

**CONV 424/02**

**WG IX 13**

**BERICHT**

---

des Vorsitzenden der Gruppe IX "Vereinfachung"  
an die Mitglieder des Konvents

---

Betr.: Schlussbericht der Gruppe IX "Vereinfachung"

---

**EINLEITUNG**

Ausgangspunkt für die Beratungen der Gruppe war eine Feststellung: Es gibt nichts Komplizierteres als eine Vereinfachung. In der Tat handelt es sich bei der vom Konvent angestrebten Vereinfachung der Rechtsakte und Rechtsetzungsverfahren der Union um einen Vorgang mit beträchtlichen Auswirkungen, der in einem direkten Zusammenhang mit dem Demokratieniveau unserer Institutionen steht.

Das derzeitige System der Union ist für die Bürger kaum "zu durchschauen", kaum verständlich. Die Möglichkeit, an einem System Kritik zu üben, bildet aber einen Schlüsselfaktor der Demokratie. Die Bürger müssen das System verstehen können, um die mit ihm verbundenen Probleme zu erkennen, es kritisieren und es schließlich kontrollieren zu können.

Vereinfachen heißt also in erster Linie "durchschaubar machen", aber auch garantieren, dass Rechtsakte mit derselben rechtlich-politischen Wirkung sich auf dieselbe demokratische Legitimität stützen. Da sich die demokratische Legitimität der Union auf die Staaten und auf die Völker gründet, muss ein Gesetzgebungsakt stets von den Organen erlassen werden, die die Staaten und die Völker repräsentieren, d.h. vom Rat und vom Parlament. Die Verfahren müssen daher dahingehend überarbeitet werden, dass die Einhaltung dieses einfachen Grundsatzes gewährleistet wird: Rechtsakte derselben Art mit derselben Rechtswirkung müssen nach demselben demokratischen Verfahren erlassen werden.

Dies führt uns unmittelbar zu einer klareren Hierarchie der Rechtsnormen infolge einer besseren Gewaltenteilung. Hierbei geht es nicht darum, Montesquieu Ehre zu erweisen, sondern um ein Anliegen der Demokratie.

Die Umsetzung derartiger Grundsätze in konkrete Vorschläge war die schwierige Aufgabe der Gruppe, die vor Beginn der Erörterung ihrer an den Konvent zu richtenden Empfehlungen Sachverständige angehört hat, die über eingehende Kenntnisse der gemeinschaftlichen Praxis der Rechtsakte und Rechtsetzungsverfahren verfügen.<sup>1</sup>

Im Bericht der Gruppe wird gesondert auf die Vereinfachung der Rechtsakte, einschließlich der Hierarchie der Rechtsnormen, und die Vereinfachung der Rechtsetzungs- und Haushaltsverfahren eingegangen.

Der Bericht enthält Empfehlungen, die in der Gruppe weit gehende Zustimmung gefunden haben. Weitere der Gruppe unterbreitete Vorschläge sind in Anlage II kurz zusammengefasst.

In den Erörterungen in der Gruppe wurde eine Reihe von Fragen zur Sprache gebracht, die nicht unter das Mandat der Gruppe fielen. In Anlage III sind die Fragen aufgeführt, deren Übermittlung an das Plenum des Konvents von der Gruppe für erforderlich gehalten wurde.

---

<sup>1</sup> Eine Liste der von der Gruppe angehörtten Sachverständigen ist in Anlage I enthalten.

## Teil I

### VEREINFACHUNG UND HIERARCHISIERUNG DER RECHTSAKTE DER UNION

#### I. VEREINFACHUNG DER RECHTSAKTE DER UNION

##### A. **Verringerung der Anzahl der unterschiedlichen Rechtsakte der Union**

Die Union bedient sich derzeit eines Instrumentariums von 15 unterschiedlichen Rechtsakten. Einige davon tragen zwar unterschiedliche Bezeichnungen, haben aber gleichartige Wirkungen. Nach Ansicht der Gruppe muss die Anzahl der Rechtsakte, die den Organen der Union zur Verfügung stehen, erheblich verringert werden, um dank einer besseren Durchschaubarkeit des Systems die demokratischen Grundlagen der Rechtsordnung der Union zu stärken. Eine derartige Verringerung darf allerdings nicht zulasten der Flexibilität und Effizienz der Rechtsakte gehen. Sie darf auch nicht die Einführung besonderer Regeln für die Verwendung des einen oder anderen Rechtsakts in einem bestimmten Bereich verhindern. Die Gruppe schlägt vor, dass sich die Union künftig auf folgende Rechtsakte beschränkt:

##### 1. Verbindliche Rechtsakte

- a) **Die Verordnung** (die künftig "Gesetz der Europäischen Union" - "EU-Gesetz" genannt werden sollte) <sup>1</sup>

Es würde sich um einen Rechtsakt handeln, der allgemeine Geltung hat, in all seinen Teilen verbindlich ist und unmittelbar in jedem Mitgliedstaat gilt. Seine Definition würde der derzeitigen Definition in Artikel 249 EGV entsprechen.

- b) **Die Richtlinie** (die künftig "Rahmengesetz der Europäischen Union" - EU-Rahmengesetz" genannt werden sollte)

---

<sup>1</sup> "Gesetze" würden künftig auch in einigen der Sachbereiche erlassen, die bislang Gegenstand von Beschlüssen ohne bestimmte Adressaten sind; auf derartige Beschlüsse wird derzeit u.a. für die Annahme von Finanzierungs- oder Aktionsprogrammen im Rahmen der ergänzenden Zuständigkeiten zurückgegriffen.

Die Richtlinie würde als Rechtsakt definiert, der für die Mitgliedstaaten hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich ist, den innerstaatlichen Stellen jedoch die Wahl der Form und der Mittel überlässt. Ihre Definition würde der Definition der Richtlinie in Artikel 249 des Vertrags entsprechen.

c) **Die Entscheidung**

Die Entscheidung wäre ein in all seinen Teilen verbindlicher Rechtsakt. Sie könnte an bestimmte Adressaten gerichtet sein oder auch nicht. Wäre sie an bestimmte Adressaten gerichtet, so wäre sie für diese verbindlich. Die Definition der Entscheidung würde somit über die derzeitige Definition in Artikel 249 des Vertrags hinausgehen, wonach eine Entscheidung stets an Adressaten gerichtet ist.<sup>1</sup> Sie wäre kein Gesetzgebungsakt.

2. **Nicht verbindliche Rechtsakte**

d) **Die Empfehlung**: sie würde als nicht verbindlicher Rechtsakt definiert (dieselbe Definition wie in Artikel 249 EGV).

e) **Die Stellungnahme**: sie würde gleichfalls als nicht verbindlicher Rechtsakt definiert (somit keine Änderung gegenüber dem derzeitigen Artikel 249).

Die Gruppe empfiehlt, in den ersten Teil des Verfassungsvertrags einen Artikel aufzunehmen, in dem diese fünf Arten von Rechtsakten der Union aufgezählt und definiert werden. Hinzu kämen noch die Verordnungen im Sinne der nachstehend (unter Buchstabe C) aufgeführten Definition.

**B. Anwendungsbereich der Rechtsakte der Union**

Die Gruppe schlägt vor, die unter Buchstabe A beschriebene neue Typologie der Rechtsakte sowohl auf die Bereiche anzuwenden, die derzeit unter den EG-Vertrag fallen, als auch auf den Bereich, der derzeit unter Titel VI des Vertrags über die Europäische Union (Bestimmungen über die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen) fällt.

---

<sup>1</sup> Die derart neu definierte Entscheidung könnte vor allem im Bereich der GASP von Nutzen sein, wie nachstehend unter Buchstabe B ausgeführt wird. Sie wäre ein flexibles Instrument, das sich in vielen Fällen anwenden ließe, z.B. bei Ernennungen, bei bestimmten den Wettbewerb oder staatliche Beihilfen betreffenden Maßnahmen usw.

Die "Rahmenbeschlüsse" und die "Beschlüsse" nach Titel VI würden somit zu "Richtlinien" ("Rahmengesetzen") bzw. zu "Verordnungen" ("Gesetzen").

Der einzige Unterschied zwischen den beiden Arten von Rechtsakten besteht derzeit darin, dass die erstgenannten keine unmittelbare Wirkung haben. Es ist Sache der Gruppe X, die Frage zu prüfen, ob diese Art von Rechtsakten unmittelbare Wirkung haben soll, wenn sie im Bereich des Titels VI angenommen werden. Die Gruppe vertritt allerdings die Auffassung, dass es immer noch möglich wäre, im neuen Vertrag gegebenenfalls als Sonderregelung vorzusehen, dass Rechtsakte, die im Bereich der justiziellen und polizeilichen Zusammenarbeit in Strafsachen angenommen werden, keine unmittelbare Wirkung haben.

Die Übereinkommen nach Titel VI (Artikel 34 Absatz 2 Buchstabe d) würden gestrichen und durch einen der unter Buchstabe A genannten Rechtsakte ersetzt, meistens durch eine Verordnung ("Gesetz"). Mehrere Gründe sprechen für die Aufhebung dieser Möglichkeit: Auf Übereinkommen wurde nach Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam nur selten zurückgegriffen, die meisten dieser Übereinkommen sind nie in Kraft getreten, und sie sind weitgehend durch Verordnungen ersetzt worden.

Hinsichtlich des Titels V des Vertrags über die Europäische Union ist sich die Gruppe einig, dass es notwendig ist, in diesem Bereich die Besonderheiten der Rechtsakte beizubehalten. Die Mehrheit der Mitglieder hält es jedoch für nicht erforderlich, dass für die Rechtsakte (d.h. die "gemeinsamen Strategien", die "gemeinsamen Aktionen" und die "gemeinsamen Standpunkte") jeweils eine eigene Bezeichnung beibehalten wird.

Die Gruppe empfiehlt, diese drei Arten von Rechtsakten durch die "GASP-Entscheidung" zu ersetzen, wie sie oben unter Buchstabe A definiert worden ist, sofern ihr Inhalt genauer präzisiert wird. Sie empfiehlt zudem, die derzeitige Regelung beizubehalten, wonach der Rat die "gemeinsamen Aktionen" und "gemeinsamen Standpunkte" zur Umsetzung einer "gemeinsamen

Strategie" sowie jeden "Beschluss" zur Durchführung einer "gemeinsamen Aktion" oder eines "gemeinsamen Standpunkts" (Artikel 23 Absatz 2 EUV) mit qualifizierter Mehrheit annimmt. Infolgedessen muss im Vertrag festgelegt werden, dass die Beschlüsse, die als "GASP-Durchführungsbeschlüsse" (CFSP implementing decisions) bezeichnet werden könnten und die der Durchführung einer vom Europäischen Rat oder vom Rat einstimmig angenommenen "GASP-Entscheidung" dienen, vom Rat mit qualifizierter Mehrheit angenommen werden.<sup>1</sup>

### **C. Änderung der Bezeichnungen**

Die Gruppe schlägt vor, die Bezeichnungen der beiden wichtigsten Gesetzgebungsakte zu ändern: "Verordnungen" sollen durch "Gesetze der Europäischen Union" ("EU-Gesetze") und "Richtlinien" durch "Rahmengesetze der Europäischen Union" ("EU-Rahmengesetze") ersetzt werden. Sollte der Vorschlag der Gruppe für die Einführung einer Hierarchie der Rechtsnormen akzeptiert werden (siehe nachstehenden Abschnitt II), so könnte die Bezeichnung "Verordnung" der Annahme "delegierter"<sup>2</sup> Rechtsakte oder von Durchführungsakten vorbehalten werden, d.h. generell den normativen Akten, die keine Gesetzgebungsakte sind. Auch die Bezeichnung "Entscheidung" wäre Akten vorbehalten, die keine Gesetzgebungsakte sind.

### **D. Atypische Rechtsakte**

Was die Rechtsakte betrifft, die von den Organen verwendet werden, obwohl sie im Vertrag nicht vorgesehen sind, und die im Prinzip keinen verbindlichen Rechtscharakter haben (Entschlüsse, Schlussfolgerungen, Erklärungen usw.), so vertrat die Gruppe die Ansicht, dass bei der Vereinfachung derartiger Rechtsakte behutsam vorgegangen werden sollte, um die bei ihrer Verwendung erforderliche Flexibilität zu wahren.

Die Gruppe schlägt vor, in den Vertrag die Regel aufzunehmen, dass der Gesetzgeber (Parlament/Rat) keine atypischen Rechtsakte annimmt, wenn er zum gleichen Thema mit Vorschlägen

---

<sup>1</sup> Jedenfalls ist nach Ansicht der Gruppe von den Gruppen "Außenpolitisches Handeln" sowie "Freiheit, Sicherheit und Recht" zu prüfen, inwieweit sich diese Grundsätze auf die unter die Titel V und VI des EU-Vertrags fallenden Bereiche anwenden lassen.

<sup>2</sup> Eine Verordnung könnte unterschiedliche Wirkungen haben, je nachdem, ob sie unter Zugrundelegung eines "Gesetzes" oder eines "Rahmengesetzes" erlassen wird.

oder Initiativen legislativer Art befasst ist. Die Verwendung atypischer Rechtsakte in Bereichen, in denen die Union über gesetzgeberische Kompetenzen verfügt, kann nämlich fälschlicherweise den Eindruck erwecken, dass die Union durch die Annahme dieser atypischen Rechtsakte gesetzgeberisch tätig wird.

#### **E. Harmonisierung und redaktionelle Vereinheitlichung der Vertragsartikel, durch die den Organen Handlungsbefugnisse übertragen werden**

Die Gruppe schlägt vor, die im Vertrag vorgesehenen Rechtsgrundlagen in sprachlicher Hinsicht zu vereinheitlichen und klarzustellen und beispielsweise zu vermeiden, denselben Begriff mit unterschiedlichen Bedeutungen zu verwenden, indem das Wort "Maßnahme" nur benutzt wird, wenn man den Organen die Wahl des anzunehmenden Rechtsakts lassen will, und die Worte "Entscheidung" oder "Richtlinie" nicht mehr in allgemeiner Bedeutung verwendet werden. Die Gruppe empfiehlt dem Konvent, zu beschließen, dass die erforderlichen technischen Anpassungen in den Rechtsgrundlagen des Vertrags vorgenommen werden, um die verwendete Terminologie in sprachlicher Hinsicht zu vereinheitlichen und klarzustellen. Nach Ansicht der Gruppe sollte bei dieser Vereinheitlichung und Klarstellung jedoch behutsam und Fall für Fall vorgegangen werden, damit das institutionelle Gleichgewicht, das sich daraus ergeben wird, welche Wahl der Konvent in politischer Hinsicht trifft, hierdurch nicht berührt wird.

#### **F. Offenes Koordinierungsverfahren**

Das offene Koordinierungsverfahren, das ein konzertiertes Vorgehen der Mitgliedstaaten in Bereichen ermöglicht, für die der Union in den Verträgen keine Zuständigkeiten übertragen werden, sollte verfassungsrechtlichen Rang erhalten. Wohlgermerkt darf dieses Verfahren nicht mit den Koordinierungszuständigkeiten verwechselt werden, die der Union durch verschiedene Rechtsgrundlagen, insbesondere im Wirtschafts- und Beschäftigungsbereich, übertragen worden sind.

## **II. HIERARCHIE DER RECHTSAKTE DER UNION**

In Anbetracht der Besonderheiten des institutionellen Systems der Union ist es schwierig, wie nach dem Muster der einzelstaatlichen Systeme eine klare, deutliche Abgrenzung dessen vorzunehmen, was unter die Legislative und was unter die Exekutive fällt. Die Gruppe vertritt indessen die Auffassung, dass eine klarere Abgrenzung als derzeit vorgenommen werden kann, die sich auf die im Einleitungsteil dieses Dokuments genannten Grundsätze stützt.

Die Gruppe schlägt vor, die Hierarchie der unter Zugrundelegung des Vertrags angenommenen Rechtsnormen der Gemeinschaft dadurch klarer zu gestalten, dass im Rahmen des Möglichen bestimmt wird, was unter die Legislative fällt, und dass eine neue Kategorie von Rechtsnormen eingeführt wird: die delegierten Rechtsakte.

Der Konvent hat häufig Kritik daran geübt, dass die gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften sehr in die Einzelheiten gehen. Dieses Übermaß an Detailregelung in den Rechtsakten wurde für kaum angemessen gehalten, insbesondere in einigen Wirtschaftsbereichen, in denen es sehr wichtig ist, sich rasch einem sich verändernden Umfeld anpassen zu können. Der gemeinschaftliche Gesetzgeber sieht sich somit einem doppelten Bedürfnis gegenüber: Er muss Rechtsvorschriften unzweifelhafter demokratischer Legitimität erlassen, wie sie nur Rechtsetzungsverfahren garantieren können, und er muss rasch und effizient auf die Herausforderungen und Erfordernisse der Wirklichkeit reagieren und somit eine gewisse Flexibilität wahren.

Derzeit gibt es kein Verfahren, das es dem Gesetzgeber gestattet, technische Aspekte oder Klärstellungen von Rechtsvorschriften zu delegieren und sich zugleich eine Kontrolle über eine derartige Befugnisübertragung vorzubehalten. Derzeit ist der Gesetzgeber nämlich gezwungen, entweder die von ihm erlassenen Bestimmungen in allen Einzelheiten zu regeln oder die Regelung technischerer oder eingehenderer Aspekte von Rechtsvorschriften der Kommission zu übertragen, als ob es sich um Durchführungsmaßnahmen handeln würde, die nach Artikel 202 EGV der Kontrolle der Mitgliedstaaten unterliegen.

Um hier Abhilfe zu schaffen, schlägt die Gruppe eine neue Art von "delegiertem" Rechtsakt vor, der zusammen mit wirksamen Kontrollmechanismen den Gesetzgeber in dem Maße dazu veranlassen könnte, sich auf die wesentlichen Bestimmungen eines Rechtsakts zu beschränken und die technischeren Aspekte an die Exekutive zu delegieren, als garantiert wäre, dass er seine Gesetzgebungsbefugnis in gewisser Weise wiedererlangen kann.

Die Gruppe schlägt daher für die Annahme von Rechtsakten im Rahmen der Europäischen Union drei Ebenen vor:

1. Gesetzgebungsakte: Hierbei handelt es sich um Rechtsakte, die unter Zugrundelegung des Vertrags angenommen werden und die wesentlichen Bestimmungen für einen bestimmten Bereich enthalten.
2. "Delegierte" Rechtsakte: Hierbei handelt es sich um Rechtsakte, in denen bestimmte Teile eines Gesetzgebungsaktes im Rahmen einer vom Gesetzgeber festgelegten Ermächtigung näher ausgeführt oder geändert werden. Hierbei ginge es um die Fälle, in denen der Gesetzgeber der Ansicht ist, dass die von ihm festgelegten wesentlichen Teile eines Bereichs die Annahme weiterer Rechtsakte erfordern, die er jedoch delegieren kann, wobei die Grenzen für diese Befugnisübertragung sowie eine entsprechende Kontrollregelung von ihm selbst in dem Gesetzgebungsakt festzulegen sind.
3. Durchführungsakte: Hierbei handelt es sich um Rechtsakte zur Durchführung von Gesetzgebungsakten, von "delegierten" Rechtsakten oder von Rechtsakten, die im Vertrag selbst vorgesehen sind. Wie bei den delegierten Rechtsakten ist es Sache des Gesetzgebers, zu entscheiden, ob und in welchem Umfang auf Unionsebene Rechtsakte zur Durchführung von Gesetzgebungsakten und/oder delegierten Rechtsakten sowie gegebenenfalls die Ausschussverfahren (Art. 202 EGV), nach denen die Annahme dieser Rechtsakte erfolgen soll, erlassen werden müssen.

Im Gesetzgebungsakt - und somit vom Gesetzgeber - wäre von Fall zu Fall zu bestimmen, ob und in welchem Umfang der Erlass von "delegierten" Rechtsakten und/oder von Durchführungsakten erforderlich ist und welchen Geltungsbereich sie haben.

## A. Gesetzgebungsakte

- a) Definition: Gesetzgebungsakte werden unmittelbar unter Zugrundelegung des Vertrags angenommen und enthalten die wesentlichen Bestimmungen und die grundlegenden politischen Optionen für einen bestimmten Bereich. Die Tragweite eines derartigen Konzepts ist von Fall zu Fall vom Gesetzgeber zu bestimmen.

Es ist daher Sache des Gesetzgebers zu bestimmen, wie detailliert ein Gesetzgebungsakt in einem bestimmten Bereich sein muss und ob bzw. inwieweit bestimmte Aspekte des Rechtsakts durch "delegierte" Rechtsakte geregelt werden sollen.

- b) Annahmeverfahren: Gesetzgebungsakte sollen generell nach dem Mitentscheidungsverfahren angenommen werden. Nach Vereinbarung dieses Grundsatzes im ersten Teil des Verfassungsvertrags müssten dann die Rechtsgrundlagen im zweiten Teil überprüft werden, wobei natürlich Ausnahmen vorgesehen werden können.<sup>1</sup>
- c) Art der Rechtsakte: "Gesetze" und "Rahmengesetze".

## B. "Delegierte" Rechtsakte

- a) Definition: In Gesetzgebungsakten kann vorgesehen werden, die Befugnis zum Erlass delegierter Rechtsakte der Kommission zu übertragen. Diese Übertragung kann von der Regelung technischer Fragen bzw. von Detailfragen, durch die ein Gesetzgebungsakt näher ausgeführt wird, bis zur späteren Änderung bestimmter Teile des eigentlichen Gesetzgebungsakts reichen.

Im eigentlichen Gesetzgebungsakt - und somit vom Gesetzgeber - wird bestimmt, ob ein delegierter Rechtsakt zu erlassen ist. Auch werden darin Ziele, Inhalt und Tragweite der Übertragung geregelt und die dem Gesetzgeber zur Verfügung stehenden Kontrollmechanismen festgelegt.

---

<sup>1</sup> Siehe nachstehend Abschnitt II Buchstabe B Absatz d.

- b) Kontrollmechanismen: Durch delegierte Rechtsakte überträgt der Gesetzgeber eine ihm zustehende Befugnis. Er muss sicher sein, die Ausübung dieser Befugnis kontrollieren zu können. Der Vertrag muss dem Gesetzgeber effiziente Kontrollmechanismen bieten.

Diese Kontrollmechanismen könnten etwa folgende Formen annehmen:

- Evokationsrecht ("call back"): Der Gesetzgeber könnte die entsprechende Gesetzgebungsbefugnis zurückerlangen, wenn die von ihm übertragene Befugnis überschritten wird ("ultra vires") bzw. dann, wenn es um Fragen geht, die politisch sehr heikel sind oder erhebliche finanzielle Auswirkungen haben.
- Schweigefrist: Die Bestimmungen würden in Kraft treten, wenn der Gesetzgeber nicht innerhalb eines bestimmten Zeitraums Einwände erhebt.
- Auflösungsklausel ("sunset clause"): Die Bestimmungen des delegierten Rechtsakts wären von begrenzter Dauer; nach Ablauf der betreffenden Frist müsste die Übertragung der Befugnis vom Gesetzgeber erneuert werden.

In jedem Fall behielte der Gerichtshof seine Zuständigkeit gemäß Artikel 230 EGV für alle Klagen wegen Verstoßes gegen die in der Ermächtigung festgelegten Bedingungen.

- c) Annahmeverfahren: im Regelfall durch die Kommission und in hinreichend begründeten Sonderfällen durch den Rat mit qualifizierter Mehrheit.
- d) Art der Rechtsakte: Delegierte Verordnungen <sup>1</sup>.

### **C. Durchführungsakte**

- a) Definition: Es handelt sich um Rechtsakte zur Durchführung von Gesetzgebungsakten, von "delegierten" Rechtsakten oder von Rechtsakten, die im Vertrag selbst vorgesehen sind.

---

<sup>1</sup> Die Verordnung könnte unter Zugrundelegung eines "Gesetzes" oder eines "Rahmengesetzes" angenommen werden.

- b) Verfahren: Nach dem derzeitigen Grundprinzip des Vertrags ist die Annahme der Durchführungsakte Sache der Mitgliedstaaten (Artikel 10 EGV). Erweist sich nach dem Subsidiaritätsprinzip eine Durchführung durch die Union als erforderlich, so würde weiterhin folgendes Verfahren gelten: Annahme durch die Kommission (Regelfall) mit oder ohne Kontrolle durch die Mitgliedstaaten (Ausschussverfahren) oder durch den Rat (Ausnahme) in den Fällen, in denen er exekutive Aufgaben wahrnimmt. Bei den Beratungen der Gruppe kam auch der Vorschlag zur Sprache, in den Vertrag eine Bestimmung aufzunehmen, nach der Regulierungsbehörden mit der Annahme bestimmter Durchführungsakte betraut werden können.

Wird jedoch die Einführung der neuen Kategorie der delegierten Rechtsakte beschlossen, so wäre aus Sicht der Gruppe die Vereinfachung einiger Ausschussverfahren vorstellbar<sup>1</sup>. In diesem Zusammenhang wäre jedoch darauf hinzuweisen, dass eine etwaige Änderung dieser Verfahren nicht unmittelbar unter den Vertrag fällt, sondern unter das abgeleitete Recht, im vorliegenden Fall unter den unter Zugrundelegung des Artikels 202 EGV angenommenen Beschluss zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse. Diese Frage geht daher über das Mandat der Gruppe hinaus<sup>2</sup>.

- c) Art der Rechtsakte: Durchführungsverordnung oder Durchführungsentscheidung.

\*

\* \*

Die Gruppe möchte schließlich noch die Aufmerksamkeit darauf lenken, dass die Organe in bestimmten Fällen unmittelbar unter Zugrundelegung des Vertrags Rechtsakte annehmen, die keine Gesetzgebungsakte sind. Es handelt sich hier insbesondere um:

---

<sup>1</sup> Insbesondere ist zu prüfen, ob das Verfahren der Regelungsausschüsse, das ein Evokationsrecht voraussetzt, geändert oder abgeschafft werden muss.

<sup>2</sup> Artikel 202 wirft, wie auch die Artikel 10 und 211, die Frage der Ausübung exekutiver Aufgaben auf Unionsebene auf, eine Frage, die über das Mandat der Gruppe hinausgeht und vom Konvent im Rahmen der Erörterungen über die Organe zu behandeln ist (siehe Anlage III).

- Maßnahmen zur internen Organisation, beispielsweise Geschäftsordnungen der Organe oder die Festsetzung der Gehälter, Vergütungen und Ruhegehälter der Mitglieder der Kommission und des Gerichtshofs oder die Festsetzung der Beschäftigungsbedingungen sowie der Gehälter, Vergütungen und Ruhegehälter der Mitglieder des Rechnungshofs usw.,
- Ernennungen, beispielsweise die Ernennung der Mitglieder des Wirtschafts- und Sozialausschusses oder des Ausschusses der Regionen,
- Fälle, in denen die Organe als "technische" Behörde auftreten, beispielsweise Maßnahmen der Kommission in den Bereichen Wettbewerb oder Kontrolle staatlicher Beihilfen oder bestimmte Aufgaben, die der EZB übertragen wurden,
- Fälle, in denen die Organe exekutive Aufgaben wahrnehmen und in einem bestimmten Bereich die politischen Entscheidungen, die im Vertrag bereits vorgegeben werden, weiter ausgestalten.

Die Gruppe schlägt vor, dass die von den Organen in diesem Rahmen angenommenen Rechtsakte die Rechtsform einer Entscheidung bzw. Verordnung erhalten.

## Teil II

### **VEREINFACHUNG DER VERFAHREN**

#### **A. Einleitung**

Die Gruppe hat festgestellt, dass sich die im Vertrag vorkommende große Anzahl unterschiedlicher Verfahren (etwa dreißig) durch die unterschiedliche Anhörung verschiedener Organe bzw.

Einrichtungen (Wirtschafts- und Sozialausschuss, Ausschuss der Regionen, EZB usw.) sowie durch die beiden wichtigsten Abstimmungsverfahren im Rat (Einstimmigkeit bzw. qualifizierte Mehrheit) erklärt. Sieht man hiervon ab und berücksichtigt man nur die jeweilige Rolle des Europäischen Parlaments und des Rates, so gibt es im Wesentlichen fünf Beschlussfassungsverfahren: das Mitentscheidungsverfahren, das Verfahren der Zusammenarbeit, die Stellungnahme und die Zustimmung des Parlaments sowie die Beschlussfassung durch den Rat allein. Diese fünf Verfahren bildeten die Grundlage für die Überlegungen der Gruppe.

Die Gruppe empfiehlt, im ersten Teil des Verfassungsvertrags die Beschlussfassungsverfahren aufzuzählen und ihre wesentlichen Teile zu beschreiben und im zweiten Teil darzulegen, wie diese im Einzelnen funktionieren.

## **B. Mitentscheidungsverfahren (Artikel 251 EGV)**

Nach Ansicht der Gruppe funktioniert das Mitentscheidungsverfahren generell gut. Dennoch hält die Gruppe einige Verbesserungen für möglich und empfiehlt daher Folgendes:

- a) Generelle Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit im Rat in allen Fällen, in denen das Mitentscheidungsverfahren Anwendung findet

Außer in drei Fällen beschließt der Rat im Mitentscheidungsverfahren mit qualifizierter Mehrheit. Die Gruppe ist sich darin einig, dass die Logik des Mitentscheidungsverfahrens in allen Fällen eine Abstimmung im Rat mit qualifizierter Mehrheit erfordert.

- b) Flexiblere Zusammensetzung des Vermittlungsausschusses

Die Zusammensetzung des Vermittlungsausschusses wird derzeit durch den Vertrag bestimmt (Artikel 251 Absatz 4): Er besteht "aus den Mitgliedern des Rates oder deren Vertretern und ebenso vielen Vertretern des Europäischen Parlaments". In einer erweiterten Union hätte der Vermittlungsausschuss 50 statt 30 Mitglieder.

Die überwiegende Mehrheit der Gruppe ist dafür, die Möglichkeit einer flexibleren Zusammensetzung des Vermittlungsausschusses zu eröffnen. Der Vertrag muss es dem Rat und dem Parlament gestatten, die Anzahl ihrer Vertreter im Ausschuss selbst zu bestimmen, soweit dabei der Grundsatz der Parität zwischen den beiden Organen gewahrt wird.

c) Sprachliche Änderungen

Da das so genannte "Mitentscheidungsverfahren" das wichtigste Rechtsetzungsverfahren darstellt, wird vorgeschlagen, hierfür im Verfassungsvertrag folgende Bezeichnung zu wählen: Rechtsetzungsverfahren. Diese Bezeichnung könnte auch an die Stelle der Bezugnahmen im Vertrag auf Artikel 251 treten. Einige Mitglieder der Gruppe geben jedoch der Bezeichnung "Mitentscheidungsverfahren" den Vorzug.

Einige Formulierungen des Vertrags erwecken übrigens den Eindruck, das Europäische Parlament und der Rat seien nicht gleichgestellt. Dies betrifft etwa alle Bestimmungen, die besagen, dass nach dem Verfahren des Artikels 251 der Rat den entsprechenden Rechtsakt erlässt. Auch Artikel 251 selbst legt bei der Beschreibung des Verfahrens den Gedanken nahe, dass der Rat die Rechtsakte erlässt.

Die Gruppe empfiehlt eine sprachliche Anpassung des Artikels 251 und der verschiedenen Rechtsgrundlagen, in denen auf die Mitentscheidung verwiesen wird, um der Gleichstellung von Parlament und Rat bei der Gesetzgebung im Rahmen dieses Verfahrens Rechnung zu tragen.

d) Durchgängige Anwendung des Mitentscheidungsverfahrens

Entsprechend dem im Abschnitt II Buchstabe A Absatz b angeführten Grundsatz würde bei der Annahme von Rechtsakten generell das Mitentscheidungsverfahren Anwendung finden. Ausnahmen von dieser Regel gäbe es weiterhin in Bereichen, in denen wegen der besonderen Beschaffenheit der Union autonome Beschlussfassungsverfahren erforderlich sind, oder in Bereichen, die für die Mitgliedstaaten politisch besonders heikel sind.

### C. Verfahren der Zusammenarbeit (Artikel 252 EGV)

Sowohl bei den Erörterungen im Plenum als auch in der Gruppe ergab sich ein weit gehender Konsens darüber, das Verfahren der Zusammenarbeit abzuschaffen und es entweder durch das Mitentscheidungsverfahren oder das Anhörungsverfahren (Stellungnahme des Europäischen Parlaments) zu ersetzen. Das Verfahren der Zusammenarbeit wird derzeit noch in vier Fällen angewandt, die alle den Bereich der Wirtschafts- und Währungsunion betreffen.

Die Gruppe schlägt vor, Folgendes in das Mitentscheidungsverfahren zu überführen:

- Festlegung der Einzelheiten des Verfahrens der multilateralen Überwachung nach Artikel 99 Absätze 3 und 4 EGV im Rahmen der Koordinierung der Wirtschaftspolitik (Artikel 99 Absatz 5);
- Erlass der Maßnahmen zur Harmonisierung der Stückelung und der technischen Merkmale von Münzen (Artikel 106 Absatz 2).

Dagegen sollte das Anhörungsverfahren (Stellungnahme) aufgrund seines äußerst technischen Charakters für Folgendes vorgesehen werden:

- Festlegung der Begriffsbestimmungen für die Anwendung des Verbots eines bevorrechtigten Zugangs gemeinschaftlicher und einzelstaatlicher öffentlicher Stellen zu den Finanzinstituten (Artikel 102 Absatz 2);
- nähere Bestimmung der Definitionen für die Anwendung der Bestimmungen, die es den Zentralbanken untersagen, gemeinschaftlichen und einzelstaatlichen öffentlichen Stellen Überziehungsfazilitäten oder andere Arten von Krediten zu gewähren, und die es der Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten untersagen, für Verbindlichkeiten dieser öffentlichen Stellen zu haften oder für sie einzutreten (Artikel 103 Absatz 2).

## D. Verfahren der Zustimmung

Nach dem Vertrag ist in verschiedenen Fällen die Zustimmung des Europäischen Parlaments erforderlich.<sup>1</sup>

Die überwiegende Mehrheit der Mitglieder der Gruppe ist dafür, das Verfahren der Zustimmung der Ratifizierung internationaler Abkommen vorzubehalten<sup>2</sup>; in diesem Bereich sollte das Verfahren der Zustimmung generell zur Anwendung gelangen, wenn das Abkommen Auswirkungen auf die internen Rechtsvorschriften hat. Aufgrund der großen politischen Bedeutung der übrigen Fälle, in denen derzeit das Verfahren der Zustimmung Anwendung findet, empfiehlt die Mehrheit der Mitglieder der Gruppe, dort zum Mitentscheidungsverfahren mit einer Abstimmung im Rat mit qualifizierter Mehrheit überzugehen; es handelt sich um folgende Fälle:

- die Regeln für die Strukturfonds und den Kohäsionsfonds (Artikel 161);
- Änderung bestimmter Artikel des Protokolls über die Satzungen des ESZB und der EZB (Artikel 107 Absatz 5);
- Übertragung besonderer Aufgaben an die EZB betreffend die Aufsicht über Kreditinstitute und sonstige Finanzinstitute (Artikel 105 Absatz 6).

Hinsichtlich des einheitlichen Wahlverfahrens des Europäischen Parlaments stellt die Gruppe fest, dass es sich hierbei um ein Sonderverfahren handelt, bei dem auch eine Ratifizierung durch die einzelstaatlichen Parlamente erforderlich ist (Artikel 190 Absatz 4).<sup>3</sup>

## E. Einfache Stellungnahme

Die Rechtsgrundlagen, die als Verfahren bei der Annahme die Stellungnahme des Parlaments vorsehen, müssten ebenfalls im Lichte des in Abschnitt II Buchstabe A Buchstabe b genannten allgemeinen Grundsatzes überprüft werden.

---

<sup>1</sup> Das Parlament erteilt seine Zustimmung generell mit der absoluten Mehrheit der abgegebenen Stimmen (Artikel 198 EGV). Nur in einem Fall ist eine Ausnahme von dieser Regel vorgesehen: Der Beschluss über das einheitliche Wahlverfahren erfordert die Mehrheit der Mitglieder des Parlaments.

<sup>2</sup> Für einige internationale Abkommen ist dies bereits jetzt der Fall, nämlich für die Assoziierungsabkommen, die Abkommen, durch die ein besonderer institutioneller Rahmen geschaffen wird, die Abkommen mit erheblichen Auswirkungen für den Haushaltsplan und die Abkommen, die die Änderung eines Rechtsakts bedingen, der nach dem Mitentscheidungsverfahren angenommen worden ist (Artikel 300 Absatz 3 Unterabsatz 2 EGV).

<sup>3</sup> Im derzeitigen Artikel 190 Absatz 4 EGV ist neben dem Verfahren der Zustimmung auch vorgesehen, dass der Rat die Bestimmungen über das Wahlverfahren den Mitgliedstaaten zur Annahme "gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften" empfehlen muss. Ein weiterer Sonderfall wäre bei der Annahme einer Finanziellen Vorausschau gegeben (siehe unten Buchstabe G Teil B Nummer 5).

## **F. Vorschläge, die für alle Verfahren gelten**

Im Interesse der Transparenz empfiehlt die Gruppe, die Regel einzuführen, dass Vorschläge für Rechtsakte als hinfällig zu betrachten sind, wenn die betreffenden Verfahren nicht innerhalb einer festzulegenden Frist zu einer Annahme führen, es sei denn, die Kommission legt die Vorschläge vor Ablauf dieser Frist erneut vor.

Die Artikel 192 und 208, nach denen das Europäische Parlament bzw. der Rat die Kommission auffordern kann, Vorschläge für Rechtsakte zu unterbreiten, müssen weiter ausgestaltet werden. Insbesondere sollte die Kommission begründen müssen, warum sie einer Aufforderung, die das Parlament bzw. der Rat mit einer festzulegenden Mehrheit ausspricht, nicht nachkommt.

Außerdem kann die Rolle des Europäischen Parlaments und des Rates in Bezug auf das legislative Initiativrecht gestärkt werden, indem sie in die Ausarbeitung der Rechtsetzungsprogramme eingebunden werden.

## **G. Haushaltsverfahren**

Bei ihrer Prüfung der Fragen im Zusammenhang mit der Vereinfachung des Haushaltsverfahrens hat die Gruppe festgestellt, dass die dem Haushaltsverfahren gewidmeten Artikel des EG-Vertrags in der Praxis hinfällig geworden sind. Sie hat ebenfalls festgestellt, dass die Unterscheidung zwischen obligatorischen und nichtobligatorischen Ausgaben, die einen der Hauptgründe für die Kompliziertheit des Haushaltsverfahrens darstellt, keinem wirklichen Unterschied in der Ausgabenart mehr entspricht. Schließlich gelangte die Gruppe noch zu der Feststellung, dass die interinstitutionellen Vereinbarungen über die Haushaltsdisziplin und die Verbesserung des Haushaltsverfahrens, einschließlich der finanziellen Vorausschau, seit 1989 im Haushaltsbereich der Union Ruhe und Stabilität gewährleistet haben.

Angesichts dieser Feststellungen empfiehlt die Gruppe Folgendes:

A. In einen gesonderten Artikel im Verfassungsteil des Vertrags<sup>1</sup> werden die für die Haushaltsbestimmungen geltenden Grundsätze eindeutig verankert, insbesondere der Grundsatz des Ausgleichs des Haushaltsplans in Einnahmen und Ausgaben (Artikel 268 Absatz 3 EGV), der Grundsatz eines einheitlichen Haushalts (Artikel 268 Absatz 1 EGV), der Grundsatz der Haushaltsdisziplin (Artikel 270 EGV), der Grundsatz der hinreichenden Ausstattung mit Mitteln (Artikel 6 Absatz 4 EUV), der Grundsatz der Jährlichkeit des Haushalts (Artikel 271 EGV), der Grundsatz, demzufolge der Haushalt vollständig aus Eigenmitteln finanziert wird (Artikel 269 Absatz 1 EGV), und der Grundsatz der vorherigen Annahme eines Basisrechtsakts (wie in der Folge unter Nummer 5 dargelegt).

B. Das Haushaltsverfahren wird unter Zugrundelegung folgender Prinzipien vereinfacht und aktualisiert:

1. Die Haushaltsbehörde besteht weiterhin aus zwei Teilen: Europäisches Parlament und Rat. Unter der Voraussetzung, dass der Rat das letzte Wort bei der Mittelaufbringung und den Obergrenzen der Finanziellen Vorausschau hat, könnte das Europäische Parlament das letzte Wort bei den Ausgaben haben, im Rahmen der Zusammenarbeit, die sich in der Praxis bereits eingebürgert hat. Für das jährliche Haushaltsverfahren würde also der Rahmen der Finanziellen Vorausschau gelten, die durch den Vertrag Rechtskraft erhielte<sup>2</sup>.
2. Der Rat muss seine Führungsrolle insofern behalten, als er das System der Eigenmittel der Union festlegt, das anschließend von den Mitgliedstaaten anzunehmen ist<sup>3</sup>.
3. Sowohl bei den obligatorischen als auch bei den nichtobligatorischen Ausgaben sollte ein einziges, einheitliches Verfahren angewandt werden. Beide würden durch die verschiedenen Rubriken der jeweiligen Finanziellen Vorausschau begrenzt, die im Rahmen des jährlichen Haushaltsverfahrens unter allen Umständen einzuhalten wäre.
4. Das jährliche Haushaltsverfahren könnte in einem vereinfachten Mitentscheidungsverfahren nach folgendem Schema bestehen:

---

<sup>1</sup> Siehe die Artikel 38, 39 und 40 des Vorentwurfs für einen Verfassungsvertrag.

<sup>2</sup> Natürlich werden die Haushaltsverfahren in den nachfolgenden Absätzen nur in groben Zügen dargestellt. Sie müssten zu einem späteren Zeitpunkt noch genauer festgelegt werden. Zudem könnten sich mit Blick auf die Grundsatzfragen, über die der Konvent in einem anderen Zusammenhang zu entscheiden hat, beispielsweise Finanzierung der GASP, Integration des EEF in den Haushalt usw., auch gewisse Anpassungen als nützlich erweisen.

<sup>3</sup> Siehe Artikel 269 EGV.

- Initiative der Kommission, die einen Haushaltsplanvorentwurf unterbreitet, erste Lesung durch das Europäische Parlament, das einen Haushaltsplanentwurf annimmt, Festlegung eines Standpunkts des Rates, in dem Änderungen am Haushaltsplanentwurf vorgeschlagen werden, und zweite Lesung durch das Europäische Parlament, das den Haushaltsplan endgültig feststellt. (Die Organe sind verpflichtet, sich in ihren Standpunkten an die in dem Beschluss über die Finanzielle Vorausschau festgelegten Ausgabenobergrenzen zu halten - siehe unten).
  - Zwischen der ersten Lesung durch das Parlament und der Festlegung des Standpunkts des Rates sowie zwischen dieser und der zweiten Lesung durch das Parlament müssten Vermittlungssitzungen vorgesehen werden. Es würden die für den Vermittlungsausschuss geltenden Regeln Anwendung finden.
  - Es müssten dieselben Mehrheiten erzielt werden wie derzeit bei den nichtobligatorischen Ausgaben: Mehrheit der Mitglieder des EP in der ersten Lesung, qualifizierte Mehrheit im Rat für die Festlegung seines Standpunkts. Schlägt der Rat innerhalb einer bestimmten Frist keine Änderungen vor, so gilt der Haushaltsplan als festgestellt; nimmt das Parlament alle Änderungsvorschläge des Rates an, so könnte der Haushaltsplan mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen festgestellt werden. Für eine Änderung oder Ablehnung der Änderungsvorschläge des Rates wäre jedoch eine Mehrheit der Mitglieder und drei Fünftel der im Parlament abgegebenen Stimmen erforderlich.<sup>1</sup>
  - Der Zeitplan der sich in der Praxis für das Tätigwerden der Organe ergeben hat, sollte in den Vertrag aufgenommen werden.
5. In den Vertrag müsste eine neue Rechtsgrundlage für ein System der mittelfristigen Finanzplanung aufgenommen werden; hierbei würden die allgemeinen Merkmale der Vereinbarungen über die Haushaltsdisziplin und die Verbesserung des Haushaltsverfahrens, einschließlich der Finanziellen Vorausschau, nach folgenden Modalitäten übernommen:
- Die Finanzplanung würde auf Initiative der Kommission von den beiden Teilen der Haushaltsbehörde nach dem Verfahren der Annahme durch den Rat nach Zustimmung des Europäischen Parlaments angenommen.

---

<sup>1</sup> Der Ausgang des Mitentscheidungsverfahrens hängt von der Erzielung eines Einvernehmens zwischen Parlament und Rat ab. Im Unterschied zu den Gesetzgebungsverfahren muss es am Ende des Haushaltsverfahrens zu einem Ergebnis kommen. Der hier unterbreitete Vorschlag bietet die Gewissheit, dass am Ende des Verfahrens eine Entscheidung getroffen wird, indem er dem Parlament das letzte Wort lässt (wie es derzeit bereits bei den nichtobligatorischen Ausgaben der Fall ist). Die erforderlichen Mehrheiten dürften das institutionelle Gleichgewicht gewährleisten. Sollte die Option, dem Parlament das letzte Wort zu lassen, abgelehnt und stattdessen vorgeschrieben werden, dass ein Einvernehmen zwischen den beiden Teilen der Haushaltsbehörde für den Abschluss des Verfahrens erforderlich ist, so müsste für den Fall eines etwaigen Scheiterns des Verfahrens eine vorläufige Abhilfe vorgesehen werden: Dies könnte beispielsweise durch ein angepasstes System der vorläufigen Zwölftel oder durch die Anwendung des Vorschlags der Kommission geschehen.

- Die Finanzplanung erstreckt sich über einen Zeitraum, der sich mit dem Mandat des Europäischen Parlaments und der Kommission zeitlich deckt.
  - Die Finanzplanung enthält eine globale Obergrenze bei den Mitteln und jährliche Obergrenzen für die Ausgaben je Rubrik. Es könnte ein Verfahren zur Wahrung einer Flexibilitätsmarge vorgesehen werden.
  - Sie bildet einen verbindlichen Rahmen für den jährlichen Haushaltsplan.
6. Im Vertrag sollte auch die Frage des Zusammenhangs zwischen Rechtsvorschriften und Haushaltsverfahren umfassender geregelt werden. Den Bestimmungen des Artikels 270 müsste die in die interinstitutionelle Vereinbarung von 1998 aufgenommene Bestimmung hinzugefügt werden, wonach die Ausweisung von Mitteln im Haushaltsplan für alle Maßnahmen der Gemeinschaft die vorherige Annahme eines Basisrechtsakts erfordert, unter dem ein Rechtsakt des abgeleiteten Rechts zu verstehen ist, mit dem eine Gemeinschaftsmaßnahme und die Ausführung der entsprechenden, im Haushaltsplan ausgewiesenen Ausgabe eine Rechtsgrundlage erhalten. Dieser Rechtsakt könnte die Form eines "Gesetzes", eines "Rahmengesetzes", einer "Entscheidung" oder einer "Verordnung" erhalten.

\*

\*   \*

## **Transparenz**

Die Gruppe ist der Ansicht, dass - wie bereits in der Einleitung ausgeführt - die Vereinfachung als Demokratiefaktor aufzufassen ist. In diesem Sinne prägte das Streben nach Verständlichkeit stets die Arbeiten der Gruppe. Die Bürger müssen ohne weiteres die Tragweite eines Rechtsakts, aber auch seine Legitimität erkennen können. Letzten Endes müssen sie wissen, wer was in der Union tut.

Um Demokratie zu gewährleisten, ist es unerlässlich, dass die Bürger die Zuständigkeiten der Organe und der unterschiedlichen Akteure auf der europäischen Bühne voneinander unterscheiden können.

Um hier mehr Durchschaubarkeit zu erreichen, genügt es nicht, die Verfahren oder die Rechtsakte zu vereinfachen; vielmehr müssen die Organe in öffentlicher Sitzung tagen, wenn sie gesetzgeberische Aufgaben wahrnehmen, d.h. wenn es um politische Weichenstellungen für das Handeln der Union geht.

Die Gruppe empfiehlt dem Konvent, bei der Prüfung der institutionellen Fragen sich sehr sorgfältig damit zu beschäftigen, wie die Transparenz des Rechtsetzungsprozesses sichergestellt werden kann.

### **Qualität der Rechtsvorschriften**

Bei den Erörterungen in der Gruppe wurden diesbezüglich mehrere Fragen angeschnitten, die über die Änderung der Verträge hinausgehen und die sich an die an der Rechtsetzung beteiligten Organe richten. Die Gruppe lenkt die Aufmerksamkeit des Konvents insbesondere auf folgende Fragen:

- Die interessierten Kreise, einschließlich der regionalen und der lokalen Behörden, müssen im gesamten Verlauf des Rechtssetzungsprozesses verstärkt konsultiert werden; wichtig ist die Rolle von Verbänden und Organisationen, die die interessierten Kreise vertreten, als "Schnittstelle" zwischen Bürgern und politischen Handlungsträgern. Die Rolle des Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Ausschusses der Regionen muss herausgestellt werden.
- Den Legislativvorschlägen sollte ein Folgenabschätzungsbogen beigelegt werden, der unter anderem den Hinweis enthalten sollte, dass die interessierten Kreise konsultiert wurden.

- Methoden der "Selbstregulierung" durch die betroffenen Sektoren oder der "Koregulierung" durch eine Zusammenarbeit zwischen diesen Sektoren und den Behörden müssen - stets unter Wahrung der Gesetze - häufiger angewendet werden, um den Entscheidungsprozess in bestimmten Bereichen zu vereinfachen.
  - Die Bemühungen um eine Neufassung und Kodifizierung des Gemeinschaftsrechts müssen intensiviert werden.
  - Die redaktionelle Qualität der Rechtsvorschriften ist im Interesse der sprachlichen Klarheit und der Übereinstimmung mit den bereits bestehenden Rechtsvorschriften zu verbessern.
-

Anhörung von Sachverständigen

**Erfahrungen der Organe mit der Mitentscheidung** (Sitzung vom 2. Oktober 2002)

- Herr Dimitrakopoulos, für das Vermittlungsverfahren zuständiger Vizepräsident des Europäischen Parlaments
- Herr Jacqué, Direktor der Abteilung "Mitentscheidung" des Generalsekretariats des Rates

**Wie kann das Haushaltsverfahren vereinfacht werden?** (Sitzung vom 2. Oktober 2002)

- Herr Wynn, Vorsitzender des Haushaltsausschusses des Europäischen Parlaments
- Herr Romero-Requena, für den Haushalt zuständiger Generaldirektor der Kommission

**Rechtsakte und Möglichkeiten ihrer Vereinfachung** (Sitzung vom 17. Oktober 2002)

- Herr Michel Petite, Generaldirektor des Juristischen Dienstes der Kommission
- Herr Koenraad Lenaerts, Richter am Gericht erster Instanz
- Herr Jean-Claude Piris, Rechtsberater und Generaldirektor des Juristischen Dienstes des Rates.

In den Sitzungen der Gruppe wurden verschiedene Vorschläge gemacht. Da diese nicht genug Unterstützung in der Gruppe fanden, blieben sie in den Empfehlungen des vorliegenden Berichts unberücksichtigt. Es handelt sich um die folgenden Vorschläge:

- Ein Mitglied schlug vor, eine andere Mehrheit für die Beschlussfassung des Europäischen Parlaments im Mitentscheidungsverfahren vorzusehen. Statt mit der absoluten Mehrheit seiner Mitglieder sollte das Parlament mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen beschließen können.
- Einige Mitglieder setzten sich dafür ein, dass zwingende Fristen für die erste Lesung im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens festgelegt werden, oder auch dafür, dass die informellen Treffen zwischen den Organen ("Trilogie") in den Verträgen festgeschrieben werden. Diese Vorschläge fanden nicht genug Unterstützung, weil die erste Lesung nach Ansicht der Gruppe eine im Hinblick auf die Annäherung der Standpunkte wesentliche Phase darstellt, und daher zahlreiche Verfahren vorzeitig zum Scheitern verurteilt wären, wenn Fristen festgelegt würden. Die Effizienz der institutionellen "Trilogie" beruhe auf ihrer Flexibilität und ihrem informellen Charakter. Sie sollten daher nicht förmlich im Vertrag verankert werden.
- Mehrere Mitglieder der Gruppe hatten Bedenken hinsichtlich der Ebene, auf der die Mitgliedstaaten im Vermittlungsausschuss vertreten sein sollen. Sie treten dafür ein, dass der Vermittlungsausschuss sich aus gewählten Politikern und nicht aus Beamten zusammensetzt.
- Einige Mitglieder der Gruppe sprechen sich dafür aus, dass Mehrheitsbeschlüsse des Rates im gesamten Verlauf des Mitentscheidungsverfahrens ohne Ausnahmen und auch in den Fällen, in denen der Rat über Abänderungen des Parlaments befindet, zu denen die Kommission eine ablehnende Stellungnahme abgegeben hat, die Regel sein sollten.

- Einige Mitglieder schlugen vor, die Bestimmungen über die Subsidiarität zu ergänzen und den für die Durchführung von Gemeinschaftsmaßnahmen zuständigen nationalen oder regionalen Behörden genügend Spielraum zu geben, damit sie sicherstellen können, dass die Ziele unter Berücksichtigung der lokalen Gegebenheiten verwirklicht werden.
  
- Mehrere Mitglieder der Gruppe, unter anderem auch die Europäische Kommission, schlugen vor, dass das Mitentscheidungsverfahren auch für die Annahme der finanziellen Vorausschau angewendet wird.
  
- Zwei Mitglieder der Gruppe vertreten die Ansicht, dass einige der im Bericht der Mehrheit enthaltenen Vorschläge zum Rechtsetzungs- und Haushaltsverfahren dazu führen würden, dass es zu einer substantiellen Machtverlagerung vom Rat auf das Europäische Parlament kommt.

---

Bei den Erörterungen über die Vereinfachung der Verfahren und der Rechtsakte wurden auch verschiedene Fragen institutioneller Art zur Sprache gebracht, die über das Mandat der Gruppe hinausreichten. Es handelt sich um die folgenden Fragen:

- Zahlreiche Mitglieder schlugen vor, das Verfahren der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit im Rat zu vereinfachen und ein System der doppelten Mehrheit (Mehrheit der Staaten, Mehrheit der Bevölkerungen) einzuführen.
- Mehrere Mitglieder hoben hervor, wie wichtig Fragen in Verbindung mit der Finanzierung der Union sind, unter anderem auch die Frage nach dem Verfahren für die Annahme des Beschlusses über die Eigenmittel.
- Die breite Mehrheit der Mitglieder der Gruppe ist der Ansicht, dass sich der Konvent im Rahmen der Erörterung der institutionellen Fragen auch mit Fragen in Bezug auf die Durchführung der Rechtsakte der Gemeinschaft (Artikel 10, 202 und 211) befassen muss. Vorgeschlagen wurde, insbesondere in Artikel 202 den Legislativbefugnissen des Parlaments stärker Rechnung zu tragen (der Rat oder der Rat und das Parlament übertragen ...). Einige Mitglieder der Gruppe wollen ein anderes Verfahren (Mitentscheidung) für die Beschlussfassung über die Modalitäten für die Kontrolle der im Rahmen von Artikel 202 erlassenen Durchführungsbestimmungen.
- Was das Verfahren zur Änderung des Verfassungsvertrags anbelangt, so vertrat ein Mitglied die Auffassung, dass der Begriff "durch die Verfassung vorgeschriebenes Gesetz" (*loi organique*) auf die Bestimmungen im zweiten Teil des Verfassungsvertrags Anwendung finden könnte; auf diese Weise ließe sich das Verfahren zur Änderung dieses Vertrags vereinfachen. Außerdem schlugen einige Mitglieder vor, in die vorgeschlagene Übersicht in Teil I des Berichts ergänzend das Instrument der "durch die Verfassung vorgeschriebenen Gesetze" aufzunehmen; diese im Rat mit überqualifizierter Mehrheit angenommenen Gesetze sollten bestimmte Bestimmungen erfassen, in denen in den derzeitigen Verträgen autonome Verfahren vorgesehen sind. Dabei würde es sich um politisch oder institutionell hoch sensible Bestimmungen handeln: der Beschluss über die Eigenmittel, die Beschlüsse über die Anhebung der Zahl der Generalanwälte oder Richter beim Gerichtshof, der Beschluss zur Änderung der Zahl der Mitglieder der Kommission usw.