, zu dem die gemeinsamen Politiken (Umwelt, transeuropäische Netze) beitragen müssen;
- die konkreten Vorschriften zur Umsetzung dieser Solidarität werden ergänzt durch die Errichtung eines Kohäsionsfonds zugunsten Spaniens, Griechenlands, Irlands und Portugals. Ein Zusatzprotokoll ermöglicht die Anpassung des Eigenmittelsystems nach Maßgabe des relativen Wohlstands der Staaten.

107. Im Rahmen der am 16. Mai 1994 erlassenen Verordnung über den Kohäsionsfonds konnten gleich nach Inkrafttreten in den vier betroffenen Ländern wichtige Programme eingeleitet werden, die auf die Einbindung dieser Länder in die transeuropäischen Verkehrsnetze und die Verbesserung der Umweltqualität (insbesondere der Wasserqualität) abzielen.

Über den Kohäsionsfonds hinaus hat sich durch die Stärkung der Grundlagen des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts im Vertrag nicht viel an den praktischen Umsetzungsmodalitäten geändert. Diese hängen im wesentlichen von den verschiedenen Strukturfonds-Verordnungen ab, die vor Inkrafttreten des Vertrags geändert wurden.

108. Die Kommission ist der Auffassung, daß die Umsetzung der Strukturpolitiken im Dienste der Kohäsion wie folgt verbessert werden könnte:

- eine Intensivierung der Partnerschaft zwischen Union, Mitgliedstaaten, Regionen und Gebietskörperschaften (nach jeweils spezifischen Modalitäten), unter anderem unter Beteiligung der Sozialpartner;
- eine wirksame Finanzkontrolle und Bewertung der Strukturfondsmaßnahmen. Ohne klare Kompetenzabgrenzung lassen sich diese Aufgaben nicht zufriedenstellend wahrnehmen, da die Notwendigkeit der finanziellen Solidarität innerhalb der Union nur ungenügend demonstriert werden kann und die Transparenz ihrer Tätigkeiten beeinträchtigt wird.

c) Forschung und technologische Entwicklung (Artikel 130 f bis p)

109. Die entscheidende Reform auf diesem Gebiet war die Einheitliche Europäische Akte. Mit dem Unionsvertrag wurden nur punktuell Änderungen vorgenommen.

Durch den Vertrag wurden zunächst diejenigen Forschungsmaßnahmen legitimiert, die nicht allein mit dem Ziel der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Industrie begründet werden konnten (z.B. medizinische Forschung oder Umweltforschung).

Hervorgehoben wird auch die Notwendigkeit einer Koordinierung der Politiken der Mitgliedstaaten untereinander sowie mit der Politik der Gemeinschaft. Für diese Koordinierung wurde jedoch kein institutioneller Rahmen geschaffen.

Im Oktober 1994 legte die Kommission die Mitteilung "Forschung und technologische Entwicklung - Koordinierung durch Zusammenarbeit" vor. Die Mitteilung wird zur Zeit im Rat geprüft.

110. Das Rahmenprogramm wird im Mitentscheidungsverfahren angenommen. Das Parlament ist somit an den richtungsweisenden politischen und budgetären Entscheidungen beteiligt, nicht jedoch an Entscheidungen über Einzelheiten der spezifischen Programme, zu denen es nur konsultiert wird. Für die Verabschiedung des Rahmenprogramms ist aber weiterhin Einstimmigkeit erforderlich.

Trotz der Schwerfälligkeit dieses Verfahrens, bei dem Mitentscheidung und Einstimmigkeit kombiniert werden, konnte das Vierte Rahmenprogramm innerhalb von zehn Monaten verabschiedet werden. Dabei trafen mehrere glückliche Umstände zusammen: Alle Organe der Gemeinschaft waren sich der Gefahr einer Unterbrechung der Gemeinschaftsaktion für den Fall bewußt, daß nicht alle Entscheidungen bis Ende 1994 angenommen werden konnten. Auch der Wille des Europäischen Parlaments, noch vor den Europa-Wahlen zu einer Einigung zu gelangen, war hier von entscheidender Bedeutung.

Das durch den Vertrag vorgeschriebene Gesetzgebungsverfahren ist jedoch immer noch viel zu schwerfällig, denn es gilt sowohl für das Rahmenprogramm als auch für die spezifischen Programme. So mußten zur Durchführung des Rahmenprogramms mehr als 20 Gesetzgebungsentscheidungen getroffen werden.

d) Umwelt (Artikel 103 r bis t)

111. Durch den Vertrag erhielten die Aktionen im Umweltbereich den Rang einer Gemeinschaftspolitik. Damit wird der wachsenden Bedeutung der Umwelt Rechnung getragen. Außerdem werden die Grundsätze und Orientierungen, auf denen die Maßnahmen im Umweltbereich beruhen, erweitert: Im Unionsvertrag sind das Vorbeugeprinzip, die Forderung eines hohen Schutzniveaus und die Einbeziehung der Umweltpolitik in alle sonstigen Gemeinschaftspolitiken festgeschrieben.

Zudem können nunmehr über die Gemeinschaftsunterstützung aus dem Kohäsionsfonds Umweltvorhaben in vier Mitgliedstaaten realisiert werden.

112. Durch den Unionsvertrag wurde die Effizienz des Entscheidungsprozesses verbessert: In der Regel wurde die Einstimmigkeit im Rat durch die qualifizierte Mehrheit und die einfache Anhörung des Europäischen Parlaments durch das Verfahren der Zusammenarbeit ersetzt. Allerdings wurde der Entscheidungsprozeß nicht vereinfacht, denn in bestimmten Fällen gelangt die Mitentscheidung zur Anwendung und in weiteren Fällen entscheidet der Rat einstimmig nach Anhörung des Europäischen Parlaments.

Außerdem hat der Vertrag die unscharfe Abgrenzung zwischen diesem und den für den Binnenmarkt geltenden Verfahren nicht beseitigt. Somit ist weiterhin unklar, ob Vorschläge unter die Mitentscheidung (Artikel 100 a) oder das Verfahren der Zusammenarbeit (Artikel 130 s) fallen. Dies hat sich bisher besonders nachteilig bei den Vorschlägen zu den Abfällen ausgewirkt.

So hat der Vertrag die Formulierung einer - noch weiter auszubauenden - Umweltpolitik zwar grundsätzlich erleichtert, gleichzeitig aber die Schwierigkeiten hinsichtlich der Rechtsgrundlage und der Klarheit des Entscheidungsprozesses erhöht.

e) Transeuropäische Netze (Artikel 129 b bis d)

113. Mit dem Begriff der transeuropäischen Netze wird im Vertrag ein sehr reales Erfordernis umschrieben: Die Abschaffung der Binnengrenzen und die Zusammenarbeit mit den mittel- und osteuropäischen Ländern zwingen dazu, den Ausbau der Verkehrswege, der Stromverteilungs- und Telekommunikationsnetze nicht mehr nur als Summe einzelstaatlicher Netze zu betrachten, sondern auch nach einem schlüssigen Konzept auf europäischer Ebene anzugehen.

Hierzu besteht im Unionsvertrag die Möglichkeit einer Abstimmung der Entscheidungen in den Mitgliedstaaten auf der Grundlage der europäischen Leitpläne. Außerdem wird die Möglichkeit eröffnet, Synergieeffekte der einzelstaatlichen Anstrengungen mit Finanzierungen aus dem Haushalt der Gemeinschaften in spezifischen Fällen zu fördern.

114. Die beschleunigte Errichtung transeuropäischer Netze ist ein Ziel des Weißbuchs über Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung. Kommission und Europäisches Parlament haben energisch auf eine schnelle Annahme der Leitpläne für die Netze im Straßengüter-, Eisenbahn- und Binnenschiffsverkehr hingewirkt. Jedoch sind die Anstrengungen bei der Auswahl vorrangiger Vorhaben von gemeinschaftlichem Interesse und bei dem Versuch, eine kritische Masse an Finanzierungen auf diese Vorhaben zu vereinen, konsequent fortzusetzen. Im Rahmen einer Zusammenarbeit, für die einstimmige Entscheidungen vorgesehen sind, waren die Mitgliedstaaten nicht bereit, nationale Präferenzen aufzugeben. Aufgrund dieser Präferenzen kommt es zu einer unausgeglichene Verteilung der verschiedenen, über europäische Finanzierungsinstrumente verfügbaren Kategorien öffentlicher Mittel.

3. Weitere neue Tätigkeitsbereiche

115. Um den Anliegen mehrerer Mitgliedstaaten Rechnung zu tragen, wurden mit dem Unionsvertrag Entscheidungsbefugnisse in zahlreichen, das Leben der Bürger oft unmittelbar berührenden Bereichen auf die Gemeinschaft übertragen: Visapolitik (Artikel 100 c und d); allgemeine und berufliche Bildung, Jugend (Artikel 126 und 127); Kultur (Artikel 128); Gesundheitswesen (Artikel 129); Verbraucherschutz (Artikel 129 a) und Industrie (Artikel 130).

In der Mehrzahl der Fälle sieht der Vertrag eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten vor. Die Harmonisierung einzelstaatlicher Vorschriften wird bisweilen ausdrücklich ausgeschlossen, z.B. in den Bereichen allgemeine und berufliche Bildung, Kultur und öffentliche Gesundheit. Je nach Bedeutung der betreffenden Maßnahmen sind Einstimmigkeit oder Mehrheitsentscheidung erforderlich, ohne daß eine eindeutige Verbindung zur Wahl des Entscheidungsverfahrens hergestellt wird (z.B. Kultur und Industrie).

116. Die neuen Bestimmungen wurden bisher nur sehr selten in Anspruch genommen. Daher ist eine gründliche Bewertung noch nicht möglich. Dies schmälert keinesfalls die Bedeutung, die Rechtsakten künftig zukommen könnte, die zur Förderung der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit mit Mehrheit verabschiedet werden. Die europäische Dimension wird in den genannten Bereichen eine zunehmende Rolle spielen. Die Programme LEONARDO und SOKRATES, die gestützt auf die neuen Rechtsgrundlagen angenommen wurden, sind erste Beispiele für diese Entwicklung.

* * *

B. DIE ZUSAMMENARBEIT IN DEN BEREICHEN JUSTIZ UND INNERES

117. Die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres ist eines der Handlungsinstrumente, die sich die Union an die Hand gegeben hat, um das europäische Einigungswerk zu vervollständigen. Die vertragliche Verankerung dieser Zusammenarbeit in Titel VI des Unionsvertrags bedeutet an sich schon eine wesentliche Neuerung gegenüber einer bisher weitgehend zusammenhang- und ergebnislosen zwischenstaatlichen Kooperation, die gleichsam im Verborgenen betrieben wurde. Die Einbeziehung der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit in den einheitlichen institutionellen Rahmen der Union ermöglicht im Prinzip Kohärenz und Kontinuität ihres Vorgehens.

Eine wirksame Gestaltung der Zusammenarbeit ist insofern geboten, als die Schlußfolgerungen der Europäischen Räte und die besondere Aufmerksamkeit, die die Öffentlichkeit der Einwanderungsproblematik und dem international organisierten Verbrechen schenkt, einen deutlichen Kooperationsbedarf in diesen Bereichen erkennen lassen.

118. Die institutionellen und rechtlichen Instrumente der Zusammenarbeit in der Innen- und Rechtspolitik sind ihrer Natur nach angesiedelt zwischen dem klassischen Gemeinschaftssystem und der einfachen zwischenstaatlichen Zusammenarbeit, die allerdings nach wie vor eine beherrschende Rolle spielt:

- die Kommission und das Europäische Parlament spielen eine gewisse, wenn auch weniger wichtige Rolle als in den Gemeinschaftsbereichen;
- die Initiative liegt bei den Mitgliedstaaten und - in bestimmten Materien - bei der Kommission;
- neue Rechtsinstrumente wurden eingeführt (der gemeinsame Standpunkt, die gemeinsame Maßnahme und die vom Rat auszuarbeitenden Übereinkommen);
- der Gerichtshof ist grundsätzlich nicht für die Beilegung von Streitigkeiten zuständig, ausgenommen in bestimmten, vom Rat vorgesehenen Bereichen;
- es ist ein Verfahren für die "Vergemeinschaftung" bestimmter Bereiche vorgesehen;
- eine Finanzierung zu Lasten des Gemeinschaftshaushalts kann beschlossen werden.

1. Ergebnisse

119. Bisher hat der Rat nur in sehr geringem Maße auf die neuen Instrumente des Titels VI zurückgegriffen. So hat er
- keinen gemeinsamen Standpunkt,
 - nur zwei gemeinsame Maßnahmen (Reiseerleichterungen für Schüler von Drittstaaten mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat und Ausweitung der Tätigkeiten der Europol-Drogenstelle) und
 - lediglich ein Übereinkommen (vereinfachtes Auslieferungsverfahren) angenommen.

Hingegen hat er etwa 50 Empfehlungen, Entschlüsse oder Schlußfolgerungen (Anhang 15) angenommen, die zu den klassischen Instrumenten der Zusammenarbeit gehören, über die die Mitgliedstaaten bereits vor Inkrafttreten des Unionsvertrags verfügten.

Der Rat bevorzugt also gegenwärtig eindeutig die klassischen, nicht bindenden Instrumente der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit.

Zum Inhalt dieser Instrumente ist zu bemerken, daß alle Themen vom Europäischen Rat auf seiner Tagung in Luxemburg (Juni 1991) angeregt wurden; der Unionsvertrag hat in dieser Hinsicht keine wesentlichen Neuerungen gebracht.

2. Bewertung der Funktionsweise

120. Angesichts dieser Ergebnisse drängt sich die Frage auf, ob die rechtlichen Instrumente und die Verfahren der Zusammenarbeit, die beide im wesentlichen aus dem Titel V über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik übernommen wurden, für die Bereiche Justiz und Inneres angemessen sind.

Titel V und Titel VI decken nämlich völlig unterschiedliche Bereiche ab: Während die Außenpolitik vor allem auf sich ständig verändernde Situationen reagieren muß, geht es in den Bereichen Justiz und Inneres häufig um normative Fragen, die unmittelbar Grundrechte berühren und somit Rechtssicherheit erfordern.

a) Probleme im Zusammenhang mit den Rechtsinstrumenten

121. Die Wirksamkeit der in Titel VI vorgesehenen Rechtsinstrumente wird durch folgende Nachteile abgeschwächt:
- zwischen den Mitgliedstaaten bestehen Meinungsverschiedenheiten in bezug auf die Natur und die rechtlichen Wirkungen der gemeinsamen Standpunkte und Maßnahmen. Insbesondere scheint es einen Konsens über deren bindenden Charakter nur insofern zu geben, als sie ausdrückliche Verpflichtungen enthalten;
 - die Verfahren zur Annahme und Inkraftsetzung der Übereinkommen sind langwierig und kompliziert. Sie bedürfen zum einen der Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten, denen jedoch keine Fristen gesetzt werden (das am 15. Juni 1990 unterzeichnete Dubliner Asylübereinkommen ist nach wie vor nicht in Kraft, da das Ratifizierungsverfahren noch nicht abgeschlossen ist). Zum anderen wird dadurch, daß die Annahme des Übereinkommens durch einen nicht näher gekennzeichneten "Rechtsakt" erfolgt, die Rolle des Rates auf ein Mindestmaß beschränkt;
 - vor allem aber hat sich das Erfordernis der Einstimmigkeit für alle durch Titel VI abgedeckten Bereiche erwartungsgemäß als lähmend erwiesen, weil es entweder das Handeln oder die Beschlußfassung überhaupt verhindert oder aber dazu führt, daß der betreffende Beschluß nur auf einem niedrigen Niveau zustandekommt. Allerdings kann in den Übereinkommen festgelegt werden, daß etwaige Maßnahmen zu deren Durchführung mit der Mehrheit von zwei Dritteln

der Stimmen im Rat angenommen werden (Artikel K.3); diese Bestimmung ist jedoch nicht zur Anwendung gelangt.

Dieses Erfordernis der Einstimmigkeit ist also möglicherweise der Hauptgrund für die Wirkungslosigkeit des Titels VI. So wurde zum Beispiel hinsichtlich der Mindestgarantien für Asylverfahren erst auf der Ratstagung vom 10. März 1995 Einvernehmen lediglich über eine EntschlieÙung erzielt, obwohl bereits auf dem Europäischen Rat von Brüssel im Oktober 1993 die Einleitung einer gemeinsamen Maßnahme gefordert wurde. Gleiches gilt auch für die Einreise zum Zweck der Familienzusammenführung oder der Ausübung einer Beschäftigung: Es wurde eher eine Bestandsaufnahme der in den Mitgliedstaaten geltenden Rechte als deren Angleichung vorgenommen. Das einzige bisher angenommene Übereinkommen, das die Auslieferung betrifft, stellt ebenfalls einen Minimalkompromiß dar, der lediglich einen Teil des ursprünglichen Vorschlags übernimmt.

- Schließlich ist feststellen, daß im Prinzip weder eine Kontrolle der Durchführung noch eine Auslegung der eingeleiteten Maßnahmen vorgesehen ist.

Bei den nicht bindenden Akten ist dies durchaus üblich, bei den gemeinsamen Maßnahmen, den gemeinsamen Standpunkten und den Übereinkommen jedoch eher ungewöhnlich. Zwar kann in den Übereinkommen eine Zuständigkeit des Gerichtshofs für die Auslegung der darin enthaltenen Bestimmungen und für alle Streitigkeiten über ihre Anwendung vorgesehen werden, doch konnte bisher kein Einvernehmen über die Aufnahme entsprechender Einzelheiten in die Übereinkommen erzielt werden. Die neun noch anhängigen Übereinkommen sind insbesondere aufgrund dieses Problems blockiert.

b) Probleme im Zusammenhang mit den Verfahren

Die in Titel VI vorgesehenen Mechanismen geben ebenfalls Anlaß zu einigen Bemerkungen:

122. - Die Initiative zum Handeln, die bis zum Inkrafttreten des Unionsvertrags allein vom Ratsvorsitz ausging, wurde auf die Mitgliedstaaten sowie - für alle Politikbereiche mit Ausnahme der justitiellen Zusammenarbeit in Strafsachen, der Zusammenarbeit im Zollwesen und der polizeilichen Zusammenarbeit - auch auf die Kommission ausgedehnt.

Allerdings hat von dieser Möglichkeit bislang nur ein - nicht den Ratsvorsitz führender - Mitgliedstaat einmal und die Kommission zweimal Gebrauch

gemacht². In der Praxis ist es nach wie vor der Ratsvorsitz, der die Initiativen ergreift und die entsprechenden Texte vorlegt.

Die Kommission hat es zunächst vorgezogen, als Beitrag zu den Arbeiten Gesamtmittelungen (zu Fragen der Einwanderung und des Asyls sowie zur Drogenbekämpfung) vorzulegen, deren wesentlicher Nutzen darin begründet war, daß sowohl die gemeinschaftlichen Politikbereiche als auch die der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit vorbehaltenen Bereiche beleuchtet wurden.

123. - Probleme stellen sich außerdem im Zusammenhang mit der Transparenz der Initiativen und der Konsultation des Parlaments.

Die Kommission hat ihrerseits ihre Initiativen systematisch im Amtsblatt veröffentlicht und sie dem Europäischen Parlament zur Information zugeleitet; in diesen Fällen hat auch der Ratsvorsitz das Europäische Parlament konsultiert.

Hingegen sieht der Vertrag keine Verpflichtung zur systematischen Konsultation des Parlaments zu Rechtsakten vor. Bisher haben die jeweiligen Präsidenschaften keine Konsultationen zu ihren Initiativen - auch nicht zu Initiativen von weitreichender Bedeutung wie dem Europol-Übereinkommen - durchgeführt. In Bereichen, die die Rechte des Bürgers unmittelbar berühren, kann dies als Versäumnis betrachtet werden.

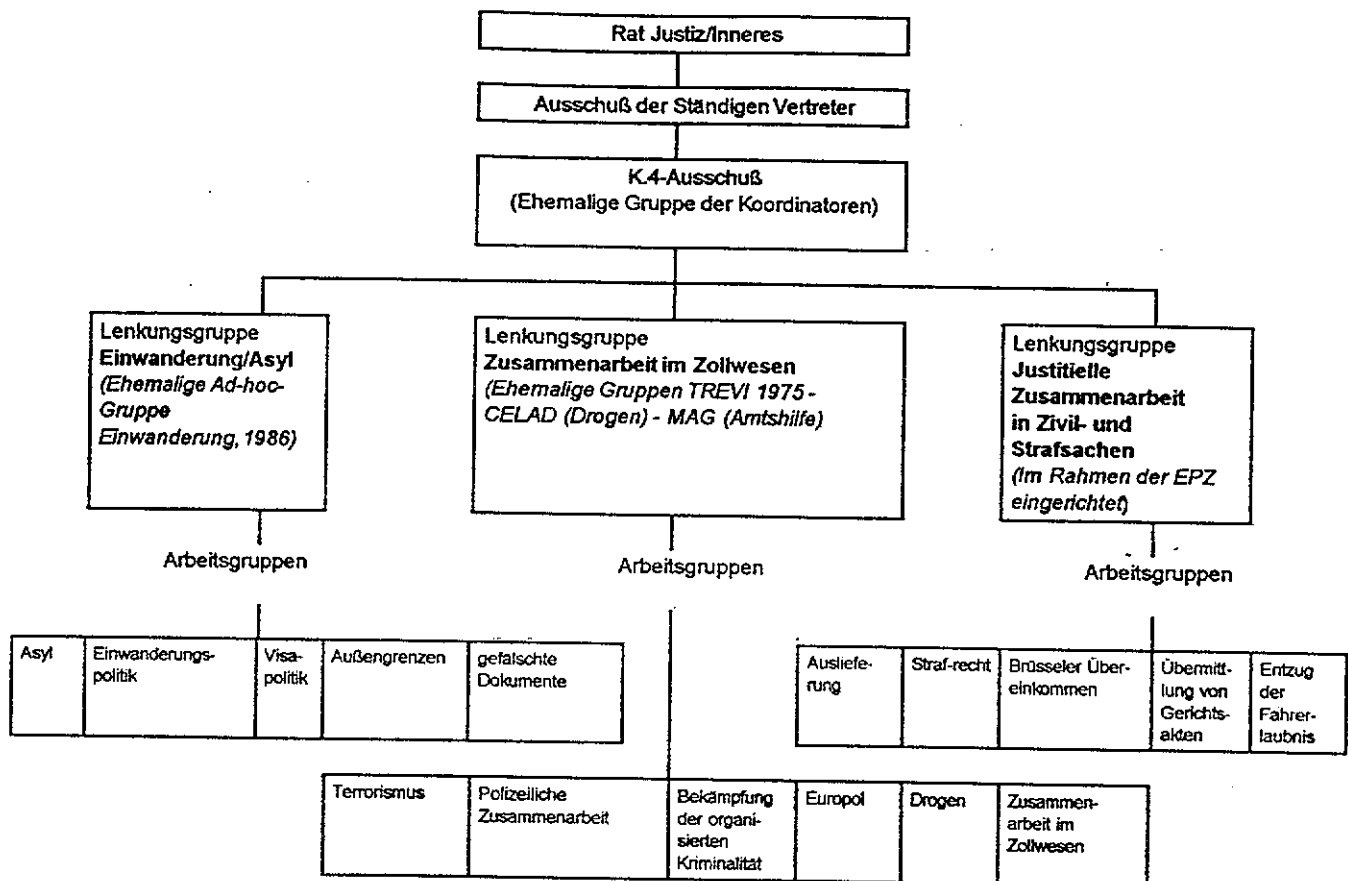
124. - Die Arbeitsstrukturen in den Bereichen Justiz und Inneres umfassen fünf Verhandlungsebenen (Rat, AStV, K.4-Ausschuß, Lenkungsgruppen, Arbeitsgruppen) statt der in Gemeinschaftsangelegenheiten üblichen drei Stufen.

Diese Situation ist darauf zurückzuführen, daß es bei der Umsetzung des Unionsvertrags nicht für zweckmäßig erachtet wurde, die Arbeitsmethoden grundlegend zu ändern; bereits bestehenden Strukturen wurden lediglich neue Strukturen hinzugefügt: so hat der K.4-Ausschuß die Nachfolge der 1988 vom Europäischen Rat von Rhodos eingesetzten Gruppe der Koordinatoren angetreten; die drei Lenkungsgruppen sind an die Stelle der "Trevi-Gruppe/Hochrangige Beamte", der Gruppe "Einwanderung" und der Gruppe "Justitielle Zusammenarbeit" getreten. Damit kommt es regelrecht zu Aufgabenüberschneidungen: bei den Fachfragen zwischen den Arbeitsgruppen und den Lenkungsgruppen; bei der Kompromißsuche zwischen dem K.4-Ausschuß und dem AStV.

²

- Das Vereinigte Königreich hat eine gemeinsame Maßnahme zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft vorgeschlagen.
 - Die Kommission hat ein Übereinkommen über die Personenkontrolle beim Überschreiten der Außengrenzen vorgeschlagen und einen Vorschlag für ein Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft unterbreitet.
- Somit haben zum Thema "Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft" sowohl das Vereinigte Königreich als auch die Kommission jeweils einen Vorschlag vorgelegt. Beide Texte wurden gleichzeitig geprüft, was möglicherweise auch dazu beigetragen hat, daß die Arbeiten nur langsam vorankamen: bisher einziges Ergebnis ist eine Entschließung des Rates.

ARBEITSSTRUKTUREN IN DEN BEREICHEN JUSTIZ UND INNERES



Es liegt auf der Hand, daß diese Struktur mit mehreren Ebenen, auf denen einige nicht über Verhandlungserfahrung in Gemeinschaftsmaterien verfügen, keinesfalls die Herbeiführung der erforderlichen Kompromisse begünstigt, sondern eher lediglich eine Verlagerung dieser Aufgabe auf die nächsthöhere Ebene fördert.

125. - Gemäß dem Vertrag können die operativen Ausgaben in den Bereichen Justiz und Inneres entweder direkt zu Lasten der Mitgliedstaaten oder, sofern der Rat dies einstimmig beschließt, zu Lasten des Haushalts der Gemeinschaften gehen.

Die Mittel im Haushaltsplan 1994 konnten nicht verwendet werden. Auch die im Haushaltsplan 1995 veranschlagten Mittel sind bisher noch nicht in Anspruch genommen worden. Bisher wurden die Ausgaben direkt von den Mitgliedstaaten finanziert (den Hauptausgabenposten bildet die Europol-Drogenstelle). Im Gegensatz zu der Vorgehensweise im Bereich der Außenpolitik, für den die gleiche Regelung gilt, wurde hier die Möglichkeit der Finanzierung zu Lasten des Gemeinschaftshaushalts nicht in Anspruch genommen, da schon über den Grundsatz einer Heranziehung des Gemeinschaftshaushalts zur Finanzierung dieser Materie keine Einstimmigkeit erzielt werden konnte.

3. Überschneidung mit dem Gemeinschaftsbereich

Schließlich konnten die Probleme der Überschneidung mit dem Gemeinschaftsrecht nicht vermieden werden:

a) Abgrenzung zwischen den Gemeinschaftsmaterien und den Bereichen Justiz und Inneres

126. Die "unscharfe" Trennung zwischen den Gemeinschaftsmaterien und den unter Titel VI fallenden Bereichen hat weder die Beschlußfassung erleichtert, noch die Transparenz gefördert.

In der Sache sind die durch die "Säulenstruktur" des Vertrags bedingten Schwierigkeiten offen zutage getreten: So bestimmt Artikel K.1, daß die "Ziele der Union, insbesondere der Freizügigkeit (...), unbeschadet der Zuständigkeiten der Europäischen Gemeinschaft" zu verwirklichen sind. Nun ist aber die Freizügigkeit bereits mit Blick auf die Vollendung des Binnenmarktes und die Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen ein gemeinschaftsrechtliches Ziel.

Hinzu kommt, daß, während die Zuständigkeiten der Gemeinschaft auf das zu verwirklichende Ziel gerichtet sind, Titel VI eine erschöpfende Aufzählung der Bereiche enthält, die als Angelegenheiten von gemeinsamem Interesse für die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres betrachtet werden. Diese beiden unterschiedlichen Konzepte ergänzen einander nicht und erschweren daher ein effizientes Vorgehen.

Diese Überschneidung erweist sich auch bei der inhaltlichen Ausgestaltung zahlreicher Instrumente als problematisch, so insbesondere bei der gemeinsamen Maßnahme über Reiseerleichterungen für Schüler von Drittstaaten, die - wie die Kommission ausdrücklich erklärt hat - in die Gemeinschaftszuständigkeit fällt, sowie bei dem noch anhängigen Vorschlag für ein Übereinkommen über Personenkontrollen beim Überschreiten der Außengrenzen. Auch im Bereich der Visapolitik werden die durch die verschiedenen "Pfeiler" bedingten Komplikationen deutlich: die Erstellung der Liste von Drittländern, deren Angehörige im Besitz eines Visums sein müssen, wird in einer Verordnung der Gemeinschaft geregelt, während die Festlegung der Bedingungen für die Ausstellung der Visa im Rahmen der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit erfolgen wird.

b) Inanspruchnahme der "Brücke" (Artikel K.9)

127. Die Möglichkeit, die im Vertrag vorgesehene "Brücke" zu nutzen, um bestimmte, unter Titel VI fallende Bereiche zu "vergemeinschaften", könnte zur Lösung der vorgenannten Probleme beitragen. Das Verfahren ist jedoch langwierig, da hierfür die Einstimmigkeit der Mitgliedstaaten sowie die Ratifizierung entsprechend ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften erforderlich sind.

Die Kommission hat dem Rat im November 1993 aufgrund einer vertraglichen Verpflichtung einen Bericht über die Inanspruchnahme der "Brücke" beim Asylrecht unterbreitet. Da dies allerdings unmittelbar nach Inkrafttreten des Vertrags erfolgte, hat sie darin die Anwendung der "Brücke" nicht formell vorgeschlagen. Der Rat hat sich verpflichtet, diese Frage 1995 erneut zu erörtern.

II. DIE EXTERNEN POLITIKBEREICHE

128. Mit der Schaffung einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und der Stärkung der Gemeinschaftsbefugnisse in einigen Bereichen der Außenbeziehungen sollte der Vertrag eine Antwort auf die Forderung nach "Behauptung der Identität der Union auf internationaler Ebene" geben, wobei neben den Aktionsbereichen der Gemeinschaft (A) nunmehr die zwischenstaatliche Zusammenarbeit (B) steht.

A. DIE GEMEINSCHAFTSMATERIEN

1. Entwicklungszusammenarbeit (Artikel 130 u bis 130 y)

129. Die Einbeziehung von Bestimmungen über die Entwicklungszusammenarbeit in den Vertrag ist zugleich Schlußpunkt einer Entwicklung und neuer Ausgangspunkt:
- Schlußpunkt insofern, als damit 30 Jahre Tätigkeit der Gemeinschaft zugunsten der Entwicklungsländer legitimiert werden;
 - Ausgangspunkt, weil angesichts der tiefgreifenden Veränderungen auf internationaler Ebene und der aus den neuen Interdependenzen erwachsenden Herausforderungen (Drogen, Wanderungsbewegungen, Terrorismus, Aids, usw.) die Grundlagen für ein dynamischeres, besser koordiniertes und komplementäres Vorgehen der Union gelegt werden.

Der Vertrag hat das Schwergewicht auf eine verstärkte Koordinierung gelegt und damit einen Teilbeitrag zur Verbesserung der Effizienz der Gesamtktion geleistet. Dennoch besteht nach wie vor ein Koordinierungsdefizit, denn die Koordinierung erfolgt größtenteils nur in einer Richtung. Es bleibt die Ausnahme, daß die Mitgliedstaaten im Rat Auskünfte über bilaterale Entwicklungshilfemaßnahmen geben. Diese Situation wirkt sich zum Nachteil der Entwicklungsländer aus, weil die Wirksamkeit der Hilfe gemindert wird, aber auch zum Nachteil der Mitgliedstaaten selbst, weil Einzelgängertendenzen Vorschub geleistet wird und Größenvorteile verhindert werden. Hier zeigen sich die Grenzen der freiwilligen Koordinierung, die immer offensichtlicher werden in dem Maße, wie sich der Kreis der Mitgliedstaaten vergrößert.

130. Um die kritische Masse zu erreichen und Sichtbarkeit, Glaubwürdigkeit und Einfluß der Entwicklungspolitik der Union insgesamt zu verbessern, insbesondere im Vergleich zu anderen Gebern, müssen die Bemühungen aller vereint werden, indem die notwendige Komplementarität und Transparenz der Politiken und Maßnahmen der Union und ihrer Mitgliedstaaten sichergestellt wird.

Trotz realer Divergenzen besteht jedoch ein Konsens über folgende drei Grundsätze:

- vorrangiges Ziel der Bemühungen um verbesserte Komplementarität ist die Erhöhung der Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit;
- das geeignetste Instrument ist die Koordinierung;
- die Bemühungen um Komplementarität müssen evolutiv konzipiert sein.

Das Konzept der Mehrjahresprogramme läßt unterschiedliche Auslegungen zu. Handelt es sich einfach um Beschlüsse, die vom Rat z.B. im Rahmen der Zusammenarbeit mit dem Mittelmeerraum oder Asien erlassen werden? Oder handelt es sich, wie die

Kommission meint, um die regelmässige Festlegung mehrjähriger "Globalprogramme" durch den Rat, in denen Ziele und Mittel im Bereich der Entwicklung sowohl für die Gemeinschaft als auch für die Mitgliedstaaten definiert werden?

Derartige Programme können mit qualifizierter Mehrheit angenommen werden, was ein Fortschritt ist. Sie dürften es ermöglichen, mittelfristige Strategien für die einzelnen Länder festzulegen und die Ressourcen auf die vereinbarten prioritären Ziele zu konzentrieren.

2. Wirtschaftssanktionen gegenüber Drittländern (Artikel 228 a)

131. Mit der Aufnahme dieser Bestimmung sollte die Praxis der politisch begründeten Wirtschaftssanktionen, die von der Gemeinschaft seit mehreren Jahren geübt wird, im Wortlaut des Vertrags ihren Niederschlag finden. Die Formalisierung dieser Praxis durch Artikel 228 a sollte im Prinzip die Möglichkeit geben, mit qualifizierter Mehrheit Sanktionen der Gemeinschaft festzulegen, nachdem zuvor im Rahmen der Außen- und Sicherheitspolitik ein Grundsatzbeschluß über den Abbruch oder eine Einschränkung der Wirtschaftsbeziehungen ergangen war.
132. Es muß festgestellt werden, daß die Praxis diesen Erwartungen nicht gerecht geworden ist und sich das Verfahren in operationeller Hinsicht nicht verbessert hat.

In einigen Fällen hat nämlich die Annahme des gemeinsamen Standpunkts, für die Einstimmigkeit erforderlich ist, den Inhalt der Sanktionen bestimmt. Ein besonders aussagefähiges Beispiel ist in dieser Hinsicht das Verfahren, das zur Anwendung von Sanktionen gegen Haiti geführt hat: die Weigerung eines Mitgliedstaats, dem Erlaß finanzieller Sanktionen auf der Grundlage des Artikels 73 g mit der im Vertrag vorgesehenen qualifizierten Mehrheit zuzustimmen, hat die Union gezwungen, sich auf die klassischen Wirtschaftssanktionen zu beschränken. Das Übergreifen der für die politische Zusammenarbeit geltenden zwischenstaatlichen Verfahren auf die Gemeinschaftssphäre, das in der Vergangenheit zu beobachten war, hat sich also fortgesetzt, so daß die Einrichtungen der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik zur eigentlichen Schaltzentrale für die Durchführung der neuen Bestimmungen werden.

Die Maßnahmen selbst bleiben im wesentlichen auf den Waren- und Dienstleistungsverkehr sowie die zeitweilige Einstellung des Linienflugverkehrs beschränkt. An sich geht der Geltungsbereich des Artikels 228a, der die "Wirtschaftsbeziehungen" betrifft, jedoch über die Handelspolitik im engen Sinne hinaus. Diese Bestimmung kann alle Dienstleistungsbereiche betreffen, auch diejenigen, die nicht unter Artikel 113 fallen.

Der Rat hat die Frage, wann es eines gemeinsamen Standpunkts oder einer gemeinsamen Aktion bedarf, extensiv ausgelegt: jeder einzelnen Durchführungsmaßnahme mußte ein neuer gemeinsamer Standpunkt vorausgehen. Folglich ist die Möglichkeit, unmittelbar Durchführungsmaßnahmen mit qualifizierter Mehrheit zu erlassen, reine Theorie geblieben.

In der Praxis hat sich dadurch die Zahl der vom Rat erlassenen Rechtsakte verdoppelt, da jeder Verordnung der Gemeinschaft ein Beschluß im Rahmen der Außen- und Sicherheitspolitik vorangehen mußte, der nicht nur die grundsätzliche Auslösung der Maßnahme, sondern auch deren Inhalt bestimmte.

Mit qualifizierter Mehrheit beschlossene finanzielle Sanktionen sind bisher nur gegen Bosnien-Herzegowina sowie im Falle des Verbots der Bearbeitung von Anträgen auf Zahlungen im Zusammenhang mit den durch das Embargo gegen Haiti betroffenen Verträgen zur Anwendung gekommen.

3. Gemeinsame Handelspolitik (Artikel 110 bis 116)

a) Änderungen

133. Die Vertragsänderungen sind, wenn man von der Streichung des Artikels 116 EWGV absieht, zahlenmäßig und in ihren Auswirkungen begrenzt. Es handelt sich um:

- die Aufhebung der Artikel 111 (Übergangszeit), 114 (Verfahren für den Abschluß von Handelsabkommen) und 116 (Zusammenarbeit in internationalen Wirtschaftsorganisationen);
- folgende Änderungen des Artikels 113:
 - . Aufführung der internationalen Organisationen unter den Parteien, mit denen ein Handelsabkommen gemäß Artikel 113 geschlossen werden kann;
 - . Hinweis auf Artikel 228 bezüglich des Verfahrens für den Abschluß von Handelsabkommen;
 - . Streichung des Hinweises auf die Übergangszeit;
- die Streichung des Hinweises auf die Übergangszeit in Artikel 115;
- die Tatsache, daß Artikel 228 zur allgemeinen Rahmenbestimmung für internationale Übereinkünfte geworden ist.

b) Praxis

In der Praxis hat der Vertrag keine Lösung für die Probleme der Gemeinschaft bei der Verfolgung einer kohärenten und effizienten Handelspolitik gebracht. Außerdem sind mehrere neue Probleme aufgetaucht.

- Anwendungsbereich des Artikels 113

134. Auf der Grundlage der früheren Rechtsprechung des Gerichtshofes ist die Kommission immer für eine dynamische Auslegung dieses Artikels eingetreten. Diese Auslegung gehört seit der jüngsten Rechtsprechung des Gerichtshofes der Vergangenheit an. Der Gerichtshof hat nämlich den Geltungsbereich des Artikels 113 ausdrücklich auf den Warenverkehr beschränkt und nur die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung sowie - im Bereich des geistigen Eigentums - die Durchführung von Schutzmaßnahmen an den Grenzen gegen die Einfuhr nachgeahmter Waren einbezogen.

135. Eine solche Auslegung der Handelspolitik wirft die Frage auf, ob diese den neuen Gegebenheiten des Welthandels noch gerecht werden und effizient eingesetzt werden kann; sie begünstigt ferner die im Rat zu beobachtende Tendenz, internationale

Übereinkünfte auf mehrere Rechtsgrundlagen zu stützen, was äußerst komplexe Beschlußfassungsverfahren zur Folge hat.

Die gemeinsame Handelspolitik und die neuen Gegebenheiten des Welthandels

Auf internationaler Ebene entfallen heute rund 25% des gesamten Welthandels auf den Dienstleistungsverkehr. Dieser Anteil nimmt jedoch ständig zu, ebenso wie der Anteil der Waren, bei denen Rechte an geistigem Eigentum eine Rolle spielen. Außerdem ist die rapide Zunahme der Direktinvestitionen im Ausland eine neue Variable, die in engem Zusammenhang steht mit dem Handel, weil neben dem handelsstimulierenden Effekt solcher Investitionen die Verdrängung des traditionellen Handels durch die Produktion im Ausland festzustellen ist.

Die Handelspartner der Gemeinschaft haben sich mühelos auf die veränderte Struktur des internationalen Handels eingestellt. Die Schaffung der Welthandelsorganisation, die die multilateralen Übereinkünfte über den Waren- und Dienstleistungsverkehr wie auch über die handelsbezogenen Aspekte des Schutzes der Rechte an geistigem Eigentum verwaltet, ist der beste Beweis dafür. Wenn man bedenkt, daß die Gemeinschaft sowohl im internationalen Dienstleistungsverkehr als auch bei den Auslandsdirektinvestitionen weltweit an erster Stelle steht, muß die Struktur des einschlägigen Gemeinschaftsrechts eindeutig als von den Realitäten des Handels überholt angesehen werden.

Auswirkungen auf die Effizienz

Im Dienstleistungsbereich besteht die Gefahr, daß aufgrund der ausgedehnten gemeinsamen Zuständigkeit der Abschluß einschlägiger Abkommen durch die Gemeinschaft infolge der für die Ratifizierung durch die nationalen Parlamente notwendigen Fristen verzögert wird.

Im Bereich des geistigen Eigentums haben die einzelnen Mitgliedstaaten für sich genommen natürlich nicht das gleiche wirtschaftliche oder politische Gewicht wie beispielsweise die Vereinigten Staaten, um die Abstellung von Verletzungen der Rechte an geistigem Eigentum durch Drittländer zu erzwingen. Dieses Handicap wird noch dadurch verstärkt, daß den Mitgliedstaaten auch das Instrument der Sanktionen im Warenverkehr nicht zur Verfügung steht, da dafür die Gemeinschaft zuständig ist. Der Warenverkehr ist jedoch für Partner, deren Exporthandel noch die traditionelle Struktur aufweist, der einzige Bereich, in dem die Abschreckung wirksam sein kann.

Der Vertrag verleiht der Gemeinschaft indirekt eine Zuständigkeit im Bereich der Investitionsförderung (Artikel 73 a bis 73 h). Diese Zuständigkeit kann jedoch nicht wirksam ausgeübt werden, solange die Mitgliedstaaten bilaterale Verträge über Investitionen schließen. Der enge Zusammenhang zwischen dem Handelsbereich und den Investitionen wird bei den Abkommen mit den Ländern Mittel- und Osteuropas besonders deutlich, deren Bereitschaft, ihre Märkte für den Warenhandel zu öffnen, spürbar vom Investitionsvolumen beeinflußt wird.

Im Bereich der handelspolitischen Schutzmaßnahmen könnte die Wirkung der neuen Verordnung über Handelshemmnisse, die im Zuge der Umsetzung der Übereinkünfte der Uruguay-Runde erlassen worden ist, ernstlich gefährdet sein. Da

sich diese Verordnung auf Artikel 113 als einzige Rechtsgrundlage stützt, könnte die Anwendung des Gemeinschaftsinstrumentariums im Falle von Verstößen gegen das Allgemeine Abkommen über den Dienstleistungsverkehr (GATS) oder das Abkommen über den Schutz der Rechte an geistigem Eigentum (TRIPs) mit Ausnahme der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung und der nachgeahmten Waren angefochten werden.

Das könnte zur Folge haben, daß wesentliche Vorteile des integrierten Systems der Streitbeilegung der Welthandelsorganisation, insbesondere der Mechanismus der überkreuz wirkenden Retorsionsmaßnahmen, der es ermöglicht Zuwiderhandlungen gegen die Abkommen über den Dienstleistungsverkehr und das geistige Eigentum durch Sanktionen im Warenhandel zu ahnden, der Gemeinschaft verloren gehen.

- Streichung des Artikels 116

136. Artikel 116 erlegte den Mitgliedstaaten die Verpflichtung auf, in internationalen Organisationen zusammenzuarbeiten, um ihr Vorgehen mit dem der Gemeinschaft abzustimmen; er konnte somit für die Bereiche mit geteilte Zuständigkeit in Anspruch genommen werden.

Diese Verpflichtung ist mit der Streichung des Artikels 116 nicht hinfällig geworden. Im Gegenteil, wie der Gerichtshof in seiner Rechtsprechung unterstrichen hat, besteht die Verpflichtung zur Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten gemäß Artikel 5 des Vertrags sowohl für die Aushandlung als auch für den Abschluß und die Durchführung von Übereinkünften in Bereichen mit geteilter Zuständigkeit. Es handelt sich um eine rechtliche Verpflichtung, die sich aus der Forderung nach einheitlicher Vertretung der Gemeinschaft auf internationaler Ebene ergibt. Obwohl der Gerichtshof keine Angaben zu den Aktionsmitteln gemacht hat, könnten konkrete Kooperations- und Koordinierungsmaßnahmen auf die Basisartikel über die Zuständigkeit der Gemeinschaft in Verbindung mit Artikel 5 gestützt werden.

Derartige Maßnahmen müßten zwingend vorgeschrieben werden, wenn der Geltungsbereich der betreffenden internationalen Organisation oder Übereinkunft ausschließliche Kompetenzen der Gemeinschaft berührt, sofern diese mit einzelstaatlichen Kompetenzen in Verbindung stehen und die Gemeinschaftskompetenz ohne entsprechende Koordinierung nicht wirksam ausgeübt werden könnte. Diese Lösung ist bei der eventuellen Anwendung der Kompensations- oder Retorsionsmechanismen der Welthandelsorganisation von besonderer Bedeutung.

- Schnittstelle zwischen Handelspolitik und gemeinsamer Außen- und Sicherheitspolitik

137. Dieses Problem wurde bereits im Zusammenhang mit den Wirtschaftssanktionen zur Sprache gebracht.

Es stellt sich ebenfalls im Bereich der Ausfuhrkontrollen. Das integrierte Ausfuhrkontrollsystem für Waren mit doppeltem Verwendungszweck³ wurde durch zwei gleichzeitig erlassene Rechtsakte des Rates eingeführt: eine Gemeinschaftsverordnung

³ d.h. Waren, die sowohl für zivile als auch für militärische Zwecke verwendet werden können.

zur Festlegung eines gemeinschaftlichen Ausfuhrkontrollsystems für Waren mit doppeltem Verwendungszweck und einen Beschluß im Rahmen der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, mit dem ein gemeinsamer Standpunkt angenommen wurde.

Diese Verdoppelung von Rechtsinstrumenten war vom rechtlichen Standpunkt zweifellos nicht notwendig. Überdies erscheint die Liste der Waren, auf die das Kontrollsystem anzuwenden ist, im Beschluß aufgrund der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und nicht in der Gemeinschaftsverordnung. Eine Änderung dieser Liste ist somit schwierig, da sie mit Einstimmigkeit erfolgen müßte.

- Schnittstelle zwischen Handelspolitik und Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres

138. Die Verhandlungen, die derzeit in der Welthandelsorganisation im Zusammenhang mit dem Allgemeinen Abkommen über den Dienstleistungsverkehr (GATS) und dem Personenverkehr geführt werden, haben eine zusätzliche Schwierigkeit zutage treten lassen. Der im Rahmen der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres eingesetzte Ausschuß K.4 hat unlängst dem Rat einen Text über die Einreise von aus Drittländern stammenden Arbeitnehmern in die Gemeinschaft unterbreitet, der auch die Dienstleistungserbringung behandelt. Mit anderen Worten, die Schlüsselbestimmungen für die laufenden Verhandlungen werden in einem Rahmen ausgearbeitet, in dem die Einstimmigkeitsregel gilt und handelspolitische Überlegungen wohl kaum im Vordergrund stehen.

4. Bereiche mit geteilter Zuständigkeit

139. Die vorstehend dargelegten Entwicklungen verdeutlichen die zunehmende Ausdehnung der Bereiche mit geteilter Zuständigkeit. Die gemeinsame Ausübung der Zuständigkeit durch die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten erfordert ein Tätigwerden der Gemeinschaftsorgane und der einzelstaatlichen Behörden. Dies dürfte die vom Gerichtshof dreimal bekräftigte Notwendigkeit einer einheitlichen Vertretung auf internationaler Ebene unterstreichen.

Jedoch kann man nicht umhin festzustellen, daß diese Einheitlichkeit der Vertretung auf internationaler Ebene, *conditio sine qua non* für die Wirksamkeit des Vorgehens im Außenbereich und Garant eines dauerhaften Zusammenhalts insbesondere des Binnenmarktes, durch den Vertrag nicht gewährleistet wird.

140. Die institutionelle Praxis zeigt, daß die Koordinierung unzureichend ist. Es sind in der Tat nur wenige positive Aspekte hervorzuheben. Ein positives Beispiel ist die uneingeschränkte Mitarbeit der Gemeinschaft - allerdings ohne Mitgliedsstatus - in der Kommission für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen. Dieses Beispiel zeigt, daß die Mitgliedstaaten bereit sind, auf Alleingänge zu verzichten, wenn das gemeinsame Interesse offensichtlich ist. Ebenfalls zu erwähnen ist hier der Abschluß der Verhandlungen über die Europäische Energiecharta.

Dagegen läßt die jüngste Tendenz wachsende Koordinierungsschwierigkeiten erkennen. Angeführt sei in dieser Hinsicht die anhaltende Blockierung der Verhandlungen in der Internationalen Arbeitsorganisation. Auch die Abgrenzung der Gemeinschafts-

kompetenzen gegen die Kompetenzen der Mitgliedstaaten führt häufig zu Meinungsverschiedenheiten, wie der Streit im Zusammenhang mit dem unter der Schirmherrschaft der Organisation der Vereinten Nationen für Ernährung und Landwirtschaft (FAO) geschlossenen Übereinkommen über die Einhaltung von bestandserhaltenden Maßnahmen durch Fischereifahrzeuge auf hoher See zeigt, in dem die Kommission den Gerichtshof angerufen hat.

Diese Beispiele stehen im Widerspruch zu dem in Artikel C des Vertrags aufgestellten Grundsatz der Kohärenz. Angesichts derartiger Praktiken besteht nämlich die Gefahr, daß die Entscheidungsmechanismen der Gemeinschaft von der Einstimmigkeitsregel abhängig werden.

Ein Koordinierungsverfahren, das der Forderung nach Einheitlichkeit der Vertretung nach außen im Sinne des Artikels C des Vertrags konkrete Form gibt, erscheint somit nicht nur unerläßlich, sondern dringend erforderlich, wenn eine Verwässerung des *Acquis communautaire* auf internationaler Ebene vermieden werden soll.

*

*

*

B. DIE GEMEINSAME AUSSEN- UND SICHERHEITSPOLITIK

141. Die Union steht im Außenbereich vor neuen und sich rasch wandelnden Herausforderungen. Zu den traditionellen und immer noch gültigen Anliegen, wie beispielsweise der Verteidigung der territorialen Integrität, kommen die Auswirkungen hinzu, die veränderte Strukturen der Wirtschaftstätigkeit, durch politische Unruhen und wirtschaftliche Anziehungskraft ausgelöste Wanderungsbewegungen sowie kulturelle Veränderungen, unter anderem aufgrund militanter religiöser Bewegungen, auf die die Stabilität und die Sicherheit der Union haben können.

Der Vertrag enthält eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, um die Union besser für die Bewältigung dieser vielschichtigen Herausforderungen zu rüsten, indem ein breiter Fächer von Aktionsmöglichkeiten zur Wahrung des Wohlstands und der Sicherheit der Völker der Union geschaffen wird.

142. Diese wichtige Erweiterung der Befugnisse der Union ist anders organisiert als die traditionellen Gemeinschaftstätigkeiten. Die Tatsache, daß der Vertrag einen besonderen "Pfeiler" (Titel V) von eindeutig zwischenstaatlichem Zuschnitt geschaffen hat, macht deutlich, daß diese Politik als bedeutendes Element, zugleich aber auch als Bereich von besonderer Empfindlichkeit angesehen wurde; hier deutet sich auch eine längerfristige Perspektive an.

Einerseits ist es nichts Neues, daß die Gemeinschaft und die Union ein Interesse an derartigen Fragen haben. Die neuen Vertragsbestimmungen wurden keineswegs aus dem Nichts heraus erschaffen, sondern basieren auf einer seit mindestens 40 Jahren geführten Debatte und auf seit mindestens 20 Jahren gewonnenen praktischen Erfahrungen.

Andererseits haben die meisten Mitgliedstaaten seit langem Verfahren akzeptiert, die in ihre Fähigkeit zum eigenständigen Handeln in diesem Bereich eingreifen, obwohl die Außen- und Sicherheitspolitik - viel mehr als die Wirtschaftspolitik - zu den empfindlichsten Ausdrucksformen des Nationalstaats gerechnet wird.

1. Neue Bestimmungen

a) Änderungen

143. Die in den siebziger Jahren geschaffene Europäische Politische Zusammenarbeit war ein verhältnismäßig lockerer Rahmen für Konsultationen und eine Koordinierung, die in der Praxis für die Mitgliedstaaten nicht bindend war. Beschlüsse wurden durch Konsensus gefaßt. Dieses Verfahren funktionierte diskret, pragmatisch und flexibel und förderte Toleranz und Verständnis für die Position des anderen. Jedoch bestand nur selten der Wille zu gemeinsamem Handeln und Maximierung des Einflusses der Gemeinschaft. Außerdem zeigte sich bei bedeutenden Anlässen eine peinliche Unfähigkeit zur Einigung.

144. Der durch den Vertrag geschaffene neue Rahmen baut auf den Erfahrungen der vergangenen 20 Jahre auf, aber der Aktionsbereich wurde erweitert, die möglichen Initiativen wurden formal festgelegt, und die Mitgliedstaaten wurden ausdrücklicher zu einer Angleichung ihrer nationalen Politik verpflichtet. Die Neuerungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- die Einbeziehung in den Unionsrahmen: die Maßnahmen in diesem Bereich fallen jetzt in den Verantwortungsbereich des Europäischen Rates und einen gemeinsamen institutionellen Rahmen, allerdings mit besonderen Verfahrensregeln. Die Kommission ist an allen Aspekten der Arbeiten beteiligt und hat neben den Mitgliedstaaten das Recht, Vorschläge zu machen. Zusammen mit dem Rat soll sie für die Kohärenz zwischen den verschiedenen Aspekten der außenpolitischen Tätigkeit der Union sorgen;
- die Festlegung des verfügbaren Instrumentariums:
 - gemeinsame Standpunkte (Artikel J.2), die eine systematischere und besser koordinierte Zusammenarbeit ermöglichen sollen;
 - gemeinsame Aktionen (Artikel J.3), bei denen Ressourcen aller Art (menschliche Ressourcen, Know how, Finanzmittel, Material usw.) zur Erreichung vereinbarter konkreter Ziele eingesetzt werden. Diese gemeinsamen Aktionen sind auch für die Mitgliedstaaten bindend. Während die Annahme gemeinsamer Aktionen mit Einstimmigkeit erfolgen muß, können die Einzelheiten der praktischen Durchführung mit qualifizierter Mehrheit festgelegt werden. Die entsprechenden Verwaltungsausgaben gehen zu Lasten des Haushalts der Gemeinschaft (Artikel J.11) oder der Haushalte der Mitgliedstaaten;
- die Einbeziehung der Sicherheit (Artikel J.4 und Erklärung Nr. 30) einschließlich der Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik, die zu gegebener Zeit zu einer gemeinsamen Verteidigung führen könnte. Dazu gehört sowohl die Einbeziehung der Westeuropäischen Union als integraler Bestandteil der Entwicklung der Union und Element der Stärkung des europäischen Pfeilers der Organisation des Nordatlantikvertrags (NATO);
- die Festlegung einiger konkreter Maßnahmen: dazu gehören die Verstärkung des Ratssekretariats und seiner Zusammenarbeit mit der Kommission, die Beteiligung der einzelstaatlichen diplomatischen Vertretungen und der Delegationen der Kommission an der Durchführung der im Rahmen der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik getroffenen Beschlüsse, die Möglichkeit, in diesem Zusammenhang entstehende Verwaltungsausgaben aus dem Gemeinschaftshaushalt zu finanzieren, sowie eine bessere Anhörung und Unterrichtung des Europäischen Parlaments.

b) Umsetzung der neuen Bestimmungen

145. Seit dem Inkrafttreten des Vertrags im November 1993 haben sich die Arbeiten zu Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik erheblich intensiviert. Diese Intensivierung ging in einer verhältnismäßig kurzen Zeitspanne vor sich, in der auch der entsprechende Verwaltungsunterbau in den Organen der Union neu organisiert werden mußte.

Das für diese Fragen zuständige Ratssekretariat wurde verstärkt, indem die Zahl der von jedem Mitgliedstaat abgestellten Beamten von eins auf zwei erhöht wurde, denen die gleiche Anzahl von Beamten des Rates zur Seite steht. Neue Verfahren der Zusammenarbeit zwischen dem Ratssekretariat und der Kommission mußten entwickelt und Sicherheitskontrollen für Personen und Verfahren ausgearbeitet werden.

Der Sitz der Westeuropäischen Union wurde von London nach Brüssel verlegt. Es wurde ein Ständiger Rat geschaffen, der wöchentlich zusammentritt, um die notwendigen Kontakte zur Europäischen Union und zur NATO zu fördern. Dieser Rat hat einen Planungsstab eingesetzt, der Operationen aufgrund eines Mandats vorbereiten soll.

Die Kommission hat das begrenzte, für die Europäische Politische Zusammenarbeit zuständige Sekretariat zu einer neuen Generaldirektion für außenpolitische Beziehungen (GD IA) erweitert. Der ursprünglicher Aufbau und Aufgabenbereich dieser Generaldirektion wurde Ende 1994 geändert.

146. Elf gemeinsame Standpunkte wurden bisher angenommen (Anhang 16). In den meisten Fällen handelte es sich um Wirtschaftssanktionen, und zwar gegen Libyen, Sudan, Haiti (zweimal) und das ehemalige Jugoslawien (viermal). Hier zeigen sich die Änderungen des ersten Pfeilers aufgrund der neuen Artikel, nach denen Wirtschaftssanktionen erst nach der formellen Annahme gemeinsamer Standpunkte eingeführt werden dürfen.

Die übrigen gemeinsamen Standpunkte betrafen die allgemeinen Ziele und Prioritäten der Union gegenüber Ruanda und der Ukraine sowie Burundi.

147. Die bisherigen gemeinsamen Aktionen (Anhang 17) betrafen das ehemalige Jugoslawien, die Unterstützung des Friedensprozesses im Nahen Osten, die Festlegung eines Stabilitätspakts für Europa, die Unterstützung des Übergangs zur Demokratie in Südafrika, die Vorbereitung der Konferenz über den Atomwaffensperrvertrag, die Kontrolle von Waren mit doppeltem Verwendungszweck, Tretminen und die Entsendung von Beobachtern zu den Wahlen in Rußland. Zu diesen acht Themenkreisen wurden insgesamt 16 gemeinsame Aktionen beschlossen (sechs Phasen der humanitären Hilfe für das ehemalige Jugoslawien und je zwei zur Verwaltung von Mostar und zum Stabilitätspakt).

148. Im Bereich der gemeinsamen Sicherheitspolitik wurden die Vorarbeiten zu den ersten gemeinsamen Aktionen bereits vor dem Inkrafttreten des Vertrags eingeleitet: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Rüstungskontrolle, Atomwaffensperrvertrag sowie die wirtschaftlichen Aspekte der Sicherheit. Drei der oben genannten gemeinsamen Aktionen betrafen Sicherheitsaspekte: der Atomwaffensperrvertrag, die Tretminen und die Kontrolle der Waren mit doppeltem Verwendungszweck (siehe auch Ziffer 137).

Der Rat setzte 1992 eine Arbeitsgruppe für Sicherheitspolitik ein, die mit einer Analyse und Definition der gemeinsamen Interessen im Bereich der Sicherheit begann und sich nun operationellen Aufgaben zugewandt hat, zum Beispiel Aspekten der Integration der mitteleuropäischen Staaten und der baltischen Staaten, der Definition der Beziehungen der Union zur Westeuropäischen Union und den Auswirkungen auf eine gemeinsame Rüstungspolitik.

Ebenfalls 1992 definierte der Rat der Westeuropäischen Union seine Aufgaben als im wesentlichen humanitäre Maßnahmen und Rettungsaktionen sowie Wahrung und Wiederherstellung des Friedens. Insbesondere die NATO hat 1994 die Stärkung eines europäischen Pfeilers in Gestalt der Westeuropäischen Union ebenso unterstützt wie das Konzept gemeinsamer Einsatzgruppen (joint task forces), d.h. trennbarer, aber nicht getrennter militärischer Einheiten.

2. Bewertung der Funktionsweise

a) Allgemeine Bemerkung

149. Es erwies sich als mühevoll, die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik in Gang zu bringen. Zunächst mußten die administrativen Voraussetzungen geschaffen werden. Außerdem hatten zwar die Mitgliedstaaten anerkannt (Erklärung Nr. 28), daß es wichtig ist, Überschneidungen zwischen den verschiedenen zwischenstaatlichen Ausschüssen zu reduzieren und die Zusammenarbeit zwischen den Organen in der Praxis sicherzustellen, aber auf ersterem Gebiet gibt es kaum Anzeichen für ein Tätigwerden, und auf letzterem bleibt noch einiges zu tun. Das hat zu unnötigen Verzögerungen geführt und bei verschiedenen Gelegenheiten die Effizienz der beschlossenen Politik beeinträchtigt.
150. Es ist nicht leicht, in diesem Bereich eine Erfolgsmessung vorzunehmen, insbesondere in Anbacht der bisher begrenzten Erfahrungen. Nichtsdestoweniger ist durch die verstärkte Zusammenarbeit und Koordinierung zumindest ein Teil der früher die Aktionen der Mitgliedstaaten kennzeichnenden Inkohärenz beseitigt worden. Das sollte in seiner Bedeutung nicht unterschätzt werden. Dennoch ist das Ziel einer wesentlichen Verbesserung bisher nicht erreicht worden.

Zweifelloos wird es auf die Dauer gelingen, diesen neuen Mechanismus funktionsfähiger zu machen, aber einige Schwierigkeiten scheinen eher strukturelle Ursachen zu haben. Die Mitgliedstaaten haben gemeinsame Ziele im Bereich der Außenbeziehungen und der Sicherheit festgelegt, jedoch ist es keineswegs sicher, daß sie die notwendigen Handhaben zur Erreichung dieser Ziele geschaffen haben.

b) Beschlußfassung

151. Der am unmittelbarsten ins Auge springende Aspekt dieses Teils des Vertrags ist die Formalisierung der "gemeinsamen Aktionen". Die Mitgliedstaaten begnügen sich nicht mehr mit einer Koordinierung und Angleichung ihrer Positionen, sondern sind auch bestrebt, gemeinsam und konkret zu handeln. Bei den bisher beschlossenen gemeinsamen Aktionen ist zweierlei besonders auffällig:
- wie stark der Aktionsbereich zwischen dem Mandat des Europäischen Rates und der letztendlich durchgeführten Aktion schrumpft. Das liegt zum Teil an der Einstimmigkeitsregel, aber auch an unterschiedlichen Auslegungen der Art und Weise der Umsetzung der einschlägigen Vertragsbestimmungen;
 - wie unterschiedlich die beschlossenen Maßnahmen sind, die von Ad-hoc-Maßnahmen wie der Beobachtung von Wahlen (Rußland, Südafrika) bis zu Rechtsvorschriften (Kontrolle der Güter mit doppeltem Verwendungszweck,

Tretminen) und von Diplomatie (Stabilitätspakt, Atomwaffensperrvertrag) bis zum Einsatz von substanziellen Ressourcen (humanitäre Hilfe für Bosnien, Verwaltung von Mostar, palästinensische Polizeitruppe) reichen.

152. Bei der Vorbereitung des Inkrafttretens des Vertrags sah der Rat in den gemeinsamen Aktionen ein Schlüsselinstrument, das in Routineangelegenheiten durch gemeinsame Standpunkte ergänzt werden sollte. Diese Unterscheidung wurde in der Praxis nicht beibehalten.

Daraus resultiert eine Begriffsverwirrung über die Rolle der verschiedenen Instrumente. "Standpunkte" können sowohl grundsätzliche Leitlinien als auch konkrete Maßnahmen enthalten. "Aktionen" können auf diplomatische oder administrative Ad-hoc-Maßnahmen beschränkt sein.

Obwohl natürlich der ganze Spielraum der einzelnen Instrumente genutzt werden sollte - zumal die ersten Erfahrungen gezeigt haben, daß einige Verfahren, wie die Festlegung einer gemeinsamen Aktion, schwerfällig und bürokratisch sind - trägt diese Begriffsverwirrung zu dem Eindruck bei, daß es der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik an formaler Kohärenz mangelt.

153. Dieses Problem wird dadurch verschärft, daß die Mitgliedstaaten die im Vertrag vorgesehenen Verfahren nicht in vollem Umfang nutzen. Neben der für bestimmte Fälle vorgesehenen Möglichkeit einer Entscheidung mit qualifizierter Mehrheit (Artikel J.3 Absatz 2) waren die Mitgliedstaaten übereingekommen, "so weit wie möglich davon abzusehen, die Einstimmigkeit zu verhindern, sofern eine qualifizierte Mehrheit für die betreffende Entscheidung besteht" (Erklärung Nr. 27). Ein ähnlicher Wortlaut fand sich im Hauptteil der Einheitlichen Europäischen Akte.

Das einzige konkrete Anwendungsbeispiel stammt aus der jüngsten Vergangenheit und betrifft die gemeinsame Aktion gegen den Einsatz von Tretminen.

154. Die Anwendung der Einstimmigkeitsregel selbst da, wo der Vertrag bereits die Möglichkeit einer qualifizierten Mehrheit vorsieht, ist eines der Probleme der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und eine der Ursachen für ihre geringe Effizienz.

Einstimmig gefaßte Beschlüsse und "Erklärungen" waren die typischen Ausdrucksformen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit. Wie sich zeigt, verläßt man sich nach wie vor überwiegend auf einstimmige Beschlüsse und auf Erklärungen (von letzteren gibt es rund zwei pro Woche, obwohl sie im Vertrag nicht vorgesehen sind). Die Unklarheiten über die Rolle der neuen politischen Instrumente leisten der Rückkehr zu den früheren - ineffizienten - Praktiken zwangsläufig Vorschub.

c) Die Verbindung zwischen den Pfeilern

155. Die Pfeiler des Vertrags sind keine voneinander getrennten Strukturen, sondern müssen im Interesse des Funktionierens der Union miteinander verbunden werden. Dabei haben sich Schwierigkeiten rechtlicher und finanzieller Art ergeben, die der ordnungsgemäßen Umsetzung der Beschlüsse abträglich sind.

156. Der Rat hat vor kurzem gemeinsame Standpunkte zu einem Gesamtrahmen für die künftigen Beziehungen der Union zu bestimmten Ländern angenommen, die auch Hinweise auf Gemeinschaftsangelegenheiten enthalten. Solche allgemeinen Standpunkte sind zweckmäßig, denn sie fördern die Kohärenz in den Außenbeziehungen der Union⁴.

Jedoch werfen derartige allgemeine Standpunkte das Problem einer klaren Unterscheidung zwischen den Kompetenzen und Verfahren der Gemeinschaftsverträge und denjenigen des Titels V des Unionsvertrags auf. Maßnahmen aufgrund des Titels V einschließlich der gemeinsamen Standpunkte sind für die Mitgliedstaaten nicht nur politisch, sondern auch rechtlich bindend. Die mit den Zielsetzungen der Gemeinschaft zusammenhängenden Aktionen dürfen jedoch nur auf der Rechtsgrundlage der Gemeinschaftsverträge durchgeführt werden. Der Unionsvertrag enthält keine Bestimmungen, die eine eindeutige Lösung für dieses Problem der Wechselbeziehungen zwischen den Pfeilern aufzeigen.

Die Kommission hat sich in Zusammenarbeit mit dem Rat bemüht, einen Modus vivendi zu finden für gemeinsame Standpunkte, die sich auf die beiden Pfeiler beziehen. Dieser Modus vivendi muß sich jedoch in der Praxis erst bewähren.

Es handelt sich nicht um eine akademische Debatte. Der Fall der Waren mit doppeltem Verwendungszweck (vgl. Ziffer 137) veranschaulicht die negativen Folgen dieses Problems: überflüssige oder ungeeignete Rechtsinstrumente, zwangsläufig durch die Einstimmigkeitsregel gefärbte Verfahren und schließlich die Festlegung einer unklaren und teilweise außerhalb der Gemeinschaftssphäre liegenden rechtlichen Regelung für diese Waren.

157. Ausgaben im Zusammenhang mit Maßnahmen der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik gehen entweder zu Lasten des Gemeinschaftshaushalts oder zu Lasten der Mitgliedstaaten (Artikel J.11). Diese letzteren tendieren generell dazu, solche Ausgaben dem Gemeinschaftshaushalt anzulasten, was potentiell die Frage der Ausgabenprioritäten aufwirft. Von den gesamten Verwaltungsausgaben der bisherigen gemeinsamen Aktionen gingen rund drei Viertel zu Lasten des Gemeinschaftshaushalts und nur ein Viertel zu Lasten der Mitgliedstaaten. Die Ausgaben für die Verwaltung von Mostar wurden im Haushaltsplan ausdrücklich bei der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik eingesetzt; andere bedeutende Ausgabenposten, wie die humanitäre Hilfe oder die palestinensische Polizeitruppe, wurden aus verschiedenen Haushaltslinien für Entwicklung und Zusammenarbeit finanziert.

Bekanntlich gelten die normalen Haushaltsverfahren, was bedeutet, daß das Europäische Parlament bei vom Rat im Rahmen der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik beschlossenen Ausgaben das letzte Wort hat. Die Verhandlungen über eine interinstitutionelle Einigung über solche Ausgaben haben kaum Fortschritte gemacht. Das Parlament und der Rat sind sich insbesondere über die

⁴ Die Kommission ist sich dieser Notwendigkeit bewußt und hat dementsprechend dem Rat Mitteilungen unterbreitet, die sowohl den ersten als auch den zweiten Pfeiler betreffen. Eine solche integrale Lösung wurde beispielsweise für die Vor-Beitrittsstrategie gegenüber den Ländern Mittel- und Osteuropas sowie die Politik gegenüber den Nachfolgestaaten der Sowjetunion, dem Mittelmeerraum, dem Nahen Osten und Japan gewählt. Dabei verfährt die Kommission im Rahmen ihrer Zuständigkeiten, die es ihr ermöglichen, eine Gesamtdarstellung aller anstehenden Fragen zu geben.

Konsultationsverfahren uneins. Mittlerweile sind die entsprechenden Haushaltsmittel für 1995 in der Reserve blockiert; es muß erst eine Ad-hoc-Mittelübertragung vorgenommen werden, bevor sie verwendbar sind.

Die hybride Struktur des Vertrags, nach der im Rahmen eines Pfeilers gefaßte Beschlüsse im Rahmen eines anderen Pfeilers finanziert werden müssen, hat ein zusätzliches Konfliktelement eingeführt. Das komplexe System fördert Debatten über Verfahrensfragen auf Kosten der Debatten über die Substanz.

158. Diese haushaltstechnischen und rechtlichen Schwierigkeiten sind symptomatisch für eine auf mehrere Pfeiler gestützte Union. Jeder Pfeiler hat seine eigenen Regeln und Verfahren für die Befugnisse der beteiligten Organe, in denen die tatsächlichen oder angeblichen Unterschiede in der Natur und dem Entwicklungsstand der jeweiligen Politiken zum Ausdruck kommen. Es kann vorkommen, daß eine Initiative im Rahmen verschiedener Pfeiler koordinierte Maßnahmen erfordert. In solchen Fällen können die Regeln und Verfahren des einen Pfeilers auf die Regeln und Verfahren des anderen übergreifen. So besteht die Gefahr, daß sich die allgemeine Einstimmigkeitsregel des zweiten Pfeilers auf die Annahme der zugehörigen, in den Bereich der Gemeinschaft fallenden Maßnahmen auswirkt, oder sogar das Einstimmigkeitsprinzip in Bereichen wiedereingeführt wird, in denen nach dem Vertrag Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit vorgesehen sind.

Dieser Konflikt behindert zwangsläufig die konstruktive Zusammenarbeit und eine effiziente Umsetzung der Beschlüsse, denn jedes der Organe befürchtet, daß die eigene Rolle und der Teil des Vertrags, mit dem es sich besonderes assoziiert, dadurch beeinträchtigt wird. Die fehlende Möglichkeit einer gerichtlichen Überprüfung der im Rahmen des zweiten Pfeilers durchgeführten Aktionen verstärkt dieses gegenseitige Mißtrauen.

Die Kommission hat versucht, zur Behebung dieser Schwierigkeiten beizutragen. Alle Organe sollten sich gemeinsam darum bemühen, praktische Vereinbarungen zu erzielen, die dem Geist des Vertrags entsprechen, und es vermeiden, "Querverbindungen" zwischen Instrumenten und Verfahren verschiedener Pfeiler herzustellen. In diesem Zusammenhang verweist der Vertrag (Artikel C) ausdrücklich auf die Wahrung des gemeinschaftlichen Besitzstandes.

d) Die Westeuropäische Union

159. Nicht nur die Wechselbeziehungen zwischen den Pfeilern der Union haben zu Schwierigkeiten geführt; auch die Verbindung zwischen Union und Westeuropäischer Union, die integraler Bestandteil der Entwicklung der Union ist, hat sich in der Praxis nicht bewährt. Sie wurde nur selten und mit begrenztem Erfolg in Anspruch genommen.

Wenn auch die Vorsitzperioden jetzt die gleiche Dauer haben, gibt es unterschiedliche Arbeitszeitpläne für die jeweiligen Präsidentschaften; Harmonisierungsbemühungen sind allerdings im Gange. Die Westeuropäische Union ist normalerweise bei NATO-Tagungen vertreten, aber nur selten bei Tagungen des Rates der Europäischen Union.

Der Austausch von Unterlagen und die wechselseitige Beteiligung der Sekretariate an Sitzungen müssen verbessert werden.

Immerhin ist bereits eine informelle gemeinsame Arbeitsgruppe über Rüstungsfragen eingesetzt worden.

160. In der Praxis hat sich die Inanspruchnahme der Westeuropäischen Union im Rahmen der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik bisher auf die Bereitstellung einer Polizeitruppe für die Verwaltung von Mostar beschränkt.

Die NATO-Gipfelkonferenz von 1994 hat erklärt, daß die Atlantische Allianz bereit ist, ihre Streitkräfte der Westeuropäischen Union für Operationen der europäischen Alliierten im Rahmen der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik zur Verfügung zu stellen. Die konkrete Umsetzung dieses Beschlusses wurde jedoch durch praktische und politische Probleme erschwert, die rasch gelöst werden müssen.

Zu bemerken ist im übrigen, das die Schaffung des Eurocorps sowie anderer multinationaler Verbände eine vielversprechende Entwicklung ist, die den Weg weist zu einer der Westeuropäischen Union und/oder der NATO verantwortlichen gemeinsamen multilateralen Streitmacht.

161. Die Westeuropäische Union soll eine Ergänzung der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sein, indem sie ein militärisches Element einbringt, so wie die Gemeinschaft das zusätzliche wirtschaftliche Element beiträgt. Diese die Sicherheit und die Verteidigung betreffende Dimension der gemeinsamen Politik hat jedoch noch keine konkrete Gestalt angenommen.

Naturgemäß ist dies für alle Mitgliedstaaten - aus unterschiedlichen Gründen - ein heikles Thema, dennoch muß dringend ein klarerer Konsens über die langfristige Rolle der Westeuropäischen Union und ihre Stellung zur Union erzielt werden.

3. Die Notwendigkeit einer größeren Effizienz

162. Die Mitgliedstaaten gehen an die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik mit breitgefächerten Kapazitäten sowie mit vielfältigen Praktiken und Instrumenten heran.

Die verschiedenen Präsidenschaften tendierten dazu, die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik als eine Ergänzung ihrer nationalen Politik anzusehen und nicht umgekehrt. Nur durch größere Kontinuität wird diese Politik genügend Form und Kohärenz gewinnen, um wirksam zu werden und in vollem Umfang zur Förderung von Stabilität und Sicherheit beitragen zu können.

163. Eine Voraussetzung für eine größere Effizienz ist eine scharfsinnigere und rechtzeitige Analyse der kurz-, mittel- und langfristigen Entwicklungen im Außenbereich. Es ist wichtig, eine Gesamtvision aller Probleme zu erarbeiten und anhand aller verfügbaren Informationen zu einer gemeinsamen Beurteilung zu gelangen. Nur so kann die Union in voller Sachkenntnis darüber entscheiden, welcher Weg einzuschlagen ist.

Im Gegensatz zu anderen Bereichen haben hier alle Mitgliedstaaten und die Kommission ein Vorschlagsrecht. Umso wichtiger ist es, durch ein richtungsweisendes und überzeugendes Eintreten für die gemeinsamen Interessen die notwendige Effizienz zu gewährleisten. Die Troika mit ihrer ständig wechselnden Zusammensetzung ist für diese Aufgabe ungeeignet.

Dieser Mangel an Effizienz wird nicht nur in der internen Beschlußfassung spürbar, sondern auch im externen Auftreten der Union. Den Drittländern fällt es schwer, eine klare Unterscheidung zwischen den verschiedenen Zuständigkeitsebenen der Union, ihrer jeweiligen Rechtsstellung und ihren Befugnissen zu treffen. Verschärft wird diese Schwierigkeit durch die ständig wechselnde Zusammensetzung der Troika. In Verhandlungen muß daher das Vertrauensklima immer wieder neu aufgebaut, müssen die Positionen immer wieder neu eingeschätzt werden, was zwangsläufig die Verhandlungsführung erschwert. In der Union selbst hat der Mangel an Kontinuität überdies zur Folge, daß der Öffentlichkeit nur selten klar ist, welche Einrichtung oder Persönlichkeit ihre Interessen vertritt, was zu einer gewissen Entfremdung gegenüber der Union führt.

164. Bessere gemeinsame Analysen, eine effizientere Beschlußfassung und eine sichtbarere Vertretung der Union nach außen werden dazu beitragen, der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik Substanz zu verleihen. Sie müssen konkret umgesetzt werden, damit die Politik wirkliche Fortschritte machen kann.

165. Mit der Festlegung einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und deren Einbeziehung in die Struktur der Union wurde ein echter Fortschritt gemacht, wenn auch der Vergleich mit der wirtschaftlichen Integration zeigt, wie unausgewogen diese Entwicklung verlaufen ist. Die Ausgestaltung einer in vollem Umfang effizienten Politik ist zwangsläufig ein langwieriger Vorgang, da Gewöhnung, Praxis und Vertrauen aufgebaut werden müssen. Unbegrenzte Zeit steht der Union jedoch nicht zur Verfügung, denn die öffentliche Meinung erwartet mehr.

Die Mitgliedstaaten arbeiten auf diesem Gebiet seit mehr als 20 Jahren zusammen. Es gibt bedeutende Präzedenzfälle für die Bereitschaft der meisten Mitgliedstaaten, sich auch zu besonders heiklen Themen gemeinsam zu äußern.

All diese Überlegungen deuten darauf hin, daß Weiterentwicklungen des derzeitigen Rahmens der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik wünschenswert und möglich sind.

* *

*

C. GESAMTBEWERTUNG

166. Nach dem Vertrag haben Rat und Kommission die Aufgabe, die Kohärenz des Tätigwerdens der Gemeinschaft im Außenverhältnis sicherzustellen. Die Erfahrung der letzten drei Jahre hat jedoch gezeigt, daß die tatsächlich erzielte Kohärenz zu wünschen übrig läßt. Daraus ergibt sich ein politisches wie institutionelles Problem.

167. In der Welt von heute sind die verschiedenen Elemente der Außenpolitik eng miteinander verknüpft.

Die Union ist die größte Handelsmacht der Welt. Sie ist auch einer der wichtigen Geber für die Entwicklungsländer und leistet einen bedeutenden finanziellen Beitrag zum Friedensprozeß im Nahen Osten, zur humanitären Hilfe für die Länder des ehemaligen Jugoslawiens und zu anderen Aktionen. Mit der Schaffung der Wirtschafts- und Währungsunion wird sie darüber hinaus zu einer der wichtigsten Währungszonen in der internationalen Wirtschaft.

Es ist jedoch zu bezweifeln, ob sie aus dieser Position den vollen Nutzen zieht und ob sie den Einfluß ausübt, den sie normalerweise aufgrund ihrer Stellung haben sollte, wenn sie im Außenverhältnis einheitlich auftritt, sei es durch im klassischen Gemeinschaftsrahmen geführte Verhandlungen, sei es durch die Mechanismen der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik.

168. Dieses durch die Pfeilerstruktur bedingte Problem wird auf institutioneller Ebene verschärft durch gewisse Unzulänglichkeiten des Vertrags sowie die mangelnde Überzeugung bei seiner Umsetzung:

- Das Nebeneinander der Union - ohne eigene Rechtspersönlichkeit - und der Gemeinschaft hat bei den Drittländern und in mehreren internationalen Organisationen zu Unklarheiten geführt.

Nachdem sich die Welt an den Gedanken einer einzigen, selbst in Bereichen mit geteilter Zuständigkeit der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten einheitlichen Vertretung gewöhnt hatte, hat die funktionelle Aufspaltung in Union und Gemeinschaft Verwirrung bei unseren Partnern ausgelöst und ihr Vertrauen in die Fähigkeit der Gemeinschaft, auf internationaler Ebene Verpflichtungen einzugehen, erschüttert.

Konkret ausgedrückt ist der gleichzeitige Einsatz von Instrumenten der Gemeinschaft und Instrumenten der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik nicht ohne Schwierigkeiten vor sich gegangen.

Ebenso ist die Verbindung zwischen Außenpolitik und Wirtschaftssanktionen, für die vor dem Inkrafttreten des Vertrags schließlich eine zufriedenstellende Lösung gefunden worden war, durch die Aufnahme des Artikels 228 a kaum verbessert worden, denn dieser Artikel hat eher zu schwerfälligeren Verfahren geführt.

Schließlich ist die Gemeinschaft durch die Streichung des Artikels 116 eines zweckmäßigen Instruments zur Koordinierung der Positionen der Mitgliedstaaten in internationalen Verhandlungen beraubt worden, bei denen neben Bereichen mit ausschließlicher Zuständigkeit der Gemeinschaft verwandte Bereiche behandelt werden, in denen die Mitgliedstaaten eigene Kompetenzen behalten haben. Die Ersetzung dieses Artikels durch die Mechanismen der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (Artikel J.2) hat sich offensichtlich nicht bewährt. Die Kommission ist nach dem Gutachten 1/94 des Gerichtshofes der Meinung, daß die erforderliche Koordinierung aufgrund der einschlägigen Basisbestimmung des Vertrags über die Europäische Gemeinschaft möglich sein sollte. Das setzt aber voraus, daß alle Organe in dieser Frage einer Meinung sind.

- Es zeigt sich aber mehr und mehr, daß die Meinungen über die Notwendigkeit einer gemeinsamen Disziplin im Außenbereich sowie über die dazu zur Verfügung stehenden Instrumente auseinander gehen. Diese Uneinigkeit ist an mehreren Dossiers deutlich geworden.

Der Gerichtshof hat mehrfach bekräftigt, daß eine "enge Zusammenarbeit" zwischen der Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten in Bereichen mit geteilter Zuständigkeit notwendig ist. Die Kommission hat mit ihrem Ruf nach einer solchen Koordinierung jedoch bislang nur wenig Echo ausgelöst. Es ist sogar in letzter Zeit die Tendenz zu beobachten, zu autonomen Verhaltensweisen zurückzukehren, genährt durch Zweifel am Ausmaß der ausschließlichen Zuständigkeit der Gemeinschaft oder sogar an den Grundlagen der Rechtsprechung des Gerichtshofes.

169. All diese Entwicklungen beunruhigen die Kommission insofern, als der zunehmende Mangel an Disziplin in bezug auf die Wahrnehmung der Gemeinschaftskompetenzen im Außenbereich auf die Dauer den Bestand des Binnenmarktes gefährden könnte.

* *
*

SCHLUSSFOLGERUNGEN

170. Der Vertrag über die Europäische Union ist nicht aus einem Guß. Er war ursprünglich dazu gedacht, ergänzend zum gemeinsamen Binnenmarkt eine Wirtschafts- und Währungsunion zu schaffen. Die Überlegungen über die Politische Union wurden später, vor allem unter dem Druck der großen Turbulenzen, die Europa zu Beginn dieses Jahrzehnts erschüttert haben, als dringlich erkannt und einbezogen. Der Vertrag kann diesen heterogenen Ursprung nicht verleugnen.

Daß der Vertrag trotz aller Mißverständnisse, Befürchtungen und wirtschaftlichen Schwierigkeiten die Zustimmung der Bürger und der Parlamente von zunächst zwölf und nunmehr fünfzehn Staaten finden konnte, beweist, daß er ein ausgewogenes Interessengleichgewicht verkörpert.

Der Vertrag über die Europäische Union ist innovativ. Er schafft die Grundlagen einer wirklichen Union, die die wesentlichen Elemente einer eigenständigen politischen Konstruktion enthält.

Der vorliegende Bericht enthält eine nuancierte Erfolgsbilanz.

171. In einigen wesentlichen Punkten hat der Vertrag bemerkenswerte Verbesserungen gebracht:

- Die Wirtschafts- und Währungsunion befindet sich nach dem ursprünglichen Zeitplan in ihrer zweiten Phase. Es geht nicht mehr nur um die Bestätigung von Grundsätzen, sondern um einen konkreten Maßnahmenkatalog für den Übergang zu einer einheitlichen Währung vor dem Ende des Jahrhunderts. Die Glaubwürdigkeit dieses großen Projekts ist nunmehr gewährleistet. Die jüngsten Turbulenzen auf den Devisenmärkten stellen die Wirtschafts- und Währungsunion keineswegs in Frage, sondern sind im Gegenteil eine zusätzliche Rechtfertigung für deren Realisierung. Die Wirtschafts- und Währungsunion ist auch ein Beispiel für das Konzept unterschiedlicher Marschgeschwindigkeiten der einzelnen Mitgliedstaaten bei gleichzeitiger Wahrung des zu erreichenden gemeinsamen Ziels.
- Das demokratische Funktionieren der Union wurde vor allem durch die Aufwertung der Rolle des Europäischen Parlaments verstärkt. Die Einsetzung der Kommission durch das Parlament legitimiert deren Stellung. Das neue Mitentscheidungsverfahren hat sich in Verbindung mit den Mehrheitsentscheidungen im Rat als durchführbar und leistungsfähig erwiesen. Es enthält die hauptsächlichen Bestandteile einer ausgewogenen Legislative.

172. Der Vertrag weist aber auch einige Unzulänglichkeiten auf. Sie sind verschiedener Art:

- a) Einige können vermutlich relativiert werden, weil sie auf die unvermeidlichen Anlaufschwierigkeiten eines erst seit kurzem angewendeten Vertrags zurückzuführen sein könnten. Dazu kann man gewisse Schwächen des neuen und ansonsten vielversprechenden Konzepts der Unionsbürgerschaft zählen: Dessen

Umsetzung ist bisher nur bruchstückhaft erfolgt und wird den geweckten Erwartungen nicht gerecht.

Auch gewisse Schwächen der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik gehören zu dieser Kategorie, da diese neue Politik effiziente Entscheidungsverfahren, ein klares Auftreten der Union gegenüber den Drittländern, die Entwicklung von abgestimmten Verfahren, die Fähigkeit zur gemeinsamen Analyse und das systematische Bemühen um das gemeinsame Interesse verlangt.

- b) Andere Unzulänglichkeiten ergeben sich aus der Nichtanwendung des Vertrags. In diesen Fällen wird also der eigentliche Vertrag nicht in Frage gestellt. Er enthält Möglichkeiten, die, sowohl die Mitgliedstaaten, als auch die Institutionen, nicht ausgeschöpft haben. So ist zum Beispiel die Möglichkeit zu Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit in den Bereichen der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit, die der Vertrag bietet, niemals genutzt worden.

Die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik ist der kennzeichnende Bereich, in dem diese bedauerliche Tendenz festzustellen ist. Das wirkt sich sehr nachteilig auf die Einflußnahme und Identität der Union auf internationaler Ebene aus und wird ihr von der öffentlichen Meinung scharf zum Vorwurf gemacht.

Diese Feststellung ist beunruhigend. Sie deutet darauf hin, daß durch minimalistische Auslegung und die Verweigerung, effiziente Aktionsmöglichkeiten zu nutzen, der Geist des Vertrags unterlaufen wird.

- c) Schließlich weist der Vertrag auch wirkliche strukturelle Schwächen auf.

Die Vielzahl von Verfahrenstypen, die das Ergebnis immer wieder neuer Kompromisse ist, schadet der Effizienz der Beschlußfassung, erschwert das Verständnis des Vertrags und macht die Zuweisung von Verantwortung unklar. Die Komplexität seiner Struktur, und der Beschlußfassungssysteme sowie die mangelnde Transparenz sind eindeutige Schwächen des Vertrags.

Das nur zwischen 14 Mitgliedstaaten geltende Abkommen über die Sozialpolitik ist in der Hinsicht ein unheilvoller Präzedenzfall für das Funktionieren und den Zusammenhalt der Union, als nicht alle Mitgliedstaaten das gleiche Ziel verfolgen.

Hier sind ebenfalls die schwerwiegenden Unzulänglichkeiten der Bestimmungen über die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres zu erwähnen. Weder die vorgesehenen Rechtsinstrumente noch die gewählten Funktionsstrukturen scheinen dem starken Koordinierungsbedarf in diesem Bereich gewachsen zu sein.

173. Die Kommission muß somit in zweifacher Hinsicht Besorgnisse äußern:

- Erstens deuten die mäßigen Erfahrungen mit der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit in beiden Pfeilern darauf hin, daß neue Erweiterungen unter den derzeitigen Funktionsbedingungen undenkbar wären.
- Zweitens ist es nicht sicher, daß der Vertrag wirklich zu Fortschritten im Sinne einer größeren Bürgernähe der Union beigetragen hat. Das Subsidiaritätsprinzip wurde teilweise zu anderen als den ursprünglich vorgesehenen Zwecken gebraucht,

und das Transparenzdefizit bleibt vor allem in den Bereichen Justiz und Inneres erheblich.

174. Die Regierungskonferenz von 1996 wird der geeignete Rahmen sein, um die notwendigen Korrekturen vorzunehmen. Aber solange der Vertrag über die Europäische Union noch nicht geändert worden ist, bleibt er in seiner heutigen Form wirksam, und die Kommission bleibt Hüterin dieses Vertrags.

Es muß daher in der Zwischenzeit gelingen, seine bestmögliche Anwendung sicherzustellen. Jeder Mitgliedstaat, jede Institution, kann zu einem besseren Funktionieren des derzeitigen Systems beitragen, wenn Einfallsreichtum und Wille zu einer konstruktiven Zusammenarbeit wiedergefunden werden.

In diesem Geiste möchte die Kommission die Bestimmungen des Vertrags angewendet und die Regierungskonferenz von 1996 vorbereitet sehen.

* * *

Verzeichnis der Anhänge

- 1 Wahlen zum Europäischen Parlament im Juni 1994: Beteiligung und Kandidaten
- 2 Verzeichnis der vom Ausschuß der Regionen abgegebenen Stellungnahmen
- 3 Übersicht über das Mitentscheidungsverfahren
- 4 Anwendungsbereich des Mitentscheidungsverfahrens
- 5 Anwendungsbereich des Verfahrens der Zusammenarbeit
- 6 Anwendungsbereich der Zustimmung des Europäischen Parlaments
- 7 Verzeichnis der Rechtsgrundlagen, in denen Einstimmigkeit im Rat vorgeschrieben ist
- 8 Überblick über die mit dem Vertrag über die Europäische Union eingeführten Entscheidungsverfahren
- 9 Schaubild - abnehmende Anzahl der Vorschläge zum abgeleiteten Recht
- 10 Anzahl der öffentlich übertragenen Aussprachen des Rates, aufgeschlüsselt nach Ratsvorsitz
- 11 Verzeichnis der öffentlich übertragenen Aussprachen des Rates
- 12 Seit dem Europäischen Rat von Edinburgh erreichter Stand der konstitutiven Kodifikation
- 13 Weiterbehandlung der Anträge auf Zugang zu den Dokumenten der Kommission
- 14 Übersicht über die wichtigsten Rechtsgrundlagen für die Sozialpolitik
- 15 Übersicht über die in den Bereichen Justiz und Inneres angenommenen Texte
- 16 Verzeichnis der im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik angenommenen Gemeinsamen Standpunkte
- 17 Verzeichnis der im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik angenommenen Gemeinsamen Aktionen

Anhang 1

Wahlen zum Europäischen Parlament im Juni 1994:
Beteiligung von Wählern aus anderen Mitgliedstaaten¹

	Potentielle Wahlberechtigte aus anderen Mitgliedstaaten	Eingetragene Wähler aus anderen Mitgliedstaaten
Belgien	471 000	24 000 (5,1 %)
Dänemark	27 042	6 719 (24,85 %)
Deutschland	1 369 863	80 000 (5,84 %)
Griechenland	40 000	628 (1,57 %)
Spanien	172 466	24 227 (14,05 %)
Frankreich	1 100 000	47 632 (4,35)
Irland	rd. 17 000 (ohne Staatsangehörige des VK)	6 000 (35,29%) (ohne Staatsangehörige des VK)
Italien	99 100	2 000 (2,02 %)
Luxemburg	105 000	6 907 (6,58 %)
Niederlande	160 000	15 000 (9,37 %)
Portugal	30 519	715 (2,34 %)
Vereinigtes Königreich	rd. 400 000 (ohne irische Staatsangehörige)	7 755 (1,94%) (ohne irische Staatsangehörige)

Wahlen zum Europäischen Parlament im Juni 1994:
Kandidaten aus anderen Mitgliedstaaten

	Kandidaten aus anderen Mitgliedstaaten der Union	Gewählte Kandidaten
Belgien	18	
Dänemark	1	
Deutschland	12	1
Griechenland	5	
Spanien	1	
Frankreich	5	
Irland	1	
Italien	2	
Luxemburg	8	
Niederlande	2	
Portugal	0	
Vereinigtes Königreich	2	

¹ Schätzungen, Quelle: Mitgliedstaaten

Anhang 2

Verzeichnis der vom Ausschuß der Regionen abgegebenen Stellungnahmen

Dokument der Kommission	Titel	Konsultation	Sitzung
KOM(93) 69	Telematikverbund IDA	Obligatorisch	Mai 94
KOM(93) 347	Fernmeldenetz ISDN	Obligatorisch	Mai 94
KOM(93) 453	Europa gegen AIDS	Obligatorisch	Mai 94
KOM(93) 523	Jugend für Europa III	Obligatorisch	Mai 94
KOM(93) 685	Transeuropäische Netze im Energiebereich	Obligatorisch	Mai 94
KOM(93) 699	Kohäsionsfonds	Obligatorisch	April 94
KOM(93) 708	Aktionsprogramm SOCRATES	Obligatorisch	Mai 94
KOM(94) 62	Gemeinschaftszuschüsse für transeuropäische Netze	Obligatorisch	Mai 94
KOM(94) 83	Aktionsplan zur Krebsbekämpfung	Obligatorisch	Sept. 94
KOM(94) 106	Transeuropäisches Verkehrsnetz	Obligatorisch	Sept. 94
KOM(94) 107	Europäisches Hochgeschwindigkeitsbahnnetz	Obligatorisch	Sept. 94
KOM(94) 202	Aktionsprogramm Gesundheitsförderung, Aufklärung, Erziehung, Ausbildung, Volksgesundheit	Obligatorisch	Nov. 94
KOM(94) 223	Bekämpfung der Drogenabhängigkeit	Obligatorisch	Nov. 94
KOM(94) 264	Jahr für lebenslanges Lernen 1996	Obligatorisch	Nov. 94

Dokument der Kommission	Titel	Konsultation	Sitzung
KOM(94) 365	ARIANE - KALEIDOSKOP 2000	Obligatorisch	April 95
KOM(94) 413	Prävention von AIDS	Obligatorisch	April 95
KOM(93) 575	Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten Projekten	Fakultativ	Mai 94
KOM(93) 576	Grünbuch Verbraucher	Fakultativ	Mai 94
KOM(93) 645	Energie und Kohäsion	Fakultativ	Febr. 95
KOM(94) 36	Qualität der Badegewässer	Fakultativ	Sept. 94
KOM(94) 38	Ausübung des passiven und aktiven Wahlrechts	Fakultativ	Sept. 94
KOM(94) 46	Gemeinschaftsinitiativen im Rahmen der Strukturfonds	Fakultativ	Mai 94
KOM(94) 61	Gemeinschaftsinitiative URBAN	Fakultativ	Mai 94
KOM(94) 82	Gemeinschaftsinitiative Textil- und Bekleidungsindustrie Portugal	Fakultativ	Mai 94
KOM(94) 96	Grünbuch Programmindustrie audiovisuelle Politik	Fakultativ	Sept. 94
KOM(94) 145	Grünbuch Mobilkommunikation und "Personal Communications"	Fakultativ	Sept. 94
KOM(94) 207	Integriertes Programm KMU	Fakultativ	Febr. 95
SEC(94) 279	Friedensinitiative für Nordirland	Fakultativ	April 95
KOM(94) 319	Wettbewerbsfähigkeit der Industrie	Fakultativ	April 95
KOM(94) 333	Weißbuch Europäische Sozialpolitik	Fakultativ	Nov. 94
KOM(94) 347	Europas Weg in die Informationsgesellschaft	Fakultativ	Febr. 95

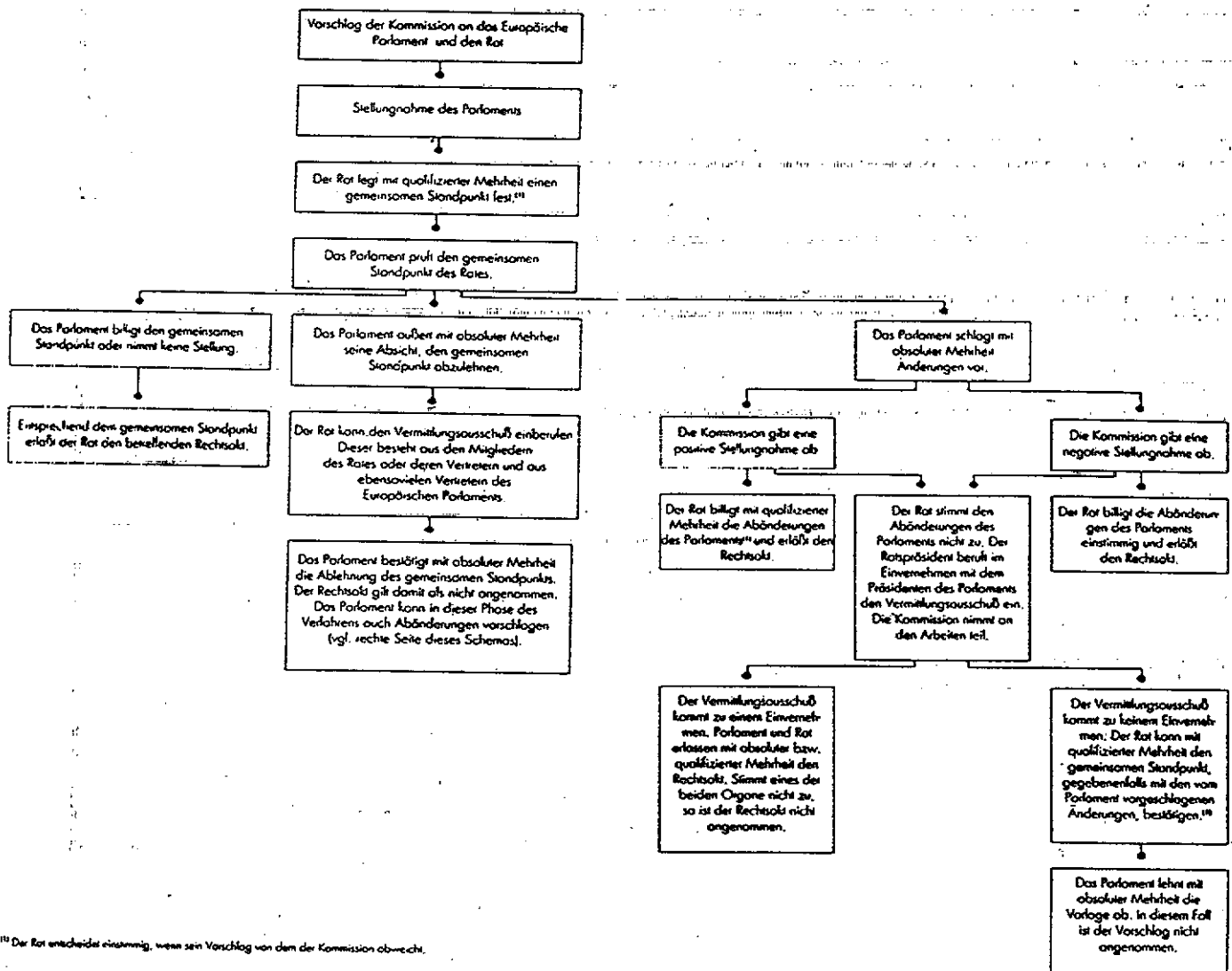
Dokument der Kommission	Titel	Konsultation	Sitzung
-------------------------	-------	--------------	---------

KOM(93) 700	Weißbuch über Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung	Eigeninitiative	Sept. 94
KOM(94) 117	Reform der Gemeinsamen Marktorganisation für Wein	Eigeninitiative	Nov. 94
	Rindersomatotropin	Eigeninitiative	Nov. 94
	Rechnungsabschlußverfahren EAGFL	Eigeninitiative	Febr. 95
	Ländlicher Fremdenverkehr	Eigeninitiative	Febr. 95
KOM(94) 234	Aktionsplan Drogenbekämpfung	Eigeninitiative	April 94
KOM(94) 300	Wahrung der Ansprüche der Arbeitnehmer beim Übergang von Unternehmen	Eigeninitiative	April 94
KOM(94) 413	Prävention von AIDS	Eigeninitiative	April 95
	Bergregionen	Eigeninitiative	April 95
	Revision des Maastrichter Vertrags	Eigeninitiative	April 95
SEC(94) 1863	Europäisches Flughafennetz	Eigeninitiative	April 95

Anhang 3

Übersicht über das Mitentscheidungsverfahren
(Artikel 189 b des EG-Vertrags)

DAS VERFAHREN DER KODEZISION
Artikel 189 b des Vertrags über die Europäische Union



Anwendungsbereich des Mitentscheidungsverfahrens
(Artikel 189 b EGV)

1. Mitentscheidung und qualifizierte Mehrheit im Rat

Art. 49	:	Freizügigkeit der Arbeitnehmer
Art. 54 Abs. 2	:	Niederlassungsrecht
Art. 56 Abs. 2 zweiter Satz	:	Niederlassungsrecht
Art. 57 Abs. 1	:	Niederlassungsrecht
Art. 57 Abs. 2 dritter Satz	:	Niederlassungsrecht
Art. 66	:	Dienstleistungen
Art. 100 a	:	Binnenmarkt
Art. 100 b	:	Binnenmarkt
Art. 126	:	Bildung (Fördermaßnahmen)
Art. 129	:	Gesundheit (Fördermaßnahmen)
Art. 129 a	:	Verbraucher
Art. 129 d	:	Transeuropäische Netze (Leitlinien)
Art. 130 s Abs. 3	:	Umwelt: allgemeine Aktionsprogramme

2. Mitentscheidung und Einstimmigkeit im Rat

Art. 128	:	Kultur (Fördermaßnahmen)
Art. 130 i	:	Forschung (Rahmenprogramm)

Anhang 5

Anwendungsbereich des Verfahrens der Zusammenarbeit
(Artikel 189 c EGV)

Art. 6	:	Verbot der Diskriminierung
Art. 75 Abs. 1	:	Verkehr
Art. 84	:	Verkehr
Art. 103 Abs. 5	:	Einzelheiten des Verfahrens der multilateralen Überwachung
Art. 104 a Abs. 2	:	Anwendung des Artikels 104 a Absatz 1
Art. 104 b Abs. 2	:	Anwendung des Artikels 104
Art. 105 a Abs. 2	:	Harmonisierungsmaßnahmen für den Umlauf von Münzen
Art. 125	:	Sozialfonds
Art. 127	:	Berufliche Bildung
Art. 129 d	:	Transeuropäische Netze (außer den Leitlinien)
Art. 130 e	:	Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt
Art. 130 o	:	Forschung, Durchführung der Programme
Art. 130 s Absätze 1 und 3	:	Umwelt, Fördermaßnahmen sowie Durchführung der Programme
Art. 130 w	:	Entwicklungszusammenarbeit
Art. 118 a	:	Sozialfragen
Art. 2 Abs. 2	:	Abkommen über die Sozialpolitik (zwischen 14 Mitgliedstaaten) im Anhang zu dem Protokoll Nr. 14

Zustimmung des Europäischen Parlaments⁽¹⁾
Anwendungsbereich

Art. 8 a Abs. 2	:	Unionsbürgerschaft
Art. 105 Abs. 6	:	Besondere Aufgaben der Europäischen Zentralbank
Art. 106 Abs. 5	:	Änderungen der Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken/der Europäischen Zentralbank
Art. 130 d	:	Strukturfonds und Kohäsionsfonds
Art. 138 Abs. 3	:	Einheitliches Wahlverfahren (das Parlament stimmt mit der Mehrheit seiner Mitglieder ab)
Art. 228 Abs. 3	:	Bestimmte internationale Abkommen
Art. O EUV	:	Beitritt neuer Mitgliedstaaten

- (1) Die Zustimmung des Parlaments erfolgt mit der absoluten Mehrheit des abgegebenen Stimmen. Ausgenommen sind Abstimmungen über Beitritte und über das einheitliche Wahlverfahren, bei denen die absolute Mehrheit der Mitglieder des Parlaments erforderlich ist.

Anhang 7

Verzeichnis der Rechtsgrundlagen, in denen Einstimmigkeit im Rat vorgeschrieben ist

EG-Vertrag

- | | |
|-------------------------|--|
| Art. 8 a | - Freizügigkeit und Aufenthalt (sofern im Vertrag nichts anderes bestimmt ist) |
| Art. 8 b | - Wahlrecht bei Wahlen zum Europäischen Parlament und bei Kommunalwahlen |
| Art. 8 e | - Zusätzliche Rechte Unionsbürgerschaft |
| Art. 45 Abs. 3 | - Ausgleichsbeihilfen bei Rohstoffeinfuhren |
| Art. 51 | - Soziale Sicherheit (Koordinierung der Regelungen) |
| Art. 57 Abs. 2 | - Änderung der gesetzlichen Grundsätze der Berufsordnung in einem Mitgliedstaat |
| Art. 73 c | - Maßnahmen zur Liberalisierung des Kapitalverkehrs, die einen Rückschritt darstellen |
| Art. 93 | - Staatliche Beihilfen |
| Art. 99 | - Steuerrecht |
| Art. 100 | - Angleichung der Rechtsvorschriften für den Gemeinsamen Markt, falls Artikel 100 a nicht anwendbar ist |
| Art. 100 c | - Verzeichnis der Länder, deren Staatsangehörige im Besitz eines Visums sein müssen (bis 1996) |
| Art. 103 a | - Finanzhilfe für einen Mitgliedstaat + Wirtschaftsmaßnahmen bei gravierenden Schwierigkeiten |
| Art. 104 c Abs. 14 | - Übermäßiges Defizit |
| Art. 105 Abs. 6 | - Aufgaben der Europäischen Zentralbank |
| Art. 106 Abs. 5 | - Änderungen der Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken |
| Art. 109 Abs. 1 und 4 | - Vereinbarungen über ein Wechselkurssystem |
| Art. 109 f Abs. 7 | - Europäisches Währungsinstitut |
| Art. 109 k Abs. 5 und | |
| Art. 109 l Abs. 4 und 5 | - WWU-Bestimmungen über die Institutionen |
| Art. 121 | - Soziale Sicherheit von Wanderarbeitnehmern: Übertragung der Zuständigkeit für die Durchführung der gemeinsamen Maßnahmen an die Kommission |
| Art. 128 | - Kultur |
| Art. 130 | - Industrie |
| Art. 130 b | - Spezifische Aktionen außerhalb der Strukturfonds |
| Art. 130 d | - Strukturfonds und Kohäsionsfonds |
| Art. 130 i und o | - Annahme des Forschungsrahmenprogramms und Gründung gemeinsamer Unternehmen |
| Art. 130 s | - Einige Bestimmungen im Umweltbereich |
| Art. 136 | - Überseeische Länder und Hoheitsgebiete |
| Art. 138 Abs. 3 | - Annahme eines einheitlichen Wahlverfahrens für das Europäische Parlament |
| Art. 145 | - Übertragung der Befugnisse zur Durchführung von Vorschriften |
| Art. 151 Abs. 2 | - Ernennung des Generalsekretärs des Rates |
| Art. 157 Abs. 1 | - Änderung der Zahl der Mitglieder der Kommission |
| Art. 159 | - Nichtersetzung eines Mitglieds der Kommission |
| Art. 165 und 166 | - Erhöhung der Zahl der Richter und Generalanwälte am EuGH |

Liste der Rechtsgrundlagen, in denen Einstimmigkeit im Rat vorgeschrieben ist
(Fortsetzung)

Art. 168 a Abs. 2 und 4	-	Gericht erster Instanz (Zusammensetzung, Klagen, Genehmigung der Verfahrensordnung)
Art. 188	-	Änderung des Titels III der Satzung des Gerichtshofs; Genehmigung der Verfahrensordnung des Gerichtshofs
Art. 188 b	-	Rechnungshof: Ernennung der Mitglieder
Art. 189 a	-	Änderung eines Kommissionsvorschlags
Art. 189 b Abs. 3 und c, d und e	-	Zweite Lesung bei Mitentscheidung und Verfahren der Zusammenarbeit
Art. 194	-	Ernennung der Mitglieder des WSA
Art. 198 a, b	-	Ausschuß der Regionen: Ernennung der Mitglieder und Genehmigung der Geschäftsordnung
Art. 201	-	Bestimmungen über das System der Eigenmittel
Art. 209	-	Haushaltsordnung
Art. 217	-	Sprachenregelung
Art. 223	-	Waffenhandel
Art. 227	-	Geographischer Anwendungsbereich des Vertrags
Art. 228 Abs. 2	-	Abschluß bestimmter Abkommen
Art. 235	-	Ziel der Gemeinschaft, bei dem die hierfür erforderlichen Befugnisse nicht vorgesehen sind
Art. 238 und 228 Abs. 2	-	Assoziationsabkommen

Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP): Erklärung Nr. 27 EUV

Art. J.2 Abs. 2 zusammen mit Art. J.8	-	Festlegung gemeinsamer Standpunkte
Art. J.3 zusammen mit Art. J.8	-	Annahme gemeinsamer Aktionen
Art. J.11	-	Verbuchung der operativen Ausgaben für die GASP im Haushalt der Gemeinschaft

Justiz und Inneres

Art. K.3 zusammen mit Art. K.4	-	Gemeinsame Standpunkte, gemeinsame Maßnahmen, Übereinkommen.
Art. K.8	-	Verbuchung der operativen Ausgaben für die gemeinsamen Maßnahmen im Haushalt der Gemeinschaft
Art. K.9	-	"Brücke" zu Artikel 100 c

Protokolle: Art. 239

Art. 12, 45 (vgl. Art. 165 EGV)	-	Protokoll über die Satzung des EuGH
Art. 41 Abs. 1	-	Protokoll Nr. 3 (Satzungen Europäisches System der Zentralbanken/Europäische Zentralbank) Änderung der Satzung
Art. 2 Abs. 3 und Art. 4	-	Abkommen über die Sozialpolitik (zwischen 14 Mitgliedstaaten) im Anhang zu dem Protokoll Nr. 14
Art. 6	-	Protokoll Nr. 6 über die Konvergenzkriterien nach Artikel 109 j des EGV

EUV-Schlussbestimmungen

Art. 0	-	Beitritt neuer Mitgliedstaaten
--------	---	--------------------------------

Überblick über die mit dem Vertrag über die Europäische Union eingeführten Entscheidungsverfahren

EG-Vertrag¹

In den ersten acht Fällen werden die Rechtsakte stets auf Vorschlag der Kommission erlassen.

1. Zustimmung und Einstimmigkeit (5 Fälle)

- Unionsbürgerschaft (Art. 8 a Absatz 2)
- Strukturfonds und Kohäsionsfonds (Art. 130 d) und Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses (WSA) und des Ausschusses der Regionen (AdR)
- Bestimmte internationale Abkommen (Art. 228 Absatz 2, zweiter Satz und Absatz 3 (zweiter Unterabsatz))
- Schlußbestimmungen (Aufnahme weiterer Mitglieder; bereits mit der Einheitlichen Europäischen Akte eingeführt) (Art. O des Vertrags über die Europäische Union)
- Einheitliches Wahlverfahren (Art. 138 Absatz 3)²

2. Mitentscheidung und qualifizierte Mehrheit (12 Fälle)

- Freizügigkeit der Arbeitnehmer (Art. 49) und Anhörung des WSA
- Niederlassungsrecht (Art. 54) und Anhörung des WSA
- " " (Art. 56, zweiter Satz)
- " " (Art. 57)
- Dienstleistungen (Art. 66)
- Binnenmarkt (Art. 100 a) und Anhörung des WSA
- " (Art. 100 b) und Anhörung des WSA
- Bildung (Art. 126 - mit Ausnahme der Empfehlungen) und Anhörung des WSA und des AdR
- Umwelt (Art. 130 s Absatz 3 - erster Unterabsatz) und Anhörung des WSA
- Transeuropäische Netze, Leitlinien (Art. 129 d) und Anhörung des WSA und des AdR
- Gesundheitswesen (Art. 129 - mit Ausnahme der Empfehlungen) und Anhörung des WSA und des AdR
- Verbraucherschutz (Art. 129 a) und Anhörung des WSA

¹ Der Rechnungshof, die Europäische Zentralbank (EZB), das Europäische Währungsinstitut (EWI), der Währungsausschuß, der Wirtschafts- und Sozialausschuß (WSA), und der Ausschuß der Regionen (AdR) werden genannt, wenn sie aufgrund des Vertrags konsultiert werden müssen.

² Die Zustimmung des Parlaments erfolgt mit der absoluten Mehrheit der abgegebenen Stimmen. Ausgenommen sind Abstimmungen über Beitritte und über das einheitliche Wahlverfahren, bei denen die absolute Mehrheit der Mitglieder des Parlaments erforderlich ist.

3. Mitentscheidung und Einstimmigkeit (2 Fälle)

- Kultur (mit Ausnahme der Empfehlungen - Art. 128) und Anhörung des AdR
- Forschung (Rahmenprogramm, Art. 130 i)

4. Zusammenarbeit (15 Fälle)

- Diskriminierungsverbot (Art. 6)
- Verkehr (Art. 75 Absatz 1 + 84) und Anhörung des WSA
- Sozialpolitik (Art. 118 a) und Anhörung des WSA
- Sozialpolitik (Protokoll (14 Mitgliedstaaten) - Art. 2 Absatz 2)
- Sozialfonds (Art. 125) und Anhörung des WSA
- Berufliche Bildung (Art. 127) und Anhörung des WSA
- Transeuropäische Netze (übrige Maßnahmen - Art. 129 d) und Anhörung des WSA und des AdR
- Wirtschaftliche und sozialer Zusammenhalt (Durchführungsbeschlüsse - Art. 130 e) und Anhörung des WSA und des AdR
- Forschung (Durchführung der Programme, Art. 130 o) und Anhörung des WSA
- Umwelt (Art. 130 s Absatz 1, 130 s Absatz 2 in fine und 130s Absatz 3 zweiter Unterabsatz)
- Entwicklungszusammenarbeit (Art. 130 w)
- Multilaterale Überwachung (Art. 103 Absatz 5)
- Anwendung des Verbots des bevorrechtigten Zugangs (Art. 104 a Absatz 2)
- Anwendung des Verbots der Haftung für Verbindlichkeiten und von Überziehungsfazilitäten (Art. 104 b Absatz 2)
- Ausgabe von Münzen (Art. 105 a Absatz 2) und Konsultation der EZB

5. Einfache Konsultation mit Einstimmigkeit im Rat (14 Fälle)

- Unionsbürgerschaft (Art. 8 b)
- Unionsbürgerschaft - Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten (Art. 8 e)
- Niederlassungsrecht (Art. 54 Absatz 1) und Anhörung des WSA
- Verkehr (Art. 75 Absatz 3) und Anhörung des WSA
- Indirekte Steuern (Art. 99) und Anhörung des WSA
- Angleichung von Rechtsvorschriften (Art. 100) und Anhörung des WSA
- Visagegestaltung (Art. 100 c Absatz 1)
- Sozialpolitik (Protokoll (14 Mitgliedstaaten) - Art. 2 Absatz 3) und Anhörung des WSA
- Zusammenhalt (Art. 130 b) und Anhörung des WSA und des AdR
- Forschung (Art. 130 o - Absatz 1) und Anhörung des WSA
- Umwelt (Art. 130 s Absatz 2) und Anhörung des WSA
- Industrie (Art. 130 Absatz 3) und Anhörung des WSA
- Haushaltsordnung (Art. 209) und Stellungnahme des Rechnungshofs
- Abkommen aufgrund von Art. 228 Absatz 2, zweiter Satz und 228 Absatz 3 (erster Unterabsatz)

6. Einfache Konsultation mit qualifizierter Mehrheit im Rat (5 Fälle)

- Gemeinsame Agrarpolitik (Art. 43 Absatz 2)
- Visagegestaltung (Art. 100 c Absatz 3)
- Forschung (Spezifische Programme Art. 130 i Absatz 4) und Anhörung des WSA
- Abkommen gemäß Art. 228 Absatz 2, erster Satz und Absatz 3 (erster Unterabsatz)
- Bestimmungen über die Durchführung des Protokolls über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit (Art. 104 c (14), dritter Unterabsatz)

7. Keine Anhörung mit Einstimmigkeit im Rat (3 Fälle)

- Sozialprotokoll (Protokoll (14 Mitgliedstaaten) - Art. 4)
- Kultur (Empfehlungen, Art. 128 Absatz 5)
- Der Wirtschaftslage angemessene Maßnahmen (Art. 103 a Absatz 1)

8. Keine Anhörung mit qualifizierte Mehrheit im Rat (5 Fälle)

- Bildung (Empfehlung - Art. 126 Absatz 4, zweiter Anstrich)
- Gesundheitswesen (Empfehlung - Art. 129 Absatz 4, zweiter Anstrich)
- Handelspolitik (Art. 113 Absatz 4)
- Sozialpolitik (Protokoll (14 Mitgliedstaaten) - Art. 4)
- Internationale Abkommen gemäß Art. 113 Absatz 3 (Art. 228 Absatz 3)

9. Qualifizierte Mehrheit des Rates, Bericht durch die Kommission, Stellungnahme des Währungsausschusses, Stellungnahme und Empfehlung der Kommission unter Berücksichtigung der Bemerkungen des betreffenden Mitgliedstaaten³.

- Übermäßiges Defizit (Art. 104 c Absatz 6).

10. Zweidrittelmehrheit im Rat (unter Ausschluß der Stimmen der betroffenen Mitgliedstaaten) und Empfehlung der Kommission

- Verfahren bei übermäßigem Defizit (Art. 104 c Absatz 13).

11. Qualifizierte Mehrheit des Rates, auf Empfehlung der Europäischen Zentralbank (EZB) oder der Kommission nach Anhörung der EZB.

- Wechselkurspolitik (Art. 109 Absatz 2).

12. Qualifizierte Mehrheit des Rates, Stellungnahme der Kommission und Anhörung des

³ Bei den nachstehenden Verfahren bleiben die zahlreichen unterschiedlicher Formen der Anhörung unberücksichtigt.

Währungsausschusses

- Schutzmaßnahmen - 2. Phase der WWU (Art. 109 i Absatz 3).

- 13. Qualifizierte Mehrheit des Rates (Entwurf), Empfehlung der Kommission, Bericht an den Europäischen Rat, Schlußfolgerung des Europäischen Rats und Unterrichtung des Parlaments.
- Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten (Art. 103 Absatz 2)

- 14. Qualifizierte Mehrheit des Rates, Vorschlag durch die Kommission, Anhörung der EZB und des Wirtschafts- und Finanzausschusses; der Präsident des Rates unterrichtet das EP.
- Zusammensetzung des Wirtschafts- und Finanzausschusses (Art. 109 c Absatz 3)

- 15. Einstimmigkeit des Rates (der Staaten, für die keine Ausnahmeregelung gilt), Vorschlag durch die Kommission, Anhörung der EZB
- Einführung des ECU als einheitliche Währung sowie sonstige Maßnahmen (Art. 109 l Absatz 4) und Durchführung von Entscheidungen nach Art. 109 k Absatz 2 (Art. 109 l Absatz 5)

- 16. Einstimmigkeit des Rates (ausgenommen Naturkatastrophen), Vorschlag durch die Kommission; der Präsident des Rates unterrichtet das Europäische Parlament.
- Gravierende wirtschaftliche Schwierigkeiten (Art. 103 a Absatz 2)

- 17. Bericht der Kommission und des Europäischen Währungsinstituts an den Rat, Stellungnahme des Europäischen Parlaments, Beurteilung durch den Rat sowie Entscheidung durch den Rat, der in der Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs tagt.
- Beginn der dritten Stufe im Jahr 1997 (Art. 109 j Absatz 3)
- Beginn der dritten Stufe im Jahr 1999 (Art. 109 j Absatz 4)

- 18. Qualifizierte Mehrheit des Rates, Anhörung des Europäischen Parlaments, Aussprache des Rates, der in der Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs tagt, auf Vorschlag der Kommission.
- Aufhebung der Ausnahmeregelungen (Art. 109 k Absatz 2)

- 19. Qualifizierte Mehrheit des Rates auf Empfehlung der EZB nach Anhörung des EP und Kommission

- Durchführung der in der Satzung des ESZB genannten Bestimmungen (Art. 106 Absatz 6); nach demselben Verfahren: Grenzen und Bedingungen für die Verhängung von Geldbußen durch die EZB (Art. 108 a Absatz 3).
- 20. Qualifizierte Mehrheit des Rates, Empfehlung der EZB, Anhörung des Kommission, Zustimmung des Europäischen Parlaments
 - Technische Änderungen der Satzung des ESZB (Art. 106 Absatz 5).
- 21. Einstimmigkeit des Rates, auf Empfehlung der EZB nach Anhörung des Europäischen Parlaments
 - ECU-Wechselkurse gegenüber Drittlandswährungen (Art. 109 Absatz 1).
- 22. Einstimmigkeit des Rates auf Empfehlung der Kommission nach Anhörung der EZB und des Europäischen Parlaments.
 - ECU-Wechselkurse gegenüber Drittlandswährungen (Art. 109 Absatz 1).

* * *
* *
*

Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)

Der Rat beschließt stets auf Vorschlag der Mitgliedstaaten oder der Kommission (J.8 Absatz 3).

1. Europäischer Rat, Einstimmigkeit

- Grundsätze und Leitlinien der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (Art. J.8 Absatz 1)

2. Rat, Einstimmigkeit ohne Anhörung des Parlaments (3 Fälle)

- Gemeinsame Standpunkte (Art. J.2 Absatz 2 und J.8)
- Gemeinsame Aktionen (Art. J.3 und Art. J.8 Absatz 2)
- Operative Ausgaben (Art. J.11)

3. Rat, qualifizierte Mehrheit ohne Anhörung des Parlaments (2 Fälle)

- Maßnahmen zur Durchführung der gemeinsamen Aktionen gemäß Art. J.3 Absatz 2, erster Unterabsatz (Art. J.8 Absatz 2)
- Verfahrensfragen gemäß Art. J.3 Absatz 2, zweiter Unterabsatz (Art. J.8 Absatz 2)

4. Konsultation und Unterrichtung des Parlaments

- Der Vorsitz des Rates hört das Parlament zu den wichtigsten Aspekten und grundlegenden Weichenstellungen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (Art. J.7, erster Unterabsatz).
- Der Ratsvorsitz und die Kommission unterrichten das Parlament regelmäßig über die Entwicklung der Außen- und Sicherheitspolitik (Art. J.7, erster Unterabsatz).

* * *
* * *
*

Justiz und Inneres

In Angelegenheiten, die unter die Absätze 1 bis Absätze 6 des Art. K.1 (K.3 Absatz 2, erster Anstrich) und Art. K.9 fallen, beschließt der Rat auf Vorschlag der Mitgliedstaaten oder der Kommission. In Angelegenheiten, die unter die Absätze 7, 8 und 9 des Art. K.1 fallen, beschließt der Rat auf Vorschlag der Mitgliedstaaten (Art. K.3 Absatz 2, zweiter Anstrich).

1. Rat, Einstimmigkeit (5 Fälle)

- Gemeinsame Standpunkte (Art. K.3 Absatz 2 Buchstabe a und K.4 Absatz 3)
- Gemeinsame Maßnahmen (Art. K.3 Absatz 2 Buchstabe b und K.4 Absatz 3)
- Übereinkommen gemäß Art. K.3 Absatz 2 Buchstabe c (Art. K.4 Absatz 3) (vorbehaltlich der Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten)
- Operative Ausgaben (Art. K.8 Absatz 2)
- Entscheidungen über die Anwendbarkeit von Art. 100 c (Art. K.9)

2. Rat, qualifizierte Mehrheit (2 Fälle)

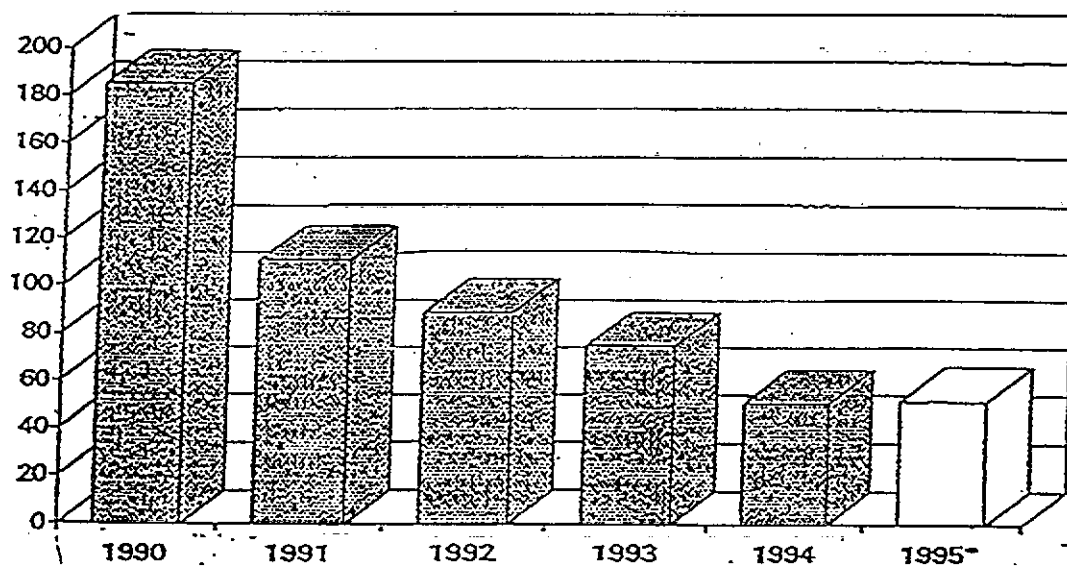
- Möglichkeit, Bestimmungen zur Durchführung gemeinsamer Maßnahmen zu treffen (Art. K.3 Absatz 2 Buchstabe b)
- Bestimmungen zur Durchführung von Übereinkommen gemäß Art. K.3 Absatz 2 Buchstabe c (Zweidrittelmehrheit, sofern nichts anderes bestimmt ist)

3. Anhörung und Unterrichtung des Parlaments

- Der Vorsitz des Rates wird das Parlament zu den wichtigsten Aspekten der Tätigkeit in den Bereichen Justiz und Inneres anhören (Art. K.6, zweiter Unterabsatz).
- Der Vorsitz des Rates und die Kommission unterrichten das Parlament über die in den Bereichen Justiz und Inneres durchgeführten Arbeiten (Art. K.6, erster Absatz)

* * *

Anzahl der Vorschläge zum abgeleiteten Recht
(ohne Durchführungsbestimmungen)



* Vorausschätzung anhand des Arbeitsprogramms der Kommission für 1995
(KOM(95) 26 endg.)

1990: 185

1991: 111

1992: 89

1993: 75

1994: 51

1995: 52*

Anhang 10

Anzahl der öffentlich übertragenen Aussprachen des Rates, aufgeschlüsselt nach Ratsvorsitz

Ratsvorsitz	Halbjahr	Anzahl
1. Dänischer Ratsvorsitz	1. Halbjahr 1993	9
2. Belgischer Ratsvorsitz	2. Halbjahr 1993	4
3. Griechischer Ratsvorsitz	1. Halbjahr 1994	3
4. Deutscher Ratsvorsitz	2. Halbjahr 1994	2
5. Französischer Ratsvorsitz	1. Halbjahr 1995 (laufendes Halbjahr)	4

Anhang 11

Verzeichnis der öffentlich übertragenen Aussprachen des Rates

I. Dänischer Ratsvorsitz (9)

Rat	Zeitpunkt	Tagesordnungspunkt
1. Allgemeine Angelegenheiten	1.II.93	Arbeitsprogramm des dänischen Vorsitzes
2. Allgemeine Angelegenheiten	1.II.93	Eröffnung der Beitrittsverhandlungen
3. Landwirtschaft	10.II.93	Vorschlag betreffend die Festsetzung der Preise für landwirtschaftliche Erzeugnisse und flankierende Maßnahmen 1993/1994 - Vorlage durch die Kommission
4. Wirtschaft/Finanzen	15.II.93	Vorstellung des Arbeitsprogramms des dänischen Vorsitzes im Bereich Wirtschaft und Finanzen
5. Allgemeine Angelegenheiten	5.IV.93	Eröffnung der Verhandlungen mit Norwegen
6. Binnenmarkt	5.IV.93	Sutherland-Bericht
7. Sozialfragen	6.IV.93	Beschäftigungslage
8. Industrie	3.V.93	Wettbewerbsfähigkeit der Industrie und Umweltschutz
9. Zusammenarbeit in Entwicklungsfragen	25.V.93	Entwicklungszusammenarbeit bis zum Jahr 2000

II. Belgischer Ratsvorsitz (4)

Rat	Zeitpunkt	Tagesordnungspunkt
1. Allgemeine Angelegenheiten	19.VII.93	Vorstellung des Arbeitsprogramm des belgischen Vorsitzes
2. Wirtschaft/Finanzen	13.IX.93	Vorstellung des Arbeitsprogramms des dänischen Vorsitzes im Bereich Wirtschaft und Finanzen
3. Binnenmarkt	11.XI.93	Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der KMU und des Handwerks sowie Schaffung von Arbeitsplätzen in der Gemeinschaft
4. Umwelt	3.XII.93	Grünbuch zur zivilrechtlichen Haftung

Verzeichnis der öffentlich übertragenen Aussprachen des Rates
(Fortsetzung)

III. Griechischer Ratsvorsitz (3)

Rat	Zeitpunkt	Tagesordnungspunkt
1. Allgemeine Angelegenheiten	7.II.93	Vorstellung des Arbeitsprogramm des griechischen Vorsitzes
2. Wirtschaft/Finanzen	14.II.93	Vorstellung des Arbeitsprogramms des griechischen Vorsitzes im Bereich Wirtschaft und Finanzen
3. Landwirtschaft	21.II.94	Vorschläge betreffend die Festsetzung der Preise für landwirtschaftliche Erzeugnisse und flankierende Maßnahmen 1994/1995 - Vorlage durch die Kommission

IV. Deutscher Ratsvorsitz (2)

Rat	Zeitpunkt	Tagesordnungspunkt
1. Wirtschaft/Finanzen	11.VII.94	Vorstellung des Arbeitsprogramms des deutschen Vorsitzes im Bereich Wirtschaft und Finanzen
2. Allgemeine Angelegenheiten	18.VII.94	Vorstellung des Arbeitsprogramms des deutschen Vorsitzes

V. Französischer Ratsvorsitz (4)

Rat	Zeitpunkt	Tagesordnungspunkt
1. Wirtschaft/Finanzen (ECOFIN)	16.I.95	Empfang der neuen Mitgliedstaaten und Vorstellung des Arbeitsprogramms des französischen Vorsitzes im Bereich Wirtschaft und Finanzen
2. Allgemeine Angelegenheiten	23.1.95	Vorstellung des Arbeitsprogramm des französischen Vorsitzes und Ehrung für Jacques Delors
3. Wirtschaft/Finanzen (ECOFIN)	20.II.95	Vorstellung des Arbeitsprogramms der Kommission im Bereich Wirtschaft und Finanzen
4. Landwirtschaft	21.II.95	Vorschläge betreffend die Festsetzung der Preise für landwirtschaftliche Erzeugnisse und flankierende Maßnahmen 1995/1996 - Vorlage durch die Kommission

Anhang 12

Seit dem Europäischen Rat von Edinburgh erreichter Stand der konstitutiven Kodifikation

<u>Rechtsakte</u>	<u>Übermittelte Vorschläge der Kommission</u>	<u>Stand der Arbeiten</u>
1. Richtlinie 67/548/EWG Gefährliche Stoffe	KOM (93) endg. - 21.12.1993 und KOM (94) 103 endg. - 12.04.1994 (geänderter Vorschlag zur Kodifikation)	Europäisches Parlament - Rechtsausschuß: befürwortende Stellungnahme in 1. Lesung - 02.02.1995 Rat: Arbeitsgruppe, Tagung am: 06.07.1994
2. Richtlinien 74/561/EWG, 74/562/EWG, 77/796/EWG Zugang zum Beruf	KOM(93) 586 endg. - 16.12.1993	Europäisches Parlament - - befürwortende Stellungnahme: 20.04.1994
3. Richtlinie 71/307/EWG Bezeichnung von Textilerzeugnissen	KOM (93) 712 endg. - 25.01.1994	Europäisches Parlament - Rechtsausschuß: befürwortende Stellungnahme in 1. Lesung - 02.02.1995
4. Richtlinie 72/276/EWG Textilfasergemische	KOM (93) 713 endg. - 24.01.1994	Europäisches Parlament - Rechtsausschuß: befürwortende Stellungnahme in 1. Lesung - 02.02.1995
5. Richtlinie 72/464/EWG und 79/32/EWG Steuern auf Tabakwaren	KOM (94)355 endg.- 03.10.1994	Europäisches Parlament - Rechtsausschuß: befürwortende Stellungnahme - 02.02.1995
6. Verordnungen (EWG) 1408/71 und 574/72 Soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer		Auf 1995 verschoben
7. Richtlinie 76/768/EWG Kosmetische Mittel		Auf 1995 verschoben (die Arbeiten wurden 1994 nach dem Urteil des Gerichtshofs vom 25.01.1994 in der Rechtssache C- 219/91 ausgesetzt.)
8. Verordnung 805/68/EWG Gemeinsame Marktorganisation - Rindfleisch	KOM (94)467 endg. -03.11.1994	Europäisches Parlament - Rechtsausschuß: befürwortende Stellungnahme - 02.02.1995

9. Verordnung 136/66/EWG Gemeinsame Marktorganisation - Fette		Die konstitutive Kodifikation wurde zugunsten einer Neufassung der Verordnung aufgegeben.
10. Richtlinie 77/93/EWG Schadorganismen der Pflanzen		Der einschlägige Entwurf wurde in neun Amtssprachen vorbereitet. Die Arbeiten konnten bisher nicht abgeschlossen werden, da die finnische und schwedische Sprachfassung noch nicht vorliegt.
11. Richtlinien 66/400/EWG; 66/401/EWG; 66/402/EWG; 66/403/EWG; 69/208/EWG; 70/457/EWG; 70/458/EWG Saat- und Pflanzgut		Der einschlägige Entwurf wurde in neun Amtssprachen vorbereitet. Die Arbeiten konnten bisher nicht abgeschlossen werden, da die finnische und schwedische Sprachfassung noch nicht vorliegt.
12. Richtlinie 77/780/EWG u.a. Vorschriften für Kreditinstitute		Auf 1995 verschoben
13. Richtlinie 77/143/EWG Technische Überwachung der Kraftfahrzeuge		Die konstitutive Kodifikation wurde zugunsten einer Neufassung der Richtlinie aufgegeben.
14. Richtlinie 85/3/EWG Straßenfahrzeuge	KOM (93) 679 endg. - 15.12.1993	Europäisches Parlament: befürwortende Stellungnahme in 1. Lesung am 15.11.94 Rat: Arbeitsgruppe, Tagung am: 2.12.1994
15. Richtlinie 64/432/EWG Viehseuchenrechtliche Fragen - Handel mit Rindern und Schweinen	KOM (93) 698 endg. - 07.01.1994	Europäisches Parlament: befürwortende Stellungnahme, 9.04.1994 Rat: Arbeitsgruppe, Tagung am: 26-27.04.1995

Weiterbehandlung der Anträge auf Zugang zu den Dokumenten der Kommission
(Stand 22.03.1995)

In der nachfolgenden Tabelle ist dargestellt, in wieviel % der Fälle die Anträge positiv oder negativ beschieden oder als unzulässig abgewiesen wurden(*). Demnach gewährte die Kommission in mehr als der Hälfte der Fälle Zugang zu den Dokumenten. Ein negativer Bescheid erging in weniger als 1/5 der Fälle.

1.	Positiver Bescheid:	53,7%
2.	Negativer Bescheid:	17,9%
	(Begründete Ablehnungen)	
	<u>Angeführte Gründe:</u>	
	Öffentliches Interesse	3,1%
	Privates Interesse	0%
	Geschäfts- und Betriebsgeheimnis	2,1%
	Finanzielle Interessen der Kommission	0%
	Von der Informationsquelle (Privatperson oder Mitgliedstaat) geforderte Vertraulichkeit	1,1%
	Vertraulichkeit der Beratungen	5,6%
	Dokumente von Ausschüssen, deren Arbeiten vertraulich sind	2,4%
	Fälle, in denen mehrere Gründe angeführt wurden	3,6%
3.	Unzulässigkeit	28,4%
	Bereits veröffentlichte Dokumente	14,7%
	Nicht von der Kommission erstellte Dokumente	11,2%
	Mangelnde Genauigkeit des Antrags	1,1%
	Dokumente nicht existent	1,4%

(*) 22 der 260 gestellten Anträge werden noch bearbeitet.

Anhang 14

**Übersicht über die wichtigsten
Rechtsgrundlagen für die Sozialpolitik**

Protokoll Nr. 14 über die Sozialpolitik

EG-Vertrag

Qualifizierte Mehrheit möglich
(Art. 2 Absatz 1)

- Verbesserung insbesondere der Arbeitsumwelt zum Schutz der Gesundheit und der Sicherheit der Arbeitnehmer
- Arbeitsbedingungen
- Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer
- Chancengleichheit von Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt und Gleichbehandlung am Arbeitsplatz
- berufliche Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen

Einstimmigkeit (der 14 Mitgliedstaaten)
erforderlich (Art. 2 Absatz 3)

- soziale Sicherheit und sozialer Schutz der Arbeitnehmer
- Schutz der Arbeitnehmer bei Beendigung des Arbeitsvertrags
- Vertretung und kollektive Wahrnehmung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen, einschließlich der Mitbestimmung
- Beschäftigungsbedingungen der Staatsangehörigen dritter Länder, die sich regelmäßig im Gebiet der Gemeinschaft aufhalten
- finanzielle Beiträge zur Förderung der Beschäftigung und zur Schaffung von Arbeitsplätzen

Ausdrücklich aus dem Kompetenzbereich
ausgeschlossen
(Art. 2 Absatz 6)

- Arbeitsentgelt
- Koalitionsrecht, Streikrecht und Aussperrungsrecht

Qualifizierte Mehrheit möglich

- Art. 49: Freizügigkeit der Arbeitnehmer
- Art. 54: Niederlassungsrecht
- Art. 57: Gegenseitige Anerkennung der Diplome
- Art. 125 (neu): Europäischer Sozialfonds (Durchführungsbeschlüsse)
- Art. 127 (neu): Berufliche Bildung
- Art. 118 a: Schutz der Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz
- Art. 100 a, Art. 43: Landwirtschaft, Art. 75: Verkehr

Einstimmigkeit (der 15 Mitgliedstaaten)
erforderlich

- Art. 51: Soziale Sicherheit (Maßnahmen zur Gewährleistung der Freizügigkeit)
- Art. 100: Binnenmarkt
- Art. 130 d: Aufgaben, vorrangige Ziele und Organisation der Strukturfonds
- Art. 235

Anhang 15

Übersicht über die in den Bereichen Justiz und Inneres angenommenen Texte

Gemeinsame Maßnahmen

<u>Thema</u>	<u>Annahme</u>	<u>Veröffentlichung</u>
Beschluß Nr. 94/795/JI über die vom Rat aufgrund von Art. K.3 Abs. 2 Buchstabe b des Vertrages über die Europäische Union beschlossene gemeinsame Maßnahme über Reiseerleichterungen für Schüler von Drittstaaten mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat	30.11.1994 Rat JI	ABl. Nr. L 327 vom 19.12.1994
Gemeinsame Maßnahme Nr. 95/73/JI betreffend die Europol-Drogenstelle auf der Grundlage des Art. s K.3 Abs. 2 Buchstabe b des Vertrags über die Europäische Union	10.3.1995 Rat JI	ABl. Nr. L 62 vom 20.3.1995

Übereinkommen

<u>Thema</u>	<u>Annahme</u>	<u>Veröffentlichung</u>
Übereinkommen über das vereinfachte Auslieferungsverfahren zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union	10.3.1995 Rat JI	ABl. Nr. C 78 vom 30. März 1995

Entschlüsse

<u>Thema</u>	<u>Annahme</u>	<u>Bezug</u>
EntschlieÙung über die Überwachung des Fernmeldeverkehrs	29./30.11.1993 Rat JI	Pressemitteilung Nr. 10550/93 (Presse 209)
EntschlieÙung betreffend betrügerische Praktiken im internationalen Rahmen - Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union	29./30.11.1993 Rat JI	Pressemitteilung Nr. 10550/93 (Presse 209)
EntschlieÙung über die Beschränkungen für die Einreise von Staatsangehörigen dritter Länder in die Mitgliedstaaten zur Ausübung einer Beschäftigung	20.6.1994 Rat JI	Pressemitteilung Nr. 7760/94 (Presse 128-G)
EntschlieÙung in bezug auf die Beschränkungen für die Zulassung von Staatsangehörigen dritter Länder in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten zur Ausübung einer selbständigen Erwerbstätigkeit	30.11.1994 Rat JI	Offizielle Übermittlung an das EP Pressemitteilung Nr. 11321/94 (Presse 252-G)
EntschlieÙung über den rechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften	6.12.1994 Rat JI	ABl. Nr. C 355 vom 14.12.1994

Entschließung betreffend die Zulassung von Staatsangehörigen dritter Länder in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten der Europäischen Union zur Aufnahme eines Studiums	30./11./1.12.1994 Rat JI	Offizielle Übermittlung an das EP Pressemitteilung Nr. 11321/94 (Presse 252-G)
Entschließung über die Mindestgarantien, die Asylverfahren bieten müssen; Dok. Nr. 5354/95 ASIMM 70	9.3.1995 Rat JI	

Empfehlungen

<u>Thema</u>	<u>Annahme</u>	<u>Veröffentlichung</u>
Bekämpfung der Geldwäsche	29./30.11.1993 Rat JI	Pressemitteilung Nr. 10550/93 (Presse 209)
Empfehlung betreffend die Verantwortung der Organisatoren von Sportveranstaltungen	29./30.11.1993 Rat JI	Pressemitteilung Nr. 10550/93 (Presse 209)
Empfehlung betreffend die Umweltkriminalität	29./30.11.1993 Rat JI	Pressemitteilung Nr. 10550/93 (Presse 209)
Empfehlung zur Durchführung eines Ausbildungsmoduls zur operationellen Analyse der Kriminalität	6.5.1994 Rat Entwicklung	Pressemitteilung Nr. 10550/93 (Presse 209), S. 9
Empfehlung zum Informationsaustausch bei Großveranstaltungen und Versammlungen	30.11./1.12.1994 Rat JI	Pressemitteilung Nr. 11321/94 (Presse 252-G)
Empfehlung betreffend die Einführung eines Standardreisedokuments für die Rückführung/Ausweisung von Staatsangehörigen dritter Länder	30.11./1.12.1994 Rat JI	Pressemitteilung Nr. 11321/94 (Presse 252-G)
Empfehlung des Rates betreffend den Musterentwurf eines bilateralen Rückübernahmeabkommens zwischen einem Mitgliedstaat der Europäischen Union und einem Drittstaat	30.11./1.12.1994 Rat JI	Offizielle Übermittlung an das EP
Empfehlungen (5) des Rates betreffend den Menschenhandel zum Zwecke der Prostitution	29./30.11.1993 und 20.6.1994 Rat JI	Pressemitteilung Nr. 10550/93 (Presse 209-G)

Beschlüsse

<u>Thema</u>		<u>Bezug</u>
Übermittlung von Dokumenten über die internationale organisierte Kriminalität an das Europäische Parlament -Empfehlungen des Rates und Bericht der Ad-hoc-Arbeitsgruppe	20.6.1994 Rat JI	Beschluß über die Übermittlung an das EP Schreiben Nr. 5917/5918 vom 13.7.1994
EDU/Europol Ernennung von Herrn STORBECK zum Koordinator der Europol-Drogenstelle und Verlängerung des Mandats von Herrn BRUGGEMANN als stellvertretender geschäftsführender Koordinator bis Ende 1994	20.6.1994 Rat JI	Pressemitteilung Nr. 7760/94 (Presse 128-G)

EDU/EUROPOL-Personal Ernennung mit Wirkung vom 1.1.1995 für drei Jahre bzw. bis zum Tag des Inkrafttretens des Europol-Übereinkommens von zwei stellver- tretenden Koordinatoren und zwei Mitgliedern des Direktionsausschusses	30.11./1.12.1994 Rat JI	Pressemitteilung Nr. 11321/94 (Presse 252-G)
--	----------------------------	--

Erklärungen

Thema	Annahme	Bezug
Terrorismusfinanzierung		Pressemitteilung Nr. 10550/94 (Presse 209)
Erklärung zur Auslieferung		Pressemitteilung Nr. 10550/93 (Presse 209)

Schlußfolgerungen

Thema	Annahme	Bezug
Schlußfolgerungen über Rassismus und Frem- denfeindlichkeit	29./30.11.1993 Rat JI	Pressemitteilung Nr. 10550/93 (Presse 209)
Schlußfolgerungen über die internationale orga- nisierte Kriminalität	29./30.11.1993 Rat JI	Offizielle Übermittlung an das EP
Schlußfolgerungen über die Anwendung des Art. s K.9 des EUV auf die Asylpolitik	20.6.1994 Rat JI	Pressemitteilung Nr. 7760/94 (Presse 128)
Text über die Beweismittel im Rahmen des Dubliner Übereinkommens	20.6.1994 Rat JI	Pressemitteilung Nr. 7760/94 (Presse 128-G)
Laissez-passer-Formular für die Überstellung eines Asylbewerbers von einem Mitgliedstaat in einen anderen	20.6.1994 Rat JI	Pressemitteilung Nr. 7760/94 (Presse 128-G)
Verfahren für die Ausarbeitung der gemeinsamen Berichte über die Lage in Drittländern	20.6.1994 Rat JI	Pressemitteilung Nr. 7760/94 (Presse 128-G)
CIREA - Verteilung und Vertraulichkeit der gemeinsamen Berichte über die Lage in einigen Drittländern	20.6.1994 Rat JI	Pressemitteilung Nr. 7760/94 (Presse 128-G)
Einheitliches Formular zur Bestimmung des für die Prüfung eines Asylantrags zuständigen Staats	20.6.1994 Rat JI	Mitteilung an die Presse 7760/94 (Presse 128-G)
Schlußfolgerungen betreffend die Mitteilung der Kommission über Einwanderung und Asyl	20.6.1994 Rat JI	Pressemitteilung Nr. 7760/94 (Presse 128-G)
Schlußfolgerungen betreffend die Bedingungen für die Rückübernahme - durch die Mitglied- staaten - von Personen, die sich illegal in einem Mitgliedstaat aufhalten, jedoch im Besitz eines Aufenthaltstitels für einen anderen Mitgliedstaat sind (Art. 8 Absatz 2 des Entwurfs eines Überein- kommens über das Überschreiten der Außengrenzen)	31.10.1994 Rat Allgemeine Angelegenheiten)	Pressemitteilung Nr. 10314/94 (Presse 219-G)
Erweiterung und Ausbau der Beziehungen zu Drittländern, namentlich zu den Ländern Mittel- und Osteuropas - Austausch von Informationen bei internationalen Sportveranstaltungen	30.11./1.12.1994 Rat JI	Pressemitteilung Nr. 11321/94 (Presse 252-G)
Schlußfolgerungen des Rates der Europäischen Union über die Ausgestaltung des Informations- Reflexions- und Austauschzentrums für Fragen im Zusammenhang mit dem Überschreiten der Außengrenzen und der Einwanderung (CIREFI)	30.11./1.12.1994 Rat JI	Offizielle Übermittlung an das EP Pressemitteilung Nr. 11321/94 (Presse 252)

Schlußfolgerungen über die Durchführung des Art. s K.5 des EUV: - Vertretung gemeinsamer Standpunkte in internationalen Organisationen und auf internationalen Konferenzen	30.11./1.12.1994 Rat JI	Pressemitteilung Nr. 11321/94 (Presse 252-G)
Schlußfolgerungen betreffend einen Beitrag zur Entwicklung eines strategischen Plans der Union zur Bekämpfung des Zollbetrugs im Binnenmarkt	30.11./1.12.1994 Rat JI	Pressemitteilung Nr. 11321/94 (Presse 252-G)
Schlußfolgerungen des Rates (JI) betreffend die Beziehungen zu Drittländern in den Bereichen Justiz und Inneres	30.11./1.12.1994 Rat JI	Pressemitteilung Nr. 11321/94 (Presse 252-G)
Rassismus und Fremdenfeindlichkeit. Annahme des Beitrags des Rates (JI)	10.3.1995 Rat JI	Pressemitteilung Nr. 5423/95 (Presse 69-G)

Sonstiges

Thema		Bezug
Programm für gemeinsame Aktionen zur Überwachung des Luft- und Seeverkehrs für 1994	21./22.2.1994 Rat JI	Pressemitteilung Nr. 5044/94 (Presse 24-G)
Leitlinien betreffend den Inhalt der gemeinsamen Berichte über Drittstaaten	20.6.1994 Rat JI	Pressemitteilung Nr. 7760/94 (Presse 128-G)
Zweiter Bericht über die Aktivitäten des CIREA	20.6.1994 Rat JI	Pressemitteilung Nr. 7760/94 (Presse 128-G)
Eine Liste der bereits zur Visumerteilung befugten Honorarkonsuln, die im Rahmen einer Übergangsregelung einheitliche Visa erteilen dürfen (es handelt sich um bestimmte Honorarkonsuln Dänemarks und der Niederlande, die eine Ausnahme von der Regel bilden, wonach die Honorarkonsuln nicht befugt sind, einheitliche Visa zu erteilen)	20.6.1994 Rat JI	Pressemitteilung Nr. 7760/94 (Presse 128-G)
Bewertung der terroristischen Bedrohung Dokument "Zusammenfassung über innere und äußere terroristische Bedrohungen der Mitgliedstaaten der Union"	20.6.1994 Rat JI	Pressemitteilung Nr. 7760/94 (Presse 128-G)
Zwischenbericht an den Rat über die Geldwäsche	20.6.1994 Rat JI	Pressemitteilung Nr. 7760/94 (Presse 128-G)
Leitlinien betreffend die Ausbildung der Ausbilder	30.11./1.12.1994 Rat JI	Pressemitteilung Nr. 11321/94 (Presse 252-G)
Bericht des Europäischen Rates über die Durchführung des Aktionsplans in den Bereichen Justiz und Inneres vom Dezember 1993	30.11./1.12.1994 Rat JI	Pressemitteilung Nr. 11321/94 (Presse 252-G)
Tätigkeitsbericht EDU/EUROPOL (1.1.94/31.12.94)	9./10.3.1995 Rat JI	Pressemitteilung Nr. 5423/94 (Presse 69-G)
Arbeitsprogramm EDU/EUROPOL (Januar-Juni 95)	9./10.3.1995 Rat JI	Pressemitteilung Nr. 5423/95 (Presse 69-G)
Strategie zur Bekämpfung des illegalen Drogenhandels	9./10.3.1995 Rat JI	Pressemitteilung Nr. 5423/94 (Presse 69-G)
Bericht über den Stand der organisierten Kriminalität in der Europäischen Union im Jahre 1993	9./10.3.1995 Rat JI	Pressemitteilung Nr. 5423/94 (Presse 69-G)
Zollstrategie an den Außengrenzen	9./10.3.1995 Rat JI	Pressemitteilung Nr. 5423/94 (Presse 69-G)

428/95

Anhang 16

Verzeichnis der angenommenen Gemeinsamen Standpunkte
(Artikel J.2 des Unionsvertrags)

1. Libyen
22.11.93 Einschränkung der Wirtschaftsbeziehungen zu Libyen
2. Sudan
15.03.94 Verhängung eines Embargos für Waffen, Munition und militärische Ausrüstung gegen Sudan
3. Haiti
30.05.94 Einschränkung der Wirtschaftsbeziehungen zu Haiti
14.10.94 Aufhebung der Einschränkung der Wirtschaftsbeziehungen zu Haiti
4. Ehemaliges Jugoslawien
13.06.94 Verbot der Erfüllung von Ansprüchen gemäß § 9 der Resolution 757 des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen
10.10.94 Aussetzung einiger Einschränkungen des Handels mit der Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro)
10.10.94 Einschränkung der Wirtschafts- und Finanzbeziehungen zu den von bosnisch-serbischen Streitkräften kontrollierten Gebieten der Republik Bosnien-Herzegowina
23.01.95 Weitere Aussetzung einiger Einschränkungen des Handels mit der Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro)
5. Ruanda
24.10.94 Ziele und Prioritäten der EU in bezug auf Ruanda
6. Ukraine
28.11.94 Ziele und Prioritäten der EU in bezug auf die Ukraine
7. Burundi
24.03.95 Burundi

Anhang 17

Verzeichnis der angenommenen Gemeinsamen Aktionen
(Artikel J.2 des Unionsvertrags)

1. Ehemaliges Jugoslawien

- 08.11.93 Unterstützung der Beförderung der humanitären Hilfe in Bosnien-Herzegowina
- 20.12.93 Ergänzung
- 07.03.94 Verlängerung der Anwendung des Beschlusses vom 8.11.93
- 16.05.94 Anpassung und zur Verlängerung der Anwendung des Beschlusses vom 8.11.93
- 27.07.94 Ergänzung
- 12.12.94 Verlängerung der Anwendung des Beschlusses vom 8.11.93
- 12.12.94 Weitere Unterstützung der Verwaltung der Stadt Mostar
- 06.02.95 Ergänzung (Mostar).

2. Parlamentswahlen in der Russischen Föderation

- 09.11.93 Entsendung von Beobachtern

3. Südafrika

- 06.12.93 Unterstützung des demokratischen Übergangs unter Beteiligung der verschiedenen Rassen in Südafrika

4. Stabilitätspakt

- 20.12.93 Eröffnungskonferenz
- 14.06.94 Fortsetzung

5. AP-Minen

- Beschränkung von Produktion, Vertrieb usw.

6. Friedensprozeß im Nahen Osten

- 19.04.94 Unterstützung des Friedensprozesses im Nahen Osten

7. Nichtverbreitung von Kernwaffen

- 25.07.94 Vorbereitung der für 1995 geplanten Konferenz der Vertragsparteien des Vertrags über die Nichtverbreitung von Kernwaffen

8. Gütern mit doppeltem Verwendungszweck

- 19.12.94 Kontrolle der Ausfuhr von Gütern mit doppeltem Verwendungszweck

03.11.95

Beschluß des Bundesrates

1. Bericht der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über die Funktionsweise des Vertrags über die Europäische Union

SEK(95) 731 endg.; Ratsdok. 7128/95

Drucksache: 428/95

2. Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an das Europäische Parlament und den Rat über ein mehrjähriges Gemeinschaftsprogramm zur Anregung der Entwicklung einer europäischen Industrie für Multimedia-Inhalte und zur Förderung der Benutzung von Multimedia-Inhalten in der entstehenden Informationsgesellschaft (INFO 2000)

Vorschlag für eine Entscheidung des Rates über ein mehrjähriges Gemeinschaftsprogramm zur Anregung der Entwicklung einer europäischen Industrie für Multimedia-Inhalte und zur Förderung der Benutzung von Multimedia-Inhalten in der entstehenden Informationsgesellschaft (INFO 2000)

KOM(95) 149 endg.; Ratsdok. 9134/95

Drucksache: 555/95

3. Vorschlag einer Verordnung (EG) des Rates über die Durchführung einer besonderen Aktion der finanziellen Zusammenarbeit zugunsten der Türkei

KOM(95) 389 endg.; Ratsdok. 9461/95

Drucksache: 570/95

4. Vorschlag einer Verordnung (EG) des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften

KOM(95) 335 endg.; Ratsdok. 9579/95

Drucksache: 589/95

5. Vorschlag einer Verordnung (EG) des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und Selbständige sowie deren Familienangehörige, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern, und der Verordnung (EWG) Nr. 574/72 über die Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71

KOM(95) 352 endg.; Ratsdok. 9175/95

Drucksache: 606/95

Der Bundesrat hat gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG von den Vorlagen Kenntnis genommen.

Die Beschlüsse sind gemäß § 35 GO BR gefaßt worden.