

SWP

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Andreas Maurer / Nicolai von Ondarza (Hrsg.)

Der Vertrag von Lissabon: Umsetzung und Reformen

Onlinedossiers der Stiftung Wissenschaft und Politik,
Stand Juni 2012

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

Juni 2012
Berlin

Inhalt

Einleitung 3

Der Weg zum Vertrag von Lissabon 5

Vom Vertrag von Nizza zum Verfassungsvertrag 5

Vom Scheitern des Verfassungsvertrags zum Reformvertrag 6

Ratifizierung mit Hindernissen: Von der Unterzeichnung zum Inkrafttreten 7

Das irische „Nein“ 8

Der Weg zum zweiten irischen Referendum 8

Probleme in Polen und Tschechien 9

Ratifikation in Deutschland 10

Chronik: Von Laeken nach Lissabon 11

Übersicht: Ratifizierung des Vertrags von Lissabon (geordnet nach Annahmedatum) 13

Die Reformen und ihre Umsetzung 14

Institutionen 14

Struktur der EU-Verträge 14

Europäische Kompetenzordnung 17

Das Europäische Parlament 20

Der Europäische Rat und sein Präsident 31

Rat der Europäischen Union 37

Die Europäische Kommission 46

Der Hohe Vertreter der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik und der Europäische Auswärtiger Dienst (EAD) 57

Die nationalen Parlamente und die Beteiligungsrechte des Bundestags 64

Der Gerichtshof der Europäischen Union 81

Der Ausschuss der Regionen 85

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss 88

Entscheidungsverfahren 90

Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren 90

Delegierte Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte 96

Haushaltsverfahren 103

Verfahren der verstärkten Zusammenarbeit 105

Die Europäische Bürgerinitiative 117

Verfahren zur Änderung und Anpassung der Verträge 126

Politikbereiche 130

Sozialpolitik 130

Handelspolitik und internationale Abkommen 136

Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) 145

Energie- und Klimapolitik 150

Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) 152

Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) 158

Humanitäre Hilfe 168

Erweiterungs- und Europäische Nachbarschaftspolitik 175

Änderungen des Lissabonner Vertrages 181

Anhang 187

Einleitung

In der europäischen Wirtschafts-, Finanz- und Schuldenkrise ist die Debatte über umfangreichere Reformen der primärrechtlichen Grundlagen der Europäischen Union erneut aufgebrochen. Nur kurze Zeit nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon hat die Krise neue Fragen über die Handlungsfähigkeit, aber gerade auch die demokratische Legitimität einer Union aufgeworfen, die mit Sparprogrammen und „Rettungspaketen“ sowie aufgrund der regulären Umsetzung des Lissabonner Vertrages tief in das politische Leben ihrer Bürgerinnen und Bürger eingreift. Vor diesem Hintergrund bietet das vorliegende Arbeitspapier Analysen zu Reformen des Lissabonner Vertrags, ihren Auswirkungen auf die institutionelle Ordnung der EU und dem Stand ihrer Umsetzung seit 2009.

Die Analysen konzentrieren sich auf drei Bereiche: Erstens werden Lehren aus dem Weg zum Vertrag von Lissabon gezogen. Primärrechtsreformen ebenso wie völkerrechtliche Verträge außerhalb des EU-Rahmens müssen von allen beteiligten Mitgliedstaaten ratifiziert werden. Die Erfahrungen der 2000er-Jahre haben den politischen Entscheidungsträgern die hohen Kosten und Risiken dieser Verfahren aufgezeigt. Das Scheitern des Verfassungsvertrags in den Referenden in Frankreich und den Niederlanden, aber auch die Ablehnung des Lissabonner Vertragswerk in dem ersten Referendum in Irland unterstreichen die Notwendigkeit ausreichender Unterstützung der Bürgerinnen und Bürger für die auf europäischer Ebene ausgehandelten Reformprojekte. Nicht zuletzt wurden gerade in Deutschland durch das Urteil des Verfassungsgerichts zur Ratifikation des Lissabonner Vertrags verfassungsrechtliche Grenzen für die europäische Integration gesetzt.

Der zweite Schwerpunkt liegt auf der Analyse der Auswirkungen der Lissabonner Vertragsreformen auf die Institutionen und Entscheidungsverfahren der EU. Institutionell haben sich gerade im Dreieck zwischen Parlament, Rat und Kommission weitreichende Verschiebungen ergeben. Das Europäische Parlament wurde durch eine Ausweitung der Mitentscheidungs-, Zustimmungs-, Kontroll- und Haushaltsrechte deutlich gestärkt und sucht seine gestärkten Kompetenzen mit neuem Selbstbewusstsein durchzusetzen. Gleichzeitig hat auch der Europäische Rat unter seinem Präsidenten Herman Van Rompuy an Einfluss gewonnen. In der Finanz- und Wirtschaftskrise wurde das Gremium der Staats- und Regierungschefs zum zentralen Schauplatz des EU-Krisenmanagements. Zudem wurden die außenpolitischen Strukturen mit der Schaffung des Amtes der Hohen Vertreterin der EU für die Außen- und Sicherheitspolitik und dem ihr unterstellten Europäischen Auswärtigen Dienst umfassend reformiert. Daneben wurde die rechtlichen Handlungsformen der EU mit delegierten Rechtsakten und Durchführungsakten neu geordnet, während die Europäische Bürgerinitiative der Union neue demokratische Impulse bringen sollte. Nicht zuletzt wurden die Möglichkeiten zur Änderung und Anpassung der Verträge erweitert, in dem nun in einem abgestuften

Verfahren ein Spielraum von großen Vertragsänderungen mit Konvent bis hin zu einfachen Vertragsänderungen über einen Beschluss des Europäischen Rates reicht.

Drittens werden die Lissabonner Reformen in ausgewählten Politikbereichen und ihre Umsetzung in der Praxis näher beleuchtet. Einige Bereiche wie etwa die Sozialpolitik sind im Lissabonner Vertrag nur bedingt reformiert worden. Größere Änderungen konzentrierten sich hingegen auf den auswärtigen Bereich, in dem die EU Rechtspersönlichkeit erhalten hat und das Mitspracherecht des Europäischen Parlaments in der Handelspolitik deutlich erweitert wurde. Eine der zentralen institutionellen Neuerungen, die Einführung des Doppelhutes der Hohen Vertreterin und der Europäische Auswärtige Dienst, sollte dabei die intergouvernementale GASP mit den anderen auswärtigen Politiken der Union verzahnen. Die Gemeinsame Agrarpolitik ist ein Beispiel für einen zentralen Politikbereich, in dem das Anhörungsverfahren durch das ordentliche Gesetzgebungsverfahren mit vollem Mitbestimmungsrecht des Parlaments ersetzt wurde. In der Energie- und Klimapolitik und der Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik hingegen wurden vornehmlich bereits bestehende sekundärrechtliche Entwicklungen in den Vertrag überführt, während neue Impulse der Lissabonner Reformen wie die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit bisher nicht genutzt wurden. Beleuchtet werden zudem die Änderungen im Bereich der humanitären Hilfe sowie der Erweiterungspolitik und der Europäischen Nachbarschaftspolitik.

Insgesamt bietet dieses Onlinedossier damit einen umfassenden Überblick über die institutionellen Entwicklungen unter den Lissabonner Spielregeln. In der Gesamtschau werden die Tragweite, aber gerade auch die Sollbruchstellen des Vertragswerks deutlich. In der Umsetzung der primärrechtlichen Reformen und unter dem Eindruck der Wirtschafts-, Finanz- und Schuldenkrise hat sich das institutionelle System kontinuierlich weiterentwickelt. Sollte die EU unter dem Eindruck der Krise eine neue große Vertragsrevision angehen, stehen dabei erhebliche Baustellen auch im institutionellen Bereich an.

Andreas Maurer / Nicolai von Ondarza

Der Weg zum Vertrag von Lissabon

Henning Fahrenberg (April 2010)

Der am 1. Dezember 2009 in Kraft getretene Vertrag von Lissabon ist das Ergebnis eines neun Jahre dauernden Reformprozesses, der Ende 2000 mit dem Ziel begann, die Europäische Union effizienter, transparenter und demokratischer zu machen. Zugleich stand die Union damals vor der Aufnahme zehn neuer Mitgliedstaaten, die die politischen Gewichte innerhalb der Gemeinschaft neu verteilen würde. Die Herausforderung bestand darin, die Handlungsfähigkeit der erweiterten Union zu erhalten bzw. zu verbessern. Ursprünglich sollte die EU mit dem Vertrag über eine Verfassung für Europa (VVE), der 2002/2003 von einem Verfassungskonvent erarbeitet wurde, auf eine neue Grundlage gesetzt werden. Nach zwei ablehnenden Referenden in Frankreich und den Niederlanden kehrten die Mitgliedstaaten jedoch wieder zur traditionellen Methode der Vertragsänderung zurück. Der resultierende ‚Reformvertrag‘ sollte die Substanz der im VVE enthaltenen Reformen in das bestehende Vertragswerk integrieren. Doch auch der Vertrag von Lissabon konnte vor allem in Irland, Polen, Tschechien, aber auch Deutschland nur mit Schwierigkeiten ratifiziert werden. Diese schwierige Ratifikation spiegelt sich in zahlreichen Sonderregeln für einzelne Mitgliedstaaten wider.

Vom Vertrag von Nizza zum Verfassungsvertrag

Mit dem Vertrag von Nizza sollte die Europäische Union „fit“ für die Erweiterung um zehn neue Mitgliedstaaten 2004 gemacht werden. Dies betraf eine Verbesserung der Handlungsfähigkeit der EU-Organe, eine größere Legitimität der Union sowie mehr Transparenz in den Entscheidungsprozessen. Die hierfür angestrebten Reformen, die eine Regierungskonferenz im Dezember 2000 verabschieden sollte, umfassten u.a. eine Verkleinerung der Europäischen Kommission, eine Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen und eine Neuverhandlung der Stimmgewichtung im Rat sowie eine Anpassung der Größe des Europäischen Parlaments. Allerdings blieb der Gipfel von Nizza hinter den Erwartungen zurück: Das neu eingeführte System der qualifizierten Mehrheit war kompliziert und undurchsichtig, in vielen Bereichen wurde das Prinzip der Einstimmigkeit im Rat beibehalten.

Am 15. Dezember 2001 nahm der Europäische Rat die „Erklärung von Laeken zur Zukunft der Europäischen Union“ an. Hierin wurden 60 Fragen formuliert, die die Bereiche Verteilung und Abgrenzung der Zuständigkeiten, Vereinfachung der Verträge, institutionelles Gefüge und Vorbereitung einer Verfassung umfassten. Zugleich wurde ein Konvent einberufen, der Vorschläge zur Lösung der genannten Probleme machen sollte. Der Konvent tagte unter dem Vorsitz des ehemaligen französischen Staatsprä-

sidenten Valéry Giscard d'Estaing und umfasste 105 Mitglieder aus dem Europäischen Parlament, den Regierungen und Parlamenten der Mitgliedstaaten und der Beitrittskandidaten sowie der Kommission, die gemeinsam den Entwurf für einen „Vertrag über eine Verfassung für Europa“ (VVE) erarbeiteten.

Die Beratungen über den Verfassungsentwurf begannen am 4. Oktober 2003. Hauptstreitpunkte waren einerseits die Verkleinerung der Kommission auf 15 Kommissare, durch die vor allem die kleineren Mitgliedstaaten einen relativen Machtverlust fürchteten. Kontrovers diskutiert wurden auch die Abstimmungsmodalitäten im Rat. Der Konventsvorschlag sah eine Abkehr vom Prinzip der Stimmengewichtung hin zu einer doppelten Mehrheit (qualifizierte Mehrheit der gewichteten Stimmen plus „einfache“ Mehrheit der Bevölkerung) vor. Dagegen wehrten sich vor allem die Staaten, die das alte System der Stimmengewichtung begünstigte, namentlich Spanien und Polen. Ein Regierungswechsel in Spanien ermöglichte schließlich einen Kompromiss: Die Kommission sollte erst ab 2014 verkleinert werden, das System der doppelten Mehrheit wurde zugunsten der kleinen Mitgliedstaaten angepasst und ihr Inkrafttreten ebenfalls auf die Zeit nach 2014 vertagt. Auf dieser Grundlage wurde der Verfassungsvertrag am 29. Oktober 2004 in Rom unterzeichnet.

Vom Scheitern des Verfassungsvertrags zum Reformvertrag

Bis Mai 2005 hatten bereits neun Staaten den Vertrag angenommen bzw. ratifiziert, ehe er am 29. Mai bzw. 1. Juni 2005 bei Referenden in Frankreich und den Niederlanden deutlich abgelehnt wurde. Daraufhin entschied der Europäische Rat im Juni 2005, in eine „Reflexionsphase“ zur Zukunft der EU einzutreten. Über den Umgang mit der Krise des Ratifikationsprozesses existierten zunächst verschiedene Ansichten:

- Eine Gruppe um die Staaten, die den Vertrag bereits ratifiziert hatten, sprach sich für eine Weiterführung des Ratifikationsprozesses aus. Um anderen Staaten die Ratifikation zu erleichtern, sollte der Vertrag gegebenenfalls durch Erklärungen und Protokolle ergänzt werden.
- Eine zweite Gruppe um Frankreich, die Niederlande, Polen und Tschechien erwog die Aufgabe des VVE und die Reform der EU auf der Grundlage des Vertrags von Nizza.
- Zwischen diesen beiden Extremen standen die Staaten, die möglichst große Teile des VVE auf Basis eines neuen Vertrages retten wollten. Dieser sollte im Rahmen eines neuen Konvents oder einer Regierungskonferenz erarbeitet werden.

Im Juni 2006 beauftragte der Europäische Rat die (deutsche) Ratspräsidentschaft, in der ersten Jahreshälfte 2007 mit den anderen EU-Mitgliedstaaten Konsultationen zu führen und anschließend einen Bericht und Vorschläge vorzulegen, wie der Reformprozess fortgeführt werden sollte. Bis 2007

hatten bereits 18 Staaten den VVE ratifiziert. Die Bundesregierung zielte in ihren Verhandlungen darauf ab, möglichst große Teile des Vertrages im Rahmen einer Vertragsrevision zu erhalten.

Die Diskussion konzentrierte sich dabei im Wesentlichen darauf, inwieweit der Verfassungscharakter oder die gegenwärtige Vertragsstruktur beibehalten werden sollte. Verschiedene Staaten forderten außerdem die Streichung staatsähnlicher Symbolik (Hymne, Fahne, Begriff des Außenministers), des Artikels zum Vorrang des Gemeinschaftsrechts vor nationalem Recht sowie die Ausklammerung der Grundrechtecharta durch Verweis auf diese und ihre Verbindlichkeit.

Auf Grundlage dieser Debatte legte die deutsche Ratspräsidentschaft dem Europäischen Rat am 21./22. Juni 2007 ihren Bericht über den Konsultationsprozess vor. Der Bericht empfahl die Einberufung einer Regierungskonferenz, die einen Reformvertrag verabschieden sollte, mit dem die geltenden Verträge nicht aufgehoben, sondern analog zu den vorhergehenden Vertragsrevisionen geändert würden. In seinen Schlussfolgerungen verabschiedete der Europäische Rat die Grundzüge des Reformvertrags in Form eines Mandats und ersuchte den nachfolgenden (portugiesischen) Vorsitz, einen Vertragsentwurf zu erstellen und diesen Entwurf der Regierungskonferenz schnellstmöglich zu unterbreiten. Die beschlossenen Grundzüge waren derart detailliert, dass die Beratungen während der portugiesischen Ratspräsidentschaft zügig abgeschlossen werden konnten. Vier Monate später einigte sich der Europäische Rat auf den endgültigen Vertragstext. Der Vertrag wurde am 13. Dezember 2007 in Lissabon unterzeichnet.

Ratifizierung mit Hindernissen: Von der Unterzeichnung zum Inkrafttreten

Nach der Unterzeichnung des Vertrags begann eine knapp zweijährige Ratifizierungsphase. Im Gegensatz zum VVE war im Reformvertrag weitgehend auf Verfassungssymbole verzichtet worden. Zur Befriedigung niederländischer Interessen wurde das System der nationalparlamentarischen Kontrollverfahren im Hinblick auf die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips verschärft. Gleichwohl musste der Vertrag in Irland über ein Referendum ratifiziert werden, da jede Vertragsänderung eine Verfassungsänderung bedeutet und diese zwingend eine Volksabstimmung bestehen müssen. Bis Juni 2008 war der Vertrag bereits in 19 Mitgliedstaaten von den Parlamenten angenommen worden; acht Staaten hatten bereits die Ratifikationsurkunde hinterlegt. Dabei waren es besonders die neuen Mitgliedstaaten, die den Vertrag frühzeitig annahmen bzw. ratifizierten.

Das irische „Nein“

Am 12. Juni 2008 scheiterte allerdings das Referendum in Irland, mehr als 53 Prozent der Bevölkerung sprach sich gegen den Reformvertrag aus.

Anders als nach der Ablehnung des VVE verständigten sich die EU-Außenminister bei ihrem Treffen in Luxemburg am 16. Juni 2008 zunächst darauf, den Ratifizierungsprozess fortzuführen. Dabei waren sie sich einig, dass eine lang andauernde erneute Reflexionsphase vermieden werden müsse. Stattdessen machten sie deutlich, dass gemeinsam mit der irischen Regierung eine schnelle Lösung gefunden werden müsse. Insbesondere der französische Präsident Nicolas Sarkozy, dessen Land in der zweiten Jahreshälfte 2008 die EU-Ratspräsidentschaft innehatte, sprach sich früh für ein erneutes Referendum aus, um den Ratifizierungsprozess schnell beenden zu können. Damit setzte er nicht nur die irische Regierung unter Druck, sondern bestätigte auch die Lissabon-Gegner in Irland in ihrer Auffassung, dass die größeren EU-Mitgliedstaaten die kleineren Länder bevormunden.

Ende Juli 2008 kristallisierten sich die Forderungen der irischen Regierung heraus, deren Erfüllung sie für die Durchführung eines zweiten Referendums für notwendig hielt. Diese waren:

- Die Beibehaltung des Ein-Kommissar-Pro-Land-Prinzips. Dadurch wurde der Annahme der Lissabon-Gegner, Irland würde von den großen Mitgliedstaaten bevormundet, der Wind aus den Segeln genommen.
- Die Respektierung der traditionellen irischen Neutralitätspolitik durch entsprechende Garantien des Europäischen Rates.
- Die Festschreibung bzw. Verdeutlichung von Ausnahmeregelungen in den Bereichen Abtreibung, Bildung und Familie.
- Schließlich die Zusicherung, dass die Zuständigkeiten der Europäischen Union im Bereich der Steuerpolitik durch den Vertrag von Lissabon nicht verändert würden.

Der Weg zum zweiten irischen Referendum

Währenddessen schritt der Ratifizierungsprozess fort; bis Ende Juli 2008 hatten bereits 24 Mitgliedstaaten den Lissabonner Vertrag parlamentarisch ratifiziert. Wegen der zunehmenden Gefahr der Isolation bekannte sich Ende August 2008 erstmals ein irischer Regierungsvertreter zu einem zweiten Referendum. Am 27. November veröffentlichte das irische Parlament einen parteiübergreifenden Bericht, mit dem es einem zweiten Referendum rechtlich und politisch den Weg bereitete. Obgleich sich der Bericht nicht explizit für ein zweites Referendum aussprach, tendierte er doch zu einer zweiten Abstimmung, bei der den oben genannten Bedenken der irischen Bevölkerung Rechnung getragen werden sollte.

Auf Grundlage des Berichts des irischen Parlaments garantierte der Europäische Rat am 11./12. Dezember 2008, dass die irischen Forderungen bezüglich der Größe der Kommission, der Steuerpolitik, der Sicherheits-

und Verteidigungspolitik sowie der Abtreibungs-, Bildungs- und Familienpolitik erfüllt würden. Im Gegenzug sagte die irische Regierung zu, die Ratifizierung des Vertrags zum Lissabon bis Ende 2009 anzustreben. Als möglicher Termin für ein zweites Referendum wurde Oktober 2009 ins Auge gefasst.

Der Europäische Rat am 18./19. Juni 2009 verabschiedete die von Irland angestrebten Ausnahmeregelungen und garantierte ihre rechtliche Verbindlichkeit. Praktisch sollte die Erklärung zugunsten Irlands in einer kleinen Regierungskonferenz in den Lissabonner Vertrag nach dessen Inkrafttreten inkorporiert werden. Damit war einerseits der Weg frei für eine erneute Abstimmung; andererseits wurde sichergestellt, dass die Erklärung vollständig mit dem bereits von der überwiegenden Mehrheit der Mitgliedstaaten ratifizierten Reformvertrag vereinbar war. Anderenfalls hätte der Vertrag erneut von allen Mitgliedstaaten ratifiziert werden müssen. Die Verhandlungen über beide Beschlüsse wurden erschwert, weil die irische Regierung darauf bestand, dass der Beschluss des Europäischen Rates so bald wie möglich in ein Protokoll umgewandelt und damit rechtlich Bestandteil des Vertrags von Lissabon werden sollte. Da dies eine erneute Ratifizierung nötig machen würde, sollte die Umwandlung im Zuge der nächsten Erweiterung der Union verbunden werden, da diese nach Art. 49 EUV in jedem Fall einer Ratifikation durch alle Mitgliedstaaten bedarf.

Unmittelbar nach dem Europäischen Rat wurde das Datum für das zweite Referendum in Irland auf den 2. Oktober 2009 festgesetzt. Während vor dem ersten Referendum vor allem die Vertragsgegner um die von dem Unternehmer Declan Ganley gegründete *Libertas*-Bewegung den Wahlkampf dominierten, fand sich jetzt ein breites Pro-Lissabon-Bündnis um den ehemaligen Präsidenten des Europäischen Parlaments Pat Cox zusammen, das gezielt für die Annahme des Reformvertrages warb. Bei einer wesentlich höheren Wahlbeteiligung als 2008 (59 gegenüber 51 Prozent) stimmten diesmal 67 Prozent der Iren für den Vertrag. Am 23. Oktober 2009 wurde die Ratifikationsurkunde in Rom hinterlegt.

Probleme in Polen und Tschechien

Auch in anderen Mitgliedstaaten gab es Probleme mit der Ratifikation, die teilweise mit dem negativen irischen Referendum zusammenhingen:

In *Polen*, wo Sejm und Senat dem Vertrag bereits am 1. April bzw. 2. April 2008 zugestimmt hatten, erklärte Präsident Lech Kaczyński den Vertrag nach der Ablehnung in Irland für gegenstandslos und verweigerte die Unterzeichnung der Ratifikationsurkunde. Erst wenige Tage nach dem positiven zweiten irischen Referendum am 2. Oktober 2009 unterschrieb Kaczyński die Ratifikationsurkunde, so dass sie am 12. Oktober 2009 in Rom hinterlegt werden konnte.

Auch in *Tschechien*, wo sich der Ratifizierungsprozess wegen mehrerer Verfassungsklagen besonders lang hinzog, machte Präsident Václav Klaus die Unterzeichnung der Ratifikationsurkunde von einem positiven

irischen Referendum abhängig. Außerdem setzte Klaus durch, dass das Protokoll Nr. 30 zum Vertrag von Lissabon über die Europäische Grundrechtecharta auch auf Tschechien Anwendung findet, um den Fortbestand der Beneš-Dekrete zu sichern. Dementsprechend einigte sich der Europäische Rat am 29./30. Oktober 2009 darauf, das Protokoll zum Zeitpunkt der nächsten Erweiterung der Union an die Verträge anzufügen und dessen Ausweitung auf Tschechien rechtlich verbindlich zu machen, ohne den Reformvertrag zuvor neu ratifizieren zu müssen. Die tschechische Ratifikation verzögerte sich jedoch weiter, weil das Verfassungsgericht den Reformvertrag erst am 3. November für verfassungskonform erklärte. Am gleichen Tag unterschrieb Präsident Klaus die Ratifikationsurkunde, die am 13. November 2009 als letzte in Rom hinterlegt wurde.

Ratifikation in Deutschland

Auch in *Deutschland* verzögerte sich der Ratifikationsprozess nach der Zustimmung von Bundestag und Bundesrat zum Reformvertrag am 24. April bzw. 23. Mai 2008. Unmittelbar nach dem positiven Votum im Bundesrat legten der CSU-Bundestagsabgeordnete Peter Gauweiler, die Fraktion der Linkspartei im Bundestag und andere Organklagen und Verfassungsbeschwerden gegen das Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Lissabon und das Begleitgesetz, das die Beziehungen zwischen Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung in Angelegenheiten der Europäischen Union neu regelt, ein. Am 30. Juni 2008 erklärte das Bundespräsidialamt, dass Bundespräsident Horst Köhler die Ratifikationsurkunde für den Reformvertrag auf Bitten des Bundesverfassungsgerichts vorerst nicht unterzeichnen werde. Köhler beschränkte sich darauf, am 8. Oktober 2008 das Zustimmungsgesetz zu unterschreiben.

Nach der mündlichen Verhandlung der Klage am 10. und 11. Februar 2009 kam das Bundesverfassungsgericht am 30. Juni 2009 zu dem Urteil, dass das Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Lissabon grundgesetzkonform sei. Das Begleitgesetz sei hingegen verfassungswidrig, weil durch das Gesetz Beteiligungsrechte des Bundestages und des Bundesrates nicht im erforderlichen Umfang ausgestaltet worden waren. Als Reaktion auf das Urteil erarbeiteten Bundestag und Bundesrat bis September 2009 eine neue Begleitgesetzgebung. Demnach müssen Bundestag und Bundesrat auch dann Änderungen der Verträge zustimmen, wenn deren Ratifikation nicht explizit vorgesehen ist. Dies betrifft u.a. das vereinfachte Änderungsverfahren (Art. 48 (6) EUV), die Brückenklausel (Art. 48 (7) EUV) und die Flexibilitätsklausel (Art. 352 AEUV). Nach der Verabschiedung der neuen Begleitgesetze am 8. September 2009 im Bundestag und am 18. September 2009 im Bundesrat fertigte Bundespräsident Horst Köhler am 25. September 2009 die Ratifikationsurkunde aus, die am gleichen Tag in Rom hinterlegt wurde. Damit war Deutschland das viertletzte Land, das den Reformvertrag ratifizierte.

Der Vertrag von Lissabon trat damit entsprechend Art. 6 Abs. 2 am 1. Dezember 2009 in Kraft.

Chronik: Von Laeken nach Lissabon

- 15.12.2001 Erklärung von Laeken: Einberufung des Europäischen Konvents
- 18.07.2003 Konvent übergibt Entwurf eines „Vertrags über eine Verfassung für Europa“
- 29.10.2004 Unterzeichnung des Verfassungsvertrags in Rom
- 29.05.2005 In Frankreich scheitert ein Referendum über den Verfassungsvertrag. Knapp 55 Prozent der Wähler stimmen gegen den Vertrag.
- 01.06.2005 Bei einem Referendum in den Niederlanden lehnen über 61 Prozent der Wähler den Verfassungsvertrag ab. Es folgt eine „Reflexionsphase“.
- 16.06.2006 Der Europäische Rat beauftragt die Bundesregierung, im Rahmen der deutschen Ratspräsidentschaft Vorschläge für eine Fortführung des Reformprozesses zu sammeln.
- 22.06.2007 Der Europäische Rat verabschiedet Grundzüge eines Reformvertrags und beruft eine Regierungskonferenz ein.
- 19.10.2007 Der Europäische Rat einigt sich auf den endgültigen Text des Reformvertrags.
- 13.12.2007 Unterzeichnung des Reformvertrags in Lissabon
- 17.12.2007 Das ungarische Parlament billigt als erstes den Reformvertrag
- 06.02.2008 Ungarn und Malta sind die ersten Länder, die den Reformvertrag ratifizieren
- 24.04.2008 Mit 515 gegen 58 Stimmen bei einer Enthaltung stimmt der Deutsche Bundestag für den Lissabonner Vertrag
- 23.05.2008 Nachdem der Bundesrat mit 65 Ja-Stimmen bei Enthaltung Berlins für den Reformvertrag gestimmt hat, legen Peter Gauweiler (CSU), die Fraktion DIE LINKE. im Deutschen Bundestag und andere Verfassungs- und Organklage gegen den Lissabonner Vertrag ein.
- 12.06.2008 In Irland scheitert ein Referendum zum Lissabon-Vertrag. 53 Prozent der Wähler stimmten gegen den Vertrag
- 27.11.2008 Ein parteiübergreifender Bericht des irischen Parlaments kommt zu dem Schluss, dass ein erneutes Referendum, das die Anliegen der irischen Bevölkerung berücksichtigt, der beste Weg für die Fortsetzung der Ratifikation in Irland sei.
- 12.12.2008 Der Europäische Rat verabschiedet eine Erklärung, wonach Irland Garantien über die Größe der Kommission, die Steu-

er- und Verteidigungspolitik sowie auf dem Gebiet der Abtreibungs-, Bildungs- und Familienpolitik gegeben werden sollen, sofern die irische Regierung die Ratifizierung des Reformvertrags bis Ende 2009 betreibt.

- 19.06.2008 Der Europäische Rat bekräftigt die angekündigten Garantien mit einem Beschluss, der für Irland rechtlich verbindliche Ausnahmeregelungen auf den genannten Gebieten vorsieht. Der Beschluss soll bei der nächsten Erweiterung der Union als Protokoll in die Verträge übernommen werden.
- 30.06.2009 Urteil des Bundesverfassungsgericht: Das Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Lissabon ist verfassungskonform, das Begleitgesetz, das die Rechte von Bundestag und Bundesrat regelt, muss überarbeitet werden.
- 02.10.2009 Zweites Referendum in Irland: Der Reformvertrag wird mit 67 Prozent der Stimmen angenommen
- 12.10.2009 Nach dem positiven Referendum in Irland ratifiziert Polen den Lissabonner Vertrag
- 13.11.2009 Nachdem das Tschechische Verfassungsgericht den Vertrag von Lissabon für verfassungsgemäß erklärt hat, hinterlegt Tschechien als letzter Mitgliedstaat die Ratifikationsurkunde in Rom.
- 01.12.2009 Der Vertrag von Lissabon tritt in Kraft.

Übersicht: Ratifizierung des Vertrags von Lissabon (geordnet nach Annahmedatum)

Land	Annahmedatum	Annahme durch	Ratifizierung
Ungarn	17. Dezember 2007	Parlament	06.02.2008
Malta	29. Januar 2008	Parlament	06.02.2008
Slowenien	29. Januar 2008	Parlament	24.04.2008
Rumänien	04. Februar 2008	Parlament	11.03.2008
Frankreich	30. Januar 2008 6. Februar 2008	Senat Nationalversammlung	14.02.2008
Bulgarien	21. März 2008	Parlament	28.04.2008
Polen	1. April 2008 2. April 2008	Sejm Senat	12.10.2009
Belgien	6. März 2008 10. April 2008	Senat Abgeordnetenversammlung	15.10.2008
Slowakei	10. April 2008	Parlament	24.06.2008
Portugal	23. April 2008	Parlament	17.06.2008
Österreich	9. April 2008 24. April 2008	Nationalrat Bundesrat	13.05.2008
Dänemark	24. April 2008	Parlament	29.05.2008
Lettland	08. Mai 2008	Parlament	16.06.2008
Litauen	08. Mai 2008	Parlament	26.08.2008
Deutschland	24. April 2008 23. Mai 2008	Bundestag Bundesrat	25.09.2009
Luxemburg	29. Mai 2008	Abgeordnetenversammlung	21.07.2008
Estland	11. Juni 2008	Parlament	23.09.2008
Finnland	11. Juni 2008	Parlament	30.09.2008
Griechenland	11. Juni 2008	Parlament	12.08.2008
Großbritannien	11. März 2008 18. Juni 2008	House of Commons House of Lords	16.07.2008
Zypern	03. Juli 2008	Repräsentantenhaus	26.08.2008
Niederlande	5. Juni 2008 8. Juli 2008	Repräsentantenhaus Senat	11.09.2008
Spanien	26. Juni 2008 15. Juli 2008	Abgeordnetenversammlung Senat	08.10.2008
Italien	23. Juli 2008 31. Juli 2008	Senat Abgeordnetenversammlung	08.08.2008
Schweden	20. November 2008	Parlament	10.12.2008
Tschechien	18. Februar 2009 6. Mai 2009	Abgeordnetenhaus Senat	13.11.2009
Irland	02. Oktober 2009	Referendum	23.10.2009

Die Reformen und ihre Umsetzung

Institutionen

Struktur der EU-Verträge

Andreas Maurer (Juni 2012)

Vertragsgrundlagen	Art. 1 und 47 EUV
Wichtigste Reformen	<ul style="list-style-type: none">• Einführung einer einheitlichen Rechtspersönlichkeit für die Europäische Union• Einführung der rechtlichen Verbindlichkeit für die Grundrechtecharta• Verbesserte Ordnung der verschiedenen, abgestuft dargestellten Vertragsänderungsverfahren• Begründung einer Austrittsklausel• Verbesserte Ordnung der Grundbestimmungen zur Union im EUV und ihren Ausführungsbestimmungen im AEUV• Abschaffung des Gemeinschaftsbegriffs• Abgrenzung der intergouvernementalen Säule der Gemeinsamen Außen-, Sicherheits-, und Verteidigungspolitik der EU von den anderen Politikfeldern der EU

Anders als im Verfassungsvertrag, der eine Auflösung des Vertrags über die Europäische Union (EUV) und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) in einen einzigen Vertrag vorsah, stellt der Lissabonner Vertrag den Rahmen für zwei Verträge: Der EUV bleibt bestehen und der EGV wird umbenannt in "Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union" (AEUV). Hierdurch wird der Gemeinschaftsbegriff als tragende, konzeptionelle Säule des europäischen Aufbauwerks zugunsten eines schillernden, aber doch unbestimmten Unionsbegriffs ausgemerzt. Auch innerhalb des Korpus der beiden Verträge wird der Gemeinschaftsbegriff systematisch durch den Unionsbegriff ersetzt. Dies mag diejenigen freuen, die die Begrifflichkeit der "Politischen Union" auf eine höhere Stufe stellen als die der "Politischen Gemeinschaft". Ob mit dieser flächendeckenden "Ausbreitung" des Unionsbegriffs aber ein Mehr an Verständlichkeit und Verständnis bei den Bürgerinnen und Bürgern Europas erreicht werden kann, muss die Umsetzungspraxis des Lissabonner Vertrages erst noch zeigen. Getrübt wird das Bild der Rechtseinheit zusätzlich dadurch, dass der Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (EAG/Euratom) von der Lissabonner Vertragsreform unberührt und somit parallel zu EUV und AEUV in Kraft bleibt.

Trotz der Beibehaltung zweier getrennter Verträge ist aber in der Verschmelzung der verschiedenen sich bislang überschneidenden Rechtssubjekte (Europäische Union, Europäische Gemeinschaft) zu einem einzigen Rechtssubjekt ein Fortschritt festzustellen. Denn die Europäische Union wird nun mit einer einheitlichen Rechtspersönlichkeit ausgestattet (Art. 47 EUV). Diese Einheit kann die Effizienz und Sichtbarkeit der Union auf internationaler Ebene erhöhen, wenn die Mitgliedstaaten und EU-Organe ihre Loyalität zugunsten der Union effektiv, in den Tälern europäischer Tagespolitik, beweisen. Maßgeblich hierfür sind letztendlich die Regeln zur Vertretung der Organe und der in ihnen tätig werdenden Akteure durch den Präsidenten des Europäischen Rates, den Präsidenten der Europäischen Kommission, den Präsidenten der Euro-Gruppe und die Hohe Vertreterin der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik. Bereits die lange Auflistung dieser „Vertretungsmacht“ beanspruchenden Funktionsträger spiegelt die Unentschiedenheit der Vertragsautoren zur Frage der Außenvertretung der Union wieder. Und die Praxis der Union deutet nicht darauf hin, dass die Staats- und Regierungschefs bereit sind, sich beispielsweise in Zusammenkünften der G-8 oder G-20 entsprechend der Vorgaben des Art. 15(6) EUV vertreten zu lassen.

Sowohl der EUV als auch der AEUV beziehen sich fortan auf das gleiche politische Gebilde: die Europäische Union.

Der EUV definiert die Grundsätze, Werte (Art. 2 EUV), Ziele (Art. 3 EUV) und die grundlegenden organisatorischen Aspekte der Union (Art. 4 und 5 EUV sowie Art. 9 bis 19 EUV). Die Grundrechtecharta vom 7. Dezember 2000, die im VVE noch als dessen Teil II vollständig aufgeführt wurde, wird nun durch Art. 6 EUV für rechtsverbindlich erklärt. Art. 48 EUV definiert die Verfahren für die Reform der Verträge, Art. 49 EUV konkretisiert die Aufnahmekriterien für neue Mitglieder der Union und das Verfahren für Erweiterungsverhandlungen. Schließlich führt Art. 50 EUV erstmals ein geregeltes Verfahren für den Austritt eines Mitgliedstaates aus der Union ein.

Der AEUV führt die im EUV niedergelegten Grundbestimmungen detailliert aus und stellt diese in Beziehung

- zur politikbereichsübergreifenden Organisation und Arbeitsweise der Union,
- zu den politikbereichsspezifischen Rechtsakten und den hierfür in Frage kommenden Rechtssetzungsverfahren,
- zu den Grundsätzen und Zielsetzungen, die das Unionshandeln in jedem einzelnen Politikfeld bestimmen, und
- zur politikbereichsspezifischen Reichweite und Eingriffstiefe der Unionszuständigkeiten gegenüber den mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen.

Aus dieser Systematik bricht allerdings die auswärtige Politik der Union aus, indem der EUV einen eigenständigen Titel über das auswärtige Handeln der Union statuiert, der die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) detailliert darstellt und vom AEUV deutlich abgrenzt.

Die formalrechtliche Verschmelzung zu einem Rechtssubjekt geht daher mit der Abschaffung der bisherigen Drei-Säulen-Struktur (Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), Justiz und Inneres (JI) und Europäische Gemeinschaft) einher, deren Bestandteile in einem einheitlichen Korpus der Union mit einem einzigen institutionellen Rahmen und der Verallgemeinerung der "Gemeinschaftsmethode" verschmelzen. Die Besonderheiten der GASP und GSVP werden dagegen als Ausnahmen im Hinblick auf die Beschlussfassungsverfahren und die Rollen und Funktionen der Unionsorgane im EUV definiert. Auf der anderen Seite unterliegen die weiteren Bereiche des Auswärtigen Handelns der Union - die Gemeinsame Handelspolitik, die Entwicklungspolitik, die Zusammenarbeit mit Drittländern, die internationalen Abkommen der Union, und die Bestimmungen zur humanitären Hilfe - den einheitlichen Rahmenbedingungen des EUV und des Titel V des AEUV.

Beide Verträge verfügen über den gleichen rechtlichen Status (Art. 1 EUV). Hierdurch wird die Aufhebung der Säulenstruktur manifestiert. Ob sich durch diese primärrechtliche Bestimmung die Gefahr einer „Kontamination“ des stärker „supranationalen“ Bereichs der Außenbeziehungen durch den intergouvernementalen Bereich der GASP/GSVP tatsächlich einhegen lässt, kann nur die Praxis der Umsetzung und Nutzung des Lissabonner Vertrages zeigen. In der bisherigen Praxis der Handels- und Entwicklungspolitik sowie im Gesamtkomplex der Internationalen Abkommen der Union lassen sich jedenfalls keine Tendenzen einer Subordination der höher integrierten Politiken unter das Dach der GASP feststellen. Im Gegenteil führt die massiv gestärkte Rolle des Europäischen Parlaments in der Autorisierung internationaler Abkommen sowie im Vollzug der in solchen Verträgen abgestimmten Kooperationsinstrumente eher dazu, dass Vertreter des EAD sowie mitgliedstaatliche Protagonisten einer institutionellen Überordnung der GASP in die Schranken verwiesen werden.

Europäische Kompetenzordnung

Peter Becker (Februar 2010)

Vertragsgrundlage	Artikel 4 und 5 EUV Artikel 2 bis Artikel 6 AEUV
Wichtigste Reformen	<ul style="list-style-type: none">• Kategorisierung der europäischen Kompetenzen• Konkretisierung der Leitprinzipien• Transparenz der Zuständigkeitsverteilung

Die Frage der Neuordnung der europäischen Kompetenzordnung war eines der zentralen Themen des europäischen Konstitutionalisierungsprozesses. Der Vertrag von Lissabon, beinhaltet nun zusammengefasst drei Veränderungen, die für die vertikale Kompetenzordnung im europäischen Mehrebenensystem von besonderer Bedeutung sind:

1. Die deutlich verbesserte Transparenz und Klarheit der europäischen Kompetenzordnung durch die Systematisierung und Kategorisierung der Zuständigkeitsverteilung.
2. Die Veränderungen bei der Kompetenzausübung durch die Präzisierung der vorhandenen Grundsätze.
3. Die Innovation der Ausübungskontrolle durch die Einführung neuer Verfahren und Mechanismen.

Die reformierte Kompetenzordnung des Vertrags von Lissabon

Mit der reformierten Kompetenzordnung des Vertrags von Lissabon werden die Zuständigkeiten der Europäischen Union kategorisiert und ihre Verteilung zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten transparenter. Die enumerative Auflistung der EU-Kompetenzen ist allerdings nicht als klassischer Kompetenzkatalog zu verstehen, sondern als Klarstellungen zu interpretieren, in welchen Politikbereichen die EU-Mitgliedstaaten ihre Rechtsetzungszuständigkeiten vollständig auf die EU übertragen haben, bzw. wo geteilte Zuständigkeiten bestehen und wo die Union lediglich über ergänzende oder Koordinierungskompetenzen verfügt.

Im Bereich „*ausschließlicher Zuständigkeiten*“ nach Artikel 2 AEUV ist nur die EU rechtssetzungsbefugt; umgekehrt dürfen die Mitgliedstaaten nur dann gesetzgeberisch tätig werden, wenn sie von der Union hierzu ausdrücklichen ermächtigt worden sind oder um EU-Rechtsakte durchzuführen. Die abschließende Auflistung der ausschließlichen Zuständigkeiten in Artikel 3 AEUV stellt klar, in welchen Bereichen die Mitgliedstaaten ihre Rechtsetzungskompetenzen vollständig auf die EU übertragen haben und über keine eigenen Gesetzgebungskompetenzen mehr verfügen. Die Liste umfasst die Politikbereiche Zollunion, Wettbewerbsregeln im Binnenmarkt, Währungspolitik für die Euro-Mitgliedstaaten, Erhaltung der biologischen Meeresschätze im Rahmen der gemeinsamen Fischereipol-

litik und die gemeinsame Handelspolitik. Die Liste ist kurz gehalten und knüpft weitgehend an den vorgefundenen *acquis* des EG-Vertrags an.

Demgegenüber verfügen sowohl Union als auch die Mitgliedstaaten im Bereich der *geteilten Zuständigkeiten* über die Befugnis, gesetzgeberisch tätig zu werden und rechtlich verbindliche Rechtsakte zu erlassen. Die Mitgliedstaaten nehmen allerdings ihre Zuständigkeiten nur solange und soweit wahr, wie die Union von ihren Zuständigkeiten keinen Gebrauch gemacht hat. Zu den Bereichen geteilter Zuständigkeiten werden in Artikel 4 AEUV der Binnenmarkt, die Sozialpolitik soweit sie in dem Vertrag erfasst wird, der wirtschaftliche, soziale und territoriale Zusammenhalt, die Landwirtschafts-, Fischerei- und Umweltpolitik, Verbraucherschutz, Verkehr und transeuropäische Netze, Energie, die europäische Innen- und Justizpolitik sowie gemeinsame Sicherheitsanliegen im Bereich der öffentlichen Gesundheit genannt. Für die Bereiche Forschung, technologische Entwicklung und Raumfahrt sowie die Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe wird als abweichende Regelung festgeschrieben, dass die Union hier nur Maßnahmen treffen und Programme erstellen darf, ohne die nationale Politiken der Mitgliedstaaten in diesen Bereichen zu behindern. Demnach wird für diese Politikbereiche eine parallele Gesetzgebungszuständigkeit vorgesehen.

Als dritte Kompetenzkategorie werden in Artikel 2 AEUV *Unterstützungs-Koordinierungs- und Ergänzungsmaßnahmen* genannt; dies sind Maßnahmen in den Bereichen Schutz und Verbesserung der menschlichen Gesundheit, Industrie, Kultur, Tourismus, allgemeine und berufliche Bildung, Jugend und Sport, Katastrophenschutz und Verwaltungszusammenarbeit. Für diese Politikbereiche wird eine Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten ausgeschlossen.

Die präzisierten Kompetenzausübungsregeln

Im neuen Vertrag werden auch die drei grundlegenden Prinzipien zur Übertragung und Ausübung von Zuständigkeiten ausdrücklich benannt und klarer definiert.

Die Übertragung von Kompetenzen auf die Europäische Union erfolgt auf der Grundlage des *Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung* in Artikel 5 EUV. Dieser Grundsatz besagt, dass alle Zuständigkeiten der Union einzeln von den Mitgliedstaaten auf sie übertragen und als solche auch im Vertrag aufgeführt sein müssen. Die Organe der Union dürfen nur im Rahmen der ihnen explizit übertragenen Zuständigkeiten tätig werden und Rechtsnormen erlassen. Die Politikbereiche, die nicht durch den EUV und den AEUV auf die Union übertragen wurden, verbleiben im Umkehrschluss in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Somit wurde nochmals eindeutig klargestellt, dass die Union nicht über eine allzuständige Rechtsetzungskompetenz oder eine Kompetenz-Kompetenz verfügt, sondern von den Kompetenzübertragungen der Mitgliedstaaten abhängig bleibt.

Mit dem *Prinzip der Subsidiarität* soll seit dem Vertrag von Maastricht sichergestellt werden, dass die EU nur in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, tätig werden darf, sofern und soweit

die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedsstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können.

Mit dem Vertrag von Lissabon wird nun die frühere Interpretation des Subsidiaritätsprinzips als „dynamisches Konzept“ erschwert, mit dem nicht nur eine Begrenzung der Gemeinschaftskompetenzen, sondern auch deren Ausweitung begründet werden konnten.

Das ebenfalls in Artikel 5 EUV aufgeführte *Prinzip der Verhältnismäßigkeit* besagt, dass die EU grundsätzlich nur Maßnahmen ergreifen darf, die geeignet, erforderlich und angemessen sind.

Ergänzt und spezifiziert werden die Definitionen der Ausübungsbeschränkungen durch das Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit. Dort werden die Begründungspflichten der Europäischen Kommission, die Verfahrensregeln und – in der Zusammenschau mit dem Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der EU – die Informations-, Kontroll- und Einspruchsmöglichkeiten der nationalen Parlamente aufgeführt.

Das Europäische Parlament

Andreas Maurer (Juni 2012)

Vertragsgrundlage	Art. 10, 14, 16, 48 bis 50 EUV und Art. 223 bis 234, 289, 294 bis 297 AEUV
Wichtigste Reformen	<ul style="list-style-type: none"> • Ausdehnung des Mitentscheidungsverfahrens als "ordentliches Gesetzgebungsverfahren" und des Zustimmungsverfahrens • Verstärkte Kontrolle der Kommission und besondere Kontrollrechte gegenüber der Hohen Beauftragten der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik • Demokratisierung des Haushaltsverfahrens • Weitgehende Mitwirkungsrechte bei Vertragsänderungen • Neue Zusammensetzung (mindestens sechs Sitze pro Mitgliedstaat)
Umsetzungsmaßnahmen	<ul style="list-style-type: none"> • Anpassung der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments • Entscheidung über Nachbesetzung von 18 erst nach Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags zu wählenden Abgeordneten • Neues Rahmenabkommen über die Zusammenarbeit mit der Kommission

Der Lissabonner Vertrag stärkt das Europäische Parlament (EP) in mehrfacher Hinsicht. *Erstens* dehnt der Vertrag die gesetzgeberischen Rechte des Europäischen Parlaments massiv aus. *Zweitens* erhält das Parlament die Befugnis, den Präsidenten der Europäischen Kommission zu wählen. *Drittens* gesteht der Vertrag dem EP die volle Mitentscheidung im Bereich des Haushaltsverfahrens zu. *Viertens* erhält das EP ein konkurrierendes Initiativrecht für die Änderung der Verträge. Der Europäische Rat kann zwar beschließen, anstelle eines Konvents eine "klassische" Regierungskonferenz einzuberufen, hierfür ist aber die Zustimmung des Parlaments erforderlich. *Fünftens* unterliegen Beschlüsse des Rates von größerer Tragweite für die Organisation der Union künftig ebenfalls der Zustimmung des Parlaments: dies betrifft den Beschluss über die Einleitung einer Verstärkten Zusammenarbeit; die Anwendung der Flexibilitäts- bzw. Kompetenzabrundungsklausel, die es der Union ermöglicht, in den Verträgen nicht vorgesehene Maßnahmen zu treffen, um die vertraglich festgesetzten Ziele zu erreichen; den Beschluss über die Anwendung einer allgemeinen "Überbrückungsklausel" für den Übergang von der Einstimmigkeit auf die qualifizierte Mehrheit oder vom besonderen auf das ordentliche Gesetzgebungsverfahren; sowie Beschlüsse, die die Ausweitung des Anwendungsbereichs von in den Verträgen vorgesehenen

Rechtsgrundlagen ermöglichen (z. B. zum Europäischen Staatsanwalt oder zur justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen). *Sechstens* erhält das Parlament durch die Einführung eines Zustimmungsrechts zu Handels- und anderen internationalen Abkommen ein hohes Maß an politischer Macht und Verantwortung zur Mitgestaltung in Teilen der europäischen Außenpolitik. Und schließlich betritt das EP im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik das Feld der sanktionsbewährten Kontrolle, da die Hohe Vertreterin der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik in ihrer Funktion als Vizepräsidentin der Kommission den "normalen" Kontroll- und Sanktionskulissen ausgesetzt ist, die das Parlament seit 1994 entwickelt hat. Hinzu kommen die Parlamentsrechte im Bereich der Haushaltspolitik sowie im Hinblick auf die Anpassung des Beamtenstatuts der Union im Zuge der Schaffung des von der Hohen Vertreterin geführten, Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD).

Zusammensetzung des Europäischen Parlaments

Die Zahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments wurde mit Inkrafttreten des neuen Vertrages auf 751 beschränkt. Der Vertrag sieht erstmals keine Sitzverteilung pro Mitgliedstaat vor, sondern delegiert die betreffende Entscheidung an den Europäischen Rat, der auf Initiative des Parlaments und mit dessen Zustimmung einen Beschluss über diese Sitzverteilung auf der Grundlage des Prinzips der "degressiv proportionalen" Vertretung mit mindestens sechs und höchstens 96 Sitzen pro Mitgliedstaat fassen muss. Im Verhältnis zu ex-Artikel 190(2) EGV können also 15 Abgeordnete mehr in das Europäische Parlament entsandt werden. Einen ersten Beschlussentwurf legte das EP am 11. Oktober 2007 vor (EP Dok. 2007/2169(INI)¹), dem der Europäische Rat am 14. Dezember 2007 mit der Maßgabe zustimmte, die Anzahl der Italien zustehenden Abgeordneten nicht, wie vom EP vorgeschlagen, mit 72, sondern mit 73 festzusetzen. Aufgrund des ablehnenden Votums der irischen Bevölkerung im Juni 2008 musste dann aber die ursprünglich geplante Anwendung des Lissabonner Vertrages auf die Zusammensetzung des EP nach den Wahlen im Juni 2009 ausgesetzt werden. Die Zusammensetzung erfolgte daher noch auf der Grundlage des Vertrags von Nizza. Der Europäische Rat verständigte sich jedoch im Dezember 2008 darauf, nach Inkrafttreten des Vertrages die Zahl der Europaabgeordneten entsprechend dem Beschlussentwurf vom Dezember 2007 zu erhöhen.²

Da aber der Vertrag in Verbindung mit dem Beschlussentwurf nicht nur eine Erhöhung der Gesamtzahl der Abgeordneten von 736 auf 751, sondern auch eine Verminderung der Anzahl der 99 im Juni 2009 gewählten deutschen Abgeordneten auf 96 impliziert hätte und aus demokratiepolitischen Gründen keine Abberufung der überzähligen Parlamentarier

¹ Vgl. ABl. C 227 E vom 4.9.2008, S. 132.

² Vgl. Europäischer Rat; Tagung am 11./12. Dezember 2008, Anhang: Erklärung des Europäischen Rates - Vertrag von Lissabon - Übergangsmaßnahmen betreffend die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments, 17271/1/08, Rev. 1, Brüssel 13. Februar 2009, S. 14.

möglich erschien, musste eine Vorkehrung für die zeitlich bis 2014 befristete Erhöhung der im EUV verankerten Sitzanzahl von 751 auf 754 getroffen werden.

Hierzu unterbreitete die spanische Regierung am 4. Dezember 2009 einen Vorschlag, dem zufolge Artikel 2 des Protokolls (Nr. 36) über die Übergangsbestimmungen zum Vertrag von Lissabon durch eines Änderungsprotokoll ergänzt werden sollte: Entsprechend diesem Vorschlag setzt sich das EP bis zum Ende der laufenden Legislaturperiode aus 754 Abgeordneten zusammen, wobei die zusätzlichen 18 Mandate Spanien (vier Sitze), Frankreich, Österreich und Schweden (je zwei Sitze) und Bulgarien, Italien, Lettland, Malta, Niederlande, Polen, Slowenien und dem Vereinigten Königreich (je ein Sitz) zugewiesen werden. Auf Grundlage dieses Vorschlags konsultierte der Europäische Rat am 11. Dezember 2009 das Europäische Parlament und die Europäische Kommission nach Artikel 48(3) EUV im Hinblick auf eine „kleine Vertragsänderung“ ohne Abhaltung eines Konvents. Sowohl das Parlament (am 6. Mai 2010 mit 499 gegen 94 Stimmen bei 4 Enthaltungen³) als auch die Kommission (am 27. April 2010) gaben jeweils befürwortende Stellungnahmen zu den vorgeschlagenen Änderungen ab. Zudem stimmte das Parlament auch der Einberufung einer Regierungskonferenz ohne Einberufung eines vorgelagerten Konvents zu. Hieran anschließend beschloss der Europäische Rat am 17. Juni 2010, eine Regierungskonferenz einzuberufen, deren Mandat das von Spanien vorgeschlagene Änderungsprotokoll bilden sollte.⁴ Die Verhandlung und die Unterzeichnung des Änderungsprotokolls erfolgten im Rahmen der vom spanischen Ratsvorsitz am 23. Juni 2010 einberufenen Regierungskonferenz in Brüssel.

³ Vgl. Europäisches Parlament; Entschließung des Europäischen Parlaments vom 6. Mai 2010 zu dem Entwurf eines Protokolls zur Änderung des Protokolls Nr. 36 über die Übergangsbestimmungen betreffend die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments bis zum Ende der Wahlperiode 2009-2014: Stellungnahme des Europäischen Parlaments (Artikel 48 Absatz 3 des EU-Vertrags) (17196/2009 – C7-0001/2010 – 2009/0813(NLE)), Dok. Nr. P7_TA(2010)0148.

⁴ Vgl. Beschluss des Europäischen Rates 2010/350/EU vom 17. Juni 2010, ABl. Nr. L 160 vom 26.6.2010, S. 5.

Ausweitung der Mitentscheidungsrechte

Entscheidungsmodi des Rates	Einstimmigkeit		Qualifizierte Mehrheit		Einfache Mehrheit		Besondere Mehrheiten > QM		Rechte des PER		Summe	
		%		%		%		%		%		%
Beteiligung des EP												
Autonome Beschluss- rechte	1	0,33	3	0,99	0	0,00	0	0,00	0	0,00	4	1,32
Mitentscheidung	0	0,00	84	28,29	0	0,00	0	0,00	0	0,00	84	28,29
Zustimmung	15	4,93	7	2,30	1	0,33	2	0,66	0	0,00	25	7,89
Konsultation	28	9,21	23	7,57	4	1,32	0	0,00	0	0,00	55	16,78
Unterrichtung	7	2,30	10	3,29	0	0,00	0	0,00	5	1,64	22	7,24
Keine Beteiligung	41	13,49	52	17,11	6	1,97	11	3,62	2	0,66	112	34,87
Summe	92	30,26	179	59,54	11	3,62	13	4,28	7	2,30	302	

Legende: QM: Qualifizierte Mehrheit, EP: Europäisches Parlament, PER: Präsident des Europäischen Rates. Quelle: Lissabonner Vertrag vom 13. Dezember 2007 (Amtsblatt der EU, Nr. C 306, 17. Dezember 2007)

Der Lissabonner Vertrag dehnt den Anwendungsbereich für Mitentscheidungsrechte des Europäischen Parlaments von gegenwärtig 45 auf 84 fallspezifische Handlungsermächtigungen massiv aus. Hierzu gehören fast alle Einzelbestimmungen in der Justiz- und Innenpolitik, die Rahmenbeschlüsse zur Landwirtschafts- und Fischereipolitik, die Handelspolitik, Teilaspekte der wirtschaftspolitischen Koordinierung sowie die neuen Politikfelder des Katastrophenschutzes und der Verwaltungszusammenarbeit. Ausgenommen vom Mitentscheidungsverfahren bleiben aber die Maßnahmen des Rates zum Aufenthaltsrecht mit Blick auf Pässe und Personalausweise, die Soziale Sicherheit und die Sozialversicherung, zum aktiven und passiven Wahlrecht bei Kommunalwahlen und bei Wahlen zum EP, zur Erleichterung des diplomatischen und konsularischen Schutzes, zu Maßnahmen des Kapitalverkehrs mit Drittstaaten, zur Steuerharmonisierung, zur Körperschaftssteuer, zu den Sprachenregelungen für die Rechtstitel, zu Mindestvorschriften für die Soziale Sicherheit und den Schutz der Arbeitnehmer bei Beendigung des Arbeitsvertrags sowie zu den Beschäftigungsbedingungen von Drittstaatsangehörigen, zu umweltpolitischen Maßnahmen mit Finanzbestimmungen, zu Raumordnungs-, Bodennutzungs- und Wasserbewirtschaftungsfragen, zu Maßnahmen, die die Wahl eines Mitgliedstaates zwischen verschiedenen Energiequellen berühren, und zu Vorschriften steuerlicher Art. Ebenfalls aus der Mitentscheidung ausgenommen werden Maßnahmen zu Aspekten des Familienrechts mit grenzüberschreitendem Bezug.

Haushaltsrechte des Parlaments

Für die Finanzbestimmungen sieht der Vertrag eine dreistufige Normenhierarchie vor. Auf der ersten Normstufe wird durch Art. 311 AEUV die Begrenzung der Eigenmittel sowie die Einführung neuer Mittelkategorien bzw. die Abschaffung bestehender Kategorien vom Rat nach einem "besonderen Gesetzgebungsverfahren" einstimmig beschlossen; vorgesehen sind lediglich eine Konsultation des Europäischen Parlaments und die Ratifizierung durch die nationalen Parlamente. Als zweite Normstufe wird dann die bisherige finanzielle Vorschau als "mehrwähriger Finanzrahmen" (Art. 312 AEUV) vertraglich verankert. Aufgrund der Vorbehalte der beiden größeren Fondsempfängerländer Spanien und Polen muss der mehrwährige Finanzrahmen allerdings weiterhin einstimmig angenommen werden. Der Rat kann jedoch einstimmig entscheiden, in das Verfahren der qualifizierten Mehrheit zu wechseln. In beiden Fällen muss das Europäische Parlament dem mehrwährigen Finanzrahmen mit der Mehrheit seiner Mitglieder zustimmen.

Auf der dritten Normstufe wird dann der Jahreshaushalt der Union durch das Haushaltsverfahren nach Art. 314 AEUV beschlossen. Dieses Verfahren orientiert sich im Wesentlichen am "ordentlichen Gesetzgebungsverfahren" nach Art. 294 AEUV. Entsprechend den Forderungen des Europäischen Parlaments ist damit die Unterscheidung zwischen obligatorischen und nichtobligatorischen Ausgaben abgeschafft worden. Da aber die Eigenmittelobergrenze den Finanzrahmen bindet und dieser wiederum die jährlichen Obergrenzen für die Ausgabenkategorien im Haushaltsplan fest schreibt, unterliegt die Haushaltsgesetzgebung des Parlaments künftig einer klaren Prüf- und Zustimmungspflicht, die durch die Staaten und ihre Parlamente ausgeübt wird. Insofern ist das Parlament im Hinblick auf die Erstellung des Jahreshaushalts der EU gestärkt worden und trägt künftig mehr Verantwortung für die Verteilung der Finanzmittel der Union. Andererseits wird durch die Abhängigkeit des Haushaltsverfahrens von den beiden anderen Rechtsnormen deutlich, dass nicht das Parlament, sondern die Mitgliedstaaten über die längerfristige Ausgabenpolitik der Union entscheiden.

Das Parlament in den Außenwirtschaftsbeziehungen der EU

In Folge des Lissabonner Vertrages ist für alle internationalen Abkommen der gemeinsamen Handelspolitik, der Agrar- und der Fischereipolitik und auch für die meisten Abkommen aus dem Bereich der Umweltpolitik die Zustimmung des Parlaments erforderlich. Für die vorgelagerten Phasen der Mandatserteilung zur Aufnahme von Verhandlungen und deren Durchführung hat sich das EP mit der Kommission auf ein faktisches Konsultationsrecht geeinigt, das insbesondere für die handelspolitischen Abkommen ein besonderes Verfahren statuiert. Grundlage dieser Vereinbarung ist Art. 207 AEUV, der die Kommission rechtlich verpflichtet, das Parlament zumindest in der Handelspolitik regelmäßig und in dem gleichen Umfang, in dem sie den vom Rat bestellten Handelsausschuss (HAR) informiert, über den „Stand der Verhandlungen“ zu unterrichten.

Nach Auffassung des EP bezieht sich die Formulierung „Stand der Verhandlungen“ auf alle Phasen des abkommensspezifischen Entscheidungszyklus, von den Empfehlungen der Kommission an den Rat über die Mandatserteilung und dessen Durchführung bis hin zum Abschluss des Abkommens. Die Kommission willigte in der Rahmenvereinbarung über die Zusammenarbeit mit dem EP ein, das Parlament „umgehend und umfassend in allen Phasen der Verhandlungen zu und des Abschlusses von internationalen Übereinkünften einschließlich der Festlegung von Verhandlungsleitlinien“ zu unterrichten, wobei die Unterrichtung „so rechtzeitig [erfolgt], dass [das EP] seinen Standpunkt zum Ausdruck bringen kann und die Kommission den Standpunkten des Parlaments im Rahmen des Möglichen Rechnung tragen kann“⁵.

Der Rat fechtet diese Bestimmungen allerdings an, da er die Verhandlungsphasen und entsprechenden Dokumente, über die das Parlament unterrichtet werden muss, auf den Zeitraum auf die Phasen nach Beginn der Verhandlungen begrenzen will und ein Vetorecht in der Weitergabe aller oder bestimmter Teile der zugrunde liegenden EU-Dokumente geltend macht. Dagegen geht das Parlament davon aus, dass seine Unterrichtung ab den Empfehlungen und Mandatsentwürfen zur Aufnahme internationaler Verhandlungen beginnt. Beide Positionen etablieren ein Spannungsfeld, das sich in der Praxis bewähren muss. Tatsächlich stießen bisher die EP-Ausschüsse für Handel und Fischerei auf weniger, jene für Verkehr, Umwelt, Auswärtige Angelegenheiten sowie der EP-Unterausschuss für Menschenrechte dagegen auf erhebliche Probleme im Zugang zu Informationen aus den frühen Phasen internationaler Verhandlungen.

Im Vergleich zu den alten Verträgen weitet der Lissabonner Vertrag die Rechte des Parlaments also erheblich aus, da die für die Umsetzung der gemeinsamen Handelspolitik (GHP) erforderlichen Maßnahmen im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren anzunehmen sind (Art. 207 AEUV). Außerdem ist für den Abschluss aller internationalen Abkommen die Zustimmung des EP erforderlich, wenn eines der folgenden vier Kriterien erfüllt ist (Art. 217 AEUV):

- das Abkommen ist Teil eines Assoziierungsabkommens,
- durch das Abkommen wird ein spezifischer, institutioneller Rahmen durch die Begründung besonderer Kooperationsverfahren geschaffen,
- das Abkommen hat besondere budgetäre Belastungen für den Unionshaushalt zur Folge,
- das Abkommen berührt Bereiche, in denen entweder das Mitentscheidungsverfahren oder aber das Zustimmungsverfahren des EP gilt.

Entsprechend der Vertragsregeln der Art. 207(3) und 218 AEUV ermächtigt der Rat immer die Kommission zur Aufnahme der Verhandlungen zu Handelsabkommen. Anschließend obliegt es der Kommission, die Ver-

⁵ Vgl. Rahmenvereinbarung über die Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission, Abl. L 304 vom 20.11.2010, S. 47

handlungen nach Maßgabe der vom Rat erteilten Richtlinien und im Benehmen mit dem HAR zu führen. Gemäß diesen Vertragsbestimmungen ist die Beteiligung des Parlaments weder am Mandatierungsverfahren noch an den laufenden Verhandlungen vorgesehen. Die in der 2010 geschlossenen Rahmenvereinbarung zwischen Parlament und Kommission enthaltenen Bestimmungen über die Informations- und Konsultationsverfahren bei internationalen Übereinkünften sind für das EP daher entscheidend, um seine vertraglichen Mitwirkungsrechte effektiv erfüllen zu können. Die konkrete Unterrichts- und Konsultationspraxis zwischen dem zuständigen Ausschuss für Internationalen Handel und der Kommission ist Gegenstand eines Briefwechsels vom 25. Februar und 26. Oktober 2010. Demnach erhält der Handelsausschuss sämtliche Unterlagen der Kommission, die diese im Zusammenhang mit bi- oder plurilateralen Handelsabkommen an den Rat bzw. dessen Handelsausschuss ab dem Zeitpunkt der Erstellung des Entwurfs eines Verhandlungsmandats übermittelt. Ebenfalls systematisiert ist die Unterrichtung des Ausschusses zu allen laufenden Verhandlungen, wobei Vertreter der Kommission vertrauliche Informationen in geschlossenen Ausschusssitzungen mündlich und schriftlich an den Vorsitzenden, die Koordinatoren der Fraktionen und die Berichterstatter weiterleiten. Entsprechende schriftliche Unterlagen werden hierbei personalisiert, mit spezifischen Wasserzeichen versehen und vom Sekretariat des Ausschusses nur gegen Unterschrift der Empfangsberechtigten herausgegeben. Schließlich haben der Handelsausschuss und die Kommission ein System des „joint forward planning“ etabliert, bei dem sich Vertreter beider Organe im Vorfeld der Ausschusssitzungen über den Stand der Jahresplanung ihrer jeweiligen Arbeiten austauschen und die in der Rahmenvereinbarung geschaffenen Unterrichtungsroutinen des EP konkretisieren. Ergänzt werden diese Verfahren durch vertrauliche Sitzungen des Handelskommissars mit den Fraktionskoordinatoren des Ausschusses, vertrauliche und öffentliche Briefings der Verhandlungsführer der Kommission über laufende Verhandlungen und die Mitwirkung des Ausschussvorsitzenden an einer der ersten Sitzungen des HAR zu Beginn jeder rotierenden Ratspräsidentschaft.

Ohne eine Mitwirkung des Parlament erlässt der Rat allerdings auch künftig einstimmig die Verordnungen und Beschlüsse über die Einzelheiten und Verfahren der Assoziierung der überseeischen Länder und Gebiete der EU-Staaten, sowie die internationalen Übereinkünfte im Rahmen der GASP und GSVP.

Die Aufwertung des EP im Bereich der Handelspolitik wurde bereits unmittelbar im Anschluss an die Europawahlen deutlich. Die Abgeordneten drängten die Kommission, alle laufenden, handelspolitischen Gesetzgebungsprojekte sowie alle internationalen Verhandlungen im Lichte der neuen Verfahrensregeln des Lissabonner Vertrages zu überprüfen und das Parlament entsprechend der neuen Vorgaben einzubinden. In einer Mitteilung an Parlament und Rat vom 2. Dezember 2009 über die Auswirkungen des Inkrafttretens des Vertrags von Lissabon auf die laufenden interinstitutionellen Beschlussfassungsverfahren stellte die Kommission

über 30 Projekte der Handelspolitik auf den Prüfstand. Diese Vorhaben werden seit Anfang 2010 in den Gesetzgebungsprozess eingespeist, da sich ihre Rechts- und Verfahrensgrundlage geändert hat.

Das Parlament, die Kommission und die Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik

2009 hat das Parlament den Präsidenten der Europäischen Kommission, José Manuel Barroso, erstmals gewählt. Zwar "nur" auf Vorschlag des Europäischen Rates, aber "unter Berücksichtigung der Wahlen zum Europäischen Parlament". Damit war bereits nach den Europawahlen klar, dass diejenige europäische Partei den Kommissionspräsidenten stellt, die aus den Europawahlen als stärkste Fraktion hervorging – nach den Wahlen 2009 die Europäische Volkspartei. Die Zustimmung zur Einsetzung der neuen Kommission hat das EP dann im Februar 2010 erteilt, jedoch erst nachdem Kommissionspräsident Barroso auf Druck mehrere Parlamentsfraktionen eine umstrittene Kandidatin zurückzog.

Eine der wichtigsten institutionellen Neuerungen des Lissabonner Vertrages ist die Einrichtung des Amtes der Hohen Vertreterin/des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik (HVU-ASP), in dem die ehemaligen Ämter des beim Rat angesiedelten, Hohen Vertreters für die GASP und des für Außenbeziehungen zuständigen Kommissars zusammengelegt werden. Die/der HVU-ASP verfügt innerhalb der Kommission über einen Sonderstatus, der im Verfahren ihrer Ernennung und ihrer etwaigen Entlassung dokumentiert wird: Sie/er wird vom Europäischen Rat mit qualifizierter Mehrheit im Einvernehmen mit dem Präsidenten der Kommission ernannt; der Europäische Rat kann sie/ihn nach dem gleichen Verfahren entlassen. In ihrer/seiner Funktion als Vizepräsident/in der Kommission reicht sie/er ihren Rücktritt auch ein, falls sie/ihn der Präsident der Kommission dazu auffordert. Als „normales“ Mitglied der Kommission muss sich der/die HVU-ASP auf jeden Fall dem Zustimmungsvotum des EP stellen und mit der Kommission zurücktreten, falls das Parlament einen Misstrauensantrag gegen diese annimmt. Die dreifache Verantwortung der/des HVU-ASP gegenüber dem Europäischen Rat und Rat, gegenüber dem Kommissionskollegium und gegenüber dem EP etabliert sowohl neuartige Kooperationsmöglichkeiten als auch Sollbruchstellen für die beteiligten Organe. Da der hybride Status die/den HVU-ASP ohnehin in Loyalitätskonflikte zwischen dem Rat und der Kommission verwickelt, wendet sich das EP seit der Nominierung der Hohen Vertreterin an die anderen Organe, um die politische und budgetäre Verantwortung abzusichern. Hierbei verfolgt das Parlament zwei Strategien:

- Fragen der politischen Verantwortung der Hohen Vertreterin, die sich aus ihren Funktionen innerhalb der Kommission ergeben, werden über das neue Rahmenabkommen des EP und der Kommission verhandelt. Hierbei steht die Information und Konsultation des Parlaments über Verhandlungen internationaler Abkommen im Vordergrund.

- Fragen der politischen Verantwortung der Hohen Vertreterin als oberste Dienstchefin des Europäischen Auswärtigen Dienstes werden im Rahmen der vereinbarten Regeln des Gründungsbeschlusses zum EAD verhandelt. Die politischen Verantwortungsketten der Hohen Vertreterin und des EAD gegenüber dem Parlament sind dabei Gegenstand eines besonderen in allen Bereichen des außenpolitischen Handelns der Union definiert werden.

Ähnliche Rückkopplungsstränge gelten für die nunmehr ausdrücklich vorgesehene Anhörung von EU-Sonderbeauftragten. Die interinstitutionelle Zusammenarbeit zwischen dem Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) und dem EP besteht dabei nicht nur als Postulat auf dem Papier, sie manifestiert sich auch in den regelmäßigen Besuchen der/des HVU-ASP und ihrer/seiner Vertreter in den Ausschusssitzungen des Parlaments. Aus der Zusammenführung der außenpolitischen Praxis des EP mit jener des EAD ergeben sich Synergieeffekte, wodurch mittel- bis langfristig mehr Kohärenz, Kontinuität und Effizienz in der GASP/GSVP zu erwarten ist. Über seine Haushaltskompetenzen kann das EP indirekt über den Auf- und Ausbau des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) mitentscheiden; einschließlich der zivilen Missionen der GASP und der GSVP und der Verwaltungsaufgaben, die sich aus der Koordinierung militärischer Operationen der EU ergeben.

Die Bestimmungen der 2010 mit der Kommission geschlossenen Rahmenvereinbarung gelten nur insoweit Handlungen der Kommission betroffen sind. Die HVU-ASP und hierbei insbesondere ihre Zuständigkeiten im Hinblick auf die Verhandlung internationaler Abkommen im Bereich der GASP nach Art. 37 EUV in Verbindung mit Art. 218(3) und 218(6), 2. Satz AEUV sind von der Vereinbarung explizit ausgenommen. Kompensatorisch wirkt hier allerdings die Erklärung der HVU-ASP zur politischen Rechenschaftspflicht, die sie im Anschluss an den Gründungsbeschluss zum EAD schriftlich niedergelegt hat.⁶ Dementsprechend wendet die HVU-ASP die Vorgaben der Rahmenvereinbarung über die Aushandlung internationaler Übereinkünfte an, "sofern die Zustimmung des Parlaments erforderlich ist." In Anwendung dieser Erklärung wird der Außenpolitische Ausschuss des EP nunmehr über Instrumente wie vertrauliche Briefings, vertraulich gekennzeichnete Verhandlungsunterlagen und informelle Sitzungen mit den Verhandlungsführern weitaus umfassender als vor Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages informiert. Gleichwohl wirkt sich für das EP der Umstand negativ aus, dass die HVU-ASP auf die loyale Zusammenarbeit mit dem Rat angewiesen ist und Einsprüchen von Mitgliedstaaten gegen die Weiterleitung von Dokumenten in stärkerem Maße Rechnung tragen muss als die Kommissare "ohne Doppelhut".

⁶ Vgl. Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 8. Juli 2010 zu dem Vorschlag für einen Beschluss des Rates über die Organisation und die Arbeitsweise des Europäischen Auswärtigen Dienstes (08029/2010 – C7-0090/2010 – 2010/0816(NLE)), Anlage I: Erklärung der Hohen Vertreterin⁽¹⁾ über die politische Rechenschaftspflicht.

Umsetzung des Lissabonner Vertrages

Zur Erfüllung der im Lissabonner Vertrag normierten Umsetzungsaufträge erarbeitete das Parlament in einer dreistufigen Serie von Initiativentschlüssen und Rahmenverordnungen ein konzeptionelles Gerüst, entlang dessen weitergehende Vorschläge formuliert werden: Ein erstes Paket umfasste die Entschließung vom 13. Januar 2009 zu den Perspektiven für den Ausbau des Dialogs mit den Bürgern im Rahmen des Vertrags von Lissabon⁷, die Entschließungen vom 7. Mai 2009 zu den neuen Aufgaben und Zuständigkeiten des Parlaments bei der Umsetzung des Vertrags von Lissabon,⁸ zur Entwicklung der Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten im Rahmen des Vertrags von Lissabon⁹, und zu den Auswirkungen des Vertrags von Lissabon auf die Entwicklung des institutionellen Gleichgewichts der Europäischen Union,¹⁰ sowie schließlich die Entschließung vom 11. Mai 2011 zur Entwicklung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon.¹¹ Ein zweites, stärker auf Vorschläge der Kommission reagierendes und unmittelbarer legislativ wirkendes Paket umfasst vier Entschließungen: (1) die Entschließung vom 12. November 2009 zu den übergangsweise geltenden haushaltstechnischen Verfahrensleitlinien im Hinblick auf das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon,¹² (2) die im März 2010 verabschiedete Entschließung über die Auswirkungen des Vertrags von Lissabon auf den interinstitutionellen Gesetzgebungsprozess,¹³ (3) die Entschließung vom 5. Mai 2010 zu den Auswirkungen des Inkrafttretens des Vertrags von Lissabon auf die laufenden interinstitutionellen Beschlussfassungsverfahren,¹⁴ und (4) die Entschließung vom 7. Juni 2011 zu den internationalen Luftverkehrsabkommen im Rahmen des Vertrags von Lissabon.¹⁵ Das dritte Paket betrifft schließlich rechtlich verbindliche Maßnahmen, die den Übergang vom ehemaligen EG-Vertrag zu den Regeln des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union. Hierunter fallen die fünf sogenannten „Omni-

⁷ Entschließung vom 13. Januar 2009 zu den Perspektiven für den Ausbau des Dialogs mit den Bürgern im Rahmen des Vertrags von Lissabon (2008/2067(INI)).

⁸ Entschließung vom 7. Mai 2009 zu den neuen Aufgaben und Zuständigkeiten des Parlaments bei der Umsetzung des Vertrags von Lissabon (2008/2063(INI)).

⁹ Entschließung vom 7. Mai 2009 zu der Entwicklung der Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten im Rahmen des Vertrags von Lissabon (2008/2120(INI)).

¹⁰ Entschließung vom 7. Mai 2009 zu den Auswirkungen des Vertrags von Lissabon auf die Entwicklung des institutionellen Gleichgewichts der Europäischen Union (2008/2073(INI)).

¹¹ Entschließung vom 11. Mai 2011 zu der Entwicklung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon (2010/2299(INI)).

¹² Entschließung vom 12. November 2009 zu den übergangsweise geltenden haushaltstechnischen Verfahrensleitlinien im Hinblick auf das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon (2009/2168(INI)).

¹³ Entschließungsantrag vom 17.3.2010 (PE439.720v01-00 / B7-0221/2010) gemäß Artikel 58 und 59 der Geschäftsordnung zu den Auswirkungen des Inkrafttretens des Vertrags von Lissabon auf die laufenden interinstitutionellen Beschlussfassungsverfahren (KOM(2009)0665 – „Omnibus“).

¹⁴ Entschließung vom 5. Mai 2010 zu den Auswirkungen des Inkrafttretens des Vertrags von Lissabon auf die laufenden interinstitutionellen Beschlussfassungsverfahren (KOM(2009)0665) – „Omnibus“.

¹⁵ Entschließung vom 7. Juni 2011 zu dem internationalen Luftverkehrsabkommen im Rahmen des Vertrags von Lissabon (2010/2207(INI)).

bus“-Verordnungen vom 18. Juni (Teile I und II), 23. September (Teil III), 16. Dezember 2008 (Teil IV) und 24. November 2009 (Teil V) zur Anpassung einiger Rechtsakte an den Ratsbeschluss (2006/512/EG) im Hinblick auf das sogenannte Regelungsverfahren mit Kontrolle im Rahmen der Komitologie. Hinzu kommen die in diesem Zusammenhang verabschiedete Entschließung des Europäischen Parlaments vom 5. Mai 2010 zur legislativen Befugnisübertragung (2010/2021(INI))¹⁶ und die anschließend mit Rat und Kommission bis Februar 2011 in erster Lesung ausgehandelte Verordnung zur Festlegung der allgemeinen Regeln und Grundsätze, nach denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren.¹⁷

¹⁶ Entschließung vom 5. Mai 2010 zur legislativen Befugnisübertragung (2010/2021(INI)).

¹⁷ Vgl. *ABl. L 055 vom 28/02/2011 S. 13-18.*

Der Europäische Rat und sein Präsident

Andreas Maurer (März 2010)

Vertragsgrundlage	Art. 13, 15, 18, 22, 26 EUV und Art. 68, 121, 148, 222, 235-236 AEUV
Wichtigste Reformen	<ul style="list-style-type: none"> • Gründung des Europäischen Rates als Organ der EU • Permanenter, gewählter Vorsitz als Präsident des Europäischen Rates • Neue Impulsgebungs-, Koordinierungs-, Beschlussfassungs- und Weisungsrechte des Europäischen Rates • Repräsentations- und Steuerungsaufgaben des Präsidenten
Umsetzungsmaßnahmen	<ul style="list-style-type: none"> • Ernennung Herman van Rompuy zum Präsidenten des Europäischen Rates • Verabschiedung der Geschäftsordnung des Europäischen Rates

Seit Inkrafttreten des Reformvertrages haben sich die Arbeitsgrundlagen des Systems aus Ministerrat und Europäischem Rat massiv verändert. Das bislang eingeübte, institutionelle "Dreieck" aus Parlament, Rat und Kommission mutiert in ein Vieleck mit zwei neuen Vorsitzrollen: Denn erstens erhebt der Vertrag den Europäischen Rat in den Rang eines Organs der EU, zweitens erkennt der Vertrag die besondere Rolle der bislang informell tagenden "Eurogruppe" an und drittens erhalten beide aufgewerteten Institutionen gewählte Präsidenten. Trotz der im Mandat zur Regierungskonferenz 2007 vereinbarten Absage an jedwede Analogie zu staatsähnlichen Symbolen, Begriffen und Amtstiteln werden diese beiden Vorsitzenden nunmehr als "Präsidenten" ihres jeweiligen Gremiums gewählt. Die Frage der Vertretung EU-Europas ist mit dieser neuen Struktur weiterhin unbeantwortet. Denn neben den beiden neuen "Präsidenten" agieren weiterhin der - vom Europäischen Parlament gewählte - Kommissionspräsident und die mit besonderen Vorsitz- und Führungsaufgaben betraute, zwischen Rat und Kommission angesiedelte, Hohe Vertreterin der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik.

Darüber hinaus deutet die Praxis der Staats- und Regierungschefs in internationalen Organisationen und auf internationalen Zusammenkünften (z.B. G-8, G-20) darauf hin, dass sie ihren Anspruch auf Sichtbarkeit und Vertretung ihrer Positionen nicht zugunsten der kollektiven Präsidialorgane der EU aufgeben wollen. Und schließlich zeigt die anhaltende Diskussion um „Führungsakteure“ und entsprechende Funktionen in der bzw. für die EU, dass die im Lissabonner Vertrag normierten Regeln über die Leitung, Organisation und Vertretung der EU gegenüber dritten Staaten und Organisationen nicht die diesbezüglichen Interessen der Staats- und Regierungschefs befriedigt. Die Gründe hierfür sind vielschich-

tig und hängen eng mit dem Wandel des europapolitischen Grundverständnisses in den größeren bzw. wirtschaftlich stärkeren Staaten zusammen. So zeichnet sich in Politikbereichen wie der Justiz- und Innenpolitik, der Wirtschafts-, Währungs- und der Fiskalpolitik eine systematische Infragestellung der gewachsenen oder/und im Lissabonner Vertrag sanktionierten Kompetenzen der Kommission zugunsten ad hoc gebildeter Führungsgremien („Euro-Gipfel“) oder durch Gründung neuer Beratungs- und Entscheidungsstrukturen außerhalb des EU-Vertrags („Prümer Vertrag“, „Fiskalpakt“).

Der Präsident des Europäischen Rates

Am 19. November 2009 wurde der belgische Premierminister Hermann von Rompuy zum ersten ständigen Präsidenten des Europäischen Rates ernannt. Am 1. März 2012 wurde er von den Staats- und Regierungschefs für eine zweite Amtszeit von zweieinhalb Jahren, für die Zeit vom 1. Juni 2012 bis zum 30. November 2014, wiedergewählt und für denselben Zeitraum zum Präsidenten des Euro-Gipfels ernannt. Diesem besonderen, im EU-Vertrag nicht vorgesehenen Gremium sitzt er seit März 2010 vor. In seiner Funktion ist er für die Vorbereitung und Kontinuitätssicherung der Gipfeltreffen zuständig, wobei er mit dem Präsidenten der EU-Kommission zusammenarbeiten und sich auf die Vorarbeiten des Rates "Allgemeine Angelegenheiten" stützen soll. Darüber hinaus ist der Präsident aufgerufen, "auf seiner Ebene, unbeschadet der Befugnisse des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, die Außenvertretung der Union in Angelegenheiten der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik" wahrzunehmen" (Art. 15 (6) Buchstabe d EUV).

Der um diesen Vertragsartikel geworfene Kompetenz- und Verantwortungsschleier lichtet sich erst beim Blick auf die im EUV und AEUV angeführten Handlungsermächtigungen des Europäischen Rates. Denn erst diese geben das sachliche Aufgabenspektrum des Präsidenten des Europäischen Rates wieder.

Nach Art. 15 (1) EUV gibt der Europäische Rat "der Union die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse und legt die allgemeinen politischen Zielvorstellungen und Prioritäten fest". Diese Rollendefinition lehnt sich an die gültige Funktionszuschreibung aus dem Vertrag von Nizza an. Gleichwohl gehen die im EUV und im AEUV einzeln aufgeführten Handlungsermächtigungen des Europäischen Rates weit über die in Art. 15 (1) EUV definierte Rolle hinaus. Der Europäische Rat verfügt nämlich über zahlreiche Beschlussfassungs-, Benennungs-, Wahl- und Abberufungsrechte:

- a) Beschlussfassungsrechte institutioneller Art erhält der Europäische Rat im Hinblick auf die Zustimmung zum Vorschlag über die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments, zur Festlegung der Zusammensetzung der einzelnen Ratsformationen, zur Festlegung des Rotationsprinzips in den Ratsformationen, zur Verlängerung der Ausnahmebestimmungen im Protokoll über die Vertretung der Bürger im Europäischen Parlament und die Stimmengewichtung im Rat, zur

Überführung besonderer Rechtsetzungsverfahren in das normale Gesetzgebungsverfahren, zur Überführung der Einstimmigkeitspflicht im Rat in den Entscheidungsmodus der qualifizierten Mehrheit, zur Festlegung der paritätischen Rotation innerhalb der Kommission und zur Prüfung der vorgeschlagenen Änderungen zu den Verträgen und der Festlegung eines Mandats für neuerliche Regierungskonferenzen.

- b) Politikbereichsspezifische Beschlussfassungsrechte überträgt der Vertrag dem Europäische Rat zur Verabschiedung allgemeiner GASP-Beschlüsse, zur Überführung des Entscheidungsmodus des Rates in der GASP von der Einstimmigkeit in die qualifizierte Mehrheit, zu der Feststellung, dass die gemeinsame Verteidigungspolitik zu einer gemeinsamen Verteidigung führt, zur Festlegung von Leitlinien hinsichtlich der Abkommen der Union mit einem Mitgliedstaat, der aus der Union auszutreten beabsichtigt, zur Fristverlängerung im Hinblick auf die Anwendung der EU-Verträge in einem Mitgliedstaat, der aus der Union austritt, zur Verabschiedung von Schlussfolgerungen zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Union, zur Verabschiedung von Schlussfolgerungen zur Beschäftigungslage, zur Festlegung der strategischen Leitlinien für die legislative und operative Programmplanung im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, zur Festlegung der strategischen Interessen und Ziele der Union, sowie zur Verabschiedung von Beschlüssen über andere Bereiche des außenpolitischen Handelns der Union, die Beziehungen der Union zu einem Land oder einer Region, oder zu Fragen mit verteidigungspolitischen Bezügen, und zur Einschätzung der Bedrohungen, denen die Union ausgesetzt ist.
- c) Wahl-, Benennungs- und Abberufungsrechte macht der Europäische Rat geltend bei der Wahl seines Präsidenten für einen Zeitraum von zweieinhalb Jahren und seiner vorzeitigen Entpflichtung, der Benennung des Präsidenten der Europäischen Kommission, und der Ernennung (nach Zustimmung des Europäischen Parlaments und des Kommissionspräsidenten) und Abberufung der Hohen Vertreterin.
- d) In ihren Wirkungen nicht eindeutig definierte Beschluss- und Weisungsrechte erhält der Europäische Rat gegenüber dem Ministerrat zur Bestimmung der strategischen Interessen der Union und zur Festlegung der Ziele ihrer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Darüber hinaus verfügt der Europäische Rat seit Dezember 2009 über ein Konsultationsrecht gegenüber jedem Mitgliedstaat, wenn dieser auf internationaler Ebene tätig wird oder eine Verpflichtung eingeht.

Erst die genannten, neuen Handlungsermächtigungen des Europäischen Rates geben das sachliche Aufgabenspektrum und Potential des Präsidenten des Europäischen Rates wieder. Fraglich ist somit, ob der der Präsident über ausreichende personelle, administrative, finanzielle und politische Ressourcen verfügt, um den Führungs-, Leitungs-, Vorbereitungs-, Kontinuitätssicherungs-, Konsensförderungs- und Vertretungsaufgaben gerecht zu werden, wie sie bis zum Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages von den Staats- und Regierungschefs der jeweils vorsitzführenden Länder

wahrgenommen wurden. Zudem drängt sich die Frage auf, ob der Präsident eine ähnliche Impulsgeberkraft und Repräsentationsleistung entwickeln kann wie sie vereinzelt von den Staats- und Regierungschefs in ihrer Funktion als Ratspräsident/in ausgeübt wurde. Ebenso zentral war bislang die Vermittlungsrolle "nationaler" Präsidenschaften in den Verhandlungen über europäische "Großprojekte" wie Vertragsänderungen, Erweiterungen und längerfristigen Strategien wie zuletzt im Bereich der Klima- und Energiepolitik. Angesichts der in 50 Jahren Integration entwickelten "Mitführungsrolle" der Staats- und Regierungschefs bleibt fraglich, ob sie als Schattenpräsidenten weiterhin die Fäden in der Hand halten, an der Seite des EU-Präsidenten kooperativ agieren oder ihre zentrale Rolle an ihn abtreten.

Verloren geht im neuen System auch die Repräsentationsrolle der mitgliedstaatlichen EU-Ratspräsidenten gegenüber ihren nationalen Öffentlichkeiten. Die "nationale" EU-Ratspräsidenschaft diente den jeweiligen Regierungen bislang nicht nur zur Profilierung auf der europäischen Ebene, sondern auch auf der nationalen. Die herausgehobene Rolle der Regierungschefs als EU-Ratspräsidenten, die in dem seit Dezember 2009 gültigen System nicht kompensiert wird, macht die Entwicklung gewisser Antagonismen zwischen den nunmehr auch während ihrer eigenen Präsidenschaft zu »normalen« Mitgliedern des Europäischen Rates degradierten Regierungschefs und dem neuen Präsidenten wahrscheinlich. Angesichts ihres möglichen Bedeutungsverlustes schien der Anreiz der Staats- und Regierungschefs, den neuen Vorsitzenden des Europäischen Rates mit umfassenden Ressourcen und Aufgaben auszustatten und das Amt mit einer starken Persönlichkeit auszustatten, nicht sonderlich groß. Andererseits zeigen die jüngere Entwicklung der EU im Bereich der Wirtschafts-, Fiskal- und Wirtschaftspolitik, dass sich Staats- und Regierungschefs größerer Staaten, insbesondere Deutschlands und Frankreichs, nicht auf die Rolle einfacher „Mitglieder des Europäischen Rates“ zurückziehen, sondern statt dessen eigenständige Impulsgeber- und Führungsfunktionen entwickeln, in denen dem Europäischen Ratspräsidenten allenfalls Sprecher-, Moderations- und Mediationsfunktionen zugestanden werden.

Angesichts ihres formalen Bedeutungsverlustes ist der Anreiz der Staats- und Regierungschefs, den Vorsitzenden des Europäischen Rates mit umfassenden Ressourcen und Aufgaben auszustatten, nicht sonderlich groß. Fraglich bleibt darüber hinaus, ob der EU-Ratspräsident aufgrund des umfangreichen Aufgabenzuschnitts des Europäischen Rates über ein ausreichendes Maß an Anerkennung unter den Staats- und Regierungschefs und Legitimität verfügt. Denn während z.B. die Regierungsvertreter der rotierenden Ratspräsidenschaft zumindest dem jeweiligen nationalen Parlament gegenüber rechenschaftspflichtig sind, gilt für Van Rompuy nichts Entsprechendes. Weder die nationalen Parlamente noch das Europäische Parlament verfügen über Instrumente, um regelkonformes Verhalten des EU-Präsidenten zu belohnen oder regelaveres Verhalten zu sanktionieren.

Organisationsprobleme

Im Bereich der europäischen Gesetzgebung ist - angesichts der in den letzten Jahren beobachteten Realentwicklung des Europäischen Rates im Verhältnis zu den anderen Fachräten - davon auszugehen, dass sich die Rolle des Europäischen Rates als höchste Schlichtungs- und Schiedsinstanz in denjenigen Fällen weiter entwickeln wird, in denen mehrere Fachratsformationen zu gegensätzlichen Haltungen und Positionen im Gesetzgebungsprozess gelangen, und in denen der Allgemeine Rat (der Außenminister, mit weiterhin rotierendem Vorsitz) nicht zu einer Einigung gelangt. Der Europäische Rat entwickelt sich in diesem Fall zu einer Art "Oberrat", der nach Art. 15 (1) EUV zwar nicht "gesetzgeberisch tätig" werden darf, aber doch als letzte und höchste Instanz politische Beschlüsse im Namen der Staaten verabschiedet und diese faktisch als Weisungen an die einzelnen Fachratsformationen weiterleitet. Augenfälliges Beispiel dieser Entwicklung ist der Bereich der Währungs- und Wirtschaftspolitik, in der Van Rompuy und der Europäische Rat maßgeblich die Entscheidungen zur Bewältigung der Währungs-, Wirtschafts- und Schuldenkrise vorangetrieben haben.

Langfristig wird jedoch der Druck auf die Staats- und Regierungschefs sowie die ihnen angeschlossenen Verwaltungsapparate zunehmen, entsprechend neuartige, auf das Amt und die Funktion des Präsidenten zugeschnittene Koordinierungs- und Weisungsstrukturen aufzubauen bzw. weiter zu entwickeln. Diese Entwicklung hat mittelbare Folgen für

- das Verhältnis der Außenminister (als Vertreter im Allgemeinen Rat) zu den Fachministern (als Vertreter in den Fachräten),
- für das Verhältnis zwischen den Staats- und Regierungschefs und ihren Pendanten in Drittstaaten, wenn es um die Organisation und Durchführung bilateraler Gipfel und internationaler Konferenzen geht, und
- für das Verhältnis der Außenminister (als Vertreter im Allgemeinen Rat) zu ihren Staats- und Regierungschefs in der Vorbereitung Europäischer Ratssitzungen, insbesondere im Hinblick auf die Einrichtung spezifischer Konsultations- und Koordinierungsmechanismen zwischen den "national" geführten Fachpräsidentenschaften und den Gipfelvorsitzenden des Europäischen Ratspräsidenten.

Unklar ist nach wie vor, wer in längerfristig angelegten, strategischen Projekten wie der Rohstoff-, Energie- und Klimapolitik die Fäden zwischen Fach- und Gipfeltreffen zusammenführt, wer die Schlussfolgerungen des Vorsitzes künftig nicht nur formal autorisiert, sondern auch gegenüber Dritten im Sinne des Europäischen Ratspräsidenten glaubwürdig vertritt. In den ersten zwei Jahren seit Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages ist jedenfalls nicht zu beobachten, dass sich Staats- und Regierungschefs hinter "ihren" Präsidenten stellen. Ihre Reaktionen auf die Aufstände in der arabischen Welt und die anhaltende Währungskrise deuten eher darauf hin, dass sie nach wie vor der Versuchung unterliegen, nationale "Nebenpräsidentenschaften" zu organisieren.

Dabei könnte gerade in der Außenpolitik die Stärkung des Europäischen Rates durch die gemeinsame Positionierung der Staats- und Regierungschefs gegenüber Drittstaaten zu einer effektiven Stärkung der Union insgesamt führen.

Außenpolitisch kann die Stärkung des Europäischen Rates im positiven Fall, durch die gemeinsame Positionierung der Staats- und Regierungschefs gegenüber Drittstaaten, zu einer Stärkung der Union insgesamt führen. Demgegenüber bleibt allerdings die Gefahr einer Blockade des Europäischen Rates als politisch bedeutendstes Entscheidungsgremium der Staaten weiterhin bestehen, was dann zu einem Ausweichen einzelner Staatengruppen auf Formen der "verstärkten Zusammenarbeit" im, d.h. nach den Regeln des EUV, oder außerhalb des EUV, führen kann. Insbesondere die letzte Option birgt im Endeffekt die Gefahr der Aushöhlung der Union auf rein wirtschaftliche Zusammenhänge.

Die Aufwertung des Europäischen Rates im interinstitutionellen Gefüge der Union wurde seit Mitte der 1990er Jahre von den größeren EU-Mitgliedstaaten mit viel Einsatz und letztlich erfolgreich vorangetrieben. Sowohl deutsch-französische als auch spanisch-italienische und verschiedene britische Initiativen haben hierzu entscheidend beigetragen. Im Ergebnis wurde über die Aufgabenzuweisungen des Europäischen Rates in den Bestimmungen des AEUV ein Organ ins Leben gerufen, dessen Zuständigkeiten nicht nur impulsgebender Natur sind. Die institutionelle Balance zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission hat sich dabei zu Lasten der Kommission verändert.

Entscheidend für das Funktionieren des neuen Systems im Europäischen Rat wird somit sein, welche Rolle die Mitglieder des Europäischen Rates ihrem Präsidenten im Alltag seiner Arbeit zugestehen wollen. Da er kein einzelstaatliches Amt innehaben darf, d.h. ihm eine direkte Hausmacht fehlt, kann er - hier lassen EUV und AEUV vieles offen - zum Spielball der Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat werden, genauso aber aufgrund seiner Persönlichkeit eine starke Rolle gegenüber allen Organen der EU spielen, oder sich genötigt sehen, seine Stärke aus der Zusammenarbeit mit den anderen europäischen Institutionen zu beziehen.

Rat der Europäischen Union

Andreas Maurer/Nicolai von Ondarza (Juni 2012)

Vertragsgrundlagen	Art. 16 EUV Art. 235, 236 und 238 AEUV Erklärung (Nr. 7 zu Art. 16.4 EUV und zu Art. 238.2 AEUV)
Wichtigste Reformen	<ul style="list-style-type: none"> • Teilung der Ratsformation Allgemeine und Auswärtige Angelegenheiten • Vorsitz in der Ratsformation Auswärtige Angelegenheiten durch die Hohe Vertreterin/Vizepräsidentin der Kommission • Ausdehnung des Anwendungsbereichs der qualifizierten Mehrheit • Zeitlich gestaffelte Einführung eines Systems der doppelten Mehrheit • Tagungen zu Gesetzgebungsvorhaben werden öffentlich
Umsetzungsmaßnahmen	<ul style="list-style-type: none"> • Aktualisierung der Geschäftsordnung des Rates • Neue Zuteilung der Ratsformationen • Beschluss zum Vorsitz in den Ratsarbeitsgruppen, insbesondere in der GASP/GSVP

Der Rat der Europäischen Union (EU) ist das Organ der Regierungen der Mitgliedstaaten im politischen System der Union. Seine Hauptaufgaben liegen gemeinsam mit dem Europäischen Parlament in der Gesetzgebungs- und Haushaltsbefugnis, sowie in der Koordinierung der Politiken der Mitgliedstaaten nach Maßgabe der Verträge (Art. 16 Abs. 1 EUV). Hierzu tagt der Rat je nach Politikbereich in unterschiedlicher Zusammensetzung, wie etwa die Ratsformation "ECOFIN" zu Wirtschafts- und Finanzangelegenheiten.

Aufbauend auf die Ratsreform von 2002 zielen die Veränderungen der institutionellen Struktur des Rates der EU im Lissabonner Vertrag vornehmlich auf eine Verbesserung der internen Koordination und der Handlungsfähigkeit des Gremiums ab. Hierzu wird erstens ein Hybridsystem beim Vorsitz in der Ratsstruktur eingeführt. Demnach erhalten der Europäische Rat, die EURO-Gruppe und der Rat für Auswärtige Angelegenheiten (RAA) je einen ständigen, auf Zeit ernannten Vorsitz; handelspolitische Tagesordnungspunkte des RAA sowie alle anderen Ratsformationen bleiben dem rotierenden Ratsvorsitz überlassen. Zweitens führt der Vertrag ein neues Entscheidungssystem der sog. "doppelten Mehrheit" ein, dass allerdings von zahlreichen Ausnahmen und einer langen Übergangsperiode gekennzeichnet ist. Bis mindestens 2017 bleiben die Abstimmungen im Rat daher wenig transparent und auf dem System der gewichteten Stimmen verhaftet.

Hybridsystem beim Vorsitz im Rat

Beim Bestreben, die Effizienz und Kontinuität der Arbeit im Rat zu verbessern stand insbesondere der halbjährlich rotierende Vorsitz auf dem Prüfstand. Dieses System sah sich nach der schrittweisen Erweiterung der Union auf nunmehr 27 Mitgliedstaaten mit erheblichen Problemen konfrontiert: Zum einen reduzierte sich seine Identifikations- und Motivationsfunktion für die nationalen Regierungen auf ein Minimum, da angesichts der stark gewachsenen Anzahl an Mitgliedstaaten dreizehneinhalb Jahre zwischen den Präsidentschaften eines Landes vergehen. Mit der Verdichtung der parallel in der EU verhandelten Rechtsakte, der Repräsentation nach Außen und der Vermittlung zwischen den Mitgliedstaaten sowie mit dem Europäischen Parlament und der Kommission stiegen zum anderen die entsprechenden funktionalen Anforderungen an den Vorsitz. Besonders deutlich zeigte sich dies in der Außen- und Sicherheitspolitik, in der die Partner der EU halbjährlich mit einem neuen Ansprechpartner konfrontiert waren und die Handlungsfähigkeit in Krisen zum Großteil davon abhängig war, welches Land zufällig gerade den Vorsitz im Rat innehatte.

Angesichts dieses Reformdrucks sieht der Vertrag von Lissabon ein Hybrid-System für die Ratspräsidentschaft vor. Im Europäischen Rat, als EU-Organ aufgewertet, führt ein ständiger, für zweieinhalb Jahre gewählter Ratspräsident die Geschäfte (Art. 15(6) EUV). Als ersten Präsidenten des Europäischen Rates wurde im November 2009 Herman van Rompuy gewählt.

Im Ministerrat hingegen wird die halbjährlich rotierende Präsidentschaft der EU-Mitgliedstaaten beibehalten (Art. 16(9) EUV). Nur in der EURO-Gruppe und im RAA (mit Ausnahme der Handelspolitik) wird der Vorsitz von jeweils auf Zeit ernannten Personen wahrgenommen (siehe unten). Die weiteren Details wie die Zusammensetzung der Ratsformationen, das Prinzip der Rotation oder den Vorsitz in den Ratsarbeitsgruppen überlässt der Lissabonner Vertrag Umsetzungsentscheidungen im Rahmen des Selbstorganisationsrechts der Organe (Art. 236 AEUV). Pünktlich mit dem Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags haben der Europäische Rat und der Ministerrat am 1. Dezember 2009 hierzu eine Reihe von Beschlüssen gefasst:

Tabelle 1: Beschlüsse des Europäischen Rates und des Ministerrats zur Arbeit des Rates am 1. Dezember 2009

Beschlussfassendes Organ	Beschluss	Nummer
Europäischer Rat	Geschäftsordnung des Europäischen Rates	2009/882/EU
Rat der EU	Geschäftsordnung des Rates der EU	2009/937/EU
Europäischer Rat	Wahl des Präsidenten des Europäischen Rates (Herman van Rompuy)	2009/869/EU
Europäischer Rat mit Zustimmung des Präsidenten der Kommission	Ernennung des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik (Catherine Ashton)	2009/880/EU
Rat der EU	Ernennung des Generalsekretärs des Rates der EU (Pierre de Boissieu)	2009/911/EU
Rat der EU	Beschäftigungsbedingungen des Präsidenten des Europäischen Rates	2009/909/EU
Rat der EU	Beschäftigungsbedingungen des Hohen Vertreters der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik	2009/910/EU
Rat der EU	Beschäftigungsbedingungen des Generalsekretärs des Rates	2009/912/EU
Europäischer Rat	Ausübung des Vorsitzes im Rat	2009/881/EU
Rat der EU	Durchführungsbeschluss über die Ausübung des Vorsitzes im Rat und über den Vorsitz in den Vorbereitungsgremien des Rates	2009/908/EU
Rat der EU	Festlegung der Liste der Zusammensetzungen des Rates	2009/878/EU

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Im Durchführungsbeschluss zur Ausübung des Vorsitzes des Rates wird die Reihenfolge und Rotation bis zum ersten Halbjahr 2020 festgelegt. Deutschland, das zuletzt im ersten Halbjahr 2007 den Vorsitz innehatte, wird demnach im 2. Halbjahr 2020 erneut die EU-Ratspräsidentschaft übernehmen. Zum anderen wurden die Formationen der Fachminister auf zehn festgelegt, wobei die seit 2002 bestehende Zuteilung der Ratsformationen weitgehend beibehalten wurde. Zentrale und einzige Änderung ist die formelle Trennung des ehemaligen Rates für Allgemeine Angelegenheiten und Auswärtige Beziehungen in zwei separate Ratsformationen, die schon im Vertrag vorgesehen ist (Art. 16 Abs. 6 EUV).¹⁸

Eine Aufwertung erfährt der Rat für Allgemeine Angelegenheiten, der nicht nur wie bisher die Tagungen des Europäischen Rates vorbereiten, sondern eine Koordinierungsfunktion zwischen den Fachministerräten einnehmen soll (Art. 16 Abs. 6 EUV). Diese Koordinierungsfunktion und die Zuständigkeit für übergreifende Themen (z.B. Erweiterung oder die finanzielle Vorausschau) werden in Art. 2(2) der ebenfalls am 1. Dezember

¹⁸ Inhaltlich waren die Tagesordnungen zum Bereich "Allgemeine Angelegenheiten" und zu den "Auswärtigen Beziehungen" seit der Ratsreform von 2002 schon getrennt.

2009 in Kraft getretenen, neuen Geschäftsordnung des Rates betont.¹⁹ Eine Verbesserung der Kohärenz der Ratsarbeit soll zusätzlich durch das Prinzip der Triopräsidentschaften erreicht werden, nachdem jeweils drei Staaten sich für ihre Übernahme des Vorsitzes enger koordinieren und auf ein gemeinsames Programm einigen. Dieses Prinzip ist zwar selbst nicht im Vertrag verankert, wurde mit der aktualisierten Geschäftsordnung des Rates aber erneut festgelegt (Art. 1 Abs. 4 Geschäftsordnung des Rates). Demnach können sich die Mitglieder eines Trios beispielsweise untereinander die Leitung einer Arbeitsgruppe im Rat übertragen, damit ein Dossier kontinuierlich von einem Vorsitz betreut wird. In der Praxis wurden Triopräsidentschaften bereits 2007 eingeführt.

Insgesamt wird also ein Hybrid-System geschaffen, um die Kontinuität, Kohärenz und Effizienz des Ratssystems zu verbessern. Rotierenden Vorsitzen stehen stabile, teils gewählte, teils vom Generalsekretariat des Rates gestellte Vorsitze (in den Arbeitsgruppen des Rates) gegenüber. Ob damit der erwünschte Kohärenz- und Effizienzgewinn erreicht werden kann, ist jedoch fraglich. Zum einen wird der interorganisationelle Koordinationsaufwand im Gesamtsystem des Rates mit dem Präsidenten der Europäischen Rates, dem Präsidenten der EURO-Gruppe und der Hohen Vertreterin erhöht. Zum anderen stehen die Mitgliedstaaten bei Übernahme des Vorsitzes jeweils vor einem politischen Dilemma – während der Großteil des administrativen Aufwands bei ihnen verbleibt, müssen die in der Regel politisch wichtigsten Regierungsmitglieder, der Regierungschef und der Außenminister, den Vorsitz abgeben.

Sonderfall Außen- und Sicherheitspolitik

Die weitreichendsten Reformen beim Vorsitz im Ratssystem erfährt neben dem Europäischen Rat der gesamte Bereich der auswärtigen Beziehungen der EU. So geht der Vorsitz im Rat für Auswärtige Angelegenheiten an das neue geschaffene Amt des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik. In dieser Ratsformation werden die Entscheidungen in der GASP/GSVP, der Entwicklungszusammenarbeit, der auswärtigen humanitären Hilfe, aber auch der Gemeinsamen Handelspolitik²⁰ getroffen. In der Umsetzung hat der Rat der Hohen Vertreterin hierfür in der neuen Geschäftsordnung des Rates alle bislang dem rotierenden Vorsitz zur Verfügung stehenden Mittel zugesprochen, insbesondere die Tagesordnung zu setzen sowie Kompromissvorschläge auszuhandeln und vorzulegen.

Doch auch vertikal wurden die Grundlagen für eine durchgängige Leitung der Entscheidungsfindung durch die Hohe Vertreterin in der Außen- und Sicherheitspolitik neu gesetzt. Obgleich diese Entscheidungen rechtlich verbindlich von den Außenministern im Rat getroffen werden, wird der Großteil in den Ratsarbeitsgruppen zwischen Vertretern der

¹⁹ ABl. L 325 vom 11.12.2009, S. 36–61.

²⁰ Die Gemeinsame Handelspolitik der Union bildet jedoch innerhalb des Rates für Auswärtige Angelegenheiten eine weitere Ausnahme, da deren Entscheidungen zwar in dieser Ratsformation getroffen werden, für die aber gemäß Art. 2 (5) der neuen Geschäftsordnung des Rates weiterhin die rotierende Ratspräsidentschaft den Vorsitz führt.

Mitgliedstaaten vorverhandelt, insbesondere dem Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee (PSK). Letzteres nimmt zusätzlich die politische Kontrolle und strategische Leitung von GSVP-Operationen war. Der Vorsitz in diesen für die Entscheidungsfindung in der Außen- und Sicherheitspolitik zentralen Gremien und die Vorlage von Entwürfen als Entscheidungsgrundlage oblagen bislang der rotierenden Ratspräsidentschaft. Direkt im Anschluss an das Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags hat der Rat am 1. Dezember 2009 festgelegt, dass nach einer Übergangsphase von 6 bis 12 Monaten alle Arbeitsgruppen mit geographischem Fokus (wie etwa zum Nahen Osten), zur GASP (wie etwa zu den Vereinten Nationen) und zur GSVP (wie etwa zur Europäischen Rüstungspolitik) von einem Vertreter der Hohen Repräsentantin geführt werden.²¹ Die jeweiligen Vertreter ernennt sie autonom – in der Praxis nach Rücksprache mit den Mitgliedstaaten –, wobei diese dann in den Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) eingegliedert werden. Zusätzlich in den EAD überführt wurden alle Strukturen der GSVP wie etwa das EU-Lagezentrum, der EU-Militärausschuss oder die Kommandostruktur für zivile GSVP-Operationen.

Die Hohe Vertreterin verfügt somit über die Mittel und Instrumente, um die gesamte Entscheidungsfindung in dem von ihr verantworteten Politikbereich von der Initiative über die Beratung in den Ratsarbeitsgruppen bis hin zur Entscheidung im Rat zu steuern. Dies unterscheidet sie vom Präsidenten des Europäischen Rates, der nur auf oberster Ebene direkten Zugriff auf den Europäischen Rat hat und in seiner Vorbereitung auf die rotierende Ratspräsidentschaft angewiesen ist.

Ausdehnung der Entscheidungsverfahren mit qualifizierter Mehrheit

Arbeitsstil und Effizienz der EU-Organe sind wesentlich davon abhängig, ob Rechtsakte durch einstimmige oder mehrheitliche Beschlüsse im Rat verabschiedet werden können. Die Möglichkeit zur Mehrheitsentscheidung erhöht – im Gegensatz zum Einstimmigkeitserfordernis – die Verhandlungsbereitschaft der Beteiligten und somit auch die Entscheidungseffizienz des Rates. Die Ausweitung der Anwendungsfelder für Mehrheitsbeschlüsse spiegelt insofern die Einsicht der Mitgliedstaaten wider, aus Gründen der Handlungseffizienz und -fähigkeit ihre nationalstaatliche Souveränität in den betroffenen Politikfeldern dauerhaft aufzugeben und die angenommenen Rechtsakte auch als unterlegene Minderheit – und unter Umständen gegen den Willen der nationalen Parlamentsmehrheit – umzusetzen.

Empirisch fungiert die Mehrheitsentscheidung als ein über dem Rat schwebendes Damoklesschwert zur Steigerung der Entscheidungsfreudigkeit im "Schatten der Abstimmung". Analysen zur effektiven Nutzung der qualifizierten Mehrheitsregeln im Rat belegen, dass die Ausdehnung der

²¹ Der Vorsitz in allen Ratsarbeitsgruppen zu den Bereichen Handel und Entwicklung sowie der Vorsitz der Referenten für Außenbeziehungen, und der Vorsitz der Arbeitsgruppen Terrorismus, Konsularischen Angelegenheiten, Völkerrecht und Seerecht verbleibt hingegen bei der rotierenden Ratspräsidentschaft.

Anwendungsfelder für Mehrheitsentscheidungen bis Ende der Neunzigerjahre nicht dazu geführt hat, dass ein größerer Anteil der Ratsentscheidungen auf der Grundlage einer Abstimmung verabschiedet wurde.

Bereits für die letzten vier Regierungskonferenzen 1986/1987, 1991/1993, 1996/1999 und 2000/2002 war die Ausweitung der Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit ein erklärtes Ziel einer Mehrheit der Mitgliedstaaten. Eine möglichst breite Anwendung dieses Prinzips ließ die Sicherstellung der Handlungsfähigkeit einer erweiterten Union schon alleine deshalb erwarten, weil kaum vorstellbar ist, wie 27 Staaten einstimmig über Verteilungs- und Regulierungspolitiken entscheiden sollen, die schon auf Grund der absehbar größeren sozioökonomischen Unterschiede und der hierauf basierenden Interessendivergenzen zu einer tendenziell immer asymmetrischeren Kosten- und Lastenverteilung führen. In den Nizza-Verhandlungen war die Ausweitung des Anwendungsbereichs für Mehrheitsentscheidungen das Ergebnis unsystematischer Einzelfallprüfungen. Die Prüfkriterien waren dabei fast ausnahmslos am Interessenausgleich zwischen den Mitgliedstaaten, und nicht an einem angesichts der zu erwartenden Effekte der EU-Erweiterung an strategischer Bedeutung gewinnenden Maßstab der inneren Steuerbarkeit und der äußeren Handlungsfähigkeit der Union ausgerichtet. Der Vertrag von Nizza führte schließlich zu 32 neuen von insgesamt 137 Bereichen, die mit In-Kraft-Treten des Vertrags von Nizza in die qualifizierte Mehrheit überführt wurden.

Im Verfassungskonvent konnte relativ rasch Einigkeit darüber erzielt werden, dass eine Verbesserung der Handlungsfähigkeit der Union in allererster Linie über die Beschlussfassungsverfahren im Ministerrat zu erzielen wäre. Der Verfassungsentwurf des Konvents reduzierte die Zahl der fallspezifischen Handlungsermächtigungen, in denen der Rat einstimmig entscheiden muss, von 82 auf 78 und erhöhte die Zahl der Anwendungsfelder für qualifizierte Mehrheitsentscheidungen von 137 auf 177. Die Regierungskonferenz 2003 konnte dieses Ergebnis nicht bestätigen. Auf Grund der neuen Sonderklauseln im Bereich der Innen- und Justiz- und der Sozialpolitik sowie der erst in der Regierungskonferenz vereinbarten neuen Verfahren für die Änderung des VVE, stieg die Zahl der qualifizierten Mehrheitsverfahren auf 181 und diejenige der einstimmigen Verfahren auf 92 an. Der Lissabonner Vertrag hat an dieser Zuordnung nichts geändert. Im Vergleich zwischen den Endtexten des Konvents und dem Lissabonner Vertrag nimmt somit die Zahl der Einstimmigkeitserfordernisse von 28,78 auf 30,62 Prozent zu und die der Mehrheitsverfahren von 65,31 auf 59,54 Prozent ab.

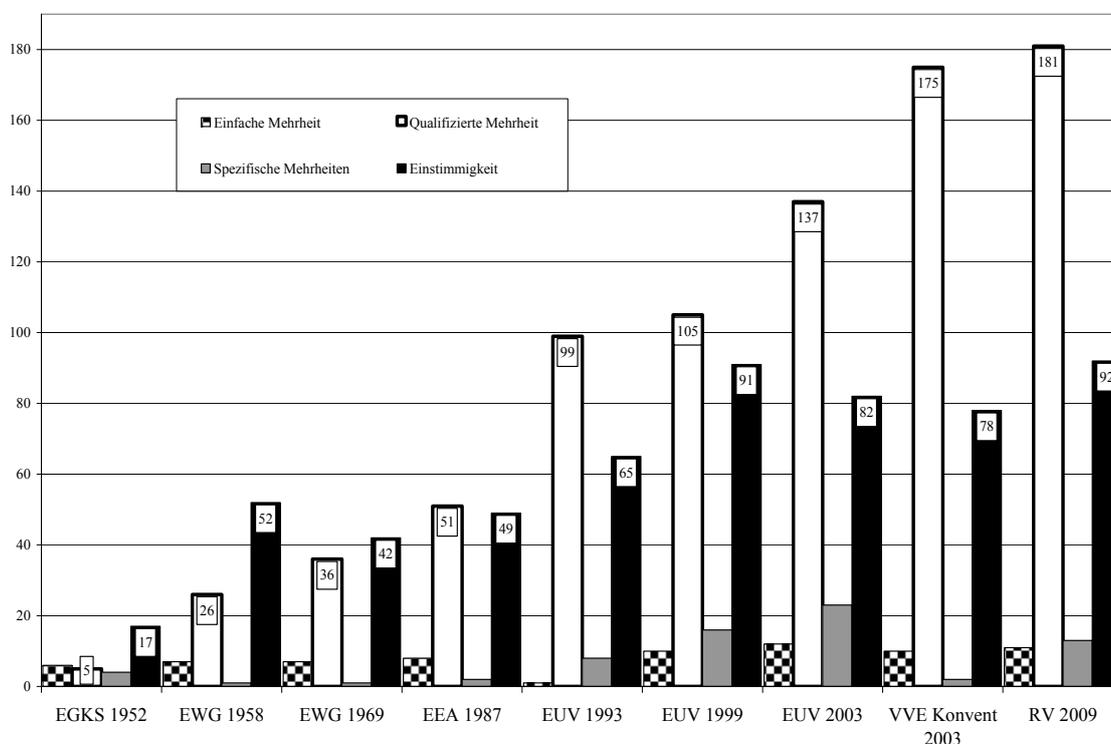
Tabelle 2: Entscheidungsmodi im Rat nach den Verfassungsentwürfen des Konvents (CONV 850/03) und nach dem Lissabonner Vertrag vom 13. Dezember 2007

	Einstimmigkeit		Qualifizierte Mehrheit		Einfache Mehrheit		Besondere Mehrheiten > QM		Rechte des ER-Vorsitzenden		Summe
		%		%		%		%		%	
VVE-Konvent	78	28,78	177	65,31	10	3,69	2	0,74	4	1,48	271
Lissabonner Vertrag	92	30,26	181	59,54	11	3,62	13	4,28	7	2,30	304

Legende: QM: Qualifizierte Mehrheit, EP: Europäisches Parlament, ER: Europäischer Rat.

Im Vergleich zu den vorangegangenen Regierungskonferenzen bestätigt der LV damit den im Vertrag von Amsterdam bereits eingeschlagenen Trend zur Reduzierung der Einstimmigkeitsvorbehalte sowie den zuletzt im Vertrag von Nizza bestätigten Pfad hin zur weiteren Ausdehnung der Anwendungsfelder für qualifizierte Mehrheitsentscheidungen.

Abbildung 1: Entwicklung der Beschlussfassungsmodi im Rat der EU 1952 - 2009



Quelle: Andreas Maurer 2009. Eigene Berechnung auf der Grundlage der Verträge.

Die Entwicklung des relativen Anteils der jeweiligen Entscheidungsverfahren im Rat macht allerdings auch deutlich, dass das absolute Wachstum der Bereiche für Mehrheitsentscheidungen vor allem auf Kosten eines Rückgangs derjenigen Fälle zurückzuführen ist, in denen der Rat bislang mit besonderen Mehrheiten beziehungsweise mit der einfachen Mehrheit der abgegebenen Stimmen entscheiden kann.

Weiterhin der Einstimmigkeit bedürfen im Rahmen des Lissabonner Vertrags nicht nur die Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik, sondern auch die Festlegung eines mehrjährigen Finanzierungsrahmens, die Steuerharmonisierung, die Diskriminierungsbekämpfung, die nach der Unterzeichnung des Vertrages vereinbarten Pakete zu den Struktur- und Kohäsionsfonds, zahlreiche Einzelbereiche der Umweltpolitik, bestimmte Aspekte der Handelspolitik, der straf- und familienrechtlichen Zusammenarbeit sowie die Bestimmungen über die Einsetzung einer europäischen Staatsanwaltschaft.

Die qualifizierte, doppelte Mehrheit im Wartestand

In der besonders umstrittenen Frage der Einführung eines einfacheren, transparenteren und - zumindest aus Sicht der größeren Staaten - gerechteren Abstimmungsverfahrens im Rat, setzte sich im Konvent das System der qualifizierten, doppelten Mehrheit durch. Die beiden dem Konvent folgenden Regierungskonferenzen 2004 und 2007 veränderten den VVE-Entwurf jedoch erheblich, um einen für alle Seiten tragbaren Kompromiss zu finden.

Der Konvent schlug ursprünglich eine einfache Mehrheit der Mitgliedstaaten (d.h. zurzeit 14 von 27), die 60 Prozent der Bevölkerung entsprechen muss, als Abstimmungsregel vor. Aus Rücksicht auf die Bedenken der kleineren Mitgliedstaaten wurden diese Quoren in der Regierungskonferenz 2004 um jeweils 5 Prozent erhöht, also auf 55 Prozent der Staaten und 65 Prozent der Bevölkerung (Art. 16 (4) EUV). Für Rechtsakte, die nicht auf Vorschlag der Kommission oder des Hohen Vertreters erlassen werden, erhöht sich das Staatenquorum auf 72 Prozent (Zum Vergleich: Das gegenwärtige Quorum von 255 von 345 gewogenen Stimmen entspricht etwa 74 Prozent der Staaten). Wichtig für die „kleinen“ Staaten war zudem die Festlegung der Sperrminorität, nach der mindestens vier Staaten erforderlich sind, um eine Entscheidung zu verhindern. Diese Schutzklausel wurde eingefordert, um eine Blockadekoalition der drei großen Staaten Deutschland, Frankreich und Großbritannien zu verhindern.

Um auch die letzten Einwände insbesondere der polnischen Delegation aufzunehmen, vereinbarten die Staats- und Regierungschefs auf der Regierungskonferenz 2007 eine Reihe von Ergänzungen:

1. Nach Art. 16 (4) EUV gilt das neue System der doppelten Mehrheit ab dem 1. November 2014.
2. Allerdings räumt das Protokoll über die Übergangsbestimmungen die Möglichkeit ein, für einen Übergangszeitraum bis zum 31. März 2017 weiterhin auf das Abstimmungssystem des Vertrags von Nizza zurückzugreifen.

3. Der Kompromiss von Ioaninna wird über den Rückgriff auf eine rechtlich unverbindliche Erklärung (Nr. 7 zu Art. 16 (4) EUV und zu Art. 238 (2) AEUV) für die Übergangszeit vom 1. November 2014 bis zum 31. März 2017 aktiviert. Demnach soll der Rat keine Entscheidung mit der neuen qualifizierten Mehrheit treffen, wenn mindestens drei Viertel des Bevölkerungsanteils (= 26,25 Prozent) oder mindestens drei Viertel der Mitgliedstaaten (= 33,75 Prozent), die für die Bildung einer Sperrminorität erforderlich wären, der Annahme eines Rechtsaktes widersprechen.
4. Ab dem 1. April 2014 wird der Schwellenwert des Ioaninna-Kompromisses dauerhaft auf je 55 Prozent der Staaten (= 24,75 Prozent) bzw. der Bevölkerung (19,25 Prozent), die für die Bildung einer Sperrminorität erforderlich wären, gesenkt.

Insgesamt konnte in den beiden Regierungskonferenzen zwar grundsätzlich ein Wechsel vom System der gewichteten Stimmen hin zu einem System der doppelten Mehrheit erreicht werden. Der Mehrwert der doppelten Mehrheit wird aber durch die Vielzahl von Konditionen und einer Übergangsphasen kaum ersichtlich, zumal das Abstimmungssystem weder transparenter noch automatisch effizienter ist.

Öffentlichkeit der Ratstagungen

Eine nur auf den ersten Blick rein verfahrenstechnische Änderung enthält der Vertrag zusätzlich mit der Vorgabe, dass in Zukunft alle Beratungen und Abstimmungen des Rates zu Gesetzesvorlagen öffentlich stattfinden (Art. 16 (8) EUV). Zur Umsetzung dieser Norm sieht die neue Geschäftsordnung des Rates vor, dass alle Dokumente sowie Protokolle von Ratssitzungen, die unter „Beratungen über Gesetzgebungsakte“ fallen, öffentlich zugänglich gemacht werden. Die jeweiligen Tagungen werden dann, einschließlich einer Übersetzung in alle Amtssprachen der Union, im Internet live zugänglich gemacht. Alle anderen Beratungen, wie etwa zur Außen- und Sicherheitspolitik, sind weiterhin nicht öffentlich, können aber auf Vorschlag des jeweiligen Vorsitzes öffentlich gemacht werden. In der Folge könnte sich durch damit transparenteren Verhandlungen im Rat auch die Verhandlungsdynamik an sich ändern.

Da die neue Geschäftsordnung jedoch nicht die Möglichkeit bereit hält, in Ausnahmefällen auch Beratungen über Gesetzgebungsakte unter Ausschluss der Öffentlichkeit abzuhalten, besteht die Möglichkeit, dass diese Beratungen in den informellen Raum (informelle Ratssitzungen) verlagert werden. Zudem tagt der aufgewertete Europäische Rat, in dem zunehmend Leitlinien für die EU-Politik beschlossen werden, grundsätzlich nicht öffentlich.

Die Europäische Kommission

Nicolai von Ondarza/Anne Schmidt (Juni 2012)

Vertragsgrundlage	Art. 13, 17-18 EUV, Art. 244-250 AEUV, Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit
Wichtigste Reformen	<ul style="list-style-type: none"> • Wahl des Kommissionspräsidenten durch das EP • Hoher Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik als Vizepräsident der Kommission • Frühwarnmechanismus und Subsidiaritätskontrolle durch die nationalen Parlamente • Verkleinerung der Kommission ab 2014 • Klagebefugt gegenüber Beschlüssen des Europäischen Rates mit Rechtswirkung gegenüber Dritten
Umsetzungsmaßnahmen	<ul style="list-style-type: none"> • Wahl und Zusammensetzung der neuen Kommission im Februar 2010 • Rahmenabkommen zur Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament • Neuregelung des Komitologieverfahrens unter voller Mitsprache des Europäischen Parlaments • Umsetzungsbeschluss zur Verkleinerung der Kommission steht noch aus

Die Europäische Kommission ist eines der Hauptorgane der Europäischen Union und sie nimmt im traditionellen Verständnis drei Kernaufgaben im politischen System der Union ein: Erstens als „Motor der Integration“, da Vorschläge für Rechtssetzung der Union nur von ihr kommen können. Zweitens überwacht sie als „Hüterin der Verträge“ die Umsetzung und Anwendung der EU-Entscheidungen in den Mitgliedstaaten und kann gegen diese nötigenfalls ein Vertragsverletzungsverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof einleiten. In einer dritten Rolle als „Exekutive der Gemeinschaft“ ist sie neben dem Rat für die Durchführung von Rechtsakten auf EU-Ebene und die Ausführung des Haushalts zuständig. In allen drei Rollen ist die Kommission in den letzten Jahren durch andere Akteure auf EU-Ebene zunehmend unter Druck geraten, so dass sie in der öffentlichen Wahrnehmung deutlich an Bedeutung verloren hat.

Bei den Verhandlungen zum EU-Verfassungsvertrag und zum Vertrag von Lissabon wurden die drei grundsätzlichen Funktionen der Kommission nicht in Frage gestellt, sondern im Kern zwei Ziele verfolgt: Zum einen sollte die demokratische Legitimität der Kommission durch eine Wahl des Kommissionspräsidenten vom Europäischen Parlament gestärkt werden. Zum anderen sollte die Effizienz der Kommission erhöht werden, indem vom Prinzip, ein Kommissar pro Land' Abstand genommen und so die Anzahl der Kommissare reduziert werden sollte. Diese Reform soll jedoch

vor ihrem Inkrafttreten 2014 wieder rückgängig gemacht werden – ein Umsetzungsbeschluss steht hier noch aus. Nicht zuletzt ist die Kommission aber auch von anderen institutionellen Innovationen des Lissabonner Vertrags betroffen, die sich direkt auf ihre Arbeit auswirken werden: So fungiert die Hohe Vertreterin der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik als Vize-Präsidentin der Kommission, die Subsidiaritätskontrolle und die Europäische Bürgerinitiative beeinflussen ihr Initiativrecht und mit dem Präsidenten des Europäischen Rats gibt es einen weiteren institutionellen Akteur, mit dem sich die Kommission abstimmen muss.

In der Umsetzung der Lissabonner Vertragsreformen stellt sich für die Kommission demnach vor allem die Frage, wie sie sich im veränderten Institutionengefüge der Europäischen Union positioniert. Erste Entscheidungen wie die Grundsätze für das neue interinstitutionelle Abkommen zwischen Europäischem Parlament und Kommission oder die Verhandlungen über die Wirtschaftsstrategie der EU für 2020 deuteten schon 2010 darauf hin, dass sich der Bedeutungsverlust im Institutionendreieck gegenüber dem Europäischen Parlament und den Mitgliedstaaten im Rat fortsetzt. Beim Management der europäischen Schuldenkrise hat die Kommission jedoch eine zwiespältige Rolle gespielt – zwar konnte sie kaum ihre Rolle als Motor der Integration ausspielen, da ein Großteil der Initiativen politisch aus dem Europäischen Rat bzw. den neuen Gipfeln der Staats- und Regierungschefs der Eurostaaten kamen. Bei der Umsetzung wie etwa der Zusammenarbeit mit Griechenland oder dem Europäischen Semester ebenso wie bei der Detailausarbeitung von Gesetzesinitiativen für die Umsetzung der politischen Leitlinien, hat die Kommission wichtige Funktionen übernommen.

Wahl und Zusammensetzung der Kommission – ein Mehr an Legitimation und Effizienz bei weiter fortschreitender Präsidentialisierung?

Mit dem Vertrag von Lissabon verband sich der Anspruch, die Arbeit der Kommission sowohl effizienter zu gestalten als auch stärker zu legitimieren: ersteres durch eine Verkleinerung der Kommission, zweiteres durch eine stärkere Anlehnung an das Europäische Parlament bei der Wahl des Kommissionspräsidenten. Erstmals „wählt“ das EP diesen mit der Mehrheit seiner Mitglieder und muss nicht mehr nur „zustimmen“. Artikel 17 Abs. 7 EUV verpflichtet den Europäischen Rat zudem, bei seinem mit qualifizierter Mehrheit beschlossenen Vorschlag an das EP für einen Kandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten das Ergebnis der Europawahl zu berücksichtigen. Wenngleich damit nicht automatisch eine Wahl mit europäischen Spitzenkandidaten stattfindet, soll die Person des Kommissionspräsidenten gleichwohl die parteipolitischen Mehrheitsverhältnisse im EP widerspiegeln. So wurde José Manuel Barroso bereits vor Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags vom EP als Kommissionspräsident wiedergewählt, entstammt aber ebenso wie die größte Fraktion im EP der konservativen Parteienfamilie. Für die Europawahl 2014 wird indes in mehreren größeren Fraktionen diskutiert, ob sie für die kommenden Wahlen erstmals

bereits zur Wahl eine gemeinsame Kandidatin bzw. Kandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten nominieren wollen.

Auch bei der Investitur der Kommission zeigt sich erneut deren enge Anbindung an die Kontrollfunktion des EPs. Nach formaler Annahme der Kommissionsliste durch den Europäischen Rat stellen sich die Kandidaten inklusive des Kommissionspräsidenten und der Hohen Vertreterin für die Außen- und Sicherheitspolitik als Kollegium dem EP (Art. 17 Abs. 7 EUV). In Anhörungen vor den Fachausschüssen des EPs werden die designierten Kommissarinnen und Kommissare auf „ihre allgemeine Befähigung und ihren Einsatz für Europa“ (Art. 17 Abs. 3 EUV) sowie ihre Unabhängigkeit hin geprüft. Nach Zustimmung des Parlaments wird die Kommission formal vom Europäischen Rat mit qualifizierter Mehrheit ernannt. Dieses Verfahren wurde im Januar und Februar 2010 angewandt und erlaubt dem Parlament einen direkten Zugriff auf die Kommission. So konnte es 2010 erreichen, dass die bulgarische Kommissionsanwärterin, Rumiana Jeleva, angesichts von Zweifeln über ihre fachliche Eignung ihre Kandidatur zurückziehen musste. Erst anschließend hat das EP am 9. Februar 2010 das neue Kollegium akzeptiert, so dass die Kommission anschließend vom Europäischen Rat ernannt wurde.

Artikel 17 Abs. 8 EUV regelt weiterhin, dass die Kommission dem EP als Kollegium verantwortlich ist und durch ein Misstrauensvotum gemäß Art. 234 AEUV geschlossen abgewählt werden kann, wobei die Hohe Vertreterin in diesem Fall ihr Kommissionsmandat abgeben müsste. Mit der neu ausgehandelten Rahmenvereinbarung zwischen EP und Kommission hat das EP durchgesetzt, vom Kommissionspräsidenten sogar den Rücktritt eines Kommissionsmitglieds einfordern zu können. Der Kommissionspräsident muss dann prüfen, ob er von seinem neuen Recht nach Art. 17 Abs. 6 EUV Gebrauch macht und das betreffende Kommissionsmitglied entlässt oder andernfalls vor dem Plenum des EPs eine umfassende Erklärung gibt.

Der Vertrag von Lissabon gibt dem Kommissionspräsidenten eine noch größere Rolle und scheint damit den eingeschlagenen Weg der Präsidentialisierung der Kommission fortzuführen und zu verstärken. So verleiht Art. 17 Abs. 6 EUV dem Präsidenten eine Richtlinienkompetenz gegenüber den anderen Kommissaren, einschließlich der Hohen Vertreterin, und ermächtigt ihn zur Ernennung der Vizepräsidenten der Kommission. Er kann dabei neuerdings die Kommissare zum Rücktritt auffordern, wobei die Hohe Vertreterin in diesem Fall nur ihr Kommissionsmandat ablegen müsste. Mit dem seit Lissabon eingeführten Präsidenten des Europäischen Rates, in welchem er Mitglied bleibt, und der Hohen Vertreterin, arbeitet der Kommissionspräsident eng zusammen, bereitet die Sitzungen des Europäischen Rates mit vor und sorgt so für Kohärenz (Art. 15 Abs. 6b und 16 Abs. 6 EUV). In der Praxis findet so ein regelmäßiger Austausch zwischen den Präsidenten Van Rompuy und Barroso statt, die auch bei mehreren inhaltlichen Themen bereits abgestimmte Vorschläge in den Europäischen Rat eingebracht haben.

Die umstrittene Verkleinerung des Kollegiums

Um die Effizienz der Kommissionsarbeit zu verbessern und die trotz umfassenderer Aufgabenfelder der Kommission als unnütz angesehene Portfolio-Kreationen seitens des Kommissionspräsidenten zu beenden, sieht der Lissabon-Vertrag ab November 2014 eine Verkleinerung der Kommission vor. Bis dahin bleiben die jetzigen 25 Portfolios, exklusive Präsidenten und Hoher Vertreterin, bestehen und erfordern bei der Gefahr des Kompetenzgerangels einen hohen Koordinierungsbedarf. Dieser besteht insbesondere zwischen den Portfolios der Außenbeziehungen (s.u.), aber auch zwischen Klima (Hedegaard) und Umwelt (Potočnik), Justiz (Reding) und Inneres (Malmström) sowie den wirtschaftsrelevanten Dossiers (Barnier, Rehn, Almunia, Tajani und Šemeta; für einen Überblick über die Barroso-II-Kommission siehe Anhang). Gleichwohl erfahren einige Politikbereiche durch diese Aufteilung eine Aufwertung (z.B. die Humanitäre Hilfe).

Einschließlich Präsident und Hohem Vertreter sollte die Kommission eigentlich ab 2014 auf 2/3 ihrer Mitglieder schrumpfen (Art. 17 Abs. 5 EUV), was nach dem Beitritt Kroatiens einer Reduzierung von bald 28 auf 18 Kommissare entspräche. Dabei sollte ein vom Europäischen Rat einstimmig beschlossenes Rotationsprinzip die demographische und geographische Balance zwischen den Mitgliedstaaten sichern. Diese Regelung war jedoch eines der wichtigsten Argumente der Kritiker gegen den Vertrag von Lissabon bei der Ablehnung im ersten Referendum in Irland 2008. Hauptargument der Kritiker war, dass vor allem kleine Mitgliedsländer durch die Regelung ab 2014 an Einfluss in der Kommission und der EU als Ganzes verlieren würden. Für das zweite Referendum 2009 stand der Europäische Rat Irland daher unter anderem zu, die Verkleinerung der Kommission vor 2014 wieder durch einen einstimmigen Beschluss zurückzunehmen.

Diese politische Zusicherung muss rechtlich aber noch vollzogen werden. Hierzu ist gemäß Art. 17 (5) EUV ein einstimmiger Beschluss des Europäischen Rates notwendig. Bisher ist dieser rechtsgültige Beschluss aber ausgeblieben, obwohl der Europäische Rat sich politisch eindeutig auf ein Beibehalten der Ein-Kommissar-pro-Mitgliedstaat-Regel verpflichtet hat. Es bleibt abzuwarten, ob der Beschluss vor den Europawahlen 2014 noch verspätet ohne größere Debatte eingeführt wird, oder ob die Befürworter einer Verkleinerung der Kommission in einer bald 28 Mitgliedstaaten umfassenden Union die Umsetzung blockieren und erneut über die Zusammensetzung der Kommission verhandelt werden muss.

Das Initiativmonopol der Kommission unter Druck

Neben der Zusammensetzung werden die Aufgaben und Befugnisse der Kommission in der Vorbereitung, der Beschlussfassung, der Durchführung und der Kontrolle von EU-Entscheidungen durch die Lissabonner Vertragsreformen verändert oder beeinflusst. Hinsichtlich der Entscheidungsvorbereitung ist zunächst festzuhalten, dass das Initiativmonopol der Kommission in der EU-Rechtssetzung erhalten bleibt, insbesondere im neu

benannten ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (Art. 294 AEUV), vormals Mitentscheidungsverfahren. Im Konvent zum Verfassungsvertrag war zwar diskutiert worden, dem Europäischen Parlament und dem Rat ein Initiativrecht zuzusprechen; diese Überlegungen setzten sich aber mit Verweis auf die Erhaltung der Kommission als „Motor der Integration“ nicht durch. Dennoch ist sie in ihrem Vorschlagsrecht in Zukunft in dreifacher Hinsicht politisch eingeschränkt:

Erstens bleiben trotz der Aufhebung der Säulenstruktur der Union Ausnahmen im Initiativmonopol bestehen. So liegt das Vorschlagsrecht im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP, ehemals zweite Säule) weiterhin außerhalb ihrer Kompetenzen (Art. 24 EUV), da Beschlüsse hier auf Initiative der Mitgliedstaaten oder – dies ist neu – der Hohen Vertreterin getroffen werden (Art. 30 EUV). Auf Grund der Sonderrolle der Hohen Vertreterin kann diese jedoch eine Initiative in der GASP zusammen mit einer Initiative der Kommission in einem anderen Bereich der auswärtigen Beziehungen (z.B. Humanitäre Hilfe) bündeln (siehe unten). Andererseits wurde der Sonderstatus der Polizeilichen und Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (ehemals dritte Säule) aufgehoben, so dass hier nun nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren nach Initiative der Kommission von Parlament und Rat entschieden wird (Art. 82-89 AEUV). Anders als in anderen EU-Politikbereichen können Initiativen aber zusätzlich von einem Viertel der Mitgliedstaaten vorgebracht werden (Art. 76 AEUV). Im Vertrag von Nizza war dies noch einzelnen Mitgliedstaaten möglich. In der Praxis kamen zwar nach Inkrafttreten des Vertrags weiterhin politisch Initiativen seitens der Mitgliedstaaten, formell werden die Vorlagen aber nunmehr nahezu ausnahmslos von der Kommission – nach Rücksprache mit den Mitgliedstaaten – eingebracht.

Eine zweite und für das Institutionengefüge der EU potenziell bedeutendere Entwicklung sind Akteure innerhalb des EU-Systems, welche zwar rechtlich nicht über ein Vorschlagsrecht verfügen, die Kommission in Zukunft aber politisch zu solchen verpflichten können. Dies ist vor allem der als EU-Organ aufgewertete Europäische Rat, dessen nun ständiger Präsident mit dem ersten Amtsträger Herman van Rompuy die Rolle des Gremiums der Staats- und Regierungschefs als Impulsgeber und Agendasetzer weiter gestärkt hat. Gerade in der Schuldenkrise und den Reformen im wirtschaftspolitischen Bereich hat sich der Europäische Rat – bzw. die neu gegründeten Eurogipfel, denen Van Rompuy ebenfalls vorsteht – als entscheidendes Forum für politische Großthemen etabliert. Die Kommission ist dabei weitgehend auf die Rolle eines Dienstleisters, der die politischen Entscheidungen der Staats- und Regierungschefs in konkrete Formen gießt, reduziert worden.

Ebenfalls Anspruch auf das Recht für politische Initiativen erhebt das Europäische Parlament. Der Vertrag sieht hier gemäß Art. 225 AEUV vor, dass das Parlament die Kommission zwar zu einem Vorschlag auffordern kann. Es obliegt aber der Kommission, ob sie dann von ihrem Initiativrecht Gebrauch macht. Neu ist an dieser Stelle, dass sie ihr Vorgehen im Falle einer Ablehnung begründen muss. In der Umsetzung der Vertragsreformen

men sind die Möglichkeiten des Parlaments noch weiter ausgebaut worden. In den Rahmenvereinbarungsverhandlungen vor der Wahl der neuen Kommission setzte das EP durch, dass diese sich verpflichtet, innerhalb von drei Monaten auf eine Aufforderung des Parlaments zu antworten und innerhalb eines Jahres mit einem Gesetzesvorschlag oder einer Aufnahme in das Arbeitsprogramm zu reagieren. Erfolgt dies nicht, muss die Kommission dem Parlament eine detaillierte Begründung vorlegen. Mit diesen engen zeitlichen Vorgaben verfügt das EP zwar noch nicht über ein eigenes Initiativrecht, kann die Kommission aber politisch erheblich unter Druck setzen.

Nicht zuletzt weist der Vertrag von Lissabon den europäischen Bürgern ein formales Recht zu, die Kommission zu einem Vorschlag aufzufordern – die europäische Bürgerinitiative (Art. 11 Abs. 4 EUV, Art. 24 AEUV). Gemäß dieser institutionellen Neuerung können mindestens eine Million Unionsbürger, die aus „einer erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten“ (Art. 11 Abs. 4 EUV) stammen muss, die Kommission auffordern, im Rahmen ihrer Befugnisse ein Gesetzgebungsverfahren einzuleiten. Die genauen Modalitäten des Verfahrens wurden in einem Umsetzungsbeschluss nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren getroffen (Art. 24 AEUV, siehe Beitrag in diesem Band). Nach Inkrafttreten des Beschlusses sind die ersten Bürgerinitiativen im Frühjahr 2012 auf den Weg gebracht worden, aber bis dato (Stand: Juni 2012) hat noch keine die erforderlichen eine Million Stimmen gesammelt. Es bleibt daher abzuwarten, wie die Kommission auf die ersten erfolgreichen Initiativen eingehen wird.

Neben diesen Akteuren, welche die Kommission politisch zu einem Vorschlag auffordern können, bilden die neuen Befugnisse der nationalen Parlamente einen dritten beschränkenden Faktor für ihr Initiativmonopol. Relevant ist in diesem Zusammenhang, dass sie nicht nur wie bisher über alle Rechtssetzungsinitiativen direkt von der Kommission unterrichtet werden müssen, sondern dass sie gemäß Art. 12 EUV auch für die Einhaltung des Grundsatzes der Subsidiarität Sorge tragen. Falls mehr als ein Drittel der nationalen Parlamente feststellen, dass eine Initiative das Subsidiaritätsprinzip verletzt, so muss die Kommission diese überprüfen. Diese Überprüfung muss nicht notwendigerweise in einer Änderung münden; sollte die Kommission aber an dem ursprünglichen Vorschlag festhalten, so ist dies zu begründen. Ähnlich wie beim Aufforderungsrecht des EPs bieten die Vertragsreformen den nationalen Parlamenten ein formelles Recht, um politischen Druck auf die Kommission auszuüben.

Zusammengenommen ergibt sich hinsichtlich der Rolle als „Motor der Integration“ ein gemischtes Bild für die Kommission nach dem Vertrag von Lissabon. Zum einen ist ihr Initiativmonopol rechtlich sogar gestärkt worden und die neuen ‚demokratischen Aufforderungsrechte‘ des Europäischen Parlaments und der Unionsbürger könnte sie nutzen, um eigene Initiativen mit demokratischer Legitimität zu untermauern. Auf der anderen Seite stellt der weitere Zuwachs an politischem Leitungsanspruch des Europäischen Rats ihre Motorfunktion in europäischen Großprojekten in Frage, während mit der Subsidiaritätskontrolle neue politische Veto-

punkte eingeführt wurden.

Die Exekutiv- und Kontrollbefugnisse der Kommission

Eine wichtige Differenzierung hat der Vertrag von Lissabon im Bereich der Umsetzungsakte des Unionsrechts vorgenommen, wobei sich auch die Handlungsmöglichkeiten der Kommission erheblich verändert haben. So eröffnet er zum einen die Möglichkeit, dass der Kommission vom Gesetzgeber (Parlament und Rat) die Befugnis zum Erlass von „delegierten Rechtsakten“ ohne Gesetzescharakter übertragen werden kann, um einen betreffenden Gesetzgebungsakt in nicht wesentlichen Punkten zu ergänzen (Art. 290 AEUV). Dies betrifft demnach Umsetzungsakte, die der EU-Gesetzgeber auch selbst erlassen könnte. Für die Übertragung der Umsetzungsbefugnis ist die Autorisierung durch Parlament und Rat in jedem Einzelfall notwendig. Die Gesetzgebungsorgane müssen also die Ausübung dieser Befugnisse durch die Kommission genau definieren, wobei sie die Kommission kontrollieren und die delegierten Befugnisse jederzeit widerrufen können. Nach schwierigen Verhandlungen konnten sich Parlament und Kommission 2011 zudem auf ein einheitliches Verfahren bei delegierten Rechtsakten einigen (siehe den Beitrag in diesem Band). Hierbei hat die Kommission zugesichert, bei ihren Beratungen mit den mitgliedstaatlichen Sachverständigen zur Ausübung ihrer Befugnisse im Bereich delegierter Rechtsakte auch Vertreter des Parlaments einzuladen. Die endgültigen Beschlüsse zum Erlass delegierter Rechtsakte werden in jedem Fall aber von der Kommission gefällt. Ein delegierter Rechtsakt tritt erst dann in Kraft, wenn weder das Parlament noch der Rat innerhalb der jeweils im Gesetzgebungsakt festgelegten Frist (in der Regel zwei Monate) Einspruch erhoben haben.

Die Befugnis für die Durchführung von Rechtsakten lässt der Vertrag bei den Mitgliedstaaten (Art. 291 AEUV). Sind jedoch einheitliche Bedingungen für die Durchführung der Gesetzgebungsakte erforderlich, so werden in diesen Akten der Kommission (in begründeten Ausnahmefällen sowie im Bereich der GASP dem Rat) Durchführungsbefugnisse übertragen. Zur Verregelung dieser Befugnisübertragung an die Kommission verabschiedeten Parlament und Rat nach langen Verhandlungen im Dezember 2010 eine Verordnung zu Art. 291 AEUV. Demnach wurde das ehemalige „Komitologieverfahren“ auf zwei Verfahrenstypen reduziert, in denen jeweils Vertreter der Mitgliedstaaten die Kommission bei ihren Durchführungsbeschlüssen beraten (Beratungsverfahren) bzw. mit Vetorecht kontrollieren können (Prüfverfahren - siehe hierzu im Detail den Beitrag zu delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten in diesem Band)

Bemerkenswerte Auswirkungen haben die Veränderungen im Institutionengefüge der EU auch auf die Rolle der Kommission als Hüterin der Verträge. So verfügt sie nun auch im Bereich der Polizeilichen und Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen über die Instrumente des Vertragsverletzungsverfahrens und der Nichtigkeitsklage, falls die Mitgliedstaaten EU-Entscheidungen nicht umsetzen. Gestärkt wird sie ebenfalls

gegenüber dem Europäischen Rat, der – nun als formelles Organ der EU – gemäß Art. 263 und 265 AEUV Objekt von Nichtigkeitsklagen oder Untätigkeitsklagen sein und damit nun von der Kommission verklagt werden kann. In Zukunft kann die Kommission also bei Beschlüssen des Europäischen Rates mit Rechtswirkung gegenüber Dritten auf Grund von Unzuständigkeit, Verletzung wesentlicher Formvorschriften, Verletzung des Vertrages oder einer bei seiner Durchführung anzuwendenden Rechtsnorm und Ermessensmissbrauch (Art. 263 Abs. 2 AEUV) vor dem EuGH klagen.

Die Kommission in den auswärtigen Beziehungen – eigener Spieler zwischen Hohem Vertreter, den Mitgliedstaaten und dem Präsidenten des Europäischen Rates?

In den auswärtigen Beziehungen soll die Kommission eng mit dem Rat und dem Hohen Vertreter zusammenarbeiten, um die „Kohärenz zwischen den einzelnen Bereichen ihres [unionalen] auswärtigen Handelns sowie zwischen diesen und ihren übrigen Politikbereichen“ zu gewährleisten (Art. 21 Abs. 3 EUV). Dazu kann sie dem Europäischen Rat zusammen mit der Hohen Vertreterin Vorschläge machen, allerdings nur für den Bereich des auswärtigen Handelns, während die Hohe Vertreterin den Bereich der GASP abdeckt (Art. 22 Abs. 2 EUV).

Kernaufgaben der Kommission bleiben daher die ehemaligen EG-Außenbeziehungen, welche sich weiterhin auf mehrere Kommissare verteilen, aber von der Hohen Vertreterin Catherine Ashton in der Arbeitsgruppe „Außenbeziehungen“ koordiniert werden (Handel, Entwicklung, Humanitäre Hilfe, Erweiterung und Europäische Nachbarschaftspolitik). Wichtig für die Kohärenz im auswärtigen Handeln der Kommission und der EU insgesamt bleibt daher die Koordinierung zwischen den verschiedenen Kommissaren, ihren Kabinetten und Generaldirektionen. In der GASP ist weiterhin der Rat bzw. der Europäische Rat dominant.

Eine besondere Stellung im neuen Institutionengefüge und insbesondere in den Außenbeziehungen nimmt also die Hohe Vertreterin der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik ein. Im Verfassungsvertrag noch als ‚europäischer Außenminister‘ deklariert, wird sie nach Art. 18 EUV vom Europäischen Rat mit Zustimmung des Kommissionspräsidenten ernannt und kann auch von diesem wieder abgesetzt werden. Die Hohe Vertreterin handelt „im Auftrag des Rates“ (Art. 18 Abs. 2 EUV) und sitzt dem Rat für Auswärtige Angelegenheiten vor (siehe den Beitrag in diesem Band). Erst im vierten Absatz wird ihre Doppelhut-Rolle als Vizepräsidentin der Kommission genannt, in welcher sie Kommissionsregeln unterworfen und für die Kohärenz des auswärtigen Handelns der EU koordinierend zuständig ist. „Bei der Erfüllung seines Auftrags stützt sich der Hohe Vertreter auf einen Europäischen Auswärtigen Dienst.“ (Art. 27 Abs. 3 EUV). Nach langen Verhandlungen einigten sich Parlament, Rat, Kommission und Hohe Vertreterin bis zum Sommer 2010 auf die Strukturen des EAD, der somit zum Jahreswechsel 2011 seine Arbeit aufnehmen konnte. Dafür wurden auch große Teile der früheren Generaldirektion Auswärtige Angelegenhei-

ten sowie die Kommissionsdelegation in den EAD transferiert.

Eine Herausforderung ist die herausgehobene Stellung der Hohen Vertreterin für das Kollegialprinzip der Kommission, welches die prinzipielle Gleichheit der Kommissare bei der Willensbildungs- und Entscheidungsfindung widerspiegelt. Gleichwohl zeigt bereits das oben aufgezeigte Präsidialprinzip, dass der Kommissionspräsident „*primus inter pares*“ bleibt und das Kollegialprinzip schwächt. Die Hohe Vertreterin stärkt nun mit ihrer Sonderstellung das dritte Prinzip innerhalb der Kommission, das Ressortprinzip. Dies zeigt sich bei ihrem Initiativrecht im Bereich der GASP, in welcher wiederum dem Kommissionspräsidenten die Hände gebunden sind und damit die Grenzen seiner Kontrolle und politischen Führung innerhalb der Kommission deutlich werden. Die Hohe Vertreterin ist dabei sowohl dem Rat als auch der Kommission verantwortlich, wobei interessanterweise vermerkt werden muss, dass der Lissabon-Vertrag nicht ohne Widerspruch davon spricht, dass die Hohe Vertreterin in ihrer Rolle als Vizepräsidentin der Kommission den Kommissionsregeln unterliegt, *insofern* dies mit ihren Ratsaufgaben vereinbar ist (Art. 18 Abs. 2 bis 4 EUV). Auf jeden Fall hat die Kommission bereits ihre internen Regeln für Kommissarspersonal für sie angepasst und ihr mehr personelle Unterstützung zugestanden.

Die enge Anbindung der Hohen Vertreterin an die Kommission hat jedoch in der Praxis nur bedingt zu Synergieeffekten geführt. So ist die Hohe Vertreterin durch ihren verschiedenen ‚Hüten‘ derart ausgelastet, dass sie ihre Kommissionsfunktionen nur sehr begrenzt ausüben kann. Zum anderen sind die Mitgliedstaaten in der GASP/GSVP die bestimmenden Akteure geblieben, die auch die zentralen Initiativen eingebracht haben. Mehr tatsächliche Zusammenarbeit gab es daher eher in Bereichen, die den wirtschaftlichen Außenbeziehungen zuzurechnen sind, also etwa in der humanitären Hilfe.

Beispielhaft für die spannungsgeladene Arbeitsteilung zwischen Mitgliedstaaten, Kommission und Hoher Vertreterin in den Außenbeziehungen ist die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP). Vor Ernennung von Catherine Ashton als Hohe Vertreterin hat Kommissionspräsident Barroso die ENP aus dem Aufgabenportfolio der Außenbeziehungen ausgegliedert und dem Erweiterungskommissar (aktuell Stefan Füle) zugeordnet. Obgleich er damit die Mitgliedstaaten und vor allem die Hohe Vertreterin brüskiert hat, bleibt diese Zuteilung im EAD-Beschluss bestehen, der auch die Verantwortlichkeit für die ENP auf Kommission und EAD verteilt hat. In der Praxis müssen sich EAD und die entsprechenden Kommissionsabteilungen so eng koordinieren und es droht erhebliches Spannungspotential. Gerade bei der Neuausrichtung der ENP als Reaktion auf die Umbrüche im arabischen Raum aber hat die Zusammenarbeit zwischen den entsprechenden Behörden sowie Füle und Ashton sehr gut funktioniert.

Ausblick

Mit der angekündigten Zurücknahme der Verkleinerung der Kommission ab 2014 soll die größte direkt die Kommission betreffende Reform des

Lissabonner Vertrags in seiner Umsetzung wieder aufgehoben werden. Für den dafür notwendigen Umsetzungsbeschluss steht aber spätestens 2013 eine neue Debatte über die Zusammensetzung der Kommission ins Haus. Darüber hinaus wird sich die Wirkungsmacht der ‚Wahl‘ der Kommissionspräsidenten durch das EP erst dann zeigen, wenn es von den europäischen Parteien im Wahlkampf von 2014 umgesetzt wird.

Die weitreichendsten Veränderungen für die Stellung der Kommission im politischen System der EU im Zuge der Lissabonner Reformen ergaben sich damit vor allem im Zusammenspiel mit anderen institutionellen Reformen – der Aufwertung des Europäischen Rates als Unionsorgan mit einem ständigen Präsidenten, der Stärkung des Parlaments, der Bürgerinitiative und der Subsidiaritätskontrolle durch die nationalen Parlamente sowie der Neuordnung der EU-Außenbeziehungen mit der Doppelhut-Konstruktion der Hohen Vertreterin und der Schaffung des Europäischen Auswärtigen Dienstes.

Nach der ersten Umsetzung der Vertragsreformen scheinen zwei unterschiedliche Lesarten für die zukünftige Stellung der Kommission im politischen System der EU möglich. Auf der einen Seite scheint sich eine schrittweise Schwächung gegenüber den anderen EU-Organen zu bestätigen. Druck kommt hier zum einen vom Europäischen Parlament, welches seinen neuen Gestaltungsanspruch schon bei der Investitur der Kommission durch das neue Rahmenabkommen klar bestätigt hat. Bei laufenden Gesetzgebungsverfahren finden die Verhandlungen außerdem zunehmend direkt zwischen Parlament und Rat statt, so dass die Kommission hier formal an Bedeutung einbüßt. Vor allem aber hat sich die politische Dynamik seit Ausbruch der europäischen Schuldenkrise fast vollständig auf den Europäischen Rat verlagert, dessen Präsident Van Rompuy in seiner Rolle als Makler und Kompromissbereiter durchaus eigene Akzente zusetzen wusste. Die Kommission wurde dabei vermehrt von den Staats- und Regierungschefs ‚beauftragt‘, ihre politischen Leitlinien formell umzusetzen.

Andererseits bleibt die Kommission als Impulsgeber für die gesamte Bandbreite europäischer Politikbereiche unverzichtbar und hat diese Aufgabe verstärkt auch in der früheren dritten Säule wahrgenommen. Des Weiteren ist sie in ihren Exekutivfunktionen durch die neuen Handlungsspielräume bei delegierten Rechtsakten gestärkt worden, während sie nun auch über ein Klagerecht in der gesamten Innen- und Justizpolitik sowie gegenüber dem Europäischen Rat verfügt. Nicht zuletzt haben ihre Aufgaben in der Bewältigung der Schuldenkrise ihre Bedeutung als Entwickler von Gesetzesvorlagen und Exekutivorgan bestätigt. Als Teil der Troika gegenüber Schuldenstaaten, beim Europäischen Semester und bei Aushandlung von Gesetzesvorlagen wie dem ‚six pack‘ zur Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakt bleibt die Kommission für das Funktionieren der Union zentrales Schaltorgan.

Anhang - Zusammensetzung und Aufgaben der Barroso II Kommission

Kommissar/in	Land	Aufgabenbereich
Barroso, José Manuel	Portugal	Kommissionspräsident
Ashton, Catherine	Großbritannien	Vize-Präsidentin Hohe Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik Vorsitz der Gruppe „Außenbeziehungen“
Almunia, Joaquín	Spanien	Vize-Präsident Wettbewerb
Kallas, Siim	Estland	Vize-Präsident Verkehr
Kroes, Neelie	Niederlande	Vize-Präsidentin Digitale Agenda
Reding, Viviane	Luxemburg	Vize-Präsidentin Justiz, Grundrechte und Bürgerschaft
Sefčovič, Maroš	Slowakei	Vizepräsident Interinstitutionelle Beziehungen und Verwaltung
Tajani, Antonio	Italien	Vizepräsident Industrie und Unternehmen
Andor, László	Ungarn	Beschäftigung, Soziales und Integration
Barnier, Michel	Frankreich	Binnenmarkt und Dienstleistungen
Cioloș, Dacian	Rumänien	Landwirtschaft und ländliche Entwicklung
Dalli, John	Malta	Gesundheit und Verbraucherpolitik
Damanaki, Maria	Griechenland	Maritime Angelegenheiten und Fischerei
De Gucht, Karel	Belgien	Handel
Füle, Štefan	Tschechien	Erweiterung und Europäische Nachbarschaftspolitik
Geoghegan-Quinn, Máire	Irland	Forschung, Innovation und Wissenschaft
Georgieva, Kristalina	Bulgarien	Internationale Zusammenarbeit, humanitäre Hilfe und Krisenreaktion
Hahn, Johannes	Österreich	Regionalpolitik
Hedegaard, Connie	Dänemark	Klimapolitik
Lewandowski, Janusz	Polen	Finanzplanung und Haushalt
Malmström, Cecilia	Schweden	Inneres
Oettinger, Günther	Deutschland	Energie
Piebalgs, Andris	Lettland	Entwicklung
Potočnik, Janez	Slowenien	Umwelt
Rehn, Olli	Finnland	Wirtschaft und Währung
Šemeta, Algirdas	Litauen	Steuern und Zollunion, Audit und Betrugsbekämpfung
Vassiliou, Andoulla	Zypern	Bildung, Kultur, Mehrsprachigkeit und Jugend

Der Hohe Vertreter der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik und der Europäische Auswärtiger Dienst (EAD)

Julia Lieb (Mai 2010)

Vertragsgrundlagen	Art. 18 EUV; Art. 22(2) EUV; Art. 27 EUV; Art. 30(1) EUV; Art. 34 EUV, Art. 36 EUV; Art. 221 AEUV; Erklärung 9 und 15
Wichtigste Reformen	<ul style="list-style-type: none"> • Ernennung einer Hohen Vertreterin der Union für • die Außen- und Sicherheitspolitik mit umfangreichem Aufgabenbereich • Einrichtung des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) und von Delegationen der Union • Neue Regelungen für den Vorsitz in den Ratsgremien der GASP/GSVP
Umsetzungsmaßnahmen	<ul style="list-style-type: none"> • Ratsbeschluss über die Einrichtung des EAD • Änderung des EU-Personalstatuts (mit Blick auf den EAD) • Änderungen der EU-Haushaltsordnung (mit Blick auf den EAD) • Nachtragshaushalt für den EAD • Entscheidung über den Vorsitz in den Ratsgremien der GASP/GSVP

Der „Doppelhut“ der Hohen Vertreterin

Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon hat die „Hohe Vertreterin der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik“ – die ehemalige britische EU-Handelskommissarin Lady Catherine Ashton – ihre Tätigkeit aufgenommen. Der Europäische Rat, an dessen Arbeiten die Hohe Vertreterin teilnimmt, hat diese mit qualifizierter Mehrheit ernannt (Art. 18(1) EUV).

Die Hohe Vertreterin sitzt der neu geschaffenen Ratsformation „Auswärtige Angelegenheiten“ vor (bei Tagesordnungspunkten zur Gemeinsamen Handelspolitik gibt sie den Vorsitz jedoch an die rotierende Ratspräsidentschaft ab) und ist Vizepräsidentin der Europäischen Kommission (Art. 18(3,4) EUV). Mit ihrem „Doppelhut“ leitet die Hohe Vertreterin zum einen die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) einschließlich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP), trägt zu ihrer Festlegung bei und ist für ihre Durchführung verantwortlich (Art. 18(2), 27(1), 42(4) und 43(2) EUV). Zum anderen ist die Hohe Vertreterin innerhalb der Europäischen Kommission mit „deren Zuständigkeiten im Bereich der Außenbeziehungen und mit der Koordinierung der übrigen Aspekte des Auswärtigen Handelns der Union“ betraut (Art. 18(4) EUV).

Mit dem Doppelhut sollen die bisherigen außenpolitischen Maßnahmen der Europäischen Gemeinschaft (EG) und der GASP besser aufeinander abgestimmt werden. Denn bislang fehlte es in den Außenbeziehungen der

Union aufgrund einer Vielzahl von Akteuren, variierender Kompetenzverteilung und der zunehmenden Überschneidung von Politikbereichen an Kohärenz und Effizienz.

Die Hohe Vertreterin muss einen umfangreichen Aufgabenbereich bewältigen

In ihrem neuen Amt vertritt Catherine Ashton die Union im Rahmen von politischen Dialogen mit Dritten, in internationalen Organisationen und auf internationalen Konferenzen (Art. 27(2) EUV). Sie koordiniert darüber hinaus das europäische Handeln auf internationaler Ebene und kann im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen den Standpunkt der Union vertreten, wenn diese sich zum betreffenden Thema bereits auf einen Standpunkt geeinigt hat (Art. 34(2) Abs. 2 und 3 EUV).

Neben den Mitgliedstaaten genießt nun auch die Hohe Vertreterin in der GASP/GSVP ein formelles Initiativrecht für Beschlüsse, das sie eigenständig oder mit Unterstützung der Kommission wahrnehmen kann (Art. 30 EUV). So kann sie in Zukunft GASP/GSVP-Instrumente beispielsweise mit entwicklungspolitischen Initiativen der Kommission bündeln. Für mehr Kohärenz in den Außenbeziehungen der Union im Allgemeinen soll zudem ein gemeinsames Vorschlagsrecht von Hoher Vertreterin und Kommission zu Beschlüssen des Europäischen Rates „über die strategischen Interessen und Ziele der Union“ sorgen (Art. 22(2) EUV). Gleichzeitig ist die Hohe Vertreterin als Akteurin in der GASP/GSVP weiterhin auf die einstimmige Mandatierung durch die Mitgliedstaaten sowie deren Ressourcen angewiesen.

Eine spezifische Rolle spielt die Hohe Vertreterin im Rahmen der „verstärkten Zusammenarbeit“: Der Vertrag von Lissabon weitet die Möglichkeit verstärkter Zusammenarbeit erstmals vollständig auf die GASP/GSVP aus. Der Hohen Vertreterin kommt gemeinsam mit der Kommission die Aufgabe hinzu, eine verstärkte Zusammenarbeit in diesem Bereich auf Kohärenz zu prüfen.

Mit dem Europäischen Parlament (EP) arbeitet die Hohe Vertreterin eng zusammen: So hört sie das EP gemäß Artikel 36 EUV das EP regelmäßig zu den wichtigsten Entscheidungen in der GASP/GSVP an und soll seine Auffassungen in ihrer Tätigkeit ‚gebührend‘ berücksichtigen. Als Vizepräsidentin der Europäischen Kommission ist sie zudem Teil des Kommissionskollegiums, so dass sie nun zumindest in ihrer Kommissionsfunktion direkt dem Parlament gegenüber verantwortlich und rechenschaftsschuldig ist.

Das Amt der Hohen Vertreterin bietet die Chance, aber nicht die Garantie, für mehr Kohärenz und Effektivität in den EU-Außenbeziehungen. Ein Faktor hierfür wird sein, wie sich die Arbeitsteilung mit dem neuen Präsidenten des Europäischen Rates, Herman Van Rompuy, und dem Präsidenten der Kommission, José Manuel Barroso, gestaltet. Denn diesen kommen ebenfalls Funktionen in der Außenvertretung der Union zu. Außerdem sind weiterhin Kommissare mit außenpolitischen Aspekten betraut (etwa mit humanitärer Hilfe, Entwicklungs-, Erweiterungs- und

Nachbarschaftspolitik). Seit Beginn ihrer Amtszeit wird kritisch beleuchtet, ob die erste Amtsträgerin Ashton dem breiten Aufgabenspektrum des Amtes in einem für sie neuen Politikfeld gerecht werden kann.

Perspektiven des Europäischen Auswärtigen Dienstes

Die Hohe Vertreterin hat eine zentrale Rolle beim Aufbau des EAD gespielt und steht diesem weiterhin vor. Die Bestimmungen über den Dienst sind im Vertrag von Lissabon vage und kurz gehalten (Art. 27(3) EUV). Der EAD soll die Hohe Vertreterin bei ihrer Tätigkeit unterstützen und mit den diplomatischen Diensten der Mitgliedstaaten zusammenarbeiten. Er soll „Beamte aus den einschlägigen Abteilungen des Generalsekretariats des Rates und der Kommission sowie das abgeordnete Personal der nationalen diplomatischen Dienste“ umfassen. Organisation und Arbeitsweise des EAD sollen durch einen Beschluss des Rates festgelegt werden, wobei der Rat „auf Vorschlag des Hohen Vertreters, nach Anhörung des Europäischen Parlaments und nach Zustimmung der Europäischen Kommission beschließt.“

Wie schwierig die Einigung auf die Gestalt und Funktionsweise des Dienstes angesichts divergierender Interessen von Mitgliedstaaten und Institutionen der EU ist, haben bereits die Verhandlungsrunden nach Unterzeichnung des Verfassungsvertrags 2004/2005 und unter slowenischer Ratspräsidentschaft Anfang 2008 gezeigt. Sie brachten nur einen Minimalkonsens hervor. Nach dem erfolgreichen zweiten irischen Referendum zum Lissabonner Vertrag und dessen absehbaren Inkrafttreten wurden die Vorarbeiten für den EAD mit Nachdruck wieder aufgenommen. Seitdem ringen die Mitgliedstaaten, die Kommission, das Generalsekretariat des Rates sowie das EP um Einfluss und Führungspositionen in den neuen diplomatischen Strukturen.

Am 30. Oktober 2009 verabschiedete der Europäische Rat Leitlinien für die Organisation und Funktionsweise des EAD.²² Sie stellen einen wichtigen Zwischenschritt in den Verhandlungen dar, die bis Ende April 2010 in eine Ratsentscheidung über den Dienst münden sollte. Gleichzeitig wurden zentrale Entscheidungen – etwa die Zuordnung von Befugnissen und Finanzmitteln – beim Aufbau des Dienstes vertagt.²³

Ende März 2010 legte Catherine Ashton zunächst ein EAD-Organigramm und wenig später einen Entwurf für die Ratsentscheidung über den Dienst²⁴ vor. Dieser wurde seitens einiger Mitgliedstaaten kritisiert und weiterer Beratungsbedarf angekündigt. Auch wenn sich der Rat bis zum

²² Rat der EU, Bericht des Vorsitzes an den Europäischen Rat über den Europäischen Auswärtigen Dienst, 14930/09, Brüssel, 23.10.2009.

²³ Am 01. Dezember 2009 fällte der Rat zudem eine Entscheidung mit Auswirkungen auf die Gestalt des EAD: Nach dem Beschluss des Rates werden das Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK) sowie mehrheitlich die Ratsarbeitsgruppen der GASP/GSVP von Vertretern der Hohen Vertreterin geleitet, die gleichzeitig dem EAD angehören sollen. Diese Regelung soll nach einer Übergangsphase von sechs Monaten in Kraft treten.

²⁴ Proposal for a Council Decision establishing the organisation and functioning of the European External Action Service (Vorschlag für eine Ratsentscheidung zur Einrichtung der Organisation und Funktionsweise des Europäischen Auswärtigen Dienstes), Brüssel, 25. März 2010.

26. April 2010 überraschend schnell auf einen Kompromisstext für die Ratsentscheidung einigen konnte, erzielte er formal nur eine politische Einigung.²⁵ Denn vor der Verabschiedung des Textes musste das EP angehört werden. Da das Parlament aber an den Entscheidungen zum Personalstatut und zur Haushaltsordnung des EAD seine vollen Gesetzgebungs- und Haushaltsrechte in die Waagschale werfen konnte und ein Junktim mit der Ratsentscheidung zum Dienstaufbau aufstellte, konnten beide Dossiers nur als Paket zwischen Hoher Repräsentantin, Rat, Parlament und Kommission verhandelt werden.²⁶

Vor diesem Hintergrund konnten die Abgeordneten entscheidende Änderungen des Vorschlags aushandeln.²⁷ So realisierte das Parlament im Hinblick auf die operative Zusammenarbeit des EAD mit Drittstaaten seinen Vorschlag, dass die Kommission weiterhin für die Verwaltung der EU-Programme zur Zusammenarbeit mit Drittländern zuständig bleibt. Vorschläge für Änderungen im Bereich der Entwicklungspolitik (Europäischer Entwicklungsfond und Finanzierungsinstrument für Entwicklungszusammenarbeit) werden dagegen vom EAD und der Kommission gemeinsam erstellt und anschließend zur Beschlussfassung durch das Kommissionskollegium vorgelegt. Das EP setzte außerdem eine Vereinbarung durch, wonach mindestens 60% der Mitarbeiter des EAD unbefristet angestellte Beamte der Union sein müssen. Beamte der nationalen diplomatischen Dienste werden als Bedienstete der Union auf Zeit für einen Gesamtzeitraum bis zu acht Jahren eingestellt. Der EAD-Beschluss übernahm schließlich auch die vom EP geforderten Quotenregelungen: Personaleinstellungen sollen demnach von der Qualifikation der Bewerber abhängen, aber auch unter der Gewährleistung einer hinreichend geografischen Ausgewogenheit und eines ausgewogenen Verhältnisses von Frauen und Männern erfolgen. Maßnahmen zur Korrektur von Unausgewogenheiten sollen im Rahmen der für 2013 geplanten Revision des Dienstes unternommen werden.

Der EAD ist seit dem 1. Januar 2011 als Einrichtung mit einer Zentralverwaltung in Brüssel und 136 EU-Delegationen in Drittstaaten und bei Internationalen Organisationen gestartet. Die Zentralverwaltung ist in Generaldirektionen aufgeteilt, die ihrerseits in geographische und multilaterale wie funktionsbezogenen, transversale Politikabteilungen

²⁵ Rat der EU, Vorschlag für einen Beschluss des Rates über die Organisation und Arbeitsweise des Europäischen Auswärtigen Dienstes – Kompromisstext des Vorsitzes, 8724/1/10 REV 1, Brüssel, 23. April 2010.

²⁶ Bei der Änderung des Personalstatuts muss die Kommission zudem mit den Gewerkschaften verhandeln.

²⁷ Vgl. Council Decision of 26 July 2010 establishing the organisation and functioning of the European External Action Service (2010/427/EU), *OJ L 201*, 3.8.2010; Regulation (EU, Euratom) No 1080/2010 of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 amending the Staff Regulations of Officials of the European Communities and the Conditions of Employment of Other Servants of those Communities, *OJ L 311*, 26.11.2010, S. 1-8; Regulation (EU, Euratom) No 1081/2010 of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 amending Council Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002 on the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities, as regards the European External Action Service, *OJ L 311*, 26.11.2010, S. 9-14; European Parliament: Definitive adoption of amending budget No 5 of the European Union for the financial year 2011 (2011/840/EU, Euratom), *OJ L 242*, 22.12.2011.

heruntergebrochen sind. Auf Druck des Parlaments wird auch eine eigenständige Menschenrechtsabteilung aufgebaut. Die politische und haushaltspolitische Rechenschaftspflicht des EAD gegenüber dem Parlament ist über eigenständige Verfahren der Haushaltsentlastung gegenüber der Kommission sichergestellt. Demnach ist die Kommission für den operativen Haushalt voll verantwortlich. Das Parlament erhält somit direkt von der Kommission die Dokumentation zur Rechnungslegung der Bereiche für das außenpolitische Handeln des Kommissionshaushalts sowie die Ausgaben für das außenpolitische Handeln der Union pro Land und Mission. Der Verwaltungshaushalt des EAD wird in einer neuen Sektion X "Europäischer Auswärtiger Dienst" verankert. Umstritten war bis zuletzt, ob sich EU-Sonderbeauftragte und EU-Delegationsleiter in einer Anhörung des EP analog zur Praxis der Kommissionsinvestitur oder der Bestellung neuer Mitglieder des Europäischen Rechnungshofes bewähren müssen. Im endgültigen Kompromiss einigten sich die beteiligten Organe darauf, dass Vertreter der Delegationen und die Sonderbeauftragten vor dem Auswärtigen Ausschuss des EP nach ihrer Ernennung, aber vor Dienstantritt angehört werden.

Kompetenzen und Funktionsweise

Aus dem Generalsekretariat des Rates wurden in den EAD die folgenden Einheiten integriert: Der Politischer Stab, aus dem Bereich der GSVP und der Krisenbewältigungsstrukturen die Direktion Krisenbewältigung und Planung (CMDP), der Zivile Planungs- und Durchführungsstab (CPCC), der Militärstab der Europäischen Union (EUMS) und dessen Direktionen „Konzepte und Fähigkeiten“, „Aufklärung“, „Operationen“, „Logistik“ und „Kommunikations- und Informationssysteme“, sowie das Lagezentrum der EU (SITCEN) mit Ausnahme des die Akkreditierungsstelle für IT-Sicherheit unterstützenden SITCEN-Personals. Aus der für die Aussenbeziehungen der EU zuständigen Generaldirektion E des Rates übernahm der EAD die dem Generaldirektor unmittelbar unterstellten Referate sowie die Direktionen „Amerika und Vereinte Nationen“, „Westlicher Balkan, Osteuropa und Zentralasien“, „Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen“, „Parlamentarische Angelegenheiten im Bereich der GASP“, die Verbindungsbüros in New York und in Genf sowie alle Beamte des Generalsekretariats des Rates, die zu EU-Sonderbeauftragten und für GSVP-Missionen abgestellt sind. Aus der Kommission erhielt der EAD die Delegationen bei dritten Staaten und Organisationen, aus der ehemaligen Generaldirektion „Auswärtige Beziehungen“ die Direktionen A (Krisenplattform und Politikkoordination in der GASP), B (Multilaterale Beziehungen und Menschenrechte), C (Nordamerika, Ostasien, Australien, Neuseeland, EWR, EFTA, San Marino, Andorra und Monaco), D (Koordination der Europäischen Nachbarschaftspolitik), (Osteuropa, Südlicher Kaukasus, Zentralasiatische Republiken), F (Naher und Mittlerer Osten, Südlicher Mittelmeerraum), G (Lateinamerika), H (Asien, außer Japan und Korea), I (Mittelverwaltung, Information, interinstitutionelle Beziehungen), K (Außendienst), L (Strategie, Koordination und Analyse), die Task Force „Eastern

Partnership“ (Arbeitsgruppe „Östliche Partnerschaft“); aus der Generaldirektion „Entwicklung“ die Direktionen D (AKP II – West- und Zentralafrika, Karibik und ÜLG) mit Ausnahme der ÜLG-Task-Force, E (Horn von Afrika, Ostafrika und südliches Afrika, Indischer Ozean und Pazifik), aus dem Referat CI (AKP I: Entwicklungshilfeprogrammierung und -verwaltung) das für die Programmierung zuständige Personal und aus dem Referat C2 (Panafrikanische Fragen und Institutionen, Gouvernance und Migration) das für panafrikanische Beziehungen zuständige Personal. Entsprechend der Kompetenzverteilung zwischen Kommission und EAD blieben jedoch die für die Verwaltung der außenpolitischen Finanzinstrumente zuständigen Stellen in der Kommission.

Der Gründungsbeschlusses weist darauf hin, das 2013 geprüft werden muss, wie die in den EAD überführten Länder- und Sachreferate der Kommission und des Generalsekretariat des Rates mit anderen Dienststellen der beiden „Endsendeorgane“ zusammenarbeiten, ohne Tätigkeiten zu duplizieren. Die Grundproblematik besteht unter anderem fort, weil Politikfelder wie die Erweiterungs- und Nachbarschafts-, Handelspolitik oder Entwicklungszusammenarbeit weiterhin bei der Kommission angesiedelt sind. In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage, wie die Zuständigkeitsverteilung über die Programmplanung und Umsetzung von umfangreichen Finanzinstrumenten (bspw. der Nachbarschaftspolitik oder der Entwicklungszusammenarbeit) langfristig ausgestaltet werden. Im Rahmen des Gründungsbeschlusses ist der EAD federführend zuständig für alle Maßnahmen im Rahmen des GASP-Haushaltsplans, das Gros der Maßnahmen des Stabilitätsinstrument, Maßnahmen des Instruments für die Zusammenarbeit mit Industrieländern, der Kommunikationsmaßnahmen und der Maßnahmen der öffentlichen Diplomatie sowie der Wahlbeobachtungsmissionen

Dagegen behält die Kommission die Federführung für das Instrument für Entwicklungszusammenarbeit, den Europäischen Entwicklungsfonds, das Europäische Instrument für Demokratie und Menschenrechte, das Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument, das Instrument für Zusammenarbeit im Bereich der nuklearen Sicherheit, und das Instrument für Stabilität hinsichtlich der in Artikel 4 der Verordnung (EG) Nr. 1717/2006 vorgesehenen Hilfe. In diesen Bereichen trägt der EAD allerdings zum Programmplanungs- und Verwaltungszyklus bei und bereitet Beschlüsse der Kommission zu den strategischen, mehrjährigen Maßnahmen innerhalb eines Programmzyklus vor. Hierunter fallen die Mittelzuweisungen an die Länder zur Festlegung des Gesamtfinanzrahmens für die einzelnen Regionen, Länderstrategiepapiere und Regionale Strategiepapiere, sowie nationale und regionale Richtprogramme.

Personalfragen

Personalentscheidungen sind ein zentraler Bereich für die künftige Arbeit des EAD und seine Verzahnung mit den nationalen Auswärtigen Diensten. Ursprünglich kursierten Zahlen in der Größenordnung von 5000 bis 7000 Mitarbeitern. Im März 2012 umfasste der EAD insgesamt 3645

MitarbeiterInnen. 1611 davon arbeiten in der Brüsseler Zentrale, weitere 2034 in den EU-Delegationen. Hinzu kommen ca. 4000 Angestellte in den Delegationen, die im Rahmen des zivilen und militärischen Krisenmanagements arbeiten.

Die nationalen Parlamente und die Beteiligungsrechte des Bundestags

Daniela Kietz / Andreas Maurer (Juni 2012)

Vertragsgrundlage	Art. 12 EUV, Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union, Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit
Wichtigste Reformen	<ul style="list-style-type: none"> • Ausweitung der Informationsrechte der Parlamente und der Unterrichtungspflichten der EU-Organe • Einführung eines formellen Verfahrens der Subsidiaritätsprüfung europäischer Gesetzgebung durch nationale Parlamente • Klagerecht der Parlamente vor dem EuGH gegen Rechtsakte der Union auf Grund der Verletzung des Subsidiaritätsprinzips • Vetorechte bei der Aktivierung von Brückenklauseln zur Vertragsänderung • Besondere Kontrollrechte in der Justiz- und Innenpolitik
Umsetzung	<ul style="list-style-type: none"> • In Deutschland: Änderung des Grundgesetzes und des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG) sowie des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBLG); Erlass des „Integrationsverantwortungsgesetzes“

Mit Artikel 12 EUV widmet sich ein ganzer Vertragsartikel erstmals der Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union (EU). Damit werden die Rechte und Aufgaben nationaler Parlamente prominent im Vertragstext selbst geregelt. Zusätzlich konkretisieren zwei Protokolle zum Vertrag diese Vorschriften – das Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union (PNP) und das Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit (PSV).

Die formale Aufwertung entspricht dem hohen Stellenwert, den die Frage nach einer stärkeren Einbeziehung der nationalen Parlamente in die EU-Politik – und damit nach einer stärkeren demokratischen Legitimation europäischer Entscheidungen – in den Debatten im Europäischen Konvent und den darauf folgenden Regierungskonferenzen einnahm.

Ausweitung der Informationsrechte

Die neuen Vertragsvorschriften weiten die allgemeinen Informationsrechte nationaler Parlamente deutlich aus. Das PNP in seiner durch den Vertrag von Amsterdam (1997/1999) eingeführten Fassung sah zweierlei vor: Erstens sollten Regierungen ihren Parlamenten die Legislativentwürfe der Kommission übermitteln. Zweitens sollten den Parlamenten Konsulta-

tionsdokumente wie Grün- und Weißbücher übersandt werden. Auf deren Grundlage könnten sich Parlamente bereits in der frühen, vorlegislativen Phase mit den politischen Entwicklungen auf europäischer Ebene befassen.

Grundsätzlich sind die nationalen Parlamente an den Entscheidungsprozessen der EU in dreierlei Hinsicht beteiligt: Erstens kontrollieren sie ihre Regierungen im Hinblick auf deren Mitwirkung an der Unionsgesetzgebung. Hierbei wirken sie an der Formulierung der von der Regierung verfassten und später im Ministerrat verhandelten, nationalen Position zu EU-Legislativvorschlägen mit. Sie setzen zweitens das von den Organen der EU erlassene Unionsrecht um und inkorporieren es in die nationalen Rechtsordnungen. Und drittens üben die Parlamente bestimmte, in den Verträgen der EU festgelegte Funktionen wie die Ratifizierung von Vertragsänderungen, EU-Beitritten oder bestimmten, sogenannten ‚gemischten‘ internationalen Abkommen aus.

Darüber hinaus verlangen die EU-Verträge für bestimmte Beschlüsse des Rates deren Annahme durch die Mitgliedstaaten „gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften“ (z.B. Art. 42, 48(4), 48(6), und 49 EUV, Art. 25, 218(8), 223, 262 und 311 AEUV, sowie Art. 40.2 der Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank). Bei der Wahrnehmung dieser Aufgaben tragen die Parlamente unabhängig vom Europäischen Parlament zur demokratischen Legitimation des Handelns der Europäischen Union bei. Zur Umsetzung ihrer Mitwirkungsrechte waren die Parlamente bis 2006 auf die Weiterleitung der EU-Dokumente durch die Regierungen angewiesen. In einigen Fällen (sehr ausgeprägt z.B. in Dänemark, Finnland und Großbritannien) stellten diese auch zusätzliche Informationen zur Verfügung – zum Beispiel Angaben zur nationalen Positionierung, zum Meinungsstand in Rat und Europäischem Parlament (EP), oder zu den rechtlichen, finanziellen, sozialen, oder ökologischen Auswirkungen des EU-Vorhabens auf der mitgliedstaatlichen Ebene. Wie umfassend und innerhalb welcher Fristen Regierungen ihre Parlamente unterrichteten wurde allein durch nationale Regelungen bestimmt. Einige Parlamente nutzten dazu ergänzend eigene Dienste und Kanäle zur Informationsbeschaffung, wobei sie auf das 1995 vom Europäischen Parlament ausgesprochenen Angebot zur Eröffnung nationalparlamentarischer Büros in dessen Brüsseler Räumlichkeiten zurückgriffen. Der Deutsche Bundestag gründete erst 2007 sein eigenes Verbindungsbüro; im Unterschied zu allen anderen nationalen Parlamenten allerdings außerhalb des Europäischen Parlaments.

Die neuen Bestimmungen des PNP und des PSV sollen die Abhängigkeit der Parlamente von den Regierungen im Hinblick auf die Ausgestaltung ihrer Informations-, Kontroll- und Mitwirkungsrechte reduzieren und sie vor allem in die Lage versetzen, ihre neuen Rechte im Rahmen der Subsidiaritätsprüfung wahrzunehmen. Die Protokolle wurden im Verfassungskonvent erarbeitet, dem Verfassungsvertrag beigefügt und in überarbeiteter Form dem Lissabonner Vertrag angehängt. Im Verhältnis zu den Bestimmungen des ehemaligen EG- und EU-Vertrages erweitern sie die

Liste der Dokumente, die den Parlamenten zur Verfügung gestellt werden müssen. Zum anderen schreiben sie eine direkte Übermittlung der Dokumente durch die EU-Institutionen, ohne den Umweg über die Regierungen vor.

Entsprechend der beiden Protokolle muss die Kommission den nationalen Parlamenten ihre Legislativentwürfe, alle Arten von Konsultations- und Strategiedokumenten sowie das jährliche Rechtsetzungsprogramm übermitteln. Ebenfalls direkt zugestellt werden Initiativen einer Gruppe von Mitgliedstaaten, Anträge des Europäischen Gerichtshofs, Empfehlungen der Europäischen Zentralbank und Anträge der Europäischen Investitionsbank, die den Erlass eines Gesetzgebungsakts zum Ziel haben. In diesen Fällen übernimmt der Rat die Weiterleitung an die Parlamente. Hierzu gehören auch seine Tagesordnungen, die Tagungsergebnisse einschließlich der Protokolle (über Beratungsvorgänge zu Gesetzgebungsvorschlägen) sowie seine im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses angenommenen Standpunkte. Das EP hat seine Initiativen, die auf den Erlass eines Unionsaktes abzielen, und seine im Rahmen der Gesetzgebungsverfahren erlassenen Entschlüsse an die Parlamente weiterzuleiten.

Aus anderen Bestimmungen des Vertragstextes ergeben sich weitere Informationspflichten für den Rat. Dieser ist angehalten die Parlamente über folgende Vorhaben und Sachverhalte zu unterrichten und die dazugehörigen Dokumente weiterzuleiten:

- Beitrittsgesuche von Drittstaaten (Art. 49 EUV),
- Beschlüsse des Europäischen Rates zur Änderung der Bestimmungen zu den internen Politikbereichen der EU (Art. 48(7) EUV); diese Beschlüsse werden außerdem erst nach Ratifikation in den Mitgliedstaaten rechtskräftig,
- Initiativen vor einem Beschluss des Europäischen Rates über den Übergang von einem spezifischen zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (Mitentscheidungsverfahren) bzw. von der einstimmigen Beschlussfassung im Ministerrat zur qualifizierten Mehrheit (Art. 48(7) EUV),
- die Arbeit des ständigen Ausschusses im Rat zur Verbesserung und Koordinierung der operativen Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit (Art. 71 AEUV),
- sowie die von Kommission und Mitgliedstaaten durchzuführende Bewertung der Durchführung der Unionspolitik in der Justiz- und Innenpolitik (Art. 70 AEUV).

Die seit langem monierten Schwachstellen im Hinblick auf den Kontrollumfang und die Mitwirkung der nationalen Parlamente an der Arbeit der EU-Organe werden durch diese Rechte allerdings nur ansatzweise behoben. Die Informationsrechte bleiben nämlich auf den Bereich der Gesetzgebung beschränkt. Infolge der in den Art. 288–292 AEUV statuierten Normenhierarchie der Handlungsformen der Union besteht daher auch seit Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages kein hieraus ableitbarer Zwang zur Information und Konsultation der

nationalen Parlamente im Falle folgender Maßnahmen und Beschlüsse der EU-Organe:

- im Rahmen der multilateralen Überwachung der Wirtschaftspolitik:
 - a) vor der Annahme der Grundzüge der Wirtschaftspolitik der EU-Mitgliedstaaten und der Union durch den Rat (Art. 121 AEUV) und
 - b) vor der Annahme von Empfehlungen des Rates an diejenigen Mitgliedstaaten, deren Wirtschaftspolitik nicht mit den Grundzügen der EU-Wirtschaftspolitik vereinbar ist und insofern das Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion zu gefährden droht (Art. 121.4 AEUV);
- im Rahmen der Überwachung der Haushaltslage in den Mitgliedstaaten mit dem Ziel der Einhaltung der Haushaltsdisziplin (Art. 126 AEUV):
 - a) vor der Veröffentlichung der Empfehlungen des Rates an ein EU-Mitglied („blaue Briefe“),
 - b) vor einem Beschluss des Rates, durch den der Mitgliedstaat mit der Maßgabe in Verzug gesetzt wird, innerhalb einer bestimmten Frist Maßnahmen für den zur Sanierung erforderlichen Defizitabbau zu ergreifen, und
 - c) vor einem Beschluss des Rates, in dem der betreffende Mitgliedstaat aufgefordert wird, (a) vor der Emission von Schuldverschreibungen und sonstigen Wertpapieren vom Ministerrat näher zu bezeichnende zusätzliche Angaben zu veröffentlichen oder (b) eine unverzinsliche Einlage in angemessener Höhe bei der Union zu hinterlegen, bis der Ministerrat zu der Auffassung gelangt, dass das übermäßige Defizit korrigiert worden ist, oder (c) die Europäische Investitionsbank ersucht wird, ihre Darlehenspolitik gegenüber dem Mitgliedstaat zu überprüfen, oder (d) eine Geldbuße verhängt wird;
- im Rahmen der jährlichen Überprüfung der Beschäftigungslage („Luxemburgprozess“) vor der Annahme von beschäftigungspolitischen Empfehlungen an die Mitgliedstaaten (Art. 148 AEUV);
- vor einem Beschluss des Europäischen Rates über den Übergang von der einstimmigen Beschlussfassung im Ministerrat zur qualifizierten Mehrheit (Art. 31(3) und 31(4) EUV);
- bei allen Maßnahmen des Rates und des Europäischen Rates im Bereich der Gemeinsamen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GASP und GSVP) der EU;
- zu Beratungsunterlagen des Rates und des Europäischen Rates mit Blick auf die Vorbereitung von Beschlüssen aus den operativen Ausschüssen in der Handelspolitik, der GASP/GSVP, der Währungsunion, der Beschäftigungspolitik und der Sozialschutzpolitik;
- zu Dokumenten aus dem Dialog zwischen den Sozialpartnern, deren Arbeiten zum Abschluss von Vereinbarungen führen können und im Rat Gegenstand eines Beschlusses sind; und
- zu den Anträgen über den Eintritt in eine spezifische Form der

verstärkten Zusammenarbeit sowie über die Gründung, den Eintritt, den Austritt und den Ausschluss im Bereich der ständigen, strukturierten Zusammenarbeit der GSVP.

Dass die Vertreter der nationalen Parlamente im Konvent ihre fallbezogene, in der Summe nach wie vor beachtliche Nichtbeteiligung mitgetragen haben, ist größtenteils darauf zurückzuführen, dass sie selbst die Thematik der nationalparlamentarischen Mitwirkung in EU-Angelegenheiten auf die Problematik der Subsidiaritätskontrolle reduzierten.

Nach dem Scheitern des Verfassungsvertrages erklärte sich die Kommission bereit, den Änderungen des Vertrages vorzugreifen und stellte den Parlamenten bereits seit September 2006 alle Vorschläge und Konsultationsdokumente elektronisch zu („Barroso Initiative“).²⁸ Mit Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages waren auch Rat und EP aufgefordert, ihren Informationspflichten nachzukommen. Das Europäische Parlament leitet seine legislativen Entschlüsse direkt weiter und der Rat hat im Frühjahr 2010 die direkte, elektronische Übermittlung der oben genannten Dokumente aufgenommen.²⁹

Der Zugang zu Informationen bildet die Grundvoraussetzung für eine effektive Mitwirkung der nationalen Parlamente in der Europapolitik. Die direkte Übermittlung von Dokumenten durch die EU-Institutionen ist daher grundsätzlich positiv zu beurteilen. In der Praxis ist die Bedeutung der neuen Regelungen jedoch begrenzt, denn immer weniger Parlamente sind auf die direkte Übermittlung durch eines der angesprochenen EU-Organe angewiesen. Stattdessen versorgen sich die meisten Parlamente mittlerweile autonom und greifen auf die vertraglich zugesicherten Informations- und Zuleitungsroutrinen als Instrument der Kontrolle des regelkonformen Verhaltens der Informationsträger zurück. Für diejenigen Parlamente aber, die bisher von ihren Regierungen nur unzureichend und mit großen Zeitverzögerungen mit Informationen zu europäischen Verhandlungsprozessen versorgt wurden, stellt die direkte Unterrichtung durch die EU-Institutionen einen Fortschritt dar. In Umsetzung der Lissabonner Vertragsregeln sehen mitgliedstaatliche Verfassungsnormen oder Organgesetze umfassende und fristgebundene Unterrichtungspflichten der Regierungen gegenüber den Parlamenten vor.

Immer mehr Parlamente erhalten zudem eine Vielzahl von zusätzlichen Informationen seitens ihrer Regierungen. Genau diese Zusatzinformationen – wie beispielsweise regelmäßige Unterrichtungen zum Meinungsstand in Rat und EP oder nationale Folgenabschätzungen – sind Voraussetzung dafür, dass Parlamente Verhandlungsprozesse kontinuierlich verfolgen und eine eigene Position entwickeln können. Parlamente, die über ihre Regierung keinen Zugang zu solchen Informationen haben, werden EU-Verhandlungsprozesse trotz der neuen Vertragsregelungen nur

²⁸ Siehe Europäische Kommission, Eine bürgernahe Agenda: Konkrete Ergebnisse für Europa, Mitteilung an den Europäischen Rat vom 10.5.2006, KOM (2006) 211.

²⁹ Siehe Rat der EU, Implementation of the Council's obligations with regard to national Parliaments, Vermerk des Generalsekretariats vom 26.2.2010, Dok. 6957/10.

begrenzt begleiten können.

Subsidiaritätsprüfung: Direkte Mitwirkung an der europäischen Gesetzgebung

Bis zum Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages konzentrierten die Parlamente der Mitgliedstaaten ihr Wirken auf die nationale Ebene. Sie gestalten die Europapolitik ihres Landes, indem sie zu europäischen Grundsatzthemen, Gesetzesinitiativen, Initiativen für Vertragsänderungen und Beitrittsgesuchen von Drittstaaten etc. beraten, und ihren Regierungen durch Stellungnahmen Leitlinien für die Verhandlungen im Rat an die Hand geben. Auf diese Weise wird die parlamentarische Rückkopplung und Legitimation europäischer Politik gewährleistet. Parlamente wirken somit vorrangig *indirekt* – über ihre Regierungen – an EU-Verhandlungsprozessen mit.

Über welche konkreten Verfahren, mit welcher Regelmäßigkeit und in welchem Umfang Parlamente an der Gestaltung der nationalen Europapolitik mitwirken, variiert zwischen den Mitgliedstaaten. Diesbezüglich bestätigt der Lissabonner Vertrag die Bestimmung vorangegangener Verträge, nämlich dass die „Art der Kontrolle der Regierungen durch die nationalen Parlamente hinsichtlich der Tätigkeiten der EU Sache der besonderen verfassungsrechtlichen Gestaltung und Praxis jedes Mitgliedstaats ist“. Die Architekten der Verträge hatten nicht die Absicht, die Europapolitik in den Mitgliedstaaten „von oben“ zu parlamentarisieren, indem sie einheitliche Mitwirkungs- und Kontrollrechte der Parlamente gegenüber ihren Regierungen festschreiben.

Allerdings führt der Lissabonner Vertrag ein neues Instrument ein, das es den nationalen Parlamenten erstmals erlaubt, sich *direkt* – also unabhängig von ihren Regierungen – in den europäischen Gesetzgebungsprozess einzuschalten. Erstens sollen nationale Parlamente Entwürfe für EU-Rechtsakte auf die Einhaltung des in Artikel 5 EUV³⁰ festgeschriebenen Grundsatzes der Subsidiarität hin prüfen. Zweitens können sie gegen einen Rechtsakt wegen Verstoß gegen das Prinzip vor dem EuGH klagen:

- Binnen acht Wochen nach dem Zeitpunkt der Übermittlung eines Gesetzesentwurfs in den Amtssprachen der Union können die nationalen Parlamente in einer begründeten Stellungnahme an die Präsidenten des EP, des Rates und der Kommission darlegen, weshalb der Entwurf ihres Erachtens nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar ist. In diesem Verfahren hat jedes Parlament zwei Stimmen. In Zwei-Kammer-Parlamenten hat dabei *jede* Kammer eine *eigene* Stimme und *eigenes* Recht zur Stellungnahme sowie zur Klageerhebung vor dem EuGH. Über welche innerstaatlichen Verfahren Stellungnahmen

³⁰ Laut Artikel 5 EUV wird die EU nach dem Subsidiaritätsprinzip „in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind.“

beschlossen und Klagen erhoben werden können, ist im nationalen Recht und den Geschäftsordnungen der Kammern geregelt.

- Erreicht die Anzahl begründeter Stellungnahmen mindestens ein Drittel der Gesamtzahl der den nationalen Parlamenten zugeteilten Stimmen („gelbe Karte“), so muss der Entwurf durch den Urheber – in der Regel die Kommission – überprüft werden. Der Urheber des Gesetzentwurfs hat in der Folge drei Möglichkeiten: Er kann den Entwurf verwerfen und damit den Gesetzgebungsprozess beenden. Mit einer Begründung kann er aber auch am Entwurf festhalten oder einen überarbeiteten Entwurf vorlegen und das Gesetzgebungsverfahren fortsetzen.
- Erreicht in einem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren die Anzahl der Stellungnahmen mindestens die Hälfte der den Parlamenten zugewiesenen Stimmen („orangene Karte“) und entscheidet sich die Kommission nach einer Überprüfung des Entwurfs an dem Vorschlag unverändert festzuhalten, werden die Stellungnahmen der Parlamente und die Begründung der Kommission dem EP und dem Rat vorgelegt. Diese müssen vor Abschluss ihrer ersten Lesung prüfen, ob der Gesetzesvorschlag in Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip steht. Sie können gegebenenfalls mit 55 Prozent der Stimmen im Rat bzw. einer Mehrheit im Europäischen Parlament entscheiden, den Gesetzgebungsprozess zu beenden.
- Da in diesem Verfahren den Bedenken der Parlamente nicht zwingend Rechnung getragen werden muss, sieht der Vertrag eine zweite Stufe nach Erlass der Rechtsakte vor: Parlamente können – vertreten durch ihre Regierung – eine Nichtigkeitsklage vor dem EuGH gegen Rechtsakte anstreben, die ihres Erachtens nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar sind.

Theoretisch ist natürlich denkbar, dass sich nationale Parlamente über die Defensivlogik des PSV hinwegsetzen und explizit positive oder über den Vorschlag der Kommission hinausgehende Stellungnahmen abgeben, um etwa die Regierung in ihrer gegebenenfalls in Umrissen bekannten Position gegenüber Interessen Dritter zu stützen oder aber der Regierung frühzeitig eine Orientierung für der Weiterbehandlung des Vorschlags im Rat zu geben. Ähnlich gelagerte Signalwirkungen könnten derartige Positivstellungen auch gegenüber dem Europäischen Parlament entfalten, wenn ersichtlich ist, wie sich dessen Mehrheiten aufstellen werden. Andererseits ist aber auch denkbar, dass der Mechanismus von den Regierungen instrumentalisiert wird, um ihren ohnehin ablehnenden Positionen im Rat ‚parlamentarische Rückendeckung‘ zu verleihen und diese damit ‚robuster‘ präsentieren zu können, indem sie den Parlamenten – in der Praxis ihren sie stützenden Mehrheitsfraktionen – abhängig von der eigenen Position nahe legen, negative Stellungnahmen abzugeben. Diese Fallkonstellation ist wahrscheinlicher als die erstgenannte, da sich die Verfassungsrealität bei fast allen Mitgliedstaaten durch die Gewaltenschränkung zwischen Regierung und parlamentarischer Mehrheit auszeichnet und kaum anzunehmen ist, dass der europäische Impuls des

PSV zu einer Hinterfragung dieser gewachsenen Grundstrukturen der politischen Systeme führen wird.

Die effektive Nutzung des zweiseitigen, ausschließlich auf Obstruktion angelegten Instruments, das bezeichnenderweise schon im Verfassungskonvent als „Frühwarnmechanismus“ („early warning system“ bzw. „système d'alerte précoce“) gefeiert wurde, hängt somit wesentlich von der Selbstwahrnehmung der Parlamente und ihrer maßgeblichen Akteure in Gestalt der Fraktionen und Parteien hinsichtlich ihrer Rolle gegenüber den nationalen Exekutiven und den EU-Organen ab. ‚Kontrollbewusste Parlamente‘ verhalten sich sicherlich anders als am Konsens orientierte ‚Mitwirkungsparlamente‘. Die direkte Einspruchsmöglichkeit der Parlamente im Vorlauf des eigentlichen Gesetzgebungsprozesses (ohne formalen Einfluss der nationalen Regierungen) und die direkte Zuleitung aller Dokumente der EU-Institutionen (an Stelle der teilweise selektiven Kanalisierung über die Regierungen) stärken die Parlamente zumindest potenziell in ihrer Handlungsautonomie gegenüber den nationalen Regierungen.

Der in Art. 12 EUV normierte Auftrag an die Parlamente, „aktiv zur guten Arbeitsweise der Union“ beizutragen, das aus dem PNP-L hervorgehende Selbstbefassungsrecht der Parlamente und das aus dem PSV abgeleitete Recht zur Stellungnahme gegenüber den EU-Institutionen besitzen auf jeden Fall das Potenzial zur Profilierung der Parlamente gegenüber ihren Regierungen. Gleichwohl sehen die Lissabonner Vertragsbestimmungen keine Schranken vor, die eine Sinnentleerung der im PSV angelegten Prozesse – beispielsweise durch den Oktroi des jeweiligen Regierungsstandpunktes auf die Parlamentsmehrheit – auf nationaler Ebene zu verhindern helfen.

Inwieweit die Bedeutung der nationalen Parlamente im europäischen Politikprozess durch die neuen Beteiligungsmöglichkeiten wirklich aufgewertet wird, ist umstritten. Viele Beobachter schreiben den neuen Verfahren einen eher symbolischen Wert zu. Gegen eine hohe Praxisrelevanz der Subsidiaritätsprüfung spricht, dass solche in der Substanz rechtlichen Prüfungen nicht der Funktionslogik von Parlamenten als politische Institutionen entsprechen. Politische Fraktionen in Parlamenten bewerten EU-Vorhaben danach, ob sie mit ihren politischen Zielen vereinbar sind und wollen gegebenenfalls ihre inhaltlichen Bedenken zu EU-Gesetzesvorschlägen zu äußern. In der Regel spielt sich die Auseinandersetzung über EU-Vorhaben zwischen Regierungsfractionen und Oppositionsfractionen im Parlament ab. Vielfach wird darauf verwiesen, dass die Subsidiaritätsprüfung diesem Muster nicht folgt. Stattdessen sollen Parlamente „en bloc“ eine komplexe Rechtskontrolle durchführen, um ihre eigenen Gesetzgebungskompetenzen zu wahren. Adressaten sind nicht die eigenen Regierungen, sondern die EU-Organe. Dieses Recht ist daher als reines Abwehrrecht konzipiert, das den Parlamenten keinen Einfluss auf die inhaltliche Gestaltung europäischer Politik zugesteht.

Zudem ist der Arbeitsaufwand für Subsidiaritätsprüfungen beträchtlich. Sollen diese ernsthaft, regelmäßig und unter dem Druck der knappen

8-Wochen-Frist durchgeführt werden, werden sie umfassende personelle, zeitliche und finanzielle Ressourcen binden. Parlamente werden hierzu auf juristischen Sachverstand in ihren Diensten oder auf externe Gutachter zurückgreifen müssen. Sie werden effiziente, interne Verfahren einrichten müssen, um aus der Masse an Gesetzesvorhaben die brisanten Fälle herauszufischen und einer umfassenden Prüfung unterziehen, an deren Ende es eventuell zu einer Stellungnahme kommt.

Hinzu kommt, dass der Einfluss der Stellungnahmen auf den Gesetzgebungsprozess begrenzt ist. Auch wenn die Hürde von einem Drittel aller Kammern erreicht wird, ist die Kommission rechtlich nicht verpflichtet auf die Bedenken der Parlamente einzugehen. Bereits im Rahmen der Barroso-Initiative hatte die Kommission die Parlamente dazu aufgerufen, mit ihr in einen regelmäßigen Dialog zu treten und zu Gesetzesentwürfen Stellung zu nehmen. Bisher gibt es keine Anzeichen dafür, dass Stellungnahmen zu einer Überarbeitung der Entwürfe führten.

Im Vorfeld des Lissabonner Vertrages organisierten die Parlamente im Rahmen der COSAC Testläufe zur Anwendung der neuen, im PSV niedergelegten Kontrollverfahren. Ziel war es, in der „Trockenübung“ die neuen Mitwirkungsmöglichkeiten kennenzulernen und hieraus Umsetzungsoptionen für die mitgliedstaatlichen Verfahren zu erarbeiten. Auf der Grundlage des jährlichen Arbeitsprogramms der Kommission verständigten sich die Parlamente auf Legislativvorhaben zur Durchführung von insgesamt acht Probeläufen. Die Parlamente sollten ihre Prüfverfahren innerhalb der Fristvorgaben des PSV durchführen und gegebenenfalls Subsidiaritätsrügen an die Kommission formulieren. Die Testläufe führten so zu einer ersten Sensibilisierung der nationalen Parlamente und hierbei insbesondere auch der Fachausschüsse für ihre neuen, durch den Lissabonner Vertrag eröffneten Handlungsmöglichkeiten. Darüber hinaus verhalf die Koordination der Testläufe über die COSAC zu einem „Teilnahmewettbewerb“ unter den Parlamenten: Reichten anfänglich nur 17 Kammern ihre Berichte fristgerecht ein, beteiligten sich am letzten Testlauf vor Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages insgesamt 36 von 40 Kammern. Auffällig ist aber die geringe Anzahl an Subsidiaritätsrügen; das Maximum lag 2009 bei drei, die sich entsprechend dem PSV auf fünf Stimmen addierten.

Seit dem Start der Barroso-Initiative geben einige Kammern vermehrt Stellungnahmen an die Kommission ab, allerdings beziehen sich diese oft mehr auf den Inhalt von Gesetzesentwürfen als auf Subsidiaritätsfragen.³¹ Sehr deutlich wurde in den Testläufen und den seither abgegebenen Stellungnahmen zudem, dass nationale Parlamente kaum eine einheitliche Wahrnehmung davon haben, ob ein Rechtsakt in Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip ist oder nicht. Dies liegt vor allem daran, dass Artikel 5 EUV vage verfasst ist und es bisher an einer darüber hinaus gehenden, umfassenden Definition des Prinzips durch den europäischen Gesetzgeber

³¹ Die Stellungnahmen der Parlamente und die Antworten der Kommission werden auf der elektronischen Plattform „IPEX“ (Interparliamentary EU Information Exchange) eingestellt www.ipex.eu.

oder den EuGH mangelt. Ohne einheitliche Prüfmaßstäbe ist kaum zu erwarten, dass eine signifikante Zahl von Kammern den EU-Organen regelmäßig Subsidiaritätsrügen ausspricht und so eine Überprüfung von Gesetzesentwürfen bewirkt.

Langfristig ist zu erwarten, dass die Kammern nationaler Parlamente nur sehr selektiv umfassende Subsidiaritätsprüfungen durchführen und Rügen aussprechen werden: Das Verfahren ist mit einem hohen Arbeitsaufwand verbunden und verspricht kaum politische Profilierung. Zudem bietet es wenig Raum für inhaltliche Gestaltung und schreibt den Parlamenten die Rolle des Verhinderers und Blockierers zu. Andererseits werden sich Parlamentarier und Parlamentsverwaltungen regelmäßiger und zu einem frühen Zeitpunkt mit EU-Verhandlungsprozessen auseinandersetzen müssen. In der Förderung dieser „Europäisierungsprozesse“ in den Parlamenten sehen manche Beobachter einen Wert der Subsidiaritätsprüfung an sich.

Schwer abzuschätzen ist, wie regelmäßig Parlamente Subsidiaritätsklagen vor dem EuGH anstreben werden. Alle Argumente gegen die Praxisrelevanz der Subsidiaritätsprüfung treffen auch auf die Klage zu: schwerfällige, ressourcenintensive Verfahren und die vielmehr blockierende als gestalterische Natur solcher Klagen. Es erscheint für Parlamente sinnvoller ihre Bedenken gegen EU-Vorhaben – seien sie politischer Natur oder rechtlich, subsidiaritätsbezogen – über ihre Regierungen in den europäischen Verhandlungsprozess einzuspeisen als hinterher gegen einen bereits erlassenen Rechtsakt zu klagen. Allerdings wurde in einigen Mitgliedstaaten das Klagerecht als Minderheitenrecht ausgestaltet. Dies eröffnet gerade für EU-skeptische Parteien die Möglichkeit sich über solche Klagen oder allein durch ihre bloße Androhung zu profilieren. Der Deutsche Bundestag muss beispielsweise auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder eine Klage vor dem EuGH anstreben. Eine positive „Nebenwirkung“ solcher Klagen wäre, dass der EuGH das Subsidiaritätsprinzip klarer definieren und damit greifbarer machen müsste. Außerdem bergen Klagen und die damit einhergehenden Debatten das Potential, zur Europäisierung der Öffentlichkeit beitragen.

Besondere Rechte in der Innen- und Justizpolitik

Aufgewertet wird die Rolle der nationalen Parlamente insbesondere im sensiblen Bereich der Innen- und Justizpolitik.

Erstens ist die Hürde zur Überprüfung eines Gesetzesentwurfes im Rahmen der Subsidiaritätsprüfung geringer. Schon auf Grundlage eines Viertels der möglichen Stellungnahmen müssen die EU-Organen einen Entwurf überprüfen.

Zweitens sieht der Vertrag besondere Informationspflichten der Kommission und des Rates gegenüber den Parlamenten vor. Nationale Parlamente müssen über die Bewertung der Durchführung der Maßnahmen in diesem Politikfeld unterrichtet werden (Art. 70 AEUV). Auch über die Arbeit des neu eingerichteten ständigen Ausschusses im Rat zur Verbesserung und Koordinierung der operativen Zusammenarbeit im Bereich der inneren

Sicherheit („Cosi-Ausschuss“, Art. 71 AEUV) sollen sie auf dem Laufenden gehalten werden.

Drittens werden den Parlamenten besondere Kontrollrechte übertragen. So sieht Art. 88 AEUV eine Beteiligung der nationalen Parlamente an der Kontrolle des Europäischen Polizeiamtes „Europol“ durch das EP vor. Zudem sollen die nationale Parlamente und das EP an der Bewertung der Tätigkeiten Eurojusts beteiligt werden (Art. 85 AEUV). In beiden Fällen soll eine von Rat und EP im Mitentscheidungsverfahren zu erlassende Verordnung diese Kontrollrechte näher konkretisieren. Von der Kommission wurden noch keine Gesetzentwürfe zur Umsetzung dieser Vorschriften vorgelegt.

Die Stärkung der Rechte des Bundestages in EU-Angelegenheiten

Der grundlegende Rahmen der Beteiligung des Bundestages in EU-Angelegenheiten wurde im Zuge der Ratifizierung des Maastrichter Vertrages im Grundgesetz verankert.³² Artikel 23 des Grundgesetzes (GG) sieht vor, dass der Bundestag an der Willensbildung des Bundes in den Angelegenheiten der Europäischen Union mitwirkt. Hierfür sieht er zum einen Unterrichtungspflichten der Regierung gegenüber dem Bundestag vor, zum andern das Recht des Bundestages Stellungnahmen zu EU-Vorhaben abzugeben. Diese Stellungnahmen muss die Bundesregierung ihren Verhandlungen im Rat zu Grunde legen. Ein auf Artikel 23 GG basierendes Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Bundestag in der Europapolitik (EUZBBG) führte die Unterrichtungspflichten und das Verfahren zur Stellungnahme näher aus, ließ aber in weiten Teilen Raum für Interpretation. In der Folge kam es zwischen Bundesregierung und Bundestag immer wieder zu Differenzen darüber, welche Informationen dem Bundestag innerhalb welcher Frist zustanden, wann eine Stellungnahme einzuholen war und inwieweit sie berücksichtigt werden musste.

Die BBV als Meilenstein der Europäisierung

Die – bereits im Verfassungsvertrag angelegten – neuen Rechte der nationalen Parlamente und die dynamische Entwicklung des Integrationsprozesses in den vorangegangenen 15 Jahren gaben Anlass, die Beteiligung des Bundestages in EU-Angelegenheiten einer kritischen Prüfung zu unterziehen und dem neuen europapolitischen Umfeld anzupassen. Aus Sicht vieler Entscheidungsträger war eine stärkere Einbindung des Bundestages in die Europapolitik überfällig. Aus dieser Debatte resultierte eine Revision der rechtlichen Grundlagen der Mitwirkung des Bundestages und der parlamentsinternen Verfahren in der Behandlung von EU-Vorhaben. Im Mittelpunkt der Reformen stand der Abschluss einer Vereinbarung zwischen Bundesregierung und Bundestag über ihre

³² Der folgende, kursorische Überblick erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit und konzentriert sich auf die Beteiligungsrechte des Bundestages. Daneben wirken die Länder maßgeblich an der deutschen Europapolitik mit auf Grundlage von Artikel 23 GG sowie dem Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBLG) und einer Vereinbarung zwischen Bund und Ländern (BLV).

Zusammenarbeit in EU-Fragen (BBV) im September 2006.³³

Die BBV wurde von vielen Akteuren als Meilenstein im Prozess der „Europäisierung“ des Bundestages betrachtet. Zum einen erweitert und konkretisiert sie den Umfang, die Verfahren und Fristen der Unterrichtung des Bundestages durch die Bundesregierung, zum anderen gibt sie verbindliche Verfahren für die Abgabe einer Stellungnahme durch den Bundestag vor.

Artikel 23 GG legt fest, dass die Bundesregierung den Bundestag zum frühestmöglichen Zeitpunkt und umfassend über EU-Vorhaben unterrichten muss. Die BBV präziserte, über welche EU-Vorhaben der Bundestag in welcher Weise und innerhalb welcher Fristen zu unterrichten ist. Die BBV legte dabei eine sehr weite Definition des Begriffes „EU-Vorhaben“ zu Grunde. Demnach muss die Bundesregierung den Bundestag nicht nur über Gesetzesvorschläge in der ersten und dritten Säule der EU sowie Initiativen in der GASP unterrichten und ihm die entsprechenden Dokumente zusenden, sondern auch über folgende Dossiers und Normtypen: Initiativen für Beschlüsse zur Aufnahme von Verhandlungen zu Änderungen der EU-Verträge, Initiativen für Beschlüsse zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit Drittstaaten, die Haushalts- und Finanzplanung der EU, Konsultations-, Strategie- und Planungsdokumente und Empfehlungen der Kommission, Aktionspläne, politische Programme und Berichte der EU-Organe sowie über Initiativen und Verhandlungsmandate für die Europäische Kommission im Rahmen der gemeinsamen Handelspolitik und zu Verhandlungen über völkerrechtliche Verträge.

Für den weiteren Verlauf der Bundestagsberatungen sieht die BBV vor, dass die Bundesregierung den Bundestag durch die mündliche Vor- und Nachberichterstattung zu Ratstreffen, vor allem aber durch die elektronische Übersendung der genannten EU-Vorhaben, aller dazugehörigen Folgedokumente und einer Reihe zusätzlicher Informationen unterrichtet (dazu gehören unter anderem Angaben zum Meinungsbild in EP und Rat, zur politischen Bedeutung der Initiative und zur Position der Bundesregierung, zur Vereinbarkeit des Vorhabens mit dem Subsidiaritätsprinzip). Bei Gesetzesvorhaben muss die Bundesregierung zudem eine umfassende rechtliche, wirtschaftliche, finanzielle, soziale und ökologische Folgenabschätzung hinzufügen. Zu den Dokumenten, die dem Bundestag in diesem Stadium des Entscheidungsprozesses zugänglich gemacht werden müssen, gehören auch die Berichte der Ständigen Vertretung über die Verhandlungen in den Ratsarbeitsgruppen („Drahtberichte“) oder in den Ausschüssen des EP, „Frühwarnberichte“ zu geplanten Rechtsetzung, Arbeitsdokumente und Stellungnahmen der EU-Institutionen und vieles mehr. Zudem gewährt die BBV dem Bundestag Zugang zur ZEUS-Datenbank, über die das Generalsekretariat des Rates den Mitgliedstaaten alle Ratsdokumente elektronisch zur Verfügung stellt.

Über die Unterrichtungspflichten hinaus präzisiert die BBV das in Arti-

³³ Vereinbarung zwischen Bundestag und Bundesregierung nach § 6 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (BGBl. I S. 2177).

kel 23 GG verankerte Verfahren der parlamentarischen Stellungnahme. Demnach muss die Bundesregierung dem Bundestag bereits in einem frühen Verhandlungsstadium Gelegenheit zur Stellungnahme geben. Der Bundestag kann seine Stellungnahme im Verlaufe der Verhandlungen in den EU-Institutionen und auf Grundlage der fortlaufenden und regelmäßigen Berichterstattung der Bundesregierung anpassen und ergänzen. Analog zu bereits seit den 1990er Jahren praktizierten Verfahren in Frankreich und Großbritannien hat die Bundesregierung hat zudem bei den Verhandlungen im Rat einen Parlamentsvorbehalt („parliamentary scrutiny reserve“) einzulegen, wenn die Position des Bundestages „in einem seiner wesentlichen Belange nicht durchsetzbar ist“. In diesen Fällen muss die Bundesregierung vor der endgültigen Entscheidung im Rat Einvernehmen mit dem Bundestag herstellen.

Parallel zur BBV richtete der Bundestag zudem sein Büro in Brüssel ein, in dem neben Parlamentsbeamten auch die einzelnen Fraktionen vertreten sind. Zu den Aufgaben des Büros gehört es insbesondere, Informationen im Vorfeld europäischer Gesetzgebung zu sammeln und die interparlamentarischen Netzwerke zu pflegen.

Die BBV trat unabhängig vom Schicksal des Verfassungsvertrages in Kraft. Darüber hinaus gehende Vereinbarungen der im Kontext der Ratifizierung des Verfassungsvertrages beschlossenen Reformen blieben dagegen wirkungslos, weil sie an den Vertrag geknüpft waren. Dazu gehörte das „Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 17. November 2005“³⁴ (so genanntes Begleitgesetz), das innerstaatlich die rechtlichen und verfahrenstechnischen Voraussetzung dafür schaffen sollte, dass Bundestag und Bundesrat ihre neuen Rechte im Rahmen der Subsidiaritätsprüfung und -klage wahrnehmen konnten. Dieses Gesetz hätte auch die innerstaatlichen Voraussetzungen dafür geschaffen, dass beide Kammern ihr Vetorecht bei der Aktivierung der neuen, allgemeinen Brückenklausel nach Artikel IV-444 (später Art. 48.7 EUV Lissabon) wahrnehmen können. Diese Regelungen wurden dann jedoch in überarbeiteter Form als Teil des Begleitgesetzes zum Lissabonner Vertrag verabschiedet. Gegen dieses Begleitgesetz sowie gegen das Zustimmungsgesetz zum Lissabonner Vertrag und ein weiteres Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes richteten sich mehrere Verfassungsbeschwerden und Organstreitverfahren, die im Sommer 2009 in das so genannte „Lissabon Urteil“ des Bundesverfassungsgerichts mündeten.

Gerichtlich verordnete Parlamentarisierung der Europapolitik

In seinem Urteil vom 30. Juni 2009 verknüpfte des Bundesverfassungsgericht (BVerfG) seine „Zustimmung“ zum Lissabonner Vertrag mit der Forderung nach einer stärkeren Beteiligung des Bundestages und des Bundesrates an der Fortentwicklung des europäischen Integrationsprozesses. Als verfassungskonform erklärte das Gericht das deutsche Zustim-

³⁴ BGBl. 2005 I, 3178.

mungsgesetz zum Lissabonner Vertrag³⁵ und das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes³⁶, das die neuen Rechte von Bundestag und Bundesrat im Rahmen der Subsidiaritätsprüfung in Artikel 23 GG verankert. Das „Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union“ – eine überarbeitete Version des Begleitgesetzes zum Verfassungsvertrag – wurde jedoch in Teilen für verfassungswidrig erklärt. Das Begleitgesetz legte nach Ansicht des BVerfG keine hinreichenden Beteiligungsrechte für Bundestag und Bundesrat im europäischen Gesetzgebungsprozess und insbesondere bei Vertragsänderungen fest. Daraufhin wurde die Begleitgesetzgebung zum Lissabonner Vertrag entlang der Vorgaben des BVerfG überarbeitet. Im Ergebnis wurden vier Gesetze verabschiedet:

Erstens, eine überarbeitete Fassung des „Gesetzes über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 22.9.2009“³⁷, dessen Kern nun das in Artikel 1 vorgesehene „Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union“, kurz Integrationsverantwortungsgesetz ist.³⁸ An verschiedenen Stellen sieht der Lissabonner Vertrag besondere Verfahren vor, die es den Mitgliedstaaten ermöglichen, das Primärrecht zu ändern, ohne den mühsamen Prozess der ordentlichen Vertragsänderung (Art. 48(2) bis (5) EUV) und die damit einhergehende Ratifizierung in allen Staaten zu durchlaufen. Solche Verfahren erlauben beispielsweise eine Änderung der Entscheidungsmodalitäten in bestimmten Politikfeldern (bspw. Übergang von besonderen zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren) oder die Ausweitung der Kompetenzen der Union in bestimmten Feldern. Das BVerfG forderte in seinem Urteil, dass die Änderung der Verträge über solche Verfahren ohne die explizite Zustimmung Bundestages und - je nach Politikfeld auch des Bundesrates – unzulässig ist. Entsprechend regelt das Integrationsverantwortungsgesetz, dass die Anwendung eines Teils dieser Vertragsklauseln der Zustimmung des Parlaments durch ein Gesetz bedürfen. Je nach Formulierung des Vertragstextes muss dieses Gesetz entweder vor dem entsprechenden Beschluss des Rates bzw. Europäischen Rates in Kraft treten oder den Beschluss ex-post ratifizieren. Dazu gehören das vereinfachte Änderungsverfahren (Art. 48(6) EUV) und eine Reihe besonderer Änderungsverfahren (wie etwa in Art. 311(3) AEUV), die allgemeine Brückenklausel (Art. 48(7) EUV), die besondere Brückenklausel (Art. 81(3) UAbs. 3 AEUV), die Kompetenzerweiterungsklauseln nach (Art. 83(1) UAbs. 3 und Art. 86(4) AEUV) sowie die Flexibilitätsklausel (Art. 352 AEUV).

In anderen Fällen genügt die Zustimmung des Bundestages per Beschluss etwa bei der besonderen Brückenklausel (Art. 312(2) UAbs. 2).

³⁵ Gesetz vom 8.10.2008 zum Vertrag von Lissabon vom 13.12.2007, BGBl. 2008 II, 1038.

³⁶ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 8.10.2008, BGBl. 2008 II, 1926.

³⁷ BGBl. 2009 I, 3022.

³⁸ Integrationsverantwortungsgesetz vom 22. September 2009 (BGBl. 2009 I, 3022), das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 1. Dezember 2009 (BGBl. 2009 I S. 3822) geändert worden ist.

Erlässt der Bundestag keinen Beschluss oder kein Gesetz, ist die Initiative zur Anwendung der jeweiligen Klauseln vom deutschen Vertreter im Rat bzw. im Europäischen Rat abzulehnen. Das BVerfG unterstrich in seinem Urteil ausdrücklich, dass nur eine explizite Zustimmung der Volksvertreter solche Vertragsänderungen legitimieren kann. Ein Schweigen des Gesetzgebers sei daher immer als Ablehnung zu werten.

Darüber hinaus gestaltet das Integrationsverantwortungsgesetz die innerstaatlichen Verfahren zur Subsidiaritätsprüfung. Über welche Verfahrenen beide Kammern eine Subsidiaritätsklage vor den EuGH bringen können, ist in einem zweiten Begleitgesetz „zur Umsetzung der Grundgesetzänderungen für die Ratifizierung des Vertrags von Lissabon“³⁹ geregelt. Nach seinem Inkrafttreten wurde es in Form von Artikel 12 in das Integrationsverantwortungsgesetz integriert. Diese komplizierte rechtliche Konstruktion war notwendig, da sich die Vorschriften zur Subsidiaritätsklage auf die Änderung des Grundgesetzes zur Verankerung der Subsidiaritätsklage im deutschen Verfassungsrecht stützen, die erst zusammen mit dem Lissabonner Vertrag am 1. Dezember 2009 in Kraft trat. Das Integrationsverantwortungsgesetz hingegen trat gleich nach seiner Verkündung im September 2009 in Kraft.

Die beiden anderen Begleitgesetze ändern die bestehenden Gesetze über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Bundestag (EUZBBG)⁴⁰ bzw. von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBLG).⁴¹ In seinem Urteil monierte das BVerfG, dass die Beteiligungsrechte des Bundestages und Bundesrat bisher kaum im EUZBBG bzw. im EUZBLG selbst geregelt waren, sondern in den rechtlich weniger verbindlichen Vereinbarungen mit der Bundesregierung (BBV und BLV). Daher überführen die beiden neuen Begleitgesetze die Regelungen von BBV und BLV in eine höherwertige Rechtsform. Im Zuge dieser Überarbeitung wurden im EUZBBG unter anderem auch die Unterrichtungspflichten in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik weiter präzisiert.

Im Vergleich zu anderen Parlamenten waren die Beteiligungsrechte des Bundestages bereits vor der Anpassung im Zuge des BVerfG Urteils umfassend. In der Praxis stieg die „Europatauglichkeit“ des Bundestages gerade in den Jahren nach Verabschiedung der BBV, auch wenn die Abgeordneten ihre Rechte nicht immer ausschöpften und es partiell zu Spannungen mit der Bundesregierung über das Ausmaß der parlamentarischen Mitgestaltung kam. Die letzte, vom BVerfG verordnete Ausweitung der Beteiligungsrechte setzt den Bundestag im innereuropäischen Vergleich auf eine nochmals höhere Stufe und wird aus demokratiepolitischer Sicht von vielen Seiten begrüßt. Gleichzeitig bergen die Änderungen aber auch die Gefahr, die Fortentwicklung des Integrationsprozesses auszu-

³⁹ BGBl. 2009 I S. 3822, BT-Drs. 16/13924.

⁴⁰ Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 22. September 2009 (BGBl. I S. 3026).

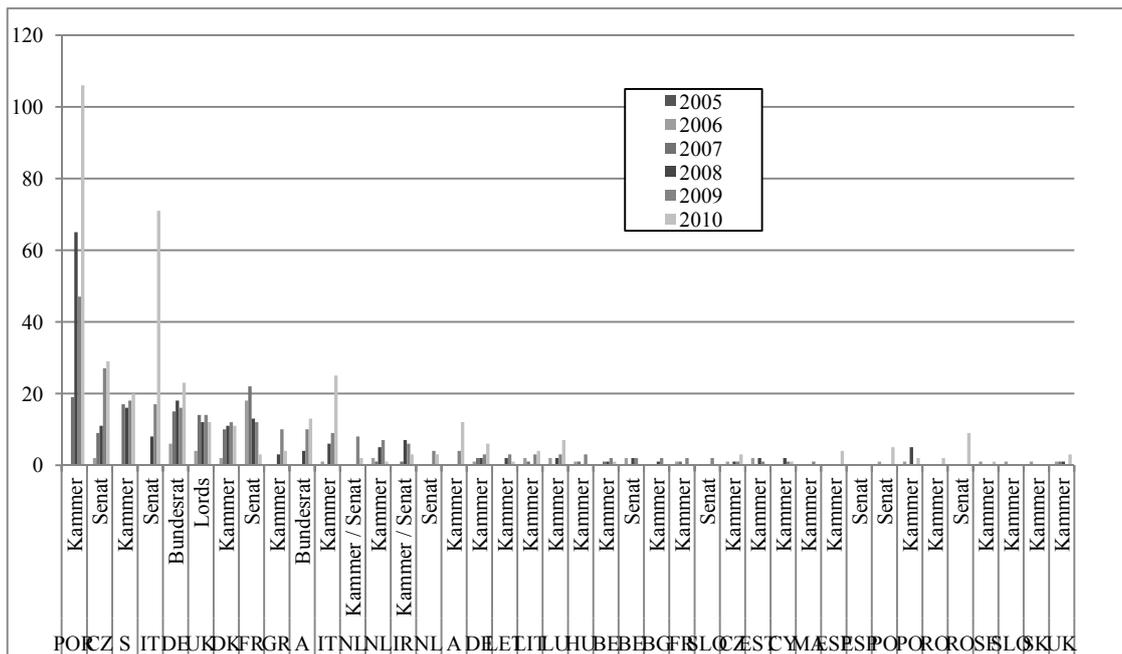
⁴¹ Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 22. September 2009 (BGBl. I S. 3031).

bremsen. Denn die Flexibilität in der Fortentwicklung einer EU mit 27 und mehr Mitgliedern, die der Lissabonner Vertrag durch sachlich begrenzte, vereinfachte Änderungsverfahren gewährleisten will, heben die im Integrationsverantwortungsgesetz angelegten Zustimmungspflichten wieder auf.

Umsetzung der „Barroso-Initiative“

Im Vorgriff auf den Lissabonner Vertrag, als direkte Reaktion auf die gescheiterten Referenden über den VVE in Frankreich und den Niederlanden initiierte die Kommission im Mai 2006 einen eigenständigen Informationsprozess zugunsten der nationalen Parlamente. Ab September 2006 übermittelte sie den Parlamenten dabei alle Vorschläge und prälegislativen Konsultationsdokumente. Im Rahmen dieser „Barroso-Initiative“ sind die Parlamente seitdem eingeladen, unabhängig von der materiellen Verengung des PSV die Dokumente zu prüfen und der Kommission ihre Stellungnahmen darzulegen. Im Unterschied zum Früherkennungsmechanismus des PSV können sich die Parlamente dabei nach eigenem Gutdünken zu den jeweiligen Maßnahmen äußern. Auch wenn diese Form des politischen Dialogs keine rechtlichen Folgen für die EU-Organe generiert, reicht sie doch weit über den Fokus der rein kompetenz- und subsidiaritätsrechtlichen Prüfung des PSV hinaus. Auch innerhalb des Europäischen Parlaments wird diesen Stellungnahmen Beachtung geschenkt, insoweit die Ausschüsse durch die Konferenz der Präsidenten aufgefordert sind, thematisch einschlägige, nationalparlamentarische Beiträge in den Entschließungsanträgen zu zitieren. Die Praxis einzelner Ausschüsse geht jedoch weit darüber hinaus, indem Berichterstatter einzelne Stellungnahmen der nationalen Parlamente offensiv zur Begründung ihrer Änderungsanträge im OGV nutzen. Die seit 2006 stetig zunehmende Anzahl dieser „freien“ Stellungnahmen deutet darauf hin, dass das Angebot vor allem von nationalen Parlamenten positiv aufgegriffen wird, die bis zum Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages eher über ausgesprochen schwach ausgeprägte Mitwirkungsmechanismen verfügten (z.B. Portugal und Griechenland).

Stellungnahmen der nationalen Parlamente im Rahmen der „Barroso-Initiative“ (2005–2010)



Quelle: Andreas Maurer: Parlamente in der EU, Stuttgart/Wien, UTB/Facultas 2012, Abbildung 18.

Hinzu treten aber auch Parlamente bzw. Kammern, die die Verengung der nationalparlamentarischen Mitwirkung auf Fragen der Subsidiarität bereits vor bzw. während des Verfassungskonvents kritisierten (Dänemark, Italien) oder die im Rahmen ihres parlamentarischen Selbstbefassungsrechts thematisch breit gefächert und losgelöst von Fragen der Kompetenzabgrenzung zwischen EU und Mitgliedstaaten arbeiten. In der Gesamtschau stehen einigen wenigen, sehr aktiven Kammern viele passive Kammern gegenüber, die die Einflussmöglichkeiten des politischen Dialogs auf die europäische Gesetzgebung als gering einschätzen. Tatsächlich deuten die Reaktionen der Kommission auf die Stellungnahmen der Parlamente darauf hin, dass die Kommission keine unmittelbare Veranlassung zur Änderung ihrer Vorhaben sieht. Dies liegt schon alleine daran, dass in der Praxis nur wenige Dokumente mehr als drei Stellungnahmen auf sich vereinen und die Kommission daher auch keinen „kritische Masse“ in den Parlamenten ausmachen kann, die sie zur Überprüfung zwänge. Darüber hinaus fällt auf, dass sich die Parlamente im Rahmen des politischen Dialogs häufig zu längerfristigen Strategie- und Konsultationsdokumenten äußern, die seitens der Kommission nicht geändert werden. Die Reaktion der Kommission auf Kritik an Grün- oder Weissbüchern schlägt sich eher langfristig, in der anschließenden Formulierung legislativer Vorschläge nieder. Letztlich nehmen die aktiven Parlamente somit eine Möglichkeit der Reaktion auf legislativplanerische Arbeiten der EU wahr, die das EP bereits 1991 als Gegenstand eines interparlamentarischen Austauschprozesses entworfen hatte.

Der Gerichtshof der Europäischen Union

Marcus Hornung / Andreas Maurer (Juni 2012)

Vertragsgrundlagen	Art. 6 EUV, Art. 13 EUV, Art. 19 EUV, Art. 23 ff. EUV, Art. 40 EUV, Art. 67 ff. AEUV, Art. 251-281 AEUV, Protokoll über die Satzung des Gerichtshofs der EU, Protokoll über die Übergangsbestimmungen, Protokoll über die Anwendung der Charta der Grundrechte
Wichtigste Reformen	<ul style="list-style-type: none"> • Veränderte Terminologie • Veränderte Zuständigkeit innerhalb der ehemaligen zweiten und dritten Säule • Ausweitung der Zuständigkeit auf die Charta der Grundrechte • Ausweitung der Zuständigkeit auf neue Organe • Gründung eines Ausschusses zur Bewertung der Kandidaten für Richterämter und Generalanwälte • Ordentliches Gesetzgebungsverfahren zur Änderung der Satzung und der Bildung von Fachgerichten • Ausweitung des Klagerechts nicht-privilegierter Kläger im Rahmen der Nichtigkeitsklage
Umsetzungsmaßnahmen	<ul style="list-style-type: none"> • Satzung des Gerichtshofs der EU primärrechtlich mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon angepasst • Änderungen der Verfahrensordnungen des Gerichtshofs angenommen am 15. Januar 2008 (ABl. L 24 vom 29.1.2008, S. 39), 23. Juni 2008 (ABl. L 200 vom 29.7.2008, S. 20), 8. Juli 2008 (ABl. L 200 vom 29.7.2008, S. 18), 13. Januar 2009 (ABl. L 24 vom 28.1.2009, S. 8) und 23. März 2010 (ABl. L 92 vom 13.4.2010, S. 12); eine konsolidierte Fassung wurde am 2. Juli 2010 vorgelegt (ABl. C 177/02 vom 2.7.2010). • Beschluss des Rates vom 25. Februar 2010 zur Ernennung der Mitglieder des in Artikel 255 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union vorgesehenen Ausschusses, ABl. L 50 vom 27.2.2010, S. 20–20; Beschluss des Rates vom 25. Februar 2010 über die Arbeitsweise des in Artikel 255 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union vorgesehenen Ausschusses, ABl. L 50 vom 27.2.2010, S. 18–19. • Änderung zahlreicher weiterer, zumeist gerichtshof-interner Dokumente wird schrittweise vollzogen

Dem Gerichtshof der EU wurde im Zuge des Integrationsprozesses stets besonderes Gewicht im institutionellen Gefüge beigemessen. Neben die Sicherstellung der einheitlichen Anwendung und Auslegung des Gemeinschaftsrechts trat immer wieder auch ein rechtsfortbildender Einfluss des Organs und somit eine bedeutsame integrationspolitische Gestaltungsfunktion. Der Vertrag von Lissabon enthält im Hinblick auf den Gerichtshof der EU lediglich moderate Neuerungen, die sich unter die Komplexe Terminologie, Zuständigkeit, Organisation und Verfahren subsumieren lassen. Die zur Implementierung dieser Reformen notwendigen Umsetzungsmaßnahmen sind partiell bereits abgeschlossen, andere werden in Kürze verabschiedet.

Terminologie

Die augenfälligste Veränderung lässt sich in der neu eingeführten Terminologie erkennen. Die Gesamtheit des Gerichtssystems wurde bisher als „Europäischer Gerichtshof“ bezeichnet und wird nunmehr zum „Gerichtshof der EU“. Das oberste Organ innerhalb der Binnenstruktur des Gerichtshofs der EU ist weiterhin der „Gerichtshof“, der sich nun auch terminologisch von der europäischen Jurisdiktion insgesamt abhebt. Aus dem 1988 gegründeten „Gericht erster Instanz“ wird das „Gericht“. Drittes Element der europäischen Gerichtsbarkeit ist das „Gericht für den öffentlichen Dienst“, dessen Gründung 2004 beschlossen wurde. Die überarbeitete Terminologie verfolgt das Ziel einer klareren Unterscheidbarkeit der einzelnen Gerichte: Der Gerichtshof, das Gericht sowie das Gericht für den öffentlichen Dienst bilden fortan die drei Gerichte der Gesamtgerichtsbarkeit des Gerichtshofs der EU.

Zuständigkeit

Eine der bedeutsamsten Änderungen des europäischen Primärrechts unternimmt der Vertrag von Lissabon, indem die Rechtspersönlichkeit der ehemaligen EG auf die gesamte EU ausgedehnt wird. Somit wird die durch den Vertrag von Maastricht eingeführte Drei-Säulen-Struktur (bestehend aus Gemeinsamer Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), Justiz und Inneres sowie Europäischer Gemeinschaft) abgeschafft. Folglich entfaltet der Gerichtshof der EU nun seine Zuständigkeit für das Recht der gesamten Union. Der Vertrag von Lissabon nimmt daher zwangsläufig Klarstellungen der veränderten Zuständigkeiten des Gerichtshofs der EU im Anwendungsbereich der inkorporierten ehemaligen zweiten und dritten Säule vor.

Große Ausnahme aus dem Zuständigkeitsbereich des Gerichtshofs ist jedoch weiterhin die GASP. Diese ist im Vertrag von Lissabon zwar nicht länger durch eine eigene Säule abgebildet; sie entzieht sich aber dennoch durch die Anwendung besonderer Regeln und spezifischer Verfahren der allgemeinen Zuständigkeit des Gerichtshofs der EU. Grundsätzlich ist der Gerichtshof der EU nicht zuständig für die Kontrolle der Bestimmungen der GASP und der auf ihrer Grundlage erlassenen Rechtsakte. Von dieser

Regel sind zwei Fallkonstellationen auszunehmen: Der Gerichtshof ist erstens zuständig für die Kontrolle der Zuständigkeitsabgrenzung zwischen der Union und der GASP und zweitens für Nichtigkeitsklagen gegen Beschlüsse zu Sanktionen gegenüber natürlichen oder juristischen Personen.

Die ehemalige, dritte EU-Vertragssäule der polizeilichen und strafjustiziellen Zusammenarbeit, die mit dem Lissabonner Vertrag vollständig in den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (RFSR; Art. 67 ff. AEUV) integriert wird, unterliegt dagegen keiner grundsätzlichen Einschränkung der Zuständigkeit des Gerichtshofes. Er erhält somit auch eine allgemeine Kompetenz zur Vorabentscheidung in dem RFSR. Alle nationalen Gerichte können den Gerichtshof folglich im Rahmen des Vorabentscheidungsverfahrens konsultieren.

Der Gerichtshof der EU erfährt darüber hinaus eine Zuständigkeitserweiterung, indem die Charta der Grundrechte der EU (Art. 6 EUV) in den gleichen rechtlichen Rang erhoben wird wie das Primärrecht der EU. Der Gerichtshof ist folglich befugt, sich hinsichtlich der Charta der Grundrechte der EU zu äußern. Ausnahmen bezüglich dieser Zuständigkeitserweiterung gelten für das Vereinigte Königreich und Polen.

Schließlich dehnt der Lissabonner Vertrag die Zuständigkeit des Gerichtshofs der EU auf Akte des Europäischen Rates, der Europäischen Zentralbank und des Rechnungshofes aus, da diese den Organstatus erhalten (Art. 13 EUV). Der Gerichtshof der EU ist somit auch mit der Kontrolle von Beschlüssen des Europäischen Rates mit Rechtswirkung gegenüber Dritten oder Klagen der anderen genannten Organe betraut. Denkbar wäre etwa eine Untätigkeitsklage wegen Vertragsverletzung durch pflichtwidriges Unterlassen gegen den Europäischen Rat. Gleiches gilt auch für den Ausschuss der Regionen, auch wenn dieser nach wie vor kein Organ der EU im Sinne des EUV darstellt.

Organisation

Der Vertrag von Lissabon nimmt eine leichte Veränderung hinsichtlich der Ernennung der Mitglieder des Gerichtshofs der EU vor. Zwar werden die Richter wie bisher von den Regierungen der Mitgliedstaaten im gegenseitigen Einvernehmen für eine Amtszeit von sechs Jahren ernannt (Art. 20 EUV). Nach Artikel 254 AEUV geschieht dies allerdings unter Einbezug eines Ernennungsausschusses, der die fachliche Eignung der Kandidaten für das Amt eines Richters oder Generalanwaltes bewerten soll (Art. 255 AEUV). Nachdem das Europäische Parlament am 20. Januar 2010 Frau Ana Palacio Vallelersundi als Mitglied des Ernennungsausschusses benannt hatte, (Dok. EP Nr. 2009/2210(INS)), setzte der Rat mit den Beschlüssen Nr. 2010/124 und 2010/125 vom 25. Februar 2010 die Vorgaben über die Zusammensetzung und Beratungsverfahren des Ausschusses um.

Die Zahl der Generalanwälte kann gemäß der Erklärung Nr. 38 zum Lissabonner Vertrag von acht auf elf erhöht werden.

Neujustierungen nimmt der Vertrag schließlich bezüglich der Bildung von weiteren „Fachgerichten“ vor, die nunmehr im ordentlichen Gesetzge-

bungsverfahren und nicht mehr einstimmig im Rat der EU beschlossen werden. Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren findet ferner Anwendung auf Anträge zur Änderung der Satzung des Gerichtshofs der EU.

Verfahren

Das Vorabentscheidungsverfahren wird in Folge des Lissabonner Vertrages zwangsläufig auch auf Handlungen der „Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union mit Rechtswirkung gegenüber Dritten“ angewendet. Zur Anrufung des Gerichtshofes ist jedes mitgliedstaatliche Gericht verpflichtet, wenn eine entsprechende Frage in einem schwebenden Verfahren gestellt wird, bei dem die Entscheidung des mitgliedstaatlichen Gerichts selbst nicht mehr mit Rechtsmitteln des innerstaatlichen Rechts angefochten werden können. Im Hinblick auf die Verhängung finanzieller Sanktionen beschleunigt Art. 260 AEUV die hierzu notwendigen Verfahren im Falle der Nichtumsetzung von Urteilen, die eine Vertragsverletzung feststellen. Darüber hinaus kann der Gerichtshof nun bereits im ersten Urteil, mit dem der Verstoß festgestellt wird, finanzielle Sanktionen für den Fall verhängen, dass die mitgliedstaatlichen Maßnahmen zur Umsetzung einer Richtlinie nicht mitgeteilt werden.

Der Vertrag von Lissabon nimmt darüber hinaus eine Veränderung der Klagebefugnis zur Nichtigkeitsklage vor. Während bis 2009 zur Klagebefugnis immer die individuelle und unmittelbare Betroffenheit nachgewiesen werden musste, entfällt nun die Voraussetzung der individuellen Betroffenheit, sofern es sich um einen Einwand gegen einen Rechtsakt mit Verordnungscharakter handelt.

Schließlich verleiht der Lissabonner Vertrag dem Gerichtshof eine besondere Rolle in der Kontrolle der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips, insofern die nationalen Parlamente über die jeweiligen Regierungen gegen Maßnahmen der EU wegen des angeblichen Verstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzip Klage erheben können.

Der Ausschuss der Regionen

Bettina Roth (Februar 2010)

Vertragsgrundlagen	Art. 3-4 EUV, Art. 13 EUV; Art. 91 AEUV, Art. 100 AEUV, Art. 148-149 AEUV, Art. 153 AEUV, Art. 164-168 AEUV, Art. 172 AEUV, Art. 175 AEUV, Art. 177-178 AEUV, Art. 192 AEUV, Art. 194 AEUV, Art. 263 AEUV, Art. 300 AEUV, Art. 305-307 AEUV; Subsidiaritätsprotokoll; Protokoll über die Sitze von Organen und anderen EU-Einrichtungen; Protokoll über die Übergangsbestimmungen
Wichtigste Reformen	<ul style="list-style-type: none"> • Der AdR erhält das Recht, vor dem EuGH gegen Gesetzgebungsakte aufgrund eines Verstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzip zu klagen • Recht des AdR, eine Nichtigkeitsklage bei Verletzung eigener Rechte vor dem EuGH zu erheben (Art. 263 (3) AEUV) • Der AdR erhält zusammen mit dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) ein seine Funktionen klarstellendes Kapitel im AEUV. • Erstmals gehört der „territoriale Zusammenhalt“ zu den wesentlichen Zielen der EU (Art. 3 EUV) • Die Sitzverteilung des AdR wird nicht mehr im Primärrecht festgelegt. • Die Mandatsperiode verlängert sich von 4 auf 5 Jahre und wird damit den Perioden von EP und Kommission angepasst. • Generelle Stärkung der regionalen und kommunalen Selbstverwaltung (Art. 3 (3) UA 3 EUV; Art. 4 (2) EUV)

Der Vertrag von Lissabon wertet den Ausschuss der Regionen (AdR) auf und regelt zudem einige kleinere Probleme, die mit den vorherigen Vertragsfassungen aufgetreten waren. Die wohl wichtigste Änderung besteht darin, dass der AdR nun nach Artikel 8 Unterabsatz 2 des Subsidiaritätsprotokolls das Recht besitzt, vor dem Europäischen Gerichtshof gegen Rechtsakte der Union Nichtigkeitsklage zu erheben (Art. 263 AEUV), wenn für diese Rechtsakte die Anhörung des AdR erforderlich war. Darüber hinaus kann der AdR gemäß Art. 263 (3) AEUV aber auch dann Nichtigkeitsklage erheben, wenn seine eigenen Rechte betroffen sind.

Diese Aufwertung des AdR führt eine Entwicklung des Nizza-Vertrages fort, in dem bereits festgelegt wurde, dass nur Inhaber eines politischen Mandats Mitglied des AdR werden können. Diese demokratische Legitimation wird auf jeden Fall dann notwendig, wenn die Aufgaben des AdR wie im Lissabonner Vertrag nicht mehr rein beratender Natur sind. Hieraus

erklärt sich zugleich auch die im Vergleich zum Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) größere Rolle des AdR im Lissabonner Vertrag – der AdR, der ursprünglich dem EWSA nachgebildet war, hat diesen an Bedeutung überholt.

Die Stellung des AdR als „Nebenorgan“ ändert sich jedoch auch im Vertrag von Lissabon nicht (Art. 13 (4) EUV); allerdings werden Ungenauigkeiten beseitigt: der AdR wird zwar noch in dem Titel „Vorschriften über die Organe“ aufgeführt, erhält aber zusammen mit dem EWSA ein klarstellendes Kapitel zu den „beratenden Einrichtungen der Union“.

Desweiteren wird die Verteilung der Sitze im AdR auf die Mitgliedstaaten nicht mehr länger im Primärrecht festgelegt, sondern auf einstimmigen Ratsbeschluss hin bestimmt (Art. 305 UA 2 AEUV). Diese Verlagerung vom Primär- in das Sekundärrecht macht den Vertrag übersichtlicher. Sie führt auch dazu, dass Änderungen leichter als bisher vorgenommen werden können.

Schließlich wird auch die Mandatsperiode des AdR um ein Jahr verlängert und so den Amtsperioden von EP und Kommission angepasst; dementsprechend verlängert sich auch die Amtszeit des Präsidenten des AdR von zwei auf zweieinhalb Jahre (Art. 306 AEUV). Diese Angleichung an die Mandatsperioden der anderen Organe hat für den AdR zugleich eine symbolische Bedeutung, verdeutlicht es doch seine Rolle als politische Institution.

Die Betonung der Subsidiarität im Vertrag von Lissabon hat somit eine Stärkung des AdR zufolge, die mit einer generellen Stärkung der Regionen einhergeht. Dies zeigt sich auch an Vertragsstellen, die mit dem AdR selbst nicht unmittelbar verbunden sind, so etwa in Artikel 5 des Subsidiaritätsprotokolls, der die Rücksichtnahme auf regionale und lokale Behörden fordert; auch Absatz 3 der Präambel der EU-Grundrechtecharta betont neben der nationalen auch die regionale und lokale Ebene.

Die Umsetzung all dieser Reformen erreicht der AdR hauptsächlich über eine Änderung seiner Geschäftsordnung (GO), die Ende 2009 in einer Plenarsitzung beschlossen wurde.

So ist nun die fünfjährige Mandatsperiode in Art. 11 Abs. 1 GO festgelegt worden; das Mandat von Präsident und Präsidium liegt gemäß Art. 31 Abs. 1 GO bei zweieinhalb Jahren.

Die Anhörung des AdR regelt unter anderem Art. 39 lit. a) GO. Hiernach stellt sich der AdR nicht nur für die vertraglich vorgesehenen Fälle für eine Anhörung zur Verfügung, sondern auch dann, wenn es eines der Organe für sinnvoll erachtet, also vor allem bei grenzüberschreitenden Zusammenhängen.

Die Ausübung der Klagerechte erforderten ebenfalls einige Änderungen. Der jeweilige Beschluss zur Klage wird von der Plenarversammlung getroffen (Art. 13 lit. g) GO). Das Präsidium handelt damit nur dann vorsorglich, wenn die Plenarversammlung nicht fristgemäß beschließen kann (Art. 36 lit. j) GO). Dann muss der Präsident die Plenarversammlung allerdings auf ihrer nächsten Tagung mit dem Beschluss darüber befassen, ob die Klage aufrechterhalten werden soll.

Bei einer Subsidiaritätsklage kann der Klagevorschlag von Präsident oder von derjenigen Fachkommission kommen, die mit der Erarbeitung des Stellungnahmeentwurfs beauftragt war (Art. 53 Abs. 1 GO). Art. 53 Abs. 2 GO bestimmt zusätzlich, dass diese Fachkommission mit einfacher Mehrheit darüber entscheiden kann, ob die Klageerhebung vorgeschlagen werden soll.

Auch die endgültige Entscheidung über die Klageerhebung erfolgt nach Art. 13 lit. g) GO (Plenarversammlung) bzw. Art. 36 lit. j) GO (Präsidium) mit einfacher Mehrheit.

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss

Bettina Roth (April 2010)

Vertragsgrundlagen	Art. 13 EUV; Art. 25, 43, 46, 50, 59, 91, 95, 100, 113-115, 148f, 153, 156f, 159, 164-166, 168f, 172f, 175, 177f, 182, 188, 192, 194 AEUV; Art. 300 AEUV; Art. 301 ff. AEUV; Art. 9 Subsidiaritätsprotokoll; Protokoll über die Sitze von Organen und anderen EU-Einrichtungen; Art. 7 Protokoll über die Übergangsbestimmungen
Wichtigste Reformen	<ul style="list-style-type: none"> • Das EP wird nun auch vom EWSA beraten. • Die Mitglieder müssen nicht mehr aus dem „organisierten“ Bereich der Zivilgesellschaft stammen. • Die Verteilung der Sitze auf die Länder ist nicht mehr im Primärrecht festgelegt. • Die Mandatsperiode wird von 4 auf 5 Jahre verlängert. • Der EWSA erhält zusammen mit dem AdR ein seine Funktionen klarstellendes Kapitel im AEUV.
Umsetzungsmaßnahmen	<ul style="list-style-type: none"> • Überarbeitung der Geschäftsordnung des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Verglichen mit dem Ausschuss der Regionen (AdR) hält der Lissabonner Vertrag für den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) relativ wenige Neuerungen bereit. Eine wichtige Änderung betrifft die Anforderungen an die Mitglieder des EWSA. So sieht der Vertrag von Nizza noch vor, dass der Ausschuss aus Vertretern verschiedener wirtschaftlicher und sozialer Bereiche der „organisierten Zivilgesellschaft“ bestehen muss, und listet diesbezüglich Beispiele auf. Dies wird im Lissabonner Vertrag zugunsten einer allgemeineren Formulierung aufgegeben, so dass nun auch Personen aufgenommen werden können, die nicht aus einem organisierten Bereich der Zivilgesellschaft stammen. Zudem werden nicht mehr nur Vertreter aus Wirtschaft und Sozialem genannt, sondern auch Vertreter aus dem staatsbürgerlichen, beruflichen und kulturellem Bereich.

Diese Öffnung des EWSA ist auf dessen eigene Forderungen im Verfassungskonvent hin geschehen. Indem das Merkmal „organisiert“ wegfällt, wird der potentielle Personenkreis nicht mehr auf Vertreter von Vereinigungen beschränkt, die ein Mindestmaß an Organisation aufweisen. Die Erweiterung der Kriterien kann somit zu einer stärkeren Beteiligung aus der Mitte der Gesellschaft führen und entspricht damit dem Ziel, die Europapolitik bürgernäher zu gestalten.

Allerdings werden im Lissabonner Vertrag auch das Europäische Parlament (EP) sowie die nationalen Parlamente erheblich aufgewertet; es scheint insofern fraglich, welche Rolle der EWSA noch spielen wird, da er ursprünglich eingerichtet wurde, um die Mängel in der parlamentarischen Beteiligung an der EU-Integration auszugleichen.

Artikel 301 Absatz 2 AEUV sieht neben diesen größeren Veränderungen zudem vor, dass die Verteilung der Sitze auf die Länder nicht mehr im Primärrecht geregelt ist, sondern vielmehr durch einen einstimmigen Ratsbeschluss erfolgt. Ebenfalls wird die Mandatsperiode des EWSA von vier auf fünf Jahre verlängert und damit dem Rhythmus von EP und Kommission angepasst (Art. 302 Abs. 1 AEUV); dementsprechend verlängert sich auch die Amtsperiode des Präsidenten des EWSA von zwei auf zweieinhalb Jahre (Art. 303 Abs. 1 AEUV).

Schließlich wird durch die Einordnung im Vertragskapitel „Die beratenden Einrichtungen der Union“ klargestellt, dass es sich bei EWSA und AdR nicht um Organe der Union im eigentlichen Sinne handelt; gemäß Artikel 13 EUV handelt es sich bei diesen Einrichtungen vielmehr um „Neben-“ oder „Hilfsorgane“, die den Hauptorganen der EU beratend zur Seite stehen (Art. 13 Abs. 4 EUV).

Für die Umsetzung dieser Reformen muss die Geschäftsordnung des EWSA angepasst werden. Die verlängerte Mandatsperiode und die veränderte Verteilung der Sitze werden voraussichtlich ab Oktober 2010 bei der nächsten Neubesetzung des Ausschusses der Regionen wirksam werden.

Entscheidungsverfahren

Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren

Andreas Maurer (Juni 2012)

Vertragsgrundlagen	Art. 289, 294 und 297 AEUV
Wichtigste Reformen	Ausdehnung des Mitentscheidungsverfahrens

Der Lissabonner Vertrag dehnt den Anwendungsbereich für das ordentliche Gesetzgebungsverfahren (OGV) des Europäischen Parlaments (EP) und des Rats von gegenwärtig 45 auf 85 fallspezifische Handlungsermächtigungen aus. Hierzu gehören fast alle Einzelbestimmungen in der Justiz- und Innenpolitik, die Rahmenbeschlüsse zur Landwirtschafts- und Fischereipolitik, die Handelspolitik, Teilaspekte der wirtschaftspolitischen Koordinierung sowie die neuen Politikfelder des Katastrophenschutzes und der Verwaltungszusammenarbeit. Nach Art. 289 AEUV beschränkt sich das ordentliche Gesetzgebungsverfahren auf die Annahme von Verordnungen, Richtlinien oder Beschlüssen, die auf Vorschlag der Kommission, auf Initiative einer Gruppe von Mitgliedstaaten, auf Empfehlung der Europäischen Zentralbank oder auf Antrag des Gerichtshofs erlassen werden.

In zwei Bereichen erfährt die effektive Umsetzung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens besondere Einschränkungen. So ist bei Maßnahmen der sozialen Sicherheit für Arbeitnehmer, die in der Gemeinschaft zu- und abwandern nach Art. 48 AEUV ein Verfahren mit „Notbremse“ vorgesehen: Ist demnach auch nur ein Mitgliedstaat der Auffassung, dass die betroffenen Maßnahmen grundlegende Aspekte seines Systems der sozialen Sicherheit, insbesondere dessen Anwendungsbereich, Kosten oder finanzielle Struktur, oder dessen finanzielle Ausgewogenheit beeinträchtigen, so kann er beantragen, dass der Europäische Rat mit der Frage befasst wird. Das Gesetzgebungsverfahren wird dann ausgesetzt. Der Europäische Rat muss innerhalb einer Frist von vier Monaten die Frage an den Rat zurück überweisen, damit das Verfahren fortgesetzt wird, oder die Kommission um Vorlage eines neuen Vorschlags ersuchen. Ein vergleichbares Verfahren, jedoch mit anderem Ausgang kann in der Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen nach Art. 82 (1) und 82 (2) AEUV zur Anwendung kommen. Auch hier wird die betreffende Maßnahme an den Europäischen Rat verwiesen, wenn ein Mitgliedstaat der Auffassung ist, dass ein entsprechender Gesetzesentwurf grundlegende Aspekte seiner Strafrechtsordnung berühren würde. Das Gesetzgebungsverfahren wird dann ausgesetzt. Der Europäische Rat muss innerhalb einer Frist von vier Monaten die Frage an den Rat zurück verweisen, damit das Verfahren

erneut startet, oder die Kommission bzw. die Gruppe von Mitgliedstaaten, die den Entwurf vorgelegt hat, um Vorlage eines neuen Gesetzesentwurfs ersuchen. Fasst der Europäische Rat innerhalb der vier Monate keinen entsprechenden Beschluss, oder wird das auf sein Ersuchen hin eingeleitete neue Gesetzgebungsverfahren nicht innerhalb von zwölf Monaten abgeschlossen, so wird für dieses Dossier automatisch eine Verstärkte Zusammenarbeit begründet, wenn mindestens ein Drittel der Mitgliedstaaten hierzu bereit sind.

Ausgenommen vom Mitentscheidungsverfahren bleiben auch nach Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages die Maßnahmen des Rates zum Aufenthaltsrecht mit Blick auf Pässe und Personalausweise, die Soziale Sicherheit und die Sozialversicherung, zum aktiven und passiven Wahlrecht bei Kommunalwahlen und bei Wahlen zum EP, zur Erleichterung des diplomatischen und konsularischen Schutzes, zu Maßnahmen des Kapitalverkehrs mit Drittstaaten, zur Steuerharmonisierung, zur Körperschaftsteuer, zu den Sprachenregelungen für die Rechtstitel, zu Mindestvorschriften für die Soziale Sicherheit und den Schutz der Arbeitnehmer bei Beendigung des Arbeitsvertrags sowie zu den Beschäftigungsbedingungen von Drittstaatsangehörigen, zu umweltpolitischen Maßnahmen mit Finanzbestimmungen, zu Raumordnungs-, Bodennutzungs- und Wasserbewirtschaftungsfragen, zu Maßnahmen, die die Wahl eines Mitgliedstaates zwischen verschiedenen Energiequellen berühren, und zu Vorschriften steuerlicher Art. Ebenfalls aus der Mitentscheidung ausgenommen werden Maßnahmen zu Aspekten des Familienrechts mit grenzüberschreitendem Bezug.

Die Zahl der verbleibenden 112 ‚Nichtbeteiligungen‘ des Parlaments - Entscheidungen des Rates, die ohne Beteiligung des EP beschlossen werden - ist zwar weiterhin relativ hoch; der Reformvertrag hat aber gerade in diesem Segment eine signifikante Trendwende eingeleitet.

Der Verfahrensgang des OGV ist relativ einfach konzipiert:

- Erster Schritt: Die Kommission unterbreitet dem EP und dem Rat einen Vorschlag für eine Verordnung, eine Richtlinie oder einen Beschluss.
- Zweiter Schritt (erste Lesung): Das Europäische Parlament beschließt in erster Lesung seinen Standpunkt und übermittelt ihn dem Rat.
- Dritter Schritt: Billigt der Rat den vom Parlament geänderten Textentwurf, so ist der betreffende Rechtsakt in der vom EP geänderten Fassung erlassen. Erklärt sich der Rat – mit qualifizierter Mehrheit – nicht mit dem Textentwurf des EP einverstanden, beschließt er in erster Lesung seinen abweichenden Standpunkt, begründet seine Änderungen und übermittelt den geänderten Textentwurf dem EP.
- Vierter Schritt (zweite Lesung): Billigt das EP binnen drei Monaten nach der Übermittlung des Ratsentwurfs den geänderten Text oder äußert es sich nicht, gilt der betreffende Rechtsakt in der Fassung des Ratstextes als erlassen. Lehnt das EP den Textentwurf des Rates mit der Mehrheit seiner Mitglieder ab, so gilt der vorgeschlagene Rechtsakt als

nicht erlassen. Verabschiedet das EP dagegen in zweiter Lesung mit der Mehrheit seiner Mitglieder Änderungen am Ratsentwurf, so wird der geänderte Parlamentsentwurf dem Rat und der Kommission zugeleitet.

- Fünfter Schritt: Billigt der Rat binnen drei Monaten nach Eingang den Parlamentsentwurf, gilt der betreffende Rechtsakt als erlassen. Hierbei gilt, dass der Rat Änderungen des EP, zu denen die Kommission eine ablehnende Stellungnahme verfasst hat, einstimmig annehmen muss. Erklärt sich der Rat dagegen nicht mit allen Änderungen des Parlaments einverstanden, so berufen die Ratspräsidentschaft und der Parlamentspräsident binnen sechs Wochen den paritätisch besetzten Vermittlungsausschuss beider Organe ein.
- Sechster Schritt (die Vermittlung): Der Vermittlungsausschuss berät innerhalb einer Sechswochenfrist über die Textentwürfe der beiden Legislativorgane mit dem Ziel der Erarbeitung eines gemeinsamen Kompromissentwurfs. Hierbei entscheidet die Ratsdelegation mit qualifizierter Mehrheit die EP-Delegation mit einfacher Mehrheit. Findet der Vermittlungsausschuss innerhalb der sechswöchigen Frist keinen Kompromiss, so gilt der vorgeschlagene Rechtsakt als gescheitert.
- Siebter Schritt (dritte Lesung): Hat sich der Vermittlungsausschuss auf einen gemeinsamen Entwurf geeinigt, müssen EP und Rat diesen Text innerhalb einer erneuten Frist von sechs Wochen bestätigen, wobei im EP die Mehrheit der abgegebenen Stimmen und im Rat die qualifizierte Mehrheit erforderlich ist. Falls dagegen das EP oder der Rat den Kompromisstext nicht bestätigen, gilt der vorgeschlagene Rechtsakt als gescheitert.

Dieser Grundverlauf ist zahlreichen Verfahrenskonkretisierungen unterworfen: Erstens können die Dreimonats- bzw. Sechswochenfristen auf Initiative eines der beiden Legislativorgane um maximal einen Monat bzw. zwei Wochen verlängert werden. Zweitens sind alle drei unmittelbar beteiligten Organe berechtigt, Einzelheiten ihrer Zusammenarbeit im Rahmen interinstitutioneller Vereinbarungen zu verabreden. Und drittens ist der ersten Lesung des EP der Mechanismus der Überprüfung und etwaigen Rüge des Kommissionsvorschlags durch die nationalen Parlamente vorgeschaltet: Gemäß Protokoll Nr. 1 über die Rolle der nationalen Parlamente und Protokoll Nr. 2 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit kann jedes nationale Parlament innerhalb einer Frist von acht Wochen in einer begründeten Stellungnahme darlegen, weshalb der Entwurf des Gesetzgebungsakts seines Erachtens nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar ist. Jedes nationale Parlament hat zwei Stimmen. In einem Zweikammersystem hat jede der beiden Kammern eine Stimme. Ist mindestens ein Drittel der nationalen Parlamente der Auffassung, dass der Entwurf nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip im Einklang steht, so muss der Entwurf überprüft werden („gelbe Karte“). Diese Schwelle beträgt ein Viertel der Stimmen, wenn es sich um einen Entwurf eines Gesetzgebungsakts auf der Grundlage des Art.

76 AEUV (justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen und polizeiliche Zusammenarbeit) handelt. Nach Abschluss der Überprüfung kann die Institution, die den Entwurf verfasst hat, beschließen, an dem Entwurf festzuhalten, ihn zu ändern oder ihn zurückzuziehen. Außerdem gilt im Rahmen des OGV Folgendes: Ist eine einfache Mehrheit der nationalen Parlamente der Auffassung, dass der Vorschlag für einen Gesetzgebungsakt nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip im Einklang steht, muss der Vorschlag von der Kommission überprüft werden („orangene Karte“). Nach Abschluss dieser Überprüfung kann die Kommission beschließen, an dem Entwurf festzuhalten, ihn zu ändern oder ihn zurückzuziehen. Beschließt die Kommission, an dem Vorschlag festzuhalten, müssen die beiden Teile der Gesetzgebungsbehörde vor Abschluss der ersten Lesung prüfen, ob der Vorschlag mit dem Subsidiaritätsprinzip im Einklang steht. Wenn das Parlament mit einer einfachen Mehrheit seiner Mitglieder und der Rat mit einer Mehrheit von 55 Prozent seiner Mitglieder der Ansicht sind, dass der Vorschlag nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip im Einklang steht, wird der Gesetzgebungsvorschlag nicht weiter geprüft.

Besondere wissenschaftliche wie politische Aufmerksamkeit verdienen die frühen, durch informelle Vermittlungsverfahren im Rahmen sogenannter *Trilogie* erzielten Einigungen in erster und zweiter Lesung. Grundlage hierfür ist die seit dem Amsterdamer Vertrag (1999) bestehende Möglichkeit, ein OGV bereits im Stadium der ersten Lesung abzuschließen. Expliziert wurde diese Option erstmals in der Gemeinsamen Erklärung zu den praktischen Modalitäten des Verfahrens der Mitentscheidung, wonach die drei Organe „während des gesamten Verfahrens loyal zusammen[arbeiten], um ihre Standpunkte möglichst weitgehend anzunähern und dabei, soweit zweckmäßig, den Erlass des Rechtsakts in einem frühen Stadium des Verfahrens zu ermöglichen.“ In der Praxis beginnt dieses Verfahren unmittelbar im Anschluss an die Abstimmung des Parlamentsberichts auf Ausschussebene. Bevor der Bericht also an das Plenum zur Abstimmung weitergeleitet wird, formulieren die Ausschüsse auf der Grundlage des auf ihrer Ebene verabschiedeten Berichtsentwurfs ein Verhandlungsmandat an den Berichterstatter. Je nach Ausschuss setzt sich dann eine mit der Verhandlungsführung betraute Delegation des EP aus dem Berichterstatter, dem Ausschussvorsitzenden und den Schattenberichterstattern der anderen Fraktionen zusammen, die mit der Ratspräsidentschaft und Vertretern der Kommission im ‚Trilogverfahren‘ einen Kompromiss auszuhandeln versucht. Gelingt dies, so ändert der federführende EP-Ausschuss seinen Bericht entsprechend ab und legt diesen dann dem Plenum zur Abstimmung vor. Bestätigt das Plenum die im Trilog vereinbarten Änderungen, gilt das Dossier als „in erster Lesung abgeschlossen“. Eine Variante dieses Trilogverfahrens stellen sogenannte „early second readings“ dar. Hierbei stimmt das Parlament in der ersten Lesung über den Bericht des Ausschusses ab und lässt danach dessen Delegation informelle Verhandlungen mit dem Ratsvorsitz führen. Gelingt in dieser Phase eine Einigung, stimmt der Rat hierüber ab, woraufhin das EP die Entscheidung in seiner zweiten Lesung ‚bestätigt‘.

Der bereits seit Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages intensivierte Trend der *Informalisierung interinstitutioneller Beziehungen* unterhalb der vertragsrechtlich zwingend vorgegebenen Ebene der Zusammenarbeit schlägt sich in der drastischen Zunahme derjenigen OGV wieder, die bereits in der Phase der ersten Parlamentslesung abgeschlossen werden: Waren in der Wahlperiode 1999–2004 noch 88 (22 Prozent) aller Dossiers Gegenstand des Vermittlungsverfahrens und damit einer dritten Lesung, während 115 Fälle (28 Prozent) in erster Lesung und 200 Dossiers (50 Prozent) in zweiter Lesung abgeschlossen wurden, so wurden in der zurückliegenden Wahlperiode 327 Mitentscheidungsverfahren (72 Prozent) in erster Lesung abgeschlossen, 104 (23 Prozent) in zweiter Lesung und ‚nur‘ noch 23 (5 Prozent) in dritter Lesung im Anschluss an die förmliche Vermittlung.

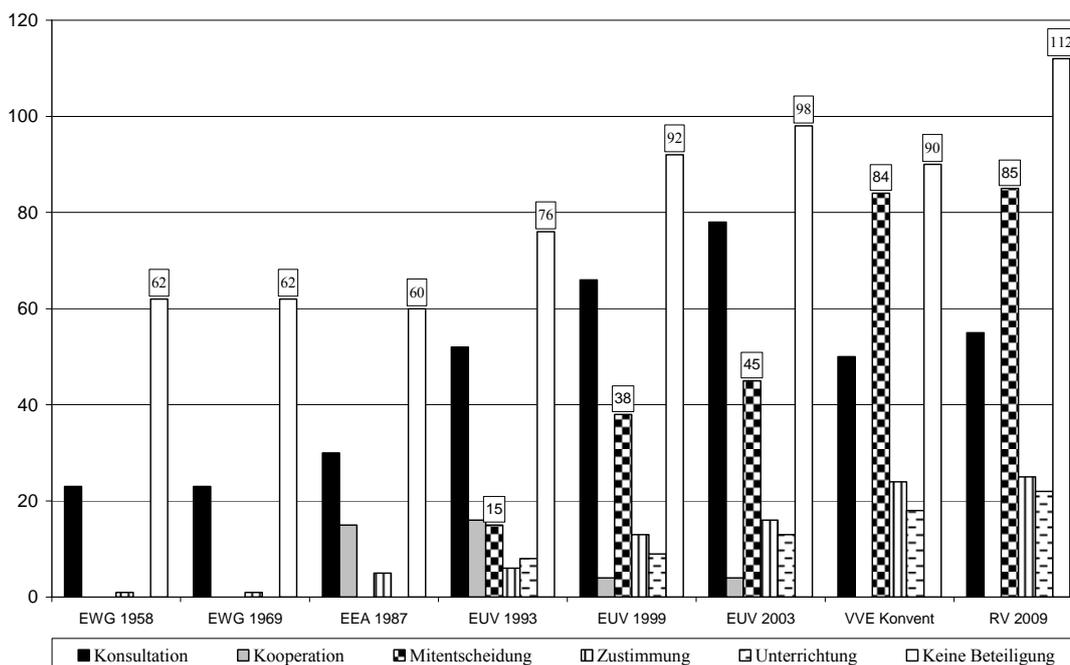
Diese Entwicklung wirkt sich insgesamt zwar positiv auf die Effizienz des Verfahrens aus; parallel aber auch nachhaltig negativ für die Außenperzeption des Parlaments: Unbestreitbar ist die Gefahr, dass das Parlament auf lange Sicht zum ‚Komplizen‘ einer ‚Eurobürokratie‘ generiert, die sich nur in Ausnahmefällen offen um die Transparenzsicherung des Gesamtentscheidungssystems und den davon ausgehenden Handlungs- und Verhandlungsergebnisse kümmert. Im Kontext einer im Januar 2007 eingesetzten Arbeitsgruppe zur Parlamentsreform wurde dieses Risiko eingehend untersucht. Im Ergebnis orientiert sich das EP seit April 2008 an einem „Verhaltenskodex für Verhandlungen im Rahmen der Mitentscheidung“, der einheitliche Regeln für die Abgeordneten und die Bediensteten des EP im Hinblick auf die Verhandlungen in den verschiedenen Phasen des OGV festlegt, um die Transparenz der informellen Trilogie zu verbessern. Dementsprechend sollen Einigungen in den frühen Phasen des Verfahrens die Ausnahme bilden und die Zusammensetzung, das Mandat des Verhandlungsteams sowie die kontinuierliche Rückbindung der EP-Delegation an den federführenden Ausschuss in den Sitzungsprotokollen der Ausschüsse nachvollziehbar gemacht werden.

Handlungsermächtigungen für Rat und Parlament – Reformvertrag vom 13. Dezember 2007 (Amtsblatt der EU, Nr. C 306, 17. Dezember 2007)

Entscheidungsmodi des Rates	Einstimmigkeit		Qualifizierte Mehrheit		Einfache Mehrheit		Besondere Mehrheiten > QM		Rechte des ER-Vorsitzenden		Summe	
		%		%		%		%		%		%
Beteiligung des EP												
Autonome Beschlussrechte	1	0,33	3	0,99	0	0,00	0	0,00	0	0,00	4	1,32
Mitentscheidung	0	0,00	85	28,29	0	0,00	0	0,00	0	0,00	85	28,29
Zustimmung	15	4,93	7	2,30	1	0,33	2	0,66	0	0,00	25	7,89
Konsultation	28	9,21	23	7,57	4	1,32	0	0,00	0	0,00	55	16,78
Unterrichtung	7	2,30	10	3,29	0	0,00	0	0,00	5	1,64	22	7,24
Keine Beteiligung	41	13,49	52	17,11	6	1,97	11	3,62	2	0,66	112	34,87
Summe	92	30,26	180	59,54	11	3,62	13	4,28	7	2,30	303	

Legende: QM: Qualifizierte Mehrheit, EP: Europäisches Parlament, ER: Europäischer Rat.

Entwicklung der Entscheidungsverfahren des Parlaments 1958 – 2009



Eigene Berechnung auf der Grundlage der Verträge

Delegierte Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte

Andreas Maurer (Juni 2012)

Vertragsgrundlagen	Art. 4 EUV, Art. 290 und Art. 291 AEUV
Wichtigste Reformen	<ul style="list-style-type: none">• Einführung und Definition einer Normenhierarchie• Differenzierung zwischen Gesetzgebungsakten und Akten ohne Gesetzescharakter• Differenzierung zwischen (A) delegierten Rechtsakten der Kommission ohne Gesetzescharakter mit allgemeiner Geltung zur Ergänzung oder Änderung bestimmter nicht wesentlicher Vorschriften eines Gesetzgebungsaktes und (B) Durchführungsakten der Kommission zur Gewährleistung einheitlicher Bedingungen für die Durchführung der verbindlichen Rechtsakte der Union

Der Lissabonner Vertrag führt den Begriff des „Gesetzgebungsakts“ ein, der bislang im Gemeinschafts- und Unionsrecht nicht definiert war. Der Vertrag trifft demnach eine Unterscheidung zwischen Gesetzgebungsakten und allen anderen Rechtsakten ohne Gesetzescharakter, wobei ein Gesetzgebungsakt als Akt definiert wird, der gemäß dem ordentlichen (ehemaligen Mitentscheidungs-) oder einem besonderen (ehemaligen Konsultations-) Gesetzgebungsverfahren anzunehmen ist. In jeder Rechtsgrundlage der Verträge ist demnach festgelegt, ob hierauf gründende Rechtsakte Gesetzescharakter haben oder nicht. Mit dem Vertrag von Lissabon ändert sich daher auch der Rahmen für die Ausübung von Befugnissen, die der Kommission vom Europäischen Parlament (EP) und dem Rat der EU übertragen werden, erheblich. Nach Artikel 202 EGV konnte der Rat der Kommission bislang Durchführungsbefugnisse übertragen. Der Lissabonner Vertrag sieht demgegenüber eine Verpflichtung der Gesetzgebungsorgane zur Übertragung von Durchführungsbefugnissen auf die Kommission vor, wenn dies im Hinblick auf einheitliche Bedingungen für die Durchführung dieser Rechtsakte erforderlich ist. Nur in Ausnahmefällen sowie in den nach Artikel 24 und 26 EUV vorgesehenen Fällen können dem Rat Durchführungsbefugnisse übertragen werden.

Hintergrund

In jedem Rechtsakt der EG/EU ist der Umfang der Durchführungsbefugnisse festgelegt, die der Kommission vom Rat, im Falle eines Mitentscheidungsverfahrens von EP und Rat, übertragen werden. Gemäß Artikel 202 EGV konnte der Rat „bestimmte Modalitäten für die Ausübung dieser Befugnisse festlegen“. Diese Formel bildete seit den 1960er Jahren den Hintergrund für die sukzessive Systematisierung der der Kommission beigeordneten Ausschüsse, die in Beschlüssen von 1987 und 1999 über die

sogenannten „Komitologie-Verfahren“ mündeten. Der Rat begründete hiermit drei verschiedene Konsultationsverfahren, die den Regierungsvertretern der Mitgliedstaaten in einem Ausschuss unterschiedlich starke Kontroll- und Vetomacht einräumten (Ausschüsse mit Beratungsverfahren, Verwaltungsverfahren oder Regelungsverfahren):

Beratende Ausschüsse konnten der Kommission eine Stellungnahme vorlegen, die die Kommission berücksichtigen sollte, aber nicht musste. In Verwaltungsausschüssen musste die Kommission ihre Durchführungsentwürfe immer dann dem Rat vorlegen, wenn die von der Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen nicht im Einklang mit der Stellungnahme des Ausschusses standen. In diesen Fällen konnte der Rat innerhalb einer im Basisrechtsakt festgelegten Frist mit qualifizierter Mehrheit einen anders lautenden Beschluss fassen.

Im Regelungsverfahren musste die Kommission ihren Entwurf dem Rat sowie dem Europäischen Parlament (zur Information) vorlegen, wenn die vorgesehenen Maßnahmen nicht im Einklang mit der Stellungnahme eines Ausschusses standen. Der Rat konnte dann seine Zustimmung erteilen oder selbständig eine Änderung der Durchführungsmaßnahme vornehmen. Fasste der Rat keinen Beschluss, legte die Kommission die Durchführungsmaßnahme fest. Sprach sich der Rat allerdings explizit dagegen aus, konnte die Kommission dem Rat einen geänderten Vorschlag, einen neuen Vorschlag oder ihren ursprünglichen Vorschlag erneut unterbreiten. Das Regelungsverfahren wurde 2006 zugunsten des EP für den Typus eines Ausschusses für *Regelungsverfahren mit Kontrolle* modifiziert: Lehnte im Rahmen dieses Verfahrens der Rat oder das EP die von der Kommission vorgeschlagene Maßnahme ab, musste die Kommission einen geänderten Vorschlag oder einen neuen Vorschlag unterbreiten.

Alle Ausschüsse setzen sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammen und tagen unter dem Vorsitz der Kommission.

Die Lissabonner Vertragsreformen

Im Gegensatz zu den alten, in Artikel 202 EGV enthaltenen Bestimmungen statuiert der Lissabonner Vertrag eine Normenhierarchie. Der Vertrag unterscheidet zwischen

- der Befugnis, die der Kommission übertragen wird, um Rechtsakte ohne Gesetzescharakter, aber mit allgemeiner Geltung zur Ergänzung oder Änderung bestimmter nicht wesentlicher Vorschriften eines Gesetzgebungsaktes (delegierte Rechtsakte) zu erlassen,
- und der Befugnis, die der Kommission zum Erlass von Durchführungsrechtsakten übertragen wird.

Delegierte Rechtsakte

Delegierte Rechtsakte werden über Artikel 290 AEUV definiert. Damit eine Befugnisübertragung Gültigkeit erhält, muss der Gesetzgeber Ziele, Inhalt, Geltungsbereich und Dauer dieser Übertragung ausdrücklich festlegen. Darüber hinaus müssen die Bedingungen, unter denen die Übertragung erfolgt, vom Gesetzgeber festgelegt werden, um dem Gesetzgeber die

Möglichkeit zu geben, die Wahrnehmung der übertragenen Befugnisse durch die Kommission zu kontrollieren.

Der Gesetzgeber, das EP und der Rat, übertragen der Kommission somit die Befugnis zum Erlass von Maßnahmen, die sie auch selbst erlassen könnten. Deshalb kontrollieren diese beiden gesetzgebenden Kammern die Kommission bei der Wahrnehmung der ihr übertragenen Befugnisse mittels eines Widerrufsrechts, eines Einspruchsrechts oder aber anderer Kontrollrechte. Delegierte Rechtsakte sollen somit gewährleisten, dass Gesetzgebungsakte einerseits einfacher strukturiert werden und andererseits ergänzt und aktualisiert werden können, ohne dafür auf das in der Regel langwierigere und komplexere Gesetzgebungsverfahren zurückgreifen zu müssen.

Artikel 290 AEUV spezifiziert als Kontrollmöglichkeiten von EP und Rat das Einspruchs- und das Widerrufsrecht, wobei die Formulierung des Artikels nahelegt, dass es sich hierbei um beispielhafte Möglichkeiten und nicht um eine abschließende Aufzählung der Optionen einer solchen Kontrolle handelt.

Zur Vermeidung von Rechtsunsicherheit über die Fortgeltung von Verordnungen, Richtlinien und Beschlüssen, die Umsetzungsbefugnisse an die Kommission auf der Grundlage des „Komitologie-Beschlusses“ von 2006⁴², nahmen Parlament und Rat zunächst Anpassungen bestehender Rechtsvorschriften an das „Regelungsverfahren mit Kontrolle“ vor. Dieses Verfahren verlieh dem Parlament ein Vetorecht gegenüber den Vorschlägen der Kommission, die diese den jeweiligen Komitologie-Ausschüssen übermittelte. Im nächsten Schritt unterbreitete die Kommission im Dezember 2009 eine Mitteilung über die Umsetzung von Art. 290 AEUV. Hierzu ist kein verbindlicher, horizontaler Rechtsakt erforderlich; Parlament und Rat können unmittelbar auf den Vertragsartikel rekurrieren und in jedem Einzelfall den Geltungsbereich, den Inhalt, Zeiträume und weitere Modalitäten einer Befugnisübertragung an die Kommission festlegen.

Gleichwohl hielten es Parlament und Kommission für notwendig, dass sich alle beteiligten Organe vorab auf einen allgemeinen Rahmen für diese Befugnisübertragungen verständigen. Konkret forderte das EP bereits im Mai 2009, „dass sich die Institutionen auf eine Standardformulierung für derartige Delegationen einigen, die von der Kommission selbst regelmäßig in Gesetzesvorschläge eingefügt werden könnte“.⁴³ Auf der Grundlage der Kommissionsmitteilung und der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 5. Mai 2010 zur legislativen Befugnisübertragung (2010/2021(INI))⁴⁴ einigten sich die Organe daher auf ein sogenanntes „Common Understanding“, dass unverbindliche Stan-

⁴² Vgl. Beschluss des Rates vom 28. Juni 1999 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse (1999/468/EG), geändert durch den Beschluss 2006/512/EG, ABl. L 200 vom 22.7.2006, S. 11.

⁴³ Vgl. Punkt 68 der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 7. Mai 2009 zu den neuen Aufgaben und Zuständigkeiten des Parlaments bei der Umsetzung des Vertrags von Lissabon.

⁴⁴ Entschließung vom 5. Mai 2010 zur legislativen Befugnisübertragung (2010/2021(INI)).

dardformulierungen in Form von Musterartikeln beinhaltet.⁴⁵ Das Parlament sicherte seine institutionellen Interessen an der Umsetzung von Art. 290 AEUV frühzeitig im mit der Kommission geschlossenen Rahmenabkommen vom 20. Oktober 2010 ab.⁴⁶ Nach dessen Bestimmung Nr. 15 hat die Kommission das Parlament an Ausschusssitzungen zuzulassen, in der mitgliedstaatliche Vertreter als „Sachverständige“ über die Ausübung der Delegation nach Artikel 290 AEUV beraten. Das Rahmenabkommen sieht hierbei vor, dass auch „Sachverständige“ des Parlaments auf dessen Antrag zu entsprechenden Sitzungen der Kommission eingeladen werden können; ein Anhang Nr. 1 legt hierzu die Einzelheiten fest.

Ogleich der Rat diese Regelung ungewohnt laut kritisierte,⁴⁷ hat es in der bisherigen Praxis der delegierten Rechtsakte und ihrer hierzu einberufenen Ausschüsse keine merklichen Probleme bezüglich der Parlamentsinformation und -beteiligung gegeben. Selbst in den bis 2009 vollständig gegenüber dem Parlament abgeschotteten Bereichen der Handels- und internationalen Abkommenspolitik ist die Kommission dazu übergegangen, systematisch Einladungen zu entsprechenden Ausschusssitzungen an die Parlamentsgremien auszusprechen. Der politisch wie rechtliche Status des „Common Understanding“ ist allerdings umstritten. Die Vereinbarung stellt kein „Interinstitutionelles Abkommen“ nach Art. 295 AEUV dar, sondern eher eine informelle Verabredung über ein „Formulierungsangebot“, dessen Autorenschaft nebulös bleibt. Hintergrund hierfür sind teilweise heftig verlaufene Auseinandersetzungen zwischen den Vorsitzenden der Parlamentsausschüsse, da sich einige der Fachausschüsse durch Vorabsprachen des federführenden Rechtsausschusses mit Rat und Kommission übergangen fühlten.

Durchführungsrechtsakte

Durchführungsrechtsakte werden über Artikel 291 AEUV definiert. Grundlage für diese Norm ist die Erwägung, dass prinzipiell immer die Mitgliedstaaten für die Durchführung verbindlicher Rechtsakte der EU verantwortlich sind. Dies geht bereits aus Artikel 4(3) UA 2 EUV hervor, nachdem „die Mitgliedstaaten [...] alle geeigneten Maßnahmen [...] zur Erfüllung der Verpflichtungen [ergreifen], die sich aus den Verträgen oder den Handlungen der Organe der Union ergeben.“ In denjenigen Fällen, in denen es einheitlicher Bedingungen für die Durchführung der Rechtsakte bedarf, muss aber die Kommission ihre Durchführungsbefugnisse wahrnehmen. Vor diesem Hintergrund liegt es in der Verantwortung der

⁴⁵ Die Konferenz der Präsidenten des Parlaments billigte diese Vereinbarung am 3. März 2011. Im Anschluss an die Übermittlung des Parlamentstextes leitete die ungarische Ratspräsidentschaft allen mitgliedstaatlichen Delegationen den Text am 14. April 2011 weiter. Vgl. Rat der Europäischen Union: Dokument Nr. 8753/1/11: Vereinbarung - Delegierte Rechtsakte, Brüssel, 14. April 2011. REV 1.

⁴⁶ Beschluss des Europäischen Parlaments vom 20. Oktober 2010 zur Revision der Rahmenvereinbarung über die Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission (2010/2118(ACI)).

⁴⁷ Conseil de l'Union Européenne, Avis du Service Juridique: Résolution du 9 février 2010 du Parlement européen sur un futur accord-cadre sur les relations entre le Parlement européen et la Commission pendant la législature 2009-2014, Doc. No. 7149/10, Bruxelles, 4 mars 2010.

Mitgliedstaaten, die Kommission bei der Wahrnehmung dieser Durchführungsbefugnisse zu kontrollieren. Dementsprechend sieht Artikel 291 AEUV nur eine Kontrolle der Mitgliedstaaten, aber keine kontrollierende Mitwirkung des EP und des Rates, gegenüber der Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission vor.

Die Auseinandersetzung über die Verordnung zur Umsetzung von Art. 291 AEUV war Gegenstand schwieriger Verhandlungen zwischen den Organen, aber auch ungewohnt lebhafter Debatten zwischen den Parlamentsausschüssen. Die Kommission unterbreitete ihren ersten Vorschlag im März 2010.⁴⁸ Im Kern schlug sie vor, dass sie in allen Fällen eines Durchführungsakts von einem Ausschuss unterstützt wird, dem sie vorsitzt und der sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammensetzt. Im Unterschied zum alten „Komitologiesystem“ mit vier Ausschusstypen, die sich vor allem im Hinblick auf ihre Einspruchsrechte gegenüber der Kommission unterschieden, sollten nun nur noch zwei Ausschussverfahren gelten: Im „Beratungsverfahren“ sollte der Ausschuss über keine besonderen Vetorechte gegenüber der Kommission verfügen; im „Prüfverfahren“ sollte dagegen eine qualifizierte Mehrheit der Vertreter der Mitgliedstaaten die Vorschläge der Kommission abwehren und einen „Berufungsausschuss“ anrufen können, der über die Auffassungsunterschiede berät.

Für die parlamentsinterne Behandlung dieses Vorschlags war der Rechtsausschuss federführend. Stellungnahmen formulierten die Ausschüsse für auswärtige Angelegenheiten, Entwicklung, internationalen Handel, Wirtschaft und Währung, Umweltfragen, Volksgesundheit und Lebensmittelsicherheit, Binnenmarkt und Verbraucherschutz, Verkehr und Fremdenverkehr, regionale Entwicklung, Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, Fischerei, bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres und konstitutionelle Fragen. Der den weiteren interinstitutionellen Verhandlungsverlauf prägende Konflikt zeichnete sich in diesem frühen Stadium bereits ab, da die Ausschüsse für Entwicklung, internationalen Handel, regionale Entwicklung, Landwirtschaft, und Fischerei die von der Kommission vorgeschlagene Auflistung derjenigen Politikbereiche, in denen das Prüfverfahren zur Anwendung kommen sollte, ersatzlos strichen. Sie vertraten die Ansicht, das Parlament und Rat in jedem Basisrechtsakt selbstständig entscheiden sollten, ob die Kommission im Beratungsverfahren oder im Prüfverfahren Durchführungsmaßnahmen vorschlagen und verabschieden darf. Der Handelsausschuss begründete seine Ablehnung der nicht weiter mit substantiellen Gründen versehenen Liste zudem mit dem Argument, dass mitgliedstaatliche Einspruchsrechte im Prüfverfahren gegen die Sachlogik eines Politikbereichs stünden, der in die ausschließliche Zuständigkeit der Union fällt. Tatsächlich ist schwer nachzuvollziehen, warum alleine die Zuordnung eines Basisrechtsakts zu einem Politikfeld den Ausschlag dafür geben soll, dass sämtliche Stufen der Durchführung in nur einem Verfahren verabschiedet werden sollen, in

⁴⁸ Vgl. KOM/2010/0083 endg. - COD 2010/0051.

dem ein Veto der mitgliedstaatlichen Vertreter die abschließende Entscheidung blockiert.

Der Konflikt zwischen Parlament und Rat sowie zwischen dem Rechts- und Handelsausschuss spitzte sich Ende 2010 zu, da die Verhandlungen über die Verordnung zur Umsetzung der bilateralen Schutzklausel des Freihandelsabkommens zwischen der EU und Korea genau an dieser Frage festgefahren waren.⁴⁹ Die Ratspräsidentschaft vertrat unter dem Druck einiger stark vom Außenhandel profitierenden Staaten den Standpunkt, dass für die Umsetzung der einzelnen Verfahrensschritte beim Erlass handelspolitischer Schutzvorkehrungen weder delegierte noch Durchführungsrechtsakte, sondern der Rückgriff auf spezifische Schutzverfahren notwendig seien, die vor der Herausbildung des Komitologiesystems geschaffen wurden und den Mitgliedstaaten sowie dem Rat weitgehende Veto- und Entscheidungsrechte zu Lasten der Exekutivbefugnisse der Kommission zugestehen.⁵⁰

Der Parlamentsausschuss für internationalen Handel kam dagegen zu der Auffassung, dass zur „Umsetzung der bilateralen Schutzklausel [...] einheitliche Rahmenbedingungen für vorläufige und endgültige Schutzmaßnahmen, Überwachungsmaßnahmen sowie die Einstellung einer Untersuchung oder eines Verfahrens ohne Maßnahmen“ erforderlich sind, die sich an Art. 291 AEUV zu orientieren hätten. Im Vorgriff auf die Umsetzungsverordnung zu Art. 291 AEUV sah der Bericht zur ersten Lesung zudem eine Abschtichtung der Verfahrensarten im Hinblick auf die verschiedenen Phasen vor, die zur Verabschiedung einer Schutzmaßnahme führen. Für beobachtende und vorläufige Maßnahmen sollten dementsprechend „nur“ Beratungsverfahren gelten, während zur Verabschiedung endgültiger Schutzmaßnahmen das Regelungs- bzw. neue Prüfverfahren angewendet werden sollten. Der Handelsausschuss versuchte somit, auf der Grundlage von Art. 291 AEUV eine verfahrenspolitische Entsprechung zur längst eingeübten Eskalationsleiter handelspolitischer Schutzmaßnahmen zu begründen. Von einer Einigung über diese Frage machte der Handelsausschuss sodann sein Votum über das Freihandelsabkommen mit Südkorea selbst abhängig. Im Ergebnis generierte der Ausschuss somit die Zielparame- ter des übergeordneten „Tauschgeschäfts“ im Hinblick auf die Verordnung zur Umsetzung von Art. 291 AEUV. Der Rat wurde gezwungen, von der fast 50-jährigen Praxis der Verabredung besonderer Umsetzungsregeln in der Handelspolitik Abschied zu nehmen und diesen Bereich in das nach Lissabon normierte System der Artikel 290 und 291 AEUV zu überführen. Da mit Ausnahme Italiens alle EU-Staaten ein schnelles Inkrafttreten des Handelsabkommens mit Südkorea befürworteten, gaben

⁴⁹ Vgl. Protokoll der Plenarsitzung vom 6. September 2010 – Straßburg; TOP 16. Bericht über den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Umsetzung der bilateralen Schutzklausel des Freihandelsabkommens zwischen der EU und Korea [KOM(2010)0049 - C7-0025/2010 - 2010/0032(COD)] - Ausschuss für internationalen Handel. Berichterstatter: Pablo Zalba Bidegain (A7-0210/2010).

⁵⁰ Vgl. z.B. die Verfahren in der Verordnung (EG) Nr. 260/2009 des Rates vom 26. Februar 2009 über die gemeinsame Einfuhrregelung (kodifizierte Fassung), ABl. L 84 vom 31.3.2009, S. 1.

sie der belgischen Ratspräsidentschaft schließlich grünes Licht zur Aushandlung eines Kompromisses.

Vor diesem Hintergrund verständigten sich Parlament und Rat im Dezember 2010 – ein Jahr nach Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages! - auf die Artikel-291-Verordnung.⁵¹ Entgegen der Bedenken einiger Fachausschüsse des Parlaments bleibt es demnach bei der nicht weiter begründeten Auflistung von Politikfeldern, die im Grundsatz dem „Prüfverfahren“ zugeschlagen werden: Es wird folglich herangezogen beim Erlass von Durchführungsmaßnahmen für EU-Programme, im gesamten Bereich der Agrar- und Fischereipolitik, der Handels-, Umwelt- und Steuerpolitik und bei Maßnahmen zur Sicherheit oder dem Schutz der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen. Das „Beratungsverfahren“ wendet die Kommission in allen anderen Bereichen sowie in begründeten Ausnahmefällen in den Politikfeldern des Prüfverfahrens an. Die Handelspolitik ist somit vollständig dem System des Artikels 291 AEUV unterworfen worden. Allerdings gelten für einen Übergangszeitraum Ausnahmestimmungen: Erstens muss der Berufungsausschuss im Prüfverfahren bei der Annahme multilateraler Schutzmaßnahmen der EU gegen einen Drittstaat immer eine positive Stellungnahme mit qualifizierter Mehrheit annehmen. Und zweitens kann der Berufungsausschuss seine Stellungnahmen im Falle der Verabschiedung von Antidumpingmaßnahmen 18 Monate lang mit der einfachen Mehrheit seiner Mitglieder abgeben.

Mit diesem Kompromiss in der Hand konnten schließlich auch die Verhandlungen zur Schutzklauselverordnung des Freihandelsabkommens mit Südkorea abgeschlossen werden. Und obgleich die Artikel-291-Verordnung das Beratungsverfahren für die Handelspolitik grundsätzlich ausschließt, war der Rat bereit, die vom EP vorgenommene Absichtung der einzelnen Phasen hin zur Verabschiedung einer Schutzmaßnahme in Beratungs- und Prüfverfahren zu akzeptieren.⁵²

⁵¹ Vgl. Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 16. Dezember 2010 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung der allgemeinen Regeln und Grundsätze, nach denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren (KOM(2010)0083 – C7-0073/2010 – 2010/0051(COD))

⁵² Verordnung (EU) Nr. 511/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2011 zur Umsetzung der bilateralen Schutzklausel des Freihandelsabkommens zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten und der Republik Korea, ABl. L 145 vom 31.5.2011, S.19-27.

Haushaltsverfahren

Peter Becker (Februar 2010)

Vertragsgrundlage	Artikel 270b bis Artikel 276 AEU-V
Wichtigste Reformen	<ul style="list-style-type: none">• Abschaffung der Unterscheidung zwischen obligatorischen und nicht-obligatorischen Ausgaben und damit gleichberechtigte Mitentscheidung des EP an allen Ausgaben der EU• Vereinfachung des Haushaltsverfahren• Stärkung des EP gegenüber dem Rat• Stärkung der Vermittlerrolle der Kommission
Umsetzungsmaßnahmen	<ul style="list-style-type: none">• Anpassung der Haushaltsordnung• Verabschiedung des nächsten Finanzrahmen

Der Vertrag von Lissabon wird zu weit reichenden Änderungen in der europäischen Finanzverfassung und der Haushaltspolitik der Europäischen Union führen. Drei Elemente sind hierbei von herausragender Bedeutung:

1. Mit dem Vertrag von Lissabon wird erstmals das Instrument der Finanziellen Vorausschau unter dem neuen Namen «Mehrjähriger Finanzrahmen» in das europäische Vertragsrecht aufgenommen. Damit wird ein seit 1988 erprobtes und lediglich über eine Interinstitutionelle Vereinbarung der drei EU-Organen Rat, Kommission und EP rechtlich abgesichertes Verfahren in das europäische Primärrecht aufgenommen. Der Finanzrahmen soll eine Mindestlaufzeit von fünf Jahren haben und die Höhe der Einnahmen und Ausgaben der EU festlegen. Die jährlichen Haushalte der Union müssen sich in diesen Rahmen einpassen.
2. Die bisherige Unterscheidung zwischen obligatorischen und nicht-obligatorischen Ausgaben im EU-Haushalt wird durch die Abschaffung der Kategorie „obligatorische Ausgaben“ entfallen. Bisher wurde in einem Anhang der Interinstitutionellen Vereinbarung zur Finanziellen Vorausschau einzeln aufgeführt, welche Ausgaben den obligatorischen und welche Ausgaben den nichtobligatorischen Ausgaben zuzurechnen waren. Mit dem Begriff obligatorische Ausgaben, werden die Ausgaben bezeichnet, die sich zwingend aus dem Vertrag oder anderen Rechtsakten der EU ergeben; dies sind vor allem die Ausgaben in der Gemeinsamen Agrarpolitik. Der Rat hatte bei den obligatorischen Ausgaben und das Parlament bei den nicht-obligatorischen Ausgaben das letzte Wort. Damit wird ein ständiger Konfliktherd zwischen Europäischem Parlament und Ministerrat endgültig beigelegt. Durch die Aufhebung der Unterscheidung wird das Europäische Parlament in seinen Mitwirkungsmöglichkeiten

und Mitentscheidungsrechten beim jährlichen Haushaltsverfahren deutlich gestärkt, insbesondere in Bezug auf die Agrarausgaben.

3. Der Vertrag von Lissabon sieht die Einführung eines neuen und vereinfachten Verfahrens zur Verabschiedung der jährlichen Haushalte der EU vor. Rat und Europäisches Parlament werden zu gleichberechtigten Teilen der europäischen Haushaltsbehörde, wobei die Stellung des Europäischen Parlaments gegenüber dem Rat deutlich gestärkt wird. Das Verfahren zur Verabschiedung des jährlichen EU-Haushalts wird an das übliche Gesetzgebungsverfahren angenähert; insbesondere findet nur noch eine Lesung (bisher zwei Lesungen) des Haushaltsentwurfs der EU-Kommission statt und es wird ein förmliches Vermittlungsverfahren eingeführt. Sollte keine Einigung zwischen Rat und Parlament in der ersten Lesung erzielt werden können, so soll künftig ein Vermittlungsausschuss binnen 21 Tagen versuchen, einen Kompromiss zu erreichen. Das Parlament kann nach dem Vermittlungsverfahren sich mit einer 3/5-Mehrheit über das Votum des Rates hinwegsetzen, der Rat kann hingegen ein ablehnendes Votum des Parlaments nicht überstimmen. In diesen Fällen muss die Kommission einen neuen Entwurf für einen Haushaltsplan vorlegen. Das neue Haushaltsverfahren stärkt somit die Europäische Kommission und das Europäische Parlament. Kein jährlicher Haushaltsplan kann ohne die Zustimmung des EP angenommen werden.

Zur Umsetzung der veränderten haushaltstechnischen Regelungen müssen die bestehenden sekundärrechtlichen Regelungen angepasst werden. So muss die Haushaltsordnung an das veränderte Verfahren des Vertrags von Lissabon und den Wegfall der Unterscheidung von obligatorischen und nicht-obligatorischen Ausgaben angepasst werden. Hier gilt das Verfahren der Mitentscheidung. Um das neue rechtsverbindliche Instrument des mehrjährigen Finanzrahmens erlassen zu können, wird der bis 2013 geltende Finanzrahmen in eine neue Verordnung überführt werden, die einstimmig im Rat und nach Zustimmung des EP erlassen wird. Darüber hinaus wird vom EP eine neue, reduzierte IIV gefordert in der die Grundsätze der Zusammenarbeit zwischen den Organen geregelt werden soll.

Die neue Europäische Kommission wird in diesem Jahr Vorschläge für diese Umsetzungsmaßnahmen vorlegen.

Verfahren der verstärkten Zusammenarbeit

Nicolai von Ondarza (Juni 2012)

Vertragsgrundlage	Art. 20 EUV, Art. 326-334 AEUV
Wichtigste Reformen	<ul style="list-style-type: none">• Vereinheitlichung des Entscheidungsverfahrens• Pflicht zur Beteiligung möglichst vieler Mitgliedstaaten• Volles Mitspracherecht des Europäischen Parlaments• Öffnung der verstärkten Zusammenarbeit für die gesamte GASP, einschließlich der GSVP• Einführung einer <i>Passerelle</i> Klausel innerhalb einer verstärkten Zusammenarbeit möglich
Umsetzungsmaßnahmen	<ul style="list-style-type: none">• Erstmalige Anwendung im Zusammenhang mit der Regelung von länderübergreifenden Scheidungen (2010) und dem EU-Patent (2011)

Im Bestreben, die EU-Entscheidungsverfahren effizienter zu gestalten, wurde mit dem Lissabonner Vertrag das Instrument der ‚verstärkten Zusammenarbeit‘ reformiert. Mit diesem Instrument soll es einer Gruppe von integrationswilligen Mitgliedstaaten ermöglicht werden, in bestimmten Politikbereichen enger zu kooperieren und dafür die Institutionen der EU zu nutzen, ohne dass sich die anderen Mitgliedstaaten beteiligen müssen. Neu definiert wurden insbesondere die Anwendungsbereiche der verstärkten Zusammenarbeit sowie die Voraussetzungen für die Nutzung dieses Instruments. So wurde die verstärkte Zusammenarbeit auf alle Politikbereiche der EU, einschließlich der Außen- und Sicherheitspolitik, ausgeweitet.

Unter den Lissabonner Spielregeln ist die VZ 2010 erstmals zur Anwendung gekommen, in dem 14 Mitgliedstaaten das Instrument für die Regelung von länderübergreifenden Scheidungen genutzt haben. Auch im Rahmen des Krisenmanagements während der Schuldenkrise wird die VZ gehäuft als Mittel zur Vertiefung der wirtschaftlichen Integration diskutiert.

Charakterisierung und rechtliche Entwicklung

Das Instrument der verstärkten Zusammenarbeit wurde mit dem Vertrag von Amsterdam (1997) eingeführt, jedoch bis zum Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags zunächst nicht angewendet.

Die Grundidee der verstärkten Zusammenarbeit ist es, flexible Integration *innerhalb* der EU-Strukturen zu ermöglichen, wenn einige Mitgliedstaaten schneller und weiter in einem Politikbereich voranschreiten wollen als andere. Historische Beispiele für flexible Integration sind etwa die Wirtschafts- und Währungsunion im Vertrag von Maastricht und das Schengener Abkommen zum freien Personenverkehr, das zunächst von

fünf EU-Mitgliedstaaten unterzeichnet (1995) und erst später in das EU-Recht überführt worden ist. An beiden Integrationsprojekten beteiligen sich bis heute nicht alle EU-Mitgliedstaaten, auch wenn jeweils weitere Länder hinzugekommen sind. Auf Grund ihres Ad-Hoc-Charakters stellen beide Projekte jedoch formell keine verstärkte Zusammenarbeit dar. Diese Form der engeren Zusammenarbeit zwischen Gruppen von integrationswilligen Staaten wurde erst mit dem Amsterdamer Vertrag institutionalisiert, um der flexiblen Integration eine einheitliche rechtliche Basis zu geben.

Die grundlegenden Parameter der verstärkten Zusammenarbeit sind bis zum Vertrag von Lissabon erhalten geblieben: Sie soll nur als „letztes Mittel“ (Art. 20 (2) EUV) von einer Gruppe von Mitgliedstaaten eingesetzt werden, wenn innerhalb eines angemessenen Zeitraums keine Einigkeit zwischen den Mitgliedstaaten hergestellt werden kann. Die verstärkte Zusammenarbeit muss sich im Rahmen der Unionskompetenzen bewegen (sie kann also nicht zur Kompetenzerweiterung genutzt werden), die Ziele der Union fördern und für alle Mitgliedstaaten offen sein. Nachdem eine verstärkte Zusammenarbeit begründet wurde, sind die Beschlüsse nur für die beteiligten Mitgliedstaaten verbindlich, welche auch alle Folgekosten der Implementierung finanzieren müssen. Um zu garantieren, dass die verstärkte Zusammenarbeit kohärent mit anderen EU-Entscheidungen bleibt, soll der EU-Rahmen und die EU-Institutionen genutzt werden.

Die Entwicklung der verstärkten Zusammenarbeit verlief in zwei Stufen: Zunächst sah der Vertrag von Amsterdam in Art. 11 EGV für die Begründung einer verstärkten Zusammenarbeit einen Beschluss mit qualifizierter Mehrheit vor, bei dem aber für jeden Mitgliedstaat ein Vetorecht bestand (ex-Art. 11 (2) EGV/Amsterdam).⁵³ Dieser Entscheidungsmodus wurde mit dem Vertrag von Nizza (2001) – außer in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) – zur qualifizierten Mehrheit ohne Vetorecht geändert. Die verstärkte Zusammenarbeit erlangte nach diesem entscheidenden Schritt zwar nicht die Rolle eines Instruments zur variablen Integration, wurde aber als politisches Druckmittel genutzt. In den Verhandlungen zum Europäischen Haftbefehl oder zum Statut für Europäische Aktiengesellschaften konnten beispielsweise Blockaden im Rat überwunden werden, nachdem zuvor öffentlich die Nutzung der verstärkten Zusammenarbeit ins Spiel gebracht wurde.

Anwendungsbereiche der verstärkten Zusammenarbeit

Bei der Anwendung des Instruments der verstärkten Zusammenarbeit setzt der Vertrag von Lissabon weiterhin klare Grenzen. Zunächst sind nur solche Politikbereiche zulässig, in denen die EU-Verträge der Union bereits Kompetenzen zuweisen (Art. 20 EUV). Eine Erweiterung der EU-Kompetenzen ist auf diesem Wege also nicht möglich. Zusätzlich sind alle

⁵³ Das Veto musste mit „wichtigen Gründen der nationalen Politik“ (Art. 11 (2) EGV/Amsterdam) begründet werden. Zur Aufhebung des Vetos war ein einstimmiger Beschluss des Europäischen Rates notwendig, in dem dem betroffenen Staat angesichts der Einstimmigkeit wiederum ein Veto verblieb.

Bereiche ausgeschlossen, in denen die EU über ausschließliche Kompetenzen verfügt, also beispielsweise die Zollunion, die gemeinsame Währungs- politik in der Eurozone oder die gemeinsame Handelspolitik. Grundsätz- lich muss die verstärkte Zusammenarbeit mit dem EU Recht vereinbar sein und darf weder den Binnenmarkt noch den Zusammenhalt der Union beeinträchtigen oder die nicht beteiligten Mitgliedstaaten diskriminieren (Art. 326 AEUV). Ferner führt der Vertrag von Lissabon die Verpflichtung ein, dass die beteiligten Mitgliedstaaten und die Kommission die Aufnahme möglichst vieler weiterer Staaten ‚fördern‘ (Art. 328 AEUV).

Als Anwendungsbereich für die verstärkte Zusammenarbeit verbleiben demnach Politikbereiche, in denen die EU bereits über geteilte Kompetenzen verfügt oder eine koordinierende Rolle ausübt. Anders als bisher fällt damit der Bereich der Innen- und Justizpolitik vollständig in den Anwendungsbereich der verstärkten Zusammenarbeit. Diese war zuvor als dritte Säule der EU Sonderregeln unterworfen. Gleiches gilt für die GASP einschließlich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP), in der die verstärkte Zusammenarbeit nun ausnahmslos Anwendung finden kann. Dabei gelten jedoch weiterhin verschärfte Entscheidungsregeln (siehe unten). Im Vergleich zum Vertrag von Nizza kann die verstärkte Zusammenarbeit aber in diesen beiden sensiblen Politikbereichen genutzt werden.

Entscheidungsverfahren zur Einrichtung einer verstärkten Zusammenarbeit

Das Verfahren zur Einrichtung einer verstärkten Zusammenarbeit wurde mit dem Vertrag von Lissabon in drei Aspekten verändert: Dem Europäischen Parlament (EP) wurde mehr Mitsprache eingeräumt, die Entscheidungsverfahren vereinheitlicht und eine Passerelle-Klausel zum Übergang ins Mehrheitsverfahren eingeführt.

Das EP war bislang im Entscheidungsverfahren zur verstärkten Zusammenarbeit in der Regel nur über eine Anhörung⁵⁴ eingebunden, während die eigentliche Entscheidung von den Mitgliedstaaten im Rat getroffen werden sollte (Art. 11 EGV/Nizza). Nach dem Vertrag von Lissabon hat das EP nun in allen Politikbereichen nach Vorbild des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens ein volles Mitentscheidungsrecht auf Augenhöhe mit dem Ministerrat (Art. 329 (1) AEUV). Unverändert bleibt die Schlüsselrolle der Kommission, die wie in anderen Politikbereichen auch hier das alleinige Vorschlagsrecht hat und damit das Ersuchen von Mitgliedstaaten zur Einrichtung einer verstärkten Zusammenarbeit ablehnen kann. In diesem Fall muss sie den betroffenen Mitgliedstaaten ihre Gründe mitteilen (Art. 329 (1) AEUV). Insgesamt wird ein Beschluss zur Gründung einer verstärkten Zusammenarbeit auf Vorschlag der Kommission vom Rat mit qualifizierter Mehrheit und nach Zustimmung des EPs erteilt.

Im bisherigen Unionsrecht waren jeweils separate Verfahren für die

⁵⁴ Falls eine verstärkte Zusammenarbeit in einen Politikbereich gefallen wäre, in dem nach dem früheren Art. 251 EGV entschieden worden wäre (Mitentscheidungsverfahren), hätte das EP auch nach den bisherigen Regeln ein Mitentscheidungsrecht inne gehabt.

verstärkte Zusammenarbeit in der EG (ex-Art. 43-45 EUV nach Nizza und ex-Art. 11-11a EGV) sowie der zweiten und dritten Säule (ex-Art. 27a-c bzw. ex-Art. 40-40b EUV nach Nizza) vorgesehen. Mit den geänderten Anwendungsbereichen wurden die Entscheidungsverfahren weiter vereinheitlicht. Die Innen- und Justizpolitik fällt nunmehr vollständig unter die Entscheidungsregeln mit qualifizierter Mehrheit und Parlamentsbeteiligung.⁵⁵ Die verstärkte Zusammenarbeit wurde zwar vollständig auf die GASP übertragen, stellt aber weiterhin einen Sonderbereich dar. Hier kann der Rat allein entscheiden, ohne dass der Vorschlag von der Kommission kommen muss. Das EP muss nur informiert werden. Da ein einstimmiger Beschluss notwendig ist, kommt die verstärkte Zusammenarbeit in der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik sowohl als politisches Druckmittel als auch als genuines Instrument flexibler Integration nur bedingt in Frage. Falls sie doch genutzt wird, soll der betreffende Antrag vorab von der Hohen Vertreterin der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik sowie der Kommission im Hinblick auf Kohärenz mit den anderen EU-Politiken geprüft werden (Art. 329 (2) AEUV).

Für die verstärkte Zusammenarbeit wurde außerdem eine Passerelle-Klausel eingeführt. So werden Entscheidungen innerhalb einer verstärkten Zusammenarbeit bislang nach jeweils dem Modus gefällt, der auch im EU-Vertrag vorgesehen ist – das heißt zum Teil einstimmig, zum Teil mit qualifizierter Mehrheit. Stimmberechtigt sind nur die Mitgliedstaaten, die an der verstärkten Zusammenarbeit beteiligt sind (Art. 330 AEUV). Falls Einstimmigkeit oder ein anderes besonderes Gesetzgebungsverfahren im Vertrag vorgeschrieben sind, können die beteiligten Mitgliedstaaten von nun an – ohne Mitsprache der nicht-beteiligten Staaten – beschließen, innerhalb der verstärkten Zusammenarbeit mit qualifizierter Mehrheit zu entscheiden und das ordentliche Gesetzgebungsverfahren anzuwenden. Diese Klausel ist auch auf die verstärkte Zusammenarbeit im Rahmen der GASP anwendbar, obgleich hier weiterhin der Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik ausgeschlossen ist. Damit könnte die verstärkte Zusammenarbeit in Zukunft genutzt werden, politischen Druck zur Überführung von Politikbereichen in das ordentliche Gesetzgebungsverfahren ausüben.

Erste Anwendungen der verstärkten Zusammenarbeit

Der Vertrag von Lissabon hat mit den veränderten Normen zur verstärkten Zusammenarbeit formell nur bedingt neue Gestaltungsräume eröffnet. Die Grundausrichtung als „letztes Mittel“ für integrationswillige Mitgliedstaaten bei einer Blockade im Rat ist erhalten geblieben, während das Mitbestimmungsrecht eine willkommene Stärkung für das Europäische Parla-

⁵⁵ Eine bemerkenswerte Besonderheit bezüglich der verstärkten Zusammenarbeit enthält die Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen jedoch: Falls nach Art. 83 (3), 86 (1) und Art. 87 (3) AEUV in diesem Politikbereich keine Einigung erzielt werden kann, können mindestens neun Mitgliedstaaten – also die notwendige Anzahl für eine verstärkte Zusammenarbeit – eine Überführung an den Europäischen Rat anstreben. Scheitert eine Einigung hier ebenfalls, können die Mitgliedstaaten eine verstärkte Zusammenarbeit beantragen, deren Ermächtigung automatisch als erteilt gilt.

ment war. Die Ausweitung auf den Bereich der Innen- und Justizpolitik, die vertragsübergreifend an die Verfahren der früheren ersten Säule angepasst wird ebenso wie der beibehaltene Sonderstatus der GASP sind konsequent im Vergleich zu den Reformen der Entscheidungsverfahren in diesen beiden Politikbereichen.

Trotz dieser nur begrenzten Änderungen ist das Instrument der verstärkten Zusammenarbeit unter den Lissabonner Regeln erstmals zur Anwendung gekommen. So wurden zum einen transeuropäische Scheidungen in Form einer VZ von 14 Mitgliedstaaten geregelt.⁵⁶ Aufgrund der hohen kulturellen und rechtlichen Heterogenität der EU in der Frage des Scheidungsrechts – Malta hat etwa erst 2011 überhaupt ein Scheidungsrecht eingeführt – ist eine Verordnung in diesem Bereich 2006 an nationalen Vetos gescheitert. Anders als beim Europäischen Haftbefehl wurde das Instrument der verstärkten Zusammenarbeit 2010 aber nicht als Druckmittel für eine Einigung unter 27 genutzt. Vielmehr haben die 14 Staaten, welche sich auf eine gemeinsame Regelung einigen konnten, die Kommission gezielt aufgefordert, den Weg über die verstärkte Zusammenarbeit zu gehen. Mit Zustimmung des Parlaments konnte diese dann Ende 2010 verabschiedet werden.

Deutlich näher am Kern der europäischen Integration ist die parallel angestoßene Nutzung der VZ bei der Einrichtung eines gemeinsamen EU-Patents. Seit über 30 Jahren haben die Mitgliedstaaten über ein solches EU-Patent verhandelt, um die die Kosten und die Rechtssicherheit im Patentschutz innerhalb des Binnenmarkts zu senken. Nachdem zuletzt mehrere Versuche der Kompromissfindung im letzten großen strittigen Punkt, der Sprachenregelung, an einem Veto Italiens und Spaniens gescheitert sind, legten die anderen 25 Mitgliedstaaten 2010 ebenfalls einen Antrag auf verstärkte Zusammenarbeit vor. Gegen den expliziten Protest der italienischen und spanischen Vertreter im Rat wurden auch diese VZ bis Mai 2011 verabschiedet. Damit hält die differenzierte Integration nicht nur in den Binnenmarkt Einzug, sondern erfasst mit Italien und Spanien zwei Staaten, die in der Regel zum Kern der Integration gezählt werden.

Die frühere Hemmschwelle vor dem Einsetzen der verstärkten Zusammenarbeit ist damit deutlich gesunken. In der weiteren Entwicklung der EU scheint eine zunehmende Nutzung flexibler Instrumente wie der verstärkten Zusammenarbeit besonders im Bereich der wirtschaftlichen Integration wahrscheinlich. So haben die 25 Vertragsstaaten im 2012 unterzeichneten Fiskalpakt vereinbart, in Zukunft für eine engere wirtschaftspolitische Integration vermehrt auf das Instrument der VZ mit jeweiligen Koalitionen der Willigen zurückzugreifen (Art. 9 Fiskalpakt). Auch bei der Einführung der politisch zwischen den Mitgliedstaaten hoch umstrittenen Finanztransaktionssteuer wird eine Nutzung der VZ in Erwägung gezogen. Insgesamt ist also nach langer Zurückhaltung eine umfassende Nutzung der verstärkten Zusammenarbeit zu erwarten.

⁵⁶ Rat der EU, *Beschluss des Rates vom 12. Juli 2010 über die Ermächtigung zu einer Verstärkten Zusammenarbeit im Bereich des auf die Ehescheidung und Trennung ohne Auflösung des Ehebandes anzuwendenden Rechts (2010/405/EU)*, Brüssel 2010.

Die Offene Methode der Koordinierung

Stefan Becker / Valentin Schröder (Juni 2012)

Vertragsgrundlage	Implizit: Art. 2 (3), 2 (5), 5 (2), 5 (3), 6 AEUV; für einzelne Politikfelder insbesondere: 145-150, 156, 168 (2), 173 (2), 181 (2) AEUV
Wichtigste Reformen	Konkretisierung der Anwendung primär in den vier Politikfeldern: <ul style="list-style-type: none">• Sozialpolitik• Gesundheitswesen• Industrie• Forschung und Technologie Beteiligung des EP durch Unterrichtung in diesen vier Bereichen
Umsetzungsmaßnahmen	<ul style="list-style-type: none">• Unter anderem: Erarbeitung von Leitlinien, Best-Practices-Austausch, flankierende Maßnahmen der Union zu Maßnahmen der Mitgliedstaaten

Bisherige Ausgestaltung und zentrale Kritikpunkte vor dem Vertrag von Lissabon

Die Ausgestaltung der Offenen Methode der Koordinierung (OMK) im Vertrag von Lissabon lässt sich institutionell nur eingeschränkt nachzeichnen, weil sie von den beteiligten Akteuren bewusst flexibel gehandhabt wurde und wird. Gerade diese „Offenheit“ ist seit jeher der zentrale Gegenstand ihrer Untersuchung.⁵⁷ Die damit verbundene Kritik und die Frage, inwieweit diese Kritik durch den Vertrag von Lissabon aufgegriffen worden ist, gliedern folglich auch diesen Beitrag.

Im Zuge der Bemühungen um EU-weit koordinierte Beschäftigungspolitiken seit den 1990er Jahren und mit der Formulierung der Lissabon-Strategie im Jahr 2000 etablierten die Regierungen auf dem Europäischen Rat im März 2000 die OMK. Bei den von der Lissabon-Strategie betroffenen Politikfeldern handelt es sich um Bereiche, in denen die EU primär ergänzend zu Maßnahmen der Mitgliedstaaten tätig werden sollte. Durch einen flexibel oder deliberativ⁵⁸ ausgerichteten Ansatz sollte unter Wahrung mitgliedstaatlicher Souveränität eine Konvergenz der einzelstaatlichen Politiken erzielt werden. Dies sollte beispielsweise durch die Erhebung und den Abgleich bewährter Praktiken („Best Practices“) erzielt

⁵⁷ Vgl. Kröger, Sandra: *The Open Method of Coordination: Underconceptualisation, Overdetermination, De-Politicisation and beyond*; in: *European Integration Online Papers*. 13/Special Issue 1. Art. 1. 2009.

⁵⁸ Vgl. Radaelli, Claudio: *The Open Method of Co-ordination: A New Governance Architecture for the European Union?* SIEPS Report 1/ 2003.

werden.⁵⁹ Seither ist es auf zahlreichen Politikfeldern zur Anwendung der OMK gekommen. Die dort eingesetzten Verfahren sind wiederum sehr unterschiedlich ausgeprägt. Es gibt also nicht „die“ eine Methode, sondern nur je sehr unterschiedliche Bündel von Beratungsverfahren, die sich unter dem Begriff der OMK zusammenfassen lassen. Zu berücksichtigen ist dabei immer die nur flankierende Rolle der EU-Ebene zu den im mitgliedstaatlichen Kompetenzbereich verbleibenden Maßnahmen und zum Handeln unter den sonstigen legislativen Verfahren auf der EU-Ebene selbst.

Angesichts dieser Vagheit und Verschiedenartigkeit in Formulierung und Umsetzung bestanden von Anfang an Befürchtungen sowohl hinsichtlich der Effektivität als auch der Legitimität der OMK.⁶⁰ Zum einen gab es die Besorgnis, die OMK sei als Instrument nicht ausreichend konkretisiert, etwa um zum Erreichen der in der Lissabon-Strategie formulierten Ziele oder zur Koordinierung in der Sozialpolitik beizutragen.⁶¹ Zum anderen wurde geargwöhnt, die unter der OMK getroffenen Maßnahmen entzögen sich demokratischen Mitwirkungserfordernissen⁶² und könnten ein schleichendes Übergreifen von Entscheidungen der EU-Ebene auf eigentlich bei den Mitgliedstaaten liegende Zuständigkeiten⁶³ ebenso bewirken wie die Verdrängung der Entscheidungsfindung nach dem jetzigen ordentlichen Gesetzgebungsverfahren auf der EU-Ebene selbst.⁶⁴

Anknüpfung im Vertrag von Lissabon

Beide genannten Ansatzpunkte der Kritik – sowohl die Frage der institutionellen Konkretisierung als auch die der Legitimität der OMK – sind durch den Vertrag von Lissabon nur recht beschränkt aufgegriffen worden.

So schlug die Mehrheit der Mitglieder zahlreicher Arbeitsgruppen des Verfassungskonvents vor, die OMK als eigenständiges Verfahren auch primärrechtlich zu verankern.⁶⁵ Das ist nicht geschehen. Anknüpfungspunkte für ein Handeln im Sinne der OMK finden sich so auch nach dem AEUV nur durch Interpretation derjenigen Passagen des Textes, in denen auf koordinierende und das Handeln der Mitgliedstaaten lediglich

⁵⁹ Europäischer Rat: *Schlussfolgerungen des Vorsitzes*. 24.3.2000. Nr.37.

⁶⁰ Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages: *Die Offene Methode der Koordinierung*, Nr. 01/06. 2005.

⁶¹ Vgl. Europäische Kommission: *Bewertung der Lissabon-Strategie*. Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen SEK (2010) 114 Endgültig. S.23. 2.2.2010. und für den Bereich Sozialpolitik: Horvath, Anna: *What Kind of Consensus: Conflicting Notions of Effectiveness within the Social Protection Committee*; in: *European Integration Online Papers 13/Special Issue 1*. Art.13. 2009. S.12.

⁶² So zusammenfassend bei Zeitlin, Jonathan: *Conclusion: The Open Method of Co-ordination in Action: Theoretical Promise, Empirical Realities, Reform Strategy*; in: Ders. und Philippe Pochet (Hrsg.): *The Open Method of Co-ordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*. Brüssel: Peter Lang. 2005. S.460.

⁶³ Deutscher Bundesrat: *Beschluss zur Position der Bundesregierung zur Halbzeitbilanz der Lissabon-Strategie - Wachstum und Beschäftigung für die Jahre bis 2010*. Bundesrats-Drucksache Nr. 917/04. 2004. S.7.

⁶⁴ Vgl. bereits: Europäische Kommission: *Weißbuch Europäisches Regieren*. KOM (2001) 428 vom 25.7.2001. S.29.

⁶⁵ Vgl. dazu die Schlussberichte der Konventsarbeitsgruppen V „Ergänzende Zuständigkeiten“ (CONV 375/1/02 REV 1), VI „Ordnungspolitik“ (CONV 357/02), IX „Vereinfachung“ (CONV 424/02) und XI „Soziales Europa“ (CONV 516/1/03 REV 1).

ergänzende Zuständigkeiten der Union Bezug genommen wird.

Den Anhalt dazu gibt die Neufassung der Zuständigkeitsabgrenzungen in den Art. 2-6 AEUV, die funktional die Regelungen der Art. 3 und 5 EGV ersetzen.⁶⁶ Dort verweist zum einen Art. 2 (3) i.V.m. 5 (2) und (3) AEUV auf Maßnahmen der Koordinierung der Mitgliedstaaten im Bereich der Beschäftigungs- und Sozialpolitik. Zum anderen weist Art. 2 (5) i.V.m. Art. 6 AEUV der Union eine Zuständigkeit für die „Durchführung von Maßnahmen zur Unterstützung, Koordinierung oder Ergänzung der Maßnahmen der Mitgliedstaaten“ zu. Diese Formulierung kommt den bislang im Rahmen der OMK verfolgten Anliegen nahe und bezieht sich auf die in Art. 6 AEUV aufgezählten Bereiche Gesundheitswesen, Industrie, Kultur, Tourismus, berufliche Bildung, Jugend, Sport, Katastrophenschutz und Verwaltungszusammenarbeit. Schließlich finden sich im Bereich der geteilten Zuständigkeiten nach Art. 4 (3) und (4) AEUV die Forschungs- und die Entwicklungspolitik sowie die Humanitäre Hilfe als Bereiche, in denen ergänzende Maßnahmen der Union möglich sind. Insgesamt handelt es sich so um eine Anzahl alles andere als frontal miteinander zusammenhängender Politikfelder.

Der institutionelle Rahmen für die OMK in den einzelnen Politikfeldern variiert stark. So ist die OMK für Maßnahmen im Rahmen der Beschäftigungspolitik noch recht deutlich ausformuliert. Für die anderen Bereiche tendiert die institutionelle Ausprägung dagegen stark nach unten.

Die Beschäftigungspolitik als besonders deutlich ausgeprägter Anwendungsbereich

Das Politikfeld, das sich bereits am längsten mit der OMK in Verbindung bringen lässt, ist die Beschäftigungspolitik. Die Regelungen des Vertrags von Lissabon dazu (Artikel 145-150 AEUV) entstammen bereits dem Vertrag von Amsterdam von 1997. Sie wurden mit nur redaktionellen Änderungen aus den bisherigen Art. 125-130 EGV übernommen.

Der Bezug zur OMK ergibt sich hier aus dem jährlichen Berichts- und Überwachungsverfahren über die Einhaltung von beschäftigungspolitischen Leitlinien nach Art. 148 AEUV, dem sog. „Luxemburg-Prozess“. Dort ist zunächst die Erstellung eines gemeinsamen Jahresberichts von Rat und Kommission vorgesehen. Den Bericht leiten diese an den Europäischen Rat weiter. Der Europäische Rat prüft auf dieser Grundlage die Beschäftigungssituation in der EU und nimmt dazu Schlussfolgerungen an. Entlang dieser Schlussfolgerungen legt der Rat auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments, des Wirtschafts- und Sozialausschusses (WSA), des Ausschusses der Regionen (AdR) und des Beschäftigungsausschusses beschäftigungspolitische Leitlinien fest.

Mit Blick auf die Umsetzung dieser Leitlinien können EP und Rat im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren unter Anhörung von WSA und AdR flankierende Maßnahmen beschließen, um Anreize für die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten im Bereich der Beschäftigungspolitik zu schaffen. Diese Anreize können unter anderem in der auch finanziellen Förderung

⁶⁶ Vgl. Amtsblatt der Europäischen Union Nr. C/115 vom 9.5.2008. S.366-367.

des Austauschs von bewährten Praktiken, der Erstellung von Gutachten oder von Pilotprojekten liegen (Art. 149 AEUV).

Speziell für die Koordinierung in diesem Bereich wird vom Rat mit einfacher Mehrheit und nach Anhörung des EP der erwähnte Beschäftigungsausschuss eingesetzt. Er setzt sich aus je zwei Mitgliedern der Kommission und jedes Mitgliedstaats zusammen. Aufgabe dieses Ausschusses ist neben der Verfolgung der Beschäftigungslage und -politik in den Mitgliedstaaten und der Abgabe von Stellungnahmen explizit die Anhörung der Sozialpartner (Art. 150). Dafür bietet sich auf der EU-Ebene der Ständige Ausschuss für Beschäftigungsfragen an. Dort sind neben den Mitgliedstaaten und der Kommission insbesondere je zehn Repräsentanten der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände vertreten.⁶⁷

Das Verfahren zur Erstellung der Jahresberichte selbst geht auf Instrumente zurück, die in den 1990er Jahren bereits für die Untersuchung der Einhaltung der Maastricht-Kriterien durch die Mitgliedstaaten eingesetzt wurden. Ziel dieser Instrumente war neben der Ermittlung von Best Practices der Mitgliedstaaten, etwa bezogen auf die Anhebung der Beschäftigungsquote, auch die Veröffentlichung von Vergleichen über den Erfolg mitgliedstaatlicher Politiken. So sollten gleichermaßen Anreize und öffentlicher Druck für eine möglichst erfolgreiche Beschäftigungspolitik in der EU erzeugt werden. In diesem Zusammenhang beziehen sich die Leitlinien nach Art. 148 AEUV auch nicht auf die Schaffung von Gemeinschaftsrecht. Sie dienen vielmehr als Orientierung – sowohl der Regierungen für das einzelstaatliche Handeln als auch der Akteure auf der EU-Ebene für die Erstellung der genannten flankierenden Maßnahmen. Umfang und Genauigkeit der Leitlinien sind daher zum einen Ergebnis der Beratungen auf der EU-Ebene und zum anderen Anknüpfungspunkt für das Handeln in den Mitgliedstaaten.

Die Erstellung dieser beschäftigungspolitischen Leitlinien im Hinblick auf Maßnahmen der Union, die selbst die Politiken der Mitgliedstaaten oder gemeinschaftsrechtliche Regelungen flankieren aber nicht ersetzen, ist so die am ausführlichsten formulierte Anwendung der OMK.

Institutionalisierung weiterer Politikfelder

Dagegen verbleibt die Institutionalisierung der OMK für zahlreiche andere Bereiche weitgehend im Ungefähren. Für Fragen der Sozial- (Art. 156 AEUV), Gesundheits- (Art. 168 AEUV), Industrie- (Art. 173 AEUV) und Technologiepolitik (Art. 181 AEUV) werden zumindest noch die zu treffenden Maßnahmen etwas deutlicher gemacht, als dies bislang der Fall war. So konnte die Kommission nach den bisherigen Formulierungen in den letztgenannten drei Bereichen in Abstimmung mit den Mitgliedstaaten „alle Initiativen ergreifen, die dieser Koordinierung förderlich sind“ (so der zuvor für die Industriepolitik einschlägige Art. 157 (2) EGV; die anderen Regelungen waren nahezu identisch). Durch den Vertrag von

⁶⁷ Vgl. den Beschluss des Rates vom 9. März 1999 zur Reform des Ständigen Ausschusses für Beschäftigungsfragen und zur Aufhebung des Beschlusses 70/532/EWG; in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften II. Nr. L 72 vom 18.3.1999.

Lissabon werden diese „Initiativen“ nun für die vier genannten Bereiche konkretisiert in

„insbesondere Initiativen, die darauf abzielen, Leitlinien und Indikatoren festzulegen, den Austausch bewährter Verfahren durchzuführen und die erforderlichen Elemente für eine regelmäßige Überwachung und Bewertung auszuarbeiten“ (wortgleich in Art. 156 S.2, 168 (2), 173, (2) und 181 (2) AEUV).

Mit diesen Formulierungen wurde allerdings nichts anderes getan, als den Stand der Praxis in den Vertragstext umzusetzen.

Den genannten Legitimitätsdefiziten wird in den genannten Passagen lediglich dadurch begegnet, dass nun auch das EP in diesen vier Bereichen in die OMK einbezogen wird. Allerdings wird es über die einzelnen Maßnahmen lediglich unterrichtet. Über Anhörungsrechte verfügt es auch in Zukunft nicht. Diese Rechte verbleiben allein beim WSA. Ein noch geringfügigeres Eingehen auf bestehende Besorgnisse oberhalb vollkommener Untätigkeit wäre eigentlich nicht möglich gewesen.

Weitere Politikbereiche – namentlich Kultur, Tourismus, Allgemeine und Berufliche Bildung, Jugend und Sport, Katastrophenschutz und Verwaltungszusammenarbeit – werden zwar auch im Rahmen der EU-Gesetzgebungsverfahren institutionalisiert. Für den Bereich Allgemeine und Berufliche Bildung, Jugend und Sport sind dies etwa Art. 165-166 AEUV. Dort ist auch die Beteiligung von EP, WSA und AdR vorgesehen. Allerdings kann zusätzlich der Rat Empfehlungen der Kommission zu Maßnahmen in diesen Bereichen annehmen. So wird die Frage der „Bändigung“ der OMK als Methode sowohl gegenüber der sonstigen Tätigkeit der Union als auch gegenüber dem Handeln der Mitgliedstaaten auch weiterhin nur umschifft. Denn die Weise, in der wiederum diese Empfehlungen erstellt werden, bleibt (nach wie vor) offen. Die Überlegungen in Zusammenhang mit der Konventstätigkeit, den Regelungsanspruch des Gemeinschaftsrechts gegenüber Maßnahmen unter der OMK abzusichern,⁶⁸ werden so nicht aufgegriffen.

In der Entwicklungszusammenarbeit (Art. 210 AEUV) und in der neu geschaffenen Passage zur Humanitären Hilfe (Art. 214 AEUV) kann die Kommission zwar „alle Initiativen ergreifen, die der Koordinierung förderlich sind“ (so die nahezu wortgleichen Regelungen). Selbst die Präzisierung (wie bei den oben genannten Bereichen), worin diese Initiativen bestehen können, fehlt aber hier.

Alternativen einer primärrechtlichen Regelung der OMK

In den Konventsarbeitsgruppen, die sich mit den Chancen und Risiken einer expliziten Verankerung der OMK im Vertrag auseinandersetzten, sprach sich eine deutliche Mehrheit der Mitglieder für eine explizite primärrechtliche Regelung aus.⁶⁹ Ihr Anliegen war es, die OMK gleichzeitig

⁶⁸ De Búrca, Gráinne und Jonathan Zeitlin: *Constitutionalising the Open Method of Coordination: What Should the Convention Propose?* CEPS Policy Brief Nr. 31/März 2003. S.4.

⁶⁹ Vgl. dazu die Schlussberichte der Arbeitsgruppen V „Ergänzende Zuständigkeiten“

zu stärken und zu bändigen.

Am deutlichsten wurde dabei die Arbeitsgruppe „Soziales Europa“. In ihrem Abschlussbericht plädierte sie für die Aufnahme einer horizontalen Bestimmung, in der „die Ziele der offenen Koordinierungsmethode und die Grundsätze ihrer Anwendung festgelegt werden“. Auf diese Weise könne das Verfahren „transparenter und demokratischer“ werden, ohne dabei seine Flexibilität einzubüßen. Neben diesem Bekenntnis zur OMK war die Arbeitsgruppe allerdings gleichzeitig für eine klare Begrenzung der Anwendungsgebiete. Während sich eine Minderheit der Mitglieder für eine detaillierte Auflistung aussprach, stimmte die Mehrheit für eine offenere Formulierung. Demnach sollte die OMK nur angewendet werden,

- „wenn die Union über keine Gesetzgebungsbefugnis verfügt,
- wenn der Vertrag der Union keine Zuständigkeit für die sektorbezogene Koordinierung [...] zuweist oder
- wenn die Union nur zum Erlass von Mindestvorschriften befugt ist und über diese hinausgegangen werden soll.“

Durch eine entsprechende Vertragsbestimmung sollte primär verhindert werden, dass die OMK in solchen Politikfeldern zum Einsatz kommt, in denen eigentlich die Gemeinschaftsmethode greifen müsste.⁷⁰ An der politischen Praxis wäre eine solche Klausel allerdings vorbei gegangen: Wie die Arbeitsgruppe „Ergänzende Zuständigkeiten“ richtig feststellte, wird die OMK bereits „sowohl in Bereichen der Unionszuständigkeit und in Bereichen der unterstützenden Maßnahmen [...] als auch in Bereichen, die in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen, angewandt“. Praxisnäher wäre daher eine zukünftige Formulierung, die die Nichtverletzbarkeit des *acquis unionaire* durch die OMK unterstreicht und die Entstehung einer Ersatz- oder gar Pseudogesetzgebung – unter Umgehung der im AEUV etablierten Verfahren der verbindlichen Autorisierung von Maßnahmen - verhindert. So würde gleichzeitig die komplementäre und vorbereitende Funktion der OMK gewahrt, die ihr im Verhältnis zur bindenden Gesetzgebung attestiert wird.⁷¹

Fazit

Gemessen an den seit Bestehen der OMK formulierten Problemen und an den im Rahmen des Verfassungsprozesses benannten Lösungsvorschlägen bleiben die Regelungen im Vertrag von Lissabon hinter den Erwartungen zurück. Weder die Befürchtungen bezüglich einer Überdehnung der OMK auf Bereiche des Gemeinschaftsrechts oder mitgliedstaatlicher Zuständigkeit noch die Forderungen nach einer umfassenderen Legitimierung

(CONV 375/1/02 REV 1), VI »Ordnungspolitik« (CONV 357/02), IX „Vereinfachung“ (CONV 424/02) und XI „Soziales Europa“ (CONV 516/1/03 REV 1).

⁷⁰ Schon das Weißbuch zum Europäischen Regieren (Com (2001) 428) wies daraufhin, dass die offene Methode „[...] ein Handeln der Gemeinschaft nicht ersetzen, sondern ergänzen“ sollte (S. 29).

⁷¹ Vgl. De Búrca, Gráinne & Zeitlin, Jonathan, *Constitutionalising the Open Method of Coordination – What should the convention propose?* CEPS Policy Brief No. 31, März 2003.

wurden aufgegriffen. Stattdessen vollzieht der Vertrag die bereits bestehende Praxis allenfalls nach. Er gibt aber keinen Rahmen vor, in dem die Entwicklung der OMK in Zukunft verlaufen soll. Währenddessen wird in den kommenden Jahren die Situation in den von der OMK besonders tangierten Bereichen, etwa in der Wirtschafts-, Fiskal-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik, für die EU als Ganzes, aber auch für die einzelnen Mitgliedstaaten sicher nicht übersichtlicher. Insofern wurde hier auch eine Chance vertan. Insgesamt bleibt die OMK unter dem Vertrag von Lissabon den gleichen Kritikpunkten ausgesetzt, die an ihr bereits bisher geltend gemacht worden sind.

Die Europäische Bürgerinitiative

Andreas Maurer / Stephan Vogel (Juni 2012)

Vertragsgrundlage	Art. 11 (4) EUV, Art. 24 AEUV
Wichtigste Reform	<ul style="list-style-type: none">• Einführung der Europäischen Bürgerinitiative
Umsetzungsmaßnahmen	<ul style="list-style-type: none">• Verordnung (EU) Nr. 211/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 über die Bürgerinitiative, in: ABl. L 065 vom 11.03.2011, S. 1-22• Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1179/2011 der Kommission vom 17. November 2011 zur Festlegung der technischen Spezifikationen für Online-Sammelsysteme gemäß der Verordnung (EU) Nr. 211/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bürgerinitiative, in: ABl. L 301 vom 18.11.2011, S. 3-9.

Der Vertrag von Lissabon schafft ein neuartiges direktdemokratisches Instrument in Form der Europäischen Bürgerinitiative (EBI).⁷² Damit kann die Europäische Kommission aufgefordert werden, im Rahmen ihrer Befugnisse einen Rechtsakt zu einem Thema vorzuschlagen, zu dem es nach Ansicht der Initiatoren eines Handelns der Union bedarf, um die Verträge umzusetzen. Notwendig sind hierzu die Unterschriften von einer Million wahlberechtigten Unionsbürgern, die Staatsangehörige einer erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten sind. Diese Zahl entspricht ca. 0,2 Prozent der EU-Bevölkerung und ist im Vergleich zu mitgliedstaatlichen Bürgerinitiativrechten⁷³ niedrig angesetzt.

Mit der Einführung der EBI erhält zum ersten Mal in der Geschichte der EU eine qualifizierte Minderheit das Recht, die Kommission zur Vorlage eines Gesetzgebungsvorschlags aufzufordern. Sowohl Ministerrat als auch Europäisches Parlament besitzen seit langem ein Aufforderungsrecht, das in seiner Wirkung gegenüber der Kommission mit der EBI vergleichbar ist: der Ministerrat seit Inkrafttreten des Vertrags zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft 1958 und das Europäische Parlament seit Inkrafttreten des Maastrichter Vertrages 1993.

⁷² Eine ausführlichere Darstellung zu den Hintergründen der EBI und Vorschlägen zur Umsetzung findet sich bei: Andreas Maurer/Stephan Vogel, Die Europäische Bürgerinitiative. Chancen, Grenzen und Umsetzungsempfehlungen, SWP-Studie, Berlin 2009. Siehe auch: Piesbergen, Heiko, Die Europäische Bürgerinitiative nach Art. 11 Abs. 4 EUV, Frankfurt am Main, Berlin, Bern, Bruxelles, New York, Oxford, Wien, 2011; Obwexer, Walter/Villotti, Julia, Die Europäische Bürgerinitiative. Grundlagen, Bedingungen und Verfahren, in: Journal für Rechtspolitik, Vol. 18, Nr. 3/2010, S. 108-121; Hrbek, Rudolf, Europäische Bürgerinitiative: Möglichkeiten und Grenzen eines neuen Elements im EU-Entscheidungssystem, in: Integration, Nr. 1/2012, S. 35-50.

⁷³ In Italien, Litauen, den Niederlanden, Österreich, Polen, Rumänien, Slowenien, Spanien und Ungarn verfügt eine bestimmte Anzahl von Wahlberechtigten auf zentralstaatlicher Ebene über ein der EBI ähnliches Recht: Sie können einen Vorschlag (meist ein Gesetz) bei einem Staatsorgan - in der Regel dem Parlament - einbringen, das diesen beraten muss. Bei Ablehnung des Vorschlages erfolgt jedoch keine Volksabstimmung.

Die Lissabonner Vertragsbestimmungen machen die operative Umsetzung der EBI allerdings von näher zu bestimmenden Regeln abhängig, auf die sich das Europäische Parlament und der Rat im Februar 2011 in Form einer Verordnung geeinigt haben.

Vertragsrechtlich werden Europäische Bürgerinitiativen nur durch zwei Vorgaben eingeschränkt. *Erstens* muss die EBI mit den europäischen Verträgen konsistent sein, das heißt, der vorgeschlagene Rechtsakt muss (a) im Bereich der der Union zugewiesenen Kompetenzen liegen, darf (b) höherrangigem europäischen Recht nicht widersprechen und darf (c) die Grundrechte der Union nicht verletzen.⁷⁴ *Zweitens* muss sich die EBI im Rahmen der Befugnisse der Europäischen Kommission bewegen. Da die Kommission in fast allen Politikbereichen, die in die Zuständigkeit der EU fallen, das Initiativrecht besitzt, sind die Initiatoren einer EBI thematisch kaum eingeschränkt. Andererseits muss beachtet werden, dass Europäische Bürgerinitiativen nach herrschender Meinung keine Vertragsänderungen initiieren können.

Die Einführung der EBI ist eine Reaktion auf das von vielen Beobachtern des EU-Systems konstatierte und kritisierte Demokratiedefizit der Union. Vom Ausbau direktdemokratischer Verfahren auf europäischer Ebene in Form von Bürgerinitiativen, -begehren und -entscheiden erhoffen sich einige von ihnen eine Stärkung der Demokratie in der EU.

Sinn und Zweck der EBI

Die EBI ermöglicht es den Unionsbürgern erstmals, direkt und nicht vermittelt über Wahlen oder Petitionen an der europäischen Gesetzgebung mitzuwirken. Zur Begründung des neuen Instruments lassen sich zwei Argumentationsmuster identifizieren:⁷⁵

Erstens werden die klassischen Argumente für Verfahren der partizipativen Demokratie angeführt und auf die europäische Politik bezogen: So erhöhe sich durch die unmittelbare Mitwirkung am Gesetzgebungsverfahren der kontrollierende Impuls der Bürger gegenüber den mit Initiativ- und Exekutivbefugnissen ausgestatteten EU-Organen. Zudem mehre sich das Wissen und wachse das Verständnis der Bürger für die europäische Politik. Langfristig könnten sie ihre unionsbürgerlichen Rechte daher kompetenter ausüben.

Dieser Argumentationsstrang ist wesentlich von der Erwartung genährt, das die Verbindung zwischen den Entscheidungsträgern europäischer Politik und den Bürgern durch die EBI eine politisch-normative Stärkung erfährt. Die den Bürgern eröffnete Möglichkeit unmittelbaren Zugangs zum europäischen Gesetzgebungsprozess kann die Legitimität der Union erhöhen und dazu führen, dass sich die Bürger aktiver mit der EU identifizieren. Die politische Auseinandersetzung wird lösungsfokus-

⁷⁴ Vgl. Auer, Andreas, European Citizens' Initiative, in: European Constitutional Law Review, 1 (Januar 2005) 1, S. 79-86 (82).

⁷⁵ Vgl. hierzu auch: Hrbek, Rudolf, Europäische Bürgerinitiative: Möglichkeiten und Grenzen eines neuen Elements im EU-Entscheidungssystem, in: Integration, Nr. 1/2012, S. 35-50.

sierter, weil die Initiatoren eine neue Bestimmung vorschlagen müssen und nicht lediglich vom europäischen Gesetzgeber erlassene Rechtsakte kritisieren können. Durch die EBI können darüber hinaus auch Gruppierungen das Agenda-Setting der EU beeinflussen, die bislang aus dem stark von finanzkräftigen Lobbyorganisationen dominierten Instrument der „zivilgesellschaftlichen Dialoge“ der Kommission ausgeschlossen waren. Dies können zum einen Parteien sein, die im Europäischen Parlament nicht oder nur ohne Fraktionsstatus vertreten sind und auch nicht nationalen Regierungen angehören. Zum anderen betrifft dies gesellschaftliche Minderheiten, die ihre Interessen in vielen oder allen Mitgliedstaaten vertreten, aber in keinem Mitgliedstaat entscheidenden Einfluss auf die Regierung nehmen können. Durch das Instrument der EBI kann somit die gesellschaftliche Integration und der Pluralismus in der EU gestärkt werden. Dies stünde nicht im Widerspruch zum demokratischen Mehrheitsprinzip, da die weiteren, „harten“ Phasen der Gesetzgebung immer über Mehrheiten organisiert bleiben – praktisch über „Supermehrheiten“ im Europäischen Parlament und im Ministerrat. Insofern bietet die EBI eine Möglichkeit, Minderheiteninteressen im Gesetzgebungsprozess und in der öffentlichen Diskussion zur Geltung zu bringen.

Fraglich ist jedoch, wie viel Innovationspotential Europäische Bürgerinitiativen tatsächlich besitzen, und inwiefern sie andere Interessen artikulieren werden als jene, die in den bisherigen Gesetzgebungsprozessen ohnehin weitgehend berücksichtigt werden. Aufgrund der Kosten für die Organisation einer EBI (Unterschriftensammlung, interne wie externe Kommunikation) dürften sie eher von gut organisierten, finanzstarken Organisationen durchgeführt werden. Somit würde die existierende Machtverteilung in der europäischen Gesellschaft nur auf einem weiteren Feld der politischen Auseinandersetzung reproduziert. Andererseits stellt sich die Frage, warum ausgerechnet finanzstarke Interessensvertretungen den Umweg „über die Straße“ nehmen sollten. Schließlich verfügen sie doch in Brüssel über eingespielte Lobbyeinrichtungen mit zahlreichen Mitarbeitern und Einflusskanälen.

Insgesamt birgt das Instrument der EBI somit das Potential, das Agenda-Setting für zahlreiche europaweit vernetzte Interessen zu öffnen. Durch die Berücksichtigung relevanter Minderheitenbelange könnte sich somit auch der „Ertrag“ europäischer Politik qualitativ verbessern, da die Präferenzen der Unionsbürger stärker gemäß dem Gleichheitsgrundsatz repräsentiert werden.

Zweitens wird zur Untermauerung der EBI angeführt, dass sie zur Herausbildung transnationaler Diskurse, europäischer Bewegungen und Organisationen beitrage, die bisher nur in geringem Maße beobachtbar sind. Angeregt würde diese Form der Transnationalisierung durch das im EU-Vertrag normierte Erfordernis, nach dem die Unterstützerunterschriften aus einer erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten kommen müssen. Für die Dauer einer EBI-Unterschriftensammlung müssten sich daher nationale Bewegungen und Organisationen vernetzen, wodurch europäische Interessens- und Wertegemeinschaften auf Zeit generiert werden.

Diese Vernetzung könnte dauerhaft aufrechterhalten oder durch die Gründung von europäischen Dachorganisationen institutionalisiert und nachfolgend jeweils durch weitere Kooperation vertieft werden. Derartige, transnationale Diskursgemeinschaften implizieren zwar noch keine europäische Öffentlichkeit in Form einer sich selbst als europäischer Demos identifizierenden „Wir-Gemeinschaft“. Sie entfalten sich jedoch in mehreren auf die EU bezogenen nationalen Öffentlichkeiten, die über dieselben Europäischen Bürgerinitiativen berichten, und sich aufeinander beziehen. Transnationale politische Diskurse könnten somit langfristig zur Konstituierung einer europäischen Öffentlichkeit beitragen.

Für eine bedeutende Rolle der EBI spricht, dass mit diesem Instrument partizipatorische Demokratie auf europäischer Ebene erstmals als Mitwirkung vieler Bürger und nicht nur als Konsultation mit zivilgesellschaftlichen Organisationen unter Federführung der EU-Kommission konzeptualisiert wird.

Grenzen der Wirksamkeit der EBI

Zahlreiche Faktoren relativieren jedoch die Bedeutung von Europäischen Bürgerinitiativen. *Erstens* ermöglicht die EBI den Initiatoren lediglich, einen Regelungsgegenstand auf die Agenda der EU zu setzen, zu dem die Kommission und eventuell anschließend der Gesetzgeber - Europäisches Parlament und Ministerrat - öffentlich Stellung beziehen müssen. Die Vertragsbestimmungen treffen hierbei keine Aussage darüber, ob die Kommission rechtlich verpflichtet wird, den Vorschlag einer EBI als Gesetzesinitiative einzubringen. Demgegenüber stellt Artikel 10 der Umsetzungsverordnung klar, dass die Kommission formal erfolgreiche EBI im Register der EU veröffentlichen, die Organisatoren zur näheren Erläuterung ihrer Initiative empfangen, und sie „innerhalb von drei Monaten in einer Mitteilung ihre rechtlichen und politischen Schlussfolgerungen zu der Bürgerinitiative sowie ihr weiteres Vorgehen bzw. den Verzicht auf ein weiteres Vorgehen und die Gründe hierfür dar[legen]“ muss. Den Initiatoren einer EBI stehen somit kaum Sanktionsmöglichkeiten zur Verfügung, nachdem die Kommission oder aber die Gesetzgeber eine EBI abgelehnt haben.

Dies reduziert nicht nur den politischen Druck auf die Kommission, das Europäische Parlament und den Rat, sondern weist auch auf eine *zweite* Beschränkung hin: In vielen Fällen wird unbekannt bleiben, welche Meinung die Unionsbürger in ihrer Gesamtheit von einer EBI haben, da belastbare Daten fehlen und nicht zwangsläufig als Zwischenresultat einer EBI erhoben werden müssen. Folglich bleibt auch unklar, ob die Berücksichtigung einer EBI dem Willen der gesamten oder wenigstens eines gewichtigen Teils der Unionsbürgerschaft entspricht. Der Erfolg einer Bürgerinitiative zeigt letztlich nur, dass relevante Minderheiten in mehreren Mitgliedstaaten eine bestimmte Regelung befürworten.

Drittens werden Europäische Bürgerinitiativen keinen umfassenden Politikwandel bewirken. Das Ergebnis einer erfolgreichen EBI wird wohl kaum in einem Gesetzespaket bestehen, das ein neues Paradigma in einem

Politikfeld etabliert. Vielmehr ist zu erwarten, dass aus einer erfolgreichen EBI nur punktuelle Einzelmaßnahmen resultieren. *Viertens* werden sich einige der EBI zugeschriebenen positiven Wirkungen nur eingeschränkt entfalten. Eine politische Aktivierung breiter Bevölkerungsschichten lässt die EBI nicht per se erwarten. Die erhofften Lern- und Transnationalisierungseffekte bleiben somit erheblich begrenzt.

Verfahren der Umsetzung

Das Europäische Parlament hatte bereits am 7. Mai 2009 einen eigenen Umsetzungsvorschlag für die EBI beschlossen, noch bevor der Vertrag von Lissabon von allen Mitgliedstaaten ratifiziert wurde.⁷⁶ Mit der Vorlage ihres Grünbuchs zur EBI am 11. November 2009 (KOM(2009) 622) eröffnete die Kommission das formelle Umsetzungsverfahren. Dieses Grünbuch führte jene Fragen auf, die in der Umsetzungsverordnung geklärt werden mussten, und gab zu jeder Frage die Ausgangsposition der Kommission wider. Auf dieser Grundlage führte die Kommission bis zum 31. Januar 2010 eine öffentliche Konsultation durch. Insgesamt gingen bei der Kommission 313 Stellungnahmen ein, davon 146 von Einzelpersonen, 132 von Organisationen (darunter von einer Reihe deutscher Parteien, Fraktionen, Verbände, NROs und wissenschaftlicher Einrichtungen) und 35 von öffentlichen Einrichtungen (aus Deutschland: Bundesrat, Bayerischer Landtag, Landtag von Sachsen-Anhalt, Europabüro der Baden-Württembergischen Kommunen).⁷⁷ Am 22. Februar 2010 fand eine öffentliche Anhörung mit den stellungnehmenden Autoren statt.

Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren wurde anschließend mit dem Vorschlag der Kommission vom 31. März 2010 eingeleitet. Innerhalb des EP wurden die Änderungsanträge am Kommissionsvorschlag durch den Konstitutionellen und den Petitionsausschuss vorbereitet. Am 30. November 2010 wurde der Bericht auf Ausschussebene angenommen und den Berichterstattern das Mandat zur Aufnahme von Verhandlungen mit dem Ministerrat und der Kommission im Rahmen der sog. Trilogverfahren erteilt. Auf dieser Grundlage einigten sich die beteiligten Organe im Dezember auf einen gemeinsamen Verordnungstext, den das Parlament in

⁷⁶ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 7. Mai 2009 mit der Aufforderung an die Kommission zur Unterbreitung eines Vorschlags für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Umsetzung der Bürgerinitiative, P6_TA(2009)0389.

⁷⁷ Die Ergebnisse der Konsultation veröffentlichte die Kommission unter: http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/contributions_en.htm (eingesehen am 18.02.2010). In Deutschland gab der Bundesrat am 12. Februar 2010 eine Stellungnahme zum Grünbuch der Kommission ab (BR-Drs. 841/09(B), gemäß §§ 3 und 5 Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union). Dissens bestand im Bundesrat bei zwei Themen. Erstens sprach sich die Bundesratsmehrheit dafür aus, das Mindestalter EU-einheitlich auf 16 herabzusetzen oder zumindest jedem Mitgliedstaat die Festlegung selbst zu überlassen. Der Antrag der Länder Bayern und Hessen, das erforderliche Mindestalter für die Beteiligung an einer EBI an das jeweilige Wahlalter des Mitgliedstaates für die Wahlen zum Europäischen Parlament zu koppeln, scheiterte. Zweitens votierten der hessische Staatsminister der Justiz, Jörg-Uwe Hahn, und der Staatssekretär im bayerischen Ministerium für Unterricht und Kultus Marcel Huber dafür, die Zeit für die Unterschriftensammlung statt auf 18 Monate auf ein Jahr zu begrenzen, auch dieser Vorschlag fand keine Mehrheit im Plenum. Das Grünbuch wurde zudem an den federführenden Ausschuss für Angelegenheiten der Europäische Union des Bundestages überwiesen (BT-Drs. 17/315, Punkt A-7).

erster Lesung am 15. Dezember 2010 annahm. Der Rat bestätigte diesen Entwurf am 14. Februar 2011. Mit der Veröffentlichung am 11. März 2011 trat die Verordnung schließlich in Kraft. Die Kommission nahm schließlich die letzte Hürde durch den Erlass einer Durchführungsverordnung zur Festlegung der technischen Spezifikationen für die Online-Sammelsysteme der EBI am 17. November 2011, so dass die erste EBI am 9. Mai 2012 registriert werden konnte. Seitdem wurden bis zum 11. Juni 2012 sechs EBI registriert, die nun jeweils 12 Monate Zeit haben, um die notwendige Anzahl an Unterschriften zu sammeln.

Gegenstände der Umsetzungsverordnung

Da das Instrument der EBI bereits im Verfassungsvertrag in gleicher Form festgeschrieben war (Artikel I-47 (4)), wurden bereits vor dem Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages in der Zivilgesellschaft⁷⁸ und in der Wissenschaft⁷⁹ Vorschläge entwickelt, wie eine Umsetzungsverordnung ausgestaltet werden sollte. Die Bestimmungen des Vertrags von Lissabon zur EBI blieben relativ vage, so dass in der Umsetzungsverordnung zahlreiche Regelungen getroffen werden mussten:

- Wie viele Mitgliedstaaten stellen eine „erhebliche Anzahl von Mitgliedstaaten“ dar?
- Wie hoch soll die Mindestanzahl der Unterzeichner einer EBI pro Mitgliedstaat liegen?
- Welches Mindestalter müssen Unterzeichner aufweisen?
- Welche Anforderungen sollten an die Form und Abfassung einer EBI gestellt werden? (ausformulierter Entwurf eines Rechtsaktes oder nur Benennung von Ziel und Gegenstand einer EBI, inhaltliche Homogenität eines Vorschlages)
- Inwieweit sollten die Anforderungen an die Sammlung, Überprüfung und Authentifizierung von Unterschriften durch EU-weit gemeinsame Verfahrensregeln festgelegt werden? (u.a. freie Unterschriftensammlung vs. Unterschriftensammlung in Amtsstuben, Datenschutzvorkehrungen)
- Sind spezifische Verfahren notwendig, um sicherzustellen, dass EU-Bürger ungeachtet ihres Aufenthaltslandes eine Bürgerinitiative unterstützen können?

⁷⁸ Vgl. Efler, Michael Efler, European Citizens' Initiative – die Europäische Bürgerinitiative. Rechtswirkung und Kriterien für die Umsetzung, Oktober 2008, <<http://www.mehrdemokratie.de/fileadmin/pdfarchiv/di/2008-10-eci-kriterien-dt.pdf>>; European Citizen Action Service, European Citizens Initiatives, Brüssel 2004, <http://www.ecas-citizens.eu/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=186&Itemid=>.

⁷⁹ Maurer/Vogel, Die Europäische Bürgerinitiative [wie Fn. 1], S. 20-28; Kaufmann, Bruno, If you want a crowd, start a fight. IRI Europe Survey 2004 on how the Initiative & Referendum process can contribute to more and better European democracy, in: ders./Lamassoure, Alain/Meyer, Jürgen (Hg.), Transnational Democracy in the Making, Amsterdam 2003, S. 15-41 (29) und Pichler, Johannes W./Giese, Karim, Vorschlag für ein Europäisches Initiativverfahren – Anregung zur Umsetzung von Art 8b(4) Vertrag von Lissabon, in: Pichler, Johannes W. (Hg.), Verändern wir Europa. Die Europäische Initiative – Art 8b(4) Vertrag von Lissabon, Wien/Graz 2008, S. 189-203.

- Sollten Bürger die Möglichkeit haben, sich online an Bürgerinitiativen zu beteiligen? Wenn ja, welche Sicherheits- und Authentifizierungsmerkmale sind vorzusehen?
- Welcher Zeitrahmen sollte für die Unterschriftensammlung vorgegeben werden?
- Wann sollte die Frist beginnen? (Datum der Anmeldung einer EBI oder Datum der Unterschriften)
- Wer kann als Organisator einer EBI auftreten? (Bürger, Organisationen, Initiativkomitees)
- Wie sollen Europäische Bürgerinitiativen bei der Kommission angemeldet werden? Sollte die Kommission dazu eine Internetseite bzw. Online-Plattform einrichten, die Europäische Bürgerinitiativen (und deren Verlauf) verzeichnet?
- Sollte die Zulässigkeit einer EBI bei deren Anmeldung oder erst nach der erfolgreichen Unterschriftensammlung überprüft werden?
- Ist der Kommission eine Frist für die Prüfung der Zulässigkeit einer Bürgerinitiative zu setzen?
- Sollten die Organisatoren einer EBI verpflichtet werden, Auskunft darüber zu erteilen, wer ihre Initiative unterstützt und finanziert?
- Sollten Europäischen Bürgerinitiativen die Kosten für die Durchführung ihrer EBI aus dem EU-Haushalt (in Teilen) wiedererstattet werden? Wenn ja, welchen Nachweispflichten unterlägen die Initiatoren?
- Wie und in welchem Zeitrahmen hat die Kommission ihre Positionierung zu einer EBI zu verlautbaren?
- Sollten Vorkehrungen getroffen werden, um die wiederholte Einbringung von Bürgerinitiativen zu ein und demselben Thema zu vermeiden?
- Darüber hinaus waren Fragen des Verhältnisses der EBI zu den vertragsrechtlich gesicherten Vorrechten der Organe zu klären: Welche Pflichten erwachsen der Kommission, wenn eine rechtlich zulässige EBI eine Million Unterschriften von Unionsbürgern aus einer erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten gesammelt hat? (Vorlage einer Gesetzesinitiative, Begründung bei Ablehnung oder Änderung eines Initiativvorschlags, bloße Bekanntgabe der Entscheidung)
- Dürfen Europäische Bürgerinitiativen auch Änderungen, Anpassungen oder Ergänzungen der europäischen Verträge fordern?
- Sollen die Initiatoren das Recht haben vor der Anmeldung einer EBI bezüglich deren Zulässigkeit von der Kommission beraten zu werden (im Falle einer nachträglichen Zulässigkeitsprüfung)?
- Sollen die Initiatoren einer formal erfolgreichen EBI das Recht haben, von der Kommission während ihrer Positionsbildung angehört zu werden? Sollte ein solches Anhörungsrecht auf das Parlament und den Rat im Gesetzgebungsprozess erweitert werden?
- Sollten dem Parlament und dem Rat für den Gesetzgebungsprozess ebenfalls Fristen für die Entscheidung über den Umgang mit einer EBI gesetzt werden?

Entsprechend der Umsetzungsverordnung müssen die Unterzeichner einer Bürgerinitiative aus mindestens einem Viertel der Mitgliedstaaten stammen. Zur Frage des innerhalb jedes Mitgliedstaats erforderlichen Quorums wendeten Parlament und Rat das für das EP geltende Prinzip der degressiven Proportionalität an und entschieden sich für einen Zahlwert, der der Anzahl der im jeweiligen Mitgliedstaat gewählten Mitglieder des Europäischen Parlaments mit 750 multipliziert entspricht (für Deutschland sind das 74.250, für Luxemburg und Malta jeweils 4.500 Bürger). Das Mindestalter für die Beteiligung an einer EBI wurde ebenfalls nicht absolut gesetzt. Stattdessen wird auch diese Frage flexibel gehandhabt; das Mindestalter entspricht demnach demjenigen zur Ausübung des aktiven Wahlrechts bei den Wahlen zum Europäischen Parlament (16 Jahre in Österreich; in allen anderen Staaten 18).

Hinsichtlich des Verfahrens zur Einleitung einer Bürgerinitiative schreibt die Verordnung vor, dass die Organisatoren einen Bürgerausschuss bilden müssen, dem mindestens sieben Personen angehören, die Einwohner von mindestens sieben verschiedenen Mitgliedstaaten sind. Darüber hinaus müssen die Organisatoren einen Vertreter und einen Stellvertreter als Kontaktpersonen zu den Organen der Union benennen, die im Namen des Bürgerausschusses sprechen und handeln dürfen.

Zur einleitenden Phase der Überprüfung und Registrierung einer EBI sieht die Verordnung vor, dass die Organisatoren ihre Initiativen bei der Kommission förmlich anmelden müssen und die Kommission anschließend innerhalb von zwei Monaten prüfen muss, ob der Gegenstand der Initiative entsprechend der Kriterien von Artikel 11(4) EUV zulässig ist. Die Verordnung konkretisiert in diesem Zusammenhang, dass geplante Initiativen „nicht offenkundig missbräuchlich, unseriös oder schikanös“ sowie „nicht offenkundig gegen die Werte der Union, wie sie in Artikel 2 EUV festgeschrieben sind“, verstoßen dürfen. Nach einer positiven Prüfung werden die Initiativen förmlich registriert.

Zur Phase der 12-monatigen Unterschriftensammlung verpflichtet die Verordnung die Organisatoren darauf, für das von der Kommission zur Verfügung gestellte Online-Register regelmäßig aktualisierte Informationen über die Quellen der Unterstützung und Finanzierung der Initiativen bereit zu stellen. Im Gegenzug ist die Kommission zur Einrichtung einer Kontaktstelle verpflichtet, die den Organisatoren Informationen und Hilfe anbieten muss. Die Unterstützung einer EBI kann in Papierform oder elektronisch abgegeben werden. Die Überprüfung der Abstimmungsberechtigung wird dabei von den jeweils zuständigen Behörden der betreffenden Mitgliedstaaten innerhalb einer Frist von maximal drei Monaten gewährleistet. Überschreitet die aus einer einzigen Quelle stammende finanzielle Unterstützung für eine EBI 500 Euro, muss die Quelle angegeben werden. Dieser Betrag entspricht dem in den Regelungen für die politischen Parteien auf europäischer Ebene und ihre Finanzierung festgelegten Umfang.

Hinsichtlich der aus einer erfolgreich verlaufenen EBI abzuleitenden Wirkungen auf die Organe der Union legt die Verordnung fest, dass die

Kommission einer Initiative nicht folgen muss. Die EBI-Verordnung verpflichtet die Kommission lediglich darauf, innerhalb von drei Monaten in einer förmlichen Mitteilung ihre rechtlichen und politischen Schlussfolgerungen, ihr weiteres Vorgehen beziehungsweise die Gründe für den Verzicht auf ein weiteres Vorgehen darzulegen. Den Organisatoren wird vorab die Möglichkeit gegeben, ihre Initiative im Rahmen einer öffentlichen Anhörung im Europäischen Parlament zur Diskussion zu stellen.

Verfahren zur Änderung und Anpassung der Verträge

Andreas Maurer (Juni 2012)

Vertragsgrundlagen	Art. 48 EUV Art. 48, 83, 352 AEUV
Wichtigste Reformen	<ul style="list-style-type: none">• Qualifizierung und Hierarchisierung der Vertragsreformen entlang der jeweiligen Eingriffstiefe in das Vertragsrecht• Negative Mitwirkungsrechte der nationalen Parlamente bei vereinfachten Vertragsänderungsverfahren• Mitwirkungsrechte des Europäischen Parlaments bei Vertragsänderungen

Der Lissabonner Vertrag normiert erstmals in der Geschichte der EU eine fünfstufige Verfahrenskette zur Änderung und Anpassung des gesamten Vertrages sowie einzelner verfahrensrechtlicher und substanzieller Aspekte. Diese reichen von der bisher bekannten umfangreichen Vertragsänderung mit Konvent und Regierungskonferenz über vereinfachte, politischbereichs- oder verfahrenspezifischen Vertragsrevisionen bis hin zu Mechanismen der flexiblen Integration.

Art. 48 (2) bis 48 (5) EUV: „Ordentliche Verfahren“

Auf der *ersten Stufe* stehen zwei „ordentliche“ Verfahren zur Änderung des Vertrages. Das Verfahren sieht zwei Varianten vor:

In der *ersten Variante* „Konvent plus Regierungskonferenz“ muss der Präsident des Europäischen Rates nach Art. 48(3) EUV einen Konvent einberufen, wenn der Europäische Rat nach Anhörung des Europäischen Parlaments und der Kommission mit einfacher Mehrheit die Prüfung der vorgeschlagenen Änderungen beschließt. Der Konvent soll die Änderungsentwürfe prüfen und im „Konsensverfahren“ eine Empfehlung für die nachfolgende Regierungskonferenz abgeben.

In der *zweiten Variante* „Regierungskonferenz ohne Konvent“ kann der Europäische Rat aber nach Art. 48(3) UAbs. 2 EUV mit einfacher Mehrheit nach Zustimmung des Europäischen Parlaments beschließen, auf die Einberufung eines Konvents zu verzichten, wenn das Konventsverfahren auf Grund des Umfangs der geplanten Änderungen nicht gerechtfertigt ist. Liegt die Zustimmung des Europäischen Parlaments hierzu vor, wird auf der Grundlage eines Mandats des Europäischen Rates eine Regierungskonferenz zur Prüfung und etwaigen Änderung des Vertrages einberufen. Verweigert das Parlament die Zustimmung, muss die Regierungskonferenz auf der Grundlage der dann im Konsensverfahren von einem Konvent angenommenen Empfehlungen arbeiten.

Art. 48 (6) EUV: „Vereinfachte, politikbereichsspezifische Vertragsrevision“

Auf einer *zweiten Stufe* sieht der Reformvertrag vor, dass der Europäische Rat eine „Änderung aller oder eines Teils der Bestimmungen des Dritten Teils des Vertrags über die Arbeitsweise der Union erlassen“ kann. Diese kryptische Formulierung betrifft alle internen Politiken der Union vom Binnenmarkt über die Wirtschafts-, Währungs-, Innen- und Justizpolitik bis hin zur Gesundheits-, Energie- und Bildungspolitik. Ein entsprechender Änderungsbeschluss des Europäischen Rates erfolgt einstimmig nach Anhörung des Europäischen Parlaments und der Kommission. Im Unterschied zum vereinfachten Vertragsrevisionsverfahren nach Art. 48(7) EUV verfügen die nationalen Parlamente nicht über ein Vetorecht. Gleichwohl sind die über Art. 48(6) EUV autorisierten Änderungen Gegenstand von Ratifizierungsverfahren nach den nationalen verfassungsrechtlichen Bestimmungen. Die Bestimmung beschränkt allerdings auch die Eingriffstiefe der jeweiligen Reformen, da die nach diesem Verfahren angenommenen Vertragsänderungen nicht zu einer Ausdehnung der der Union übertragenen Zuständigkeiten führen dürfen. Hierzu ist letztlich wieder der Rückgriff auf das ordentliche Vertragsänderungsverfahren notwendig.

Art. 48 (7) EUV: „Vereinfachte, verfahrensspezifische Vertragsrevision“

Auf der *dritten Stufe* legt der Vertrag die Regeln für ein vereinfachtes Vertragsänderungsverfahren fest. Hierzu werden zwei Reformfelder identifiziert, um die Substanz des Reformvertrages ohne Einberufung einer Regierungskonferenz oder eines Konvents zu ändern:

- Art. 48(7), UAbs. 1 EUV: In Bereichen, in denen der Rat nach den Bestimmungen des Vertrages einstimmig entscheiden muss, kann der Europäische Rat einstimmig eine Überführung in den Entscheidungsmodus der qualifizierten Mehrheit beschließen.
- Art. 48(7), UAbs. 2 EUV: In Bereichen, in denen der Rat Maßnahmen nicht gemeinsam mit dem Europäischen Parlament nach dem ordentlichen Gesetzgebungs-, sondern nach einem „besonderen Gesetzgebungsverfahren“ annimmt, kann der Europäische Rat einstimmig beschließen, diese Verfahren in das ordentliche Gesetzgebungsverfahren zu überführen.

Beide Beschlüsse unterliegen der Zustimmung des Europäischen Parlaments sowie einem besonderen, sehr weitgehenden Vorbehaltsrecht der nationalen Parlamente. Legt auch nur ein einziges nationales Parlament innerhalb von sechs Monaten nach Übermittlung einer entsprechenden Vertragsänderungsinitiative sein Veto ein, scheitert das vereinfachte Vertragsänderungsverfahren (Art. 48 (7), UAbs. 3 EUV). Im Gegenzug entfällt jedoch die Pflicht zur Ratifikation der Vertragsänderungsbeschlüsse. Diese Bestimmung entspricht weitestgehend der „Passerelle“ in der ehemaligen, durch den Maastrichter Vertrag statuierten Justiz- und Innenpolitik (ex-Art. 42 EUV/Nizza). Das Verfahren eröffnet - dies ist unter dem Aspekt der Handlungsfähigkeit auf der „Habenseite“ der Union zu

verbuchen – die Möglichkeit, längerfristig auch diejenigen Bereiche in die qualifizierte Mehrheit zu überführen, bei denen dies im Konvent beziehungsweise in den Regierungskonferenzen 2003 und 2007 nicht gelungen ist. Die Einstimmigkeit der Übergangentscheidung gewährleistet in diesem Zusammenhang, dass jeder Staat die Entscheidungshoheit über diesen wichtigen Schritt behält. Andererseits stellt die Passerelle als Befugnisserweiterung des Europäischen Rates einen Schritt dar, der die institutionelle Balance zwischen den Organen Parlament, Rat und Kommission deutlich zugunsten des Rates bzw. des Europäischen Rates verändert. In der Umsetzung des vereinfachten Vertragsänderungsverfahrens werden sich daher sicherlich auch grundsätzlichere Fragen der demokratischen Kontrolle des Europäischen Rates und seines Vorsitzenden stellen.

Art. 352 AEUV: Flexibilitätsklausel

Auf einer *vierten Stufe* bestätigt Art. 352 AEUV schließlich die seit langem geltende Flexibilitätsklausel zur einstimmigen Ergänzung bereits vertraglich sanktionierter Politiken (siehe ex-Art. 308 EGV). Sind im AEUV die zur Erreichung eines bestimmten Ziels erforderlichen Befugnisse nicht vorgesehen, obwohl „ein Tätigwerden der Union im Rahmen der in den Verträgen festgelegten Politikbereiche erforderlich“ erscheint, dann kann der Rat einstimmig auf Vorschlag der Europäischen Kommission und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments die geeigneten Maßnahmen erlassen. Art. 352 AEUV erlaubt jedoch keine Änderung des Reformvertrages, sondern nur eine auf den Einzelfall begrenzte Präzisierung oder Befugnisserweiterung der Union. Voraussetzung hierfür ist also immer, dass der Vertrag bereits ein konkretes Unionsziel bestimmt, dass durch die spezifischen Kompetenznormen selbst nicht gedeckt ist. Explizit ausgeschlossen sind hierbei jedoch Maßnahmen, die auf eine Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten abzielen würden, obwohl die betroffene Vertragsbestimmung jedwede Harmonisierung ausschließt. Ausgeschlossen sind somit also auch flexible Vertragsergänzungen, die auf eine Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften bei der Diskriminierungsbekämpfung, der Beschäftigungspolitik, der Sozialpolitik, der Gesundheitspolitik, der Forschungspolitik, der Kultur-, Bildungs-, Ausbildungs-, Jugend- und Sportpolitik, der Tourismuspolitik, sowie im Katastrophenschutz und der Zusammenarbeit der Verwaltungen hinauslaufen würden.

Notbremsen gegen vermeintliche „Integrationsraserei“

Auf einer *fünften Stufe* etabliert der Lissabonner Vertrag so genannte „Notbremsen“ für die sekundärrechtliche Weiterentwicklung bestimmter Politiken. Im Bereich des freien Dienstleistungsverkehrs wird für Maßnahmen zur sozialen Sicherheit der Arbeitnehmer festgehalten, dass ein Mitgliedstaat im laufenden, ordentlichen Gesetzgebungsverfahren einen Vorbehalt geltend machen kann, wenn und weil der geplante Rechtsakt „die Kosten oder die Finanzstruktur seines Systems der sozialen Sicherheit

verletzen oder dessen finanzielles Gleichgewicht beeinträchtigen“ könnte (Art. 48 AEUV). Auch im Bereich der Justiz- und Innenpolitik eröffnete erst eine derartige, vom irischen Ratsvorsitz ins Spiel gebrachte Option den Weg für einen Kompromiss zwischen jenen Regierungen, die weitere Integrationsschritte zu Gunsten der strafrechtlichen Zusammenarbeit forderten, und denjenigen (vor allem Großbritannien), die zurückhaltend blieben (Art. 83(3) AEUV). Jeder Staat, der eine Maßnahme als mit den grundlegenden Prinzipien seiner Strafrechtsordnung für unvereinbar hält, verfügt damit über ein suspensives Vetorecht, um das laufende Ratsverfahren zu stoppen. Der Europäische Rat muss sich dann mit der Frage befassen und innerhalb von vier Monaten entscheiden. Lässt sich keine Einigung erzielen, kann eine verstärkte Zusammenarbeit eingeleitet werden, an der sich mindestens ein Drittel der Mitgliedstaaten beteiligen muss. Problematisch an beiden Notbremsen ist die Unbestimmtheit des Verfahrenszeitpunkts. Es wird sich wahrscheinlich nur im Rahmen eines Interinstitutionellen Abkommens zwischen Parlament und Rat klären lassen, ob Staaten die Notbremse in jeder Phase des Gesetzgebungsverfahrens oder nur in einer bestimmten Phase der ratsinternen Vorabstimmung (beispielsweise im Hinblick auf dessen erste Lesung) ziehen dürfen.

Politikbereiche

Sozialpolitik

Stefan Becker (Januar 2009), überarbeitet von Anne-Kathrin Marquardt (Februar 2010)

Vertragsgrundlagen	Art. 2, 3 (3), 6 EUV; Art. 4 (2), 5 (3), 9, 14, 48, 151-161 AEUV
Wichtigste Reformen	<ul style="list-style-type: none">• Definition "sozialer" Werte und Ziele der Union• Rechtsverbindlichkeit der Grundrechtecharta• Einführung einer horizontalen, d.h. politikfeldübergreifenden, Sozialklausel• EU-Gesetzgebungskompetenz im Bereich der Daseinsvorsorge• Primärrechtliche Verankerung des Dialogs der Sozialpartner• Anwendung der Offenen Methode der Koordinierung

Ihr vermeintlich "unsozialer" oder "neoliberaler" Charakter ist einer der schwerwiegendsten Kritikpunkte, die der Europäischen Union vorgeworfen werden. Und in der Tat verlief der Integrationsprozess lange Zeit weitgehend asymmetrisch: den vielen marktschaffenden Maßnahmen stand verhältnismäßig wenig sozialpolitische Regulierung auf europäischer Ebene entgegen. Viele Mitgliedstaaten und ihre Bürger sehen daher ihre sozialen Errungenschaften durch die EU gefährdet. Mit dem Vertrag von Lissabon sind nun einige Reformen verbunden, die das sozialpolitische Profil der Union (weiter) stärken sollen. Sehr oft sind diese nur eine Verschriftlichung im Primärrecht der bereits gängigen Praxis oder der Rechtssprechung des EuGH und stellen somit lediglich eine neue Akzentsetzung dar.

Aus europarechtlicher Perspektive erfasst der Begriff Sozialpolitik Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen des Menschen, und zwar sowohl die strukturellen Instrumente, etwa auf dem Gebiet der Arbeitsvermittlung, als auch diejenigen Maßnahmen, die die materialrechtliche Stellung des Bürgers betreffen. In der Politikwissenschaft hat sich auch der Begriff der sozialen Dimension der Integration eingebürgert, den Paqué definiert als "jeden Schritt in Richtung auf einen Zustand der (vollständigen) sozialen Integration der betroffenen Wirtschaftsräume, d.h. einen Zustand, in dem erstens alle für den Sozialstaat relevanten Institutionen einem gemeinsamen Modell angepasst sind und in dem zweitens ein leistungsfähiges System der interregionalen Umver-

teilung besteht, das von den Gebietskörperschaften der betreffenden Wirtschaftsräume gemeinsam unterhalten wird".⁸⁰ Die definitorische Eingrenzung der Begrifflichkeiten Sozialpolitik oder soziale Dimension kann daher über die Definition der staatlichen Sozialpolitik erfolgen. Dem zufolge verfolgt Sozialpolitik in den westlichen, marktwirtschaftlich organisierten Industriegesellschaften drei Ziele: Erstens die Verminderung der Probleme auf den Arbeitsmärkten (Arbeitsbedingungen, Sicherheit am Arbeitsplatz) und Sozialversicherungsmärkten (Risiken, die sich aus Arbeitslosigkeit, Krankheit, Unfall, Invalidität, Alter oder Tod ergeben), zweitens, die Vermeidung sozialer Ungerechtigkeit (Bereich Armut, Ungleichbehandlung - mit Blick auf die EG/EU vor allem hinsichtlich der Freizügigkeit der Arbeitnehmer, ungleiche Handlungs- und Entscheidungsrechte der Akteure auf dem Arbeits- und Sozialmarkt) und drittens die Solidarität (Solidarität zwischen den sozialpartnerschaftlichen Akteuren sowie, im Problemzusammenhang der EG/EU, zwischen den Regionen und Mitgliedstaaten).

Die Reformen des Lissabonner Vertrags

Werte und Ziele

Analog zum Verfassungsvertrag betont der Reformvertrag den grundsätzlich sozialen Charakter der EU durch entsprechende Werte und Ziele. So werden im neu eingeführten Art. 2 EUV unter anderem Gerechtigkeit, Solidarität und Nichtdiskriminierung zu jener Werteordnung gezählt, an die sich nicht nur die Union, sondern nach Artikel 7 EUV auch die Mitgliedstaaten zu halten haben. Gleichzeitig sind auch die Ziele im Vergleich zum Nizzavertrag ambitionierter geworden. Während im alten Primärrecht lediglich die Förderung des "sozialen Fortschritts und eines hohen Beschäftigungsniveaus" und die Stärkung des "sozialen Zusammenhalts" gefordert wurden, wirkt die Union nach dem neuen Art. 3 (3) EUV auf eine "soziale Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt, [...] hin" und "bekämpft soziale Ausgrenzung und Diskriminierungen und fördert soziale Gerechtigkeit und sozialen Schutz, die Gleichstellung von Frauen und Männern, die Solidarität zwischen den Generationen und den Schutz der Rechte des Kindes". Zwar entspricht der neue Zielkatalog nur teilweise dem Vorschlag, den die Arbeitsgruppe "Soziales Europa" während des Verfassungskonvents erarbeitete (sie plädierte für etliche weitere Ziele, wie etwa "Qualität der Arbeit" oder "effiziente und hochwertige Sozialdienste"). Dennoch scheint der Reformvertrag einem der zentralen Anliegen des Verfassungskonvents, nämlich die sozialen den wirtschaftlichen Zielen der EU gleichzustellen, zumindest auf der deklaratorischen und symbolischen Ebene gerecht zu werden. Darüber hinaus gab es konkrete Initiativen zur Umsetzung dieser Ziele zum Teil lange vor dem Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags. So wurde z.

⁸⁰ Vgl. Paqué, Karl-Heinz: "Die soziale Dimension des EG-Binnenmarktes - Theorie, Bestandsaufnahme und Kritik", in: Siebert, Horst (Hrsg.): Die Weltwirtschaft, Tübingen 1989, S. 112.

B. das Recht auf Elternurlaub schon 1996 durch eine Richtlinie festgeschrieben. Der sog. „Fahrplan für die Gleichstellung von Frauen und Männern“, der 2006 von der Kommission in die Wege geleitet wurde, soll 2010 evaluiert und ein Nachfolgeprogramm entworfen werden. Ob und wie sich die Neugewichtung durch den Vertrag tatsächlich auf Recht und Politik der Union auswirken wird, bleibt abzuwarten und hängt nicht alleine von der Rechtsetzung durch Parlament und Rat, sondern auch von der Vertragsauslegung und Rechtssprechung des Europäischen Gerichtshofs ab.

Grundrechte

Als größte Errungenschaft im sozialpolitischen Bereich wird häufig die EU-Grundrechtecharta angesehen, die mit dem Vertrag von Lissabon rechtsverbindlich wird. Dass sie nicht, wie im Verfassungsvertrag (Teil II) vorgesehen, Gegenstand der Verträge wird, sondern Art. 6 (1) EUV lediglich auf die Charta verweist, ist dafür unerheblich. Allerdings wird die primärrechtliche Verankerung auch skeptisch gesehen, insbesondere vor dem Hintergrund der viel diskutierten "opt-outs": Gemäß Protokoll Nr. 30 schafft die Charta keine einklagbaren Rechte in Großbritannien und Polen (Art. 1 (1)). Zudem verbietet das Protokoll eine Ausweitung der Befugnisse des EuGH sowie der polnischen und britischen Gerichte, eine Verletzung der Charta durch nationale Rechtsakte zu prüfen (Art. 1 (2)). Die Auswirkung dieser Sonderregelung bleibt jedoch fraglich. So impliziert etwa die Formulierung "keine Ausweitung", dass bereits solche Befugnisse existieren. Außerdem bestehen die durch den EuGH richterrechtlich entwickelten Grundrechte als allgemeine Rechtsgrundsätze nach Artikel 6 (3) EUV fort. Letztlich hat die Charta infolge der Heranziehung durch europäische und etliche nationale Gerichte sowie der Selbstbindung der EU-Organe ohnehin schon eine immense normative Wirkung entfaltet. Dieser kritischen Ansicht zufolge sind die rechtlichen Voraussetzungen für einen umfassenden Grundrechtsschutz also bereits vorhanden; die Art und Weise der Verankerung der Charta im Vertrag von Lissabon wird dagegen als ein "hässliches Signal zur Frage der gemeinsamen Wertebasis der Mitgliedstaaten"⁸¹ angesehen.

Kompetenzen

Die Sozialpolitik fällt nach dem Reformvertrag in die geteilte Zuständigkeit (Art. 4 (2b) AEUV), d.h. die "Mitgliedstaaten nehmen ihre Zuständigkeit wahr, sofern und soweit die Union ihre Zuständigkeit nicht ausgeübt hat" (Art. 2 (2) AEUV). Dies betrifft allerdings nur die "Sozialpolitik hinsichtlich der in diesem Vertrag genannten Aspekte", also hauptsächlich die in Artikel 153 AEUV ausgewiesenen Bereiche mitsamt der dort (unverändert) festgelegten Einschränkungen. Die gegenwärtige Kompetenzordnung wird demnach beibehalten, wofür sich vor dem Hintergrund großer sozialpoli-

⁸¹ Vgl. Mayer, Franz, "Schutz vor der Grundrechte-Charta oder durch die Grundrechte-Charta? - Anmerkungen zum europäischen Grundrechtsschutz nach dem Vertrag von Lissabon", in: Pernice, Ingolf (Hrsg.), Der Vertrag von Lissabon: Reform der EU ohne Verfassung?, 2008, S. 87-98.

tischer Unterschiede unter den Mitgliedstaaten auch schon im Verfassungskonvent ausgesprochen wurde.

Als bedeutende Änderung könnte sich hingegen Artikel 9 AEUV erweisen, mit dem der Vertrag von Lissabon eine soziale Querschnittsklausel einführt. Demnach muss die Union bei "der Festlegung und Durchführung ihrer Politik und ihrer Maßnahmen [...] den Erfordernissen im Zusammenhang mit der Förderung eines hohen Beschäftigungsniveaus, mit der Gewährleistung eines angemessenen sozialen Schutzes, mit der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung sowie mit einem hohen Niveau der allgemeinen und beruflichen Bildung und des Gesundheitsschutzes Rechnung" tragen.

Auch in diesem Bereich war die EU schon vor dem Inkrafttreten des Vertrags tätig. Teil der im Jahr 2000 durch den Europäischen Rat verabschiedete Lissabon-Strategie war die Europäische Sozialagenda, die eine Mischung aus EU-Rechtsvorschriften, Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten (Offene Methode der Koordinierung) und Sozialer Dialog vorsah, um so unterschiedliche Ziele wie Lebenslanges Lernen und Mobilität, Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz oder die Berücksichtigung sozialer Aspekte bei Außenbeziehungen und Beitrittsverhandlungen zu verfolgen. Bereits 2008 hat die Kommission vor dem Hintergrund der Weltwirtschaftskrise eine Neue Sozialagenda verabschiedet; diese soll 2010 mit der Nachfolgepolitik zur Lissabon-Strategie nochmals umgestaltet werden.

Wichtiger noch als den Einfluss auf die Politikgestaltung der Organe schätzt demnach der "Schöpfer" dieser Klausel, der ehemalige belgische Minister Frank Vandenbroucke, ihre rechtliche Bedeutung ein. Sie soll vor allem die mitgliedstaatlichen Positionen in wettbewerbsrechtlichen Vertragsverletzungsverfahren stärken, in denen sich sozialpolitische Argumente bislang auf keine eigene Vertragsgrundlage stützen konnten.

Daseinsvorsorge

In diesem erweiterten Konfliktfeld zwischen europäischem Wettbewerb und nationaler Sozialpolitik schafft der Reformvertrag außerdem eine neue EU-Gesetzgebungskompetenz für Grundsätze und Bedingungen sog. "Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse" (Art. 14 AEUV). Öffentliche Dienstleistungen wurden bis zum Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags besonders von den Regelungen zum freien Wettbewerb im Binnenmarkt erfasst, die insbesondere die Subventionierung mit öffentlichen Mitteln erschweren. In diesem hochsensiblen Bereich fungierte vor allem der EuGH als Schiedsstelle. Die neue Gesetzgebungskompetenz, die der Vertrag der EU in diesem Bereich verleiht, soll einen offeneren Entscheidungsprozess sicherstellen. Betreffende Verordnungen können zukünftig nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren verabschiedet werden. Die Bestimmung, die ganze Systeme öffentlicher Dienstleistungen betrifft, war schon während des Verfassungskonvents stark umstritten. Während Befürworter darin eine Möglichkeit zur weiteren Absicherung gegen wettbewerbsrechtliche Eingriffe erkannten, sahen sich Gegner eben

gerade durch die neue Kompetenz der Union in ihrer Gestaltungsfreiheit bedrängt. Vor diesem Hintergrund betont Artikel 14 AEUV nun die "Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, diese Dienste im Einklang mit den Verträgen zur Verfügung zu stellen, in Auftrag zu geben und zu finanzieren", während Protokoll Nr. 26 nochmals die ausschließliche Zuständigkeit der Mitgliedstaaten im Bereich **nicht**wirtschaftlicher Dienste herausstellt. Folgerichtig werden auch keine größeren Gesetzesvorschläge der Kommission in diesem Bereich erwartet.

Koordinierung und sozialer Dialog

Des Weiteren bekommt die Sozialpolitik mit dem Vertrag von Lissabon einen eigenen Titel (X). Darin wird die Union gemäß Art. 152 AEUV dazu verpflichtet, die Rolle der Sozialpartner anzuerkennen und zu fördern sowie deren Autonomie zu achten. Im gleichen Artikel wird der Dreigliedrige Sozialgipfel - bestehend aus EU-Vertretern, Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften - vertraglich verankert und somit aufgewertet (bisherige Grundlage war ein Beschluss des Rates aus dem Jahr 2003 (2003/174/EG)).

Artikel 156 AEUV führt zudem die Offene Methode der Koordinierung für die Sozialpolitik ein - wenn auch nicht unter diesem Namen. Allerdings handelt es sich dabei lediglich um die Kodifizierung gängiger Praxis; die OMK "Sozialschutz und soziale Eingliederung" geht im Rahmen der Lissabon-Strategie mittlerweile in ihr zehntes Jahr. Fast ebenso alt wie die OMK sind die schon während des Verfassungskonvents diskutierten Kritikpunkte an der offenen Koordinierung, aber genau wie der Verfassungsvertrag greift auch der Reformvertrag keinen einzigen davon auf. So erschuf die EU 2007 zwei neue Instrumente, das Progress-Programm und den Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung, die den bereits 1957 eingesetzten Europäischen Sozialfonds ergänzen.

Im November 2009 hat die Kommission eine Konsultation zur Nachfolgepolitik, die EU 2020 Strategie, lanciert, die bis Januar 2010 lief. Sie wird in den nächsten Wochen einen formellen Vorschlag zur Ausgestaltung dieser neuen Zielsetzung machen, der dem Europäischen Rat im Frühling 2010 unterbreitet werden soll. Die bisherigen Texte der Kommission sind allerdings auf Kritik bei Verbänden gestoßen, die sich für die Rechte von Frauen, Jugendlichen oder auch von armen Menschen einsetzen, weil sie zu sehr den Akzent auf den Ausstieg aus der Weltwirtschaftskrise setzen und nicht genügend auf soziale Themen.

Das Jahr 2010 soll ebenfalls im Zeichen sozialer Ziele stehen dank des Europäischen Jahres zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung. In diesem Rahmen finanziert die Kommission Projekte, die insbesondere Öffentlichkeitsarbeit zum Thema Soziales leisten, aber auch Menschen zu mehr Selbstständigkeit verhelfen und den Dialog zwischen mitgliedstaatlichen Behörden oder zwischen Sozialpartnern fördern.

Entscheidungsverfahren

Die Entscheidungsverfahren im Bereich der Sozialpolitik bleiben weitestgehend unverändert. Der auch von der Kommission unterbreitete Vorschlag der Arbeitsgruppe "Soziales Europa", die sozialpolitischen Kompetenzen zu präzisieren und somit die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit zu erleichtern, wurde bereits während des Konvents abgewiesen. Die einzige Ausnahme bildet hierbei Artikel 48 AEUV zur sozialen Sicherung der Wanderarbeitnehmer. Allerdings wird in diesem Fall gleichzeitig eine "Notbremse" für die Mitgliedstaaten installiert: Sehen diese "wichtige Aspekte" ihres jeweiligen Systems der sozialen Sicherheit durch ein Gesetzgebungsvorhaben der Union gefährdet, können sie eine Befassung des Europäischen Rates beantragen; das Vorhaben ist daraufhin bis auf weiteres ausgesetzt. Der Europäische Rat hat dann vier Monate Zeit für eine (Nicht-)Entscheidung: Entweder verweist er "den Entwurf an den Rat zurück, wodurch die Aussetzung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens beendet wird, oder [...] er sieht von einem Tätigwerden ab, oder aber er ersucht die Kommission um Vorlage eines neuen Vorschlags; in diesem Fall gilt der ursprünglich vorgeschlagene Rechtsakt als nicht erlassen".

Handelspolitik und internationale Abkommen

Andreas Maurer (Juni 2012)

Vertragsgrundlagen	Art. 2 EUV Art. 3e AEUV, Art. 206 und 207 sowie Art. 216 bis 219 AEUV
Wichtigste Reformen	<ul style="list-style-type: none"> • Ausdehnung der exklusiven Zuständigkeiten der EU auf alle handelspolitischen Bereiche (neu: geistiges Eigentum und ausländische Direktinvestitionen) • Ausdehnung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens auf die Handelspolitik und des Zustimmungsverfahrens auf alle internationalen Abkommen • Ausweitung der Anwendungsfelder für qualifizierte Mehrheitsentscheidungen des Rates • Wahrung des Einstimmigkeitserfordernisses im Rat bei Abkommen über den Handel mit kulturellen und audiovisuellen Dienstleistungen sowie mit sozialen, Bildungs- und Gesundheitsdienstleistungen • Neue Kontroll- und Informationsrechte des Europäischen Parlaments in den Phasen der Mandatserstellung und der Verhandlungen internationaler Handelsabkommen
Bisherige Umsetzung	<p>Rahmenvereinbarung über die Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission; in: ABL. L 304, vom 20.11.2010, S. 0047; insbesondere Artikel 23 bis 29 sowie Anhang 3 „Verhandlungen zu und Abschluss von internationalen Übereinkünften“:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vorlage von Entwürfen von Verhandlungsleitlinien (Mandatsentwürfen) gleichzeitig an Parlament und Rat. • Regelmäßige Unterrichtung des EP über den Ablauf der Verhandlungen bis zur Paraphierung der Übereinkunft (Übermittlung von Entwürfen für Änderungen angenommener Verhandlungsleitlinien, von Verhandlungstextentwürfen, vereinbarten Artikeln, und einschlägigen Unterlagen, die die Kommission von Dritten erhalten hat. • Verpflichtung der Kommission, dem EP gegenüber zu erläutern, ob und wie dessen Anmerkungen in den Verhandlungen aufgenommen worden sind. • Vertritt die Kommission die EU bei internationalen Konferenzen, bemüht sie sich um Aufnahme einer EP-Delegation in die Verhandlungsdelegation der EU.
Klärungsbedarf	<ul style="list-style-type: none"> • Zusammenarbeit mit neuen außen- und sicherheitspolitischen Institutionen in Kommission und Rat

Der Vertrag von Lissabon bringt einen eindeutigen Fortschritt im Bereich der Gemeinsamen Handelspolitik hinsichtlich genereller Zuständigkeiten sowie der Verhandlungen und der Annahme internationaler Übereinkünfte.

te: das EP ist nunmehr Mitgesetzgeber und ebenfalls stärker bei Verhandlungen involviert. Zudem fallen bislang ausgeklammerte Bereiche unter EU-Zuständigkeit.

Erweiterte Zielsetzung als Politik externer Tätigkeit und Kohärenz

Die Gemeinsame Handelspolitik (GHP) fällt gemeinsam mit anderen Außenpolitiken – etwa der Entwicklungszusammenarbeit, der humanitären Hilfe oder der Beziehungen zu internationalen Organisationen – unter den gemeinsamen Titel V des AEUV „Das Auswärtige Handeln der EU“. Die übergeordneten Ziele dieser Tätigkeit erfassen die Unterstützung von Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit (Art. 2 EUV). Ob diese gemeinsame Zielsetzung zu mehr Kohärenz aller Politiken mit Außenwirkung führt, hängt auch von der Zusammenarbeit der Hohen Vertreterin und des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) mit den bereits bestehenden, handelspolitisch relevanten Institutionen ab: so legt zum Beispiel für alle Abkommen, die sich ausschließlich oder auch nur hauptsächlich auf die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) beziehen, die Hohe Vertreterin (Art. 218.3 AEUV) Empfehlungen für eine Verhandlungsaufnahme oder den Verhandlungsführer vor. Diese Empfehlung wird dann durch Ratsbeschluss erlassen. Bei Handelsabkommen und internationalen Abkommen nach Artikel 207 und 218 AEUV obliegt jedoch immer der Kommission dieses Empfehlungsrecht.

Die Grenzziehung bzw. Kooperation für Abkommen, die mehrere Politikbereiche umfassen, erfolgt seit Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages durch die Trennung der Verhandlungsmandate entsprechend der jeweiligen Kompetenzen, die Durchführung der Verhandlungen durch separate Verhandlungsteams und durch die gegenseitige Konsultation beider Gruppen über den gesamten Verfahrensgang bis hin zum Abschluss der Abkommen.

Zuständigkeit, Entscheidungsverfahren und Abstimmungsregeln

Die GHP fällt komplett unter die *ausschließliche Zuständigkeit* der Union (Art. 3e AEUV). Damit wird der Geltungsbereich der GHP auch auf die gewerblichen Aspekte des geistigen Eigentums und der ausländischen Direktinvestitionen (Art. 207 (1) AEUV) ausgeweitet. Insbesondere die Anwendungsausdehnung auf *ausländische Direktinvestitionen* bezieht damit einen bislang fehlenden Bereich von international ausgerichteter EU-Investitionspolitik ein: Bis zum Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages fielen allein Aspekte der internationalen Marktöffnung für Investitionen in die handelspolitische Zuständigkeit der EU. Diese wurden im Rahmen von WTO-Vereinbarungen verhandelt, z.B. dienstleistungsbezogene Investitionen im General Agreement on Trade in Services (GATS), für andere Investitionen im Rahmen des Agreement on Trade related Investment Measures (TRIMS). Maßnahmen zum Schutz der Investoren verblieben dagegen in der nationalen Zuständigkeit und fanden Eingang in zahlreiche bilaterale Investitionsabkommen einzelner Mitgliedstaaten. Ein weiterer Bereich, der

mit dem Lissabonner Vertrag explizit als Gegenstand der GHP definiert ist, ist der *Abbau nichttarifärer Handelshemmnisse* (Art. 206 AEUV). Auf internationaler Ebene liegen hierzu konkrete Vorgaben für die Verregelung solcher Hemmnisse vor (z.B. maximal zu fordernde Grenzwerte oder Verpackungsvorgaben), die Gegenstand von bereits abgeschlossenen Abkommen der EU sind. Insofern ist die nunmehr vorgenommene Definition eher eine Bestätigung der bestehenden Praxis.

Der Wegfall der handelspolitischen Kompetenzen der Mitgliedstaaten in den bis 2009 von der ausschließlichen EU-Zuständigkeit ausgenommenen Bereichen bedeutet zum einen den Verlust des unmittelbaren Verhandlungseinflusses. Zum anderen ist aber davon auszugehen, dass sich die Mitgliedstaaten eine Mitsprache an den Verhandlungen absichern, indem sie Abkommenskapitel zu Bereichen befördern, die ein „Gemischtes Abkommen“ notwendig machen (z.B. durch Klauseln zur kulturellen, forschungspolitischen oder außenpolitischen Zusammenarbeit).

Für alle gesetzgeberischen Maßnahmen, die unter die GHP fallen, gilt zwingend das *ordentliche Gesetzgebungsverfahren* (Art. 207 (2) AEUV). Hiernach gewinnt das Europäische Parlament (EP) an Einfluss und Verantwortung zur Festlegung von Handelsschutzmaßnahmen oder dem Schema allgemeiner Zollpräferenzen für Entwicklungsländer. Der Wortlaut des Artikel 207 Absatz 2 AEUV („Maßnahmen, mit denen der Rahmen für die Umsetzung der gemeinsamen Handelspolitik bestimmt wird“) impliziert, dass sämtliche Kernbestandteile der autonomen Handelspolitik in den im OGV erlassenen Gesetzgebungsakt aufgenommen werden, und dass nur dessen nicht wesentliche Bestandteile gemäß Artikel 290 AEUV von der Kommission geändert oder ergänzt werden können („delegierte Rechtsakte“). Im Falle delegierter Rechtsakte können EP und Rat jedoch das Inkrafttreten der von der Kommission vorgelegten Maßnahme nach Artikel 290 (2) Buchstabe b AEUV unterbinden, wenn der dieser Maßnahme zugrunde liegende Gesetzgebungsakt entsprechende Rückholrechte vorsieht.

Darüber hinaus werden der Kommission nach Artikel 291 AEUV Durchführungsbefugnisse übertragen.

Als *Abstimmungsregel* für den Rat gilt generell die qualifizierte Mehrheit mit abschließend aufgeführten Ausnahmen (Art. 207 (4) AEUV): Einstimmigkeit ist demnach erforderlich für die neu in die ausschließliche EU-Kompetenz übernommenen Bereiche der Dienstleistungen und Direktinvestitionen, sofern die Umsetzung durch interne Vorschriften Einstimmigkeit verlangt (z.B. Finanzvorschriften). Schließlich verlangt Artikel 207(4) AEUV Einstimmigkeit für Abkommen über den Handel mit „kulturellen und audiovisuellen Dienstleistungen, wenn diese Abkommen die kulturelle und sprachliche Vielfalt in der Union beeinträchtigen könnten“, und Abkommen über den Handel mit „Dienstleistungen des Sozial-, des Bildungs- und des Gesundheitssektors, wenn diese Abkommen die einzelstaatliche Organisation dieser Dienstleistungen ernsthaft stören und die Verantwortlichkeit der Mitgliedstaaten für ihre Erbringung beeinträchtigen könnten“.

Verhandlungsführung und Informationspflichten

Nach wie vor erfolgt die *Verhandlungsführung* über die Mandatierung der Kommission durch den Rat (Art. 207 (3) und 218 (2) AEUV). Der Lissabonner Vertrag sieht nicht vor, dass das EP dem Verhandlungsmandat der Kommission für die Aushandlung eines Handelsabkommens zustimmen muss. Hierdurch bleibt ein Ungleichgewicht hinsichtlich der Rolle und der Befugnisse des EP zwischen seinen EU-internen und seinen externen Zuständigkeiten im Bereich der GHP bestehen. Der *Informationsfluss* zum Parlament wird jedoch verbessert und damit der bisherigen Asymmetrie zwischen den drei Organen geringfügig entgegengetreten:

Die Kommission unterliegt künftig bei der Aushandlung und dem Abschluss von internationalen Abkommen im Rahmen der GHP der rechtlichen Verpflichtung, das Parlament regelmäßig über die Fortschritte bei den Verhandlungen gleichberechtigt mit dem besonderen „Handelsausschuss“ des Rates zu unterrichten (Art. 207 (3) AEUV). Diese Änderung formalisiert eine bereits bestehende, aber nur informelle und rechtlich unverbindliche, Tradition der Unterrichtung des Parlamentsausschusses für Internationalen Handel auf Grundlage von Art. 19 des 2005 geschlossenen Rahmenabkommens zwischen dem EP und der Kommission. Die für die Aushandlung und den Abschluss internationaler Abkommen geltende allgemeine Rechtsvorschrift 218(10) AEUV bestätigt die Unterrichtungspflicht, indem Kommission und Rat verpflichtet werden, „das Europäische Parlament [...] in allen Phasen des Verfahrens unverzüglich und umfassend [zu] unterrichte[n]“.

Im Hinblick auf die handelspolitischen Abkommen ist die Kommission somit rechtlich verpflichtet, das Parlament regelmäßig und in dem gleichen Umfang, in dem sie den vom Rat bestellten Handelsausschuss informiert, über den Stand der Verhandlungen zu unterrichten. Nach Auffassung des EP bezieht sich die Formulierung „Stand der Verhandlungen“ auf alle Phasen des abkommensspezifischen Entscheidungszyklus, von den Empfehlungen der Kommission an den Rat über die Mandatserteilung und dessen Durchführung bis hin zu Abschluss des Abkommens. Zur Frage, inwieweit das Parlament zu beteiligen ist, deutete Handelskommissar Karel de Gucht bereits im Rahmen seines Ernennungsverfahrens 2009 an: „The mandate is decided by the Council. That is in the Lisbon Treaty. I cannot change anything about it. [...] But [...] you [das EP] have a major role to play in the definition of that mandate and I will make sure that you are duly consulted on this. [...] I will make sure that you have time to vote in the explicit resolution on that. I will duly take this into account in my negotiations with the Council. So I will do everything possible to make you an equal partner in defining the mandate and, not only defining it, also following it up during the negotiations, but with due respect to what is in the Lisbon Treaty. The Lisbon Treaty can only work if we respect what is in it“.⁸² Diese Aussagen ermutigten die Abgeordneten, weitreichende

⁸² European Parliament, 12. 1. 2010, Verbatim report of the International Trade Committee Hearing of Karel De Gucht, Commissioner-designate for Trade (http://www.europarl.europa.eu/hearings/static/commissioners/cre/de_gucht.pdf).

Mitwirkungsrechte gegenüber der Kommission einzufordern. Im Ergebnis willigte die Kommission in der Rahmenvereinbarung über die Zusammenarbeit zwischen EP und Kommission ein, das Parlament „umgehend und umfassend in allen Phasen der Verhandlungen zu und des Abschlusses von internationalen Übereinkünften einschließlich der Festlegung von Verhandlungsleitlinien“ zu unterrichten, wobei die Unterrichtung „so rechtzeitig [erfolgt], dass [das EP] seinen Standpunkt zum Ausdruck bringen kann und die Kommission den Standpunkten des Parlaments im Rahmen des Möglichen Rechnung tragen kann“ (Rahmenvereinbarung 2010: 47).⁸³

Diese Bestimmungen werden vom Ministerrat angefochten, da er die Verhandlungsphasen und entsprechenden Dokumente, über die das Parlament nach Art. 218(10) AEUV „unmittelbare und umfassend“ unterrichtet werden muss, auf den Zeitraum ab dem Beginn der Verhandlungen begrenzen will und ein Vetorecht in der Weitergabe aller oder bestimmter Teile der zugrunde liegenden EU-Dokumente geltend macht. Tatsächlich stießen bisher die Parlamentsausschüsse für Handel und Fischerei auf weniger, die Ausschüsse für Verkehr, Entwicklung und für Außenpolitik sowie für Menschenrechte dagegen auf erhebliche Probleme im Zugang zu Informationen aus den frühen Phasen internationaler Verhandlungen.

Abschluss von Abkommen

Aufgrund der Anwendung des OGV in der GHP gilt das Zustimmungsverfahren des EP generell für alle handelspolitischen Abkommen, und zwar unabhängig davon, ob es sich hierbei um spezifische Durchführungsmaßnahmen handelt oder nicht (Art. 218 (6a) AEUV). Da handelspolitische Regelungen in zunehmendem Maße nicht-tarifäre Barrieren betreffen und damit auf Bereiche des Umwelt- und Verbraucherschutzes - wie z.B. Produktionsqualitäten und Kontrollsysteme - wirken war die Aufwertung des EP überfällig.

Mit dem Lissabonner Vertrag wird das EP auch Mitgesetzgeber bei Maßnahmen der wirtschaftlichen, finanziellen und technischen Zusammenarbeit mit Drittländern, die keine Entwicklungsländer sind (Artikel 212 (1) AEUV). Somit werden die Unklarheiten beseitigt, die zuvor in der Frage bestanden, ob ex-Art. 181a EGV über die wirtschaftliche, finanzielle und technische Zusammenarbeit mit Drittländern auch für eine solche Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern gilt, da darin ausdrücklich festgelegt war, dass Entwicklungsländer nicht unter ex-Art. 212 EGV fallen. Die Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern stützt sich nun auf Art. 208 AEUV über die Entwicklungszusammenarbeit oder Art. 214 AEUV über die humanitäre Hilfe. Die Zustimmung des Parlaments ist nach Art. 218 (6) AEUV bei allen Abkommen „in Bereichen, für die [...] das ordentliche Gesetzgebungsverfahren [...] gilt“ erforderlich. Somit gilt, dass es der Zustimmung des EP bedarf, um Abkommen über eine Zusammenarbeit der EU

⁸³ Vgl. Punkte 23 und 24 der Rahmenvereinbarung über die Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission, ABl. L 304 vom 20. 11. 2010, 47.

mit Drittländern zu schließen.

Umsetzung von Bestimmungen des AEUV

Die Abgrenzung der Verhandlungsinitiative bei rein handelspolitischen Verhandlungen (Kommission) von derjenigen bei hauptsächlich außen- und sicherheitspolitischen Abkommen (Hoher Vertreter) nach Art. 218 (3) AEUV muss je nach Einzelfall geklärt werden. Dies ist vor allem vor dem Hintergrund fließender Grenzen in umfassenden internationalen Abkommen relevant, die als „Pakete“ mehrere Politikbereiche umfassen (z.B. Partnerschafts- und Kooperationsabkommen, Abkommen zur Mittelmeerunion).

Bei delegierten Rechtsakten (Art. 290 AEUV) müssen die EU-Organe im jeweiligen Basisakt die Übertragung nach dem OGV beschließen. Rat und EP können daher die Durchführungsmaßnahme der Kommission blockieren. Ausschüsse wie in den bisherigen Komitologieverfahren sind hierbei nicht zwingend vorgesehen; stattdessen haben sich EP und Rat auf eine Formel geeinigt, nach der die Kommission in Anwendung der delegierten Rechtsakte „Experten“ hinzuziehen kann. In der Praxis greifen die jeweiligen Basisakte allerdings auf bereits bestehende Ausschüsse zurück und bestätigen deren Eigenschaft als Gremien, die die Kommission konsultieren muss.

Auf eine Formel zur Autorisierung delegierter Rechtsakte innerhalb einer Basisverordnung einigten sich Parlament und Rat erstmals im März 2010 in Artikel 19a bis 19d der Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 998/2003 über die Veterinärbedingungen für die Verbringung von Heimtieren zu anderen als Handelszwecken. Anschließend und auf Grundlage der Kommissionsmitteilung sowie der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 5. Mai 2010 zur legislativen Befugnisübertragung (2010/2021(INI))⁸⁴ einigten sich die Organe auf ein sogenanntes „Common Understanding“, dass unverbindliche Standardformulierungen in Form von Musterartikeln beinhaltet.⁸⁵ Das Parlament sicherte seine institutionellen Interessen an der Umsetzung von Art. 290 AEUV frühzeitig im mit der Kommission geschlossenen Rahmenabkommen vom 20. Oktober 2010 ab.⁸⁶ Nach dessen Bestimmung Nr. 15 hat die Kommission das Parlament an Ausschusssitzungen zuzulassen, in der mitgliedstaatliche Vertreter als „Sachverständige“ über die Ausübung der Delegation nach Artikel 290 AEUV beraten. Das Rahmenabkommen sieht hierbei vor, dass auch „Sachverständige“ des Parlaments auf dessen Antrag zu entsprechenden Sitzungen der

⁸⁴ Entschließung vom 5. Mai 2010 zur legislativen Befugnisübertragung (2010/2021(INI)).

⁸⁵ Die Konferenz der Präsidenten des Parlaments billigte diese Vereinbarung am 3. März 2011. Im Anschluss an die Übermittlung des Parlamentstextes leitete die ungarische Ratspräsidentschaft allen mitgliedstaatlichen Delegationen den Text am 14. April 2011 weiter. Vgl. Rat der Europäischen Union: Dokument Nr. 8753/1/11: Vereinbarung - Delegierte Rechtsakte, Brüssel, 14. April 2011. REV 1.

⁸⁶ Beschluss des Europäischen Parlaments vom 20. Oktober 2010 zur Revision der Rahmenvereinbarung über die Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission (2010/2118(ACI)).

Kommission eingeladen werden können; ein Anhang Nr. 1 legt hierzu die Einzelheiten fest.

Zur operativen Umsetzung der Durchführungsrechtsakte sieht Art. 291 AEUV nur eine Kontrolle der Mitgliedstaaten, aber keine kontrollierende Mitwirkung des EP und des Rates, gegenüber der Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission vor. In der Auseinandersetzung über die Realisierung der abstrakten Normvorgaben von Art. 291 AEUV spielte das Gesetzgebungsverfahren über die Verordnung zur Umsetzung der bilateralen Schutzklausel des Freihandelsabkommens zwischen der EU und Korea eine entscheidende Rolle. Ursprünglich schlug die Kommission vor,⁸⁷ dass sie in allen Fällen eines Durchführungsakts von einem Ausschuss mitgliedstaatlicher Vertreter unterstützt wird: Im „Beratungsverfahren“ sollte der Ausschuss über keine besonderen Veto-rechte gegenüber der Kommission verfügen; im „Prüfverfahren“ sollte dagegen eine qualifizierte Mehrheit der Vertreter der Mitgliedstaaten die Vorschläge der Kommission abwehren und einen „Berufungsausschuss“ anrufen können.

Der den weiteren interinstitutionellen Verhandlungsverlauf prägende Konflikt zeichnete sich in diesem frühen Stadium bereits ab, da die Parlamentsausschüsse für Entwicklung, internationalen Handel, regionale Entwicklung, Landwirtschaft, und Fischerei die von der Kommission vorgeschlagene, nicht weiter begründete Auflistung derjenigen Politikbereiche, in denen das Prüfverfahren zur Anwendung kommen sollte, ersatzlos strichen. Die Abgeordneten vertraten die Ansicht, dass Parlament und Rat in jedem Basisrechtsakt selbstständig entscheiden sollten, ob die Kommission im Beratungsverfahren oder im Prüfverfahren Durchführungsmaßnahmen vorschlagen und verabschieden darf. Der Handelsausschuss begründete seine Ablehnung zudem mit dem Argument, dass mitgliedstaatliche Einspruchsrechte im Prüfverfahren gegen die Sachlogik eines Politikbereichs stünden, der in die ausschließliche Zuständigkeit der Union fällt. Tatsächlich ist schwer nachzuvollziehen, warum alleine die Zuordnung eines Basisrechtsakts zu einem Politikfeld den Ausschlag dafür geben soll, dass sämtliche Stufen der Durchführung in nur einem Verfahren verabschiedet werden sollen, in dem ein Veto der mitgliedstaatlichen Vertreter die abschließende Entscheidung blockiert.

Der Konflikt zwischen Parlament und Rat spitzte sich Ende 2010 zu, da die Verhandlungen über die Verordnung zur Umsetzung der bilateralen Schutzklausel des Freihandelsabkommens zwischen der EU und Korea genau an dieser Frage festgefahren waren.⁸⁸ Die Ratspräsidentschaft vertrat hierbei sogar den Standpunkt, dass für die Umsetzung der einzelnen Verfahrensschritte beim Erlass handelspolitischer Schutzvorkehrungen weder delegierte noch Durchführungsrechtsakte, sondern der

⁸⁷ Vgl. KOM/2010/0083 endg. - COD 2010/0051.

⁸⁸ Vgl. Protokoll der Plenarsitzung vom 6. September 2010 – Straßburg; TOP 16. Bericht über den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Umsetzung der bilateralen Schutzklausel des Freihandelsabkommens zwischen der EU und Korea [KOM(2010)0049 - C7-0025/2010 - 2010/0032(COD)] - Ausschuss für internationalen Handel. Berichterstatter: Pablo Zalba Bidegain (A7-0210/2010).

Rückgriff auf spezifische Schutzverfahren notwendig sei, die vor der Herausbildung des Komitologiesystems geschaffen wurden und den Mitgliedstaaten sowie dem Rat weitgehende Veto- und Entscheidungsrechte zu Lasten der Exekutivbefugnisse der Kommission zugestehen.⁸⁹

Der Parlamentsausschuss für internationalen Handel kam dagegen zu der Auffassung, dass zur „Umsetzung der bilateralen Schutzklausel [...] einheitliche Rahmenbedingungen für vorläufige und endgültige Schutzmaßnahmen, Überwachungsmaßnahmen sowie die Einstellung einer Untersuchung oder eines Verfahrens ohne Maßnahmen“ erforderlich sind, die sich an Art. 291 AEUV zu orientieren hätten. Zudem nahm der Parlamentsbericht eine systematische Abschichtung der Verfahrensarten im Hinblick auf die verschiedenen Phasen vor, die zur Verabschiedung einer Schutzmaßnahme gegen Korea führen. Für beobachtende und vorläufige Maßnahmen sollten dementsprechend „nur“ Beratungsverfahren gelten, während zur Verabschiedung endgültiger Schutzmaßnahmen das Regelungs- bzw. neue Prüfverfahren angewendet werden sollten. Der Handelsausschuss versuchte somit, auf der Grundlage von Art. 291 AEUV eine verfahrenspolitische Entsprechung zur längst eingeübten Eskalationsleiter handelspolitischer Schutzmaßnahmen zu begründen.

Der Ausschuss generierte somit die Zielparamester des übergeordneten „Tauschgeschäfts“ im Hinblick auf die Verordnung zur Umsetzung von Art. 291 AEUV. Der Rat wurde gezwungen, von der fast 50-jährigen Praxis der Verabredung besonderer Umsetzungsregeln in der Handelspolitik Abschied zu nehmen und diesen Bereich in das nach Lissabon normierte System der Artikel 290 und 291 AEUV zu überführen. Vor diesem Hintergrund verständigten sich Parlament und Rat im Dezember 2010 dann auf die Artikel-291-Verordnung.⁹⁰ Demnach bleibt es bei der nicht weiter begründeten Auflistung von Politikfeldern, die im Grundsatz dem „Prüfverfahren“ zugeschlagen werden: Es wird folglich auch beim Erlass von Durchführungsmaßnahmen im Bereich der Handelspolitik herangezogen. Darüber hinaus gelten nur in diesem Politikfeld vorübergehende Ausnahmebestimmungen: Erstens muss der Berufungsausschuss im Prüfverfahren bei der Annahme multilateraler Schutzmaßnahmen der EU gegen einen Drittstaat immer eine positive Stellungnahme mit qualifizierter Mehrheit annehmen. Und zweitens kann der Berufungsausschuss seine Stellungnahmen im Falle der Verabschiedung von Antidumpingmaßnahmen 18 Monate lang mit der einfachen Mehrheit seiner Mitglieder abgeben.

Obgleich die Artikel-291-Verordnung das Beratungsverfahren für die Handelspolitik grundsätzlich ausschließt, war der Rat im Verfahren zur Schutzklauselverordnung des EU-Korea-Abkommens bereit, die vom EP

⁸⁹ Vgl. z.B. die Verfahren in der Verordnung (EG) Nr. 260/2009 des Rates vom 26. Februar 2009 über die gemeinsame Einfuhrregelung (kodifizierte Fassung), ABl. L 84 vom 31.3.2009, S. 1.

⁹⁰ Vgl. Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 16. Dezember 2010 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung der allgemeinen Regeln und Grundsätze, nach denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren (KOM(2010)0083 – C7-0073/2010 – 2010/0051(COD))

vorgenommene Abschichtung der einzelnen Phasen hin zur Verabschiedung einer Schutzmaßnahme in Beratungs- und Prüfverfahren zu akzeptieren.⁹¹

⁹¹ Verordnung (EU) Nr. 511/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2011 zur Umsetzung der bilateralen Schutzklausel des Freihandelsabkommens zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten und der Republik Korea, ABl. L 145 vom 31.5.2011, S.19-27.

Gemeinsame Agrarpolitik (GAP)

Bettina Rudloff/ Marie Walter (Februar 2010)

Vertragsgrundlagen	Art. 4 AEUV, Art. 38 – 44 AEUV, Art. 207, Art. 218, Art. 290 und 291 AUEV, Art. 314 und 315 AEUV
Wichtigste Reformen	<ul style="list-style-type: none"> • Ordentliches Gesetzgebungsverfahren (Mitentscheidung) löst Anhörungsverfahren ab • Neue Ausnahmen vom ordentlichen Gesetzgebungsverfahren • Möglichkeit zur stärkeren Einbindung von Europaparlament und Mitgliedstaaten im Komitologieverfahren • Mehr Kontrollrechte des Europaparlaments über Agrarausgaben • Mehr Kontrollrechte für das Europaparlament, aber weniger für Mitgliedstaaten bei internationalen Agrarabkommen
Umsetzungsmaßnahmen	<ul style="list-style-type: none"> • Parlament kann Beobachterstatus in internationalen Verhandlungen erlangen • Informationsrechte des Parlaments zu Verlauf internationaler Verhandlungen spezifiziert und geschärft
Klärungsbedarf	<ul style="list-style-type: none"> • Spezifizierung der neuen Ausnahmen vom ordentlichen Gesetzgebungsverfahren und Abgrenzung zu Durchführungsrechtsakte (Komitologie) • Spezifizierung der neuen delegierten Rechtsakte und Zukunft der alten Komitologieverfahren • Absicherung bzw. Ersatz alter bilateraler Investitionsabkommen der Mitgliedstaaten

Mit dem Lissabon-Vertrag bleiben die Agrar- und die Fischereipolitik nach wie vor im gemeinsamen Titel III AEUV verbunden.

Die größte Änderung ist die Anwendung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens, welches das seit den Gründungsverträgen für die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) gültige Anhörungsverfahren (Art. 43 AEUV, Ex- Art. 37 EGV) ablöst. Damit folgt nun auch die GAP dem Verfahren, das in verwandten Bereichen bereits seit dem Amsterdamer Vertrag 1997 angewendet wird - beispielsweise beim Verbraucherschutz (Art. 153 EGV).

Für internationale Abkommen im Agrarbereich gilt nunmehr, dass das

Parlament nicht mehr nur angehört werden, sondern zustimmen muss.

Keine Veränderung ergibt sich dagegen bei den oftmals als nicht mehr zeitgemäß kritisierten Zielen der GAP, die seit den Gründungsverträgen bislang in jeder Vertragsänderung unverändert übernommen wurden (Art. 39 AEUV).

Zuständigkeit (Art. 4 AEUV)

Die gemeinsame Agrarpolitik fällt gemeinsam mit der Fischereipolitik nach Art. 4 (2) d AEUV in den Bereich der geteilten Zuständigkeiten. Hiernach kann eine Überprüfung des Subsidiaritätsprinzips durch nationale Parlamente erfolgen (Art. 5 und 12 EUV, Protokolle 1 und 2).

Rechtsetzungsverfahren (Art. 42 und 43 AEUV)

Seit 1958 unterliegt die GAP dem Anhörungsverfahren. Die Einführung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens in diesem Politikfeld hat zu einer enormen Steigerung der Mitgestaltung des EP geführt (Art. 42 (1) und Art. 43(2) AEUV).

Allerdings werden im Lissabonner Vertrag neue Ausnahmen definiert, bei denen allein der Rat ohne Mitwirkung des Europaparlaments entscheiden kann. Solche Ratsbeschlüsse sind künftig weiterhin möglich für Beihilfen zum Schutz vor wirtschaftlicher oder natürlicher Benachteiligung (Art. 42 AEUV, Ex-Art. 36 EGV).

Neu allerdings ist diese Möglichkeit für die Bestimmung von *Preisen, Beihilfen und mengenmäßigen Beschränkungen* (Art. 43 (3) AEUV). Diese Ausnahmen erfassen zwar das Kernstück agrarpolitischer Entscheidungen, die erste Säule der GAP. Allerdings werden sie womöglich im Sinne technischer Bestimmungen verstanden, wie sie derzeit ohnehin ohne das EP im Rahmen der Komitologie in Verwaltungsausschüssen entschieden werden.

Für die anstehende Reform der GAP nach 2013 ergibt sich durch das ordentliche Gesetzgebungsverfahren für die Bereiche, in denen es angewendet wird, eine veränderte Zeitplanung: Eine Verabschiedung entsprechender Rechtsakte für die reformierte GAP ist für Ende 2013 vorgesehen, damit die GAP nahtlos bis zum 1. Januar 2014 weiterlaufen kann. Falls bei Unstimmigkeiten zwischen EP und Rat der Vermittlungsausschuss nötig wird, kann der Entscheidungsprozess maximal 26 Monate dauern. Legislativvorschläge der Kommission müssen somit Mitte 2011 vorliegen. Da ohnehin weitere Zwischenbewertungen der GAP nach der letzten Anpassung im Rahmen des Health Checks für 2010 vorgesehen sind, ist aber bereits mit einer Mitteilung der Kommission zur möglichen Reform im Sommer 2010 zu rechnen.

Komitologie (Art. 290 und 291 AEUV)

Die Befugnisübertragung des Rates und des EP für Durchführungsmaßnahmen beschlossener Rechtsakte hat gerade in der Agrarpolitik eine lange Tradition. Die große Anzahl von 28 Ausschüssen, welche insgesamt 226 Mal in 2008 tagten, wird mittlerweile nur vom Bereich Verkehr und Energie sowie Umwelt überholt. Bislang dominieren im Agrarbereich die

Verfahren über Verwaltungs- und Regierungsausschüsse.

Der Lissaboner Vertrag definiert nun zwei Typen für die Übertragung von Befugnissen auf die Kommission, wobei für einen Typ die Einbindung des Parlaments noch stärker sein würde als im jetzigen Regelungsverfahren mit Kontrolle. Diese Verfahren können nur angewendet werden, wenn ihnen Basisrechtsakten zugrunde liegen, die im ordentlichen Gesetzgebungs- bzw. Mitentscheidungsverfahren entschieden wurden. Dieses Verfahren könnte somit in Zukunft für die Durchführung der GAP unabhängig von den Neuregelungen der Komitologie ohnehin an Bedeutung gewinnen.

Beim neu definierten *delegierten Rechtsakt* (Art. 290 AEUV) wird zuvor im Basisakt die Übertragung nach relevantem Rechtssetzungsverfahren beschlossen – und damit bei der GAP bis auf die Ausnahmen nunmehr nach ordentlichem Verfahren. Rat und Parlament können dann nicht mehr nur durch begründete Einwände – wie etwa durch das Parlament im bisherigen Regelungsverfahren mit Kontrolle – die Durchführungsmaßnahme der Kommission kippen, sondern nach Kommissionsbeschluss das Inkrafttreten blockieren. Ausschüsse wie in den bisherigen Komitologieverfahren sind hierbei nicht zwingend vorgesehen. Der *Durchführungsrechtsakt* (Art. 291 AEUV) entspricht dem Charakter nach den anderen bisherigen Komitologieverfahren, indem den Mitgliedstaaten die wesentliche Kontrolle der übertragenen Befugnisse obliegen.

Haushaltsverfahren (Art. 314 und 315 AEUV)

Die Unterscheidung zwischen obligatorischen Ausgaben, zu denen die Ausgaben der GAP bislang zählten, und den nicht-obligatorischen Ausgaben entfällt im jährlichen Haushaltsverfahren (Art. 314 und 315 AEUV). Somit erlangt das Parlament nunmehr auch bei den Agrarausgaben vollwertige Mitentscheidungsbefugnisse.

Inter- und multinationale Agrarverhandlungen und Streitschlichtung (Art. 207 und 218 AEUV)

Änderungen im Bereich internationaler Agrarabkommen rühren von den Reformen im Bereich der Handelspolitik her:

Für Agrarabkommen im engeren Sinn wie etwa das multilaterale Agrarabkommen der WTO behält die Kommission das Verhandlungsmandat weiterhin. Jedoch unterliegt die Kommission nunmehr der formalisierten Verpflichtung, das Parlament gleichberechtigt mit dem Sonderausschuss des Rates regelmäßig über den Verhandlungsstand zu unterrichten (Art. 207 (3) AEUV).

Für andere Bereiche mit Agrarrelevanz – wie der Schutz geistigen Eigentums z.B. von Saatgut oder Heilpflanzen (TRIPS-Abkommen der WTO) oder auch ausländische Direktinvestitionen im Land z.B. für den Anbau nachwachsender Rohstoffe in Drittstaaten – gewinnt die Kommission erstmals ein exklusives Verhandlungsrecht. Dieser Bereich unterlag bislang der geteilten Zuständigkeit und wird nun der ausschließlichen

Zuständigkeit der Union in der Handelspolitik zugeschrieben (Art. 207 (1) AUEV).

Der Wegfall der Kompetenz der Mitgliedstaaten in den bislang ausgenommenen Bereichen von der ausschließlichen Zuständigkeit der EU bedeutet zum einen den Verlust unmittelbaren Verhandlungseinflusses und zum anderen, dass Mitgliedstaaten wohl weniger als Unterzeichner in „Gemischten Abkommen“ auftreten. Nach wie vor aber bestehen Bereiche, die auch national ratifiziert werden müssen – etwa wenn der Verkehrsbe- reich durch internationale Abkommen betroffen ist (Art. 207 (5) AEUV).

Unklar ist, ob das WTO-Prinzip des „single undertaking“ eher zu einer Ausdehnung der noch verbleibenden gemischten Zuständigkeiten führt, indem diese gemischten Zuständigkeiten in einzelnen Verhandlungsbereichen sich auf das nur gesamt abzuschließende Paket erstrecken. Hiernach käme es zu keiner Änderung der Unterzeichnerpraxis. Allerdings ist ebenfalls unklar, welche faktische Relevanz dieses Prinzip bei den schwierigen Dohaverhandlungen noch haben wird.

Dann, wenn es keine mitgliedstaatliche Unterzeichnung mehr geben wird, kann auch eine eigene nationale Parteiführung im Rahmen der Streitschlichtung wegfallen. Dies kann in Zukunft für Streitfälle z.B. zum TRIPS-Abkommen relevant werden, wobei dies nur Fälle bezogen auf ein neu unterzeichnetes Abkommen betreffen würde.

Mitgliedstaaten verlieren somit tendenziell ihren unmittelbaren Verhandlungseinfluss und treten nicht mehr als Unterzeichner in „Gemischten Abkommen“ auf. Allerdings gilt für diese neuen Bereiche, dass der Rat über die Aushandlung und den Abschluss eines Abkommens einstimmig entscheidet (Art. 207(4) AUEV).

Umsetzung von Bestimmungen des AEUV

Für *internationale Agrarabkommen* ergab sich eine weitere Stärkung der Informationsrechte und Einbindung des Europaparlaments: In den bislang veröffentlichten Eckpunkten des neuen Rahmenübereinkommens vom Februar 2010 wird die Rolle des Parlaments dahingehend gestärkt, dass die Kommission die Möglichkeit des Beobachterstatus für das Parlament in Verhandlungen unterstützen soll. Zudem wird betont, dass die Information unverzüglich und über jeden Verhandlungsschritt zu erfolgen hat.

Klärungsbedarf

Die neuen *Ausnahmen für Ratsbeschlüsse* sind zu spezifizieren, verliert doch das Parlament dabei an Einfluss sogar gegenüber dem alten Anhörungsverfahren. Insbesondere der Zusammenhang dieser Ausnahmen mit Komitologieverfahren ist zu klären – wurden doch viele Markteingriffe – z.B. der Startschuss zur Intervention – bislang durch Komitologie geregelt und könnten aber nunmehr auch durch die neuen Ratsbeschlüsse erfolgen.

Im Bereich der *Durchführung* weisen sowohl ein Parlamentsbeschluss von Mai 2009 sowie eine Kommissionsmitteilung von Dezember 2009 darauf hin, dass die Anwendung dieses Rechtsakts ad hoc im zugrundeliegenden

Rechtsakt durch eine noch zu beschließende Formel erfolgen soll. Da der Rechtsakt nunmehr durch das ordentliche Gesetzgebungsverfahren beschlossen wird, sind alle Institutionen an der Entscheidung beteiligt, delegierte Rechtsakte zuzulassen. Die generelle Formel steht noch aus.

Desweiteren ist die Zukunft alter Komitologieverfahren bzw. eine Neuordnung bei neuen Basisrechtsakten zu definieren: Die bisherigen Verfahrenstypen werden nicht unmittelbar durch den Lissabonner Vertrag berührt und so ist zu vermuten, dass diese solange anwendbar bleiben, wie der zugrunde liegende Basisrechtsakt gültig ist. Fallen aber neue Rechtsakte an, so wird eine Zuordnung zu den zwei neuen Typen erforderlich sein. Während der delegierte Rechtsakt dann fallbezogen im Basisrechtsakt definiert wird, wird für die Durchführungsrechtsakte ein neuer Komitologiebeschluss zur Änderung des jetzigen Beschlusses 1999/468/EG erforderlich.

Im Bereich internationaler Agrarabkommen besteht vor allem für den *Status bisheriger bilateraler Investitionsabkommen* bzw. der Zukunft neuer, nunmehr in EU-Kompetenz verhandelter Abkommen noch Klärungsbedarf: So könnte für bisherige Abkommen Bestandsschutz gewährt werden, solange keine neuen Abkommen verhandelt werden. Ansonsten ist ein Modell für das völlig neue Feld von EU-Investitionsabkommen erforderlich. Dieses muss auch die alten bilateral ausgehandelten Vereinbarungen berücksichtigen, werden doch alle beteiligten Staaten in einem neuen internationalen Verhandlungsprozess darauf abzielen, nicht schlechter gestellt zu sein als zuvor. Insofern wird ein neues Modell für EU-weite Investitionsabkommen auch von beteiligten Drittstaaten abhängen.

Offen bleibt, ob diese Neuordnung der Kompetenzen auf WTO-Ebene wiederum geändert werden kann: der Status der Mitgliedstaaten als Mitglieder der Welthandelsorganisation ist vom Lissabon-Vertrag unberührt. Somit könnte in weitergeführten WTO-Verhandlungen nach Artikel III, Absatz 2 des WTO-Übereinkommens nach wie vor eine Verhandlungskompetenz der Mitgliedstaaten beschlossen werden.

Energie- und Klimapolitik

Oliver Geden (März 2008)

Vertragsgrundlage	Art. 122, 191, 194 AEUV
Wichtigste Reformen	<ul style="list-style-type: none">• Bekämpfung des Klimawandels als Ziel der Umweltpolitik• Aufnahme der Energiepolitik in den AEUV• Solidaritätsprinzip in der Energieversorgung• Förderung der grenzüberschreitenden Verknüpfung der Energienetze

Dass es im Bereich der Energie- und Klimapolitik zu primärrechtlichen Anpassungen kommen würde, war seit den weitreichenden Beschlüssen des Frühjahrsgipfels im März 2007 weitgehend unstrittig. Dies nicht zuletzt auch deshalb, weil ein gemeinschaftliches Vorgehen in der Energie- und Klimapolitik bei Bürgern und Medien auf große Zustimmung stößt.

Die im Reformvertrag vorgesehene Ergänzung im Bereich der Klimapolitik hat jedoch primär symbolischen Charakter. Da die EU bereits jetzt über umfassende klimapolitische Befugnisse verfügt und in diesem Bereich auch eine ambitionierte Politik verfolgt, wird die geplante Erweiterung von einem der bisherigen Umweltpolitik-Artikel (alt: Art. 174 EGV, neu: Art. 191 AEUV) kaum praktische Auswirkungen haben. Die explizite primärrechtliche Erwähnung des Ziels einer »Bekämpfung des Klimawandels« vollzieht in erster Linie nach, was auf der Ebene der praktischen Politik in den letzten Jahren bereits geleistet wird.

Die im Reformvertrag geplanten energiepolitischen Ergänzungen des Primärrechts hingegen könnten wesentlich weitreichendere Folgen haben, jedoch nur dann, wenn sie zukünftig auch für entsprechende politische Initiativen genutzt werden. Im Mittelpunkt steht dabei die erstmalige Aufnahme eines eigenständigen Energieartikels (Art. 194 AEUV), der auf dem ursprünglich schon für den Verfassungsvertrag vorgesehenen Art. III-256 basiert. Die Einfügung eines eigenständigen Energieartikels ins Primärrecht stellt zwar ein Novum da, bringt gegenüber der bisherigen Praxis, energiepolitische Initiativen entweder auf Vertragsbestimmungen zum Binnenmarkt oder auf solche zur Umweltpolitik zu stützen, jedoch noch keinen unmittelbaren politischen Mehrwert. Durch den Energieartikel werden keine völlig neuen Kompetenzen auf europäischer Ebene geschaffen.

In zwei energiepolitisch sehr wichtigen, von der EU bislang jedoch vernachlässigten Handlungsfeldern könnte der Reformvertrag aber zu wichtigen Impulsen führen. Zum einen wird erstmals auf die Gültigkeit

des Solidaritätsprinzips auch in Fragen der Energieversorgung hingewiesen (nicht nur in Art. 194 AEUV, sondern auch in Art. 122 AEUV). Zum anderen wird auch die Förderung der grenzüberschreitenden Verknüpfung der mitgliedstaatlichen Energienetze durch »Interkonnektoren« explizit zu einem Ziel der europäischen Energiepolitik erhoben (ebenfalls in Art. 194).

Die erweiterten Handlungsspielräume, die sich speziell durch diese beiden energiepolitischen Vertragsergänzungen ergeben, können in Zukunft vor allem für das Projekt eines „solidarischen Energiebinnenmarkts“ genutzt werden. Dies würde primär zur Erhöhung der europäischen Energieversorgungssicherheit beitragen. Damit es im Falle des unvorhersehbaren Eintretens von Lieferschwierigkeiten bei leitungsgebundenen Energieträgern wie Gas und Strom für die betroffenen Mitgliedstaaten möglich wird, europäische Unterstützung einzufordern, braucht es nicht nur EU-weite Bevorratungspflichten für Erdgas sowie klar definierte Krisenreaktionsmechanismen. Notwendig ist auch die Schaffung der technischen bzw. infrastrukturellen Voraussetzungen für den grenzüberschreitenden Transport von Ausgleichslieferungen.

Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)

Annegret Bendiek, Julia Lieb (März 2010)

Vertragsgrundlage	Art. 15(6) Abs. 3 EUV; Art 18 EUV; Art. 20 – 41 EUV; Art. 47 EUV; Art. 215 AEUV; Art. 329 AEUV; Erklärungen 13 und 14 (nicht rechtsverbindlich)
Wichtigste Reformen	<ul style="list-style-type: none"> • Grundsätze für das Auswärtige Handeln der Union • Rechtspersönlichkeit für die Union • Hoher Vertreter der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik, Europäischer Auswärtiger Dienst • Neue Ratsformation „Auswärtige Angelegenheiten“ • Instrumente und Entscheidungsverfahren (Passerelle-Klausel; verstärkte Zusammenarbeit) • Restriktive Maßnahmen
Umsetzungsmaßnahmen	<ul style="list-style-type: none"> • Geschäftsordnung des Rates (u.a. Rolle der Hohen Vertreterin) • Ratsentscheidung zum Vorsitz in GASP-Ratsgremien • Europäischer Auswärtiger Dienst (Ratsentscheidung, Personalstatut, EU-Haushalt, EAD-Haushalt) • Mandate der Europäischen Sonderbeauftragten • Interinstitutionelles Abkommen zwischen Kommission und Europäischem Parlament (Einfluss auf Europäischen Auswärtigen Dienst) • Umsetzung der Passerelle-Klausel • Umsetzung der Verstärkten Zusammenarbeit • Ausgestaltung der Finanzierung für Aktivitäten in der GASP

Grundsätze

Die GASP, die sich auf „alle Bereiche der Außenpolitik sowie auf sämtliche Fragen im Zusammenhang mit der Sicherheit der Union, einschließlich der schrittweisen Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik“ (Art. 24 Abs. 1 EUV) erstreckt, orientiert sich an Grundsätzen, die im Vertrag von Lissabon erstmals in einem horizontalen Artikel für das Auswärtige Handeln der Union im Allgemeinen definiert werden: „Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, die universelle Gültigkeit und Unteilbarkeit der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die Achtung der Menschenwürde, der Grundsatz der Gleichheit und der Grundsatz der Solidarität sowie die

Achtung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen und des Völkerrechts“ (Art. 21 Abs. 1). Gleichzeitig setzt sich die Union zum Ziel, „auf die Kohärenz zwischen den einzelnen Bereichen ihres auswärtigen Handelns sowie zwischen diesen und ihren übrigen Politikbereichen“ zu achten (Art. 21 Abs. 3 EUV).

Grundsätzlich bleibt die GASP trotz der Auflösung der Säulenstruktur der Europäischen Union ein intergouvernementaler Politikbereich, in dem Entscheidungen bis auf wenige Ausnahmen einstimmig von den Mitgliedstaaten getroffen werden. Zu mehr Kohärenz und Handlungsfähigkeit sollen dennoch vor allem drei Reformen sorgen – der ständige Vorsitz im Außenministerrat durch die Hohe Vertreterin für die Außen- und Sicherheitspolitik, die gleichzeitig Vizepräsidentin der Kommission wird, die Schaffung eines Europäischen Auswärtigen Dienstes sowie neue Flexibilisierungsmöglichkeiten in den Entscheidungsverfahren. Zwei Erklärungen, die auf Drängen Großbritanniens und anderer Mitgliedstaaten hin verabschiedet wurden, unterstreichen dabei ausdrücklich, dass die Reformen in der GASP die mitgliedstaatliche Souveränität in diesem Bereich weiterhin unberührt lassen (Erklärung 13 und 14).

Beschlussfassung

Die GASP wird durch den Lissabonner Vertrag in den einheitlichen Rechtsrahmen der EU überführt, unterliegt aber auch künftig „besonderen Bestimmungen und Verfahren“ (Art. 24 Abs. 1 EUV). Im Gegensatz zur Ausweitung der qualifizierten Mehrheitsentscheidungen in anderen Politikbereichen, entscheiden die Mitgliedstaaten in der GASP in den meisten Fällen weiterhin einstimmig.

Die Beschlüsse des Rates in der GASP sind nun Teil des Systems der Rechtsakte für alle Politikbereiche der Union. Die neue Rechtsform des Beschlusses umfasst Aktionen, Standpunkte und Beschlüsse zu deren Umsetzung (Art. 25 EUV). Der Erlass von Gesetzgebungsakten ist weiterhin ausgeschlossen (Art. 31 Abs. 1 EUV).

Jeder Mitgliedstaat, die Hohe Vertreterin der Union oder diese mit Unterstützung der Kommission kann den Rat mit einer Frage der GASP befassen und ihm Initiativen unterbreiten (Art. 30 Abs. 1 EUV). Zusätzliche erhält die Hohe Vertreterin neue Initiativ- und Vorschlagsrechte.

Die Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit ist in besonderen Fällen auch künftig möglich. Eine Neuerung ist in diesem Zusammenhang, dass Beschlüsse zu Aktionen und Standpunkten, die von der Hohen Vertreterin auf besonderes Ersuchen des Europäischen Rates angeregt wurden, im Rat der EU mit qualifizierter Mehrheit verabschiedet werden können (Art. 31 Abs. 2 EUV).

Rechtspersönlichkeit

Die Union erhält eine Rechtspersönlichkeit, die es ihr in Zukunft beispielsweise ermöglicht, völkerrechtliche Verträge zu unterzeichnen oder internationalen Organisationen beizutreten (Art. 47 EUV). Gleichwohl verbleiben internationale Organisationen, bei denen die Mitgliedschaft

laut Satzung auf Staaten begrenzt ist, eine Domäne der Nationalstaaten. Die Charta der Vereinten Nationen (VN) schließt eine Mitgliedschaft der EU beispielsweise bislang aus (Art. 4). Die EU-Länder konnten sich bis dato nicht auf eine gemeinsame Vertretung bei den VN einigen und für eine Änderung der Charta eintreten. Der Vertrag sieht aber vor, dass sich die Mitgliedstaaten in internationalen Organisationen wie den VN oder der OSZE abstimmen und dass eine gemeinsame Position der EU-Staaten im VN-Sicherheitsrat von der Hohen Vertreterin vorgetragen wird (Art. 34 EUV).

Akteure

Der Europäische Rat bestimmt auch weiterhin „die strategischen Interessen der Union und legt die Ziele und allgemeinen Leitlinien der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik fest“ (Art. 22 Abs. 1 EUV). Der Ministerrat gestaltet auf dieser Grundlage die GASP und „fasst die für die Festlegung und Durchführung der GASP erforderlichen Beschlüsse“. (Art. 26 EUV).

Eine institutionelle Neuerung ist die Einrichtung des Amtes der „Hohen Vertreterin der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik“. Als erste Amtsinhaberin wurde Ende 2009 die Britin Catherine Ashton, zuvor Handelskommissarin der EU, gewählt und vom Europäischen Parlament bestätigt. Ashton hat mit ihrem Posten gleichzeitig die Aufgaben des früheren Hohen Repräsentanten für die GASP, Javier Solana, und die Funktion einer mit außenpolitischen Aspekten betrauten Vizepräsidentin der Kommission übernommen. Außerdem sitzt sie der neu geschaffenen Ratsformation „Auswärtige Angelegenheiten“ vor (Art. 18 Abs. 3 EUV), setzt deren Agenda und legt Dokumente zur Entscheidungsgrundlage vor. Die mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon am 1. Dezember 2010 überarbeitete Geschäftsordnung des Rates weist ihr dabei in jeder Hinsicht die Mittel zu, die bislang bei der rotierenden Ratspräsidentschaft lagen.

Ob die Kohärenz und Effizienz der EU-Außenbeziehungen verbessert werden können, wird sich insbesondere bei der Einrichtung des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) erweisen. Dieser soll die Hohe Vertreterin in ihrer Tätigkeit unterstützen (Art. 27 Abs. 3 EUV). Gestalt und Funktionsweise des Dienstes müssen jedoch noch in einer Ratsentscheidung festgelegt und u.a. über das Budget und das Personalstatut des Dienstes entschieden werden. Die derzeitigen Verhandlungen zwischen Mitgliedstaaten und Institutionen der EU sind kontrovers.

Die neue Akteurskonstellation in der GASP bietet außerdem die Chance, aber nicht die Garantie, bislang getrennte Bereiche der EU-Außenbeziehungen besser zu koordinieren und durchzuführen. Seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon wird neu austariert, welcher der alten und neuen Akteure in welchen außenpolitischen Kontexten die Außenvertretung der EU wahrnimmt.

- In der Kommission sind weiterhin mehrere Kommissare mit Außenaspekten betraut. Um die außenpolitische Kohärenz der EU zu gewährleisten und Überlappungen zu vermeiden, wird daher eine en-

ge Kooperation von Kommissaren mit der Hohen Vertreterin sowie der jeweiligen Kommissaren untereinander erforderlich sein. Insbesondere das Verhältnis der Hohen Vertreterin zu den Kommissaren für Humanitäre Hilfe (Georgieva), Entwicklung (Piebalgs), Erweiterung und Europäischer Nachbarschaftspolitik (Füle) muss noch festgelegt werden oder sich in der Praxis erweisen; genauso der Wirkungsbereich des Präsidenten der Kommission.

- Der neue Präsident des Europäischen Rates, Herman Van Rompuy, vertritt die Union „auf seiner Ebene und in seiner Eigenschaft (...) in Angelegenheiten der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik“. Auch wenn dies „unbeschadet der Befugnisse“ der Hohen Vertreterin geschehen soll, wird sich erst durch die Praxis zeigen, wie die Arbeit zwischen den beiden Ämtern in der Praxis konkret aufgeteilt werden kann (Art. 15 Abs. 6 EUV).
- Die rotierende Präsidentschaft erstreckt sich mit dem Lissabonner Vertrag nicht mehr auf den Bereich der GASP/GSVP. Abgeleitet vom Vorsitz der Hohen Vertreterin im Rat für „Auswärtige Angelegenheiten“ sollen nunmehr Vertreter von Catherine Ashton dem dieser Ratsformation vorgeschalteten Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee (PSK) und teilweise den in der Hierarchie darunter liegenden Ratsarbeitsgruppen in der GASP, einschließlich der Expertengremien der GSVP, vorsitzen. Der Rat hat einen Beschluss verabschiedet, nachdem diese Bestimmung nach einer Übergangsphase von 6-12 Monaten gelten soll. Parallel treffen allerdings auch andere Ratsformationen Entscheidungen mit außenpolitischen Bezügen. Diese werden weiterhin von der rotierenden Ratspräsidentschaft geleitet, der es offen steht, eigene Schwerpunkte zu setzen und damit die EU-Außenbeziehungen inhaltlich mitzugestalten.

Die Rolle des Europäischen Parlaments bleibt in der GASP begrenzt. In einer dem Vertrag beigefügten Erklärung (Erklärung 14) wird darauf hingewiesen, dass die Bestimmungen zur GASP „die Rolle des Europäischen Parlaments nicht erweitern“. Seine Rolle wird auch künftig darauf beschränkt, über wesentliche Aspekte vom Rat informiert und dazu angehört zu werden. Indirekt kann das EP auch in Zukunft etwa über das Budgetrecht, die Bestätigung der Kommission sowie durch unverbindliche Stellungnahmen auf die Entscheidungsfindung im Rat einwirken. Einen stärkeren Zugriff könnte das Parlament aber durch den ‚Kommissionshut‘ der Hohen Vertreterin erlangen - so erhofft es sich im Zuge der Ausarbeitung eines neuen interinstitutionellen Rahmenabkommen zwischen Kommission und Parlament und mit Blick auf die Einrichtung und Arbeit des EAD eine weitere Stärkung seiner Rechte.

Der Europäische Gerichtshof hat in der GASP in der Regel keine Zuständigkeiten. Ausnahmen stellen die Kontrolle der Einhaltung von Art. 40 EUV, der die Durchführung der GASP durch Unionsorgane regelt sowie die Überprüfung der Rechtmäßigkeit individualbelastender GASP-Beschlüsse nach Art. 215 AEUV dar. Durch diese Beschlüsse können Sanktionsmaßnahmen gegen Einzelpersonen ausgesprochen werden.

Instrumente

Die EU wird in ihren Außenbeziehungen auch künftig auf diplomatische Instrumente wie Démarchen, Erklärungen oder den politischen Dialog mit Drittstaaten zurückgreifen können.

Bei den Europäischen Sonderbeauftragten (EUSB), die bisher in einzelnen Ländern oder in Regionen im Rahmen der GASP tätig waren, stellt sich die Frage, inwieweit und auf welche Weise sie in den EAD eingegliedert werden. Die Mandate der EUSB sind im Februar 2010 ausgelaufen und wurden um weitere sechs Monate verlängert. Sie können vorzeitig beendet werden, sollten die Entscheidungen beim Aufbau des EAD bereits früher zur Abschaffung der EUSB, zu deren Integration in die Strukturen des Dienstes oder zu alternativen institutionellen Arrangements führen. Die Hohe Vertreterin soll hierzu einen Vorschlag unterbreiten.

„Restriktive Maßnahmen“ (Art. 215 AEUV) umfassen Wirtschafts- und Finanzsanktionen sowie restriktive Maßnahmen gegen natürliche oder juristische Personen sowie Gruppierungen oder nichtstaatliche Einheiten. Wie bisher wird der Beschluss in diesem Bereich einstimmig, der Erlass von Maßnahmen aber mit qualifizierter Mehrheit verabschiedet. Neu eingeführt wurden eine Erweiterung des Wirkungsbereichs und Adressatenkreises sowie ein verbesserter Rechtsschutz beispielsweise bei einem sogenannten Entlistungsantrag von sanktionsbetroffenen Individualpersonen.

Bei der Umsetzung der auf der Basis der Europäischen Sicherheitsstrategie von 2003/2008 verabschiedeten „strategischen Partnerschaften“ zwischen der EU und ausgewählten Drittstaaten stellt sich die Frage, wer die Dialoge mit diesen ausgewählten Partnern stellvertretend für die Union führen wird. Auch hier wird eine Arbeitsteilung zwischen dem Präsidenten des Europäischen Rates und der Hohen Vertreterin notwendig sein. Nicht zuletzt soll mit dem Vertrag von Lissabon auch die Handlungsfähigkeit der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) gestärkt werden. Als integraler Bestandteil der GASP bietet diese der Union die zivilen und notfalls auch militärischen Mittel, um ihre Außenpolitik zu unterstützen.

Flexibilisierung

Die Einführung einer spezifischen „Passerelle-Klausel“ für die GASP (Art. 31 Abs. 3) erlaubt es darüber hinaus, bestehende Bereiche der GASP, die der Einstimmigkeit unterliegen, nach einem einstimmigen Beschluss des Europäischen Rates in die Mehrheitsentscheidung zu überführen. Das Europäische Parlament muss hierzu seine Zustimmung geben und die nationalen Parlamente haben Vetorechte. Gleichzeitig können Mitgliedstaaten auch künftig aus „wesentlichen Gründen der nationalen Politik“ eine Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit verhindern.

Das Verfahren der „Verstärkten Zusammenarbeit“ (Art. 20 EUV und Art. 329 AEUV) ist nun in allen Bereichen der GASP möglich. Es ist als letztes Mittel vom Rat zu erlassen, „wenn dieser feststellt, dass die mit dieser Zusammenarbeit angestrebten Ziele von der Union in ihrer Gesamtheit

nicht innerhalb eines vertretbaren Zeitraums verwirklicht werden können, und sofern an der Zusammenarbeit mindestens neun Mitgliedstaaten beteiligt sind“. Es kann nur durch einen einstimmigen Beschluss des Rates nach Konsultation des Hohen Vertreters und der Europäischen Kommission eingeleitet werden. Der Vertrag sieht vor, dass die Hohe Vertreterin und die Kommission eine Stellungnahme zur Kohärenz der beabsichtigten verstärkten Zusammenarbeit in der GASP mit anderen außenpolitischen Feldern abgeben.

Finanzierung

Das Prinzip der Finanzierung von Aktivitäten der GASP aus dem Gemeinschaftshaushalt wird fortgeführt. Hiervon ausgenommen sind auch weiterhin Maßnahmen mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen, deren Gemeinkosten über den sogenannten ATHENA-Mechanismus intergouvernemental finanziert werden. Dies ist insbesondere für das Europäische Parlament von Bedeutung, da die Finanzierung militärischer GSVP-Operationen so auch in Zukunft außerhalb seiner Kontrolle verbleibt. Die Finanzierung ziviler GSVP-Operationen, wie beispielsweise EULEX Kosovo, läuft aber weiterhin über den GASP-Haushalt und unterliegt der Kontrolle des EPs. Zusätzlich wurden für die Sofortfinanzierung von zivilen und militärischen Maßnahmen neue Bestimmungen eingeführt (Art. 41 EUV).

Bei der weiteren Umsetzung der Vertragsreformen ist die zukünftige Finanzierung der GASP nicht unerheblich – bislang zählte der GASP-Haushalt eher zu den kleinen Titeln im EU-Haushalt. Mit der Schaffung des Europäischen Auswärtigen Dienstes, einschließlich eines weltweiten Netzes an EU-Botschaften, sollte auch der Finanzierungsaufwand der GASP enorm steigen. Will die EU die hochgesteckten Ziele in der Außen- und Sicherheitspolitik erreichen, muss sie also spätestens bei der kommenden finanziellen Vorausschau den GASP-Haushalt deutlich aufstocken.

Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP)

Nicolai von Ondarza (Juni 2012)

Vertragsgrundlage	Art. 42-46 EUV
Wichtigste Reformen	<ul style="list-style-type: none"> • Ausweitung des Aufgabenspektrums • Initiativrecht für den neuen Hohen Vertreter • Beistandsklausel und Solidaritätsklausel • Europäische Verteidigungsagentur • Permanente Strukturierte Zusammenarbeit
Umsetzungsmaßnahmen	<ul style="list-style-type: none"> • Eingliederung der GSVP-Gremien in den Europäischen Auswärtigen Dienst • Ausgestaltung des Anschubfonds für die Finanzierung von GSVP-Operationen • Ausgestaltung der Solidaritätsklausel • Umsetzung der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit

Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) – zuvor noch Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) genannt – hat mit dem Vertrag von Lissabon nicht nur deklaratorisch eine umfangreiche rechtliche Neuordnung erfahren. Während der Entstehungsphase des Verfassungs- und des Lissabonner Vertrags gehörte die GSVP zu den dynamischsten Politikbereichen der Europäischen Union (EU). Die GSVP ermöglichte der EU ab 2003 mit über 20 zivilen und militärischen Krisenmanagement-Operationen international sicherheitspolitisch aktiv zu werden. Der Großteil dieser Operationen ist jedoch mit einem Personalumfang von unter 500 eher kleiner und symbolischer Natur, es mangelt ihnen an Kohärenz und die Zusammenstellung der notwendigen militärischen wie zivilen Fähigkeiten ist schwierig.

Unter diesen Vorzeichen sollte der Lissabonner Vertrag in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik drei Hauptziele verwirklichen: Erstens wurde die dynamische Entwicklung der GSVP – wie etwa die Ausweitung des Aufgabenspektrums durch die Europäische Sicherheitsstrategie, der Durchführung von Operationen oder der Aufbau der Europäischen Verteidigungsagentur – in das EU-Primärrecht überführt. Jenseits dieser rechtlichen Konsolidierung sollte zweitens die Kohärenz des auswärtigen Handelns der EU insgesamt gestärkt werden, zumal die GSVP bereits integraler Bestandteil der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) ist. Nicht zuletzt soll der Vertrag von Lissabon drittens mit flexibleren Instrumenten wie der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit bei

den Mitgliedstaaten neue Impulse schaffen, in der Fähigkeitenentwicklung zu kooperieren.

In der Umsetzung ist die GSVP standen daher zunächst noch wichtige Detailfragen offen. Dies betraf zunächst die Eingliederung der GSVP-Strukturen in den Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) und die Rolle der Hohen Vertreterin bei der Führung der GSVP. Eng damit verbunden ist die Frage, inwiefern das Europäische Parlament über seine Kontrollfunktion des ‚Kommissionshuts‘ der Hohen Vertreterin verstärkt Einfluss auf die GSVP ausüben kann. Zudem bleiben einige mit Lissabon eingeführte neue Instrumente wie die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit, die Beistandsklausel oder die Solidaritätsklausel bislang (Stand Juni 2012) ungenutzt.

Einordnung in die Struktur der Europäischen Union

Im Rahmen der neuen Struktur der EU-Verträge gliedert sich die GSVP weiterhin als integraler Bestandteil in die GASP ein. Innerhalb des neuen Abschnitts zur GSVP (Art. 42-46 EUV) formuliert der Lissabonner Vertrag erstmals eine rechtliche Definition der GSVP: „Sie [die GSVP, Anm. d. A.] sichert der Union eine auf zivile und militärische Mittel gestützte Fähigkeit zu Operationen. Auf diese kann die Union bei Missionen außerhalb der Union zur Friedenssicherung, Konfliktverhütung und Stärkung der internationalen Sicherheit in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen zurückgreifen. Sie erfüllt diese Aufgaben mit Hilfe der Fähigkeiten, die von den Mitgliedstaaten bereitgestellt werden.“ (Art. 42 Abs. 1 EUV) Diese Definition kodifiziert die bisherige Ausgestaltung der ESVP mit militärischen *und* zivilen Krisenmanagement-Operationen zur Unterstützung der GASP. Neu ist die Beschränkung auf Einsätze außerhalb des Territoriums der Mitgliedstaaten.

In Abgrenzung zur gemeinsamen Verteidigungspolitik weiterhin außerhalb der EU-Kompetenzen setzt der Vertrag die gemeinsame Verteidigung, also die vollständige Verwirklichung eines Systems kollektiver Verteidigung gegen auswärtige bewaffnete Angriffe im Rahmen der EU. Die gemeinsame Verteidigung kann jedoch wie bisher durch eine vereinfachte Vertragsänderung in Form eines einstimmigen Beschlusses im Europäischen Rat und einer folgenden Ratifikation in den Mitgliedstaaten eingeführt werden (Art. 42 (2) EUV). Politisch müsste eine solche Entscheidung aber mit einem breit angelegten Konzept für einen Ausbau der GSVP untermauert werden, was derzeit nicht zu erwarten ist.

Entscheidungsverfahren

Der Vertrag von Lissabon behält die inhärent intergouvernementale Natur der GSVP bei – „Beschlüsse zur Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (...) werden vom Rat (...) einstimmig erlassen.“ (Art. 42 (4) EUV). In der Folge behält jeder EU-Mitgliedstaat ein Vetorecht bei allen GSVP-Entscheidungen. Als Sonderbereich liegt die GASP/GSVP jedoch außerhalb der Kompetenzen des Europäischen Gerichtshofs, so dass Beschlüsse gerichtlich nicht durchzusetzen sind. Zusätzlich ist zu beachten, dass die

EU weiterhin die Mitgliedstaaten nicht zum Einsatz ihrer Streitkräfte verpflichten kann, über den diese souverän und freiwillig je nach ihren nationalen Verfahren entscheiden.

Eine rechtlich wichtige Änderung betrifft die Handlungsformen in der GSVP. Bislang kannte der EU-Vertrag besondere Handlungsformen in der GASP – Grundsätze und allgemeine Leitlinien, gemeinsame Strategien, gemeinsame Aktionen und gemeinsame Standpunkte (Art. 12 EUV/Nizza). Insbesondere militärischen und zivilen ESVP-Operationen lag jeweils rechtlich eine ‚gemeinsame Aktion‘ der EU zu Grunde. Mit der Aufhebung der Säulenstruktur durch den Vertrag von Lissabon sind auch die Handlungsformen in allen EU-Politikbereichen vereinheitlicht und die Sonderformen in der GASP abgeschafft worden. In der Zukunft werden demnach gemäß Art. 42 (4) EUV Entscheidungen in der GSVP, einschließlich solcher zur Einleitung einer Mission, in Form eines Ratsbeschlusses getroffen. Das erste Beispiel hierfür ist die im Februar 2010 beschlossene militärische Operation zur Ausbildung somalischer Streitkräfte in Uganda (EUTM Somalia).

Trotz der Vereinheitlichung der Handlungsformen gelten für die GASP weiterhin besondere Bestimmungen und Verfahren, die im Entscheidungsmodus deutlich vom ordentlichen Gesetzgebungsverfahren abweichen. Alleiniger Entscheidungsträger ist der Ministerrat, der einstimmig beschließt. Als Neuerung wird der bisherige Außenministerrat in zwei Ratsformationen gespalten – je eine für Allgemeine Angelegenheiten und für Außenbeziehungen, wobei letztere für die GSVP zuständig ist. Dabei wird der Rat für Außenbeziehungen als einzige Ratsformation nicht mehr von der rotierenden Ratspräsidentschaft geführt und vorbereitet, sondern der Hohen Vertreterin. Zu GSVP-Fragen nehmen in der Regel mindestens einmal im Halbjahr die Verteidigungsminister an den Ratssitzungen teil und halten zusätzlich eine weitere informelle Sitzung ab, die bis dato weiterhin von der rotierenden Ratspräsidentschaft organisiert wird.

Entscheidungsvorbereitung und Beschlussfassung – Initiativrecht für die Hohe Vertreterin und Eingliederung der GSVP in den EAD

Größere Veränderungen hin zu mehr Kohärenz und schnellerer Entscheidungsfindung soll damit nicht durch die Einführung neuer Beschlussmechanismen geschaffen werden, sondern vor allem durch eine der wichtigsten Innovationen des Lissabonner Vertrag in der Ratsstruktur: der Position der Hohen Vertreterin mit einem Doppelhut als Vorsitzende des Rat für Außenbeziehungen und als Vizepräsident der Kommission.

Die Position der Hohen Vertreterin verfügt erstmals über Zugriff auf alle Bereiche des Auswärtigen Handelns der EU. Als erste Amtsinhaberin ist im November 2009 die Britin Catherine Ashton vom Europäischen Rat ernannt und im Dezember vom Europäischen Parlament bestätigt worden. Sie ist jedoch nach wie vor insbesondere in der GASP/GSVP auf die Zustimmung und die Ressourcen der Mitgliedstaaten angewiesen. Um die Kohärenz der verschiedenen Bereiche zu gewährleisten, die Hohe Vertreterin ein Initiativrecht im Bereich der GASP/GSVP erhalten, welches vorher

allein den Mitgliedstaaten vorbehalten war (Art 42 (4) EUV). So kann sie Initiativen in der GSVP mit dem zivilen Krisenmanagement der Kommission bündeln. In der Praxis sind die größeren Initiativen im GSVP-Bereich, der von den Ressourcen der Mitgliedstaaten angewiesen ist, weiterhin vornehmlich von den größeren Staaten ausgegangen.

Unterstützt wird die Hohe Vertreterin dabei vom Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD), dessen Mitarbeiter auch die vorbereitenden Ratsarbeitsgruppen im GSVP-Bereich leiten, insbesondere das Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK). Weite Teile der früheren Krisenmanagement-Strukturen sowohl im Rat als auch aus der Kommission wurden dafür in den EAD verlegt. Hierzu gehören etwa der Stab für die Planung und Durchführung ziviler Operationen (CPCC), die Direktion Krisenbewältigung und Planung (CMPD), in der militärische Operationen vorbereitet werden können, sowie der EU-Militärstab. 2012 hat die Hohe Vertreterin zudem damit begonnen, eine eigene Generaldirektion Krisenmanagement und Krisenprävention im EAD aufzubauen.

Die Rolle des Europäischen Parlaments in der GSVP

Bislang hat das Europäische Parlament (EP) in der EU Sicherheits- und Verteidigungspolitik nur eine marginale Rolle gespielt. Zwar hat es 2004 einen Unterausschuss in diesem Bereich eingerichtet und sich regelmäßig zu ESVP-Operationen geäußert. Seine Zustimmung war jedoch weder zu Operationen noch zur Fähigkeitenentwicklung notwendig. Der Vertrag von Lissabon ändert an dieser Stellung des EPs als ‚Kommentator‘ ohne Entscheidungsbefugnis in der GSVP rein formell nur wenig. So bleibt das EP bei Entscheidungen über zivile und militärische Operationen außen vor, während die Finanzierung von militärischen GSVP-Operationen weiterhin außerhalb der Kontrolle des EPs liegt.

Dennoch hat sich die Rolle des Parlaments auch in der GSVP teilweise geändert: Der Doppelhut der Hohen Vertreterin macht diese dem Parlament gegenüber verantwortlich, welches ihrer Wahl als Kommissarin explizit zustimmen muss. Zusätzlich ist diese verpflichtet, das EP zu den „wichtigsten Aspekten und grundlegenden Weichenstellungen“ zu hören und bei GASP/GSVP-Entscheidungen darauf zu achten, „dass die Auffassungen des Europäischen Parlaments gebührend berücksichtigt werden“ (Art. 36 (1) EUV). In der Praxis haben sich diese Veränderungen bereits konkret ausgewirkt. So hat sich das Parlament beim Aufbau des Europäischen Auswärtigen Dienst erhebliche Mitspracherechte erkämpft. Hierbei konnten die Parlamentarier erreichen, dass der EAD einen eigenen Titel im Haushalt der Kommission erhält und somit haushaltstechnisch vollständig von ihnen kontrolliert werden kann. Dabei hat sich die Hohe Vertreterin in ihrer ‚Declaration on political accountability‘ auch dazu verpflichtet, das Parlament regelmäßig zu konsultieren und zu informieren, insbesondere bei GASP-Aktionen, die aus dem Haushalt finanziert werden. Auf Grund der dargestellten Besonderheiten betrifft dies also nur zivile Operationen. Folglich hat sich in der Praxis eine engere und regelmäßige Zusammenarbeit zwischen Hoher Vertreterin und Parlament entwickelt.

Dennoch bleibt der Rat und damit die Mitgliedstaaten in der GSVP der bestimmende Entscheidungsträger und vor allem bei militärischen Fragen ist das Parlament weiterhin ausgeklammert.

Flexible Formen der Entscheidungsfindung – konstruktive Enthaltung und verstärkte Zusammenarbeit

Generell gilt in der GSVP das Einstimmigkeitsprinzip. Der Vertrag von Lissabon enthält jedoch zwei Möglichkeiten zur Flexibilisierung der GSVP-Entscheidungsverfahren. Zum einen bleibt das Instrument der „konstruktiven Enthaltung“ bestehen (Art. 31 (1) EUV). Diese Form der Flexibilisierung ermöglicht einem oder mehreren Mitgliedstaaten, sich bei einem Beschluss förmlich zu enthalten, ohne dass dieser blockiert wird; anschließend sind die betreffenden Mitgliedstaaten nicht verpflichtet, den Beschluss umzusetzen. In der Praxis dürfte diese Änderung jedoch kaum relevant sein, da bei jeder zivilen und militärischen EU-Operation die geschlossene Unterstützung aller EU-Mitgliedstaaten angestrebt wird. Bislang ist diese Form der Flexibilisierung in der GSVP daher erst einmal angewendet worden.⁹²

Ein zweites Mittel zur Flexibilisierung intergouvernementaler Entscheidungsverfahren ist die „verstärkte Zusammenarbeit“, mit der eine Gruppe von Mitgliedstaaten bei Fragen, in denen der Rat keine Einigung erzielt hat, als „letztes Mittel“ weitere Integrationsschritte ohne die anderen EU-Staaten vornehmen kann. Bislang unterlag das Instrument der verstärkten Zusammenarbeit in der GASP besonderen Beschränkungen, wobei unter anderem die ESVP vollkommen ausgeschlossen war. Der Vertrag von Lissabon hebt diese Beschränkungen auf: Erstmals wird die komplette GASP, einschließlich der GSVP, für die verstärkte Zusammenarbeit geöffnet.

Um den Souveränitätsvorbehalten der Mitgliedstaaten entgegen zu kommen, bestehen allerdings weiterhin besondere Vorbehalte bei der Nutzung in der GASP/GSVP (Art. 326-334 AEUV). So kann eine verstärkte Zusammenarbeit in der GASP anders als in den übrigen EU-Politikbereichen vom Rat nur einstimmig beschlossen werden, und die Hohe Vertreterin muss einem Antrag auf verstärkte Zusammenarbeit in der GASP/GSVP mit Blick auf die Kohärenz prüfen.

Rechtliche Vorgaben für die Durchführung von GSVP-Operationen

Seit 2003 hat die EU auf Basis des Vertrags von Nizza sieben militärische und achtzehn zivile Operationen durchgeführt (Stand: Mai 2012). Für die Durchführung weiterer Operationen bedeutet die Vertragsreform drei Neuerungen, die vornehmlich bestehende Praxis kodifizieren. Zunächst sieht Art. 44 EUV nun vor, dass der Rat die Durchführung einer GSVP-Operation einer Gruppe von Mitgliedstaaten übertragen kann. Diese

⁹² Zypern hat sich bei der zivilen ESVP-Operation EULEX Kosovo ‚konstruktiv enthalten‘, um die Operation nicht zu blockieren. In der darauffolgenden Erklärung unterstrich Zypern seine Position, dass eine Lösung der Statusfrage des Kosovos in den Vereinten Nationen hätte erreicht werden sollen, gab aber – vermutlich auf Druck der anderen Mitgliedstaaten – seinen Widerstand gegen die EU-Operation auf.

vermeintliche Neuerung überführt jedoch nur den bisher erprobten *modus operandi* der ESVP in die Verträge – bislang wurden alle ESVP-Operationen von einer Gruppe von bereitwilligen Staaten durchgeführt.

Eine zweite vermeintliche Neuerung betrifft das Aufgabenspektrum der GSVP. Der Vertrag von Nizza führt hier die so genannten Petersberg-Aufgaben – humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, friedenserhaltende Aufgaben sowie Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung einschließlich friedensschaffender Maßnahmen – auf (Art. 17 (2) EUV/Nizza). Diese Aufgabenliste ist jedoch nicht abschließend formuliert und wird in der Rechtswissenschaft als lediglich beispielhafte Aufzählung möglicher Aufgabentypen verstanden. In der Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) von 2003 wurden diese Beispiele etwa um gemeinsame Operationen zur Entwaffnung von Konfliktparteien, zur Unterstützung von Drittländern beim Kampf gegen den Terrorismus und zur Sicherheitssektorreform ergänzt.

Der Vertrag von Lissabon nimmt nun eine umfassende Konkretisierung des GSVP-Aufgabenspektrums vor. Demnach umfasst die GSVP den Einsatz „ziviler und militärischer Mittel [...] bei Missionen außerhalb der Union zur Friedenssicherung, Konfliktverhütung und Stärkung der internationalen Sicherheit in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen“ (Art. 42 (1) Satz 2–3 EUV). Damit werden zivile Operationen erstmals in das Primärrecht aufgenommen. Zweitens wird eine geographische Begrenzung auf Missionen außerhalb des Territoriums der Union (d.h. ihrer Mitgliedstaaten) festgeschrieben. Zusätzlich wird die beispielhafte Aufzählung der Petersberg-Aufgaben in Artikel 43 EUV um gemeinsame Abrüstungsoperationen und Missionen zur Bekämpfung des Terrorismus bzw. der Unterstützung von Drittländern bei der Bekämpfung des Terrorismus erweitert. Da die Praxis ziviler Operationen und die bereits mit der ESS erfolgte Ausdifferenzierung der Petersberg-Aufgaben nachvollzogen werden, konsolidieren die rechtlichen Vorgaben zu operativen Maßnahmen insgesamt die Erfahrungen von bald zehn Jahren GSVP im Einsatz.

Finanzierung von zivilen und militärischen GSVP-Operationen

Sowohl nach dem alten als auch dem neuen EU-Vertrag stellt die Finanzierung von militärischen GSVP-Operationen einen Sonderbereich dar. Während zivile Operationen aus dem – vom Europäischen Parlament kontrollierten – GASP-Haushalt finanziert werden, stehen militärische Operationen vollständig außerhalb des regulären EU-Haushalts (Art. 41 (2) EUV). An dessen Stelle wurde 2004 ein besonderer Finanzierungsmechanismus unter der Bezeichnung ‚Athena‘ eingeführt, von dem die sogenannten ‚gemeinsamen Kosten‘ von militärischen EU-Operationen übernommen werden. Dieser unterliegt nicht der Kontrolle durch das EP. Der Lasten des Athena-Haushalts werden nach einem Bruttosozialprodukt-schlüssel unter den Mitgliedstaaten verteilt, so dass Deutschland etwa 20% zu tragen hat. Diese gemeinsamen Kosten werden jedoch in dem Athena-Beschluss auf eine kurze Liste beschränkt, während die anderen Kosten

nach dem Prinzip ‚costs lie where they fall‘ von den Mitgliedstaaten übernommen werden, die auch ihre Streitkräfte zur Verfügung stellen. In der Praxis machen daher die gemeinsamen Kosten in der Regel weniger als 10% der Gesamtkosten von militärischen GSVP-Operationen aus.

Zusätzlich sieht der EU-Vertrag von Lissabon die Einführung eines Anschubfonds vor, mit dem Kosten bei der Vorbereitung von GSVP-Operationen übernommen werden sollen (Art. 41 (3) EUV). Die genauen Details des Fonds sollten in einer Umsetzungsentscheidung des Rates nach Anhörung des EPs festgelegt werden. Bis dato hat der Rat aber von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch gemacht. Auch bei einer begrenzten Reform des Athena-Finanzierungssystems im Dezember 2011 wurden die Grundlagen der Finanzierung von militärischen EU-Operationen erneut bestätigt. Bis auf weiteres liegen militärischen Operationen also außerhalb der Kontrolle des Parlaments, während die beteiligten Mitgliedstaaten den Großteil der Kosten tragen.

Beistands- und Solidaritätsklausel

Eine tatsächliche Neuerung mit potenziell weitreichenden Konsequenzen ist die Einführung einer Beistandsklausel für den Fall eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines EU-Mitgliedstaates nach dem Vorbild von Art. V des WEU-Vertrages. Bei einem solchen Angriff „schulden“ die anderen EU-Länder nun „alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung, im Einklang mit Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen (kollektives Selbstverteidigungsrecht, Anm. d. A.)“ (Art. 42 (7) EUV).

An dieser Stelle sind jedoch drei Aspekte zu beachten. Zunächst wurde die in Art. V des WEU-Vertrages enthaltene Beistandsklausel von „alle in ihrer Macht stehende *militärische und sonstige* Hilfe“ (Art. V WEU-Vertrag, Hervorhebung d. A.) um den Aspekt des Militärischen gekürzt. Die Mitgliedstaaten könnten sich also auf rein zivile Hilfe beschränken. Zweitens schränkt die so genannte „irische Klausel“ den Bindungsgrad der Beistandsverpflichtung ein, so dass die Neutralität von Staaten wie Irland, Österreich oder Schweden nicht beeinträchtigt wird. Drittens ergänzt Art. 42 (7) UA. 2 EUV, dass die NATO „für die ihr angehörenden Staaten weiterhin das Fundament ihrer kollektiven Verteidigung und das Instrument für deren Verwirklichung ist“.

Angesichts dieser drei Vorbehalte ist die Bündnisklausel in ihrer aktuellen Form eher als integrationspolitisches Symbol denn als wirklicher Schritt hin zu einer gemeinsamen Verteidigung zu betrachten. In der Folge standen bei der Umsetzung des Lissabonner Vertrags zunächst keine Implementierungsbeschlüsse zur Beistandsklausel an, wie sie etwa in Form von Plänen zum gemeinsamen Beistand für Mitgliedstaaten in der NATO existieren.

Von der Beistandsklausel zu unterscheiden ist die Solidaritätsklausel (Art. 222 AEUV), die selbst kein originärer Bestandteil der GSVP ist, sondern die gegenseitige Hilfe zwischen den Mitgliedstaaten im Falle natürlicher sowie von Menschen verursachten Katastrophen oder eines terroristischen Angriffs regeln soll. Dennoch ist die Anwendung der Solidaritätsklausel

mit der Verteidigungsdimension verknüpft:

- Erstens soll die EU, falls ein Mitgliedstaat gemäß der Solidaritätsklausel Unterstützung ersucht, „alle ihr zur Verfügung stehenden Mittel, einschließlich der ihr von den Mitgliedstaaten bereitgestellten militärischen Mittel“ (Art. 222 (1) AEUV) einsetzen.
- Zweitens soll die Durchführung der Unterstützung im Rahmen der Solidaritätsklausel von den GSVP-Gremien geleitet werden, insbesondere dem Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee (Art. 222 (3) AEUV).

Offen lässt der Vertrag jedoch die Einzelheiten bei der Umsetzung der Solidaritätsklausel. Dabei mangelt es nicht an Fragen, die zwischen den Mitgliedstaaten noch umstritten sind: Sollen für den Katastrophenschutz ständige Strukturen aufgebaut werden, wie es Griechenland im Januar 2010 in Form eines Europäischen Freiwilligenkorps vorgeschlagen hat? In welchem Verhältnis stehen in Zukunft nationale Katastrophenschutzeinheiten zu europäischen Strukturen? Sollen die neuen Strukturen, falls sie aufgebaut werden, mit denjenigen für den zivilen Katastrophenschutz in der Kommission verschmolzen werden? Unter welchen Umständen und mit welchen Beschränkungen kann das Militär im Innern eingesetzt werden? Hierzu ist gemäß Art. 222 (3) AEUV ein Ratsbeschluss vorgesehen, der zunächst für 2010 vorgesehen war. Bislang konnten sich die EU-Institutionen und die Mitgliedstaaten aber nicht auf den Umsetzungsbeschluss einigen, so dass auch die Solidaritätsklausel zunächst nur ein symbolischer Artikel ohne inhaltliche Füllung geblieben ist.

Europäische Fähigkeitenentwicklung – EDA und Ständige Strukturierte Zusammenarbeit

Neben der Durchführung von Krisenmanagementoperationen liegt ein Kernziel der GSVP darin, die militärischen und zivilen Fähigkeiten der Mitgliedstaaten zu verbessern. Hierzu sieht der Vertrag von Lissabon vor allem zwei Instrumente vor: Die Europäische Verteidigungsagentur (EDA) und die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (SSZ).

Die EDA ist 2004 von den Mitgliedstaaten als EU-Agentur ins Leben gerufen worden, um durch eine Koordination im Bereich Forschung, Beschaffung und Rüstung die militärischen Fähigkeiten zu verbessern. Der Vertrag von Lissabon nimmt die – bereits im Verfassungsvertrag vorgesehene – EDA nun erstmals in das EU-Primärrecht auf (Art. 45 EUV), ohne jedoch ihre Aufgaben und Instrumente zu verändern.

Einen neuen Impetus sollte die Fähigkeitenentwicklung in der Europäischen Union durch das Flexibilisierungsinstrument der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (SSZ) erhalten. Anders als die nur namentlich eng verwandte „verstärkte Zusammenarbeit“ (siehe oben) zielt die SSZ allein auf den Aufbau von operativen Fähigkeiten in der GSVP ab. Sie soll dafür solchen Mitgliedstaaten, die zu besonderen Anstrengungen zur Entwicklung europäischer Fähigkeiten bereit sind, ein Forum für eine engere Zusammenarbeit im EU-Rahmen bieten. Dies soll vor allem erreicht werden durch vereinbarte qualitative Ziele, eine stärkere Harmonisierung

des militärischen Bedarfs, gemeinsame Nutzung von Verteidigungsfähigkeiten und Zusammenarbeit in der Ausbildung und Logistik.

Für die Umsetzung der SSZ setzt der Vertrag vor allem institutionelle Vorgaben, während die inhaltliche Ausgestaltung weitgehend offen bleibt. So ist zur Gründung nur eine qualifizierte Mehrheit notwendig und keine Mindestanzahl an teilnehmenden Mitgliedstaaten festgesetzt (Art. 238 (3) AEUV). Zusätzlich soll die dauerhafte Kohärenz und Einbeziehung aller Mitgliedstaaten dadurch gewährleistet werden, dass nicht teilnehmende Staaten formell – ohne Stimmrecht – der Entscheidungsfindung in der SSZ beiwohnen können. Einer schnellen Nutzung der SSZ stehen allerdings noch inhaltliche Fragen entgegen, die der Vertrag offen lässt und die vorab von den Mitgliedstaaten geklärt werden müssen.

Dies betrifft vor allem die qualitativen Voraussetzungen, um an einer SSZ teilnehmen zu können, sowie die damit verbundene Frage, welche Mitgliedstaaten an diesem ‚Verteidigungskern‘ teilnehmen können und wollen. Der Vertrag von Lissabon definiert in einem angehängten Protokoll zur SSZ hierzu nur allgemein die Bereitschaft zum Ausbau nationaler Fähigkeiten, die Teilnahme an der EDA sowie die Fähigkeit zur Beteiligung an einer EU-Battlegroup. Nimmt man diese Kriterien zu Grunde, wären dies außer Dänemark – welches nicht an der EDA teilnimmt – und Malta – welches sich bisher an keiner Battlegroup beteiligt – alle EU-Mitgliedstaaten. Die Grundidee qualitativ anspruchsvoller Kriterien als Anreiz zum Fähigkeitsaufbau wäre damit kaum erfüllt. Auf der anderen Seite erscheinen harte budgetäre Kriterien, wie etwa der Anspruch auf 2% des BNP für Verteidigung auszugeben, für den größten Teil der Mitgliedstaaten einschließlich Deutschlands, aktuell unrealistisch.

Trotz einiger Initiativen konnten sich die Mitgliedstaaten hier bislang weder auf gemeinsame Kriterien oder eine potentielle Kerngruppe für die SSZ einigen. Gleichzeitig haben sich die beiden größten Militärmächte der EU, Frankreich und Großbritannien, 2010 bewusst für eine bilaterale militärische Kooperation außerhalb des EU-Rahmens ohne die SSZ entschieden. Auf der anderen Seite haben Deutschland und Schweden den so genannten ‚Gent-Prozess‘ angestoßen, in dessen Rahmen alle EU-Mitgliedstaaten enger beim Aufbau und der Weiterentwicklung ihrer militärischen Fähigkeiten kooperieren wollen. Die hochgesteckten Ziele der SSZ konnten damit bislang noch nicht erfüllt werden.

Viele Reformen wurden nur begrenzt genutzt

In der Gesamtschau der Reformen lassen sich drei Schlussfolgerungen ziehen: Erstens konnte eine Konsolidierung der rechtlichen Vorgaben der EU Sicherheits- und Verteidigungspolitik erreicht werden, indem viele bereits im Sekundärrecht vollzogene Reformen ins Primärrecht überführt wurden. Beispielhaft zu nennen sind hier etwa die rechtliche Definition der GSVP, die Durchführung von Operationen oder die Europäische Verteidigungsagentur.

Zweitens hat die Konstruktion des Hohen Vertreters mit Doppelhut in Kommission und Ratsstruktur die Grundlagen für ein kohärenteres

auswärtiges Handeln der Union gelegt. Die Konzentration der GSVP-Strukturen im EAD, gekoppelt mit seiner neuen Generaldirektion für Krisenmanagement und -prävention, hat zumindest auf der EU-Ebene eine engere Koordination mit anderen außenpolitischen Initiativen der Union ermöglicht. Gleichzeitig haben sich die Mitgliedstaaten mit der weiterhin streng intergouvernementalen Struktur der GSVP ihre Entscheidungshoheit in allen Fragen mit verteidigungs- und sicherheitspolitischen Bezügen gewahrt. In der Praxis hat sich die EU daher auch bei den außen- und sicherheitspolitischen Herausforderungen unter den Lissabonner Strukturen, insbesondere den Umbrüchen im arabischen Raum, wie gewohnt zurückhaltend gezeigt. Eine öffentliche Spaltung in hochpolitischen Fragen wie dem militärischen Eingreifen in Libyen, das vornehmlich von Frankreich und Großbritannien vorangetrieben wurde, konnten auch die neuen Strukturen nicht überbrücken.

Drittens ist die GSVP seit 2008 in eine Phase der Stagnation eingetreten, die auch von den Lissabonner Reformen nicht überbrückt werden konnte. Nach einer dynamischen Entwicklung in den 2000er-Jahren hat sich das operationelle Tempo der GSVP deutlich entschleunigt. Während sich der Großteil der Mitgliedstaaten militärisch auf Afghanistan konzentriert hat, hat sich die Hohe Vertreterin zunächst auf den Aufbau des EAD und später auf die europäische Nachbarschaftspolitik konzentriert. Gleichzeitig stieg mit der Wirtschafts-, Finanz- und Schuldenkrise der Druck auf die Verteidigungshaushalte weiter an, ohne dass die Mitgliedstaaten dies zu einer engeren Zusammenarbeit im Verteidigungsbereich genutzt hätten. Angesichts der Dominanz wirtschaftspolitischer Fragen seit Zuspitzung der europäischen Schuldenkrise ab 2010 war die GSVP auf oberster politischer Ebene kein Thema mehr. So sind viele Reformen des Lissabonner Vertrags in der GSVP bislang ohne Umsetzung geblieben.

Humanitäre Hilfe

Annegret Bendiek/ Anne Schmidt (März 2010)

Vertragsgrundlage	Art. 43 EUV; Art. 4 (4), 214 AEUV
Wichtigste Reformen	<ul style="list-style-type: none">• Erstmals eigene Rechtsgrundlage• Vertragliche Festlegung von Grundsätzen humanitärer Maßnahmen• Grundlage zur Einrichtung eines Freiwilligenkorps
Umsetzungsmaßnahmen	<ul style="list-style-type: none">• Eigenes Portfolio in der Kommission: Kommissarin für Internationale Kooperation, Humanitäre Hilfe und Krisenreaktion (Kristalina Georgieva)• Bis 2011: Vorschlag für Umsetzung des Europäischen Freiwilligenkorps

Allgemeine Bestimmungen

Durch den neu eingeführten Artikel 214 AEUV wird die humanitäre Hilfe der Union erstmals primärrechtlich normiert und spezifiziert. Nach Artikel 214 AEUV ist Ziel der Union, den „Einwohnern von Drittländern, die von Naturkatastrophen oder von vom Menschen verursachten Katastrophen betroffen sind, gezielt Hilfe, Rettung und Schutz zu bringen, damit die aus diesen Notständen resultierenden humanitären Bedürfnisse gedeckt werden können“ (Artikel 214 (1) AEUV).

Die Schaffung einer eigenen Vertragsgrundlage kann als Aufwertung der humanitären Hilfe gedeutet werden. Bisher fristete sie ein Schattendasein in den Klauseln zur Entwicklungszusammenarbeit sowie durch die Verordnung (EG) Nr. 1257/96 des Rates vom 20. Juni 1996, welche die bis dato gültige Rechtsgrundlage gemeinschaftlicher Maßnahmen in diesem Politikfeld darstellte. Zusätzlich hat die EU 2001 in der Kommission eine Koordinierungsstelle für zivilen Katastrophenschutz eingerichtet, in dem beispielsweise die europäische Hilfe nach dem Hurrikane Katrina in den USA, dem Tsunami in Asien 2004 oder zuletzt dem Erdbeben in Haiti koordiniert wurden.

Die Humanitäre Hilfe der Union bleibt ein Bereich der geteilten Zuständigkeit, in dem „unionales“ Handeln die diesbezüglichen Kompetenzen der Mitgliedstaaten in keiner Weise beeinträchtigt (Artikel 4 (4) AEUV). Analog zur Entwicklungszusammenarbeit fordert der Vertrag von Lissabon lediglich ein, dass sich nationale und supranationale Politiken gegenseitig „ergänzen und verstärken“ sollen. In diesem Zusammenhang wird der Kommission das Recht eingeräumt, alle Initiativen zu „ergreifen, die der Koordinierung zwischen den Maßnahmen der Union und denen der Mitgliedstaaten förderlich sind“ (Artikel 214 (6) AEUV).

Rechtsakte zur humanitären Hilfe werden auch weiterhin nach dem Mitentscheidungsverfahren bzw. dem mit dem Lissabonner Vertrag umbenannten „ordentlichen Gesetzgebungsverfahren“ erlassen (Artikel 214 (3) AEUV). In der Folge verfügt das Europäische Parlament neben dem Rat hier über ein volles Mitspracherecht. Der zentrale Akteur in der Durchführung bleibt hingegen die Europäische Kommission.

Mit Blick auf die Länge eines nun eigenen Artikels über humanitäre Hilfe im Vertragstext wird kritisiert, dass die Rolle der Nichtregierungsorganisationen (NROen) mit keinem Wort erwähnt sei. Hingegen wird in der sogenannten Dezentralisierungsstrategie der EU gefordert, dass lokale Akteure und die Expertise von NROen im Bereich der humanitären Hilfe einbezogen werden soll.

Grundsätze humanitärer Hilfe

Der Vertrag von Lissabon verpflichtet die Unionsorgane bei Maßnahmen der humanitären Hilfe, die Grundsätze des Völkerrechts sowie die Grundsätze der Unparteilichkeit, der Neutralität und der Nichtdiskriminierung einzuhalten (Artikel 214 (2) AEUV). In der gemeinsamen Erklärung aller europäischen Institutionen über den sogenannten Europäischen Konsens über die Humanitäre Hilfe vom 30. Januar 2008 wurden die Grundsätze des Unionshandelns präzisiert:

- *Neutralität* besagt, dass humanitäre Hilfe geleistet wird, ohne dass in bewaffneten Konflikten oder anderen Kontroversen einer der Seiten der Vorzug gegeben wird.
- *Unparteilichkeit* meint, dass humanitäre Hilfe ausschließlich aufgrund der Bedürftigkeit - ohne Diskriminierung zwischen betroffenen Bevölkerungsgruppen oder innerhalb dieser - geleistet wird.
- Der Grundsatz der Wahrung der *Unabhängigkeit* bedeutet, dass humanitäre Ziele nicht politischen, wirtschaftlichen, militärischen oder sonstigen Zielen untergeordnet werden dürfen und dass sichergestellt sein muss, dass es der einzige Zweck der humanitären Hilfe bleibt, das Leiden der Opfer humanitärer Krisen zu vermeiden oder zu lindern.

Abgrenzungsschwierigkeiten könnte es mit den „humanitären Aufgaben und Rettungseinsätze“ geben, die seit den 1990er-Jahren zum Aufgabenspektrum des nunmehr Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) genannten Politikbereichs zählen (Art. 43 EUV). Rechtlich handelt es sich dabei um den Einsatz militärischen Personals zur Versorgung und Sicherung der existentiellen Grundbedürfnisse der Bevölkerung in Notsituationen, zu denen das Militär mit besonderen Fähigkeiten, aber auch zur Sicherheit in instabilen Konfliktregionen beitragen kann. Die Ausübung bewaffneter Gewalt hat hier nur eine Reserve- oder Sicherungsfunktion und bildet somit das unterste Spektrum möglicher GSVP-Operationen. Beispielsweise gehörte eine umfangreiche militärische Komponente – Militärpolizei, ein Flugzeugträger, mobile Krankenhäuser, Luft- und Seetransport – zur europäischen Hilfe nach dem Erdbeben von Haiti.

Dennoch ist die Verknüpfung von militärischen und humanitären Hilfsmaßnahmen streitig. Die Argumente sind: Eine engere Anbindung der humanitären Hilfe an die GSVP verwische zunehmend die Grenzen zwischen zivilen und militärischen Maßnahmen und kann dadurch Helfer in Krisengebieten gefährden. Ferner seien Doppelarbeiten bei Hilfen kaum zu vermeiden.⁹³ Schließlich unterminiere die Einbindung humanitärer Hilfen in militärische Operationen auch die Grundsätze und Normen von humanitär tätigen Partnerinstitutionen.

Die für 2010 anberaumte Halbzeitüberprüfung des Aktionsplans zum Europäischen Konsens über die Humanitäre Hilfe und die geplante Überarbeitung der 1996 erlassenen Ratsverordnung über die humanitäre Hilfe könnten inhaltliche Anhaltspunkte für Reformen geben, die sowohl einer Politisierung von humanitärer Hilfe entgegen wirken als auch das Zusammenspiel der verschiedenen Akteure im Feld der humanitären Hilfe verbessern können.

Akteure

Der entscheidende Akteur bei der Durchführung der humanitären Hilfe bleibt die Europäische Kommission, in der dieser Bereich 2010 erstmals durch eine eigene Kommissarin aufgewertet wurde. Besonders bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass die Verzögerung der Besetzung der neuen Kommission unter anderem dadurch zustande kam, dass die für das Portfolio „Internationale Kooperation, Humanitäre Hilfe und Krisenreaktion“ vorgesehene bulgarische EVP-Politikerin Rumiana Jeleva ihre Kandidatur wegen Widerstand aus dem Europäischen Parlament am 19. Januar 2010 zurückzog. Der bulgarische Ministerpräsident Borissov nominierte daraufhin die Weltbank-Direktorin Kristalina Georgieva. In ihrer ersten Rede vor dem Europäischen Parlament legte die Kommissarin ihre Arbeitsschwerpunkte dar: Ein Focus wird die Erarbeitung von Finanzierungsmechanismen für humanitäre Katastrophenszenarien, wie in Haiti, sein. Sie werde sich auch bemühen, die Sichtbarkeit des Engagements der EU in Krisengebieten weiter zu stärken. Zudem versprach Georgieva die Einrichtung eines EU-Reaktionsmechanismus auf zivile Krisen und eine verbesserte Prävention von Naturkatastrophen. Überdies wird sie in den nächsten Jahren auch ein umfassendes Konzept zum Krisenmanagement der EU auf der Basis des Barnier-Berichts von 2005 vorlegen müssen.

Die Schaffung neuer Portfolios mit außenpolitischen Bezügen in der Europäischen Kommission, aber auch die Umschichtung von Kompetenzen zwischen einzelnen Ressorts wird in einigen Politikbereichen eine enge Kooperation der jeweiligen Kommissare untereinander notwendig machen, um die Kohärenz von Initiativen zu wahren und Überlappungen zu vermeiden: Dies wird vor allem auch für die Koordinierung der

⁹³ Vgl. den Beitrag des damaligen Kommissars für Entwicklung und humanitäre Hilfe, Poul Nielson, zur Arbeitsgruppe VII (Außenpolitisches Handeln) des Europäischen Konvents, November 2002, <<http://european-convention.eu.int/docs/wd7/5441.pdf>> (Zugriff am 3.11.2008).

Hilfsmaßnahmen für Drittstaaten eine Herausforderung darstellen, insbesondere zwischen den Kommissaren für humanitäre Hilfe (Georgieva), Entwicklung (Piebalgs), Erweiterung und Europäischer Nachbarschaftspolitik (Füle) sowie der Hohen Vertreterin der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik, Catherine Ashton. Letztere hat hierzu die bislang dem Kommissionspräsidenten vorbehaltene Leitung der Arbeitsgruppe „Außenbeziehungen“ übernommen, in der die genannten Kommissare und ihre Generaldirektionen strategisch koordiniert werden.

Ein erster Test für das Zusammenspiel der Institutionen im Bereich der humanitären Hilfe nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon war das Erdbeben in Haiti im Januar 2010. Die EU-Entwicklungshilfeminister sammelten auf ihrem Sondergipfel 420 Millionen Euro für unmittelbare und langfristige Hilfe für Haiti. Außerdem einigten sich die EU-Außenminister, einem Wunsch der Vereinten Nationen (VN) folgend, auf die Entsendung von mindestens 300 Polizisten der Europäischen Gendarmerietruppe (EGF) nach Haiti, um die Arbeit der Stabilisierungsmission der VN in Haiti (MINUSTAH) verstärkend zu unterstützen. Die EU stellt außerdem Ingenieure und logistisches Material zur Verfügung. Gleichzeitig wurde auf Vorschlag der neuen Hohen Vertreterin Catherine Ashton, eine Koordinierungsstelle in Brüssel (EUCO Haiti) eingerichtet, welche den reibungslosen Ablauf der längerfristigen Hilfe der EU in Haiti gewährleisten soll.

Diese Anstrengungen blieben nicht ohne Kritik. So ärgerte sich Michel Barnier, dass seine Empfehlungen, welche er schon 2006 in der Nachlese der Tsunami-Katastrophe mit Blick auf eine Verbesserung des europäischen Krisenreaktionsmechanismus gezogen hatte, bislang ignoriert worden sind. Dagegen führte Georgieva an, dass die EU zeitnah und in guter Zusammenarbeit zwischen Hoher Vertreterin, Entwicklungskommissar und Mitgliedstaaten auf die Krise reagiert habe. Gleichzeitig sprach sie sich dafür aus, Lehren aus dieser ersten Prüfung der neuen Strukturen für die weitere Arbeit und Organisation im Bereich der humanitären Hilfe zu ziehen. Insbesondere der Abruf der existierenden Kapazitäten und die Entwicklung weiterer Ressourcen, aber auch die Außenwirkung der EU müsse verbessert werden. Klarstellungen müsse es auch bei der Rollenverteilung von militärischen und humanitären Akteuren im humanitären Krisenfall geben. So äußerten verschiedene Akteure im Fall Haiti Zweifel über Nutzen und Effektivität der Stärkung der militärischen Komponente und kritisierten den Mangel an ziviler Koordination mit Blick auf die jetzt beginnende Phase des Wiederaufbaus.

Die Rolle der Hohen Vertreterin für die Außen- und Sicherheitspolitik als koordinierende Schnittstelle in der Kommission wird von zivilgesellschaftlichen Akteuren unterschiedlich eingeschätzt: Während Organisationen wie der britische Dachverband BOND in diesem Amt einen weiteren Vorboten der Instrumentalisierung und Politisierung humanitärer Hilfe erkennen, sehen Organisationen wie Eurostep in der Koordinierung aller außenpolitischen Politikfelder durchaus einen Mehrwert für die gesamte EU-Entwicklungspolitik.

Es zeichnet sich gleichzeitig ab, dass einige Mitgliedstaaten nicht bereit sind, eine umfangreiche „Europäisierung“ der Krisenreaktionsmechanismen anzustreben, die über eine Koordinierungsrolle hinausgeht. So sieht Deutschland den Bereich des Zivilschutzes, der erstmals mit dem Vertrag von Lissabon auch auf Naturkatastrophen und Terroranschläge auch in Drittstaaten angewandt werden kann, als Kern nationaler Souveränität an.

Instrumente

Der durchschnittliche Jahreshaushalt des Amtes für humanitäre Hilfe (ECHO) belief sich in den letzten Jahren auf ca. 700 Millionen Euro. Damit zählt die Europäische Union zu den wichtigsten Gebern weltweit. Sie leistet 50 % der internationalen humanitären Hilfe; davon werden 30 % über ECHO und 25 % direkt von den Mitgliedstaaten bereitgestellt. Die Finanzierungsquellen von ECHO sind der Allgemeine Haushaltsplan der Gemeinschaft und der Europäische Entwicklungsfonds.

ECHO arbeitet mit einem Netz von über 200 Partnern zusammen. Es handelt sich im Wesentlichen um Organisationen, die einen Partnerschaftsrahmenvertrag mit der Europäischen Kommission unterzeichnet haben, wie die UN-Organisationen, das Rote Kreuz, sonstige internationale Organisationen sowie zahlreiche Nichtregierungsorganisationen. Dieser Partnerschaftsrahmenvertrag mit den humanitären Organisationen gilt vom 1. Januar 2008 bis zum 31. Dezember 2012. Darin sind Aufgaben, Rechte und Pflichten der Partner sowie der rechtliche Rahmen für die humanitären Hilfemaßnahmen festgelegt.

Für die humanitäre Hilfe der EU stehen grundsätzlich drei wichtige Hilfsinstrumente zur Verfügung: Soforthilfe, Nahrungsmittelhilfe und Hilfe für Flüchtlinge aus Konfliktgebieten sowie für Vertriebene, die innerhalb eines Kriegslandes oder einer Kriegsregion auf der Flucht sind.

1. Soforthilfe wird in Form von Barzahlungen für den Erwerb und die Bereitstellung lebensnotwendiger Güter wie Arzneimittel, Nahrungsmittel und Schutzvorrichtungen oder zur Finanzierung des Wiederaufbaus nach einer Katastrophe geleistet. Soforthilfe muss schnell und flexibel erfolgen.
2. Nahrungsmittelhilfe wird auf zwei Arten bereitgestellt: Zunächst einmal liefert die Union die üblichen Mengen an Nahrungsmitteln an Regionen, die unter Hunger oder Dürre leiden, um eine sichere Nahrungsmittelversorgung zu ermöglichen, bis die normale Erzeugung wieder aufgenommen werden kann. Zum andern stellt sie Sofortnahrungsmittelhilfe bereit in Fällen, in denen plötzliche Nahrungsmittelknappheit infolge von Menschen verursachter Katastrophen oder unvorhergesehener Naturkatastrophen auftritt.
3. Die EU und ihre Mitgliedstaaten leisten Flüchtlingen Hilfe, die aus ihrem Land vertrieben wurden, sowie Vertriebenen, die innerhalb ihres Landes oder ihrer Region auf der Flucht sind. Die Maßnahmen der EU helfen ihnen über die Notlage hinweg, bis sie nach Hause zurückkehren oder sich in einem anderen Land niederlassen können

Perspektiven: Das Europäische Freiwilligenkorps

Eine von im Feld arbeitenden humanitären Hilfsorganisationen umstrittene, aber von politischer Seite unterstützte Reform ist die Schaffung eines „Europäischen Freiwilligenkorps für humanitäre Hilfe“ (Artikel 214 (5) AEUV).

Trotz der vom damaligen Kommissar Nielson lautstark geäußerten Kritik innerhalb der eigenen Generaldirektion Humanitäre Hilfe (ECHO) hält die neue Kommission in Person Georgievas an den Plänen zum Aufbau des Freiwilligenkorps fest. Diese haben durch die Ereignisse in Haiti neuen Aufwind bekommen und sollen nach Georgievas Äußerungen eine Top-Priorität eingeräumt werden und mit Blick auf das Europäische Jahr der Freiwilligentätigkeit bis 2011 umgesetzt werden. Dafür wird die Kommission einen Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Regeln und Verfahren für die Arbeitsweise des Korps vorlegen.

Das Arbeitsumfeld im Bereich der humanitären Hilfe ist gekennzeichnet durch einen personellen Mangel sowie durch eine fehlende außenpolitische Sichtbarkeit der EU. Daher gibt es bereits seit einigen Jahren Überlegungen zur Schaffung eines Europäischen Freiwilligenkorps. Das neu zu schaffende Europäische Freiwilligenkorps soll als „Rahmen für gemeinsame Beiträge der jungen Europäer zu den Maßnahmen der humanitären Hilfe“ (Artikel 214 (5) AEUV) dienen.

Nichtregierungsorganisationen begrüßen grundsätzlich die Einbindung junger Menschen in die Entwicklungszusammenarbeit, gleichwohl halten NROen die humanitäre Hilfe für das falsche Einsatzgebiet. Der Einsatz erfordere eine umfassende professionelle Ausbildung sowie eine intensive Vorbereitung auf die humanitären Bedingungen in Katastrophengebieten.

Eine von der Kommission in Auftrag gegebene Studie kommt ebenfalls zu dem Schluss, dass ein solches Freiwilligenkorps nicht eingerichtet werden sollte. Dabei werden vier Hauptargumente angeführt:

- Junge und wenig ausgebildete Freiwillige werden kaum den Anforderungen humanitärer Krisen gerecht, was zu größeren Sicherheitsrisiken für alle Beteiligten im Einsatzgebiet führen kann. Das gilt auch für die Einrichtung eines solchen Dienstes, da das Personal nur temporär und ad hoc eingesetzt wird.
- Ein Korps europäischer Freiwilliger widerspricht der aktuellen Dezentralisierungsstrategie humanitärer Hilfe, die aus Gründen der Effizienz und Nachhaltigkeit verstärkt lokale Partner einzubinden sucht. Manche Beobachter sehen darin gar einen Rückfall in Zeiten paternalistischer Entwicklungspolitik.
- Das Nebeneinander freiwilliger und professioneller Akteure kann Doppelarbeit verursachen und Zuständigkeitsfragen aufwerfen.
- Das Europäische Amt für humanitäre Hilfe sieht sich kaum in der Lage, ein solches Korps zu verwalten. Der administrative und finanzielle Aufwand übersteigt die bisherigen Kapazitäten des Amtes, das zu den kleinsten der Kommission unterstellten Agenturen zählt.

Georgieva ließ bereits anklingen, dass der zu schaffende Kommissionsvorschlag für das Freiwilligenkorps sehr vorsichtig hinsichtlich der Details zu Finanzierung, Zweck und Mandat des Korps vorgehen müsse. Insbesondere dürften dafür keine Gelder für humanitäre Hilfe verwendet werden.

Erweiterungs- und Europäische Nachbarschaftspolitik

Annegret Bendiek und Solveig Richter (Februar 2010)

Vertragsgrundlagen	Art. 8 EUV (Nachbarschaftspolitik) und Art. 49-52 EUV (Erweiterungspolitik)
Wichtigste Reformen	<ul style="list-style-type: none">• Erstmalige vertragliche Kodifizierung von Beitrittskriterien und Verankerung der Nachbarschaftspolitik• Unterrichtung der nationalen Parlamente und des Europäischen Parlaments über einen Beitrittsantrag• Möglichkeit eines Austritts aus der EU
Umsetzungsmaßnahmen	<ul style="list-style-type: none">• Štefan Füle, Europäischer Kommissar für Erweiterung und Nachbarschaftspolitik• Begleitgesetzgebung in Deutschland, insbes. § 10, EUZBBG

Prinzipien und rechtliche Grundlagen

Die Kodifizierung der Erweiterungskriterien sowie die vertragliche Verankerung der Europäischen Nachbarschaftspolitik zeugen von einem besonderen Interesse der Union an Stabilität in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft.

Zukünftige Beitrittskandidaten müssen nicht wie bisher allein die "Grundsätze", sondern auch die "Werte" der EU (nach Art. 2 EUV) achten und sich für "ihre Förderung einsetzen" (Art. 49 EUV). Neu eingeführt wurde die Bestimmung, dass die vom Europäischen Rat vereinbarten Beitrittskriterien im Beitrittsverfahren berücksichtigt werden müssen (Art. 49 EUV). Der Europäische Rat wird damit ausdrücklich als jenes Organ angeführt, welches diese Kriterien festlegen und somit beschließen kann. De facto ändert sich an der bisherigen Praxis zunächst wenig, denn diese Referenz bezieht sich vor allem auf die Kopenhagener Kriterien von 1993, die nun - so das politische Signal - konsequent angewendet werden sollen.

Der Beitrittsantrag erfolgt weiterhin an den Rat, der einstimmig darüber beschließt (Art. 49 EUV). Die Erweiterung der EU bleibt damit von der Zustimmung aller EU-Mitgliedstaaten abhängig. Zukünftig müssen aber das Europäische Parlament sowie die nationalen Parlamente über den Beitrittsantrag unterrichtet werden. Das Europäische Parlament verfügt über ein Mitbestimmungsrecht, die genaue Einbindung der nationalen Parlamente ist hingegen nicht auf europäischer Ebene geregelt – in Deutschland verfügt der Bundestag aufgrund der Begleitgesetzgebung

über ein Mitspracherecht (siehe unten).

Für neu beigetretene Länder gelten sämtliche Änderungen des Vertrages von Lissabon. Dies gilt insbesondere für die Entscheidungs- und Partizipationsrechte der Mitgliedstaaten sowie die personelle Besetzung der Europäischen Kommission und des Europäischen Parlaments. Für jedes neue Mitgliedsland werden die konkreten Quoten neu ausgehandelt. Mit dieser Regelung soll insbesondere die Aufnahmefähigkeit der EU bewahrt werden.

Mit der Reform wird erstmals ein Austritt aus der EU formell möglich und rechtlich geregelt (Art. 50 EUV), ein regelrechter Ausschluss durch andere Mitgliedstaaten, der über die bisher auch mögliche Suspendierung der Mitgliedsrechte hinaus geht, ist jedoch nicht vorgesehen.

Im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) verpflichtet sich die Union, besondere Beziehungen zu den Ländern ihrer Nachbarschaft zu entwickeln, "um einen Raum des Wohlstands und der guten Nachbarschaft zu schaffen, der auf den Werten der Union aufbaut und sich durch enge, friedliche Beziehungen auf der Grundlage der Zusammenarbeit auszeichnet." Im Unterschied zur Erweiterungspolitik der Union ist der Beitritt zur EU in der ENP nach Artikel 8 EUV nicht explizit vorgesehen. Gleichwohl kann jeder europäische Staat, der im Rahmen der ENP mit der Union besondere vertragliche Beziehungen unterhält, beantragen, Mitglied der Union zu werden.

Die Union kann in der Europäischen Nachbarschaftspolitik „spezielle Übereinkünfte mit den betreffenden Ländern schließen“, die mit gegenseitigen Rechten und Pflichten einhergehen sowie die Möglichkeit zu gemeinsamem Vorgehen eröffnen können. Zur Durchführung dieser Abkommen finden regelmäßige Konsultationen zwischen der Union und den ENP-Ländern statt. Mit der erstmaligen vertraglichen Nennung der ENP ergeben sich keine rechtlich substantiellen Neuerungen für das Politikfeld. Soll heißen: Auch können mit den ENP-Ländern Assoziierungsabkommen wie das „vertiefte Abkommen“ mit der Ukraine oder das „nouvel instrument“ mit Marokko abgeschlossen werden.

Neues Zusammenspiel der Akteure

Mit dem Vertrag von Lissabon hat es auch einige institutionelle Neuerungen gegeben, die Auswirkungen auf die Nachbarschaft- und Erweiterungspolitik der EU haben.

Insbesondere sind im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik die Ernennung der Hohen Vertreterin, die gleichzeitig Vizepräsidentin der Europäischen Kommission ist, sowie die Einrichtung eines Europäischen Auswärtigen Dienstes zu nennen. In der neu einberufenen Kommission sind zudem erstmals Erweiterung und Europäische Nachbarschaftspolitik einem einzigen Kommissar, dem Tschechen Štefan Füle, zugewiesen worden. Noch sind Weisungsketten, institutionelle Vernetzung und Verfahren erst im Aufbau begriffen, so dass die Auswirkungen auf die beiden Politikbereiche noch nicht in vollem Umfang abzuschätzen sind.

Eine wichtige Herausforderung ist die Zusammenarbeit zwischen dem Kommissar, Stefan Füle und der Hohen Vertreterin Catherine Ashton in der Implementierung europäischer Nachbarschaftspolitik: In der ENP führt der Rat auch weiterhin die politischen Dialoge, während die Kommission die Außenwirtschaftsbeziehungen gestaltet. Während Štefan Füle beispielsweise für die bilateralen Beziehungen mit Israel und Palästina zuständig ist, liegt der Nahostfriedensprozess in Ashtons Tätigkeitsbereich. Künftig ist zu erwarten, dass die Programmierung der ENP stärker in den Händen der Hohen Vertreterin liegt und die technische Implementierung des ENPI weiterhin von der Europäischen Kommission bzw. von EuropeAid übernommen wird.

Bei der Politikformulierung intendiert der Lissabon Vertrag, der europäischen Nachbarschaftspolitik als Querschnittspolitik mehr inhaltliche Kontinuität zu verleihen, indem die Hohe Vertreterin in ihrer Doppelfunktion als Vizepräsidentin der Europäischen Kommission dem Außenministerrat vorsitzt. Dieser Versuch aber relativiert sich durch den Bedeutungszuwachs des Europäischen Rats als außenpolitischem Agendasetzer, dessen Initiativfunktion mit dem Vertrag von Lissabon weiter gestärkt wurde.

Bisher hatten die wechselnden EU-Präsidentschaften ihre außenpolitischen Steckbriefe insbesondere in der Europäischen Nachbarschaftspolitik gepflegt. Diese Handschrift tragen beispielsweise die vergangenen Regionalinitiativen in der Europäischen Nachbarschaftspolitik wie die nördliche Dimension, die Mittelmeerunion sowie die östliche Partnerschaft. Ungarn hat bereits im Rahmen der Trioratspräsidentschaft (Spanien, Belgien, Ungarn) für seine Ratspräsidentschaft (ab Januar 2011) eine weitere Makroregionenstrategie nun für den Donaauraum angekündigt. Wohlwollend ließen sie sich als Betonung regionaler Präferenzen der EU-Staaten im Nachbarschaftsraum interpretieren. Mindestens ebenso sehr aber stehen sie für einen außenpolitischen Klientelismus. Dieser jedoch widerspricht dem im Vertrag von Lissabon nochmals bekräftigten Prinzip der vertikalen Kohärenz, also dem Bemühen, mitgliedstaatliches Handeln mit den Zielen der Union in Einklang zu bringen (Art. 24 Abs. 2 und 3 EUV).

Das Konzertierungsverfahren in den verschiedenen sektoriellen Fragen der Nachbarschaftspolitik - von den Makrofinanzhilfen bis hin zur Zusammenarbeit im Bereich von Justiz und Inneres - ist insgesamt eher noch komplexer geworden. Abstimmung ist nunmehr zwischen Ratspräsident, Kommissar, Hoher Vertreterin und der auf der Arbeitsebene auch weiterhin rotierenden Ratspräsidentschaft. Ob hier eine einheitliche Stimme geschaffen werden kann, darf bezweifelt werden.

Für die Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik sind die Änderungen im GASP-Bereich - durch den gleichzeitigen Einsatz von unterschiedlichen außenpolitischen Instrumenten und ihrer engen inhaltlichen Verschränkung - nicht nur im Westlichen Balkan, sondern auch in der östlichen und südlichen Nachbarschaft von Bedeutung. Die Umwandlung der bisherigen Delegationen der Europäischen Kommission in Delegationen der Europäi-

schen Union erweitert die Bandbreite der Aufgaben dieser Delegationen und kann zu einer stärkeren Verzahnung von Erweiterungs- bzw. Nachbarschafts- und Außenpolitik in den einzelnen Ländern führen. Dies ist besonders für den Westlichen Balkan relevant, da die EU in einigen (potentiellen) Beitrittskandidaten mit einer Reihe von GASP- und GSVP-Instrumenten vertreten ist, etwa Sonderbeauftragten und zivilen bzw. militärischen Missionen. Gleiches gilt auch für den östlichen Nachbarschaftsraum, mit dem Unterschied, dass diesen Ländern nicht die Beitrittsperspektive offensteht.

Gleichzeitig wirkt aber auch die zurzeit noch strittigen Kompetenzabgrenzungen zwischen der Hohen Vertreterin, respektive den Mitgliedstaaten und der Kommission im Bereich der GASP in die Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik hinein. Noch sind etwa die Weisungsstränge von Brüssel in die Delegationen sowie die zukünftige Rolle der Vertretungen/Botschaften der Mitgliedstaaten unklar. Auch haben unabhängig voneinander die spanische Ratspräsidentschaft und die Hohe Vertreterin im ersten Halbjahr Westbalkan-Konferenzen angekündigt – nicht gerade ein Zeichen kohärenter Außen- und Erweiterungspolitik in der Region. Wer somit letztlich in den Hauptstädten der (potentiellen) Beitrittskandidaten die entscheidenden politischen Signale sendet und damit dem Land den Kurs vorgibt, ist noch offen.

Die institutionelle Neugestaltung der Ratsstrukturen hat auf die Erweiterungspolitik nur formelle Auswirkungen. Die Berichterstattung der Kommission in den beiden Bereichen (Länder mit laufenden Beitrittsverfahren/weitere Länder des Westbalkans) erfolgt an den Rat für Allgemeine Angelegenheiten. Bereits die schwedische Ratspräsidentschaft hatte hier die Trennung der Berichterstattung zwischen Allgemeinen und Auswärtigen Angelegenheiten im Dezember 2009 aufgehoben.

Schließlich hat das Europäische Parlament den Entschließungsantrag für ein interinstitutionelles Rahmenabkommen zwischen Kommission und Parlament am 9. Februar 2010 verabschiedet und damit seinen Anspruch auf mehr Mitsprache auch im Hinblick auf Fragen der Nachbarschafts- und Erweiterungspolitik weiter verdeutlicht. Nach den Forderungen des EP soll die monatliche Frage-Antwort-Sitzung mit dem Kommissionspräsidenten nun auch die Hohe Vertreterin / Vizepräsidentin der Kommission mit einschließen. Auch hat das Parlament etwa Anhörungen hoher Beamter des EADs verlangt. Die Kommission verpflichtete sich hier aber lediglich zu einem transparenten Verfahren für die Ernennung von Sonderbeauftragten und Botschaftern. Das endgültige Rahmenabkommen zwischen Kommission und EP wird voraussichtlich Ende des 1. Halbjahrs 2010 verabschiedet.

Dass das Europäische Parlament seinen neuen Einfluss geltend machen wird, hat es eindrücklich unter Beweis gestellt. In der Erweiterungspolitik bzw. der Politik gegenüber dem Westlichen Balkan hat sich das Parlament bisher als ein starker Förderer der Länder gezeigt, etwa in der Frage der Aufhebung der Visapflicht. In der ENP hat sich das Europäische Parlament sehr nachdrücklich für die Einhaltung von Menschenrechten und demo-

kratischen Standards sowie für die Zusammenarbeit mit nicht-staatlichen Akteuren in Drittstaaten eingesetzt. Im Zuge der gestärkten Rolle des Europäischen Parlaments im institutionellen Gefüge der EU könnten stärkere Impulse auf die EU-Politik in Fragen der Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik zu erwarten sein.

Auswirkungen des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zum Lissabon Vertrag

Die Begleitgesetzgebung in Deutschland nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Vertrag von Lissabon hat auch Auswirkungen auf die Erweiterungspolitik Deutschlands. § 10 EUZBBG sieht vor, dass der Bundestag das Recht hat, eine Stellungnahme zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen abzugeben. Vor der abschließenden Entscheidung im (Europäischen) Rat soll die Bundesregierung Einvernehmen mit dem Bundestag herstellen. Obgleich es zum jetzigen Zeitpunkt noch keinen derartigen Fall gab, ist davon auszugehen, dass nicht nur die zuständigen Ausschüsse des Bundestags sich des Themas annehmen, sondern auch in einer Aussprache im Plenum über die Eröffnung von Beitrittsverhandlungen debattiert wird. Zwar ist die Bundesregierung nicht an die Auffassung des Bundestages gebunden, doch wird sie politisch nur schwer an ihr vorbeikommen. Das Verfahren wird 2010 erstmals wohl bei der möglichen Eröffnung von Beitrittsverhandlungen mit Island und eventuell mit Makedonien zur Anwendung kommen.

Die Auswirkungen der neuen Begleitgesetzgebung auf die Erweiterungspolitik der Bundesregierung werden aus jetziger Perspektive eher prozeduraler denn substantieller Natur sein, schließlich hat sich die Bundesregierung auch in der Vergangenheit eng mit dem Parlament abgestimmt. Dennoch ist nicht auszuschließen, dass sich daraus eine neue politische Dynamik in Brüssel und in Berlin entwickelt. Zum einen kann es zu einer stärker öffentlichen Debatte über Erweiterungsfragen in Deutschland führen, die die politische Linie der Bundesregierung beeinflussen kann. Zum anderen besitzen die Vertreter der Bundesregierung in Brüssel im Europäischen Rat im Falle der Eröffnung von Beitrittsverhandlungen eine eingeschränkte Entscheidungshoheit, denn sie müssen in jedem Fall den Bundestag zunächst anhören. Noch ist unklar, wann formell der Zeitpunkt für die Bundesregierung gekommen ist, das Verfahren zur Stellungnahme einzuleiten. Dies kann etwa mit dem Vorliegen des *avis* der Kommission und deren Empfehlung zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen sein. Doch kann dies im Zweifelsfall auch erst dann geschehen, wenn sich der Europäische Rat faktisch und politisch auf die Eröffnung von Beitrittsverhandlungen geeinigt hat. Die Bundesregierung hat aus jetziger Perspektive einige zeitliche Spielräume, so dass sich die Beteiligungsrechte des Parlaments für die Beitrittsverfahren im Falle einer frühzeitigen Information kaum auswirken werden. Es kann jedoch ebenso bei einer sehr späten Einschaltung des Bundestages jedoch ebenso zu starken Verzögerungen in Brüssel kommen. So kann es etwa auch den Fall geben, dass in der einem Gipfel typischen Verhandlungsdynamik eine

politische Einigung erzielt wurde, der Rat aber formell nicht entscheiden kann. Die entstehenden Verzögerungen in Brüssel mögen dann zwar rein prozeduraler Natur sein, können jedoch insbesondere für die Beitrittskandidaten zu einem frustrierenden Prozess werden.

Zur Einschätzung der Auswirkungen des Vertrags von Lissabon auf die Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik

Der Vertrag von Lissabon schafft die rechtlichen und institutionellen Bedingungen, die garantieren, dass die Union für neue Mitglieder offen bleibt. Hierbei pocht die EU mehr denn je auf die Einhaltung und Förderung ihrer demokratischen und rechtlichen Grundlagen. Was für die Nachbarn ohne Beitrittsperspektive gilt, gilt für die Nachbarn mit Beitrittsperspektive umso mehr.

Faktisch wird sich mit dem Vertrag von Lissabon weder an den Beitrittsverfahren noch an den großen politischen Linien Grundlegendes ändern, möglicherweise aber an der Ausgestaltung der EU-Politik gegenüber einzelnen Ländern. Noch ist aber die Entwicklung der zentralen Institutionen wie der Kommission, der Hohen Vertreterin und des Europäischen Auswärtigen Dienstes zu sehr im Fluss um abschätzen zu können, wie stark hier institutionelle und prozedurale Veränderungen Auswirkungen auf die Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik in Brüssel und in den (potentiellen) Beitrittsländern bzw. ENP-Ländern haben werden. Die Mitgliedstaaten werden durch das Einstimmigkeitsprinzip im Europäischen Rat weiter die politische Steuerung in ihren Händen halten, während die Europäische Kommission die (Vor-)Beitrittsverfahren substantiell betreuen und somit voran bringen wird. Hier hat natürlich auch der tschechische Kommissar Štefan Füle gewisse Spielräume. So bleibt etwa abzuwarten, ob die Zusammenlegung der Nachbarschafts- und der Erweiterungspolitik eine politische Signalwirkung in den jeweiligen Ländern entfalten wird – etwa von den potentiellen Beitrittskandidaten als Abkehr von der Beitrittsperspektive gedeutet wird. Tschechien hat sich in der Vergangenheit aber für die Erweiterung der EU stark gemacht, so dass zu erwarten ist, dass er sich – wie auch die Kommissare vor ihm – für weitere Beitritte und zügige Beitrittsverfahren stark machen wird. Auch bieten sich den Mitgliedsländern und der Kommission Spielräume, wie die Bewertung des Kriteriums der Einhaltung und Förderung der „Werte“ der EU zu deuten ist – ob sie nur bisherige Praxis im Rahmen der Prüfung der Einhaltung der Kopenhagener Kriterien widerspiegelt oder tatsächlich zu einer (noch) stärkeren Konditionalitätspolitik bei Menschen- und Grundrechten führt.

Änderungen des Lissabonner Vertrages

Andreas Maurer (Juni 2012)

Seit der Unterzeichnung des Vertrags von Lissabon am 13. Dezember 2007 sind mehrere Änderungen der EU-Verträge eingeleitet worden. Damit sollen zum einen die während des schwierigen Ratifikationsprozesses gegenüber Irland und der Tschechischen Republik zugesagten Garantien umgesetzt werden. Zum anderen mussten auf Grund dem verspäteten Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags die Übergangsbestimmungen betreffend die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments angepasst werden. Zuletzt brachte der Europäische Rat eine begrenzte Vertragsänderung auf den Weg, um mit der Änderung von Artikel 136 AEUV die Rechtsgrundlage für die Europäischen Stabilitätsmechanismus zu stärken. Ungeachtet der Tatsache, dass diese Vertragsanpassungen noch nicht in Kraft getreten sind, belegen sie die Fortsetzung einer von den EU-Organen und den Mitgliedstaaten angetriebenen Dynamik zur Anpassung der primärrechtlichen Integrationsgrundlagen an akute Herausforderungen, die keinen Aufschub bis zu einer umfassenderen Vertragsrevision dulden. Insofern kann die mit dem Lissabonner Vertrag sanktionierte Normenhierarchie zu seiner Ergänzung, Anpassung und Änderung als durchaus gelungen bewertet werden.

Artikel 48(3) EUV: Vertragsänderung zur Einfügung eines Protokolls zu den Anliegen der irischen Bevölkerung bezüglich des Vertrags von Lissabon

Im Anschluss an den negativen Ausgang des irischen Referendums zum Lissabonner Vertrag vom 12. Juni 2008 beschloss der Europäische Rat auf seiner Tagung vom 11. und 12. Dezember 2008, dass im Hinblick auf die vom irischen Premierminister vorgebrachten Anliegen der irischen Bevölkerung im Zusammenhang mit der Steuerpolitik, dem Recht auf Leben, Bildung und Familie und der traditionellen Neutralitätspolitik Irlands rechtliche Garantien gegeben werden sollten, die sowohl Irland als auch den anderen Mitgliedstaaten entgegenkommen.⁹⁴ Der Europäische Rat nahm am 19. Juni 2009 einen Beschluss zu den Anliegen der irischen Bevölkerung bezüglich des Vertrags von Lissabon an und erklärte hierbei, dass anlässlich des Abschlusses des nächsten Beitrittsvertrags die Bestimmungen dieses Beschlusses in ein Protokoll aufgenommen werden, das dem EUV und dem AEUV beigefügt wird.⁹⁵ Im Anschluss an diesen Beschluss und auf Grundlage von Artikel 48(2) EUV legte die irische Regierung am 20. Juli 2011 einen Entwurf für ein Protokoll zu den Anliegen der irischen Bevölkerung bezüglich des Vertrags von Lissabon

⁹⁴ Vgl. Europäischer Rat; Tagung am 11./12. Dezember 2008, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Pkt 3 und Anlage 1 der Schlussfolgerungen; 17271/1/08, Rev. 1, Brüssel 13. Februar 2009.

⁹⁵ Vgl. Europäischer Rat; Tagung am 18./19. Juni 2009, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Kap. I und Anlagen 1 bis 3 der Schlussfolgerungen; 11225/2/09, Rev. 2, Brüssel 10. Juli 2009.

vor. Der Ministerrat leitete diesen Vorschlag am 11. Oktober 2011 dem Europäischen Rat zu, dessen Präsident dann das Parlament am 25. Oktober 2011 auf der Grundlage von Artikel 48 (1) EUV konsultierte und gemäß Artikel 48(3) Unterabsatz 2 EUV um die Zustimmung des Parlaments ersuchte, keinen Konvent einzuberufen und stattdessen die Vertragsergänzung auf dem Wege einer „kleinen Regierungskonferenz“ in die Wege zu leiten. Das Parlament stimmte diesem Ersuchen sowie dem Protokollentwurf am 18. April 2012 mit 586 gegen 26 Stimmen bei 34 Enthaltungen zu.⁹⁶

Artikel 48(3) EUV, die Zweite: Vertragsänderung zur Einfügung eines Protokolls über die Anwendung der Grundrechtecharta auf die Tschechische Republik

Auf der Tagung des Europäischen Rates vom 29. und 30. Oktober 2009 kamen die Staats- und Regierungschefs der EU überein, dass der Lissabonner Vertrag zum Zeitpunkt des Abschlusses des nächsten Beitrittsvertrages geändert werden sollten, indem dem EUV und dem AEUV ein Protokoll über die Anwendung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union auf die Tschechische Republik beigefügt wird.⁹⁷ Dieses Protokoll sollte letztlich dazu dienen, dass die Ausnahmebestimmungen des Lissabonner Vertragsprotokolls Nr. 30 über die Anwendung der Grundrechtecharta in Polen und Großbritannien auf die Tschechische Republik ausgedehnt werden. Der Ständige Vertreter der Tschechischen Republik bei der EU legte dem Ministerrat am 5. September 2011 einen Entwurf seiner Regierung auf der Grundlage von Artikel 48(2) EUV zur Ergänzung der Verträge durch die Beifügung eines Protokolls über die Anwendung der Grundrechtecharta auf die Tschechische Republik vor. Der Ministerrat unterbreitete dem Europäischen Rat am 11. Oktober 2011 einen entsprechenden Vorschlag, woraufhin der Europäische Rat das Parlament nach Artikel 48(3) Unterabsatz 1 EUV konsultierte, ob die vorgeschlagenen Vertragsänderungen geprüft werden sollten. Das Parlament berät seitdem einen umfassenden Bericht zur Frage der Gültigkeit und Anwendbarkeit der Grundrechtecharta in Großbritannien, Polen und der Tschechischen Republik. Hierbei schlägt der Berichterstatter Andrew Duff vor, den Europäischen Rat aufzufordern, die vorgeschlagene Änderung der Verträge nicht weiter zu prüfen, weil (a) das Tschechische Parlament den Vertrag von Lissabon ohne Vorbehalte ratifiziert hat, (b) sich der tschechische Senat am 6. Oktober 2011 gegen eine Anwendung des Protokolls Nr. 30 auf die Tschechische Republik aussprach, (c) es zweifelhaft erscheint, ob sich im tschechischen Parlament überhaupt die erforderliche Mehrheit für die Ratifizierung des neuen Protokolls über die Erstreckung des Protokolls Nr. 30 auf die Tschechische Republik finden wird und weil (d) nicht auszu-

⁹⁶ Vgl. Europäisches Parlament; Entschließung des Europäischen Parlaments vom 18. April 2012 zu dem Entwurf eines Protokolls zu den Anliegen der irischen Bevölkerung bezüglich des Vertrags von Lissabon (Artikel 48 Absatz 3 des Vertrags über die Europäische Union) (00092/2011 – C7-0387/2011 – 2011/0815 – (NLE)), Dok. Nr. P7_TA-PROV(2012)0124.

⁹⁷ Vgl. Europäischer Rat; Tagung am 18./19. Juni 2009, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Pkt 2 und Anlage I der Schlussfolgerungen; 15265/1/09, Rev. 1, Brüssel 1. Dezember 2009.

schließen ist, dass vor dem tschechischen Verfassungsgericht gegen dieses neue Protokoll geklagt würde.⁹⁸ Die Abstimmung über den Parlamentsbericht ist gegenwärtig für die Plenarsitzung am 11. September 2012 angesetzt.

Artikel 14(2) und Artikel 48(3) EUV: Vertragsänderung zur Einfügung eines Protokolls zur Änderung des Protokolls (Nr. 36) über die Übergangsbestimmungen im Hinblick auf die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments

Entsprechend Artikel 14(2) EUV liegt die Höchstzahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments bei 751 Mitgliedern. Jeder Mitgliedstaat ist mit mindestens sechs Abgeordneten vertreten; die maximale Sitzzahl liegt bei 96. Somit können 15 Abgeordnete mehr in das Europäische Parlament entsandt werden als ex-Artikel 190(2) EGV (736 MdEP) in der durch Artikel 2 des Protokolls Nr. 10 über die Erweiterung der Europäischen Union angepassten Form. Bereits die Regierungskonferenz am 13. Dezember 2007, bei der der Vertrag von Lissabon unterzeichnet wurde, befasste sich mit den Auswirkungen eines – ursprünglich für den 1. Januar 2009 vorgesehenen – Inkrafttretens des Vertrags auf die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments in der Legislaturperiode 2009-2014. Der Vertrag macht dabei keine Angaben über die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments. Nach Artikel 14(2)UAbs. 2 EUV ist hierzu ein Beschluss des Europäischen Rates auf der Grundlage eines Vorschlags des Parlaments erforderlich. Einen entsprechenden Beschlussentwurf legte das EP mit seiner EntschlieÙung vom 11. Oktober 2007 vor (EP Dok. 2007/2169(INI)⁹⁹). Der Europäische Rat stimmte diesem Vorschlag am 14. Dezember 2007 mit der Maßgabe zu, die Anzahl der Italien zustehenden Abgeordneten nicht, wie vom EP vorgeschlagen, mit 72, sondern mit 73 festzusetzen. Im Ergebnis wurden somit zwölf Mitgliedstaaten 18 zusätzliche Parlamentssitze zugeordnet. Die Zuordnung folgte der Annahme, dass über die 15 hinzukommenden Sitze hinaus drei weitere Plätze zu vergeben wären, weil drei der 99 an Deutschland gebundenen Sitze entsprechend der vertraglich definierten Höchstzahlenregelung frei werden würden.

Aufgrund des ablehnenden Votums in Irland im Juni 2008 und des anschließenden Ratifikationsstillstands in den ausstehenden Mitgliedstaaten musste die ursprünglich geplante Anwendung des Lissabonner Vertrages auf die Zusammensetzung des EP nach den Wahlen im Juni 2009 ausgesetzt werden. Die Zusammensetzung des EP erfolgte somit auf der Grundlage des Vertrags von Nizza. Nach Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages am 1. Dezember 2009 bestand somit eine Grauzone hinsichtlich der rechtsgültigen Überführung der Einigung zwischen Europäischem Rat und Europäischem Parlament in den Vertragsrahmen.

⁹⁸ Vgl. Europäisches Parlament; Zweiter Entwurf eines Berichts über den Entwurf eines Protokolls über die Anwendung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union auf die Tschechische Republik (Artikel 48 Absatz 3 des Vertrags über die Europäische Union)(0091/2011 – C7-0385/2011 – 2011/0817(NLE)), Dok. Nr. PE474.039v01-00, Brüssel, 4. April 2012.

⁹⁹ Vgl. ABl. C 227 E vom 4.9.2008, S. 132.

Vor diesem Hintergrund einigte sich der Europäische Rat am 11./12. Dezember 2008 in einer Erklärung darauf, nach Inkrafttreten des neuen Vertrags die Zahl der Europaabgeordneten entsprechend dem Beschlussentwurf vom Dezember 2007 zu erhöhen.¹⁰⁰ Da aber der Vertrag in Verbindung mit dem Beschlussentwurf nicht nur eine Erhöhung der Gesamtzahl der Abgeordneten von 736 auf 751, sondern auch eine Verminderung der Anzahl der 99 im Juni 2009 gewählten deutschen Abgeordneten auf 96 impliziert hätte und aus demokratiepolitischen Gründen keine Abberufung der überzähligen Parlamentarier möglich erschien, musste eine Vorkehrung für die zeitlich bis 2014 befristete Erhöhung der im EUV verankerten Sitzanzahl von 751 auf 754 getroffen werden.

Hierzu unterbreitete die spanische Regierung am 4. Dezember 2009 einen Vorschlag, dem zufolge Artikel 2 des Protokolls (Nr. 36) über die Übergangsbestimmungen zum Vertrag von Lissabon durch eines Änderungsprotokoll ergänzt werden sollte: Entsprechend diesem Vorschlag setzt sich das EP bis zum Ende der laufenden Legislaturperiode aus 754 Abgeordneten zusammen, wobei die zusätzlichen 18 Mandate Spanien (vier Sitze), Frankreich, Österreich und Schweden (je zwei Sitze) und Bulgarien, Italien, Lettland, Malta, Niederlande, Polen, Slowenien und dem Vereinigten Königreich (je ein Sitz) zugewiesen werden. Auf Grundlage dieses Vorschlags konsultierte der Europäische Rat am 11. Dezember 2009 das Europäische Parlament und die Europäische Kommission nach Artikel 48(3) EUV. Sowohl das Parlament (am 6. Mai 2010 mit 499 gegen 94 Stimmen bei 4 Enthaltungen¹⁰¹) als auch die Kommission (am 27. April 2010) gaben jeweils befürwortende Stellungnahmen zu den vorgeschlagenen Änderungen ab. Zudem stimmte das Parlament auch der Einberufung einer Regierungskonferenz ohne Einberufung eines vorgelagerten Konvents zu. Hieran anschließend beschloss der Europäische Rat am 17. Juni 2010, eine Regierungskonferenz einzuberufen, deren Mandat das von Spanien vorgeschlagene Änderungsprotokoll bilden sollte.¹⁰² Die Verhandlung und die Unterzeichnung des Änderungsprotokolls erfolgten im Rahmen der vom spanischen Ratsvorsitz am 23. Juni 2010 einberufenen Regierungskonferenz in Brüssel.

Artikel 48(6): Vertragsergänzung zur Änderung von Artikel 136 AEUV

Der Europäische Rat beschloss am 24./25. März 2011, dass der AEUV geändert werden soll, damit die Einrichtung eines Stabilitätsmechanismus

¹⁰⁰ Vgl. Europäischer Rat; Tagung am 11./12. Dezember 2008, Anhang: Erklärung des Europäischen Rates - Vertrag von Lissabon - Übergangsmaßnahmen betreffend die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments, 17271/1/08, Rev. 1, Brüssel 13. Februar 2009, S. 14.

¹⁰¹ Vgl. Europäisches Parlament; Entschließung des Europäischen Parlaments vom 6. Mai 2010 zu dem Entwurf eines Protokolls zur Änderung des Protokolls Nr. 36 über die Übergangsbestimmungen betreffend die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments bis zum Ende der Wahlperiode 2009-2014: Stellungnahme des Europäischen Parlaments (Artikel 48 Absatz 3 des EU-Vertrags) (17196/2009 - C7-0001/2010 - 2009/0813(NLE)), Dok. Nr. P7_TA(2010)0148.

¹⁰² Vgl. Beschluss des Europäischen Rates 2010/350/EU vom 17. Juni 2010, ABl. Nr. L 160 vom 26.6.2010, S. 5.

zur Wahrung der Stabilität des Euro-Währungsgebiets ermöglicht wird.¹⁰³ Darüber hinaus erzielten die Staats- und Regierungschefs Einvernehmen über die tatsächliche Schaffung eines solchen ständigen Stabilitätsmechanismus, des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) sowie über dessen Instrumente, Institutionen und Funktionsmerkmale. Der ESM soll ab Juli 2013 die Aufgaben des derzeitigen, bis Juni 2013 befristeten Euro-Rettungsschirms übernehmen. Konkret soll Aufgabe des ESM sein, „Finanzmittel zu mobilisieren und den Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets, die schwerwiegende Finanzierungsprobleme haben oder denen solche Probleme drohen, unter strikten Auflagen eine Finanzhilfe bereitzustellen, um die Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt zu wahren“ (Schlussfolgerungen des Europäischen Rates.) Über diesen Mechanismus wird Staaten mit hoher Staatsverschuldung eine Refinanzierung zu niedrigeren Zinssätzen ermöglicht, da sie sonst auf den Kapitalmärkten sehr hohe Risikoaufschläge entrichten müssten und damit ihr Schuldenproblem weiter verschärfen würden. Über die Zinsstruktur beschließt der ESM-Verwaltungsrat, wobei die Zinsfestsetzung nach den Grundsätzen des IWF erfolgen soll. Zur Einrichtung des ESM ist jedoch eine kompetenzielle Änderung des AEUV erforderlich, die die Schaffung dieses Mechanismus ins Verhältnis zur Nichtbeistandsklausel des Artikels 125 AEUV setzt und diese Norm unberührt hält.

Dieser Vertragsänderung ging eine komplexe Beschlusskette der Staats- und Regierungschefs des Europäischen Rates und der Euro-Gruppe voraus. Am 28./29. Oktober 2010 verständigte sich der Europäische Rat zunächst darauf, einen permanenten Krisenmechanismus zu schaffen, um die finanzielle Stabilität des Euro-Währungsgebiets als Ganzes sicherzustellen. In einer Erklärung der Eurogruppe vom 28. November 2010 wurden anschließend Eckpunkte für einen solchen, permanenten Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) festgelegt. Auf der Tagung des Europäischen Rates am 16./17. Dezember 2010 einigte sich der Europäische Rat sodann in Anlehnung an einen Vorschlag der belgischen Regierung auf die vertragliche Schaffung einer Öffnungsklausel für die Einführung eines dauerhaften ESM im AEUV.¹⁰⁴ Formal wurde die Vertragsänderung mit dem Beschluss des Europäischen Rates vom 23. März 2011 eingeleitet. Konkret ging es darum, Artikel 136 AEUV um eine Bestimmung zu ergänzen, die die Einrichtung eines Stabilitätsmechanismus ausdrücklich ermöglicht: „Die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, können einen Stabilitätsmechanismus einrichten, der aktiviert wird, wenn dies unabdingbar ist, um die Stabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt zu wahren. Die Gewährung aller erforderlichen Finanzhilfen im Rahmen des Mechanismus wird strengen Auflagen unterliegen.“ Diese Vertragsergänzung erfolgt auf der Grundlage von Artikel 48(6) EUV, der dem Europäischen Rat die Möglichkeit einräumt, unbeschadet der Verteilung der

¹⁰³ Vgl. Europäischer Rat; Tagung am 24./25. März 2012, Anhang II: Vereinbarung über die Merkmale des ESM, EUCO 10/1/11, Rev. 1, Brüssel 20. April 2011.

¹⁰⁴ Vgl. Europäischer Rat; Tagung am 16./17. Dezember 2010, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Kapitel I und Anhänge 1 bis 3, EUCO 30/1/10, Rev. 1, Brüssel, 25. Januar 2011.

Zuständigkeiten zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten nach Anhörung des Parlaments einen Beschluss zur Änderung aller oder eines Teils der Bestimmungen des Dritten Teils des AEUV zu erlassen. Das Parlament gab am 23. März 2011 mit 494 gegen 100 Stimmen bei 9 Enthaltungen ein positives Votum zum Ergänzungsentwurf ab, obgleich es substantielle Änderungsvorschläge vorgebracht hatte, die der Europäische Rat nicht aufnahm.¹⁰⁵ So sollte Artikel 136(1) AEUV die Einrichtung des ESM von einer expliziten Empfehlung der Kommission abhängig machen und nur nach Anhörung des EP beschlossen werden dürfen. Die Gewährung der erforderlichen Finanzhilfen im Rahmen des ESM sollten auf der Grundlage eines Vorschlags der Kommission beschlossen werden. Und schließlich forderte das Parlament, das die „Grundsätze und Regeln für die für die Finanzhilfen im Rahmen des Mechanismus geltenden Auflagen und ihre Kontrolle [...] in einer nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erlassenen Verordnung festgelegt“ werden. In der vom Europäischen Rat dagegen angenommenen Fassung wird der ESM jedoch durch einen Vertrag zwischen den Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets als zwischenstaatliche Organisation mit Sitz in Luxemburg nach dem Völkerrecht errichtet.

Die Änderung von Artikel 136 AEUV soll am 1. Januar 2013 in Kraft treten; der ESM könnte dann nahtlos die Aufgabe der im Juni 2013 auslaufenden EFSF und des EFSM übernehmen. Der Vertrag zum ESM wurde in einer ersten Fassung am 11. Juli 2011 unterzeichnet, dann aber in Folge der Beschlüsse zum Fiskalpakt überarbeitet und am 2. Februar 2012 erneut unterzeichnet.

¹⁰⁵ Vgl. Europäisches Parlament; Entschließung des Europäischen Parlaments vom 23. März 2011 zu dem Entwurf eines Beschlusses des Europäischen Rates zur Änderung des Artikels 136 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union hinsichtlich eines Stabilitätsmechanismus für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist (00033/2010 – C7-0014/2011 – 2010/0821(NLE)), Dok. Nr. P7_TA(2011)0103.

Anhang

Anwendungsbereiche für das ordentliche Gesetzgebungsverfahren im Vertrag von Lissabon

	Politikfeld	Neue Rechtsgrund- lage	Bisherige Rechtsgrund- lage	Bemerkungen
1.	Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse	Art. 14 AEUV	16 EGV	Neu, bisher keine Rechtsgrundlage für Gesetzgebungsmaßnahmen
2.	Einzelheiten des Rechts auf Zugang zu Dokumenten	Art. 15(3) AEUV	255(2) EGV	
3.	Schutz personenbezogener Daten	Art. 16(2) AEUV	286(2) EGV	
4.	Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierungen aufgrund der Staatsangehörigkeit	Art. 18 AEUV	12 EGV	
5.	Grundprinzipien für Fördermaßnahmen im Bereich der Nichtdiskriminierung Art.	Art. 19(2) AEUV	13(2) EGV	
6.	Bestimmungen zur Erleichterung der Wahrnehmung des Rechts der Unionsbürger, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten	Art. 21(2) AEUV	18(2) EGV	
7.	Verfahren und Bedingungen zur Bürgerinitiative	Art. 24 AEUV		Neu
8.	Zusammenarbeit im Zollwesen	Art. 33 AEUV	135 EGV	
9.	Anwendung der Wettbewerbsregeln auf die gemeinsame Agrarpolitik	Art. 42 in Verb. mit Art. 43(2) AEUV	36 EGV	Neuerung , bisher qualifizierte Mehrheit im Rat und einfache Stellungnahme des EP
10.	Gesetzgebungsakte in der gemeinsamen Agrarpolitik	Art. 43(2) AEUV	37(2) EGV	Neuerung , bisher qualifizierte Mehrheit im Rat und einfache Stellungnahme des EP
11.	Freizügigkeit der Arbeitnehmer	Art. 46 AEUV	40 EGV	

12.	Maßnahmen der sozialen Sicherheit für Arbeitnehmer, die in der Gemeinschaft zu- und abwandern	Art. 48 AEUV	42 EGV	Neuerung , Verfahren mit „Notbremse“: Ist ein Mitgliedstaat der Auffassung, dass Maßnahmen grundlegende Aspekte seines Systems der sozialen Sicherheit, insbesondere dessen Anwendungsbereich, Kosten oder finanzielle Struktur, oder dessen finanzielle Ausgewogenheit beeinträchtigen, so kann er beantragen, dass der Europäische Rat mit der Frage befasst wird. Das Verfahren wird dann ausgesetzt. Der Europäische Rat muss innerhalb einer Frist von vier Monaten die Frage an den Rat zurücküberweisen, damit das Verfahren fortgesetzt wird, oder die Kommission um Vorlage eines neuen Vorschlags ersuchen. Bisher Mitentscheidung mit einstimmiger Entscheidungsfindung im Rat
13.	Niederlassungsrecht	Art. 50(1) AEUV	44 EGV	
14.	Ausschluss bestimmter Tätigkeiten aus dem Anwendungsbereich der Bestimmungen zum Niederlassungsrecht in einem Mitgliedstaat	Art. 51 AEUV	45 EGV	Neuerung , bisher qualifizierte Mehrheit im Rat ohne Beteiligung des EP
15.	Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die eine Sonderregelung für Angehörige aus den anderen Mitgliedstaaten bei der Wahrnehmung des Niederlassungsrechts vorsehen	Art. 52(2) AEUV	46(2) EGV	
16.	Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten zum Zugang zu selbständigen Tätigkeiten und deren Ausübung sowie Akte zur gegenseitigen Anerkennung der Diplome	Art. 53(1) AEUV	47 EGV	Neuerung , bisher Mitentscheidung, wobei der Rat einstimmig beschließt, wenn der Beschluss eine Änderung der gesetzlichen Bestimmungen der Mitgliedstaaten bewirkt

17.	Ausdehnung des Anwendungsbereichs der Bestimmungen über die Erbringung von Dienstleistungen auf Staatsangehörige eines Drittlandes, die innerhalb der Union ansässig sind.	Art. 56(2) AEUV	49(2) EGV	Neuerung , bisher qualifizierte Mehrheit im Rat ohne Beteiligung des EP
18.	Liberalisierung der Dienstleistungen	Art. 59(1) AEUV	52(1) EGV	Neuerung , bisher qualifizierte Mehrheit im Rat und einfache Stellungnahme des EP
19.	Dienstleistungen	Art. 62 AEUV	55 EGV	
20.	Festlegung von Maßnahmen zum Kapitalverkehr mit Drittstaaten	Art. 64(2) AEUV	57(2) EGV	Neuerung , bisher qualifizierte Mehrheit im Rat ohne Beteiligung des EP
21.	Verwaltungsmaßnahmen in Bezug auf Kapitalbewegungen im Bereich der Verhütung und Bekämpfung von Kriminalität und Terrorismus	Art. 75 AEUV	60 EGV	Neu
22.	Visa, Außengrenzkontrollen, Voraussetzungen, unter denen sich Drittstaatsangehörige frei bewegen können, Sicherung der Außengrenzen, Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen	Art. 77(2) AEUV	62 EGV	Neuerung , bisher Verfahren gemäß Art. 67 EGV, d.h. Einstimmigkeit im Rat und einfache Stellungnahme des EP mit der Möglichkeit zum Übergang auf das Verfahren der Mitentscheidung im Anschluss an einen vom Rat einstimmig gefassten Beschluss nach Anhörung des EP
23.	Asyl, vorübergehender Schutz oder subsidiärer Schutzstatus für Personen	Art. 78(2) AEUV	63(1) und 63(2) sowie 64(2) EGV	Neuerung , bisher Verfahren gemäß Art. 67 EGV, d.h. Einstimmigkeit im Rat und einfache Stellungnahme des EP mit der Möglichkeit zum Übergang auf das Verfahren der Mitentscheidung im Anschluss an einen vom Rat einstimmig gefassten Beschluss nach Anhörung des EP
24.	Einwanderung und Bekämpfung des Menschenhandels	Art. 79(2) AEUV	63(3/4) EGV	Neuerung , Verfahren gemäß Art. 67 EGV, d.h. Einstimmigkeit im Rat und einfache Stellungnahme des EP mit der Möglichkeit zum Übergang auf das Verfahren der Mitentscheidung im Anschluss an einen vom Rat einstimmig gefassten Beschluss nach Anhörung des EP

25.	Fördermaßnahmen zur Unterstützung der Integration von Drittstaatsangehörigen	Art. 79(4) AEUV		Neu
26.	Justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen außer Familienrecht	Art. 81(2) AEUV	65 EGV	<p>Neuerung, Verfahren gemäß Art. 67 EGV, d.h. Einstimmigkeit im Rat und einfache Stellungnahme des EP mit möglichem Übergang zur Mitentscheidung im Anschluss an einen vom Rat einstimmig gefassten Beschluss nach Anhörung des EP</p> <p>In Absatz 3 dieses Artikels wird außerdem die Möglichkeit vorgesehen, dass der Rat einen Beschluss fassen kann, durch den die Aspekte des Familienrechts mit grenzüberschreitenden Bezügen bestimmt werden, die Gegenstand von Rechtsakten sein können, die nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erlassen werden.</p>
27.	Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen	Art. 82(1/2) AEUV	31 EUV	<p>Neuerung, bisher Einstimmigkeit im Rat und einfache Stellungnahme des EP</p> <p>Die Absätze 3 und 4 dieses Artikels enthalten eine „Notbremse“: Ist ein Mitgliedstaat der Auffassung, dass ein entsprechender Gesetzesentwurf grundlegende Aspekte seiner Strafrechtsordnung berühren würde, so kann er beantragen, dass die Frage an den Europäischen Rat zurücküberwiesen und das Verfahren ausgesetzt wird. Der Europäische Rat muss innerhalb einer Frist von vier Monaten die Frage an den Rat zurückverweisen, damit das Verfahren weitergeht, oder die Kommission bzw. die Gruppe von Mitgliedstaaten, die den Entwurf vorgelegt hat, um Vorlage eines neuen Gesetzesentwurfs ersuchen. Hat der Europäische Rat innerhalb der vier Monate keinen entsprechenden Beschluss gefasst, oder wurde das auf</p>

				sein Ersuchen hin eingeleitete neue Gesetzgebungsverfahren nicht innerhalb von zwölf Monaten abgeschlossen, so wird in diesem Bereich automatisch eine Verstärkte Zusammenarbeit begründet, wenn mindestens ein Drittel der Mitgliedstaaten dies wünscht.
28.	Mindestvorschriften zur Festlegung von Straftaten und Strafen in Bereichen besonders schwerer grenzüberschreitender Kriminalität	Art. 83(1/2) AEUV	31 EUV	Neuerung , bisher Verfahren gemäß Art. 34.2 und Art. 39.1 EUV, d.h. Einstimmigkeit im Rat und einfache Stellungnahme des EP
29.	Fördermaßnahmen im Bereich der Kriminalprävention	Art. 84 AEUV		Neu
30.	Eurojust	Art. 85(1) AEUV	31 EUV	Neuerung , Verfahren gemäß Art. 34.2 und Art. 39.1 EUV, d.h. Einstimmigkeit im Rat und einfache Stellungnahme des EP
31.	Festlegung der Einzelheiten für die Beteiligung des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente an der Bewertung der Tätigkeit von Eurojust	Art. 85(1) AEUV		Neu
32.	Polizeiliche Zusammenarbeit	Art. 87(2) AEUV	30 EUV	Neuerung , bisher Verfahren gemäß Art. 34.2 und Art. 39.1 EUV, d.h. Einstimmigkeit im Rat und einfache Stellungnahme des EP
33.	Europol	88(2) AEUV	30 EUV	Neuerung , bisher Verfahren gemäß Art. 34.2 und Art. 39.1 EUV, d.h. Einstimmigkeit im Rat und einfache Stellungnahme des EP
34.	Festlegung der Einzelheiten für die Kontrolle der Tätigkeiten von Europol durch das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente	88(2) AEUV		Neu
35.	Umsetzung der gemeinsamen Verkehrspolitik	91(1) AEUV	71 EGV	
36.	Verkehrspolitik im Bereich Seeschiff- und Luftfahrt	Art. 100(2) AEUV	80(2) EGV	

37.	Harmonisierungsmaßnahmen zur Verwirklichung oder zum Funktionieren des Binnenmarktes	Art. 114(1) AEUV	95(1) EGV	
38.	Maßnahmen zur Beseitigung von Verfälschungen und Verzerrungen des Binnenmarkts	Art. 116 AEUV	96 EGV	Neuerung , bisher qualifizierte Mehrheit im Rat ohne Beteiligung des EP
39.	Geistiges Eigentum europäischer Rechtstitel ohne Sprachenregelungen	Art. 118(1) AEUV		Neu
40.	Multilaterale Überwachung	Art. 121(6) AEUV	99(5) EGV	Neuerung , bisher Verfahren der Zusammenarbeit
41.	Änderung des Protokolls zur Satzung des ESZB und der EZB	Art. 129(3) AEUV	107(5) EGV	Neuerung , bisher Einstimmigkeit oder qualifizierte Mehrheit im Rat, nach Zustimmung des Europäischen Parlaments
42.	Maßnahmen, die für die Verwendung des Euro erforderlich sind	Art. 133 AEUV	123(4) EGV	Neu
43.	Anreizmaßnahmen zur Förderung der Beschäftigung	Art. 149 AEUV	129 EGV	
44.	Sozialpolitik	Art. 153(1/2) AEUV	137(1/2) EGV	
45.	Sozialpolitik im Bereich Chancengleichheit, Gleichheit in Arbeits- und Beschäftigungsfragen, gleiches Entgelt	Art. 157(3) AEUV	141(3) EGV	
46.	Europäischer Sozialfonds	Art. 164 AEUV	148 EGV	
47.	Allgemeine Bildung	Art. 165(4) AEUV	149(4) EGV	
48.	Sport	Art. 165(2/4) AEUV		Neu
49.	Berufliche Bildung	Art. 166(4) AEUV	150(4) EGV	
50.	Kultur	Art. 167(5) AEUV	151 EGV	Neuerung , bisher Mitentscheidung mit Einstimmigkeit im Rat
51.	Öffentliche Gesundheit - Maßnahmen im Bereich der Volksgesundheit	Art. 168(4) AEUV	152(4) EGV	Neu

52.	Öffentliche Gesundheit – Fördermaßnahmen zum Schutz der menschlichen Gesundheit, der Bekämpfung weit verbreiteter schwerer grenzüberschreitender Krankheiten sowie von Tabakkonsum und Alkoholmissbrauch	Art. 168(5) AEUV		Neu
53.	Verbraucherschutz	Art. 169(3) AEUV	153(4) EGV	
54.	Transeuropäische Netze	Art. 172 AEUV	156 EGV	
55.	Industrie	Art. 173(3) AEUV	157(3) EGV	
56.	Maßnahmen im Bereich des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts	Art. 175(3) AEUV	159 EGV	
57.	Strukturfonds	Art. 177(1) AEUV	161 EGV	Neuerung , bisher Einstimmigkeit im Rat und Zustimmung des EP
58.	Kohäsionsfonds	Art. 177(2) AEUV	161 EGV	Neuerung , bisher qualifizierte Mehrheit des Rates und Zustimmung des EP
59.	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung	Art. 178 AEUV	162 EGV	
60.	Forschungsrahmenprogramm	Art. 182(1) AEUV	166(1) EGV	
61.	Verwirklichung des Europäischen Raumes der Forschung	Art. 182(5) AEUV		Neu
62.	Verwirklichung des Forschungsrahmenprogramms Regeln für die Beteiligung der Unternehmen und für die Verbreitung der Forschungsergebnisse	Art. 183 und 188(2) AEUV	167 EGV	
63.	Forschungszusatzprogramme für bestimmte Mitgliedstaaten	Art. 184 und 188(2) AEUV	168 EGV	
64.	Beteiligung an Forschungsprogrammen mehrerer Mitgliedstaaten	Art. 185 und 188(2) AEUV	169 EGV	
65.	Raumfahrtpolitik	Art. 189 AEUV		Neu
66.	Umweltpolitische Maßnahmen, außer bei Bestimmungen steuerlicher Art	Art. 192(1) AEUV	175(1) EGV	

67.	Umweltpolitische Aktionsprogramme	Art. 192(3) AEUV	175(3) EGV	
68.	Energiepolitik mit Ausnahme steuerrechtlicher Maßnahmen	Art. 194(2) AEUV.		Neu
69.	Tourismus - Maßnahmen zur Ergänzung der Maßnahmen in den Mitgliedstaaten	Art. 195(2) AEUV		Neu
70.	Katastrophenschutz zur Verhütung von Naturkatastrophen oder von vom Menschen verursachten Katastrophen	Art. 196(2) AEUV		Neu
71.	Verwaltungszusammenarbeit	Art. 197(2) AEUV		Neu
72.	Umsetzung der Handelspolitik	Art. 207(2) AEUV	133 EGV	Neuerung , bisher qualifizierte Mehrheit im Rat ohne Beteiligung des EP
73.	Entwicklungszusammenarbeit	Art. 209(1) AEUV	179 EGV	
74.	Wirtschaftliche, finanzielle und technische Zusammenarbeit mit Drittländern	Art. 212(2) AEUV	181A EGV	Neuerung , bisher qualifizierte Mehrheit im Rat und einfache Stellungnahme des EP
75.	Allgemeiner Rahmen für die Maßnahmen im Bereich der humanitären Hilfe	Art. 214(3) AEUV		Neu
76.	Europäisches Freiwilligenkorps für humanitäre Hilfe	Art. 214(5) AEUV		Neu
77.	Satzung der politischen Parteien auf europäischer Ebene und Vorschriften über ihre Finanzierung	Art. 224 AEUV	191 EGV	
78.	Einrichtung von Fachgerichten beim EuGH	Art. 257 AEUV	225A EGV	Neuerung , bisher Einstimmigkeit im Rat und einfache Stellungnahme des EP
79.	Änderung der Satzung des EuGH mit Ausnahme ihres Titels I und ihres Artikels 64	Art. 281 AEUV	245 EGV	Neuerung , bisher Einstimmigkeit im Rat und einfache Stellungnahme des EP
80.	Modalitäten der Kontrolle der Durchführungsbefugnisse der Kommission	Art. 291(3) AEUV	202 EGV	Neuerung , bisher Einstimmigkeit im Rat und einfache Stellungnahme des EP
81.	Europäische Verwaltung zur Unterstützung der Organe	Art. 298(2) AEUV		Neu

82.	Aufstellung der Haushaltsordnung	Art. 322(1) AEUV	279(1) EGV	Neuerung , bisher qualifizierte Mehrheit im Rat nach Anhörung des EP
83.	Bekämpfung von Betrug, der sich gegen die finanziellen Interessen der Union richtet	Art. 325(4) AEUV	280(4) EGV	
84.	Statut der Beamten und Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten der Union	Art. 336 AEUV	283 EGV	Neuerung , bisher qualifizierte Mehrheit im Rat und einfache Stellungnahme des EP
85.	Statistiken	Art. 338(1) AEUV	285(1) EGV	