

## "Die Kommission verabschiedet ihren Bericht über die Funktionsweise des Vertrags über die Europäische Union" in Bulletin d'information et de documentation (10. Mai 1995)

**Legende:** Am 10. Mai 1995 veröffentlicht die Europäische Kommission unter dem Vorsitz des ehemaligen luxemburgischen Premierministers Jacques Santer ihren Bericht über die Funktionsweise des Vertrags über die Europäische Union, um so ihren Beitrag zu den Vorbereitungen auf die Regierungskonferenz (RK) von 1996 zu leisten.

**Quelle:** Bulletin d'information et de documentation. dir. de publ. Service Information et Presse-Ministère d'Etat. 04.-06.1995, n° 2. Luxembourg. "La Commission adopte son rapport sur le fonctionnement du Traité de l'Union européenne", p. 79-82.

**Urheberrecht:** (c) Übersetzung CVCE.EU by UNI.LU

Sämtliche Rechte auf Nachdruck, öffentliche Verbreitung, Anpassung (Stoffrechte), Vertrieb oder Weiterverbreitung über Internet, interne Netzwerke oder sonstige Medien für alle Länder strikt vorbehalten. Bitte beachten Sie den rechtlichen Hinweis und die Nutzungsbedingungen der Website.

**URL:**

[http://www.cvce.eu/obj/die\\_kommission\\_verabschiedet\\_ihren\\_bericht\\_uber\\_die\\_funktionsweise\\_des\\_vertrags\\_uber\\_die\\_europaische\\_union\\_in\\_bulletin\\_d\\_information\\_et\\_de\\_documentation\\_10\\_mai\\_1995-de-2b3ba817-7c63-4cb7-8458-7492f9267950.html](http://www.cvce.eu/obj/die_kommission_verabschiedet_ihren_bericht_uber_die_funktionsweise_des_vertrags_uber_die_europaische_union_in_bulletin_d_information_et_de_documentation_10_mai_1995-de-2b3ba817-7c63-4cb7-8458-7492f9267950.html)



**Publication date:** 06/07/2016

## **Die Kommission verabschiedet ihren Bericht über die Funktionsweise des Vertrags über die Europäische Union**

### **Unter dem Vorsitz von Jacques Santer**

Die Kommission hat am 10. Mai 1995 ihren Bericht über die Umsetzung des Vertrags über die europäische Union verabschiedet. Dieser Bericht erfüllt den Auftrag, den der Europäische Rat von Korfu den verschiedenen Institutionen mit dem Ziel übertragen hatte, die Umsetzung des Vertrages zu bewerten.

Er stellt einen ersten Beitrag zu den Arbeiten dar, die die Regierungskonferenz 1996 vorbereiten sollen.

Dem Bericht ist ein Vorwort vorangestellt, das die grundlegenden Orientierungslinien aufzeigt, die nach dem Willen der Kommission im Rahmen der Regierungskonferenz verfolgt werden sollen.

### **Vorbereitung Europas auf das 21. Jahrhundert**

Der Bericht, den die Kommission heute vorstellt, kommt dem Mandat nach, das der Europäische Rat von Korfu den verschiedenen Institutionen mit dem Ziel übertragen hatte, die Umsetzung des Vertrags über die europäische Union zu bewerten. Er stellt die erste Phase eines langen und schwierigen Prozesses dar, indem eine Bilanz der Anwendung eines Textes gezogen wird, der erst vor achtzehn Monaten in Kraft getreten ist. Es besteht Grund zur Freude, dass die gemeinschaftlichen Institutionen vor der Eröffnung der Regierungskonferenz 1996 die gegenwärtigen Bedingungen der Ausübung ihrer gemeinsamen Aufgabe hinterfragen. Erst im Anschluss daran werden konkrete Vorschläge zu den Modifizierungen des Vertrages gemacht werden.

Das Treffen von 1996 war seit 1991 anvisiert worden. Im Kontext von 1991 stellte der Vertrag eine ziemlich kühne Antwort auf eine neue Situation dar. Die objektive Analyse zeigt, dass er mehr wert ist als sein Ruf. Er hat den Vorzug, einen globalen anstatt eines ausschließlich wirtschaftlichen Ansatzes der europäischen Integration zu befürworten. Der Vertrag erweitert die Befugnisse des europäischen Parlamentes, stärkt die Legitimität der Kommission, schafft die Wirtschafts- und Währungsunion, erweitert die Kompetenzen der Union. Schließlich zeichnet er den Weg zu einer stärkeren politischen Präsenz Europas in der Welt vor.

Die Stärken des Vertrages anzuerkennen erlaubt, ohne Nachsicht auf seine Schwächen und die Mängel in seiner Umsetzung hinzuweisen. Durch eine kritische Bewertung wird die Kommission den Verlauf des Weges vorzeichnen, der ihrer Meinung nach während der nächsten Konferenz eingeschlagen werden soll – in Bezug auf die Form und auf den Inhalt. Institutionelle Fragen, so wichtig sie in einer Rechtsgemeinschaft sein mögen, dürfen nicht verbergen, worum es grundlegend geht.

### **Zwei bedeutende Herausforderungen für Europa**

Die Regierungskonferenz von 1996 wird ein überaus wichtiges Treffen für Europa und seine Zukunft sein. Ihr Ausgang wird das Profil der Union zu Beginn des 21. Jahrhunderts bestimmen. Zwei Faktoren machen den Termin besonders entscheidend.

Zunächst einmal hat sich der interne Kontext der Union geändert. Die Debatte über die Ratifizierung des Vertrages über die europäische Union hat gezeigt, dass es eine skeptische Strömung im Hinblick auf Europa gibt. Unser Europa leidet an einem Mangel an Verständnis und Verständlichkeit. Dieses Phänomen existiert ebenfalls auf nationaler Ebene; die Bürger spüren nicht mehr die konkreten Auswirkungen der politischen Entscheidungen, die in ihrem Namen getroffen werden. Auf europäischer Ebene wird dies noch durch die größere Distanz zwischen den Bürgern und dem Entscheidungszentrum verstärkt.

Daher ist vorgezeichnet, was auf der geplanten Regierungskonferenz auf dem Spiel steht: Europa zu einer Angelegenheit seiner Bürger zu machen. Das Aufkommen einer offenen und widersprüchlichen Debatte über Europa ist in Wahrheit eine Chance: Europa wird von nun an transparent geschaffen.

Daher ist das Ziel des Vertrages, „ein bürgernäheres Europa“, für die Kommission keine leere Floskel, sondern eine absolute Notwendigkeit, ein beständiges Kriterium ihrer Initiativen.

Die Kommission wird für die Bürger ein offenes Ohr haben: Sie wird europäische Wege suchen, um die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen, die Umwelt zu bewahren und Solidarität zu entwickeln.

Hier wie anderswo wird die Kommission sich zum Sprachrohr des allgemeinen Interesses machen.

Die Kommission ist überzeugt, dass die Lösung der aktuellen Probleme ein starkes Handeln auf europäischer Ebene erfordert. Es gibt keine nationale Lösung für Arbeitslosigkeit und Umweltverschmutzung, es gibt keinen wirksamen Kampf in offener Gefechtsordnung gegen das organisierte Verbrechen; und vor allem gibt es keine effiziente Außenpolitik ohne ein gemeinsames Handeln auf Unionsebene.

Das bedeutet nicht, dass alles auf europäischer Ebene entschieden werden muss. Die Subsidiarität impliziert, dass man für jedes Problem die wirksamste Ebene sucht, um eine Lösung zu finden. Dies kann auf lokaler, regionaler, nationaler oder europäischer oder selbst Weltebene sein.

Der interne Kontext hat sich geändert; der internationale Kontext hat jedoch eine noch radikalere Entwicklung durchgemacht. Zunächst hat sich vor den Türen der europäischen Union selbst der historische Umbruch vollzogen. Die aus dem Fall der Berliner Mauer resultierenden Erschütterungen haben Früchte getragen. Durch bemerkenswerte Bemühungen haben die neuen Demokratien Mittel- und Osteuropas ihr Festhalten an Werten bekräftigt, die die Union selbst begründen. Ihrerseits hat die Union sich verpflichtet, sie zu integrieren.

Daraus ergibt sich ein zweiter wichtiger Punkt: Es geht darum, diese Länder in die Union aufzunehmen und gleichzeitig die Errungenschaften von vierzig Jahren Arbeit am europäischen Aufbauwerk zu bewahren. Mit anderen Worten: Wie soll man es angehen, dass die Erweiterung nicht zu einer Summierung unserer Schwächen, sondern zu einer Bündelung unserer Stärken führt? Wie sollen wir unsere Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit verbessern, während unsere Unterschiede immer stärker hervortreten? Die Erweiterung muss einen neuen Vertrag darstellen, der von Klarsicht zeugt. Wir müssen uns der Auswirkungen der Erweiterung auf die Institutionen und die Politiken der Union bewusst sein. Die Kommission ist überzeugt, dass es auf diese Fragen Antworten gibt. Es muss nicht zwangsläufig so weit kommen, dass eine Bewegung, die auf einem Geist der Offenheit und der Solidarität beruht, schwächer wird und sich auflöst: Erweiterung und Vertiefung sind durchaus miteinander vereinbar.

Um die doppelte Herausforderung zu meistern, die oben beschrieben wurde – Europa zur Angelegenheit der Bürger machen, die zukünftige Erweiterung zu einem erfolgreichen Abschluss bringen –, sollte man damit beginnen, sich an die Werte und Erfolge der europäischen Einigung zu erinnern.

### **Die Errungenschaften von vier Jahrzehnten europäischer Integration**

In den fünfziger Jahren, als sich die Prinzipien herauskristallisierten, die zu der Unterzeichnung der Römischen Verträge führen sollten, war der Krieg allen noch gut in Erinnerung. Dieses tiefe Trauma hatte den Konsens über die grundlegenden Ziele der europäischen Integration zur Folge: Man wollte eine Zukunft, die anders als die Vergangenheit werden sollte.

Und die Zukunft wurde offensichtlich ganz anders als die Vergangenheit. In Europa herrscht Frieden. Heute können das Drama der Arbeitslosigkeit, die soziale Ausgrenzung, die unsere Gesellschaft entzweit, nicht vergessen lassen, dass Europa seit den fünfziger Jahren eine beispiellose Entwicklung durchgemacht hat.

Indem sie eine Gemeinschaft auf unbegrenzte Zeit gründeten, mit Institutionen, die die Rechtspersönlichkeit haben und die Befugnis zur internationalen Vertretung, sind die Mitgliedstaaten einer „Staatenorganisation“ beigetreten, die aufgrund der rechtlichen Bestimmungen der Verträge funktioniert, was sie grundlegend von Organisationen unterscheidet, die durch klassische internationale Verträge begründet sind. Die Staaten

haben in bestimmten Bereichen ihre Hoheitsrechte zusammengelegt und so eine neue rechtliche Ordnung geschaffen, deren Rechtssubjekte nicht nur die Staaten, sondern auch deren Staatsangehörige sind.

So wurde eine auf dem Recht begründete Gemeinschaft geschaffen. Die Staaten, aus denen sie sich zusammensetzt, seien es kleine oder große, sind einander gleich an Recht und Würde. Die Union, in der sie zusammenkommen, respektiert die Vielfalt ihrer Identitäten und Kulturen. Diese Vielfalt stellt jedoch kein Hindernis für die Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit dar. Sie ist das Ergebnis eines institutionellen Systems mit zahlreichen Vorteilen: Es gewährleistet dank der Subsidiarität das Gleichgewicht zwischen Union, Mitgliedstaaten und den Regionen; es gibt den europäischen Völkern eine weitere, gemeinsame Legitimitätsquelle; es gewährleistet schließlich eine wirksame Anwendung des Gemeinschaftsrechts unter der Kontrolle des Gerichtshofes. In diesem Gesamtwerk spielt die Kommission aufgrund des ihr eigenen Initiativrechts und ihrer Funktion als Hüterin der Verträge eine unersetzliche Rolle als Motor. Die Initiative der Kommission muss in vollem Umfang gewahrt bleiben, insbesondere, da eine Vielzahl und eine Konkurrenz der Initiativquellen unausweichlich Verwirrung und einen Mangel an Führung mit sich bringen würde.

Diese Union beruht des Weiteren auf Solidarität. Solidarität zwischen Mitgliedstaaten, Solidarität zwischen Regionen, Solidarität innerhalb der Gesellschaft und Solidarität mit den nachkommenden Generationen. Das europäische Modell knüpft eine Verbindung zwischen der gesellschaftlichen Dimension, den Menschenrechten und den Bürgerrechten.

Dieser Integrationsprozess und seine eigene Methode sind mit großem Interesse von der ganzen Welt verfolgt worden. Sie haben den regionalen Gruppierungen, die weltweit gegründet wurden, oft als Inspiration gedient. Man kann sagen, dass Europa, das der Schauplatz der zwei größten Konflikte dieses Jahrhunderts war, dank der Gemeinschaft eine neue Regierungsform im Dienste des Friedens erdacht hat.

Dies ist das wirkliche „*aquis communautaire*“. Seine Wahrung ist wesentlich für die Staaten, die die europäische Union heute bilden, genauso wie für die, die danach streben, Mitglied zu werden. Die seit den fünfziger Jahren erzielten Fortschritte sind allerdings nur dank permanenter Bemühungen erzielt worden: Und die Geschichte lehrt, dass man weniger Energie braucht, um zu zerstören als aufzubauen und dass nichts jemals endgültig erreicht ist. Eine einfache Erinnerung an das Erreichte reicht also nicht aus.

Wie immer bei den unterschiedlichen Etappen im Europäischen Aufbauwerk braucht es den Willen der Staaten und – mehr und mehr – den Willen der Bürger, die sich am Neuaufbau Europas beteiligen müssen, da er sie direkt betrifft.

### **Ein doppeltes Ziel: Demokratie und Effizienz**

Wie die Analyse der Kommission in ihrem Bericht gezeigt hat, treten zwei Leitlinien hervor, nach denen sich die Arbeiten der geplanten Regierungskonferenz ausrichten sollen:

- Die Union soll demokratisch, verständlich und transparent handeln.
- Die Union soll effizient, kohärent und solidarisch handeln. Auf interner Ebene natürlich, jedoch auch nach außen, wo es darum gehen wird, eine wahrhaft europäische Persönlichkeit zu gestalten.

Diese Ziele waren bereits von den Verfassern des Unionsvertrags verfolgt worden, die Prüfung der Funktionsweise des Vertrags zeigt jedoch, dass noch viel zu tun ist. Die Perspektive einer auf zwanzig Staaten erweiterten Union hebt diese Notwendigkeit noch mehr hervor.

Die Demokratie liegt in der Natur der Union, die Effizienz bedingt ihre Zukunft. Daher wurden diese beiden Kriterien gewählt, um die Bewertung der gegenwärtigen Umsetzung des Vertrags zu leiten. Durch diese Bewertung wird es möglich sein, die großen Orientierungslinien festzulegen, denen die Kommission bei der nächsten Regierungskonferenz folgen wird.

Eine der grundlegenden Erneuerungen, die der Vertrag im Bereich der Demokratie gebracht hat, ist der Begriff der Unionsbürgerschaft. Ziel ist es nicht, die nationale Staatsbürgerschaft zu ersetzen, sondern den Bürgern einen Mehrwert zu geben und ihr Zugehörigkeitsgefühl zur Union zu stärken. Die Bestimmungen des Vertrages machen aus der Unionsbürgerschaft ein entwicklungsfähiges Konzept, aus dem – auf Rat der Kommission – das Wesentliche herausgearbeitet werden soll. Obwohl das Europäische Aufbauwerk auf Demokratie und Menschenrechten beruht, kann der Unionsbürger sich in diesem Stadium auf keinen grundlegenden Text berufen, der die Zusammenfassung der Rechte und Pflichten enthält, die mit seinem Status einhergehen. Nach Ansicht der Kommission sollte diese Lücke gefüllt werden, zumal es sich um ein besonders geeignetes Instrument zur Förderung der Chancengleichheit und zum Kampf gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit handeln muss.

Die Kommission begrüßt die Tatsache, dass die demokratische Legitimation der Union gestärkt wurde. Die Bestätigung der Kommission durch das Europäische Parlament ist ein erster sehr wichtiger Schritt in die richtige Richtung. Die Ausweitung der legislativen Befugnisse des europäischen Parlaments ist ebenfalls zu begrüßen.

Diese Ausweitung brachte jedoch eine Komplikation an der Grenze des Erträglichen mit sich. Die etwa zwanzig gegenwärtig geltenden Verfahren sollten auf drei reduziert werden, das heißt das Zustimmungs-, das vereinfachte Mitentscheidungs-, und das Anhörungsverfahren. Die Inkohärenzen und Zweideutigkeiten, die Quelle zahlreicher Verfahrenskonflikte sind, müssten abgeschafft werden.

Zusätzlich zur demokratischen Kontrolle auf Unionsebene wird man eine direktere und sichtbarere Beteiligung der nationalen Parlamente an der Kontrolle und Orientierung der Wahl der Staaten bezüglich der Union gewährleisten müssen.

Allgemeiner gesagt ist es vonnöten, die Unklarheit zu beseitigen, die sich aus der Überlagerung fortwährender Zusätze zu den Verträgen ergeben. Der Moment, durch Umarbeitung das gesamte Vertragswerk zu vereinfachen, um es wieder verständlich zu machen, ist gekommen.

Das ist notwendig für die technische und politische Transparenz.

Aus derselben Bemühung um Transparenz heraus hat das Subsidiaritätsprinzip, das an den Anfang des Unionsvertrags gestellt wurde, die Haltung der Institutionen bereits verändert. Eine regelmäßige Debatte über die Verteilung der Kompetenzen und über die Rechtfertigung politischen Handelns setzt sich langsam durch. Man muss jedoch noch weiter gehen. Zu oft wird die Subsidiarität, wenn sie aus bestimmten oder wenig überzeugenden Gründen vorgebracht wird, als Mittel zur Schwächung der Union angesehen. Die Subsidiarität wird jedoch auch positiv angewandt, um Handlungen zu rechtfertigen, die besser gemeinsam als von Einzelnen durchgeführt werden. Es ist notwendig, ihr ihre volle politische Bedeutung zu geben, indem sich die Staaten und die Institutionen verpflichten, sich um den besten Dienst an allen Bürgern der Union zu bemühen.

Zudem muss die Legitimität der Institutionen gestärkt werden. Die Kommission ist der Ansicht, dass es in diesem Kontext angezeigt wäre, die Zustimmung des Europäischen Parlaments zu jeglicher Veränderung der Verträge einzuholen.

Es geht schließlich darum, sich ganz besonders über die Effizienz unseres institutionellen Apparates Gedanken zu machen. In diesem Sinne denkt die Kommission, dass ein besonderes Augenmerk auf die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik sowie auf den Bereich der Justiz und des Inneren gelegt werden sollte; zumal die innere und die äußere Sicherheit legitime Prioritäten der Bürger darstellen.

Die Koexistenz von zwei verschiedenen Funktionsweisen innerhalb desselben Vertrages, der gemeinschaftlichen und der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit, stellt von vorneherein ein Kohärenzproblem dar. Die Erfahrung hat die Befürchtungen bestätigt, die zu diesem Thema aufkommen konnten. Das Funktionieren des einheitlichen institutionellen Rahmens, der die Harmonie zwischen den verschiedenen „Pfeilern“ des Vertrages gewährleisten sollte, ist nicht zufrieden stellend. Daraus wird man

lernen müssen.

Die Erfahrungen im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sind in diesem Stadium enttäuschend, selbst wenn man nach achtzehn Monaten kein endgültiges Urteil fällen sollte. Man muss jedoch feststellen, dass es sowohl aufgrund der Schwächen des Vertrages als auch aufgrund einer übermäßig restriktiven Auslegung seiner Bestimmungen nicht gelungen ist, den besten Nutzen aus ihm zu ziehen.

Die verbesserte Kohärenz zwischen politischen und wirtschaftlichen Aspekten, die durch den Vertrag über die Europäische Union angestrebt worden war, ist nicht wirklich erreicht worden. Man wird Änderungen finden müssen, um zu verhindern, dass die Dualität der Instrumente sich nicht lähmend auswirkt.

Die Union hat die Pflicht, eine wirklich gemeinschaftliche Außenpolitik zu entwickeln, die im Verhältnis zu ihrem wirtschaftlichen Gewicht steht und mit effizienten Mechanismen zur Entscheidungsfindung ausgestattet ist. Durch den Vertrag ist die Grundlage für eine solche Politik gelegt worden. Man wird die geplante Konferenz ebenfalls nutzen müssen, um einer wirklichen Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik glaubhafte Strukturen zu geben; diese Politik sollte auf der Entwicklung der Fähigkeiten der westeuropäischen Union und ihren Anschluss an gemeinsame Institutionen beruhen.

Was die Zusammenarbeit im Bereich der Justiz und des Inneren angeht, ist deren Ineffizienz nicht nur auf den mangelnden Zusammenhalt des institutionellen Rahmens zurückzuführen. Die zur Verfügung stehenden Instrumente sind unangemessen, was durch die extreme Schwerfälligkeit der Entscheidungsprozesse und die völlige Abwesenheit von Transparenz noch verschlimmert wird. Die Regierungskonferenz wird Gelegenheit bieten, die Bestimmungen gründlich zu überarbeiten.

Die Leitlinien, die festgelegt wurden, zeigen, dass die geplante Konferenz nicht darauf abzielen muss, die Kompetenzen der Union zu stärken. In dem Unionsvertrag wurden auch bereits einige Kompetenzen hinzugefügt, die der Union einen viel ehrgeizigeren Charakter geben, als sie in der Vergangenheit hatte, z. B. die Wirtschafts- und Währungsunion, deren Weg vorgezeichnet ist und worüber es keinen Grund gibt, erneut zu diskutieren. Die kürzlich auf den Devisenmärkten aufgetretenen Turbulenzen stärken dieses Ziel nur noch mehr.

Das Augenmerk wird also vorzugsweise auf die Verbesserung der Mechanismen der Entscheidungsfindung gerichtet werden müssen. In dieser Hinsicht müssen die Herausforderung, die in der Zahl der Staaten liegt, und die Praktiken der Staaten ganz natürlich dazu führen, dass man vermehrt auf den Mehrheitsbeschluss zurückgreift; die zukünftigen Erweiterungsrunden machen diese Notwendigkeit noch deutlicher. Deswegen muss das Wesen der Union als wahre Staaten- und Völkergemeinschaft in der sich weder permanente Mehrheiten noch Minderheiten bilden, unbedingt gewahrt werden.

Die zukünftige Erweiterung erfordert eine Stärkung der Entscheidungsfähigkeit und zwingt uns ebenfalls, uns Gedanken über die unterschiedlichen Integrationsrhythmen zu machen. Schon jetzt existiert dieses Konzept, sei es bei der Wirtschafts- und Währungsunion oder beim Schengener Abkommen, obwohl zu bedauern ist, dass letzteres bisher außerhalb des gemeinschaftlichen Bereiches geblieben ist. Es ist normal, dass gewissen Staaten längere Fristen zugestanden werden, um sich an die eine oder andere Politik anzupassen. Dies muss in den Augen der Kommission jedoch innerhalb eines einzigen institutionellen Rahmens und auf ein gemeinsames Ziel hin geschehen. Im Gegenzug dürfen diese Staaten nicht die Partner blockieren, die schneller voranschreiten wollen.

Die permanente Ausnahme im Bereich des Sozialen, bei der man bedauern kann, dass sie den Ausschluss der Sozialen Charta aus dem Vertrages zur Folge hat, wirft ein Problem auf, da sie vom „Europa à la carte“ herrührt, das die Kommission völlig ablehnt. Wenn jeder Staat frei wählen kann, sich dieser gemeinschaftlichen Politik anzuschließen, sich aber von jener auszuschließen, kann das nur zu einem Nicht-Europa führen.

Dies sind die ersten Überlegungen der Kommission zur zukünftigen Regierungskonferenz.

Das Europa, das die Kommission vorschlägt, ist ein Europa, in dem verschiedene Befugnisebenen demokratisch und effizient an der Lösung von Problemen, die die Bürger betreffen, zusammenarbeiten.

Das Europa, das wir uns wünschen, ist ein starkes und unabhängiges Europa, das in der Welt den Platz einnimmt, der ihm zukommt. Seine Kraft hängt von seinem Zusammenhalt ab. Europa muss sehr viel mehr sein als nur die Summe seiner Mitgliedstaaten.

Der neue internationale Kontext macht seine stabilisierende Rolle notwendiger denn je. Das ist es, was man von uns erwartet und was wir momentan nicht in der Lage sind zu gewährleisten, während der Krieg immer noch Opfer auf unserem Kontinent fordert. Das Meistern der globalen Herausforderungen erfordert ein Europa, das mit einer Stimme spricht.

Das Europa, das wir wollen, ist ein Europa, in dem die Bürger sich wiederfinden, weil sie der Überzeugung sind, dass diese Handlungs- und Wertegemeinschaft der Schlüssel zu einer Zukunft des Friedens und des Wohlstands und zu einer gerechteren Gesellschaft für alle ist.

Die Kommission wird all ihre Kräfte in den Dienst dieses Ziels stellen. Sie setzt sich als Aufgabe, dessen Bedeutung und die Möglichkeiten für den Bürger aufzuzeigen, indem sie alles dafür tut, dass die Staaten und die Institutionen vom Gemeininteresse geleitet werden. In diesem Sinne wird sie die „Hüterin der Verträge“ sein.

## Schlussfolgerungen

170. Der Vertrag über die europäische Union hat ist gemischter Natur. Anfangs war er dazu bestimmt, die Wirtschafts- und Währungsunion als Ergänzung zum Binnenmarkt zu realisieren. Dadurch ergab sich die Notwendigkeit, über die politische Union nachzudenken, insbesondere angesichts der großen Turbulenzen, die Europa zu Beginn des letzten Jahrzehnts erschütterten. Der Vertrag kann dieses heterogene Erbe nicht leugnen.

Trotz der verständnislosen Reaktionen, der Befürchtungen und der verworrenen wirtschaftlichen Schwierigkeiten hat der Vertrag die Zustimmung der Völker und der Parlamente der zwölf und später fünfzehn Mitgliedsländer erhalten, was nahe legt, dass er ein stabiles Gleichgewicht darstellt.

Der Unionsvertrag bringt Neuerungen mit sich: Er legt den Grundstein für eine wirkliche Union, die aus den notwendigen Elementen für eine neuartige politische Konstruktion besteht.

Die Bilanz, die sich aus dem vorliegenden Bericht ergibt, ist die eines gemischten Erfolgs.

171. In Bezug auf einige wesentliche Punkte bringt der Vertrag einen beträchtlichen Mehrwert:

- Die Wirtschafts- und Währungsunion geht gemäß dem vorgesehenen Zeitplan in die zweite Phase ein. Es geht nicht mehr um die Bestätigung von Prinzipien, sondern um die Verfahrensweise, nach der vor Ablauf des Jahrhunderts eine Einheitswährung eingeführt werden soll. Es scheint, als sei die Glaubwürdigkeit dieses großen Projektes von nun an gesichert. Die monetäre Instabilität stellt es keineswegs in Frage, sondern rechtfertigt mehr denn je seine Realisierung. Die Wirtschafts- und Währungsunion stellt auch ein Beispiel für die unterschiedliche Geschwindigkeit dar, mit der die Staaten voranschreiten, obwohl sie sich über das zu erreichende Ziel einig sind.

- Die demokratische Funktionsweise der Union ist gestärkt worden, im Wesentlichen durch die verstärkte Rolle des Europäischen Parlaments. Die Zustimmung zur Ernennung der Kommission unterstützt deren Legitimität. Das neue Verfahren der Mitentscheidung hat sich in Verbindung mit der Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit des Rates als einsatzfähig und effizient erwiesen. Sie enthält die wichtigsten Zutaten für eine ausgewogene Gesetzgebungsbefugnis.

172. Der Vertrag enthält ebenfalls eine gewisse Zahl an Unzulänglichkeiten verschiedener Art:

a) Einige können wahrscheinlich relativiert werden, da sie aus der unvermeidlichen Anlaufzeit eines Vertrages resultieren, der erst seit kurzem in Anwendung ist. Dazu gehören gewisse Schwächen des neuen und überdies viel versprechenden Konzepts der Unionsbürgerschaft: Es ist nur teilweise umgesetzt worden und kontrastiert sehr mit der hervorgerufenen Erwartungshaltung.

Einige Beschränkungen der Außen- und Sicherheitspolitik sind ebenfalls dieser Art; dies bestätigt wieder, dass die neue Politik einer größeren Effizienz der Entscheidungsfindung bedarf, sowie einer klareren Vertretung der Union gegenüber Drittstaaten und der Entwicklung von abgestimmten Praktiken, einer gemeinsamen Analysefähigkeit und einem systematischen Streben nach dem Gemeininteresse.

b) Andere Unzulänglichkeiten ergeben sich aus der Nicht-Anwendung des Vertrages. Dieser steht hier also außer Frage; er enthält Möglichkeiten, die entweder von den Mitgliedstaaten oder von den Institutionen vernachlässigt wurden. So bleibt die bestehende Möglichkeit, Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit in den Bereichen der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit zu treffen, ungenutzt.

Die Außen- und Sicherheitspolitik ist bezeichnend für die Bereiche, in denen sich dieses bedauerliche Phänomen entwickelt hat. Der Verlust an Einfluss und Identität auf internationaler Ebene ist beträchtlich, und die Kosten hinsichtlich der öffentlichen Meinung unermesslich.

Die dem zugrunde liegende Tatsache ist Besorgnis erregend: Sie legt nahe, dass wenn nach minimalistischer Interpretation die Möglichkeiten eines effizienten Handelns verweigert werden, der Geist des Vertrages unbeachtet bleibt.

c) Schließlich enthält der Vertrag auch wirkliche strukturelle Schwächen.

Die steigende Zahl der Verfahrensarten als Ergebnis fortwährender Kompromisse schadet der Effizienz der Entscheidungsprozesse, erschwert das Verständnis des Vertrages und macht die Identifizierung der Verantwortlichen unklar. Die Komplexität seiner Struktur und seiner Entscheidungssysteme und sein Mangel an Transparenz sind offensichtliche Nachteile des Vertrages.

Das Abkommen über die Sozialpolitik zwischen vierzehn Mitgliedstaaten ist ein verhängnisvoller Präzedenzfall für die Arbeitsweise und den Zusammenhalt der Union, in dem Sinne, dass nicht alle Mitgliedstaaten dasselbe Ziel verfolgen.

Die schwer wiegenden Schwächen der Bestimmungen im Bereich der Justiz und des Inneren fallen ebenfalls in diese Kategorie: Weder die vorgesehenen juristischen Werkzeuge noch die gewählten Arbeitsstrukturen erscheinen angemessen, um dem starken Bedarf an Koordination in diesem Bereich nachzukommen.

173. Die Kommission kann also nur einer zweifachen Sorge Ausdruck verleihen.

- Erstens legt die gemischte Bilanz der rein zwischenstaatlichen Zusammenarbeit innerhalb des zweiten und dritten Pfeilers nahe, dass neue Erweiterungen unter den gegenwärtigen Bedingungen ihrer Funktionsweise ausgeschlossen sind.

- Zweitens ist nicht sicher, dass der Vertrag über die Union tatsächlich eine größere Nähe zu den Bürgern gebracht hätte: Das Subsidiaritätsprinzip ist zuweilen zu anderen Zwecken angewandt worden als zu den vorgesehenen; das Transparenzdefizit ist insbesondere in den Bereichen der Justiz und des Inneren weiterhin beträchtlich.

174. Die Regierungskonferenz von 1996 wird der Ort sein, an dem die notwendigen Korrekturen vorgenommen werden können. Solange er jedoch nicht abgeändert wurde, wird der Vertrag über die Europäische Union der bleiben, der uns regiert, und die Kommission bleibt seine Hüterin.

Daher wird man ihn in der Zwischenzeit also so gut wie möglich nutzen müssen. Jeder Mitgliedstaat, jede

Institution wird zu einer besseren Funktionsweise des derzeitigen Systems beitragen und den Willen und die Vorstellungskraft für eine konstruktive Zusammenarbeit finden.

In diesem Sinne würde die Kommission gerne die Bestimmungen des Vertrages angewandt und die Regierungskonferenz von 1996 vorbereitet sehen.