

Grundriss einer Europäischen Verfassung

# DIE EINHEIT EUROPAS

Johannes Voggenhuber

Mitglied des Europäischen Parlaments, Mitglied des Konvents zur Zukunft Europas

## Präambel

WIR, DIE BÜRGERINNEN UND BÜRGER EUROPAS  
UND IHRE STAATEN,  
ERRICHTEN MIT DIESER VERFASSUNG

### **Die Europäische Union.**

WIR GRÜNDEN SIE AUF DIE UNANTASTBARE WÜRDE DES MENSCHEN,  
ALS EINEN RAUM DER FREIHEIT, DES RECHTS, DER SOLIDARITÄT,  
DES WOHLSTANDS UND DER SICHERHEIT,  
UM, IN DER VIELFALT DER KULTUREN,  
VERANTWORTLICH VOR DER WELT UND DEN KÜNFTIGEN  
GENERATIONEN,  
IN INNEREM UND ÄUßEREM FRIEDEN ZUSAMMEN ZU LEBEN.

# I.

## **DIE EINHEIT EUROPAS**

### **Die Verfassung stellt die Einheit Europas her**

Sie gibt der europäischen Einheit eine gültige, wenn auch nicht endgültige Form. Sie verleiht ihrem Recht und ihrem Handeln eine hohe demokratische Legitimation. Sie befähigt und beauftragt die Union zur Überwindung der historischen Spaltungen Europas durch die Aufnahme aller beitragswilligen und beitragsfähigen europäischen Staaten. Sie begründet die Handlungsfähigkeit der Union im Inneren und in der Welt und eröffnet den Weg zu einer ökologisch und sozial nachhaltigen Entwicklung.

Diese Verfassung begründet keinen europäischen Bundesstaat. Über das endgültige Ziel der europäischen Einigung entscheidet die künftige Verfassungsentwicklung. Der Union bleibt daher das Recht vorenthalten, aus eigener Souveränität die Verfassung zu ändern, Kompetenzen an sich zu ziehen, Steuern einzuziehen, Schulden aufzunehmen und Krieg zu führen.

### **Die Verfassung der Europäischen Union**

- garantiert die Grund- und Bürgerrechte in einem Raum der Freiheit,
- errichtet die Europäische Demokratie und eine republikanische Institutionenordnung,
- begründet einen Raum der sozialen Sicherheit, Gerechtigkeit und Solidarität,
- schafft einen Raum innerer Sicherheit in Freiheit und Recht,
- verankert den Binnenmarkt und die Wirtschafts- und Währungsunion in einem Raum des Wohlstands und der nachhaltigen Entwicklung,
- entwickelt eine europäische Friedensordnung und eine gemeinsame Außenpolitik.

### **Eine Union, eine Rechtspersönlichkeit, eine Institutionen- und Verfahrensordnung**

Die Europäische Gemeinschaft und alle Bereiche der Regierungszusammenarbeit sollen in der Verfassung zur Europäischen Union zusammengeführt, durch einen Raum der Sicherheit, Gerechtigkeit und Solidarität erweitert werden, eine Rechtspersönlichkeit und eine gemeinsame Institutionenordnung erhalten. Es gilt die Gemeinschaftsmethode. Die verstärkte Zusammenarbeit mit ihren Gefahren für die innere Einheit kann durch die qualifizierte Mehrheit in der einfachen Gesetzgebung entfallen.

## **Vereinfachung und Zweiteilung der Verträge**

Der aufrecht bleibende Inhalt der Verträge wird vereinfacht und je nach seiner Rechtsnatur in die Verfassung oder in einen einfachgesetzlichen Vertrag der Europäischen Union integriert.

**Die Kompetenzverteilung** zwischen Mitgliedstaaten und der Union soll nicht durch einen starren Kompetenzkatalog erfolgen. Artikel 308 EG bleibt aufrecht und gilt für alle Erfordernisse einer ökologisch und sozial nachhaltigen Entwicklung des gemeinsamen Markts. Grundsätzlich wird zwischen alleinigen und geteilten Kompetenzen der Union unterschieden.

**Der Euratom Vertrag** wird als Kapitel zur gemeinsamen nachhaltigen Energiepolitik in den künftigen EU-Vertrag integriert. Der langfristige Ausstieg aus der Atomenergie, gemeinsame Sicherheitsstandards für Nuklearanlagen, Strategien zu ihrer Stilllegung und Entsorgung und die besondere Förderung der Nutzung erneuerbarer Energien sind Aufgaben der Union.

## **II.**

### **EUROPA ALS RAUM DER FREIHEIT**

#### **Die Verfassung gründet eine europäische Grundrechtsgemeinschaft**

**Die Charta der Grundrechte** der Europäischen Union bildet den Artikel I. der Verfassung. Durch Verfassungsänderung können neue Rechte hinzugefügt, niemals aber bestehende Rechte aberkannt werden. Die Union ergreift alle gebotenen Maßnahmen zum Schutz der Grund- und Bürgerrechte in den internationalen Beziehungen.

Alle Menschen, die sich in ihren Rechten aus der Charta der Grundrechte verletzt sehen, können den Europäischen Gerichtshof anrufen. Durch ein Annahmeverfahren soll die Überlastung des Gerichtshofes vermieden werden.

Die Europäische Union tritt der Europäischen Menschenrechtskonvention bei.

**Die aktive Gleichstellung der Frau ist Aufgabe aller Unionspolitiken.**

**Schutz und Förderung von Minderheiten, Sprachen und Kulturen werden verankert.**

**Die Union hat das Recht, Asyl zu gewähren und den von ihr anerkannten Flüchtlingen die Unionsbürgerschaft zu verleihen.**

**Die Wahrung der Medienvielfalt** ist Aufgabe des Wettbewerbsrechtes der Union. Die marktbeherrschende Stellung eines Medienunternehmens in einem Mitgliedstaat gilt als Störung der Medienvielfalt in der Union. Die Union beschließt Bestimmungen zur Unvereinbarkeit von politischem Amt und Eigentum an unabhängigen Medien.

### **III.**

## **DIE EUROPÄISCHE DEMOKRATIE**

### **Die Verfassung errichtet die Europäische Demokratie und gibt der Union eine republikanische Institutionen- und Verfahrensordnung**

*Europa muss Demokratie im supranationalen Raum neu entwerfen. Die Union ist keine internationale Organisation. Sie weist einen hohen Grad von Staatlichkeit auf. Die Union ist ein Herrschaftsverband und übt gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern Europas staatliche Gewalt aus. Die Verschleierung dieser Entwicklung führte zu Demokratiedefizit, zu Lücken im Schutz der Grund- und Bürgerrechte und zu einer Akzeptanzkrise der Union.*

*Die gemeinsame Verfassungstradition aller Mitgliedstaaten bindet jede Ausübung von Herrschaft an garantierte Grund- und Bürgerrechte, demokratische Legitimation, Gewaltenteilung zwischen Legislative, Exekutive und Judikative, Öffentlichkeit der Gesetzgebung, an die parlamentarische und gerichtliche Kontrolle allen Handelns und die Wahrung von Rechtsstaatlichkeit. Die Zusammenarbeit der Regierungen erfüllt diese Kriterien nicht. Dazu ist ein republikanisches System von checks and balances in der Europäischen Union erforderlich.*

**Die europäische Demokratie** entfaltet sich auf fünf Ebenen: in der Freiheit der Menschen, ihrem öffentlichen Engagement und der Mitbestimmung der Bürgerinnen und Bürger; in der Selbstverwaltung von Städten und Gemeinden; in der Eigenständigkeit der Regionen; im Bereich der Souveränität der Mitgliedstaaten und in der gemeinsamen Union. Die Subsidiarität ist ein Grundwert der Europäischen Union.

**Die Akte der Gesetzgebung der Union** sind das Gesetz (anstelle der bisherigen Verordnung) und das Rahmengesetz (anstelle der bisherigen Richtlinie). Für alle bindenden Rechtsnormen gilt das Legislativverfahren (das bisherige Mitentscheidungsverfahren, mit Modifikationen in der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik).

**Das Recht der Union geht nationalem Recht vor.**

**Die Gesetzgeber der Europäischen Union** sind das Europäische Parlament und der Legislative Rat (gebildet vom bisherigen Allgemeinen Rat). Das Parlament bildet als direkt gewählte Vertretung der Bürgerinnen und Bürger die erste Kammer, der Legislative Rat als Vertretung der Staaten die zweite Kammer. Die derzeitigen Räte der Fachminister bilden die Ausschüsse des Legislativen Rats.

**Das Europäische Parlament** besitzt das uneingeschränkte Mitentscheidungsrecht in allen Akten der Gesetzgebung.

Internationale Verträge der Europäischen Union werden vom Europäischen Parlament ratifiziert.

Das Europäische Parlament übt die volle Budgethoheit aus. Die Unterscheidung zwischen obligatorischen und nicht obligatorischen Ausgaben entfällt. Das Legislativverfahren gilt auch für die mittelfristige Finanzplanung und die finanzielle Vorausschau.

Das Europäische Parlament übt die uneingeschränkte parlamentarische Kontrolle aller Verwaltungsakte und Politiken der Union aus.

Das Europäische Parlament besitzt neben der Kommission das Initiativrecht zur europäischen Gesetzgebung

Für die Wahlen zum Europäischen Parlament wird ein einheitliches europäisches Wahlrecht nach den Grundsätzen des Verhältniswahlrechtes geschaffen. Dabei ist vorzusehen, einen Teil der nationalen Mandate übereuropäische Listen zu vergeben.

**Der Legislative Rat** beschließt in allen Angelegenheiten der einfachen Gesetzgebung mit qualifizierter Mehrheit. *Dadurch wird die Möglichkeit einzelner Mitgliedstaaten, die Union durch Veto zu blockieren beseitigt und die Handlungsfähigkeit der Union hergestellt.*

Der Legislative Rat beachtet uneingeschränkt das Prinzip der direkten Öffentlichkeit der Gesetzgebung. Die Vertretung von Mitgliedern des Legislativrats (z.B. durch Beamte), sowie die Übertragung der Stimme sind unzulässig.

Der Legislative Rat als Staatenkammer ist seiner Natur nach politisch besonders verantwortlich für die Wahrung der Subsidiarität. *Es sind daher keine neuen Institutionen für diese Funktion erforderlich.*

Die Mitwirkung der nationalen Parlamente auf europäischer Ebene besteht in der Legitimation und Kontrolle der nationalen Regierungsvertreter im Rat. Es kommt ihnen auch im Verfahren zur Änderung der Europäischen Verfassung eine entscheidende Rolle zu.

*Initiativen zur Renationalisierung der Union, zur Schwächung des Parlaments oder der Kommission (z.B. „Europäischer Kongress“, „Europäischer Präsident“) werden abgelehnt.*

Die konstitutionellen Regionen haben das Recht an der Willensbildung des Legislativen Rats teilzunehmen.

**Die Kommission** ist als Exekutive der Europäischen Union mit der Durchführung der europäischen Gesetze beauftragt. Die Komitologie wird aufgelöst. Europäisches Parlament und Legislativer Rat kontrollieren die Einhaltung der Befugnisse der Kommission in der abgeleiteten Gesetzgebung (call back Verfahren).

Die Amtszeit der Kommission ist an die Wahlperiode des Europäischen Parlaments gebunden.

Der Präsident der Kommission wird vom Europäischen Parlament gewählt. Die Kommission wird durch das Europäische Parlament nach Anhörung eingesetzt.

Die Kommission und jedes ihrer Mitglieder sind dem Europäischen Parlament gegenüber verantwortlich. Sie können durch Misstrauensvotum abgelöst werden.

Der Kommissionspräsident besitzt eine allgemeine Richtlinienkompetenz gegenüber dem Kollegium.

Alle derzeitigen legislativen Funktionen der Kommission werden den gesetzgebenden Institutionen übertragen.

**Der Europäische Gerichtshof** ist auch Verfassungsgerichtshof der Union (mit eigenem Senat). Die gesamte Anwendung des Rechtes der Union unterliegt seiner Rechtssprechung.

Dem Europäischen Gerichtshof obliegt die Entscheidung in Kompetenzkonflikten und in Streitfällen um die Subsidiarität. Die Regionen mit eigener Gesetzgebung erhalten dazu das Klagerecht. *Eine III. Kammer des Parlaments zur Entscheidung über die Einhaltung der Subsidiarität wird abgelehnt.*

Verfahren nach Artikel 7 EUV: Wurden gegenüber einem Mitgliedstaat Feststellungen wegen schwerwiegender und anhaltender Verletzungen der Grundsätze der Europäischen Union getroffen, so kann dieser dagegen den Europäischen Gerichtshof anrufen. Einer solchen Klage kommt keine aufschiebende Wirkung für die vom Europäischen Rat getroffenen Maßnahmen zu.

Verbandsklagen vor dem EuGH (insbesondere im Umweltrecht) sind zulässig.

Ein europäischer Staatsanwalt bei Vergehen, die EU-Finanzmittel betreffen, wird geschaffen.

Ein Teil der Mitglieder des Europäischen Gerichtshofs wird vom Europäischen Parlament ernannt (oder alle seine Mitglieder müssen vom EP nach Anhörung bestätigt werden).

**Der Europäische Rat** nimmt die Richtlinienkompetenz in der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik wahr.

Der Europäische Rat nimmt die Aufgaben nach Art. 13 EUV wahr, übt jedoch keinerlei legislative Funktionen aus.

## **Die Verwaltung der Europäischen Union**

Die Union erhält eine reguläre Verwaltung in Kommission, EP und Rat mit Bindung an den gesetzlichen Auftrag, Beamtenstatut, Treuepflicht und Bestimmungen zur Unvereinbarkeit.

## **Öffentlichkeit, zivile Gesellschaft, Parteien und direkte Demokratie**

**Ein europäisches Parteienstatut** wird geschaffen, die Europäischen Parteien werden gefördert

**Ein europäisches Vereinsrecht** wird geschaffen (Zuständigkeit der Europäischen Union).

**Direktdemokratische Instrumente** auf europäischer Ebene (Volksbegehren zur Gesetzgebung, Volksbefragung) werden eingeführt. Nicht Regierungs Organisationen werden in ihrer für die Demokratie unverzichtbaren Funktion anerkannt.

## **IV.**

### **EUROPA ALS RAUM DER SOZIALEN SICHERHEIT, GERECHTIGKEIT UND SOLIDARITÄT**

#### **Die Verfassung schafft eine europäische Sozial- und Beschäftigungsunion**

*Die politische Einheit Europas bliebe unvollständig und bedroht, würde sie nicht auch zu einem Raum der sozialen Sicherheit, der Gerechtigkeit und der Solidarität. Dieser Raum ist die angemessene und von den Bürgern und Bürgerinnen Europas erwartete Antwort auf die Risiken der Globalisierung. Die soziale Verantwortung allen politischen Handelns ist neben der Demokratie das zweite Grundelement europäischer Identität. In der Sozial- und Beschäftigungspolitik, im Kampf gegen Armut und soziale Ausgrenzung muss daher die Union innerhalb geteilter Zuständigkeiten zusätzliche Aufgaben übernehmen und neue Instrumente entwickeln.*

**Allgemeine Rechtsvorschriften** zu einem Raum der sozialen Sicherheit, Gerechtigkeit und Solidarität werden von der Union geschaffen. Es gilt die Gemeinschaftsmethode und das Legislativverfahren.

**Die Sozialsysteme der Mitgliedstaaten** werden geachtet.

**Die europäische Beschäftigungspolitik** wird im Rahmen einer geteilten Kompetenz ausgebaut.

**Die Vollbeschäftigung wird zum Verfassungsziel der Union.** Dabei ist das Recht der Frauen auf Erwerbstätigkeit zu berücksichtigen.



**Ein ständiger sozialer Dialog** zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern einerseits und Rat, Kommission und Parlament andererseits wird verankert, ebenso das Recht der Sozialpartner grenzüberschreitende Vereinbarungen zu treffen und grenzüberschreitende Verträge abzuschließen.

**Ein europäischer Finanzausgleich** (über den langfristigen Ausbau der Strukturfonds) regelt den Ausgleich zwischen begünstigten und benachteiligten Regionen und städtischen und ländlichen Gebieten nach gemeinsamen Zielsetzungen.

## V.

# EUROPA ALS RAUM DES WOHLSTANDES UND DER NACHHALTIGEN ENTWICKLUNG

## Der gemeinsame Markt und die Wirtschafts- und Währungsunion

**Die soziale und ökologische Marktwirtschaft** und das europäische Sozialmodell (auf der Basis der revidierten Fassung der Europäischen Sozialcharta) sind Grundwerte der Europäischen Union. Die nachhaltige Entwicklung, eine gesunde Umwelt, die Erhaltung des Naturerbes, der Tierschutz und gesunde Nahrungsmittel sind Verfassungsziele der Union.

**Die europäische Wirtschaftspolitik** wird von der Union koordiniert. Dies umfasst auch den binnenmarktrelevanten Steuerbereich.

**Gemeinsame soziale Mindeststandards** auf hohem Niveau werden zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt und der dadurch verursachten Erosion der nationalen Sozialsysteme geschaffen.

**Die öffentliche Daseinsvorsorge** durch die Mitgliedstaaten und deren öffentliche Dienste von allgemeinem Interesse werden von der Union anerkannt. Dazu werden gemeinsame Kriterien entwickelt.

**Der Pakt für Stabilität, Beschäftigung und Wachstum** tritt an die Stelle des bisherigen Paktes für Stabilität und Wachstum.

**Die Ziele der Europäischen Geldpolitik** werden um die gleichwertigen Kriterien Wachstum und Beschäftigung erweitert. Die Rechenschaftspflicht der Europäischen Zentralbank und der Europäischen Investitionsbank gegenüber dem Europäischen Parlament wird verstärkt.

Die Europäische Investitionsbank beachtet in allen ihren Tätigkeiten das Prinzip der ökologischen und sozialen Nachhaltigkeit.

**Die Außen- und Handelspolitik** der Union beachtet das Prinzip der Nachhaltigkeit. Die Durchsetzung globaler ökologischer und sozialer Mindeststandards ist ein Ziel der Politik der Union.

## VI.

### EUROPA ALS RAUM INNERER SICHERHEIT IN FREIHEIT UND RECHT

Der Bereich der Regierungszusammenarbeit zur Inneren Sicherheit und der Koordinierung der Polizei- und Justizbehörden wird vollständig in die Gemeinschaftsmethode integriert.

Jede Erweiterung der Kompetenzen der europäischen Organe und Behörden zur inneren Sicherheit, insbesondere operative Befugnisse von Europol, ist an deren Vergemeinschaftung, das Legislativverfahren, an die Rechtsverbindlichkeit der Grundrechtecharta und an den freien Zugang zum Europäischen Gerichtshof gebunden.

**Die Europolkonvention** wird in die Verträge eingegliedert. Europol unterliegt der rechtsstaatlichen Auskunftspflicht und haftet für zivilrechtliche Schäden. Die Immunität ihrer Beamten wird aufgehoben. Alle Organe der Inneren Sicherheit werden in die Kommission eingegliedert.

**Die gemeinsame Asyl- und Einwanderungspolitik** ist Zuständigkeit der Union.

Anerkannte Flüchtlinge und Drittstaatsangehörige mit Aufenthaltsrecht in einem Mitgliedstaat genießen das Recht auf Freizügigkeit der Person im Gebiet der Union. Drittstaatsangehörige mit Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis genießen die Niederlassungsfreiheit auf dem Gebiet der Union.

**Die Überwachung der Eu-Außengrenzen** wird geteilte Kompetenz der Union.

Ein europäischer Haftbefehl und die Verpflichtung zur Auslieferung eines/einer Staatsangehörigen an einen anderen Mitgliedstaat ist gebunden an gemeinsame Mindeststandards eines fairen Verfahrens, der Untersuchungshaft und des Strafvollzugs.

## VII.

### EINE EUROPÄISCHE FRIEDENSORDNUNG

#### **Die Verfassung entwickelt eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik**

Für alle Akte der Gesetzgebung in der Außen- und Sicherheitspolitik gilt das Legislativverfahren (*das derzeitige Mitentscheidungsverfahren*).

Es wird sichergestellt, dass die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und die Verteidigung der Europäischen Union gemeinsam, souverän und im Einklang mit dem Völkerrecht erfolgt.

**Die zivile und präventive Konfliktlösung** ist Verfassungsziel der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik.

**Eine künftige gemeinsame Verteidigung** der Union wird an die Ziele der Charta der Vereinten Nationen und an das Gewaltmonopol der UNO gebunden.

Der Vizepräsident der Kommission ist Hoher Vertreter für die Außenpolitik. Seine Nominierung erfolgt im Einvernehmen mit dem Europäischen Rat. Er achtet die außenpolitische Richtlinienkompetenz des Rats und ist dem Parlament verantwortlich.

Die Außen- und Verteidigungsminister der Mitgliedstaaten bilden einen Sicherheitsrat der Europäischen Union. Den Vorsitz führt der Vizepräsident der Kommission und Hoher Vertreter.

Die im UN-Sicherheitsrat vertretenen Mitgliedstaaten berichten dem europäischen Sicherheitsrat vor allen wichtigen Entscheidungen und koordinieren ihre Politik mit der Europäischen Union.

#### **Die Europäische Union strebt einen Sitz im UN-Sicherheitsrat an.**

Die Europäische Union übernimmt die gemeinsame Vertretung der Mitgliedstaaten in internationalen Organisationen.

**Die diplomatischen Dienste** der Mitgliedstaaten werden in Etappen zusammengelegt und der Union unterstellt.

#### **Die Entwicklungspolitik und Entwicklungshilfe ist Unionsaufgabe.**

Mit der Verwirklichung einer autonomen, gemeinsamen und demokratischen Außen- und Sicherheitspolitik der Union besteht bei einem militärischen Angriff von Außen auf einen Mitgliedstaat die gegenseitige Beistandspflicht.

Bündnisse und Verträge der Mitgliedstaaten dürfen die Treue zur Union nicht verletzen.

**Militärischer Beistand von Drittstaaten** darf in der gemeinsamen Verteidigung nur auf Bitte der Union erfolgen. Innerhalb der gemeinsamen Verteidigung gegen einen Angriff darf der Oberbefehl über militärische Aktionen nicht an Drittstaaten abgegeben werden.

**Militärische Einsätze und Sanktionen** gegen Staaten im Rahmen der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik bedürfen der Zustimmung des Europäischen Parlamentes

Die Teilnahme an militärischen Aktionen außerhalb der Beistandspflicht bleibt der Entscheidung jedes Mitgliedstaates vorbehalten.

## **Verfahren zur Änderung der Verfassung und des Vertrags**

**Verfassungsänderungen** erfolgen auf Vorschlag eines Verfassungskonvents durch den Legislativrat mit 3/4-Mehrheit und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments mit 2/3-Mehrheit der Sitze. Sie treten in Kraft wenn sie von 3/4 der nationalen Parlamente ratifiziert werden.

**Der Verfassungskonvent** wird auf Verlangen der Hälfte der nationalen Parlamente oder des Europäischen Parlaments mit zwei Dritteln seiner Mitglieder vom Europäischen Rat einberufen. Der Konvent erhält von Parlament und Legislativrat mit qualifizierter Mehrheit ein Mandat. Die nationalen Parlamente entsenden je zwei Mitglieder, das Europäische Parlament die paritätische Anzahl. Die Kommission ernennt zwei Vertreter, die Staats- und Regierungschefs je ein Mitglied. Den Vorsitz des Konvents führt der Präsident des Europäischen Parlaments. Die Regierungskonferenz wird abgeschafft.

**Vertragsänderungen** erfolgen im Mitentscheidungsverfahren und bedürfen der qualifizierten Mehrheit des Rats.

**Über die Annahme dieser Verfassung der Europäischen Union entscheidet ein EU-weites Referendum.** Sie tritt mit Zustimmung der Mehrheit der Stimmen und von 3/4 der Mitgliedstaaten in Kraft. Eine entsprechende Vertragsänderung soll zur Eröffnung der Regierungskonferenz 2003 verabschiedet werden.

.....