

Diskussionspapier

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



Julia Lieb, Andreas Maurer (Hg.)

Der Vertrag von Lissabon

Kurzkommentar

3. aktualisierte und erweiterte Auflage

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, 2009/ 09 und FG 2, 2009/ 04
April 2009, SWP Berlin**

Inhalt

Einleitung	3
Von Laeken bis Lissabon - die Entstehung des EU-Reformvertrags	4
Der Weg zum Verfassungsvertrag.....	4
Reflexionsphase und Regierungskonferenz 2007.....	5
Die Reformen des Vertrags von Lissabon	10
Institutionelle Reformen.....	10
Struktur der EU-Verträge.....	10
Kompetenzordnung.....	12
Das Europäische Parlament.....	14
Der Europäische Rat und sein Präsident.....	17
Die Ausdehnung der Verfahren mit qualifizierter Mehrheit im Rat.....	21
Die Europäische Kommission.....	25
Der Hohe Vertreter der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik und der Europäische Auswärtiger Dienst (EAD).....	27
Die Nationalen Parlamente.....	29
Der Europäische Gerichtshof.....	31
Andere Organe und Institutionen.....	33
Der Ausschuss der Regionen.....	33
Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss.....	35
Neue Entscheidungsverfahren.....	37
Die Europäische Bürgerinitiative.....	37
Die neuen Verfahren zur Änderung und Anpassung der Verträge.....	43
Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren.....	46
Das Haushaltsverfahren.....	48
Verfahren der verstärkten Zusammenarbeit.....	50
Politische Reformen.....	52
Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP).....	52
Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP).....	54
Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik.....	56
Handelspolitik und Internationale Abkommen.....	58
Humanitäre Hilfe.....	61
Wirtschaftspolitik.....	65
Währungspolitik.....	66
Wettbewerbs, Fiskalpolitik, Angleichung von Rechtsvorschriften.....	69
Sozialpolitik.....	71
Offene Methode der Koordinierung.....	75
Justiz- und Innenpolitik.....	79
Die Eigenmittel der Union.....	88
Energie- und Klimapolitik.....	89
Die Umsetzung des Reformvertrages	90
Die neuen Verfahren und die Zukunft der Komitologie.....	91
Reformen im Europäischen Parlament.....	93
Sollbruchstellen im System des Rates.....	96
Umsetzung der Europäischen Bürgerinitiative	99
Umsetzungsmaßnahmen in Deutschland	102
Anhang : Anwendungsbereiche für das ordentliche Gesetzgebungsverfahren im Vertrag von Lissabon	105
Über die Autorinnen und Autoren	112

Einleitung

Dieser Kurzkomentar zum Vertrag von Lissabon gibt einen Überblick zum Reformvertrag, den damit verbundenen politischen und institutionellen Reformen und den anschließenden Umsetzungsmaßnahmen.

Der Kurzkomentar fasst Beiträge des SWP-Themendossiers zum Vertrag von Lissabon zusammen. Zusätzlich zu den hier versammelten Einzelbeiträgen beinhaltet das Themen-dossier regelmäßig aktualisierte Daten zu offiziellen Dokumenten und wissenschaftlichen Beiträgen. Es ist über die SWP-Homepage <http://www.swp-berlin.org> abrufbar.

Weitere Diskussionspapiere befassen sich mit den mitgliedstaatlichen Ratifikationsverfahren zum Vertrag von Lissabon und zum Verfassungsvertrag:

Julia Lieb/Andreas Maurer (Hg.): *In Trippelschritten zur EU-Reform: Die Ratifikationsverfahren zum Lissabonner Vertrag*, 4. erweiterte und aktualisierte Auflage, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2008 (SWP-Diskussionspapier)

abrufbar unter: http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=5566

Andreas Maurer Hg.): *Vom Verfassungs- zum Reformvertrag: Die Ratifikationsverfahren zum EU-Verfassungsvertrag und die Verhandlungen zum Mandat der Regierungskonferenz 2007*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2007 (SWP-Diskussionspapier)

abrufbar unter: http://www.swp-berlin.org/de/common/get_document.php?asset_id=4205

Tomislav Marsic, *Der Prager Regierungsturz und die Zukunft der EU. Gelingt die Ratifikation des Lissabonner Vertrags in Tschechien?*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2009 (SWP-Studie)

abrufbar unter: http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=5902

Julia Lieb/Andreas Maurer/Marie McGinley/Markus Gastinger: *Das irische Nein zum Lissabonner Vertrag. Kampagnen, Abstimmungsmotive und Perspektiven des Reformvertrags*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Oktober 2008 (SWP-Diskussionspapier)

abrufbar unter: http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=5307

Die Herausgeber weisen darauf hin, dass die in diesem Kurzkomentar genannten Ämter sowohl von Frauen als auch von Männern ausgeübt werden können. Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird in Beiträgen nur die männliche Form verwendet.

Von Laeken bis Lissabon - die Entstehung des EU-Reformvertrags

Der Weg zum Verfassungsvertrag

Michael Weiner

Als die europäischen Staats- und Regierungschefs im Dezember 2000 den Vertrag von Nizza beschlossen, vereinbarten sie gleichzeitig, 2004 eine weitere Regierungskonferenz abzuhalten, um die Europäische Union (EU) gerade auch im Hinblick auf die Erweiterung institutionell zu reformieren. Zur Vorbereitung auf diese Regierungskonferenz verabschiedete der Europäische Rat im Dezember 2001 die Erklärung von Laeken zur Zukunft der Europäischen Union, welche die Einberufung eines Konvents zur Zukunft Europas vorsah. Dieser sollte Vorschläge für eine bessere Kompetenzverteilung in der Union, für die Vereinfachung ihrer Instrumente, für mehr Demokratie, Transparenz und Effizienz und für die Vereinfachung der Unionsverträge erarbeiten.

Der Konvent, unter dem Vorsitz des ehemaligen französischen Staatspräsidenten Valéry Giscard d'Estaing, umfasste 105 Mitglieder. Er setzte sich aus Mitgliedern des Europäischen Parlaments, Regierungs- und Parlamentsvertretern der Mitgliedstaaten und Beitrittskandidaten sowie Vertretern der Europäischen Kommission zusammen. Der Konvent tagte ab dem 28. Februar 2002 sowohl im Plenum als auch in elf Arbeitsgruppen. Diese und das Präsidium des Konvents bereiteten Berichte vor, auf deren Grundlage die Plenarsitzung beriet. Am 18. Juli 2003 übergab der Konvent schließlich einen im Konsens angenommenen Entwurf des »Vertrags über eine Verfassung für Europa« (VVE) der damaligen italienischen Ratspräsidentschaft.

Die Regierungskonferenz, die über den Entwurf beraten und diesen annehmen sollte, nahm ihre Arbeit am 4. Oktober 2003 auf. Sie war von zwei Hauptstreitpunkten geprägt. Zum einen stand der Vorschlag im Raum, die Kommission auf 15 Mitglieder zu verkleinern, sodass in Zukunft nicht mehr jeder Mitgliedstaat einen Kommissar würde stellen können. Hier wehrten sich vor allem die kleineren Mitgliedstaaten, die einen Bedeutungsverlust fürchteten. Kontrovers diskutiert wurden zum anderen die Abstimmungsmodalitäten im Ministerrat. Der Konventsvorschlag sah die Abschaffung der in Nizza vereinbarten Stimmengewichtung bei qualifizierten Mehrheitsentscheidungen zu Gunsten einer doppelten Mehrheit vor. Ein europäischer Gesetzgebungsvorschlag sollte im Rat dann angenommen werden, wenn mehr als die Hälfte der Mitgliedstaaten dafür stimmten und diese gleichzeitig mindestens 60 Prozent der Bevölkerung repräsentierten. Staaten, denen der Vertrag von Nizza mehr gewichtete Stimmen relativ zu ihrer Bevölkerungszahl zubilligte - vor allem Spanien und Polen - sprachen sich vehement gegen diesen Vorschlag aus. Über diese Streitfragen konnte unter italienischer Ratspräsidentschaft kein Einvernehmen hergestellt werden, sodass unter der irischen Folgepräsidentschaft erneut die Verhandlungen aufgenommen werden mussten.

Begünstigt durch einen Regierungswechsel in Spanien konnte schließlich dahingehend eine Einigung erzielt werden, dass die Kommission erst ab 2014 verkleinert würde. Im qualifizierten Mehrheitsentscheid sollten nun 55 Prozent der Staaten, die 65 Prozent der Bevölkerung repräsentierten, die Mehrheitsschwelle darstellen. Die Schwelle für eine Sperrminorität wurde auf mindestens vier Mitgliedstaaten festgesetzt, um Blockaden allein der großen Mitgliedstaaten zu verhindern. Am 29. Oktober 2004 wurde der VVE in Rom feierlich unterzeichnet.

Reflexionsphase und Regierungskonferenz 2007

Andreas Maurer

Als Reaktion auf die beiden negativ beschiedenen Referenden zum VVE in Frankreich und den Niederlanden entschied der Europäische Rat im Juni 2005, in eine »Reflexionsphase« zur Zukunft der Europäischen Union einzutreten. Konkrete Fragestellungen formulierten die Staats- und Regierungschefs nicht.

Von der Reflexion über alles zum geordneten Reformprozess

Erst bei einem Sondertreffen der EU-Außenminister in Klosterneuburg bei Wien am 27./28. Mai 2006 konnte auf Initiative der österreichischen Ratpräsidentschaft ein Zeitplan für das weitere Vorgehen verabredet werden.

In den Monaten zuvor unterbreiteten fast alle Mitgliedsländer, die EU-Kommission und das Europäische Parlament (EP) Vorschläge für den Umgang mit der Krise, die durch das Doppelnein zum VVE ausgelöst wurde. Deutlich ließen sich drei Positionen unterscheiden:

- Eine Gruppe um diejenigen Staaten, die den Vertrag bereits ratifiziert hatten, sprach sich für die Weiterführung des Ratifikationsprozesses und für die Beibehaltung des VVE-Textes aus. Als Zeichen des Entgegenkommens erwägen sie allenfalls eine Ergänzung des VVE um Erklärungen und Protokolle, die die Ratifikation in anderen Staaten erleichtern sollte. Nach diesem Verständnis hätte in Frankreich und den Niederlanden ein zweiter Anlauf zur Ratifikation des VVE genommen werden müssen.
- Eine zweite Gruppe um Vertreter aus Frankreich, den Niederlanden, Polen und Tschechien sprach sich unverhohlen für die »Einäscherung« des VVE und für den Status quo des Vertrags von Nizza aus, um auf dieser Grundlage Reformen des institutionellen Systems der EU zu diskutieren.
- Zwischen diesen beiden Extremen kristallisierte sich zunächst die Option für einen »Minivertrag« auf Basis der ersten beiden Teile des VVE. Die »Brückenbauer« wollten insbesondere den ersten und zweiten Teil des VVE retten und damit dessen institutionelle und verfahrensmäßige Reformen sichern. Der VVE sollte dazu im Rahmen eines neuerlichen Konvents oder in einer kürzeren Regierungskonferenz nachverhandelt werden.

Deutlich an der Erhaltung des VVE ausgerichtet (und an dessen Ziel, die im Rahmen des Nizza-Vertrags postulierten Reformvorhaben zu realisieren) waren Vorschläge zur Ergänzung des Vertrags: etwa durch ein Protokoll, eine Erklärung oder eine Charta. Derartige VVE-Zusätze hätten den Vertragskritikern entgegenkommen können, ohne die politische Substanz des Vertrages zu berühren.

Der ehemalige niederländische Außenminister Bot betonte dagegen, dass man sich »vorerst auf praktische Maßnahmen auf Grundlage des Vertrags von Nizza« konzentrieren solle. Auch Frankreichs Staatspräsident Chirac forderte seit Januar 2006, die EU nur noch »auf Basis der bestehenden Verträge« zu reformieren, um die Funktionsabläufe der Institutionen zu verbessern. Substantiell unterfüttert wurde dieser Vorschlag im April 2006 in einem Schreiben der Außen- und Europaminister Frankreichs an die österreichische Außenministerin. Im einzelnen schlugen sie vor:

Die Nutzung der sogenannten Passerelle- bzw. Brücken-Klausel in Art. 42 EUV zur Überführung der Politiken aus der »Dritten«, intergouvernemental strukturierten Säule des EU-Vertrages zur Strafrechts- und Polizeizusammenarbeit in den supranationalen EG-Vertrag. Alle oder Teile der in der »Dritten Säule« normierten Politiken sollten so in das Verfahren der

qualifizierten Mehrheit im Rat übergehen, vom einfachen Konsultationsrecht des EP zum weitaus gewichtigeren Mitentscheidungsverfahren sowie zur Stärkung der gerichtlichen Kontrolle dieser Materien durch den Europäischen Gerichtshof.

- Die Nutzung der Passerelle-Klausel in Art. 137.2 EGV für den Übergang zum Mitentscheidungsverfahren in jenen Bereichen der Sozialpolitik, die dem Einstimmigkeitszwang im Ministerrat und lediglich dem Konsultationsverfahren des EP unterliegen.
- Die stärkere Vernetzung sowie institutionelle und verfahrensmäßige Zusammenführung der mit außenpolitischen Fragen befassten Gremien des Rates und der Kommission auf der Grundlage des Selbstorganisationsrechts der Organe.
- Eine weitere Steigerung der Transparenz des Ministerrats auf der Grundlage seines Selbstorganisationsrechts.
- Die Stärkung der Kontroll- und Informationsrechte des EP im Rahmen der mit Fragen der Umsetzung europäischen Gemeinschaftsrechts befassten Ausschüsse (Komitologie).
- Die Stärkung der wirtschafts- und finanzpolitischen Koordinationsinstrumente der EU im Rahmen und auf Grundlage der Organisationsautonomie der Euro-Gruppe.
- Die faktische Vorabimplementierung des VVE-Protokolls über das Subsidiaritätsprinzip im Interesse der stärkeren Einbindung der nationalen Parlamente und auf der Grundlage des geltenden Protokolls über die Rolle der nationalen Parlamente in der EU.

Als französischer Innenminister, Vorsitzender der Regierungspartei UMP und Kandidat im Rennen um die Nachfolge Jacques Chiracs forderte Nicolas Sarkozy in seiner Neujahrsrede am 12. Januar 2006 dagegen, auf Grundlage des ersten Teils des VVE einen kürzeren Vertragstext auszuhandeln, der ausschließlich die institutionelle und verfahrensrechtliche Organisation der EU regeln sollte. Diesen »Minivertrag« wollte Sarkozy nur parlamentarisch ratifizieren lassen. Offen ließ er, wie die Grundrechtecharta und die Reformen des dritten und vierten Teils des VVE in Kraft gesetzt werden sollten. Sarkozys Vorschlag orientierte sich zwar am VVE-Text, löste ihn aber in seinem Paketcharakter auf und stellte damit das in Konvent und Regierungskonferenz erzielte Ergebnis in Frage.

Vor diesem Hintergrund beauftragte der Europäische Rat am 15./16. Juni 2006 die deutsche Präsidentschaft, in der ersten Jahreshälfte 2007 mit den EU-Mitgliedstaaten ausführliche Konsultationen zu führen und anschließend dem Europäischen Rat einen Bericht vorzulegen. Der Bericht sollte mögliche künftige Entwicklungen aufzeigen und als Grundlage für Beschlüsse dienen, wie der Reformprozess der EU fortgesetzt werden soll.

Vom Reformprozess zum Mandat der Regierungskonferenz

Die innerhalb der Bundesregierung bereits Ende 2005 abgestimmte und vor Beginn der Präsidentschaft 2007 allen europäischen Partnern mehrfach verdeutlichte »rote Linie« Deutschlands bestand darin, eine Vertragsrevision zu vereinbaren, deren Ergebnis sehr eng am bereits in 18 Staaten ratifizierten VVE orientiert werden sollte. Andernfalls hätte die Präsidentschaft die Unterstützung des Kreises der »Freunde des VVE« aufs Spiel gesetzt. Auch wenn der Vorsitz zur Neutralität verpflichtet war, ergriffen deutsche Regierungsvertreter von Anfang an Partei für diese Linie: Hierzu gehörte, dass die Bundesrepublik offen zum Verfassungsvertrag stand und diesen in »seiner politischen Substanz erhalten« wollte. Im Hinblick auf die EU-Mitgliedstaaten wurde eine nie explizierte, aber für den weiteren Gang der Verhandlungen wichtige Rangordnung herausgearbeitet: An erster Stelle galt es, »die Einschätzung [der] französischen und niederländischen Partner zur Kenntnis zu nehmen, wonach der vorliegende Vertrag nicht noch einmal in dieser Form vorgelegt werden kann.« An zweiter Stelle waren diejenigen Staaten zu berücksichtigen, die den VVE bis Anfang 2007 noch nicht zur Ratifikation vorgelegt hatten und dies auch während der deutschen Ratsprä-

sidentschaft nicht beabsichtigten. Erst an dritter Stelle kamen diejenigen zum Zuge, die den Vertrag ratifiziert hatten und sich hinter die Ausgangsposition der Bundesregierung stellten. Diese Hierarchie kam klar zum Ausdruck, indem die Bundesregierung die Losung ausgab, dass sich zwar »alle bewegen [müssen], aber im Lichte dieser Konstellation vielleicht einige mehr als andere.«

Aufgrund der eigenen Haltung zum Reformprozess zog sich die Bundesregierung auf Verhandlungsarenen zurück, die nicht öffentlich und nur unter Beteiligung eines sehr kleinen Kreises tagten. Der Ratsvorsitz griff auf für Regierungskonferenzen eingeübte Verfahren zurück, um Informationen über den Verhandlungsspielraum der einzelnen Regierungen zu erlangen und diese im Aufstieg zum Gipfel des Europäischen Rates im Juni 2007 im Hinblick auf ihre Kerngehalte und hinter den Positionen liegende Interessen einzugrenzen, diese einander anzunähern und schließlich konsensfähig aufzubereiten. Im Unterschied zu vorangegangenen Regierungskonferenzen, die in aller Regel von politischen Beamten und Staatssekretären der Außenministerien vorbereitet wurden, schlug Bundeskanzlerin Merkel eine direkte, streng vertrauliche Konsultation zwischen den Regierungszentralen in einem Schreiben am 2. Januar 2007 an die Staats- und Regierungschefs vor. Die Liste der daraufhin benannten, jeweils maximal zwei »Focal Points« machte deutlich, dass die unter normalen Umständen mitarbeitende Arbeitsebene der Außenministerien und ihrer Akteure in den Ständigen Vertretungen bei der EU weitgehend außen vor blieb. Die Verhandlungen über den Reformvertrag sollten in erster Linie »zwischen den Hauptstädten«, unter gleichberechtigter Mitwirkung der Präsidenten des EP und der Kommission geführt werden. Auf Seiten der anderen Verhandlungspartner wurden der erweiterte »Bannkreis« der in die Beratungen der Focal Points einbezogenen Akteure ebenfalls eng abgesteckt.

Die Termine für die bilateralen Treffen mit den Focal Points wurden für den Zeitraum zwischen Ende April und Anfang Mai 2007 vereinbart. Die Basis hierfür bildeten 12 Fragen der deutschen Focal Points. Die Chefunterhändler der Präsidentschaft legten im April 2007 einen Fragebogen für die folgenden Sitzungen vor, der sich an den bis dahin ermittelten Änderungswünschen am VVE orientierte.

Die Fragen wurden unter den Focal Points im Vorstadium zum Europäischen Rat im Juni 2007 mit dem maximalen Ziel der Erstellung eines Mandats für eine Regierungskonferenz, die vor Ende 2007 ihren Abschluss finden sollte, bilateral und auf einer gemeinsamen Sitzung beraten. Parallel hierzu führten die Bundeskanzlerin selbst sowie - in enger Absprache mit ihr - der französische Staatspräsident sowie die Staatschefs Spaniens, Luxemburgs und Italiens intensive und direkte Einzelgespräche mit ihren Amtskollegen aus Großbritannien, Tschechien und Polen, um auf allerhöchster Ebene vermeintliche Maximal-, d.h. öffentlichkeitswirksam inszenierte, »echte« Minimalpositionen bzw. »red lines« und die dazwischen liegenden Rückfallpositionen der Vertragsreform auszuloten.

Die Zwölf Fragen der Chefunterhändler (Focal Points) der Ratspräsidentschaft zur Revision des VVE

Fragen zur Revision des VVE	Protagonisten unter den Mitgliedstaaten, auf die diese Fragen zurückgehen*
1. Beibehaltung der gegenwärtigen Vertragsstruktur (kein allumfassender Vertrag) bei Einführung einer Rechtspersönlichkeit für die EU	F (Konsolidierter »Minivertrag« zur Änderung der bestehenden Verträge), GB (technische Vertragsänderungen machen ein Referendum unnötig), NL und CZ (Vermeidung jedweder »Verfassungsanalogie«)
2. Beibehaltung des ersten Teils des VVE als Kernstück eines Reformvertrags	F (siehe oben) mit Unterstützung aus I. In den Verhandlungen rückte F von Verweisen auf Teil I des VVE jedoch explizit ab

3. Aufgabe der »Verfassungssprache« (z.B. staatsanaloger Begrifflichkeiten wie »Außenminister« oder »Gesetz«)	NL, GB (siehe oben) mit passiver Unterstützung aus CZ und PL
4. Aufgabe der VVE-Artikel zu den Symbolen der EU	NL, GB, CZ mit breiter Unterstützung fast aller Delegationen (außer B, LUX)
5. Aufgabe des VVE-Artikels zum Vorrang des Gemeinschaftsrechts vor nationalem Recht	NL, GB mit Unterstützung aus CZ (und passiver Unterstützung deutscher Akteure)
6. Ersetzung von Teil II des VVE (Grundrechtecharta) durch einen Verweis auf diese und ihre Rechtsverbindlichkeit	GB mit Unterstützung aus PL, wobei sich GB selbst gegen die Rechtsverbindlichkeit eines entsprechenden Verweises aussprach
7. Beibehaltung des institutionellen Reformpakets des VVE	»Freunde des VVE« mit Unterstützung aus DK, S, P und IRL (erklärte Gegnerschaft nur aus PL mit passiver Unterstützung aus CZ)
8. Beibehaltung anderer VVE-Reformen als Kernstück neuer Verträge	Offene Frage, die im Verlauf der Verhandlungen zur Infragestellung anderer, im Fragebogen nicht genannter Bereiche führte; dies war der »Türöffner« für NL und GB, den nationalen Parlamenten im Rahmen des VVE-Subsidiaritätsprotokolls größere Einspruchskompetenzen einzuräumen
9. Hinzufügung neuer Vertragselemente (und diesbezüglicher Handlungsermächtigungen) in den Feldern Energie/Klima und illegale Einwanderung	GB, PL, EST, LIT, LET, HU, A (Energie/Klima) und D, NL (illegale Einwanderung)
10. Bekräftigung der Kopenhagener Beitrittskriterien im Vertrag (durch Verweis oder Nennung)	F, NL mit Unterstützung aus A, D und der EVP-ED-Fraktion des EP
11. Bekräftigung oder noch stärkere Betonung der Sozialen Dimension der EU im Vertrag	F, D, B und SPE-Fraktion des EP (nach der Präsidentschaftswahl wurde dieser Punkt von F indirekt verworfen)
12. Hinzufügung spezifischer Ausnahmeregeln (Opting-out) oder/und spezieller Regeln zur verstärkten Zusammenarbeit in besonderen Bereichen	Für Ausnahmen: GB, PL Für verstärkte Zusammenarbeit: B, I, LUX, D

Am 6. Juni 2007 legten die Focal Points einen Bericht der Präsidentschaft über den Stand des Reformprozesses vor, der einige wichtige Vorabklärungen im Hinblick auf das Mandat fixierte: So konnte der Verzicht auf den Verfassungsbegriff und die Neustrukturierung der Verträge nach dem klassischen Muster vergangener Regierungskonferenzen als Ausgangspunkt festgehalten werden. Darüber hinaus wurde die Liste der 12 Ausgangsfragen vom April 2007 auf drei offen Punkte reduziert und - als Ergebnis der Focal Point-Beratungen - um vier neue Punkte ergänzt, so dass für den Europäischen Rat ein relativ klares Bild über den wahrscheinlichen, zeitintensiven Ablauf der Beratungen entstand: Die Frage der Symbole und des Vorrangs des EU-Rechts vor nationalem Recht (Frage 4); terminologische Änderungen im Vertragstext, die sich hieraus ergeben (Frage 5); die rechtliche Qualität der Grundrechtecharta (Frage 6); die Besonderheiten der GASP und ESVP im Verhältnis zum gesamten Politikbereich der europäischen Außenpolitik (neuer, von Großbritannien eingebrachter Punkt); die Umsetzung und Kontrolle der Kompetenzverteilung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten (von Tschechien eingebracht); und die Rolle der nationalen Parlamente in der EU (von den Niederlanden eingebracht). Hinzu kam die von Polen in die

Diskussion gebrachte Frage der Änderung des Entscheidungsmodus im Ministerrat, die zwar nicht in dem Bericht der Präsidentschaft erwähnt wurde, aber doch allen Beteiligten präsent war und den Sitzungsverlauf des Europäischen Rates und der anschließenden Regierungskonferenz in erheblichem Maße bestimmen sollte.

Auf der Grundlage dieses Berichts arbeiteten die deutschen Focal Points einen Entwurf für das Mandat der Regierungskonferenz aus. In den Feinabstimmungen mit den Fachkollegen behielt der Vorsitz zu jeder Zeit die Autorität über den in englischer Sprache abgefassten »Urtext«. Abgesehen von einigen wenigen Punkten (Organbezeichnungen, Ausformulierungen zu Protokollen und Erklärungen) konnte so in enger Zusammenarbeit mit dem Juristischen Dienst des Ratssekretariats ein Text redigiert und dem Europäischen Rat vorgelegt werden, dessen Substanz sehr viel weiter ging, als dies bei Einberufungsmandaten für Regierungskonferenzen üblicherweise der Fall ist. Denn tatsächlich handelte es sich um ein »geschlossenes« Mandat, das politische Kontur, funktionale Reichweite und inhaltlich-rechtliche Tiefe des Rückbaus des Verfassungsvertrages und seines Umbaus in einen Reformvertrag auf der Grundlage der bestehenden EG- und EU-Verträge abschließend definierte.

Die Regierungskonferenz 2007

Die deutsche Präsidentschaft erzielte mit der Einigung auf das Mandat zur Einberufung der Regierungskonferenz ein Ergebnis, das alle Staaten auf ein politisches Ziel, nämlich die rasche Ausarbeitung eines runderneuten Vertragswerkes einigte. Als Ergebnis des Europäischen Rates vom Juni 2007 manifestierten sich im Mandat zur Einberufung der Regierungskonferenz erneut politikbereichsspezifische Ausnahmeregeln für einige Staaten (Großbritannien im Bereich der polizeilichen und strafrechtlichen Zusammenarbeit sowie - im Verbund mit Polen - im Hinblick auf Geltungsbereich und Durchsetzungsmodus der Grundrechtecharta) und - teilweise als Reaktion hierauf - neue Regeln zum Eintritt in Formen der verstärkten Zusammenarbeit unter dem Dach der EU.

Die Sitzung des Rates »Allgemeine Angelegenheiten« am 23. Juli 2007 eröffnete die Regierungskonferenz. Sie verlief auf zwei Ebenen: auf Ministerebene, wobei hier auch das EP durch drei Mitglieder - Elmar Brok (EVP-ED), Enrique Barón Crespo (SPE) und Andrew Duff (ALDE) - vertreten war, und auf der Ebene einer aus Juristen bestehenden Expertengruppe. Die Arbeit dieser Expertengruppe war entscheidend, um die Regierungskonferenz in so kurzer Zeit abzuschließen. Denn auf politischer Ebene trat die Regierungskonferenz vor dem Europäischen Rat von Lissabon nur drei Mal zusammen. Hierbei wurden die meisten kontroversen Fragen bereits ausgeräumt. Wichtige politische Fragen wie die opting-in bzw. opting-out-Regelungen für Großbritannien und Irland im Bereich der strafrechtlichen und polizeilichen Zusammenarbeit, sowie die Rolle des EP bei der Ernennung des Vizepräsidenten der Kommission und Hohen Vertreters der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik wurden bereits auf der Sitzung der Regierungskonferenz auf Ministerebene während des Rates »Allgemeine Angelegenheiten« am 15. Oktober 2007 in Luxemburg geregelt. Den Staats- und Regierungschefs lagen in Lissabon daher noch zwei grundlegende Streitfragen auf dem Verhandlungstisch: die Frage der Festlegung des neuen Systems der Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit im Rat und die Zusammensetzung des EP ab der Wahlperiode 2009.

Die Reformen des Vertrags von Lissabon

Institutionelle Reformen

Struktur der EU-Verträge

Andreas Maurer

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

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

Trotz der Beibehaltung zweier getrennter Verträge ist aber in der Verschmelzung der verschiedenen sich bislang überschneidenden Rechtssubjekte (Europäische Union, Europäische Gemeinschaft) zu einem einzigen Rechtssubjekt ein Fortschritt festzustellen. Denn die Europäische Union wird nun mit einer einheitlichen Rechtspersönlichkeit ausgestattet (Art. 47 EUV). Diese Einheit kann die Effizienz und Sichtbarkeit der Union auf internationaler

Ebene erhöhen, wenn die Mitgliedstaaten und EU-Organe ihre Loyalität zugunsten der Union effektiv, in den Tälern europäischer Tagespolitik, beweisen.

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

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

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

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

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

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

Beide Verträge verfügen über den gleichen rechtlichen Status (Art. 1 EUV). Hierdurch wird die Aufhebung der Säulenstruktur manifestiert. Ob sich durch diese primärrechtliche Bestimmung die Gefahr einer »Kontaminierung« des stärker »supranationalen« Bereichs der Außenbeziehungen durch den intergouvernementalen Bereich der GASP/GSVP tatsächlich einhegen lässt, kann nur die Praxis der Umsetzung und Nutzung des Lissabonner Vertrages zeigen.

Kompetenzordnung

Peter Becker

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

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

Im Bereich »*ausschließlicher Zuständigkeiten*« nach Art. 2 AEUV ist nur die EU rechtssetzungsbehaftet; umgekehrt dürfen die Mitgliedstaaten nur dann gesetzgeberisch tätig werden, wenn sie von der Union hierzu ausdrücklich ermächtigt worden sind oder um EU-Rechtsakte durchzuführen. Die abschließende Auflistung der ausschließlichen Zuständigkeiten in Art. 3 AEUV stellt klar, in welchen Bereichen die Mitgliedstaaten ihre Rechtsetzungskompetenzen vollständig auf die EU übertragen haben und über keine eigenen Gesetzgebungskompetenzen mehr verfügen. Die Liste umfasst die Politikbereiche Zollunion, Wettbewerbsregeln im Binnenmarkt, Währungspolitik für die Euro-Mitgliedstaaten, Erhaltung der biologischen Meeresschätze im Rahmen der gemeinsamen Fischereipolitik und die gemeinsame Handelspolitik. Die Liste ist kurz gehalten und knüpft weitgehend an den vorgefundenen *acquis* des EG-Vertrags an.

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

Als dritte Kompetenzkategorie werden in Art. 2 AEUV *Unterstützungs- Koordinierungs- und Ergänzungsmaßnahmen* genannt; dies sind Maßnahmen in den Bereichen Schutz und Verbes-

serung der menschlichen Gesundheit, Industrie, Kultur, Tourismus, allgemeine und berufliche Bildung, Jugend und Sport, Katastrophenschutz und Verwaltungszusammenarbeit. Für diese Politikbereiche wird eine Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten ausgeschlossen.

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

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

Mit dem *Prinzip der Subsidiarität* soll seit dem Vertrag von Maastricht sichergestellt werden, dass die EU nur in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, tätig werden darf, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedsstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können.

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

Das Europäische Parlament

Andreas Maurer

Vertragsgrundlagen	Art. 10, 14, 16, 48 bis 50 EUV Art. 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)

Der Reformvertrag stärkt das Europäische Parlament (EP) in mehrfacher Hinsicht. *Erstens* dehnt der Vertrag die gesetzgeberischen Rechte des Europäischen Parlaments massiv aus. *Zweitens* erhält das Parlament die Befugnis, den Präsidenten der Europäischen Kommission zu wählen. *Drittens* gesteht der Verfassungsvertrag dem EP die volle Mitentscheidung im Bereich des Haushaltsverfahrens zu. *Viertens* 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 Europäische Rat kann zwar beschließen, den Konvent nicht einzuberufen und sofort eine »klassische« Regierungskonferenz einzuberufen. Hierfür ist aber die Zustimmung des Parlaments erforderlich. *Fünftens* unterliegen Beschlüsse des Rates von größerer Tragweite für die Organisation der Union künftig ebenfalls der Zustimmung des Parlaments: dies betrifft den Beschluss über die Einleitung einer verstärkten Zusammenarbeit; die Anwendung der 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 ermöglichen (z. B. zum Europäischen Staatsanwalt oder zur justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen). *Schließlich* betritt das EP im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik das Feld der sanktionsbewährten Kontrolle, da der Hohe Repräsentant 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.

Haushaltsrechte des Parlaments

Für die Finanzbestimmungen sieht der Vertrag eine dreistufige Normenhierarchie vor. Auf der *ersten Normstufe* wird durch Art. 311 AEUV die Begrenzung der Eigenmittel sowie die Einführung neuer Mittelkategorien bzw. die Abschaffung bestehender Kategorien vom Rat nach einem »besonderen Gesetzgebungsverfahren« einstimmig beschlossen; vorgesehen sind lediglich eine Konsultation des Europäischen Parlaments und die Ratifizierung durch die nationalen Parlamente. Als *zweite Normstufe* wird dann die bisherige finanzielle Vorschau als »mehrwähriger Finanzrahmen« (Art. 312 AEUV) vertraglich verankert. Aufgrund der Vorbehalte der beiden größeren Fondsempfängerländer Spanien und Polen 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.

Das Parlament in den Außenwirtschaftsbeziehungen der EU

Gegenstand besonderer Gesetzgebungsverfahren sind 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.

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.

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

Das Parlament kann den Präsidenten der Europäischen Kommission künftig 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.

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.

Der HVU-ASP 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 Vizepräsident und ordentliches 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.

Deutlich wird, dass durch die 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 Ratssystems 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 Reformvertrag offen gebliebenen Fragen der interinstitutionellen Ausbalancierung in der Außenpolitik zu lösen.

Der Europäische Rat und sein Präsident

Andreas Maurer

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

Mit Inkrafttreten des Reformvertrages ändern sich die Arbeitsgrundlagen des Systems aus Ministerrat und Europäischem Rat massiv. Das bislang eingeübte, institutionelle »Dreieck« aus Parlament, Rat und Kommission mutiert in ein Vieleck mit zwei neuen Vorsitzrollen: Denn erstens wird der Europäische Rat in den Rang eines Organs der EU erhoben, zweitens anerkennt der Vertrag die besondere Rolle der bislang informell tagenden »Eurogruppe« und drittens erhalten beide aufgewerteten Institutionen gewählte Präsidenten. Trotz der in der »Reflexionsphase« verabredeten und im Mandat zur Regierungskonferenz 2007 vereinbarten Absage an jedwede Analogie zu staatsähnlichen Symbolen, Begriffen und Amtstiteln werden diese beiden Vorsitzenden als »Präsidenten« ihres jeweiligen Gremiums ernannt. Die Frage der Vertretung EU-Europas ist mit dieser neuen Struktur weiterhin unbeantwortet. Denn neben den neuen »Präsidenten« agieren weiterhin der - vom Europäischen Parlament gewählte - Kommissionspräsident und der zwischen Rat und Kommission angesiedelte, Hohe Vertreter der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik (HVU-ASP).

Der Präsident des Europäischen Rates

Der von den Staats- und Regierungschefs der EU gewählte 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 Kontinuitätssicherung der Gipfeltreffen zuständig, wobei er mit dem Präsidenten der EU-Kommission zusammen arbeiten und sich auf die Vorarbeiten des Rates »Allgemeine Angelegenheiten« stützen soll. Darüber hinaus ist der Präsident aufgerufen, »auf seiner Ebene, unbeschadet der Befugnisse des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, die Außenvertretung der Union in Angelegenheiten der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik« wahrzunehmen« (Art. 15 (6) Buchstabe d EUV).

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

Nach Art. 15 (1) EUV gibt der Europäische Rat »der Union die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse und legt die allgemeinen politischen Zielvorstellungen und Prioritäten fest«. Diese Rollendefinition lehnt sich an die gültige Funktionszuschreibung aus dem Vertrag von Nizza an. Gleichwohl gehen die im EUV und im AEUV einzeln aufgeführten Aufgaben des Europäischen Rates weit über die in Art. 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 Rechtssetzungsverfahren in das normale Gesetzgebungsverfahren, zur Überführung der Einstimmigkeitspflicht im Rat in den Entscheidungsmodus der qualifizierten Mehrheit, zur Festlegung der paritätischen Rotation innerhalb der Kommission und zur Prüfung der vorgeschlagenen Änderungen zu den Verträgen und der Festlegung eines Mandats für neuerliche Regierungskonferenzen.

Politikbereichsspezifische Beschlussfassungsrechte überträgt der Vertrag dem Europäische Rat zur Verabschiedung allgemeiner GASP-Beschlüsse, zur Überführung des Entscheidungsmodus des Rates in der GASP von der Einstimmigkeit in die qualifizierte Mehrheit, zu der Feststellung, dass die gemeinsame Verteidigungspolitik zu einer gemeinsamen Verteidigung führt, zur Festlegung von Leitlinien hinsichtlich der Abkommen der Union mit einem Mitgliedstaat, der aus der Union auszutreten beabsichtigt, zur Fristverlängerung im Hinblick auf die Anwendung der EU-Verträge in einem Mitgliedstaat, der aus der Union austritt, zur Verabschiedung von Schlussfolgerungen zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Union, zur Verabschiedung von Schlussfolgerungen zur Beschäftigungslage, zur Festlegung der strategischen Leitlinien für die legislative und operative Programmplanung im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, zur Festlegung der strategischen Interessen und Ziele der Union, sowie zur Verabschiedung von Beschlüssen über andere Bereiche des außenpolitischen Handelns der Union, die Beziehungen der Union zu einem Land oder einer Region, oder zu Fragen mit verteidigungspolitischen Bezügen, und zur Einschätzung der Bedrohungen, denen die Union ausgesetzt ist.

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* erhält der Europäische Rat gegenüber dem Ministerrat zur Bestimmung der strategischen Interessen der Union und zur Festlegung der Ziele ihrer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Darüber hinaus verfügt der Europäische Rat ab 2009 über ein Konsultationsrecht gegenüber jedem Mitgliedstaat, wenn dieser auf internationaler Ebene tätig wird oder eine Verpflichtung eingeht.

Erst die genannten, neuen Handlungsermächtigungen des Europäischen Rates geben das sachliche Aufgabenspektrum und Potential des künftigen Präsidenten des Europäischen Rates wieder.

Erstens steht aber zur Debatte, ob der der künftige Präsident 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. Ebenso zentral war bislang die Vermittlungsrolle »nationaler« Präsidenschaften in den Verhandlungen über europäische »Großprojekte« wie Vertragsänderungen, Erweiterungen und längerfristigen Strategien wie zuletzt im Bereich der Klima- und Energiepolitik. Angesichts der in 50 Jahren Integration entwickelten »Mitführungsrolle« der Staats- und Regierungschefs stellt sich daher die Frage, ob sie als Schattenpräsidenten

weiterhin die Fäden in der Hand halten, an der Seite des EU-Präsidenten kooperativ agieren oder ihre zentrale Rolle an ihn abtreten. Verloren geht im neuen System auch die Repräsentationsrolle der derzeitigen EU-Ratspräsidenten gegenüber ihren nationalen Öffentlichkeiten. Die »nationale« EU-Ratspräsidentschaft diente den jeweiligen Regierungen bislang nicht nur zur Profilierung auf der europäischen Ebene, sondern 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 z.B. 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 regelverstoßendes Verhalten zu sanktionieren.

Organisationsprobleme

Im Bereich der europäischen Gesetzgebung ist - angesichts der in den letzten Jahren beobachteten Realentwicklung des Europäischen Rates im Verhältnis zu den anderen Fachräten - 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 (der Außenminister mit weiterhin rotierendem Vorsitz) nicht zu einer Einigung kommt. Der Europäische Rat wird sich in diesem Fall zu einer Art »Oberrat« entwickeln, der nach Art. 15 (1) EUV zwar nicht »gesetzgeberisch tätig« werden darf, aber doch als letzte und höchste Instanz politische Beschlüsse im Namen der Staaten verabschiedet und diese faktisch als Weisungen an die einzelnen Fachratsformationen weiterleitet.

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

- das Verhältnis der Außenminister (als Vertreter im Allgemeinen Rat) zu den Fachministern (als Vertreter in den Fachräten),
- für das Verhältnis zwischen den Staats- und Regierungschefs und ihren Pendants in Drittstaaten, wenn es um die Organisation und Durchführung bilateraler Gipfel und internationaler Konferenzen geht, und
- für das Verhältnis der Außenminister (als Vertreter im Allgemeinen Rat) zu ihren Staats- und Regierungschefs in der Vorbereitung Europäischer Ratssitzungen, insbesondere im Hinblick auf die Einrichtung spezifischer Konsultations- und Koordinierungsmechanismen zwischen den »national« geführten Fachpräsidentschaften und den Gipfelvorsitzen 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? Unklar ist auch, auf wen sich der Ratspräsident innerhalb des Generalsekretariats stützen kann: 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.

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

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

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.

Die Ausdehnung der Verfahren mit qualifizierter Mehrheit im Rat

Andreas Maurer

Vertragsgrundlagen	Art. 16 EUV Art. 235 und 238 AEUV Erklärung (Nr. 7 zu Art. 16.4 EUV und zu Art. 238.2 AEUV)
Wichtigste Reformen	<ul style="list-style-type: none">▪ Ausdehnung des Anwendungsbereichs der qualifizierten Mehrheit▪ Zeitlich gestaffelte Einführung eines Systems der doppelten Mehrheit

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

Empirisch fungiert die Mehrheitsentscheidung als ein über dem Rat schwebendes Damoklesschwert zur Steigerung der Entscheidungsfreudigkeit im »Schatten der Abstimmung«. Analysen zur effektiven Nutzung der qualifizierten Mehrheitsregeln im Rat belegen, dass die Ausdehnung der Anwendungsfelder für Mehrheitsentscheidungen bis Ende der Neunzigerjahre nicht dazu geführt hat, dass ein größerer Anteil der Ratsentscheidungen auf der Grundlage einer Abstimmung verabschiedet wurde.

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

Im Verfassungskonvent konnte relativ rasch Einigkeit darüber erzielt werden, dass eine Verbesserung der Handlungsfähigkeit der Union in allererster Linie über die Beschlussfassungsverfahren im Ministerrat zu erzielen wäre. Der Verfassungsentwurf des Konvents reduzierte die Zahl der fallspezifischen Handlungsermächtigungen, in denen der Rat

einstimmig entscheiden muss, von 82 auf 78 und erhöhte die Zahl der Anwendungsfelder für qualifizierte Mehrheitsentscheidungen von 137 auf 177. Die Regierungskonferenz 2003 konnte dieses Ergebnis nicht bestätigen. Auf Grund der neuen Sonderklauseln im Bereich der Innen- und Justiz- und der Sozialpolitik sowie der erst in der Regierungskonferenz vereinbarten, neuen Verfahren für die Änderung des VVE stieg die Zahl der qualifizierten Mehrheitsverfahren auf 181 und diejenige der einstimmigen Verfahren auf 92 an. Der 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.

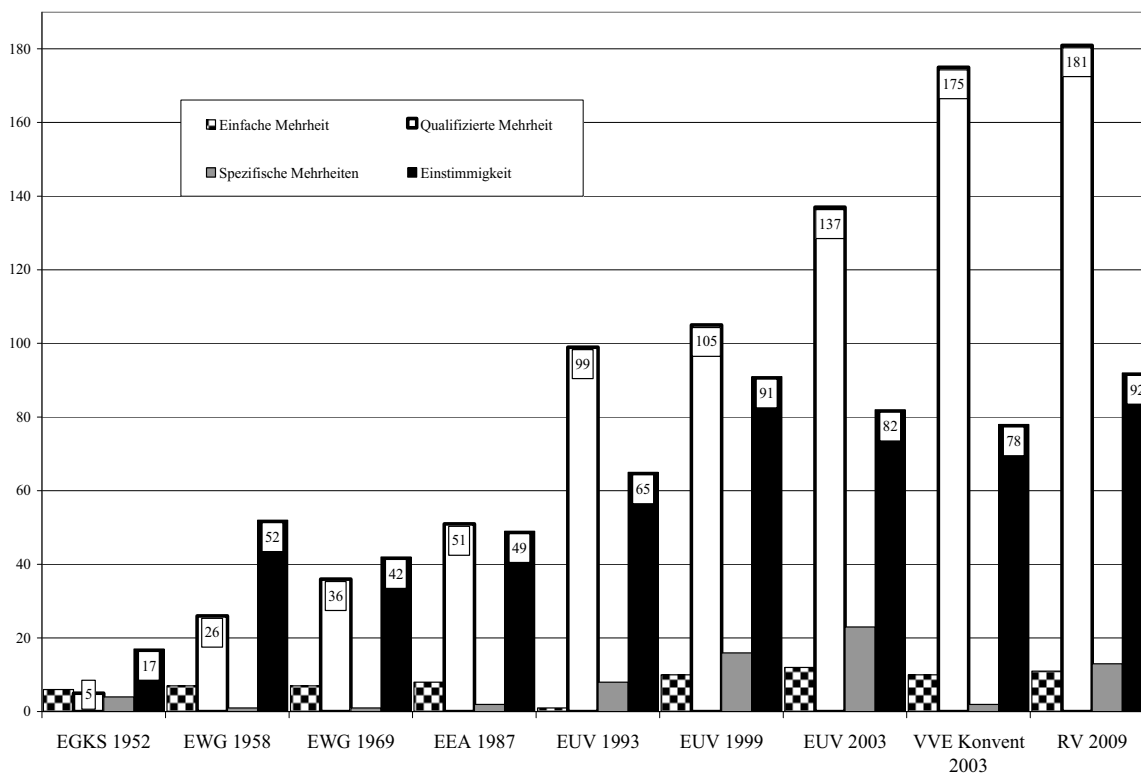
Tabelle 1: Entscheidungsmodi im Rat nach den Verfassungsentwürfen des Konvents (CONV 850/03) und nach dem Reformvertrag vom 13. Dezember 2007

	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 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.

Die qualifizierte, doppelte Mehrheit im Wartestand

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

Der Konvent schlug ursprünglich eine einfache Mehrheit der Mitgliedstaaten (d.h. zurzeit 14 von 27), die 60 Prozent der Bevölkerung entsprechen muss, als Abstimmungsregel vor. Aus Rücksicht auf die Bedenken der kleineren Mitgliedstaaten wurden diese Quoren in der Regierungskonferenz 2004 um jeweils 5 Prozent erhöht, also auf 55 Prozent der Staaten und

65 Prozent der Bevölkerung (Art. 16 (4) EUV). Für Rechtsakte, die nicht auf Vorschlag der Kommission oder des HVU-ASP erlassen werden, erhöht sich das Staatenquorum auf 72 Prozent (Zum Vergleich: Das gegenwärtige Quorum von 255 von 345 gewogenen Stimmen entspricht etwa 74 Prozent der Staaten). Wichtig für die »kleinen« Staaten war zudem die Festlegung der Sperrminorität, nach der mindestens vier Staaten erforderlich sind, um eine Entscheidung zu verhindern. Diese Schutzklausel wurde eingefordert, um eine Blockadekoalition der drei großen Staaten Deutschland, Frankreich und Großbritannien zu verhindern.

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

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

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

Die Europäische Kommission

Michael Weiner

Vertragsgrundlage	Art. 13, 17-18 EUV Art. 244-250 AEUV Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit
Wichtigste Reformen	<ul style="list-style-type: none">▪ Verkleinerung des Kommissionskollegiums ab 2014▪ Wahl des Kommissionspräsidenten durch das EP▪ Hoher Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik als Vizepräsident der Kommission

Aus der Sicht vieler EU-Mitgliedstaaten wurde das Prinzip von einem Kommissionsmitglied je Mitgliedstaat aufgrund der Erweiterung der EU zunehmend unpraktikabel. Bei derzeit 27 Mitgliedstaaten gestaltet sich der Zuschnitt von Zuständigkeitsbereichen für einzelne Kommissare immer problematischer. Vor diesem Hintergrund begrenzt der Vertrag von Lissabon die Anzahl der Kommissionsmitglieder, den Kommissionspräsidenten und den Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik eingerechnet, auf zwei Drittel der Anzahl der Mitgliedstaaten. Diese Regelung soll zum November 2014 in Kraft treten. Bei heutigem Stand würde die Kommission damit 18 Mitglieder umfassen. Durch diese Regelung betritt die EU eine neue Stufe ihrer Entwicklung, da erstmals in einem ihrer Schlüsselorgane Staatsangehörige einiger Mitgliedstaaten vorübergehend ausgeschlossen werden. Hierzu sieht der neue Vertrag vor, dass der Europäische Rat ein Rotationssystem beschließt, das eine gleichmäßige Verteilung der Kommissionsposten auf Mitgliedstaaten nach demographischen und geographischen Gesichtspunkten gewährleistet. Auf diese Weise soll garantiert werden, dass sich große und kleine Staaten in der Kommission zahlenmäßig die Waage halten und dass die verschiedenen geographischen Regionen der EU darin gleichmäßig vertreten sind. Die Größe der Kommission kann vom Europäischen Rat jedoch durch einstimmigen Beschluss verändert werden.

Die Investitur der Kommission

Der Präsident der Kommission wird nach dem Vertrag von Lissabon durch ein leicht modifiziertes Verfahren gewählt. Künftig muss der Europäische Rat bei der Kandidatenfindung das Ergebnis der Europawahlen, sprich die politische Zusammensetzung des Europäischen Parlaments (EP), berücksichtigen. Der Kommissionspräsident wird dann vom EP gewählt. Bislang bedurfte seine Ernennung durch den Europäischen Rat der Zustimmung des EP. Art. 17 (6) verleiht dem Kommissionspräsidenten außerdem eine klare Richtlinienkompetenz gegenüber den Kommissaren einschließlich des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik. Wie sich diese Führungsmacht innerhalb des Kollegiums entwickelt, hängt allerdings nach wie vor wesentlich von den Selbstverpflichtungen des Kommissionspräsidenten und seiner Kommission gegenüber dem Europäischen Parlament ab, die anlässlich der Investitur in einem Rahmenabkommen zwischen den beiden Organen niedergelegt werden.

Eine in ihren Wirkungen schwer einzuschätzende Veränderung betrifft das Außenressort der Kommission. Der Hohe Vertreter der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik ist als Vizepräsident der Kommission mit »deren Zuständigkeiten im Bereich der Außenbeziehun-

gen und mit der Koordinierung der übrigen Aspekte des auswärtigen Handelns der Union betraut« (Art. 18 EUV). Er übernimmt damit das Ressort des bisherigen Kommissars für Außenbeziehungen. Die konkrete Ausgestaltung des neuen Amtes sowie die Beziehungen zu anderen EU-Akteuren mit internationalem Profil (Kommissare für Internationalen Handel, Entwicklung, Erweiterung; Präsident des Europäischen Rates; »normal« rotierende Vorsitze der Außenminister im Allgemeinen Rat; auf außenpolitische Profilierung bedachte Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten) zeichnen sich bislang allerdings nur vage ab und machen interinstitutionelle Aushandlungsprozesse erforderlich (siehe hierzu Umsetzungsmaßnahmen).

Die Kommission und die Wahrung des Subsidiaritätsprinzips

Der Vertrag von Lissabon gibt den nationalen Parlamenten ein neues Kontroll- und Mitwirkungsinstrument an die Hand. Sollten nationale Parlamente durch einen europäischen Gesetzgebungsentwurf das Subsidiaritätsprinzip verletzt sehen, können sie ihre Bedenken der Kommission und ggf. denjenigen Organen mitteilen, die den Vorschlag initiiert haben. Liegen derartige begründete Stellungnahmen von mindestens einem Drittel der Parlamente der Mitgliedstaaten vor, muss der Entwurf noch vor der ersten Lesung im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren überprüft werden. Da die meisten Gesetzgebungsentwürfe von der Kommission eingebracht werden, wird sie dieses Verfahren auch am stärksten betreffen. Forderungen nach einem absoluten Vetorecht für nationale Parlamente konnten sich in den Verhandlungen zum Vertrag von Lissabon nicht durchsetzen. Vor allem die Niederlande, Großbritannien, Polen, und die Tschechische Republik hatten gefordert, dass ein Gesetzgebungsentwurf automatisch scheitert, wenn ein Drittel der nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten Einspruch einlegt.

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

Julia Lieb

Vertragsgrundlagen	Art. 18, 22(2), 27, 30(1), 34, 36 EUV Art. 221 AEUV Erklärung 9 und 15
Wichtigste Reformen	<ul style="list-style-type: none">▪ Schaffung des Amtes eines Hohen Vertreters der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik (»Doppelhut«)▪ Einrichtung eines Europäischen Auswärtigen Dienstes▪ Einrichtung von Delegationen der Union▪ Neue Regelungen für den Vorsitz im Rat

Der »Doppelhut« des Hohen Vertreters

Der Vertrag von Lissabon richtet das neue Amt des »Hohen Vertreters der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik« ein, das zu mehr Kohärenz in den Außenbeziehungen der Union beitragen soll. Der Europäische Rat, an dessen Arbeiten der Hohe Vertreter teilnimmt, ernennt diesen mit qualifizierter Mehrheit (Art. 18(1) EUV).

Der Hohe Vertreter sitzt der neu geschaffenen Ratsformation »Auswärtige Angelegenheiten« vor und ist Vizepräsident der Europäischen Kommission (Art. 18(3,4) EUV). Unter diesem neuen »Doppelhut« leitet der Hohe Vertreter zum einen die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) einschließlich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP), trägt zu ihrer Festlegung bei und ist für ihre Durchführung verantwortlich (Art. 18(2), 27(1), 42(4) und 43(2) EUV). Zum anderen ist der Hohe Vertreter innerhalb der Europäischen Kommission mit »deren Zuständigkeiten im Bereich der Außenbeziehungen und mit der Koordinierung der übrigen Aspekte des Auswärtigen Handelns der Union« betraut (Art. 18(4) EUV). Damit werden die verschiedenen Aspekte der Außenbeziehungen der EU, die sich in den Politikbereichen der bisherigen Europäischen Gemeinschaft und in denen der GASP verorten, näher zusammengeführt.

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

Neben den Mitgliedstaaten genießt nun auch der Hohe Vertreter in der GASP/ESVP ein formelles Initiativrecht für Beschlüsse, das er eigenständig oder mit Unterstützung der Kommission wahrnehmen kann (Art. 30 EUV). Für mehr Kohärenz in den Außenbeziehungen der Union im Allgemeinen soll zudem ein gemeinsames Vorschlagsrecht von Hohem Vertreter und Kommission zu Beschlüssen des Europäischen Rates »über die strategischen Interessen und Ziele der Union« sorgen (Art. 22(2) EUV).

Die Auffassung des Europäischen Parlaments soll der Hohe Vertreter in seiner Tätigkeit berücksichtigen und dieses regelmäßig über die Entwicklungen in der GASP/GSVP unterrichten (Art. 36). Als Vizepräsident der Europäischen Kommission ist er darüber hinaus Teil des

Kommissionskollegiums, das dem Europäischen Parlament verantwortlich ist.

Inwiefern der Hohe Vertreter seinen umfangreichen Aufgabenbereich bewältigen kann, muss sich noch erweisen. Abzuwarten bleibt gleichfalls, wie sich die Beziehungen mit dem Präsidenten der Europäischen Kommission und dem neuen Präsidenten des Europäischen Rates langfristig gestalten, denn beiden kommen Funktionen in der Außenvertretung der Union zu.

Europäischer Auswärtiger Dienst (EAD) und Delegationen der Union

Wie bislang sind die bilateralen mitgliedstaatlichen Vertretungen und die Delegationen der Kommission gehalten, in Drittländern eng zusammenzuarbeiten (Art. 32 Abs. 3 und 35 EUV). Dem Hohen Vertreter unterstehen künftig sogenannte »Delegationen der Union«. (Art. 221 AEUV). Auch wenn der Vertragstext dies nicht explizit vorsieht, so ist davon auszugehen, dass die bisherigen »Delegationen der Kommission« in Unionsdelegationen umgewandelt und in den neu zu schaffenden Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) integriert werden.

Die Bestimmungen zum EAD sind im Vertrag von Lissabon vage und kurz gehalten (Art. 27(3) EUV). Der EAD soll den Hohen Vertreter bei seiner Tätigkeit unterstützen und mit den diplomatischen Diensten der Mitgliedstaaten zusammenarbeiten. Er soll »Beamte aus den einschlägigen Abteilungen des Generalsekretariats des Rates und der Kommission sowie abgeordnetes Personal der nationalen diplomatischen Dienste« umfassen. Vorgesehen ist, dass Organisation und Arbeitsweise des EAD durch einen Beschluss des Rates festgelegt werden, wobei der Rat »auf Vorschlag des Hohen Vertreters, nach Anhörung des Europäischen Parlaments und nach Zustimmung der Europäischen Kommission beschließt.«

Erklärung 15 hält fest, dass die Vorarbeiten zum Aufbau des EAD gleich nach der Unterzeichnung des Vertrags von Lissabon beginnen. Diese Arbeiten wurden aber mit Verweis auf die nationalen Ratifikationsverfahren - und insbesondere auf das für Juni 2008 angesetzte irische Referendum über den Reformvertrag - bislang nur zögerlich aufgenommen.

Der EAD bietet die Gelegenheit, das Außenhandeln der Union kohärenter und effizienter zu gestalten. Eine Vielzahl offener Fragen wird jedoch zwischen EU Institutionen und Mitgliedstaaten in dieser Hinsicht zu klären sein. Diese betreffen die institutionelle Ansiedlung des EAD, seine Kompetenzen und Instrumente, die Systeme der Entsendung und Rotation, Ausbildung und Laufbahnplanung einschließlich der Entwicklung eines europäischen diplomatischen Korpsgeistes. Die künftigen Beziehungen zwischen Delegationen der Union und bilateraler Botschaften bedürften ebenfalls der Konkretisierung.

Weiterer Klärungsbedarf besteht bei der Vorsitzfrage in den außenpolitisch relevanten Gremien im Ministerrat. Angehörigen des EAD könnten hier als Vertretern des Hohen Vertreters ständige Vorsitzfunktionen zukommen (Erklärung 9).

Die Nationalen Parlamente

Daniela Kietz

Vertragsgrundlage	Art. 12 EUV Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit
Wichtigste Reformen	<ul style="list-style-type: none">▪ Ausweitung der Informationsrechte nationaler Parlamente und Informationspflichten der EU-Organe▪ Besondere Kontrollrechte im Bereich der Justiz- und Innenpolitik▪ Einführung eines Subsidiaritätschecks europäischer Gesetzgebung durch nationale Parlamente

Mit dem neuen Art. 12 EUV wird die Rolle der nationalen Parlamente erstmals prominent im Vertragstext selbst geregelt und durch zwei Protokolle zum Vertrag konkretisiert. Bisher widmeten sich ausschließlich Protokolle, die den europäischen Verträgen beigelegt waren, den Rechten nationaler Parlamente.

Der Art. 12 bestätigt und weitet die allgemeinen Informationsrechte nationaler Parlamente aus. War bisher nur die Kommission verpflichtet alle Konsultationsdokumente (Grün- und Weißbücher, Mitteilungen) direkt an die Parlamente weiterzuleiten, müssen nunmehr die »europäischen Organe« alle »Entwürfe von Europäischen Gesetzgebungsakten« direkt den nationalen Parlamenten übermitteln. Dies umfasst neben den üblichen Gesetzesentwürfen der Kommission auch die Initiativen einer Gruppe von Mitgliedstaaten, die Initiativen des Europäischen Parlaments, die Anträge des Gerichtshofs, die Empfehlungen der Europäischen Zentralbank und die Anträge der Europäischen Investitionsbank. Weitergeleitet werden auch das jährliche Rechtssetzungsprogramm der Kommission, diverse Strategiepapere etc.

Aufgewertet wird die Rolle der nationalen Parlamente insbesondere im sensiblen Bereich der Innen- und Justizpolitik. Es sind besondere Informationspflichten der Kommission und des Rates gegenüber den Parlamenten vorgesehen. Dies betrifft die erstens die Arbeiten zur Bewertung der Durchführung der Maßnahmen im Bereich des Raumes der Freiheit der Sicherheit und des Rechts (Art. 70 AEUV) und zweitens die Arbeit des neu einzurichtenden ständigen Ausschusses im Rat zur Verbesserung und Koordinierung der operativen Zusammenarbeit innerhalb der EU im Bereich der inneren Sicherheit (Art. 71 AEUV). Zudem werden den Parlamenten besondere, im Sekundärrecht vom Europäischen Parlament und Rat gemeinsam näher zu konkretisierende Kontrollrechte bezüglich der Arbeit von Eurojust und Europol zugestanden (Art. 85, 88 AEUV).

Bisher beteiligen sich nationale Parlamente vor allem indirekt an der Europäischen Gesetzgebung mittels der Kontrolle der Europapolitik ihrer Regierungen im nationalen Rahmen. Wie schon frühere Verträge regelt der neue Vertrag nicht, wie diese Kontrollrechte nationaler Parlamente gegenüber ihren Regierungen ausgestaltet sein sollen. Dies bleibt explizit »Sache der besonderen verfassungsrechtlichen Gestaltung und Praxis jedes Mitgliedstaats«.

Art. 12 führt jedoch einen neuen Mechanismus ein, der es den nationalen Parlamenten

erlaubt, europäische Gesetzgebung auf die Einhaltung des im Primärrecht festgeschriebenen Grundsatzes der Subsidiarität hin zu prüfen. Damit können sich Parlamente in diesem eng begrenzten Bereich erstmals unabhängig von ihren Regierungen direkt in den EU-Gesetzgebungsprozess einschalten.

Binnen acht Wochen nach dem Zeitpunkt der Übermittlung eines Gesetzesentwurfs in den Amtssprachen der Union können die nationalen Parlamente in einer begründeten Stellungnahme an die Präsidenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission darlegen, weshalb der Entwurf ihres Erachtens nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar ist. In diesem Verfahren hat jedes Parlament zwei Stimmen; in Zwei-Kammer-Parlamenten hat jede Kammer somit eine eigene Stimme und Recht zur Stellungnahme. Erreicht die Anzahl begründeter, negativer Stellungnahmen mindestens ein Drittel der Gesamtzahl der den nationalen Parlamenten zugeteilten Stimmen, so muss der Entwurf überprüft werden. Für Rechtsakte aus dem sensiblen Bereich der Justiz- und Innenpolitik beträgt diese Schwelle nur ein Viertel der möglichen Stellungnahmen. Nach der Überprüfung des Entwurfes durch das betroffene Organ (Kommission, Europäisches Parlament, Gruppe von Mitgliedstaaten usw.) kann dieses Organ mit einer entsprechenden Begründung an dem Entwurf festhalten, ihn ändern oder verwerfen.

Erreicht die Anzahl der parlamentarischen Stellungnahmen mindestens die Hälfte der den Parlamenten zugewiesenen Stimmen und entscheidet sich die Kommission nach der Prüfung mit einer entsprechenden Begründung an dem Vorschlag festzuhalten, werden die Stellungnahmen der Parlamente und der Kommission dem Gesetzgeber (Europäisches Parlament und Rat) vorgelegt. Dieser muss vor Abschluss der ersten Lesung prüfen, ob der Gesetzesvorschlag in Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip ist und kann mit 55 Prozent der Stimmen im Rat bzw. einer Mehrheit im Europäischen Parlament entscheiden das Vorhaben zu verwerfen.

Ob die Rolle der nationalen Parlamente mit der Einführung dieses Mechanismus wirklich effizient aufgewertet wurde ist umstritten. Formal gesehen spricht gegen eine hohe Praxis-Relevanz dieses Mechanismus erstens, dass angesichts des damit verbundenen Arbeitsaufwand nationale Parlamente nur sehr selektiv Stellungnahmen binnen acht Wochen abgeben werden können. Zumal das Prinzip der Subsidiarität ohnehin sehr vage ist und die Wahrnehmung, wann ein Gesetzesentwurf nicht mit diesem im Einklang ist, stark zwischen Parlamenten variieren wird. Viele Parlamente sind vielmehr daran interessiert ihre inhaltlichen Bedenken an EU-Gesetzesvorschlägen zu äußern als eine reine Subsidiaritätsprüfung durchzuführen. Einfluss auf den Inhalt europäischer Gesetzgebung haben Parlamente jedoch weiterhin nur über ihre Regierungen und hier überlässt der neue Vertrag das Ausmaß parlamentarischer Beteiligungs- und Kontrollrechte weiterhin den nationalen Regelungen. Zweitens können die nationalen Parlamente die EU-Organe in letzter Instanz formal nicht zwingen einen Entwurf inhaltlich substantiell zu überarbeiten geschweige denn zu verwerfen.

Dennoch könnte die politische Wirkung des Mechanismus durchaus hoch sein. Sollte sich, wenn auch nur in ausgewählten Einzelfällen, eine hohe Anzahl der Parlamente gegen einen Gesetzesvorschlag aussprechen (sei es mit Blick auf die Subsidiaritätsfrage oder inhaltliche Kritik) und den Europäischen Gesetzgeber zu einer Überprüfung zwingen, werden die EU-Organe dies politisch schwer ignorieren können. Eine Belastung der inter-institutionellen Beziehungen wäre vorprogrammiert. Ähnlich hohe politischen Folgekosten und Verzögerungen des Gesetzgebungsprozesses könnten Klagen vor dem EuGH nach sich ziehen, die laut Vertrag nationale Parlamente über ihre Regierungen im Fall einer vermuteten Verletzung des Subsidiaritätsprinzips bringen können.

Der Europäische Gerichtshof

Severin Fischer

Vertragsgrundlage	Art. 19 EUV Art. 251-281 AEUV
Wichtigste Reformen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Veränderte Terminologie ▪ Gründung eines Ausschusses zur Bewertung der Kandidaten für Richterämter und Generalanwälte ▪ Nicht-privilegierte Kläger sowie der Ausschuss der Regionen erhalten umfassendes Klagerecht im Rahmen der Nichtigkeitsklage ▪ Untätigkeitsklagen gegen Europäischen Rat und Einrichtungen der Union sind nun möglich ▪ Klarstellung der Kompetenzen innerhalb der ehemaligen zweiten und dritten Säule ▪ »Ordentliches Gesetzgebungsverfahren« zur Änderung der Satzung und der Verfahrensordnung

Der Vertrag von Lissabon weist hinsichtlich der Reformen der institutionellen Stellung, der Verfahrensarten und der Struktur des Europäischen Gerichtshofs nur moderate Neuerungen auf.

Die augenfälligste Änderung bezieht sich auf die neu entwickelte Terminologie, nach der zunächst der Titel des Europäischen Gerichtshofs in »Gerichtshof der Europäischen Union« umgewandelt wird. Direkt damit verbunden ist die begriffliche Klarstellung der Struktur des Gerichtshofs: Oberstes Organ ist fortan der »Gerichtshof«, der sich nun terminologisch vom übergeordneten Titel des »Gerichtshofs der Europäischen Union« abhebt, der die Gesamtstruktur der Gerichtsbarkeit der Europäischen Union bezeichnet. Aus dem Gericht erster Instanz wird künftig das »Gericht«, aus den dem Gericht beigeordneten Kammern, die zur Bewältigung der zunehmenden Fülle von Klagen entwickelt wurden, werden nun die »Fachgerichte«. Diese bleiben institutionell noch immer dem Gericht beigeordnet. Der hiermit vollzogene Reformschritt sorgt für eine Klarifizierung der institutionellen Struktur des Gerichtshofs der Europäischen Union.

Auch die interne Struktur der europäischen Judikative erhält eine leichte Neujustierung. Die Anzahl der Richter und Generalanwälte wird nun bewusst nicht mehr im Vertragstext genannt und soll in Zukunft über die Satzung des Gerichtshofs flexibler ausgerichtet werden. Verbunden hiermit ist die aus einer Forderung Polens resultierende Erklärung zum Vertragswerk (38. Erklärung), nach der die Anzahl der Generalanwälte auf Beschluss des Rats hin von acht auf elf erhöht und Polen ein ständiger Posten zugesprochen wird. Neben der Anzahl der Richter und Generalanwälte wird auch deren Ernennung einer Reform unterzogen. Erfolgte sie bislang ohne Prüfung der fachlichen Eignung im gegenseitigen Einverständnis der Mitgliedstaaten, wird in Zukunft ein siebenköpfiger Ernennungsausschuss einberufen, der die Qualifizierung der Kandidaten prüfen soll. Sie werden jedoch weiterhin von den Mitgliedstaaten einstimmig berufen.

Im Rahmen der Verfahrensordnung erfolgten ebenfalls kleinere Anpassungen. Die Einreichung einer Nichtigkeitsklage gegen Handlungen europäischer Organe wird in vollem

Umfang für nicht-privilegierte Kläger – juristische oder natürliche Personen – möglich, umgekehrt wird eine Klage gegen Untätigkeit europäischer Organe zukünftig auch den Europäischen Rat sowie andere Einrichtungen und Institutionen der Union betreffen können. Eine Klarstellung erfolgte auch bezüglich der Kompetenzen des Gerichtshofs im Rahmen der ehemaligen zweiten und dritten Säule der Union. So wird festgehalten, dass der Gerichtshof keine Kompetenz im Rahmen der Außen- und Sicherheitspolitik besitzt (neue Ausnahme: Sanktionen die gegen juristische und natürliche Personen gerichtet sind); im Rahmen des »Gemeinsamen Raums der Sicherheit, der Freiheit und des Rechts« bekommt der Gerichtshof volle Befugnisse, mit Ausnahme der Bewertung von Gültigkeit und Verhältnismäßigkeit nationalstaatlicher Handlungen. Eine Neuerung erfolgte bezüglich der Rechtsstellung der Grundrechtecharta, sie ist fortan den Verträgen rechtlich gleichgestellt. EU-Bürger (mit Ausnahme Polens und Großbritanniens) können sich daher in Zukunft vor dem Gerichtshof auf dieses Dokument berufen.

Nach Inkrafttreten des Vertrags wird auch das Europäische Parlament an der institutionellen Weiterentwicklung und Adaption im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens zu Änderungen der Satzung und Verfahrensordnung voll beteiligt.

Andere Organe und Institutionen

Der Ausschuss der Regionen

Bettina Roth

Vertragsgrundlagen	Art. 13 EUV ; Art. 91 AEUV; Art. 100 AEUV; Art. 148 f. AEUV; Art. 153 AEUV; Art. 164-168 AEUV; Art. 172 AEUV; Art. 175 AEUV; Art. 177 f. AEUV; Art. 192 AEUV; Art. 194 AEUV; Art. 263 AEUV; Art. 300 AEUV; Art. 305 ff. AEUV; Art. 8, Art. 9 Subsidiaritätsprotokoll ; Einziger Artikel des Protokolls über die Sitze von Organen und anderen EU-Einrichtungen; Art. 8 Protokoll über die Übergangsbestimmungen
Wichtigste Reformen	<ul style="list-style-type: none">▪ Der AdR erhält das Recht, vor dem EuGH gegen Gesetzgebungsakte aufgrund eines Verstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzip zu klagen.▪ Der AdR erhält zusammen mit dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) ein seine Funktionen klarstellendes Kapitel im AEUV.▪ Die Sitzverteilung des AdR wird nicht mehr im Primärrecht festgelegt.▪ Die Mandatsperiode verlängert sich von 4 auf 5 Jahre und wird damit den Perioden von EP und Kommission angepasst.▪ Generelle Stärkung der regionalen und kommunalen Selbstverwaltung.

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

Diese Aufwertung des AdR führt eine Entwicklung des Nizza-Vertrages fort, in dem bereits festgelegt wurde, dass nur Inhaber eines politischen Mandats Mitglied des AdR werden können. Diese demokratische Legitimation wird auf jeden Fall dann notwendig, wenn die Aufgaben des AdR wie im Lissabonner Vertrag nicht mehr rein beratender Natur sind. Hieraus erklärt sich zugleich auch die im Vergleich zum Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) größere Rolle des AdR im Lissabonner Vertrag – der AdR, der ursprünglich dem EWSA nachgebildet war, hat diesen an Bedeutung überholt.

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

Desweiteren wird die Verteilung der Sitze im AdR auf die Mitgliedstaaten nicht mehr länger im Primärrecht festgelegt, sondern auf einstimmigen Ratsbeschluss hin bestimmt (Art. 305 Abs. 2 AEUV). Diese Verlagerung vom Primär- in das Sekundärrecht macht den Vertrag

übersichtlicher. Sie führt auch dazu, dass Änderungen leichter als bisher vorgenommen werden können.

Schließlich wird auch die Mandatsperiode des AdR um ein Jahr verlängert und so den Amtsperioden von EP und Kommission angepasst; dementsprechend verlängert sich auch die Amtszeit des Präsidenten des AdR von zwei auf zweieinhalb Jahre (Art. 306 AEUV).

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

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss

Bettina Roth

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

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

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

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

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

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

Neue Entscheidungsverfahren

Die Europäische Bürgerinitiative

Stefan Vogel

Vertragsgrundlagen	Art. 11(4) EUV und Art. 24 AEUV
Wichtigste Reformen und Umsetzung	<ul style="list-style-type: none">▪ Einführung der Europäischen Bürgerinitiative▪ Das Parlament berät gegenwärtig einen Initiativbericht über Leitlinien für einen Vorschlag für eine Verordnung zur Umsetzung der Europäischen Bürgerinitiative, der von Sylvia-Yvonne Kaufmann im Ausschuss für konstitutionelle Fragen erarbeitet wird. (INI/2008/2169)

Der Vertrag von Lissabon schafft ein neuartiges direktdemokratisches Instrument in Form der Europäischen Bürgerinitiative (EBI). Damit kann die Europäische Kommission aufgefordert werden, im Rahmen ihrer Befugnisse einen Rechtsakt zu einem Thema vorzuschlagen, zu dem es nach Ansicht der Initiatoren eines Rechtsakts bedarf, um die Verträge umzusetzen. Notwendig sind hierzu die Unterschriften von einer Million wahlberechtigten Unionsbürger, die Staatsangehörige einer erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten sind.¹ Diese Zahl von einer Million Unionsbürger entspricht 0,2 Prozent der Unionsbevölkerung und ist im Vergleich zu mitgliedstaatlichen Initiativrechten niedrig angesetzt.

Die Verfahren und Bedingungen, die für Europäische Bürgerinitiativen gelten, »werden vom Europäischen Parlament und vom Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren durch Verordnungen festgelegt«². Der Vertrag von Lissabon formuliert mithin einen Umsetzungsauftrag. Erst durch diese Umsetzungsverordnung (siehe »Umsetzung der Europäischen Bürgerinitiative«), die unter anderem regeln wird, wie viele Mitgliedstaaten eine »erhebliche Anzahl von Mitgliedstaaten« darstellen, werden Europäische Bürgerinitiativen tatsächlich ermöglicht. Für die Festlegung dieser »erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten« gewährt der Vertrag von Lissabon dem europäischen Gesetzgeber einen beträchtlichen Gestaltungsspielraum. Der Erheblichkeitsbegriff legt lediglich nahe, dass es sich weder um sehr wenige Mitgliedstaaten noch um die Hälfte der Mitgliedstaaten oder mehr handeln kann. Bereits im Verfassungsvertrag war das Instrument der EBI in gleicher Form festgeschrieben (Artikel I-47 (4)).

Europäische Bürgerinitiativen werden inhaltlich nur durch zwei Vorgaben eingeschränkt. *Erstens* muss die EBI mit den europäischen Verträgen konsistent sein, das heißt, der vorgeschlagene Rechtsakt muss (a) in den der Union zugewiesenen Kompetenzen liegen, darf (b) höherrangigem europäischen Recht nicht widersprechen und darf (c) die Grundrechte der Union nicht verletzen.³ *Zweitens* muss sich die EBI im Rahmen der Befugnisse der Europäischen Kommission bewegen. Da die Kommission in fast allen Politikbereichen, die in den

¹ Vgl. Art. 11 (4) EUV.

² Art. 24 AEUV.

³ Vgl. Andreas Auer, »European Citizens' Initiative«, in: *European Constitutional Law Review*, 1 (Januar 2005) 1, S. 79-86 (82).

Zuständigkeitsbereich der EU fallen, das Initiativrecht besitzt, sind die Initiatoren einer EBI thematisch kaum eingeschränkt. Andererseits muss beachtet werden, dass Europäische Bürgerinitiativen nach herrschender Meinung keine Vertragsänderungen initiieren können. In den europäischen Verträgen sind jedoch wesentlich mehr Politikinhalt geregelt als in nationalstaatlichen Verfassungen. Europäische Bürgerinitiativen dürfen diesen in den Verträgen genannten Zielen und weiteren Festlegungen der thematisierten Politikbereiche nicht widersprechen.

Die Einführung der EBI ist eine Reaktion auf das von vielen konstatierte und kritisierte Demokratiedefizit der Union. Der Ausbau direktdemokratischer Elemente auf europäischer Ebene stärkt nach Ansicht einiger die defizitäre Demokratie der EU.

Vorteile der Einführung der Europäischen Bürgerinitiative

Die EBI ermöglicht erstmals, dass die Unionsbürger direkt und nicht vermittelt über Wahlen oder eine Petition an der europäischen Gesetzgebung mitwirken. Zwei Argumentationsmuster werden von den Befürwortern der EBI vorgebracht.

Erstens werden die klassischen Argumente für partizipative Demokratie angeführt und auf die europäische Politik bezogen: Durch unmittelbare Mitwirkung am Gesetzgebungsverfahren erhöht sich die Kenntnis und das Verständnis der Bürger mit Blick auf die europäische Politik. Ihre unionsbürgerlichen Rechte können sie somit kompetenter ausüben. Europäische Bürgerinitiativen können ferner das Interesse der Bürger an europäischer Politik steigern und sie zu Diskussionen über europapolitische Themen anregen.

Außerdem kann kein Bürger mehr glaubhaft behaupten, dass er europäische Politik nicht beeinflussen kann, solange er den Initiativweg nicht beschritten hat. Auch wird es für Populisten und Integrationsgegner schwieriger zu argumentieren, dass ferne EU-Bürokraten über machtlose Unionsbürger entscheiden. Die Verbindung zwischen europäischen Politikern und Bürgern erfährt eine Stärkung. Die unmittelbare Zugangsmöglichkeit der Bürger zum europäischen Gesetzgebungsprozess kann die Legitimität der Union erhöhen und dazu führen, dass sich die Bürger besser mit der EU identifizieren. Außerdem wird die politische Auseinandersetzung lösungsfokussierter, weil die Initiatoren eine neue Bestimmung vorschlagen müssen und nicht lediglich vom europäischen Gesetzgeber erlassene Rechtsakte kritisieren können, wie es das bestehende Petitionsrecht vorsieht.

Die EBI soll darüber hinaus ermöglichen, dass Gruppierungen Einfluss auf das Agenda-Setting haben, die sonst davon ausgeschlossen sind. Dies können zum einen Parteien sein, die im Europäischen Parlament nicht oder nur marginal repräsentiert sind und auch nicht nationalen Regierungen angehören. Zum anderen betrifft dies Interessen, die in vielen oder allen Mitgliedstaaten kleine Minderheiten sind und in keinem Mitgliedstaat entscheidenden Einfluss auf die Regierung nehmen können. Damit würden die soziale Integration und der Pluralismus in der EU gestärkt werden. Dies stünde nicht im Widerspruch zum demokratischen Mehrheitsprinzip, da die weiteren Phasen der Gesetzgebung, die über Mehrheiten organisiert sind - in der EU sogar über Supermehrheiten -, noch folgen. Insofern eröffnet die EBI nur eine zusätzliche Möglichkeit, Minderheiteninteressen in den Gesetzgebungsprozess und die öffentliche Diskussion einzubringen.

Fraglich ist, inwiefern von Europäischen Bürgerinitiativen tatsächlich Innovationspotential ausgeht; inwiefern also andere Interessen artikuliert werden als jene, die in der bisherigen Gesetzgebung berücksichtigt werden. Aufgrund der Kosten, die für die Unterschriftensammlung anfallen, besteht die Befürchtung, dass Europäische Bürgerinitiativen eher von gut organisierten, finanzstarken Organisationen durchgeführt werden und somit die existierende Machtverteilung in der Gesellschaft reproduziert wird. Andererseits stellt sich die Frage, warum ausgerechnet die sehr finanzstarken Interessen den Umweg »über die Straße« nehmen sollten, wenn sie doch in Brüssel bereits eingespielte Lobbybüros mit zahlreichen Mitarbeitern haben. Insgesamt ist davon auszugehen, dass die EBI das Agenda-Setting für zahlreiche europaweit vernetzte Interessen öffnen würde - und nicht ausschließlich für

finanzkräftige Interessen. Durch die Berücksichtigung von relevanten Minderheitenbelangen würde sich auch der Output europäischer Politik verbessern, da die Präferenzen der Unionsbürger stärker gemäß dem Grundsatz der Gleichheit der Bürger repräsentiert würden.

Zweitens wird ein spezifischer Nutzen für die EU angeführt: die EBI soll zur Herausbildung und Vertiefung transnationaler Diskurse und transnationaler europäischer Bewegungen und Organisationen beitragen, die bisher nur in geringem Maße vorhanden sind. Dies wird angeregt durch das Erfordernis, dass die Unterstützerunterschriften aus einer erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten stammen müssen. Die transnationalen Diskurse werden vorrangig nicht in einer europäischen Öffentlichkeit stattfinden, verstanden als den einen Ort, an dem sich die Debatte entfaltet. Vielmehr werden sie sich in mehreren nationalen Öffentlichkeiten entfalten, die über die selben Europäischen Bürgerinitiativen berichten, deren Berichterstattungen sich wechselseitig beeinflussen und in denen über Diskurse in anderen Mitgliedstaaten berichtet wird. Transnationale politische Diskurse sind deshalb so wichtig, weil sie bei der Konstituierung einer europäischen Öffentlichkeit mitwirken, deren Fehlen des Öfteren als Grund angeführt wird, weshalb die EU gegenwärtig nicht demokratisch ist. Für die Dauer der Unterschriftensammlung müssen sich nationale Bewegungen und Organisationen vernetzen, wodurch europäische Interessens- und Wertegemeinschaften auf Zeit entstehen. Die Hoffnung einiger Befürworter der EBI ist aber weitergehend in dem Sinne, dass diese Vernetzung auf Dauer gestellt oder durch die Gründung von europäischen Dachorganisationen institutionalisiert und nachfolgend jeweils durch weitere Kooperation vertieft wird. Die beschriebenen transnationalen Diskurse und Organisationen fördern die Bildung eines europäischen politischen Bewusstseins und eines europäischen Demos.

Bedeutung der Europäischen Bürgerinitiative

Die EBI zählt zu den wichtigen Neuerungen des Vertrages von Lissabon, weil sie ein neuartiges direktdemokratisches Instrument auf europäischer Ebene ist. Gleichwohl sind diesem Instrument enge Grenzen gesetzt.

Für eine bedeutende Rolle der EBI spricht, dass mit diesem Instrument partizipatorische Demokratie auf europäischer Ebene erstmals als Mitwirkung vieler Bürger und nicht nur als Konsultation mit zivilgesellschaftlichen Organisationen konzeptualisiert wird. Zudem ist - wie oben erläutert - eine inhaltliche Breite der Bürgerinitiativen gewährleistet.

Gegen eine große Bedeutung der EBI sprechen die zahlreichen Grenzen, die ihr gesetzt worden sind. *Erstens* ermöglicht die EBI den Initiatoren lediglich einen Regelungsgegenstand auf die Agenda zu setzen, zu dem zunächst die Kommission und möglicherweise anschließend der Gesetzgeber öffentlich Stellung beziehen müssen. Es ist bislang unklar, ob die Kommission rechtlich verpflichtet ist, den Vorschlag einer EBI als Gesetzesinitiative einzubringen (siehe unten). Wenn die Kommission oder der Gesetzgeber eine EBI ablehnen, stehen den Initiatoren kaum Sanktionsmöglichkeiten zur Verfügung. Auch ist für den Fall, dass eine EBI abgelehnt wird, kein Referendum vorgesehen. Dies reduziert nicht nur den politischen Druck auf die Kommission und den Gesetzgeber, sondern weist auch auf eine *zweite Beschränkung* hin: die Meinung der Unionsbürger in ihrer Gesamtheit zu einer EBI wird in den meisten Fällen unbekannt bleiben, da belastbare Umfragen dazu fehlen. Folglich wird unklar sein, ob die Berücksichtigung einer EBI dem Willen der gesamten Unionsbürgerschaft entspricht. Eine erfolgreiche Bürgerinitiative zeigt nur, dass relevante Minderheiten in mehreren Mitgliedstaaten eine bestimmte Regelung befürworten. Jede große, organisationsstarke europäische Bewegung kann mit einem geeigneten Thema eine EBI erfolgreich führen. *Drittens* werden Europäische Bürgerinitiativen keinen umfassenden Politikwandel bewirken. Das Ergebnis einer erfolgreichen EBI wird kein umfassendes Gesetzespaket sein, das ein neues Paradigma in einem Politikfeld etabliert; vielmehr werden Einzelmaßnahmen aus einer erfolgreichen EBI resultieren. *Viertens* werden sich einige der EBI zugeschriebenen positiven Wirkungen nur eingeschränkt entfalten. Eine große politische Aktivierung breiter Bevölkerungsschichten lässt die EBI nicht erwarten. Lerneffekte werden begrenzt sein, da

viele Unionsbürger keine Europäischen Bürgerinitiativen unterschreiben oder sich mit ihnen anderweitig auseinandersetzen werden. Außerdem werden Europäische Bürgerinitiativen nicht zwangsläufig zu transnationalen öffentlichen Diskursen führen.

Bedeutung der Umsetzung der Europäischen Bürgerinitiative

Von den Regelungen der Umsetzungsverordnung zur EBI - insbesondere zur Art und Dauer der Unterschriftensammlung, zur erheblichen Anzahl der Mitgliedstaaten und zu den Pflichten der Kommission - wird abhängen, wie häufig und von welchen Gruppen diese genutzt werden wird. Eine »initiativenfreundliche« Umsetzung würde *erstens* den Initiatoren mehr Freiheit gewähren, beispielsweise in Form einer freien und elektronischen Unterschriftensammlung, *zweitens* den Aufwand für die Initiatoren senken, zum Beispiel durch die Festlegung einer geringen Anzahl von Mitgliedstaaten, die für die Erfüllung des Erheblichkeitserfordernisses notwendig sind, und *drittens* Bürgerinitiativen eine möglichst große Wirkung verschaffen, beispielsweise durch die Verpflichtung der Kommission, zu dem von einer erfolgreichen Initiative behandeltem Thema im Regelfall Rechtsakte vorzuschlagen. Einfluss auf die Zahl zukünftiger Europäischer Bürgerinitiativen werden ferner die Haltung der Kommission sowie des Rats und Parlaments gegenüber dem neuen direktdemokratischen Instrument haben sowie selbstredend der Wille der Unionsbürger die EBI zu nutzen.

Offene rechtliche Fragen

Die Umsetzungsverordnung wird unter anderem zwei rechtliche Fragen beantworten müssen, die seit der Einfügung der EBI in den Verfassungsvertrag besonders diskutiert worden sind. Die Antworten auf diese beiden Fragen werden erheblichen Einfluss auf die Bedeutung und Nutzung der EBI haben.

Erstens stellt sich die Frage, welche Pflichten die Kommission beim Umgang mit Europäischen Bürgerinitiativen hat, wenn diese eine Million Unterschriften von Unionsbürgern aus einer »erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten« gesammelt haben. Muss sie den Initiativvorschlag wortgetreu übernehmen, darf sie ihn modifiziert als Gesetzesinitiative einbringen oder darf sie ihn (un)begründet zurückweisen? Die rechtswissenschaftlichen Interpretationen sind diesbezüglich sehr verschieden. Die herrschende Meinung jedoch ist, dass die Kommission weder den Vorschlag der Initiatoren unbeantwortet lassen kann noch dass sie diesen genau oder annähernd genau übernehmen muss. Vielmehr wird eine der folgenden zwei Optionen gewöhnlich genannt: einerseits, dass es ausreicht, dass die Kommission die Ablehnung einer EBI begründet, andererseits, dass die Kommission einen Entwurf eines Rechtsakts vorlegen muss, in dessen inhaltlicher Ausgestaltung sie jedoch weitgehend frei ist.

Folz⁴, Laurent⁵, Pichler⁶, Poncins⁷, und Smismans⁸ vertreten die Interpretation, dass die Kommission nicht verpflichtet ist, einen Rechtsakt vorzuschlagen. Sie leiten dies vor allem aus dem Wortlaut (»die Kommission auffordern«) ab: Eine »Aufforderung« binde denjenigen, der aufgefordert wird, nicht.

⁴ Vgl. Hans-Peter Folz, »Art. I-47«, in: Christoph Vedder/Wolff Heintschel von Heinegg (Hg.), *Europäischer Verfassungsvertrag*, Baden-Baden 2007, S. 220-221 (221).

⁵ Vgl. Sylvain Laurent, »Le droit d'initiative citoyenne. En attendant l'entrée en vigueur de la constitution européenne...«, in: *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, April 2006, Nr. 497, S. 221-225 (223).

⁶ Vgl. Johannes W. Pichler, »Aufstand der Sterne. Die Europäische Bürgerinitiative«, in: ders. (Hg.), *Verändern wir Europa. Die Europäische Initiative – Art 8b(4) Vertrag von Lissabon*, Wien/Graz 2008, S. 23-90 (51).

⁷ Vgl. Étienne de Poncins, *Vers une constitution européenne. Texte commenté du projet de traité constitutionnel établi par la Convention européenne*, Paris 2003, S. 214.

⁸ Vgl. Stijn Smismans, »The constitutional labelling of »the democratic life of the EU«. Representative and participatory democracy«, in: Lynn Dobson/Andreas Follesdal (Hg.), *Political Theory and the European Constitution*, London/New York 2004, S. 122-138 (137).

Efler⁹, Epiney¹⁰ und Fischer¹¹ meinen, dass die Kommission einen Entwurf für einen Rechtsakt unterbreiten muss. Nach Ruffert¹² darf die Kommission nur in begründeten, engen Ausnahmefällen keinen Vorschlag vorlegen, damit das Bürgerinitiativrecht nicht leer läuft. Dafür, dass die Kommission in irgendeiner auf die EBI bezogenen Weise gesetzgeberisch tätig werden muss, werden verschiedene Argumente vorgebracht, unter anderem das Ziel und der Zweck der EBI sowie der *effet utile*. Die EBI solle ermöglichen, dass Bürger ihre Anliegen vorbringen können und diese in der Gesetzgebung berücksichtigt werden. Die Absicht der EBI sei es, den Bürgern mehr Einfluss auf die europäische Politik zu ermöglichen. Folglich müsse diese Einflussnahme über das bisherige unverbindliche Petitionsrecht hinausgehen. Wäre die EBI nur eine unverbindliche Anregung, wäre außerdem eine explizite Regelung im Vertrag nicht notwendig, da ohnehin jeder der Kommission sachdienliche Anregungen für ihre Aktivitäten geben könne. Wenn die Kommission Europäische Bürgerinitiativen nahezu immer ablehnen würde, dann würde das Instrument kaum noch genutzt. Auch stehe der hohe Aufwand der Unterschriftensammlung einer völlig fehlenden Rechtswirkung entgegen. Weitgehender Konsens ist jedoch, dass die Kommission den Inhalt und den Zeitpunkt für die Vorlage des Entwurfs frei bestimmen kann. Epiney¹³ zufolge ist es der Kommission sogar erlaubt, einen Gesetzesvorschlag zu unterbreiten, der völlig gegen den Willen der Initiatoren gerichtet ist, solange er sich auf das von der EBI behandelte Thema bezieht. Dies begründet sie *erstens* mit dem Initiativmonopol der Kommission, das auf der Annahme basiert, dass die Kommission als unabhängiges Organ am besten die Interessen der Union und die Vorgaben der Verträge in Gesetzesvorschlägen berücksichtigen kann. Diese Unabhängigkeit würde eingeschränkt, wenn die Kommission der inhaltlichen Stoßrichtung einer EBI Rechnung tragen müsste. In diesem Fall müsste sie möglicherweise Sonderanliegen umsetzen, die sie in der Gesamtschau des Unionsrechts und der Unionspolitiken als nicht sachdienlich einschätzt. *Zweitens* verweist Epiney auf den Wortlaut, wonach die Kommission aufgefordert wird, geeignete Vorschläge zu den von der EBI behandelten Themen zu unterbreiten, ohne dass auf den Inhalt der EBI rekuriert wird.

Umstritten ist außerdem, ob eine Untätigkeitsklage gegen die Kommission durch Mitgliedstaaten oder EU-Organe nach Artikel 265 AEUV zulässig ist, wenn die Kommission keine Gesetzesinitiative als Reaktion auf eine formal erfolgreiche EBI vorlegt. Jene, die eine Untätigkeitsklage als zulässig einschätzen, leiten dies meist daraus ab, dass der Artikel 11 (4) EUV zur Europäischen Bürgerinitiative dem Artikel 225 AEUV zum Parlamentsaufforderungsrecht im Wortlaut sehr ähnlich ist und dass das Parlament bei Missachtung eines eigenen Initiativvorschlags durch die Kommission gegen diese wegen Untätigkeit klagen kann. Letzteres ist jedoch unter Rechtswissenschaftlern umstritten. Somit folgt für jene, die die Möglichkeit einer Untätigkeitsklage bei abgelehnten Initiativen des Parlaments ausschließen, dass auch Untätigkeitsklagen gegen die Kommission bei abgelehnten Bürgerinitiativen unzulässig sind.

Die *zweite* offene rechtliche Frage ist, ob Europäische Bürgerinitiativen auch Anstöße zu Vertragsänderungen geben können. Die herrschende Meinung ist, dass dies nicht möglich ist, so beispielsweise Auer¹⁴, Cuesta¹⁵ und Laurent¹⁶. Diese Interpretation stützt sich auf den

⁹ Vgl. Michael Efler, *Die Europäische Bürgerinitiative. Rechtliche Möglichkeiten für die Einführung unterhalb der Verfassungsebene*, <<http://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/di/pdf/papers/2007-04-eci-studie-ger.pdf>> (eingesehen am 02.06.2008), S. 9.

¹⁰ Vgl. Astrid Epiney, »Europäische Verfassung und Legitimation durch die Unionsbürger – Zu den Rechten der Unionsbürger in der Verfassung für Europa«, in: Stefan Kadelbach (Hg.), *Europäische Verfassung und direkte Demokratie*, Baden-Baden 2006, S. 33-55 (49f.).

¹¹ Vgl. Klemens H. Fischer, *Der Europäische Verfassungsvertrag*, Baden-Baden/Wien/Bern 2005, S. 202.

¹² Vgl. Matthias Ruffert, »Art. I-47«, in Christian Callies/ders. (Hg.), *Verfassung der Europäischen Union. Kommentar der Grundlagenbestimmungen*, München/Wien 2006, S. 554-560 (559).

¹³ Vgl. Epiney, »Europäische Verfassung und Legitimation durch die Unionsbürger« [wie Fn. 10], S. 50f.

¹⁴ Vgl. Auer, »European Citizens' Initiative« [wie Fn. 3], S. 82.

¹⁵ Vgl. Victor Cuesta, »The Future of the European Citizen Initiative«, in: Bruno Kaufmann/Alain Lamassoure/Jürgen Meyer (Hg.), *Transnational Democracy in the Making*, Amsterdam 2003, S. 71-75 (72).

Wortlaut (»um die Verträge umzusetzen«), der den Vollzug der gegenwärtigen Verträge erlaube, aber nicht die Änderung der Verträge selbst. Efler¹⁷ meint dagegen, dass die Umsetzung der Verträge auch jene Vertragsartikel impliziert, die Vertragsänderungen ermöglichen. Weiterhin argumentiert er, dass Mitgliedstaaten, in denen Bürgerinitiativen keine Verfassungsänderungen bewirken können, diese Möglichkeit explizit ausschließen.

¹⁶ Vgl. Laurent, »Le droit d'initiative citoyenne« [wie F. 5], S. 223.

¹⁷ Vgl. Efler, *Die Europäische Bürgerinitiative* [wie Fn. 9], S. 11.

Die neuen Verfahren zur Änderung und Anpassung der Verträge

Andreas Maurer

Vertragsgrundlagen	Art. 48 bis 50 EUV Art. 352 AEUV
Wichtigste Reformen	<ul style="list-style-type: none">▪ Qualifizierung und Hierarchisierung der Vertragsreformen entlang der jeweiligen Eingriffstiefe in das Vertragsrecht▪ Negative Mitwirkungsrechte der nationalen Parlamente bei vereinfachten Vertragsänderungsverfahren▪ Mitwirkungsrechte des Europäischen Parlaments bei Vertragsänderungen

Der Reformvertrag normiert erstmals in der Geschichte der EU eine fünfstufige Verfahrenskette zur Änderung und Anpassung des gesamten Vertrages sowie einzelner verfahrensrechtlicher und substantzieller Aspekte.

Art. 48 (2) bis 48 (5) EUV: »Ordentliche Verfahren«

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 Art. 48 (3) EUV einen Konvent einberufen, wenn der Europäische Rat nach Anhörung des Europäischen Parlaments und der Kommission mit einfacher Mehrheit die Prüfung der vorgeschlagenen Änderungen beschließt. Der Konvent soll die Änderungsentwürfe prüfen und im »Konsensverfahren« eine Empfehlung für die nachfolgende Regierungskonferenz abgeben.

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

Art. 48 (6) EUV: »Vereinfachte, politikbereichsspezifische Vertragsrevision«

Auf einer *zweiten Stufe* sieht der Reformvertrag vor, dass der Europäische Rat eine »Änderung aller oder eines Teils der Bestimmungen des Dritten Teils des Vertrags über die Arbeitsweise der Union erlassen« kann. Diese kryptische Formulierung betrifft alle internen Politiken der Union vom Binnenmarkt über die Wirtschafts-, Währungs-, Innen- und Justizpolitik bis hin zur Gesundheits-, Energie- und Bildungspolitik. Ein entsprechender Änderungsbeschluss des Europäischen Rates erfolgt einstimmig nach Anhörung des Europäischen Parlaments und der Kommission. Im Unterschied zum vereinfachten Vertragsrevisionsverfahren nach Art. 48 (7) EUV verfügen die nationalen Parlamente nicht über ein Vetorecht. Gleichwohl sind die

über Art. 48 (6) EUV autorisierten Änderungen Gegenstand von Ratifizierungsverfahren nach den nationalen verfassungsrechtlichen Bestimmungen. Die Bestimmung beschränkt allerdings auch die Eingriffstiefe der jeweiligen Reformen. 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.

Art. 48 (7) EUV: »Vereinfachte, verfahrensspezifische Vertragsrevision«

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

Art. 48 (7), 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.

Art. 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, scheidet das vereinfachte Vertragsänderungsverfahren (Art. 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.

Art. 352 AEUV: Flexibilitätsklausel

Auf einer *vierten Stufe* bestätigt Art. 352 AEUV schließlich die seit langem geltende Flexibilitätsklausel zur einstimmigen Ergänzung bereits vertraglich sanktionierter Politiken (siehe Art. 308 EGV). Sind im Reformvertrag die zur Erreichung eines bestimmten Ziels erforderlichen Befugnisse nicht vorgesehen, obwohl »ein Tätigwerden der Union im Rahmen der in den Verträgen festgelegten Politikbereiche erforderlich« erscheint, dann kann der Rat einstimmig auf Vorschlag der Europäischen Kommission und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments die geeigneten Maßnahmen erlassen. Art. 352 AEUV erlaubt jedoch keine Änderung des Reformvertrages, sondern nur eine auf den Einzelfall begrenzte Präzisierung oder Befugnisserweiterung der Union. Voraussetzung hierfür ist also immer, dass der Vertrag ein konkretes Unionsziel bestimmt, dass durch die spezifischen Kompetenznormen selbst nicht gedeckt ist. Explizit ausgeschlossen sind hierbei jedoch Maßnahmen, die auf eine Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten abzielen

würden, obwohl die betroffene Vertragsbestimmung jedwede Harmonisierung ausschließt. Ausgeschlossen sind somit also auch flexible Vertragsergänzungen, die auf eine Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften bei der Diskriminierungsbekämpfung, der Beschäftigungspolitik, der Sozialpolitik, der Gesundheitspolitik, der Forschungspolitik, der Kultur-, Bildungs-, Ausbildungs-, Jugend- und Sportpolitik, der Tourismuspolitik, sowie im Katastrophenschutz und der Zusammenarbeit der Verwaltungen hinauslaufen würden.

Notbremsen gegen vermeintliche »Integrationsraserei«

Auf einer *fünften Stufe* etabliert der Reformvertrag so genannte »Notbremsen« für die sekundärrechtliche Weiterentwicklung bestimmter Politiken. Im Bereich des freien Dienstleistungsverkehrs wird für Maßnahmen zur sozialen Sicherheit der Arbeitnehmer festgehalten, dass ein Mitgliedstaat im laufenden, ordentlichen Gesetzgebungsverfahren einen Vorbehalt geltend machen kann, wenn und weil der geplante Rechtsakt »die Kosten oder die Finanzstruktur seines Systems der sozialen Sicherheit verletzen oder dessen finanzielles Gleichgewicht beeinträchtigen« könnte (Art. 48 AEUV). Auch im Bereich der Justiz- und Innenpolitik eröffnete erst eine derartige, vom irischen Ratsvorsitz ins Spiel gebrachte Option den Weg für einen Kompromiss zwischen jenen Regierungen, die weitere Integrationsschritte zu Gunsten der strafrechtlichen Zusammenarbeit forderten, und denjenigen (vor allem Großbritannien), die zurückhaltend blieben (Art. 83 (3) AEUV). Jeder Staat, der eine Maßnahme als mit den grundlegenden Prinzipien seiner Strafrechtsordnung für unvereinbar hält, verfügt damit über ein suspensives Vetorecht, um das laufende Ratsverfahren zu stoppen. Der Europäische Rat muss sich dann mit der Frage befassen und innerhalb von vier Monaten entscheiden. Lässt sich keine Einigung erzielen, kann eine verstärkte Zusammenarbeit eingeleitet werden, an der sich mindestens ein Drittel der Mitgliedstaaten beteiligen muss. Problematisch an beiden Notbremsen ist die Unbestimmtheit des Verfahrenszeitpunkts. Es wird sich wahrscheinlich nur im Rahmen eines Interinstitutionellen Abkommens zwischen Parlament und Rat klären lassen, ob Staaten die Notbremse in jeder Phase des Gesetzgebungsverfahrens oder nur in einer bestimmten Phase der ratsinternen Vorabstimmung (beispielsweise im Hinblick auf dessen erste Lesung) ziehen dürfen.

Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren

Andreas Maurer

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

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

In zwei Bereichen erfährt die effektive Umsetzung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens besondere Einschränkungen. So ist bei Maßnahmen der sozialen Sicherheit für Arbeitnehmer, die in der Gemeinschaft zu- und abwandern nach Art. 48 AEUV ein Verfahren mit »Notbremse« vorgesehen: Ist demnach auch nur ein Mitgliedstaat der Auffassung, dass die betroffenen Maßnahmen grundlegende Aspekte seines Systems der sozialen Sicherheit, insbesondere dessen Anwendungsbereich, Kosten oder finanzielle Struktur, oder dessen finanzielle Ausgewogenheit beeinträchtigen, so kann er beantragen, dass der Europäische Rat mit der Frage befasst wird. Das Gesetzgebungsverfahren wird dann ausgesetzt. Der Europäische Rat muss innerhalb einer Frist von vier Monaten die Frage an den Rat zurück überweisen, damit das Verfahren fortgesetzt wird, oder die Kommission um Vorlage eines neuen Vorschlags ersuchen. Ein vergleichbares Verfahren, jedoch mit anderem Ausgang kann in der Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen nach Art. 82 (1) und 82 (2) AEUV zur Anwendung kommen. Auch hier wird die betreffende Maßnahme an den Europäischen Rat verwiesen, wenn ein Mitgliedstaat der Auffassung ist, dass ein entsprechender Gesetzesentwurf grundlegende Aspekte seiner Strafrechtsordnung berühren würde. Das Gesetzgebungsverfahren wird dann ausgesetzt. Der Europäische Rat muss innerhalb einer Frist von vier Monaten die Frage an den Rat zurück verweisen, damit das Verfahren erneut startet, oder die Kommission bzw. die Gruppe von Mitgliedstaaten, die den Entwurf vorgelegt hat, um Vorlage eines neuen Gesetzesentwurfs ersuchen. Fasst der Europäische Rat innerhalb der vier Monate keinen entsprechenden Beschluss, oder wird das auf sein Ersuchen hin eingeleitete neue Gesetzgebungsverfahren nicht innerhalb von zwölf Monaten abgeschlossen, so wird für dieses Dossier automatisch eine Verstärkte Zusammenarbeit begründet, wenn mindestens ein Drittel der Mitgliedstaaten hierzu bereit sind.

Ausgenommen vom Mitentscheidungsverfahren bleiben auch nach Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages die Maßnahmen des Rates zum Aufenthaltsrecht mit Blick auf Pässe und Personalausweise, die Soziale Sicherheit und die Sozialversicherung, zum aktiven und passiven Wahlrecht bei Kommunalwahlen und bei Wahlen zum EP, zur Erleichterung des diplomatischen und konsularischen Schutzes, zu Maßnahmen des Kapitalverkehrs mit Drittstaaten, zur Steuerharmonisierung, zur 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.

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 Reformvertrag hat aber gerade in diesem Segment eine signifikante Trendwende eingeleitet.

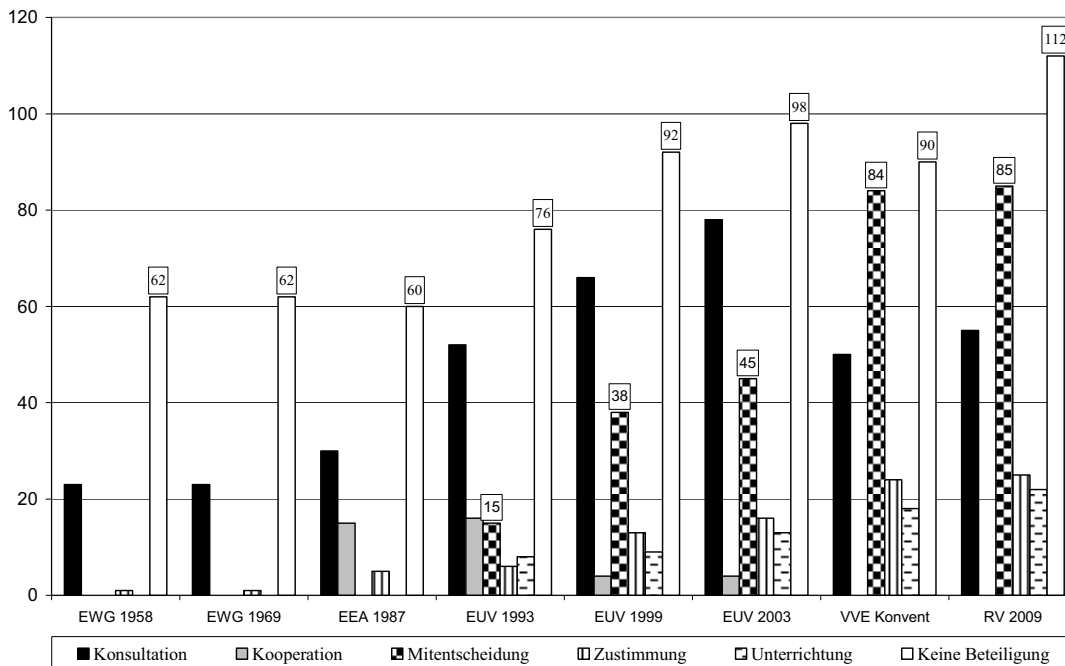
Siehe auch Anhang 1 (Anwendungsbereiche für das ordentliche Gesetzgebungsverfahren)

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.

Abbildung 1: Entwicklung der Entscheidungsverfahren des Parlaments 1958 - 2009



Eigene Berechnung auf der Grundlage der Verträge.

Das Haushaltsverfahren

Peter Becker

Vertragsgrundlage	Art. 313 bis Art. 319 AEUV
Wichtigste Reformen	<ul style="list-style-type: none">▪ Abschaffung der Unterscheidung zwischen obligatorischen und nicht-obligatorischen Ausgaben und damit gleichberechtigte Mitentscheidung des EP an allen Ausgaben der EU▪ Vereinfachung des Haushaltsverfahren▪ Stärkung des EP gegenüber dem Rat▪ Stärkung der Vermittlerrolle der Kommission

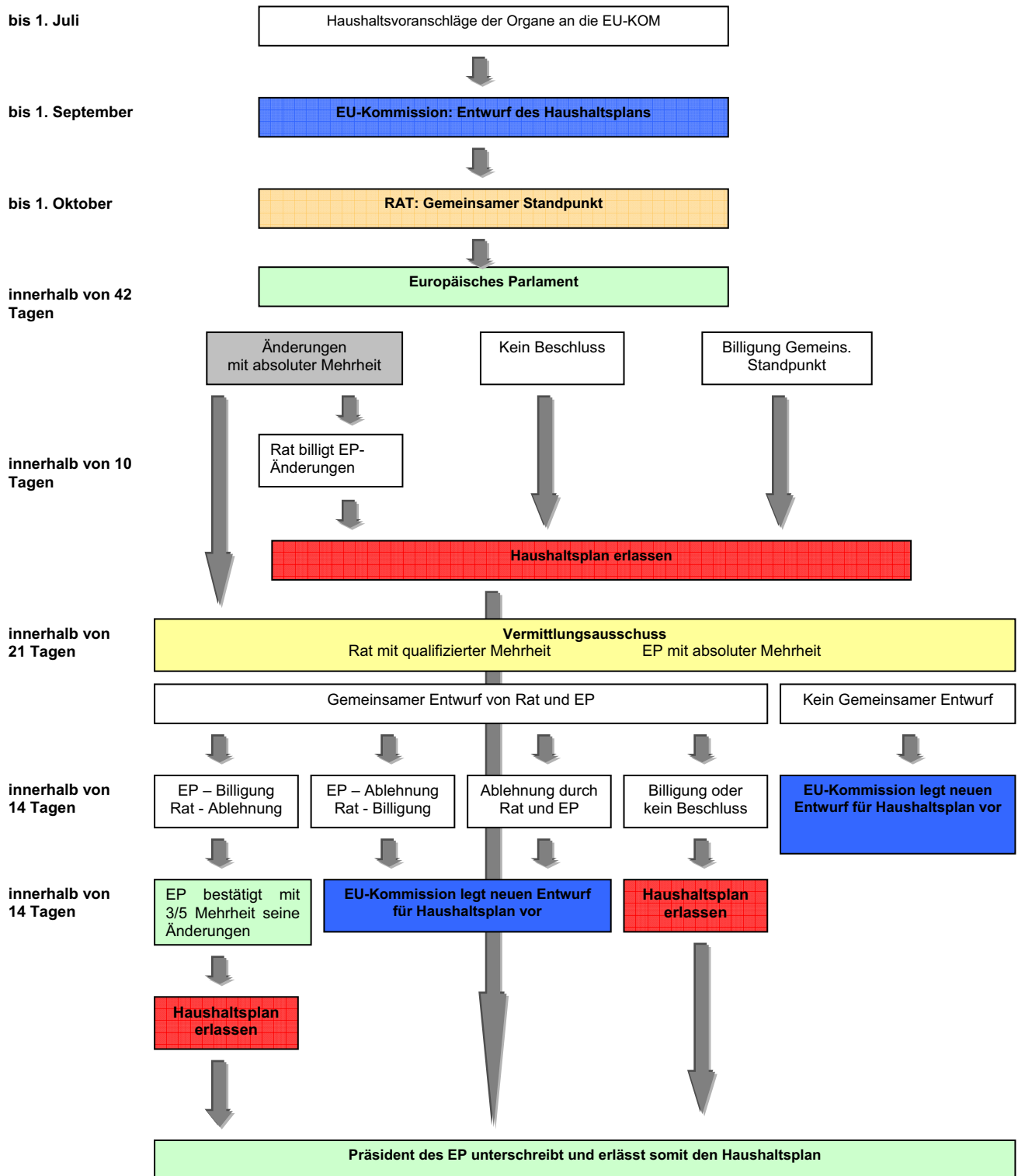
Mit dem Vertrag von Lissabon wird das Verfahren zur Verabschiedung der jährlichen Haushalte der EU vereinfacht und dem ordentlichen Mitentscheidungsverfahren angepasst.

Rat und Europäisches Parlament werden zu gleichberechtigten Teilen der europäischen Haushaltsbehörde, wobei die Stellung des Europäischen Parlaments gegenüber dem Rat deutlich gestärkt wird. So kann das Parlament nach dem Vermittlungsverfahren sich mit einer 3/5-Mehrheit über das Votum des Rates hinwegsetzen, der Rat kann hingegen ein ablehnendes Votum des Parlaments nicht überstimmen. In diesen Fällen muss die Kommission einen neuen Entwurf für einen Haushaltsplan vorlegen.

Aufgegeben wird auch die bisherige Unterscheidung zwischen obligatorischen und Nicht-obligatorischen Ausgaben der EU. Bisher wurde in einem Anhang der Interinstitutionellen Vereinbarung zur Finanziellen Vorausschau einzeln aufgeführt, welche Ausgaben den obligatorischen und welche Ausgaben den nichtobligatorischen Ausgaben zuzurechnen sind. Mit dem Begriff obligatorische Ausgaben, werden solche Ausgaben bezeichnet, die sich zwingend aus dem Vertrag oder anderen Rechtsakten der EU ergeben; dies sind vor allem die Ausgaben in der Gemeinsamen Agrarpolitik. Der Rat hatte bei den obligatorischen Ausgaben und das Parlament bei den nichtobligatorischen Ausgaben das letzte Wort. Durch die Aufhebung der Unterscheidung wird das Europäische Parlament also in seinen Mitentscheidungsrechten gestärkt.

Sollte sowohl im Vermittlungsverfahren als auch in einem neuen Haushaltsverfahren nach der Überarbeitung des Haushaltsplans durch die EU-Kommission zu Jahresbeginn noch keine Einigung auf einen Jahreshaushalt vorliegen, so werden gemäß Art. 315 AEUV die monatlichen Ausgaben für jedes Kapitel des Haushaltsplans bis zur Höhe eines Zwölftels des betreffenden Haushaltskapitels fortgeschrieben. Mit dieser Zwölftelregelung soll für einen solchen Konfliktfall zwischen Rat und Parlament im Jahreshaushaltsverfahren zumindest die vorübergehende Funktionalität der EU gewährleistet werden.

Das neue Haushaltsverfahren nach Artikel 314 AEUV



Verfahren der verstärkten Zusammenarbeit

Nicolai von Ondarza

Vertragsgrundlage	Art. 20 EUV Art. 326-334 AEUV
Wichtigste Reformen	<ul style="list-style-type: none">▪ Vereinheitlichung des Entscheidungsverfahren▪ Pflicht zur Beteiligung möglichst vieler Mitgliedstaaten▪ Volles Mitspracherecht des Europäischen Parlaments▪ Öffnung der verstärkten Zusammenarbeit für GASP und ESVP▪ Einführung einer <i>Passerelle</i> Klausel

Das Instrument der verstärkten Zusammenarbeit ermöglicht eine engere Kooperation zwischen einer Gruppe von Mitgliedstaaten in einem bestimmten Politikbereich, ohne die zwingende Beteiligung aller Mitgliedstaaten. Sie wurde mit dem Vertrag von Amsterdam erstmals im Unionsrecht verankert und war von Anfang an »als letztes Mittel« (Art. 20 EUV) konzipiert. In einer erweiterten EU von nunmehr 27 Mitgliedstaaten, zwischen denen Einstimmigkeit nicht immer zu gewährleisten ist, soll die verstärkte Zusammenarbeit auf diese Weise eine Möglichkeit zur variablen Integration bieten.

Der Vertrag von Lissabon übernimmt die grundlegenden Parameter der bisherigen Bestimmungen zur verstärkten Zusammenarbeit. Sie soll weiterhin den institutionellen Rahmen der Union nutzen und ist nur in denjenigen Bereichen möglich, in denen die EU vertraglich festgelegte Kompetenzen innehat (Art. 20 EUV). Eine verstärkte Zusammenarbeit außerhalb der bestehenden EU Kompetenzen ist damit nicht möglich (siehe Kompetenzordnung). Grundsätzlich muss die verstärkte Zusammenarbeit mit dem EU Recht vereinbar sein und darf weder den Binnenmarkt noch den Zusammenhalt der Union beeinträchtigen oder die nicht beteiligten Mitgliedstaaten diskriminieren (Art. 326 AEUV). Zusätzlich führt der Vertrag von Lissabon noch eine Pflicht zur Förderung der Beteiligung möglichst vieler Mitgliedstaaten an der verstärkten Zusammenarbeit ein (Art. 327 EUV).

Erheblich modifiziert wurden der Anwendungsbereich und die Entscheidungsverfahren der verstärkten Zusammenarbeit. Im bisherigen Unionsrecht waren jeweils separate Verfahren für die engere Kooperation in der EG (Art. 43-45 EUV nach Nizza und Art. 11-11a EGV) sowie der zweiten und dritten Säule (Art. 27a-c bzw. Art. 40-40b EUV nach Nizza) vorgesehen. Zusätzlich waren die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) und alle Bereiche der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) bis auf die Durchführung von gemeinsamen Aktionen oder Standpunkten von der verstärkten Zusammenarbeit ausgeschlossen. Die neuen vertraglichen Regelungen sehen nun ein einheitliches Verfahren für alle Bereiche der Union vor. GASP und ESVP bilden weiterhin eine Ausnahme mit einem abweichenden Verfahren (Art. 329 AEUV), werden aber vollständig für die verstärkte Zusammenarbeit geöffnet.

Innerhalb der Entscheidungsverfahren zur Begründung einer verstärkten Zusammenarbeit hat eine Aufwertung des Europäischen Parlaments stattgefunden. Während die Voraussetzung einer Mindestbeteiligung von acht Mitgliedstaaten übernommen wird, wird die Entscheidung zur Einleitung einer verstärkten Zusammenarbeit nun generell nach Vorschlag der Kommission vom Rat mit qualifizierter Mehrheit nach Zustimmung des Parlaments getroffen; bisher wurde das Parlament in den meisten Fällen nur angehört. Ausge-

nommen bleibt hier die GASP, in der der Rat einstimmig beschließt und das Parlament lediglich informiert wird.

Nach Einleitung der verstärkten Zusammenarbeit werden die Entscheidungen allein von den beteiligten Mitgliedstaaten gefällt, wobei die anderen Staaten aber an den Beratungen teilnehmen (Art. 332 AEUV). Das Entscheidungsverfahren und die erforderlichen Mehrheiten richten sich dabei nach den für die jeweiligen Bereiche im Vertrag vorgesehenen Bestimmungen. Neu ist hierbei eine spezielle so genannte *Passerelle* Klausel, die es Mitgliedern einer verstärkten Zusammenarbeit erlaubt, einstimmig zu beschließen, dass Beschlüsse in einem bisher der Einstimmigkeit vorbehaltenden Politikbereich innerhalb der Zusammenarbeit mit qualifizierter Mehrheit getroffen werden können (Art. 333 AEUV).

Politische Reformen

Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)

Julia Lieb/Annegret Bendiek

Vertragsgrundlage	Art. 16(6) Abs. 3, 21 – 41, 47 EUV Art. 215, 329 AEUV Erklärungen 13 und 14
Wichtigste Reformen	<ul style="list-style-type: none">▪ Grundsätze für das Auswärtige Handeln der Union▪ Rechtspersönlichkeit für die Union▪ Hoher Vertreter der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik, Europäischer Auswärtiger Dienst▪ Neue Ratsformation »Auswärtige Angelegenheiten«▪ Instrumente und Verfahren (inklusive verstärkte Zusammenarbeit)▪ Restriktive Maßnahmen

»Charakter« der GASP, Zuständigkeiten und institutionelle Strukturen

Die GASP, die sich auf »alle Bereiche der Außenpolitik sowie auf sämtliche Fragen im Zusammenhang mit der Sicherheit der Union, einschließlich der schrittweisen Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik« erstreckt, orientiert sich an den Grundsätzen, die erstmals in einem horizontalen Artikel für das Auswärtige Handeln der Union im Allgemeinen definiert werden (Art. 21 EUV). Sie wird in den einheitlichen Rechtsrahmen der EU überführt, unterliegt aber auch künftig »besonderen Bestimmungen und Verfahren« (Art. 24 Abs. 2 EUV).

In der GASP entscheiden die Mitgliedstaaten im Rat in den meisten Fällen weiterhin einstimmig, und die Rolle der Europäischen Kommission und des Europäischen Parlaments bleibt begrenzt. Der Gerichtshof der EU hat mit wenigen Ausnahmen keine Zuständigkeiten. Die Sensibilität des Politikbereiches der GASP wird durch zwei rechtlich unverbindliche Erklärungen unterstrichen, die insbesondere auf britisches Drängen hin verabschiedet wurden und die Autonomie nationaler Außenpolitik festhalten (Erklärung 13 und 14).

Eine institutionelle Neuerung bedeutet die Einrichtung des Amtes eines Hohen Vertreters der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik. Er soll bei der Ausübung seiner Tätigkeit von einem neu zu schaffenden Europäischen Auswärtigen Dienst unterstützt werden. Der Hohe Vertreter sitzt unter anderem der neu geschaffenen Ratsformation »Auswärtige Angelegenheiten« (Art. 16(6) Abs. 3 EUV) vor. Das bisherige System des rotierenden Vorsitzes findet für den Bereich der GASP/GSVP weitgehend keine Anwendung mehr.

Die Union erfährt eine Stärkung ihres internationalen Handelns durch die Verleihung einer Rechtspersönlichkeit, die es ihr in Zukunft beispielsweise ermöglicht, völkerrechtliche Verträge zu unterzeichnen oder internationalen Organisationen beizutreten (Art. 47 EUV).

Instrumente

Wie bisher bestimmt der Europäische Rat »die strategischen Interessen der Union und legt die Ziele und die allgemeinen Leitlinien der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik fest«. Der Rat der EU (Ministerrat) gestaltet auf dieser Grundlage die GASP und »fasst die für die Festlegung und Durchführung der GASP erforderlichen Beschlüsse« (Art. 26 EUV).

Diese Beschlüsse sind nun Teil des Systems der Rechtsakte für alle Politikbereiche der Union. Die neue Rechtsform des Beschlusses umfasst Aktionen, Standpunkte und Beschlüsse zu deren Umsetzung (Art. 25 EUV). Der Erlass von Gesetzgebungsakten ist weiterhin ausgeschlossen (Art. 31(1) Abs. 1 EUV). Zusätzlich erhält der Hohe Vertreter neue Initiativ- und Vorschlagsrechte. (siehe Hoher Vertreter der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik und Europäischer Auswärtiger Dienst)

Beschlussfassung (insbesondere Art. 31 EUV)

Die grundsätzliche Einstimmigkeit in der Beschlussfassung bleibt in der GASP erhalten. Auch die Möglichkeit der konstruktiven Enthaltung besteht weiterhin. Die Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit ist in besonderen Fällen auch künftig möglich. Eine Neuerung ist in diesem Zusammenhang, dass Beschlüsse zu Aktionen und Standpunkten, die vom Hohen Vertreter auf besonderes Ersuchen des Europäischen Rates angeregt wurden, im Rat der EU mit qualifizierter Mehrheit verabschiedet werden können. Die Einführung der sogenannten »Passerelle-Klausel« in der GASP erlaubt es darüber hinaus, bestehende Bereiche der GASP, die der Einstimmigkeit unterliegen, nach einem einstimmigen Beschluss des Europäischen Rates in die Mehrheitsentscheidung zu überführen. Gleichzeitig können Mitgliedstaaten auch künftig aus »wesentlichen Gründen der nationalen Politik« eine Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit verhindern.

Verstärkte Zusammenarbeit (Art. 329 AEUV)

Das Verfahren der verstärkten Zusammenarbeit ist nun in allen Bereichen der GASP/GSVP möglich. Es kann durch einen einstimmigen Beschluss des Rates nach Konsultation des Hohen Vertreters und der Europäischen Kommission eingeleitet werden.

Restriktive Maßnahmen (Art. 215 AEUV)

Aufgenommen wurde ein komprimierter Artikel zu »Restriktiven Maßnahmen«, die Wirtschafts- und Finanzsanktionen umfassen. Wie bisher wird der Beschluss in diesem Bereich einstimmig, der Erlass von Maßnahmen aber mit qualifizierter Mehrheit verabschiedet. Neu eingeführt wurde eine Erweiterung des Wirkungsbereichs und Adressatenkreises sowie ein verbesserter Rechtsschutz.

Finanzierung

Das Prinzip der Finanzierung von Aktivitäten der GASP aus dem Gemeinschaftshaushalt - mit Ausnahme militärischer und verteidigungspolitischer Bezüge - wird fortgeführt. Für die Sofortfinanzierung von zivilen und militärischen Maßnahmen wurden neue Bestimmungen eingeführt (siehe auch Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik).

Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP)

Volker Heise/Nicolai von Ondarza

Vertragsgrundlage	Art. 42-46 EUV
Wichtigste Reformen	<ul style="list-style-type: none">▪ Ausweitung des Aufgabenspektrums▪ Initiativrecht für den neuen Hohen Vertreter▪ Beistandsklausel und Solidaritätsklausel▪ Europäische Verteidigungsagentur▪ Permanente Strukturierte Zusammenarbeit

Allgemein

Die ESVP, in der neuen Bezeichnung GSVP, bleibt integraler Bestandteil der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und umfasst den Einsatz ziviler und militärischer Mittel zur Friedenssicherung, Konfliktverhütung und Stärkung der internationalen Gemeinschaft (Art. 42 Abs.1 EUV) außerhalb der EU. Das Aufgabenspektrum der GSVP (Art. 43 EUV) enthält weiterhin die so genannten ›Petersberg-Aufgaben‹, die von humanitären und Stabilisierungs-Maßnahmen bis zu friedensschaffenden Kampfeinsätzen reichen. Neu sind gemeinsame Abrüstungsmaßnahmen und militärische Beratung und Unterstützung. Die Bekämpfung des Terrorismus wird als indirektes Missionsziel eingeführt.

Entsprechend ihrer intergouvernementalen Natur werden Beschlüsse zur GSVP weiterhin einstimmig vom Rat getroffen, ohne Beteiligung der Kommission oder des Europäischen Parlaments (EP). Allerdings bekommt der künftige Hohe Vertreter ein Initiativrecht und kann gemeinsam mit der Kommission den Rückgriff auf deren Instrumente vorschlagen (Art. 42 Abs.4 EUV). Ebenso soll der HV zur stärkeren Kohärenz des EU Krisenmanagements beitragen.

Finanzierung von zivilen und militärischen EU Operationen (Art. 41(3) EUV)

Weiterhin werden nur zivile GSVP Operationen aus dem EU Haushalt finanziert, der vom EP kontrolliert wird. Gemeinsame Kosten für militärische EU Operationen werden wie bisher nach dem ›Athena Verfahren‹ ohne Mitsprache des EP von den Mitgliedstaaten getragen. Neu eingeführt wird eine Sofortfinanzierung für die Vorbereitung ziviler Operationen und ein Anschubfonds für militärische Operationen.

Beistandsklausel (Art. 42 (7) EUV)

Entsprechend der neuen Beistandsklausel schulden sich die EU-Mitgliedstaaten »alle in ihrer Macht stehende Hilfe«, falls das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats Ziel eines bewaffneten Angriffs geworden ist. Wesentlich ist, dass diese Klausel nur zur Hilfe der Mitgliedstaaten untereinander auffordert. Die kollektive Verteidigung der NATO bleibt davon unberührt.

Davon zu unterscheiden ist die Solidaritätsklausel (Art. 222 AEUV), die selbst kein Bestandteil der GSVP ist. Sie ermöglicht im Falle eines terroristischen Angriffs oder einer Katastrophe - auf Ersuchen des betreffenden Mitgliedstaaten - den Einsatz aller der Union zur Verfügung stehenden Mittel einschließlich militärischer Kräfte innerhalb dieses Mitgliedstaats.

Durchführung von Missionen durch eine Gruppe von Staaten (Art. 44 EUV)

Der Rat kann die Durchführung einer Mission einer Gruppe von Mitgliedstaaten übertragen. Die Rahmenbedingungen dafür werden vom Rat im Konsens festgelegt. Neu ist, dass innerhalb dieses Rahmens diese Gruppe Einzelheiten der Missionsführung untereinander regeln kann.

Europäische Verteidigungsagentur/European Defence Agency (EDA) (Art. 42(6); Art. 45 EUV)

Die EDA soll die Mitgliedstaaten unterstützen, die europäischen militärischen Fähigkeiten zu verbessern und wurde bereits 2004 durch einen Ratsbeschluss eingerichtet. Mitglieder sind alle EU-Mitgliedstaaten mit Ausnahme von Dänemark.

Hauptaufgaben :

- Mitwirkung bei der Ermittlung und Überprüfung von Fähigkeitszielen
- Harmonisierung des operativen Bedarfs und der Beschaffungsverfahren
- Vorschläge und Koordinierung bei multinationalen Projekten
- Koordinierung und Unterstützung von Forschung und Entwicklung
- Beiträge zur Rüstungskooperation und zur Schaffung eines europäischen Rüstungsmarktes und technologischer Basis

Die EDA ist zweifellos sehr hilfreich, um dem staatlichen Nebeneinander nationaler Anstrengungen der Mitgliedstaaten zu mehr Gemeinsamkeit zu verhelfen. Die Grenze liegt darin, dass die Vorschläge und Maßnahmen der EDA für die Mitgliedstaaten nicht bindend sind.

Strukturierte Zusammenarbeit (Art. 46 EUV; Protokoll über die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit)

Die Strukturierte Zusammenarbeit soll solchen Mitgliedstaaten, die zu besonderen Anstrengungen zur Entwicklung europäischer militärischer Fähigkeiten bereit und in der Lage sind, ein Forum für eine engere Zusammenarbeit bieten. Dies soll vor allem erreicht werden durch vereinbarte Ziele für Investitionsausgaben, eine stärkere Harmonisierung des militärischen Bedarfs, gemeinsame Nutzung von Verteidigungsfähigkeiten und Zusammenarbeit in der Ausbildung und Logistik.

Teilnahmekriterien:

- Die Bereitschaft zum intensiveren Ausbau der nationalen Fähigkeiten, gegebenenfalls Teilnahme an multinationalen Verbänden, an europäischen Ausrüstungsprogrammen und der EDA.
- Die Fähigkeit bis spätestens 2010, wirksam zu militärischen Operationen der EU beitragen zu können.

Sobald diese Gruppe durch Ratsbeschluss mit qualifizierter Mehrheit etabliert ist, können die Mitglieder über ihre Maßnahmen selbst entscheiden. Grundgedanke dabei ist, dass in dieser Konfiguration Fortschritte leichter zu erzielen sind, da Beschlüsse nicht mehr an den Konsens aller Mitgliedstaaten gebunden sind. Die Exklusivität dieser Gruppe aufrecht zu erhalten wird allerdings schwierig, da alle Staaten (außer Dänemark) an der EDA teilnehmen und Beiträge zu den europäischen Battlegroups leisten (außer Dänemark und Malta).

Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik

Annegret Bendiek/Solveig Richter

Vertragsgrundlagen	Art. 8 EUV (Nachbarschaftspolitik) Art. 49-52 EUV (Erweiterungspolitik)
Wichtigste Reformen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Erstmalige vertragliche Kodifizierung von Beitrittskriterien und Verankerung der Nachbarschaftspolitik ▪ Unterrichtung der nationalen Parlamente und des Europäischen Parlaments über einen Beitrittsantrag ▪ Möglichkeit eines Austritts aus der EU

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

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

Der Beitrittsantrag erfolgt weiterhin an den Rat, der einstimmig darüber beschließt (Art. 49). Die Erweiterung der EU bleibt damit von der Zustimmung aller EU-Mitgliedstaaten abhängig. Zukünftig müssen aber das Europäische Parlament sowie die nationalen Parlamente über den Beitrittsantrag unterrichtet werden; sie verfügen jedoch über kein Mitspracherecht im Beitrittsverfahren.

Mit der Reform wird erstmals ein Austritt aus der EU formell möglich und rechtlich geregelt (Art. 50), ein Ausschluss durch andere Mitgliedstaaten ist jedoch nicht vorgesehen.

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

Im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP), die die Beitrittsperspektive explizit ausschließt, verpflichtet sich die Union, besondere Beziehungen zu den Ländern ihrer Nachbarschaft zu entwickeln, »um einen Raum des Wohlstands und der guten Nachbarschaft zu schaffen, der auf den Werten der Union aufbaut und sich durch enge, friedliche Beziehungen auf der Grundlage der Zusammenarbeit auszeichnet.« Die Union kann hierfür spezielle Abkommen mit ENP-Ländern treffen, die mit gegenseitigen Rechten und Pflichten einhergehen. Zur Durchführung dieser Abkommen finden regelmäßige Konsultationen zwischen der Union und den ENP-Ländern statt. In wieweit der Hohe Vertreter durch seinen Vorsitz im Allgemeinen Rat sowie in Zusammenarbeit mit der Kommission in seiner Funktion als »Doppelhut« für eine bessere Kohärenz zwischen den verschiedenen außenpolitischen Bereichen der ENP sorgen kann, bleibt abzuwarten. Der Rat wird nämlich auch

zukünftig die politischen Dialoge führen, während die Kommission die Außenwirtschaftsbeziehungen gestaltet.

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

Handelspolitik und Internationale Abkommen

Andreas Maurer/Bettina Rudloff

Vertragsgrundlagen	Art. 3e EUV Art. 206, 207, 216 bis 219 AEUV
Wichtigste Reformen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ausdehnung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens auf die Handelspolitik und des Zustimmungsverfahrens auf die internationalen Abkommen ▪ Ausweitung der Anwendungsfelder für qualifizierte Mehrheitsentscheidungen des Rates ▪ Wahrung des Einstimmigkeitserfordernisses im Rat bei Abkommen über den Handel mit kulturellen und audiovisuellen Dienstleistungen sowie mit sozialen, Bildungs- und Gesundheitsdienstleistungen ▪ Neue Kontrollrechte des Europäischen Parlaments in den Phasen der Mandaterstellung und der Verhandlungen internationaler Handelsabkommen ▪ Ausdehnung des Anwendungsbereichs auf Abkommen zu Handelsaspekten des geistigen Eigentums und zu ausländischen Direktinvestitionen

Der Vertrag von Lissabon bringt einen eindeutigen Fortschritt im Bereich der Gemeinsamen Handelspolitik sowohl hinsichtlich der Verhandlungen und Annahme internationaler Übereinkünfte. Sichtbarste Kennzeichen dieses Fortschritts sind

- die Ausdehnung des Anwendungsbereichs für qualifizierte Mehrheitsentscheidung im Rat,
- die Ausdehnung des Anwendungsbereichs der Gemeinsamen Handelspolitik (GHP) auf den Handel mit Dienstleistungen und geistiges Eigentum,
- die erforderliche Zustimmung des Europäischen Parlaments (EP) bei allen Übereinkünften zur Durchführung der Gemeinsamen Handelspolitik (GHP), und
- die Einführung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens für Maßnahmen zur Umsetzung der GHP.

Zu unterschiedlichen Bewertungen kann man sicherlich im Hinblick auf die Ausdehnung des Anwendungsbereichs der so genannten »kulturellen Ausnahme« durch den Vertrag von Lissabon (Art. 207(4) AEUV) gelangen: Bereits der Verfassungskonvent schlug hierzu vor, dass der Rat über die Aushandlung und den Abschluss von Abkommen im Bereich des Handels mit kulturellen und audiovisuellen Dienstleistungen immer einstimmig beschließen muss, wenn diese die kulturelle und sprachliche Vielfalt in der Union beeinträchtigen können. Diese »Ausnahme« von der qualifizierten Mehrheitsregel wird im Vertrag von Lissabon auf den Handel mit sozialen, Bildungs- und Gesundheitsdienstleistungen »ausgeweitet«, wenn entsprechende Abkommen die Organisation dieser Dienstleistungen auf nationaler Ebene »stören« und die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten in Bezug auf die Bereitstellung dieser Dienste beeinträchtigen können. Über Abkommen zu Dienstleistungen, zu Fragen des geistigen Eigentums und zu ausländischen Direktinvestitionen muss der Rat künftig

ebenfalls immer einstimmig beschließen, wenn entsprechende Abkommen Bestimmungen enthalten, bei denen die Einstimmigkeit auch für die Verabschiedung der unionsinternen Bestimmungen erforderlich ist.

Trotz dieser Einschränkungen ist aber festzuhalten, dass der Vertrag von Lissabon die bereits im VVE vorgenommenen Verbesserungen bei den Vorschriften über die GHP festgehalten hat. Diese betreffen:

- die Anerkennung der GHP als ausschließliche Zuständigkeit der Union (Art. 3e EUV);
- die Anerkennung des Abbaus nichttarifärer Handelshemmnisse als übergeordnetes Politikziel der GHP (Art. 206 AEUV).
- die Ausweitung des Geltungsbereichs der GHP auf die gewerblichen Aspekte des geistigen Eigentums und der ausländischen Direktinvestitionen (Art. 207(1) AEUV). Insbesondere die Anwendungsausdehnung auf ausländische Direktinvestitionen bezieht damit einen Bereich ein, der bislang typischerweise durch nationale Regelungen der Steuer- und Wettbewerbspolitik dominiert wurde
- die Anwendung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens auf Rechtsakte, die unter die GHP fallen (Art. 207(2) AEUV);
- aufgrund der Anwendung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens in der GHP die Zustimmung des Parlaments generell für alle Abkommen im Rahmen der GHP, und zwar unabhängig davon, ob es sich hierbei um spezifische Durchführungsmaßnahmen handelt oder nicht (Art. 218(6a) AEUV); da handelspolitische Regelungen zunehmend nicht-tarifäre Barrieren betreffen und damit auf traditionell heimische Bereiche des Verbraucherschutzes - wie z.B. Produktionsqualitäten und Kontrollsysteme wirken - war die Zunahme der Parlamentsbefugnisse überfällig; und
- die Anwendung des Verfahrens der Konsultation des Parlaments bei allen anderen internationalen Abkommen mit Ausnahme der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) (Art. 218(6b) AEUV).

Von größerer Tragweite für die Gestaltung der Beziehungen zwischen Parlament, Kommission und Rat wird künftig die Bestimmung sein, dass die Kommission bei der Aushandlung und dem Abschluss von internationalen Abkommen im Rahmen der GHP der rechtlichen Verpflichtung unterliegt, das Parlament über die Fortschritte bei den Verhandlungen gleichberechtigt mit dem besonderen »Sonderausschuss« (Art. 207.3 AEUV) des Rates zu unterrichten. Diese Änderung formalisiert eine bereits bestehende, aber nur informelle, rechtlich unverbindliche, Tradition der Unterrichtung auf Grundlage von Art. 19 des 2004 geschlossenen Rahmenabkommens zwischen dem EP und der Kommission.

»In Bezug auf internationale Abkommen, darunter auch Handelsabkommen, unterrichtet die Kommission das Parlament frühzeitig und eindeutig sowohl während der Phase der Vorbereitung der Abkommen als auch während des Verlaufs und des Abschlusses internationaler Verhandlungen. Diese Unterrichtung erstreckt sich auf den Entwurf der Verhandlungsleitlinien, die angenommenen Verhandlungsleitlinien, den anschließenden Verlauf der Verhandlungen und den Abschluss der Verhandlungen. Die Unterrichtung des Parlaments gemäß Unterabsatz 1 erfolgt so rechtzeitig, dass es erforderlichenfalls seinen Standpunkt zum Ausdruck bringen kann und die Kommission den Standpunkten des Parlaments im Rahmen des Möglichen Rechnung tragen kann. Diese Unterrichtung erfolgt über den zuständigen Parlamentsausschuss und erforderlichenfalls im Plenum. Das Parlament verpflichtet sich seinerseits, angemessene Verfahren und Garantien bezüglich der Vertraulichkeit gemäß den Bestimmungen von Anhang 1 vorzusehen.«

Durch das neue Regelwerk des AEUV werden die heute noch bestehenden Asymmetrien im Informationsfluss zwischen den drei Organen beseitigt. Gleichwohl sieht der Vertrag von Lissabon nicht vor, dass das Parlament den Verhandlungsmandaten der Kommission für die Aushandlung eines Handelsabkommens zustimmen muss. Hierdurch bleibt ein Ungleichge-

wicht hinsichtlich der Rolle und der Befugnisse des Parlaments zwischen seinen EU-internen und seinen externen Zuständigkeiten im Bereich der GHP bestehen.

Da der Informationsfluss zwischen Kommission und Parlament im Bereich der Handelspolitik bestimmten Vertraulichkeitsregeln unterliegt (Art. 19 des Rahmenabkommens von 2004 zwischen Kommission und Parlament), wird das neu gewählte Parlament die 2009 antretende Kommission aller Wahrscheinlichkeit nach anhalten, ihre Verpflichtungen zur Weiterleitung vertraulicher Informationen auf der Grundlage eines neuen Rahmenabkommens erneut zu definieren. Weil aber dann innerhalb der Kommission unter heute noch unklaren Umständen auch der Vizepräsident und Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik für diese Fragen zuständig zeichnen könnte, wären entsprechende Informations- und Vertraulichkeitsregeln auch und gleichzeitig mit dem Rat zu vereinbaren.

Humanitäre Hilfe

Stefan Becker

Vertragsgrundlage	Art. 43 EUV; Art. 4 (4), 214 AEUV
Wichtigste Reformen	<ul style="list-style-type: none">▪ Erstmals eigene Rechtsgrundlage▪ Vertragliche Festlegung von Grundsätzen humanitärer Maßnahmen▪ Grundlage zur Einrichtung eines Freiwilligenkorps

Ein durchschnittliches Budget von etwa 650 Millionen Euro und finanzierte Maßnahmen in über 60 Drittländern: In Gestalt des Europäischen Amtes für humanitäre Hilfe ist die Europäische Union längst einer der wichtigsten Geber weltweit. Mit dem Vertrag von Lissabon wird für dieses Politikfeld erstmals eine eigene Rechtsgrundlage geschaffen.

Allgemeine Bestimmungen

Der neu eingeführte Artikel 214 AEUV entspricht den Bestimmungen des gescheiterten Verfassungsvertrags (dort Artikel III-321). Hierdurch wird die humanitäre Hilfe der Union erstmals primärrechtlich normiert und spezifiziert. Nach Artikel 214 AEUV ist Ziel der Union, den »Einwohnern von Drittländern, die von Naturkatastrophen oder von vom Menschen verursachten Katastrophen betroffen sind, gezielt Hilfe, Rettung und Schutz zu bringen, damit die aus diesen Notständen resultierenden humanitären Bedürfnisse gedeckt werden können« (Artikel 214 (1) AEUV).

Die Schaffung einer eigenen Vertragsgrundlage kann durchaus als Aufwertung der humanitären Hilfe gedeutet werden. Bis dato fristete sie ein Schattendasein in den Klauseln zur Entwicklungszusammenarbeit, in deren Rahmen die Verordnung (EG) Nr. 1257/96 des Rates die bis heute gültige Rechtsgrundlage gemeinschaftlicher Maßnahmen in diesem Politikfeld darstellte.

An den grundlegenden Zuständigkeiten und den Entscheidungsverfahren ändert die Überführung der humanitären Hilfe in einen eigenen Artikel jedoch nichts. Zum einen bleibt diese ein Bereich paralleler Zuständigkeit, in dem »unionales« Handeln die diesbezüglichen Kompetenzen der Mitgliedstaaten in keiner Weise beeinträchtigt (Artikel 4 (4) AEUV). Analog zur Entwicklungszusammenarbeit fordert der Reformvertrag lediglich ein, dass sich nationale und supranationale Politiken gegenseitig »ergänzen und verstärken« sollen. In diesem Zusammenhang wird der Kommission das Recht eingeräumt, alle Initiativen zu »ergreifen, die der Koordinierung zwischen den Maßnahmen der Union und denen der Mitgliedstaaten förderlich sind« (Artikel 214 (6) AEUV). Zum anderen werden Rechtsakte zur humanitären Hilfe weiterhin nach dem Mitentscheidungsverfahren bzw. dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (siehe »Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren«) erlassen (Artikel 214 (3) AEUV).

Die symbolische Aufwertung durch einen eigenen Artikel ist nicht die einzige Neuerung in diesem Politikfeld. Bedeutend sind ferner die Festlegung bestimmter Grundsätze humanitären Handelns einerseits und die Schaffung einer Grundlage zur Einrichtung eines Europäischen Freiwilligenkorps andererseits.

Grundsätze humanitärer Hilfe: Absicherung gegen drohende Politisierung?

Der Reformvertrag verpflichtet die Unionsorgane bei Maßnahmen in diesem Bereich zur Einhaltung des Völkerrechts sowie der Grundsätze der Neutralität, Unparteilichkeit und Unabhängigkeit (Artikel 214 (2) AEUV). Diese drei Begriffe definierte der Anfang dieses Jahres verabschiedete Europäische Konsens über die humanitäre Hilfe¹⁸ wie folgt:

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

Vor dem Hintergrund der anderen außenpolitischen Vertragsreformen erscheint diese Verpflichtung als nicht unerheblich. So bezeichnet der neu eingeführte Artikel 43 EUV »humanitäre Aufgaben« als Teil der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP). Deren Missionen sollen im Rahmen der »Friedenssicherung, Konfliktverhütung und Stärkung der internationalen Sicherheit« (Artikel 42 (1) EUV) auch der »Bekämpfung des Terrorismus« (Artikel 43 (1) EUV) dienen. Gerade unter humanitären Nichtregierungsorganisationen hat diese Formulierung Ängste geschürt; Sie warnten schon zu Beginn des Verfassungskonvents vor den negativen Folgen einer Instrumentalisierung und Politisierung der humanitären Hilfe.¹⁹ Diese Bedenken teilte der damalige Kommissar für Entwicklung und humanitäre Hilfe, Poul Nielson: Eine engere Anbindung an die GSVP würde unklare Zuständigkeiten hervorrufen, die sowohl Helfer und Helferinnen gefährden als auch zu unnötiger Doppelarbeit führen könnten.²⁰ Außerdem verstoße eine Unterordnung der humanitären Hilfe unter militärische Ziele gegen längst akzeptierte Mandate und Normen humanitärer Partnerinstitutionen.²¹ Die Rolle des Hohen Vertreters der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik (siehe »Der Hohe Vertreter der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik und der Europäische Auswärtige Dienst«), der für mehr Kohärenz der EU-Außenpolitiken sorgen soll, wird von zivilgesellschaftlichen Akteuren in diesem Zusammenhang unterschiedlich aufgenommen: Während Organisationen wie der britische Dachverband BOND in diesem Amt einen weiteren Vorboten der Instrumentalisierung und Politisierung humanitärer Hilfe erkennen,²² sehen Organisationen wie Eurostep in der Koordinierung aller außenpolitischen Politikfelder durchaus einen Mehrwert für die gesamte EU-

¹⁸ <http://ec.europa.eu/echo/files/media/publications/consensus_de.pdf> (Zugriff am 3.11.2008). Dieser von Kommission, Parlament und Rat unterzeichnete Konsens ist die erste *gemeinsame* Erklärung der EU zur humanitären Hilfe.

¹⁹ Vgl. Voice, Solidar, Eurostep und International Federation Terre des Hommes: *Reactions to the European Constitutional Treaty Perspective on humanitarian aid and development co-operation*. Juni 2003. <http://60gp.ovh.net/~ngovoice/documents/view.php?title=HA-Dev_NGO_response18Jun03.pdf> (Zugriff am 3.11.2008)

²⁰ gl. den Beitrag Nielsons zur Arbeitsgruppe VII (Außenpolitisches Handeln) des Europäischen Konvents, November 2002, <<http://european-convention.eu.int/docs/wd7/5441.pdf>> (Zugriff am 3.11.2008)

²¹ Nielson nennt als Beispiele das Flüchtlingskommissariat der Vereinten Nationen, das Internationale Komitee vom Roten Kreuz und das Amt der Vereinten Nationen für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten.

²² Vgl. BOND (British Overseas NGOs for Development), *International Development and the new EU Reform Treaty*, Januar 2008, <http://www.lisbon-treaty.org/wcm/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=3699> (Zugriff am 3.11.2008)

Entwicklungspolitik.²³ Es bleibt abzuwarten, welche Auswirkungen die genannten Änderungen auf die humanitäre Hilfe tatsächlich haben werden. Sowohl die Verpflichtungen des Lissabonner Vertrags als auch der Europäische Konsens über die humanitäre Hilfe deuten jedoch daraufhin, dass die Bedenken gegenüber einer Instrumentalisierung dieses Politikfelds unberechtigt sind.

Allen Widerständen zum Trotz: Das Europäische Freiwilligenkorps

Eine stark umstrittene Neuerung enthält der fünfte Absatz des Artikel 214 AEUV. Dieser schafft eine Rechtsgrundlage zur Einrichtung eines Europäischen Freiwilligenkorps für humanitäre Hilfe. Vor dem Hintergrund eines Kräftermangels in diesem Bereich soll dieses Korps »als Rahmen für gemeinsame Beiträge der jungen Europäer zu den Maßnahmen der humanitären Hilfe« dienen. Wiederum waren es Nichtregierungsorganisationen, die sich als erste mit der Einrichtung eines solchen Dienstes auseinandersetzten und dies weiterhin tun: Während sie die Einbindung junger Menschen in die Entwicklungszusammenarbeit grundsätzlich begrüßen, halten sie die humanitäre Hilfe sowohl aufgrund der Erfordernisse als auch der Erlebnisse für das falsche Einsatzgebiet.²⁴

Nun könnte man die Äußerungen dieser Organisationen noch als Abwehrreaktion gegen neue Konkurrenz in ihrem Arbeitsgebiet deuten; allerdings stehen sie mit ihrem Urteil nicht alleine. Eine von der Kommission in Auftrag gegebene Studie²⁵ kommt ebenfalls zu dem eindeutigen Schluss, dass ein solches Freiwilligenkorps nicht eingerichtet werden sollte. Dabei werden vier Hauptargumente angeführt:

- *Erstens* werden junge und wenig ausgebildete Freiwillige kaum den Anforderungen humanitärer Krisen gerecht, was zu größeren Sicherheitsrisiken für alle Beteiligten führen kann. Gleiches gilt für die kurzfristige Ausrichtung eines solchen Dienstes. Folglich geht diese Idee an den eigentlichen Bedürfnissen des humanitären Sektors vorbei, dessen Protagonisten nicht nur mehr Quantität, sondern vor allem Qualität fordern.
- Ein Korps europäischer Jugendlicher widerspricht *zweitens* der aktuellen Dezentralisierungsstrategie humanitärer Hilfe, die aus Gründen der Effizienz und Nachhaltigkeit verstärkt lokale Partner einzubinden sucht. Manche Beobachter sehen darin gar einen Rückfall in Zeiten paternalistischer Entwicklungspolitik.
- Das Nebeneinander freiwilliger und professioneller Akteure kann *drittens* Doppelarbeit verursachen und Zuständigkeitsfragen aufwerfen.
- *Viertens* ist das dafür vorgesehene Europäische Amt für humanitäre Hilfe kaum in der Lage, ein solches Korps zu verwalten. Der wahrscheinliche administrative und finanzielle Aufwand übersteigt die Kapazitäten des Amtes, das weiterhin zu den kleinsten der der Kommission unterstellten Agenturen gehört.

Die Reformen des Lissabonner Vertrags im Bereich der humanitären Hilfe wurden insgesamt gemischt aufgenommen. Alle Akteure begrüßen die Aufwertung durch einen eigenen Rechtstitel sowie die vertragliche Festlegung bestimmter Grundsätze. Vielen Nichtregie-

²³ Vgl. Stocker, Simon (Eurostep), *Strengthening Europe's Aid with the EU treaty*, Januar 2008, http://www.lisbon-treaty.org/wcm/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=3705 (Zugriff am 3.11.2008)

²⁴ Vgl. Voice, *The strengthening of EU crisis capabilities. What impact on humanitarian aid?*, Oktober 2008, <<http://60gp.ovh.net/~ngovoice/documents/VOICE%20Briefing%20-%20EU%20capabilities%20-%20final.pdf>> (Zugriff am 3.11.2008)

²⁵ In dieser von Prolog Consult durchgeführten Studie wurden sowohl die Partnerorganisationen des Europäischen Amtes für humanitäre Hilfe als auch die entsprechenden Parlamentsausschüsse der Mitgliedsstaaten befragt. Hinzu kamen Feldstudien, in denen auch Freiwillige interviewt wurden.

rungsorganisationen gehen diese Bestimmungen jedoch nicht weit genug²⁶; das Festhalten am Freiwilligenkorps ist angesichts der geringen Unterstützung überraschend.

²⁶ So schlug beispielsweise BOND vor, das Prinzip der Unabhängigkeit in den Vertragstext aufzunehmen, um die positive Isolation der humanitären Hilfe von anderen Politikfeldern zu festigen. Vgl. Fn 24.

Wirtschaftspolitik

Ognian Hishow

Vertragsgrundlage	Art. 119 – 126 AEUV
Wichtigste Reformen	<ul style="list-style-type: none">▪ Die Rolle der Union gegenüber den Mitgliedsstaaten wurde verstärkt▪ Gleiches gilt für die Rolle des Rates gegenüber der Kommission▪ Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit

Die europäische Wirtschaftspolitik lässt sich vom Ziel eines Binnenmarktes sowie der Förderung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts und der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten leiten (Art. 3 EUV). Die hierarchischen Kompetenzebenen sind der Europäische Rat, der Ministerrat sowie die Kommission und das Parlament. Die Ausübung der Zuständigkeiten erfolgt derart, dass der Rat - auf Empfehlung der Kommission - einen Entwurf für die Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Union erstellt. Er erstattet dem Europäischen Rat hierüber Bericht.

Der Europäische Rat erörtert auf der Grundlage dieses Berichtes des Rates Schlussfolgerungen zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik. Auf der Grundlage dieser Schlussfolgerungen verabschiedet der Rat eine Empfehlung, in der diese Grundzüge dargelegt werden. Der Rat unterrichtet das Europäische Parlament über seine Empfehlung.

Im AEUV (neu) sind die Kompetenzen von Rat und Kommission klarer geregelt, wobei ein Kompetenzzuwachs des Rates zulasten der Kommission erfolgt. Gegenüber den Mitgliedstaaten erfolgt ein Zuwachs an Einflussnahme der Union durch eine Verschärfung des »Blaue Briefe« Verfahrens. Hierbei überwacht der Rat anhand von Berichten der Kommission die wirtschaftliche Entwicklung in jedem Mitgliedstaat und in der Union. Wird dabei festgestellt, dass die Wirtschaftspolitik eines Mitgliedstaates nicht mit den gemeinsamen Grundzügen vereinbar ist, kann die Kommission eine Verwarnung an den betreffenden Mitgliedstaat richten und dem Rat vorschlagen, dem Mitgliedstaat Empfehlungen zu unterbreiten, wie seine Wirtschaftspolitik mit den Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Union in Einklang zu bringen ist. Der Rat kann die Empfehlungen an den betreffenden Mitgliedstaat richten und auf Vorschlag der Kommission beschließen, diese Empfehlungen zu veröffentlichen. Neu gegenüber den bestehenden Regeln des EGV ist, dass der Rat ohne Rücksicht auf die Stimme des betroffenen Mitgliedstaates mit qualifizierter Mehrheit beschließen kann. An der gering ausgeprägten Rolle des Europäischen Parlaments in diesem Funktionsbereich ändert der Lissabonner Vertrag nichts. Auch künftig erstatten der Vorsitz des Rates und die Kommission dem Europäischen Parlament über die Ergebnisse der multilateralen Überwachung lediglich Bericht. Weitergehende Informations-, Konsultations- oder Mitentscheidungsrechte verweigerten die Mitgliedstaaten dem EP bereits bei den Beratungen zum Verfassungsvertrag.

Die Mitgliedstaaten sind angehalten, gemäß den in der Empfehlung festgelegten Vorgaben zu handeln, um die Grundzüge ihrer Wirtschaftspolitik laufend zu aktualisieren. Die gemeinschaftlichen Vorgaben enthalten für jeden Mitgliedstaat spezifische Empfehlungen. Die Mitgliedstaaten müssen in ihren Jahresberichten über die Umsetzung ihrer nationalen Reformprogramme im Rahmen der Lissabon-Strategie berichten.

Währungspolitik

Stefan Becker

Vertragsgrundlage	Art. 3, 13 (1) EUV; Art. 127-133; 136-144; 282 AEUV; Protokolle Nr. 4 und 14
Wichtigste Reformen	<ul style="list-style-type: none">▪ Preisstabilität als Ziel der Union▪ Europäische Zentralbank als Organ der Union▪ Eurogruppe erstmals primärrechtlich geregelt:<ul style="list-style-type: none">▪ Ausdehnung autonomer Beschlussfassung▪ Außenvertretung▪ Gewählter Präsident

Der Vertrag von Lissabon bringt zahlreiche Änderungen für die Europäische Währungspolitik. Dabei handelt es sich hauptsächlich um kleinere Eingriffe im institutionellen Gefüge – mit einer Ausnahme: Mit dem Reformvertrag wird die Preisstabilität zum politischen Ziel der Union erklärt und in den Katalog des Artikels 3 EUV aufgenommen. Somit wird das primäre Ziel des Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB) (Artikel 127 (1) AEUV) auch zum leitenden, währungspolitischen Prinzip für alle weiteren Organe und Institutionen sowie die Mitgliedstaaten. Die Aufwertung dieses Politikziels sind im Hinblick auf die institutionellen Reformen zu bedenken.

Die Europäische Zentralbank als Organ der EU: Gefahr für ihre Unabhängigkeit?

Durch den Reformvertrag erhält die Europäische Zentralbank (EZB) den Status eines Organs der Union (Artikel 13 (1) EUV). Dies war auch schon im Verfassungsvertrag der Fall; dieser stufte die EZB jedoch »nur« als *sonstiges* Organ ein (Artikel I-30). Das Adjektiv allein sorgte für einige Aufregung: Wie schon während des Verfassungskonvents,²⁷ sprach sich die Zentralbank auch in der letzten Regierungskonferenz gegen eine Aufnahme in die Reihe der Organe aus.²⁸ Als dies im ersten Entwurf des Reformvertrags dennoch vorgesehen war, wandte sich EZB-Präsident Trichet persönlich an den Vorsitz des Rates der Europäischen Union, mit der Bitte, von dieser Änderung abzusehen: »because of its specific institutional features, the ECB needs to be differentiated from the »Union’s institutions«.«²⁹

Grundsätzlich befürchtet die Zentralbank eine Einschränkung ihrer Unabhängigkeit, da sie als »gewöhnliches« Organ verpflichtet wäre, mit anderen Institutionen zur Verfolgung gemeinsamer Ziele zusammenzuarbeiten. Das Ziel, die Preisstabilität zu gewährleisten, könnte dann zugunsten anderer wirtschaftspolitischer Absichten geschwächt werden. Gegen diese Ansicht sprechen gleichwohl viele andere Bestimmungen, die die Unabhängigkeit der EZB unverändert garantieren, allen voran Artikel 130 AEUV, der besagt, dass weder die

²⁷ Vgl. Europäische Zentralbank, *Stellungnahme zum Entwurf eines Vertrags über eine Verfassung für Europa* (CON/2003/20), September 2003. <http://www.ecb.int/ecb/legal/pdf/c_22920030925de00070011.pdf>

²⁸ Vgl. Europäische Zentralbank, *Stellungnahme zum Mandat der Regierungskonferenz zur Ausarbeitung eines Vertrags, der die bestehenden Verträge ändert* (CON/2007/20), Juli 2007. <http://www.ecb.int/ecb/legal/pdf/c_16020070713de00020004.pdf>

²⁹ Vgl. Trichet, Jean Claude, *Brief an Manuel Lobo Antunes, Präsident des Rates der Europäischen Union*, August 2007. <<http://www.ecb.int/pub/pdf/other/jct1080en.pdf>>

Europäische noch nationale Zentralbanken oder deren Mitglieder »Weisungen von Organen, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union, Regierungen der Mitgliedstaaten oder anderen Stellen einholen oder entgegennehmen« dürfen. Ebenso schreibt Artikel 282 AEUV vor, dass die EZB »in der Ausübung ihrer Befugnisse und der Verwaltung ihrer Mittel unabhängig« ist. Zwar kommen weiterhin Forderungen aus der Politik, allen voran aus Frankreich, die EZB stärker zu kontrollieren und ihre Maßnahmen auch an anderen wirtschaftspolitischen Zwecken auszurichten; der Vertrag von Lissabon scheint dafür für derartige Vorschläge jedoch kaum eine hinreichende Grundlage zu bieten.³⁰

Allerdings können bestimmte Teile des Protokolls (Nr.4) über die Satzung des ESZB und der EZB in Zukunft nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (siehe »Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren«) und mit qualifizierter Mehrheit geändert werden (Artikel 129 (3) AEUV). Bislang war dafür Einstimmigkeit im Ministerrat notwendig, sofern nicht die EZB eine Empfehlung aussprach; in beiden Fällen war bereits die Zustimmung des Europäischen Parlamentes erforderlich. Das dritte Kapitel mitsamt den wichtigen Bestimmungen zur Organisation des EZSB fällt jedoch nicht in diese Kategorie. Eine qualifizierte Mehrheit reicht zukünftig auch für die Ernennung der Mitglieder des EZB-Direktoriums. Diese werden auf Empfehlung des Rates und nach Anhörung des Europäischen Parlamentes sowie des Rates der EZB vom Europäischen Rat gewählt.

Aufwertung der Eurogruppe

Jene Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, werden durch den Vertrag von Lissabon gestärkt (Artikel 136 bis 138 und 140 (2) AEUV sowie das Protokoll (Nr. 14) betreffend die Eurogruppe). Dies betrifft weniger die Tagungen der Eurogruppe als viel mehr ihre Zusammenarbeit und Entscheidungsbefugnisse auf anderer Ebene. So können sie zukünftig nach Artikel 136 (1) AEUV mit qualifizierter Mehrheit darüber entscheiden,

- a) die Koordinierung und Überwachung ihrer Haushaltsdisziplin zu verstärken,
- b) für diese Staaten Grundzüge der Wirtschaftspolitik auszuarbeiten, wobei darauf zu achten ist, dass diese mit den für die gesamte Union angenommenen Grundzügen der Wirtschaftspolitik vereinbar sind, und ihre Einhaltung zu überwachen.«

Entscheidungsgremium bleibt hierbei der Rat, stimmberechtigt sind jedoch nur die Euro-Staaten. Ebenso verhält es sich bei der Verabschiedung von »gemeinsamen Standpunkte[n] zu den Fragen, die von besonderer Bedeutung für die Wirtschafts- und Währungsunion sind« als auch »Maßnahmen mit dem Ziel [...], eine einheitliche Vertretung bei den internationalen Einrichtungen und Konferenzen im Finanzbereich sicherzustellen« (Artikel 138 AEUV). Während Befürworter diesen Artikel als wichtigen Schritt in Richtung einer dem wirtschaftlichen Gewicht des Euro angemessenen Außenvertretung begrüßen,³¹ befürchten Kritiker aufgrund der vagen Formulierungen leichtfertige Missinterpretationen und gezielte Missbräuche, die sich auf die Unabhängigkeit der EZB auswirken könnten.³² Letztlich werden die Euro-Staaten hinsichtlich der Aufnahme weiterer Mitgliedstaaten in den Euroraum gestärkt: Nach Artikel 140 (2) AEUV können sie hierfür zukünftig mit qualifizierter Mehrheit eine Empfehlung aussprechen. Das Entscheidungsrecht liegt jedoch weiterhin beim Rat.

Das Protokoll betreffend die Eurogruppe bestätigt mit der Ermächtigung in Artikel 2 zur

³⁰ Vgl. zu dieser Einschätzung Gloggnitzer, Sylvia, »Der Vertrag von Lissabon. Änderung der EU-Verträge und die Implikationen für die WWU«, in: *Geldpolitik & Wirtschaft* Q1/08, S. 74-91 <http://www.oenb.at/de/img/gewi_2008_1_gloggnitzer_tcm14-83482.pdf>

³¹ Vgl. Seyad, Sideek Mohamed, *The Lisbon Treaty and EMU*, European Policy Analysis 4/2008, Swedish Institute for European Policy Studies. <http://www.sieps.se/epa/2008a/EPA_4_2008.pdf>

³² Vgl. Eijffinger, Sylvester, C.W., »Treaty Reform: Consequences for Monetary Policy«, in: *Intereconomics* 42 (November/Dezember 2007) 6, S. 311-316.

Wahl eines Präsidenten für zweieinhalb Jahre die gängige, informelle Praxis der Euro-Gruppe: Jean-Claude Juncker wurde im September 2008 zum dritten Mal zum ständigen Vorsitzenden der Eurogruppe ernannt. An deren Treffen nimmt die Kommission regelmäßig, die EZB nur auf Einladung teil (Artikel 1 des Protokolls). Die Eurogruppe tagt weiterhin in informellen Sitzungen auf Ministerebene. Auf dem Weg zu einem stärker institutionalisierten *gouvernement économique* der Eurozone – vom französischen Präsidenten Sarkozy erst jüngst wieder gefordert, von den Zentralbankern grundsätzlich abgelehnt³³ – befindet sich die Eurogruppe demnach nicht.

Die Reformen des Lissabonner Vertrags im Bereich der Währungspolitik erscheinen einzeln betrachtet wenig einschneidend. In ihrer Summe aber rufen sie ganz unterschiedliche Urteile hervor, vor allem im Konfliktfeld zwischen stabilitätsorientierter Geldpolitik und wirtschaftspolitischer Koordinierung der Eurozone: Während Manche einen Angriff auf die Unabhängigkeit der EZB durch den Reformvertrag beklagen,³⁴ betrauern Andere das genaue Gegenteil, die Festigung ihrer Ausnahmestellung.³⁵

³³ Vgl. etwa Stark, Jürgen (Mitglied im Direktorium der EZB), *Does the euro area need an economic government?*, 22. Januar 2008. <http://www.ecb.int/press/key/date/2008/html/sp080122_1.en.html>

³⁴ Vgl. Becker, Werner/Walter, Norbert, *EU-Vertragsreform: Folgen für die Geldpolitik*, DB Research, Oktober 2007. <http://www.dbresearch.com/PROD/DBR_INTERNET_EN-PROD/PROD0000000000216859.pdf>

³⁵ Vgl. Laurent, Éloi, *If it's Broken, Don't Fix it: The Government of the Euro area in the EU "Reform Treaty"*, OFCE Working Paper N°2007-32. <<http://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/dtravail/WP2007-32.pdf>>

Wettbewerbs, Fiskalpolitik, Angleichung von Rechtsvorschriften

Stefan Becker

Vertragsgrundlage	Art. 101-118 AEUV; Protokoll Nr. 27
Wichtigste Reformen	▪ Protokoll über Binnenmarkt und Wettbewerb

Der Vertrag von Lissabon sieht nur geringfügige Änderungen der Bestimmungen für Wettbewerb, Steuerfragen und die diesbezüglichen Regeln zur Angleichung der Rechtsvorschriften vor. Gleichwohl erregten die beiden ersten Politikfelder einige Aufmerksamkeit in der Debatte um den Reformvertrag. Zum einen, weil ein freier und unverfälschter Wettbewerb nicht länger als explizites Ziel der Europäischen Union aufgenommen wurde. Zum anderen, weil ein vermeintlicher Souveränitätsverlust in der Steuerpolitik ein wesentliches und die Bürgerinnen und Bürger offensichtlich überzeugendes Motiv der irischen Vertragsgegner war.

Alles neu? Das Wettbewerbsprinzip im Reformvertrag

Der Verfassungsvertrag (Artikel I-3 (2)) führte »einen Binnenmarkt mit freiem und unverfälschtem Wettbewerb« erstmals als ausdrückliches Ziel der EU ein. Diese Neuerung sollte der Lissabonner Vertrag ursprünglich übernehmen. Auf Initiative Frankreichs wurde der Passus jedoch während des Brüsseler Gipfels 2007 gestrichen und der »unverfälschte Wettbewerb« in ein neues Protokoll (Nr. 27) verlagert. Auch wenn der französische Präsident Sarkozy darin einen möglichen Richtungswechsel in der Wettbewerbspolitik erkennen wollte,³⁶ herrscht über die tatsächlichen rechtlichen Auswirkungen dieser Änderung Uneinigkeit. So hat die Europäische Kommission wiederholt bekräftigt, dass der Reformvertrag in dieser Frage nichts ändern werde.³⁷ Wettbewerb sei noch nie ein Ziel der Union gewesen und dennoch habe sich eine effektive Wettbewerbspolitik entwickeln können. Außerdem seien Protokolle als integrale Bestandteile der Verträge rechtlich bindend.³⁸ In der Tat ist nach der geltenden Vertragsgrundlage der Schutz des Wettbewerbs lediglich eine Tätigkeit und kein Ziel der Gemeinschaft (Artikel 3 (1) g EGV); ein vergleichbarer Verweis ist in den ersten Artikeln des Reformvertrags allerdings nicht zu finden. An diesem Punkt setzen die Kritiker der Streichung an: Es seien vor allem die ersten Vertragsartikel zu den Zielen, Aufgaben und Funktionen der EU, die große Wirkung auf die Auslegung des europäischen Sekundärrechts durch den Europäischen Gerichtshof und die Rechtsprechung der mitgliedstaatlichen Gerichte in Fragen der EU-Integration hätten. Ein Protokoll allein könne die Streichung des Wettbewerbs nicht aufwiegen.³⁹ Hinzu kommt, dass weitere Reformen das Wettbewerbsprinzip aufweichen könnten. So wird im Reformvertrag etwa erstmals von der »sozialen Marktwirtschaft« gesprochen (Artikel 3 (3) EUV) und ein Protokoll (Nr. 26)

³⁶ Vgl. die Pressekonferenz vom 23. Juni 2007. <<http://www.elysee.fr/elysee/root/bank/print/78960.htm>>

³⁷ Vgl. z.B. Kommission, *Questions and Answers on the IGC mandate for a Reform Treaty*. Pressemitteilung, Memo 07/283, 10. Juli 2007.

³⁸ Vgl. Petite, Michel (Generaldirektor des Juristischen Dienstes der Kommission), »EU commitment to competition policy is unchanged«, *Financial Times*, 27. Juni 2007.

³⁹ Vgl. Riley, Alan, *The EU Reform Treaty & the Competition Protocol: Undermining EC Competition Law*, CEPS Policy Brief No. 142, September 2007.

hinzugefügt, das die mitgliedstaatliche Zuständigkeit bei gemeinwohlorientierten Dienstleistungen schützt. Zusammengenommen könnten diese Änderungen tatsächlich eine Neugewichtung der Wettbewerbspolitik signalisieren: Wettbewerb könnte von einem zentralen ordnungspolitischen zu einem kontextsensibleren Prinzip werden.⁴⁰

Dagegen sind die Reformen der eigentlichen Wettbewerbsbestimmungen minimal. Erstens wird mit dem dritten Absatz des Artikels 105 AEUV eine Vertragsgrundlage für den Erlass von Gruppenfreistellungsverordnungen durch die Kommission geschaffen. Deren Kompetenz in dieser Frage basierte bislang auf der Verordnung des Rates Nr. 19/65/EWG. Zweitens werden die Ausnahmetatbestände bei der Gewährung staatlicher Beihilfen auf die in Artikel 349 AEUV genannten Gebiete⁴¹ ausgeweitet (Artikel 107 (3) a AEUV). Analog zum Artikel 98 AEUV hinsichtlich der Verkehrspolitik, schafft der Reformvertrag drittens die Möglichkeit, die Ausnahme »bestimmter, von der Teilung Deutschland betroffener Gebiete« vom allgemeinen Beihilfeverbot aufzuheben: »Der Rat kann fünf Jahre nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon auf Vorschlag der Kommission einen Beschluss erlassen, mit dem dieser Buchstabe aufgehoben wird« (Artikel 107 (3) c AEUV). Letztlich befugt der neue Absatz 4 des Artikels 108 AEUV die Kommission, durch Verordnungen alle solchen Arten von staatlichen Beihilfen zu regeln, die vom Beihilfekontrollverfahren durch Erlass des Rates ausgenommen wurden.

Alles beim Alten: Harmonisierung der steuerlichen und rechtlichen Vorschriften

Für viele Iren, die im Referendum im Juni 2008 mit Nein stimmten, war ein vermeintlicher Eingriff in die Steuerpolitik ihres Landes ein wichtiges Motiv. Tatsächlich aber sieht der Vertrag von Lissabon auch weiterhin die Einstimmigkeit bei Entscheidungen zur Steuerharmonisierung vor, sei es nach Artikel 113 AEUV oder der Generalklausel des Artikels 115 AEUV. Auch sonst bleiben die entsprechenden Bestimmungen unverändert, einzig die »Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen« wird neben die »Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes« als notwendige Bedingung für eine Harmonisierung der indirekten Steuern eingefügt (Artikel 113 AEUV). Die Befürchtungen vieler Iren sind somit unbegründet.

Geändert hat sich hingegen die Rechtsgrundlage für Maßnahmen, die durch Schaffung europäischer Rechtstitel geistiges Eigentum einheitlich schützen sollen. Bisherige Grundlage war die Flexibilitätsklausel des Artikels 308 EGV, der Einstimmigkeit im Rat und eine Anhörung des Parlaments erforderte. Der neu geschaffene Artikel 118 AEUV sieht dafür nun das ordentliche Gesetzgebungsverfahren (siehe »Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren«) vor. Gleiches gilt für Maßnahmen zur Einführung von zentralisierten Zulassungs-, Koordinierungs- und Kontrollregelungen. Allein die Sprachenregelung für europäische Rechtstitel unterliegt weiterhin dem Einstimmigkeitsprinzip.

⁴⁰ Vgl. Wernicke, Stephan, »Der Vertrag von Lissabon und das Wettbewerbsprinzip – Status quo ante, Neugewichtung oder Unwucht?«, in: Pernice, Ingolf (Hrsg.), *Der Vertrag von Lissabon: Reform der EU ohne Verfassung?*, 2008, S. 184-190.

⁴¹ Diese sind Guadeloupe, Französisch-Guayana, Martinique, Réunion, Saint-Barthélemy und Saint-Martin, die Azoren, Madeiras und die Kanarischen Inseln.

Sozialpolitik

Stefan Becker

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

Ihr vermeintlich „unsozialer“ oder „neoliberaler“ Charakter ist einer der schwerwiegendsten Makel, die der Europäischen Union anhaften. Und in der Tat verlief der Integrationsprozess lange Zeit weitgehend asymmetrisch: den vielen marktschaffenden Maßnahmen stand verhältnismäßig wenig sozialpolitische Regulierung auf europäischer Ebene entgegen. Viele Mitgliedstaaten und ihre Bürger sehen daher ihre sozialen Errungenschaften durch die EU gefährdet. Mit dem Vertrag von Lissabon sind nun einige Reformen verbunden, die das sozialpolitische Profil der Union (weiter) stärken sollen.

Aus europarechtlicher Perspektive erfasst der Begriff Sozialpolitik Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen des Menschen, und zwar sowohl die strukturellen Instrumente, etwa auf dem Gebiet der Arbeitsvermittlung als auch diejenigen Maßnahmen, die die materialrechtliche Stellung des Bürgers betreffen.⁴² In der Politikwissenschaft hat sich auch der Begriff der sozialen Dimension der Integration eingebürgert, den Paqué definiert als „jeden Schritt in Richtung auf einen Zustand der (vollständigen) sozialen Integration der betroffenen Wirtschaftsräume, d.h. einen Zustand, in dem erstens alle für den Sozialstaat relevanten Institutionen einem gemeinsamen Modell angepasst sind und in dem zweitens eine leistungsfähiges System der interregionalen Umverteilung besteht, das von den Gebietskörperschaften der betreffenden Wirtschaftsräume gemeinsam unterhalten wird“.⁴³ Die definitorische Eingrenzung der Begrifflichkeiten Sozialpolitik oder soziale Dimension kann daher über die Definition der staatlichen Sozialpolitik erfolgen. Schnorpfel⁴⁴ zufolge verfolgt Sozialpolitik in den westlichen, marktwirtschaftlich organisierten Industriegesellschaften drei Ziele: Erstens die Verminderung der Probleme auf den Arbeitsmärkten (Arbeitsbedingungen, Sicherheit am Arbeitsplatz) und Sozialversicherungsmärkten (Risiken, die sich aus Arbeitslosigkeit, Krankheit, Unfall, Invalidität, Alter oder Tod ergeben), zweitens, die Vermeidung sozialer Ungerechtigkeit (Bereich Armut, Ungleichbehandlung – mit Blick auf die EG/EU vor allem hinsichtlich der Freizügigkeit der Arbeitnehmer, ungleiche Handlungs- und Entscheidungsrechte der Akteure auf dem Arbeits- und Sozialmarkt) und drittens die Solidarität (Solidarität zwischen den sozialpartnerschaftlichen Akteuren sowie, im Problemzusammenhang der EG/EU, zwischen den Regionen und Mitgliedstaaten).

⁴² Beutler, Bieber, Piepkorn, Streil (1993), *Die Europäische Union. Rechtsordnung und Politik*, S. 448.

⁴³ Vgl. Paqué, Karl-Heinz: „Die soziale Dimension des EG-Binnenmarktes – Theorie, Bestandsaufnahme und Kritik“, in: Siebert, Horst (Hrsg.): *Die Weltwirtschaft*, Tübingen 1989, S. 112.

⁴⁴ Vgl. Schnorpfel, Ebenda. S. 106ff.

Die Reformen des Lissabonner Vertrags

Werte und Ziele

Analog zum Verfassungsvertrag betont der Reformvertrag den grundsätzlich sozialen Charakter der EU durch entsprechende Werte und Ziele. So werden im neu eingeführten Artikel 2 EUV unter anderem Gerechtigkeit, Solidarität und Nichtdiskriminierung zu jener Werteordnung gezählt, an die sich nicht nur die Union, sondern nach Artikel 7 EUV auch die Mitgliedstaaten zu halten haben. Gleichzeitig sind auch die Ziele im Vergleich zum Nizzavertrag ambitionierter geworden. Während gegenwärtig lediglich die Förderung des „sozialen Fortschritts“ und eines hohen Beschäftigungsniveaus“ und die Stärkung des „sozialen Zusammenhalts“ gefordert werden, wirkt die Union nach dem neuen Artikel 3 (3) EUV auf eine „soziale Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt, [...] hin“ und „bekämpft soziale Ausgrenzung und Diskriminierungen und fördert soziale Gerechtigkeit und sozialen Schutz, die Gleichstellung von Frauen und Männern, die Solidarität zwischen den Generationen und den Schutz der Rechte des Kindes“. Zwar entspricht der neue Zielkatalog nur teilweise dem Vorschlag, den die Arbeitsgruppe „Soziales Europa“ während des Verfassungskonvents erarbeitete (sie plädierte für etliche weitere Ziele, wie etwa „Qualität der Arbeit“ oder „effiziente und hochwertige Sozialdienste“).⁴⁵ Dennoch scheint der Reformvertrag einem der zentralen Anliegen des Verfassungskonvents, nämlich die sozialen den wirtschaftlichen Zielen der EU gleichzustellen, zumindest auf der deklaratorischen und symbolischen Ebene gerecht zu werden. Ob und wie sich diese Neugewichtung tatsächlich auf Recht und Politik der Union auswirken wird, bleibt abzuwarten und hängt nicht alleine von der Rechtsetzung durch Parlament und Rat, sondern auch von der Vertragsauslegung und Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs ab.⁴⁶

Grundrechte

Als größte Errungenschaft im sozialpolitischen Bereich wird häufig die EU-Grundrechtecharta angesehen, die mit dem Vertrag von Lissabon rechtsverbindlich wird. Dass sie nicht, wie im Verfassungsvertrag (Teil II) vorgesehen, Gegenstand der Verträge wird, sondern Artikel 6 (1) EUV lediglich auf die Charta verweist, ist dafür unerheblich. Allerdings wird die primärrechtliche Verankerung auch skeptisch gesehen, insbesondere vor dem Hintergrund der viel diskutierten „opt-outs“: Gemäß Protokoll Nr. 30 schafft die Charta keine einklagbaren Rechte in Großbritannien und Polen (Art. 1 (1)). Zudem verbietet das Protokoll eine Ausweitung der Befugnisse des EuGH sowie der polnischen und britischen Gerichte, eine Verletzung der Charta durch nationale Rechtsakte zu prüfen (Art. 1 (2)). Die Auswirkung dieser Sonderregelung bleibt jedoch fraglich. So impliziert etwa die Formulierung „keine Ausweitung“, dass bereits solche Befugnisse existieren. Außerdem bestehen die durch den EuGH richterrechtlich entwickelten Grundrechte als allgemeine Rechtsgrundsätze nach Artikel 6 (3) EUV fort. Letztlich hat die Charta infolge der Heranziehung durch europäische und etliche nationale Gerichte sowie der Selbstbindung der EU-Organe ohnehin schon eine immense normative Wirkung entfaltet. Dieser kritischen Ansicht zufolge sind die rechtlichen Voraussetzungen für einen umfassenden Grundrechtsschutz also bereits vorhanden; die Art und Weise der Verankerung der Charta im Vertrag von Lissabon wird dagegen als ein „hässliches Signal zur Frage der gemeinsamen Wertebasis der Mitgliedstaaten“⁴⁷ angesehen.

⁴⁵ Vgl. den Schlussbericht der Arbeitsgruppe (CONV 516/1/03 REV 1).

⁴⁶ Siehe dazu auch die Debatte um das Wettbewerbsprinzip im Reformvertrag.

⁴⁷ Vgl. Mayer, Franz, „Schutz vor der Grundrechte-Charta oder durch die Grundrechte-Charta? – Anmerkungen zum europäischen Grundrechtsschutz nach dem Vertrag von Lissabon“, in: Pernice, Ingolf (Hrsg.), *Der Vertrag von Lissabon: Reform der EU ohne Verfassung?*, 2008, S. 87-98.

Kompetenzen

Die Sozialpolitik fällt nach dem Reformvertrag in die geteilte Zuständigkeit (Artikel 4 (2b) AEUV), d.h. die „Mitgliedstaaten nehmen ihre Zuständigkeit wahr, sofern und soweit die Union ihre Zuständigkeit nicht ausgeübt hat“ (Artikel 2 (2) AEUV). Dies betrifft allerdings nur die „Sozialpolitik hinsichtlich der in diesem Vertrag genannten Aspekte“, also hauptsächlich die in Artikel 153 AEUV ausgewiesenen Bereiche mitsamt der dort (unverändert) festgelegten Einschränkungen. Die gegenwärtige Kompetenzordnung wird demnach beibehalten, wofür sich vor dem Hintergrund großer sozialpolitischer Unterschiede unter den Mitgliedstaaten auch schon im Verfassungskonvent ausgesprochen wurde.

Als bedeutende Änderung könnte sich hingegen Artikel 9 AEUV erweisen, mit dem der Vertrag von Lissabon eine soziale Querschnittsklausel einführt. Demnach muss die Union bei „der Festlegung und Durchführung ihrer Politik und ihrer Maßnahmen [...] den Erfordernissen im Zusammenhang mit der Förderung eines hohen Beschäftigungsniveaus, mit der Gewährleistung eines angemessenen sozialen Schutzes, mit der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung sowie mit einem hohen Niveau der allgemeinen und beruflichen Bildung und des Gesundheitsschutzes Rechnung“ tragen. Wichtiger noch als den Einfluss auf die Politikgestaltung der Organe schätzt der „Schöpfer“ dieser Klausel, der ehemalige belgische Minister Frank Vandenbroucke, ihre rechtliche Bedeutung ein. Sie soll vor allem die mitgliedstaatlichen Positionen in wettbewerbsrechtlichen Vertragsverletzungsverfahren stärken, in denen sich sozialpolitische Argumente bislang auf keine eigene Vertragsgrundlage stützen konnten.⁴⁸

Daseinsvorsorge

Im diesem erweiterten Konfliktfeld zwischen europäischem Wettbewerb und nationaler Sozialpolitik schafft der Reformvertrag außerdem eine neue EU-Gesetzgebungskompetenz für Grundsätze und Bedingungen sog. „Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse“ (Art. 14 AEUV). Betreffende Verordnungen können zukünftig nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren verabschiedet werden. Die Bestimmung, die ganze Systeme öffentlicher Dienstleistungen betrifft, war schon während des Verfassungskonvents stark umstritten. Während Befürworter darin eine Möglichkeit zur weiteren Absicherung gegen wettbewerbsrechtliche Eingriffe erkannten, sahen sich Gegner eben gerade durch die neue Kompetenz der Union in ihrer Gestaltungsfreiheit bedrängt.⁴⁹ Vor diesem Hintergrund betont Artikel 14 AEUV nun die „Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, diese Dienste im Einklang mit den Verträgen zur Verfügung zu stellen, in Auftrag zu geben und zu finanzieren“, während Protokoll Nr. 26 nochmals die ausschließliche Zuständigkeit der Mitgliedstaaten im Bereich **nicht**wirtschaftlicher Dienste herausstellt.

Koordinierung und sozialer Dialog

Des Weiteren bekommt die Sozialpolitik mit dem Vertrag von Lissabon einen eigenen Titel (X). Darin wird die Union gemäß Artikel 152 AEUV dazu verpflichtet, die Rolle der Sozialpartner anzuerkennen und zu fördern sowie deren Autonomie zu achten. Im gleichen Artikel wird der Dreigliedrige Sozialgipfel – bestehend aus EU-Vertretern, Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften – vertraglich verankert und somit aufgewertet (bisherige Grundlage war ein Beschluss des Rates aus dem Jahr 2003 (2003/174/EG)). Artikel 156 AEUV führt zudem die Offene Methode der Koordinierung für die Sozialpolitik ein – wenn auch nicht unter diesem Namen. Allerdings handelt es sich dabei lediglich um die Kodifizierung gängiger Praxis; die OMK „Sozialschutz und soziale Eingliederung“ geht im Rahmen der

⁴⁸ Vgl. Vandenbroucke, Frank, *The EU and Social Protection: What Should the European Convention Propose?* MPIfG Working Paper 02/6, Juni 2002.

⁴⁹ Vgl. die Plenardebatten vom 7. Februar und 4. Juli 2003 (CONV 548/03 und CONV 849/03).

Lissabon-Strategie mittlerweile in ihr neuntes Jahr. Fast ebenso alt sind die schon während des Verfassungskonvents diskutierten Kritikpunkte an der offenen Koordinierung, aber genau wie der Verfassungsvertrag greift auch der Reformvertrag keinen einzigen davon auf.⁵⁰

Entscheidungsverfahren

Die Entscheidungsverfahren im Bereich der Sozialpolitik bleiben weitestgehend unverändert. Der auch von der Kommission⁵¹ unterbreitete Vorschlag der Arbeitsgruppe „Soziales Europa“, die sozialpolitischen Kompetenzen zu präzisieren und somit die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit zu erleichtern, wurde bereits während des Konvents abgewiesen. Die einzige Ausnahme bildet hierbei Artikel 48 AEUV zur sozialen Sicherung der Wanderarbeitnehmer. Allerdings wird in diesem Fall gleichzeitig eine „Notbremse“ für die Mitgliedstaaten installiert: Sehen diese „wichtige Aspekte“ ihres jeweiligen Systems der sozialen Sicherheit durch ein Gesetzgebungsvorhaben der Union gefährdet, können sie eine Befassung des Europäischen Rates beantragen; das Vorhaben ist daraufhin bis auf weiteres ausgesetzt. Der Europäische Rat hat dann vier Monaten Zeit für eine (Nicht-)Entscheidung: Entweder verweist er „den Entwurf an den Rat zurück, wodurch die Aussetzung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens beendet wird, oder [...] er sieht von einem Tätigwerden ab, oder aber er ersucht die Kommission um Vorlage eines neuen Vorschlags; in diesem Fall gilt der ursprünglich vorgeschlagene Rechtsakt als nicht erlassen“.

⁵⁰ Einzig die festgeschriebene Unterrichtung des Europäischen Parlamentes kann als kleiner Erfolg angesehen werden. Siehe dazu auch die Debatten und Argumente während des Verfassungskonvents.

⁵¹ Vgl. KOM (2003) 548.

Offene Methode der Koordinierung

Stefan Becker

Vertragsgrundlage	Art. 156, 168 (2), 173 (2), 181 (2) AEUV
Wichtigste Reformen	Anwendung der Offenen Methode der Koordinierung in vier Politikfeldern: <ul style="list-style-type: none">• Sozialpolitik• Gesundheitswesen• Industrie• Forschung und Technologie

In der politischen Praxis der Europäischen Union erfreut sich die Offene Methode der Koordinierung (OMK) höchster Beliebtheit. Ursprünglich als Instrument der Beschäftigungspolitik entworfen (1997) und zur Unterstützung der „Lissabon-Strategie“ übernommen (2000), kommt das Verfahren zur Koordinierung mitgliedstaatlichen Handelns mittlerweile in etlichen Politikfeldern zum Einsatz.⁵² Der als Überschrift genutzte Begriff „OMK“, mit dem auf ein politikfeldübergreifend einheitliches Instrumentarium verwiesen wird, führt jedoch in die Irre: Tatsächlich gleicht kein Verfahren in Strukturen, Abläufen und Akteuren einem anderen. Das liegt auch an den fehlenden primärrechtlichen Grundlagen. Der Vertrag von Lissabon ändert daran kaum etwas: Zwar werden nunmehr vier Koordinierungsmethoden formal anerkannt und teilweise präzisiert; ein expliziter Verweis auf die OMK als „einheitliches Instrument“ fehlt jedoch. Damit scheint eine Chance vertan, durch eine grundlegende Rahmenbestimmung einerseits das Potential des Instruments zu stärken, andererseits aber auch einige seiner Schwächen auszumerzen und die Grenzen seiner Anwendung zu definieren.

Vor und nach dem Vertrag von Lissabon: Ausnahmeerscheinung Beschäftigungspolitik

Die bisherigen Vertragsgrundlagen der Koordinierungsverfahren sind vage. So leitet sich etwa die OMK im Bereich der Alterssicherung gegenwärtig aus Artikel 140 EGV ab, wonach die Kommission „die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten“ in diesem Politikfeld fördert und „die Abstimmung ihres Vorgehens“ erleichtert. Alleine die OMK im Bereich der Beschäftigungspolitik stützt sich seit dem Vertrag von Amsterdam auf den eigenständigen Rechtstitel „Beschäftigung“ (nun Artikel 145-150 AEUV). Auf dessen Schaffung verständigte sich der Europäische Rat auf Initiative der Regierungen Schwedens, Frankreichs und Österreichs im Juni 1997. Der Vertrag postuliert hiermit die Erarbeitung und ständige Fortschreibung einer koordinierten Beschäftigungsstrategie seitens der Union und ihrer Mitgliedstaaten.

Dreh- und Angelpunkt des Beschäftigungstitels ist Artikel 148 AEUV, mit dem ein jährliches Berichts- und Überwachungsverfahren im Hinblick auf die Einhaltung von beschäftigungspolitischen Leitlinien des Rats eingeführt wird („Luxemburg-Prozess“).

⁵² Je nach Zählweise lassen sich bis zu 14 Politikfelder identifizieren, in denen „Offene Methoden der Koordinierung“ angewandt werden. Diese enthalten zumeist unterschiedliche Elemente des Idealtyps. Für die großzügigste Zählweise vgl. Basali, Linda, *Participation in the Open Method of Co-ordination: The Case of the European Employment Strategy*, Jean Monnet Working Paper n°63, März 2008.

Weiter erteilt Artikel 149 AEUV dem Europäischen Parlament (EP) und dem Rat die Befugnis, im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses (WSA) und des Ausschusses der Regionen (AdR) Anreizmaßnahmen zu beschließen, um die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Beschäftigungspolitik und deren Beschäftigungsmaßnahmen zu fördern. Eingeschlossen sind hierbei neben der Unterstützung des Austauschs von Informationen über beschäftigungsfördernde Aktionen und der Erstellung vergleichender Analysen und Gutachten auch die Förderung innovativer Maßnahmen und Pilotprojekte. Die finanziellen Ressourcen werden aus Mitteln der Europäischen Investitionsbank sowie aus EU-Haushaltstiteln bereitgestellt, in denen nicht alle vorgesehenen Beträge abgerufen wurden. Ausgeschlossen ist dagegen die Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der EU-Staaten.

Die Schaffung des Beschäftigungstitels ging mit der Gründung eines neuen „Hilfsgremiums“ einher, das den 1996 vom Rat eingesetzten Ausschuss für Beschäftigung und Arbeitsmarkt ersetzte: Die Prüfung der Beschäftigungslage wird seither von einem Beschäftigungsausschuss, bestehend aus je zwei Vertretern der Mitgliedstaaten und der Kommission, unterstützt (Artikel 150 AEUV). Der Ausschuss ist seinerseits gehalten, bei der Abgabe von Stellungnahmen die Sozialpartner zu hören. Hierzu kann er auf den bereits 1970 eingerichteten Ständigen Ausschuss für Beschäftigungsfragen zurückgreifen, in dem je 10 Vertreter der Arbeitgeber- und der Arbeitnehmerverbände gemeinsam mit dem Rat und der Kommission über Fragen der Sozial-, Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik beraten.

Im Rahmen des jährlichen Berichts- und Überwachungsverfahrens (Artikel 148 AEUV) erstellen der Rat und die Kommission zunächst einen gemeinsamen Jahresbericht zur Beschäftigungslage in Europa. Dieser wird dem Europäischen Rat vorgelegt, der hierzu Schlussfolgerungen verabschiedet. Diese bilden die Grundlage für beschäftigungspolitische Leitlinien, die der Rat auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des EP, des WSA, des AdR und des Beschäftigungsausschusses mit qualifizierter Mehrheit verabschiedet. Die Leitlinien richten sich an die EU-Mitgliedstaaten, die daraufhin „nationale Reformprogramme“ erarbeiten und im Verlauf des Umsetzungsjahrs einen Bericht über die Maßnahmen, die sie zur Durchführung der beschäftigungspolitischen Leitlinien getroffen haben, erstellen.⁵³ Diese Berichte werden dann von Kommission und Rat nach Stellungnahme des Beschäftigungsausschusses geprüft und entlang der in den Leitlinien festgehaltenen Zieldaten bewertet. Auf Empfehlung der Kommission kann der Rat als Ergebnis dieser Prüfung auch Empfehlungen an einzelne Mitgliedstaaten richten, wobei der Vertrag den konkreten Inhalt dieser Maßnahme offen lässt. Dieses Verfahren schließt mit der Erstellung des an den Europäischen Rat gerichteten Jahresberichts von Kommission und Rat über die Beschäftigungslage in der EU und die Umsetzung der Leitlinien. Das in Artikel 148 AEUV beschriebene, seit dem Europäischen Rat von Luxemburg (November 1997) praktizierte Verfahren beinhaltet eine Kombination verschiedener bereits zuvor im Bereich der Wirtschafts- und Währungsunion bei der Berichterstattung über die Einhaltung der Konvergenzkriterien genutzter Prozeduren. Neben der jährlichen Überprüfung der nationalen Praktiken zur Anhebung der Beschäftigungsquote (»monitoring«) sind die Veröffentlichung der sich in den Mitgliedstaaten bewährten Praktiken und Maßnahmen („best practice procedure“) und die öffentliche Bereitstellung und Verbreitung von Leistungsvergleichssystemen (als Voraussetzung für das „benchmarking“) wesentliche Elemente der mit dem Vertrag von Amsterdam in Gang gesetzten Beschäftigungsstrategie. Die beschäftigungspolitischen Leitlinien des Rats entfalten keine rechtlich verbindliche Wirkung in den Mitgliedstaaten. Sie werden eher analog zu den Empfehlungen im Rahmen der multilateralen Überwachung und somit zur öffentlichkeitswirksamen Heraus- bzw. Bloßstellung nationaler (Fehl-)Leistungen genutzt. Die von den Leitlinien potenziell ausgehende politisch-psychologische Wirkung hängt dabei nicht nur von der allgemeinen „Treuepflicht“ der Mitgliedstaaten gegenüber der EU (Artikel

⁵³ Im Jahr 2005 wurden jeweils die wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Leitlinien sowie Reformprogramme zusammengelegt und auf einen dreijährigen Zeitraum ausgedehnt. Die Überwachung des Fortschritts erfolgt jedoch weiterhin jährlich.

4 (3) EUV), sondern auch vom Präzisionsgrad der Leitlinien selbst ab. So können die Leitlinien nur abstrakt formulierte Maßnahmenoptionen auflisten oder aber quantitativ präzise nachprüfbare Zieldaten enthalten.

Neue „Offene Methoden“ im Reformvertrag

Bis auf vier Ausnahmen werden sich die Koordinierungsverfahren auch weiterhin auf unpräzise Klauseln stützen. In Frage kommt nun ebenfalls Artikel 6 AEUV, der die *koordinierenden* Zuständigkeiten der Union definiert. Da spezifischere Bestimmungen fehlen, wird der Vertrag von Lissabon die Ausdifferenzierung der OMK in den unterschiedlichen Politikfeldern und Mitgliedstaaten nicht aufhalten. Was Befürworter als Wahrung der Flexibilität deuten mögen, wird für Kritiker eine verpasste Möglichkeit zur Stärkung der Partizipation, Kohärenz und Transparenz der Methode sein.⁵⁴

In vier Fällen wird der Vertrag von Lissabon präziser. Diese betreffen die Sozialpolitik (Art. 156 AEUV), das Gesundheitswesen (Art. 168 (2)), die Industriepolitik (Art. 173 (2)) sowie Forschung und Technologie (Art. 181 (2)). Für alle vier Bereiche werden nahezu identische Bestimmungen eingeführt, für die hier stellvertretend letzter genannter Artikel steht:

„Die Kommission kann in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten alle Initiativen ergreifen, die der Koordinierung [...] förderlich sind, insbesondere Initiativen, die darauf abzielen, Leitlinien und Indikatoren festzulegen, den Austausch bewährter Verfahren durchzuführen und die erforderlichen Elemente für eine regelmäßige Überwachung und Bewertung auszuarbeiten. Das Europäische Parlament wird in vollem Umfang unterrichtet.“

Die Auswirkungen dieser Änderungen dürften insgesamt jedoch gering bleiben; vielfach handelt es sich lediglich um die Kodifizierung gängiger Praxis. In den Fällen Gesundheitswesen sowie Forschung und Technologie dürfte sich das Verfahren durch die Einführung der „Leitlinien“ als Instrument der Politikgestaltung dem Idealbild der OMK annähern. Außerdem kann die festgeschriebene Unterrichtung des Europäischen Parlaments als Fortschritt gedeutet werden. Allerdings bleiben auch diese vier Reformen weit hinter dem erklärten Vorbild der OMK zu den beschäftigungspolitischen Bestimmungen des Artikels 148 AEUV, zurück. Somit sind viele Fragen zur OMK auch weiterhin unbeantwortet, allen voran die parlamentarische Kontrolle⁵⁵ und die Grenzen der Methode⁵⁶. Mögliche Antworten darauf wurden schon während des Verfassungskonvents diskutiert.

Möglichkeiten einer primärrechtlichen Regelung der OMK

In den Konventsarbeitsgruppen, die sich mit den Chancen und Risiken einer expliziten Verankerung der OMK im Vertrag auseinandersetzten, sprach sich eine deutliche Mehrheit

⁵⁴ Basierend auf einer neun Länder umfassenden Sammelstudie konstatierte etwa Zeitlin, die OMK sei zur Zeit ein überwiegend „narrow, opaque, and technocratic process involving high domestic civil servants and EU officials in a closed policy network, rather than a broad, transparent process of public deliberation and decision-making, open to the participation of all those with a stake in the outcome“. Vgl. Zeitlin, Jonathan & Pochet, Philippe (Hg.), *The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies*. Brüssel 2005, S. 460.

⁵⁵ So bezeichnete z.B. Jürgen Meyer, Vertreter des Deutschen Bundestages beim Verfassungskonvent, die OMK als „intergouvernemental ausgerichtete Zusammenarbeit mit erheblichen Defiziten an demokratischer Legitimation“. Vgl. CONV 535/03, S. 4.

⁵⁶ Dies betrifft neben dem Verhältnis zur Gemeinschaftsmethode (s.u.) auch die – etwa von vielen deutschen Ländern vertretene – Auffassung, die OMK berge die Gefahr einer schleichenden Kompetenzerweiterung durch die Union. Vgl. etwa BR-Drucksache 917/04 (S.) zur Halbzeit der Lissabon-Strategie.

der Mitglieder für eine explizite primärrechtliche Regelung aus.⁵⁷ Ihr Anliegen war es, die OMK gleichzeitig zu stärken und zu bändigen.

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

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

Damit sollte primär verhindert werden, dass die OMK in solchen Politikfeldern zum Einsatz kommt, in denen eigentlich die Gemeinschaftsmethode greifen müsste.⁵⁸ An der politischen Praxis wäre eine solche Klausel allerdings vorbei gegangen: Wie die Arbeitsgruppe „Ergänzende Zuständigkeiten“ richtig feststellte, wird die OMK bereits „sowohl in Bereichen der Unionszuständigkeit und in Bereichen der unterstützenden Maßnahmen [...] als auch in Bereichen, die in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen, angewandt“. Praxisnäher wäre daher eine Formulierung, die die Nichtverletzbarkeit des *acquis* durch die OMK unterstreicht und die Entstehung einer Ersatz- oder gar Pseudogesetzgebung verhindert. So würde gleichzeitig die komplementäre und vorbereitende Funktion der OMK gewahrt, die ihr im Verhältnis zur bindenden Gesetzgebung attestiert wird.⁵⁹

Fazit

Der grundsätzlichen Zustimmung jener Arbeitsgruppen des Verfassungskonvents zum Trotz fand eine solche horizontale Bestimmung keinen Eingang in den Verfassungsvertrag. Die vom Reformvertrag unverändert übernommenen Bestimmungen reflektieren daher in keiner Weise die Kritik an der OMK, die in den letzten Jahren erheblich zugenommen hat: Weder werden Transparenz und parlamentarische Kontrolle der Methode(n) gestärkt noch die Grenzen ihrer Anwendung definiert und somit das Verhältnis zum Gemeinschaftsrecht geklärt. Auch die vielfach angezweifelte Effizienz der OMK hätte in vielen Fällen von einer klareren Regelung profitieren können. Im Fall der OMK wird der Vertrag von Lissabon somit der politischen Praxis mitsamt ihren längst erkannten und von den meisten Mitgliedstaaten konsentierten Problemen nicht gerecht.⁶⁰

⁵⁷ Vgl. dazu die Schlussberichte der Arbeitsgruppen V „Ergänzende Zuständigkeiten“ (CONV 375/1/02 REV 1), VI »Ordnungspolitik« (CONV 357/02), IX „Vereinfachung“ (CONV 424/02) und XI „Soziales Europa“ (CONV 516/1/03 REV 1).

⁵⁸ Schon das Weißbuch zum Europäischen Regieren (Com (2001) 428) wies daraufhin, dass die offene Methode „[...] ein Handeln der Gemeinschaft nicht ersetzen, sondern ergänzen“ sollte (S. 29).

⁵⁹ Vgl. De Búrca, Gráinne & Zeitlin, Jonathan, *Constitutionalising the Open Method of Co-ordination – What should the convention propose?* CEPS Policy Brief No. 31, März 2003.

⁶⁰ Vgl. zu einer ähnlichen Einschätzung und weiteren Positionen während des Verfassungskonvents: Metz, Almut, „Die Offene Methode der Koordinierung im Verfassungsprozess“, in: Weidenfeld, Werner (Hg.), *Die Europäische Verfassung in der Analyse*, Gütersloh 2005.

Justiz- und Innenpolitik

Daniela Kietz/Roderick Parkes

Vertragsgrundlagen	<p>Titel V AEUV (Art. 67-89), Art. 276 AEUV, Art. 3 Abs. 2 EUV</p> <p>Protokoll über die Übergangsbestimmungen</p> <p>Protokoll über den in den Rahmen der Europäischen Union einbezogenen Schengen-Besitzstand</p> <p>Protokoll über die Anwendung bestimmter Aspekte des Art. 26 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union Vertrags auf das Vereinigte Königreich und auf Irland</p> <p>Protokoll über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands hinsichtlich des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts</p> <p>Protokoll über die Position Dänemarks hinsichtlich des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts</p>
Wichtigste Reformen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Einführung eines einheitlichen Rechtsrahmens für den gesamten Raum der Freiheit, der Sicherheit, und des Rechts (RSFR) ▪ Ordentliches Gesetzgebungsverfahren (Mehrheitsentscheidungen im Rat, Mitentscheidung des EP) wird zum Regelverfahren für den gesamten RSFR ▪ in ausgewählten Bereichen »Notbremse« (Schlichtungsverfahren des Europäischen Rates) und Möglichkeit zur vereinfachten Verstärkten Zusammenarbeit) ▪ Umfangreiche Stärkung der Kommission, des EuGH, des EP und der nationalen Parlamente, Aufwertung des Europäischen Rates ▪ Besondere Übergangsregeln hinsichtlich der neuen Kompetenzen der Kommission und des EuGH in der polizeilichen und strafrechtlichen Zusammenarbeit (PJZS) ▪ Ausweitung der Opt-Outs Großbritanniens, Dänemarks und Irlands auf die PJZS ▪ Vertragsgrundlage für eine Europäische Staatsanwaltschaft

Laut der neuen Zielformulierung des Art. 3 Abs. 2 EUV bietet die Europäische Union »ihren Bürgern einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohne Binnengrenzen in dem – in Verbindung mit geeigneten Maßnahmen in Bezug auf die Kontrollen an den Außengrenzen, das Asyl, die Einwanderung sowie die Verhütung und Bekämpfung der Kriminalität – der freie Personenverkehr gewährleistet ist«. Die Schaffung eines solchen Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (RFSR) war bereits in den bisher gültigen Verträgen vorgesehen, wird durch die neue Formulierung und Platzierung im EUV jedoch noch einmal aufgewertet. Nunmehr wird diese Zielsetzung noch vor der Errichtung des Binnenmarktes und der Wirtschafts- und Währungsunion aufgeführt.

Diese Aufwertung entspricht der dynamischen Entwicklung des Politikfeldes im letzten Jahrzehnt und der hohen gesetzgeberischen Aktivität der EU-Institutionen. Die im Lissabonner Vertrag angelegten, umfassenden Reformen der Zusammenarbeit in der Justiz- und Innenpolitik (ZJIP), passen einerseits die Vertragsgrundlagen dieser rasanten Entwicklung der politischen Praxis an und heben andererseits die Integration dieses Politikfeldes auf ein

deutlich höheres Niveau, insbesondere im Bereich der der polizeilichen und strafrechtlichen Zusammenarbeit (PJZS).

Einheitlicher Rechtsrahmen für den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts

Derzeit haben die Grenzschutz-, Einwanderungs- und Asylpolitik sowie die zivilrechtliche Zusammenarbeit ihre rechtlichen Grundlagen im Titel IV des EG-Vertrages (so genannte Erste Säule der EU) und die PJZS in Titel VI des EU-Vertrags (so genannte Dritte Säule der EU). Die institutionellen und rechtlichen Rahmenbedingungen der Teilpolitiken variieren nicht nur zwischen EG- und EU-Vertrag, sondern auch innerhalb des EG-Vertrages, obwohl die Maßnahmen inhaltlich eng zusammenhängen.

Die Lissabonner Reformen führen nun alle zum Kernbereich der europäischen Innen- und Justizpolitik gehörenden Teilpolitiken in einem einzigen, in sich geschlossenen Titel »Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts« (Titel V AEUV) zusammen. Mit der Schaffung dieses gemeinsamen und in weiten Teilen einheitlichen Rechtsrahmens soll ein derzeitiges Hauptproblem in der ZJIP behoben werden: die durch den zersplitterten Rechtsrahmen entstandene mangelhafte Kohärenz der Maßnahmen und damit einhergehende Effizienzverluste.

Nach den neuen Regeln finden die gleichen Rechtsinstrumente (Verordnungen, Richtlinien usw. (Art. 288 AEUV)) in allen Bereichen der ZJIP Anwendung. Sie ersetzen die spezifischen, bisher in der PJZS angewendeten Rahmenbeschlüsse und Beschlüsse. Die derzeit in der PJZS zusätzlich vorgesehenen Gemeinsamen Standpunkte und Übereinkommen haben sich in der Vergangenheit nicht als effiziente Rechtsinstrumente bewährt und werden abgeschafft. Die vor Inkrafttreten der Lissabonner Reformen in der PJZS angenommenen Rechtsakte behalten jedoch ihre Rechtswirkung bis sie auslaufen oder geändert bzw. durch neue Akte ersetzt werden.

Außerdem wird das »ordentliche Gesetzgebungsverfahren«, d.h. die Entscheidungsfindung nach dem Mehrheitsprinzip im Ministerrat und im Mitentscheidungsverfahren mit dem EP zum Regelverfahren in der gesamten ZJIP. Auch die derzeit zwischen den Politikbereichen variierenden Rechte der Kommission, des EP und des EuGH werden mittelfristig für die gesamte ZJIP in weiten Teilen angeglichen.

Supranationalisierung und Intergouvernementalisierung: parallele Tendenzen

Die Ausweitung des »ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens« auf die PJZS und die legale Einwanderung sowie die Stärkung der Kommission und des EuGH in der gesamten ZJIP führen die mit dem Vertrag von Amsterdam angestoßene, schrittweise Supranationalisierung der europäischen Justiz und Innenpolitik klar und deutlich fort. Dennoch bleiben einige der früheren intergouvernementalen Merkmale der ZJIP, vor allem in der PJZS, bestehen:

- »besondere« Gesetzgebungsverfahren in ausgewählten Bereichen des gesamten Titels V, und
- ein weiterhin zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten geteiltes Initiativrecht in Fragen der PJZS.

Entgegen dem generellen Supranationalisierungstrend *verstärken* einige Neuerungen den intergouvernementalen Charakter des Politikfeldes sogar:

- die Anerkennung der Rolle des Europäischen Rates zur Festlegung der »strategischen Leitlinien für die gesetzgeberische und operative Programmplanung im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts« (Artikel 68 AEUV), womit das formalrechtlich weiterhin bestehende Initiativmonopol der Kommission politisch in Frage gestellt wird,

- ein neues Schlichtungsverfahren durch den Europäischen Rat (»Notbremse«) in ausgewählten Fragen der PJZS mit vereinfachter Einleitung der Verstärkten Zusammenarbeit.

Die allgemeine Supranationalisierung wird zudem durch besondere Mechanismen »ausgeglichen« bzw. mittelfristig »verschoben«.

- eine fünfjährige Übergangsfrist bis zur vollständigen Gültigkeit der neuen Rechte der Kommission und des EuGH in der PJZS,
- die Einführung von neuen Opt-Outs für Großbritannien, Irland und Dänemark im Bereich der PJZS als »Ausgleich« für deren aufgegebene Vetorechte.

Mit der Aufwertung der Rolle der nationalen Parlamente hinsichtlich der Subsidiaritätsprüfung, der Abgrenzung einiger Teilbereiche als ausschließlich mitgliedstaatliche Kompetenzen (bspw. im Bereich der legalen Einwanderung (Art. 79 Abs. 5 AEUV)), und der Einschränkung der Rechte des EuGH hinsichtlich der Tätigkeiten der mitgliedstaatlichen Behörden (Art. 276 AEUV) werden die Grenzen der Supranationalisierung weiter präzisiert.

Ordentliches Gesetzgebungsverfahren für den gesamten RSFR

In weiten Teilen der Einwanderungs-, Asyl-, Grenzschutzpolitik werden bereits seit einigen Jahren Rechtsakte per Mehrheitsentscheid im Rat und im Mitentscheidungsverfahren mit dem EP angenommen. Das »ordentliche« Gesetzgebungsverfahren wird durch die Lissaboner Reformen grundsätzlich auf die gesamte ZJIP und damit auch bei Rechtsakten in der PJZS und der legalen Einwanderung angewendet. Besonders tiefgreifend ist der Übergang zu Mehrheitsentscheidungen im hochsensiblen und auf europäischer Ebene erst seit jüngerem behandelten Bereich der Angleichung des nationalen Strafrechts durch europäische Mindeststandards und der gegenseitigen Annerkennung von Gerichtsbeschlüssen und Urteilen (Art. 82). Die EU gewinnt durch den Vertrag einige neue Kompetenzen im Bereich der Asyl- und Einwanderungspolitik (bspw. in Fragen der Integration von Immigranten (Art. 79 Abs. 4)). Auch in diesen Bereichen wird das »ordentliche Gesetzgebungsverfahren« gelten.

In bestimmten, »sensiblen«, tief in die Souveränität der Mitgliedstaaten eindringenden Bereichen bestehen dennoch Ausnahmen fort. In der PJZS werden die Maßnahmen zur operativen Zusammenarbeit der mitgliedstaatlichen Strafverfolgungsbehörden weiterhin einstimmig vom Rat und nur nach Anhörung des EP beschlossen (Art. 87 Abs. 3). Das gleiche Verfahren gilt auch zur Festlegung der Bedingungen, unter welchen die Strafverfolgungsbehörden eines Mitgliedstaates auf dem Hoheitsgebiet anderer Mitgliedstaaten tätig werden dürfen (Art. 89). In einigen Fragen der strafrechtlichen Zusammenarbeit entscheidet der Rat dagegen einstimmig und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments, beispielsweise über die Einrichtung und die Kompetenzen einer Europäischen Staatsanwaltschaft (Art. 86 Abs. 1) oder über die Erweiterung der Liste derjenigen Aspekte von Strafverfahren, für die europäische Mindeststandards festgelegt werden dürfen (Art. 82 Abs. 2 (d)).

In der zivilrechtlichen Zusammenarbeit beschließt der Rat Maßnahmen zum Familienrecht einstimmig nach Anhörung des EP. Der Vertrag sieht hier jedoch eine Passerelleklausel (einstimmiger Ratsbeschluss nach Vorschlag der Kommission, Anhörung des EP, Vetomöglichkeit der nationalen Parlamente) für den Übergang zu Mehrheitsentscheidungen und zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren bei familienrechtlichen Maßnahmen mit grenzüberschreitender Dimension vor (Art. 81 Abs. 3).

Ebenfalls einstimmig und nach Anhörung des EP beschließt der Rat bei Bestimmungen betreffend Pässe, Personalausweise, und Aufenthaltstitel, soweit dies die Ausübung des Rechts der EU-Bürger erleichtert, sich im Hoheitsgebiet der EU-Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten (Art. 77 Abs. 3 AEUV). Hierbei handelt es sich um eine neue EU-Kompetenz, denn bisher war europäische Rechtssetzung auf diesem Gebiet explizit verboten (Art. 18 EGV). Die EU-Verordnung zu Sicherheitsstandards in Pässen wurde daher auf Grundlage der EU-Kompetenz in der Grenzschutzpolitik angenommen.

»Notbremsen« und vereinfachte Verstärkte Zusammenarbeit

In einigen der sensiblen Bereiche, in denen der Rat nicht mehr einstimmig, sondern mit Mehrheit entscheidet, wurde eine Art »Notbremse« eingeführt (Erlass von Mindestvorschriften im Strafrecht). Diese erlaubt einem Mitgliedstaat, den Europäischen Rat mit dem Gesetzesentwurf zu befassen, um Einvernehmen herzustellen. Scheitert dieser Schlichtungsversuch, kann eine Mindestanzahl von neun Mitgliedstaaten auf vereinfachtem Weg eine Verstärkte Zusammenarbeit i.S.v. Art. 20 EUV auf Grundlage des vorliegenden Gesetzesentwurfes eingehen, ohne das übliche Zulassungsprozedere nach Art. 329 Abs. 1 AEUV zu durchlaufen. Damit entfällt unter anderem auch die Zustimmungspflicht des EP zur Einleitung der Verstärkten Zusammenarbeit.

Das Schlichtungsverfahren ist in zwei weiteren Fällen vorgesehen, in denen der Rat weiterhin einstimmig Entscheidungen fällt (operative Polizeizusammenarbeit und Einrichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft). Ist absehbar, dass ein einstimmiger Beschluss nicht zustande kommt, kann eine Gruppe von neun Mitgliedstaaten den Europäischen Rat mit der Schlichtung befassen. Im Fall eines Scheiterns können diese Staaten dann wie beschrieben auf vereinfachtem Weg eine Verstärkte Zusammenarbeit eingehen. In diesen Fällen handelt es sich weniger um eine Notbremse, sondern um ein Instrument der vereinfachten Verstärkten Zusammenarbeit, um in diesen Bereichen trotz Fortbestehen des Vetorechts der Mitgliedstaaten Integrationsfortschritte zu ermöglichen.

Stärkung der Kommission als Initiativorgan und Hüterin der Verträge

Grundsätzlich stärken die Lissabonner Reformen die Rolle der Kommission in der ZJIP. Einige Übergangsbestimmungen und die Anerkennung der Rolle des Europäischen Rates in der Legislativplanung schränken ihre Kompetenzen dennoch ein.

Gemischte Bilanz: weiterhin geteiltes Initiativrecht

In Fragen der PJZS muss sich die Kommission das Initiativrecht weiterhin mit den Mitgliedstaaten teilen. Durch die Anhebung der Hürde für Mitgliedstaaten zur Vorlage eines Entwurfes für einen Rechtsakt wird die Kommission jedoch indirekt gestärkt. Konnte bisher in der PJZS ein einzelner Mitgliedstaat eine Gesetzesinitiative vorlegen, bedarf es dazu nunmehr eines Viertels der Mitgliedstaaten für einen solchen Vorschlag.

Die primärrechtliche Anerkennung der Kompetenz des Europäischen Rates zur Festlegung strategischen Leitlinien für die gesetzgeberische und operative Programmplanung in der ZJIP (Art. 68 AEUV) hingegen formalisiert die faktisch bereits bestehende Einschränkung der Initiativfunktion der Kommission. Bereits 1999 begründete der Europäische Rat mit dem »Tampere Programm« die Praxis, fünfjährige Arbeitsprogramme für den RFSR zu erlassen, die dann von der Kommission durch konkrete Gesetzesinitiativen umgesetzt werden.

Durchführung von EU-Recht: Verbesserte Evaluierung, stärkere Sanktionierung

Die Zusammenführung der justiz- und innenpolitisch relevanten Teilpolitiken in einem Titel zieht auch die Ausweitung der Kontrollkompetenzen der Kommission als »Hüterin der Verträge« auf den Bereich der PJZS nach sich. Konkret darf die Kommission mit Inkrafttreten der Lissabonner Reformen Vertragsverletzungsverfahren gegen die Mitgliedstaaten zum Beispiel bei mangelhafter oder fehlender Umsetzung von Rechtsakten einleiten. Dies war bisher nur in den Bereichen des Titel IV des heutigen EGV möglich.

Diese neue Kontrollkompetenz der Kommission gilt während einer Übergangsfrist von fünf Jahren dennoch nicht für Rechtsakte, die vor dem Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages beschlossen wurden. Vor Ablauf dieser Übergangsfrist kann die Kommission ihre Rechte nur geltend machen, wenn diese Rechtsakte geändert oder ergänzt werden (Art. 10 Übergangsprotokoll).

Die Bedeutung dieser Reform ist weitreichend: Die Diskrepanz zwischen den Fortschritten bei der Annahme von EU-Maßnahmen und deren unvollständiger oder verzögerter Durchführung durch die Mitgliedstaaten ist ein generelles Problem in der ZJIP, durch fehlende Sanktionsmaßnahmen ist diese Diskrepanz in der PJZS jedoch besonders groß.⁶¹

Ergänzend dazu sehen die neuen Verträge explizit die Kompetenz zum Erlass von Maßnahmen für eine regelmäßige gemeinschaftliche Bewertung der Durchführung der Unionspolitik durch die Kommission und Mitgliedstaaten (Art. 70 AEUV). In der Praxis evaluiert die Kommission bereits seit einigen Jahren erstens die fristgerechte Annahme von Maßnahmen auf EU-Ebene im Rahmen der langfristigen Zielsetzung für den RSFR, die in fünfjährigen Legislativprogrammen festgeschrieben ist. Zweitens bewertet die Kommission die Durchführung dieser Maßnahmen durch die Mitgliedstaaten.

Durch regelmäßige Evaluierungen soll sowohl die Durchführungsquote der Mitgliedstaaten als auch die Qualität der Durchführung erhöht werden, um eine EU-weit einheitliche Anwendung von EU-Recht zu gewährleisten. Nicht zuletzt wirken diese Bewertungen als »Warnschüsse« an diejenigen Mitgliedstaaten, die mit der Umsetzung hinterherhinken und beugen somit Vertragsverletzungsverfahren vor.

Stärkung des EP, der nationalen Parlamente und des EuGH

Die schrittweise, über die Vertragreformen der letzten zwei Jahrzehnte hinweg vollzogene *Stärkung des Europäischen Parlaments* im Rechtsetzungsprozess und nunmehr auch die Aufwertung der Rolle der nationalen Parlamente und des EuGH für den gesamten Titel V gelten als Zeichen der Demokratisierung dieses sensiblen Politikfeldes.

In weiten Teilen der Grenzschutz-, illegale Einwanderungs- und Asylpolitik sowie der zivilrechtlichen Zusammenarbeit ist das Europäische Parlament bereits jetzt Ko-Gesetzgeber auf Augenhöhe mit dem Rat. Durch die im Lissabonner Vertrag vorgesehene Ausweitung des Mitentscheidungs- und des Zustimmungsverfahrens auf die PJZS und auf den Bereich der legalen Einwanderung wird das Parlament nochmals deutlich gestärkt. Das Parlament kann insbesondere auch über den Aufbau, die Verantwortlichkeit und die Kompetenzausgestaltung der EU-Agenturen Europol und Eurojust mitentscheiden. Bisher wurden die EU-Abgeordneten in diesen Fragen vom Rat vor der Annahme eines Rechtsaktes nur angehört.

Erfahrungsgemäß lässt der Übergang zum Mitentscheidungsverfahren mittelfristig Konflikte zwischen Rat und EP und entsprechende Verzögerungen im Gesetzgebungsprozess in den genannten Bereichen erwarten. Solche interinstitutionellen Konflikte weisen zwei Dimensionen auf. Einerseits handelt es sich um Machtkämpfe zwischen den beiden Institutionen. Durch den Übergang zum Mitentscheidungsverfahren, sehen sich die Regierungen im Rat mit einem Machtverlust zu Gunsten des Parlamentes konfrontiert. Über zwei Jahrzehnte haben Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten Entscheidungen in der europäischen Innen- und Justizpolitik weitgehend unter sich ausgehandelt.⁶² Eine Auseinandersetzung dieser Akteure mit parlamentarischen Akteuren und Positionen war bisher gering. Es gilt über Jahrzehnte gewachsene Denk- und Verhaltensmuster der nationalen Beamten in den Arbeitsgruppen an die veränderten Machtverhältnisse und neuen interinstitutionellen Verfahren anzupassen.

Hinzu kommt eine inhaltliche Konfliktdimension. Neben der Gewährleistung der Sicherheit der EU-Bürger und Drittstaatenangehöriger in der EU, sehen Parlamentarier einen wichtigen Teil ihrer Aufgabe im Schutz der Menschen- und Bürgerrechte. Die Ratsakteure aus den

⁶¹ Europäische Kommission, Bericht über die Umsetzung des Haager Programms im Jahr 2006, KOM(2007) 373 endgültig.

⁶² Zwar führte erst der Vertrag von Maastricht (1992) die ZJIP als formales Politikfeld der EU ein, vorher arbeiteten die Mitgliedstaaten jedoch bereits intensiv im Rahmen der der Trevi- und Schengenkooperation zusammen.

nationalen Innenministerien bringen in der Regel eine stärker sicherheits- und kontrollorientierte Grundhaltung im Spannungsfeld zwischen der Gewährleistung bürgerlicher Freiheiten und innerer Sicherheit mit.

Bereits der Übergang zum Mitentscheidungsverfahren in der Asyl, Migrations-, Visa- und Grenzkontrollpolitik (seit 2005) zeigte, dass daher die Kompromissbereitschaft der Akteure im Rat gegenüber dem Parlament zumindest anfänglich begrenzt ist. In einer Reihe von Dossiers in denen das Parlament selbstbewusst seine neuen Mitentscheidungsrechte geltend machte, zu Verzögerungen, gescheiterten Kompromissen und entsprechend hohen politischen Frustrationskosten. Schwierig gestalteten sich beispielsweise die interinstitutionellen Verhandlungen über das Gesetzespaket zur Reform des Schengener Informationssystems⁶³ oder die Verhandlungen über die so genannte Rückführungsrichtlinie⁶⁴. Ähnliche Konfliktmuster sind mittelfristig auch für die PJZS zu erwarten.

Einen Vorgeschmack darauf gaben in den letzten zwei Jahren die Auseinandersetzung zwischen Rat und EP über den Zugang von Strafverfolgungsbehörden zum neu einzurichtenden Visa-Informationssystem (VIS). Wie erwähnt, wird das EP bisher in der PJZS formal zur Annahme von Rechtsakten nur angehört. Einige Gesetzesprojekte, wie das VIS, bestanden jedoch aus mehreren Legislativvorschlägen, die ihre rechtlichen Grundlagen teils in der Visa- und Grenzschutzpolitik (Mitentscheidungsverfahren), teils in der Polizeizusammenarbeit (Anhörungsverfahren) hatten, inhaltlich jedoch zusammengehören und entsprechend zeitnah verabschiedet werden mussten. Das EP verhandelte diese Legislativvorschläge als Paket. In solchen Fällen verknüpfte das EP seine Zustimmung zu den im Mitentscheidungsverfahren verhandelten Gesetzesvorschlägen mit denen im Konsultationsverfahren verhandelten Gesetzesakten und weitete damit de facto sein Mitentscheidungsrecht auf die PJZS aus. In solchen Fällen kam es immer wieder zu Verzögerungen in der Verabschiedung der Rechtsakte.⁶⁵

Eine beträchtliche Stärkung erfährt das EP auch in der auswärtigen Dimension des RSFR: nunmehr sind alle internationalen Übereinkommen zustimmungspflichtig, die Bereiche betreffen, in denen sich der Erlass interner Vorschriften nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren oder dem Zustimmungsverfahren vollzieht (Art. 218 AEUV). Damit muss das EP zukünftig auch Übereinkommen wie dem umstrittenen Abkommen zwischen der EU und den Vereinigten Staaten über den Austausch von Fluggastdaten zustimmen.

Nicht der Kontrolle des EP unterliegt, wie bereits erwähnt, die Einleitung des Mechanismen der vereinfachten Verstärkten Zusammenarbeit für den RFSR (siehe oben). Dies ist eine Ausnahme vom üblichen Zulassungsprozedere nach Art. 329 Abs. 1 AEUV, das die Zustimmung des EP zur Aktivierung solcher Mechanismen vorsieht.

Die *nationalen Parlamente* der EU-Mitgliedstaaten werden über die generelle Aufwertung ihrer Rolle in der EU Politik⁶⁶ durch die Reformen des Lissabonner Vertrags hinaus im Bereich der Justiz- und Innenpolitik besonders gestärkt. Im Bereich der PJZS beträgt die Auslöseschwelle zur Überprüfung des Subsidiaritätsprinzips nur ein Viertel der Stimmen der nationalen Parlamente (anstelle eines Drittels wie in den anderen Politikbereichen). Zudem werden die Parlamente zusammen mit dem Europäischen Parlament an der Kontrolle der Tätigkeiten Eurojolls sowie an der Bewertung der Tätigkeiten Eurojusts beteiligt. Die konkrete Ausgestaltung dieser Kontrollrechte wird durch sekundärrechtliche Verordnungen geregelt.

⁶³ Verordnung (EG) Nr. 1986/2006, Verordnung (EG) Nr. 1987/2006 sowie Beschluss 2007/533/JI des Rates.

⁶⁴ Europäische Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, KOM(2005) 391 endgültig.

⁶⁵ Nach Ansicht der Mehrzahl der Akteure im Rat überschritt das EP durch diese Praxis seine primärrechtlich fixierten Befugnisse in der PJZS.

⁶⁶ Für eine Kurzzusammenfassung siehe Daniela Kietz, Die nationalen Parlamente im Lissabonner Vertrag, in: Julia Lieb, Andreas Maurer & Nicolai von Ondarza (Hg.), Der Vertrag von Lissabon: Kurzkomentar, Diskussionspapier der FG1, 2008/07, S.29-30.

Den Parlamenten werden außerdem besondere Informationsrechte in der ZJIP zugeteilt. Dies betrifft zum einen Informationen über die Bewertung der Durchführung der Unionspolitik durch die Behörden der Mitgliedstaaten, zum anderen über die Aktivität eines neu einzusetzenden ständigen Ausschusses im Rat, der die operative Zusammenarbeit der mit der Gewährleistung der Inneren Sicherheit befassten Behörden der Mitgliedstaaten koordinieren soll.

Die Kompetenzen des EuGH sind gegenwärtig in den Bereichen des Titel IV EGV und des Titel VI EUV beschränkt. Im Bereich des Titel IV EGV dürfen nur letztinstanzlich entscheidende Gerichte dem EuGH Ersuchen zur Vorabentscheidung vorlegen. In Titel VI EUV, d.h. der PJZS, kann jeder Mitgliedstaat eigens entscheiden, ob seine Gerichte Ersuchen zur Vorabentscheidung vorlegen dürfen; zudem ist kein Vertragsverletzungsverfahren vorgesehen. Diese Beschränkungen werden durch den Lissabonner Vertrag für alle nach seinem Inkrafttreten verabschiedeten Rechtsakte abgeschafft. Einzig die Regel, dass der EuGH keine Zuständigkeit für die Überprüfung der Gültigkeit und Verhältnismäßigkeit von Maßnahmen nationaler Strafverfolgungsbehörden hat, besteht fort.

Jedoch gelten diese neuen Kompetenzen im Bereich der PJZS während einer Übergangsfrist von fünf Jahren nicht für Rechtsakte, die vor dem Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages beschlossen wurden. Vor Ablauf dieser Übergangsfrist kann der EuGH seine Rechte nur geltend machen, wenn diese Rechtsakte geändert oder ergänzt werden (Art. 10 Übergangsprotokoll).

Neue Institutionen und Stärkung Europols sowie Eurojusts

Um dem Gesetzgeber größeren Spielraum bei der Definition der Zuständigkeiten Eurojusts und Europols zu geben, sind die entsprechenden Vertragspassagen deutlich allgemeiner gehalten als im bisherigen Primärrecht. Gleichzeitig wird insbesondere Eurojust mit mehr operativen Befugnissen ausgestattet. Die Behörde darf beispielsweise zukünftig strafrechtliche Ermittlungen selbstständig einleiten und Strafverfolgungen vorschlagen. Die Erweiterung der operativen Befugnisse soll durch die stärkere demokratische Kontrolle der Behörden durch das EP und die nationalen Parlamente und der gerichtlichen Kontrolle durch den EuGH begleitet werden.

Der Vertrag führt zwei neue Institutionen ein. Die operative, grenzüberschreitende Zusammenarbeit der mitgliedstaatlichen Behörden untereinander und mit den EU-Behörden (u.a. Europol, Eurojust, Frontex) im Bereich Polizeikooperation, Grenzschutz etc. wurde in der Vergangenheit häufig als ineffizient, intransparent und unzuverlässig kritisiert. Zur einheitlichen Koordinierung und Kontrolle der stark zersplitterten Zusammenarbeit wird daher ein ständiger Fachausschuss im Rat eingeführt (genannt »COSI«). Dessen Zusammensetzung, konkrete Kompetenzen und Verhältnis zu den anderen Ratsgremien müssen im Rahmen der Umsetzung des Vertrages geklärt werden.

Zudem ermöglicht der Vertrag erstmals die Einrichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft (auf Grundlage Eurojusts) durch einen einstimmigen Ratsbeschluss und nach Zustimmung des EP. Ihre Kompetenz ist auf die Bekämpfung von Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union beschränkt, kann aber auf Bereiche der grenzüberschreitenden Schwerekriminalität ausgeweitet werden.

Ausweitung der Opt-Outs/Opt-Ins

Das Vereinigte Königreich (VK), Irland und Dänemark behalten ihre gegenwärtigen, unterschiedlichen Opt-Outs in der Grenzschutz-, Asyl-, Einwanderungspolitik und der zivilrechtlichen Zusammenarbeit. Zusätzlich erhalten sie ein Opt-Out für das nunmehr weitgehend supranationalisierte Feld der polizeilichen und strafrechtlichen Zusammenarbeit. Somit besitzen alle drei Länder ein Opt-Out für die gesamte ZJIP, das als »Ausgleich« für die Aufgabe ihrer bisherigen Vetorechte betrachtet wird.

Im Fall Irlands und des VK handelt es sich technisch um Opt-Ins bzw. »pick-and-choose«-Mechanismen: Beide Länder sind nicht generell von der Teilnahme an dieser Unionspolitik ausgeschlossen, sondern können von Fall zu Fall entscheiden, ob sie an einem Rechtsakt teilnehmen wollen oder nicht. Der Lissabonner Vertrag erlaubt Dänemark, das diese Wahlmöglichkeit bisher nicht hatte, sein Opt-Out ebenfalls in einen solchen Mechanismus der flexiblen Selektion umzuwandeln.

Die entsprechenden Vertragsprotokolle stellen zudem klar, dass die drei Länder an einer Anpassung von Rechtsakten, an deren Annahme sie sich ehemals beteiligt haben, nicht teilnehmen müssen, sondern bei einer Revision dieser Akte ihr Opt-Out geltend machen können. So muss sich das VK nicht zwingend an einer Weiterentwicklung des Europäischen Haftbefehls beteiligen.

Die drei Länder erhalten ihre Opt-out/Opt-in-Möglichkeiten jedoch nicht kostenfrei. Gegenwärtig müssen sie lediglich die administrativen Kosten der Institutionen für Maßnahmen tragen, an denen sie teilnehmen. Mit Inkrafttreten des neuen Vertrags dürfen die Mitgliedstaaten einstimmig und nach Anhörung des Parlaments darüber entscheiden, ob die drei realen »Teilmittglieder« des RSFR sich nicht auch an anderen Kosten beteiligen müssen. Ähnliches wird im Falle der Nichtteilnahme eines dieser drei Staaten an einer Anpassung geltenden Rechts realisiert werden. Sollte es rechtlich oder technisch nicht möglich sein, die Änderung eines Rechtsaktes ohne die Teilnahme des VK, Irlands oder Dänemarks umzusetzen, wird nämlich die Gültigkeit des ursprünglichen Rechtsaktes laut dem neuen Vertrag für diese Länder widerrufen. Der Rat wird sich dann mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission entscheiden können, ob das jeweilige Land die direkten finanziellen Folgen seiner Nichtteilnahme an der ursprünglichen Maßnahme tragen muss.

Anpassung von Primärrecht und politischer Praxis

In der Wahrnehmung der Bürger und politischen Akteure haben die seit dem Ende des kalten Krieges ohnehin hohen Herausforderungen der EU-Mitgliedstaaten im Umgang mit der regulären und irregulären Einwanderung sowie der transnationalen Kriminalität und des Terrorismus haben durch den Abbau der EU-Binnengrenzen an Bedeutung hinzugewonnen. Das gemeinsame Vorgehen der EU in Fragen der Einwanderungs-, der Asyl-, der Außengrenzschutzpolitik und die Förderung der grenzüberschreitenden polizeilichen und strafrechtlichen Zusammenarbeit stehen hoch auf der europäischen Politikagenda. Unterstützt durch die institutionellen Reformen der Verträge von Amsterdam und Nizza hat sich der Rechtsbestand in der ZJIP in den letzten Jahren stark vergrößert.

Durch die rapide Entwicklung dieses Politikbereiches spiegeln die derzeitigen Vertragsregelungen die Realität der politischen Praxis in diesen einzelnen Politikbereichen nur bedingt wieder. Daher werden alle Teilbereiche der ZJIP durch die Lissabonner Reformen generalüberholt und dabei häufig bereits bestehende, bewährte Praktiken und Kompetenzerweiterungen nachträglich primärrechtlich formalisiert sowie unangefochtene Grundsätze und Prinzipien klar im Primärrecht formuliert.

In diesem Sinne betonen die neuen Verträge (Art. 67 Abs. 1 AEUV), dass in dem RSFR trotz der fortschreitenden Integration die verschiedenen Rechtsordnungen – und Traditionen der Mitgliedstaaten geachtet werden müssen. Dadurch wird der in der Praxis unangefochtene Konsens, dass in diesem aus der Perspektive der Grund- und Bürgerrechte hochsensiblen und durch stark variierende Rechtstraditionen und -ordnungen geprägten Feld nationale Rechtsbestimmen nur begrenzt harmonisiert werden sollen, auch primärrechtlich fixiert.

Auch die primärrechtliche Anerkennung der Kompetenz des Europäischen Rates zur Festlegung strategischer Leitlinien für die gesetzgeberische und operative Programmplanung in der ZJIP (Art. 68 AEUV) formalisiert lediglich die bereits mit dem »Tampere Programm« 1999 begründete Praxis, fünfjährige Arbeitsprogramme für den RSFR zu erlassen.

Ähnlich verhält es sich mit dem in den neuen Verträgen vorgesehenen Erlass von Maßnahmen für eine regelmäßige gemeinschaftliche Bewertung der Durchführung der Unionspolitik in der ZJIP durch die Kommission und Mitgliedstaaten (Art. 70 AEUV). Solche detaillierten und regelmäßigen Evaluierungen der Umsetzung des Tampere- und Haager Programms durch die Kommission finden bereits seit einigen Jahren statt.

Viele der primärrechtlichen Neuerungen des Vertrags im Bereich der Asyl- und Zuwanderungspolitik verleihen der jetzigen politischen Praxis eine sichere Rechtsgrundlage. Dies gilt insbesondere für die Maßnahmen zur Förderung der Integration von Immigranten (Art. 79 Abs. 4 AEUV); die Schaffung eines gemeinsamen europäischen Asylsystems sowie dessen Bausteine (Art. 78 Abs. 2 AEUV); das Vorhaben einer gemeinsamen europäischen Einwanderungspolitik sowie deren normative Ziele (Art. 79 Abs.1 AEUV); und das Abschließen von Rückübernahmeabkommen mit Drittländern seitens der EU (Art. 79 Abs. 3 AEUV). Im Bereich der legalen Einwanderung wird die Kompetenz der Mitgliedstaaten, über das Ausmaß der nationalen Wirtschaftszuwanderung selbstständig zu entscheiden, seit längerer Zeit politisch anerkannt. Dies wird auch jetzt im Primärrecht verankert (Art 79 Abs. 5 AEUV).

Im Bereich der strafrechtlichen Zusammenarbeit bestätigten die neuen Verträge die bereits intensiv praktizierte gegenseitige Anerkennung gerichtlicher und außergerichtlicher Entscheidungen explizit als Grundsatz der zivil- und strafrechtlichen Zusammenarbeit in der EU (Art. 67 Abs. 3 und 4; Art. 81 Abs.1; Art. 82 Abs. 1). In der Praxis legte bereits der Europäische Rat von Tampere 1999 die gegenseitige Anerkennung von Gerichtsurteilen und Beschlüssen als Grundlage der Kooperation in diesem Feld fest. Eine vollständige Harmonisierung des historisch gewachsenen und zwischen den Mitgliedstaaten stark divergierenden materiellen Strafrechts und des Strafverfahrensrechts wird mehrheitlich abgelehnt.

Um die Voraussetzung der grenzüberschreitenden Anerkennung von gerichtlichen Beschlüssen und der operativen Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten zu schaffen, dürfen künftig Teile des nationalen Strafverfahrensrechts (Zulässigkeit von Beweismitteln, Rechte des Einzelnen im Strafverfahren etc.) des materiellen Strafrechts (Festlegung von Straftaten und Strafausmaß) mittels Mindestvorschriften zumindest angeglichen werden.

Die Eigenmittel der Union

Peter Becker

Vertragsgrundlage	Art. 310 bis Art. 319 AEUV
Wichtigste Reformen	<ul style="list-style-type: none">▪ Aufnahme des mehrjährigen Finanzrahmens in das europäische Primärrecht▪ Abschaffung der Unterscheidung zwischen obligatorischen und nicht-obligatorischen Ausgaben und damit gleichberechtigte Mitentscheidung des EP an allen Ausgaben der EU

Mit dem Vertrag von Lissabon wird erstmals ein seit 1988 erprobtes und lediglich über eine Interinstitutionelle Vereinbarung der drei EU-Organen Rat, Kommission und EP rechtlich abgesichertes Verfahren in das europäische Primärrecht aufgenommen. In Art. 312 AEUV wird das Instrument der Finanziellen Vorausschau unter dem neuen Namen «Mehrjähriger Finanzrahmen» in das europäische Vertragsrecht aufgenommen. Der Finanzrahmen soll eine Mindestlaufzeit von fünf Jahren haben und den Rahmen für Einnahmen und Ausgaben der EU vorgeben, in den sich die Jahreshaushalte der Union einpassen müssen. In dem Finanzrahmen werden die jährlichen Obergrenzen der auf die Haupttätigkeitsbereiche der Union begrenzten Ausgabenkategorien festgeschrieben. Damit soll die finanzielle Basis der Union für einen mittelfristigen Zeitraum gesichert und somit eine gewisse finanzielle Vorhersehbarkeit und Stabilität gewährleistet werden. Diesem Ziel dient auch die Regelung, dass Rat, Parlament und Kommission während des gesamten Verfahrens zur Annahme des Finanzrahmens zusammen arbeiten sollen.

Wie bisher soll die Finanzierung der EU durch einen einstimmig zu verabschiedenden Eigenmittelbeschluss vereinbart werden, der nach Anhörung des Europäischen Parlaments von den nationalen Parlamenten ratifiziert werden muss (Art. 311 AEUV). Dabei soll die EU mit den erforderlichen Finanzmitteln ausgestattet werden, um die ihr übertragenen Aufgaben durchführen und die angestrebten Ziele erreichen zu können. Allerdings wurde eine besondere Passerelle-Klausel aufgenommen, nach der der Europäische Rat einstimmig entscheiden kann, dass der Rat künftig mit qualifizierter Mehrheit über den mehrjährigen Finanzrahmen entscheiden soll.

Die bisherige Unterscheidung zwischen obligatorischen und nicht-obligatorischen Ausgaben wird durch die Abschaffung der Kategorie »obligatorische Ausgaben« entfallen. Damit wird ein ständiger Konfliktherd zwischen Europäischem Parlament und Ministerrat endgültig beigelegt und die Mitbestimmungsmöglichkeit des Parlaments im jährlichen Haushaltsverfahren deutlich gestärkt, insbesondere in Bezug auf die Agrarausgaben.

Die Haushalts- und Finanzierungsgrundsätze, die zum Teil bisher bereits im EG-Vertrag und der Haushaltsordnung geregelt worden waren, werden auch im Vertrag von Lissabon aufgeführt. Hierzu gehören der Grundsatz der Jährlichkeit, das Prinzip des Haushaltsausgleichs bzw. das Verbot der Verschuldung, der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung, die Festlegung des Euro als Rechnungseinheit sowie regelmäßige Trilogtreffen im Rahmen des jährlichen Haushaltsverfahrens.

Energie- und Klimapolitik

Oliver Geden

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

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

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

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

In zwei energiepolitisch sehr wichtigen, von der EU bislang jedoch vernachlässigten Handlungsfeldern könnte der Reformvertrag aber zu wichtigen Impulsen führen. Zum einen wird erstmals auf die Gültigkeit des Solidaritätsprinzips auch in Fragen der Energieversorgung hingewiesen (nicht nur in Art. 194 AEUV, sondern auch in Art. 122 AEUV). Zum anderen wird auch die Förderung der grenzüberschreitenden Verknüpfung der mitgliedstaatlichen Energienetze durch »Interkonnektoren« explizit zu einem Ziel der europäischen Energiepolitik erhoben (ebenfalls in Art. 194).

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

Die Umsetzung des Reformvertrages

Andreas Maurer

Vertragsgrundlagen	Siehe hierzu die tabellarischen Übersichten im Text
Wichtigste Reformen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Der Lissabonner Vertrag erteilt an die EU-Organe zahlreiche Aufträge zur Umsetzung fachpolitischer, aber auch interorganspezifischer Kompetenzfragen. ▪ Rasche Umsetzungsmaßnahmen sind im Hinblick auf das Wirksamwerden der Europäischen Bürgerinitiative, den Haushaltsbestimmungen und den Übergangsbestimmungen hinsichtlich der Gültigkeit des Komitologiebeschlusses von 2006 erforderlich. ▪ Umsetzungsmaßnahmen, die im Anschluss an die Wahlen zum Europäischen Parlament (EP) angegangen werden müssen, betreffen Fragen der GASP/GSVP, des Verhältnisses zwischen dem Europäischen Parlament, dem Europäischen Rat, dem Ministerrat, der Kommission, dem Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik (HVU-ASP). ▪ Infolge der Einrichtung des Amtes des HVU-ASP sowie der Schaffung eines Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) müssen Parlament, Rat und Kommission Vereinbarungen organkompetenzieller sowie haushaltsrechtlicher Art treffen.

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.

Damit nimmt der im Vertrag von Nizza im Jahr 2000 mehr als unbefriedigende, institutionelle Reformprozess der auf XXL-Format angewachsenen EU 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 beiden neuen Verträge demokratischer, handlungsfähiger und effektiver arbeiten kann.

Allein: Gegenüber allen anderen europäischen Vertragsrevisionen (Luxemburg/Einheitliche Europäische Akte 1985/87, Vertrag von Maastricht 1991/93, Vertrag von Amsterdam 1997/99, Vertrag von Nizza 2000/03) zeichnet sich der Lissabonner Vertrag durch eine Vielzahl unbestimmter bzw. offen gehaltener Regelsätze aus, deren präzise Bestimmung, funktionale Reichweite und kompetenzielle Eingriffstiefe und Rechtsverbindlichkeit erst über konkrete Umsetzungsmaßnahmen der EU-Organe mit Leben gefüllt werden können.

Dies betrifft in erster Linie die Zusammenarbeit zwischen den EU-Organen, 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. Darüber hinaus gibt der Lissabonner Vertrag aber auch eine Serie von Umsetzungsakten in Auftrag, die Einzelbestimmungen betreffen in den Bereichen der Justiz- und Innenpolitik (Art. 85, 86

und 88 AEUV zu den Grundlagen von Eurojust, der Europäischen Staatsanwaltschaft und zu Europol), des Datenschutzes und der hierzu einzurichtenden »unabhängigen Behörden« (Art. 39 EUV und Art. 16 AEUV) und des Umgangs mit vertraulichen Daten und Akten betreffen (Art. 16 AEUV in Verbindung mit dem Interinstitutionellen Abkommen vom 20. November 2002 über den Zugang des Europäischen Parlaments zu sensiblen Informationen des Rates im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik).

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, das im Verlauf der Investitur der nächsten Kommission zwischen Juni und Oktober 2009 ausgehandelt werden muss.

Es gibt demnach viele Elemente des Reformvertrages, die relativ offen angelegt sind und daher im Verlauf seiner Ratifikation konkreter Umsetzungsschritte bedürfen. Denn ähnlich wie andere Vertragsreformen stellt der Lissabonner Vertrag insbesondere im Bereich der Institutionen- und Verfahrenspolitik »nur« eine neue »Gelegenheitsstruktur« für europapolitische Akteure in den Organen der EU und der Mitgliedstaaten dar, die Anreize, aber keine Garantien, für ein demokratischeres, transparenteres und effizienteres Handeln der EU liefert.

Die neuen Verfahren und die Zukunft der Komitologie

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. 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, im Vergleich zu den Demokratisierungseffekten im Europäischen Parlament, unentschieden aus, da hier vieles von der noch unklaren Feinjustierung des Verhältnisses zwischen dem Europäischen Rat, dem Rat »Allgemeine Angelegenheiten«, dem Rat für Auswärtige Beziehungen und den verbleibenden Fachministerräten sowie der Organisation der Vorsitze innerhalb dieser Teilformationen des Rates abhängen 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. Hieraus ergibt sich ein Umsetzungsauftrag, der nur in Form eines Beschlusses des Europäischen Parlaments und des Rates angenommen werden kann:

Thema	Verfahren	Umsetzungsfrist
Europäisches Bürgerbegehren (Art. 11(4) EUV)	Verfahrensgrundlage: Art. 24 AEUV	Umsetzung: Unmittelbar nach Inkrafttreten des LV

Zur Vereinfachung der Entscheidungsverfahren wird das Mitentscheidungsverfahren als »ordentliches Gesetzgebungsverfahren« zur Regel.

Art. 290 AEUV schafft die Grundlage für einen neuen Normtyp: Denn nach dieser Bestimmung können Parlament und Rat in ihren Gesetzgebungsakten der Kommission die Befugnis übertragen, »Rechtsakte ohne Gesetzescharakter mit allgemeiner Geltung zur Ergänzung oder Änderung bestimmter nicht wesentlicher Vorschriften des betreffenden Gesetzgebungsaktes zu erlassen.« Diese die »delegierten« bzw. Umsetzungsakte der Kommission autorisierenden Gesetzgebungsakte müssen »Ziele, Inhalt, Geltungsbereich und Dauer der Befugnisübertragung ausdrücklich« festlegen. Auf einer weiteren Stufe der Umsetzung europäischen Rechts legt Art. 291 AEUV die Grundlage für Maßnahmen des Europäischen Parlaments und des Rates, die zum Erlass »einheitlicher Bedingungen für die Durchführung der verbindlichen Rechtsakte der Union« in den Mitgliedstaaten notwendig werden können. Demnach »legen das Europäische Parlament und der Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren durch Verordnungen im Voraus allgemeine Regeln und Grundsätze fest, nach denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren.« Diese beiden neuen, normtypdefinierenden Vertragsbestimmungen können nun in Konflikt geraten mit den bestehenden, so genannten »Komitologieverfahren« der EG. Denn Art. 9 des Lissabonner Vertragsprotokolls über die Übergangsbestimmungen legt fest, dass die »Rechtsakte der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union, die vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon auf der Grundlage des Vertrags über die Europäische Union angenommen wurden, [...] so lange Rechtswirkung [behalten], bis sie in Anwendung der Verträge aufgehoben, für nichtig erklärt oder geändert werden. [...]«. Diese Übergangsbestimmung impliziert, dass all jene Komitologiebestimmungen in Rechtsakten, die im Rahmen des Komitologiebeschlusses von 2006,⁶⁷ also vor dem Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages vereinbart wurden, solange Anwendung finden, bis der jeweilige Gesetzgebungsakt im Lichte des Vertrages aufgehoben, für nichtig erklärt oder geändert wird. Damit entsteht eine Grauzone im Hinblick auf die Frage, zu welchem Zeitpunkt und für welche Zeiträume die Regeln des Komitologiebeschlusses von 2006 angewendet werden. Der Umsetzungsauftrag des Lissabonner Vertrages besteht damit in der Definition eindeutiger Übergangsvorschriften für alle Gesetzgebungsakte, die

- Bestimmungen zu ihrer Umsetzung auf der Grundlage des Komitologiebeschlusses von 2006 enthalten,
- auch nach Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages ihre Gültigkeit behalten sollen, und
- daher auf der Grundlage der Art. 290 und 291 AEUV angepasst werden müssen.

⁶⁷ Vgl. Beschluss des Rates vom 17. Juli 2006 zur Änderung des Beschlusses 1999/468/EG zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse, (2006/512/EG), ABl. Nr. L 200/11 vom 22.7.2006; vgl. hierzu auch: Erklärung des EP, des Rates und der Kommission zum Beschluss des Rates vom 17. Juli 2006 zur Änderung des Beschlusses 1999/468/EG, (2006/512/EC), ABl. Nr. C 255/1 vom 21.10.2006.

Reformen im Europäischen Parlament

Der Lissabonner Vertrag beschränkt die Zahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments auf 751⁶⁸. 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. Auch hieraus ergibt sich ein dringender Umsetzungsauftrag.

Thema	Verfahren	Umsetzungsfrist
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

Damit die Lissabonner Vertragsregeln rechtzeitig zu den Wahlen des Europäischen Parlaments im Juni 2009 angewendet werden können, ist die Dringlichkeit eines entsprechenden Beschlusses als besonders hoch einzuschätzen. Nicht zu vergessen ist hierbei, dass infolge eines solchen Beschlusses auch die nationalen Gesetze über die Durchführung der Europawahlen geändert werden müssen und hierfür ein Zeitraum vorzusehen ist, der sich an den Verfahren in den Mitgliedstaaten richtet.

Haushaltsbestimmungen des Vertrages

Für die Finanzbestimmungen sieht der Lissabonner 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. Auf der zweiten Normstufe wird dann die bisherige finanzielle Vorschau als »mehrjähriger Finanzrahmen« (Art. 312 AEUV) vertraglich verankert. Das Europäische Parlament muss dem mehrjährigen Finanzrahmen mit der Mehrheit seiner Mitglieder zustimmen. Auf der dritten Normstufe wird schließlich der Jahreshaushalt der Union durch das Haushaltsverfahren nach Art. 314 AEUV beschlossen.

Aufgrund dieser eigenständigen Normenhierarchie einerseits, und der neuen, haushaltsintensiven Handlungsmöglichkeiten der Union im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP), besteht der konkrete Umsetzungsauftrag in erster Linie in der Anpassung des zuletzt am 18. Dezember 2007 geänderten, Interinstitutionellen Abkommens über die Haushaltsdisziplin und die wirtschaftliche Haushaltsführung im Hinblick auf den mehrjährigen Finanzrahmen.

⁶⁸ Art. 14 EUV hält nun fest, dass das EP sich aus 750 Abgeordneten »zuzüglich des Präsidenten« zusammensetzt.

Thema	Verfahren	Umsetzungsfrist
Haushaltsdisziplin (Art. 310 (4) AEUV)	Revision des Interinstitutionellen Abkommens über die Haushaltsdisziplin und die wirtschaftliche Haushaltsführung; ggf. unter Einschluss besonderer Bestimmungen über die Finanzierung der GASP und GSVP	Umsetzungsfrist: Nach Inkrafttreten des LV
Mehrjähriger Finanzrahmen (Art. 312 AEUV)	Rat beschließt einstimmig nach Zustimmung des Parlaments <i>Ultimative Bedingung für den Jahreshaushalt</i>	Umsetzungsfrist: Unmittelbar nach Inkrafttreten des LV.
Jahreshaushalt (Art. 313 AEUV)	Abgewandeltes Verfahren in Analogie zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren <i>Da neue, durch den LV geschaffene Organe und Posten eigenständiger Haushaltslinien bedürfen, ist eine interinstitutionelle Vereinbarung vor Aufstellung des Haushalts 2009 notwendig.</i>	Umsetzungsfrist: Unmittelbar nach Inkrafttreten des LV.
GASP: Besonderes Verfahren, um den schnellen Zugriff auf die Haushaltsmittel der Union zu gewährleisten, die für die Sofortfinanzierung von Initiativen im Rahmen der GASP bestimmt sind. (Art. 41(3) EUV)	Rat entscheidet einstimmig nach Anhörung des EP.	Umsetzungsfrist: Nach Inkrafttreten des LV; abhängig von den sachlichen Notwendigkeiten.

Die Beziehungen zwischen dem Parlament, der Kommission und dem Rat in der Außenpolitik der EU

Das Europäische Parlament gewinnt über den Lissabonner Vertrag neue Konsultationsrechte hinzu, die es gegenüber dem Rat, und hierbei insbesondere gegenüber dessen ständigen Vorsitzenden, des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, geltend machen kann. In der Gemeinsamen Handelspolitik und im Bereich der Internationalen Abkommen der Union erhält das Parlament erstmals volle Mitentscheidungsrechte sowie neue Zustimmungsrechte. Hieraus leitet der AEUV auch neue Informationsrechte des Parlaments im Bereich der GHP ab. Die sich aus diesen neuen Zuständigkeiten ableitbaren Interorganverhältnisse zwischen Parlament, Rat und Kommission stellen somit die Grundlage für zwei Umsetzungsaufträge dar:

- des Datenschutzes und der hierzu einzurichtenden »unabhängigen Behörden« (Art. 39 EUV und Art. 16 AEUV)
- und des Umgangs mit vertraulichen Daten und Akten betreffen (Art. 16 AEUV in Verbindung mit dem Interinstitutionellen Abkommen vom 20. November 2002 über den Zugang des Europäischen Parlaments zu sensiblen Informationen des Rates im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik).

Thema	Verfahren	Umsetzungsfrist
Gemeinsame Handelspolitik (Art. 207 AEUV) und Internationale Abkommen (Art. 218 und 219 AEUV)	Ordentliches Gesetzgebungsverfahren für die GHP; Zustimmung oder Konsultation des EP bei Internationalen Abkommen. <i>Zwischen EP und Kommission wird aufgrund beider Vertragsnormen eine Revision der Rahmenvereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament und der Kommission (2005/2076(ACI)) notwendig, insbesondere im Hinblick auf Art. 19 des 2004 geschlossenen Rahmenabkommens zwischen dem EP und der Kommission.</i>	Umsetzungsfrist: Nach Inkrafttreten des LV, im Rahmen der Investitur der neuen EU-Kommission (ca. Sept./Okt. 2009)
Datenschutz (Art. 39 EUV und Art. 16 AEUV)	Ordentliches Gesetzgebungsverfahren Unklar ist die Regelung zur Einrichtung der »unabhängigen Behörden« nach Art. 16 AEUV. Lösungsweg wäre ein Interinstitutionelles Abkommen.	Umsetzungsfrist: Unmittelbar nach Inkrafttreten des LV
Zugang zu sensiblen EU-Dokumententzen (Art. 16 AEUV)	Ordentliches Gesetzgebungsverfahren <i>Notwendig wird eine Revision des Interinstitutionellen Abkommens vom 20. November 2002 über den Zugang des Europäischen Parlaments zu sensiblen Informationen des Rates im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik.</i>	Umsetzungsfrist: Unmittelbar nach Inkrafttreten des LV

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.

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. 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.⁶⁹

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 Ratssystems 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.

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 für Außenbeziehungen. Das Rotationsprinzip wird in Zukunft auf die übrigen Fachministerräte beschränkt, wobei eine Verstetigung der 2007 erstmals getesteten, achtzehnmonatigen, Teampräsidentschaften angestrebt ist. Aus diesen Vorgaben ergibt sich einer Kette von Umsetzungsaufträgen. Im Folgenden werden nur diejenigen Felder aufgelistet, die innerhalb der

⁶⁹ 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 Art. 9e RV stellte das EP zufrieden. Auf dieser Grundlage finden nun Vorgespräche über die Verfahren zur Be- und Ernennung des HVU-ASP statt.

kommenden 18 Monate, d.h. im Vorfeld des Inkrafttretens des Lissabonner Vertrages und unmittelbar danach, im Vorfeld der Wahlen zum Europäischen Parlament im Juni 2009, angegangen werden müssen.

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. 236a AEUV)	Beschluss des Europäischen Rates mit qM	Nach Inkrafttreten des LV
Organisation und Rotation der Ratspräsidentschaft (Art. 16(9) EUV + 236b AEUV + Erklärung Nr. 9)	Beschluss des Europäischen Rates mit qM auf der Grundlage 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
Be- und Ernennung des HVU-ASP (Art. 18.1 EUV) in Verbindung mit Beschäftigungsbedingungen des HVU-ASP (Art. 243 AEUV)	Beschluss des Europäischen Rates mit qM Beschluss des Rates mit qM mit Zustimmung des Präsidenten der Kommission und des Europäischen Parlaments	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.
Europäischer Auswärtiger Dienst (Art. 27.3 EUV)	Einstimmiger Beschluss des Rates auf Vorschlag des HVU-ASP, nach Zustimmung des EP und Zu-	Nach Inkrafttreten des LV Erklärung Nr. 15 sieht die Vorbereitungsarbeiten ab Unterzeichnung des LV vor.

	stimmung der Kommission	Andererseits kann der Vorschlag nur erfolgen, wenn der HVU-ASP im Amt ist, und zwar in beiden Funktionen (in Rat und Kommission).
Geschäftsordnung des Europäischen Rates (Art. 236.3 AEUV)	Beschluss des Europäischen Rates mit eM	Nach Inkrafttreten des LV
Ernennung des Generalsekretär des Rates (Art. 240.2 AEUV) Beschäftigungsbedingungen (Art. 243 AEUV)	Beschluss des Rates mit qM	Nach Inkrafttreten des LV Erwartet wird eine Nominierung im 2. Hj. 2008 Unklar: Mandatslaufzeit
Geschäftsordnung des Rates (Art. 240.3 AEUV)	Beschluss des Rates mit eM	Nach Inkrafttreten des LV

Umsetzung der Europäischen Bürgerinitiative

Stefan Vogel

Rechtliche Grundlagen	Art. 11(4) EUV und Art. 24 AEUV
Wichtigste Reformen	Einführung der Europäischen Bürgerinitiative

Der Vertrag von Lissabon schafft ein neuartiges direktdemokratisches Instrument in Form der Europäischen Bürgerinitiative (EBI). Damit kann die Europäische Kommission aufgefordert werden, im Rahmen ihrer Befugnisse einen Rechtsakt zu einem Thema vorzuschlagen, zu dem es nach Ansicht der Initiatoren eines Rechtsakts bedarf, um die Verträge umzusetzen. Notwendig sind hierzu die Unterschriften von einer Million Unionsbürger, die Staatsangehörige einer erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten sind. Diese Bestimmungen des Artikels 11 (4) EUV werden durch Artikel 24 AEUV ergänzt, der einen Umsetzungsauftrag erteilt. Demnach sollen der Ministerrat und das Europäische Parlament im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren die Verfahren und Bedingungen, die für Europäische Bürgerinitiativen gelten, durch Verordnungen festlegen. Erst durch diese Umsetzungsverordnungen werden Europäische Bürgerinitiativen tatsächlich ermöglicht.

Gegenstände der Umsetzungsverordnung

Da die Bestimmungen des Vertrags von Lissabon zur EBI relativ vage sind, müssen in der Umsetzungsverordnung zahlreiche Regelungen getroffen werden. Zwei wichtige Fragen sind dabei zu beantworten (zur rechtswissenschaftlichen Diskussion der beiden Fragen siehe Europäische Bürgerinitiative):

1. Ist die Kommission verpflichtet eine Gesetzesinitiative vorzulegen, wenn eine EBI eine Million Unterschriften von Unionsbürgern aus einer erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten gesammelt hat?
2. Können Europäische Bürgerinitiativen auch Änderungen der europäischen Verträge fordern?

Außerdem muss die Umsetzungsverordnung folgende Fragen beantworten:

- Wie viele Mitgliedstaaten stellen eine »erhebliche Anzahl von Mitgliedstaaten« dar?
- Wie sind die Unterschriften auf diese Mitgliedstaaten zu verteilen?

(Zwei Modelle sind denkbar. **Modell 1** legt eine Mindestanzahl an Mitgliedstaaten und eine Mindestanzahl an Unterschriften für jeden dieser Mitgliedstaaten fest, zum Beispiel: »in mindestens neun Mitgliedstaaten müssen jeweils mindestens 50.000 Unterschriften gesammelt werden«. Gemäß dieser Beispielregelung müssten 450.000 Unterschriften von Staatsangehörigen dieser neun Mitgliedstaaten geleistet werden, für die restlichen 550.000 Unterschriften würde es keine Rolle spielen, aus welchen Mitgliedstaaten diese kämen. **Modell 2** bestimmt eine Höchstanzahl an Unterschriften pro Mitgliedstaat, zum Beispiel: »pro Mitgliedstaat werden höchstens 200.000 gesammelte Unterschriften berücksichtigt«. Aus der Höchstzahl ergibt sich zugleich, wie viele Mitgliedstaaten mindestens benötigt werden; im Beispiel sind es fünf. Für das **Modell 1** wäre es auch möglich anstatt der absoluten Anzahl an Unterschriften einen relativen Wert vorzuschreiben, nämlich den Anteil der Unterschreibenden an der wahlberechtigten Bevölkerung eines Mitgliedstaates. Eine Beispielregelung dafür wäre: »in mindestens neun Mitgliedstaaten müssen Unterschriften von jeweils mindestens 0,3 Prozent der wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger dieses Mitgliedstaates gesammelt werden«.)

- Über welche Rechte verfügen die Initiatoren? (etwa Beratung durch Kommission, Anhörung durch Kommission, Parlament und Rat, Veröffentlichung der Entscheidung der Kommission zum Umgang mit einer EBI in EU-Publikationen, Wiedererstattung der Kosten, Rücknahme der Initiative)
- Welche Pflichten hat die Kommission? (etwa Kontrolle der formalen Richtigkeit einer EBI, Angabe von Gründen für die Ablehnung oder Änderung eines Initiativvorschlags, Einhaltung von Zeitfristen bei der Reaktion auf eine die formalen Anforderungen erfüllende EBI, Anlage eines öffentlichen Verzeichnisses über gegenwärtige und vergangene Europäische Bürgerinitiativen)
- Ist ein Initiativkomitee zu gründen, das die EBI leitet und rechtlich vertritt? Welche Aufgaben kommen diesem zu?
- Wie und bei wem erfolgt die Registrierung einer EBI?
- Wird die rechtliche Zulässigkeit einer EBI vor Beginn der Unterschriftensammlung geprüft oder erst nachdem eine EBI die notwendigen Unterschriften gesammelt hat? Wer führt diese Prüfung durch?
- Müssen die Initiatoren den Entwurf eines Rechtsaktes vorlegen oder genügt ein Vorschlag mit Zielen und konkreten Maßnahmen oder ein Vorschlag nur mit Zielen?
- Muss der Vorschlag einer EBI inhaltlich homogen sein?
- Wie viel Zeit steht den Initiatoren für die Unterschriftensammlung zur Verfügung?
- Wo dürfen die Unterschriften gesammelt werden? (in Amtsstuben, frei, im Internet)
- Wie und durch wen werden die gesammelten Unterschriften verifiziert?

Vorschläge zur Umsetzung

Bisher ist nicht bekannt, wie Kommission, Parlament und Ministerrat die EBI umsetzen wollen. Das Parlament berät gegenwärtig einen Initiativbericht zur Umsetzung der EBI, der von Sylvia-Yvonne Kaufmann im Ausschuss für konstitutionelle Fragen erarbeitet wird (INI/2008/2169). Zur Vorbereitung dieses Berichts organisierte der Ausschuss für konstitutionelle Fragen am 18. September 2008 einen Workshop mit Nichtregierungsorganisationen (NGOs), die sich mit dem Thema Demokratie auseinandersetzen. Insbesondere für den Rat werden mitgliedstaatliche Modelle sicherlich als Vorbilder für die Umsetzung der EBI dienen und jene Mitgliedstaaten, die Bürgerinitiativrechte haben,⁷⁰ werden in einigen Fällen versuchen, ihr Modell auf die europäische Ebene zu übertragen. Einige Vorschläge zur Umsetzung der EBI liegen jedoch bereits vor, so von der direktdemokratisch orientierten NGO *Democracy International*⁷¹ sowie von wissenschaftlicher Seite⁷².

Positionen von Kommission, Parlament und Rat zur Europäischen Bürgerinitiative

Von den drei Institutionen Kommission, Rat und Parlament unterstützt das Parlament die

⁷⁰ Neun Mitgliedstaaten der EU verfügen über ein Instrument, das der EBI entspricht: Italien, Litauen, Niederlande, Österreich, Polen, Rumänien, Slowenien, Spanien und Ungarn.

⁷¹ Democracy International, *10 fundamentals for a citizen-friendly law*, 2005, <<http://www.democracy-international.org/fileadmin/di/pdf/eci/eci-fundamentals.pdf>> (eingesehen am 03.10.2008).

⁷² Siehe Bruno Kaufmann, »If you want a crowd, start a fight. IRI Europe Survey 2004 on how the Initiative & Referendum process can contribute to more and better European democracy«, in: ders./Alain Lamasoure/Jürgen Meyer (Hg.), *Transnational Democracy in the Making*, Amsterdam 2003, S. 15-41 (29) und Johannes W. Pichler/Karim Giese, »Vorschlag für ein Europäisches Initiativverfahren – Anregung zur Umsetzung von Art 8b(4) Vertrag von Lissabon«, in: Johannes W. Pichler (Hg.), *Verändern wir Europa. Die Europäische Initiative – Art 8b(4) Vertrag von Lissabon*, Wien/Graz 2008, S. 189-203.

EBI am stärksten. Das Parlament machte sich für die Übernahme der EBI aus dem Verfassungsvertrag in den Vertrag von Lissabon stark. Die liberale Fraktion zählte die EBI zu den drei Schlüsselinnovationen des Verfassungsvertrages und forderte ihre unverzügliche Umsetzung. Der Petitionsausschuss sprach sich 2004 in einem Initiativbericht (INI/2004/2129) für ein einfaches, klares und transparentes Verfahren für Europäische Bürgerinitiativen aus, das den Bürgern ein effektives Legislativinitiativrecht ermöglicht. Der Ausschuss für konstitutionelle Fragen forderte die Kommission in einem Initiativbericht (INI/2008/2063) im Juni 2008 auf, rasch einen Vorschlag zur Umsetzung der EBI zu erarbeiten, der klare, einfache und nutzerfreundliche Bedingungen für die EBI normiert. Ein Teil der Abgeordneten des Europäischen Parlaments unterstützt die Aufnahme direktdemokratischer Elemente auf europäischer Ebene schon seit zwei Jahrzehnten.

Die Kommission ist der EBI positiv gegenüber eingestellt. Mehrere Kommissare erklärten, dass die EBI das Demokratiedefizit der EU vermindern könne. Die Anfrage des Europaparlamentarier Gay Mitchell an die Europäische Kommission im Mai 2008 ergab, dass die Kommission beabsichtigt so schnell wie möglich nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon einen Umsetzungsvorschlag für die EBI vorzulegen.

Insgesamt sollte die Unterstützung für die EBI jedoch nicht überschätzt werden, denn obgleich es schon seit längerem eine engagierte Minderheit europäischer Akteure gibt, die die Einführung direktdemokratischer Elemente auf europäischer Ebene befürworten, so steht die Mehrheit diesen neutral, in Teilen ablehnend gegenüber. Dies zeigt sich auch daran, dass die Aufnahme der EBI in den Entwurf des Verfassungskonvents erst in letzter Minute auf Basis eines Antrages erfolgte, der nur von einer Minderheit (66 der 219 Konventsmitglieder) unterzeichnet wurde. Zuvor war die Einführung weitergehender direktdemokratischer Elemente in den Konventsentwurf gescheitert.

Umsetzungsmaßnahmen in Deutschland

Peter Becker

Rechtliche Grundlagen	Art. 5 und 12 EUV; Art. 69 und 352 AEUV; Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit; Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union Änderung von Artikel 23, 45 und 93 des GG Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der EU (Begleitgesetz zum Vertrag von Lissabon)
Wichtigste Reformen	Gestärkte Kontroll- und Mitwirkungsrechte von Bundestag und Bundesrat

Mit dem Vertrag von Lissabon erhalten die nationalen Parlamente erstmals direkte und unmittelbare Mitwirkungsrechte am Gesetzgebungsverfahren der EU in Form des sog. Frühwarnmechanismus und eines eigenen Klagerechts vor dem EuGH (siehe auch Nationale Parlamente). Danach können die nationalen Parlamente (in Deutschland sowohl Bundestag als auch Bundesrat) die Gesetzgebungsentwürfe der EU innerhalb von acht Wochen auf die Einhaltung des Subsidiaritäts- und des Verhältnismäßigkeitsprinzips prüfen und gegebenenfalls eine Stellungnahme abgeben. Darüber hinaus können sie über ihre Regierungen vor dem EuGH gegen ein Gesetzgebungsverfahren der EU klagen, sollten ihre Bedenken im nicht aufgenommen worden sein.

Um ihre neuen Rechte wirkungsvoll ausüben zu können, haben auch Bundestag und Bundesrat eine Anpassung ihrer Mitwirkungsrechte in einem Begleitgesetz zum Vertrag von Lissabon erreicht. Das Begleitgesetz zum Vertrag von Lissabon lehnt sich eng an das frühere Begleitgesetz zum Verfassungsvertrag aus dem Jahr 2005 an.

Im Begleitgesetz zum Vertrag von Lissabon werden die Modalitäten für die neuen Mitwirkungsinstrumente von Bundestag und Bundesrat geregelt. Dies betrifft:

- den sogenannten »Frühwarnmechanismus« nach Art. 6 des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit,
- die Subsidiaritätsklage beim Europäischen Gerichtshof nach Art. 8 dieses Protokolls, und
- die Mitwirkungsrechte der nationalen Parlamente im vereinfachten Vertragsänderungsverfahren nach Art. 48 EUV.

Der »Frühwarnmechanismus« bzw. die Subsidiaritätsrüge nach Art. 6 des Subsidiaritätsprotokolls

Die Bundesregierung ist künftig verpflichtet, zu den Legislativentwürfen der EU innerhalb von 2 Wochen nach Beginn der 8-Wochen-Frist dem Parlament eine ausführliche Stellungnahme zu übermitteln. Bundestag und Bundesrat können dann den EU-Entwurf auf einen Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit prüfen, gegebenenfalls eine Stellungnahme verabschieden und diese über ihren jeweiligen Präsidenten-

ten an die EU übermitteln (an die Präsidenten von Kommission, Rat und EP). In diesem Fall müssen sie die Bundesregierung unterrichten.

Die Subsidiaritätsklage nach Art. 8 des Subsidiaritätsprotokolls

Der Bundestag wird künftig zur Klageerhebung über die Bundesregierung gegen die EU wegen eines Verstoßes gegen den Subsidiaritätsgrundsatz verpflichtet sein, wenn eine Minderheit von einem Viertel seiner Mitglieder eine solche Klage vor dem Europäischen Gerichtshof anstrebt. Damit hat sich der Bundestag bei der Ausgestaltung des Klagerechts für ein Minderheitenrecht entschieden, das ansonsten nur für Normenkontrollanträge und die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses besteht.

Die Mitwirkungsrechte im vereinfachten Vertragsänderungsverfahren nach Art. 48 EU-Vertrag

Die nationalen Parlamente erhalten künftig ein Vetorecht beim vereinfachten Vertragsänderungsverfahren. Nach diesem Verfahren reicht künftig ein einstimmiger Beschluss des Rates aus, um den Übergang von einem einstimmigen zu einem mehrheitlichen Beschlussfassungsverfahren im Rat bzw. den Übergang von einem besonderen zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren zu beschließen. Entsprechend der innerstaatlichen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern wird dieses Vetorecht künftig vom Bundestag dann wahrgenommen, wenn ein Verfahren im Schwerpunkt in die ausschließliche Gesetzgebungsbefugnis des Bundes fällt; vom Bundesrat, wenn eine Initiative im Schwerpunkt in die ausschließliche Gesetzgebungsbefugnis der Länder fällt. In denjenigen Fällen, die in den Bereich der geteilten Kompetenzen fallen, müssen Bundestag und Bundesrat gemeinsam entscheiden; bei unterschiedlichen Voten von Bundestag und Bundesrat sind gesonderte Abstimmungsquoten erforderlich.

Konkretisiert werden die Regelungen des Begleitgesetzes in den Geschäftsordnungen von Bundestag und Bundesrat sowie in Vereinbarungen zwischen Bundesregierung und Bundestag bzw. Bundesrat.

In den Verhandlungen zwischen Bundesregierung und dem Bundestag bzw. den Ländern über das Begleitgesetz waren insbesondere zwei Punkte umstritten:

- die Erforderlichkeit einer Grundgesetzänderung zur Einführung des Subsidiaritäts-Klagerechtes als Minderheitenrecht im Bundestag, und
- die genaue Definition des Begriffs »Vorhaben der Europäischen Union«, von der die Verbindlichkeit der Beachtung einer Stellungnahme des Bundesrates durch die Bundesregierung abhängig ist.

In beiden Punkten konnte eine Einigung erzielt werden. Danach werden in Art. 23 und 45 des Grundgesetzes angepasst. In Art. 23 GG wird ein Minderheitenschutz eingeführt, der vorsieht, dass bei Klagen gegen die EU wegen einer Verletzung des Subsidiaritätsprinzips vom Prinzip der einfachen Mehrheit für Beschlüsse des Bundestages abgewichen werden kann. Der Antrag einer Fraktion, eine Klage des Bundestages einzureichen, kann nur mit einer 2/3-Mehrheit im Bundestag überstimmt werden. Durch die Änderung von Art. 45,2 GG wird darüber hinaus ermöglicht, dass die neuen Rechte des Bundestages an den Europaausschuss delegiert werden können.

Der zwischen Bundesregierung und Ländern aufgebrochene, kurzzeitige Konflikt über die Mitwirkungsrechte der Länder in EU-Angelegenheiten war insofern überraschend, weil im Zuge des Ratifizierungsprozesses des Verfassungsvertrags bereits eine Verständigung zwischen Bundesregierung und Ländern erzielt worden war. Diese im Rahmen der Ratifika-

tion des Verfassungsvertrages getroffene Vereinbarung wurde von Seiten der Bundesregierung jedoch in Frage und bedurfte deshalb einer erneuten Verständigung. Die Infragestellung des ursprünglichen Kompromisses durch die Bundesregierung führte zur Drohung der Länder, das Ratifizierungsgesetz nicht wie von der Bundesregierung gewünscht, in einem verkürzten Verfahren anzunehmen, sondern nach dem regulären, länger dauernden Gesetzgebungsverfahren. Die Vereinbarung entspricht nunmehr dem Kompromiss zum Verfassungsvertrag und sieht eine Ausweitung des Vorhabensbegriffs über die förmlichen Gesetzgebungsverfahren auf Mitteilungen, Grün- und Weißbücher der EU-Kommission vor. Stimmen Bundesrat und Bundesregierung in ihrer Bewertung dieser Dokumente nicht überein, sind direkte Gespräche zwischen Bund und Ländern über das in Frage stehende Problem vorgesehen. Die Länder hatten auf einer Ausweitung ihrer Beteiligungsrechte und die angemessene Beachtung der Stellungnahmen des Bundesrates durch die Bundesregierung gedrängt, weil sie insbesondere durch die Verfahren der so genannten »Methode der offenen Koordinierung« (MoK) im Rahmen der Lissabon-Strategie der EU ihre Zuständigkeit inzwischen beschränkt sehen. Tatsächlich greift die EU seit einigen Jahren in den Bereichen der Bildungs-, Jugend-, Gesundheits- und der Sozialpolitik zunehmend auf die MoK zurück und bremst damit die einschlägigen Mitwirkungsbefugnisse der nationalen Parlamente in den Mitgliedstaaten - sowie die Mitentscheidungsrechte des Europäischen Parlaments - aus.

Anhang : Anwendungsbereiche für das ordentliche Gesetzgebungsverfahren im Vertrag von Lissabon

Andreas Maurer

	Politikfeld	Neue Rechtsgrundlage	Bisherige Rechtsgrundlage	Bemerkungen
1.	Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse	Art. 14 AEUV	16 EGV	Neu, bisher keine Rechtsgrundlage für Gesetzgebungsmaßnahmen
2.	Einzelheiten des Rechts auf Zugang zu Dokumenten	Art. 15(3) AEUV	255(2) EGV	
3.	Schutz personenbezogener Daten	Art. 16(2) AEUV	286(2) EGV	
4.	Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierungen aufgrund der Staatsangehörigkeit	Art. 18 AEUV	12 EGV	
5.	Grundprinzipien für Fördermaßnahmen im Bereich der Nichtdiskriminierung Art.	Art. 19(2) AEUV	13(2) EGV	
6.	Bestimmungen zur Erleichterung der Wahrnehmung des Rechts der Unionsbürger, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten	Art. 21(2) AEUV	18(2) EGV	
7.	Verfahren und Bedingungen zur Bürgerinitiative	Art. 24 AEUV		Neu
8.	Zusammenarbeit im Zollwesen	Art. 33 AEUV	135 EGV	
9.	Anwendung der Wettbewerbsregeln auf die gemeinsame Agrarpolitik	Art. 42 in Verb. mit Art. 43(2) AEUV	36 EGV	Neuerung , bisher qualifizierte Mehrheit im Rat und einfache Stellungnahme des EP
10.	Gesetzgebungsakte in der gemeinsamen Agrarpolitik	Art. 43(2) AEUV	37(2) EGV	Neuerung , bisher qualifizierte Mehrheit im Rat und einfache Stellungnahme des EP
11.	Freizügigkeit der Arbeitnehmer	Art. 46 AEUV	40 EGV	
12.	Maßnahmen der sozialen Sicherheit für Arbeitnehmer, die in der Gemeinschaft zu- und abwandern	Art. 48 AEUV	42 EGV	Neuerung , Verfahren mit »Notbremse«: Ist ein Mitgliedstaat der Auffassung, dass Maßnahmen grundlegende Aspekte seines Systems der sozialen Sicherheit, insbesondere dessen Anwendungsbereich, Kosten oder finanzielle Struktur, oder dessen finanzielle Ausgewogenheit beeinträchtigen, so kann er beantragen, dass

				<p>der Europäische Rat mit der Frage befasst wird. Das Verfahren wird dann ausgesetzt. Der Europäische Rat muss innerhalb einer Frist von vier Monaten die Frage an den Rat zurücküberweisen, damit das Verfahren fortgesetzt wird, oder die Kommission um Vorlage eines neuen Vorschlags ersuchen.</p> <p>Bisher Mitentscheidung mit einstimmiger Entscheidungsfindung im Rat</p>
13.	Niederlassungsrecht	Art. 50(1) AEUV	44 EGV	
14.	Ausschluss bestimmter Tätigkeiten aus dem Anwendungsbereich der Bestimmungen zum Niederlassungsrecht in einem Mitgliedstaat	Art. 51 AEUV	45 EGV	Neuerung , bisher qualifizierte Mehrheit im Rat ohne Beteiligung des EP
15.	Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die eine Sonderregelung für Angehörige aus den anderen Mitgliedstaaten bei der Wahrnehmung des Niederlassungsrechts vorsehen	Art. 52(2) AEUV	46(2) EGV	
16.	Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten zum Zugang zu selbständigen Tätigkeiten und deren Ausübung sowie Akte zur gegenseitigen Anerkennung der Diplome	Art. 53(1) AEUV	47 EGV	Neuerung , bisher Mitentscheidung, wobei der Rat einstimmig beschließt, wenn der Beschluss eine Änderung der gesetzlichen Bestimmungen der Mitgliedstaaten bewirkt
17.	Ausdehnung des Anwendungsbereichs der Bestimmungen über die Erbringung von Dienstleistungen auf Staatsangehörige eines Drittlandes, die innerhalb der Union ansässig sind.	Art. 56(2) AEUV	49(2) EGV	Neuerung , bisher qualifizierte Mehrheit im Rat ohne Beteiligung des EP
18.	Liberalisierung der Dienstleistungen	Art. 59(1) AEUV	52(1) EGV	Neuerung , bisher qualifizierte Mehrheit im Rat und einfache Stellungnahme des EP
19.	Dienstleistungen	Art. 62 AEUV	55 EGV	
20.	Festlegung von Maßnahmen zum Kapitalverkehr mit Drittstaaten	Art. 64(2) AEUV	57(2) EGV	Neuerung , bisher qualifizierte Mehrheit im Rat ohne Beteiligung des EP
21.	Verwaltungsmaßnahmen in Bezug auf Kapitalbewegungen im Bereich der Verhütung und Bekämpfung von Kriminalität und Terrorismus	Art. 75 AEUV	60 EGV	Neu
22.	Visa, Außengrenzkontrollen, Voraussetzungen, unter denen sich Drittstaatsangehörige	Art. 77(2) AEUV	62 EGV	Neuerung , bisher Verfahren gemäß Art. 67 EGV, d.h. Einstimmigkeit im Rat und einfache Stellungnahme

	frei bewegen können, Sicherung der Außengrenzen, Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen			des EP mit der Möglichkeit zum Übergang auf das Verfahren der Mitentscheidung im Anschluss an einen vom Rat einstimmig gefassten Beschluss nach Anhörung des EP
23.	Asyl, vorübergehender Schutz oder subsidiärer Schutzstatus für Personen	Art. 78(2) AEUV	63(1) und 63(2) sowie 64(2) EGV	Neuerung , bisher Verfahren gemäß Art. 67 EGV, d.h. Einstimmigkeit im Rat und einfache Stellungnahme des EP mit der Möglichkeit zum Übergang auf das Verfahren der Mitentscheidung im Anschluss an einen vom Rat einstimmig gefassten Beschluss nach Anhörung des EP
24.	Einwanderung und Bekämpfung des Menschenhandels	Art. 79(2) AEUV	63(3/4) EGV	Neuerung , Verfahren gemäß Art. 67 EGV, d.h. Einstimmigkeit im Rat und einfache Stellungnahme des EP mit der Möglichkeit zum Übergang auf das Verfahren der Mitentscheidung im Anschluss an einen vom Rat einstimmig gefassten Beschluss nach Anhörung des EP
25.	Fördermaßnahmen zur Unterstützung der Integration von Drittstaatsangehörigen	Art. 79(4) AEUV		Neu
26.	Justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen außer Familienrecht	Art. 81(2) AEUV	65 EGV	Neuerung , Verfahren gemäß Art. 67 EGV, d.h. Einstimmigkeit im Rat und einfache Stellungnahme des EP mit möglichem Übergang zur Mitentscheidung im Anschluss an einen vom Rat einstimmig gefassten Beschluss nach Anhörung des EP In Absatz 3 dieses Art.s wird außerdem die Möglichkeit vorgesehen, dass der Rat einen Beschluss fassen kann, durch den die Aspekte des Familienrechts mit grenzüberschreitenden Bezügen bestimmt werden, die Gegenstand von Rechtsakten sein können, die nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erlassen werden.
27.	Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen	Art. 82(1/2) AEUV	31 EUV	Neuerung , bisher Einstimmigkeit im Rat und einfache Stellungnahme des EP Die Absätze 3 und 4 dieses Art.s enthalten eine »Notbremse«: Ist ein Mitgliedstaat der Auffassung, dass ein entsprechender Gesetzesentwurf grundlegende Aspekte seiner Strafrechtsordnung berühren würde, so kann er beantragen, dass die Frage an den Europäi-

				<p>schen Rat zurücküberwiesen und das Verfahren ausgesetzt wird. Der Europäische Rat muss innerhalb einer Frist von vier Monaten die Frage an den Rat zurückverweisen, damit das Verfahren weitergeht, oder die Kommission bzw. die Gruppe von Mitgliedstaaten, die den Entwurf vorgelegt hat, um Vorlage eines neuen Gesetzesentwurfs ersuchen. Hat der Europäische Rat innerhalb der vier Monate keinen entsprechenden Beschluss gefasst, oder wurde das auf sein Ersuchen hin eingeleitete neue Gesetzgebungsverfahren nicht innerhalb von zwölf Monaten abgeschlossen, so wird in diesem Bereich automatisch eine Verstärkte Zusammenarbeit begründet, wenn mindestens ein Drittel der Mitgliedstaaten dies wünscht.</p>
28.	Mindestvorschriften zur Festlegung von Straftaten und Strafen in Bereichen besonders schwerer grenzüberschreitender Kriminalität	Art. 83(1/2) AEUV	31 EUV	Neuerung , bisher Verfahren gemäß Art. 34.2 und Art. 39.1 EUV, d.h. Einstimmigkeit im Rat und einfache Stellungnahme des EP
29.	Fördermaßnahmen im Bereich der Kriminalprävention	Art. 84 AEUV		Neu
30.	Eurojust	Art. 85(1) AEUV	31 EUV	Neuerung , Verfahren gemäß Art. 34.2 und Art. 39.1 EUV, d.h. Einstimmigkeit im Rat und einfache Stellungnahme des EP
31.	Festlegung der Einzelheiten für die Beteiligung des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente an der Bewertung der Tätigkeit von Eurojust	Art. 85(1) AEUV		Neu
32.	Polizeiliche Zusammenarbeit	Art. 87(2) AEUV	30 EUV	Neuerung , bisher Verfahren gemäß Art. 34.2 und Art. 39.1 EUV, d.h. Einstimmigkeit im Rat und einfache Stellungnahme des EP
33.	Europol	88(2) AEUV	30 EUV	Neuerung , bisher Verfahren gemäß Art. 34.2 und Art. 39.1 EUV, d.h. Einstimmigkeit im Rat und einfache Stellungnahme des EP
34.	Festlegung der Einzelheiten für die Kontrolle der Tätigkeiten von Europol durch das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente	88(2) AEUV		Neu
35.	Umsetzung der gemeinsamen Verkehrspolitik	91(1) AEUV	71 EGV	
36.	Verkehrspolitik im Bereich Seeschiff- und Luftfahrt	Art. 100(2) AEUV	80(2) EGV	

37.	Harmonisierungsmaßnahmen zur Verwirklichung oder zum Funktionieren des Binnenmarktes	Art. 114(1) AEUV	95(1) EGV	
38.	Maßnahmen zur Beseitigung von Verfälschungen und Verzerrungen des Binnenmarkts	Art. 116 AEUV	96 EGV	Neuerung , bisher qualifizierte Mehrheit im Rat ohne Beteiligung des EP
39.	Geistiges Eigentum europäischer Rechtstitel ohne Sprachenregelungen	Art. 118(1) AEUV		Neu
40.	Multilaterale Überwachung	Art. 121(6) AEUV	99(5) EGV	Neuerung , bisher Verfahren der Zusammenarbeit
41.	Änderung des Protokolls zur Satzung des ESZB und der EZB	Art. 129(3) AEUV	107(5) EGV	Neuerung , bisher Einstimmigkeit oder qualifizierte Mehrheit im Rat, nach Zustimmung des Europäischen Parlaments
42.	Maßnahmen, die für die Verwendung des Euro erforderlich sind	Art. 133 AEUV	123(4) EGV	Neu
43.	Anreizmaßnahmen zur Förderung der Beschäftigung	Art. 149 AEUV	129 EGV	
44.	Sozialpolitik	Art. 153(1/2) AEUV	137(1/2) EGV	
45.	Sozialpolitik im Bereich Chancengleichheit, Gleichheit in Arbeits- und Beschäftigungsfragen, gleiches Entgelt	Art. 157(3) AEUV	141(3) EGV	
46.	Europäischer Sozialfonds	Art. 164 AEUV	148 EGV	
47.	Allgemeine Bildung	Art. 165(4) AEUV	149(4) EGV	
48.	Sport	Art. 165(2/4) AEUV		Neu
49.	Berufliche Bildung	Art. 166(4) AEUV	150(4) EGV	
50.	Kultur	Art. 167(5) AEUV	151 EGV	Neuerung , bisher Mitentscheidung mit Einstimmigkeit im Rat
51.	Öffentliche Gesundheit - Maßnahmen im Bereich der Volksgesundheit	Art. 168(4) AEUV	152(4) EGV	Neu
52.	Öffentliche Gesundheit - Fördermaßnahmen zum Schutz der menschlichen Gesundheit, der Bekämpfung weit verbreiteter schwerer grenzüberschreitender Krankheiten sowie von Tabakkonsum und Alkoholmissbrauch	Art. 168(5) AEUV		Neu

53.	Verbraucherschutz	Art. 169(3) AEUV	153(4) EGV	
54.	Transeuropäische Netze	Art. 172 AEUV	156 EGV	
55.	Industrie	Art. 173(3) AEUV	157(3) EGV	
56.	Maßnahmen im Bereich des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts	Art. 175(3) AEUV	159 EGV	
57.	Strukturfonds	Art. 177(1) AEUV	161 EGV	Neuerung , bisher Einstimmigkeit im Rat und Zustimmung des EP
58.	Kohäsionsfonds	Art. 177(2) AEUV	161 EGV	Neuerung , bisher qualifizierte Mehrheit des Rates und Zustimmung des EP
59.	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung	Art. 178 AEUV	162 EGV	
60.	Forschungsrahmenprogramm	Art. 182(1) AEUV	166(1) EGV	
61.	Verwirklichung des Europäischen Raumes der Forschung	Art. 182(5) AEUV		Neu
62.	Verwirklichung des Forschungsrahmenprogramms Regeln für die Beteiligung der Unternehmen und für die Verbreitung der Forschungsergebnisse	Art. 183 und 188(2) AEUV	167 EGV	
63.	Forschungszusatzprogramme für bestimmte Mitgliedstaaten	Art. 184 und 188(2) AEUV	168 EGV	
64.	Beteiligung an Forschungsprogrammen mehrerer Mitgliedstaaten	Art. 185 und 188(2) AEUV	169 EGV	
65.	Raumfahrtpolitik	Art. 189 AEUV		Neu
66.	Umweltpolitische Maßnahmen, außer bei Bestimmungen steuerlicher Art	Art. 192(1) AEUV	175(1) EGV	
67.	Umweltpolitische Aktionsprogramme	Art. 192(3) AEUV	175(3) EGV	
68.	Energiepolitik mit Ausnahme steuerrechtlicher Maßnahmen	Art. 194(2) AEUV.		Neu
69.	Tourismus - Maßnahmen zur Ergänzung der Maßnahmen in den Mitgliedstaaten	Art. 195(2) AEUV		Neu
70.	Katastrophenschutz zur Verhütung von Naturkatastrophen oder von vom Menschen verursachten Katastrophen	Art. 196(2) AEUV		Neu
71.	Verwaltungszusammenarbeit	Art. 197(2) AEUV		Neu

72.	Umsetzung der Handelspolitik	Art. 207(2) AEUV	133 EGV	Neuerung , bisher qualifizierte Mehrheit im Rat ohne Beteiligung des EP
73.	Entwicklungszusammenarbeit	Art. 209(1) AEUV	179 EGV	
74.	Wirtschaftliche, finanzielle und technische Zusammenarbeit mit Drittländern	Art. 212(2) AEUV	181A EGV	Neuerung , bisher qualifizierte Mehrheit im Rat und einfache Stellungnahme des EP
75.	Allgemeiner Rahmen für die Maßnahmen im Bereich der humanitären Hilfe	Art. 214(3) AEUV		Neu
76.	Europäisches Freiwilligenkorps für humanitäre Hilfe	Art. 214(5) AEUV		Neu
77.	Satzung der politischen Parteien auf europäischer Ebene und Vorschriften über ihre Finanzierung	Art. 224 AEUV	191 EGV	
78.	Einrichtung von Fachgerichten beim EuGH	Art. 257 AEUV	225A EGV	Neuerung , bisher Einstimmigkeit im Rat und einfache Stellungnahme des EP
79.	Änderung der Satzung des EuGH mit Ausnahme ihres Titels I und ihres Art.s 64	Art. 281 AEUV	245 EGV	Neuerung , bisher Einstimmigkeit im Rat und einfache Stellungnahme des EP
80.	Modalitäten der Kontrolle der Durchführungsbefugnisse der Kommission	Art. 291(3) AEUV	202 EGV	Neuerung , bisher Einstimmigkeit im Rat und einfache Stellungnahme des EP
81.	Europäische Verwaltung zur Unterstützung der Organe	Art. 298(2) AEUV		Neu
82.	Aufstellung der Haushaltsordnung	Art. 322(1) AEUV	279(1) EGV	Neuerung , bisher qualifizierte Mehrheit im Rat nach Anhörung des EP
83.	Bekämpfung von Betrug, der sich gegen die finanziellen Interessen der Union richtet	Art. 325(4) AEUV	280(4) EGV	
84.	Statut der Beamten und Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten der Union	Art. 336 AEUV	283 EGV	Neuerung , bisher qualifizierte Mehrheit im Rat und einfache Stellungnahme des EP
85.	Statistiken	Art. 338(1) AEUV	285(1) EGV	

Eigene Zusammenstellung (Andreas Maurer, März 2008)

Über die Autorinnen und Autoren

An der Erstellung dieses Diskussionspapier waren folgende Autoren beteiligt:

Peter Becker	Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Forschungsgruppe EU-Integration, SWP
Stefan Becker	Junior Researcher, Forschungsgruppe EU-Außenbeziehungen, SWP/ Universitäten Münster und Enschede
Annegret Bendiek	Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Forschungsgruppe EU Außenbeziehungen, SWP
Severin Fischer	Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Institut für Europäische Politik (IEP), Berlin
Oliver Geden	Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Forschungsgruppe EU-Integration, SWP
Volker Heise	Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Forschungsgruppe EU Außenbeziehungen, SWP
Ognian Hishow	Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Forschungsgruppe EU-Integration, SWP
Daniela Kietz	Stipendiatin, Forschungsgruppe EU-Integration, SWP
Julia Lieb	Forschungsassistentin, Forschungsgruppe EU-Integration, SWP
Andreas Maurer	Leiter der Forschungsgruppe EU-Außenbeziehungen, SWP
Nicolai von Ondarza	Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Sozialwissenschaftliches Institut der Bundeswehr
Roderick Parkes	Stipendiat, Forschungsgruppe EU-Integration, SWP
Solveig Richter	Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Forschungsgruppe EU Außenbeziehungen, SWP
Bettina Roth	Junior Researcher, Forschungsgruppe EU-Außenbeziehungen, SWP/ Goethe Universität Frankfurt am Main
Bettina Rudloff	Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Forschungsgruppe EU Außenbeziehungen, SWP
Stefan Vogel	Junior Researcher, Forschungsgruppe EU-Integration, SWP/ Freie Universität Berlin
Michael Weiner	Junior Researcher, Forschungsgruppe EU-Integration, SWP/ University of Edinburgh