

Diskussionspapier

Forschungsgruppe EU-Integration
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale
Politik und Sicherheit



Andreas Maurer

Der Vertrag von Lissabon: Anreize für eine demokratischere und handlungsfähigere Europäische Union

Gutachterliche Stellungnahme für die
Anhörung des Ausschusses für die
Angelegenheiten der Europäischen Union
Berlin, 10. März 2008

Diskussionspapiere sind
Arbeiten im Feld der
Forschungsgruppe, die nicht als
SWP-Papiere herausgegeben
werden. Dabei kann es sich um
Vorstudien zu späteren SWP-
Arbeiten handeln oder um
Arbeiten, die woanders
veröffentlicht werden. Kritische
Kommentare sind in jedem Fall
willkommen.

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

**Diskussionspapier der FG 1, 2008/ 08, April 2008
SWP Berlin**

Inhalt

1. Die Verfahrensordnung des Vertrages	3
2. Die neuen Verfahren zur Änderung und Anpassung der Verträge	5
2.1. Artikel 48.2 bis 48.5 EUV: „Ordentliche Verfahren der Vertragsänderung“	6
2.2. Artikel 48.6 EUV: „Vereinfachte, politikbereichsspezifische Vertragsrevision“	6
2.3. Artikel 48.7 EUV: „Vereinfachte, verfahrensspezifische Vertragsrevision“	6
2.4. Artikel 352 AEUV: Flexibilitätsklausel	7
2.5. Notbremsen gegen vermeintliche „Integrationsraserei“	8
3. Reformen für das Europäische Parlament	8
3.1. Gesetzgebungsrechte des Europäischen Parlaments	10
3.2. Haushaltsrechte des Parlaments	11
3.3. Das Parlament in den Außenwirtschaftsbeziehungen der EU	12
3.4. Das Parlament, die Wahl der Kommission und der Hohe Vertreter der Union für die Aussen- und Sicherheitspolitik	13
4. Die nationalen Parlamente im Reformvertrag	15
4.1. Neue Mitwirkungsrechte	15
4.2. Verbleibende Mitwirkungsdefizite	15
4.3. Zweiseitiges Instrument: Nur Frühwarnung oder auch Früherkennung?	17
4.4. Umsetzungsmöglichkeiten für die nationalen Parlamente	17
5. Die Ausdehnung der Verfahren mit qualifizierter Mehrheit im Rat	19
6. Mehrheitsregeln: Die Vertagung der Reform	21
7. Sollbruchstellen im System des Rates	22
7.1. Die neuen Funktionen in der Außenpolitik	25
7.2. Potentielle Hausmacht des neuen Präsidenten: Ein gestärkter Europäischer Rat	26
7.3. Legitimität und reale Macht	27
7.4. Organisationsprobleme der Zukunft	29
8. Bilanz: Weniger, aber bleibende Unordnung	30

Nach dem gut zweijährigen Beratungsmarathon, der seinen Anfang in den gescheiterten Referenden Frankreichs und der Niederlande zum Vertrag über eine Verfassung für Europa (VVE) im Mai/Juni 2005 nahm, unterzeichneten die Staats- und Regierungschefs der EU am 13. Dezember 2007 den Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (im Folgenden LV).

Offensichtlich scheint wieder alles im Lot. Der im Vertrag von Nizza im Jahr 2000 mehr als unbefriedigende, institutionelle Reformprozess der EU-XXL nimmt wieder Fahrt auf und alles sieht danach aus, dass die EU ab Januar 2009, spätestens nach den Wahlen zum Europäischen Parlament im Juni 2009 auf der Grundlage der neuen Verträge demokratischer, handlungsfähiger und effektiver arbeiten kann. Allein: Gegenüber allen anderen europäischen Verträgen zeichnet sich der Reformvertrag durch eine Vielzahl unbestimmter bzw. offener Regelsätze aus, deren präzise Bestimmung und Reichweite erst über konkrete Umsetzungsmassnahmen der EU-Organen mit Leben gefüllt werden können. Dies betrifft die interinstitutionelle Zusammenarbeit, die Anpassung neuer an bestehende Verfahren, die Anpassung europäischen Organsekundärrechts an die Vorgaben des Reformvertrages sowie die schwierige Auslotung offener Machtfragen im Viereck zwischen Parlament, Ministerrat, Europäischem Rat und Kommission.¹

Ausgehend von politisch-praktischen Erwägungen konzentriere ich mich im Folgenden auf diejenigen Elemente des Reformvertrages, die relativ offen angelegt sind und daher konkreter Umsetzungsschritte bedürfen. Denn ähnlich wie andere Vertragsreformen stellt der LV insbesondere im Bereich der Institutionen- und Verfahrenspolitik nicht mehr, aber auch nicht weniger als eine neue ›Gelegenheitsstruktur‹ für europapolitische Akteure in den Organen der EU und der Mitgliedstaaten dar, die Anreize, aber keine Garantien, für ein demokratischeres und effizienteres Handeln der EU liefert.

1. Die Verfahrensordnung des Vertrages

Der Reformvertrag ändert die institutionelle Balance zwischen der Europäischen Kommission, dem Europäischen Parlament und dem Rat bzw. dem Europäischen Rat.

Das Europäische Parlament wird in seinen Rechten durch die Ausweitung des Mitentscheidungsverfahrens zum Regelverfahren, durch neue Haushaltsrechte sowie bedeutende, neue Zustimmungsrechte deutlich gestärkt. Auch die Wahl des Präsidenten der Europäischen Kommission durch das Europäische Parlament stärkt sowohl den Kommissionspräsidenten, als auch das Europäische Parlament, dessen Zustimmung mit Mehrheit erforderlich ist. Auch die Arbeit des Ministerrates in seiner Funktion als Mit-Gesetzgeber neben dem Europäischen Parlament soll durch die Regeln des Reformvertrages verbessert werden. Die Effizienzsteigerungspotentiale des Ministerrates fallen allerdings eher unentschieden aus, da hier vieles von der Feinjustierung des Verhältnisses zwischen dem Europäischen Rat, dem Rat

1 Die slowenische Ratspräsidentschaft hat am 16. Januar 2008 einen ersten Vermerk an den Rat verschickt, der insgesamt 33 Umsetzungsmassnahmen zum Reformvertrag definiert, die innerhalb der nächsten Jahre in Angriff genommen werden sollten. Im Europäischen Parlament legte das Generalsekretariat der *Group on Parliamentary Reform* am 29. Januar 2008 eine vergleichbare Liste mit 31 Umsetzungsmassnahmen vor, die vor bzw. unmittelbar im Anschluss an das Inkrafttreten des Reformvertrages ausgehandelt werden müssen. Zusätzlich erarbeitete das Generalsekretariat eine Liste mit notwendigen Anpassungen und Änderungen des Rahmenabkommens zwischen dem Parlament und der Kommission, dass im Rahmen der Investitur der nächsten Kommission zwischen Juni und Oktober 2009 ausgehandelt werden muss.

„Allgemeine Angelegenheiten“, dem Rat für Auswärtige Beziehungen und den verbleibenden Fachministerräten sowie der Organisation der Vorsitze innerhalb dieser Teilformationen des Rates abhängen wird. In einem gesonderten Protokoll wird die gegenwärtig informell tagende Gruppe der Finanzminister der Euro-Länder als eigenständiges Gremium anerkannt. Diese „Euro-Gruppe“ wählt für die Dauer von zweieinhalb Jahren ihren eigenen Präsidenten, der/die als „Mr./Mrs. Euro“ die Währungspolitik der Staaten des Euro-Währungsgebietes in Zusammenarbeit mit der EZB lenken wird.

Die unmittelbare Mitwirkung der Bürger an der europäischen Gesetzgebung soll durch ein Verfahren für Europäische Bürgerbegehren ermöglicht werden. Die Europäische Kommission kann hierbei zum Vorschlag eines Rechtsaktes zu Themen aufgefordert werden, für die nach Ansicht der Unionsbürger ein Rechtsakt der Union erforderlich scheint.

Umsetzungsauftrag:

Europäisches Bürgerbegehren (Art. 11.4 EUV)	Verfahrensgrundlage: Art. 24 AEUV	Umsetzung: Unmittelbar nach Inkrafttreten des LV
--	--	---

Als europäisches Regelgesetzgebungsverfahren schlug bereits der Verfassungskonvent das Verfahren der Mitentscheidung vor, verbunden mit dem Abstimmungsmodus der qualifizierten Mehrheit im Ministerrat. In den Einzelermächtigungen des Vertrags über die Arbeitsweise der Union (AEUV) wird der Anwendungsbereich für Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit erheblich ausgeweitet, vor allem im Bereich des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Zugleich wird die Möglichkeit, künftig durch einen einstimmigen Beschluss des Europäischen Rates den im LV festgeschriebenen, einstimmigen Abstimmungsmodus abändern zu können (so genannte Passerelle-Klausel), aufgenommen.

Auf eine klarere Unterscheidung zwischen legislativen und nichtlegislativen Akten konnte sich schon der VVE-Konvent nicht einigen, so dass die Ausweitung der Anwendungsfelder für Mehrheitsentscheidungen und das Mitentscheidungsverfahren erneut - wie zuvor in Maastricht, Amsterdam und Nizza - unsystematisch verläuft. Im LV werden nun insgesamt 303 enumerativ aufgeführte Handlungsermächtigungen für Rat und Parlament angeführt (siehe Tabelle 1).

Tabelle 1: 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.

Neben insgesamt 60 Handlungsermächtigungen, die keiner der einschlägigen Handlungsformen der Verordnung, Richtlinie, Entscheidung, Empfehlung oder Stellungnahme entsprechen (zum Beispiel Leitlinien, Aktionen, Maßnahmen, Entscheidungen et cetera), führt der LV 29 verschiedene Kombinationen auf, die sich aus der jeweiligen Handlungsform, dem Entscheidungsverfahren zwischen Parlament und Rat sowie dem jeweiligen Entscheidungsmodus des Rates ergeben. Einer klaren, transparenten und allgemein nachvollziehbaren Normenhierarchie folgen letztlich nur die 78 Verordnungs- und 48 Richtlinienermächtigungen im Rahmen des "ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens" insofern, als hierbei der Rat immer mit qualifizierter Mehrheit beschließt. Umgekehrt gilt, dass die unterhalb der Verordnung und der Richtlinie angesiedelten Handlungsformen nicht auf dem Wege des Gesetzgebungsverfahrens beschlossen werden.

Zur Vereinfachung der Entscheidungsverfahren wird das Mitentscheidungsverfahren als "ordentliches Gesetzgebungsverfahren" zur Regel. Weitere hierzu vereinbarte Reformen umfassen:

- Die generelle Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit des Rates im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens, wobei allerdings Ausnahmen für die Bereiche Justiz und Inneres, die WWU und die Agrarpolitik gelten.
- Die Abschaffung des Verfahrens der Zusammenarbeit, wobei das multilaterale Überwachungsverfahren in der Wirtschaftspolitik und das Verfahren für Maßnahmen zur Euro-Münzstückelung in das Mitentscheidungsverfahren, und die beiden verbleibenden Verfahrensvorschriften in das Anhörungsverfahren überführt werden.
- Die Änderung des Initiativrechts der Kommission: Die Kommission behält zwar ihr Initiativmonopol, allerdings wird die Kommission die Aufforderungen des Parlaments oder des Rates zur Unterbreitung von Vorschlägen nur unter erschwerten Voraussetzungen ablehnen können.
- Das Mitentscheidungsverfahren wird in abgewandelter Form künftig auch für die Verabschiedung des Haushaltsplans herangezogen.
- Gegenstand besonderer Gesetzgebungsverfahren werden schließlich auch die internationalen Übereinkommen und die gemeinsame Handelspolitik.

2. Die neuen Verfahren zur Änderung und Anpassung der Verträge

Vertragsgrundlagen	Artikel 48 bis 50 EUV Artikel 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

Aufgrund der Schwerfälligkeit der zurückliegenden Reformprozesse wurde bereits im Verfassungskonvent eine Vereinfachung unterschiedlicher Reformvarianten diskutiert. Der LV normiert erstmals in der Geschichte der EU eine fünfstufige Verfahrenskette zur Änderung und Anpassung des gesamten Vertrages sowie einzelner verfahrensrechtlicher und substanzieller Aspekte.

2.1. Artikel 48.2 bis 48.5 EUV: „Ordentliche Verfahren der Vertragsänderung“

Auf der ersten Stufe stehen künftig 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 Artikel 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 Artikel 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.

2.2. Artikel 48.6 EUV: „Vereinfachte, politikbereichsspezifische Vertragsrevision“

Auf einer zweiten Stufe sieht der LV 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 Artikel 48.7 EUV verfügen die nationalen Parlamente nicht über ein Vetorecht. Gleichwohl sind die über Artikel 48.6 EUV autorisierten Änderungen Gegenstand von Ratifizierungsverfahren nach den nationalen verfassungsrechtlichen Bestimmungen. Die Bestimmung beschränkt allerdings auch die Eingriffstiefe der jeweiligen Reformen. Die nach diesem Verfahren angenommenen Vertragsänderungen dürfen nicht zu einer Ausdehnung der der Union übertragenen Zuständigkeiten führen. Hierzu ist letztlich wieder der Rückgriff auf das ordentliche Vertragsänderungsverfahren notwendig.

2.3. Artikel 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:

Artikel 48.7, 1. Uabs. 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.

Artikel 48.7, 2. Uabs. EUV: In Bereichen, in denen der Rat Massnahmen nicht 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 (Artikel 48.7, 3. Uabs. 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 (Art. 42 EUV). 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.

2.4. Artikel 352 AEUV: Flexibilitätsklausel

Auf einer vierten Stufe bestätigt Artikel 352 AEUV schließlich die seit langem geltende Flexibilitätsklausel zur einstimmigen Ergänzung bereits vertraglich sanktionierter Politiken (Artikel 308 EGV). Sind im AEUV und EUV 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. Artikel 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 ein konkretes Unionsziel bestimmt, das 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.

2.5. Notbremsen gegen vermeintliche „Integrationsraserei“

Auf einer fünften Stufe etabliert der LV - insbesondere auf Druck britischer Akteure im Verfassungskonvent und in den beiden Regierungskonferenzen - 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 (Artikel 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 Integrationschritte zu Gunsten der strafrechtlichen Zusammenarbeit forderten, und denjenigen (vor allem Großbritannien), die zurückhaltend blieben (Artikel 83.3 AEUV). Jeder Staat, der eine Rahmenrichtlinie 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, Rat und Kommission 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.

3. Reformen für das Europäische Parlament

Wichtigste Vertragsgrundlagen	Artikel 10, 14, 16, 48 bis 50 EUV Artikel 223 bis 234, 289, 294 bis 297 AEUV
Wichtigste Reformen	<ul style="list-style-type: none">• Ausdehnung des Mitentscheidungsverfahrens und des Zustimmungsverfahrens• Verstärkte Kontrolle der Kommission• Demokratisierung des Haushaltsverfahrens• Neue Kontrollrechte des EP in der GASP• Weitgehende Mitwirkungsrechte bei Vertragsänderungen• Neue Zusammensetzung (mindestens sechs Sitze pro Mitgliedstaat)

Ähnlich wie nach den vergangenen, institutionellen Reformen von Maastricht (1990-1993), Amsterdam (1997-1999) und Nizza (2000-2003) geht das Europäische Parlament gestärkt aus dem LV hervor. Tatsächlich diente zurückliegende Regierungskonferenzen u.a. auch der rechtlichen Verankerung institutionell-verfahrensmäßiger Regeln, die das Europäische Parlament in die Lage versetzen sollten, als ‚erste‘ parlamentarische Kammer neben dem Ministerrat bestehen zu können. Im Zentrum der Reformen stand hierzu die Ausdehnung des Mitentscheidungsverfahrens auf weitere Anwendungsbereiche. Daneben standen die Gleichstellung des Parlaments mit dem

Rat im Verfahren zur Aufstellung des Haushaltsplans und der Haushaltsordnung, die Ausweitung der Zustimmungspflicht auf Vertragsänderungen und Eigeneinnahmebeschlüsse sowie eine Stärkung der Kontrollrechte des Parlaments gegenüber der EU-Kommission sowie in der GASP und der ESVP im Zentrum der Debatte. Besondere Demokratisierungsimpulse erhofften sich viele schließlich von der Umkehrung der Reihenfolge beim Wahlakt für den Präsidenten der Kommission.

Der auf das EP bezogene Demokratisierungstrang der EU wurde im Verfassungskonvent spät, in den letzten zwei Monaten seiner Arbeiten aber nachhaltig ausgebaut.² Stellungnahmen, die sich explizit gegen eine Stärkung des Parlaments aussprachen, wurden im Konvent nur von einer kleinen Randgruppe einschlägig bekannter EU-Kritiker abgegeben. Die breite Mehrheit der Mitglieder sprach sich aber für mehr legislative, haushaltspolitische und sanktionsbewährte Kontrollbefugnisse des Parlaments aus.

- Im Ergebnis werden mit dem LV – erstens - die gesetzgeberischen Rechte des Europäischen Parlaments massiv ausgedehnt.
- 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.
- Ein umfassendes Initiativrecht des Europäischen Parlaments wurde vom Europäischen Parlament selbst nicht gefordert. Allerdings kann das Parlament - viertens und nach wie vor - die Kommission zur Vorlage von Vorschlägen auffordern. Neu verankert wurde in diesem Zusammenhang die Verpflichtung der Kommission, dazu eine Entscheidung zu treffen und bei Ablehnung dem Parlament die Gründe mitzuteilen. Angesichts der durch das neue Benennungsverfahren verstärkten Abhängigkeit der Kommission vom Parlament dürfte die Ablehnung wohl eher die Ausnahme sein.
- Fünftens erhält das EP ein konkurrierendes Initiativrecht für die Änderung der Verträge. Es beteiligt sich hierbei über seine Mitwirkung am Konvent, der die Änderung vorbereiten soll, an dem Revisionsverfahren. Der Rat kann zwar beschliessen, den Konvent nicht einzuberufen und sofort eine „klassische“ Regierungskonferenz einzuberufen. Hierfür ist aber die Zustimmung des Parlaments erforderlich.
- Sechstens 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 Flexibilitätsklausel, die es der Union ermöglicht, in den Verträgen nicht vorgesehene Maßnahmen zu treffen, um die darin festgesetzten Ziele zu erreichen; der Beschluss über die Anwendung einer allgemeinen „Überbrückungsklausel“ für den Übergang von der Einstimmigkeit auf die qualifizierte Mehrheit oder vom besonderen auf das gewöhnliche Gesetzgebungsverfahren; sowie Beschlüsse, die die Ausweitung des Anwendungsbereichs von in den Verträgen vorgesehenen Rechtsgrundlagen ermög-

2 Vgl. hierzu auch Magiera, Siegfried: „Die Arbeit des europäischen Verfassungskonvents und der Parlamentarismus“, in: Die öffentliche Verwaltung, Nr. 14/2003, S.578-583.

lichen (z. B. zum Europäischen Staatsanwalt oder zur justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen).

- Siebtens betritt das EP im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik das Feld der sanktionsbewährten Kontrolle, da der Hohe Vertreter der Union für die Aussen- und Sicherheitspolitik (HVU-ASP) in seiner Funktion als Vizepräsident der Kommission den „normalen“ Kontroll- und Sanktionskulissen unterliegen wird, die das Parlament seit 1994 entwickelt hat. Hinzu kommen die Haushaltsrechte des Parlaments in diesem Feld.

Die Zahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments wird mit Inkrafttreten des neuen Vertrages auf 751 beschränkt. Der geänderte EUV 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 vor den Wahlen des Jahres 2009 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.

Umsetzungsauftrag:

Zusammensetzung des EP (Art. 14.2 EUV)	Verfahren: Einstimmiger Beschluss des Europäischen Rates auf Vorschlag und nach Zustimmung des EP	Umsetzungsfrist: Nach Inkrafttreten des LV und vor den Wahlen zum EP
--	---	--

3.1. Gesetzgebungsrechte des Europäischen Parlaments

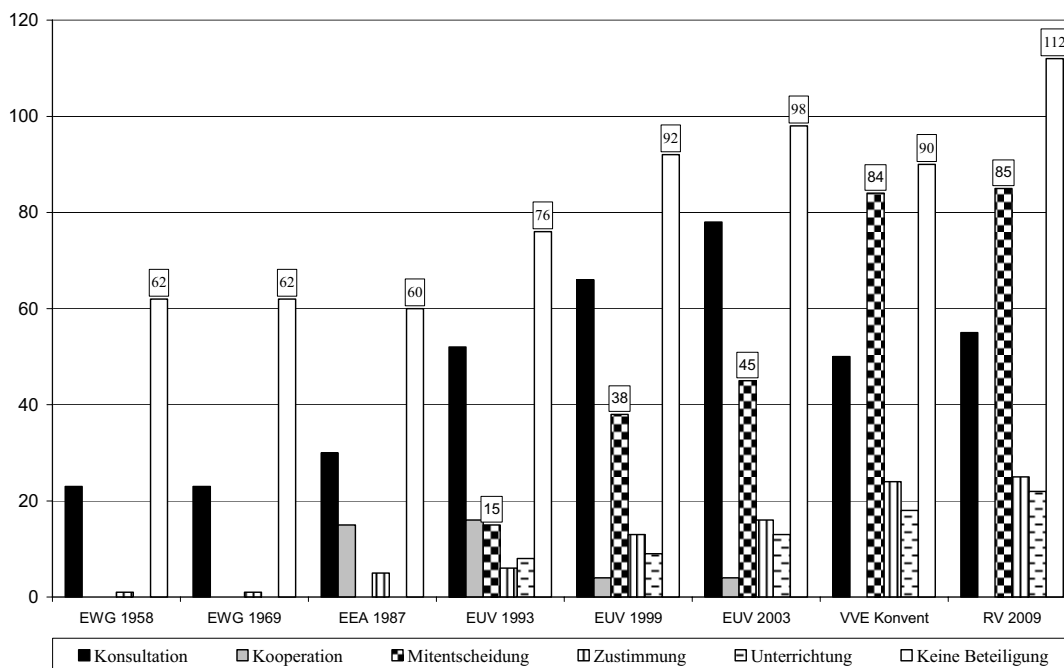
Das Mitentscheidungsverfahren hat seit seiner Schaffung im Vertrag von Maastricht nicht zu einer Verlangsamung der Entscheidungsgeschwindigkeit der EU geführt. Im Gegenteil: In denjenigen Bereichen, in denen das Verfahren Anwendung findet, wurde die Entscheidungseffizienz vor allem aufgrund der Koordinationsstrukturen und Verfahrenspraktiken erhöht, die das Europäische Parlament ins Leben gerufen hat. Das Parlament hat damit auch gezeigt, daß demokratischere Entscheidungsverfahren nicht zu einem Verlust an Handlungsfähigkeit führen müssen. Der LV dehnt den Anwendungsbereich für Mitentscheidungsrechte des Europäischen Parlaments von daher massiv, 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.

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.

Stellt man die bereits im Verfassungskonvent vereinbarten und vom LV bestätigten Ausweitungen und Reduzierungen der in Frage kommenden Parlamentsrechte in den Kontext der vergangenen Regierungskonferenzen, dann zeigt sich, daß der zurückliegende Vertragsrevisionsprozeß den seit Maastricht eingeschlagenen Pfad der sukzessiven Machterweiterung des Parlaments als Gesetzgebungsorgan weitestgehend bestätigt hat. Die Zahl der künftig verbleibenden 112 ‚Nichtbeteiligungen‘ des Parlaments - Entscheidungen des Rates, die ohne Beteiligung des EP beschlossen werden - ist zwar weiterhin relativ hoch; der LV hat aber gerade in diesem Segment eine signifikante Trendwende eingeleitet. Ausschlaggebend für die beträchtliche Ausweitung der Anwendungsfelder des Mitentscheidungsverfahrens war letztlich die Reduzierung derjenigen Fälle, in denen das Parlament gegenwärtig ‚nur‘ im Rahmen des Konsultationsverfahrens beteiligt ist. Die relative Abnahme dieses Verfahrens fällt deutlich stärker ins Gewicht als die relative Abnahme der „Nicht-Beteiligungen“ des EP.

Abbildung: Entwicklung der Entscheidungsverfahren des Parlaments 1958 - 2009



Eigene Berechnung auf der Grundlage der Verträge

3.2. Haushaltsrechte des Parlaments

Für die Finanzbestimmungen sieht der Vertrag nun 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 „mehrfähriger Finanzrahmen“ (Art. 312 AEUV) vertraglich verankert. Aufgrund der Vorbehalte der beiden größeren Fondsempfängerländer Spanien und Polen wird der mehrjährige Finanzrahmen allerdings weiterhin einstimmig angenommen werden. Der Rat kann jedoch einstimmig entscheiden, in das Verfahren der qualifizierten Mehrheit zu wechseln. In beiden Verfahren muß das Europäische Parlament dem mehrjährigen 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 Mitentscheidungsverfahren bzw. „ordentlichen Gesetzgebungsverfahren“ nach Art. 294 AEUV. Entsprechend den Forderungen des Europäischen Parlaments ist damit die Unterscheidung zwischen obligatorischen und nichtobligatorischen Ausgaben abgeschafft worden.

Da die Eigenmittelobergrenze den Finanzrahmen bindet und dieser wiederum die jährlichen Obergrenzen für die Ausgabenkategorien im Haushaltsplan festschreibt, 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 Normstufen deutlich, daß nicht das Parlament, sondern die Staaten über die längerfristige Ausgabenpolitik der Union entscheiden.

3.3. Das Parlament in den Außenwirtschaftsbeziehungen der EU

Gegenstand besonderer Gesetzgebungsverfahren sind schließlich auch die internationalen Übereinkommen und die gemeinsame Handelspolitik. Im Vergleich zur gegenwärtigen Lage werden die Rechte des Parlaments teils erheblich ausgeweitet, da die für die Umsetzung der gemeinsamen Handelspolitik erforderlichen europäischen Verordnungen im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren anzunehmen sind (Art. 207 AEUV). Außerdem wird für den Abschluss handelspolitischer Abkommen die Zustimmung des EP erforderlich, wenn eines der folgenden vier Kriterien erfüllt ist (Art. 217 AEUV):

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

Durch die Einführung der Rechtspersönlichkeit für die Union als Ganzes ist auch eine einheitliche Verfahrensregelung für die Verhandlung und den Abschluss von internationalen Übereinkommen möglich geworden. Hiermit wird die geltende Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes zur Vertragsabschlusskompetenz der Union ebenso wie die Judikatur zur Ausübung der ausschließlichen Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft kodifiziert. Die heutige Zersplitterung und mangelnde Transparenz der Regelungen in den derzeitigen Verträgen wird damit endlich aufgehoben. 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.

3.4. Das Parlament, die Wahl der Kommission und der Hohe Vertreter der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik

Die Regierungen der Mitgliedstaaten veränderten und ergänzten den VVE-Entwurf des Konvents insbesondere in denjenigen Bereichen, in denen sie ihre eigene politische Gestaltungsautonomie angetastet sahen. Vor diesem Hintergrund wurde der Grundsatz „ein Kommissar pro Mitgliedstaat“ bis zum Jahr 2014 fest geschrieben. Erst in der darauf folgenden Kommission wird die Zahl der Kommissare auf 2/3 der Zahl der Mitgliedstaaten reduziert.

Bereits ab Inkrafttreten des LV kann das Parlament den Präsidenten der Europäischen Kommission wählen. Zwar ‚nur‘ auf Vorschlag des Europäischen Rates, aber „unter Berücksichtigung der Wahlen zum Europäischen Parlament“. Damit dürfte in Zukunft diejenige Europäische Partei den Kommissionspräsidenten stellen, die aus den Europawahlen als stärkste Fraktion hervorgeht. Der andauernde Streit darüber, ob der Europäische Rat ein Vorschlagsrecht für den Kandidaten des Amtes des Kommissionspräsidenten haben oder ob das Parlament direkt im Anschluß an die Europawahl den Präsidenten ernennen sollte, wirkt künstlich: Denn in beiden Fällen müssen sich die Europäischen Parteien – hinter diesen stehen eben auch die Regierungschefs und regierungsfähige Repräsentanten aus den Oppositionsfraktionen der Mitgliedstaaten – auf ihre Spitzenkandidaten einigen, die sie dann im weiteren Verlauf der Wahl des Parlaments und der Ernennung der Kommission ins Rennen schicken. Theoretisch könnte der Europäische Rat natürlich auch das Wahlergebnis zum Europäischen Parlament ignorieren und einen Kandidaten aus den Reihen der ‚Verlierer‘ der EP-Wahlen designieren. In diesem Fall läge es dann aber beim Parlament, hierüber zu entscheiden. Damit löst sich der Konflikt um das Benennungsrecht rasch auf. Denn ohne eine funktionsfähige Kommission würde die EU noch nicht einmal ihrer Grundeigenschaft als Freihandelszone und Zollunion gerecht werden können. Entscheidender ist daher, wie die nationalen Parteien im Verbund ihrer Europäischen Parteilinien mit dem Problem umgehen werden. Denn dort finden sich die natürlichen Anknüpfungspunkte zwischen den Staats- und Regierungschefs einerseits und den Fraktionen im Europäischen Parlament andererseits. Die damit angesprochene Zusammenarbeit zwischen den nationalen Parteien Europas ist aufgrund ihrer Abhängigkeit von politischen Konjunkturen in den Mitgliedstaaten kaum auf dem Weg über den LV, sondern nur über dessen politische ‚Implementierung‘ zu regeln.

Eine der wichtigsten institutionellen Neuerungen des Vertrags von Lissabon ist die Einrichtung des Amtes eines Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik (HVU-ASP), in dem die Ämter des Hohen Vertreters für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und des für Außenbeziehungen zuständigen Kommissars zusammengelegt werden. Hierdurch soll die Kohärenz und die Sichtbarkeit der gesamten Außenbeziehungen der Union gewährleistet werden. Der Hohe Vertreter wird mit der Führung der GASP betraut und führt als solcher den Vorsitz im Rat „Auswärtige Angelegenheiten“, er legt in diesem Rahmen Vorschläge vor und sorgt für die Ausführung der Beschlüsse des Rates. Gleichzeitig ist der HVU-ASP Vizepräsident der Kommission und nimmt als solcher deren Zuständigkeiten im Bereich der Außenbeziehungen wahr. Er wird von einem Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) unterstützt, dem Personal der Kommission, des Generalsekretariats des Rates und der nationalen diplomatischen Dienste angehören und der auf Vorschlag

des HVU-ASP durch einen Beschluss des Rates nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments und Zustimmung der Kommission eingerichtet wird.

Der Hohe Vertreter verfügt innerhalb der Kommission über einen Sonderstatus, der im Verfahren seiner Ernennung und seiner etwaigen Entlassung dokumentiert wird: Er wird vom Europäischen Rat mit qualifizierter Mehrheit im Einvernehmen mit dem Präsidenten der Kommission ernannt; der Europäische Rat kann ihn nach dem gleichen Verfahren entlassen. Als Vizepräsident der Kommission reicht er seinen Rücktritt ein, falls ihn der Präsident der Kommission dazu auffordert. Als „normales“ Mitglied der Kommission muss er sich ebenfalls dem Zustimmungsvotum des Europäischen Parlaments stellen und mit der Kommission zurücktreten, falls das Parlament einen Misstrauensantrag gegen diese annimmt.³

Deutlich wird, dass durch diese dreifache Verantwortung des HVU-ASP gegenüber dem Europäischen Rat und Rat, gegenüber der Kommission und gegenüber dem EP potenzielle Konflikte möglich sind. Da ihn sein hybrider Status ohnehin in Loyalitätskonflikte zwischen dem Rat und der Kommission verwickelt, wird sich das EP aller Voraussicht nach bereits in der Phase seiner Benennung an die anderen Organe wenden, um die Verantwortung des HVU-ASP abzusichern. Hierzu bieten sich drei Wege an:

- Ein Interinstitutionelles Abkommen zwischen Parlament, Rat und Kommission, in dem die Rollen und Funktionen des HVU-ASP in allen Bereichen des aussenpolitischen Handelns der Union definiert werden,
- Politikbereichsspezifische Regeln der Zusammenarbeit zwischen dem HVU-ASP, dem EP und den anderen Kommissaren und Kommissionsdiensten innerhalb eines neuen Rahmenabkommens zwischen Parlament und Kommission, oder
- ein eigenständiges Rahmenabkommen zwischen dem EP und dem HVU-ASP, das die Modalitäten der interinstitutionellen Zusammenarbeit regeln.

Die letzte Variante würde das Kollegialitätsprinzip der Kommission, dem auch der HVU-ASP unterliegt, in Frage stellen. Daher wäre sie nur als allerletztes Mittel einzusetzen. Die zweite Variante würde die Funktionen des HVU-ASP innerhalb des Ratsystems weitestgehend ausblenden. Da sich das EP auch bisher nicht in die intra-institutionelle Organisation des Rates eingemischt hat, stünde diese Variante zwar in der Tradition parlamentarischer Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten des Rates. Allerdings würde das Parlament damit auch dokumentieren, dass es dem Rat in der Gestaltung der Aussenpolitik freie Hand lässt. Die erste Variante wäre dagegen geeignet, den Hybridcharakter des neuen Amtes zu übersetzen. Allerdings impliziert sie auch einen relativ hohen Beratungs- und Verhandlungsaufwand. Geeignet erscheint sie daher nur, wenn sich die Unionsorgane bereits im zweiten Halbjahr 2008 daran machen, die im LV offen gebliebenen Fragen der interinstitutionellen Ausbalancierung in der Aussenpolitik zu lösen.

3 Der Übergang zu der neuen institutionellen Realität aufgrund der Schaffung des Amtes des Hohen Vertreters löste auf dem Europäischen Rat in Lissabon Schwierigkeiten aus, da das EP seine vollen Rechte für den Fall einer vorläufigen Ernennung des HVU-ASP unmittelbar nach Inkrafttreten des Vertrags, aber vor den Wahlen zum EP sichern wollte. Die auf dem Europäischen Rat von Lissabon angenommene Erklärung Nr. 12 zu Artikel 9e RV stellte das EP zufrieden. Auf dieser Grundlage finden nun Vorgespräche über die Verfahren zur Be- und Ernennung des HVU-ASP statt.

4. Die nationalen Parlamente im Reformvertrag

Ausgehend von der Forderung nach verstärkter Beteiligung nationaler Parlamente bei der Kontrolle ihrer Regierungen in der Europapolitik und der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips im EU-Gesetzgebungsprozess - in ihrer legitimierenden Rolle als direkt gewählte Repräsentanten der Bürger -, einigte sich der Verfassungskonvent auf neue Kontrollverfahren für die nationalen Parlamente.

4.1. Neue Mitwirkungsrechte

Im Unterschied zu dem seit 1999 angewendeten Amsterdamer Vertragsprotokoll über die Rolle der nationalen Parlamente sieht der LV nun erstmals eine direkte Information und Konsultation der nationalen Parlamente durch die EU-Organe vor. Nach Inkrafttreten des Vertrages sind die nationalen Parlamente unmittelbar durch die Organe der EU zu informieren:

- über die dem Ministerrat vorgelegten Vertragsänderungsentwürfe (Artikel 48 EUV),
- über Beschlüsse des Europäischen Rates zur Änderung der Bestimmungen zu den internen Politikbereichen der EU (Artikel 48.7 EUV); diese Beschlüsse werden außerdem erst nach Ratifikation in den Mitgliedstaaten rechtskräftig;
- vor einem Europäischen Beschluß des Europäischen Rates über den Übergang von einem spezifischen zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (Mitentscheidungsverfahren) bzw. von der einstimmigen Beschlußfassung im Ministerrat zur qualifizierten Mehrheit (Artikel 48.7 EUV);
- bei Anträgen eines Drittstaates zum Beitritt in die EU (Artikel 49 EUV);
- über die Bewertung der Durchführungsmaßnahmen im Rahmen der Politiken zum Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (Artikel 70 AEUV) sowie im Hinblick auf die politische Kontrolle von Europol und Eurojust (Artikel 85 und 88 AEUV);
- über die Beratungen des Ständigen Ausschusses, der die Ratsarbeiten zum Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts vorbereitet (Artikel 71 AEUV), sowie
- über Vorschläge der Kommission zur Komplettierung der EU-Zuständigkeiten, wenn hierdurch die Ziele des LV verwirklicht werden und die hierfür erforderlichen Befugnisse nicht explizit vorgesehen sind (Artikel 352 AEUV).

Darüber hinaus sehen die Protokolle über die Rolle der nationalen Parlamente (PNP) und über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit (PSV) vor, daß den nationalen Parlamenten alle Konsultationsdokumente, Rechtsetzungsprogramme und Gesetzgebungsvorschläge der Kommission, der Jahresbericht des Rechnungshofs sowie Entschlüsse des Europäischen Parlaments und des Ministerrats unmittelbar zur Verfügung gestellt werden.

4.2. Verbleibende Mitwirkungsdefizite

Die seit langem monierten Schwachstellen im Hinblick auf den Kontrollumfang und die Mitwirkung der nationalen Parlamente an der Arbeit der EU-Organe werden durch die im LV fixierten Rechte der nationalen Parlamente allerdings nur ansatzweise behoben. Die Informations- und Mitwirkungsrechte der nationalen Parlamente bleiben nämlich auf den Bereich der Gesetzgebung beschränkt. In der

durch Artikel 288-292 AEUV statuierten Normenhierarchie werden die Handlungsformen der Union spezifiziert und voneinander abgegrenzt. Infolge der Normenhierarchie besteht daher auch nach Inkrafttreten des LV kein Zwang zur Information und Konsultation der nationalen Parlamente im Falle folgender Maßnahmen und Beschlüsse der EU-Organe:

- a. im Rahmen der multilateralen Überwachung der Wirtschaftspolitik:
 - vor der Annahme der Grundzüge der Wirtschaftspolitik der EU-Mitgliedstaaten und der Union durch den Rat (Artikel 121 AEUV) und
 - 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 (Artikel 121.4 AEUV);
- b. im Rahmen der Überwachung der Haushaltslage in den Mitgliedstaaten mit dem Ziel der Einhaltung der Haushaltsdisziplin (Artikel 126 AEUV):
 - vor der Veröffentlichung der Empfehlungen des Rates an ein EU-Mitglied (»blaue Briefe«),
 - 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
 - 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;
- c. im Rahmen der jährlichen Überprüfung der Beschäftigungslage (Luxemburgprozeß) vor der Annahme von beschäftigungspolitischen Empfehlungen an die Mitgliedstaaten (Artikel 148 AEUV);
- d. vor einem Beschluß des Europäischen Rates über den Übergang von der einstimmigen Beschlußfassung im Ministerrat zur qualifizierten Mehrheit (Artikel 31.3 und 31.4 EUV);
- e. bei allen Maßnahmen des Rates und des Europäischen Rates im Bereich der Gemeinsamen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GASP und GSVP) der EU;
- f. 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;
- g. zu Dokumenten aus dem Dialog zwischen den Sozialpartnern, deren Arbeiten zum Abschluß von Vereinbarungen führen können und im Rat Gegenstand eines Beschlusses sind;
- h. 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.

Die in den beiden Protokollen statuierte Beschränkung des substantiellen Mitwirkungsumfangs der nationalen Parlamente wird nur teilweise durch Kontroll-,

Mitwirkungs- und Zustimmungsrechte des Europäischen Parlaments kompensiert. Daß die Vertreter der nationalen Parlamente im Konvent die Nichtbeteiligung der nationalen Parlamente mitgetragen haben, ist größtenteils darauf zurückzuführen, daß sie selbst die Thematik der nationalparlamentarischen Mitwirkung in EU-Angelegenheiten auf die Problematik der Subsidiaritätskontrolle reduzierten.

4.3. Zweischneidiges Instrument: Nur Frühwarnung oder auch Früherkennung?

Der »Frühwarnmechanismus« soll einerseits der direkten Beteiligung der nationalen Parlamente und somit der Vergrößerung der Legitimationsbasis der Europäischen Union und andererseits der Stärkung der Parlamente bei der Kontrolle der nationalen Regierungen dienen. Letztlich geht es um eine sachlich breiter angelegte, gleichzeitig aber auch effiziente Mitwirkung der Parlamente an der Verabschiedung europäischen Sekundärrechts.

Vorgesehen ist hierbei, dass die Europäische Kommission ihren Vorschlag für Rechtsakte in einer Art »erster Lesung« direkt an die nationalen Parlamente versendet. Diese haben sechs Wochen Zeit, um begründete Stellungnahmen dahingehend abzugeben, ob der Vorschlag gegen das Subsidiaritätsprinzip verstößt. Positive Stellungnahmen werden dagegen nicht erwartet. Die Stellungnahmen werden gewichtet und gezählt: Einkammerparlamente verfügen über zwei, in Zweikammerparlamenten verfügt jede Kammer über eine Stimme. Sollte die Hälfte (1/4 bei Verfahren zur justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen sowie zur Polizeilichen Zusammenarbeit) aller stellungnahmeberechtigten Kammern negative Stellungnahmen verfassen, ist die Kommission gehalten, ihren Vorschlag zu überprüfen und dann entweder zurückzuziehen, zu ändern oder mit triftiger Begründung in seiner ursprünglichen Fassung zu belassen.

Diesem bereits im VVE vorgesehenen Mechanismus fügte die Regierungskonferenz 2007 eine Bestimmung hinzu, nach der im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens, wenn die begründeten Stellungnahmen von mindestens der Hälfte der nationalen Parlamente unterstützt werden und die Kommission nach erneuter Prüfung beschließt, ihren Vorschlag aufrecht zu erhalten, sie dies ebenfalls in einer begründeten Stellungnahme rechtfertigen muss. Diese Stellungnahmen werden dann dem EP und dem Rat zugeleitet, die noch vor Abschluss der ersten Lesung prüfen müssen, ob der Gesetzgebungsvorschlag mit dem Subsidiaritätsprinzip im Einklang steht. Beschließt das EP mit der Mehrheit seiner Mitglieder oder der Rat mit der Mehrheit von 55 Prozent der Mitgliedstaaten, den Einspruch der nationalen Parlamente zu unterstützen, so wird das Gesetzgebungsverfahren nicht fortgesetzt.

Diejenigen nationalen Parlamente, die eine negative Stellungnahme verfasst haben, verfügen über die Möglichkeit, nach der Verabschiedung des fraglichen Rechtsaktes vor dem Europäischen Gerichtshof wegen Verletzung des Subsidiaritätsprinzips zu klagen, wobei sie von ihren Regierungen vertreten werden.

4.4. Umsetzungsmöglichkeiten für die nationalen Parlamente

Welche prozeduralen und institutionellen Folgen ergeben sich für die nationalen Parlamente? Es ist theoretisch denkbar, auch positive Stellungnahmen zu Vorschlägen der Kommission abzugeben, um etwa die Regierung in ihrer gegebenenfalls in Umrissen bekannten Position gegenüber Interessen Dritter zu stützen beziehungsweise der Regierung in bedeutenden Fällen frühzeitig Grenzen bei der Weiterbehandlung des Vorschlages im Rat zu setzen. Ähnliche Signalwirkung

könnten derartige Positivstellungen auch gegenüber dem Europäischen Parlament entfalten, wenn ersichtlich ist, wie sich die Mehrheiten in Brüssel beziehungsweise Straßburg aufstellen werden. Andererseits ist es denkbar, dass der Mechanismus den Regierungen dazu dienen wird, ihren ablehnenden Positionen im Rat ›parlamentarische Rückendeckung‹ zu verleihen und diese damit ›robuster‹ präsentieren zu können, indem sie den Parlamenten je nach eigener Position nahe legen, negative Stellungnahmen abzugeben.

Die effektive Nutzung des zweiseitigen Instruments hängt damit auch von der Selbstwahrnehmung der Parlamente hinsichtlich ihrer Rolle gegenüber den nationalen Exekutiven und den EU-Organen ab. »Kontrollbewusste Parlamente« werden sich sicherlich anders verhalten als am Konsens orientierte »Mitwirkungsparlamente«.

In der Mehrheit der nationalen Parlamente werden wahrscheinlich die Ausschüsse für EU-Angelegenheiten als Sammelbecken und Filter für alle Kommissionsvorschläge dienen. Ihre Aufgabe wird dann auch die Weiterleitung der eingegangenen Dokumente an die betroffenen Fachausschüsse. Geht man idealtypisch von einer starken Filter- und Aufbereitungsfunktion der EU-Ausschüsse im Binnenverhältnis der Parlamente aus, dann wären die EU-Ausschüsse in der Behandlung der Vorlagen grundsätzlich immer federführend und würden in der weiteren Behandlung die Fachausschüsse um Stellungnahmen bitten. Im Falle einer gleichberechtigten Rolle der Fachausschüsse und der ihnen gegenüber gestellten EU-Ausschüsse wäre dagegen eher davon auszugehen, dass ein spezifischer Koordinierungs- und Überweisungsmechanismus auf der den Ausschüssen vorgelagerten Parlamentsebene (Ältestenräte, Parlamentspräsidenten beziehungsweise -kanzleien) dafür Sorge trägt, dass die befassungswilligen und -fähigen Ausschüsse ihre Rollen im Hinblick auf die Federführung und Mitberatung vorab klären. Ein oder mehrere Berichterstatter des jeweiligen Ausschusses würden dann einen ›Subsidiaritätsprüfungsbericht‹ erstellen und diesem gegebenenfalls - als Ergebnis der Prüfung - einen Entwurf für eine Stellungnahme voranstellen. Wären der EU-Ausschuss beziehungsweise die federführende Ausschüsse nicht ermächtigt, so genannte ›plenareretzende‹ Stellungnahmen im Auftrag und Namen des Parlaments zu verabschieden, würde die Stellungnahme dann als Entschließungsvorlage an das Plenum weitergeleitet und dann an die Europäische Kommission gerichtet.

Das Subsidiaritätsprotokoll verpflichtet die Kommission zur präzisen Begründung ihrer Vorschläge im Hinblick auf die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit. Der den Gesetzgebungsvorschlägen bereits seit einigen Jahren beigefügte »Subsidiaritätsbogen« (*fiche de subsidiarité*) soll künftig »detaillierte Angaben enthalten, die es ermöglichen zu beurteilen, ob die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit eingehalten wurden«. Genannt werden „Angaben zu den voraussichtlichen finanziellen Auswirkungen sowie - im Fall eines Rahmengesetzes - zu den Auswirkungen auf die von den Mitgliedstaaten zu erlassenden Rechtsvorschriften [...], einschließlich gegebenenfalls der regionalen Rechtsvorschriften“. Kommt die Kommission zu dem ihren Vorschlag legitimierenden Schluss, dass ein Ziel der Union besser auf Unionsebene erreicht werden kann, muss diese Einschätzung auf »qualitativen und - soweit möglich - auf quantitativen Kriterien beruhen. Die Kommission berücksichtigt dabei, dass die finanzielle Belastung und der Verwaltungsaufwand der Union, der Regierungen der Mitgliedstaaten, der regionalen und lokalen Behörden, der Wirtschaft und der Bürger so gering wie möglich gehalten werden und in einem angemessenen Verhältnis zu dem angestrebten Ziel stehen müssen«. Zu erwarten ist, dass die Kommission in Anwendung des Subsidiaritätsprotokolls den Ball zurück ins Feld der nationalen

Parlamente spielen und diese um Amtshilfe bei der Erhebung der erforderlichen Daten ersuchen wird. Für diesen Fall ist im Rahmen der Implementierung des ›Frühwarnmechanismus‹ in den Parlamenten ein Verfahren vorzusehen, das hierauf unmittelbaren Bezug nimmt. Sie sollten im Vorlauf eines Gesetzgebungsverfahrens die jeweils angefragte Expertise - sei es unter Nutzung selbständiger Informationsdienste oder aber durch Beauftragung der in Frage kommenden Stellen der Regierung - generieren. Andernfalls besteht die Gefahr, dass im weiteren Verlauf des Austauschs von Expertise und Gegenexpertise die Parlamente gegen ihre eigenen Regierungen ausgespielt werden.

Die heute noch häufig zu hörende Behauptung eines Einflussverlustes der nationalen Parlamente im Zuge der europäischen Integration wird künftig einer konkreten Prüfung nicht länger Stand halten. 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 - stärkt die Parlamente in ihrer Handlungsautonomie gegenüber den nationalen Regierungen. Das Selbstbefassungsrecht und das Recht zur Stellungnahme gegenüber den EU-Institutionen kann damit auch zu einer Profilierung der Parlamente gegenüber den Regierungen führen. Um eine Sinnentleerung des Prozesses - beispielsweise durch den Oktroi des jeweiligen Regierungsstandpunktes auf die Parlamentsmehrheit - auf nationaler Ebene zu verhindern, könnte der Mechanismus in Verbindung mit einem Berichterstattersystem nach dem Vorbild des Europäischen Parlaments persönliche Anreize für berichterstattende Parlamentarier bieten, um sich in ihrem Wissensfeld in EU-Fragen gegebenenfalls auch gegen den Standpunkt der Regierung zu profilieren.

5. Die Ausdehnung der Verfahren mit qualifizierter Mehrheit im Rat

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 - generell die Verhandlungsbereitschaft der Beteiligten und somit auch die Entscheidungseffizienz des Rates. Die Identifikation und der Ausbau von Anwendungsfeldern für Mehrheitsbeschlüsse spiegeln 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.«⁴ Empirisch fungiert die Mehrheitsentscheidung als ein über dem Rat schwebendes Damoklesschwert zur Steigerung der Entscheidungsfreudigkeit im »Schatten der Abstimmung.«⁵ Analysen zur effektiven Nutzung der qualifizierten Mehrheitsregeln im Rat belegen, dass die Ausdehnung der Anwendungsfelder für Mehrheitsentscheidungen bis Ende der Neunzigerjahre nicht dazu geführt hat, dass ein größerer Anteil der Ratsentscheidungen auf der Grundlage einer Abstimmung verabschiedet wurde.⁶

4 Vgl. Andreas Maurer, »Demokratisierung der Europäischen Union - Möglichkeiten für das Europäische Parlament«, in: Andreas Maurer/Burkard Thiele (Hg.): *Legitimationsprobleme und Demokratisierung der Europäischen Union*, Marburg 1996, S. 32.

5 Vgl. zum Konzept des Verhandeln »in the shadow of the majority vote«: Fritz W. Scharpf: *Games Real Actors Play, Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Boulder 1997, S. 191-193.

6 Vgl. hierzu Andreas Maurer/Wolfgang Wessels: »The EU matters: Structuring Self-made Offers and Demands«, in: Wolfgang Wessels/Andreas Maurer/Jürgen Mittag (Hg.), *Fifteen into One? The European Union and its Member States*, MUP

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.⁷ 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 unsystematischer⁸ Einzelfallprüfungen.⁹ 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.¹⁰ Das Ergebnis von Nizza führte schließlich zu 32 neuen von insgesamt 137 Bereichen, die unmittelbar nach 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 LV hat an dieser Zuordnung nichts geändert. Im Vergleich zwischen den Endtexten des Konvents und dem LV 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 (siehe Tabelle 2).

Tabelle 2: Entscheidungsmodi im Rat nach den Verfassungsentwürfen des Konvents (CONV 850/03) und nach dem Reformvertrag 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
Reformvertrag	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

2003.

7 Vgl. Matthias Jopp/Andreas Maurer/Otto Schmuck, Otto (Hg.): *Die Europäische Union nach Amsterdam. Analysen und Stellungnahmen zum neuen EU-Vertrag*, Bonn 1998.

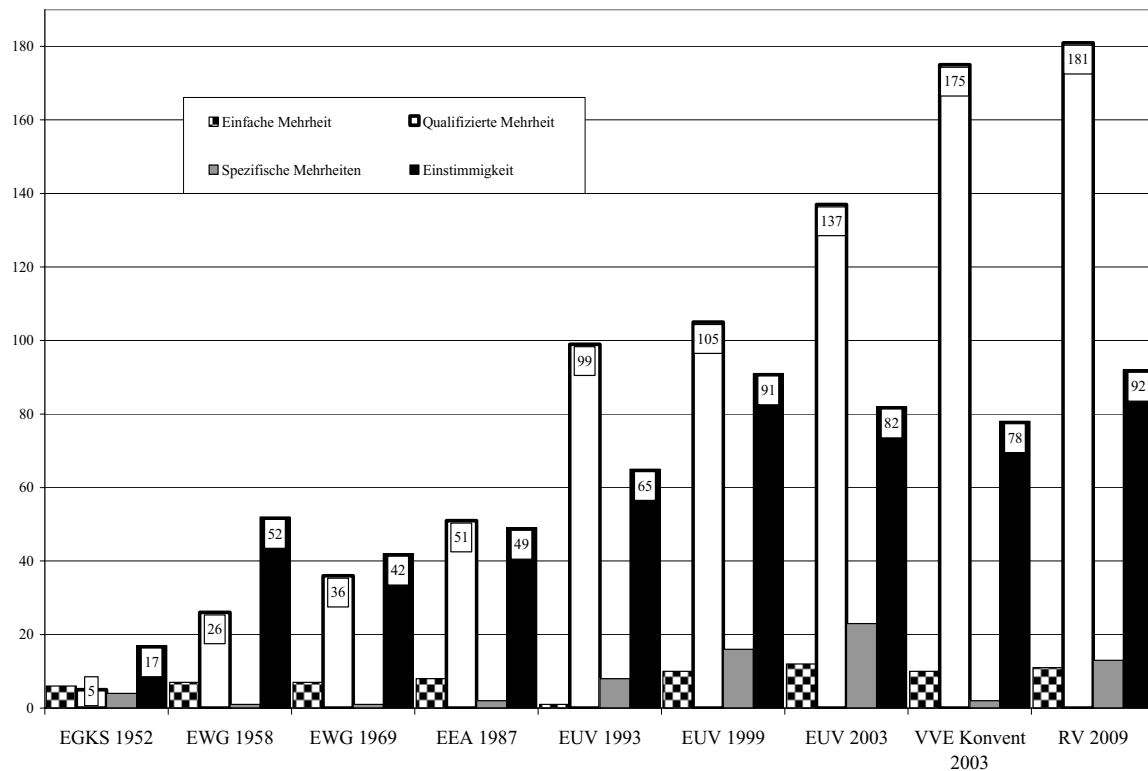
8 Vgl. European Union Presidency Paper: *Efficient Institutions after Enlargement. Options for the Intergovernmental Conference*, Helsinki (Dok. Nr. 13636/99), 7. 12.1999, S. 5; sowie im Anschluss daran den Vermerk des portugiesischen Vorsitzes: *Frage der möglichen Ausweitung der Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit*, CONFER 4705/1/00 REV 1, 11.2.2000..

9 Vgl. Presidency Note: *Possible Extension of QMV*, CONFER 4737/00, 20.4.2000.

10 Vgl. zu den Reaktionen der mitgliedstaatlichen Delegationen auf die Vorschläge des portugiesischen Vorsitzes: *Agence Europe*, Nr. 7710, 5.5.2000: »Opposition - for different reasons - by member states to presidency's suggestions for extension of qualified majority (especially concerning taxation and structural funds)«.

hin zur weiteren Ausdehnung der Anwendungsfelder für qualifizierte Mehrheitsentscheidungen.

Abbildung 1: Entwicklung der Beschlussfassungsmodi im Rat der EU 1952 - 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 Reformvertrages 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.

6. Mehrheitsregeln: Die Vertagung der Reform

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 nach den gescheiterten Anläufen von Maastricht, Amsterdam und Nizza 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. zur Zeit 14 von 27), die 60% 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% erhöht, also auf 55% der Staaten und 65% der Bevölkerung (Artikel 16.4 EUV). Für Rechtsakte, die nicht auf Vorschlag der Kommission oder des HVU-ASP erlassen werden, erhöht sich das Staatenquorum auf 72% (Zum Vergleich: Das gegenwärtige Quorum von 255 von 345 gewogenen Stimmen entspricht etwa 74% 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 Artikel 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 Artikel 16.4 EUV und zu Artikel 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%) oder mindestens drei Viertel der Mitgliedstaaten (=33,75%), 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% der Staaten (= 24,75%) bzw. der Bevölkerung (19,25%), 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.

7. Sollbruchstellen im System des Rates

Mit Inkrafttreten des Reformvertrages ändern sich die Arbeitsgrundlagen des Rates massiv: Ein auf zweieinhalb Jahre gewählter EU-Präsident sitzt dem Europäischen Rat vor und ein auf fünf Jahre von Rat und Parlament ernannter »Hoher Vertreter der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik« (HVU-ASP) übernimmt den ständigen Vorsitz des Rates Außenbeziehungen. Das Rotationsprinzip wird in Zukunft auf die übrigen Fachministerräte beschränkt, wobei eine Verstetigung der 2007 erstmals getesteten, achtzehnmonatigen, Teampräsidentschaften angestrebt ist.

Umsetzungsaufträge:

Thema	Verfahren	Umsetzungsfrist
Wahl des Präsidenten des Europäischen Rates (Art. 15.5 EUV) und Beschäftigungsbedingungen des ER-Präsidenten (Art. 243 AEUV)	Beschluss des Europäischen Rates mit qM Beschluss des Rates auf Vorschlag mit qM	Nach Inkrafttreten des LV Informelle Einigung bereits im 2. Hj. 2008 erwartet
Aktualisierung der Liste der Ratsformationen (Art. 16.6 EUV + Art. 236.a AEUV)	Beschluss des Europäischen Rates mit qM	Nach Inkrafttreten des LV
Organisation und Rotation der Ratspräsidentschaft (Art. 16.9 EUV + 236.b AEUV + Erklärung Nr. 9)	Beschluss des Europäischen Rates mit qM entlang des Modells aus Erklärung Nr. 9 Beschluss des Rates mit qM zur Umsetzung des Beschlusses des Europäischen Rates nach Art. 4 des Beschlussmodells aus Erklärung Nr. 9	Nach Inkrafttreten des LV Zu berücksichtigen ist, dass die Ratspräsidentschaftsrotation zuletzt am 1. Januar 2007 für den Zeitraum bis 2020 aktualisiert wurde.
System der Rotation der Kommissare (Art. 17.5 EUV + Art. 244 AEUV)	Einstimmiger Beschluss des Europäischen Rates	Vor der Nominierung der Kommission 2014

<p>Be- und Ernennung des HVU-ASP (Art. 18.1 EUV) in Verbindung mit Beschäftigungsbedingungen des HVU-ASP (Art. 243 AEUV)</p>	<p>Beschluss des Europäischen Rates mit qM Beschluss des Rates mit qM mit Zustimmung des Präsidenten der Kommission und des Europäischen Parlaments</p>	<p>Nach Inkrafttreten des LV Erwartet wird eine Nominierung im 2. Hj. 2008, zunächst für die Zeitspanne vom 1.1.2009 bis zum 31.10.2009. Nach den Wahlen zum EP soll der HVU-ASP dann für die gesamte Periode der neuen Kommission entsprechend dem Verfahren der Kommissionsinvestitur ernannt werden.</p>
<p>Europäischer Auswärtiger Dienst (Art. 27.3 EUV)</p>	<p>Einstimmiger Beschluss des Rates auf Vorschlag des HVU-ASP, nach Stellungnahme des EP und Zustimmung der Kommission</p>	<p>Nach Inkrafttreten des LV Erklärung Nr. 15 sieht die Vorbereitungsarbeiten ab Unterzeichnung des LV vor. Andererseits kann der Vorschlag nur erfolgen, wenn der HVU-ASP im Amt ist, und zwar in beiden Funktionen (in Rat und Kommission).</p>
<p>Geschäftsordnung des Europäischen Rates (Art. 236.3 AEUV)</p>	<p>Beschluss des Europäischen Rates mit eM</p>	<p>Nach Inkrafttreten des LV</p>
<p>Ernennung des Generalsekretär des Rates (Art. 240.2 AEUV) Beschäftigungsbedingungen (Art. 243 AEUV)</p>	<p>Beschluss des Rates mit qM</p>	<p>Nach Inkrafttreten des LV Erwartet wird eine Nominierung im 2. Hj. 2008 Unklar: Mandatslaufzeit</p>
<p>Geschäftsordnung des Rates (Art. 240.3 AEUV)</p>	<p>Beschluss des Rates mit eM</p>	<p>Nach Inkrafttreten des LV</p>

An einer grundlegenden Reform des Systems aus Europäischem Rat und Ministerrat wird seit Ende der 1990er Jahre gearbeitet, um die organisatorischen Herausforderungen der 2004 und 2007 erfolgten Erweiterung aufzufangen. Oberstes Ziel ist hierbei die Verbesserung der Handlungsfähigkeit des Ratsystems nach innen - im Hinblick auf seine Binnenstruktur der Fachratskoordination sowie auf die Zusammenarbeit des Rates mit dem Europäischen Parlament und der Kommission - und nach außen gewesen - im Hinblick auf die Verbesserung der Kohärenz, Identifizierbarkeit und Durchsetzungsfähigkeit in der Außen- und Sicherheitspolitik.¹¹ Gemessen an den von allen 27 EU-Staaten bereits 2001 in der Erklärung von Laeken aufgestellten Anforderungen einer handlungsfähigeren, demokratischeren und transparenteren EU wird schließlich auch die Verbesserung der Impulsgebungs- und Steuerungsfähigkeiten des Europäischen Rates und die Stärkung der Funktionen des Vorsitzes im Rat und im Europäischen Rat zur Koordinierung, Steuerung und Führung des Rates angestrebt. Diese Reformen werden sich nachhaltig auf die Handlungsmöglichkeiten »nationaler« Ratsvorsitze auswirken.

7.1. Die neuen Funktionen in der Außenpolitik

Seit Jahren unterstreichen politische Akteure und Beobachter der Europapolitik die Notwendigkeit verstärkter Kontinuität und Kohärenz in der EU-Außenpolitik. Der vom LV in seinen Funktionen bestätigte »Hohe Vertreter der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik« (Artikel 18 EUV) soll hier Abhilfe schaffen. Durch seine Doppelhutfunktion in Rat und Kommission wird er den Vorsitz in der neuen Ratsformation für Auswärtige Angelegenheiten ausüben und ab 2009 gleichzeitig als Vizepräsident der Kommission fungieren. Hiermit wird die Koordinierung und Durchführung der EU-Außenbeziehungen einschließlich der zivilen und militärischen Aspekte europäischer Missionen in Absprache mit den nationalen Außenministern im Rat erstmals auf ein Amt und eine Person konzentriert. Die Formulierung der gemeinsamen europäischen Außenpolitik fällt dem Hohen Vertreter ebenso zu wie eine internationale Repräsentationsfunktion. Mit der Koordinierungsfunktion in Rat und Kommission kommt ihm damit ein ungewöhnlich großer Aufgabenbereich und besondere Verantwortung in einem institutionellen Spannungsfeld zu. Er wird nicht nur vor die Herausforderung verschiedener Verfahren, Kompetenz- und Legitimationsquellen, sondern auch in ein strukturelles Spannungsverhältnis zu anderen Akteuren gestellt. Denn neben den nationalen Außenministern werden der Präsident der Kommission und der Präsident des Europäischen Rates im außenpolitischen Bereich agieren.

Die Schaffung des neuen Außenamtes der EU stellt die 2002 vereinbarte Reduzierung der Ratsformationen in Frage. Denn sachlich nachvollziehbar ist die Wahrnehmung der Vorsitzrolle als »Ratsmitglied« bei gleichzeitiger Wahrnehmung der Rolle des Kommissionsamtes bisher nur im außen- und sicherheitspolitischen Teil des Außenrates. Eine entsprechende Personalunion für die gegenwärtig auch in dieser Ratsformation behandelten Tagesordnungspunkte zur Außenhandelspolitik und Entwicklungszusammenarbeit würde dagegen die historisch gewachsene Eigenständigkeit und das Profil der Kommission sowie die Wahl der Kommissare in diesen Bereichen grundsätzlich in Frage stellen. Organisatorisch könnte die Schaffung des neuen EU-Außenamts damit - im Extremfall - die Verknüpfung und langfristige Zusammenführung von mindestens fünf Generaldirektionen in der Kommission mit zwei Direktionen im Generalsekretariat des Rates, den Wegfall wichtiger Kommissionsportfolios und damit eben auch prominenter Ernennungsmöglichkeiten für die

11 Vgl. ausführlicher Andreas Maurer, *Auf dem Weg zur Staatenkammer. Die Reform des Entscheidungs- und Koordinationssystems im Ministerrat der EU*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2003 (S 6).

Mitgliedstaaten bedeuten. Die Einrichtung des neuen Außenamtes muss daher im Lichte der damit einhergehenden Struktur der Ratsformationen und -vorsitze auf allen Arbeitsebenen des Rates und der Europäischen Kommission überprüft werden. Sollte sich der HVU-ASP künftig vor allem auf das enge Themenfeld der GASP und GSVP konzentrieren, dann müsste zwangsläufig darüber nachgedacht werden, die 2002 abgeschaffte Ratsformation ›Entwicklungszusammenarbeit‹ wiederherzustellen sowie die Neugründung eines Außenhandelsrates zu erwägen, um den Funktionen der Kommission und ihre Rechenschaftspflicht gegenüber dem Europäischen Parlament in diesen Bereichen aufrechtzuerhalten.

Auf jeden Fall kommt dem HVU-ASP in seiner Doppelhutfunktion nicht nur die Aufgabe zu, die Kohärenz und Konsistenz des auswärtigen Handelns der Union zu befördern, sondern auch für einen Ausgleich zwischen der zwischenstaatlichen Logik der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) einerseits und der supranationalen Logik der Gemeinsamen Handelspolitik (GHP) andererseits zu sorgen und dabei zu gewährleisten, »dass die zwischenstaatliche Logik der GASP die GHP nicht negativ beeinflusst.«¹²

7.2. Potentielle Hausmacht des neuen Präsidenten: Ein gestärkter Europäischer Rat

Der EU-Ratspräsident soll ab 2009 für eine Zeitspanne von jeweils zweieinhalb Jahren die Beratungen des Europäischen Rates leiten und diesem - relativ - neuen Organ der EU vorsitzen. In dieser Funktion ist er auch für die Vorbereitung und Kontinuitäts-sicherung der Gipfeltreffen zuständig, wobei er mit dem Präsidenten der EU-Kommission kooperieren 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« (Artikel 15.6.d EUV).

Diese Aufgabenbeschreibung ist wenig aussagekräftig. Der um diesen Vertragsartikel geworfene Schleier lichtet sich erst beim Blick auf die im LV angeführten Handlungsermächtigungen des Europäischen Rates. Denn erst diese geben das sachliche Aufgabenspektrum des Vorsitzenden des Europäischen Rates wieder. Nach Artikel 15.1 EUV gibt der Europäische Rat nun »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 LV einzeln aufgeführten Aufgaben des Europäischen Rates weit über die in Artikel 15.1 EUV definierte Rolle hinaus. Der Europäische Rat wird künftig über Beschlussfassungs-, Benennungs-, Wahl- und Abberufungsrechte verfügen:

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

12 Vgl. Europäisches Parlament: *Entwurf einer Stellungnahme des Ausschusses für Internationalen Handel für den Ausschuss für konstitutionelle Fragen zu dem Vertrag zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft*, EP-Dok. Nr. 2007/2286(INI), 4.12.2007.

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.

Politikbereichsspezifische Beschlussfassungsrechte überträgt der Vertrag dem Europäischen Rat zur Verabschiedung allgemeiner GASP-Beschlüsse, zur Überführung des Entscheidungsmodus des Rates in der GASP von der Einstimmigkeit in die qualifizierte Mehrheit, zur 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.

Wahl-, Benennungs- und Abberufungsrechte macht der Europäische Rat künftig geltend bei der Wahl seines Präsidenten für einen Zeitraum von zweieinhalb Jahren und seiner vorzeitigen Entpflichtung, der Benennung des Präsidenten der Europäischen Kommission, der Ernennung (nach Zustimmung des Europäischen Parlaments und des Kommissionspräsidenten) und Abberufung des HVU-ASP.

In ihren Wirkungen *nicht eindeutig definierte Beschluss- und Weisungsrechte* macht der Europäische Rat gegenüber dem Ministerrat zur Bestimmung der strategischen Interessen der Union und zur Festlegung der Ziele ihrer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik geltend. Darüber hinaus verfügt der Europäische Rat ab 2009 über ein Konsultationsrecht gegenüber jedem Mitgliedstaat, wenn dieser auf internationaler Ebene tätig wird oder eine Verpflichtung eingeht.

7.3. Legitimität und reale Macht

Die Stärkung 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 wird über die Aufgabenzuweisungen des Europäischen Rates in den Bestimmungen des den EGV künftig ersetzenden AEUV ein Organ ins Leben gerufen, dessen Zuständigkeiten nicht nur wie bislang rein impulsgebender Natur sind. Die institutionelle Balance zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission wird dabei zu Lasten der Kommission und des Parlaments verändert.

Erst die genannten, neuen Handlungsermächtigungen des Europäischen Rates geben das sachliche Aufgabenspektrum und Potential des künftigen Präsidenten des Europäischen Rates wieder. Fraglich ist hierbei aber gerade angesichts der Funktionsbilanz des deutschen EU-Vorsitzes zweierlei:

Erstens steht zur Debatte, ob der der künftige Präsident oder die Präsidentin über

ausreichende personelle, administrative, finanzielle und politische Ressourcen verfügen wird, um Führungs-, Leitungs-, Vorbereitungs-, Kontinuitätssicherungs-, Konsensförderungs- und Vertretungsaufgaben gerecht zu werden, wie sie gegenwärtig von den Staats- und Regierungschefs der jeweils vorsitzführenden Länder wahrgenommen werden. Es drängt sich die Frage auf, ob der neue Präsident eine ähnliche Impulsgeberkraft und Repräsentationsleistung entwickeln kann wie sie vereinzelt von den heutigen Staats- und Regierungschefs in ihrer Funktion als Ratspräsident/in ausgeübt wird. Das strategische Agieren der Ratspräsidentin Merkel, die Dramaturgie der Präsidentschaft und ihres administrativen Unterbaus im Hinblick auf die Zuspitzung von Problemlagen und deren feierlich verkündete ›Lösung‹ auf zwei Europäischen Ratsgipfeln hatte entscheidenden Einfluss auf die EU- und G-8-Entscheidungen in der Klimapolitik oder die Entwicklung hin zu einem transatlantischen Wirtschaftsraum - allerdings unter Nutzung vielfältiger nationaler Ressourcen des deutschen Vorsitzes wie die guten Beziehungen zu den Vereinigten Staaten. Wie wird der EU Ratspräsident diese Ressourcen aufbauen und ihren Mangel kompensieren?

Ebenso zentral war die Vermittlungsrolle Merkels in den Verhandlungen über die Änderungen der europäischen Verträge. Welche Funktion werden Staats- und Regierungschefs in Zukunft in solchen Verhandlungen einnehmen? Werden Sie als Schattenpräsidenten weiterhin die Fäden in der Hand halten, an der Seite des EU-Präsidenten agieren oder ihre zentrale Rolle an ihn abtreten?

Verloren geht im neuen System auch die Repräsentationsrolle der derzeitigen EU-Ratspräsidenten gegenüber ihren nationalen Öffentlichkeiten. Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft diente der Bundesregierung nicht nur zur Profilierung auf der europäischen Ebene, sondern auch eben auch auf der nationalen.

Die derzeitige herausgehobene Rolle der Regierungschefs als EU-Ratspräsidenten, die in dem ab 2009 gültigen System nicht kompensiert wird, macht die Entwicklung gewisser Antagonismen zwischen den nunmehr auch während ihrer eigenen Präsidentschaft zu ›normalen‹ Mitgliedern des Europäischen Rates degradierten Regierungschefs und dem neuen Präsidenten wahrscheinlich. Angesichts ihres möglichen Bedeutungsverlustes scheint 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. Auf die Beantwortung dieser Grauzonen des neuen Vertrages sollte sich die praktische Europapolitik rasch und konsequent einstellen.

Zweitens ist fraglich, ob der EU-Ratspräsident oder die neue EU-Ratspräsidentin aufgrund des umfänglichen Aufgabenzuschnitts des Europäischen Rates über ein ausreichendes Maß an Anerkennung unter den Staats- und Regierungschefs und Legitimität verfügen wird? Denn während die auf sechs Monate ernannte EU-Präsidentin Merkel dem Deutschen Bundestag gegenüber rechenschaftspflichtig war, gilt für den künftigen, gewählten EU-Vorsitz nichts Entsprechendes. Weder die nationalen Parlamente noch das Europäische Parlament verfügen über irgendwie geartete Instrumente, um regelkonformes Verhalten des EU-Präsidenten zu belohnen oder regelaverses Verhalten zu sanktionieren.

Die weitgehenden Befugnisse des Europäischen Rates und seines Vorsitzenden müssen einer baldigen Überprüfung und gegebenenfalls einer klaren Begrenzung unterzogen werden. Dies kann *erstens* durch die Einführung von Anhörungs- oder weitergehenden Kontroll- und Mitwirkungsrechten des Europäischen Parlaments erreicht werden, vor allem in denjenigen Fällen, in denen der Europäische Rat über

vertragliche Beschlussfassungsrechte verfügt, die mittelbare Auswirkungen auf die Gesetzgebung der Union haben. *Zweitens* sollten sanktionsbewährte, selbständige Anhörungs-, Zitier-, Frage- oder Interpellationsrechte des Europäischen Parlaments gegenüber dem Präsidenten des Europäischen Rates eingeführt werden, um die parlamentarische Legitimation dieses neuen Instituts europäischer Einigungspolitik abzusichern.

7.4. Organisationsprobleme der Zukunft

In der europäischen Gesetzgebung ist - angesichts der in den letzten Jahren beobachteten Realentwicklung des Europäischen Rates im Verhältnis zu den anderen Fachräten - anzunehmen, 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 nicht zu einer Einigung kommt. Der Europäische Rat wird sich in diesem Fall zu einer Art ›Oberrat‹ entwickeln, der nach Artikel 15.1 EUV zwar nicht »gesetzgeberisch tätig« wird, aber doch als letzte Instanz politische Beschlüsse verabschiedet und diese faktisch als Weisungen an die einzelnen Fachratsformationen weiterleitet.

Diese Entwicklung wird dann aber auch Konsequenzen für die innerstaatliche Koordinierung der Europapolitik, die demokratische Kontrolle und die Vorbereitung und Durchführung künftiger Präsidenschaften in den Fachräten nach sich ziehen:

Tendenziell wird der Druck auf die Staats- und Regierungschefs sowie die ihnen angeschlossenen Verwaltungsapparate zunehmen, entsprechende 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) sowie für die Einrichtung spezifischer Konsultations- und Koordinierungsmechanismen zwischen den »national« geführten Fachpräsidenschaften und den Gipfeln des Europäischen Ratspräsidenten. Unklar ist nämlich, wer in längerfristig angelegten, strategischen Projekten wie der Rohstoff-, Energie- und Klimapolitik die Fäden zwischen Fach- und Gipfeltreffen zusammenführt, wer die heute üblichen ›Schlussfolgerungen des Vorsitzes‹ künftig nicht nur formal autorisiert, sondern auch gegenüber Dritten im Sinne des Europäischen Ratspräsidenten glaubwürdig vertritt. Werden sich Staats- und Regierungschefs hinter ›ihren‹ Präsidenten stellen und sich selbst auch in denjenigen Feldern zurücknehmen, in denen die Versuchung nationaler ›Nebenpräsidenschaften‹ groß bleibt, sei es in der Außenpolitik oder in national bedeutsamen Themenfeldern? Oder werden sie auf die weiterhin bestehende Option ausweichen, häufiger ›normale‹ Fachratssitzungen in Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs abzuhalten, um ihren weiterhin aufgetragenen Fachpräsidenschaften Profil und Prestige zu verleihen? Und damit dann aber auch den EU-Präsidenten faktisch zu demontieren? Und auf wen stützt sich der Ratspräsident innerhalb des Generalsekretariats? Wird ihm ein neuer Dienst zugeordnet oder kann er auf alle bestehenden Generaldirektionen des Sekretariats zurückgreifen?

Während für den ersten Fall bereits heute Vorkehrungen im Hinblick auf die Personalstruktur und -rekrutierung zu treffen wären, ist für den letzten Fall ein Mechanismus zu schaffen, der Konflikte um Zugriffe auf Personal und Finanzen mit dem Generalsekretär des Rates sowie dem HVU-ASP kanalisiert.

Konsequenzen sind auch für die innerstaatliche Strukturierung des Verhältnisses zwischen den nationalen Parlamenten und ihren Regierungen zu erwarten. Denn je

nach Ausgestaltung der Beziehungen zwischen Regierung und Parlament in EU-Angelegenheiten werden sich Kooperations-, Kontroll- und Konfliktstrukturen verändern.

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 die »verstärkte Zusammenarbeit« führen kann. Diese Option birgt im Endeffekt die Gefahr der Aushöhlung der Union auf rein wirtschaftliche Zusammenhänge.

Entscheidend für das Funktionieren des neuen Systems im Europäischen Rat wird somit sein, welche Rolle die Mitglieder des Europäischen Rates dem Präsidenten im Alltag seiner Arbeit zugestehen wollen. Da er kein einzelstaatliches Amt innehaben darf, d.h. ihm eine direkte Hausmacht fehlt, kann er - und 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.

8. Bilanz: Weniger, aber bleibende Unordnung

Der LV bringt mehr Licht in das Dickicht des EU-Rechts. Gleichwohl bleibt die Durchleuchtungsstärke für die Leser und Anwender des Vertrages begrenzt. Besondere Handlungsformen des Europäischen Rates und des HVU-ASP, spezifische Gesetzgebungskompetenzen des Rates und neue Handlungsformen der Kommission im Bereich der offenen Koordinierung werden in der Vertragswirklichkeit wahrscheinlich eher noch weiter ausdifferenziert als in das starre Korsett der Vertragsbestimmungen zurückgeführt.

Mit Blick auf das Europäische Parlament bestätigt der Vertrag den in Maastricht eingeschlagenen Trend eines langsamen, aber konstanten Ausbaus der Parlamentsrechte. Das relative Ausmaß der »Nicht-Beteiligung« des Parlaments am europäischen Politikherstellungsprozess nimmt beträchtlich ab. Gleichwohl bleibt die Entwicklung und Verteilung der Entscheidungsverfahren keinem einheitlichen Muster der einfachen Auswechslung »parlamentsloser« oder »schwacher« durch »parlamentsmächtige« oder »intensive« Prozeduren unterworfen. Auch das Ergebnis des Reformvertrages reflektiert erneut die dem europäischen Integrationsprozess eigene Asymmetrie zwischen »Kompetenzallokation« und »Legitimitätsallokation«, nach der die Zuordnung einzelner Mitwirkungsoptionen des Europäischen Parlaments zur Sicherstellung der parlamentarisch-demokratischen Verantwortung allgemein verbindlicher Entscheidungen der primärrechtlichen Begründung diesbezüglicher Rechtsgrundlagen hinterher hinkt.¹³

Eher negativ auf das im Vertrag vermittelte Demokratieverständnis in der EU wird sich der bereits im Konventspräsidium geförderte Fokus auf die Rolle der nationalen Parlamente bei der Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips auswirken.

13 Vgl. M. Rainer Lepsius, »Der europäische Nationalstaat: Erbe und Zukunft«, in: ders.: *Interessen, Ideen und Institutionen*, Opladen 1990, S. 266-267.

Das Bild, das von der Konzentration auf die warnende Negativfunktion der nationalen Parlamente ausgeht, vermittelt in der Sicht der europäischen Bürgerschaft eine EU, die quasi als 28. - regelungswütige und realitätsfremde - Hydra den anderen 27 Staaten gegenübertritt. Dieser imaginären 28. "Freien Republik Brüssel" soll nun Einhalt geboten werden - durch ein Subsidiaritätsprinzip, bei dem die Kommission unmittelbar den nationalen Parlamenten gegenüber rechenschaftspflichtig wird. Die Regierungen der Mitgliedstaaten können sich somit in den frühen Phasen der EU-Gesetzgebung jeder Verantwortung gegenüber ihren Parlamenten entziehen. Dieses durch den Gesamteindruck des Vertrages vermittelte Bild der EU schadet allen Beteiligten und nützt den Staaten eigentlich nur dann, wenn sie ständig als Minderheit bei den Entscheidungen des Rates unterliegen ... wollen.

Geht man aber davon aus, dass keine Regierung ein Interesse daran hat, EU-Recht tatsächlich immer gegen ihren Willen durchsetzen zu müssen, wäre bereits im ersten Teil des Reformvertrages, dem künftigen Vertrag über die Europäische Union, deutlicher darauf hinzuweisen gewesen, dass sich die EU als *gewollte* Summe aller mitgliedstaatlichen Ordnungen darstellt. Diesen Hinweis bleibt der Reformvertrag schuldig.