

CONV 305/02

WG III 16

BERICHT

des Vorsitzenden der Gruppe III "Rechtspersönlichkeit"
für die Mitglieder des Konvents

Betr.: Schlussbericht der Gruppe III "Rechtspersönlichkeit"

I. EINLEITUNG

1. Die Gruppe sollte sich gemäß dem Mandat, das ihr vom Präsidium des Konvents erteilt wurde, mit folgenden Fragen befassen:
 - Folgen der ausdrücklichen Anerkennung einer Rechtspersönlichkeit der Union;
 - Folgen einer Verschmelzung dieser Rechtspersönlichkeit mit der Rechtspersönlichkeit der Gemeinschaft;
 - Auswirkungen auf die Vereinfachung der Verträge.

2. Die Gruppe hat diese Fragen eingehend geprüft und dabei eine Reihe besonders qualifizierter Fachleute konsultiert ¹. Wie sich bei den Beratungen gezeigt hat, besteht ein sehr weit gehendes Einvernehmen (ein Mitglied sprach sich dagegen aus) darüber, dass der Union künftig ausdrücklich eine Rechtspersönlichkeit zuerkannt werden sollte. Es sollte sich um eine einzige Rechtspersönlichkeit handeln, die an die Stelle der bestehenden Rechtspersönlichkeiten tritt.

¹ Liste siehe Anlage.

3. Die Gruppe hat sich anschließend mit der Frage befasst, wie sich eine Verschmelzung der Rechtspersönlichkeiten auf die Fusion der Verträge auswirken würde, und ist zu dem Ergebnis gelangt, dass die Union einen einzigen Verfassungstext haben sollte (, der aus zwei Teilen besteht, wobei der erste Teil die verfassungsmäßigen Bestimmungen enthalten würde). Die Verschmelzung der Rechtspersönlichkeiten sowie gegebenenfalls die der Verträge impliziert nach Ansicht der Gruppe ferner, dass die derzeitige Säulenstruktur hinfällig wird. Die Gruppe hat daher die Auffassung vertreten, dass die Architektur der Union auch durch eine Abschaffung der Säulenstruktur erheblich vereinfacht würde.
4. Die Gruppe hat zudem geprüft, wie sich die einzige Rechtspersönlichkeit der Union auf die Verfahren für die Aushandlung von Abkommen auswirken würde, und ist zu dem Schluss gekommen, dass im neuen Vertrag ein einziger Artikel vorgesehen werden sollte, der auf dem derzeitigen Artikel 300 EGV basiert und in den die Artikel 24/38 EUV eingefügt würden. Für Artikel 24 EUV wurden einige Änderungen vorgeschlagen, mit denen der einzigen Rechtspersönlichkeit der Union Rechnung getragen wird. Von entscheidender Bedeutung war die Frage, wie sich einfachere und effizientere Verfahren für die Aushandlung von Abkommen festlegen lassen, und zwar insbesondere für die Abkommen, die unter mehrere Säulen fallen. Auch befasste sich die Gruppe mit der Vertretung der Union gegenüber Drittstaaten.
5. Ein weit reichender Konsens wurde auch bei einigen weiteren Aspekten erzielt, nämlich bei der Frage, ob in diesem Bereich eine Kontrolle durch den Gerichtshof eingeführt und die systematische Anhörung des Europäischen Parlaments vorgeschrieben werden muss. Einige dieser Fragen werden sicher in der Gruppe "Außenpolitisches Handeln" weiter erörtert werden.
6. Die Gruppe hat sich bei manchen Vorschlägen zwar auf die bestehenden Texte gestützt, doch hat sie hervorgehoben, dass einige ihrer Empfehlungen – insbesondere betreffend die Verteilung der Zuständigkeiten, die Aufteilung in Säulen, die Verfahren und Befugnisse der Organe – anhand der künftigen Vorgaben des Konvents überarbeitet oder ergänzt werden könnten.
7. Angesichts der Beratungsergebnisse hat die Gruppe beschlossen, allgemeine Empfehlungen sowie einige mehr technische Empfehlungen auszusprechen.

II. AUSDRÜCKLICHE ANERKENNUNG EINER RECHTSPERSÖNLICHKEIT DER UNION

8. Die Gruppe hat unter sehr weit gehendem Einvernehmen (ein Mitglied sprach sich dagegen aus) beschlossen, die ausdrückliche Anerkennung einer Rechtspersönlichkeit der Union zu empfehlen. Es wurde festgestellt, dass die derzeitige Lage in mehrfacher Hinsicht unklar ist und die Behauptung der Identität der Union auf internationaler Ebene und die Rechtssicherheit, die in den internationalen Beziehungen zu Drittstaaten und internationalen Organisationen unerlässlich sind, beeinträchtigen könnte.
9. Die Gruppe hat zwei mögliche Optionen geprüft: Entweder hätte die Union eine eigene Rechtspersönlichkeit neben den Rechtspersönlichkeiten der Gemeinschaft und von Euratom, oder der Union würde ausdrücklich eine **einzig**e Rechtspersönlichkeit zuerkannt, die an die Stelle der derzeitigen Rechtspersönlichkeiten treten würde.
10. Die Gruppe sprach sich nahezu einstimmig (mit einer Gegenstimme) für die letztgenannte Option aus. Ihres Erachtens würde eine Anerkennung der Rechtspersönlichkeit der Union, die zu den bereits bestehenden Rechtspersönlichkeiten hinzukäme, nämlich nicht hinreichend zur erforderlichen Klarstellung und Vereinfachung im Rahmen der Außenbeziehungen der Union beitragen. Insbesondere wurde vorgebracht, dass die Situation zu komplex wäre, wenn die Union gemischte internationale Abkommen schließen müsste, die unter mehr als eine der bestehenden Säulen fallen, ("cross-pillar mixed agreements", welche die Zuständigkeiten der Gemeinschaft und zugleich der Union im Rahmen der Titel V und VI EUV betreffen), da diese Abkommen sowohl von der Union als auch von der Gemeinschaft geschlossen werden müssten. Bei einer einzigen Rechtspersönlichkeit wäre das Völkerrechtssubjekt die Union, die zu diesem Zweck an die Stelle der Gemeinschaft treten würde ².

² Nach Auffassung der Mehrheit in der Gruppe würde die Rechtspersönlichkeit der Union an die Stelle der Rechtspersönlichkeit der Gemeinschaft und von EURATOM treten; einige Mitglieder der Gruppe vertraten jedoch die Meinung, es sei angesichts der spezifischen Art des EURATOM-Vertrags nicht unbedingt erforderlich, EURATOM mit einzubeziehen. Allerdings ist zu bedenken, dass im Rahmen des EURATOM-Vertrags die Kommission nicht nur für die Aushandlung internationaler Abkommen zuständig ist, sondern auch für ihren Abschluss nach vorheriger Billigung durch den Rat mit qualifizierter Mehrheit (Artikel 101 EAG). Was den EGKS-Vertrag anbelangt, so ist dessen Geltungsdauer inzwischen abgelaufen.

11. Die Gruppe nahm in diesem Zusammenhang insbesondere die Stellungnahmen der Juristischen Dienste des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission zur Kenntnis, die übereinstimmend mit Nachdruck hervorgehoben haben, dass die ausdrückliche Anerkennung einer einzigen Rechtspersönlichkeit der Union vollkommen gerechtfertigt sei, und zwar nicht nur aus Gründen der Effizienz und der Rechtssicherheit, sondern auch damit die Union sowohl für Drittstaaten als auch für die europäischen Bürger transparenter und besser verständlich wird. Die Bürger würden auf diese Weise veranlasst, sich stärker mit der Union zu identifizieren, die gemäß Artikel 6 EUV und 17ff EGV ihre Grundrechte sowie ihre Rechte als Bürger Europas achten müsse.
12. Ebenfalls nahezu unbestritten war in der Gruppe die Ansicht, dass durch eine einzige Rechtspersönlichkeit der Union der Weg für eine Vertragsfusion sowie für eine kohärentere verfassungsmäßige Struktur der Union geebnet würde.

III. AUSWIRKUNGEN EINER EINHEITLICHEN RECHTSPERSÖNLICHKEIT DER UNION AUF DIE VEREINFACHUNG DER VERTRÄGE UND DIE SÄULEN-STRUKTUR

13. Im Rahmen des Mandats der Gruppe ist die Frage zu prüfen, ob es zur Vereinfachung der Verträge beitragen kann, wenn der Union ausdrücklich eine einheitliche Rechtspersönlichkeit zuerkannt wird. In diesem Zusammenhang ist zu ermitteln, welche Konsequenzen die einheitliche Rechtspersönlichkeit der Union, in der die Rechtspersönlichkeit der Gemeinschaft aufgehen würde, für das derzeitige Nebeneinander der beiden von der Frage der Vereinfachung betroffenen Hauptverträge - EUV und EGV - haben würde.
14. Zwar wäre eine Verschmelzung der Rechtspersönlichkeiten ohne eine Fusion der besagten Verträge³ vorstellbar, doch gelangte die Gruppe in dieser Frage zu dem Schluss, dass eine Fusion der beiden Verträge die logische Folge der Verschmelzung der Rechtspersönlichkeiten von Union und Gemeinschaft wäre, und so zur Vereinfachung der Verträge beitragen würde. Hierzu wurde festgestellt, dass in dem Maße, wie die Gemeinschaft keine eigene Rechtspersönlichkeit mehr hätte, auch die Unterscheidung zwischen EUV und EGV ihre Existenzberechtigung verlieren und lediglich unnötige Komplikationen hervorrufen würde.

³ Es würde lediglich in einer neuen Klausel festgelegt, dass die Union an die Stelle der Europäischen Gemeinschaft tritt und deren Nachfolgerin ist, ohne dass der EGV geändert würde.

15. Die Fusion des EURATOM-Vertrags folgt derselben Logik wie die Fusion des EGV. Sie würde unter anderem die Streichung vieler EURATOM-Bestimmungen ermöglichen, die sich gleich lautend oder ähnlich auch im EGV finden. In Anbetracht einiger spezifischer Probleme im Zusammenhang mit dem EURATOM-Vertrag sollten die möglichen Auswirkungen einer Fusion dieses Vertrags nach Auffassung der Gruppe jedoch zu einem späteren Zeitpunkt noch eingehender geprüft werden.
16. Nachdem sich die Gruppe für eine Fusion der Verträge ausgesprochen hat, gibt sie deutlich der Option den Vorzug, nach der der neue einheitliche Vertrag in zwei Teile untergliedert würde ⁴:
- in einen grundlegenden Teil, der neue oder aus den derzeitigen Verträgen übernommene verfassungsrechtliche Bestimmungen enthält,
 - und in einen zweiten Teil, in dem alle Bestimmungen aus dem EUV und dem EGV, die nicht im grundlegenden Teil enthalten wären, kodifiziert und neu geordnet würden ⁵.

Dieser neue Vertrag würde den derzeitigen EUV und den derzeitigen EGV (und ggf. den derzeitigen EUARTOM-Vertrag) ersetzen.

17. In diesem Zusammenhang wies die Gruppe darauf hin, dass die andere Option, nämlich einen neuen Grundlagenvertrag zu erstellen, der die bestehenden, nicht fusionierten Verträge überlagern würde, vor allem im Hinblick auf die Rechtssicherheit mit Risiken behaftet ist. Selbstverständlich wird der Konvent im Zusammenhang mit der Vereinfachung der Verträge auch andere Aspekte prüfen müssen, die nicht unmittelbar etwas mit der Rechtspersönlichkeit der Union zu tun haben ⁶. Dabei geht es in erster Linie um die Form und den Inhalt des grundlegenden Teils, um die Form und den Inhalt des zweiten Teils sowie um die Frage, ob es unterschiedliche Verfahren für die Änderung der Verträge geben sollte.

⁴ Gruppe III - WD (Arbeitsdokument) 06: Option 1 Buchstabe b.

⁵ Zum Beispiel könnte dieser zweite Teil Satzungen (der Institutionen) oder Sonderprotokolle (für die Politikbereiche Binnenmarkt, WWU, JI, GASP, gemeinsame Politiken usw.) enthalten.

⁶ Siehe hierzu Dok. CONV 250.

18. Die Gruppe hat sich ebenfalls mit der Frage der gegenwärtigen Säulenstruktur der Union befasst. In diesem Zusammenhang kam sie zu dem Schluss, dass weder eine Verschmelzung der Rechtspersönlichkeiten noch eine Fusion der Verträge an sich Auswirkungen auf diese Struktur haben würde. So, wie sie sich im derzeitigen EUV darbietet, würde die Säulenstruktur jedoch in einem neuen einheitlichen Vertrag anachronistisch, wenn nicht sogar obsolet wirken⁷. Darüber hinaus würde sie zu unnötigen Komplikationen führen, da sämtliche institutionellen und verfahrenstechnischen Besonderheiten der beiden so genannten zwischenstaatlichen Säulen (die GASP und die Zusammenarbeit in Strafsachen), an denen der Konvent festhalten möchte, im neuen Verfassungsvertrag beibehalten werden könnten.

IV. FOLGEN DER ANERKENNUNG EINER EINZIGEN RECHTSPERSÖNLICHKEIT FÜR DIE AUSSENBEZIEHUNGEN DER UNION

19. Mit der ausdrücklichen Anerkennung einer Rechtspersönlichkeit würde das Ansehen der Union in der Welt verbessert. Die Union würde damit ein *Völkerrechtssubjekt* - neben den Mitgliedstaaten und ohne deren eigene Eigenschaft als Völkerrechtssubjekte zu beeinträchtigen - d.h. sie könnte sämtliche Instrumente internationalen Handelns nutzen (Recht zum Abschluss von Verträgen, Gesandtschaftsrecht, Recht, vor einem internationalen Gerichtshof Beschwerde einzulegen bzw. aufzutreten, Recht, Mitglied einer internationalen Organisation zu werden oder einem internationalen Übereinkommen – wie der EMRK – beizutreten, Recht, Immunitäten zu genießen) und ihre Verantwortung in der Welt selbst wahrnehmen.
20. Eine ausdrückliche Anerkennung der einzigen Rechtspersönlichkeit der Union *an sich* hätte keine Änderung in Bezug auf die Aufteilung der Zuständigkeiten weder zwischen der Union und den Mitgliedstaaten noch zwischen der derzeitigen Union und der derzeitigen Gemeinschaft zur Folge. Auch in Bezug auf die jeweiligen Verfahren und Befugnisse der Organe insbesondere zur Aufnahme und Durchführung von Verhandlungen über internationale Abkommen und deren Abschluss hätte sie keine Änderungen zur Folge.

⁷ Siehe insbesondere die Artikel 1, 28, 41 und 47 EUV.

21. Allerdings sollte aus Sicht der Gruppe für bestimmte Vertragsbestimmungen eine Reihe von Änderungen vorgeschlagen werden, mit denen sich die Effizienz der außenpolitischen Maßnahmen der Union steigern und die bestehenden Verfahren vereinfachen ließen; diese Vorschläge dürften insbesondere für die Mitglieder der Gruppe "Außenpolitisches Handeln" von Interesse sein. Dabei wurde von einem Teil der Gruppe hervorgehoben, dass diese Änderungsvorschläge anhand der künftigen Vorgaben des Konvents betreffend die Verteilung der Zuständigkeiten, die Verfahren und Befugnisse der Organe sowie insbesondere die Gestaltung der Außenbeziehungen und den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts überarbeitet und ergänzt werden können.

A. Verfahren für die Aushandlung und den Abschluss von Abkommen: Fall der "gemischten Abkommen" (klassische und "säulenübergreifende" Abkommen)

22. Was das Verfahren für die Aushandlung und den Abschluss internationaler Abkommen ("treaty making-power") anbelangt, so geht die Gruppe davon aus, dass an der derzeitigen Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten und der Union sowie den jeweiligen Befugnissen der Organe festgehalten werden sollte. Jedoch sollte aus ihrer Sicht in einem einzigen Vertragsartikel⁸ eindeutig angegeben werden, wer verhandelt und wer die internationalen Abkommen schließt. Eine Konsolidierung der verschiedenen geltenden Verfahren in einer einzigen Bestimmung wird durch den Umstand erleichtert, dass in sämtlichen Bereichen ausnahmslos der Rat⁹

- die Eröffnung von Verhandlungen genehmigt und Verhandlungsrichtlinien vorgibt
- sowie die ausgehandelten Abkommen schließt.

23. Bei dieser Konsolidierung in einem einzigen Artikel müssten die je nach Bereich besonderen Verfahren nicht unbedingt geändert werden. So fände der derzeitige Artikel 300 EGV Anwendung, wenn das geplante Abkommen ausschließlich unter das Gemeinschaftsrecht fällt; handelt es sich um ein ausschließlich unter Titel V oder Titel VI fallendes Abkommen, so wären die Artikel 24/38 EUV anzuwenden; in Bezug auf die Abkommen, die zugleich in den Gemeinschaftsbereich und unter die Titel V und/oder VI EUV fallen ("cross-pillar mixity"), so würde der Rat entsprechend dem Gegenstand des Abkommens unter Beachtung des geltenden institutionellen Gleichgewichts festlegen, welches Verhandlungsverfahren anzuwenden ist; gehöre das Hauptziel des Abkommens in einen bestimmten Sachbereich, so wäre nur eine einzige Rechtsgrundlage (und folglich nur ein einziges Verfahren) erforderlich.

⁸ In Anbetracht der Besonderheit der Vorschriften für den Abschluss von Abkommen im Bereich der WWU (siehe Artikel 111 EGV) wurde nicht vorgeschlagen, diese in die einzige Bestimmung aufzunehmen.

⁹ Mit Ausnahme des EURATOM-Vertrags.

24. In diesem Zusammenhang hoben die Mitglieder der Gruppe mehrheitlich hervor, dass die Union einen kohärenteren Standpunkt vertreten könnte, wenn sie in den Verhandlungen mit einer Stimme vertreten wäre. Allerdings räumte die Gruppe ein, dass es bei gemischten Abkommen, die unter mehrere Säulen fallen, in bestimmten außergewöhnlichen Fällen gerechtfertigt sein könnte, dass die Union doppelt (durch den Ratsvorsitz oder den Hohen Vertreter, die Kommission) vertreten ist.
25. Die Gruppe sprach sich ferner mehrheitlich dafür aus, anzugeben, dass es dem Rat (und den Mitgliedstaaten bei klassischen gemischten Abkommen) natürlich freisteht, die Kommission zu beauftragen, die Verhandlungen über sämtliche Aspekte des betreffenden Abkommens im Namen der Union (oder der Mitgliedstaaten) zu führen. Dies wird in der Praxis bereits weitgehend so gehandhabt, was ein geschlossenes Auftreten der Union bei Verhandlungen ermöglicht.
26. Was die Initiative zur Aufnahme von Verhandlungen betrifft, so führt die Kommission im Rahmen der ersten Säule – oft auf Ersuchen der Drittstaaten – informelle Gespräche und unterrichtet hiervon den Rat. Auf Grundlage dieser informellen Gespräche empfiehlt sie dem Rat die Aufnahme von Verhandlungen, wonach dieser beschließt, die Kommission zu Verhandlungen zu ermächtigen (Artikel 133 Absatz 3 und 300 Absatz 1 EGV). Nach Auffassung der Mehrheit in der Gruppe könnte bei Abkommen über Sachbereiche, die unter Titel V und VI fallen, die Initiative zur Aufnahme von Verhandlungen beim Ratsvorsitz (und in weiterer Zukunft auch beim Hohen Vertreter) liegen. Bei den gemischten Abkommen, die unter mehrere Säulen fallen, würde es vom Gegenstand des Abkommens abhängen, bei wem die Initiative liegt.
27. In diesem Zusammenhang hob die Gruppe hervor, dass sie bei ihren Vorschlägen vom geltenden Recht ausgehe, d.h. davon, wie die Zuständigkeiten für die Initiative von Verhandlungen, die Aushandlung und den Abschluss von internationalen Abkommen derzeit zwischen der Union und den Mitgliedstaaten bzw. zwischen den Organen verteilt sind. Beschließen der Konvent allerdings – aufgrund der Ergebnisse der Beratungen der Gruppe "Außenpolitisches Handeln" –, das Amt des Hohen Vertreters und das des für die Außenbeziehungen zuständigen Kommissionsmitglieds miteinander zu verschmelzen, so müsse der Inhaber dieses neuen Amtes eine Rolle bei der Aufnahme und der Führung von Verhandlungen spielen. Nach Einschätzung der Mehrheit der Mitglieder würde diese Verschmelzung die Kohärenz der Außenpolitik der Union (im Sinne des Artikels 3 EUV) insgesamt erhöhen; sie dürfe jedoch nicht zu einer wesentlichen Änderung des institutionellen Gleichgewichts führen.

28. Ferner schlug die Gruppe mehrheitlich vor, einen personellen Umbau vorzunehmen und eine einzige Struktur zu schaffen, um das außenpolitische Handeln der Union durch Vermeidung einer Doppelarbeit der Verwaltungen kohärenter zu gestalten. Andere Mitglieder der Gruppe waren zwar grundsätzlich auch dafür, hoben jedoch hervor, dass ein solcher Umbau technische und administrative Probleme aufwerfe; stattdessen könnte versucht werden, Synergien herzustellen. Sicher sollte diese Frage von der Gruppe "Außenpolitisches Handeln" noch eingehender erörtert werden.

B. Verfahren für den Abschluss von Abkommen über Sachbereiche der Titel V und VI: notwendige Anpassung von Artikel 24 VEU

29. In der derzeitigen Fassung des Artikels 24 EUV – der nur für die Sachbereiche der zweiten und dritten "Säule" gilt – heißt es: "*Ein Mitgliedstaat, dessen Vertreter im Rat erklärt, dass in seinem Land bestimmte verfassungsrechtliche Vorschriften eingehalten werden müssen, ist durch eine solche Übereinkunft nicht gebunden; die anderen Mitglieder des Rates können übereinkommen, dass die Übereinkunft für sie vorläufig gilt*".
30. Diese Klausel kann so ausgelegt werden, dass ein Staat ein Verfahren zur Ratifizierung eines internationalen Abkommens durch sein nationales Parlament (oder ggf. durch ein Referendum) einleiten kann, bevor dieses Abkommen für die Union verbindlich wird. Wenn der Gegenstand eines internationalen Abkommens teilweise in die ausschließliche Zuständigkeit der Union und teilweise in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt (klassische "gemischte Abkommen")¹⁰, müssen die Mitgliedstaaten in der Tat dem in ihre Zuständigkeit fallenden Teil des Abkommens nach ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Bestimmungen zustimmen. Insoweit jedoch in Artikel 24 EUV Abkommen gemeint sind, die in die Zuständigkeit der Union fallen, sind die nationalen Ratifizierungsverfahren nicht mehr gerechtfertigt, sobald die Union die Rechtspersönlichkeit besitzt und die Abkommen schließt.

¹⁰ Siehe beispielsweise Artikel 174 Absatz 4 EGV.

31. Diese Rechtsvorschrift ist nicht zu verwechseln mit der Tatsache, dass jedes nationale Parlament die Möglichkeit hat, die Haltung seiner Regierung zum Beschlussfassungsverfahren, das im Rat beim Abschluss eines internationalen Abkommens angewandt wird, zu prüfen. Selbstverständlich hat jedes nationale Parlament das Recht, seine Regierung, auch durch das Verfahren des "Parlamentsvorbehalts", politisch zu kontrollieren, *bevor* der Rat den Abschluss des betreffenden internationalen Abkommens beschließt. Es kann sogar seine Regierung zwingen, den Abschluss des Abkommens "*aus wichtigen Gründen der nationalen Politik*" (s. Artikel 23 Absatz 2 EUV) abzulehnen; dies betrifft jedoch immer nur das interne Beschlussfassungsverfahren im Rat. Hat der Rat den Abschluss des Abkommens erst einmal beschlossen, so hat die Union sich damit einverstanden erklärt, dass dieses für sie nach den Bestimmungen des Völkerrechts bindend ist.
32. Andererseits führt der derzeitige Wortlaut von Artikel 24 EUV zu Rechtsunsicherheit bei den Abkommen, deren vorläufige Anwendung aufgrund dieser Bestimmung normalerweise enden müsste, falls ein Mitgliedstaat nach Abschluss der internen verfassungsrechtlichen Verfahren erklärt, dass er nicht beitreten will. Dieser Mechanismus wurde zwar noch nie angewandt, doch steht er offensichtlich im Widerspruch zur Rechtspersönlichkeit der Union und könnte die Kohärenz der Außenpolitik der Union ernsthaft beeinträchtigen.
33. Die Mehrheit der Gruppe schlägt daher vor, die oben angeführten Sätze des Artikels 24 EUV zu streichen. Sie verweist dabei auf die Stellungnahmen der Juristischen Dienste des Parlaments, des Rates und der Kommission, die übereinstimmend erklärt haben, dass einer Streichung der Bezugnahme auf "verfassungsrechtliche Vorschriften" in Artikel 24 EUV nichts entgegenstehe.
34. Einige Mitglieder der Gruppe erklärten, dass sie zwar keine Einwände gegen diese Streichung erheben würden, aber doch gewünscht hätten, dass in Artikel 24 EUV darauf Bezug genommen würde, dass ein Mitgliedstaat von Artikel 23 Absatz 1 Gebrauch machen und sich konstruktiv der Stimme enthalten könnte.

C. Außenvertretung der Union

35. Die Gruppe bekräftigte ihre Ansicht, dass die Union eine wirksamere und glaubhaftere Außenpolitik betreiben könne, wenn sie nach Möglichkeit mit **einer Stimme** spreche. Es müssten Modalitäten gefunden werden, um zu gewährleisten, dass die Union sowohl gegenüber internationalen Organisationen als auch gegenüber Drittstaaten einen "gemeinsamen Standpunkt" einnimmt.¹¹
36. Was die Vertretung der Union bei den verschiedenen internationalen Organisationen und Konferenzen betrifft ¹², so vertritt nach Artikel 18 Absatz 1 EUV *"der Vorsitz die Union in Angelegenheiten der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik"*.¹³ Nach Artikel 19 Absatz 1 EUV *"koordinieren die Mitgliedstaaten ihr Handeln in internationalen Organisationen und auf internationalen Konferenzen. Sie treten dort für die gemeinsamen Standpunkte ein"*. Nach Artikel 302 EGV schließlich *"unterhält die Kommission alle zweckdienlichen Beziehungen zu den Organen der Vereinten Nationen und ihrer Fachorganisationen. Sie unterhält ferner, soweit zweckdienlich, Beziehungen zu allen internationalen Organisationen."*
37. Die derzeitigen Vertragsbestimmungen sehen also eine unterschiedliche Vertretung der Union und der Gemeinschaft vor. Nun ist jedoch darauf hinzuweisen, dass mit einem komplexen System, das insbesondere mehr als einen Vertreter bei internationalen Verhandlungen impliziert, ein effizientes Handeln der Union erschwert werden könnte, da es auf Unverständnis oder sogar Widerstände seitens der Partner in den internationalen Beziehungen stoßen könnte. Es sollten daher im Vertrag Mechanismen vorgesehen werden, die sicherstellen, dass die Union soweit als möglich einen **einheitlichen Standpunkt** vertritt oder dass die Union durch eine einzige Delegation vertreten wird. Unter rechtlichem Blickwinkel kann die Union zwar nur innerhalb der Grenzen ihrer eigenen Zuständigkeiten tätig werden. Wenn der Gegenstand teils in die Zuständigkeit der Union und teils in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt, so würde dieser gemischte Status somit im Prinzip die Beteiligung von Vertretern sowohl der Union als auch jedes Mitgliedstaats bei den Verhandlungen bedeuten. Allerdings wäre es

¹¹ Näheres zu dem letztgenannten Teilbereich wird von der Gruppe "Außenpolitisches Handeln" erarbeitet werden.

¹² Diese Vertretung hängt von dem Gründungsvertrag der betreffenden internationalen Organisation bzw. der Geschäftsordnung der betreffenden internationalen Konferenz ab. Einige internationale Gremien stehen nur Staaten offen (z. B. IAO), andere sehen den Beitritt internationaler Organisationen vor (z. B. FAO).

¹³ S. auch Artikel 37 EUV betreffend den Titel VI.

selbst in diesen Fällen wohl effizienter, nach einem einheitlichen Standpunkt zu suchen oder eine einzige Delegation der Union vorzusehen.¹⁴

38. Aufgrund der vorstehenden Ausführungen empfiehlt die Gruppe in der Frage der internationalen Vertretung der Union in den verschiedenen internationalen Organisationen Mechanismen in den Vertrag aufzunehmen, die sicherstellen, dass die Union soweit als möglich einen einheitlichen Standpunkt vertreten kann oder auch dass sie durch eine einzige Delegation vertreten werden kann, zumindest in bestimmten Bereichen und in bestimmten von Fall zu Fall festzulegenden internationalen Organisationen. Diese Empfehlung könnte von der Gruppe "Außenpolitisches Handeln" noch näher ausgearbeitet werden.

D. Erfordernis einer Kontrolle der von der Union geschlossenen Abkommen durch den Gerichtshof

39. Gemäß der Rechtsprechung des Gerichtshofs ist die Gemeinschaft eine Rechtsgemeinschaft der Art, dass weder die Mitgliedstaaten noch die Gemeinschaftsorgane der Kontrolle darüber entzogen sind, ob ihre Handlungen im Einklang mit der Verfassungsurkunde der Gemeinschaft, dem Vertrag, stehen.¹⁵
40. Ferner ist in Artikel 6 EUV ausdrücklich vorgesehen, dass die Union auf den Grundsätzen der Rechtsstaatlichkeit beruht und dass sie die Grundrechte als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts achtet.
41. Generell kann die Kontrolle durch den Gerichtshof präventiv (Überprüfung der Vereinbarkeit des geplanten Abkommens mit dem Vertrag gemäß Artikel 300 Absatz 6 EGV) oder nachträglich, nach Abschluss des Abkommens durch die Union (Überwachung der Rechtmäßigkeit gemäß Artikel 230 EGV und Vorabentscheidung über die Gültigkeit gemäß Artikel 234 EGV) erfolgen.
42. In diesem Zusammenhang sei hervorgehoben, dass nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs¹⁶ der Gegenstand einer Nichtigkeitsklage nicht das Abkommen selbst, sondern der

¹⁴ Bereits 1991 hatte der Gerichtshof in Bezug auf ein Abkommen, das teils in die Zuständigkeit der Gemeinschaft und teils in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fiel (klassisches gemischtes Abkommen), betont, "*dass eine enge Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und den Gemeinschaftsorganen sowohl bei der Aushandlung und dem Abschluss eines Übereinkommens wie bei dessen Durchführung erforderlich ist. Diese Pflicht zur Zusammenarbeit (...) ergibt sich aus der Notwendigkeit einer geschlossenen völkerrechtlichen Vertretung der Gemeinschaft*" (Gutachten 2/91 des Gerichtshofs vom 19. März 1993, Slg. 1993, I-1061 ff.).

Dieser Standpunkt des Gerichtshofs lässt sich ohne weiteres auf den Fall übertragen, in dem die Union eine Rechtspersönlichkeit besäße, die an die Stelle der Rechtspersönlichkeit der Gemeinschaft treten würde. Im Übrigen haben sich die Mitgliedstaaten nach Artikel 11 Absatz 2 EUV jeder Handlung zu enthalten, "die den Interessen der Union zuwiderläuft oder ihrer Wirksamkeit als kohärente Kraft in den internationalen Beziehungen schaden könnte".

¹⁵ Urteil vom 23. April 1986, Parti écologiste "Les Verts"/Parlament, Rechtssache 294/83, Slg. S. 1339, Randnummer 23.

¹⁶ Urteil vom 9. August 1984, Frankreich gegen Kommission, Rechtssache C-327/91, Slg. 1984, I-3641, insbesondere Randnummern 14 und 15.

Rechtsakt ist, mit dem das betreffende Organ das Abkommen geschlossen hat. Hieraus ergibt sich, dass bei Unvereinbarkeit des Abkommens mit dem Vertrag oder den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts der Rechtsakt, mit dem das Organ den Abschluss gebilligt hat, nicht aber das Abkommen selbst für nichtig oder ungültig erklärt wird.

43. Andererseits ist allgemein festzustellen, dass die Union in immer stärkerem Maße Rechtsakte erlässt, die die Rechte des Einzelnen unmittelbar oder mittelbar berühren.¹⁷ Es sollte daher die Möglichkeit gegeben sein, dass dieser seine Forderungen vor einem Gericht geltend macht.
44. Die Gruppe ist mehrheitlich dafür, dass der Gerichtshof *ex ante* im Bereich der Titel V und VI (Konsultationsverfahren nach Artikel 300 Absatz 6) sowie *ex post* für Vorabentscheidungen (Artikel 234 EGV), Nichtigkeitsklagen (Artikel 230 EGV) und Schadensersatzklagen (vgl. Artikel 235 und Artikel 288 Absatz 2 EGV) zuständig ist. Die Gruppe ist jedoch der Auffassung, dass die Modalitäten für die Zuständigkeit des Gerichtshofes in diesem Bereich zu einem späteren Zeitpunkt noch eingehender erörtert werden sollten.

E. Erfordernis einer Anhörung des Europäischen Parlaments

45. Auf politischer Ebene dürfte es – trotz Berücksichtigung der Besonderheiten der im Rahmen der GASP geschlossenen internationalen Abkommen – nur schwer zu rechtfertigen sein, jegliche Anhörung des Europäischen Parlaments zu diesen Abkommen auszuschließen. Gleiches gilt für Angelegenheiten der Gemeinschaft; auch hier sollte der mangelnden Mitwirkung des Europäischen Parlaments am Zustandekommen von Handelsabkommen in Artikel 300 EGV ein Ende gesetzt werden. Eine starke Mehrheit in der Gruppe hat sich dafür ausgesprochen, das Verfahren der Anhörung des Europäischen Parlaments auf die auf der Grundlage der Artikel 38 und 46 EUV und Artikel 133 EGV geschlossenen Abkommen auszudehnen.

F. Sonstige technische Änderungen

46. Einige Änderungen technischer Art werden wohl erforderlich sein. Einstweilen ist es nicht

¹⁷ Fall eines Offiziers, der die Haftung der Union für in Bosnien-Herzegowina erlittene körperliche Verletzungen geltend machte; Fall eines Unternehmens, das die außervertragliche Haftung der Union für aufgrund von Sanktionen gegen die BRJ erlittene Schäden geltend machte; Fall jugoslawischer Bürger, die die Haftung der Union für erlittenen Schäden aufgrund des auf der Grundlage einer Gemeinsamen Aktion des Rates erlassenen Verbots einer Visaerteilung geltend machten.

erforderlich, erschöpfend hierauf einzugehen, jedoch lassen sich zwei Änderungen bereits aufzeigen:

- im Falle einer einzigen Rechtspersönlichkeit der Union müsste angegeben werden, dass die Union an die Stelle der EG (und ggf. von Euratom) tritt und deren Nachfolgerin ist und dass sie somit in alle internationalen Verpflichtungen der beiden Organisationen eintritt;
- es wäre festzustellen, dass die Union auch die interne Rechtspersönlichkeit besitzt und dass sie in jedem Mitgliedstaat die weitestgehende Rechts- und Geschäftsfähigkeit, die juristischen Personen nach dessen Rechtsvorschriften zuerkannt ist, besitzt und insbesondere bewegliches und unbewegliches Vermögen erwerben und veräußern sowie vor Gericht stehen kann; zu diesem Zweck wird sie von der Kommission vertreten (vgl. Artikel 282 EGV). In diesem Zusammenhang wird vorgeschlagen, diese Rechte auf alle Organe auszudehnen.

V. EMPFEHLUNGEN

47. Im Lichte dieser Analyse unterbreitet die Gruppe dem Konvent bestimmte Empfehlungen allgemeiner, aber auch mehr technischer Art; von letzteren könnte die Gruppe "Außenpolitisches Handeln" wohl einige eingehender behandeln.

A. ALLGEMEINE EMPFEHLUNGEN

1. Zu Beginn des Verfassungsvertrags sollte eine neue Bestimmung vorsehen, dass "die Union Rechtspersönlichkeit besitzt". Die Rechtspersönlichkeit der Union ersetzt die derzeitigen Rechtspersönlichkeiten der bestehenden Organisationen, und die Union übernimmt uneingeschränkt alle Verpflichtungen, die diese Organisationen eingegangen sind.

2. Eine einzige Rechtspersönlichkeit der Union ist aus Gründen der Effizienz und Rechtssicherheit, aber auch aus Gründen der Transparenz und des deutlicheren Profils der Union, nicht nur gegenüber Drittstaaten, sondern auch gegenüber den Bürgern der Union voll und ganz gerechtfertigt. Letztere werden dazu veranlasst, sich in zunehmendem Maße mit der Union zu identifizieren, die sich ihrerseits verpflichtet, die Grundrechte ihrer Bürger und die aus der Europabürgerschaft hervorgehenden Rechte zu achten.
3. Die Verschmelzung der Rechtspersönlichkeit der Union und der der Gemeinschaft eröffnet die Möglichkeit für eine Verschmelzung der Verträge zu einem einzigen Text, was zu einer Vereinfachung der Verträge beitragen würde. Dieser einzige Text könnte aus zwei Teilen bestehen, wobei der erste dem grundlegenden Teil mit verfassungsrechtlichen Bestimmungen entsprechen würde. Der neue Vertrag könnte den gegenwärtigen EUV und EGV (und ggf. den EURATOM-Vertrag) ersetzen.
4. Weder die Verschmelzung der Rechtspersönlichkeiten noch die Verschmelzung der Verträge implizieren an sich keine Verschmelzung der Säulen, jedoch wäre es anachronistisch, in einem einzigen Vertrag die derzeitige Säulenstruktur beizubehalten. Die Auflösung dieser Struktur hingegen würde zu einer beträchtlichen Vereinfachung der Unionsarchitektur beitragen. Eine solche Auflösung würde spätere inhaltliche Änderungen, die der Konvent an den derzeit bestehenden Verfahren und Instrumenten in den verschiedenen Säulen vornehmen möchte, nicht präjudizieren.
5. Eine ausdrückliche Anerkennung der Rechtspersönlichkeit der Union an sich hätte eine Änderung bei der Kompetenzverteilung weder zwischen der Union und den Mitgliedstaaten noch zwischen der derzeitigen Union und der derzeitigen Gemeinschaft zur Folge. Auch bei den jeweiligen Verfahren und Befugnissen der Institutionen insbesondere im Hinblick auf die Einleitung, die Aushandlung und den Abschluss internationaler Abkommen hätte sie keine Änderungen zur Folge. Zur Steigerung der Effizienz des außenpolitischen Handelns und zur Vereinfachung der bestehenden Verfahren erscheinen bestimmte Änderungen jedoch wünschenswert. Diese Änderungen können jedoch im Lichte späterer Vorgaben des Konvents überprüft oder ergänzt werden.

B. EMPFEHLUNGEN TECHNISCHER ART

1. Bei einer einzigen Rechtspersönlichkeit der Union (und, gegebenenfalls, bei einem einzigen Vertrag) wäre es angebracht, einen einzigen Artikel für internationale Abkommen vorzusehen.
2. Dieser einzige Artikel könnte ausgehend von der Idee, dass die bestehende Verteilung der Zuständigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten und der Union sowie die jeweiligen Befugnisse der Institutionen erhalten bleiben, die bestehenden Verfahren konsolidieren. Inhaltlich könnte dieser Artikel jedoch entsprechend den Vorgaben, die der Konvent vor allem hinsichtlich der Verfahren und Befugnisse der Institutionen festlegen wird, überprüft oder ergänzt werden.
3. Artikel 300 EGV (in der durch den Vertrag von Nizza geänderten Fassung) könnte als Grundlage für diesen neuen Artikel dienen, zu dem die (gegebenenfalls geänderten) Bestimmungen der Artikel 24/38 EUV hinzukämen. In diesem Zusammenhang wird insbesondere vorgeschlagen, in Artikel 24 EUV nicht mehr die Möglichkeit eines einzelstaatlichen verfassungsrechtlichen Genehmigungsverfahrens für Abkommen vorzusehen, welche die Union auf der Grundlage ihrer Zuständigkeiten geschlossen hat. Die Ratifizierung durch die nationalen Parlamente wird jedoch bei klassischen gemischten Abkommen (kumulative Zuständigkeit der Union und der Mitgliedstaaten) weiterhin erforderlich sein.
4. Bei der Aushandlung und beim Abschluss von Abkommen wäre jeweils das Verfahren anzuwenden, das für den betreffenden Rechtsbereich gilt (Gemeinschaftsrecht und/oder Titel V und VI EUV). Bei einem Abkommen, das gleichzeitig unter mehrere Bereiche fällt (säulenübergreifende Situation), würde das Verhandlungsverfahren vom Rat entsprechend dem Gegenstand des Abkommens und unter Wahrung des geltenden institutionellen Gleichgewichts festgelegt. Sollte der Hauptgegenstand des Abkommens in einen bestimmten Bereich fallen, würde nur eine einzige Rechtsgrundlage (und folglich nur ein einziges Verfahren) gelten.

5. Die Gruppe weist darauf hin, dass die Kohäsion der Position der Union gestärkt würde, wenn sie bei den Verhandlungen durch eine einzige Stimme vertreten wäre. Die Mehrheit der Gruppe räumt jedoch ein, dass in bestimmten außergewöhnlichen Fällen, in denen gemischte Abkommen unter Bereiche fallen, die den derzeitigen Säulen entsprechen, zur Wahrung des in den Verträgen vorgesehenen institutionellen Gleichgewichts eine kombinierte Delegation (Ratsvorsitz oder Hoher Vertreter, Kommission) gerechtfertigt sein könnte.
6. Nach Ansicht der Mehrheit der Gruppe, wäre es nützlich festzulegen, dass die Kommission durchaus mit der Aushandlung des gesamten Abkommens beauftragt werden könnte, wenn der Rat (und, bei klassischen gemischten Abkommen, die Mitgliedstaaten) dies wünschen (in dieser Hinsicht äußerte die Gruppe den Wunsch, dass die Gruppe "Außenpolitische Handeln" die Möglichkeiten zur Vermeidung unnötiger Überschneidungen prüft).
7. Hinsichtlich der Außenvertretung der Union wurde darauf hingewiesen, dass sie effizienter und glaubwürdiger wäre, wenn es der Union gelänge, mit einer einzigen Stimme zu sprechen. Es wäre demnach angebracht, im Vertrag Mechanismen vorzusehen, die dafür sorgen, dass die Union im Rahmen des Möglichen einen einheitlichen Standpunkt vertritt, ja sogar - zumindest in bestimmten Bereichen und in bestimmten internationalen Organisationen, die von Fall zu Fall festzulegen wären - durch eine einzige Delegation vertreten wird.
8. Die Gruppe tritt dafür ein, dass der Gerichtshof *ex ante* im Bereich der Titel V und VI EUV (Artikel 300 Absatz 6 EGV) sowie *ex post* für Vorabentscheidungsverfahren (Artikel 234 EGV), Nichtigkeitsklagen (Artikel 230 EGV) und Schadenersatzklagen (Artikel 235 und 288 Absatz 2 EGV) zuständig ist. Die Gruppe ist jedoch der Auffassung, dass die Modalitäten für die Zuständigkeit des Gerichtshofes in diesem Bereich zu einem späteren Zeitpunkt noch eingehender erörtert werden sollten.
9. Die Gruppe hat sich dafür ausgesprochen, das Verfahren zur Anhörung des Europäischen Parlaments auf internationale Abkommen auszuweiten, die von der Union auf der Grundlage der Artikel 38/46 EUV und 133 EGV geschlossen werden.

Liste der Experten, die von der Gruppe gehört wurden

Zu den Auswirkungen der ausdrücklichen Anerkennung der Rechtspersönlichkeit der Union wurden folgende Personen gehört:

- Herr Alan DASHWOOD, Professor an der Universität von Cambridge;
- Herr Gregorio GARZON-CLARIANA, Rechtsberater des Europäischen Parlaments;
- Herr Jean-Victor LOUIS, Professor an der Université libre de Bruxelles;
- Herr Michel PETITE, Generaldirektor des Juristischen Dienstes der Kommission;
- Herr Jean-Claude PIRIS, Rechtsberater des Rates;
- Herr Antonio TIZZANO, Generalanwalt beim Gerichtshof der Gemeinschaften;
- Herr Carlos WESTENDORP y CABEZA, Vorsitzender des Ausschusses für Industrie, Außenhandel, Forschung und Energie des Europäischen Parlaments.

Zur Verschmelzung und Vereinfachung der Verträge wurden folgende Personen gehört:

Herr Bruno DE WITTE, Professor am Europäischen Hochschulinstitut in Florenz;

Herr Peter-Christian MÜLLER-GRAFF, Professor an der Universität Heidelberg.