

Die deutsche Verwaltung und die Europäische Union

Deutsche Beamte im EU-Mehrebenensystem

Johannes Müller Gómez / Wolfgang Wessels

Herausgeberin:

Bundesakademie für öffentliche Verwaltung
im Bundesministerium des Innern

Willy-Brandt-Str. 1

50321 Brühl

Telefon: 0228/99 - 629-0

Telefax: 0228/99 629-5669

E-Mail: poststelle@bakoev.bund.de

Internet: www.bakoev.de

Facebook: <https://www.facebook.com/bakoev.bund.de>

Twitter: https://twitter.com/Bundes_Akademie

Stand: 21.11.2016

VORWORT

„Die Europäische Union – was ist eigentlich die Europäische Union?“



In der öffentlichen Wahrnehmung wird die Europäische Union gegenwärtig häufig auf ihre Bürokratie, ihre Richtlinien, den Euro, Schuldenschnitte oder die Planungen Großbritanniens zum Austritt aus der Europäischen Union reduziert. Nahezu täglich kann man entsprechende Meldungen in der Presse lesen. Hinter der Europäischen Union steckt aber viel mehr: Sie ist eine politische Erfolgsgeschichte, sie ist eine Wertegemeinschaft, die ihresgleichen sucht. Die Europäische Union ist ein beispielhafter Weg der Mitgliedstaaten, nationale Souveränitätsrechte zu übertragen und damit aufgrund der veränderten politischen und ökonomischen Kräfteverhältnisse ein Stück ihrer nationalen Souveränität aufzugeben. Durch die Übertragung auf die Gemeinschaftsebene wird die Souve-

ränität der Mitgliedstaaten aber bewahrt, da diese nur durch die Staatengemeinschaft mit Erfolg geltend gemacht werden kann.

Gleichzeitig ist die Europäische Union aber auch ein höchst komplexes System. Für ihr Verständnis und ihre Akzeptanz ist es von zentraler Bedeutung, das Zusammenspiel innerhalb der Europäischen Union sowie zwischen ihr und den Mitgliedstaaten zu verstehen. Welche Institutionen und Verfahren gibt es in der Europäischen Union? Wie laufen die Entscheidungsprozesse innerhalb der Europäischen Union und in den Mitgliedstaaten? Durch wen und in welcher Weise wird die deutsche EU-Politik innerhalb der Bundesregierung koordiniert?

Nahezu jedes Ressort in der öffentlichen Verwaltung hat zahlreiche Organisationseinheiten, die sich mit der Europäischen Union befassen. Somit sind die Koordinierung der EU-Politik, die fachliche Verantwortung innerhalb der Bundesregierung und der Länder sowie das Zusammenspiel von Institutionen der Europäischen Union von wesentlicher Bedeutung. Die vorliegende Broschüre soll insbesondere den Bediensteten der öffentlichen Verwaltung einen Leitfaden an die Hand geben, um sich innerhalb des komplexen europäischen Systems zu orientieren und ihre EU-Fähigkeit zu stärken.“

Alexander Eirogel

**Präsident
der Bundesakademie für öffentliche Verwaltung
im Bundesministerium des Innern**

INHALTSVERZEICHNIS

ABBILDUNGSSVERZEICHNIS	VI
DOKUMENTENVERZEICHNIS	VIII
TABELLENVERZEICHNIS	X
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	XI
1 EINLEITUNG: DIE KOMPLEXITÄT VERWALTEN UND GESTALTEN	1
1.1 Hinweise für die Nutzung des vorliegenden Handbuches	1
1.2 Die Deutsche Verwaltung und die Europäische Union	4
1.2.1 Relevanz der Europäischen Union für die deutsche Verwaltung	4
1.2.2 Deutsche Verwaltungsbedienstete im Mehrebenensystem der EU	6
2 EIN KURZÜBERBLICK: INSTITUTIONEN UND VERFAHREN	9
2.1 Die vertragliche Grundlage der Europäischen Union: Der Vertrag von Lissabon	9
2.1.1 Neuerungen durch den Vertrag von Lissabon	9
2.1.2 Die vertragliche Basis der Europäischen Union	11
2.1.3 Kompetenzverteilung zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten	13
2.1.4 Weiterführende Informationen.....	14
2.2 Die Institutionen der Europäischen Union	15
2.2.1 Überblick.....	15
2.2.2 Das Europäische Parlament	18
2.2.2.1 Überblick	18
2.2.2.2 Zusammensetzung	19
2.2.2.3 Struktur	21
2.2.2.4 Funktionen	23
2.2.2.5 Entscheidungsmodus	26
2.2.2.6 Weiterführende Informationen	27
2.2.3 Der Europäische Rat	28
2.2.3.1 Überblick	28
2.2.3.2 Zusammensetzung	29
2.2.3.3 Struktur	30
2.2.3.4 Funktionen	31
2.2.3.5 Entscheidungsmodus	34
2.2.3.6 Weiterführende Informationen	34
2.2.4 Der Rat der EU	36
2.2.4.1 Überblick	36
2.2.4.2 Zusammensetzung	37
2.2.4.3 Struktur	37
2.2.4.4 Funktionen	39
2.2.4.5 Entscheidungsmodus	40
2.2.4.6 Weiterführende Informationen	44
2.2.5 Die Europäische Kommission	46

2.2.5.1	Überblick	46
2.2.5.2	Zusammensetzung	47
2.2.5.3	Struktur	48
2.2.5.4	Funktionen	50
2.2.5.5	Entscheidungsmodus	52
2.2.5.6	Weiterführende Informationen	53
2.2.6	Der Gerichtshof der EU	55
2.2.6.1	Überblick	55
2.2.6.2	Zusammensetzung	56
2.2.6.3	Struktur	57
2.2.6.4	Funktionen	59
2.2.6.5	Entscheidungsmodus	60
2.2.6.6	Weiterführende Informationen	60
2.2.7	Die Europäische Zentralbank	62
2.2.7.1	Überblick	62
2.2.7.2	Zusammensetzung	62
2.2.7.3	Struktur	63
2.2.7.4	Funktionen	64
2.2.7.5	Entscheidungsmodus	66
2.2.7.6	Weiterführende Informationen	67
2.2.8	Der Europäische Rechnungshof	68
2.2.8.1	Überblick	68
2.2.8.2	Zusammensetzung	68
2.2.8.3	Struktur	69
2.2.8.4	Funktionen	70
2.2.8.5	Entscheidungsmodus	70
2.2.8.6	Weiterführende Informationen	70
2.3	Weitere Akteure auf EU-Ebene	72
2.3.1	Hoher Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik	72
2.3.1.1	Überblick	72
2.3.1.2	Amtseinführung des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik	73
2.3.1.3	Funktionen	74
2.3.1.4	Struktur des Europäischen Auswärtigen Dienstes	75
2.3.1.5	Weiterführende Informationen	76
2.3.2	Nationale Parlamente	77
2.3.2.1	Überblick	77
2.3.2.2	Informationsrechte	77
2.3.2.3	Frühwarnmechanismus	77
2.3.2.4	Politischer Dialog	80
2.3.2.5	Interparlamentarische Konferenzen	81
2.3.2.6	Weiterführende Informationen	81
2.3.3	Wirtschafts- und Sozialausschuss und Ausschuss der Regionen	83
2.3.3.1	Überblick	83
2.3.3.2	Zusammensetzung	84
2.3.3.3	Struktur	85
2.3.3.4	Funktionen	86
2.3.3.5	Entscheidungsmodus	86
2.3.3.6	Weiterführende Informationen	86
2.3.4	Agenturen der EU	88
2.3.4.1	Überblick	88
2.3.4.2	Dezentrale Agenturen	88
2.3.4.3	Agenturen im Bereich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik	89
2.3.4.4	Exekutivagenturen	90
2.3.4.5	Agenturen der Europäischen Atomgemeinschaft	90
2.3.4.6	Weiterführende Informationen	91

2.4	Entscheidungsprozesse im EU-System	92
2.4.1	Überblick.....	92
2.4.2	Systemgestaltung: Vertragsänderungs- sowie Beitritts- und Austrittsverfahren.....	94
2.4.2.1	Überblick	94
2.4.2.2	Vertragsänderungsverfahren	94
2.4.2.3	Beitrittsverfahren	96
2.4.2.4	Austrittsverfahren	97
2.4.2.5	Weiterführende Informationen	97
2.4.3	Rechtsetzungsverfahren	98
2.4.3.1	Überblick	98
2.4.3.2	Ordentliches Gesetzgebungsverfahren.....	100
2.4.3.3	Weitere Rechtsetzungsverfahren	104
2.4.3.4	Haushaltsverfahren.....	106
2.4.4	Weitere Entscheidungsprozesse.....	111
2.4.4.1	Wirtschaftspolitisches Regieren.....	111
2.4.4.2	Auswärtiges Handeln	116
2.4.4.3	Flexible Formen der Koordinierung	122
2.4.4.4	Verfahren der verstärkten Zusammenarbeit	126
3	BERLIN, BRÜSSEL UND ZURÜCK	128
3.1	Deutsche Verwaltung in EU-Entscheidungsverfahren	128
3.2	Vorbereitung von Entscheidungen: Deutsche Verwaltung und die Europäische Kommission	129
3.2.1	Initiativmonopol der Europäischen Kommission.....	129
3.2.2	Expertengruppen der Europäischen Kommission	130
3.2.3	Weitere Kontakte zur Europäischen Kommission	133
3.2.4	Weiterführende Informationen.....	134
3.3	Verabschiedung von Rechtsakten	136
3.3.1	Deutsche Verwaltung und Interessensgruppen	136
3.3.2	Deutsche Verwaltung und Europäisches Parlament	138
3.3.2.1	Ziele und Wege der deutschen Administration	138
3.3.2.2	Entscheidungsträger und -ebenen im Europäischen Parlament.....	139
3.3.2.3	Informelle Trilogie.....	144
3.3.2.4	Weiterführende Informationen	146
3.3.3	Deutsche Verwaltung in den Ratsstrukturen	147
3.3.3.1	Überblick über die Vorbereitungsgremien des Rates der EU	147
3.3.3.2	Arbeitsgruppen	149
3.3.3.3	Ausschuss der Ständigen Vertreter	151
3.3.3.4	Antici- und Mertens-Gruppe.....	153
3.3.3.5	Weitere hochrangige Ausschüsse aus nationalen Beamten	154
3.3.3.6	Generalsekretariat des Rates der EU	157
3.3.3.7	Vorbereitung der Sitzungen des Europäischen Rates	160
3.3.3.8	Weiterführende Informationen	161
3.4	Nationale Umsetzung und Durchführung.....	162
3.4.1	Überblick.....	162
3.4.2	Durchführungsrechtsakte und delegierte Rechtsakte.....	163
3.4.2.1	Überblick	163
3.4.2.2	Delegierte Rechtsakte	164
3.4.2.3	Durchführungsrechtsakte	166
3.4.2.4	Weiterführende Informationen	169
3.4.3	Umsetzung von EU-Richtlinien in Deutschland	171
3.4.3.1	Ablauf und Koordinierung.....	171
3.4.3.2	Fristenkontrolle.....	174

3.4.3.3	Weiterführende Informationen	177
3.4.4	Vollzug durch die deutsche Verwaltung	178
3.5	Kontrolle der Anwendung des Unionsrechts	179
3.5.1	Rolle der Europäischen Kommission	179
3.5.1.1	Vertragsverletzungen	179
3.5.1.2	Vorverfahren	180
3.5.1.3	Förmliches Verfahren	181
3.5.1.4	Weiterführende Informationen	183
3.5.2	Rolle des Gerichtshofs der EU	184
3.5.2.1	Vertragsverletzungsklage	184
3.5.2.2	Vorabentscheidungsverfahren	187
3.5.2.3	Prozessvertretung der Bundesrepublik	190
3.5.2.4	Weiterführende Informationen	190
3.5.3	Rolle des Europäischen Parlaments	191
3.6	Kontrolle der Institutionen der EU	193
3.6.1	Rolle des Gerichtshofs der EU	193
3.6.2	Rolle des Europäischen Parlaments	197
3.6.3	Rolle des Europäischen Bürgerbeauftragten	199
3.6.4	Rolle des Europäischen Rechnungshofes	201
3.6.5	Rolle des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung	203
4	DIE KOORDINIERUNG DEUTSCHER EU-POLITIK	205
4.1	Rechtlicher Rahmen und Ziele deutscher Willensbildung	205
4.2	Willensbildung innerhalb der Bundesregierung	210
4.2.1	Frühwarnung und Informationsbeschaffung	210
4.2.2	Akteure	212
4.2.2.1	Auswärtiges Amt	212
4.2.2.2	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie	214
4.2.2.3	Bundeskanzleramt	216
4.2.2.4	Weitere Bundesministerien	218
4.2.2.5	Ständige Vertretung der Bundesrepublik	220
4.2.3	Grundsätze und Gremien	225
4.2.3.1	Prinzipien der Koordinierung	225
4.2.3.2	Rolle der Fachreferate	225
4.2.3.3	Gremien der Koordinierung	227
4.2.4	Weisungsgebung für den Ausschuss der Ständigen Vertreter	231
4.2.4.1	Überblick	231
4.2.4.2	Verantwortlichkeiten	232
4.2.4.3	Rhythmus der Weisungswoche	233
4.2.4.4	Möglichkeiten des Entscheidungsaufschubs	234
4.2.4.5	Weiterführende Informationen	235
4.3	Weitere Akteure: Bundestag und Bundesländer	236
4.3.1	Bundestag	236
4.3.1.1	Informations- und Mitwirkungsrechte	236
4.3.1.2	Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union	244
4.3.1.3	Bundestagsverwaltung und Verbindungsbüro des Deutschen Bundestages	245
4.3.1.4	Weiterführende Informationen	250
4.3.2	Bundesrat und Bundesländer	251
4.3.2.1	Informations- und Mitwirkungsrechte	251
4.3.2.2	Europaministerkonferenz	256
4.3.2.3	Europakammer	257

4.3.2.4	Personelle Präsenz der Länder in den Strukturen der Europäischen Union	258
4.3.2.5	Büros der Länder in Brüssel	260
4.3.2.6	Bundesratsverwaltung und interparlamentarische Zusammenarbeit	263
4.3.2.7	Weiterführende Informationen	264
5	WOHIN GEHT DIE DEUTSCHE EUROPAPOLITIK?	265
6	LITERATUR	268
6.1	Verwendete Literatur	268
6.2	Weiterführende Literatur und Informationen.....	269
6.2.1	Monographien und Sammelbände.....	269
6.2.2	Internetquellen	271
6.2.2.1	Seiten der Institutionen der EU.....	271
6.2.2.2	Informations- und Nachrichtenportale	271
6.2.3	Empfohlene Zeitschriften	272
6.2.4	Gesetzestexte	273
	STICHWORTVERZEICHNIS	274

ABBILDUNGSSVERZEICHNIS

ABBILDUNG 1 KONZEPTION DES HANDBUCHES.....	2
ABBILDUNG 2 SCHEMA ZUR ERLÄUTERUNG DER INSTITUTIONEN DER EU.....	3
ABBILDUNG 3 ENTWICKLUNG DES RECHTSBESTANDES DER EUROPÄISCHEN UNION	6
ABBILDUNG 4 SPIELERTYPEN IM MEHREBENENSYSTEM.....	7
ABBILDUNG 5 VERTRAGLICHE BASIS DER EUROPÄISCHEN UNION	12
ABBILDUNG 6 INSTITUTIONELLE ARCHITEKTUR DER EU NACH DEM VERTRAG VON LISSABON	16
ABBILDUNG 7 ÜBERSICHT EUROPÄISCHES PARLAMENT	19
ABBILDUNG 8 WAHLBETEILIGUNG BEI DEN WAHLEN ZUM EUROPÄISCHEN PARLAMENT UND ZUM BUNDESTAG	21
ABBILDUNG 9 ÜBERBLICK EUROPÄISCHER RAT	29
ABBILDUNG 10 ÜBERBLICK RAT DER EUROPÄISCHEN UNION.....	36
ABBILDUNG 11 ENTWICKLUNG DER VERTRAGLICHE VORGABEN ZU DEN ENTSCHEIDUNGSMODI IM RAT DER EU.....	41
ABBILDUNG 12 ABSTIMMUNGSVERHALTEN IM RAT BEI MÖGLICHER NUTZUNG VON QUALIFIZIERTER MEHRHEIT	43
ABBILDUNG 13 ÜBERSICHT EUROPÄISCHE KOMMISSION.....	46
ABBILDUNG 14 WAHL UND BENENNUNG DER EUROPÄISCHE KOMMISSION (ART. 17 ABS. 7 EUV)	48
ABBILDUNG 15 ÜBERBLICK GERICHTSHOF DER EU	56
ABBILDUNG 16 AUFBAU DES GERICHTSHOFES DER EU (ART. 19 EUV) (STAND: NOVEMBER 2016)	58
ABBILDUNG 17 ÜBERSICHT EUROPÄISCHE ZENTRALBANK	62
ABBILDUNG 18 ÜBERBLICK EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF.....	68
ABBILDUNG 19 ÜBERBLICK HOHER VERTRETER DER UNION FÜR AUßEN- UND SICHERHEITSPOLITIK	72
ABBILDUNG 20 ÜBERBLICK WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS	83
ABBILDUNG 21 ÜBERBLICK AUSSCHUSS DER REGIONEN	84
ABBILDUNG 22 ORDENTLICHES ÄNDERUNGSVERFAHREN (ART. 48 ABS. 2-5 EUV)	95
ABBILDUNG 23 ENTWICKLUNG DER VERTRAGLICH VORGESEHENEN ENTSCHEIDUNGSVERFAHREN	99
ABBILDUNG 24 ORDENTLICHES GESETZGEBUNGSVERFAHREN (ART. 294 AEUV)	100
ABBILDUNG 25 HAUSHALTSVERFAHREN (ART. 314 AEUV)	109
ABBILDUNG 26 FÜNF SÄULEN DES WIRTSCHAFTSPOLITISCHEN REGIERENS AUF EBENE DER EU (STAND: NOVEMBER 2016).....	111
ABBILDUNG 27 DAS AUSWÄRTIGE HANDELN DER UNION	117
ABBILDUNG 28 BETEILIGUNG DER DEUTSCHEN VERWALTUNG IM EU-GESETZGEBUNGSVERFAHREN	128
ABBILDUNG 29 AUFBAU DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION (STAND: AUGUST 2016)	134
ABBILDUNG 30 ANWENDUNG DER ENTSCHEIDUNGSVERFAHREN MIT BETEILIGUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS	138
ABBILDUNG 31 STRUKTUR DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS (STAND: AUGUST 2016)	141

ABBILDUNG 32 ANNAHME VON RECHTSAKTEN IM ORDENTLICHEN GESETZGEBUNGSVERFAHREN	
NACH LESUNG	145
ABBILDUNG 33 BINNENSTRUKTUR DES RATES (STAND: NOVEMBER 2016)	148
ABBILDUNG 34 GENERALSEKRETARIAT DES RATES DER EU (STAND: AUGUST 2016)	158
ABBILDUNG 35 DELEGIERTE RECHTSAKTE	165
ABBILDUNG 36 DURCHFÜHRUNGSRECHTSAKTE: PRÜFVERFAHREN	169
ABBILDUNG 37 DEUTSCHE UMSETZUNG EINER EU-RICHTLINIE (STAND: DEZEMBER 2015).....	172
ABBILDUNG 38 UMSETZUNGSDEFIZIT DER MITGLIEDSTAATEN (STAND: NOVEMBER 2016).....	175
ABBILDUNG 39 ENTWICKLUNG DES UMSETZUNGSDEFIZITS DER BUNDESREPUBLIK IM VERGLEICH ZUM EU-DURCHSCHNITT	176
ABBILDUNG 40 LAUFENDE VERTRAGSVERLETZUNGSVERFAHREN (STAND: DEZEMBER 2015).....	180
ABBILDUNG 41 ABLAUF EINES VERTRAGSVERLETZUNGSVERFAHRENS	182
ABBILDUNG 42 VERTRAGSVERLETZUNGSKLAGEN GEGEN DIE BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND BEIM GERICHTSHOF DER EU 2005-2015.....	187
ABBILDUNG 43 UNTERSUCHUNGEN DES BÜRGERBEAUFTRAGTEN 2003-2012	200
ABBILDUNG 44 AKTEURE DER DEUTSCHEN WILLENSBILDUNG (STAND: JANUAR 2016)	208
ABBILDUNG 45 AUFBAU DER EUROPAABTEILUNG DES AUSWÄRTIGEN AMTES (STAND: NOVEMBER 2016) ...	214
ABBILDUNG 46 AUFBAU DER EUROPAABTEILUNG DES BUNDESMINISTERIUMS FÜR WIRTSCHAFT UND ENERGIE (STAND: NOVEMBER 2016)	216
ABBILDUNG 47 AUFBAU DER EUROPAABTEILUNG DES BUNDESKANZLERAMTES (STAND: NOVEMBER 2016) .	218
ABBILDUNG 48 STRUKTUR DER STÄNDIGEN VERTRETUNG DER BUNDESREPUBLIK IN BRÜSSEL (STAND: NOVEMBER 2016)	223
ABBILDUNG 49 AUFBAU DER UNTERABTEILUNG EUROPA DER BUNDESTAGSVERWALTUNG (STAND: NOVEMBER 2016)	246

DOKUMENTENVERZEICHNIS

DOKUMENT 1 INSTITUTIONELLE ARCHITEKTUR DER EU	15
DOKUMENT 2 ZUSAMMENSETZUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS	19
DOKUMENT 3 AUFGABEN DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS	23
DOKUMENT 4 AUFGABEN DES EUROPÄISCHEN RATES	31
DOKUMENT 5 MITGLIEDER DES RATES DER EU	37
DOKUMENT 6 AUFGABEN DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION	50
DOKUMENT 7 ZIELE DER EUROPÄISCHEN ZENTRALBANK	64
DOKUMENT 8 AUFGABEN DER EUROPÄISCHEN ZENTRALBANK	65
DOKUMENT 9 AMTSEINFÜHRUNG DES HOHEN VERTRETERS DER UNION FÜR AUßEN- UND SICHERHEITSPOLITIK	73
DOKUMENT 10 AUFGABEN DES HOHEN VERTRETERS DER UNION FÜR AUßEN- UND SICHERHEITSPOLITIK	74
DOKUMENT 11 INFORMATION DER NATIONALEN PARLAMENTE DURCH DIE INSTITUTIONEN DER EU	77
DOKUMENT 12 GRUNDSATZ DER SUBSIDIARITÄT	78
DOKUMENT 13 SCHLUSSFOLGERUNGEN DES VORSITZES, TAGUNG DES EUROPÄISCHEN RATES AM 21. UND 22. MÄRZ 2000 IN LISSABON	123
DOKUMENT 14 OFFENE METHODE DER KOORDINIERUNG IN DEN UNIONSVERTRÄGEN	124
DOKUMENT 15 AUSSCHUSS DER STÄNDIGEN VERTRETER	151
DOKUMENT 16 POLITISCHES UND SICHERHEITSPOLITISCHES KOMITEE	155
DOKUMENT 17 KOORDINIERUNGS-AUSSCHUSS DES RATES	155
DOKUMENT 18 WIRTSCHAFTS- UND FINANZAUSSCHUSS	156
DOKUMENT 19 GENERALSEKRETARIAT DES RATES	157
DOKUMENT 20 DURCHFÜHRUNG VON EU-RECHTSAKTEN	162
DOKUMENT 21 DELEGIERTE RECHTSAKTE	166
DOKUMENT 22 DURCHFÜHRUNGSRECHTSAKTE	164
DOKUMENT 23 VERTRAGSVERLETZUNGSVERFAHREN I	181
DOKUMENT 24 VERTRAGSVERLETZUNGSVERFAHREN II	184
DOKUMENT 25 VORABENTSCHEIDUNGSVERFAHREN	188
DOKUMENT 26 UNTERSUCHUNGS-AUSSCHÜSSE	191
DOKUMENT 27 SUBSIDIARITÄTSKLAGE	194
DOKUMENT 28 SCHADENERSATZKLAGEN/AMTSHAFTUNGSKLAGE	195
DOKUMENT 29 MISSTRAUENS-VOTUM GEGEN DIE EUROPÄISCHE KOMMISSION	197
DOKUMENT 30 DER EUROPÄISCHE BÜRGERBEAUFTRAGTE	199
DOKUMENT 31 ZUSAMMENARBEIT DES EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFES MIT NATIONALEN DIENSTSTELLEN	202
DOKUMENT 32 EUROPAARTIKEL DES GRUNDGESETZES	205
DOKUMENT 33 GRUNDSATZ DER EINZELERMÄCHTIGUNG	205

DOKUMENT 34 REGIERUNGSERKLÄRUNG VON BUNDESKANZLERIN MERKEL ZUM EUROPÄISCHEN RAT AM 19./20. DEZEMBER 2013	206
DOKUMENT 35 RICHTLINIENKOMPETENZ UND RESSORTPRINZIP	207
DOKUMENT 36 MITWIRKUNG DES BUNDESTAGES UND DER LÄNDER	207
DOKUMENT 37 ROLLE DES AUSWÄRTIGEN AMTES IN DER DEUTSCHEN EU-POLITIK	212
DOKUMENT 38 BETEILIGUNG DES BUNDESMINISTERIUMS DER FINANZEN	219
DOKUMENT 39 WEISUNGSFORMBLATT (STAND: DEZEMBER 2015)	232
DOKUMENT 40 PARLAMENTSVORBEHALT GEMÄß EUZBBG	235
DOKUMENT 41 RECHTE DES BUNDESTAGES: GRUNDGESETZ (STAND: NOVEMBER 2016).....	236
DOKUMENT 42 BERICHTSBOGENVORLAGE DER BUNDESREGIERUNG BEI VORHABEN DER EU (STAND: AUGUST 2016)	239
DOKUMENT 43 STELLUNGNAHMEN DES BUNDESTAGES.....	242
DOKUMENT 44 AUSSCHUSS FÜR ANGELEGENHEITEN DER EU	244
DOKUMENT 45 VERBINDUNGSBÜRO DES DEUTSCHEN BUNDESTAGES IN BRÜSSEL	248
DOKUMENT 46 GESETZGEBUNGSKOMPETENZ DER LÄNDER.....	251
DOKUMENT 47 MITWIRKUNG DER LÄNDER: GRUNDGESETZ	251
DOKUMENT 48 AUSNAHME DES INFORMATIONSRECHTS DER LÄNDER.....	252
DOKUMENT 49 MITWIRKUNGSRECHTE DES BUNDESRATES IN EU-ANGELEGENHEITEN I	252
DOKUMENT 50 MITWIRKUNGSRECHTE DES BUNDESRATES IN EU-ANGELEGENHEITEN I	253
DOKUMENT 51 MITWIRKUNGSRECHTE DES BUNDESRATES IN EU-ANGELEGENHEITEN II	253
DOKUMENT 52 GESAMTSTAATLICHE VERANTWORTUNG DES BUNDES.....	254
DOKUMENT 53 LÄNDERVERTRETER	255
DOKUMENT 54 EUROPAKAMMER.....	257
DOKUMENT 55 PERSONELLE PRÄSENZ DER LÄNDER IN DEN STRUKTUREN DES RATES I	259
DOKUMENT 56 PERSONELLE PRÄSENZ DER LÄNDER IN DEN STRUKTUREN DES RATES II	259
DOKUMENT 57 BÜROS DER LÄNDER IN BRÜSSEL	261

TABELLENVERZEICHNIS

TABELLE 1 DIE WICHTIGSTEN VERFAHREN VOR DEM GERICHTSHOF DER EU	59
TABELLE 2 DEZENTRALE AGENTUREN DER EU (STAND: NOVEMBER 2016)	89
TABELLE 3 AGENTUREN FÜR DIE GEMEINSAME SICHERHEITS- UND VERTEIDIGUNGSPOLITIK (STAND: NOVEMBER 2016)	90
TABELLE 4 EXEKUTIVAGENTUREN (STAND: NOVEMBER 2016)	90
TABELLE 5 AGENTUREN UND ORGANE VON EURATOM (NOVEMBER 2016)	90
TABELLE 6 EXEMPLARISCHES RECHTSETZUNGSVERFAHREN: RICHTLINIE 2014/62/EU	103
TABELLE 7 AKTIVITÄTENPROFIL DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION WÄHREND DER SECHSTEN UND SIEBTEN LEGISLATURPERIODE	130
TABELLE 8 EXPERTENGRUPPEN DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION (STAND JANUAR 2016)	131
TABELLE 9 FRAKTIONEN IM EUROPÄISCHEN PARLAMENT (STAND: JANUAR 2016)	142
TABELLE 10 AUSSCHÜSSE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DIE VERTEILUNG VON ORDENTLICHEN GESETZGEBUNGSVERFAHREN NACH AUSSCHÜSSEN (SIEBTE WAHLPERIODE 2009-2014)	143
TABELLE 11 VORBEREITUNGSGREMIEN DES RATES DER EU (STAND: NOVEMBER 2016)	149
TABELLE 12 KOMITOLOGIEAUSSCHÜSSE DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION (STAND: NOVEMBER 2016)	167
TABELLE 13 VERTRAGSVERLETZUNGSKLAGE	184
TABELLE 14 ERGEBNISSE DER VON DER KOMMISSION EINGEREICHTEN VERTRAGSVERLETZUNGSKLAGEN	185
TABELLE 15 VERTRAGSVERLETZUNGSKLAGEN BEIM GERICHTSHOF DER EU 2005-2015	186
TABELLE 16 VORABENTSCHEIDUNGSVERFAHREN	188
TABELLE 17 ARBEITSVOLUMEN DES GERICHTSHOFES DER EU	189
TABELLE 18 DIE WICHTIGSTEN MÖGLICHEN KLAGEVERFAHREN VOR DEM GERICHTSHOF DER EU	193
TABELLE 19 GUTACHTEN ÜBER VERTRAGSKONFORMITÄT VON INTERNATIONALEN ABKOMMEN	196
TABELLE 20 VON OLAF EMPFOHLENE UND VON DEN ZUSTÄNDIGEN BEHÖRDEN TATSÄCHLICH EINGEZOGENE FINANZMITTEL IN MILLIONEN EURO	204
TABELLE 21 INFORMATIONSPFLICHTEN DER BUNDESREGIERUNG GEGENÜBER DEM BUNDESTAG (STAND: NOVEMBER 2016)	237
TABELLE 22 ZUSTIMMUNGSPFLICHT DES BUNDESTAGES BEI VEREINFACHTEN UND BESONDEREN VERTRAGSÄNDERUNGSVERFAHREN (STAND: NOVEMBER 2016)	243
TABELLE 23 ZUSTIMMUNGSPFLICHT DES BUNDESTAGES BEI DER ANWENDUNG VON BRÜCKENKLAUSELN (STAND: NOVEMBER 2016)	244
TABELLE 24 ZUSTIMMUNGSPFLICHT DES BUNDESTAGES BEI KOMPETENZERWEITERUNGSKLAUSELN (STAND: NOVEMBER 2016)	244

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

AA	Auswärtiges Amt
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Art.	Artikel
AStV	Ausschuss der Ständigen Vertreter
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMJV	Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
EAD	Europäischer Auswärtiger Dienst
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EMK	Europaministerkonferenz
EP	Europäisches Parlament
ER	Europäischer Rat
ESZB	Europäisches System der Zentralbanken
EU	Europäische Union
EUDISYS	EU-Dokumenten-Informations-System
EuDoX	Informationssystem für europarelevante Dokumente des Deutschen Bundestages
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EURATOM	Europäische Atomgemeinschaft
EURICO	EU-Richtlinien-Controlling
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EUZBBG	Gesetz über die Zusammenarbeit zwischen der Bundesregierung und dem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union
EUZBLG	Gesetz über die Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union
EVP	Europäische Volkspartei
EZB	Europäische Zentralbank

GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GEU	Gerichtshof der Europäischen Union
GG	Grundgesetz
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien
IGC	Intergovernmental Conference
IntVG	Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union (Integrationsverantwortungsgesetz)
IPEX	InterParliamentary EU information eXchange
GSVP	Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik
KOM	Europäische Kommission
MMM	Monday Morning Meeting
OGV	ordentliches Gesetzgebungsverfahren
OLAF	Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung
OMK	Offene Methode der Koordinierung
PSK	Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee

1 EINLEITUNG: DIE KOMPLEXITÄT VERWALTEN UND GESTALTEN

1.1 Hinweise für die Nutzung des vorliegenden Handbuchs

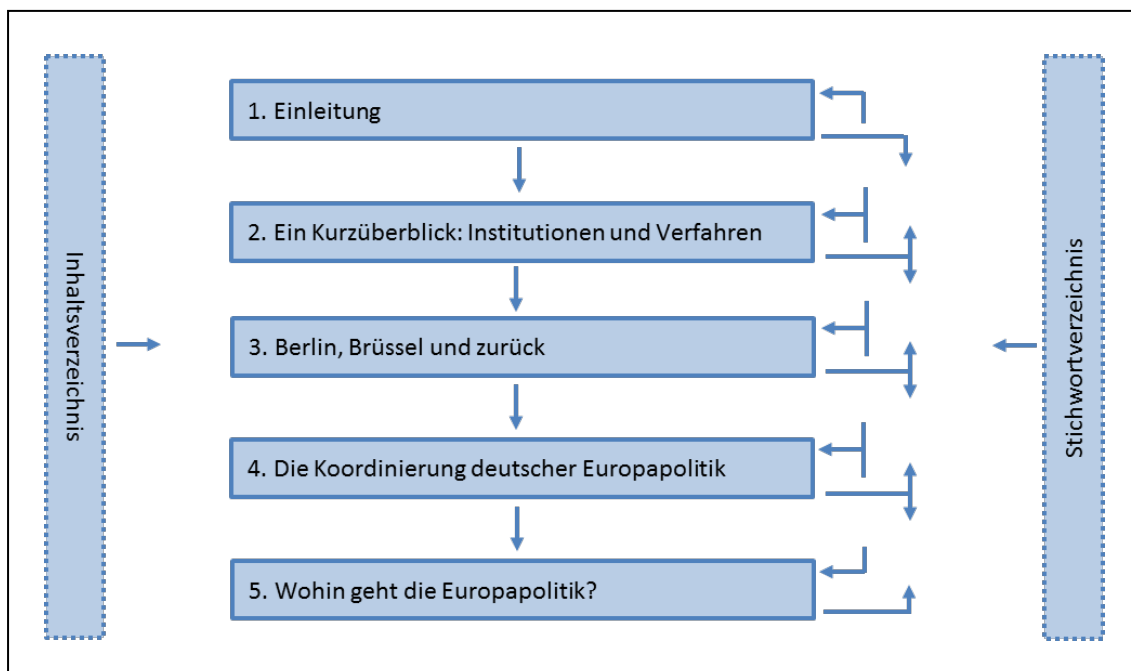
Die Zielgruppen dieses Handbuchs sind Bedienstete des Bundes, die bereits in Brüssel tätig sind oder deren Entsendung bevorsteht, und die Bediensteten, die in Deutschland einen anschaulichen und eingängigen Überblick über die nationalen und EU-Entscheidungsprozesse benötigen. Der Text soll eine schnelle Einarbeitung in Brüsseler und Berliner Prozesse gewährleisten, als solide Informationsbasis dienen und Fragen nach Prinzipien und Effizienz deutscher Europapolitik aufwerfen sowie auf lange Sicht einen Beitrag zur Schließung der deutschen Präsenzlücke liefern. Den einzelnen Bediensteten soll so eine leichte, zugängliche Informationsmöglichkeit eröffnet werden, um sich ein umfassendes Bild der Rolle deutscher Verwaltung in der EU und gleichzeitig eines potenziellen Arbeitsfelds machen zu können.

Die unterschiedlich ausgeprägten Vorkenntnisse und Erfahrungen der Leser¹ zur institutionellen Architektur und zu den Entscheidungsverfahren der EU sowie über die Mitwirkungsmöglichkeiten deutscher Bediensteter und die Koordinierungsmechanismen in Deutschland werden in diesem Handbuch berücksichtigt. Das Handbuch soll sowohl einen Mehrwert für diejenigen haben, die bislang über gar keine EU-Erfahrung verfügen bzw. nur einen begrenzten Ausschnitt von EU-Abläufen erleben konnten, ohne dabei den gesamten Kontext erfahren zu haben, als auch für Bedienstete, die durch ihre Ausbildung oder Fortbildungen umfassende theoretische Kenntnisse über die EU erworben haben, aber bislang keine praktische Erfahrung sammeln konnten.

Dieser Heterogenität der Leserschaft wird durch die Konzeption des Handbuchs Rechnung getragen. Neben einer regulären Lektüre des Buches von Anfang bis Ende ist es dem Leser auch möglich, die Kapitel unabhängig voneinander zu lesen, falls für diesen etwa nur spezifische Informationen von Relevanz sind. Dabei dienen das Literaturverzeichnis zu Beginn und das Stichwortverzeichnis am Ende des Handbuchs zur Orientierung. Darüber hinaus finden sich in den einzelnen Kapiteln Verweise auf andere Stellen im Handbuch, welche im entsprechenden inhaltlichen Zusammenhang stehen. Durch diese Konzeption des Handbuchs ist es jedoch nicht zu vermeiden, dass vereinzelt Dopplungen auftreten.

¹ Im Folgenden werden im Sinne der Lesbarkeit lediglich die maskulinen Sprachformen verwendet. Sämtliche Bezeichnungen beziehen sich auf Personen beliebigen Geschlechts.

Abbildung 1 Konzeption des Handbuchs



Quelle: Eigene Darstellung.

Nachdem im ersten Kapitel die Relevanz der Europäischen Union für die deutsche Verwaltung dargestellt wird, gibt Kapitel 2 einen Überblick über die Institutionen, Akteure und Verfahren der EU. Die Erläuterungen zu den Institutionen folgen im Sinne der Übersicht und der Verständlichkeit demselben Aufbau. Es werden im Fließtext und graphisch (siehe Abbildung 2) jeweils – soweit möglich – folgende Aspekte jeder Institution dargestellt:

- Zusammensetzung:
 - Wer sind die Mitglieder der Institution?
 - Wie werden sie ernannt bzw. gewählt?
 - Wie lange ist ihre Amtszeit?
- Struktur:
 - Wer leitet die Institutionen?
 - In welchen Gremien wird die inhaltliche Arbeit geleistet?
 - Wie sieht der administrative Unterbau aus?
 - Wo finden die Tagungen statt bzw. in welcher Stadt befindet sich der Sitz der Institution?
- Funktionen
 - Inwieweit ist die Institution in der EU-Rechtsetzung beteiligt?

- Inwieweit wirkt sie bei Vertragsänderungen sowie bei Beitritten und Aus-
tritten von Mitgliedstaaten mit?
- Inwiefern ist sie an der Besetzung von Ämtern auf der EU-Ebene beteiligt?
- Inwieweit kann sie andere Institutionen der EU und die Mitgliedstaaten
kontrollieren?
- Welche weiteren Funktionen hat sie inne?
- Entscheidungsmodi:
 - Wie sehen die rechtlichen Vorgaben hinsichtlich der Entscheidungsfin-
dung aus?
 - Welche Dynamiken wirken bei der Abstimmung und wie wird in der Pra-
xis abgestimmt?

Bei der Erläuterung aller Punkte wird stets neben den rechtlichen Vorgaben auch deren praktische Umsetzung beschrieben.

Abbildung 2 Schema zur Erläuterung der Institutionen der EU

Zusammensetzung	Struktur	Funktionen	Entscheidungsmodus
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Mitglieder</i> • <i>Amtseinführung und Amtszeit</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Vorsitz/Leitung</i> • <i>Arbeitsgremien/Unterbau</i> • <i>Sitz und Tagungsort</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Rechtsetzungsfunktion</i> • <i>Konstitutionelle Gestaltungsfunktion</i> • <i>Ämterbesetzungsfunktion</i> • <i>Kontrollfunktion</i> • <i>Weitere Funktionen</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>De jure Abstimmungsmodalitäten</i> • <i>De facto Verhalten und Dynamiken</i>

Quelle: Eigene Darstellung

In Kapitel 3 werden die Beteiligung von deutschen Bediensteten im EU-Entscheidungsverfahren von Vorbereitung über Verabschiedung, Umsetzung und Anwendung bis zur Kontrolle dargestellt. Im Zuge der Erläuterung der Verfahren und der Gremien wird insbesondere auch die Möglichkeit der Einwirkung und Einflussnahme deutscher Bediensteter auf den Entscheidungsprozess erklärt.

Das vierte Kapitel ist der Koordinierung deutscher Europapolitik gewidmet. Es werden die wichtigsten Akteure vorgestellt sowie die Koordinierungsverfahren greifbar gemacht, die für die Definierung der deutschen Position in den EU-Gremien verantwortlich sind bzw. angewandt werden. Neben den Prozessen und Zuständigkeiten innerhalb

der Bundesregierung gilt es dabei auch den Einbezug von Bundestag und den Bundesländern zu behandeln.

Im letzten Kapitel wird der Versuch unternommen, einen Ausblick auf die Zukunft der Europapolitik zu geben – unter besonderer Berücksichtigung der Auswirkungen möglicher Entwicklungen auf die Arbeit der deutschen Bediensteten.

Im Anhang des Handbuches wird eine Auflistung von weiterführenden Informationsquellen, wie Sekundärliteratur, juristischen Kommentaren und Internetseiten, angeboten, welche dem Leser den Zugang zu zusätzlichem und vertiefendem Material möglichst einfach ermöglichen soll.

Grundlage dieses Handbuches sind neben bestehender Sekundärliteratur und eigenen Texten beider Autoren insbesondere Inhalte, die die Autoren über zahlreiche Interviews mit Bundes-, Landes- und EU-Bediensteten gesammelt haben, um so ein umfassendes, detailliertes und aktuelles Bild der praktischen Abläufe darstellen zu können. An dieser Stelle sei ein herzlicher Dank an die Interviewpartner ausgesprochen. Zudem danken die Autoren ihren Mitarbeitern und Kollegen am Centrum für Türkei- und EU-Studien der Universität zu Köln, insbesondere Christian Raphael, Darius Ribbe, Alina Thieme und Johannes Wolters, sowie Ika Dau und Lisa Maier für ihre Unterstützung.

1.2 Die Deutsche Verwaltung und die Europäische Union

1.2.1 Relevanz der Europäischen Union für die deutsche Verwaltung

Die Europäische Union ist von zunehmender Bedeutung für die Arbeit der deutschen Administration. Immer mehr deutsche Bedienstete nehmen direkt oder indirekt an den Brüsseler Entscheidungsprozessen teil. Dies gilt nicht nur für diejenigen Bediensteten, die vor Ort deutsche Interessen im Rat der EU oder in der Europäischen Kommission vertreten, sondern auch für ihre Kollegen in Berlin oder in den jeweiligen Landesregierungen, die dem Geschehen in Brüssel zunehmend Aufmerksamkeit schenken müssen. Die komplexen Brüsseler Entscheidungsabläufe sind jedoch häufig schwer zugänglich und verständlich. Die Komplexität der Verfahren und Strukturen der EU wird dadurch gesteigert, dass sich das politische System der Europäischen Union in stetiger – und grundlegender – Veränderung befindet.

Im Laufe der Integrationsentwicklung setzten die Mitgliedstaaten immer mehr traditionelle und moderne Aufgaben europäischer (National-)Staaten auf die Tagesordnung der

Union. Zentrale Politikfelder staatlichen Handelns, die über die Regelung ökonomischer Integration weit hinausgehen, wie die Agrar-, Umwelt-, Forschungs-, Handels- sowie Wirtschafts- und Währungspolitik, aber auch Bereiche der Außen- und Verteidigungspolitik sowie der Innen- und Justizpolitik werden – nach stark variierenden Verfahren – von und in EU-Institutionen behandelt. Nationale Souveränität wird auf die EU-Ebene transferiert und gemeinsam ausgeübt.

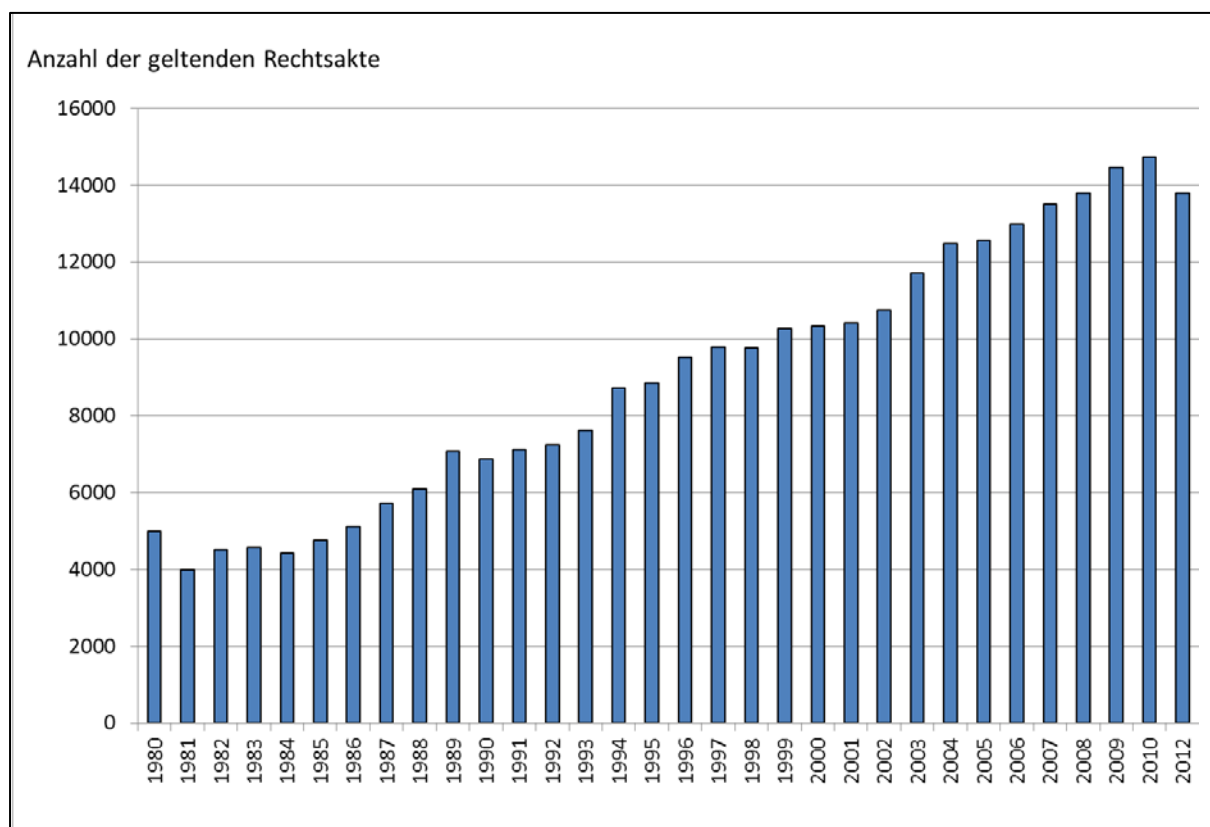
Zuletzt fand ein grundlegender Kompetenztransfer durch das Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon statt, der weitreichende Folgen für die Abläufe sowie die Befugnisse und Aufgaben der verschiedenen Institutionen hatte, die sich auch umfassend auf die Arbeit von Bediensteten auf der nationalen Ebene auswirken und damit eine Herausforderung für die deutsche Verwaltung darstellen. Dies ergibt sich z.B. durch Verschiebungen des institutionellen Gefüges, wie durch die Stärkung des Europäischen Parlaments, den Einbezug von neuen Akteuren, etwa durch die neue Rolle der nationalen Parlamente als „Subsidiaritätswächter“, oder die Schaffung von neuen Institutionen und die Modifikation von verschiedenen Verfahren, wie des Komitologieverfahrens.

Basierend auf den Vorgaben der EU-Verträge werden verbindliche Rechtsakte verabschiedet. Die Europäische Union erlässt somit „Hoheitsakte“. Dabei sind politische Institutionen des EU-Systems – in unterschiedlichen Formen – an Vorbereitung und Verabschiedung sowie Durchführung und Kontrolle von allgemeinverbindlichen Entscheidungen über den Einsatz quasi-staatlicher Handlungs- und Steuerungsinstrumente beteiligt.

Ein erheblicher Teil dieser Regierungsabläufe der Europäischen Union spielt sich in Gremien und Verwaltungsstrukturen ab, in denen sowohl nationale als auch EU-Bedienstete in unterschiedlichen Formen wesentliche Phasen des Politikzyklus mitgestalten. Dies geschieht in Sachverständigengruppen der Kommission, in Ausschüssen und Arbeitsgruppen des Rates sowie in den Komitologieausschüssen bei der Kommission.

Der in EU-Entscheidungsprozessen verabschiedete Rechtsbestand, der sogenannte „acquis communautaire“, hat stetig zugenommen (siehe Abbildung 3). Damit prägt der europäische Integrationsprozess mehr denn je den Alltag der Bürger in Deutschland und der gesamten Union sowie die Arbeit deutscher Beamter.

Abbildung 3 Entwicklung des Rechtsbestandes der Europäischen Union



Quelle: Jean Monnet Lehrstuhl der Universität zu Köln, basierend auf Wessels, Maurer, Mittag 2003.

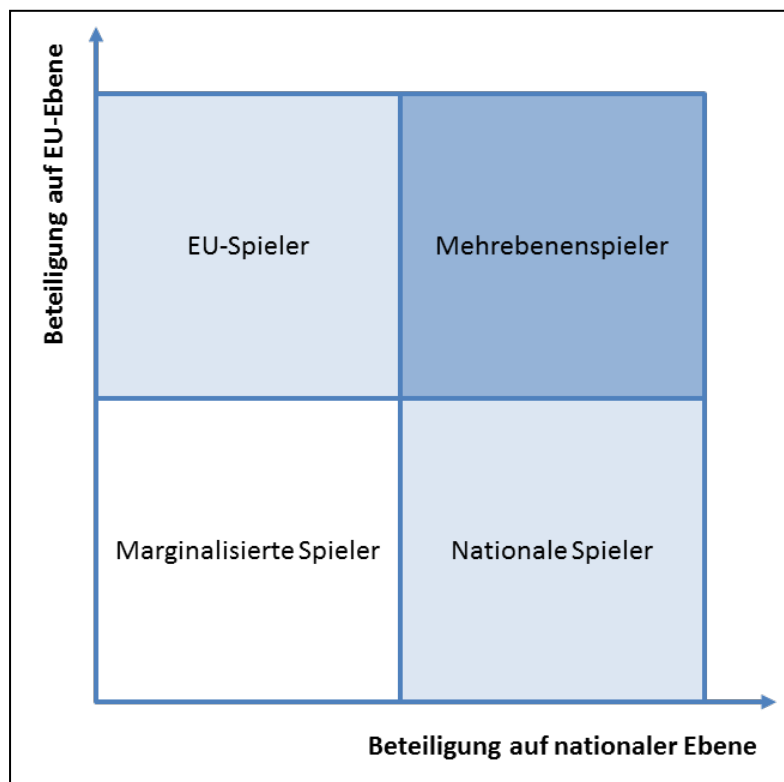
1.2.2 Deutsche Verwaltungsbedienstete im Mehrebenensystem der EU

Versucht man, die institutionelle Architektur der EU realitätsnah zu erfassen, dann umfasst dieses politische System mehr als nur die vertraglich genannten Organe und Institutionen der EU. Die Analyse der relevanten Prozesse ist vielmehr ebenenübergreifend sowohl in der „Brüsseler Arena“ als auch auf nationaler Ebene anzusetzen, um alle relevanten Akteure umfassend in der Darstellung berücksichtigen zu können. In den Institutionen und Verfahren in Brüssel wirken Akteure zusammen, die konstitutionell entweder primär in nationalen und auch subnationalen oder in europäischen Räumen angesiedelt sind. Nationale Regierungen und Verwaltungen, Regionen und Kommunen sowie NGOs, Verbände und in gewissem Ausmaß auch nationale Gerichte sind in ihren alltäglichen Dienstgeschäften und Aktivitäten zentrale Akteure und Mitträger der EU.

Diese Mehrebenenperspektive kann von den Mitgliedstaaten „von unten“ anhand der Beteiligungsmuster nationaler Akteure in den EU-Institutionen untersucht werden oder aber von der EU-Ebene „nach unten“ auf die Mitgliedstaaten als eine Form der „Europäisierung nationaler Systeme“ beschrieben werden. So können vier Typen von Akteuren

unterschieden werden, die ihre Beteiligungsmöglichkeiten im EU-System sowohl auf der nationalen Ebene als auch auf der EU-Ebene (verfassungs- oder vertrags-)rechtlich aufgebaut haben und diese auch real nutzen (siehe Abbildung 4).

Abbildung 4 Spielertypen im Mehrebenensystem



Quelle: Eigene Darstellung, in Anlehnung an Jean Monnet Lehrstuhl der Universität zu Köln.

Als ein starker EU-Spieler gilt etwa das Europäische Parlament, das jedoch keinen wesentlichen Einfluss auf die nationale Europapolitik ausüben kann. Einige nationale Parlamente üben einen nachhaltigen Einfluss bei der Vorbereitung von Positionen ihrer Regierungen im Rat aus und gelten damit als starke nationale Spieler, während andere Legislativen marginalisierte Akteure mit nur begrenzter Wirkung auf nationaler und EU-Ebene sind. Starke Mehrebenenspieler sind etwa nationale Regierungen, die in der Regel eine Schlüsselrolle sowohl auf der nationalen Ebene als auch im Brüsseler Politikzyklus einnehmen.

Auch deutsche Verwaltungsbedienstete entwickeln sich insgesamt verstärkt von nationalen zu Mehrebenenspielern. Neben der Bundesregierung, die im Rat und im Europäischen Rat einen nationalen und EU-Hut zugleich tragen muss, trifft dies auch auf deutsche Beamte, die aus den Ministerien nach Brüssel in die Gremien im Rat der EU oder Kommission entsandt werden, Mitarbeiter der Ständigen Vertretung in Brüssel, aber

auch für deutsche Bedienstete in Deutschland, die durch ihre Arbeit in den Bundesministerien EU-Rechtsetzung begleiten oder beschlossene EU-Rechtsakte in Bundes-, Landes- oder kommunalen Behörden anwenden müssen, zu.

Die Beteiligung von deutschen Bediensteten in allen Phasen der EU-Rechtsetzung macht es für die deutsche Verwaltung unabdinglich, über Kenntnisse über die Institutionen und Verfahren der Europäischen Union und insbesondere ihre Beteiligungs- und Mitwirkungsmöglichkeiten zu verfügen. Um eine effiziente deutsche Positionierung im Vorfeld der Tagungen der EU-Gremien sicherzustellen, sollten zudem die Koordinierungsverfahren in Deutschland bekannt sein. Diese wurden mit der fortwährenden europäischen Integration stetig angepasst und weiterentwickelt. Neben den traditionellen Ressorts, wie insbesondere dem Auswärtigen Amt (AA) sowie dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (Stand: August 2016; BMWi), befassen sich auch die weiteren Bundesressorts – wenn auch in unterschiedlichem Maße – mit Angelegenheiten der EU. Es gibt kaum ein Fachreferat, das sich noch nie mit europapolitischen Fragestellungen beschäftigen musste.

Der Koordinierungsprozess auf Bundesebene erweist sich jedoch als besondere Herausforderung. Zum einen erfolgt dieser dezentral. Die entscheidende Leistung wird auf Arbeitsebene erbracht, was es umso bedeutsamer macht, dass diese umfassend über die notwendige Vorgehensweise und ihre Handlungsmöglichkeiten informiert ist. Zum anderen sieht das deutsche System aufgrund des ausgeprägten Ressortprinzips, der starken Rolle des Deutschen Bundestages und der föderalen Struktur eine Reihe von Akteuren vor, die selbst in der Koordinierung aktiv sind oder in diese einbezogen werden müssen.

Zuletzt ist jedoch auch festzustellen, dass die deutsche Verwaltung über einen hohen Grad an Problemlösungskapazität verfügt. Dadurch, dass die Bundesrepublik Deutschland aufgrund ihrer föderalen Strukturen selbst ein Mehrebenensystem darstellt, verfügen deutsche Verwaltungsbedienstete über praktische Erfahrungen mit Prozessen ebenenübergreifender Willensbildung und Kompromissfindung. Dies kann sich für ihre Mitwirkung und Beteiligung in der EU-Politik als Vorteil erweisen.

2 EIN KURZÜBERBLICK: INSTITUTIONEN UND VERFAHREN

2.1 Die vertragliche Grundlage der Europäischen Union: Der Vertrag von Lissabon

2.1.1 Neuerungen durch den Vertrag von Lissabon

Am 1. Dezember 2009 trat der Vertrag von Lissabon in Kraft. Dieser veränderte die vertragliche Grundlage der Europäischen Union: den Vertrag über die Europäische Union (EUV) und den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV), der seither Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) heißt. Zuletzt waren die Verträge durch den Vertrag von Nizza, welcher 2003 in Kraft trat, reformiert worden. Eine umfassende vertragliche Weiterentwicklung wurde bereits unmittelbar im Anschluss angestrebt und sollte in Form des Vertrages über eine Verfassung für Europa umgesetzt werden. Dieser wurde 2004 unterzeichnet, trat jedoch aufgrund von zwei gescheiterten Referenden in Frankreich und in den Niederlanden nie in Kraft. Im 2007 unterzeichneten Lissabonner Vertrag wurde ein Großteil der durch den Verfassungsvertrag vorgesehenen Reformen übernommen.

Die wichtigsten Neuerungen durch den Lissabonner Vertrag gegenüber dem Vertrag von Nizza sind insbesondere folgende:

- Formelle Aufnahme des **Europäischen Rates** (Art. 13 Abs. 1 EUV), also die Institution der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten, in die Liste der EU-Organe (siehe 2.2.3 Der Europäische Rat).
- Schaffung des **hauptamtlichen Präsidenten des Europäischen Rates** (Art. 15 Abs. 5-6 EUV), der im Europäischen Rat – jedoch nicht im Rat – an die Stelle der rotierenden Präsidentschaft tritt und für zweieinhalb Jahre von den Staats- und Regierungschefs gewählt wird (siehe 2.2.3 Der Europäische Rat).
- Stärkung des **Europäischen Parlaments**, welches nun in den meisten Politikbereichen gleichberechtigter Gesetzgeber mit dem Rat der EU ist, über umfassende Mitbestimmungsrechte bei den Ausgaben der EU verfügt und den Präsidenten der Europäischen Kommission wählt (siehe 2.2.2 Das Europäische Parlament).
- Einführung des Amtes des **Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik** (Art. 18 EUV), welches die Ämter des Mitglieds der Europäischen Kommission, das für Auswärtige Angelegenheiten zuständig war, und des

Hohen Vertreters für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik ersetzt (siehe 2.3.1 Hoher Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik).

- Einrichtung des **Europäischen Auswärtigen Dienstes** (Art. 27 Abs. 3 EUV), welcher die Arbeit des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik unterstützt (siehe 2.3.1 Hoher Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik).
- Einführung der **Bürgerinitiative** (Art. 11 Abs. 4 EUV), mit welcher es den Bürgern der EU ermöglicht wird, mit einer Million Unterschriften die Kommission zu einem Gesetzesentwurf aufzufordern.
- Einführung von **Subsidiaritätsrügen** (Art. 6-7 Protokoll Nr. 2), mit welchen nationale Parlamente Initiativen der Europäischen Kommission auf Konformität mit dem Subsidiaritätsprinzip prüfen können (siehe 2.3.2 Nationale Parlamente).
- Veränderung der **Abstimmungsmodalität im Rat** (Art. 16 Abs. 3-4 EUV), wodurch der Rat nun in mehr Bereichen mit qualifizierter Mehrheit statt mit Einstimmigkeit beschließen kann und die qualifizierte Mehrheit neu definiert wird (siehe 2.2.4 Der Rat der EU).
- Reform des **Komitologieverfahrens** (Art. 290-291 AEUV), das für die Umsetzung und Durchführung von EU-Rechtsakten von Bedeutung ist (siehe 3.4.2 Durchführungsrechtsakte und delegierte Rechtsakte).
- Schaffung der **Rechtspersönlichkeit** der EU (Art. 47 EUV), womit sie völkerrechtliche Abkommen schließen, internationalen Organisationen beitreten und durch Delegationen in Drittstaaten vertreten sein kann.
- Verweis im EU-Vertrag (Art. 6 EUV) auf die **Charta der Grundrechte der Europäischen Union**, die bereits 2000 unterzeichnet wurde, womit sie Rechtsverbindlichkeit erhält.
- Regelung des **Austrittsverfahrens** aus der Union (Art. 50 EUV) (siehe 2.4.2.4 Austrittsverfahren).

Im Laufe des Ratifizierungsprozesses des Lissabonner Vertrags wurden in Deutschland kritische Stimmen bezüglich der Konformität des Vertrages mit dem Grundgesetz laut, die in mehrere Klagen vor dem Bundesverfassungsgericht mündeten. Die bekanntesten Kläger waren der CSU-Angeordnete Peter Gauweiler und die Bundestagsfraktion Die Linke. Kritisiert wurden etwa das Demokratiedefizit der EU und die Übertragung weite-

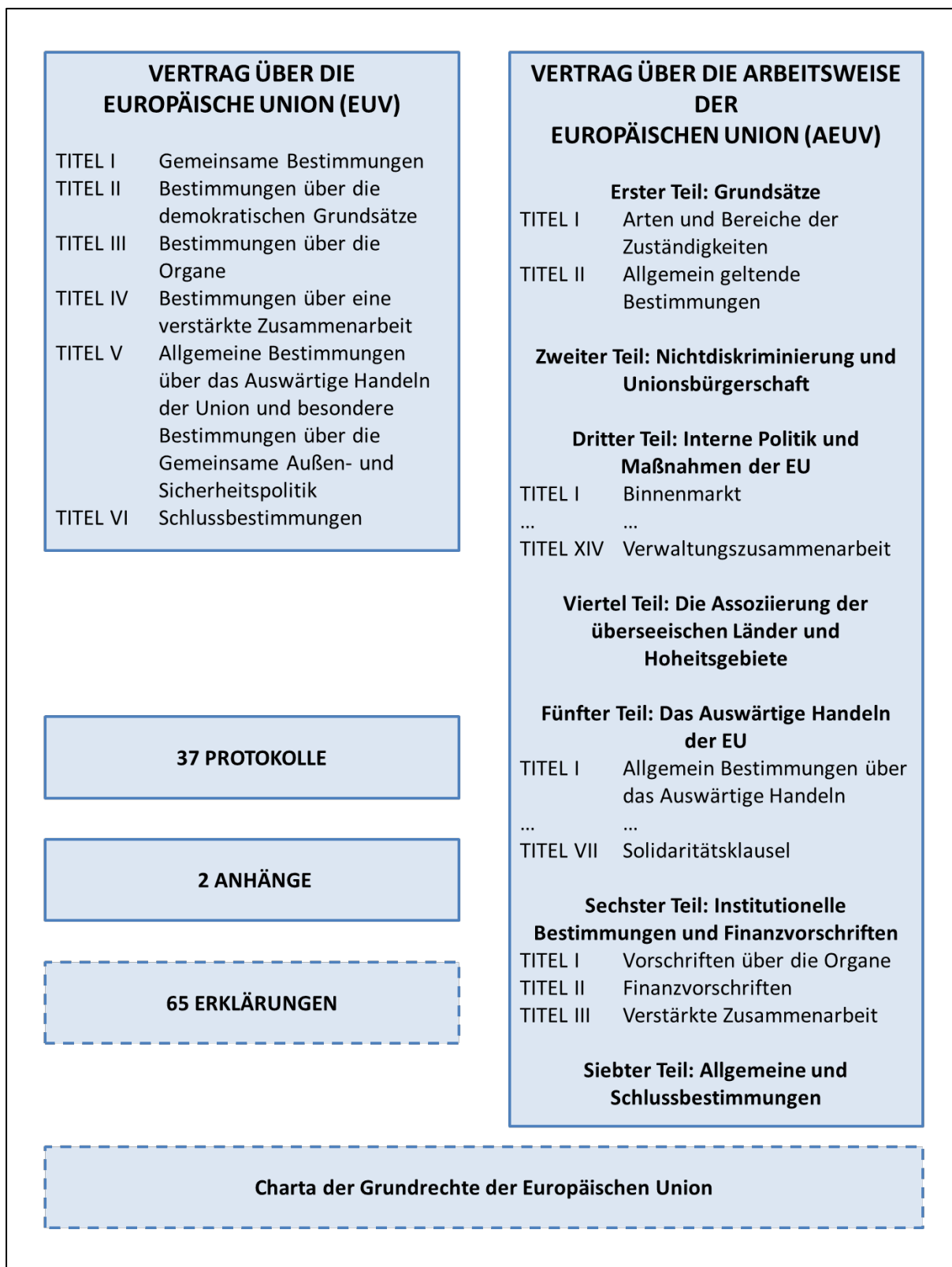
rer Kompetenzen auf die EU-Ebene, womit die Bundesregierung, die EU-Rechtsakte auf EU-Ebene mitverhandeln kann, weiter gegenüber dem Bundestag gestärkt werde.

Im Juni 2009 entschied das Bundesverfassungsgericht in seinem sogenannten **Lissabon-Urteil**, dass der Lissabonner Vertrag prinzipiell mit dem Grundgesetz vereinbar sei. Für die Ratifizierung durch die Bundesrepublik sei jedoch durch den Beschluss eines neuen Begleitgesetzes zum Vertrag die Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates notwendig. Dieser Aufforderung kam der Gesetzgeber nach (siehe 4.3.1 Bundestag und 4.3.2 Bundesrat und Bundesländer) und ermöglichte dadurch die Ratifizierung des Vertrages durch den Bundespräsidenten.

2.1.2 Die vertragliche Basis der Europäischen Union

Der **Vertrag über die Europäische Union** und der **Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union** bilden zusammen mit den 37 Protokollen und den zwei Anhängen der Verträge (Art. 51 EUV) das Primärrecht der EU (siehe Abbildung 5).

Abbildung 5 Vertragliche Basis der Europäischen Union



Quelle: Eigene Darstellung.²

² Aus Gründen der Übersichtlichkeit und des Platzmangels wird auf eine Auflistung der Titel II bis XII des dritten Teiles und der Titel II bis VI des fünften Teiles des AEUV verzichtet.

2.1.3 Kompetenzverteilung zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten

In den EU-Verträgen ist geregelt, welche Bereiche in die Zuständigkeit der EU fallen. Hierbei kann unterschieden werden zwischen Bereichen, in welchen die EU ausschließliche Zuständigkeit besitzt (Art. 2 Abs. 1 AEUV, Art. 3 AEUV), und jenen, in welchen sie sich – entsprechend dem deutschen Prinzip der konkurrierenden Gesetzgebung – die Zuständigkeit mit den Mitgliedstaaten teilt (Art. 2 Abs. 2 AEUV, Art. 4 AEUV). Zudem gibt es Gebiete, auf welchen die EU lediglich eine koordinierende Aufgabe übernimmt (Art. 2 Abs. 5 AEUV, Art. 5-6 AEUV).

In die **ausschließliche Zuständigkeit der EU** fallen folgende Bereiche (Art. 3 Abs. 1 AEUV):

- Zollunion,
- Festlegung der für das Funktionieren des Binnenmarkts erforderlichen Wettbewerbsregeln,
- Währungspolitik für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist,
- Erhaltung der biologischen Meeresschätze im Rahmen der gemeinsamen Fischereipolitik,
- gemeinsame Handelspolitik.

In den folgenden Hauptbereichen **teilen sich die EU und die Mitgliedstaaten die Zuständigkeit** (Art. 4 Abs. 2 AEUV):

- Binnenmarkt,
- Sozialpolitik hinsichtlich der in den EU-Verträgen genannten Aspekte,
- wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt,
- Landwirtschaft und Fischerei, ausgenommen die Erhaltung der biologischen Meeresschätze,
- Umwelt,
- Verbraucherschutz,
- Verkehr,
- transeuropäische Netze,
- Energie,
- Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts,
- gemeinsame Sicherheitsanliegen im Bereich der öffentlichen Gesundheit hinsichtlich der in diesem Vertrag genannten Aspekte.

Zudem ist eine gemeinsame Zuständigkeit der EU-Ebene und der nationalen Ebene in den Bereichen Forschung, Technologie und Raumfahrt (Art. 4 Abs. 3 AEUV) sowie Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (Art. 4 Abs. 4 AEUV) vorgesehen. In diesen Bereichen sind die Wirkungsmöglichkeiten der EU jedoch durch vertragliche Vorgaben eingeschränkt.

In folgenden Bereichen kann die Union Maßnahmen mit europäischer Zielsetzung zur **Koordinierung, Unterstützung und Ergänzung** von nationalstaatlicher Politik treffen (Art. 6 AEUV), ohne dass dadurch die Zuständigkeit der Union für diese Bereiche an die Stelle der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten tritt (Art. 2 Abs. 5 UAbs. 1 AEUV):

- Schutz und Verbesserung der menschlichen Gesundheit,
- Industrie,
- Kultur,
- Tourismus,
- allgemeine und berufliche Bildung, Jugend und Sport,
- Katastrophenschutz,
- Verwaltungszusammenarbeit.

Des Weiteren koordinieren die Mitgliedstaaten ihre Wirtschaftspolitik (Art. 5 Abs. 1 AEUV), trifft die Union Maßnahmen zur Koordinierung der Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten (Art. 5 Abs. 2 AEUV) und kann die Union Initiativen zur Koordinierung der Sozialpolitik der Mitgliedstaaten ergreifen (Art. 5 Abs. 3 AEUV).

2.1.4 Weiterführende Informationen

- Schäfer-Nerlich, Verena/Wessels, Wolfgang (2016): Vertrag von Lissabon, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration, Baden-Baden: Nomos, 14. Auflage.
- Schwarze, Jürgen (Hrsg.): EU-Kommentar, 3. Auflage, Baden-Baden: Nomos.

2.2 Die Institutionen der Europäischen Union

2.2.1 Überblick

Deutsche Verwaltungsbedienstete müssen zunehmend einen wesentlichen Teil ihrer Aufgaben als Mehrebenenspieler im politischen System der EU bewältigen. Hierzu ist eine umfassende Kenntnis über die institutionelle Architektur auf EU-Ebene unabdinglich.

Mit dem Lissabonner Vertrag wurde die Liste der vertraglichen Organe der Europäischen Union bestätigt und erweitert. Nach dem Europäischen Parlament, dem Rat der EU, der Europäischen Kommission, dem Gerichtshof der EU und dem Rechnungshof erhielten nun auch der Europäische Rat und die Europäische Zentralbank den Status eines EU-Organs (Art. 13 Abs. 1 EUV).

Dokument 1 Institutionelle Architektur der EU

Art. 13 Abs. 1 EUV

Die Union verfügt über einen institutionellen Rahmen, der zum Zweck hat, ihren Werten Geltung zu verschaffen, ihre Ziele zu verfolgen, ihren Interessen, denen ihrer Bürgerinnen und Bürger und denen der Mitgliedstaaten zu dienen sowie die Kohärenz, Effizienz und Kontinuität ihrer Politik und ihrer Maßnahmen sicherzustellen. Die Organe der Union sind

- das Europäische Parlament,
- der Europäische Rat,
- der Rat,
- die Europäische Kommission (im Folgenden „Kommission“),
- der Gerichtshof der Europäischen Union,
- die Europäische Zentralbank,
- der Rechnungshof.

Art. 13 Abs. 4 EUV

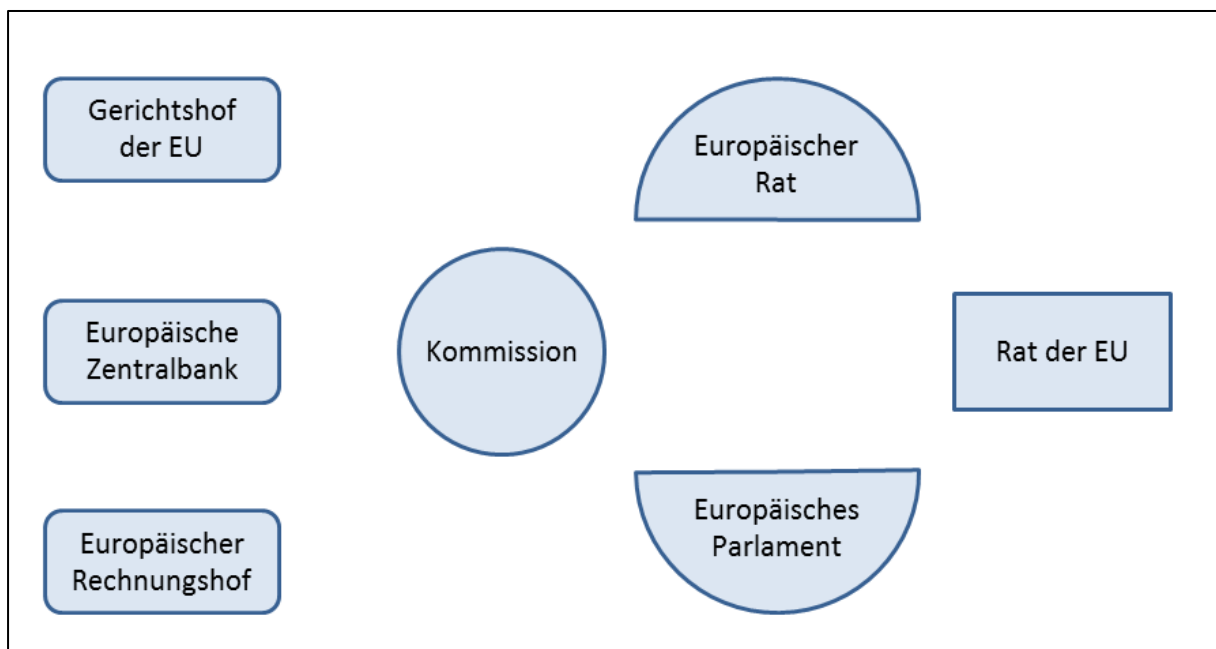
Das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission werden von einem Wirtschafts- und Sozialausschuss sowie einem Ausschuss der Regionen unterstützt, die beratende Aufgaben wahrnehmen.

Aufgrund ihrer Rolle in der EU-Politik und den EU-Entscheidungsprozessen – und damit verbunden ihrer Relevanz für die deutsche Administration – werden im Folgenden darüber hinaus folgende Einrichtungen und Ämter der EU vorgestellt:

- Hoher Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik,
- Ausschuss der Regionen,
- Wirtschafts- und Sozialausschuss,
- Agenturen der EU.

Zudem wird ein Überblick über die Rolle der nationalen Parlamente in den EU-Entscheidungsverfahren vermittelt.

Abbildung 6 Institutionelle Architektur der EU nach dem Vertrag von Lissabon



Quelle: Eigene Darstellung.

Weiterführende Informationen

- Bieber, Roland/Epiney, Astrid/Haag, Marcel (2015): Die Europäische Union. Europarecht und Politik, Baden-Baden: Nomos, 11. Auflage.
- Cini, Michelle/Pérez-Solórzano Borragán, Nieves (Hrsg.) (2013): European Union Politics, Oxford: Oxford University Press, 4. Auflage.
- Hatje, Armin (2012): Art. 13 EUV, in: Schwarze, Jürgen (Hrsg.): EU-Kommentar, 3. Auflage, Baden-Baden: Nomos.
- Hix, Simon/Høyland, Bjørn (2011): The political system of the EU, Basingstoke: Palgrave Macmillian, 3. Auflage.

- Peterson, John/Shackleton, Michael (Hrsg.) (2013): The Institutions of the European Union, Oxford: Oxford University Press, 2. Auflage.
- Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (2016): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration, Baden-Baden: Nomos, 14. Auflage.
- Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (2015): Jahrbuch der Europäischen Integration 2015, Baden-Baden: Nomos.

2.2.2 Das Europäische Parlament

2.2.2.1 Überblick

Mit jeder Vertragsänderung hat das Europäische Parlament weitere Kompetenzen erhalten, sodass es von einem Diskussionsforum mit schwachen Kontrollrechten zu einem bedeutsamen Mitspieler in den EU-Entscheidungsprozessen geworden ist. Somit stellt das Parlament für deutsche Bundesbeamte einen zentralen Ansprechpartner dar (siehe 3.3.2 Deutsche Verwaltung und Europäisches Parlament). Dabei gilt es jedoch zu berücksichtigen, dass die aus dem nationalen Kontext bekannten Aufgaben und die Funktionsweise des Bundestages nicht ohne weiteres auf das Europäische Parlament übertragen werden können.

Abbildung 7 Übersicht Europäisches Parlament

Zusammensetzung	Struktur	Funktionen	Entscheidungsmodus
<ul style="list-style-type: none"> • Mitglieder: <ul style="list-style-type: none"> • Insgesamt 751: <ul style="list-style-type: none"> • Präsident des Europäischen Parlaments (Art. 14 Abs. 2 UAbs. 1 S. 2 EUV) • 750 Abgeordnete (Art. 14 Abs. 2 UAbs. 1 S. 2 EUV) • Amtseinführung: <ul style="list-style-type: none"> • Nationale Kontingente, degressiv proportionale Sitzverteilung (BRD: 96, Malta: 6) (Art. 14 Abs. 2 UAbs. 1 S. 3 EUV) • Nationale Wahlsysteme (Art. 8 S. 1 Direktwahlakt) unter Berücksichtigung EU-weiter Grundsätze (Art. 14 Abs. 3 EUV) • Amtszeit: <ul style="list-style-type: none"> • Fünfjährige Legislaturperiode (Art. 14 Abs. 3 EUV) • Präsident: 2,5 Jahre (Art. 19 Abs. 1 GO Europäisches Parlament) 	<ul style="list-style-type: none"> • Vorsitz/Leitung: <ul style="list-style-type: none"> • Präsident des Europäischen Parlaments (Art. 14 Abs. 4 EUV) • Präsidium (Art. 14 Abs. 4 EUV) • Konferenz der Präsidenten (Art. 26-27 GO Europäisches Parlament) • Arbeitsgremien/Unterbau: <ul style="list-style-type: none"> • Multinationale Fraktionen (2015: 8) (Art. 32-33 GO Europäisches Parlament) • Fachausschüsse (2015: 20) • Verwaltung: Generalsekretariat (Art. 222 GO Europäisches Parlament) • Sitz/Tagungsort: <ul style="list-style-type: none"> • Straßburg (Protokoll Nr. 6a) • Fraktionen und Ausschüsse in Brüssel (Protokoll Nr. 6a) 	<ul style="list-style-type: none"> • Rechtsetzungsfunktion: <ul style="list-style-type: none"> • Gesetzgeber (Art. 14 Abs. 1 S. 1 EUV) • Teil der Haushaltsbehörde (Art. 14 Abs. 1 S. 1 EUV) • Konstitutionelle Gestaltungsfunktion: <ul style="list-style-type: none"> • Vertragsänderungen (Art. 48 EUV) • Beitritts- (Art. 49 S. 3 EUV) und Austrittsverfahren (Art. 50 Abs. 2 S. 4 EUV) • Kontrollfunktion: <ul style="list-style-type: none"> • Anfragen (Art. 230 AEUV) • Untersuchungsausschüsse (Art. 226 AEUV) • Klagerecht (Art. 263 S. 3, Art. 265 S. 1 AEUV) • Misstrauensvotum (Art. 17 Abs. 8 EUV, Art. 234 AEUV) • Bürgerbeauftragter (Art. 228 AEUV) • Ämterbesetzungsfunktion: <ul style="list-style-type: none"> • Präsident des Europäischen Parlaments (Art. 14 Abs. 4 EUV) • Präsident Kommission (Art. 14 Abs. 1 S. 3, Art. 17 Abs. 7 UAbs. 1 EUV) • Kommissionskollegium (Art. 17 Abs. 7 UAbs. 3 S. 1 EUV) • Bürgerbeauftragter (Art. 228 Abs. 2 UAbs. 1 AEUV) 	<ul style="list-style-type: none"> • De jure Abstimmungsmodalitäten: <ul style="list-style-type: none"> • Mehrheit der abgegebenen Stimmen (Art. 231 AEUV) • Mehrheit der Mitglieder (Bsp. Art. 294 Abs. 7b-c, Art. 314 Abs. 4c und 7b-d AEUV) • Misstrauensvotum gegenüber Kommission: 2/3-Mehrheit und Mehrheit der Mitglieder (Art. 234 S.2 AEUV) • De facto Verhalten und Dynamiken: <ul style="list-style-type: none"> • Tendenz zu großen Koalitionen

Quelle: Eigene Darstellung.

2.2.2.2 Zusammensetzung

Dokument 2 Zusammensetzung des Europäischen Parlaments

Art. 14 Abs. 2 EUV

Das Europäische Parlament setzt sich aus Vertretern der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger zusammen. Ihre Anzahl darf 750 nicht überschreiten, zuzüglich des Präsidenten. Die Bürgerinnen und Bürger sind im Europäischen Parlament degressiv proportional, mindestens jedoch mit sechs Mitgliedern je Mitgliedstaat vertreten. Kein Mitgliedstaat erhält mehr als 96 Sitze.

Mitglieder

Das Europäische Parlament setzt sich aus **750 Abgeordneten** und dem **Parlamentspräsidenten** als 751. Mitglied zusammen (Art. 14 Abs. 2 S. 2 EUV). Gemäß dem Wahlakt von 1976, mit welchem die Direktwahl des Parlaments eingeführt wurde, dürfen Mitglieder des Europäischen Parlaments weder Teil einer nationalen Regierung noch Mitglieder oder Bedienstete der EU-Institutionen und einer ihr angegliederten Einrichtung sein. Zudem dürfen sie seit 2004 nicht zugleich Mitglied eines nationalen Parlamentes sein (Art. 7 Abs. 1-2 Direktwahlakt).

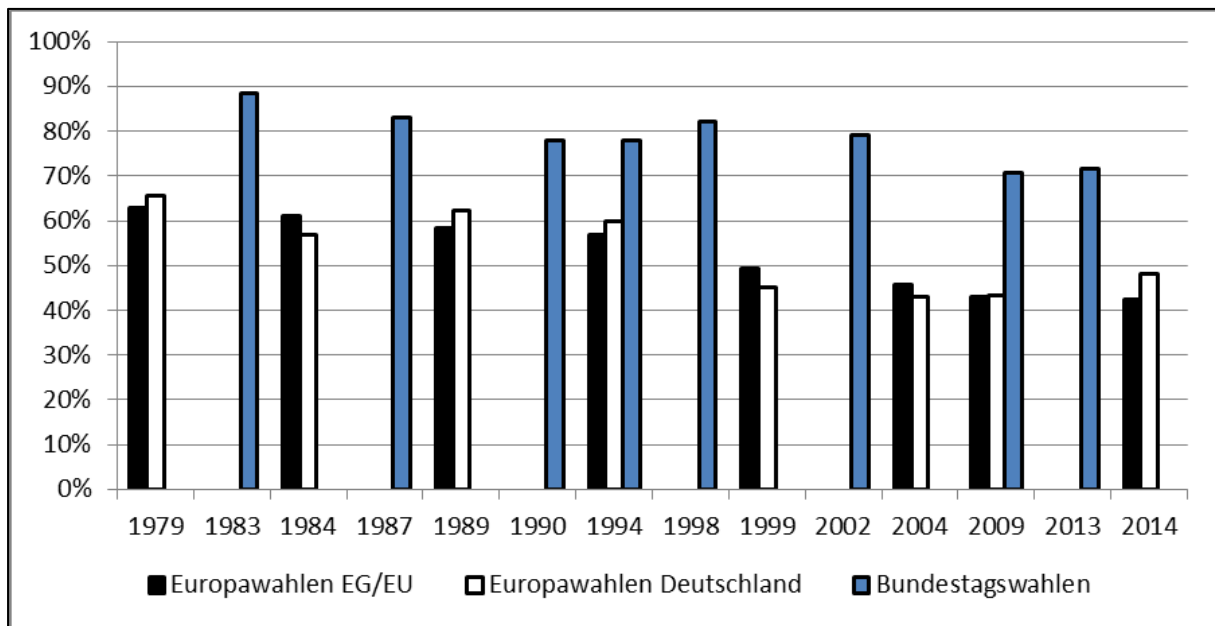
Amtseinführung und Amtszeit

Die 751 Mitglieder des Europäischen Parlaments werden seit 1979 alle **fünf Jahre** direkt durch die Unionsbürgerinnen und -bürger gewählt (Art. 14 Abs. 3 EUV). Hinsichtlich des Wahlsystems gelten in den Mitgliedstaaten unterschiedliche Vorschriften. Gemein müssen diese jedoch haben, dass die Wahlen allgemein, unmittelbar, frei und geheim abgehalten werden (Art. 14 Abs. 3 EUV). Zudem muss ein Verhältniswahlrecht angewendet werden (Art. 8 S. 2 Direktwahlakt).

Die Sitze im Parlament werden gemäß dem Prinzip der **degressiven Proportionalität** auf die Mitgliedstaaten verteilt (Art. 14 Abs. 2 UAbs. 1 S. 3 EUV), was zur Folge hat, dass die Wahlen nicht dem Gleichheitsgrundsatz folgen. Jedem Land ist ein **fixes Sitzkontingent** zugeteilt, welches mit der Bevölkerungszahl eines Mitgliedslandes zunimmt, jedoch nicht proportional. Die deutschen Bürger sind mit 96 Sitzen damit zum Beispiel im Vergleich zu Malta, das sechs Sitze zugestanden wird, unterproportional vertreten. Hier spiegelt sich das Dilemma zwischen einer adäquaten Vertretung der kleineren Mitgliedstaaten und der Einhaltung des demokratischen Prinzips, dass alle Stimmen gleich viel wert sein sollen, wider.

Die Wahlen zum Europäischen Parlament werden gemeinhin als „zweitrangige nationale Nebenwahlen“ bzw. sogenannte „**Sekundärwahlen**“ bezeichnet. Charakteristisch dafür ist eine geringe Wertschätzung der Wahlen durch die Bürger, welche sich in einer im Vergleich zu den nationalen Wahlen niedrigen Wahlbeteiligung niederschlägt (siehe Abbildung 8). So ist die Wahlbeteiligung EU-weit von 1979 bis 2014 von 63,0 Prozent auf 42,5 Prozent gesunken – ein Paradox, wenn man die gleichzeitige Kompetenzzunahme des Parlaments bedenkt.

Abbildung 8 Wahlbeteiligung bei den Wahlen zum Europäischen Parlament und zum Bundestag



Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf den Websites von Destatis und des Europäischen Parlaments, zuletzt aufgerufen am 20. Dezember 2015.

Der Wahlkampf im Rahmen der Europawahlen wird eher von Themen und Personen nationaler Natur dominiert als von europäischen. Insbesondere Stammwähler der großen Parteien machen häufig nicht von ihrem Wahlrecht Gebrauch. Gleichzeitig wird die Wahl von Wählern genutzt, um ihrer aktuellen nationalen Regierung einen „Denkzettel“ zu verpassen. Als Ergebnis schneiden Regierungsparteien tendenziell schlechter und kleine, neue oder radikale Parteien besser ab als etwa bei nationalen Wahlen.

Aus dem deutschen Kontext können zur Veranschaulichung und zum Vergleich Kommunal- und Landtagswahlen herangezogen werden, die ebenfalls tendenziell als Sekundärwahlen gelten.

2.2.2.3 Struktur

Die Zunahme an Kompetenzen hat sich auch auf die internen Abläufe des Parlaments ausgewirkt. So hat sich das Parlament mit seinen anfänglich auf Kontrolle und Informationen beschränkten Rechten kontinuierlich von einem Rede- zu einem Arbeitsparlament entwickelt. Auch die individuellen Abgeordneten passten sich ihrer angewachsenen Einflussmöglichkeiten an und steigerten ihren Professionalisierungs- und Spezialisierungsgrad.

Vorsitz/Leitung

Gesteuert und gelenkt wird das Parlament von dessen **Präsidenten**, dem **Präsidium**, das neben dem Präsidenten, die Vizepräsidenten und Quästoren umfasst, und der **Konferenz der Präsidenten**, deren Mitglieder die Fraktionsvorsitzenden und der Parlamentspräsident sind (siehe 3.3.2.2 Entscheidungsträger und -ebenen im Europäischen Parlament). Die Mitglieder des Europäischen Parlaments wählen ihre parlamentarischen Führungsämter für jeweils zweieinhalb Jahre (Art. 19 Abs. 1 Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments).

Arbeitsgremien/Unterbau

Die konkrete inhaltliche Arbeit erfolgt im Europäischen Parlament in den momentan 20 **Fachausschüssen** und in den acht **Fraktionen** (Stand: August 2016), bevor die Dossiers zur Debatte und Abstimmung ans Plenum übermittelt werden (siehe 3.3.2 Deutsche Verwaltung und Europäisches Parlament). Entscheidend ist hier auch die Rolle des Berichterstatters, der für jedes Entscheidungsverfahren aus dem zuständigen Ausschuss bestimmt wird und federführend die Position des Parlaments vorbereitet – etwa den Standpunkt im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens (siehe 2.4.3.2 Ordentliches Gesetzgebungsverfahren) oder Initiativberichte des Parlaments.

Unterstützt bei ihrer Arbeit werden die Abgeordneten sowie die Leitungsgremien durch das **Generalsekretariat** (Art. 220 Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments), das unter anderem die Sprachendienste für Übersetzung und Dolmetschen, die Sicherheitsabteilung sowie den juristischen und wissenschaftlichen Dienst umfasst.

Sitz/Tagungsort

Tagungsort des Plenums des Parlaments ist **Straßburg**. Die relevante inhaltliche Vorarbeit in den Fraktionen und Ausschüssen geht hauptsächlich in **Brüssel** vonstatten. Der Sitzungsplan des Parlaments sieht 18 Plenarwochen (davon zwölf in Straßburg) im Jahr sowie monatlich zwei Ausschusswochen und eine Fraktionswoche vor.³ Der Hauptsitz des Generalsekretariates des Europäischen Parlaments ist Luxemburg (Protokoll Nr. 6a).

³ Der aktuelle Sitzungskalender kann auf der Seite des Europäischen Parlaments aufgerufen werden: <http://www.europarl.europa.eu/plenary/de/meetings-search.html>.

2.2.2.4 Funktionen

Dokument 3 Aufgaben des Europäischen Parlaments

Art. 14 Abs. 1 EUV

Das Europäische Parlament wird gemeinsam mit dem Rat als Gesetzgeber tätig und übt gemeinsam mit ihm die Haushaltsbefugnisse aus. Es erfüllt Aufgaben der politischen Kontrolle und Beratungsfunktionen nach Maßgabe der Verträge. Es wählt den Präsidenten der Kommission.

Die Tiefe und Breite des Aufgaben- bzw. Kompetenzkatalogs des Europäischen Parlaments wurde in den vergangenen Jahrzehnten immer weiter ausgebaut.

Rechtsetzungsfunktion

Besonders zu nennen ist die Entwicklung des Europäischen Parlaments zu einem **Gesetzgebungsorgan** neben dem Rat der EU. Mit jeder Vertragsänderung wurden die Politikbereiche, in welchen das Parlament Einfluss auf den zu verabschiedenden Rechtsakt hat, ausgeweitet – insbesondere durch die Ausdehnung des sogenannten „ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens“ (OGV), im Verlauf dessen es gleichberechtigt mit dem Rat Initiativen der Kommission ändern und verabschieden kann (Art. 294 AEUV) (siehe 2.4.3.2 Ordentliches Gesetzgebungsverfahren). Zudem ist das Parlament Teil der **Haushaltsbehörde**, im Rahmen welcher es jedoch weiterhin nicht auf Augenhöhe mit den Mitgliedstaaten im mehrjährigen Finanzrahmen über finanzielle Eckdaten der Einnahmen und Ausgaben entscheiden kann (Art. 311-312 AEUV). Im Gegensatz zum Bundestag ist das Europäische Parlament nicht mit der traditionellen Parlamentskompetenz zur Festlegung der Einnahmen und damit der Steuererhebung ausgestattet. An der Erstellung des jährlichen Haushaltsplanes ist das Parlament hingegen gleichberechtigt mit dem Rat beteiligt (Art. 314 AEUV) (siehe 2.4.3.4 Haushaltsverfahren)

Auch mit dem Lissabonner Vertrag wurde das Parlament weiter gestärkt, etwa in der Handelspolitik (Art. 207 Abs. 2-3 AEUV), die nun über das OGV geregelt wird und im Rahmen welcher Handelsabkommen nur nach Zustimmung des Parlaments in Kraft treten können (Art. 218 Abs. 6a(v) AEUV). Somit ist in legislativer Hinsicht eine fortschreitende Entwicklung zu einem üblichen Zwei-Kammer-System zu beobachten. Es gibt allerdings auch weiterhin Bereiche, in welchen die parlamentarischen Einflussmöglichkeiten sehr gering ausfallen, so etwa in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheits-

politik (Art. 24 Abs. 1 UAbs. 2 S. 5 EUV, Art. 36 EUV) sowie in der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik (Art. 121 Abs. 2 UAbs. 3 S. 2 AEUV, Art. 148 Abs. 2 S. 1 AEUV), wo die Verfahren der Anhörung oder Information greifen (siehe 2.4.3 Rechtsetzungsverfahren, 2.4.4.1 Wirtschaftspolitisches Regieren und 2.4.4.2 Auswärtiges Handeln). Zudem gilt es zu betonen, dass das Europäische Parlament im Gegensatz zum Deutschen Bundestag über kein eigenes Initiativrecht verfügt. Es kann zwar die Kommission zu Vorschlägen auffordern (Art. 225 AEUV), bleibt jedoch weiterhin auf diese angewiesen.

Konstitutionelle Gestaltungsfunktion

Auch im Bereich der Gestaltung des EU-Systems wurden die Mitwirkungsmöglichkeiten des Europäischen Parlaments ausgebaut. Bei **Vertragsänderungen** ist die Zustimmung zwar weiterhin nicht notwendig, es kann jedoch im Rahmen des ordentlichen Vertragsänderungsverfahrens eigene Entwürfe einreichen und sich am Konvent beteiligen (Art. 48 EUV Abs. 2, Abs. 3 UAbs. 1 und Abs. 6 UAbs. 1) (siehe 2.4.2 Systemgestaltung: Vertragsänderungs- sowie Beitritts- und Austrittsverfahren). Bei **Beitritten** von neuen Mitgliedstaaten ist das Parlament hingegen ein Vetospieler, dessen Einverständnis aufgrund des Zustimmungsverfahrens unabdinglich ist (Art. 49 S. 3 EUV). Tritt ein Mitgliedstaat aus der EU aus, muss das Europäische Parlament dem zwischen der Union und diesem Staat ausgehandelten **Austrittsabkommen** zustimmen (Art. 50 Abs. 2 S. 4 EUV).

Kontrollfunktion

Um die EU-Politik und die Institutionen der EU zu überwachen, ist es dem Parlament zunächst möglich, sowohl schriftliche als auch mündliche **Anfragen** an den Rat der EU und an die Kommission zu richten (Art. 230 AEUV). Ein zweites Instrument ist die Einrichtung von **Untersuchungsausschüssen** (Art. 226 AEUV). Zudem steht dem Parlament ein **Klagerecht** vor dem Gerichtshof der EU (siehe 2.2.6 Der Gerichtshof der EU und 3.6.2 Rolle des Europäischen Parlaments) zu (Art. 263 S. 3, Art. 265 S. 1 AEUV). Die sicherlich stärkste Maßnahme ist die Möglichkeit des Parlaments die Europäische Kommission durch ein **Misstrauensvotum** des Amtes zu entheben (Art. 17 Abs. 8 EUV, Art. 234 AEUV). Trotz mehrerer Versuche – auch bereits gegenüber der Kommission von Jean-Claude Juncker – war bislang kein Misstrauensvotum erfolgreich. 1999 trat jedoch die Kommission von Jacques Santer eigenständig zurück, bevor sie aufgrund von Korruptionsvorwürfen vom Parlament abgewählt werden konnte.

Ämterbesetzungsfunktion

Hinsichtlich der Besetzung von Ämtern nähert sich das Europäische Parlament dem aus Deutschland bekannten Prozedere parlamentarischer Systeme an. Seit dem Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages „wählt“ das Parlament den **Kommissionspräsidenten** (Art. 14 Abs. 1 S. 3 EUV, Art. 17 Abs. 7 UAbs. 1 EUV) (siehe 2.2.5 Die Europäische Kommission). Der Kommissionspräsident muss zwar weiterhin von den Staats- und Regierungschefs vorgeschlagen werden, diese müssen dabei jedoch das Ergebnis der Wahlen zum Europäischen Parlament berücksichtigen. Diese neue vertragliche Regelung führte 2014 dazu, dass europäische Parteien zum ersten Mal europaweite Spitzenkandidaten, unter anderem den deutschen Sozialdemokraten Martin Schulz, aufstellten. Der aus der Wahl als Sieger hervorgegangene Kandidat der Europäischen Volkspartei (EVP) Jean-Claude Juncker wurde vom Europäischen Parlament erfolgreich gegenüber dem Europäischen Rat durchgesetzt, womit dieses neue Wahlverfahren vermutlich nachhaltig etabliert wurde. Das **Kommissionskollegium** muss zudem als Ganzes ebenfalls die Zustimmung des Parlaments erhalten (Art. 17 Abs. 7 UAbs. 3 S. 1 EUV). Dieses Zustimmungsverfahren wurde vom Europäischen Parlament eigenständig um sogenannte Hearings ergänzt, im Rahmen welcher sich die Kommissionskandidaten in den entsprechenden parlamentarischen Fachausschüssen als geeignet erweisen müssen. Sowohl bei Kandidaten der Barroso- als auch der Juncker-Kommission legten die Abgeordneten Einspruch gegen konkrete Kandidaten ein, sodass die entsprechenden Mitgliedstaaten einen neuen Vorschlag unterbreiten mussten.

Darüber hinaus wählt das Europäische Parlament ohne Mitwirken anderer Institutionen den Europäischen Bürgerbeauftragten (Art. 228 Abs. 2 UAbs. 1 AEUV) (siehe 3.6.3 Rolle des Europäischen Bürgerbeauftragten). Bei der Besetzung anderer Ämter wird das Parlament lediglich angehört, so zum Beispiel bei der Wahl des Präsidenten der Europäischen Zentralbank sowie der Mitglieder des Europäischen Rechnungshofes (siehe 2.2.7 Die Europäische Zentralbank und 2.2.8 Der Europäische Rechnungshof), oder wird gar nicht beteiligt, zum Beispiel bei der Wahl des Präsidenten des Europäischen Rates (siehe 2.2.3 Der Europäische Rat).

2.2.2.5 Entscheidungsmodus

De jure Abstimmungsmodalitäten

Die Quoren, mit welchen das Europäische Parlament Entscheidungen zu treffen hat, sind in den Verträgen festgelegt.

- Im Regelfall muss das Parlament mit der **Mehrheit der abgegebenen Stimmen** einer Vorlage zustimmen, damit diese als angenommen gilt (Art. 231 AEUV).
- In Fällen besonderer Bedeutung, etwa in bestimmten Phasen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens (Bsp. Art. 294 Abs. 7b-c AEUV) (siehe 2.4.3.2 Ordentliches Gesetzgebungsverfahren), bei der Ablehnung des Haushaltsentwurfes (Art. 314 Abs. 4c und 7b-d AEUV) oder bei der Zustimmung im Rahmen von Beitrittsabkommen (Art. 49 EUV), ist die **Mehrheit der Mitglieder**, also 376 von 751, erforderlich
- Ein Misstrauensvotum gegenüber der Europäischen Kommission verlangt sogar die **Mehrheit der Mitglieder und zwei Drittel der abgegebenen Stimmen** (Art. 234 S. 2 AEUV).

De facto Verhalten und Dynamiken

Das Europäische Parlament ist weiterhin nicht von einer aus dem deutschen Kontext bekannten Aufteilung in Regierungskoalition und Opposition geprägt – wenn auch durch das neue Wahlverfahren mit europäischen Spitzenkandidaten im Jahr 2014 möglicherweise erste Anreize in diese Richtung gesetzt wurden. Folglich sind bislang vielmehr wechselnde Koalitionsformationen zu beobachten.

In der Praxis ergibt sich regelmäßig eine **große Koalition** aus mindestens den Europäischen Sozialdemokraten (S&D) und der konservativen EVP. So stimmten in der siebten Legislaturperiode (2009-2014) die zwei großen Fraktionen in etwa 70 Prozent der Fälle gemeinsam ab. Dies ist erstens mit den rechtlichen Vorgaben mit zum Teil hohen Hürden zu erklären, durch welche in besonderen Fällen die Zustimmung der absoluten Mehrheit der Abgeordneten erforderlich ist. Zweitens besteht im Parlament die Motivation, eine möglichst breite Mehrheit im Plenum zu erreichen, um so im Gesetzgebungsverfahren eine starke Verhandlungsposition gegenüber dem Rat zu haben. Drittens trugen die Wahlen von 2014, aus welchen die EU-skeptischen Kräfte gestärkt hervorgingen, dazu bei, dass die großen pro-europäischen Fraktionen stärker zusammenarbeiten.

In einigen Fällen sind zudem auch weiterhin noch nationale an Stelle von parteipolitischen Koalitionen zu beobachten, etwa in der Landwirtschaftspolitik, in welcher einige Staaten ausgeprägte nationale Interessen haben.

2.2.2.6 Weiterführende Informationen

- Seite des Europäischen Parlaments mit Informationen zu den verschiedenen Ämtern, Fraktionen und Ausschüsse sowie zur Arbeit des Parlaments im Allgemeinen: <http://www.europarl.europa.eu/portal/de>
- Seite des Informationsbüros des Europäischen Parlaments in Berlin: <http://www.europarl.de/>
- Datenbank Votewatch mit Daten über das Abstimmungsverhalten von Ministern im Rat der EU und Abgeordneten im Europäischen Parlament: <http://www.votewatch.eu/>
- Youtube-Video zum EU-Wahlsystem: <https://www.youtube.com/watch?v=2UDL1du-uk4>
- Corbett, Richard/Jacobs, Francis/Shackleton, Michael (2011): *The European Parliament*, London: John Harper Publishing, 8. Auflage.
- Dialer, Doris/Maurer, Andreas/Richter, Margarethe (2015): *Handbuch zum Europäischen Parlament*, Baden-Baden: Nomos.
- Maurer, Andreas (2015): *Europäisches Parlament*, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): *Jahrbuch der Europäischen Integration 2015*, Baden-Baden: Nomos.
- Maurer, Andreas (2016): *Europäisches Parlament*, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): *Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration*, Baden-Baden: Nomos, 14. Auflage.
- Maurer, Andreas/Mittag, Jürgen (2016): *Europäische Parteien*, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): *Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration*, Baden-Baden: Nomos, 14. Auflage.
- Maurer, Andreas (2016): *Wahlen zum Europäischen Parlament*, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): *Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration*, Baden-Baden: Nomos, 14. Auflage.
- Schoo, Johann (2012): *Art. 14 EUV*, in: Schwarze, Jürgen (Hrsg.): *EU-Kommentar*, 3. Auflage, Baden-Baden: Nomos.

2.2.3 Der Europäische Rat

2.2.3.1 Überblick

Der Europäische Rat⁴ ist erst seit dem Lissabonner Vertrag formal in das institutionelle Gefüge der EU eingebettet. Er gilt als Schlüsselinstitution, die sowohl die relevanten Beschlüsse bei der Ausgestaltung der Architektur der EU getroffen hat als auch in Krisenzeiten als ausschlaggebender Entscheidungsträger aufgetreten ist – und ist damit nur schwer mit einer Institution aus dem nationalen Kontext zu vergleichen.

An der Vorbereitung der Tagungen des Europäischen Rates wirken nationale Beamte entscheidend mit (siehe 3.3.3 Deutsche Verwaltung in den Ratsstrukturen).

⁴ Den Europäischen Rat gilt es nicht mit dem Rat der EU (siehe 2.2.4 Der Rat der EU), welcher die EU-Institution auf Ministerebene ist, und dem Europarat zu verwechseln. Der Europarat ist kein Organ der Europäischen Union, sondern eine internationale Organisation in Europa mit Sitz in Straßburg, die aktuell 47 Mitgliedstaaten umfasst (Stand: August 2016). Inhaltliche Schwerpunkte des Europarates sind Fragen der Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit.

Abbildung 9 Überblick Europäischer Rat

Zusammensetzung	Struktur	Funktionen	Entscheidungsmodus
<ul style="list-style-type: none"> • Mitglieder: <ul style="list-style-type: none"> • Präsident des Europäischen Rates (Art. 15 Abs. 2 EUV) • Staats- und Regierungschefs aller Mitgliedstaaten (2015: 28) (Art. 10 Abs. 2 UAbs. 2, Art. 15 Abs. 2 EUV) • Präsident der Europäischen Kommission (Art. 15 Abs. 2 EUV) • Amtseinführung: <ul style="list-style-type: none"> • Präsident des Europäischen Rates institutionsintern gewählt, einmalige Wiederwahl möglich (Art. 15 Abs. 5 EUV) • Amtszeit: <ul style="list-style-type: none"> • Präsident des Europäischen Rates: 2,5 Jahre (Art. 15 Abs. 5 EUV) • Präsident der Europäischen Kommission: 5 Jahre (Art. 17 Abs. 3 UAbs. 1 EUV) 	<ul style="list-style-type: none"> • Vorsitz/Leitung: <ul style="list-style-type: none"> • Präsident des Europäischen Rates (Art. 15 Abs. 6 UAbs. 1 EUV) • Arbeitsgremien/Unterbau: <ul style="list-style-type: none"> • Verwaltung: Generalsekretariat des Rates der EU (Art. 235 Abs. 4 AEUV) • Sitz/Tagungsort: <ul style="list-style-type: none"> • Brüssel 	<ul style="list-style-type: none"> • Konstitutionelle Gestaltungsfunktion: <ul style="list-style-type: none"> • „Konstitutioneller Architekt“ durch Vertragsänderungen (Art. 48 EUV) sowie Beitritts- und Austrittsverfahren (Art. 49 S. 3-4, Art. 50 Abs. 2 S. 2 EUV) • Ämterbesetzungsfunktion: <ul style="list-style-type: none"> • Präsident des Europäischen Rates (Art. 15 Abs. 5 EUV) • Präsident der Kommission (Art. 17 Abs. 7 UAbs. 1 S. 1 EUV) • Hoher Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik (Art. 18 Abs. 1 EUV) • EZB-Direktorium und -Präsident (Art. 283 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV) • Kontrollfunktion: <ul style="list-style-type: none"> • Klagerecht (Art. 265 S.1 AEUV) • Weitere Funktionen: <ul style="list-style-type: none"> • Festlegung der allgemeinen Leitlinien (Art. 15 Abs. 1 EUV) • Koordinierungsinstanz (Bsp. Art. 121 Abs. 2 UAbs. 2, Art. 148 Abs. 1 AEUV) • Letztentscheidungsinstanz (Bsp. Art. 31 Abs. 2 UAbs. 2 EUV) • Außenvertretung der EU (Art. 15 Abs. 6 UAbs. 2, Art. 22 Abs. 1 EUV) • Krisenmanager 	<ul style="list-style-type: none"> • De jure Abstimmungsmodalitäten: <ul style="list-style-type: none"> • Einstimmigkeit (Art. 15 Abs. 4 EUV) • Qualifizierte Mehrheit (Bsp. Art. 15 Abs. 5 EUV) oder einfache Mehrheit (Art. 235 Abs. 3 AEUV) • De facto Verhalten und Dynamiken: <ul style="list-style-type: none"> • Schnüren von Verhandlungspaketen • „Club“-Sozialisierung • „Beichtstuhlverfahren“

Quelle: Eigene Darstellung.

2.2.3.2 Zusammensetzung

Mitglieder

Der Europäische Rat setzt sich aus den **Staats- und Regierungschefs** der 28 Mitgliedstaaten, dem **Präsidenten des Europäischen Rates** und dem **Präsidenten der Europäischen Kommission** zusammen. Rumänien, Litauen und Frankreich sind bei den Tagungen des Europäischen Rates durch ihren Staatschef vertreten, die weiteren Mitgliedstaaten, so auch die Bundesrepublik Deutschland, durch den Regierungschef. In Zypern sind die Ämter des Staats- und Regierungschefs im Rahmen einer Personalunion in einem Amt vereint.

Zudem nimmt der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik an den Arbeiten und damit an den Sitzungen des Europäischen Rats teil (Art. 15 Abs. 2 S. 2 EUV). Sowohl er als auch die Präsidenten der Europäischen Kommission und des Europäischen Rates haben kein Stimmrecht (Art. 235 Abs. 1 UAbs. 2 S. 2 AEUV). Basierend auf Art. 235 Abs. 2 AEUV stellt der Präsident des Europäischen Parlaments am Anfang der Tagung des Europäischen Rates in einem Bericht die Positionen des Parlaments vor, nimmt darüber hinaus jedoch nicht an der eigentlichen Sitzung teil.

Amtseinführung und Amtszeit

Der **Präsident des Europäischen Rates** wird von den Staats- und Regierungschefs mit qualifizierter Mehrheit für zweieinhalb Jahre gewählt. Die einmalige Wiederwahl ist möglich (Art. 15 Abs. 5 EUV). Er darf während seiner Amtszeit kein einzelstaatliches Amt ausüben (Art. 15 Abs. 6 UAbs. 3 EUV).

2.2.3.3 Struktur

Vorsitz/Leitung

Der **Präsident des Europäischen Rates** leitet die Sitzungen des Europäischen Rates (Art. 15 Abs. 6a EUV). Dabei kommt ihm als „ehrlicher Makler“ insbesondere die Aufgabe der Konsensförderung zu (Art. 15 Abs. 6c EUV). Neben Sitzungsvorbereitung und -leitung übernimmt der Präsident des Europäischen Rates die Rolle des Außenvertreters der EU in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (Art. 15 Abs. 6 UAbs. 2 EUV) und des Vertreters des Europäischen Rates gegenüber den anderen Institutionen der EU (Art. 16 Abs. 6d EUV).

Arbeitsgremien/Unterbau

Die Tagungen werden durch den Präsidenten des Europäischen Rates in Zusammenarbeit mit dem Präsidenten der Europäischen Kommission auf der Grundlage der Arbeiten des **Rates für „Allgemeine Angelegenheiten“** und damit entsprechender nationaler Beamter vorbereitet (Art. 15 Abs. 6b EUV, Art. 16 Abs. 6 UAbs. 2 S. 2 EUV). Die Texte der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates⁵, die nach jeder Tagung die Ergebnisse zusammenfassen, werden in der Regel bereits vor den Treffen der Staats- und Regierungschefs angefertigt. Nur strittige Punkte werden noch auf der höchsten Ebene disku-

⁵ Die Sammlung der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates sind auf dessen Website zugänglich: <http://www.consilium.europa.eu/de/european-council/conclusions/>.

tiert und beschlossen (siehe 3.3.3.7 Vorbereitung der Sitzungen des Europäischen Rates).

Die administrative Unterstützung des Europäischen Rates wird durch das **Generalsekretariat** des Rates übernommen (Art. 235 Abs. 4 AEUV) (siehe 3.3.3.6 Generalsekretariat des Rates der EU).

Sitz/Tagungsort

Die Tagungen des Europäischen Rates, die mindestens zwei Mal im halben Jahr stattfinden (Art. 15 Abs. 3 EUV), werden ab 2016 in dem neuen eigenen Sitz in **Brüssel** abgehalten.

2.2.3.4 Funktionen

Dokument 4 Aufgaben des Europäischen Rates

Art. 15 Abs. 1 EUV

Der Europäische Rat gibt der Union die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse und legt die allgemeinen politischen Zielvorstellungen und Prioritäten hierfür fest. Er wird nicht gesetzgeberisch tätig.

Art. 22 Abs. 1 EUV

[...] Die Beschlüsse des Europäischen Rates über die strategischen Interessen und Ziele der Union erstrecken sich auf die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik sowie auf andere Bereiche des auswärtigen Handelns der Union. [...]

Insgesamt ist festzustellen, dass die Aufgaben des Europäischen Rates in den EU-Verträgen allgemein gehalten aufgeführt sind. Konkret genannt und betont wird hingegen sein **Ausschluss aus ordentlichen Gesetzgebungsverfahren** (Art. 15 Abs. 1 S. 1 EUV), wengleich er in der Praxis auch hier eine zentrale Funktion einnimmt (siehe 2.4.3.2 Ordentliches Gesetzgebungsverfahren).

Konstitutionelle Gestaltungsfunktion

In seiner Rolle als sogenannter „**Konstitutioneller Architekt**“ gestaltet der Europäische Rat entscheidend die Erweiterung sowie den institutionellen Ausbau der Union. Wengleich laut den Verträgen bei Beitritts- (Art. 49 S. 4 EUV) und Austrittsfragen (Art. 50 Abs. 2 S. 2 EUV) die Rolle des Europäischen Rates lediglich insoweit vorgesehen ist, dass er die entsprechenden Kriterien setzt, agiert er de facto als Entscheidungsträger –

anstelle des vertraglich vorgesehen Rates der EU. Bei Vertragsänderungsverfahren hingegen ist die bedeutsame Position des Europäischen Rates auch vertraglich verankert (Art. 48 EUV) (siehe 2.4.2 Systemgestaltung: Vertragsänderungs- sowie Beitritts- und Austrittsverfahren).

Ämterbesetzungsfunktion

Der Europäische Rat schlägt den Kandidaten für das Amt des **Kommissionspräsidenten** (Art. 17 Abs. 7 UAbs. 1 S. 1 EUV) (siehe 2.2.5 Europäische Kommission) vor, und ernennt den **Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik** (Art. 18 Abs. 1 EUV) (siehe 2.3.1 Hoher Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik), den eigenen **Präsidenten** (Art. 15 Abs. 5 EUV) sowie das Direktorium und den Präsidenten der **Europäischen Zentralbank** (Art. 283 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV) (siehe 2.2.7 Die Europäische Zentralbank). Bei der Besetzung der Ämter ist festzustellen, dass das Schnüren von Personalpaketen durch den Europäischen Rat unter parteipolitischer, geographischer und geschlechterbezogener Berücksichtigung erfolgt.

Kontrollfunktion

Wie die anderen Organe der EU kann auch der Europäische Rat gemäß Art. 265 S. 1 AEUV andere Organe wegen Untätigkeit **beim Gerichtshof der EU anklagen** (siehe 3.6.1 Rolle des Gerichtshofs der EU).

Weitere Funktionen

Als ein wichtiges Element seiner Funktion als „**Leitliniengeber**“ (Art. 15 Abs. 1 EUV) gelten die nach jeder Sitzung veröffentlichten Schlussfolgerungen, die oftmals nachhaltigen Einfluss auf die Agenda der Union („agenda-setting“) haben: Der Europäische Rat gibt in diesem Rahmen Eck- und Orientierungspunkte zu spezifischen Themenfeldern vor und agiert damit prä-legislativ. Als aktuelles Beispiel hierfür ist die „Strategische Agenda in Zeiten des Wandels“ zu nennen, welche 2014 für die Periode bis 2019 verabschiedet wurde. Zudem versucht er EU-Entscheidungsprozesse zu lenken, indem er in seinen Schlussfolgerungen die anderen EU-Institutionen zu konkreten Handlungen auffordert bzw. um solche bittet.

Basierend auf Art. 121 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV und Art. 148 Abs. 1 AEUV übernimmt der Europäische Rat in den Bereichen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik in der Praxis eine wichtige **Koordinierungsfunktion** (siehe 2.4.4.1 Wirtschaftspolitisches Regieren).

Im Rahmen der Möglichkeiten eines modifizierten Vetos (siehe 2.2.4 Der Rat der EU) kann der Rat Entscheidungen, in welchen prinzipiell Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit vorgesehen sind, zu einer einstimmigen Abstimmung an den Europäischen Rat weiterleiten (Art. 31 Abs. 2 EUV). In solchen seltenen Ausnahmefällen, die in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (Art. 31 Abs. 2 UAbs. 2 EUV), der Sozialpolitik (Art. 48 AEUV) und Innen- und Justizpolitik (Art. 82 Abs. 3 UAbs. 1 AEUV, Art. 83 Abs. 3 UAbs. 1 AEUV) möglich sind, kann der Europäische Rat als **Letztentscheidungsinstanz** agieren.

Zudem entscheidet der Europäische Rat de facto in verschiedenen Angelegenheiten, die de jure dem Rat der EU zugeordnet sind, wie zum Beispiel bei der Festlegung der Eingenehmungen sowie des mehrjährigen Finanzrahmens (siehe 2.2.4 Der Rat der EU und 2.4.3.4 Haushaltsverfahren).

Im Bereich des Auswärtigen Handelns der EU (siehe 2.4.4.2 Auswärtiges Handeln) stellt der Europäische Rat die höchste Ebene dar. So legt er für alle Bereiche des Auswärtigen Handelns die strategischen Interessen und Ziele fest (Art. 22 Abs. 1 EUV). Er fungiert als **Vertreter der Union nach außen** – insbesondere durch seinen Präsidenten (Art. 15 Abs. 6 UAbs. 2 EUV), der in Arbeitsteilung mit dem Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik (siehe 2.3.1 Hoher Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik) sowie dem Präsidenten der Kommission auftritt (siehe 2.2.5 Die Europäische Kommission).

Als **Krisenmanager** bezieht der Europäische Rat zum einen Position zu internationalen Krisen bzw. versucht, eine gemeinsame EU-Position festzulegen. Zum anderen ist insbesondere seine Reaktion auf die Wirtschafts-, Finanz- und Eurokrise zu nennen – und hierbei vor allem im Konkreten der Euro-Gipfel, der 2011 initiiert wurde und die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten, die den Euro als Währung haben, umfasst. Im Rahmen der Krisenbewältigungspolitik haben die Mitglieder des Europäischen Rates auch als „konstitutionelle Architekten“ Verträge außerhalb der EU-Verträge geschlossen (siehe 2.4.4.1 Wirtschaftspolitisches Regieren). Weitere Beispiele für ein solches Agieren des Europäischen Rates als Krisenmanager sind die Reaktion auf die Geschehnisse in der Ukraine und die Flüchtlingsfrage.

2.2.3.5 Entscheidungsmodus

De jure Abstimmungsmodalitäten

Regulär entscheidet der Europäische Rat im **Konsens** (Art. 15 Abs. 4 EUV). In wenigen Fällen, wie bei Personalfragen (Art. 15 Abs. 5 EUV, Art. 17 Abs. 7 UAbs. 1 S. 1 EUV), sind auch Beschlüsse mit qualifizierter Mehrheit und bei Verfahrensfragen auch mit einfacher Mehrheit (Art. 235 Abs. 3 AEUV) möglich.

De facto Verhalten und Dynamiken

Trotz dieser hohen formalen Hürde für die Beschlussfassung weist der Europäische Rat eine hohe Entscheidungsproduktivität auf. Zum einen trägt hierzu die „**Club**“-**Atmosphäre** der Sitzungen bei: Weder Beamte noch – wie vor dem Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages üblich – die Außenminister sind bei den Sitzungen anwesend. Außerdem nutzen die Staats- und Regierungschefs das Schnüren von **Verhandlungspaketen** zur Konsensfindung. So können Forderungen von Mitgliedstaaten durch deren Entgegenkommen in anderen Politikfeldern erfüllt werden. Zuletzt spielt auch der Vorsitz eine wichtige Rolle. Dieser nutzt das sogenannte „**Beichtstuhlverfahren**“, in dessen Rahmen er bilateral mit unnachgiebigen Verhandlungsparteien – ohne Anwesenheit der anderen Mitglieder des Europäischen Rates – deren tatsächliche Kompromissbereitschaft versucht auszuloten.

Das deutsch-französische Tandem gilt als wichtiger Faktor bei der Konsensfindung – wenngleich sich die Asymmetrie des Verhältnisses des Duos in den letzten Jahren weiter verstärkt hat.

Wenn sich auch bei einzelnen Debatten oder Themenbereichen ad-hoc Koalitionen innerhalb des Europäischen Rates formieren, sind keine andauernden Koalitionen festzustellen.

2.2.3.6 Weiterführende Informationen

- Seite des Europäischen Rates mit Informationen zu Aufgaben, Tagungen und dem Präsidenten sowie mit Zugang zu den Schlussfolgerungen:
<http://www.consilium.europa.eu/de/home/>
- Puetter, Uwe (2014): *The European Council and the Council. New intergovernmentalism and institutional change*, Oxford: Oxford University Press.

- Schäfer, David/Wessels, Wolfgang (2015): Europäischer Rat, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2015, Baden-Baden: Nomos.
- Bievert, Bernd (2012): Art. 15 EUV, in: Schwarze, Jürgen (Hrsg.): EU-Kommentar, 3. Auflage, Baden-Baden: Nomos
- Wessels, Wolfgang/Schäfer, Maria (2016): Europäische Rat, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration, Baden-Baden: Nomos, 14. Auflage.
- Wessels, Wolfgang/Hauge, Hanna-Lisa (2016): Präsident des Europäischen Rates, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration, Baden-Baden: Nomos, 14. Auflage.
- Wessels, Wolfgang (2016): The European Council, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

2.2.4 Der Rat der EU

2.2.4.1 Überblick

Der Rat der Europäischen Union – oftmals auch Ministerrat genannt – stellt die zentrale Beschlussfassungsinstitution dar, die nicht nur im Gesetzgebungsprozess neben dem Europäischen Parlament, sondern auch in weiterhin von den Mitgliedstaaten dominierten Politikfeldern von entscheidender Bedeutung ist. Der Rat ist zudem das Organ der EU, in welchem nationale Beamte über die umfassendsten Mitwirkungsmöglichkeiten verfügen. Er steht für Bundesbedienstete also weiterhin im Fokus ihrer Aktivitäten (siehe 3.3.3 Deutsche Verwaltung in den Ratsstrukturen).

Der Rat der EU ist weder mit einer zweiten Kammer, wie aus dem deutschen Kontext in Form des Bundesrates bekannt, noch mit einem Ministerkomitee in internationalen Organisationen, wie etwa dem Rat der Nato, zu vergleichen.

Abbildung 10 Überblick Rat der Europäischen Union

Zusammensetzung	Struktur	Funktionen	Entscheidungsmodus
<ul style="list-style-type: none"> • Mitglieder: <ul style="list-style-type: none"> • ein Vertreter je Mitgliedstaat (2015: 28) (Art. 10 Abs. 2 UAbs. 2, Art. 16 Abs. 2 EUV) • in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik mit Hohem Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik (Art. 18 Abs. 3 EUV) • Entsendung durch Mitgliedstaaten (Art. 16 Abs. 2 EUV) • Amtszeit: <ul style="list-style-type: none"> • Rotierende Präsidentschaft: 0,5 Jahre (Art. 16 Abs. 9 EUV) • Hoher Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik: 5 Jahre durch Kommissionsmitgliedschaft (Art. 17 Abs. 3 UAbs. 1 EUV) 	<ul style="list-style-type: none"> • Vorsitz/Leitung: <ul style="list-style-type: none"> • Rotierende Präsidentschaft (Art. 16 Abs. 9 EUV) • in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik durch Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik (Art. 18 Abs. 3 EUV) • Arbeitsgremien/Unterbau: <ul style="list-style-type: none"> • Zehn Ratsformationen (Art. 16 Abs. 6 UAbs. 1 EUV) • Ausschuss der Ständigen Vertreter (Art. 16 Abs. 7 EUV, Art. 240 Abs. 1 AEUV) und weitere Ausschüsse hoher Beamter • Arbeitsgruppen • Verwaltung: Generalsekretariat (Art. 240 Abs. 2 AEUV) • Sitz/Tagungsort: <ul style="list-style-type: none"> • Sitz in Brüssel (Protokoll Nr. 6b) • April, Juni und Oktober Tagungen in Luxemburg (Protokoll Nr. 6b) 	<ul style="list-style-type: none"> • Rechtsetzungsfunktion: <ul style="list-style-type: none"> • Gesetzgeber (Art. 16 Abs. 1 EUV) • Teil der Haushaltsbehörde (Art. 16 Abs. 1 EUV) • Beschlussinstanz in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (Art. 24 Abs. 1 UAbs. 2 S. 2 EUV) • Konstitutionelle Gestaltungsfunktion: <ul style="list-style-type: none"> • Beitritts- (Art. 49 S. 3 EUV) und Austrittsverfahren (Art. 50 Abs. 2 S. 4 EUV) • Kontrollfunktion: <ul style="list-style-type: none"> • Kommission/Komitologie (Art. 290 Abs. 3, Art. 291 Abs. 3 AEUV) • Klagerecht (Art. 263 S. 3, Art. 265 S. 1 AEUV) • Ämterbesetzungsfunktion: <ul style="list-style-type: none"> • Kommissionskollegium (Art. 17 Abs. 7 UAbs. 2 EUV) • Wirtschafts- und Sozialausschuss (Art. 302 Abs. 1 S. 2 AEUV) • Ausschuss der Regionen (Art. 305 S. 4 AEUV) 	<ul style="list-style-type: none"> • De jure Abstimmungsmodalitäten: <ul style="list-style-type: none"> • Einfache Mehrheit (Bsp. Art. 240 Abs. 3 AEUV) • Qualifizierte Mehrheit (Art. 16 Abs. 3-5 EUV) • Einstimmigkeit (mit/ohne Ratifizierung) (Bsp. Art. 24 Abs. 1 UAbs. 2 S. 2 EUV) • Modifiziertes Veto (Bsp. Art. 31 Abs. 2 UAbs. 2 EUV) • De facto Verhalten und Dynamiken: <ul style="list-style-type: none"> • Tendenz zu Konsentscheidungen • „Beichtstuhlverfahren“

Quelle: Eigene Darstellung.

2.2.4.2 Zusammensetzung

Dokument 5 Mitglieder des Rates der EU

Art. 16 Abs. 2 EUV

Der Rat besteht aus je einem Vertreter jedes Mitgliedstaats auf Ministerebene, der befugt ist, für die Regierung des von ihm vertretenen Mitgliedstaats verbindlich zu handeln und das Stimmrecht auszuüben.

Es gibt formell lediglich einen Rat der EU, dieser kommt jedoch in zehn verschiedenen Formationen zusammen (Art. 16 Abs. 6 EUV, Art. 236a AEUV) (siehe 3.3.3 Deutsche Verwaltung in den Ratsstrukturen). Je nach Politikbereich entsenden die Mitgliedstaaten einen entsprechenden **Vertreter auf Ministerebene** (Art. 16 Abs. 2 EUV). Der Rat für „Auswärtige Angelegenheiten“ wird vom **Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik** geleitet (Art. 18 Abs. 3 EUV).

Eine besondere, informelle Zusammensetzung des Rates ist die sogenannte Eurogruppe, in welcher die Finanzminister der Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, zusammentreffen (Art. 1 Protokoll Nr. 14). Die Mitglieder der Eurogruppe wählen den Präsidenten aus ihrer Mitte heraus für eine Amtszeit von zweieinhalb Jahren (Art. 2 Protokoll Nr. 14).

2.2.4.3 Struktur

Vorsitz/Leitung

Der Vorsitz wird in den Ratsformationen durch den Minister übernommen, dessen Land zu dem Moment die Präsidentschaft innehat. Diese **rotiert halbjährlich** zwischen den Mitgliedstaaten. Die Reihenfolge der Präsidentschaften wird vom Europäischen Rat festgelegt (Art. 16 Abs. 9 EUV, Art. 236b AEUV).

Im Sinne der langfristigen Planung und Kontinuität arbeiten die jeweils drei aufeinanderfolgenden Ratspräsidentschaften als sogenannter Dreivorsitz oder Triopräsidentschaft eng zusammen und entwickeln ein Arbeitsprogramm für die insgesamt 18 Monate.

Eine Ausnahme hinsichtlich des Vorsitzes im Rat bildet der Rat für „Auswärtige Angelegenheiten“, welcher vom **Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik** geleitet wird (Art. 18 Abs. 3 EUV).

Neben der formellen Sitzungsleitung ist der Vorsitz insbesondere für die Außenvertretung des Rates – vor allem gegenüber den anderen EU-Institutionen – und die Kompromissfindung verantwortlich. Für den entsprechenden Mitgliedstaat – und damit auch für dessen nationale Verwaltung – ist die Präsidentschaft mit beträchtlichem Arbeits- und Zeitaufwand verbunden.

Arbeitsgremien/Unterbau

Die Vorbereitung und die Vorarbeit zu den Ratstagungen finden in einer komplexen Struktur aus Ausschüssen und Arbeitsgruppen statt – also durch nationale Beamte und Kommissionsbeamte. Die oberste Ebene bildet der **Ausschuss der Ständigen Vertreter** (AStV, im Brüsseler Sprachgebrauch COREPER – Comité des représentants permanents), welcher sich aus den 28 Ständigen Vertretern der Mitgliedstaaten bei der EU zusammensetzt (Art. 16 Abs. 7 EUV, Art. 240 Abs. 1 AEUV) (siehe 3.3.3 Deutsche Verwaltung in den Ratsstrukturen). Die Ständigen Vertreter fungieren als Scharnier zwischen nationalstaatlicher und EU-Ebene. Die meisten Dossiers, die von diesem Gremium an die entsprechende Ratsformation übergeben werden, müssen von den Ministern nicht mehr diskutiert werden, da Entscheidungen bereits auf unterer Ebene getroffen werden konnten – sogenannte „A-Punkte“.

Zurzeit verfügt der Rat über mehr als 150 **Vorbereitungsgremien** (siehe 3.3.3 Deutsche Verwaltung in den Ratsstrukturen). Die Mehrheit dieser Gremien wurde durch den AStV oder den Rat eingesetzt; einzelne ergeben sich auch aus dem Vertragstext, wie der AStV (Art. 240 Abs. 1 AEUV) selbst oder der Wirtschafts- und Finanzausschuss (Art. 134 AEUV) und das Politische und Sicherheitspolitische Komitee (Art. 38 EUV) (siehe 3.3.3 Deutsche Verwaltung in den Ratsstrukturen).

Den administrativen Unterbau des Rates bildet das eigene **Generalsekretariat** (Art. 240 Abs. 2 AEUV) (siehe 3.3.3.6 Generalsekretariat des Rates der EU). Dieses trägt nicht nur in organisatorischer und logistischer Hinsicht zur Arbeit des Rates und der Präsidentschaft bei, sondern unterstützt diese auch inhaltlich durch Beratung und Koordination in und von verschiedenen Politikbereichen. Es entspricht damit mehr als einem einfachen Sekretariat, sodass sich regelmäßiger Kontakt und Zusammenarbeit von nationalen Administrationen zu und mit Mitarbeitern des Generalsekretariats als lohnenswert erweisen kann (siehe 3.3.3 Deutsche Verwaltung in den Ratsstrukturen).

Sitz/Tagungsort

Der Sitz des Rates ist **Brüssel**. Im April, Juni und Oktober jedes Jahres finden die Tagungen des Rates in **Luxemburg** statt (Protokoll Nr. 6b). Durchschnittlich findet zwei Mal wöchentlich eine Ratstagung statt.

2.2.4.4 Funktionen

Rechtsetzungsfunktion

Entscheidend ist die Rolle des Rates der EU als **gesetzgebendes Organ**. Früher war in Brüsseler Kreisen die Formel „The Commission proposes – the Council disposes“ gängig. Mit der Ausdehnung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens auf immer mehr Politikbereiche und der damit einhergehenden Stärkung der Mitspracherechte des Europäischen Parlaments ist diese Formulierung jedoch überholt. Wie das Parlament ist auch der Rat darauf angewiesen, dass die Kommission einen Vorschlag unterbreitet – zu welchem er sie jedoch auch auffordern kann (Art. 241 AEUV).

Auch im Rahmen der jährlichen Haushaltsverabschiedung ist der Rat in Zusammenarbeit mit dem Parlament tätig. Beide Institutionen bilden zusammen die **Haushaltsbehörde** (Art. 16 Abs. 1 EUV). Zudem verabschiedet der Rat die Höhe der Eigeneinnahmen und den mehrjährigen Finanzrahmen (Art. 312 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV) – de facto wird dies jedoch vom Europäischen Rat übernommen (siehe 2.4.3.4 Haushaltsverfahren).

Im nationalstaatlich- und souveränitätsgeprägten Politikfeld der **Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik** stellt der Rat – zusammen mit dem Europäischen Rat – weiterhin die entscheidende Beschlussinstanz dar (Art. 24 Abs. 1 UAbs. 2 S. 2 EUV) (siehe 2.4.4.2 Auswärtiges Handeln).

Konstitutionelle Gestaltungsfunktion

Bezüglich der Gestaltung des EU-Systems ist der Rat insbesondere bei **Beitritts-** (Art. 49 S. 3 EUV) und **Austrittsverfahren** (Art. 50 Abs. 2 S. 4 EUV) beteiligt, welche formal von ihm beschlossen werden (siehe 2.4.2 Systemgestaltung: Vertragsänderungs- sowie Beitritts- und Austrittsverfahren).

Kontrollfunktion

Als Kontrollinstanz fungiert der Rat insbesondere gegenüber der Europäischen Kommission im Rahmen der **Komitologie** bei der Umsetzung von EU-Rechtsakten (Art. 290 Abs. 3, Art. 291 Abs. 3 AEUV) (siehe 3.4.2 Durchführungsrechtsakte und delegierte

Rechtsakte). Wie die anderen Institutionen hat er auch in bestimmten Fällen ein **Klage-recht** vor dem Gerichtshof der EU (Art. 263 S. 3, Art. 265 S. 1 AEUV) (siehe 2.2.6 Der Gerichtshof der EU).

Ämterbesetzungsfunktion

Schließlich wirkt der Rat auch an der Besetzung wichtiger Ämter mit, insbesondere indem er im Rahmen der Benennung der **Europäischen Kommission** die nationalen Kandidaten für die Kommissionsämter vorschlägt Kommissionskollegium (Art. 17 Abs. 7 UAbs. 2 EUV) – das Amt des Kommissionspräsidenten ausgenommen (siehe 2.2.5 Die Europäische Kommission). Zudem ernennt er die Mitglieder des **Wirtschafts- und Sozialausschusses** (Art. 302 Abs. 1 S. 2 AEUV) und des **Ausschusses der Regionen** (Art. 305 S. 4 AEUV) (siehe 2.3.3 Wirtschafts- und Sozialausschuss und Ausschuss der Regionen).

Sonstiges

Auch in Bereichen, welche eher **koordinierender Natur** sind, ist der Rat entscheidender Akteur, wie etwa der „offenen Methode der Koordinierung“ (Art. 5 AEUV) (siehe 2.4.4.3 Flexible Formen der Koordinierung) sowie der Wirtschafts- (Art. 121 AEUV), Fiskal- (Art. 136 Abs. 1 AEUV) und Beschäftigungspolitik (Art. 148 Abs. 2-5 AEUV) (siehe 2.4.4.1 Wirtschaftspolitisches Regieren).

Außerdem kommt dem Rat für „Allgemeine Angelegenheiten“ die Aufgabe zu, zusammen mit den Präsidenten der Kommission und des Europäischen Rates die **Tagungen des Europäischen Rates** vorzubereiten (Art. 16 Abs. 6 UAbs. 2 S. 2 EUV).

Zu beachten ist, dass im Rat oftmals nur Beschlüsse des Europäischen Rates umgesetzt werden. Etwa bei Haushalts-, Personal- oder konstitutionellen Fragen wurde der Beschluss häufig vorab bereits im Europäischen Rat gefasst und vom Rat nur noch formell beschlossen.

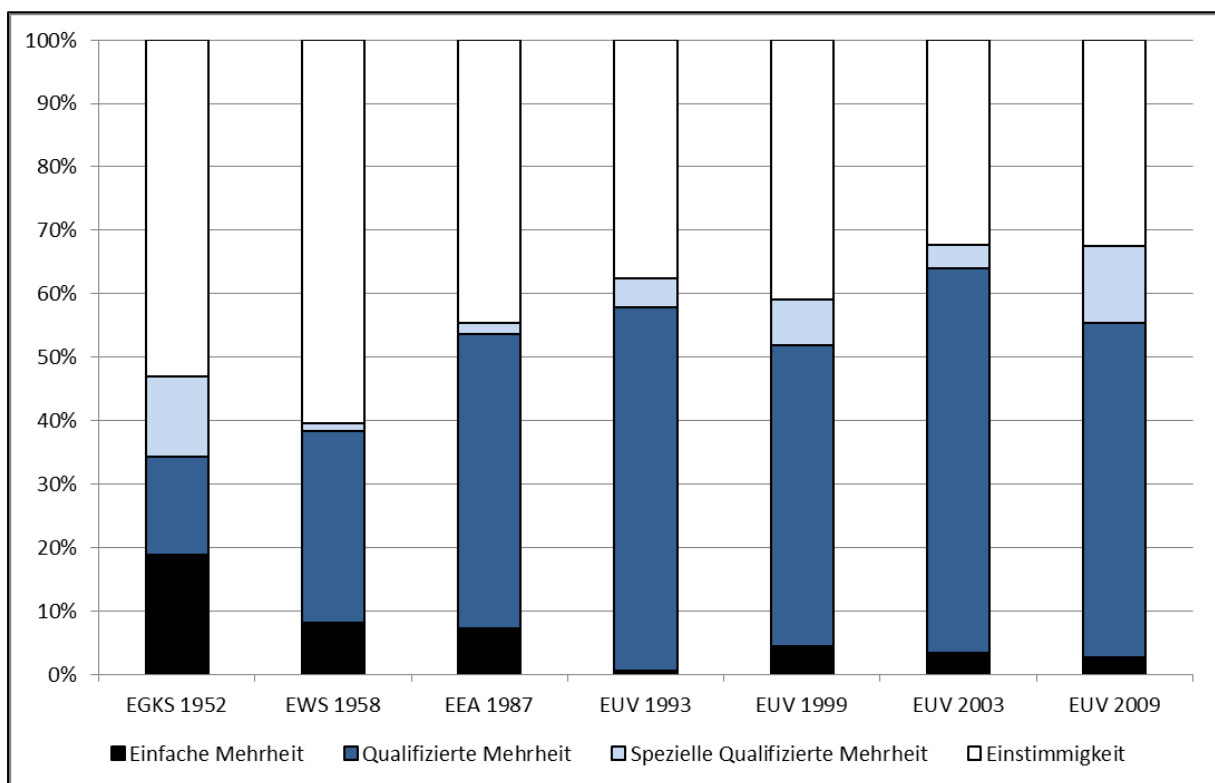
2.2.4.5 Entscheidungsmodus

De jure Abstimmungsmodalitäten

Im Rat gelten verschiedene Abstimmungsmodalitäten, die je nach Bereich in den entsprechenden Vertragsartikeln geregelt sind. Ein Dilemma wird dabei besonders deutlich: Effizienz und Handlungsfähigkeit versus Sicherung des nationalen Mitbestimmungsrechts. Beschlussfassungen, bei welchen lediglich die **einfache Mehrheit** der

Ratsmitglieder notwendig ist, sind hauptsächlich nur bei Verfahrensfragen vorgesehen (Art. 240 Abs. 3 AEUV). Abstimmungen mit einer **qualifizierten Mehrheit** sind hingegen inzwischen die Regel (Art. 16 Abs. 3 EUV). Im Sinne der Handlungsfähigkeit und Effizienz wurden zum einen mit jeder Vertragsänderung die Bereiche, in welchen qualifizierte Mehrheitsabstimmungen möglich sind, ausgedehnt (siehe Abbildung 11). Außerdem wurden die Kriterien zur Erreichung einer Mehrheit mit dem Vertrag von Lissabon so geändert, dass die Wahrscheinlichkeit eines positiven Beschlusses zugenommen hat.⁶ Die Hürden bleiben dennoch hoch gesetzt.

Abbildung 11 Entwicklung der vertragliche Vorgaben zu den Entscheidungsmodi im Rat der EU



Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf Daten des Jean Monnet Lehrstuhls der Universität zu Köln.

Mit dem Vertrag von Lissabon wurden die Kriterien einer Qualifizierten Mehrheit wie folgt definiert (Art. 16 Abs. 4 UAbs. 1-2 EUV):

⁶ Der Rat der EU bietet auf seiner Seite einen Abstimmungsrechner an, mit welchem berechnet werden kann, welche Mitgliedstaaten einer Vorlage zustimmen müssten, damit diese als angenommen gilt: <http://www.consilium.europa.eu/de/council-eu/voting-system/voting-calculator/>.

- 1) Mindestens 55 Prozent der Mitglieder des Rates müssen zustimmen.
- 2) Diese Ratsmitglieder müssen mindestens 65 Prozent der Bevölkerung der Union repräsentieren.
- 3) Für eine Sperrminorität sind mindestens vier Mitglieder des Rates erforderlich.

Letztes Kriterium soll sicherstellen, dass die drei größten Mitgliedstaaten Entscheidungen nicht alleine blockieren können. Diese Definition der qualifizierten Mehrheit gilt seit dem 1. November 2014 (Art. 16 Abs. 4 UAbs. 1 S. 1 EUV). Bis zum 31. März 2017 kann jedoch jeder Mitgliedstaat die Anwendung der Regelung aus dem Vertrag von Nizza (siehe 2.1.1 Neuerungen durch den Vertrag) erbitten (Art. 16 Abs. 5 EUV, Art. 3 Abs. 2 Protokoll Nr. 36). Diese sah ein System mit gewogenen Stimmen vor, das heißt jeder Mitgliedstaat hatte entsprechend seiner Bevölkerungszahl ein größeres oder kleineres Stimmengewicht. Der deutsche Vertreter verfügt bei der Anwendung dieser Abstimmungsmodalität über ein Stimmgewicht von 29 von 352 (Art. 3 Abs. 3 UAbs. 2 Protokoll Nr. 36). Insgesamt umfasst die Nizza-Regelung folgende Kriterien (Art. 3 Abs. 3 UAbs. 3-4 Protokoll Nr. 36):

- 1) Mindestens die Mehrheit Mitglieder des Rates muss zustimmen.
- 2) Diese Mitglieder müssen mindestens über 260 Stimmen verfügen.
- 3) Ein Mitgliedstaat kann beantragen, dass überprüft wird, ob die Mitgliedstaaten, deren Vertreter die Mehrheit bilden, mindestens 62 Prozent der EU-Gesamtbevölkerung umfassen. Falls sich erweist, dass dies nicht der Fall ist, wird der Rechtsakt nicht erlassen.

In wenigen Ausnahmefällen sieht der Vertrag die Nutzung einer **speziellen qualifizierten Mehrheit** vor (Art. 238 Abs. 2 AEUV) – mit einer 72 Prozent-Mehrheit der Ratsmitglieder und 65 Prozent der Bevölkerung.

In wenigen Fällen, in welchen prinzipiell Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit vorgesehen sind, können Ratsmitglieder begründet eine Überweisung an den Europäischen Rat einfordern, welcher sich daraufhin mit der Angelegenheit befassen muss. Dieses Vorgehen ist für Ausnahmefälle in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (Art. 31 Abs. 2 UAbs. 2 EUV), in spezifischen Fällen der Sozialpolitik (Art. 48 S. 2 AEUV)

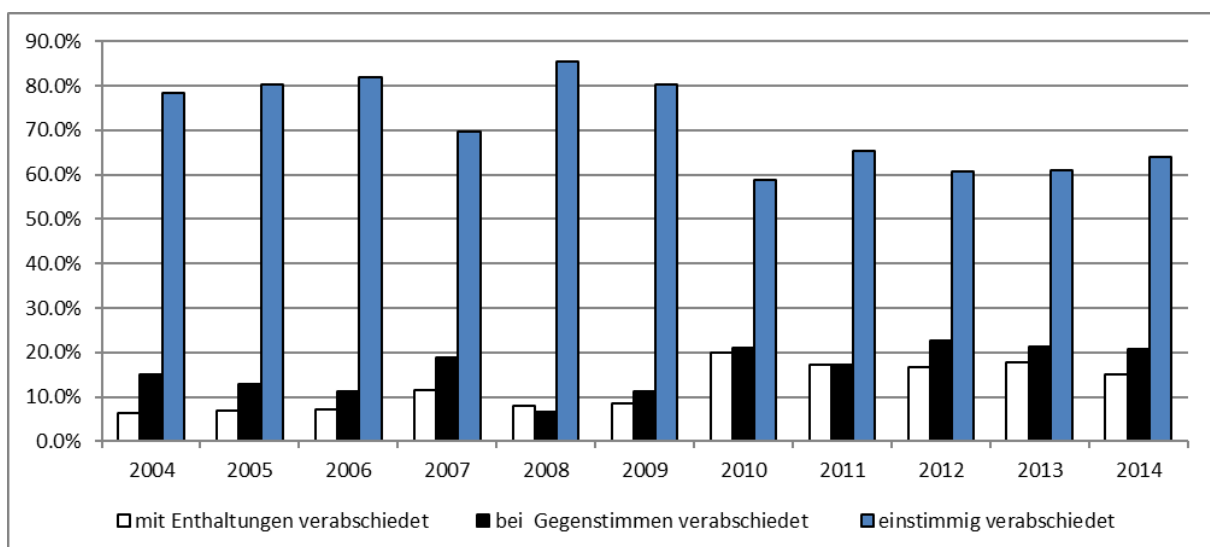
sowie der Innen- und Justizpolitik (Art. 82 Abs. 3 S. 1 AEUV) möglich. Da der Europäische Rat im Konsens entscheidet, ist hier von einem **modifizierten Veto** die Rede.

Die Tatsache, dass in einigen Bereichen weiterhin **Einstimmigkeit** erforderlich ist, demonstriert die Zurückhaltung der Mitgliedstaaten, ihr Vetorecht bei wichtigen Fragen aufzugeben, wie etwa in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (Art. 24 Abs. 1 UAbs. 2 S. 2 EUV) (siehe 2.4.4.2 Auswärtiges Handeln), bei einzelnen Budgetfragen (Art. 312 Abs. 2 UAbs. 1 AEUV) (siehe 2.4.3.4 Haushaltsverfahren) sowie im Bereich der Sozialpolitik (Art. 153 Abs. 2 UAbs. 3 AEUV). In einzelnen Fällen ist neben der einstimmigen Entscheidung auch eine Ratifizierung des Beschlusses in den Mitgliedstaaten erforderlich. Dies gilt etwa beim Beitritt von neuen Mitgliedstaaten (Art. 49 S. 3 EUV) (siehe 2.4.2 Systemgestaltung: Vertragsänderungs- sowie Beitritts- und Austrittsverfahren), bei der Festlegung von Eigeneinnahmen (Art. 311 S. 3-5 AEUV) (siehe 4.3.1 Bundestag) oder beim Abschluss bestimmter internationaler Abkommen (Art. 218 Abs. 8 UAbs. 2 AEUV) (siehe 2.4.4.2 Auswärtiges Handeln).

De facto Verhalten und Dynamiken

Wenngleich im Rat weiterhin die Tendenz besteht, Beschlüsse im **Einvernehmen** aller Mitglieder zu fassen, zeigen die Daten eindeutig, dass Mehrheitsbeschlüsse inzwischen im Rat zum akzeptierten Abstimmungsmodus gehören (siehe Abbildung 12).

Abbildung 12 Abstimmungsverhalten im Rat bei möglicher Nutzung von qualifizierter Mehrheit



Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf Hayes-Renshaw 2012, S. 80, und Jean Monnet Lehrstuhl der Universität zu Köln.

Dabei ist jedoch zu betonen, dass die Ausdehnung der qualifizierten Mehrheit im Rat durchaus neue Dynamiken in den Verhandlungen ausgelöst hat. Sowohl Beamte als auch Minister müssen stets im Blick behalten, dass sie trotz der Neigung zur Konsensentscheidung jederzeit überstimmt werden können. Dies führt in der Regel zu erhöhter Kompromissbereitschaft, um eine Marginalisierung zu vermeiden. Zudem spielt die Präsidentschaft eine entscheidende Rolle hinsichtlich der Entscheidungsfindung. So versucht der Vorsitz etwa mithilfe des sogenannten „**Beichtstuhlverfahrens**“ (siehe 2.2.3 Der Europäische Rat) außerhalb der allgemeinen Ratstagung mit den betroffenen Mitgliedstaaten mögliche Kompromisslösungen auszuloten.

2.2.4.6 Weiterführende Informationen

- Seite des Rates der Europäischen Union mit Informationen zu den verschiedenen Tagungen, Entscheidungsverfahren und den Vorbereitungsorganen sowie zur Arbeit des Rates im Allgemeinen: <http://www.consilium.europa.eu/de/home/>
- Abstimmungsrechner: <http://www.consilium.europa.eu/de/council-eu/voting-system/voting-calculator/>
- Datenbank Votewatch mit Daten über das Abstimmungsverhalten von Ministern im Rat der EU und Abgeordneten im Europäischen Parlament: <http://www.votewatch.eu/>
- Datenbank der Europäischen Union mit Zugang zu europäischen Rechtsakten und weiteren öffentlichen EU-Dokumenten: <http://eur-lex.europa.eu/homepage.html>
- Hayes-Renshaw, Fiona (2012): The Council of Ministers; in: Peterson, John/Shackleton, Michael (Hrsg.): The Institutions of the European Union; Oxford: Oxford University Press.
- Hix, Jan-Peter (2012): Art. 16 EUV, in: Schwarze, Jürgen (Hrsg.): EU-Kommentar, 3. Auflage, Baden-Baden: Nomos.
- Puetter, Uwe (2014): The European Council and the Council. New intergovernmentalism and institutional change, Oxford: Oxford University Press.
- Umbach, Gaby (2016): Rat, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration, Baden-Baden: Nomos, 14. Auflage.

- Von Ondarza, Nicolai (2015): Rat der Europäischen Union, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2015, Baden-Baden: Nomos.

2.2.5 Die Europäische Kommission

2.2.5.1 Überblick

Die Europäische Kommission ist neben dem Europäischen Parlament und dem Rat der EU die dritte relevante Institution mit Blick auf das ordentliche Gesetzgebungsverfahren und damit von entscheidender Bedeutung für die deutsche Verwaltung – insbesondere durch das ihr zugestandene Initiativmonopol und ihrer Rolle in der Umsetzung und Überwachung des Unionsrechts (siehe 3.2 Vorbereitung von Entscheidungen: Deutsche Verwaltung und die Europäische Kommission und 3.5.1 Rolle der Europäischen Kommission). Sie ist bewusst als eine nationenübergreifende Institution konzipiert, die im Sinne gesamteuropäischer statt nationaler Interessen handeln soll (Art. 17 Abs. 1 S. 1 EUV). Ein Vergleich zu einer politischen Institution im deutschen System ist nur bedingt zulässig. Je nach Sichtweise wird sie zwischen den zwei Polen eines ausführenden Generalsekretariats der Union oder einer europäischen Regierung eingeordnet.

Abbildung 13 Übersicht Europäische Kommission

Zusammensetzung	Struktur	Funktionen	Entscheidungsmodus
<ul style="list-style-type: none"> • Mitglieder: <ul style="list-style-type: none"> • ein Kommissionsmitglied je Mitgliedstaat (2015: 28), inkl. Präsident der Europäischen Kommission und Hoher Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik (Art. 17 Abs. 4-5 EUV) • Amtseinführung: <ul style="list-style-type: none"> • Kommissionspräsident durch Europäischen Rat und Europäisches Parlament (Art. 17 Abs. 7 UAbs. 1 EUV) • Kommissionskollegium durch Rat und Europäisches Parlament (Art. 17 Abs. 7 UAbs. 2-3 EUV) • Amtszeit: <ul style="list-style-type: none"> • 5 Jahre (Art. 17 Abs. 3 S. 1 EUV) 	<ul style="list-style-type: none"> • Vorsitz/Leitung: <ul style="list-style-type: none"> • Präsident der Europäischen Kommission (Art. 17 Abs. 6 EUV) • Arbeitsgremien/Unterbau: <ul style="list-style-type: none"> • Kabinette der Kommissionsmitglieder • Generaldirektionen und Dienste • Verwaltung: Generalsekretariat • Exekutivagenturen • Sitz/Tagungsort: <ul style="list-style-type: none"> • Brüssel (Protokoll Nr. 6c) 	<ul style="list-style-type: none"> • Rechtsetzungsfunktion: <ul style="list-style-type: none"> • „Motor der Integration“: Reguläres Initiativmonopol (Art. 17 Abs. 2 EUV) • Exekutive (Art. 17 Abs. 1 EUV) • Konstitutionelle Gestaltungsfunktion: <ul style="list-style-type: none"> • Vertragsänderungen (Art. 48 EUV) • Beitrittsverfahren (Art. 49 EUV) • Kontrollfunktion: <ul style="list-style-type: none"> • „Hüterin der Verträge“ durch Klagerecht (Art. 260, Art. 263 S. 3, Art. 265 S. 1 AEUV) und Vertragsverletzungsverfahren (Art. 258-260 AEUV) • Überwachung in der Wirtschafts-, Sozial- und Fiskalpolitik (Bsp. Art. 121 Abs. 2-4, Art. 148 AEUV) • Weitere Funktionen: <ul style="list-style-type: none"> • Außenvertretung der EU, Ausnahme: Gemeinsame Außen und Sicherheitspolitik (Art. 17 Abs. 1 S. 6 EUV) 	<ul style="list-style-type: none"> • De jure Abstimmungsmodalitäten: <ul style="list-style-type: none"> • Einfache Mehrheit (2015: 15 von 28) (Art. 250 AEUV) • De facto Verhalten und Dynamiken: <ul style="list-style-type: none"> • Tendenz zu Konsentscheidungen • Führungsrolle des Präsidenten • Ressortprinzip • Kollegialprinzip

Quelle: Eigene Darstellung.

2.2.5.2 Zusammensetzung

Mitglieder

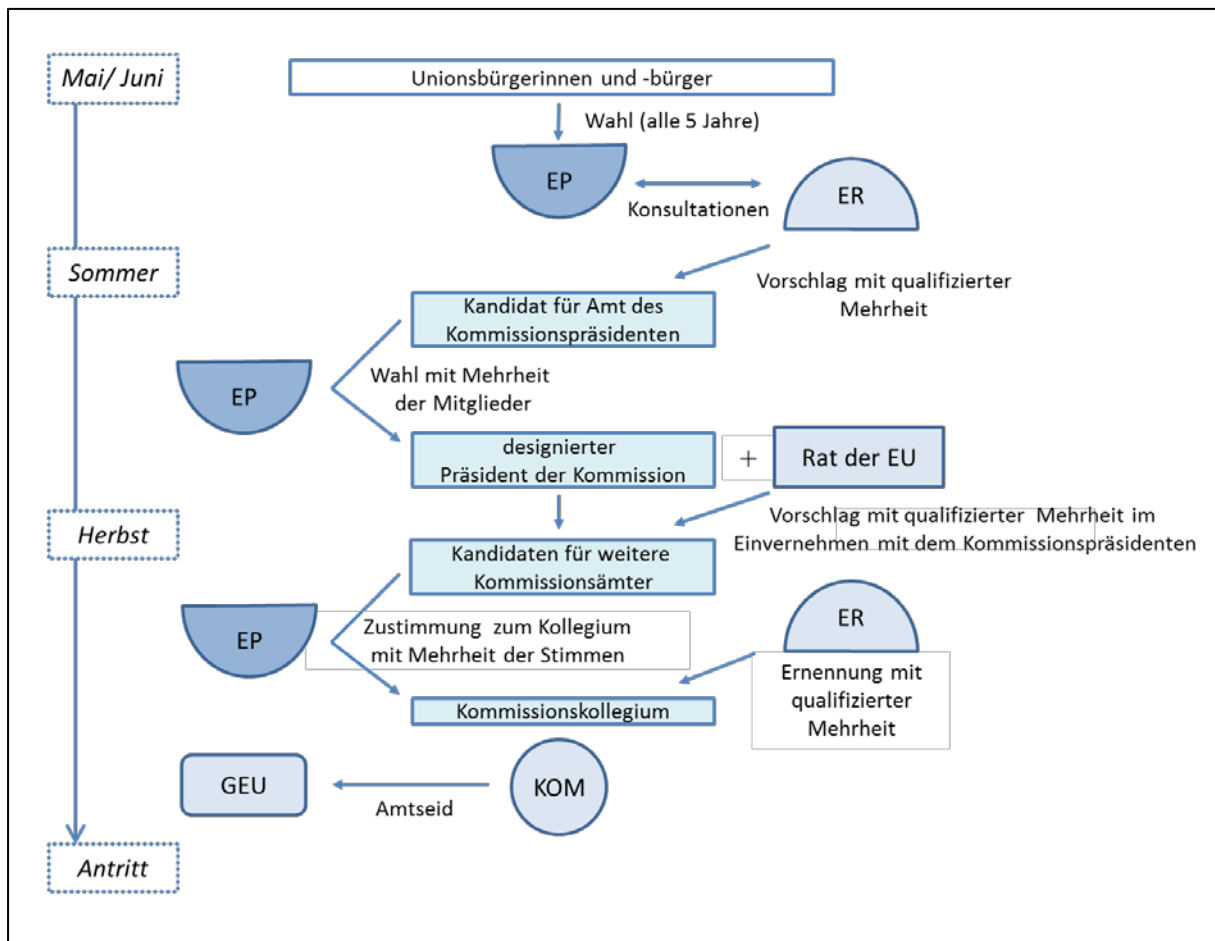
Die Europäische Kommission setzt sich aus einer **Anzahl von Mitgliedern, die der Zahl der Mitgliedstaaten entspricht**, zusammen. Zu den damit aktuell 28 (Stand: August 2016) Mitgliedern zählen auch der Kommissionspräsident und der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik (Art. 17 Abs. 4-5 EUV). Der Vertrag unterstreicht hinsichtlich der Auswahl der Kommissionsmitglieder, dass diese über eine entsprechende Qualifikation verfügen und in vollster Unabhängigkeit agieren müssen (Art. 17 Abs. 3 UAbs. 2-3 EUV). So dürfen sie neben dem Amt des Kommissionsmitglieds keine weitere Berufstätigkeit ausüben (Art. 245 S. 3 AEUV).

Die im Lissabonner Vertrag vorgesehene Reduzierung der Kommissionsgröße (Art. 17 Abs. 5 EUV) wurde nicht umgesetzt. Dies ist insbesondere als Reaktion auf das Referendum in Irland von 2008 zu sehen, durch welches der Vertrag von Lissabon abgelehnt wurde. Die Entscheidung, die Mitgliederzahl der Kommission nicht zu reduzieren, sollte die Ablehnung und Skepsis der irischen Bevölkerung gegenüber dem Vertrag reduzieren.

Amtseinführung

Die Benennung bzw. Wahl der Europäischen Kommission (Art. 17 Abs. 7 EUV) (siehe Abbildung 14) beginnt mit der Benennung des Präsidenten. Dieser muss mit qualifizierter Mehrheit vom **Europäischen Rat (ER)** vorgeschlagen und anschließend vom **Europäischen Parlament (EP)** gewählt werden. Mit der Wahl zum Europäischen Parlament von 2014 wurden europäische „**Spitzenkandidaten**“ für das Amt des Kommissionspräsidenten eingeführt (siehe 2.2.2 Das Europäische Parlament). Der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik wird ebenfalls vom Europäischen Rat ernannt und als Teil des Kommissionskollegiums (KOM) vom Parlament bestätigt. Die weiteren Kommissionsmitglieder werden von den Mitgliedstaaten im Einvernehmen mit dem designierten Kommissionspräsidenten vorgeschlagen und müssen anschließend vom Parlament bestätigt werden. Bevor das Europäische Parlament seine Zustimmung erteilt, führt es in seinen Fachausschüssen mit den Kandidaten für die Ämter der Kommission sogenannte Hearings durch, in welchen es ihre Befähigung prüft (siehe 2.2.2 Das Europäische Parlament). Nach Ernennung durch den Europäischen Rat und der Ableistung des Amtseids vor dem Gerichtshof der EU (GEU) treten sie ihr Amt offiziell an.

Abbildung 14 Wahl und Benennung der Europäische Kommission (Art. 17 Abs. 7 EUV)



Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf Jean Monnet Lehrstuhl der Universität zu Köln.

Amtszeit

Die Amtszeit der Kommission wurde an die Legislaturperiode des Parlaments angepasst und beträgt somit **fünf Jahre** (Art. 17 Abs. 3 S. 1 EUV). Ihre Amtszeit kann durch Rücktritt oder ein Misstrauensvotum des Parlaments (Art. 17 Abs. 8 EUV, Art. 234 AEUV) (siehe 3.6.2 Rolle des Europäischen Parlaments) beendet werden. Der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik verliert in einem solchen Fall formal zunächst nur seine Position als Kommissionsmitglied, kann jedoch seine weiteren Funktionen weiter ausüben (Art. 17 Abs. 8 S. 3 EUV).

2.2.5.3 Struktur

Vorsitz/Leitung

Die oberste politische Ebene der Kommission bilden die 28 Kommissionsmitglieder. Der Vorsitz dieses Gremiums steht dem **Präsidenten** zu. Darüber hinaus wurden seine

Kompetenzen gegenüber den weiteren Kommissionsmitgliedern stetig ausgebaut. So legt er die Leitlinien der Kommission fest, bestimmt die Zuständigkeiten der Kommissionsmitglieder, ernennt seine Vizepräsidenten und kann Kommissionsmitglieder entlassen (Art. 17 Abs. 6 EUV, Art. 248 AEUV). Dennoch sind die Vorrechte des Kommissionspräsidenten weiterhin nicht mit der Stellung eines Regierungschefs wie dem deutschen Bundeskanzler zu vergleichen.

Arbeitsgremien/Unterbau

Jedes Kommissionsmitglied verfügt über ein eigenes **Kabinett** – einem im deutschen System unbekanntem Gremium. Dieses besteht aus politischen Vertrauten, die von den Kommissaren selbst ernannt werden.

Den administrativen Unterbau der Kommission bilden die aktuell 44 (Stand: August 2016) **Generaldirektionen und Dienste** (siehe 3.2 Vorbereitung von Entscheidungen: Deutsche Verwaltung und die Europäische Kommission). Diese ähneln fachpolitischen Ressorts auf nationaler Ebene. Im Unterschied zum deutschen ministerialen Aufbau untersteht jedoch nicht jede Fach-Generaldirektion einem Kommissionsmitglied, sondern arbeitet zum Teil mehreren Kommissaren zu. Die Generaldirektionen umfassen jeweils mehrere Fachdirektionen und -referate.⁷

Zuletzt sind die **Exekutivagenturen** zu nennen, die eingerichtet werden, um insbesondere die Aufgaben im Bereich der Programmverwaltung der Kommission zu übernehmen (siehe 2.3.4 Agenturen der EU).

Sitz/Tagungsort

Das Kommissionskollegium kommt in der Regel wöchentlich zusammen. Sitz der Europäischen Kommission ist **Brüssel**. Einzelne Dienststellen befinden sich in Luxemburg (Protokoll Nr. 6c).

⁷ Das Prinzip der Generaldirektionen und Direktionen ist mit den deutschen Abteilungen und Unterabteilungen zu vergleichen.

2.2.5.4 Funktionen

Dokument 6 Aufgaben der Europäischen Kommission

Art. 17 Abs. 1 EUV

Die Kommission fördert die allgemeinen Interessen der Union und ergreift geeignete Initiativen zu diesem Zweck. Sie sorgt für die Anwendung der Verträge sowie der von den Organen kraft der Verträge erlassenen Maßnahmen. Sie überwacht die Anwendung des Unionsrechts unter der Kontrolle des Gerichtshofs der Europäischen Union. Sie führt den Haushaltsplan aus und verwaltet die Programme. Sie übt nach Maßgabe der Verträge Koordinierungs-, Exekutiv- und Verwaltungsfunktionen aus. Außer in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und den übrigen in den Verträgen vorgesehenen Fällen nimmt sie die Vertretung der Union nach außen wahr. Sie leitet die jährliche und die mehrjährige Programmplanung der Union mit dem Ziel ein, interinstitutionelle Vereinbarungen zu erreichen.

Art. 17 Abs. 2 EUV

Soweit in den Verträgen nichts anderes festgelegt ist, darf ein Gesetzgebungsakt der Union nur auf Vorschlag der Kommission erlassen werden. Andere Rechtsakte werden auf der Grundlage eines Kommissionsvorschlags erlassen, wenn dies in den Verträgen vorgesehen ist.

Rechtsetzungsfunktion

Soweit die Verträge kein anderes Verfahren vorsehen, hat die Europäische Kommission bei Legislativakten das **Initiativmonopol** inne (Art. 17 Abs. 2 EUV). Dies bedeutet, dass das Europäische Parlament und der Rat der EU als die zwei gesetzgebenden Organe darauf angewiesen sind, von der Europäischen Kommission einen Gesetzesentwurf zu erhalten, um diesen diskutieren, ändern und verabschieden zu können. Sie bestimmt somit entscheidend die Agenda der EU mit. Zu beachten ist jedoch, dass ihre Initiativen zum einen unter Zuarbeit von Expertengruppen, unter anderem von nationalen Beamten, mitverfasst werden (siehe 3.2.2 Expertengruppen der Europäischen Kommission). Zum anderen entstehen die Vorschläge der Kommission nicht unabhängig von Impulsen des Europäischen Rates, der die allgemeinen Richtlinien vorgibt (siehe 2.2.3 Der Europäische Rat), sowie von Parlament und Rat. Letztere können die Kommission zu einem

Gesetzesvorschlag auffordern (Art. 225 AEUV, Art. 241 AEUV). Ihre traditionelle Rolle als „Motor der Integration“ wird damit jedoch nicht eingeschränkt. Auch nach der Übersendung ihres Vorschlags an Rat und Parlament bleibt die Kommission im Legislativverfahren involviert – jedoch je nach Phase des Gesetzgebungsprozesses in unterschiedlichem Maße (siehe 2.4.3 Rechtsetzungsverfahren).

Bei der Umsetzung der Rechtsakte der EU kommt der Kommission die entscheidende Rolle als **EU-Exekutive** zu, indem sie für die Umsetzung des beschlossenen Sekundärrechts Sorge trägt. Sie verwaltet die verschiedenen Programme der Europäischen Union, etwa im humanitären, Bildungs- und Forschungsbereich, und führt den Haushalt aus (Art. 17 Abs. 1 EUV).

Des Weiteren kann sie in einzelnen Bereichen auch eigenständig verbindliche Beschlüsse fassen, zum Beispiel in Wettbewerbs- und Binnenmarktfragen (Art. 108 Abs. 2 UAbs. 1 und Abs. 4 AEUV). Eigenständig kann die Kommission auch agieren, wenn ihr durch Sekundärrecht entsprechende Kompetenzen übertragen wurden, zum Beispiel um eine einheitliche Durchführung eines EU-Rechtsaktes in den Mitgliedstaaten sicherzustellen. Ihre darauf basierend gefassten Beschlüsse sind als Tertiärrecht zu verstehen. In solchen Sachverhalten kontrollieren die Mitgliedstaaten die Kommission im Rahmen des sogenannten Komitologieverfahren (Art. 290-291 AEUV) (siehe 3.4.2 Durchführungsrechtsakte und delegierte Rechtsakte).

Konstitutionelle Gestaltungsfunktion

Bei der Gestaltung der EU-Architektur verfügt die Europäische Kommission insgesamt nur über schwache Beteiligungsmöglichkeiten. Wie das Parlament kann sie **Vertragsänderungsentwürfe** einbringen und wird am Konvent beteiligt (Art. 48 EUV Abs. 2, Abs. 3 UAbs. 1 und Abs. 6 UAbs. 1). Bei Beitrittsverfahren ist sie insbesondere in den **Verhandlungen mit den Beitrittskandidaten** aktiv (siehe 2.4.2 Systemgestaltung: Vertragsänderungs- sowie Beitritts- und Austrittsverfahren).

Kontrollfunktion

Als „**Hüterin der Verträge**“ hat sie dafür Sorge zu tragen, dass sowohl das Primär- als auch das Sekundärrecht korrekt umgesetzt und angewandt werden. Im Falle eines nicht-konformen Verhaltens vonseiten der Mitgliedstaaten ist es der Kommission möglich, ein Vertragsverletzungsverfahren einzuleiten, das in seiner höchsten Stufe eine Klage vor dem Gerichtshof der EU vorsieht (Art. 258-260 AEUV) (siehe 3.5.1 Rolle der

Europäischen Kommission). Außerdem kann die Kommission vor dem Gerichtshof der EU auch **Klage** gegen andere EU-Organe erheben (Art. 263 S. 3 AEUV, Art. 265 S. 1 AEUV) (siehe 2.2.6 Der Gerichtshof der EU).

In Bereichen der **Wirtschafts-, Sozial- und Fiskalpolitik** ist die Kommission in erster Linie als Kontrollinstanz zur Überwachung einer Einhaltung von gemeinsamen Vorgaben tätig (Art. 121 Abs. 2-4 AEUV, Art. 148 AEUV) (siehe 2.4.4.1 Wirtschaftspolitisches Regieren). Dies trifft auch auf die Felder zu, die vom „Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion“ abgedeckt werden, welcher im Rahmen der Krisenbewältigungspolitik außerhalb des EU-Primärrechts geschlossen wurde (siehe 2.4.4.1 Wirtschaftspolitisches Regieren).

Weitere Funktionen

Im Bereich des Auswärtigen Handelns der Europäischen Union (siehe 2.4.4.2 Auswärtiges Handeln) fungiert die Europäische Kommission vorrangig als Exekutive und übernimmt die **Außenvertretung** der Union – mit Ausnahme der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) (Art. 17 Abs. 1 S. 6 EUV). Besonders ist hier der Bereich der Außenhandelspolitik zu nennen. Zudem ist sie durch ihre Aufgabe der Programmverwaltung auch in Bereichen wie der Entwicklungszusammenarbeit präsent. Mit dem Lissaboner Vertrag sind jedoch einzelne ehemalige Kommissionzuständigkeiten in den Außenbeziehungen der EU, wie etwa die Delegationen in Drittstaaten (Art. 221 AEUV), an den neu geschaffenen Europäischen Auswärtigen Dienst übergegangen (Art. 27 Abs. 3 EUV) (siehe 2.3.1 Hoher Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik).

In der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik ist die Kommission kaum mit Kompetenzen ausgestattet. Diese bleibt weitgehend Domäne der Mitgliedstaaten. Über den mit dem Lissabonner Vertrag geschaffenen Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik besteht für sie jedoch dadurch, dass dieser auch Kommissionsvizepräsident ist, indirekt die Möglichkeit, an der GASP mitzuwirken.

2.2.5.5 Entscheidungsmodus

De jure Abstimmungsmodalitäten

Rechtlich gilt in der Kommission das **Mehrheitsprinzip**. Entscheidungen können mit der Mehrheit der Mitglieder getroffen werden (Art. 250 AEUV), wobei alle Mitglieder über dasselbe Stimmrecht verfügen.

De facto Verhalten und Dynamiken

In der Praxis sind Abstimmungen jedoch sehr selten. In der Regel entscheidet das Kollegium im **Konsens**.

Das Innenleben der Kommission ist geprägt von mehreren nicht einfach miteinander in Einklang zu bringende Prinzipien. Erstens gilt der Kommissionspräsident prinzipiell als „**primus inter pares**“, also als der Erste unter Gleichen, was trotz der besonderen Stellung des Kommissionspräsidenten den **kollegialen Charakter** der Kommission unterstreichen soll. Dieses Prinzip spiegelt sich auch weiterhin in der Tatsache wider, dass die Kommission als Ganzes vom Parlament bestätigt werden muss und als Ganzes abgewählt werden kann. Zweitens wurden mit den verschiedenen Vertragsänderungen jedoch seine Vorrechte und damit seine **Führungsrolle** immer weiter ausgebaut. Drittens gilt innerhalb der Kommission verstärkt das **Ressortprinzip**, wonach jeder Kommissar für sein ihm zugeteiltes Politikfeld zuständig ist. Dies ist insbesondere durch die Zunahme an europäisch behandelten Politikbereichen mit der einhergehenden Notwendigkeit von Spezialisierung zu erklären.

2.2.5.6 Weiterführende Informationen

- Seite der Europäischen Kommission mit Informationen zu den Mitgliedern, aktuellen Themen, Generaldirektionen und zur Arbeit der Kommission im Allgemeinen: http://ec.europa.eu/index_de.htm
- Seite der Vertretungen der Europäischen Kommission in Deutschland mit Informationen zur EU im Allgemeinen:
http://ec.europa.eu/deutschland/index_de.htm
- Hofmann, Andreas (2015): Europäische Kommission, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2015, Baden-Baden: Nomos.
- Hofmann, Andreas (2016): Europäische Kommission, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration, Baden-Baden: Nomos, 14. Auflage.
- Nemitz, Paul F. (2012): Art. 17 EUV, in: Schwarze, Jürgen (Hrsg.): EU-Kommentar, 3. Auflage, Baden-Baden: Nomos.
- Nugent, Neill/Rhinard, Mark (2015): The European Commission, Basingstoke: Palgrave Macmillian, 2. Auflage.

2.2.6 Der Gerichtshof der EU

2.2.6.1 Überblick

Einen Gerichtshof gibt es bereits seit der Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl. Mit den verschiedenen Vertragsänderungen wuchsen sowohl seine Möglichkeiten, Sanktionen auszusprechen, als auch seine Zuständigkeitsbereiche. Dies hatte auch eine zunehmende Ausdifferenzierung innerhalb der Institution zur Folge. Der Gerichtshof der EU⁸, der trotz der neuen Bezeichnung teilweise weiterhin als Europäischer Gerichtshof (EuGH) bekannt ist, ist die höchste Instanz hinsichtlich der Auslegung der Unionsverträge. Mit verschiedenen entscheidenden Urteilen hat er das System der EU mitgeprägt sowie die eigene Stellung ausgebaut. Für deutsche Beamte ist er hauptsächlich aufgrund seiner Rolle im Rahmen der Kontrolle der ordnungsgemäßen Anwendung des EU-Rechts von Bedeutung (siehe 3.5.2 Rolle des Gerichtshofs der EU).

Insgesamt stellt es sich als schwieriges Unterfangen heraus, seine Aufgaben und sein Wirken mit den aus dem nationalen Kontext bekannten Arten von Gerichten zu vergleichen. Je nach Lesart kann der Gerichtshof der EU als ein europäisches Verfassungsgericht, ein Verwaltungsgericht oder eine Revisionsinstanz verstanden werden.

⁸ Der Gerichtshof der EU ist ein Organ der Europäischen Union. Er ist nicht mit dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte zu verwechseln, der unabhängig von der Europäischen Union besteht und basierend auf der Europäischen Menschenrechtskonvention im Rahmen des Europarates geschaffen wurde.

Abbildung 15 Überblick Gerichtshof der EU

Zusammensetzung	Struktur	Funktionen	Entscheidungsmodus
<ul style="list-style-type: none"> • Mitglieder: <ul style="list-style-type: none"> • Gerichtshof: <ul style="list-style-type: none"> • ein Richter je Mitgliedstaat (2016: 28) (Art. 19 Abs. 2 UAbs. 1 S. 1 EUV) • 11 Generalanwälte (2016) (Art. 252 S. 1-2 AEUV) • Gericht: <ul style="list-style-type: none"> • min. ein Richter je Mitgliedstaat (2016:44) (Art. 19 Abs. 2 UAbs. 2 EUV) • Amtseinführung und Amtszeit: <ul style="list-style-type: none"> • Ernennung durch Mitgliedstaaten für 6 Jahre (Art. 19 Abs. 2 UAbs. 3 S. 2 EUV) • Präsidenten der Gerichte institutionsintern für 3 Jahre gewählt (Art. 253 S. 3, Art. 254 S. 7 AEUV) 	<ul style="list-style-type: none"> • Vorsitz/Leitung: <ul style="list-style-type: none"> • Präsident je Gericht (Art. 253 S. 3, Art. 254 S. 7 AEUV) • Arbeitsgremien/Unterbau: <ul style="list-style-type: none"> • Kammern (Art. 251 AEUV, Art. 62c Protokoll Nr. 3): <ul style="list-style-type: none"> • Gerichtshof (Art. 16 Protokoll Nr. 3): <ul style="list-style-type: none"> • Kleine Kammer • Große Kammer • Plenum • Gericht (Art. 50 Protokoll Nr. 3) <ul style="list-style-type: none"> • 3-5 Richter • Generalanwälte (Art. 252 AEUV) • Kanzleien (Art. 253 S. 5, Art. 254 S. 9 AEUV) • Verwaltung: Dienststellen • Sitz/Tagungsort: <ul style="list-style-type: none"> • Luxemburg (Protokoll Nr. 6d) 	<ul style="list-style-type: none"> • Auslegung, Durchsetzung und Annullierung von Recht sowie Sanktionierung bei Rechtsverstößen u.a. im Rahmen von: <ul style="list-style-type: none"> • Vertragsverletzungsklagen (Art. 258-260 AEUV) • Untätigkeitsklagen (Art. 265 AEUV) • Nichtigkeitsklagen (Art. 263-264 AEUV) • Schadenersatz- und Amtshaftungsklagen (Art. 268, 340 AEUV) • Vorabentscheidungsverfahren (Art. 267 AEUV) • Gutachtenerstellung (Art. 218 Abs. 11 AEUV) 	<ul style="list-style-type: none"> • Abstimmungsmodalitäten: <ul style="list-style-type: none"> • Öffentliche Anhörung (Art. 31 Protokoll Nr. 3), nicht-öffentliche Beratung und Abstimmung (Art. 35 Protokoll Nr. 3, Art. 33 Abs. 5 Verfahrensordnung des Gerichts) • Einfache Mehrheit (Art. 32 Abs. 4 Verfahrensordnung des Gerichtshofs, Art. 33 Abs. 5 Verfahrensordnung des Gerichts)

Quelle: Eigene Darstellung.

2.2.6.2 Zusammensetzung

Mitglieder

Der Gerichtshof der EU besteht aus dem Gerichtshof und dem Gericht. Darüber hinaus können weitere Fachgerichte eingerichtet werden (Art. 19 Abs. 1 UAbs. 1 S. 1 EUV, Art. 257 AEUV) (siehe Abbildung 16). Als solches gab es bislang lediglich das Gericht für den öffentlichen Dienst, welches jedoch zum September 2016 aufgelöst wurde. Derzeit ist die Etablierung eines Gerichtes für europäische Patente in Planung.

Der **Gerichtshof** besteht aus einem Richter je Mitgliedstaat (Art. 19 Abs. 2 UAbs. 1 S. 1 EUV). Hinzu kommen elf Generalanwälte (Art. 252 S. 1-2 AEUV).

Das **Gericht**, das vor 2009 „Gericht Erster Instanz“ hieß, umfasst mindestens einen Richter pro Mitgliedstaat (Art. 19 Abs. 2 UAbs. 2 EUV). Aktuell sind 44 Richter im Amt. Die Zahl soll schrittweise auf 56 erhöht werden (Stand: November 2016). Im Gegensatz zum Gerichtshof werden die Richter des Gerichtes aktuell nicht von Generalanwälten unterstützt.

Amtseinführung und Amtszeit

Die Richter und die Generalanwälte werden **für sechs Jahre von den Mitgliedstaaten im gegenseitigen Einvernehmen** ernannt. Die Wiederernennung ist möglich (Art. 19 Abs. 2 UAbs. 3 S. 2-3 EUV, Art. 257 S. 6 AEUV). Die Ämter werden alle drei Jahre zum Teil neubesetzt (Art. 253 S. 2 AEUV, Art. 254 S. 5 AEUV). Hinsichtlich der Voraussetzungen müssen die Kandidaten zum einen bestimmte fachliche Qualifikationen vorweisen, zum anderen muss ihre Unabhängigkeit sichergestellt sein (Art. 19 Abs. 2 UAbs. 3 S. 1 EUV, Art. 253 S. 1 AEUV, Art. 254 S. 3 AEUV, Art. 257 S. 5 AEUV). So dürfen die Richter während ihrer Amtszeit keine weitere Berufstätigkeit ausüben noch ein politisches Amt oder ein Amt in der Verwaltung innehaben (Art. 4 Protokoll Nr. 3).

Um die Eignung der Richter zu gewährleisten, tritt ein Ausschuss aus Fachleuten zusammen, der vor der Ernennung eine Stellungnahme abgibt (Art. 255 AEUV). Der Ausschuss umfasst sieben hochrangige Juristen, welche vom Rat ernannt werden. Das Europäische Parlament kann eines der Ausschussmitglieder vorschlagen.

Die Präsidenten der Gerichte werden von den jeweiligen Richtern aus ihrer Mitte heraus für drei Jahre gewählt. Auch hier ist die Wiederwahl möglich (Art. 253 S. 3-4 AUV, Art. 254 S. 7-8 AEUV).

2.2.6.3 Struktur

Vorsitz/Leitung

Jedes Gericht des Gerichtshofes der EU verfügt über einen eigenen **Präsidenten**, der die Leitung des jeweiligen Gerichtes übernimmt (Art. 253 S. 3 AEUV, Art. 254 S. 7 AEUV).

Kammern

Die Gerichte tagen in verschiedenen Konstellationen. Der Einsatz der verschiedenen Spruchkörper ist in der entsprechenden Satzung geregelt (Art. 251 AEUV, Art. 62c Protokoll Nr. 3).

Der **Gerichtshof** kommt entweder als kleine Kammer aus drei oder fünf Richtern, wobei Letzteres die häufigste Variante ist, als Große Kammer aus 15 Richtern oder in seltenen Fällen auch als Plenum zusammen (Art. 16 Protokoll Nr. 3). Das **Gericht** tagt in der Regel mit drei oder fünf Richtern, kann jedoch in bestimmten Fällen auch als Große Kammer tagen (Art. 50 Protokoll Nr. 3).

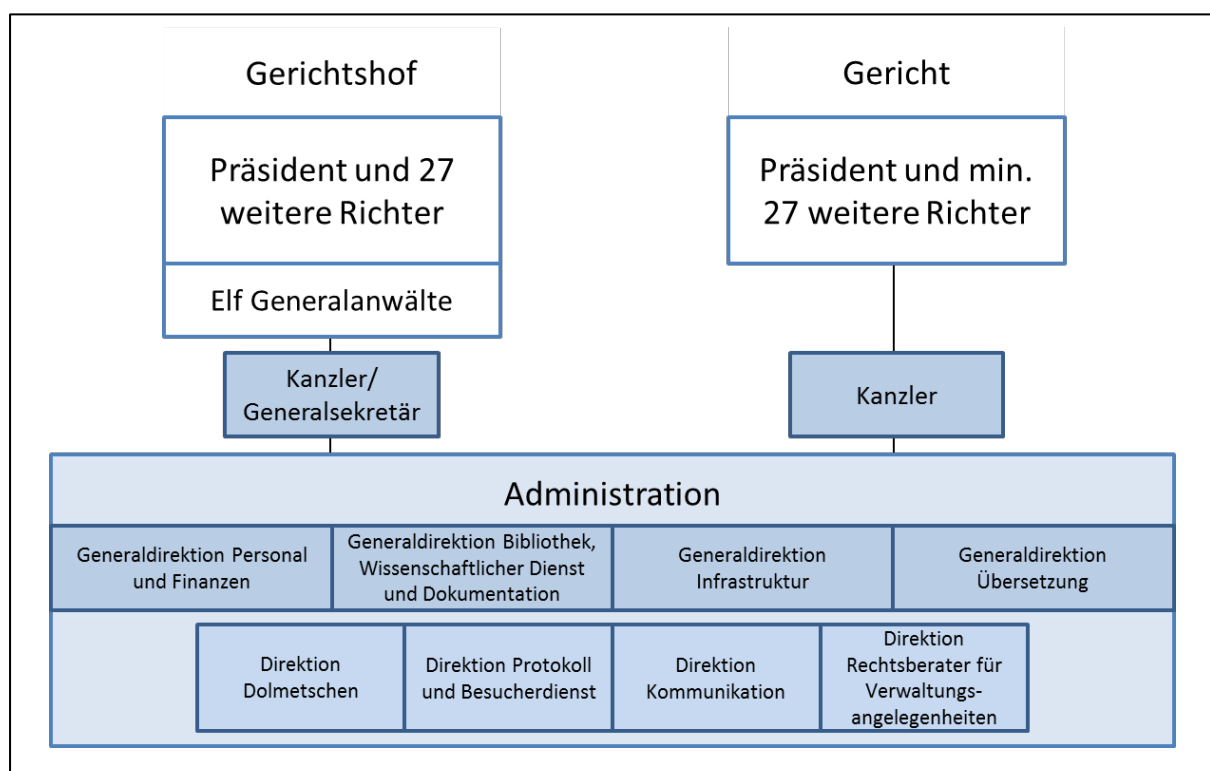
Arbeitsgremien/Unterbau

Jedes Gericht verfügt über eine eigene **Kanzlei**, welche von einem eigenen Kanzler geleitet wird (Art. 253 S. 5 AEUV, Art. 254 S. 9 AEUV) (siehe Abbildung 16). Die Kanzleien führen die Register der Gerichte sowie die Akten der laufenden Verfahren. Zudem sind sie für den Verkehr der Schriftstücke verantwortlich.

Die 2016 bestehenden Gerichte greifen auf denselben **administrativen Unterbau** zurück. Für die Justizverwaltung ist der Kanzler des Gerichtshofes zuständig, der zugleich deren Generalsekretär ist und der für sechs Jahre ernannt wird (Art. 18 Verfahrensordnung des Gerichtshofs vom 29. September 2012). Der Präsident des Gerichtshofes führt die Aufsicht über die Administration (Art. 12 Protokoll Nr. 3).

Der Gerichtshof verfügt zudem über elf **Generalanwälte** (Art. 252 AEUV). Zu diesen gibt es keine vergleichbare Position im deutschen Rechtssystem. Diese unterstützen die Richter des Gerichtshofes, indem sie ihnen einen unverbindlichen Vorschlag zur Rechtsprechung erstellen.

Abbildung 16 Aufbau des Gerichtshofes der EU (Art. 19 EUV) (Stand: November 2016)



Quelle: Eigene Darstellung, basierend der Website des Gerichtshofes der EU, zuletzt aufgerufen am 18. November 2016.

Sitz/Tagungsort

Der Gerichtshof der EU hat seinen Sitz in **Luxemburg** (Protokoll Nr. 6d).

2.2.6.4 Funktionen

Die Aufgabe des Gerichtshofes der EU ist es, dafür Sorge zu tragen, dass EU-Recht in allen Mitgliedstaaten auf dieselbe Weise ausgelegt und angewandt wird sowie dass alle Mitgliedstaaten und die EU-Institutionen EU-Primär- und Sekundärrecht befolgen (Art. 19 Abs. 1 S. 1 EUV).

Der Gerichtshof der EU befasst sich mit einer breiten Variation an Verfahrensarten (siehe Tabelle 1).⁹

Tabelle 1 Die wichtigsten Verfahren vor dem Gerichtshof der EU

Verfahren	Vertragliche Grundlage	Gegenstand	Klageberechtigter/ Antragsberechtigter
Vertragsverletzungsklage	Art. 258-260 AEUV	Nicht-vertragskonformes Verhalten durch Mitgliedstaaten	Mitgliedstaaten und Europäische Kommission
Untätigkeitsklage	Art. 265 AEUV	Untätigkeit des Europäischen Parlaments, des Europäischen Rates, des Rates der EU, der Europäischen Kommission oder der Europäischen Zentralbank	Mitgliedstaaten und EU-Institutionen
Nichtigkeitsklage	Art. 263-264 AEUV	Rechtswidrigkeit eines Rechtsaktes oder einer Handlung durch EU-Institutionen	Mitgliedstaaten, EU-Institutionen (nicht: Europäischer Rat), Ausschuss der Regionen, natürliche und juristische Personen
Schadenersatzklage/ Amtshaftungsklage	Art. 268, Art. 340 AEUV	Schadenersatzforderung aufgrund von Handlungen oder Unterlassungen durch die EU	Natürliche und juristische Personen
Vorabentscheidungsverfahren	Art. 267 AEUV	Gültigkeit und Auslegung von EU-Recht sowie der Handlungen von EU-Institutionen	Gerichte in den Mitgliedstaaten
Vereinbarkeitsgutachten	Art. 218 Abs. 11 AEUV	Vereinbarkeit von internationalen Übereinkünften mit EU-Verträgen	Mitgliedstaaten, Europäisches Parlament, Rat der EU und Europäische Kommission

Quelle: Eigene Darstellung, in Anlehnung an Jean Monnet Lehrstuhl der Universität zu Köln.

⁹ Weitere Verfahren, wie Schiedsverfahren, induzierte Normenkontrollverfahren und Amtshaftungsklagen, sind in den Art. 268-299 AEUV zu finden. Vertragsverletzungs- und Vorabentscheidungsverfahren werden im Kapitel 3.5 Kontrolle der Anwendung des Unionsrechts, Untätigkeits-, Nichtigkeits- und Schadenersatz-/Amtshaftungsklagen sowie Vereinbarkeitsgutachten im Kapitel 3.6 Kontrolle der Institutionen der EU aufgegriffen.

Die Zuständigkeiten der einzelnen Gerichte am Gerichtshof der EU sind in den Verträgen geregelt. Prinzipiell stellt der Gerichtshof die höchste Instanz dar und ist für die Einhaltung des Rechts bei der Umsetzung und der Auslegung der Verträge verantwortlich (Art. 19 Abs. 1 EUV). So übernimmt er in der Regel Verfahren der Vorabentscheidung – in bestimmten Bereichen können diese jedoch auch durch das Gericht übernommen werden.

Das Gericht ist für Klagen nach Art. 263, 265, 268, 270 und 272 AEUV zuständig. Hier von ausgenommen sind die Bereiche, die den Fachgerichten übertragen wurden, sowie solche, die laut Satzung des Gerichtshofes der EU ausschließlich dem Gerichtshof zugeordnet sind. Rechtsmittel einlegung ist eingeschränkt möglich. Das Verfahren würde dann an den Gerichtshof als nächste Instanz überwiesen werden (Art. 256 Abs. 1 AEUV). Zudem wurden dem Gericht im September 2016 die Zuständigkeiten des Gerichtes für den öffentlichen Dienst übertragen, das heißt dienstrechtliche Streitsachen zwischen Bediensteten der EU und ihrem Dienstherrn.

Insgesamt umfassen die Zuständigkeiten des Gerichtshofes der EU alle Politikbereiche. Ausgenommen ist lediglich die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (Art. 24 Abs. 1 EUV, Art. 275 AEUV). Für den Gerichtshof sind zudem in dem außerhalb des EU-Vertrags geschlossenen „Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion“ und dem „Europäischen Stabilitätsmechanismus“ Kompetenzen vorgesehen.

2.2.6.5 Entscheidungsmodus

Die Tagungen des Gerichtshofes finden öffentlich statt (Art. 31 Protokoll Nr. 3) – die Beratungen zur Urteilsfindung hingegen nicht (Art. 35 Protokoll Nr. 3). Urteile können per **Mehrheitsentscheid** gefällt werden (Art. 32 Abs. 4 Verfahrensordnung des Gerichtshofs vom 29. September 2012). Abweichendes Abstimmungsverhalten wird nicht veröffentlicht. Dieselben Regelungen gelten auch für Verfahren am Gericht (Art. 33 Abs. 1 und Abs. 5 Verfahrensordnung des Gerichts von 26.06.2013)

2.2.6.6 Weiterführende Informationen

- Seite des Gerichtshofes der EU mit Informationen zum institutionellen Aufbau, den Aufgaben und einer Sammlung der Rechtsprechungen:
http://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/

- Magiera, Siegfried/Niedobitek, Matthias (2015): Gerichtshof, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2015, Baden-Baden: Nomos.
- Magiera, Siegfried (2016): Gerichtshof der Europäischen Union, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration, Baden-Baden: Nomos, 14. Auflage.
- Schwarze, Jürgen (2012): Art. 19 EUV, in: Schwarze, Jürgen (Hrsg.): EU-Kommentar, 3. Auflage, Baden-Baden: Nomos.

2.2.7 Die Europäische Zentralbank

2.2.7.1 Überblick

Die Europäische Zentralbank (EZB) ist die Zentralbank des Euroraumes und ist vorrangig für die Preisstabilität zuständig. Sie zeichnet sich durch eine ausgeprägte Unabhängigkeit von den anderen Institutionen und Akteuren aus und folgt damit der Tradition der Deutschen Bundesbank. Besonders im Rahmen des Krisenmanagements seit 2007 wurde ihr Aufgabenkatalog weiter ausgebaut.

Abbildung 17 Übersicht Europäische Zentralbank

Zusammensetzung	Struktur	Funktionen	Entscheidungsmodus
<ul style="list-style-type: none"> • Mitglieder: <ul style="list-style-type: none"> • Direktorium: <ul style="list-style-type: none"> • 6 Mitglieder, inkl. Präsident und Vizepräsident (Art. 283 Abs. 2 UAbs. 1 AEUV) • EZB-Rat (Art. 283 Abs. 1 AEUV): <ul style="list-style-type: none"> • Direktoriumsmitglieder • Präsidenten der nationalen Zentralbanken des Euroraumes • Erweiterter EZB-Rat (Art. 44.2 Protokoll Nr. 4): <ul style="list-style-type: none"> • Präsident • Vizepräsident • Präsidenten der nationalen Zentralbanken aller Mitgliedstaaten • Amtseinführung: <ul style="list-style-type: none"> • Auswahl und Ernennung der Direktoriumsmitglieder durch Europäischen Rat (Art. 283 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV) • Amtszeit: <ul style="list-style-type: none"> • 8 Jahre (keine Wiederernennung möglich) (Art. 283 Abs. 2 UAbs. 3 AEUV) 	<ul style="list-style-type: none"> • Vorsitz/Leitung: <ul style="list-style-type: none"> • Präsident (Art. 13 Protokoll Nr. 4) • Direktorium (Art. 129 Abs. 1 AEUV) • EZB-Rat (Art. 129 Abs. 1 AEUV) • Erweiterter EZB-Rat (Art. 44.1, Art. 46 Protokoll Nr. 4) • Arbeitsgremien/Unterbau: <ul style="list-style-type: none"> • Generaldirektionen • Sitz/Tagungsort: <ul style="list-style-type: none"> • Frankfurt am Main (Protokoll Nr. 6i) 	<ul style="list-style-type: none"> • Festlegung und Ausführung der Geldpolitik der Union (Art. 127 Abs. 2 AEUV) • Devisengeschäfte (Art. 127 Abs. 2 AEUV) • Portfoliomanagement (Art. 127 Abs. 2 AEUV) • Förderung des Funktionierens der Zahlungssysteme (Art. 127 Abs. 2 AEUV) • Bankenaufsicht • Klagerecht (Art. 263 S. 4, Art. 265 S. 1 AEUV) 	<ul style="list-style-type: none"> • Abstimmungsmodalitäten: <ul style="list-style-type: none"> • Direktorium <ul style="list-style-type: none"> • Mehrheit der abgegebenen Stimmen (Art. 11.5 S. 2-3 Protokoll Nr. 4) • EZB-Rat <ul style="list-style-type: none"> • Rotation des Stimmrechts (Art. 10.2 Abs. 1 Protokoll Nr. 4) • Mehrheit der stimmberechtigten Mitglieder (Art. 10.2 Abs. 4 Protokoll Nr. 4) • Qualifizierte Mehrheit (Art. 10.3 Protokoll Nr. 4)

Quelle: Eigene Darstellung.

2.2.7.2 Zusammensetzung

Die beschlussfassenden Gremien der Europäischen Zentralbank sind deren Direktorium, der EZB-Rat sowie der erweiterte EZB-Rat (Art. 129 Abs. 1 AEUV, Art. 44.1 Protokoll Nr. 4).

Direktorium

Das Direktorium besteht aus sechs Mitgliedern – vier einfachen Mitgliedern sowie dem Präsidenten und dem Vizepräsidenten. Diese werden vom **Europäischen Rat** auf Empfehlung des Rates mit qualifizierter Mehrheit ausgewählt und ernannt. Der Rat der EZB und das Europäische Parlament werden dazu angehört. Die Amtszeit beträgt **acht Jahre** und kann nicht verlängert werden (Art. 283 Abs. 2 AEUV). Diese Begrenzung der Amtszeit wurde im Sinne der Unabhängigkeit der Direktoriumsmitglieder von den nationalen Regierungen eingeführt.

Bisherige Mitglieder des Direktoriums waren hochrangige Beamte nationaler Behörden, Notenbanken oder Ministerien.

Rat der EZB

Der Rat der EZB besteht aus dem **Direktorium der EZB** und den **Präsidenten der nationalen Notenbanken** der Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist (Art. 283 Abs. 1 AEUV).

Erweiterter Rat der EZB

Mitglieder des erweiterten Rates der EZB sind der **Präsident und der Vizepräsident des Direktoriums der EZB** sowie die **Präsidenten der Zentralbanken aller Mitgliedstaaten**. Die weiteren vier Mitglieder des Direktoriums haben im erweiterten Rat der EZB kein Stimmrecht (Art. 44.2 Protokoll Nr. 4).

An den Sitzungen des Rates der EZB und des erweiterten Rates der EZB können zudem ein Mitglied der Europäischen Kommission und die Ratspräsidentschaft teilnehmen. Diese haben jedoch kein Stimmrecht (Art. 284 Abs. 1 UAbs. 1 AEUV, Art. 45.2 Protokoll Nr. 4).

2.2.7.3 Struktur

Vorsitz/Leitung

Die Leitung der EZB hat der **Präsident der EZB** inne (Art. 13.1 Protokoll Nr. 4).

Der **Rat der EZB** ist das höchste Beschlussorgan im Europäischen System der Zentralbanken (ESZB), das die relevanten Leitlinien, Verordnungen und Entscheidungen erlässt (Art. 12.1 S. 1-2 Protokoll Nr. 4).

Das **Direktorium** führt die Geldpolitik aus und erteilt den nationalen Zentralbanken die entsprechenden Weisungen. Dabei gilt es, die Beschlüsse und Leitlinien des Rates der EZB zu beachten (Art. 12.1 S. 3 Protokoll Nr. 4).

Der **erweiterte Rat der EZB** ist insbesondere für die Vermittlung der Beschlüsse des Rates der EZB an die Nicht-Eurozonenmitglieder der EU zuständig (Art. 46 Protokoll Nr. 4).

Arbeitsgremien/Unterbau

Den Unterbau der Europäischen Zentralbank bilden die aktuell **17 Generaldirektionen und vier Direktionen** (Stand: August 2016), die nach Sachgebiet aufgeteilt sind. Die Mitglieder des Direktoriums sind jeweils für bestimmte Direktionen verantwortlich.

Sitz/Tagungsort

Die Europäische Zentralbank hat ihren Sitz in **Frankfurt** am Main (Protokoll Nr. 6i).

2.2.7.4 Funktionen

Das Europäische System der Zentralbanken (ESZB) besteht aus der Europäischen Zentralbank sowie den nationalen Zentralbanken (Art. 282 Abs. 1 S. 1 AEUV). Es wird von den Organen der Europäischen Zentralbank geleitet (Art. 282 Abs. 2 S.1 AEUV), die in diesem Rahmen folgende Aufgaben übernehmen.

Ziele

Dokument 7 Ziele der Europäischen Zentralbank

Art. 127 Abs. 1 AEUV

Das vorrangige Ziel des Europäischen Systems der Zentralbanken (im Folgenden „ESZB“) ist es, die Preisstabilität zu gewährleisten. Soweit dies ohne Beeinträchtigung des Zieles der Preisstabilität möglich ist, unterstützt das ESZB die allgemeine Wirtschaftspolitik in der Union, um zur Verwirklichung der in Artikel 3 des Vertrags über die Europäische Union festgelegten Ziele der Union beizutragen. [...]

Das oberste Ziel des ESZB ist es, die **Preisstabilität** zu gewährleisten. Diesem Ziel unterstellt ist die Unterstützung der **Wirtschaftspolitik der Union** (Art. 127 Abs. 1 AEUV). Seit 2014 ist die Europäische Zentralbank mit dem Beginn der sogenannten Bankenunion, also der Einführung einer einheitlichen Finanzmarktaufsicht und eines

einheitlichen Abwicklungsmechanismus, zudem für die **Finanzstabilität** verantwortlich.

Aufgaben

Dokument 8 Aufgaben der Europäischen Zentralbank

Art. 127 Abs. 2 AEUV

Die grundlegenden Aufgaben des ESZB bestehen darin,

- die Geldpolitik der Union festzulegen und auszuführen,
- Devisengeschäfte im Einklang mit Artikel 219 durchzuführen,
- die offiziellen Währungsreserven der Mitgliedstaaten zu halten und zu verwalten,
- das reibungslose Funktionieren der Zahlungssysteme zu fördern.

Konkret ist die Europäische Zentralbank dafür zuständig, die **Geldpolitik** der Union festzulegen und auszuführen, die **Devisengeschäfte** durchzuführen, die offiziellen **Währungsreserven der Mitgliedstaaten** zu halten und zu verwalten und das reibungslose **Funktionieren der Zahlungssysteme** zu fördern (Art. 127 Abs. 2 AEUV). Um die Aufgaben auszuführen, verfügt die Europäische Zentralbank über das Exklusivrecht über die Ausgabe der Eurobanknoten, legt den Leitzins fest, steuert die Geldmenge, überwacht die als systemrelevant eingestuften Kreditinstitute im Euroraum und interveniert auf dem Devisenmarkt.

Das im Rahmen der **Bankenunion** bei der Europäischen Zentralbank angesiedelte neue Aufsichtsgremium (Supervisory Board) bereitet Entscheidungen im EZB-Rat über die Aufsicht der wichtigsten Kreditinstitute im Euroraum vor und soll ab 2016 mit einem Europäischen Bankenabwicklungsmechanismus und einem Europäischen Abwicklungsfonds ausgestattet werden.

Die Europäische Zentralbank besitzt nicht in allen Bereichen der Wirtschafts- und Währungsunion Zuständigkeit. An der Außenvertretung der Währungsunion und der Wechselkurspolitik ist der Rat für „Wirtschaft und Finanzen“ beteiligt. Dieser stellt im Bereich der Wirtschaftsunion das entscheidende Beschlussorgan dar.

Zudem übernimmt die Europäische Zentralbank folgende Aufgaben:

- Der Präsident der Europäischen Zentralbank kann an Sitzungen des Rates für „Wirtschaft und Finanzen“ sowie an Treffen der Eurogruppe teilnehmen (Art. 284 Abs. 2 AEUV).
- Die EZB ist vor dem Gerichtshof der EU klageberechtigt (siehe 2.2.6 Der Gerichtshof der EU).
- Die Europäische Zentralbank ist den anderen Institutionen gegenüber berichtspflichtig. Sie muss dem Europäischen Parlament, dem Europäischen Rat, dem Rat und der Europäischen Kommissionen einen Jahresbericht über die Tätigkeiten des Europäischen Systems der Zentralbanken und die Geld- und Währungspolitik vorlegen, muss jedoch keinerlei Sanktionen befürchten. Zudem können die Mitglieder des Direktoriums vom Europäischen Parlament gehört werden (Art. 284 Abs. 3 AEUV).

2.2.7.5 Entscheidungsmodus

Das **Direktorium** der Europäischen Zentralbank entscheidet in der Regel mit **einfacher Mehrheit der abgegebenen Stimmen**. Bei Stimmgleichheit entscheidet die Stimme des Präsidenten (Art. 11.5 S. 2-3 Protokoll Nr. 4).

Mit der Überschreitung der Euroländerzahl von 18 wurde im **Rat der EZB** ein komplexes **Rotationsverfahren** eingeführt, das vorsieht, dass immer nur 15 Präsidenten der nationalen Notenbanken stimmberechtigt sind, während das Stimmrecht der anderen Zentralbankpräsidenten ruht (Art. 10.2 Abs. 1 Protokoll Nr. 4).¹⁰

Der Rat der EZB beschließt mit der **Mehrheit der stimmberechtigten Mitglieder**. Bei Stimmgleichheit entscheidet auch hier die Stimme des Präsidenten (Art. 10.2 Abs. 4 Protokoll Nr. 4). In bestimmten Fällen wird mit einer spezifischen Form **qualifizierter Mehrheit** entschieden, etwa bei Fragen des Kapitals der Europäischen Zentralbank. Hier gilt das Prinzip der gewogenen Stimmen, bei dem das Stimmengewicht der Präsidenten der nationalen Zentralbanken von den Kapitalschlüsseln ihres jeweiligen Mitgliedstaates abhängig ist. Für einen Beschluss mit qualifizierter Mehrheit ist die Zustimmung der Hälfte der Anteilseigner notwendig, die zwei Drittel des gezeichneten Kapitals der EZB vertreten (Art. 10.3 Protokoll Nr. 4).

¹⁰ Protokoll Nr. 4 sieht vor, dass das Rotationsverfahren ab einer Zahl von 16 Zentralbankpräsidenten eingeführt wird. Im Jahr 2008 beschloss der Rat der EZB jedoch, das Rotationsverfahren erst ab einer Zahl von 19 Zentralbankpräsidenten umzusetzen.

Die EU-Verträge sehen vor, dass die Beschlussorgane der EZB in vollster Unabhängigkeit entscheiden und keine Weisungen von EU- und nationalen Stellen erhalten dürfen (Art. 130 AEUV). Die Beschlussfassungen der EZB sind für die Öffentlichkeit nicht transparent. Protokolle und Abstimmungsverhalten werden nicht veröffentlicht.

2.2.7.6 Weiterführende Informationen

- Seite der Europäischen Zentralbank mit Informationen zur Organisation und den Aufgaben der EZB und dem Euro im Allgemeinen sowie Zugang zu verschiedenen Statistiken
<http://www.ecb.europa.eu/home/languagepolicy/html/index.de.html>
- Kunstein, Tobias (2016): Europäische Zentralbank, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration, Baden-Baden: Nomos, 14. Auflage.
- Selmayr, Martin (2014): Europäische Zentralbank, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2014, Baden-Baden: Nomos.
- Selmayr, Martin (2015): Europäische Zentralbank, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2015, Baden-Baden: Nomos.

2.2.8 Der Europäische Rechnungshof

2.2.8.1 Überblick

Der Europäische Rechnungshof übernimmt die Rolle eines unabhängigen externen Prüfers des Haushaltes der EU und ist damit ein entscheidender Akteur in der Kontrollphase des Politikzyklus auf EU-Ebene (siehe 3.6.4 Rolle des Europäischen Rechnungshofes). Seine Funktionen und seine Arbeit wurden mit der Zunahme des der EU zur Verfügung stehenden Budgets und der Zunahme der Aufgabenbereiche immer wichtiger.

Abbildung 18 Überblick Europäischer Rechnungshof

Zusammensetzung	Struktur	Funktionen	Entscheidungsmodus
<ul style="list-style-type: none"> • Mitglieder: <ul style="list-style-type: none"> • ein Mitglied je Mitgliedstaat (2015: 28), inkl. Präsident des Rechnungshofes (Art. 285 S. 2 AEUV) • Amtseinführung: <ul style="list-style-type: none"> • Ernennung durch Rat der EU (Art. 286 Abs. 2 AEUV) • Amtszeit: <ul style="list-style-type: none"> • 6 Jahre (Art. 286 Abs. 2 UAbs. 1 AEUV) • Präsident: 3 Jahre (Art. 286 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV) 	<ul style="list-style-type: none"> • Vorsitz/Leitung: <ul style="list-style-type: none"> • Präsident (Art. 286 Abs. 2 AEUV) • Doyens • Arbeitsgremien/Unterbau: <ul style="list-style-type: none"> • Kammern (Art. 287 Abs. 4 UAbs. 3 S. 2 AEUV) • Verwaltungsausschuss • Generalsekretariat (Art. 13 GO Rechnungshof) • Sitz/Tagungsort: <ul style="list-style-type: none"> • Luxemburg (Protokoll Nr. 6e) 	<ul style="list-style-type: none"> • Rechnungsprüfung (Art. 287 Abs. 1 AEUV) • Prüfung der Recht- und Ordnungsmäßigkeit der Einnahmen und Ausgaben sowie der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung (Art. 287 Abs. 2 UAbs. 1 AEUV) • Unterstützung bei der Kontrolle der Ausführung des Haushaltsplans (Art. 287 Abs. 4 UAbs. 4 AEUV) 	<ul style="list-style-type: none"> • Abstimmungsmodalitäten: <ul style="list-style-type: none"> • Mehrheit der Mitglieder (Art. 287 Abs. 4 UAbs. 3 AEUV)

Quelle: Eigene Darstellung.

2.2.8.2 Zusammensetzung

Mitglieder

Der Europäische Rechnungshof setzt sich aus **einem Staatsangehörigen je Mitgliedstaat** zusammen (Art. 285 S. 2 AEUV).

Amtseinführung

Basierend auf den Vorschlägen der Mitgliedstaaten wird eine Kandidatenliste erstellt, welche nach Anhörung des Europäischen Parlaments durch den **Rat** mit qualifizierter Mehrheit angenommen wird (Art. 286 Abs. 2 AEUV). Hinsichtlich der vorausgesetzten Qualifikationen betont der Vertrag die fachliche Erfahrung sowie die Unabhängigkeit der Mitglieder, die keine Anweisungen von anderen Stellen erhalten und keine weitere Berufstätigkeit ausüben dürfen (Art. 286 Abs. 1 und Abs. 3-4 AEUV).

Amtszeit

Die Amtszeit beträgt **sechs Jahre** und kann erneuert werden (Art. 286 Abs. 2 UAbs. 1 AEUV). Die Mitglieder des Rechnungshofes wählen aus ihrer Mitte einen Präsidenten, dessen Amtszeit drei Jahre beträgt. Wiederwahl ist möglich (Art. 286 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV).

2.2.8.3 Struktur

Vorsitz/Leitung

Der **Präsident des Europäischen Rechnungshofes** leitet die Sitzungen des Rechnungshofes und ist für die Umsetzung der Beschlüsse des Rechnungshofes und die Beziehungen zu den anderen Organen der EU verantwortlich (Art. 9 Geschäfts- und Verfahrensordnung des Rechnungshofes der EU).

Arbeitsgremien/Unterbau

Der Rechnungshof nutzt die vertraglich vorgesehene Möglichkeit, **Kammern** zu bilden (Art. 287 Abs. 4 UAbs. 3 S. 2 AEUV, Art. 10 der Geschäfts- und Verfahrensordnung des Rechnungshofes der EU). Die Kammern, in welchen jeweils fünf bis sieben Mitglieder zusammenarbeiten, sind nach verschiedenen Ausgaben- und Einnahmenbereichen des EU-Haushalts untergliedert:

- Kammer I: Bewahrung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen,
- Kammer II: Strukturpolitische Maßnahmen, Verkehr und Energie,
- Kammer III: Externe Politikbereiche,
- Kammer IV: Einnahmen, Forschung und interne Politikbereiche sowie Organe und Einrichtungen der Europäischen Union,
- Kammer V: Koordinierung, Evaluierung, Qualitätssicherung und Entwicklung.

Den Kammern I bis IV sind auch die Rechnungsgruppen zugeordnet, welche aus den Rechnungsprüfern des Hofes bestehen. Die Rechnungsprüfer führen die eigentlichen Prüfungen durch und bereiten die Berichte und Stellungnahmen für die Mitglieder des Rechnungshofes vor. Die fünfte Kammer nimmt horizontale Aufgaben wahr.

Die Mitglieder jeder Kammer wählen aus ihrer Mitte einen sogenannten **Doyen** (Art. 10 Abs. 4 der Geschäfts- und Verfahrensordnung des Rechnungshofes der EU). Aktuell werden diese für zwei Jahre gewählt. Die Wiederwahl ist möglich

Im **Verwaltungsausschuss**, welcher für Verwaltungs- und Kommunikationsangelegenheiten zuständig ist, kommen der Präsident des Rechnungshofes sowie die Doyens der Kammern zusammen.

Die Mitglieder des Rechnungshofes werden von einem **Generalsekretariat** unterstützt, das insbesondere Aufgaben in den Bereichen Personalfragen, Finanzen und Übersetzungen übernimmt. Die Leitung des Generalsekretariats hat der Generalsekretär inne, welcher vom Rechnungshof bestimmt wird (Art. 13 Geschäfts- und Verfahrensordnung des Rechnungshofes der EU).

Sitz/Tagungsort

Der Europäische Rechnungshof hat seinen Sitz in **Luxemburg** (Protokoll Nr. 6e).

2.2.8.4 Funktionen

Der Rechnungshof prüft die **Rechnung über alle Einnahmen und Ausgaben** der Union sowie der von der EU geschaffenen Einrichtungen, soweit ihr Gründungsakt dies nicht ausschließt (Art. 287 Abs. 1 AEUV). Einschränkungen bestehen hierbei insbesondere bei der Prüfung der Europäischen Investitionsbank (Art. 287 Abs. 3 UAbs. 3). Die Prüfung durch den Hof erfolgt dahingehend, dass Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Einnahmen und Ausgaben sowie die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung gegeben sind (Art. 287 Abs. 2 UAbs. 1 AEUV).

Darüber hinaus unterstützt der Rechnungshof das Europäische Parlament und den Rat bei der **Kontrolle der Ausführung des Haushaltsplans** durch die Kommission (Art. 287 Abs. 4 UAbs. 4 AEUV).

2.2.8.5 Entscheidungsmodus

Der Europäische Rechnungshof entscheidet mit der **Mehrheit seiner Mitglieder** (Art. 287 Abs. 4 UAbs. 3 AEUV).

2.2.8.6 Weiterführende Informationen

- Seite des Europäischen Rechnungshofes mit Informationen zu den Aufgaben und Aktivitäten sowie mit Zugang zu Berichten und Stellungnahmen:
<http://www.eca.europa.eu/de>

- Magiera, Siegfried/Niedobitek, Matthias (2015): Rechnungshof, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2015, Baden-Baden: Nomos.
- Magiera, Siegfried (2016): Rechnungshof, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration, Baden-Baden: Nomos, 14. Auflage.

2.3 Weitere Akteure auf EU-Ebene

2.3.1 Hoher Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik

2.3.1.1 Überblick

Das Amt des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik in einer neuen Form sowie der ihn unterstützende Europäische Auswärtige Dienst (EAD) wurden mit dem Vertrag von Lissabon geschaffen. Die Intention bestand in einer Verbesserung der Effektivität und Effizienz der komplexen Strukturen des Europäischen Auswärtigen Handelns (siehe 2.4.4.2 Auswärtiges Handeln) sowie die Stärkung der internationalen Rolle der EU. Bei einer genaueren Betrachtung der Aufgaben und Zuständigkeiten des Hohen Vertreters fallen Unterschiede, aber auch Gemeinsamkeiten mit der Rolle eines nationalen Außenministers auf.

Abbildung 19 Überblick Hoher Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik

Zusammensetzung	Funktionen
<ul style="list-style-type: none"> • Amtseinführung: <ul style="list-style-type: none"> • Ernennung durch Europäischen Rat (Art. 18 Abs. 1 EUV) • Zustimmung des Präsidenten der Europäischen Kommission (Art. 18 Abs. 1 EUV S. 1) • Zustimmung des Europäischen Parlaments aufgrund der Mitgliedschaft in der Kommission (Art. 17 Abs. 7 UAbs. 3 EUV) • Amtszeit: <ul style="list-style-type: none"> • 5 Jahre aufgrund der Kommissionsmitgliedschaft (17 Abs. 3 UAbs. 1 EUV) 	<ul style="list-style-type: none"> • Leitung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (Art. 18 Abs. 2 EUV) • Leitung des Europäischen Auswärtigen Dienstes (Art. 27 Abs. 3 EUV) • Vizepräsident der Europäischen Kommission (Art. 18 Abs. 4 EUV) • Vorsitz des Rates für „Auswärtige Angelegenheiten“ (Art. 18 Abs. 3 EUV)

Quelle: Eigene Darstellung.

2.3.1.2 Amtseinführung des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik

Dokument 9 Amtseinführung des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik

Art. 18 Abs. 1 EUV

Der Europäische Rat ernennt mit qualifizierter Mehrheit und mit Zustimmung des Präsidenten der Kommission den Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik. Der Europäische Rat kann die Amtszeit des Hohen Vertreters nach dem gleichen Verfahren beenden.

Der **Europäische Rat** ernennt den Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik. Dabei muss auch der **Präsident der Europäischen Kommission** seine Zustimmung erteilen (Art. 18 Abs. 1 EUV). Aufgrund des Umstandes, dass der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik auch Kommissionsmitglied ist, bedarf er als Teil des Kollegiums ebenso der Zustimmung des **Europäischen Parlaments** (Art. 17 Abs. 7 UAbs. 3 EUV) (siehe 2.2.5 Die Europäische Kommission).

Die Besetzung des Amtes des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik war bislang Teil eines sogenannten Personalpakets, bei welchem der Europäische Rat für die Ämter der Präsidenten des Europäischen Rates und der Europäischen Kommission sowie des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik verschiedene parteipolitische, geographische und geschlechterbezogene Anliegen berücksichtigt (siehe 2.2.3 Der Europäische Rat).

Nach dem nun mehrjährigen Bestehen des Amtes des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik kann auch in diesem Fall festgestellt werden, dass die tatsächliche Amtsführung stark vom Amtsinhaber geprägt wird. Während die erste Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik Catherine Ashton, die sehr viel Zeit für den Aufbau des Europäischen Auswärtigen Dienstes aufbringen musste, insgesamt hauptsächlich im Hintergrund agierte, hat ihre Nachfolgerin Federica Mogherini einen öffentlichkeitswirksameren Stil angenommen.

2.3.1.3 Funktionen

Dokument 10 Aufgaben des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik

Art. 18 Abs. 2 EUV

Der Hohe Vertreter leitet die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Union. Er trägt durch seine Vorschläge zur Festlegung dieser Politik bei und führt sie im Auftrag des Rates durch. Er handelt ebenso im Bereich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik.

Art. 18 Abs. 3 EUV

Der Hohe Vertreter führt den Vorsitz im Rat „Auswärtige Angelegenheiten“.

Art. 18 Abs. 4 EUV

Der Hohe Vertreter ist einer der Vizepräsidenten der Kommission. Er sorgt für die Kohärenz des auswärtigen Handelns der Union. Er ist innerhalb der Kommission mit deren Zuständigkeiten im Bereich der Außenbeziehungen und mit der Koordinierung der übrigen Aspekte des auswärtigen Handelns der Union betraut. Bei der Wahrnehmung dieser Zuständigkeiten in der Kommission und ausschließlich im Hinblick auf diese Zuständigkeiten unterliegt der Hohe Vertreter den Verfahren, die für die Arbeitsweise der Kommission gelten, solange dies mit Absätzen 2 und 3 vereinbar ist.

Art. 27 Abs. 1 EUV

Der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, der im Rat „Auswärtige Angelegenheiten“ den Vorsitz führt, trägt durch seine Vorschläge zur Festlegung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik bei und stellt sicher, dass die vom Europäischen Rat und vom Rat erlassenen Beschlüsse durchgeführt werden.

Art. 27 Abs. 2 EUV

Der Hohe Vertreter vertritt die Union in den Bereichen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Er führt im Namen der Union den politischen Dialog mit Dritten und vertritt den Standpunkt der Union in internationalen Organisationen und auf internationalen Konferenzen.

Mit dem Vertrag von Lissabon wurden Aufgaben, die zuvor der Ratspräsidentschaft als Vorsitz des Rates für „Auswärtige Angelegenheiten“, dem für auswärtige Angelegenheiten zuständigen Kommissionsmitglied und dem Hohen Vertreter der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik zugeordnet waren, auf das neue Amt übertragen. Der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik übernimmt insbesondere vier Funktionen. Erstens leitet er die **Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik** der EU. In diesem Rahmen vertritt er gemeinsam mit dem Präsidenten des Europäischen Rates die EU nach außen und ist für die Umsetzung der in der GASP getroffenen Entscheidungen verantwortlich (Art. 18 Abs. 2 EUV). Zweitens ist er als **Vizepräsident der Europäischen Kommission** für die Koordination der Kommissionsmitglieder zuständig, deren Zuständigkeit im Bereich des Auswärtigen Handelns der EU liegt (Art. 18 Abs. 4 EUV). Als **Vorsitz des Rates** für „Auswärtige Angelegenheiten“ leitet er drittens diese Ratsformation, in welcher er zudem ein Initiativrecht besitzt (Art. 27 Abs. 1 EUV). Viertens leitet er den **Europäischen Auswärtigen Dienst** (EAD), welcher ihn bei seiner Arbeit unterstützt (Art. 27 Abs. 3 EUV).

Der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik nimmt zudem an den Sitzungen des Europäischen Rates teil (Art. 15 Abs. 2 EUV).

2.3.1.4 Struktur des Europäischen Auswärtigen Dienstes

Die Strukturen des Europäischen Auswärtigen Dienstes werden durch den Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik vorgeschlagen und nach Zustimmung der Kommission durch den Rat beschlossen (Art. 27 Abs. 3 S. 3-4 EUV).¹¹ Die Mitarbeiter wurden zunächst aus den entsprechenden Abteilungen der Europäischen Kommission, des Generalsekretariats des Rates sowie der nationalen diplomatischen Dienste rekrutiert. Die einzelnen Abteilungen des Dienstes sind insbesondere geographisch und thematisch ausgerichtet. Zudem ist der EAD für die aktuell etwa 140 (Stand: August 2016) Delegationen der EU zuständig. Diese vertreten die Europäische Union in Drittstaaten und gegenüber internationalen Organisationen und übernehmen botschaftsähnliche Aufgaben. Bei der Koordination der Arbeit des EAD kommt dem geschäftsführenden Generalsekretär des Dienstes eine entscheidende Rolle zu. Vertraglich ist eine Zu-

¹¹ Der Ratsbeschluss hierzu fiel 2010. Von einer Darstellung des Organigramms des Europäischen Auswärtigen Dienstes wird an dieser Stelle jedoch abgesehen, da zurzeit Umstrukturierungen geplant sind. Das aktuelle Organigramm ist hier abrufbar: http://eeas.europa.eu/background/organisation/index_en.htm.

sammenarbeit des Europäischen Auswärtigen Dienstes mit den nationalen diplomatischen Diensten vorgesehen (Art. 27 Abs. 3 S. 2 EUV).

Der Europäische Auswärtige Dienst hat seinen Sitz in Brüssel.

2.3.1.5 Weiterführende Informationen

- Seite des Europäischen Auswärtigen Dienstes (nur auf Englisch verfügbar) mit Informationen zum Hohen Vertreter, der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, aktuellen Missionen der EU und den Delegationen der EU in Drittstaaten:
<http://www.eeas.europa.eu>
- Biervert, Bernd (2012): Art. 18 EUV, in: Schwarze, Jürgen (Hrsg.): EU-Kommentar, 3. Auflage, Baden-Baden: Nomos.
- Helwig, Niklas (2016): Hoher Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration, Baden-Baden: Nomos, 14. Auflage.
- Klein, Nadia (2016): Europäischer Auswärtiger Dienst, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration, Baden-Baden: Nomos, 14. Auflage.

2.3.2 Nationale Parlamente

2.3.2.1 Überblick

Insbesondere mit dem Vertrag von Lissabon wurde die Rolle der nationalen Parlamente gestärkt. Im Folgenden werden die wichtigsten Beteiligungsmöglichkeiten nationaler Parlamente bei EU-Entscheidungsprozessen dargestellt – neben den je nach Mitgliedstaat unterschiedlich geregelten Kontrollmöglichkeiten der Regierungsvertreter im Rat und im Europäischen Rat durch die jeweiligen Parlamente (siehe 4.3.1 Bundestag).

2.3.2.2 Informationsrechte

Zunächst ist vertraglich vorgesehen, dass den nationalen Parlamenten durch die Institutionen der Europäischen Union unmittelbar Entwürfe, Entschließungen und Standpunkte im Rahmen von EU-Legislativverfahren übermittelt werden (Art. 12a EUV, Art. 1-8 Protokoll Nr. 1, Art. 4 Protokoll Nr. 2).

Dokument 11 Information der nationalen Parlamente durch die Institutionen der EU

Art. 4 Protokoll Nr. 2

Die Kommission leitet ihre Entwürfe für Europäische Gesetzgebungsakte und ihre geänderten Entwürfe den nationalen Parlamenten und dem Unionsgesetzgeber gleichzeitig zu.

Das Europäische Parlament leitet seine Entwürfe von Europäischen Gesetzgebungsakten sowie seine geänderten Entwürfe den nationalen Parlamenten zu.

Der Rat leitet die von einer Gruppe von Mitgliedstaaten, vom Gerichtshof, von der Europäischen Zentralbank oder von der Europäischen Investitionsbank vorgelegten Entwürfe von Europäischen Gesetzgebungsakten sowie die geänderten Entwürfe den nationalen Parlamenten zu.

Sobald das Europäische Parlament seine legislativen Entschließungen angenommen und der Rat seine Standpunkte festgelegt hat, leiten sie diese den nationalen Parlamenten zu.

2.3.2.3 Frühwarnmechanismus

Im Rahmen des 2009 eingeführten Mechanismus der **Subsidiaritätskontrolle**, welcher vielmehr als der sogenannte „Frühwarnmechanismus“ bekannt ist, ist es nationalen Parlamenten möglich, Initiativen der Europäischen Kommission im Bereich der geteil-

ten Zuständigkeiten (siehe 2.1.3 Kompetenzverteilung zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten) auf Konformität mit dem Subsidiaritätsprinzip (Art. 5 Abs. 3 EUV) zu prüfen (Art. 12b EUV, Art. 69 AEUV).

Dokument 12 Grundsatz der Subsidiarität

Art. 5 Abs. 3 EUV

Nach dem Subsidiaritätsprinzip wird die Union in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind. [...]

Rechtliche Vorgaben

Falls nationale Parlamente den Kommissionsvorschlag als nicht vereinbar mit diesem Prinzip halten, können sie bei den Präsidenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission eine begründete Stellungnahme abgeben (Art. 6 Protokoll Nr. 2), das heißt eine Stellungnahme, in welcher sie erläutern, weshalb sie den Gesetzesentwurf als nicht vereinbar mit dem Subsidiaritätsprinzip erachten. Dabei verfügt jedes nationale Parlament über zwei Stimmen; in Mehrkammersystemen werden diese entsprechend auf die Kammern aufgeteilt (Art. 7 Abs. 1 UAbs. 2 Protokoll Nr. 2) – so beim Bundestag und beim Bundesrat, die jeweils eine Stimme haben. Wenn eine Anzahl von Stellungnahmen eingereicht wurde, die mehr als einem Drittel der insgesamt zur Verfügung stehenden Stimmen entspricht, das heißt bei 28 Mitgliedstaaten 19 von 56, ist von einer sogenannten „**gelben Karte**“ durch die nationalen Parlamente die Rede. Dieser Fall verpflichtet die Kommission dazu, ihre Initiative nochmals auf das Subsidiaritätsprinzip hin zu prüfen. Eine Änderung des Vorschlags ist jedoch nicht notwendig (Art. 7 Abs. 2 Protokoll Nr. 2). Werden so viele Stellungnahmen abgegeben, dass sie über die Hälfte der Stimmen repräsentieren, ist die „**orangene Karte**“ gezeigt worden. In diesem Fall findet durch das Europäische Parlament und den Rat im Laufe der ersten Lesung (siehe 2.4.3.2 Ordentliches Gesetzgebungsverfahren) eine Prüfung des Kommissionsvorschlags statt. Bestätigen 55 Prozent der Mitglieder des Rates und die Stimmenmehrheit im Europäischen Parlament die Bedenken der nationalen Parlamente, wird der Gesetzesentwurf nicht weiter geprüft. (Art. 7 Abs. 3 Protokoll Nr. 2).

Im Vorfeld des Referendums im Vereinigten Königreich über dessen Austritt aus der Europäischen Union wurde unter anderem darüber diskutiert, die nationalen Parlamente durch die Einführung einer sogenannten „**roten Karte**“ weiter zu stärken. Damit wäre es nationalen Parlamenten möglich geworden, mit einer Mehrheit von 55 Prozent der Parlamentskammern ein Gesetzesvorhaben zu stoppen.

Praktische Anwendung

Der Einfluss nationaler Parlamente im Rahmen des Frühwarnmechanismus gilt als begrenzt. 2012 wurde zwar, als die erste von bisher zwei „gelben Karten“ gezeigt wurde, der Kommissionsvorschlag zurückgezogen, nach 2013 sank die Zahl von Stellungnahmen durch nationale Parlamente jedoch stark. Zudem ist zu beobachten, dass die nationalen Parlamente sehr unterschiedlich von diesem Beteiligungsrecht Gebrauch machen.

So hat der **Bundestag** insgesamt selten von seinem Recht, eine Rüge auszusprechen, Gebrauch gemacht. Unter anderem ist dies damit zu erklären, dass die Abgeordneten den Mechanismus als Prüfung in rechtlicher statt in politischer Hinsicht verstehen. Praktisch wird auch nicht jedes Vorhaben auf das Subsidiaritätsprinzip hin geprüft. Nach Eingang des Kommissionsvorschlages in der Bundestagsverwaltung leitet ihn diese an den zuständigen Ausschuss weiter, welcher dabei über die Frist für die Subsidiaritätsprüfung informiert wird. Viele Kommissionsentwürfe werden im Ausschuss nur zur Kenntnis genommen, jedoch nicht debattiert.

Im **Bundesrat** findet die Prüfung auf Subsidiarität im Rahmen des Frühwarnmechanismus nicht zentralisiert, sondern in den Landeshauptstädten statt. Im Vergleich zum Bundestag wird die Möglichkeit zur Subsidiaritätsrüge im Bundesrat mehr als politisches Instrument gesehen. Dies ist unter anderem daran erkennbar, dass die Landesregierungen bei ihren Einschätzungen nicht selten zu unterschiedlichen Ergebnissen gelangen. Hintergrund ist oftmals der Versuch von Bundesländern, die eigenen betroffenen Wirtschaftsbereiche zu schützen. Die informelle Regel, dass sich Bundesländer gegenseitig unterstützen, wenn ein Land Subsidiaritätsklage (siehe 3.6.1 Rolle des Gerichtshofs der EU) erheben möchte, gilt nicht bei Subsidiaritätsrügen.

Die Vorbereitung der Subsidiaritätsrügen findet in den meisten Bundesländern in dem betroffenen Ressort statt, während die Koordination in der Verantwortung des für den EU-Ausschuss des Bundesrates zuständigen Landesministeriums liegt. Basierend auf der Vorfeldarbeit der Länderbüros in Brüssel (siehe 4.3.2.5 Büros der Länder in Brüs-

sel) versuchen sich die Landesregierungen, frühzeitig in Subsidiaritätsfragen abzustimmen.

Insgesamt ist also festzustellen, dass der Bundesrat das Recht zu rügen viel intensiver nutzt als der Bundestag – von 2009 bis 2015 hat er elf Rügen ausgesprochen. Dies ist vor allem damit zu erklären, dass subnationale Einheiten prinzipiell empfindlicher mit der Frage der Subsidiarität umgehen, die Bundesländer in entscheidendem Maße für den Vollzug von EU-Rechtsakten zuständig sind und mit den 16 Landesverwaltungen in der Summe mehr Kapazitäten als im Bundestag dafür vorhanden sind, Vorlagen bezüglich des Subsidiaritätsprinzips zu prüfen.

2.3.2.4 Politischer Dialog

Der Frühwarnmechanismus beschränkt sich auf die Frage, ob das Subsidiaritätsprinzip ausreichend respektiert wird. Im Gegensatz dazu stellt der sogenannte „Politische Dialog“ für nationale Parlamente die Möglichkeit dar, auch Stellungnahmen zu den Kommissionsinitiativen – etwa in inhaltlicher Hinsicht – abzugeben. Die Europäische Kommission reagiert in Form von schriftlichen Antworten auf eingereichte Stellungnahmen, muss diese jedoch in der Ausgestaltung ihrer Vorschläge nicht berücksichtigen. Dieses Verfahren wurde bereits 2006 unabhängig von den vertraglichen Vorgaben von der Europäischen Kommission etabliert und ist auch als „**Barroso-Initiative**“ nach dem damaligen Kommissionspräsidenten bekannt.

Stellungnahmen, die im Rahmen des Frühwarnmechanismus eingereicht wurden, aber nicht zu einer „gelben Karte“ geführt haben, werden von der Kommission wie Stellungnahmen des politischen Dialogs bearbeitet und beantwortet.

Auch hinsichtlich des politischen Dialogs ist zu beobachten, dass der Bundesrat jährlich mehr Stellungnahmen bei der Kommission einreicht als der Bundestag. So gibt der Bundesrat zu jedem Grün- und Weißbuch der Kommission eine Stellungnahme ab. Aus den Antworten der Kommission wird deutlich, dass sie auf Rückmeldungen durch die staatlichen Einheiten, die für den Vollzug von Rechtsakten zuständig sind, angewiesen ist. Diese Stellungnahmen des Bundesrates werden von der Bundesratsverwaltung auch über das Sekretariat des Europäischen Parlaments an die Abgeordneten weitergeleitet.

2.3.2.5 Interparlamentarische Konferenzen

Die nationalen Parlamente und das Europäische Parlament kooperieren in verschiedenen Foren (Art. 12f EUV, Art. 9 und Art. 10 Protokoll Nr. 1). Im Rahmen der Konferenz der Europaausschüsse der nationalen Parlamente (**COSAC** – Conférence des Organes Spécialisés dans les Affaires Communautaires) kommen jeweils sechs Vertreter der nationalen Parlamente und des Europäischen Parlaments in dem Land zusammen, das die Ratspräsidentschaft innehat. Die Treffen bieten insbesondere die Möglichkeit eines Austausches von Informationen und „best practice“-Erfahrungen unter den Abgeordneten. Weitere interparlamentarische Konferenzen finden zu den Themengebieten Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und wirtschaftspolitische Steuerung statt. Letztere ergibt sich aus Art. 13 des „Vertrages über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion“, kurz Europäischer Fiskalpakt (siehe 2.4.4.1 Wirtschaftspolitisches Regieren). Zudem werden interparlamentarische Treffen von den Ausschüssen des Europäischen Parlaments organisiert.

2.3.2.6 Weiterführende Informationen

- Seite der Konferenz der Ausschüsse für Europaangelegenheiten COSAC mit Informationen zu den Aufgaben der Konferenz und zu den bisherigen Treffen:
<http://www.cosac.eu/>
- Seite der Europäischen Kommission mit den Jahresberichten über die Anwendung des Mechanismus der Subsidiaritätskontrolle:
http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/subsidiarity_de.htm#protocol2
- Informationsaustauschdatenbank der nationalen Parlamente IPEX:
<http://www.ipex.eu>
- Hefftl, Claudia/Neuhold, Christine/Rozenberg, Olivier/Smith, Julie (Hrsg.): The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hoppe, Alexander (2015): Nationale Parlamente, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2015, Baden-Baden: Nomos.

- Hoppe, Alexander (2016): Nationale Parlamente, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration, Baden-Baden: Nomos, 14. Auflage.
- Mellein, Christine (2012): Art. 12 EUV, in: Schwarze, Jürgen (Hrsg.): EU-Kommentar, 3. Auflage, Baden-Baden: Nomos.

2.3.3 Wirtschafts- und Sozialausschuss und Ausschuss der Regionen

2.3.3.1 Überblick

Der Wirtschafts- und Sozialausschuss und der Ausschuss der Regionen vertreten die Interessen von wirtschaftlichen, sozialen und zivilgesellschaftlichen Organisationen bzw. von Regionen und Kommunen auf EU-Ebene. Sie übernehmen eine beratende Funktion. Ziel ist es, vom Fachwissen der organisierten Gruppen zu profitieren sowie die Ebenen, die immer stärker an der Umsetzung von EU-Rechtsakten mitwirken, in EU-Entscheidungsprozesse einzubinden. Mitglieder des Ausschusses der Regionen sind insbesondere für Landesbedienstete relevante Ansprechpartner.

Abbildung 20 Überblick Wirtschafts- und Sozialausschuss

Zusammensetzung	Struktur	Funktionen	Entscheidungsmodus
<ul style="list-style-type: none"> • Mitglieder: <ul style="list-style-type: none"> • max. 350 Vertreter wirtschaftlicher und sozialer Organisationen (BRD: 24) (Art. 300 Abs. 2, Art. 301 S. 1 AEUV) • Amtseinführung: <ul style="list-style-type: none"> • Ernennung durch Mitgliedstaaten • Bestätigung durch Rat (Art. 302 Abs. 1 AEUV) • Amtszeit: <ul style="list-style-type: none"> • 5 Jahre (Art. 302 Abs. 1 S. 1 AEUV) • Präsident: 2,5 Jahre (Art. 303 S. 1 AEUV) 	<ul style="list-style-type: none"> • Vorsitz/Leitung: <ul style="list-style-type: none"> • Präsident (Art. 303 S. 1 AEUV) • Präsidium (Art. 303 S. 1 AEUV) • Arbeitsgremien/Unterbau: <ul style="list-style-type: none"> • Gruppierungen (2015: 3) • Fachkommissionen • Verwaltung: Generalsekretariat • Sitz/Tagungsort: <ul style="list-style-type: none"> • Brüssel (Protokoll Nr. 6f) 	<ul style="list-style-type: none"> • Beratungsfunktion (Art. 13 Abs. 4 EUV, Art. 300 Abs. 1, Art. 304 AEUV) 	<ul style="list-style-type: none"> • Abstimmungsmodalitäten: <ul style="list-style-type: none"> • Mehrheit der abgegebenen Stimmen (Art. 56 Abs.2 GO Wirtschafts- und Sozialausschuss)

Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 21 Überblick Ausschuss der Regionen

Zusammensetzung	Struktur	Funktionen	Entscheidungsmodus
<ul style="list-style-type: none"> • Mitglieder: <ul style="list-style-type: none"> • max. 350 Vertreter der regionalen und kommunalen Gebietskörperschaften (BRD: 24) (Art. 300 Abs. 3, 305 S. 1 AEUV) • Amtseinführung: <ul style="list-style-type: none"> • Ernennung durch Mitgliedstaaten • Bestätigung durch Rat (Art. 305 S. 5 AEUV) • Amtszeit: <ul style="list-style-type: none"> • 5 Jahre (Art. 305 S. 3 AEUV) • Präsident: 2,5 Jahre (Art. 306 S. 1 AEUV) 	<ul style="list-style-type: none"> • Vorsitz/Leitung: <ul style="list-style-type: none"> • Präsident (Art. 306 S. 1 AEUV) • Präsidium (Art. 306 S.1 AEUV) • Arbeitsgremien/Unterbau: <ul style="list-style-type: none"> • Fraktionen (2015: 5) • Fachkommissionen • Verwaltung: <ul style="list-style-type: none"> Generalsekretariat • Sitz/Tagungsort: <ul style="list-style-type: none"> • Brüssel (Protokoll Nr. 6g) 	<ul style="list-style-type: none"> • Beratungsfunktion (Art. 13 Abs. 4 EUV, Art. 300 Abs. 1, Art. 307 AEUV) 	<ul style="list-style-type: none"> • Abstimmungsmodalitäten: <ul style="list-style-type: none"> • Mehrheit der abgegebenen Stimmen (Art. 12 Abs. 1 GO Ausschuss der Regionen)

Quelle: Eigene Darstellung.

2.3.3.2 Zusammensetzung

Mitglieder

Beide Ausschüsse setzen sich jeweils aus maximal **350 Mitgliedern** zusammen (Art. 301 S. 1 AEUV, Art. 305 S. 1 AEUV).

Im Wirtschafts- und Sozialausschuss sind Vertreter von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen sowie weiteren zivilgesellschaftlichen Gruppen aus dem sozialen und wirtschaftlichen, dem staatsbürgerlichen, dem beruflichen und dem kulturellen Bereich (Art. 300 Abs. 2 AEUV) vertreten.

Im Ausschuss der Regionen sitzen Vertreter von regionalen und lokalen Gebietskörperschaften, sie müssen ein auf Wahlen beruhendes Mandat haben oder gegenüber einer gewählten Versammlung politisch verantwortlich sein (Art. 300 Abs. 3 AEUV).

Amtseinführung

Die 350 Sitze der Ausschüsse sind in **nationale Kontingente** aufgeteilt – wie das Europäische Parlament entsprechend der Bevölkerungsgröße der Mitgliedsländer. Deutschland entsendet in beide Ausschüsse jeweils 24 Mitglieder.

Die Auswahl der Vertreter obliegt den Mitgliedstaaten. Der **Rat** nimmt mit qualifizierter Mehrheit die Liste der vorgeschlagenen Mitglieder an (Art. 302 Abs. 1 S. 2 AEUV, Art. 305 S. 5 AEUV). Verliert ein Mitglied des Ausschusses der Regionen sein regionales bzw. lokales Mandat, scheidet es auch aus dem Ausschuss aus (Art. 305 S. 5 AEUV).

Die deutschen Mitglieder im Ausschuss der Regionen sind Landräte, Bürgermeister, Gemeinderäte sowie Vertreter der Landesregierungen und -parlamente. Jedem Bundesland stehen ein bis zwei Vertreter zu. Der Anspruch auf einen zweiten Sitz rotiert zwischen den Ländern.

Im Wirtschafts- und Sozialausschuss hingegen sitzen insbesondere Repräsentanten der Gewerkschaften sowie von Arbeitnehmer- und Berufsverbänden.

Amtszeit

Die Mitglieder des Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Ausschusses der Regionen werden für **fünf Jahre** ernannt (Art. 302 Abs. 1 S. 1 AEUV, Art. 305 S. 3 AEUV). Die Präsidenten beider Ausschüsse haben eine Amtszeit von zweieinhalb Jahren (Art. 303 S. 1 AEUV, Art. 306 S. 1 AEUV).

2.3.3.3 Struktur

Vorsitz/Leitung

Beide Ausschüsse wählen aus ihrer Mitte ihren jeweiligen **Präsidenten** sowie die Mitglieder des **Präsidiums** (Art. 303 S. 1 AEUV, Art. 306 S. 1 AEUV).

Arbeitsgremien/Unterbau

Das Plenum des Wirtschafts- und Sozialausschusses ist dreigeteilt. Die Mitglieder gehören der **Gruppierung** für Arbeitnehmer, für Arbeitgeber oder für verschiedene Interessen an.

Im Ausschuss der Regionen sind die Mitglieder hingegen in multinationalen **Fraktionen** zusammengeschlossen. Aktuell gibt es fünf (Stand: August 2016) politische Fraktionen: Europäische Volkspartei, Sozialdemokratische Partei Europas, Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa, Europäische Allianz und die Europäischen Konservativen und Reformisten.

Die inhaltliche Arbeit erfolgt in beiden Ausschüssen in den jeweils sechs **Fachkommissionen**, die die Beschlüsse der Plenen der Ausschüsse vorbereiten.

Die Mitglieder beider Ausschüsse werden durch die institutionseigenen **Generalsekretariate** unterstützt.

Es finden jährlich bis zu sechs bzw. neun Tagungen des Plenums des Ausschusses der Regionen bzw. des Wirtschafts- und Sozialausschusses statt.

Sitz/Tagungsort

Der Ausschuss der Regionen und der Wirtschafts- und Sozialausschuss haben ihren Sitz in **Brüssel** (Protokoll Nr. 6f-g).

2.3.3.4 Funktionen

Der Wirtschafts- und Sozialausschuss und der Ausschuss der Regionen fungieren als **Interessensvertretungen** und nehmen eine **beratende Funktion** wahr (Art. 13 Abs. 4 EUV, Art. 300 Abs. 1 AEUV, Art. 304 AEUV, Art. 307 AEUV). Zum einen ist vertraglich festgelegt, wann Kommission, Rat und Parlament die Ausschüsse anhören müssen (Art. 304 S. 1 AEUV, Art. 307 S. 1 AEUV). Dies ist konkret zum Beispiel in den Bereichen Verkehr (Art. 100 Abs. 2 S. 2 AEUV), Sozialpolitik (Art. 153 Abs. 2 S. 2 AEUV), Bildung, Jugend und Sport (Art. 166 Abs. 4 AEUV) und Energie (Art. 194 Abs. 2 UAbs. 1 S. 2 AEUV) der Fall. Zum anderen können die drei an der Gesetzgebung beteiligten Institutionen die Ausschüsse anhören, wenn sie dies für zweckmäßig erachten (Art. 304 S. 2 AEUV, Art. 307 S. 1 AEUV). Ebenso können die Ausschüsse eigeninitiativ Stellungnahmen abgeben (Art. 304 S. 3 AEUV, Art. 307 S. 6 AEUV).

2.3.3.5 Entscheidungsmodus

Beide Ausschüsse entscheiden mit der **Mehrheit der abgegebenen Stimmen** (Art. 12 Abs. 1 Geschäfts- und Verfahrensordnung des Ausschusses der Regionen, Art. 56 Abs. 2 Geschäfts- und Verfahrensordnung des Wirtschafts- und Sozialausschusses).

2.3.3.6 Weiterführende Informationen

- Seite des Wirtschafts- und Sozialausschusses mit Informationen zu seinen Aktivitäten und Mitgliedern: <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.de.home>
- Seite des Ausschusses der Regionen mit Informationen zu seinen Aktivitäten und Mitgliedern: <http://cor.europa.eu/de/Pages/home.aspx>
- Dialer, Doris (2015): Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2015, Baden-Baden: Nomos.
- Mittag, Jürgen (2016): Ausschuss der Regionen, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration, Baden-Baden: Nomos, 14. Auflage.

- Plottka, Julian (2016): Wirtschafts- und Sozialausschuss, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration, Baden-Baden: Nomos, 14. Auflage.
- Schmuck, Otto (2015): Ausschuss der Regionen, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2015, Baden-Baden: Nomos.
- Dialer, Doris (2015): Wirtschafts- und Sozialausschuss, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2015, Baden-Baden: Nomos.

2.3.4 Agenturen der EU

2.3.4.1 Überblick

Für nationale Verwaltungen sind Agenturen der EU von großer Bedeutung. Agenturen der EU verfügen über eigene Rechtspersönlichkeit und sind damit rechtlich von den Institutionen der EU getrennt. Die Existenz von Agenturen basiert nicht auf vertraglichen Vorgaben. Stattdessen werden sie durch sekundärrechtliche Akte eingerichtet. Ihnen sind spezifische Aufgaben zugewiesen. Dabei sind folgende Kategorien von Agenturen zu unterscheiden:

2.3.4.2 Dezentrale Agenturen

Dezentrale Agenturen stellen den Großteil der Agenturen der EU dar. Ihre Zuständigkeiten beziehen sich auf konkrete Politikfelder, in welchen sie bei der Umsetzung von Beschlüssen unterstützend mitwirken sollen. Ihre Aufgaben sind prinzipiell technischer, wissenschaftlicher und verwaltungstechnischer Natur. Verschiedene dezentrale Agenturen fördern zum Beispiel den Angleichungsprozess der nationalen Vorschriften im Sinne des europäischen Binnenmarktes, etwa durch die Koordinierung von nationalen Regulierungsbehörden oder durch die Funktion als Aufsichtsbehörde. Daher werden solche Agenturen oftmals auch als „Regulierungsagenturen“ bezeichnet. Ihre Mandate sind zeitlich nicht begrenzt. Die Sitze der dezentralen Agenturen sind auf verschiedene Mitgliedstaaten verteilt.

Tabelle 2 Dezentrale Agenturen der EU (Stand: November 2016)

Abkürzung	Name der Agentur
GSA	Agentur für das Europäische Globale Navigationssatellitensystem
ACER	Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden
SRB	Ausschuss für die einheitliche Abwicklung
FRA	Agentur der Europäischen Union für Grundrechte
EMSA	Europäische Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs
EUROJUST	Einheit für justizielle Zusammenarbeit der Europäischen Union
FRONTEX	Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen
EASA	Europäische Agentur für Flugsicherheit
ENISA	Europäische Agentur für Netz- und Informationssicherheit
EU-OSHA	Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz
EMA	Europäische Arzneimittel-Agentur
EIOPA	Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung
EBA	Europäische Bankenaufsichtsbehörde
EFSA	Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit
EMCDDA	Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht
ECHA	Europäische Chemikalienagentur
ERA	Europäische Eisenbahnagentur
EFCA	Europäische Fischereiaufsichtsagentur
eu-LISA	Europäischen Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts
CEPOL	Europäische Polizeiakademie
EIGE	Europäisches Institut für Gleichstellungsfragen
EUROPOL	Europäisches Polizeiamt
ETF	Europäische Stiftung für Berufsbildung
EUROFOUN	Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen
EEA	Europäische Umweltagentur
EPPO	Europäische Staatsanwaltschaft (im Aufbau)
CPVO	Gemeinschaftliches Sortenamt
GEREK	Gremium Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation
OHIM	Harmonisierungsamt für den Binnenmarkt
CdT	Übersetzungszentrum für die Einrichtungen der Europäischen Union
EASO	Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen
Cedefop	Europäisches Zentrum für die Förderung der Berufsbildung
ECDC	Europäisches Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten
ESMA	Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde

Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf europa.eu, zuletzt aufgerufen am 21. November 2016.

2.3.4.3 Agenturen im Bereich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Agenturen im Bereich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (siehe 2.4.4.2 Auswärtiges Handeln) dienen sowohl der wissenschaftlichen als auch der technischen Unterstützung in diesem Politikbereich. Sie fallen in den Zuständigkeitsbereich

des Hohen Vertreters der EU für Außen- und Sicherheitspolitik (siehe 2.3.1 Hoher Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik).

Tabelle 3 Agenturen für die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (Stand: November 2016)

Abkürzung	Name der Agentur
EDA	Europäische Verteidigungsagentur
EUISS	Institut der Europäischen Union für Sicherheitsstudien
Satcen	Satellitenzentrum der Europäischen Union

Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf europa.eu, zuletzt aufgerufen am 21. November 2016.

2.3.4.4 Exekutivagenturen

Exekutivagenturen verfügen im Gegensatz zu den anderen Agenturen über ein zeitlich begrenztes Mandat. Ihre Aufgabe ist es, die Europäische Kommission bei der Verwaltung der verschiedenen europäischen Programme, etwa im Forschungsbereich, zu unterstützen. Sie sind an den Standorten der Kommission angesiedelt.

Tabelle 4 Exekutivagenturen (Stand: November 2016)

Abkürzung	Name der Agentur
EACEA	Exekutivagentur Bildung, Audiovisuelles und Kultur
EFR-Exekutiv-agentur	Exekutivagentur des Europäischen Forschungsrates
REA	Exekutivagentur für die Forschung
INEA	Exekutivagentur für Innovation und Netze
EASME	Exekutivagentur für kleine und mittlere Unternehmen
CHAFEA	Exekutivagentur für Verbraucher, Gesundheit, Landwirtschaft und Lebensmittel

Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf europa.eu, zuletzt aufgerufen am 21. November 2016.

2.3.4.5 Agenturen der Europäischen Atomgemeinschaft

Der Vollständigkeit halber sind zudem die Agenturen der weiterhin bestehenden Europäischen Atomgemeinschaft (EURATOM) zu erwähnen. Diese dienen der Abstimmung der mitgliedstaatlichen Kernforschungsprogramme.

Tabelle 5 Agenturen und Organe von EURATOM (November 2016)

Abkürzung	Name der Agentur
ESA	Euratom-Versorgungsagentur
Fusion for Energy	Europäisches gemeinsames Unternehmen für den ITER und die Entwicklung der Fusionsenergie

Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf europa.eu, zuletzt aufgerufen am 21. November 2016.

2.3.4.6 Weiterführende Informationen

- Informationsportal Europa.eu mit Informationen zu allen bestehenden Agenturen der EU: http://europa.eu/about-eu/agencies/index_de.htm
- Traguth, Thomas (2015): Europäische Agenturen, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2015, Baden-Baden: Nomos.
- Traguth, Thomas (2016): Agenturen, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration, Baden-Baden: Nomos, 14. Auflage.

2.4 Entscheidungsprozesse im EU-System

2.4.1 Überblick

Im Folgenden wird zwischen den Verfahren unterschieden, die eine systemgestaltende und politikgestaltende Wirkung haben.

Unter **Systemgestaltung** werden Entscheidungen zu den Grundlagen des EU-Systems verstanden. Hierzu zählen Verfahren zur Änderungen der EU-Verträge (siehe 2.1 Die vertragliche Grundlage der Europäischen Union: Der Vertrag von Lissabon), die das verfassungsähnliche Primärrecht darstellen, sowie Beitritte und Austritte von Mitgliedstaaten.

Eine Änderung dieses Primärrechts ist durch in den EU-Verträgen vorgesehene Vertragsänderungsverfahren möglich. Beitritts- und Austrittsverfahren sind in Art. 49 bzw. 50 EUV geregelt.

Politikgestaltung meint die Herstellung von Sekundärrecht. Dieses kann auf der EU-Ebene auf Basis von Primärrecht verabschiedet werden. Dabei wird zwischen folgenden sekundärrechtlichen Instrumenten unterschieden (Art. 288 AEUV):

- Die **Verordnung** – auch als Regulierung bezeichnet – hat allgemeine Geltung. Sie ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat. EU-Verordnungen sind nicht als Rechtsverordnungen im deutschen Sinne (Art. 80 GG), also als von der Exekutive beschlossene Rechtsakte, zu verstehen.
- Die **Richtlinie** – auch Direktive genannt – ist für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet wird, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überlässt jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel. Sie muss also zunächst von den mitgliedstaatlichen Institutionen in nationales Recht umgesetzt werden.
- **Beschlüsse** sind in allen ihren Teilen verbindlich. Sind sie an bestimmte Adressaten gerichtet, sind sie nur für diese verbindlich.
- **Empfehlungen** und **Stellungnahmen** sind nicht verbindlich.

EU-Legislativakte, die durch das ordentliche Gesetzgebungsverfahren verabschiedet wurden (siehe 2.2.2 Das Europäische Parlament und 2.4.3.2 Ordentliches Gesetzgebungsverfahren) werden sowohl vom Präsidenten des Rates als auch vom Präsidenten des Europäischen Parlaments unterzeichnet (Art. 297 Abs. 1 UAbs. 1 AEUV). Bei ande-

ren Verfahren unterschreibt der Präsident des Organs, das den Rechtsakt erlassen hat (Art. 297 Abs. 1 UAbs. 2 AEUV, Art. 297 Abs. 2 UAbs. 1 AEUV). Rechtsakte, die sich nicht nur an einen bestimmten Adressaten richten, werden im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht (Art. 297 Abs. 1 UAbs. 3 S. 1 AEUV, Art. 297 Abs. 2 UAbs. 2 S. 1 AEUV).

Weiterführende Informationen

- Tekin, Funda/Wessels, Wolfgang (2016): Entscheidungsverfahren, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration, Baden-Baden: Nomos, 14. Auflage.

2.4.2 Systemgestaltung: Vertragsänderungs- sowie Beitritts- und Austrittsverfahren

2.4.2.1 Überblick

Verfahren, die die Änderung der EU-Verträge oder die Mitgliederzahl der Europäischen Union betreffen, gelten als systemgestaltende Verfahren, da sie die Architektur der EU als Gesamtheit formen. Entscheidender Akteur ist de facto insbesondere der Europäische Rat als „konstitutioneller Architekt“ (siehe 2.2.3 Der Europäische Rat).

2.4.2.2 Vertragsänderungsverfahren

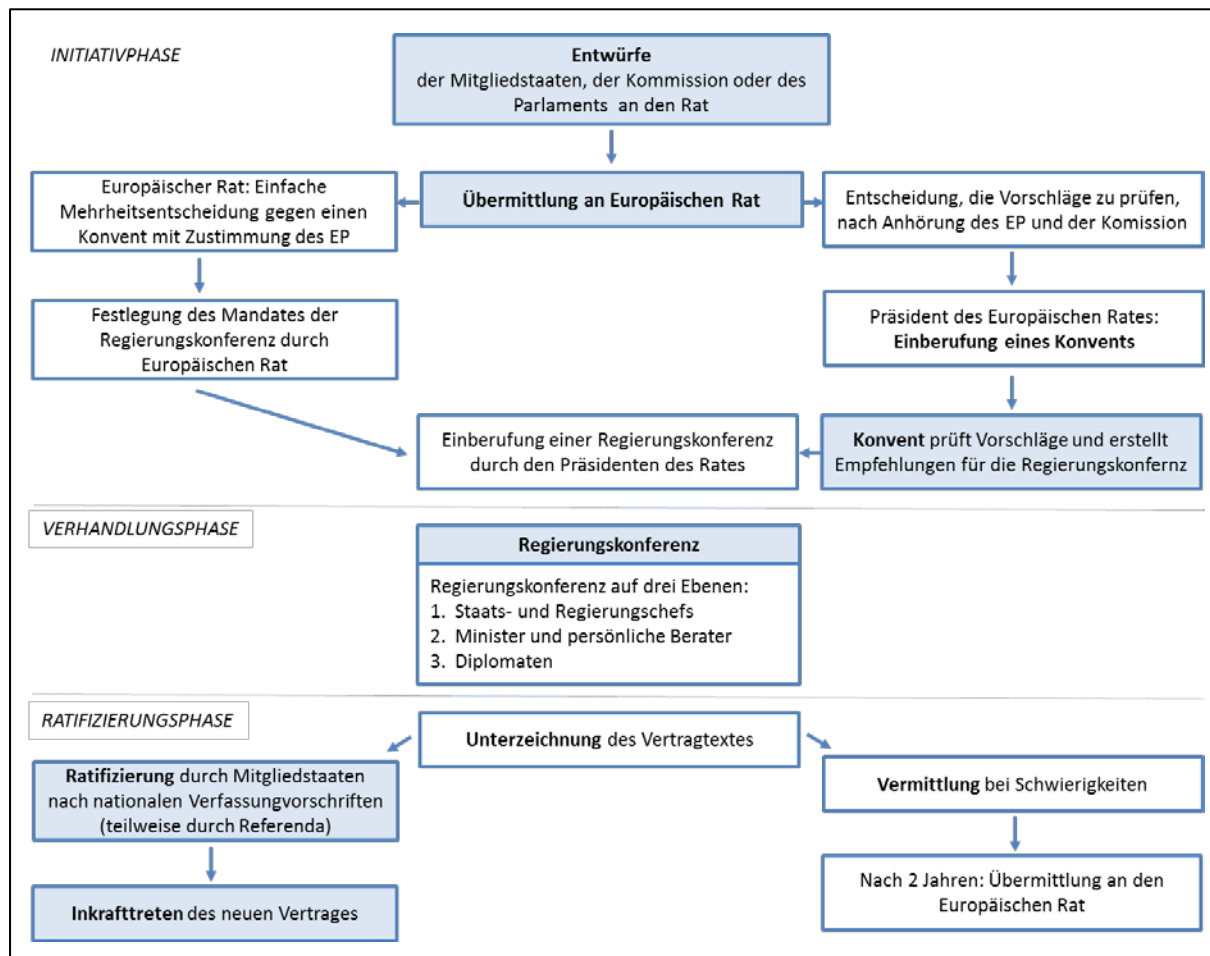
Die Änderung der Unionsverträge ist nicht mit nationalen Verfahren der Verfassungsänderung zu vergleichen. Entscheidungsträger sind auf EU-Ebene die nationalen Regierungen in den sogenannten Konferenzen der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten – kurz: Regierungskonferenzen oder Intergovernmental Conference (IGC).

Bei Vertragsänderungen sind im engeren Sinne zwei, im weiteren Sinne drei Arten zu unterscheiden.

Ordentliches Änderungsverfahren

Beim ordentlichen Verfahren (Art. 48 Abs. 2-5 EUV) können Europäisches Parlament (EP), Mitgliedstaaten und Europäische Kommission Vorschläge an den Rat richten, welcher diese an den Europäischen Rat weiterleitet (siehe Abbildung 22). Der Europäische Rat entscheidet, ob die Änderungsvorschläge in einem Konvent, welcher Vertreter nationaler Parlamente, der Staats- und Regierungschefs, des Europäischen Parlaments, der Kommission und gegebenenfalls der Europäischen Zentralbank umfasst, geprüft werden sollen. Falls der Umfang der Änderungen die Einberufung eines Konventes nicht rechtfertigt, kann der Europäische Rat bei Zustimmung des Europäischen Parlaments von einem solchen absehen. Die tatsächlichen Vertragsänderungen werden im Rahmen einer Regierungskonferenz – entweder basierend auf den Empfehlungen des Konventes oder des Mandats des Europäischen Rates – vereinbart. Diese bedürfen der Ratifizierung in allen Mitgliedstaaten entsprechend ihrer verfassungsrechtlichen Regelungen. Das Europäische Parlament muss seine Zustimmung nicht erteilen.

Abbildung 22 Ordentliches Änderungsverfahren (Art. 48 Abs. 2-5 EUV)



Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf Jean Monnet Lehrstuhl der Universität zu Köln.

Vereinfachtes Änderungsverfahren

Im Rahmen des vereinfachten Änderungsverfahrens (Art. 48 Abs. 6-7 EUV) sind im Gegensatz zum ordentlichen Änderungsverfahren keine Kompetenzerweiterungen der EU möglich, sondern nur Änderungen der Verträge in bestimmten Politikfeldern vorgesehen. Dies umfasst auch eine sogenannte Brückenklausel (Art. 48 Abs. 7 EUV), die in Bereichen, in welchen ein besonderes Gesetzgebungsverfahren vorgesehen ist, den Übergang zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren und in Fällen, in welchen im Rat einstimmige Beschlüsse vorgesehen sind, eine Änderung der Abstimmungsmodalität hin zu qualifizierter Mehrheit ermöglicht. Der Europäische Rat kann solche Änderungen einstimmig beschließen, die jedoch nur als erlassen gelten, wenn sie von keinem nationalen Parlament abgelehnt werden.

Kleine Vertragsänderung

Die Flexibilitätsklausel bzw. die sogenannte „kleine Vertragsänderung“ (Art. 352 AEUV) sieht keine Änderung des Primärrechts vor, sondern ermöglicht es der EU über einen sekundärrechtlichen Beschluss, in einem Bereich, in welchem keine Befugnisse bestehen, tätig zu werden, um die in den Verträgen aufgeführten Ziele der Union zu verwirklichen. In der ersten Legislativperiode nach dem Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags zwischen 2009 und 2014 wurde dieser Artikel acht Mal angewandt.

2.4.2.3 Beitrittsverfahren

Europäische Länder, die Mitglieder der Europäischen Union werden möchten, richten ihren Antrag an den Rat der EU (Art. 49 S. 3 EUV). Die Kriterien, die von Beitrittskandidaten erfüllt werden müssen, wurden in Form der **Kopenhagener Kriterien** vom Europäischen Rat festgelegt. Diese beinhalten die Umsetzung des sogenannten „acquis communautaire“, also des gültigen EU-Rechts, sowie die Erfüllung politischer und wirtschaftlicher Kriterien, wie die Achtung der Menschenrechte und eine funktionsfähige Marktwirtschaft. Zusätzlich muss auch die Aufnahmefähigkeit der Union gegeben sein. Die EU muss sich also in der innenpolitischen Verfassung befinden, einen weiteren Staat bzw. den infrage stehenden Staat aufnehmen zu können.

Der Rat muss dem Beitritt nach Anhörung der Kommission und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments, das mit der Mehrheit seiner Mitglieder beschließt, einstimmig zustimmen (Art. 49 S. 3 EUV). De facto wird der Beitritt vom Europäischen Rat beschlossen. Zudem bedarf es der Ratifizierung in den Mitgliedstaaten gemäß ihrer verfassungsrechtlichen Vorschriften (Art. 49 S. 6 EUV).

Aktuelle Beitrittskandidaten sind Albanien, Bosnien und Herzegowina, Montenegro, Mazedonien, Serbien und die Türkei. Mit Serbien, Montenegro und der Türkei wurden die Beitrittsverhandlungen bereits aufgenommen.

2.4.2.4 Austrittsverfahren

Beantragt ein Mitgliedstaat aus der EU auszutreten, müssen der Rat mit qualifizierter Mehrheit sowie das Europäische Parlament dem Austrittsabkommen zustimmen. Die Leitlinien für die Verhandlungen des Austrittsabkommens werden durch den Europäischen Rat festgelegt (Art. 50 Abs. 2 EUV).

Da das Vereinigte Königreich trotz entsprechendem Referendumsergebnis im Juni 2016 bis dato keinen Antrag auf Austritt gestellt hat, konnten die Verhandlungen über das Austrittsabkommen formell noch nicht begonnen werden. Somit wurde Art. 50 EUV in der Praxis bislang noch nicht angewandt.

2.4.2.5 Weiterführende Informationen

- Becker, Ulrich (2012): Art. 50 EUV, in: Schwarze, Jürgen (Hrsg.): EU-Kommentar, 3. Auflage, Baden-Baden: Nomos.
- Böttger, Katrin (2016): Erweiterung, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration, Baden-Baden: Nomos, 13. Auflage.
- Geiss, Marcus (2012): Art. 352 AEUV, in: Schwarze, Jürgen (Hrsg.): EU-Kommentar, 3. Auflage, Baden-Baden: Nomos.
- Hernfeld, Hans-Holger (2012): Art. 48 EUV, in: Schwarze, Jürgen (Hrsg.): EU-Kommentar, 3. Auflage, Baden-Baden: Nomos.
- Hernfeld, Hans-Holger (2012): Art. 49 EUV, in: Schwarze, Jürgen (Hrsg.): EU-Kommentar, 3. Auflage, Baden-Baden: Nomos.
- Lippert, Barbara (2015): Die Erweiterungspolitik der Europäischen Union, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2015, Baden-Baden: Nomos.
- Tekin, Funda/Wessels, Wolfgang (2016): Entscheidungsverfahren, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration, Baden-Baden: Nomos, 14. Auflage.

2.4.3 Rechtsetzungsverfahren

2.4.3.1 Überblick

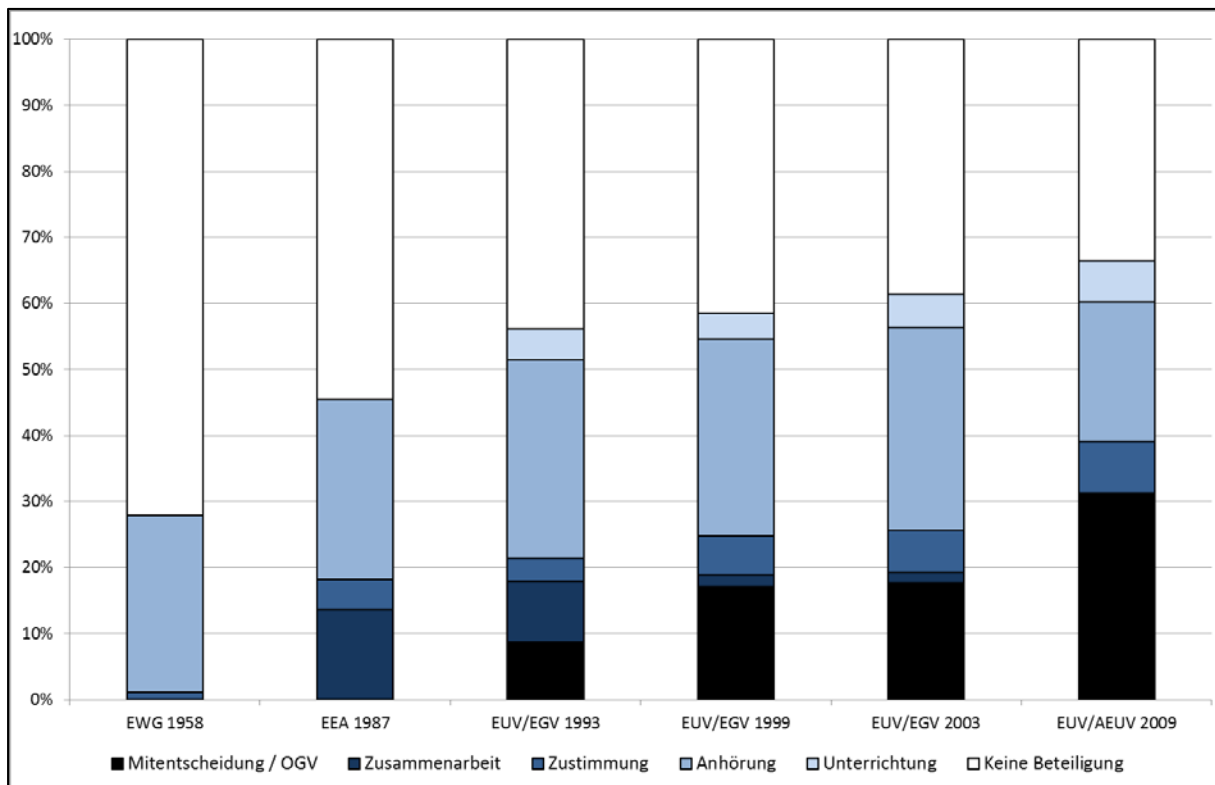
Auf der Basis der Unionsverträge wird Sekundärrecht geschaffen. Insgesamt ist eine große Vielfalt an Rechtsetzungsverfahren im EU-System festzustellen. Sekundärrechtliche Entscheidungen beruhen nicht nur je nach Politikfeld, sondern sogar innerhalb von einem Politikfeld auf unterschiedlichen Regeln.

Im Sinne einer übersichtlichen Verfahrenstypologie wird im Folgenden ausgehend von den verschiedenen Mitwirkungsformen des Europäischen Parlaments zwischen

- **ordentlichem Gesetzgebungsverfahren (OGV)**, bei welchem der Rat der EU und das Parlament gemeinsam auf Augenhöhe Legislativakte erlassen,
- **Zustimmungsverfahren**, bei welchem das Parlament seine Zustimmung erteilen muss,
- **Anhörungsverfahren**, bei welchen das Parlament nur konsultiert wird,
- **Unterrichtungsverfahren**, bei welchem das Parlament informiert werden muss, sowie
- Verfahren, an welchen das **Parlament nicht beteiligt** ist,

unterschieden. Welches Verfahren angewandt wird, ist in den entsprechenden Vertragsartikeln geregelt. Abbildung 23, in welcher die Anteile der Vertragsartikel dargestellt sind, welche die verschiedenen Verfahren vorsehen, demonstriert, wie sich die vertraglichen Vorgaben in den letzten Jahrzehnten verändert haben. Dabei wird deutlich, dass in immer mehr Fällen starke Formen der Beteiligung des Europäischen Parlaments vorgesehen sind.

Abbildung 23 Entwicklung der vertraglich vorgesehenen Entscheidungsverfahren



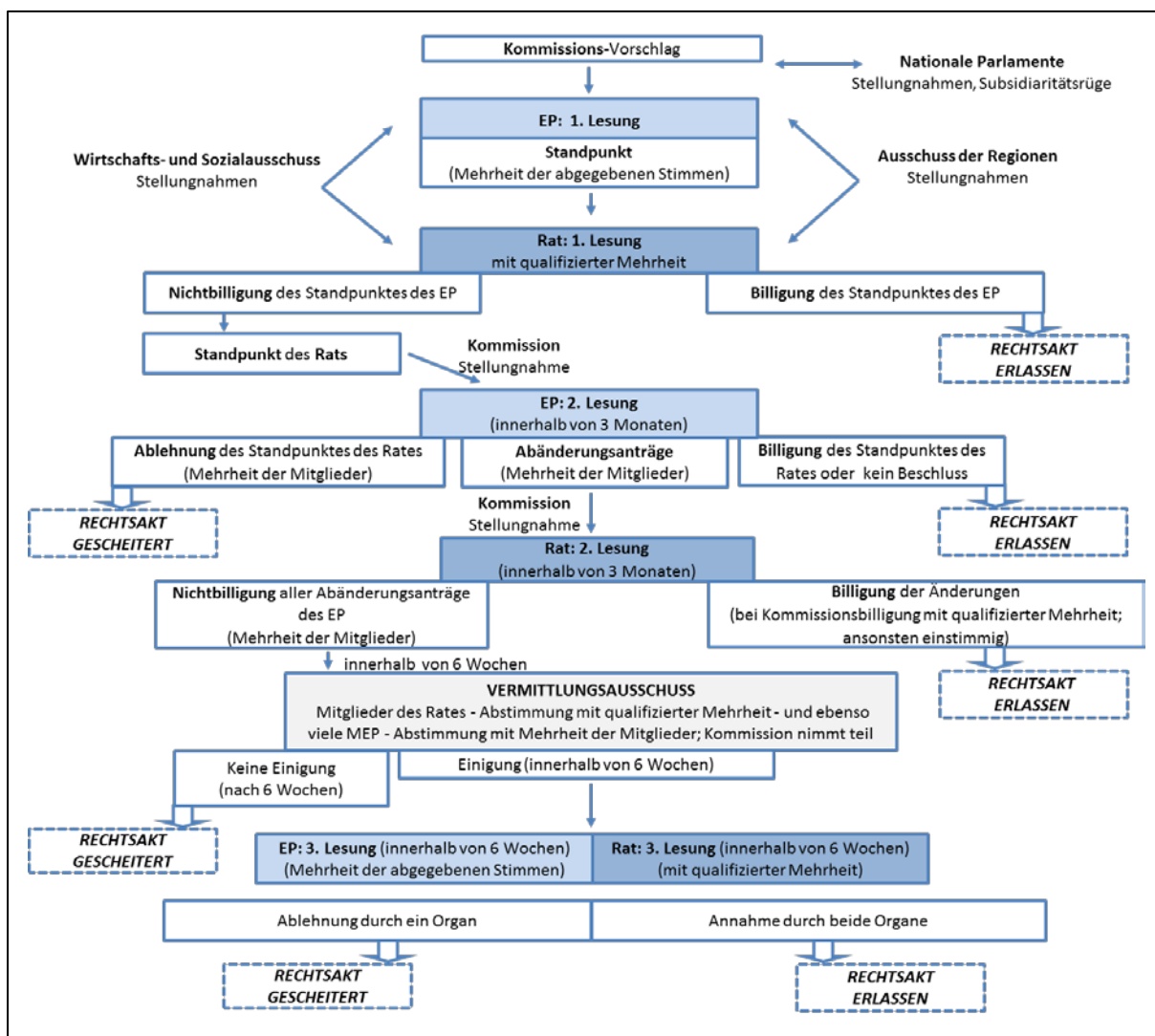
Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf Daten des Jean Monnet Lehrstuhls der Universität zu Köln.

Weiterführende Informationen

- Datenbank des Europäischen Parlaments mit Zugang zu allen abgeschlossenen und laufenden Gesetzgebungsverfahren (nur auf Englisch verfügbar):
<http://www.europarl.europa.eu/oel/home/home.do>
- Datenbank der Europäischen Union mit Zugang zu europäischen Rechtsakten und weiteren öffentlichen EU-Dokumenten:
<http://eur-lex.europa.eu/homepage.html>
- Tekin, Funda/Wessels, Wolfgang (2016): Entscheidungsverfahren, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration, Baden-Baden: Nomos, 14. Auflage.
- Wallace, Helen/Pollack, Mark A./Young, Alasdair R. (Hrsg.) (2015): Policy-Making in the European Union, Oxford: Oxford University Press, 7. Auflage.

2.4.3.2 Ordentliches Gesetzgebungsverfahren

Abbildung 24 Ordentliches Gesetzgebungsverfahren (Art. 294 AEUV)



Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf Jean Monnet Lehrstuhl der Universität zu Köln.

Gesetzesentwurf

Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren (Art. 294 AEUV) kann sich auf bis zu drei Lesungen im Rat der EU und im Europäischen Parlament (EP) erstrecken (siehe Abbildung 24). Es beginnt mit dem Gesetzesentwurf der Europäischen Kommission, welche im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren das Initiativmonopol besitzt (Art. 17 Abs. 2 EUV, Art. 294 Abs. 2 AEUV) (siehe 2.2.5 Die Europäische Kommission). Nationale Parlamente können danach innerhalb von acht Wochen im Rahmen des „Frühwarnmechanismus“ eine sogenannte Subsidiaritätsrüge erteilen (siehe 2.3.2 Nationale Parlamente). Zudem können der Ausschuss der Regionen sowie der Wirtschafts- und Sozialausschuss eine

Stellungnahme abgeben (siehe 2.3.3 Wirtschafts- und Sozialausschuss und Ausschuss der Regionen).

Erste Lesung und Trilogie

In einer ersten Lesung verabschiedet das Europäische Parlament seinen Standpunkt zu dem Vorschlag der Kommission. Der Standpunkt des Parlaments wird von dem zuständigen Fachausschuss erarbeitet, im Plenum des Parlaments verabschiedet und anschließend dem Rat übermittelt (Art. 294 Abs. 3 AEUV). Stimmt der Rat mit qualifizierter Mehrheit dem Standpunkt des Parlaments zu, gilt der Rechtsakt als erlassen (Art. 294 Abs. 4 AEUV). Im Gegensatz zur Gesetzgebung im Bundestag, im Rahmen derer mehrere Lesungen zwingend notwendig sind, ist die Verabschiedung eines Legislativaktes zu einem solch frühen Zeitpunkt auf EU-Ebene nicht nur möglich, sondern vielmehr sogar der Regelfall geworden (siehe 3.3.2 Deutsche Verwaltung und Europäisches Parlament). Solch ein zügiges Verfahren wird insbesondere dadurch ermöglicht, dass sich Vertreter der drei Institutionen frühzeitig in sogenannten Trilogen informell und unverbindlich verständigen und mögliche Kompromissmöglichkeiten ausloten (siehe 3.3.2 Deutsche Verwaltung und Europäisches Parlament). Dabei ist zu beachten, dass die Europäische Kommission ihren Gesetzesentwurf bis zur Beschlussfassung jederzeit ändern bzw. zurückziehen kann (Art. 293 Abs. 2 EUV), sodass ihre Position auch während der Verabschiedung weiterhin zu berücksichtigen ist.

Zweite Lesung

Falls der Rat den Standpunkt des Parlaments nicht billigt, legt er seinen eigenen Standpunkt fest und informiert das Parlament im Detail über seine Entscheidung (Art. 294 Abs. 5-6 AEUV). In der zweiten Lesung kann das Parlament innerhalb von drei Monaten

- mit der Mehrheit der Stimmen dem Standpunkt des Rates zustimmen oder nicht reagieren – dann gilt der Rechtsakt als erlassen (Art. 294 Abs. 7a AEUV),
- ihn mit der Mehrheit seiner Mitglieder abweisen – dann gilt er als gescheitert (Art. 294 Abs. 7b AEUV) oder
- ihn mit der Mehrheit seiner Mitglieder abändern – dann nimmt die Kommission Stellung zu den Änderungen und die Abänderungen werden dem Rat übermittelt (Art. 294 Abs. 7c AEUV).

Wenn der Rat innerhalb von drei Monaten in seiner zweiten Lesung diese Änderungen akzeptiert, gilt der Rechtsakt als erlassen (Art. 294 Abs. 8a AEUV). Falls die Kommission Einwände hat, muss der Rat die Annahme einstimmig erteilen (Art. 294 Abs. 9 AEUV).

Vermittlungsausschuss und dritte Lesung

Billigt der Rat die Änderungen des Parlaments aus zweiter Lesung nicht, wird innerhalb von sechs Wochen der Vermittlungsausschuss einberufen (Art. 294 Abs. 8b AEUV). Dieser besteht aus einem Vertreter je Mitgliedstaat und ebenso vielen Vertretern des Europäischen Parlaments (Art. 294 Abs. 10 AEUV). Falls dieser einen Kompromiss findet, welcher von einer qualifizierten Mehrheit der Ratsvertreter und der Mehrheit der Parlamentsvertreter akzeptiert wird, muss er innerhalb von sechs Wochen in dritter Lesung im Parlamentsplenum mit der Stimmenmehrheit und im Rat mit qualifizierter Mehrheit bestätigt werden, damit der Rechtsakt als erlassen gilt (Art. 294 Abs. 10 und Abs. 13 AEUV). Kann sich der Vermittlungsausschuss innerhalb von sechs Wochen auf keinen Kompromiss verständigen oder lehnt eines der beiden Organe den Kompromiss ab, gilt der Rechtsakt als gescheitert (Art. 294 Abs. 12-13 AEUV).

Anwendung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens

Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren ist in einer Vielzahl von Politikfeldern vorgesehen, zum Beispiel bei Legislativakten im Bereich der Agrarwirtschaft und Fischerei (Art. 43 Abs. 2 AEUV), des Verbraucherschutzes (Art. 169 Abs. 3 AEUV) und der Umweltpolitik (Art. 192 Abs. 1 AEUV).

Ordentliche Gesetzgebungsverfahren können in etwa einem Jahr abgeschlossen werden, dauern jedoch zum Teil auch bis zu zweieinhalb Jahre. Tabelle 6 stellt den exemplarischen Ablauf eines Rechtsetzungsverfahrens dar.

Tabelle 6 Exemplarisches Rechtsetzungsverfahren: Richtlinie 2014/62/EU¹²

Institution	Schritt	Datum
Kommission	Vorschlag für einen Rechtsakt	05/02/2013
Kommission	Übermittlung an den Rat	06/02/2013
Kommission	Übermittlung an das Europäische Parlament	06/02/2013
Rat	Erörterungen im Rat oder seiner vorbereitenden Dienststellen	08/03/2013
Parlament	Überweisung an den zuständigen Ausschuss	12/03/2013
Wirtschafts- und Sozialausschuss	Stellungnahme	23/05/2013
EZB	Stellungnahme	28/05/2013
Rat	Erörterungen im Rat oder seiner vorbereitenden Dienststellen	07/10/2013
Parlament	Entwurf vom zuständigen Ausschuss	17/12/2013
Parlament	Stellungnahme in 1. Lesung Billigung mit Änderung	16/04/2014
Rat	Annahme des Standpunkts des Europäischen Parlaments in 1. Lesung	06/05/2014
Parlament, Rat	Unterzeichnung durch den Präsident des Parlaments und den Präsident des Rates	15/05/2014
Kommission	Standpunkt der zu Änderungsanträgen des Parlaments in 1. Lesung. Alle Änderungen angenommen	09/07/2014

Quelle: Jean Monnet Lehrstuhl der Universität zu Köln, basierend auf den Webseiten Eur-Lex und Oeil, zuletzt aufgerufen am 20. Dezember 2015.

Weiterführende Informationen

- Datenbank des Europäischen Parlaments mit Zugang zu allen abgeschlossenen und laufenden Gesetzgebungsverfahren (nur auf Englisch verfügbar):
<http://www.europarl.europa.eu/oeil/home/home.do>
- Datenbank der Europäischen Union mit Zugang zu europäischen Rechtsakten und weiteren öffentlichen EU-Dokumenten:
<http://eur-lex.europa.eu/homepage.html>
- Youtube-Video zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren:
<https://www.youtube.com/watch?v=ypMvDKW5qm0>
- Tekin, Funda/Wessels, Wolfgang (2016): Entscheidungsverfahren, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration, Baden-Baden: Nomos, 14. Auflage.
- Wallace, Helen/Pollack, Mark A./Young, Alasdair R. (Hrsg.) (2015): Policy-Making in the European Union, Oxford: Oxford University Press, 7. Auflage.

¹² Richtlinie 2014/62/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 zum strafrechtlichen Schutz des Euro und anderer Währungen gegen Geldfälschung und zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2000/383/JI des Rates

2.4.3.3 Weitere Rechtsetzungsverfahren

Zustimmungsverfahren

Beim Zustimmungsverfahren hat das Europäische Parlament nicht die Möglichkeit, den zu verabschiedenden Rechtsakt mitzugestalten, stellt jedoch einen Vetospieler dar, auf dessen Zustimmung die anderen Organe angewiesen sind. Dieses Recht nutzt das Parlament in der Praxis, um bereits im Vorfeld seine Zustimmung an Bedingungen zu knüpfen. Das Zustimmungsverfahren wird auch bei nicht-legislativen Rechtsakten angewandt, etwa bei Beitrittsverfahren (siehe 2.4.2 Systemgestaltung: Vertragsänderungs- sowie Beitritts- und Austrittsverfahren), der Einsetzung der Europäischen Kommission (siehe 2.2.5 Die Europäische Kommission), der Ratifizierung von internationalen Abkommen (siehe 2.4.4.2 Auswärtiges Handeln) sowie teilweise bei Haushaltsfragen (siehe 2.4.3.4 Haushaltsverfahren). Die notwendigen Mehrheiten im Europäischen Parlament sind unterschiedlich geregelt. Entweder ist die Mehrheit der Mitglieder, das heißt 376, etwa bei Beitrittsverfahren (Art. 49 S. 3 EUV), oder die Mehrheit der abgegebenen Stimmen, zum Beispiel bei Austrittsverfahren (Art. 50 Abs. 2 S. 4 EUV, Art. 231 AEUV), erforderlich.

Anhörungs- und Unterrichtsverfahren

Beim **Anhörungsverfahren** kann der Rat der EU seinen Beschluss erst fassen, nachdem er das Europäische Parlament konsultiert hat. Für den Rat ist die Stellungnahme des Parlaments nicht bindend. In einigen Fällen, in welchen keine Konsultation des Parlaments vorgesehen ist, wartet der Rat dennoch dessen Stellungnahme ab, bevor er einen Beschluss fasst. Hier spricht man von einer fakultativen Anhörung des Parlaments.

Sieht der Vertrag eine **Unterrichtung** des Europäischen Parlaments vor, muss dieses von den entsprechenden Ämtern oder Organen über die getroffenen Entscheidungen informiert werden.

Beide Verfahren sind nicht notwendigerweise Legislativverfahren. Sie werden zum Beispiel in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (Art. 36 EUV, Art. 41 Abs. 3 UAbs. 1 S. 2 EUV, Art. 215 Abs. 1 S. 2 AEUV) (siehe 2.4.4.2 Auswärtiges Handeln) und in Politikfeldern, die eher koordinierender Natur sind, angewandt (siehe 2.4.4.1 Wirtschaftspolitisches Regieren und 2.4.4.3 Flexible Formen der Koordinierung). In der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik muss das Parlament auch ohne einen konkret

anstehenden Beschluss in regelmäßigen Abständen durch den Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik angehört werden (Art. 36 S. 1 EUV).

Verfahren ohne Beteiligung des Europäischen Parlaments

Es gibt weiterhin Entscheidungen, die ohne Beteiligung des Parlaments getroffen werden, etwa verschiedene Beschlüsse des Europäischen Rates (siehe 2.2.3 Der Europäische Rat) oder der Europäischen Zentralbank (siehe 2.2.7 Die Europäische Zentralbank). Auch wenn dies vertraglich nicht so vorgesehen ist, wird das Parlament in einigen Fällen jedoch zumindest auf informeller Weise über die getroffenen Entscheidungen informiert, etwa durch den Rat, wenn dieser den gemeinsamen Zolltarif auf den Import von Waren in den gemeinsamen Binnenmarkt festlegt.

Weiterführende Informationen

- Datenbank des Europäischen Parlaments mit Zugang zu allen abgeschlossenen und laufenden Gesetzgebungsverfahren (nur auf Englisch verfügbar):
<http://www.europarl.europa.eu/oeil/home/home.do>
- Datenbank der Europäischen Union mit Zugang zu europäischen Rechtsakten und weiteren öffentlichen EU-Dokumenten:
<http://eur-lex.europa.eu/homepage.html>
- Tekin, Funda/Wessels, Wolfgang (2016): Entscheidungsverfahren, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration, Baden-Baden: Nomos, 14. Auflage.

2.4.3.4 Haushaltsverfahren

Überblick

Der Haushalt der EU wird vollständig aus Eigenmitteln finanziert (Art. 311 S. 2 AEUV). Es ist der Europäischen Union nicht gestattet, Kredite aufzunehmen. Die der Union zugestanden Eigenmittel stellen somit die finanzielle Einnahmeseite des EU-Haushalts dar. Bezüglich der Festlegung des Haushaltes der EU lässt sich zwischen dem mehrjährigen Finanzrahmen (Art. 312 AEUV) und dem jährlichen Haushalt (Art. 314 AEUV) unterscheiden.

Eigenmittel

Das System der Eigenmittel wird nach Anhörung des Europäischen Parlaments einstimmig vom Rat – de facto vom Europäischen Rat – beschlossen und bedarf der Ratifizierung in den Mitgliedstaaten (Art. 311 S. 3 und S. 5 AEUV).

Die Eigenmittel lassen sich in drei Kategorien unterteilen:

- 1) Die EU behält den Großteil der **Zolleinnahmen** ein.
- 2) Ein (geringer) Anteil der **Mehrwertsteuer** wird an die EU abgeführt.
- 3) Den wichtigsten Bestandteil der Einnahmen machen die **Beiträge der Mitgliedstaaten** aus, die anhand der Bruttonationaleinkommen festgelegt werden.

Zudem fließen die Einkommensteuer der EU-Bediensteten, verhängte Geldbußen, Beiträge von Nicht-EU-Mitgliedsländern zu bestimmten Programmen usw. in den Haushalt der EU ein.

Mehrjähriger Finanzrahmen

Der mehrjährige Finanzrahmen wird für mindestens fünf Jahre aufgestellt (Art. 312 Abs. 1 UAbs. 2 AEUV). In der Praxis hat sich ein **siebenjähriger Rhythmus** etabliert.

Der mehrjährige Finanzrahmen wird einstimmig vom Rat der EU nach Zustimmung des Europäischen Parlaments, das mit der Mehrheit seiner Mitglieder entscheiden muss, beschlossen (Art. 312 Abs. 2 UAbs. 1 AEUV). De facto finden die Verhandlungen und die Beschlussfassung im Europäischen Rat – in der Regel in „dramatischen“ Nachtsitzungen – statt.

Der Zweck des Finanzrahmens ist es, dass die Ausgaben der Union innerhalb der Grenzen ihrer Eigenmittel eine geordnete Entwicklung nehmen. Dafür wird für jedes Jahr,

das im Finanzrahmen liegt, eine Obergrenze je Ausgabenkategorie festgelegt (Art. 312 Abs. 3 AEUV).

Der aktuelle mehrjährige Finanzrahmen reicht von 2014 bis 2020 und sieht knapp über eine Billion Euro vor.

Jahreshaushalt

Bei der jährlichen Aufstellung des Haushaltsplanes gilt es den mehrjährigen Finanzrahmen einzuhalten (Art. 312 Abs. 1 UAbs. 3 AEUV).

Das Haushaltsverfahren (siehe Abbildung 25) beginnt spätestens am 1. Juli, bis zu welchem alle Organe mit Ausnahme der Europäischen Zentralbank (EZB) einen Vorschlag für den eigenen Haushalt des Folgejahres bei der Kommission einreichen, der jedoch für die Kommission nicht bindend ist (Art. 314 Abs. 1 AEUV). Bis zum 1. September übermittelt die Kommission dem Rat der EU und dem Europäischen Parlament (EP) ihren Haushaltsentwurf, den die Kommission bis zur Einberufung eines Vermittlungsausschusses ändern kann (Art. 314 Abs. 2 AEUV).

Spätestens am 1. Oktober legt der Rat dem Parlament seinen Standpunkt vor, also seine Position zum Entwurf der Kommission, welche Änderungen des Kommissionsvorschlages enthalten kann (Art. 314 Abs. 3 AEUV). Das Parlament kann den Ratsstandpunkt innerhalb von 42 Tagen billigen oder keinen Beschluss fassen – in beiden Fällen wäre der Haushalt erlassen – oder mit der Mehrheit seiner Mitglieder Abänderungsanträge beschließen (Art. 314 Abs. 4 AEUV). Im letzteren Fall kann der Rat binnen zehn Tagen den Abänderungen zustimmen, womit der Haushalt erlassen wäre (Art. 314 Abs. 4 S. 3 AEUV). Ansonsten wird ein Vermittlungsausschuss einberufen (Art. 314 Abs. 4 S. 2 AEUV), welcher einen Vertreter je Mitgliedstaat und ebenso viele Vertreter des Europäischen Parlaments umfasst und an welchem auch die Kommission teilnimmt (Art. 314 Abs. 5 UAbs. 1 AEUV, Art. 314 Abs. 5 UAbs. 2 AEUV). Falls dieser innerhalb von 21 Tagen einen Kompromiss fasst, welcher von einer qualifizierten Mehrheit der Ratsvertreter und der Mehrheit der Parlamentsvertreter akzeptiert wird, sind für die Bewilligung durch Rat und Parlament ein Zeitraum von 14 Tagen vorgesehen (Art. 314 Abs. 6 AEUV):

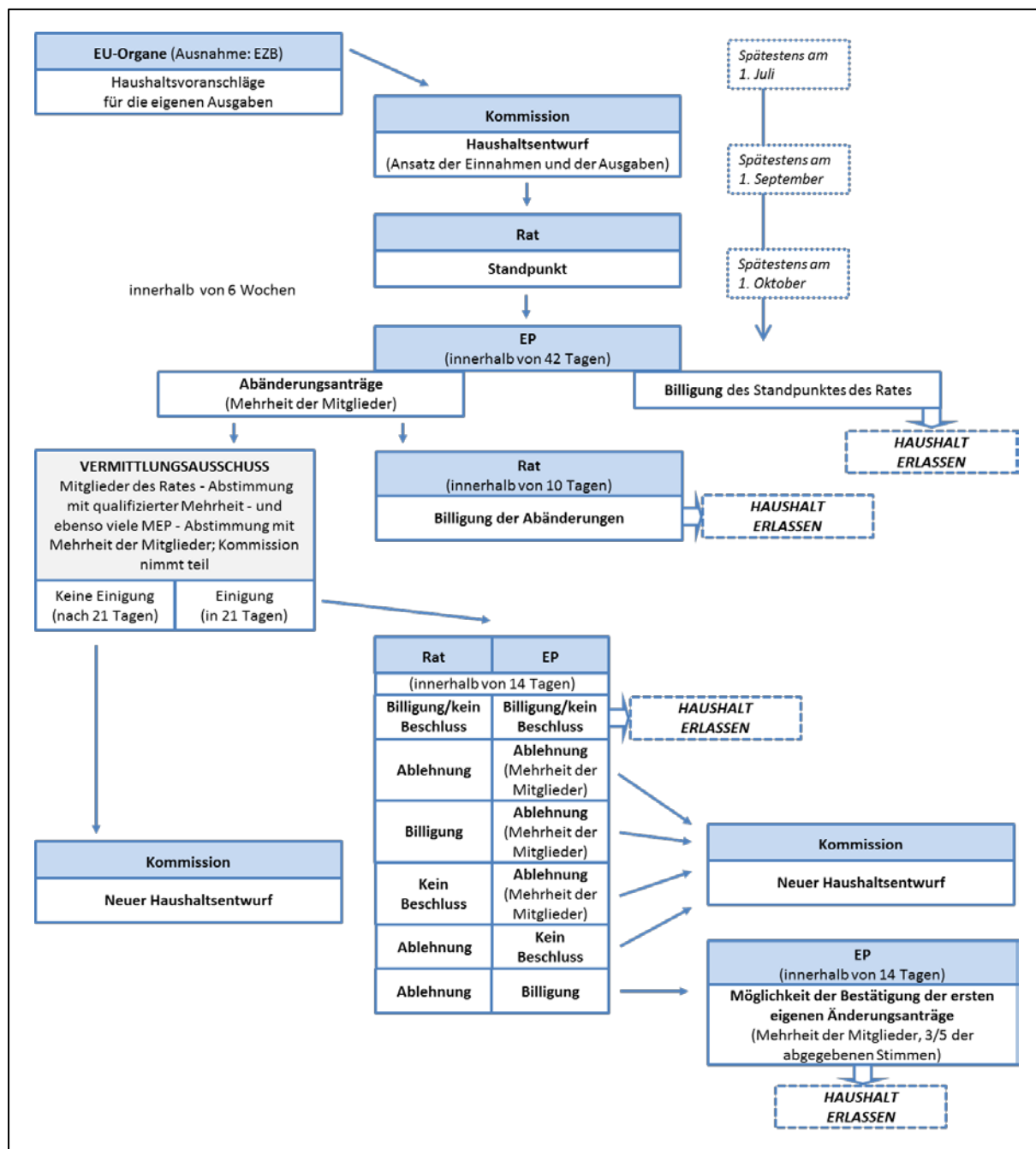
- Der Haushalt gilt in der Form des Ausschussentwurfes als erlassen, wenn Rat und Parlament diesen billigen. Wird durch beide Organe bzw. ein Organ kein Be-

schluss gefasst, während das andere Organ dem Entwurf zustimmt, gilt er ebenfalls als angenommen (Art. 314 Abs. 7a AEUV).

- Stimmt der Rat gegen den Entwurf, während sich das Parlament nicht äußert, ist der Entwurf gescheitert (Art. 314 Abs. 7b AEUV).
- Lehnt das Parlament den Entwurf mit der Mehrheit seiner Mitglieder ab, erarbeitet die Kommission einen neuen Vorschlag (Art. 314 Abs. 7b-c AEUV).
- Bei Zustimmung des Parlaments und Ablehnung durch den Rat kann das Parlament mit der Mehrheit seiner Mitglieder und drei Fünfteln der abgegebenen Stimmen alle oder einzelne seiner am Anfang des Verfahrens eingebrachten Änderungsanträge bestätigen. In Fällen, in welchen das Parlament seine Änderungsanträge nicht bestätigt, werden die entsprechenden Elemente aus dem Vermittlungsausschusskompromiss übernommen (Art. 314 Abs. 7d AEUV).

Erreicht der Vermittlungsausschuss keinen Kompromiss, legt die Kommission einen neuen Haushaltsentwurf vor (Art. 314 Abs. 8 AEUV).

Abbildung 25 Haushaltsverfahren (Art. 314 AEUV)



Quelle: Eigene Darstellung.

Ähnlich wie beim ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (siehe 2.4.3.2 Ordentliches Gesetzgebungsverfahren) dienen sogenannte **Trilogie** aus Vertretern der drei beteiligten Organe dazu, die eigene Position frühzeitig gegenüber den anderen Institutionen zu vermitteln und einen Kompromiss herauszuarbeiten.

Die Ausführung des Haushaltes obliegt der Europäischen Kommission (Art. 17 Abs. 1 S. 4 EUV) (siehe 2.2.5 Die Europäische Kommission).

Weiterführende Informationen

- Seite der Europäischen Kommission mit Informationen zum Haushalt der EU und Zugang zu den jährlichen Haushaltsberichten:
http://ec.europa.eu/budget/index_de.cfm
- Becker, Peter (2015): Haushaltspolitik, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2015, Baden-Baden: Nomos.
- Becker, Peter (2016): Haushalt und Finanzen, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration, Baden-Baden: Nomos, 14. Auflage.

2.4.4 Weitere Entscheidungsprozesse

2.4.4.1 Wirtschaftspolitisches Regieren

Überblick

Die Formen wirtschaftspolitischen Regierens auf EU-Ebene sind geprägt von einer großen Variation hinsichtlich der Entscheidungsmodi, der Instrumente und des Grades der Verbindlichkeit. Die Hauptzweige der Wirtschaftspolitik der EU lassen sich in fünf Säulen zusammenfassen. Diese umfassen die Währungs politik, Fiskalpolitik, Beschäftigungs- und Sozialpolitik, die traditionelle Gemeinschaftspolitik sowie den Haushalt.

Abbildung 26 Fünf Säulen des wirtschaftspolitischen Regierens auf Ebene der EU (Stand: November 2016)



Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf Wessels 2016, S. 188.

Währungsunion

Die Währungspolitik für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, gehört zu den ausschließlichen Kompetenzen der Union (Art. 3 Abs. 1c AEUV). Die Geldpolitik wird von der Europäischen Zentralbank festgelegt und ausgeführt (Art. 127 Abs. 2 AEUV) (siehe 2.2.7 Die Europäische Zentralbank).

Fiskalpolitik

Mit dem Eintritt in die dritte Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion im Jahr 1999 erachteten es die Mitgliedstaaten als notwendig, ihre Finanzpolitik besser abzustimmen. Dies wurde im Rahmen des **Stabilitäts- und Wachstumspaktes** festgelegt, der die fiskalischen Vorgaben der Maastrichter Konvergenzkriterien – also die Regeln bezüglich

des erlaubten öffentlichen Defizits sowie des Schuldenstandes – von 1992 übernahm. Diese sehen vor, dass das Verhältnis zwischen dem öffentlichen Defizit und dem Bruttoinlandsprodukt drei Prozent nicht überschreiten und dass das Verhältnis zwischen dem öffentlichen Schuldenstand und dem Bruttoinlandsprodukt nicht über 60 Prozent liegen darf (Art. 1 Protokoll Nr. 12). Der Rat der EU konnte gegenüber Mitgliedstaaten, die die Konvergenzkriterien nicht einhielten, Sanktionen erheben. Aufgrund der Nutzung von disziplinarischen Sanktionsmechanismen ist hier von einer **harten Koordinierung** die Rede. Zudem umfasst der Stabilitäts- und Wachstumspakt aber auch **weiche Formen der Koordinierung**, etwa durch den vorgesehenen Frühwarnmechanismus, der die Übermittlung von Empfehlungen zu Korrekturmaßnahmen an den betreffenden Mitgliedstaat vorsieht.

Im Rahmen der aktuellen Krisenbewältigungspolitik wurde der Stabilitäts- und Wachstumspakt mit dem sogenannten „**Sixpack**“, einem Paket aus sechs EU-Rechtsakten, das 2011 in Kraft trat, reformiert, indem unter anderem die Sanktionsmechanismen für Mitgliedstaaten, die die festgelegten Kriterien nicht erfüllen, gestärkt wurden.¹³ Darüber hinaus führt der Sixpack Maßnahmen zur Überwachung makroökonomischer Ungleichgewichte ein und geht damit über den Fokus auf die Überwachung der Haushalte der Mitgliedstaaten hinaus. Auch hier sind Sanktionsmechanismen vorgesehen, wenn der betreffende Mitgliedstaat empfohlene Korrekturmaßnahmen nicht (erfolgreich)

¹³ Die sechs Sixpack-Rechtsakte sind auf den EUR-Lex-Seiten abrufbar (zuletzt aufgerufen am 18. Juli 2016):

- Verordnung (EU) Nr. 1173/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euro-Währungsgebiet: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex:32011R1173>.
- Verordnung (EU) Nr. 1174/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über Durchsetzungsmaßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte im Euro-Währungsgebiet: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex:32011R1174>.
- Verordnung (EU) Nr. 1175/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken: <http://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2011/1175/oj>.
- Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex:32011R1176>.
- Verordnung (EU) Nr. 1177/2011 des Rates vom 8. November 2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=uriserv%3A0J.L_2011.306.01.0033.01.DEU.
- Richtlinie 2011/85/EU des Rates vom 8. November 2011 über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex:32011L0085>.

umsetzt. Zwei weitere EU-Verordnungen, welche seit 2013 in Kraft sind und als Paket auch als „**Twopack**“ bezeichnet werden, haben die bestehenden Formen der Überwachung der Haushaltspolitiken ergänzt.¹⁴

Der **Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion** (SKS-Vertrag oder auch Fiskalpakt) ergänzt den Sixpack, insbesondere indem er die Einführung von nationalen Schuldenbremsen in den teilnehmenden Mitgliedstaaten einfordert. Der SKS-Vertrag wurde von der Tschechischen Republik und dem Vereinigten Königreich nicht unterzeichnet.

Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik

Die klassisch wirtschaftspolitischen sowie die beschäftigungs- und sozialpolitischen Kooperationsformen auf EU- Ebene folgen einem **weichen Koordinierungsansatz**. So sah die **Lissabon-Strategie**, die im Jahr 2000 vom Europäischen Rat beschlossen wurde, den Rückgriff auf die „offene Methode der Koordinierung“ (siehe 2.4.4.3 Flexible Formen der Koordinierung) vor, um die Wettbewerbsfähigkeit der Mitgliedstaaten und der Union zu verbessern. Ziel war es, dass die Union der wettbewerbsfähigste und dynamischste wissensbasierte Wirtschaftsraum der Welt werden sollte.

Als Nachfolge der Lissabon-Strategie gilt die **2020-Strategie**. Ihre Umsetzung soll der Steigerung des Wachstums- und Beschäftigungsniveaus dienen. Im Rahmen der Strategie wurden verschiedene Kernziele festgelegt, die insbesondere die Bereiche Bildung, Investitionen und Beschäftigung betreffen. Darauf aufbauend setzen sich die Mitgliedstaaten konkrete nationale Ziele, die sie beabsichtigen umzusetzen. Die 2020-Strategie soll als Dach für alle wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Instrumente, die koordinierenden Charakter haben, sowie weiterer Initiativen fungieren.

Hinzu kommt der **Euro-Plus-Pakt**, der 2011 geschlossen wurde. Die beteiligten Mitgliedstaaten verfolgen damit das Ziel, die Konvergenz ihrer makroökonomischen Struk-

¹⁴ Die zwei Twopack-Rechtsakte sind auf den EUR-Lex-Seiten abrufbar (zuletzt aufgerufen am 18. Juli 2016):

- Verordnung (EG) Nr. 472/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2013 über den Ausbau der wirtschafts- und haushaltspolitischen Überwachung von Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet, die von gravierenden Schwierigkeiten in Bezug auf ihre finanzielle Stabilität betroffen oder bedroht sind: <http://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2013/472/oj>.
- Verordnung (EU) Nr. 473/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2013 über gemeinsame Bestimmungen für die Überwachung und Bewertung der Übersichten über die Haushaltsplanung und für die Gewährleistung der Korrektur übermäßiger Defizite der Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet: <http://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2013/473/oj>.

turen zu erhöhen und so wettbewerbsfähiger zu werden. Auch hier sind keine Sanktionen, sondern lediglich Selbstverpflichtungen vorgesehen.

Im Rahmen der 2020-Strategie wurde auch das **Europäische Semester** für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik geschaffen. Dieses sieht vor, dass im ersten Halbjahr jedes Jahres eine Bewertung und Koordinierung der wirtschaftlichen und wirtschaftspolitischen Gegebenheiten erfolgt. So erstellt die Europäische Kommission Empfehlungen für alle Mitgliedstaaten, die vom Rat und Europäischen Rat gebilligt werden müssen. Im zweiten Halbjahr werden die Mitgliedstaaten angehalten, die Empfehlungen umzusetzen bzw. in ihren Planungen für das Folgejahr zu berücksichtigen.

Das Europäische Semester dient dazu, die verschiedenen verbindlichen Instrumente sowie die Mechanismen koordinierender Natur zu bündeln, damit diese nicht unabhängig voneinander durchgeführt werden. So erfolgen mit dem Europäischen Semester zeitlich abgestimmt die Berichte im Rahmen der 2020-Strategie und des Euro-Plus-Paktes, die Überprüfung der Entwicklungen bezüglich der Vorgaben des Fiskalpaktes und des Stabilitäts- und Wachstumspaktes sowie der Warnmechanismus des Makroökonomischen Ungleichgewichtsverfahrens, sodass die in diesen Zusammenhängen auszusprechenden Empfehlungen koordiniert verabschiedet werden können.

Traditionelle Gemeinschaftspolitik

Auch traditionelle Elemente der ehemaligen Europäischen Gemeinschaft – also Bereiche, die bereits seit langem Teil des EU-Systems sind – zählen zum wirtschaftspolitischen Regieren der EU. Hierzu gehören insbesondere Binnenmarktfragen sowie Angelegenheiten der Gemeinsamen Agrarpolitik. Innerhalb dieser Bereiche (Titel II-IV AEUV) werden Entscheidungen in der Regel mit dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (siehe 2.4.3.2 Ordentliches Gesetzgebungsverfahren) gefällt.

Haushalt

Die Haushaltspolitik ist ebenfalls als Teil der Wirtschaftspolitik zu betrachten. Diese gliedert sich auf EU-Ebene in den **mehrwährigen Finanzrahmen**, in welchem im siebenjährigen Rhythmus die Ausgabenobergrenze der wichtigsten Ausgabenkategorien festgelegt wird, und in den **jährlichen Haushalt**. Es kommen jeweils verschiedene Entscheidungsprozesse zur Anwendung (siehe 2.4.3.4 Haushaltsverfahren).

Weiterführende Informationen

- Baumann, Florian (2016): Binnenmarkt, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration, Baden-Baden: Nomos, 14. Auflage.
- Böttcher, Barbara (2016): Wirtschaftspolitik, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration, Baden-Baden: Nomos, 14. Auflage.
- Döhrn, Roland/Kösters, Wim (2015): Wirtschaftspolitik, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2015, Baden-Baden: Nomos.
- Friedrich, Holger B. (2016): Wettbewerbspolitik, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration, Baden-Baden: Nomos, 14. Auflage.
- Kunstein, Tobias (2016): Wirtschafts- und Währungsunion, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration, Baden-Baden: Nomos, 14. Auflage.
- Kunstein, Tobias (2016): Fiskalvertrag, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration, Baden-Baden: Nomos, 14. Auflage.
- Kunstein, Tobias (2016): Bankenunion, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration, Baden-Baden: Nomos, 14. Auflage.
- Kunstein, Tobias (2016): Europäische Zentralbank, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration, Baden-Baden: Nomos, 14. Auflage.
- Maurer, Andreas (2016): Beschäftigungspolitik, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration, Baden-Baden: Nomos, 14. Auflage.

2.4.4.2 Auswärtiges Handeln

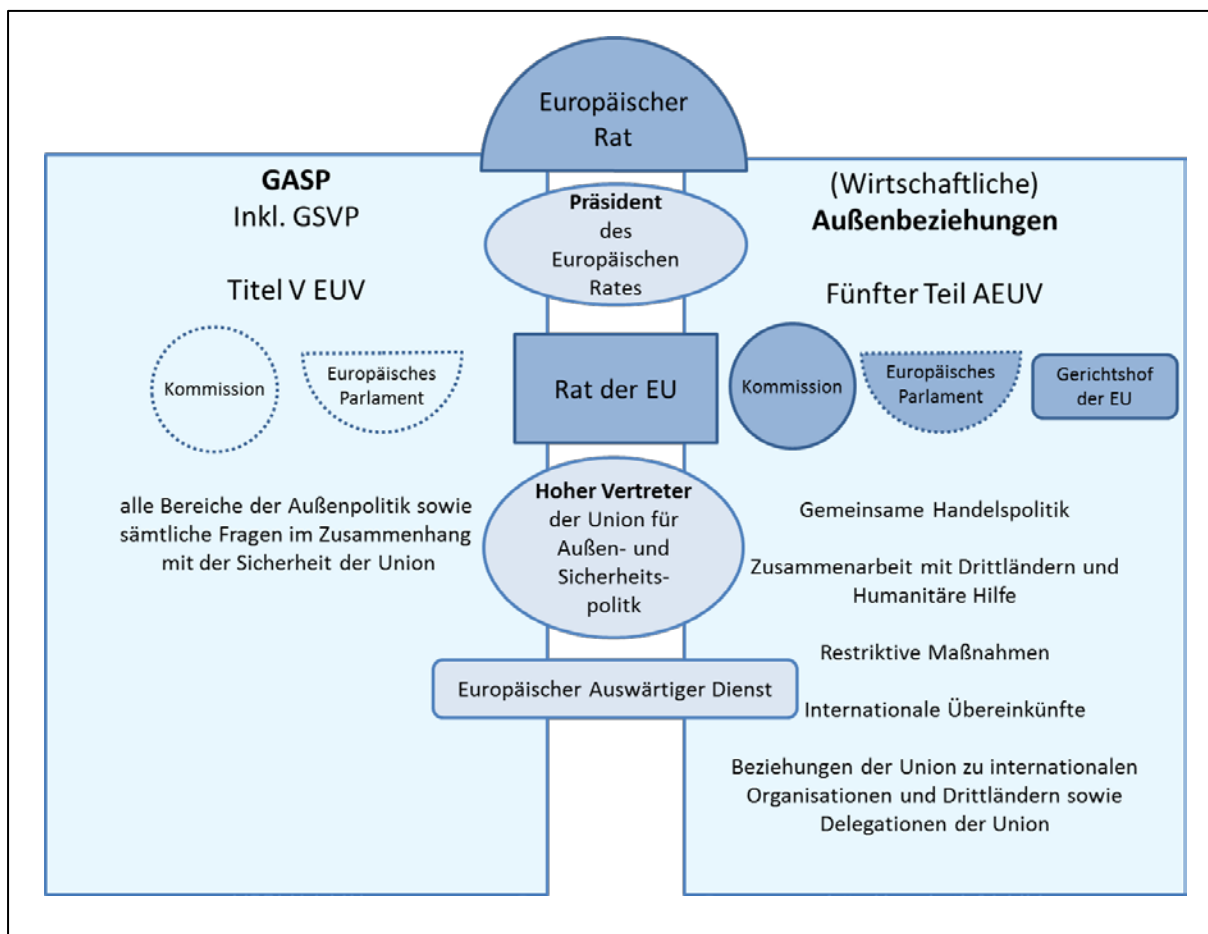
Überblick

Das auswärtige Handeln der Union stellt ein komplexes Konstrukt dar. Es wird geläufig in zwei Säulen unterteilt: die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), die auch die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) umfasst, auf der einen Seite und die anderen Bereiche des auswärtigen Handelns der Union, die an dieser Stelle als „wirtschaftliche Außenbeziehungen“ bezeichnet werden, auf der anderen Seite.

Beide Teile des auswärtigen Handelns sind in unterschiedlichen Artikeln der Unionsverträge geregelt – bis auf die allgemeinen Bestimmungen, die Ziele und Prinzipien definieren (Art. 21-22 EUV) – und sehen verschiedene Entscheidungsverfahren und variierende Beteiligungsformen der EU-Organe vor (siehe Abbildung 27).

Der Europäische Rat legt für das gesamte auswärtige Handeln der EU die strategischen Interessen und Ziele der Union fest (Art. 22 Abs. 1 EUV) und ist damit an der Spitze dieses Politikfeldes angesiedelt.

Abbildung 27 Das Auswärtige Handeln der Union



Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf Jean Monnet Lehrstuhl der Universität zu Köln.

Zudem gilt es zu erwähnen, dass auch interne Politikbereiche der Union eine externe Dimension haben (können). Dies ist insbesondere in den Feldern Energie, Umwelt, Klima und Inneres der Fall.

Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik

Die erste Säule des Auswärtigen Handelns der EU, die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, umfasst alle Bereiche der Außenpolitik sowie alle Fragen, die die Sicherheit der Union betreffen (Art. 24 Abs. 1 UAbs. 1 EUV). Sie ist somit vorrangig für Bedienstete im Diplomatischen Dienst von Interesse.

Sie wird durch den Europäischen Rat und den Rat der EU festgelegt und durchgeführt. Prinzipieller Entscheidungsmodus ist die Einstimmigkeit (Art. 24 Abs. 1 UAbs. 2 S. 2 EUV). Der Gerichtshof der EU besitzt keine Zuständigkeit in diesem Bereich (Art. 24 Abs. 1 UAbs. 2 S. 6 EUV). Das Europäische Parlament wird gar nicht oder lediglich durch Anhörung und Unterrichtung beteiligt (Art. 24 Abs. 1 UAbs. 2 S. 5 EUV,

Art. 36 EUV). Damit bleibt die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik ein weiterhin intergouvernemental ausgerichteter Politikbereich.

Der **Europäische Rat** legt die allgemeinen Leitlinien, die Ziele und die strategischen Interessen der Union in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik fest (Art. 26 Abs. 1 EUV). Auf Basis dieser Vorgaben fungiert der **Rat der EU** als entscheidendes Beschlussorgan in der GASP (Art. 26 Abs. 2 UAbs. 1 EUV). So kann der Rat insbesondere Aktionen, die ein operatives Vorgehen der Union vorsehen (Art. 28 EUV), wie etwa Wahlbeobachtungsmissionen oder Sanktionen, oder Standpunkte der Union, die thematisch oder geographisch spezifiziert sind (Art. 29 EUV), beschließen.

Der **Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik** ist für die Durchführung der Beschlüsse verantwortlich (Art. 27 Abs. 1 EUV) (siehe 2.3.1 Hoher Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik). Er hat – gegebenenfalls mit Unterstützung der Kommission – neben jedem Mitgliedstaat das Initiativrecht im Rat inne (Art. 30 Abs. 1 EUV).

Neben der prinzipiell geltenden **Einstimmigkeitsregel** kann der Rat insbesondere bei der Ernennung von Sonderbeauftragten und bei der Festlegung einer Aktion oder eines Standpunktes, die auf der Grundlage eines Beschlusses des Europäischen Rates erfolgt, mit qualifizierter Mehrheit (siehe 2.2.4 Der Rat der EU) entscheiden (Art. 31 Abs. 2 UAbs. 1 EUV). Der Europäische Rat kann einstimmig die Bereiche der GASP erweitern, in welchen der Rat nicht einstimmig beschließen muss (Art. 31 Abs. 3 EUV). In Fällen, in welchen Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit vorgesehen sind, können die Mitglieder des Rates ein sogenanntes modifiziertes Veto einlegen. Falls wesentliche Gründe der nationalen Politik eines Mitglieds für die Ablehnung des Beschlusses sprechen, kann der Rat die Entscheidung an den Europäischen Rat überweisen, der einstimmig entscheiden muss (Art. 31 Abs. 2 UAbs. 2 EUV).

Bei Beschlüssen in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik ist auch eine sogenannte **konstruktive Enthaltung** möglich. Dabei können sich Mitgliedstaaten in Verbindung mit einer förmlichen Erklärung enthalten. Sie verpflichten sich damit nicht zur Durchführung des Beschlusses, verhindern jedoch nicht, dass er als Unionsbeschluss angenommen wird (Art. 31 Abs. 1 UAbs. 2 EUV).

Auf Beamtenebene ist in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik insbesondere das **Politische und Sicherheitspolitische Komitee** (PSK) (siehe 3.3.3 Deutsche Ver-

waltung in den Ratsstrukturen) zu nennen. Dieses setzt sich aus Beamten der Mitgliedstaaten zusammen, verfolgt für den Rat die internationale Lage und ist für die strategische Leitung und Kontrolle von Krisenbewältigungsoperationen zuständig (Art. 38 EUV). Das PSK wird dabei vom Militärausschuss der Europäischen Union und dem Ausschuss für die zivilen Aspekte der Krisenbewältigung unterstützt (siehe 3.3.3 Deutsche Verwaltung in den Ratsstrukturen).

Die **Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik** ist Teil der GASP. Sie stellt den Rahmen für militärische und zivile Missionen der Union dar, welche der Friedenssicherung, Konfliktverhütung und Stärkung der internationalen Sicherheit dienen sollen (Art. 42 Abs. 1 EUV).

(Wirtschaftliche) Außenbeziehungen

Im Gegensatz zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik bestehen in den anderen Bereichen des auswärtigen Handelns der Union, die in der zweiten Säule des Auswärtigen Handelns als „(wirtschaftliche) Außenbeziehungen“ zusammengefasst werden können, starke Mitwirkungsmöglichkeiten des **Europäischen Parlaments** und der **Europäischen Kommission**. So ist in verschiedenen Bereichen die Nutzung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens (siehe 2.4.3.2 Ordentliches Gesetzgebungsverfahren) vorgesehen, etwa bei der Umsetzung der gemeinsamen Handelspolitik (Art. 207 Abs. 2 AEUV). Die Europäische Kommission führt mit dem Mandat des Rates die Verhandlungen von internationalen Übereinkünften (Art. 218 Abs. 3 AEUV), welche zur Ratifizierung in der Regel auch der Zustimmung des Parlaments bedürfen (Art. 218 Abs. 6a AEUV). Mit dem Vertrag von Lissabon wurden auch die Gebiete der Außenbeziehungen ausgeweitet, in welchen der Rat nicht einstimmig, sondern mit einem Mehrheitsbeschluss entscheiden kann. Das Einstimmigkeitsprinzip bleibt jedoch in verschiedenen Fällen bestehen, zum Beispiel beim Handel mit kulturellen und audiovisuellen Dienstleistungen, wenn eine Beeinträchtigung der kulturellen Vielfalt in der Union durch den Abschluss des zu beschließenden Abkommens eintreten könnte (Art. 207 Abs. 4 UAbs. 3 AEUV).

Es gibt auch Aspekte der Außenbeziehungen, in welchen das Parlament nur marginal involviert ist. So wird es zum Beispiel beim Beschluss von restriktiven Maßnahmen (Art. 215 Abs. 1 AEUV) oder im Laufe der Verhandlungen von internationalen Übereinkünften (Art. 218 Abs. 10 AEUV) lediglich unterrichtet

Weiterführende Informationen

- Algieri, Franco (2016): Assoziierungs- und Kooperationspolitik, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration, Baden-Baden: Nomos, 14. Auflage.
- Blom, Tannelie/Vanhoonacker, Sophie (2015): The European External Action Service (EEAS), the New Kid on the Block, in: Bauer, Michael W./Trondal, Jarle (Hrsg.): The Palgrave Handbook of the European Administrative System, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Böttger, Katrin (2016): Europäische Nachbarschaftspolitik, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration, Baden-Baden: Nomos, 14. Auflage.
- Göler, Daniel/Zech, Lukas (2015): Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2015, Baden-Baden: Nomos.
- Götz, Matthias (2016): Außenhandelsbeziehungen, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration, Baden-Baden: Nomos, 14. Auflage.
- Helwig, Niklas/Tannous, Isabelle (2015): Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2015, Baden-Baden: Nomos.
- Jopp, Mathias/Barbin, Jérónimo L.S. (2016): Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration, Baden-Baden: Nomos, 14. Auflage.
- Regelsberger, Elfriede (2016): Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration, Baden-Baden: Nomos, 14. Auflage.
- Tannous, Isabelle (2016): Entwicklungszusammenarbeit, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration, Baden-Baden: Nomos, 14. Auflage.
- Terhechte, Jörg Philipp (2012): Art. 28-33 EUV, in: Schwarze, Jürgen (Hrsg.): EU-Kommentar, 3. Auflage, Baden-Baden: Nomos.

- Weiß, Wolfgang (2015): Außenwirtschaftsbeziehungen, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2015, Baden-Baden: Nomos.

2.4.4.3 Flexible Formen der Koordinierung

Überblick

Die Offene Methode der Koordinierung (OMK) als eine flexible Form der Koordinierung sieht keinen Erlass von Rechtsakten vor. Vielmehr stehen hier unverbindliche Handlungsempfehlungen und Leitlinien sowie die Bewertung der Umsetzung als zentrale Instrumente im Vordergrund. Das Ziel der OMK ist es, den Mitgliedstaaten einen Rahmen zu bieten, in welchem sie ähnliche Probleme gemeinsam lösen können, jedoch dabei sich zu keinen Verbindlichkeiten verpflichten müssen (Art. 6 AEUV).

Hintergrund

Besonders von Interesse wurde die Offene Methode der Koordinierung mit der Verabschiedung der **Lissabon-Strategie** (siehe 2.4.4.1 Wirtschaftspolitisches Regieren) durch den Europäischen Rat. Dieser sah für die Umsetzung der Strategie die OMK als entscheidendes Prozedere vor (siehe Dokument 13). Der Union stehen hierbei Kompetenzen „für die Durchführung von Maßnahmen zur Unterstützung, Koordinierung oder Ergänzung der Maßnahmen der Mitgliedstaaten“ (Art. 6 AEUV) zu.

Dokument 13 Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Tagung des Europäischen Rates am 21. und 22. März 2000 in Lissabon

Dieses strategische Ziel wird sich durch die Anwendung eines neuen offenen Koordinierungsverfahrens als eines Mittels für die Verbreitung der bewährten Praktiken und die Herstellung einer größeren Konvergenz in bezug auf die wichtigsten Ziele der EU leichter verwirklichen lassen. Diese Verfahrensweise, die den Mitgliedstaaten eine Hilfe bei der schrittweisen Entwicklung ihrer eigenen Politiken sein soll, umfaßt folgendes:

- Festlegung von Leitlinien für die Union mit einem jeweils genauen Zeitplan für die Verwirklichung der von ihnen gesetzten kurz-, mittel- und langfristigen Ziele;
- gegebenenfalls Festlegung quantitativer und qualitativer Indikatoren und Benchmarks im Vergleich zu den Besten der Welt, die auf die in den einzelnen Mitgliedstaaten und Bereichen bestehenden Bedürfnisse zugeschnitten sind, als Mittel für den Vergleich der bewährten Praktiken;
- Umsetzung dieser europäischen Leitlinien in die nationale und regionale Politik durch Vorgabe konkreter Ziele und den Erlass entsprechender Maßnahmen unter Berücksichtigung der nationalen und regionalen Unterschiede;
- regelmäßige Überwachung, Bewertung und gegenseitige Prüfung im Rahmen eines Prozesses, bei dem alle Seiten voneinander lernen.

Mit der Revision der Lissabon-Strategie 2005 wurde auch das Verfahren der OMK angepasst, diese blieb im Kern jedoch bestehen.

Das Prinzip der Offenen Methode der Koordinierung wird auch in den Unionsverträgen genannt (Art. 5 AEUV). Sie wird neben der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik auch in anderen Politikbereichen angewandt, zum Beispiel in der Jugend-, Bildungs- und Migrationspolitik.

Dokument 14 Offene Methode der Koordinierung in den Unionsverträgen

Art. 5 Abs. 1 AEUV

Die Mitgliedstaaten koordinieren ihre Wirtschaftspolitik innerhalb der Union. Zu diesem Zweck erlässt der Rat Maßnahmen; insbesondere beschließt er die Grundzüge dieser Politik.

Für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, gelten besondere Regelungen.

Art. 5 Abs. 2 AEUV

Die Union trifft Maßnahmen zur Koordinierung der Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten, insbesondere durch die Festlegung von Leitlinien für diese Politik.

Art. 5 Abs. 3 AEUV

Die Union kann Initiativen zur Koordinierung der Sozialpolitik der Mitgliedstaaten ergreifen.

Konzept

Basierend auf **gemeinsam festgelegten Zielen und Leitlinien** erstellen die Mitgliedstaaten **nationale Programme**. Es werden qualitative und quantitative Indikatoren festgelegt, um so Fortschritte der Mitgliedstaaten messen und Vergleiche zwischen den Mitgliedstaaten anstellen zu können.

Es bestehen **keine Sanktionsmechanismen**, wenn die vereinbarten Ziele nicht erreicht werden. Die Ergebnisse werden jedoch veröffentlicht. Zum einen wirkt dies als öffentlicher Tadel für die Mitgliedstaaten, die den Empfehlungen nicht gefolgt sind. Zum anderen dient die Offene Methode der Koordinierung dem Austausch von „best practice“-Erfahrungen und Lernprozessen, sodass Regierungen vom Erfolg von Vorgehensweisen anderer Mitgliedstaaten profitieren können.

Weiterführende Informationen

- Becker, Peter (2016): Sozialpolitik, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration, Baden-Baden: Nomos, 14. Auflage.

- Becker, Peter (2016): Bildungspolitik, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration, Baden-Baden: Nomos, 14. Auflage.
- Maurer, Andreas (2016): Beschäftigungspolitik, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration, Baden-Baden: Nomos, 14. Auflage.

2.4.4.4 Verfahren der verstärkten Zusammenarbeit

Überblick

Eine Form **differenzierter Integration**, die an Bedeutung zunimmt, ist das „Verfahren der verstärkten Zusammenarbeit“ (Art. 20 EUV). Es ermöglicht den Mitgliedstaaten, innerhalb des bestehenden vertraglichen und institutionellen Rahmens enger miteinander zu kooperieren, wenn sie feststellen, dass die Umsetzung einer entsprechenden Zusammenarbeit mit der Gesamtheit der Union innerhalb eines vertretbaren Zeitraumes nicht möglich erscheint (Art. 20 Abs. 2 EUV). Konkret erlaubt dieses Verfahren Mitgliedstaaten, die für einen bestimmten Bereich in Form eines Rechtsaktes eine gemeinsame Regelung anstreben, diese zu beschließen, ohne dass sich die anderen Mitgliedstaaten daran beteiligen müssen.

Verfahren und Voraussetzungen

Die Mitgliedstaaten, die eine verstärkte Zusammenarbeit anstreben, richten ihren Antrag an die Europäische Kommission. Legt die Kommission dem Rat eine entsprechende Vorlage vor, erteilt dieser nach Zustimmung des Europäischen Parlaments mit qualifizierter Mehrheit die Bewilligung zur verstärkten Zusammenarbeit (Art. 329 Abs. 1 EUV). Das Verfahren der verstärkten Zusammenarbeit kann nicht in Bereichen angewandt werden, in welchen die Union die ausschließliche Kompetenz (siehe 2.1.3 Kompetenzverteilung zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten) hat (Art. 20 Abs. 1 UAbs. 1 EUV).

Während sich bei der Einführung des Verfahrens mit dem Vertrag von Amsterdam noch eine Mehrheit der Mitgliedstaaten an der engeren Kooperation beteiligen musste, ist mit dem Lissabonner Vertrag die Hürde auf neun gesenkt worden (Art. 20 Abs. 2 EUV). Weitere Mitgliedstaaten können sich jeder Zeit anschließen (Art. 328 Abs. 1 UAbs. 1 AEUV). Bei Beschlussfassungen im Rahmen der verstärkten Zusammenarbeit im Rat sind zwar alle Ratsmitglieder anwesend, jedoch dürfen nur die an der verstärkten Zusammenarbeit beteiligten Mitgliedstaaten an der Abstimmung teilnehmen (Art. 20 Abs. 3 EUV).

Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik

Für eine verstärkte Zusammenarbeit in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik gelten gesonderte Vorgaben. Insbesondere entscheidet hier der Rat einstimmig. Das

Europäische Parlament verfügt über kein Zustimmungsrecht (Art. 329 Abs. 2 AEUV, Art. 331 Abs. 2 AEUV).

Darüber hinaus ist mit der ständigen strukturierten Zusammenarbeit in der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik eine weitere, ähnliche Möglichkeit der differenzierten Integration vorhanden (Art. 42 Abs. 6 EUV).

Praxis

Das Verfahren blieb lange Zeit ungenutzt, was unter anderem an den hohen Hürden lag, die im Lissabonner Vertrag schließlich gesenkt wurden. Inzwischen fand es zwei Mal Anwendung: bei der Einführung eines Scheidungsrechts für grenzüberschreitende Ehen und eines EU-Patents. Zudem ist im Rahmen der verstärkten Zusammenarbeit eine Transaktionssteuer geplant, die jedoch noch nicht verabschiedet wurde (Stand: August 2016). Allen drei Fällen ging voraus, dass im Rat der EU kein notwendiger einstimmiger Beschluss erreicht werden konnte, weswegen die an der Kooperation interessierten Mitgliedstaaten einen entsprechenden Antrag auf verstärkte Zusammenarbeit bei der Europäischen Kommission einreichten.

Weiterführende Informationen

- Hatje, Armin (2012): Art. 20 EUV, in: Schwarze, Jürgen (Hrsg.): EU-Kommentar, 3. Auflage, Baden-Baden: Nomos.
- Tekin, Funda (2016): Differenzierte Integration, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration, Baden-Baden: Nomos, 14. Auflage.

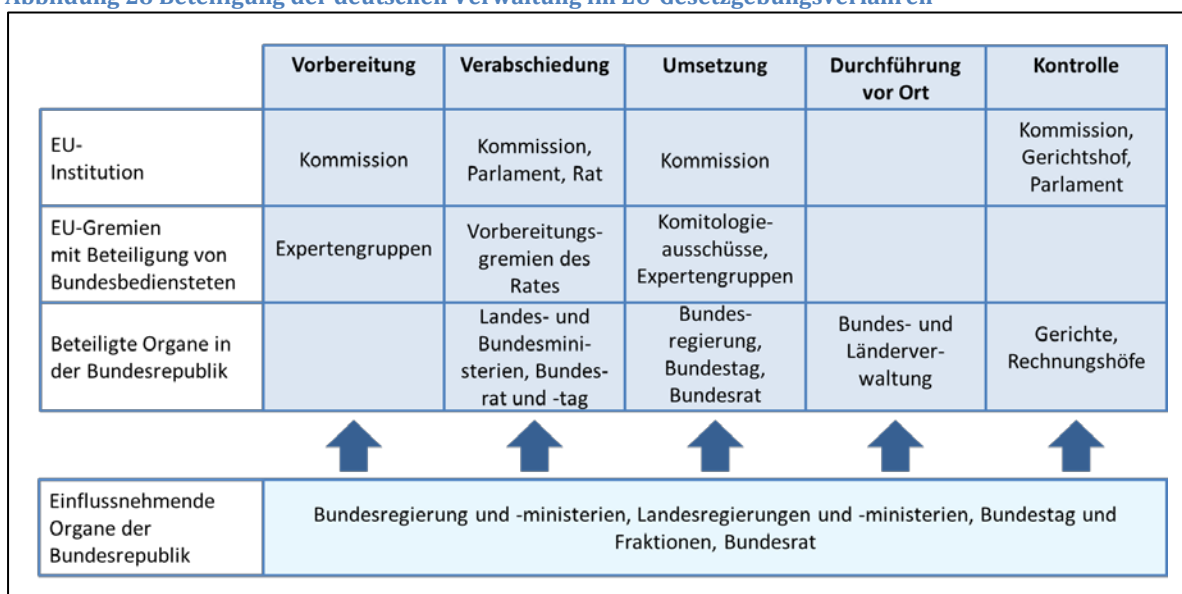
3 BERLIN, BRÜSSEL UND ZURÜCK

3.1 Deutsche Verwaltung in EU-Entscheidungsverfahren

Deutsche Bundesbedienstete sind in allen Phasen des EU-Legislativverfahrens involviert: von der Vorbereitung von Entscheidungen über Verabschiedung und Umsetzung bis zur Kontrolle der Umsetzung. Dies geschieht über die Präsenz und Mitwirkung in den Expertengruppen und Komitologieausschüssen der Europäischen Kommission und den Vorbereitungsgremien des Rates der EU sowie in den Bundesministerien in Berlin und Bonn.

Deutsche Bedienstete können also einerseits in allen Phasen des EU-Entscheidungsprozesses Einfluss nehmen, müssen jedoch auch andererseits in allen Phasen aufmerksam die Prozesse verfolgen und gegebenenfalls auf neue Entwicklungen reagieren.

Abbildung 28 Beteiligung der deutschen Verwaltung im EU-Gesetzgebungsverfahren¹⁵



Quelle: Eigene Darstellung, in Anlehnung an Thomas und Wessels 2005.

¹⁵ Die Abbildung demonstriert beispielhaft den Entscheidungsverlauf bei einer europäischen Richtlinie. Bei einer Verordnung würden sich Umsetzung und Durchführung anders gestalten.

3.2 Vorbereitung von Entscheidungen: Deutsche Verwaltung und die Europäische Kommission

3.2.1 *Initiativmonopol der Europäischen Kommission*

Bei Gesetzgebungsverfahren hat die Kommission das Initiativmonopol inne (Art. 17 Abs. 2 EUV). Rat und Europäisches Parlament können also Legislativakte nur auf Basis eines Kommissionsvorschlages verabschieden. Es ist besonders wichtig, dass Bundesbedienstete stetig und intensiv verfolgen, inwieweit die Europäische Kommission denkt, neue Rechtsetzungsverfahren einzuleiten. Kenntnis darüber ist unabdinglich, um durch Kontakte zu entsprechenden Vertretern der Europäischen Kommission möglichst frühzeitig Einfluss auf den Rechtsaktentwurf nehmen zu können.

Je nach Art des Kommissionsentwurfes entsteht die Initiative dazu auf politischer Ebene oder auf Beamtenebene. Letzteres ist zum Beispiel in der Regel der Fall, wenn es sich um technische oder detaillierte Überarbeitungen von bestehenden Rechtsakten handelt.

Bei der Ausarbeitung des Gesetzentwurfes in der Kommission findet eine intensive Koordination zwischen den betroffenen Dienststellen, die sogenannte „inter-service consultation“, statt. Diese ist vergleichbar mit der Koordination zwischen den Bundesressorts. Erst nach Zustimmung aller involvierten Stellen wird der Entwurf an die höhere Ebene weitergeleitet.

Der Befund in der Praxis dokumentiert eine aktive und umfassende Wahrnehmung der Vertragsrechte seitens der Kommission. Das Aktivitätenprofil der Kommission (siehe Tabelle 7) lässt eine regelmäßige wöchentliche Arbeitsleistung und einen beachtlichen Output an Initiativen und Beschlüssen erkennen. Vor dem eigentlichen Legislativentwurf veröffentlicht die Europäische Kommission oftmals sogenannte Grün- und Weißbücher. **Grünbücher** sind von der Kommission veröffentlichte Mitteilungen, die zur Diskussion über einen bestimmten Politikbereich dienen. **Weißbücher** gehen einen Schritt weiter und enthalten Vorschläge für ein Tätigwerden der Union in einem bestimmten Bereich.

Tabelle 7 Aktivitätenprofil der Europäischen Kommission während der sechsten und siebten Legislaturperiode

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Zusammenkünfte der Kommission	45	43	42	44	43	43	41	43	44	42	38
Vorschläge für Rechtsakte	526	411	468	454	420	384	420	484	371	421	329
Empfehlungen	5	6	4	11	14	9	4	3	43	53	42
(Memoranden,) Mitteilungen und Berichte	260	288	327	361	334	295	322	342	290	319	276
Grünbücher	6	14	12	11	8	5	10	12	4	6	3
Weißbücher	2	2	2	3	1	1	2	1	1	0	1

Quelle: Jean Monnet Lehrstuhl der Universität zu Köln, basierend auf der Website der Europäischen Kommission, zuletzt aufgerufen am 20. Dezember 2015.

3.2.2 Expertengruppen der Europäischen Kommission

Die konkreten Rechtsakte werden in der Regel in Expertengruppen und beratenden Ausschüssen der Europäischen Kommission vorbereitet. Die Zusammensetzung dieser Gremien ist unterschiedlich. In der Regel bestehen sie aus **Vertretern der Mitgliedstaaten**, wo je nach geplantem Entwurf Beamte aus der Arbeits- oder aus höheren, politischen Ebenen eingeladen werden. Auch die Beratung durch **unabhängige Sachverständige**, wie etwa Wissenschaftler, auf welche vorrangig bei detaillierten naturwissenschaftlichen Fragestellungen zurückgegriffen wird, sowie **private Interessensträger**, wie Vertreter der Wirtschaft und Verbraucherorganisationen, ist häufig zu beobachten.

Mit der Einrichtung solcher Gremien verfolgt die Europäische Kommission ein zweifaches Ziel. Zum einen profitiert sie von der **Expertise** der Mitglieder der Expertengruppen – in fachlicher oder praktischer Hinsicht. Zum anderen dient sie auch der **frühzeitigen Konsensbildung**, indem nationale Beamte bereits an der Ausarbeitung der Kommissionsvorlage beteiligt werden.

Im Jahr 2015 hat die Kommission mehr als 750 Expertengruppen (siehe Tabelle 8) eingesetzt. Die Zahl und die Verteilung auf die verschiedenen Politikbereiche dokumentiert die umfassende Vorarbeit, die durch diese Gruppen erbracht wird.

Tabelle 8 Expertengruppen der Europäischen Kommission (Stand: Januar 2016)

Generaldirektion	Anzahl der Experten- gruppen
Beschäftigung, Soziales und Integration (EMPL)	27
Bildung und Kultur (EAC)	40
Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMU (GROW)	84
Datenverarbeitung (DIGIT)	-
Dienst für außenpolitische Instrumente (FPIS)	1
Dolmetschen (SCIC)	-
Energie (ENER)	19
Eurostat (ESTAT)	86
Finanzstabilität, Finanzdienstleistungen und Kapitalmarktunion (FISMA)	13
Forschung und Innovation (RTD)	36
Gemeinsame Forschungsstelle (JRC)	2
Generalsekretariat (SG)	5
Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (SANTE)	61
Handel (TRADE)	7
Haushalt (BUDG)	3
Wirtschaft und Finanzen (ECFIN)	12
Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF)	2
Humanitäre Hilfe und Katastrophenschutz (ECHO)	6
Humanressourcen und Sicherheit (HR)	5
Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung (DEVCO)	14
Justiz und Verbraucher (JUST)	37
Klimapolitik (CLIMA)	5
Kommunikation (COMM)	6
Kommunikationsnetze, Inhalte und Technologien (CNECT)	25
Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (AGRI)	27
Maritime Angelegenheiten und Fischerei (MARE)	10
Migration und Inneres (HOME)	34
Mobilität und Verkehr (MOVE)	45
Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen (NEAR)	1
Regionalpolitik und Stadtentwicklung (REGIO)	9
Steuern und Zollunion (TAXUD)	69
Umwelt (ENV)	58
Wettbewerb (COMP)	25
Europäisches Amt für Personalauswahl (EPSO)	1
Europäisches Zentrum für Politische Strategie (EPSC)	1

Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf Jean Monnet Lehrstuhl der Universität zu Köln und Expertengruppenregister der Europäischen Kommission, zuletzt aufgerufen am 6. Januar 2016.

Inwieweit die Einberufung einer Expertengruppe notwendig erscheint, wird in der zuständigen Generaldirektion, Direktion oder Referat (siehe 2.2.5 Die Europäische Kommission) geprüft und entschieden. Dabei wird auch festgelegt, welche Art von Expertise benötigt wird und damit wie sich die Gruppen zusammensetzen soll. Die Einsetzung der Gruppe kann durch einen formellen Beschluss der Kommission oder informell durch

eine Entscheidung einer Kommissionsdienststelle erfolgen. Ersteres Verfahren ist unüblich und wird nur bei wichtigen oder sensiblen Themen angewandt.

Richtet sich die **Ausschreibung der Kommission** zur Mitarbeit in einer Expertengruppe nur an Vertreter der Mitgliedstaaten, ist diese nicht öffentlich, sondern wird über die Ständigen Vertretungen an die Regierungen versandt. Interessierte Bundes- bzw. je nach Themenbereich auch Landesbedienstete können sich bewerben. Zwar tendieren einzelne Bundesministerien dazu, möglichst selten Mitarbeiter als nationale Experten in die Kommission zu entsenden, da sie weiterhin für die Entlohnung aufkommen müssen; die damit verbundenen Vorteile sollten jedoch nicht unterschätzt werden. Es ist regelmäßig festzustellen, dass die EU- und nationalen Beamten, die in den Expertengruppen mitgewirkt haben, auch in den späteren Phasen des Rechtsetzungsprozesses in den Arbeitsgruppen des Rates und den Komitologieausschüssen beteiligt sind. Durch ihre Mitarbeit in einer Expertengruppe können deutsche Bedienstete von Beginn an am Rechtsakt mitwirken und damit die deutschen Bedenken geltend machen und die deutschen Erfahrungen einbringen. Etwa bei spezifischen Fragen der Umsetzung von EU-Regulierungsmaßnahmen ist die Kommission auf die Erfahrung und Expertise der nationalen Administrationen angewiesen.

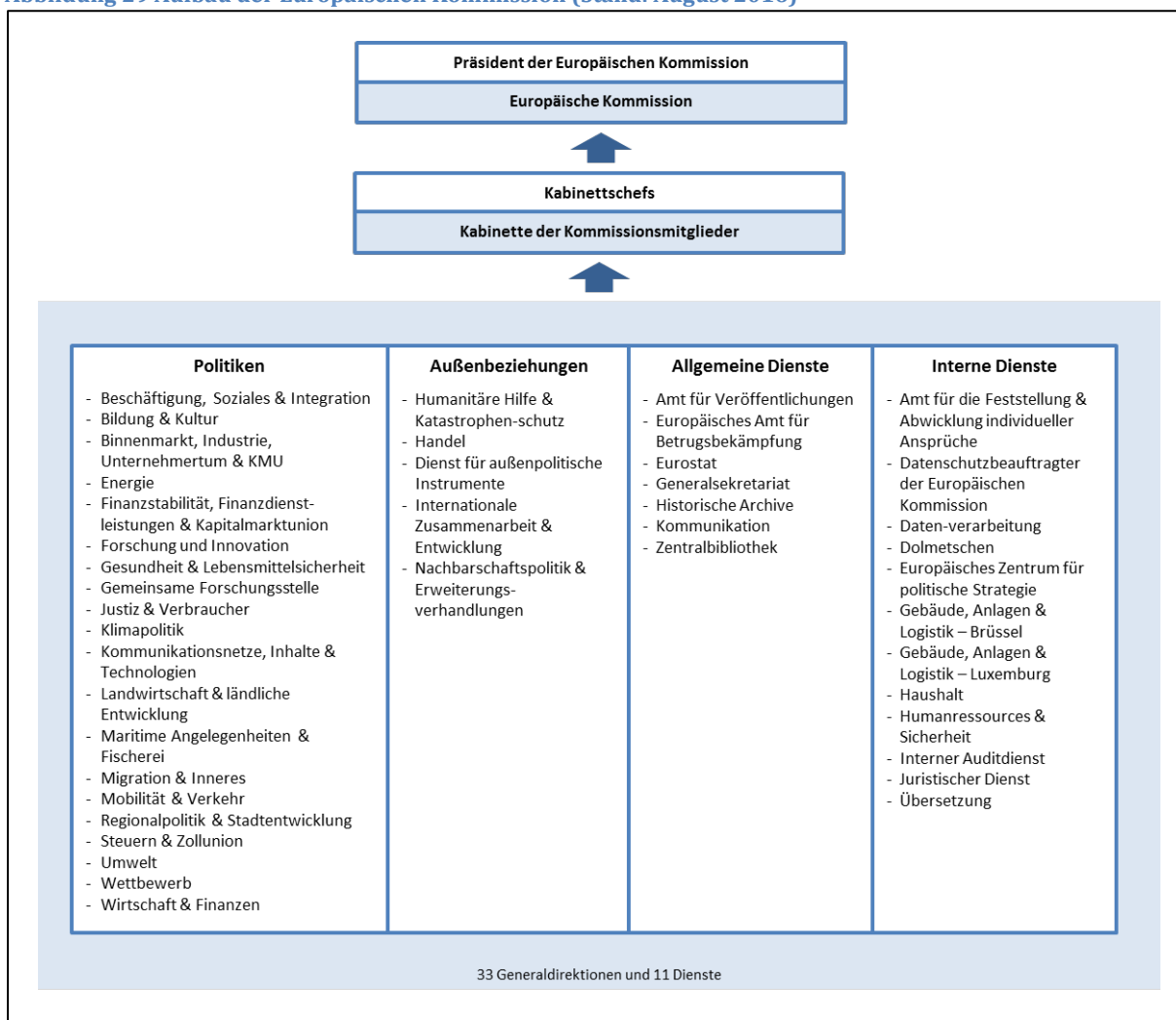
Aus dem Input, den die Kommission von den Experten erhält, entwirft die zuständige Dienststelle die Rechtsaktvorlage. Darüber hinaus bietet die Mitwirkung deutscher Teilnehmer in Expertengruppen eine simple Möglichkeit, frühzeitig an Informationen über Details des bevorstehenden Kommissionsvorschlages zu gelangen. Diese Form der **Informationsbeschaffung** wird von den Bundesministerien jedoch nach vorliegenden Informationen bislang nicht systematisch und intensiv genutzt.

3.2.3 Weitere Kontakte zur Europäischen Kommission

Neben der Entsendung von Vertretern der deutschen Verwaltung als Experten bestehen weitere umfassende Kontakte in die verschiedenen Ebenen der Europäischen Kommission. Deutsche Bedienstete haben sich **umfassende Netzwerke** mit Beamten der Europäischen Kommission aufgebaut. Dies gilt sowohl für die Mitarbeiter der Ständigen Vertretung als auch für die Mitarbeiter aller Ebenen in den Bundesministerien. Intensive Kontakte bestehen zwischen den jeweiligen Pendants, also Bediensteten, die sich in der deutschen Administration und der Kommission mit denselben Themenbereichen beschäftigen.

Besonders ausgeprägt sind die Kontakte auf der Arbeitsebene zu den Mitarbeitern der **33 Generaldirektionen** der Kommission (siehe Abbildung 29). Bei Themen, bei welchen besondere Interessen betroffen sind, werden auch Kontakte auf höheren Ebenen genutzt, etwa zu **Generaldirektoren**, den Leitern der Generaldirektionen, bis hin zu den **Kabinetten** der Kommissionsmitglieder. Die Kabinette sind Gruppen von politischen Vertrauten der 28 Kommissionsmitglieder. Die Kabinettschefs bestimmen, ob Dossiers von den Kommissionsmitgliedern auf höchster Ebene diskutiert werden müssen – sogenannte „B-Punkte“ – oder ob bereits ein Konsens besteht – sogenannte „A-Punkte“.

Abbildung 29 Aufbau der Europäischen Kommission (Stand: August 2016)



Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf Jean Monnet Lehrstuhl der Universität zu Köln und Website der Europäischen Kommission, zuletzt aufgerufen am 20. August 2016.

Die Netzwerke der Bundesbediensteten werden zum einen im Rahmen der **Frühwarnung** (siehe 4.2.1 Frühwarnung und Informationsbeschaffung) zur Informationsbeschaffung genutzt, um möglichst frühzeitig auf Vorschläge der Kommission reagieren zu können. Zum anderen dienen sie dazu, die **deutsche Position** gegenüber der Kommission zu verdeutlichen und für diese zu werben. Diese Kontakte sind keineswegs als einseitiger Vorteil für die Bundesregierung zu verstehen. Die Kommission profitiert vom Input durch die Mitgliedstaaten, da diese ihrer Vorlage zustimmen und sie letztendlich umsetzen müssen. Die Tatsache, dass Kommissionsbedienstete vermehrt Deutsch lernen, unterstreicht den Austauschbedarf der Kommission.

3.2.4 Weiterführende Informationen

- Seite der Europäischen Kommission mit Zugang zum Register der Expertengruppen:

<http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=search.search&searchType=advanced&Lang=DE>

- Beschluss der Europäischen Kommission zum Einsatz von Expertengruppen:
http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/PDF/SEC_2010_EN.pdf
- Aktuelle Ausschreibungen der Europäischen Kommission zur Mitarbeit in Expertengruppen:
http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=news.calls_for_app
- Europa.eu mit Informationen zu den Kabinettsmitgliedern der Mitglieder der Europäischen Kommission:
<http://europa.eu/whoiswho/public/index.cfm?fuseaction=idea.hierarchy&nodeid=275348>
- Best, Edward (2014): EU-Law-Making in Principle and Practice, London: Routledge.
- Cini, Michelle (2015): The European Commission – Politics and Administration, in: Bauer, Michael W./Trondal, Jarle (Hrsg.): The Palgrave Handbook of the European Administrative System, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Gornitzka, Ase/Sverdrup, Ulf (2015): The Expert-Executive Nexus in the European Administrative System: Expert Groups and the European Commission, in: Bauer, Michael W./Trondal, Jarle (Hrsg.): The Palgrave Handbook of the European Administrative System, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

3.3 Verabschiedung von Rechtsakten

3.3.1 Deutsche Verwaltung und Interessensgruppen

Neben den staatlichen Stellen haben auch private Interessensgruppen, wie Non-Profit-Organisationen und Wirtschaftsverbände, die Bedeutung Brüssels als Ort politischer Entscheidungsfindung längst erkannt und dementsprechend dort eine Vielzahl von Interessensvertretern stationiert.

Die Europäische Kommission und das Europäische Parlament haben ein sogenanntes **Transparenz-Register** eingerichtet, welches zur Transparenz der Entscheidungsprozesse auf EU-Ebene beitragen soll. Das Konzept sieht vor, dass sich Interessensvertreter, die in Brüssel aktiv sind, selbstständig in die Datenbank eintragen. Anreize zur Registrierung bestehen unter anderem dadurch, dass sich Kommissionsmitglieder, die Mitglieder ihrer Kabinette und Generaldirektoren der Kommission nur mit Vertretern von registrierten Organisationen treffen. Im Januar 2016 waren über 9.000 Organisationen registriert. Etwa die Hälfte waren Vertreter von Unternehmen, Wirtschaftsverbänden und Gewerkschaften.

Da Interessensgruppen auch für die deutsche Verwaltung von Interesse sein können, stellt das Transparenz-Register eine übersichtliche Informationsquelle für deutsche Bedienstete dar. Interessensgruppen weisen auf der einen Seite eine umfassende und detaillierte **Expertise** auf ihren jeweiligen Themengebieten auf. Sie sind stets gut informiert und pflegen wie die deutsche Administration gute Kontakte zu den EU-Institutionen, so auch insbesondere zur Europäischen Kommission. Damit können sich auch Interessensgruppen als wertvolle Informationsquellen herausstellen. Auf der anderen Seite muss sich die deutsche Verwaltung stets über das Wissen der Interessensgruppen und ihre Möglichkeiten, dieses strategisch einsetzen zu können, bewusst sein, da auch sie im Laufe des Willensbildungsprozesses Adressat von Lobbyismus sein kann. Entsprechende Kontakte gilt es also mit Vorsicht zu nutzen.

Weiterführende Informationen

- Hüttemann, Bern (2015): Lobbyismus und partizipative Demokratie, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2015, Baden-Baden: Nomos.

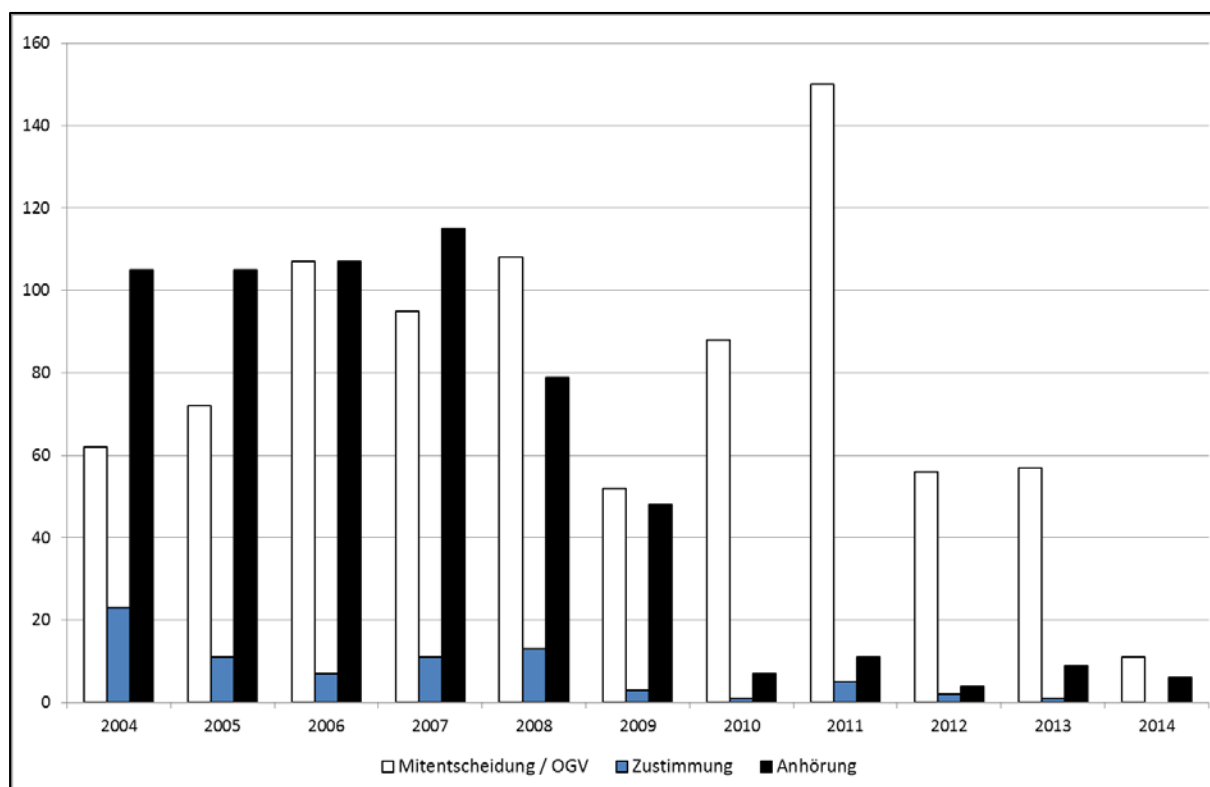
- Transparenz-Register mit Informationen zu dem Register und einer Datenbank mit allen registrierten juristischen und natürlichen Personen:
<http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do?redir=false&locale=de>

3.3.2 Deutsche Verwaltung und Europäisches Parlament

3.3.2.1 Ziele und Wege der deutschen Administration

Das Europäische Parlament konnte mit jeder Vertragsänderung seine Befugnisse und Mitwirkungsrechte stetig ausbauen (siehe Abbildung 23). Auch in der Praxis kommen seine ausgebauten Kompetenzen zur Geltung. Ein Großteil der Rechtsetzungsverfahren, an welchen das Parlament beteiligt ist, werden im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren entschieden, bei welchem das Parlament als Co-Gesetzgeber auf Augenhöhe mit dem Rat auftritt (siehe 2.4.3.2 Ordentliches Gesetzgebungsverfahren und Abbildung 30). Damit ist das Parlament zu einem **entscheidenden Ansprechpartner** für die deutsche Administration geworden.

Abbildung 30 Anwendung der Entscheidungsverfahren mit Beteiligung des Europäischen Parlaments



Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf Jean Monnet Lehrstuhl der Universität zu Köln und auf den Website Eur-Lex und Oeil, zuletzt aufgerufen am 20. Dezember 2015.

Ziel ist es, die parlamentarische Entscheidungsfindung zu beeinflussen, indem man den Parlamentariern Argumente im Sinne der deutschen Position weiterleitet und insbesondere deutsche Abgeordnete für deutsche Bedenken sensibilisiert. Insgesamt ist dabei festzustellen, dass die Einflussnahme gegenüber dem Parlament politischer ist als die oftmals technische Argumentation gegenüber der Kommission.

Als Reaktion auf die stetig gewachsene Themenbreite, mit der sich das Parlament befasst, wurden die Mechanismen der Einflussnahme vom Auswärtigen Amt hin zu den Bundesministerien dezentralisiert. Sowohl die Ständige Vertretung in Brüssel als auch die Bundesministerien und das Bundeskanzleramt haben **Referate** eingerichtet, die **für die Kontakte zum Europäischen Parlament** zuständig sind bzw. diese zumindest koordinieren. Inwiefern die konkrete, themenspezifische Kontaktaufnahme der Abgeordneten durch die Fachreferenten oder die Koordinierungsreferate der Ministerien erfolgt, ist je nach Bundesministerium unterschiedlich. Während in einzelnen Bundesministerien die Koordinierungsreferate zu jedem oder zumindest zu den wichtigen Kommissionsentwürfen ein **deutsches Positionspaper** an die deutschen Abgeordneten versenden, in welchem der Sachverhalt und die deutschen Interessen dargestellt werden, nutzen andere Bundesministerien ausschließlich **informelle Wege der Einflussnahme**, etwa durch Telefonate oder persönliche Treffen. Bei Dossiers, die besonders wichtig oder zwischen Rat und Parlament sehr strittig sind, werden auch Treffen zwischen Bundesministern und Abgeordneten organisiert.

In der **Ständigen Vertretung** erfolgt der Kontakt zum Parlament prinzipiell über die Fachreferate. Hierbei ist es wichtig, dass diese sich stets mit ihren Kollegen in den Bundesministerien abstimmen, um Widersprüche zu vermeiden (siehe 4.2.2.5 Ständige Vertretung der Bundesrepublik).

Insgesamt sind für eine erfolgreiche Einflussnahme die persönlichen Netzwerke und Kontakte der Bundesbediensteten von großer Bedeutung. Diese müssen zudem ein Gefühl dafür zu entwickeln, bei welchen Abgeordneten ihre Anliegen prinzipiell Gehör finden.

3.3.2.2 Entscheidungsträger und -ebenen im Europäischen Parlament

Um gezielt die relevanten Entscheidungsträger innerhalb des Parlaments anzusprechen, ist die Kenntnis über dessen Binnenstruktur unabdinglich (siehe Abbildung 31).

Auf der obersten Ebene sind der **Präsident** des Europäischen Parlaments, das Präsidium und die Konferenz der Präsidenten angesiedelt. Während das **Präsidium**, dem der Präsident, seine Vizepräsidenten und die sogenannten Quästoren angehören, insbesondere für die administrative Leitung des Parlaments verantwortlich ist, lenkt die **Konferenz der Präsidenten** das Parlament in inhaltlicher Hinsicht. Sie umfasst die Frakti-

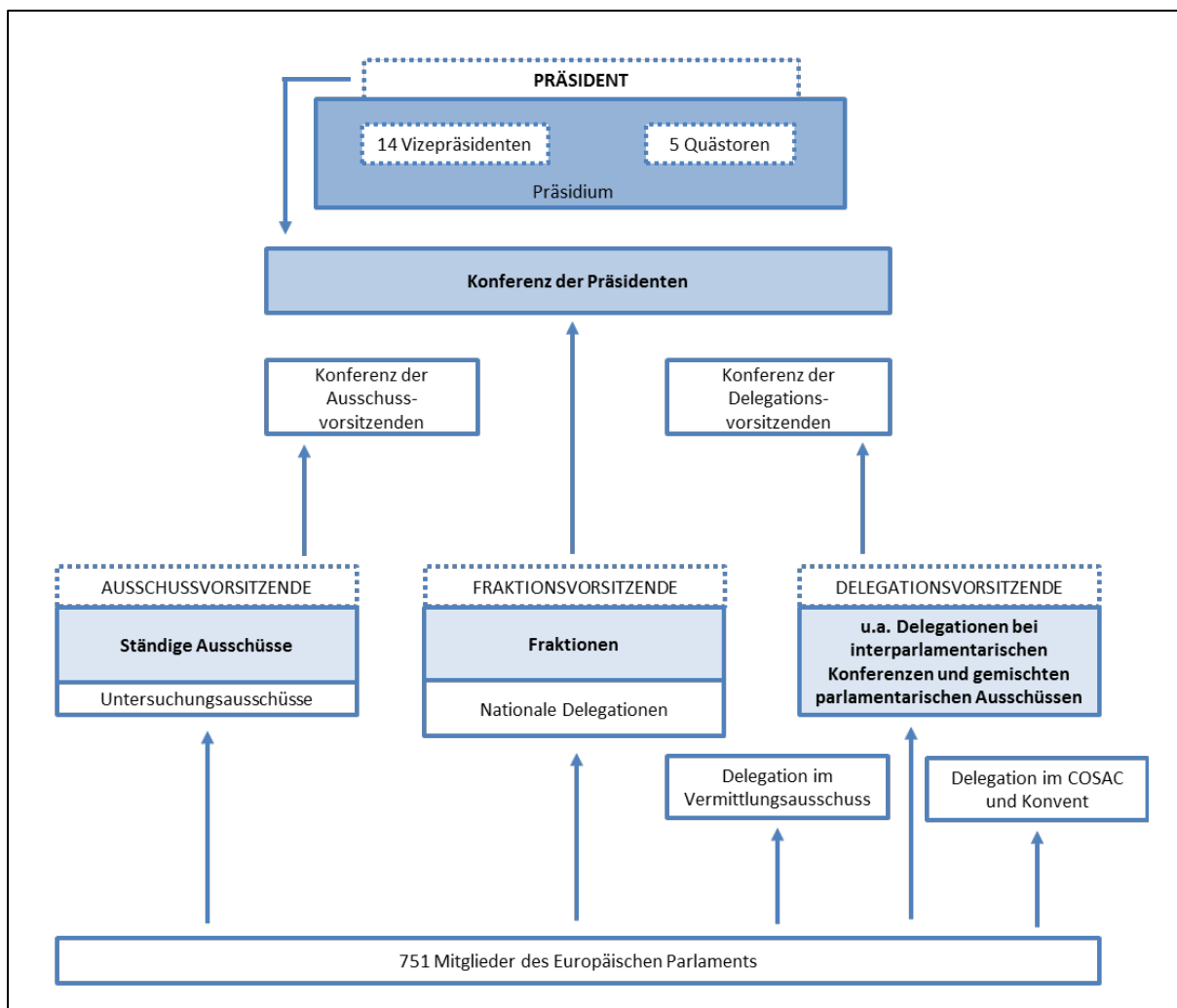
onsvorsitzenden und den Präsidenten des Parlaments und ist für die Tagesordnung des Parlaments und die Zuweisung der Dossiers an die Fachausschüsse zuständig.

Das Plenum des Europäischen Parlamentes ist in parteipolitische **Fraktionen** unterteilt – nicht nach den Nationalitäten der Abgeordneten. In den Fraktionen arbeiten etwa die deutschen Sozialdemokraten mit den französischen und spanischen Sozialisten eng zusammen und stimmen sich vor den Abstimmungen im Plenum ab.

Die inhaltliche Arbeit, also die Bearbeitung von Rechtsakten und Vorbereitung der Beschlüsse für das Plenum, erfolgt in den **Fachausschüssen** und den **Delegationen**, die im Bundestag den Ausschüssen und den Parlamentariergruppen entsprechen. Das Europäische Parlament unterhält mit seinen 41 (Stand: August 2016) Delegationen Beziehungen zu Parlamentariern von Drittstaaten sowohl in bilateralen als auch in multilateralen Foren, wie etwa in der Parlamentarischen Versammlung Europa-Lateinamerika. Hier befassen sich die Abgeordneten im Gegensatz zu den Ausschüssen nicht mit bestimmten Politikfeldern, sondern mit länderspezifischen Belangen.

Zudem gibt es Delegationen des Europäischen Parlaments für EU-interne Entscheidungsverfahren. Dies sind die Delegationen im Vermittlungsausschuss (siehe 2.4.3.2 Ordentliches Gesetzgebungsverfahren), im für die Erarbeitung eines neuen EU-Vertrages zuständigen Konventes (siehe 2.4.2 Systemgestaltung: Vertragsänderungs- sowie Beitritts- und Austrittsverfahren) und in der Konferenz der Europaausschüsse COSAC (siehe 2.3.2 Nationale Parlamente).

Abbildung 31 Struktur des Europäischen Parlaments (Stand: August 2016)



Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf Jean Monnet Lehrstuhl der Universität zu Köln.

Relevante Ansprechpartner für die deutsche Administration sind damit insbesondere folgende:

- **Fraktionsvorsitzende** leiten eine der aktuell acht Fraktionen (siehe Tabelle 9) und wirken damit entscheidend am internen Willensbildungsprozess der jeweiligen Fraktion mit. Dies wird zunehmend wichtig, da die einzelnen Fraktionen des Europäischen Parlaments vermehrt einheitlich im Plenum auftreten. Je nach Fraktion nimmt der Fraktionsvorsitzende dabei eine stark disziplinierende Rolle ein. Zudem können die Fraktionsvorsitzenden über ihre Position in der Konferenz der Präsidenten die Abläufe im Parlament maßgeblich beeinflussen.

Tabelle 9 Fraktionen im Europäischen Parlament (Stand: Januar 2016)

Fraktion	Deutsches Mitglied	Anteil der Sitze
Europäische Volkspartei (Christdemokraten) (EVP)	CDU, CSU	29,0%
Progressive Allianz der Sozialdemokraten im Europäischen Parlament (S&D)	SPD	25,3%
Europäische Konservative und Reformen (EKR)	AfD, ALFA, Familienpartei	9,7%
Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa (ALDE)	FDP, Freie Wähler	9,3%
Vereinigte Europäische Linke/Nordische Grüne Linke (GUE-NGL)	Die Linke	6,9%
Die Grünen/Freie Europäische Allianz (Gründe-FEA)	Bündnis 90/Die Grünen, ödp, Piratenpartei	6,7%
Europa der Freiheit und der direkten Demokratie (EFDD)	-	6,0%
Europa der Nationen der Freiheit (ENF)	-	4,8%
Fraktionslos (NI)	NDP, Die Partei	2,3%

Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf der Website des Europäischen Parlaments, zuletzt aufgerufen am 2. Januar 2016.

- **Ausschussvorsitzende** leiten einen der momentan 20 Fachausschüsse (siehe Tabelle 10). Die Ausschüsse bereiten die Arbeit des Plenums entscheidend vor, indem sie Initiativberichte erstellen oder Rechtsaktvorschläge der Kommission bzw. des Rates ändern oder billigen.

Tabelle 10 Ausschüsse des Europäischen Parlaments und die Verteilung von ordentlichen Gesetzgebungsverfahren nach Ausschüssen (siebte Wahlperiode 2009-2014)

Ausschuss	Anzahl der Verfahren	Anteil der Verfahren
Auswärtige Angelegenheiten	7	1,5%
Beschäftigung und soziale Angelegenheiten	19	4,0%
Binnenmarkt und Verbraucherschutz	34	7,2%
Bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres	51	10,8%
Entwicklung	3	0,6%
Fischerei	21	4,4%
Haushalt	8	1,7%
Haushaltskontrolle	2	0,4%
Industrie, Forschung und Energie	38	8,1%
Internationaler Handel	46	9,7%
Konstitutionelle Fragen	2	0,4%
Kultur und Bildung	5	1,1%
Landwirtschaft und ländliche Entwicklung	28	5,9%
Recht	35	7,4%
Rechte der Frau und die Gleichstellung der Geschlechter	4	0,8%
Regionale Entwicklung	14	3,0%
Sonstige	8	1,7%
Umweltfragen, öffentliche Gesundheit und Lebensmittelsicherheit	61	12,9%
Verkehr und Fremdenverkehr	32	6,8%
Wirtschaft und Währung	54	11,4%
Gesamt	472	100,0%

Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf Jean Monnet Lehrstuhl der Universität zu Köln, basierend auf der Website Oeil, zuletzt aufgerufen am 20. Dezember 2015.

- Berichterstatter** werden in den Ausschüssen zu jedem Dossier bestimmt und begleiten dieses federführend. Sie formulieren in Abstimmung mit anderen Abgeordneten den Text, etwa für Änderungsanträge zum Kommissionsentwurf. Damit wirken sie entscheidend bei der Herausarbeitung des Standpunktes des Europäischen Parlaments mit. Darüber hinaus sind sie für die deutsche Administration auch als Informationsquelle von Interesse, da sie stets auf dem aktuellen Stand der internen Meinungsbildung im Parlament sind. Die frühzeitige und umfassende Sensibilisierung von deutschen Abgeordneten im Europäischen Parlament verfolgt unter anderem das Ziel, diese dazu zu ermuntern, für den Posten des Berichterstatters zu kandidieren. Die Fraktionen, die den Berichterstatter nicht stellen, ernennen sogenannte Schattenberichterstatter, welche für ihre Fraktion den Entscheidungsprozess begleiten und gegebenenfalls eng mit dem Berichterstatter zusammenarbeiten, um einen Kompromiss zu finden.

Die Berichterstatter des Europäischen Parlaments sind klar von den Berichterstattern der Arbeitsgruppen der Fraktionen im Deutschen Bundestag zu unterscheiden.

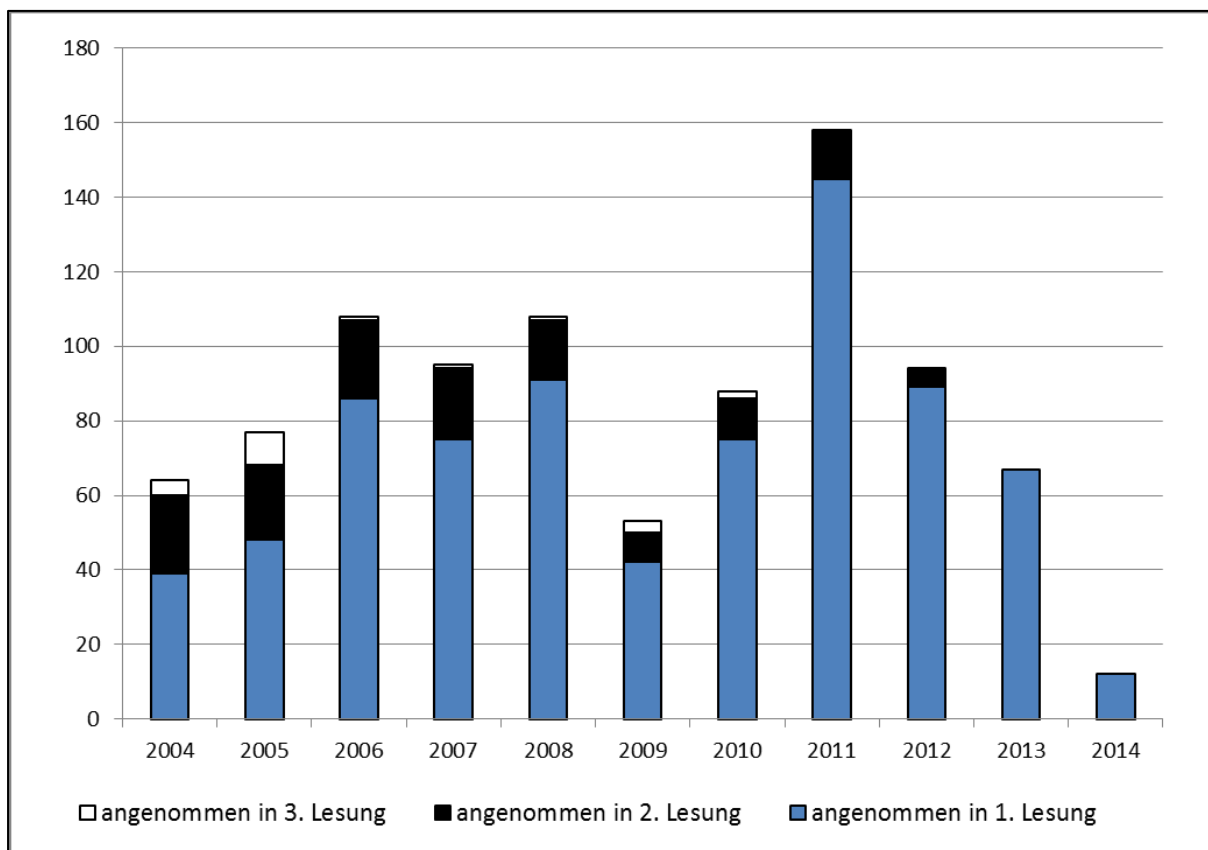
- **Koordinatoren** im Europäischen Parlament entsprechen den Obleuten im Deutschen Bundestag. Sie sprechen in den Fachausschüssen im Namen ihrer Fraktion.
- **Nationale Delegationen** sind die Gruppierungen der Abgeordneten einer Fraktion, die derselben nationalen Partei angehören. So bilden zum Beispiel die deutschen Abgeordneten in der S&D-Fraktion die SPD-Delegation. Diese verfügen in der Regel auch über einen Vorsitzenden. Die erste Stufe der Willensbildung in einer Fraktion findet oftmals in den nationalen Delegationen statt, bevor das Dossier in den Fraktionssitzungen auf der Tagesordnung steht. Nationale Delegationen gilt es nicht mit den oben genannten Delegationen des Europäischen Parlaments zu verwechseln, welche das Parlament nach außen vertreten.
- Zuletzt sollte die Rolle der **Mitarbeiter** der Ausschüsse, Fraktionen, nationalen Delegationen und Abgeordneten nicht übersehen werden. Neben Organisatorischem und Pressearbeit übernehmen diese auch inhaltlich Aufgaben und bereiten ihre Abgeordneten vor, womit auch diese relevante Ansprechpartner für die deutsche Administration darstellen.

3.3.2.3 Informelle Trilogie

In den sogenannten Trilogien (siehe 2.4.3.2 Ordentliches Gesetzgebungsverfahren) treten die Vertreter der Mitgliedstaaten, der Europäischen Kommission und des Europäischen Parlaments zusammen. Diese sind informelle Gremien, die jedoch inzwischen faktisch institutionalisiert wurden.

Das Ziel dieser Zusammenkünfte ist außerhalb des formellen Rahmens die Position der eigenen Institution gegenüber den anderen darzulegen und durch den Austausch **frühzeitig zu einem Kompromiss** zu gelangen. Dieses intensiv genutzte informelle Verfahren führt dazu, dass der Großteil der Rechtsakte bereits nach der ersten Lesung verabschiedet wird. Diese Tendenz müssen deutsche Bedienstete stets im Blick behalten, wenn sie bei den Abgeordneten für die deutsche Position werben möchten. Die Kontaktaufnahme muss so frühzeitig wie möglich erfolgen.

Abbildung 32 Annahme von Rechtsakten im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren nach Lesung



Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf Jean Monnet Lehrstuhl der Universität zu Köln und auf der Website Oeil, zuletzt aufgerufen am 20. Dezember 2015.

Die Kommission ist in den Trilogen durch Bedienstete der zuständigen Generaldirektion und des Generalsekretariates vertreten, das Europäische Parlament durch den Berichterstatter, die Schattenberichterstatter und den Vorsitzenden des federführenden Ausschusses. Die Ratspräsidentschaft, in der Regel der Ständige Vertreter der halbjährlich rotierenden Präsidentschaft, übernimmt die Verhandlungen im Namen der Mitgliedstaaten. Dabei wird sie vom Generalsekretariat des Rates unterstützt (siehe 3.3.3.6 Generalsekretariat des Rates der EU). Die Präsidentschaft erhält für die informellen Verhandlungen ein Mandat von den Mitgliedstaaten, in welchem die Kompromissbereitschaft definiert wird. Diese Mandatierung kann nur durch eine Entscheidung auf der Ebene des Ausschusses der Ständigen Vertreter oder durch die Minister erfolgen. Auf der Seite der Kommission und des Rates bauen sich Triloge von unten nach oben auf: zunächst wird mit dem Europäischen Parlament auf Arbeitsebene verhandelt, schließlich auf Botschafterebene. Nur in Ausnahmefällen übernehmen Minister die Vertretung der Mitgliedstaaten.

Die Trilogpraxis im Rat erhöht den Einfluss der Präsidentschaft und die Rolle des Ausschusses der Ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten gegenüber den Ministern, während im Parlament die Rolle der Berichterstatter in den Ausschüssen gestärkt wird, jedenfalls solange sie bei den großen Fraktionen ausreichend Unterstützung mobilisieren können. Diesem Gewinn an Verfahrensschnelligkeit steht ein deutlicher Verlust an Transparenz gegenüber, der den Anspruch an demokratische Mitwirkung des Europäischen Parlaments und dessen Profil gegenüber seinen Wählern schwächt

3.3.2.4 Weiterführende Informationen

- Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments:
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getLastRules.do;jsessionid=0C1C22CFE6C264E7906ADD489AADDE70.node1?language=DE&reference=TOC>
- Datenbank des Europäischen Parlaments mit Zugang zu allen abgeschlossenen und laufenden Gesetzgebungsverfahren (nur auf Englisch verfügbar):
<http://www.europarl.europa.eu/oeil/home/home.do>
- Liste der aktuellen Abgeordneten mit Fraktions- und Ausschussmitgliedschaften:
<http://www.europarl.europa.eu/meps/de/map.html>
- Best, Edward (2014): *EU-Law-Making in Principle and Practice*, London: Routledge.
- Corbett, Richard/Jacobs, Francis/Shackleton, Michael (2011): *The European Parliament*, London: John Harper Publishing, 8. Auflage.
- Egeberg, Morten/Gornitzka, Ase/Trondal, Jarle/Johannessen, Mathias (2015): *The European Parliament Administration: Organizational Structure and Behavioral Implications*, in: Bauer, Michael W./Trondal, Jarle (Hrsg.): *The Palgrave Handbook of the European Administrative System*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

3.3.3 Deutsche Verwaltung in den Ratsstrukturen

3.3.3.1 Überblick über die Vorbereitungsgremien des Rates der EU

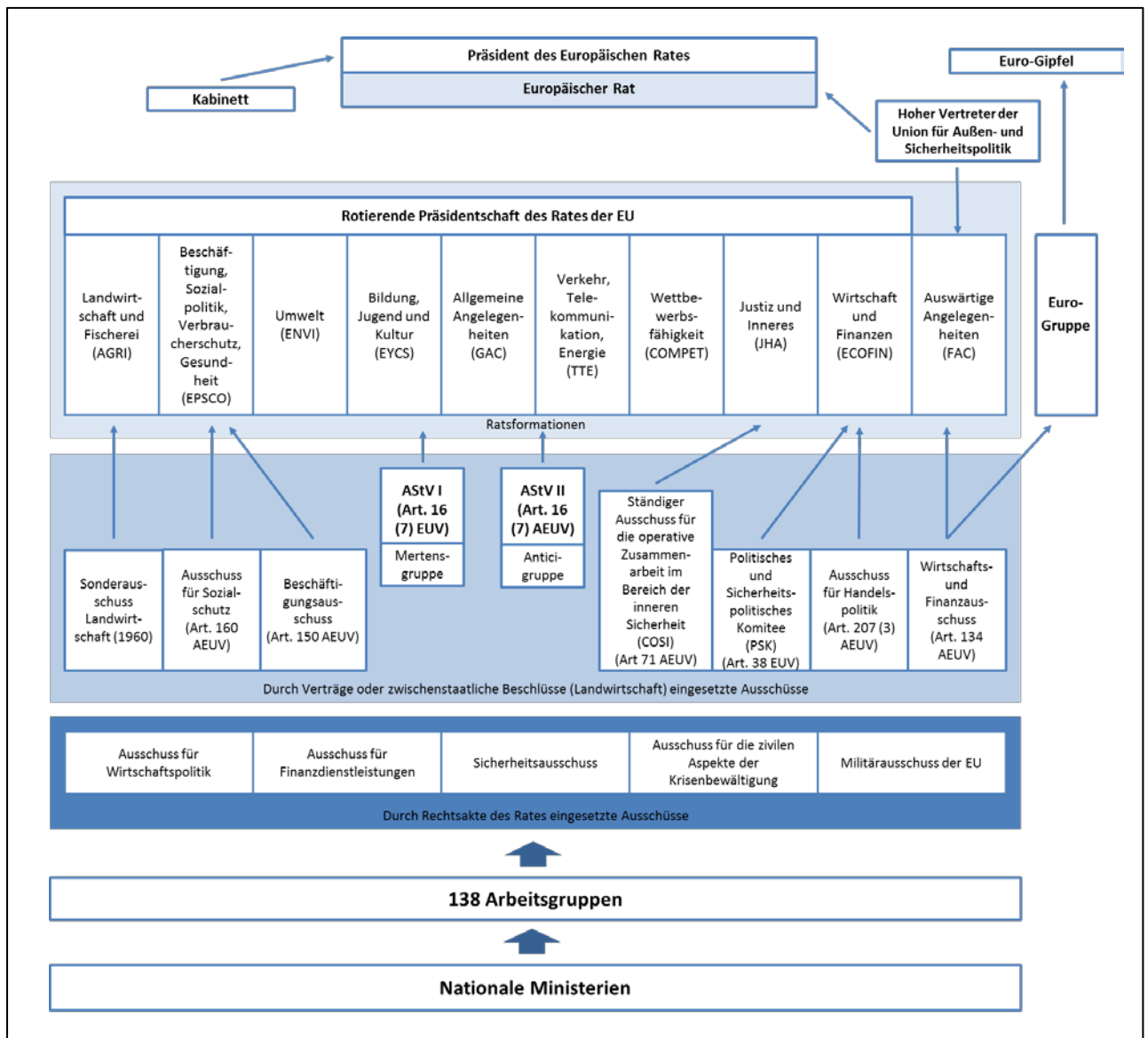
Der Rat der EU (siehe 2.2.4 Der Rat der EU) wird von über 150 sogenannten Vorbereitungsgremien unterstützt. Diese Ausschüsse und Arbeitsgruppen aus nationalen Beamten bereiten die Entscheidungen der Minister vor. Ein Großteil der Einigungen kann bereits vor der Ratstagung erreicht werden, sodass auf der Ebene der Minister keine Diskussion mehr erforderlich ist und unmittelbar die Abstimmung erfolgen kann. Solche Tagesordnungspunkte werden als „**A-Punkte**“ bezeichnet – während bei „**B-Punkten**“ noch Diskussionsbedarf besteht.

Bei den Vorbereitungsgremien kann zwischen verschiedenen Arten unterschieden werden. Auf der einen Seite gibt es solche, die vertraglich vorgesehen sind, durch zwischenstaatliche Beschlüsse oder Rechtsakte des Rates eingesetzt wurden (siehe Abbildung 33). Diese Ausschüsse sind in der Regel ständiger Natur. Von besonderer Bedeutung ist der **Ausschuss der Ständigen Vertreter**.

Auf der anderen Seite gibt es aktuell 139 (Stand: Januar 2016) **Ausschüsse und Arbeitsgruppen**, die vom Ausschuss der Ständigen Vertreter eingesetzt wurden und sich mit sehr spezifischen Themen beschäftigen (siehe Tabelle 11). Den Vorsitz übernimmt in der Regel der Repräsentant des Mitgliedstaates, der die halbjährlich rotierende Präsidentschaft innehat.

Zuletzt sind zwei Gruppen zu nennen, die eng mit dem Ausschuss der Ständigen Vertreter zusammenarbeiten bzw. diesen vorbereiten: die **Antici-** und die **Mertens-Gruppe**.

Abbildung 33 Binnenstruktur des Rates (Stand: November 2016)



Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf Wessels, Valant und Kunstein 2015.

Tabelle 11 Vorbereitungs-gremien des Rates der EU (Stand: November 2016)

Politikfeld	Anzahl der Vorbereitungs-gremien
Allgemeine Angelegenheiten	17
Auswärtige Angelegenheiten	33
Wirtschaft und Finanzen	11
Justiz und Inneres	18
Landwirtschaft und Fischerei	27
Wettbewerbsfähigkeit	14
Verkehr, Telekommunikation und Energie	7
Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz	4
Umwelt	2
Bildung, Jugend, Kultur und Sport	5
Gesamt	138

Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf der Website des Rates der EU, zuletzt aufgerufen am 20. November 2016.

3.3.3.2 Arbeitsgruppen

Die unterste Ebene bilden die Arbeitsgruppen, die sich aus **Fachbeamten der Mitgliedstaaten** zusammensetzen. In der Regel handelt es sich dabei um Bedienstete, die an den Ständigen Vertretungen angesiedelt sind. In Ausnahmefällen werden für die Verhandlungen auch Bedienstete der nationalen Ministerien aus den nationalen Hauptstädten nach Brüssel entsandt.

Die deutschen Vertreter aus der Ständigen Vertretung gehören zum Teil mehr als nur einer Arbeitsgruppe an. Dies ist insbesondere der Fall, wenn die entsprechenden Arbeitsgruppen nicht wöchentlich tagen oder nicht eindeutig einem deutschen Bundesressort zuzuordnen sind. Dies führt zu einer Arbeitsteilung der Attachés an der Ständigen Vertretung.

Eine Besonderheit der Bundesrepublik ist es, dass Deutschland aufgrund des ausgeprägten Föderalismus in den Arbeitsgruppen nicht ausschließlich von Bundesbediensteten vertreten wird. Wenn Kompetenzen der Bundesländer betroffen sind, können für Deutschland auch **Ländervertreter** verhandeln. Dies ist vor allem im Kulturbereich der Fall (siehe 4.3.2.4 Personelle Präsenz der Länder in den Strukturen der Europäischen Union).

Veröffentlicht die Kommission einen neuen Entwurf eines Rechtsaktes, wird dieser dem Generalsekretariat des Rates (siehe 3.3.3.6 Generalsekretariat des Rates der EU) zugesandt. Dieses weist das Dossier im Auftrag der Präsidentschaft einer Ratsformation und den entsprechenden Vorbereitungs-gremien zu, so auch einer federführenden Arbeits-

gruppe. Die Präsidentschaft entscheidet über den Zeitpunkt des Verhandlungsbeginnes in den Arbeitsgruppen.

Neben den 28 Vertretern sowie dem **Generalsekretariat des Rates** ist auch die **Europäische Kommission** durch die zuständige Generaldirektion und deren Generalsekretariat vertreten. Der Generaldirektion kommt die Aufgabe zu, ihren Rechtsaktentwurf den nationalen Vertretern zu erläutern und zu erklären. Sie greift auch aktiv in Verhandlungen ein, wenn die artikulierten Vorschläge sich zu weit von ihrem eigentlichen Entwurf entfernen.

In den Verhandlungen in den Arbeitsgruppen hat es sich als sinnvoll und ergiebig erwiesen, möglichst schnell die Punkte herauszufiltern, bei denen die Positionen der Mitgliedstaaten weit auseinander liegen, um diese frühzeitig zu beraten. Ist eine Kompromissfindung nicht zeitnah erkennbar, kann das Dossier alsbald an die Ebene der Ständigen Vertreter weitergeleitet werden. Ziel sollte es dennoch prinzipiell sein, die Verhandlungen soweit voranzubringen, dass das Dossier als **I-Punkt** – so werden die A-Punkte unterhalb der Ministerebene bezeichnet – auf die nächste Ebene übermittelt wird. Die Minister müssen dann nur noch über die Punkte abstimmen und nicht mehr darüber beraten. Zum Teil ist dies nicht möglich, da die nationalen Vertreter in den Arbeitsgruppen die von den Hauptstädten erhaltenen Verhandlungspositionen tendenziell sehr strikt auslegen und bei der Suche nach Kompromissen zurückhaltend und risikoscheu agieren.

Ein Problem, das wiederholt auf Arbeitsgruppenebene auftaucht, ist, dass in vielen Mitgliedstaaten keine umfassende **Ressortabstimmung** in den Hauptstädten stattfindet. Während die deutsche Position das Resultat von langwierigen Koordinationsprozessen in Berlin ist (siehe 4.2 Willensbildung innerhalb der Bundesregierung), besteht bei Vertretern anderer Mitgliedstaaten die Gefahr, dass sie lediglich eine Ressort-, jedoch keine Regierungsposition vertreten, was sich oftmals erst auf der Ebene des Ausschusses der Ständigen Vertreter herausstellt. Der Nachteil des umfassenden und intensiven Koordinierungsverfahrens Deutschlands ist hingegen, dass es vorkommen kann, dass eine Koordinierung gegebenenfalls nicht rechtzeitig abgeschlossen ist. Dies führt dazu, dass der deutsche Vertreter in den ersten Beratungen keine Position kommunizieren kann. Eine solche Situation sollte möglichst vermieden werden, damit die deutsche Position von

Anfang an vertreten werden kann. Ein deutsches Schweigen am Anfang des Verfahrens ist jedoch nicht unüblich und inzwischen als „**German vote**“ bekannt.

Auch nach Erhalt der **Verhandlungsposition aus Berlin** (siehe 4.2.3 Grundsätze und Gremien) muss sich der deutsche Vertreter in der Arbeitsgruppe stetig mit dem zuständigen Fachreferat rückkoppeln, damit dieses gegebenenfalls auf die Entwicklungen der Verhandlungen und die Positionierungen anderer Mitgliedstaaten durch eine neue Verhandlungsposition reagieren kann. Dies geschieht mindestens durch einen Drahtbericht, also durch einen Bericht, der verschlüsselt übermittelt wird, den der deutsche Bedienstete nach jeder Arbeitsgruppensitzung verfassen muss.

Insgesamt sollten die Verhandlungen auf der Arbeitsgruppenebene nicht unterschätzt werden. Hier werden bereits wichtige Weichen gestellt und Kompromisse vereinbart. Es ist also von großer Wichtigkeit, Vertreter in die Arbeitsgruppen zu entsenden, die neben der fachlichen Expertise über das nötige Verhandlungsgeschick und gute kommunikative Fähigkeiten verfügen.

3.3.3.3 Ausschuss der Ständigen Vertreter

Dokument 15 Ausschuss der Ständigen Vertreter

Art. 240 Abs. 1 AEUV

Ein Ausschuss, der sich aus den Ständigen Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten zusammensetzt, trägt die Verantwortung, die Arbeiten des Rates vorzubereiten und die ihm vom Rat übertragenen Aufträge auszuführen. Der Ausschuss kann in Fällen, die in der Geschäftsordnung des Rates vorgesehen sind, Verfahrensbeschlüsse fassen.

Das ranghöchste Vorbereitungsgremium des Rates der EU ist der Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV, im Brüsseler Sprachgebrauch COREPER – Comité des représentants permanents). Dieser tritt in zwei Formationen auf: als **AStV I** und **AStV II**. Entgegen der ersten Annahme aufgrund der Bezeichnung setzt sich der AStV II aus den Ständigen Vertretern der Mitgliedstaaten zusammen, die Botschafterrang genießen. Der AStV I umfasst deren Stellvertreter – ebenfalls mit Botschaftsrang. Den Vorsitz übernimmt jeweils der Vertreter des Landes, das die Ratspräsidentschaft innehat. Neben den nationalen Vertretern sind auch das **Generalsekretariat des Rates** und die **Kommission** am Verhandlungstisch vertreten. Für die einzelnen Tagesordnungspunkte erschei-

nen zudem die zuständigen Fachreferenten der Ständigen Vertretungen der Mitgliedstaaten.

Die Kernaufgabe des Ausschusses der Ständigen Vertreter ist die **Vorbereitung der Ratssitzungen**. Dabei ist der AStV II für den Rat für „Allgemeine Angelegenheiten“, „Auswärtige Angelegenheiten“, „Wirtschaft und Finanzen“ sowie „Justiz und Inneres“ zuständig, der AStV I für die restlichen Ratsformationen. Die Vorbereitungen des Europäischen Rates (der Staats- und Regierungschefs) (siehe 2.2.3 Der Europäische Rat) liegen in der Verantwortung des AStV II. Der deutsche Ständige Vertreter ist stets ein ranghoher, erfahrener Diplomat aus dem Auswärtigen Amt. Die Position seines Stellvertreters wird durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie besetzt.

Während an den Arbeitsgruppen Fachleute bzw. Vertreter der Fachressorts teilnehmen, agieren die Mitglieder des Ausschusses der Ständigen Vertreter ressortübergreifend. Damit kann der AStV über die fachpolitischen Grenzen hinweg diskutieren und die **großen Linien der EU-Politik** berücksichtigen. Er sieht sich damit zum Teil als Korrektiv zu den auf unterer Ebene diskutierten technischen Details. Damit sind die nationalen Vertreter auf AStV-Ebene tendenziell kompromissbereiter als ihre Kollegen in den Arbeitsgruppen. Während diese Tendenz oftmals im Sinne der europapolitikkoordinierenden Stellen in den Hauptstädten ist, wird sie von den Bediensteten in den Fachressorts eher kritischer gesehen, die sich oftmals eine strengere Umsetzung der nationalen Position wünschen. Daraus resultiert die Bezeichnung der Ständigen Vertreter als „Ständige Verräter“.

Die vom AStV behandelten Dossiers werden an den Rat, also an die Minister, weitergeleitet, sobald eine Entscheidung gefallen oder keine Lösung absehbar ist.

Die Treffen beider Formationen des Ausschusses der Ständigen Vertreter finden wöchentlich am Mittwoch statt – in der Regel ganztätig von 10 bis 18 Uhr. In Ausnahmefällen tagen die Gremien auch nur am Mittwochvormittag oder zusätzlich am Donnerstag.

Die Anzahl der Tagesordnungspunkte rangiert meistens im hohen zweistelligen Bereich. Beim Großteil handelt es sich jedoch um I-Punkte, die bereits abschließend auf Arbeitsebene beraten wurden. Bei der Behandlung von I-Punkten wird in der Regel nur noch über den vorliegenden Entwurf abgestimmt; es können an dieser Stelle jedoch auch Vorbehalte eingelegt (siehe 4.2.4.4 Möglichkeiten des Entscheidungsaufschubs) oder Anträge auf Ergänzung des Entwurfes um eine Protokollerklärung, zum Beispiel

aufgrund von nationalen Befindlichkeiten, gestellt werden. Findet eine Aussprache zu einem Tagesordnungspunkt statt, erfolgt diese in Form einer Tischumfrage, der sogenannten „**tour de table**“: Nach einer Einführung durch den Vorsitz, stellt die Kommission nochmals ihren Entwurf vor. Die Vertreter der Mitgliedstaaten haben dann reihum die Möglichkeit, Fragen zu stellen, den Entwurf zu kommentieren und die Position ihrer Mitgliedstaaten vorzustellen. Den Inhalt ihres Redebeitrages entnehmen die Vertreter ihren Weisungen. Am Ende der Tischumfrage hat die Kommission die Möglichkeit, auf die Redebeiträge zu reagieren.

Neben den Vorbereitungen der Verhandlungen und Abstimmungen auf Ministerebene wird im Ausschuss der Ständigen Vertreter die Tagesordnung der anstehenden Ratssitzungen besprochen und beschlossen. Zudem werden durch die Präsidentschaft die Ergebnisse von laufenden Verhandlungen auf Arbeitsgruppenebene vorgestellt. Auf dieser Basis wird über den Beginn von Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament entschieden. Auch der Verlauf der Verhandlungen in den Trilogen wird stetig mit dem AStV rückgekoppelt. Ein weiterer Punkt auf der AStV-Tagesordnung ist die Nachbereitung der Ratssitzungen und der Tagungen des Europäischen Rates, zum Beispiel durch erste Überlegungen zur Umsetzung von gefassten Beschlüssen.

3.3.3.4 Antici- und Mertens-Gruppe

Die Sitzungen der beiden **Formationen des Ausschusses der Ständigen Vertreter** werden durch die Antici-, die für den AStV II zuständig ist, und die Mertens-Gruppe, die das Pendant für den AStV I darstellt, **vorbereitet**. Die Einrichtung dieser Gruppen ist in erster Linie auf die inzwischen sehr große Arbeitsbelastung und gestiegenen Komplexität der Prozesse und Sachverhalte zurückzuführen.

Die Antici- und die Mertens-Gruppe setzen sich aus Vertretern der 28 Mitgliedstaaten zusammen. Entsprechend der Aufteilung in den AStV-Formationen wird der deutsche Antici-Vertreter durch das Auswärtige Amt und der Mertens-Vertreter durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie gestellt. Die Treffen finden am Vortag der AStV-Sitzungen statt. Zu den Aufgaben dieser Gremien gehören vorrangig die Besprechung der Tagesordnung der anstehenden AStV-Sitzungen, wie Ergänzung oder Verschiebung von Tagesordnungspunkten, die Überprüfung der Einteilung in I- und II-Punkte und die Ankündigung von Protokollerklärungen.

Die Antici- und Mertens-Beamten sind bei AStV- und Ratssitzungen anwesend. Zudem nehmen die Mitglieder der Antici-Gruppe eine besondere Rolle bei den Sitzungen des **Europäischen Rates** ein. Im Sitzungssaal des Europäischen Rates sind außer dessen Mitgliedern und dem Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik nur zwei Beamte des Ratssekretariats anwesend (siehe 2.2.3 Der Europäische Rat), die Notizen zu den Verhandlungen der Staats- und Regierungschefs verfassen und diese gefiltert im Wechsel an die im Nebenraum sitzenden Antici-Vertreter weitergeben. Diese leiten die Informationen in die Hauptstädte weiter – im Falle Deutschlands an die Europaabteilung des Bundeskanzleramtes, die darauf basierend einen Bericht zur Tagung des Europäischen Rates verfasst. Darüber hinaus spielen die Antici-Beamten eine wichtige Rolle, wenn ihr Staats- oder Regierungschef ad-hoc Informationen benötigt. Für den Bundeskanzler werden diese in Abstimmung mit dessen europapolitischen Berater, der zugleich der Europa-Abteilungsleiter im Bundeskanzleramt ist (siehe 4.2.2.3 Bundeskanzleramt), beschafft. Insgesamt halten sich außerhalb des Sitzungsraumes bis zu 1000 Beamte auf, welche bei der Informationsbeschaffung unterstützend mitwirken.

3.3.3.5 Weitere hochrangige Ausschüsse aus nationalen Beamten

Wenngleich der Ausschuss der Ständigen Vertreter formell die höchste Beamtenebene darstellt, bestehen weitere hochrangige Ausschüsse, die faktisch unmittelbar die jeweilige Ratsformation auf Ministerebene vorbereiten. Diese beruhen auf Vertragsartikeln oder wie der Sonderausschuss Landwirtschaft auf einer zwischenstaatlichen Vereinbarung. Weitere Beispiele sind das Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK) (Art. 38 EUV), der Ständige Ausschuss für die operative Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit (COSI – Comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure), welcher auch als Koordinierungsausschuss bekannt ist (Art. 71 AEUV), und der Wirtschafts- und Finanzausschuss (Art. 134 AEUV). Die Mitgliedstaaten sind in diesen Ausschüssen mit jeweils bis zu zwei Mitgliedern vertreten.

Dokument 16 Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee**Art. 38 EUV**

Unbeschadet des Artikels 240 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union verfolgt ein Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee die internationale Lage in den Bereichen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und trägt auf Ersuchen des Rates, des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik oder von sich aus durch an den Rat gerichtete Stellungnahmen zur Festlegung der Politiken bei. Ferner überwacht es die Durchführung vereinbarter Politiken; dies gilt unbeschadet der Zuständigkeiten des Hohen Vertreters.

Im Rahmen dieses Kapitels nimmt das Politische und Sicherheitspolitische Komitee unter der Verantwortung des Rates und des Hohen Vertreters die politische Kontrolle und strategische Leitung von Krisenbewältigungsoperationen im Sinne des Artikels 43 wahr.

Der Rat kann das Komitee für den Zweck und die Dauer einer Operation zur Krisenbewältigung, die vom Rat festgelegt werden, ermächtigen, geeignete Beschlüsse hinsichtlich der politischen Kontrolle und strategischen Leitung der Operation zu fassen.

Dokument 17 Koordinierungsausschuss des Rates**Art. 71 AEUV**

Im Rat wird ein ständiger Ausschuss eingesetzt, um sicherzustellen, dass innerhalb der Union die operative Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit gefördert und verstärkt wird. Er fördert unbeschadet des Artikels 240 die Koordinierung der Maßnahmen der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten. Die Vertreter der betroffenen Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union können an den Arbeiten des Ausschusses beteiligt werden. Das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente werden über die Arbeiten des Ausschusses auf dem Laufenden gehalten.

Dokument 18 Wirtschafts- und Finanzausschuss**Art. 134 Abs. 1 AEUV**

Um die Koordinierung der Politiken der Mitgliedstaaten in dem für das Funktionieren des Binnenmarkts erforderlichen Umfang zu fördern, wird ein Wirtschafts- und Finanzausschuss eingesetzt.

Art. 134 Abs. 2 AEUV

Der Wirtschafts- und Finanzausschuss hat die Aufgabe,

- auf Ersuchen des Rates oder der Kommission oder von sich aus Stellungnahmen an diese Organe abzugeben;

- die Wirtschafts- und Finanzlage der Mitgliedstaaten und der Union zu beobachten und dem Rat und der Kommission regelmäßig darüber Bericht zu erstatten, insbesondere über die finanziellen Beziehungen zu dritten Ländern und internationalen Einrichtungen;

- unbeschadet des Artikels 240 an der Vorbereitung der in Artikel 66, Artikel 75, Artikel 121 Absätze 2, 3, 4 und 6, Artikel 122, Artikel 124, Artikel 125, Artikel 126, Artikel 127 Absatz 6, Artikel 128 Absatz 2, Artikel 129 Absätze 3 und 4, Artikel 138, Artikel 140 Absätze 2 und 3, Artikel 143, Artikel 144 Absätze 2 und 3 und Artikel 219 genannten Arbeiten des Rates mitzuwirken und die sonstigen ihm vom Rat übertragenen Beratungsaufgaben und vorbereitenden Arbeiten auszuführen;

- mindestens einmal jährlich die Lage hinsichtlich des Kapitalverkehrs und der Freiheit des Zahlungsverkehrs, wie sie sich aus der Anwendung der Verträge und der Maßnahmen des Rates ergeben, zu prüfen; die Prüfung erstreckt sich auf alle Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Kapital- und Zahlungsverkehr; der Ausschuss erstattet der Kommission und dem Rat Bericht über das Ergebnis dieser Prüfung.

Jeder Mitgliedstaat sowie die Kommission und die Europäische Zentralbank ernennen jeweils höchstens zwei Mitglieder des Ausschusses.

Im Politischen- und Sicherheitspolitischen Komitee wird der Vorsitz durch den Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik wahrgenommen. Im Wirtschafts-

und Finanzausschuss, Beschäftigungsausschuss sowie im Ausschuss für Sozialschutz wird der Vorsitz durch die Ausschussmitglieder gewählt.

3.3.3.6 Generalsekretariat des Rates der EU

Dokument 19 Generalsekretariat des Rates

Art. 240 Abs. 2 AEUV

Der Rat wird von einem Generalsekretariat unterstützt, das einem vom Rat ernannten Generalsekretär untersteht.

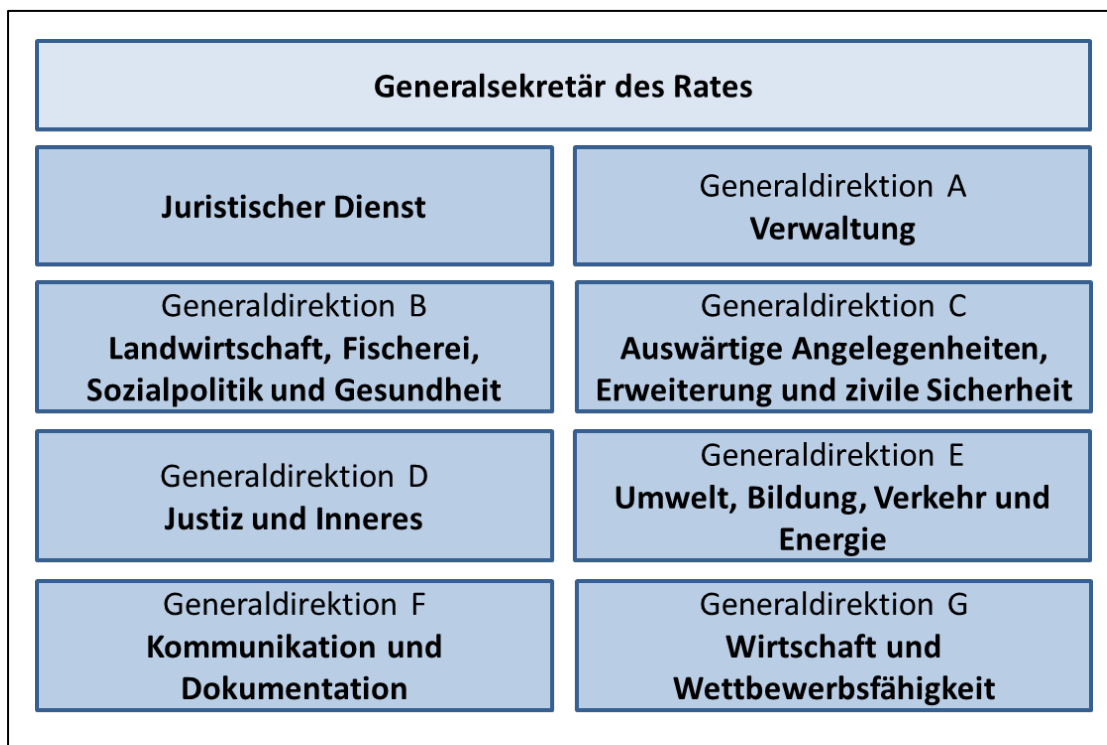
Der Rat beschließt mit einfacher Mehrheit über die Organisation des Generalsekretariats.

Das Generalsekretariat des Rates übernimmt auf der einen Seite technische, logistische und organisatorische Aufgaben. So stellt es die Räumlichkeiten für die Verhandlungen zur Verfügung und übernimmt sprachdienstliche Funktionen. Auf der anderen Seite unterstützt es den Rat und den Europäischen Rat, indem es insbesondere der rotierenden Präsidentschaft und dem hauptamtlichen Präsidenten zuarbeitet.

Die Leitung des Generalsekretariates hat der **Generalsekretär** inne. Dieser wird vom Rat ernannt (Art. 240 Abs. 2 UAbs. 1 AEUV). In der Praxis wird die Entscheidung über diese Personalie durch den Europäischen Rat getroffen. Das Generalsekretariat gliedert sich in sechs thematische Generaldirektionen, die Sekretariatsverwaltung sowie den Juristischen Dienst (siehe Abbildung 34). Die **Generaldirektionen** werden von einem Generaldirektor geleitet und bestehen wiederum aus mehreren **Direktionen**,¹⁶ die ihrerseits **Fachreferate** umfassen.

¹⁶ Das Prinzip der Generaldirektionen und Direktionen ist mit den deutschen Abteilungen und Unterabteilungen zu vergleichen.

Abbildung 34 Generalsekretariat des Rates der EU (Stand: August 2016)



Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf der Website des Rates der EU, zuletzt aufgerufen am 20. August 2016.

Das Generalsekretariat ist bei der Arbeit im Rat auf allen Ebenen vertreten: in den Arbeitsgruppen durch Mitarbeiter der Fachreferate, im Ausschuss der Ständigen Vertreter durch Referatsleiter oder Direktoren und bei Ministertagungen durch Generaldirektoren. Neben den thematisch zuständigen Beamten der Generaldirektionen des Rates ist auch der **Juristische Dienst** von entscheidender Bedeutung. Er nimmt ebenfalls an allen Vorbereitungsgruppen teil und steht für juristische Fragen, etwa zur Vereinbarkeit von Vorschlägen mit EU-Primärrecht, zur Verfügung.

Die **Unterstützung des Rates und seiner Vorbereitungsgruppen** durch die Beamten des Generalsekretariats beinhaltet insbesondere folgende praktische und inhaltliche Elemente:

- Vorbereitung der Sitzungen durch die Erstellung von inhaltlichen Papieren, Zusammenfassungen und gegebenenfalls Sprechzetteln,
- Erstellung von Zeitplänen sowie Agendamanagement,
- Überwindung von Verhandlungstillständen durch Einbringen von konkreten Kompromissvorschlägen oder bewährten Kompromissfindungsstrategien,
- Kontakt zur Europäischen Kommission, insbesondere um den Spielraum, den diese bei der Änderung ihrer Rechtsaktentwürfe lässt, identifizieren zu können.

Die Unterstützung durch das Generalsekretariat ist in besonderem Maße für **kleine und neue Mitgliedstaaten** von Bedeutung, da diese geringere Kapazitäten und weniger Erfahrung für die Ausübung der Präsidentschaft aufweisen können. Die Erfüllung dieser Aufgaben erfolgt prinzipiell nicht eigenständig, sondern im Auftrag der Präsidentschaft. Es unterwandert damit also nicht deren Entscheidungskompetenz.

Im Zusammenhang mit der Arbeit und der Mitwirkung des Generalsekretariates wird oftmals seine Rolle als **Gedächtnis des Rates** hervorgehoben. Die Arbeitsgruppen werden von Beamten der Mitgliedstaaten geleitet, die in der Regel selbst nur eine Arbeitsgruppenerfahrung von wenigen Jahren haben. Insgesamt ist die rotierende Präsidentschaft nur von sehr kurzer Dauer. Durch den späten Arbeitsbeginn im neuen Jahr und der Brüsseler Sommerpause haben Bedienstete des jeweiligen Mitgliedstaates etwa nur fünf Monate, um sich in die intra- und interinstitutionellen Arbeit der Präsidentschaft einzuarbeiten. Das Generalsekretariat kann dies bis zu einem gewissen Grad ausgleichen, indem es zur Kontinuität der Arbeit des Rates beiträgt und Erfahrungen der vorigen Präsidentschaften einbringen kann, zum Beispiel durch den Verweis auf Vorschläge, die bereits in der Vergangenheit diskutiert wurden und gegebenenfalls gescheitert sind. Auch im Trilog kann die Unterstützung durch das Generalsekretariat von entscheidender Bedeutung sein. Die Abgeordneten des Europäischen Parlaments können oft jahrelange Erfahrung mit **Trilogverhandlungen** aufweisen und verfügen damit über umfassendes Verhandlungsgeschick. Die Vertreter der Präsidentschaft des Rates haben jedoch lediglich sechs Monate Zeit, um sich einzuarbeiten und in die interinstitutionellen Verhandlungen einzufinden. Auch die Kommission ist mit ihrer permanenten Präsenz erfahrener als die Ratsvertreter, die damit zunächst das schwächste Trilogmitglied darstellen. Das Generalsekretariat kann die nationalen Beamten mit seiner Erfahrung dabei unterstützen, einzuschätzen, inwieweit sich der Verhandlungskompromiss mit dem Parlament noch im Rahmen des Ratsmandates befindet und inwieweit die Parlamentarier „bluffen“. Darüber hinaus wird im Trilog zum Teil auf frühere Verhandlungen verwiesen, bei welchen die aktuelle Präsidentschaft selbst nicht, jedoch das Generalsekretariat präsent war.

Das Generalsekretariat steht auch immer bereits mit den **nachfolgenden Präsidentschaften** in Verbindung, um diese frühzeitig zu planen und vorzubereiten. Mit den Mitgliedstaaten, die in den kommenden drei Semestern die Präsidentschaft übernehmen

werden, werden intensiv die ersten zeitlichen Planungen vereinbart und es wird festgehalten, welche Themen und Dossiers von vorigen Präsidentschaften weitergeführt werden müssen.

3.3.3.7 Vorbereitung der Sitzungen des Europäischen Rates

Die Vorbereitungen des Europäischen Rates (siehe 2.2.3 Der Europäische Rat) obliegen dem **Präsidenten des Europäischen Rates** und dem **Rat für „Allgemeine Angelegenheiten“** (Art. 16 Abs. 6 UAbs. 2 EUV), die dabei vom Generalsekretariat des Rates unterstützt werden.

Von besonderer Bedeutung sind da die Vorbereitungen der Schlussfolgerungen, die der Europäische Rat auf seinen Sitzungen verabschiedet. Diese werden etwa in den vier bis sechs Wochen vor der Tagung ausgearbeitet. Federführend ist der **Kabinettschef des Präsidenten des Europäischen Rates** in Zusammenarbeit mit dem **Generalsekretär des Rates**. Diese erstellen die ersten Entwürfe und überarbeiten sie im folgenden Verlauf entsprechend den Rückmeldungen der Vertreter der Mitgliedstaaten.

Der erste Entwurf enthält zunächst nur allgemeine Leitlinien, über welche im **ASTV II** eine Aussprache erfolgt. Viele Elemente ergeben sich aus den Schlussfolgerungen der vorangegangenen Sitzung des Europäischen Rates, in welcher zum Beispiel Arbeitsaufträge erteilt wurden. Bezüglich weiterer Punkte reichen die verschiedenen Fachabteilungen des Generalsekretariats Vorschläge zu Inhalten ein, die aufgenommen werden könnten. Dabei übernimmt das Büro des Generalsekretärs in Abstimmung mit dem Kabinett des Präsidenten des Europäischen Rates eine wichtige Koordinierungs- und Filterfunktion.

Die Ständigen Vertreter entscheiden darüber, welche Punkte ergänzt bzw. nicht aufgenommen werden sollen. Dafür sammeln sie zunächst die Kernforderungen und Positionen der Mitgliedstaaten. Die Kernaufgabe liegt dann darin, Gemeinsamkeiten herauszuarbeiten bzw. Uneinigkeiten oder Konflikte zu verbergen. Dabei erteilt der ASTV II dem Generalsekretär und dem Kabinett des Präsidenten des Europäischen Rates keine detaillierten Vorgaben über den Wortlaut der Schlussfolgerungen. Die Formulierungen werden von den Federführern festgelegt und auf höchster Ebene durch die Staats- und Regierungschefs, welche sich insbesondere mit den strittigen Punkten befassen, beschlossen. Inwieweit der Präsident des Europäischen Rates dem Generalsekretariat bei

der Formulierung der Entwürfe Gestaltungsfreiräume gewährt, ist vom jeweiligen Amtsinhaber abhängig.

Die Entwürfe der Schlussfolgerung werden im AStV II ein bis drei Mal behandelt, bis die Ständigen Vertreter etwa zehn Tage vor der Tagung des Europäischen Rates den endgültigen Textentwurf erhalten und ihn an den Rat für „Allgemeine Angelegenheiten“ weiterleiten. Dieser prüft ihn final, bevor er dem Europäischen Rat übermittelt wird. Die Hauptstädte haben damit eine Woche Zeit, um die konkreten Tagesordnungspunkte vorzubereiten.

3.3.3.8 Weiterführende Informationen

- Seite des Rates mit einer Auflistung der bestehenden Vorbereitungsgremien:
<http://www.consilium.europa.eu/de/council-eu/preparatory-bodies/>
- Best, Edward (2014): *EU-Law-Making in Principle and Practice*, London: Routledge.
- Lewis, Jeffrey (2015): *The Institutional Context of the European Union's Council System and the Intentional Design of Discretion for Preparatory Agents*, in: Bauer, Michael W./Trondal, Jarle (Hrsg.): *The Palgrave Handbook of the European Administrative System*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Puetter, Uwe (2014): *The European Council and the Council. New intergovernmentalism and institutional change*, Oxford: Oxford University Press.
- Wessels, Wolfgang/Valant, Peter/Kunstein, Tobias (2015): *The EU Council(s) System and Administrative Fusion*, in: Bauer, Michael W./Trondal, Jarle (Hrsg.): *The Palgrave Handbook of the European Administrative System*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

3.4 Nationale Umsetzung und Durchführung

3.4.1 Überblick

Für die Durchführung von EU-Rechtsakten sind die Mitgliedstaaten der Union zuständig (Art. 291 Abs. 1 AEUV).

Dokument 20 Durchführung von EU-Rechtsakten

Art. 291 Abs. 1 AEUV

Die Mitgliedstaaten ergreifen alle zur Durchführung der verbindlichen Rechtsakte der Union erforderlichen Maßnahmen nach innerstaatlichem Recht.

Während Verordnungen unmittelbar in allen 28 Mitgliedstaaten gültig sind, müssen EU-Richtlinien in nationales Recht umgesetzt werden (siehe 2.4 Entscheidungsprozesse im EU-System). Der konkrete Vollzug der Rechtsakte erfolgt schließlich durch die nationalen Verwaltungen.

3.4.2 Durchführungsrechtsakte und delegierte Rechtsakte

3.4.2.1 Überblick

Um die Umsetzung von EU-Rechtsakten effizient und effektiv durchzuführen, besteht die Möglichkeit, der Europäischen Kommission die Befugnis zu übertragen, Bestimmungen zur Umsetzung von Rechtsakten zu erlassen (Durchführungsrechtsakte) oder unwesentliche Teile von Rechtsakten zu ändern (delegierte Rechtsakte). Diese Befugnis muss im entsprechenden Basisrechtsakt explizit erteilt werden.

Die Kommission wird bei der Erstellung eines delegierten oder eines Durchführungsrechtsaktes – wie auch beim Entwurf von Legislativakten üblich (siehe 3.2 Vorbereitung von Entscheidungen: Deutsche Verwaltung und die Europäische Kommission) – von **Sachverständigengruppen aus nationalen Beamten** unterstützt. Insbesondere bei der Umsetzung von EU-Rechtsakten ist die Kommission auf die Expertise der nationalen Verwaltungen angewiesen. Zum Teil greift sie auch auf das Fachwissen ihrer Agenturen (siehe 2.3.4 Agenturen der EU) zurück.

Die Verfahren zum Erlass von Durchführungsrechtsakten durch die Europäische Kommission ähneln in weiten Teilen dem alten **Komitologieverfahren**, das mit dem Vertrag von Lissabon reformiert wurde. Daher wird der Begriff der Komitologie weiterhin für den Erlass von Durchführungsrechtsakten verwendet.

3.4.2.2 Delegierte Rechtsakte

Dokument 21 Delegierte Rechtsakte

Art. 290 Abs. 1 AEUV

In Gesetzgebungsakten kann der Kommission die Befugnis übertragen werden, Rechtsakte ohne Gesetzescharakter mit allgemeiner Geltung zur Ergänzung oder Änderung bestimmter nicht wesentlicher Vorschriften des betreffenden Gesetzgebungsaktes zu erlassen.

In den betreffenden Gesetzgebungsakten werden Ziele, Inhalt, Geltungsbereich und Dauer der Befugnisübertragung ausdrücklich festgelegt. Die wesentlichen Aspekte eines Bereichs sind dem Gesetzgebungsakt vorbehalten und eine Befugnisübertragung ist für sie deshalb ausgeschlossen.

Art. 290 Abs. 3 AEUV

Die Bedingungen, unter denen die Übertragung erfolgt, werden in Gesetzgebungsakten ausdrücklich festgelegt, wobei folgende Möglichkeiten bestehen:

- a) Das Europäische Parlament oder der Rat kann beschließen, die Übertragung zu widerrufen.
- b) Der delegierte Rechtsakt kann nur in Kraft treten, wenn das Europäische Parlament oder der Rat innerhalb der im Gesetzgebungsakt festgelegten Frist keine Einwände erhebt.

Für die Zwecke der Buchstaben a und b beschließt das Europäische Parlament mit der Mehrheit seiner Mitglieder und der Rat mit qualifizierter Mehrheit.

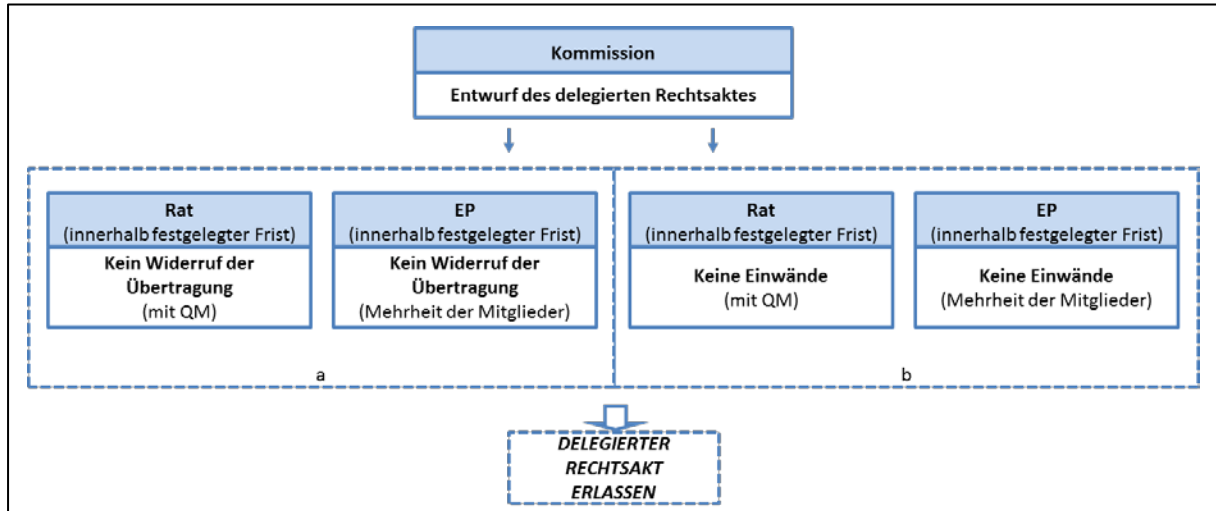
Art. 290 Abs. 3 AEUV

In den Titel der delegierten Rechtsakte wird das Wort "delegiert" eingefügt.

Beim Verfahren der delegierten Rechtsakte (siehe Abbildung 35) wird der Kommission vom EU-Gesetzgeber, also dem Europäischen Parlament und dem Rat, die Befugnis übertragen, nicht wesentliche Teile des betreffenden Gesetzgebungsaktes zu ergänzen oder zu ändern, zum Beispiel technische Spezifika. Ziel, Inhalt, Geltungsbereich und Dauer dieser Befugnisübertragung werden im Gesetzgebungsakt festgelegt (Art. 290 Abs. 1 AEUV). Bei diesem Verfahren sind keine Ausschüsse aus Vertretern der Mitgliedstaaten vorgesehen. Dafür können der Rat und das Europäische Parlament die Befug-

nisübertragung widerrufen (a) bzw. das Inkrafttreten des delegierten Rechtsaktes verhindern (b) (Art. 290 Abs. 2 AEUV).

Abbildung 35 Delegierte Rechtsakte



Quelle: Eigene Darstellung.

3.4.2.3 Durchführungsrechtsakte

Dokument 22 Durchführungsrechtsakte

Art. 291 Abs. 2 AEUV

Bedarf es einheitlicher Bedingungen für die Durchführung der verbindlichen Rechtsakte der Union, so werden mit diesen Rechtsakten der Kommission oder, in entsprechend begründeten Sonderfällen und in den in den Artikeln 24 und 26 des Vertrags über die Europäische Union vorgesehenen Fällen, dem Rat Durchführungsbefugnisse übertragen.

Art. 291 Abs. 3 AEUV

Für die Zwecke des Absatzes 2 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.

Art. 291 Abs. 4 AEUV

In den Titel der Durchführungsrechtsakte wird der Wortteil "Durchführungs-" eingefügt.

Zwar sind prinzipiell die Mitgliedstaaten dafür zuständig, EU-Rechtsakte durchzuführen (Art. 291 Abs. 1 AEUV); wenn jedoch einheitliche Bedingungen für die Durchführung erforderlich sind, können der Kommission – bzw. in bestimmten Fällen auch dem Rat – Durchführungsbefugnisse übertragen werden (Art. 291 Abs. 2 AEUV). Das Verfahren zum Erlass von Durchführungsrechtsakten wurde im Februar 2011 vom Europäischen Parlament und dem Rat der EU mit der Verordnung (EU) Nr. 182/2011 im Detail geregelt.

Für die **Kontrolle der Kommission** beim Erlass der Durchführungsrechtsakte sind Ausschüsse zuständig, die aus **Vertretern der nationalen Ministerien** bestehen. Je nach Komitologieverfahren – es wird zwischen dem Prüf- und dem Beratungsverfahren unterschieden – können diese Komitologieausschüsse mehr oder weniger stark die Durchführungsbeschlüsse der Kommission mitbestimmen. Zudem besteht für das Europäische Parlament und den Rat der EU jederzeit das Recht dazu, die Kommission darauf

hinzuweisen, wenn ihr Durchführungsrechtsaktentwurf ihres Erachtens die vorgesehenen Durchführungsbefugnisse überschreitet (Art. 11 Verordnung (EU) Nr. 182/2011).

Komitologieausschüsse betreffen fast ausschließlich Bereiche, die in die Zuständigkeit des Ausschusses der Ständigen Vertreter I (siehe 3.3.3.3 Ausschuss der Ständigen Vertreter) fallen. Im November 2016 bestanden 328 Komitologieausschüsse (siehe Tabelle 12).

Tabelle 12 Komitologieausschüsse der Europäischen Kommission (Stand: November 2016)

Generaldirektion	Anzahl der Komitologieausschüsse
Beschäftigung, Soziales und Integration (EMPL)	5
Bildung und Kultur (EAC)	5
Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMU (GROW)	46
Dienst für außenpolitische Instrumente (FPIS)	4
Energie (ENER)	14
Eurostat (ESTAT)	6
Finanzstabilität, Finanzdienstleistungen und Kapitalmarktunion (FISMA)	8
Forschung und Innovation (RTD)	18
Generalsekretariat (SG)	3
Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (SANTE)	36
Handel (TRADE)	12
Haushalt (BUDG)	2
Wirtschaft und Finanzen (ECFIN)	1
Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF)	1
Humanitäre Hilfe und Katastrophenschutz (ECHO)	2
Informatik (DIGIT)	2
Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung (DEVCO)	5
Justiz und Verbraucher (JUST)	23
Klimapolitik (CLIMA)	5
Kommunikation (COMM)	0
Kommunikationsnetze, Inhalte und Technologien (CNECT)	7
Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (AGRI)	17
Maritime Angelegenheiten und Fischerei (MARE)	4
Migration und Inneres (HOME)	13
Mobilität und Verkehr (MOVE)	30
Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen (NEAR)	3
Regionalpolitik und Stadtentwicklung (REGIO)	1
Steuern und Zollunion (TAXUD)	24
Umwelt (ENV)	31
Wettbewerb (COMP)	0

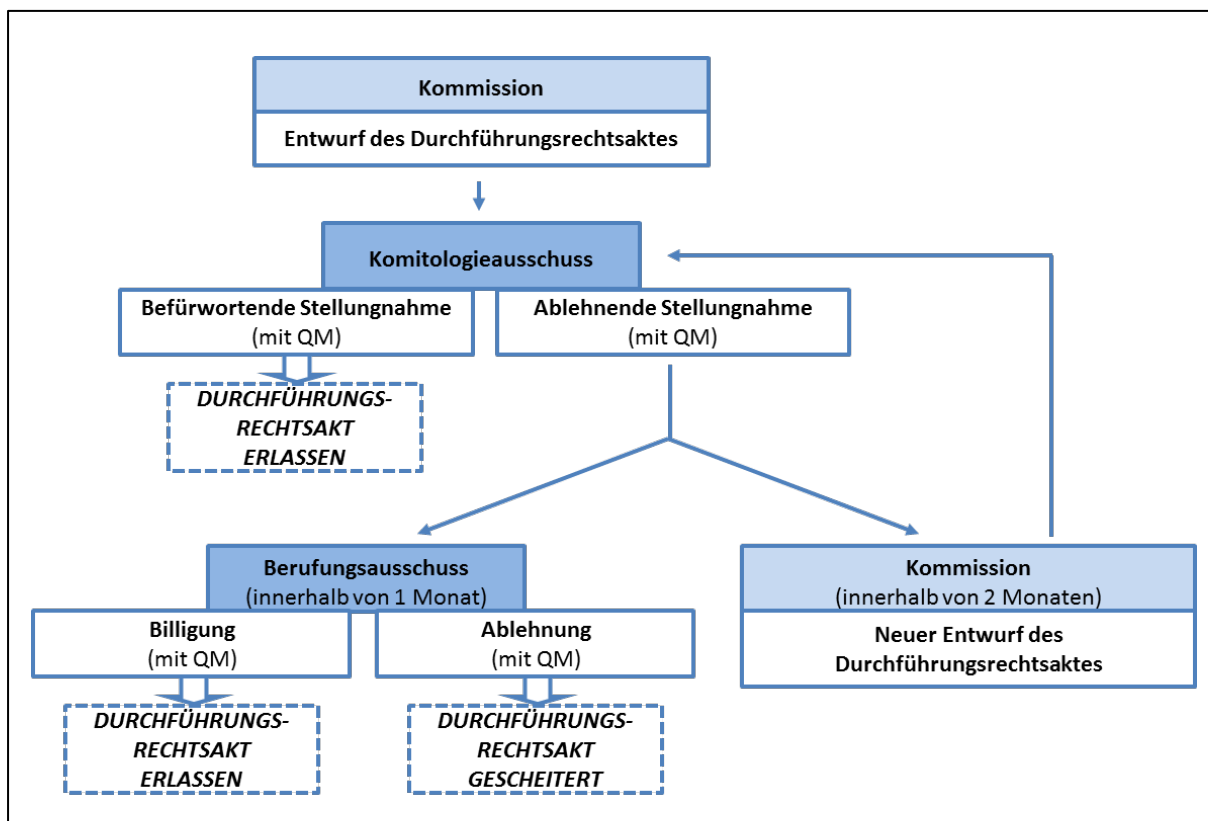
Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf dem Komitologieregister der Europäischen Kommission, zuletzt aufgerufen am 18. November 2016.

Den Vorsitz der Ausschüsse hat die Kommission inne. Die Mitgliedstaaten entscheiden selbstständig, wen sie als ihren nationalen Vertreter in den Ausschuss entsenden. Die formelle Einladung der Kommission geht bei den Ständigen Vertretungen ein, welche diese gegebenenfalls an die Hauptstädte weiterleiten. Die deutsche Vertretung in den Ausschüssen wird durch Mitarbeiter der Ständigen Vertretung oder Referatsmitarbeiter der Bundesministerien übernommen. Bei Verfahren zu sehr spezifischen Fragestellungen werden auch Bedienstete von betroffenen Behörden entsandt, zum Beispiel des Bundeskriminalamtes. Es besteht **kein formalisiertes Weisungsverfahren**. Die vertretenen deutschen Bediensteten führen jedoch eine Abstimmung mit den betroffenen Bundesressorts durch.

Wird das sogenannte **Prüfverfahren** (Art. 5 Verordnung (EU) Nr. 182/2011) angewandt, müssen die nationalen Vertreter den Kommissionsentwurf mit einer qualifizierten Mehrheit annehmen bzw. können ihn mit derselben Mehrheit ablehnen (siehe Abbildung 36). Die Ausschüsse tagen ein bis drei Mal, bis es zur Abstimmung über den Entwurf der Europäischen Kommission kommt. Den Abstimmungszeitpunkt legt die Kommission fest. Aufgrund der intensiven Vorarbeit der Kommission und der Koordination mit den Mitgliedstaaten liegt laut eigener Aussage der Kommission die Zustimmungquote der Ausschüsse bei über 90 Prozent. Im Falle einer Ablehnung kann die Kommission denselben Entwurf entweder einem Berufungsausschuss, der sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten auf einer höheren Ebene zusammensetzt, vorlegen, oder den Entwurf überarbeiten. Lehnt der Berufungsausschuss den Entwurf ebenfalls ab, ist der Kommissionsvorschlag gescheitert. Gibt der Komitologieausschuss keine Stellungnahme ab, hängt das weitere Vorgehen vom betroffenen Politikfeld ab.

Das Prüfverfahren findet Anwendung in Bereichen der Steuer-, Umwelt-, Handels-, Fischerei- und Agrarpolitik sowie bei Schutzmaßnahmen hinsichtlich der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen und bei Maßnahmen allgemeiner Tragweite (Art. 2 Verordnung (EU) Nr. 182/2011). Bei handelspolitischen Fragen gelten spezielle Bestimmungen.

Abbildung 36 Durchführungsrechtsakte: Prüfverfahren



Quelle: Eigene Darstellung.

In allen weiteren Bereichen ist die Anwendung des **Beratungsverfahrens** (Art. 4 Verordnung (EU) Nr. 182/2011) vorgesehen. Hier können die nationalen Vertreter eine Stellungnahme verabschieden, welche jedoch für die Kommission nicht bindend ist.

3.4.2.4 Weiterführende Informationen

- Seite der Europäischen Kommission mit Zugang zum Register der Komitologieausschüsse:
<http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/index.cfm?do=implementing.home>
- Verordnung (EU) Nr. 182/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:32011R0182>
- Best, Edward (2014): EU-Law-Making in Principle and Practice, London: Routledge.
- Brandsma, Gijs Jan (2015): Comitology: Over 50 Years of Institutional Reforms and Emerging Practices, in: Bauer, Michael W./Trondal, Jarle (Hrsg.): The Pal-

grave Handbook of the European Administrative System, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- Hardacre, Alan/Kaeding, Michael (2011): Delegierte Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte. Die neue Komitologie, EIPA-Leitfaden, 4. Ausgabe, Dezember 2011, abrufbar unter:
http://www.eipa.eu/files/publications/Comitology_Brochure4DE_web.pdf
- Maurer, Andreas (2013): Delegierte und Durchführungsrechtsakte, in: Große Hüttmann, Martin / Wehling, Hans-Georg (Hrsg.): Das Europalexikon, Bonn: Dietz.

3.4.3 Umsetzung von EU-Richtlinien in Deutschland

3.4.3.1 Ablauf und Koordinierung

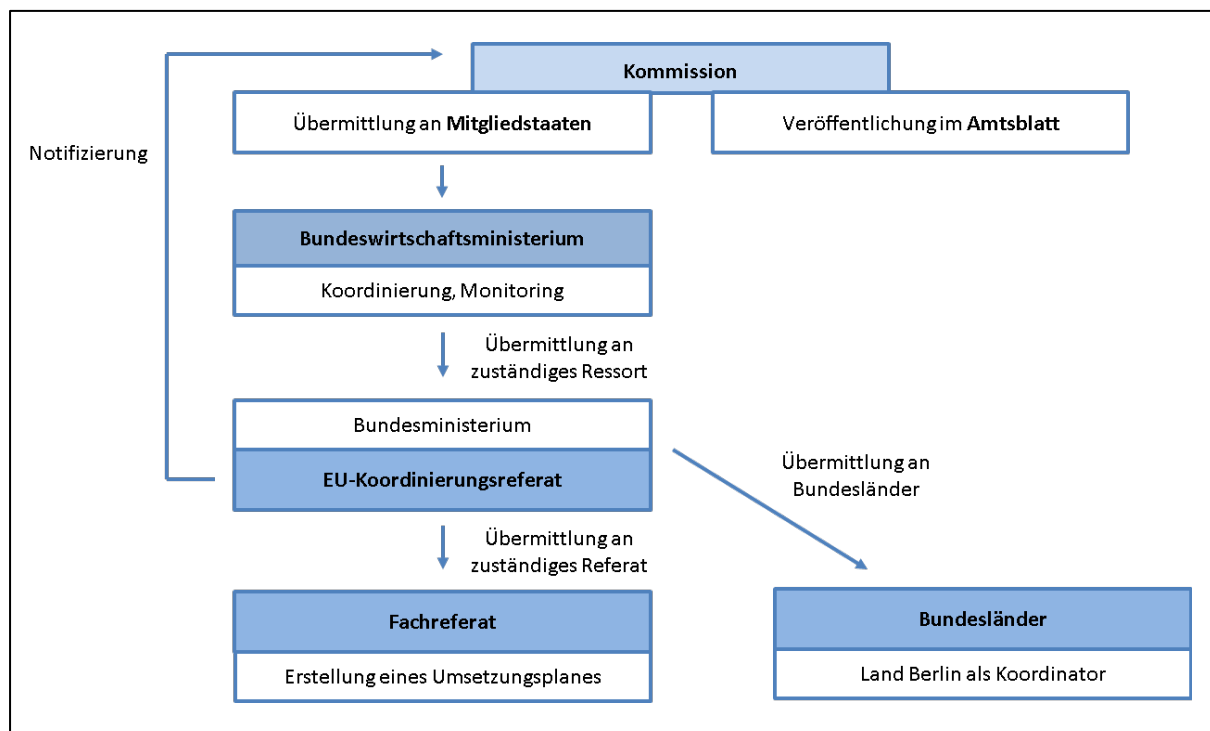
Nach Verabschiedung einer EU-Richtlinie wird diese in eine zentrale Datenbank der Europäischen Kommission eingestellt. Diese **Datenbank** hat Schnittstellen mit Datenbanken der Mitgliedstaaten, womit eine automatische Übertragung erfolgt. Die Datenbank der Bundesregierung nennt sich **EURICO** (EU-Richtlinien-Controlling).

Die eingehenden Richtlinien enthalten auch die Frist, bis zu welcher sie in nationales Recht umgesetzt sein müssen. Die Vorarbeit zur Umsetzung findet jedoch bereits statt, bevor die Richtlinie von der Kommission im Amtsblatt der Union veröffentlicht und in die Datenbank eingestellt wurde. Dies kann unter Umständen mehrere Wochen dauern. Die Referate der Bundesministerien, die die Entstehung und Verabschiedung der Richtlinie begleitet haben, überlegen informell bereits von Anfang an, welche Schritte bei der Umsetzung in deutsches Recht notwendig wären:

- Welche Form von Rechtsakt müsste bei der deutschen Umsetzung angewandt werden (Gesetz, Rechtsverordnung)?
- In wessen Zuständigkeit liegt die Umsetzung (Bund, Länder)?
- Wer ist in das Verfahren zu involvieren (Bundestag, Bundesrat)?

Sind zum Beispiel beide Parlamentskammern zu beteiligen, müssen deren Sitzungswochen berücksichtigt werden. Auf Basis dieser Überlegungen werden **vorläufige Umsetzungszeitpläne** erstellt. Prinzipiell gilt das Ziel, möglichst wenig deutsches Recht bei der Umsetzung von Richtlinien ändern zu müssen. Ist das Gegenteil abzusehen, wird rechtzeitig versucht, entsprechenden Kommissionsvorschlägen entgegenzuwirken.

Abbildung 37 Deutsche Umsetzung einer EU-Richtlinie (Stand: Dezember 2015)



Quelle. Eigene Darstellung.

Das **Bundesministerium für Wirtschaft und Energie** (siehe 4.2.2.2 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie) fungiert als zentraler Koordinator. Es ist für das Monitoring der Umsetzung verantwortlich. Nach Eingang der Richtlinie in EURICO prüft es, in wessen Zuständigkeit die Umsetzung fällt, und weist die Richtlinie dem entsprechenden Bundesressort innerhalb der Datenbank zu. Sind mehrere Bundesressorts zuständig, wird ein Federführer bestimmt. Innerhalb der Ressorts sind die **EU-Koordinierungsreferate** (siehe 4.2.3.3 Gremien der Koordinierung) für die Koordination verantwortlich. Sie leiten den Umsetzungsauftrag an das in ihrem Haus zuständige Referat weiter. Das entsprechende **Fachreferat** erstellt innerhalb von zwei Wochen einen **ressortabgestimmten Umsetzungsplan**, welcher in EURICO eingestellt wird. Der Umsetzungsplan enthält die wichtigsten Meilensteine der Umsetzung, wie die Zeitpunkte, an welchen sich Bundestag und Bundesrat mit der Vorlage befassen, falls diese involviert sind. Die erfolgreich abgeschlossenen Meilensteine werden in EURICO durch das Fachreferat abgehakt.

Liegt die Umsetzung einer Richtlinie im Verantwortungsbereich der Bundesländer, erhalten diese die Richtlinie und die Aufforderung zur fristgerechten Umsetzung durch das federführende Bundesressort. Das **Land Berlin** fungiert dabei zurzeit als Koordinator zwischen den Bundesländern (Stand: Dezember 2015) (siehe Abbildung 37).

Wenn die Umsetzung abgeschlossen ist, also der deutsche Rechtsakt veröffentlicht wurde, erfolgt durch das Koordinierungsreferat des zuständigen Bundesressorts die **Notifizierung** über EURICO an die Europäische Kommission.

Die Bundesministerien stellen selbst sicher, dass der deutsche Rechtsakt mit der EU-Richtlinie übereinstimmt. Bei komplexen Sachverhalten wird die **Runde der Europa-Abteilungsleiter** der Bundesministerien (siehe 4.2.3 Grundsätze und Gremien) damit befasst. Zudem können für die Prüfung weitere Fachressorts mit entsprechender Expertise herangezogen werden. Dies trifft insbesondere auf das Auswärtige Amt, das BMWi und das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (Stand: August 2016; BMJV) zu. Ein auch in dieser Hinsicht wichtiges Thema ist das sogenannte „**Gold-Plating**“. Damit wird ein Vorgehen bezeichnet, bei welchem der nationale Rechtsakt, der zur Umsetzung einer Richtlinie verabschiedet wird, über Bestimmungen der eigentlichen EU-Richtlinie hinausgeht. Aktuell plant die Kommission, dies zu verbieten, um einer Überregulierung entgegenzuwirken (Stand: Dezember 2015). Es ist jedoch strittig, ob ein Verbot von „**Gold-Plating**“ mit den EU-Verträgen vereinbar wäre. Die Bundesregierung hat sich auf Ebene der Staatssekretäre dazu entschieden, „Gold-Plating“ nicht zu nutzen, falls dies zur Verzögerung der Umsetzung einer Richtlinie führt.

3.4.3.2 Fristenkontrolle

Prinzipiell ist das **BMWi** für die Einhaltung der Umsetzungsfristen verantwortlich. Die Kontrolle der Fristen erfolgt praktisch zunächst über die EURICO-Datenbank. Wird ein vom Fachreferat im Umsetzungsplan eingegebener Meilenstein nicht fristgerecht abgeschlossen, erhalten die **Koordinierungsreferate** des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie und des zuständigen Fachministeriums einen automatischen Warnhinweis. Spätestens nach Aufforderung durch das BMWi setzt sich das Koordinierungsreferat des verantwortlichen Ressorts mit dem Fachreferat in Verbindung.

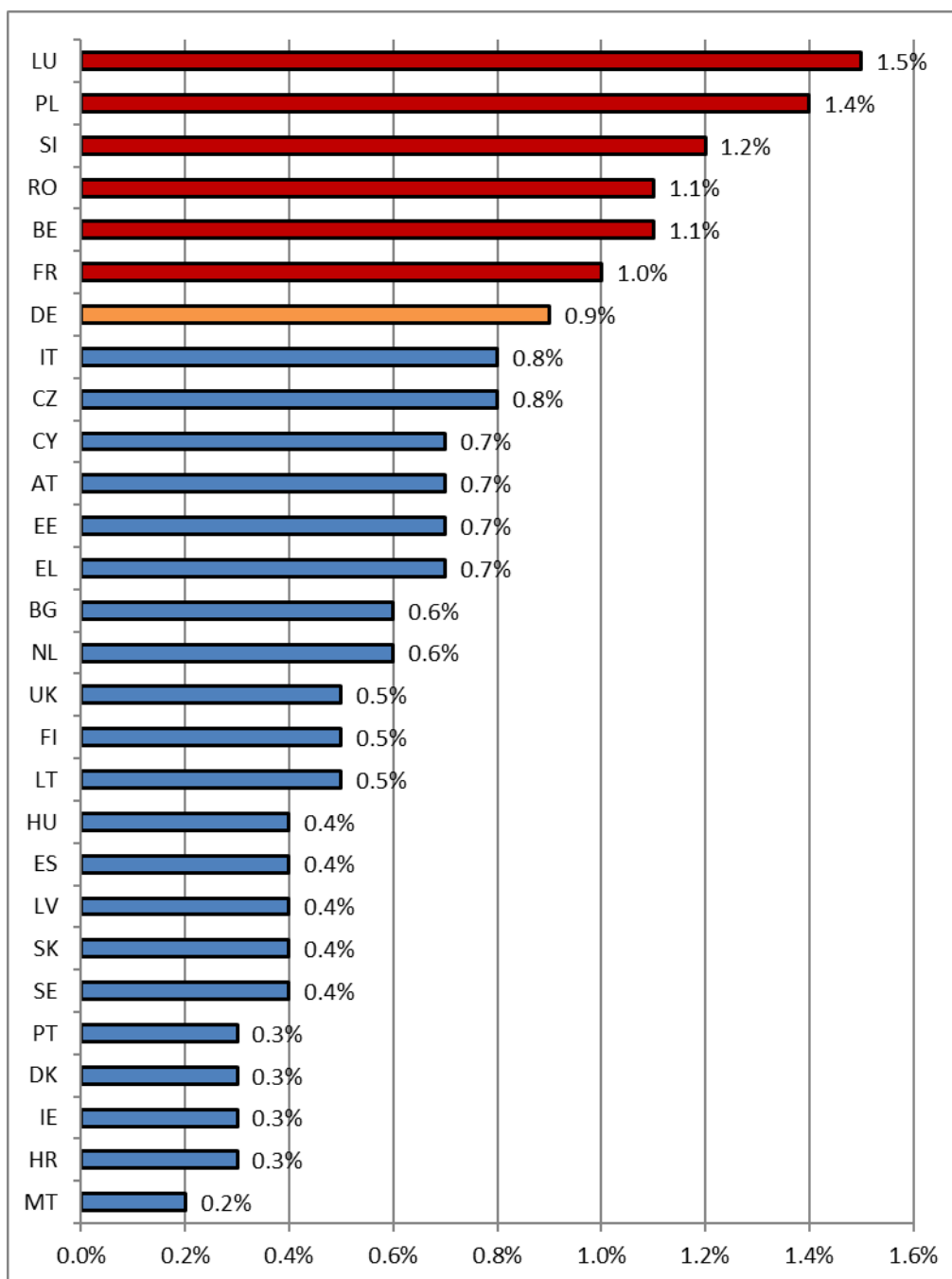
Bei relevanten Verzögerungen meldet das BMWi diese auch an die Runde der **Europa-Abteilungsleiter**. Bei sehr wichtigen Fällen wird sogar der **Staatssekretärsausschuss für Europafragen** (siehe 4.2.3 Grundsätze und Gremien) damit befasst.

Das BMWi ist sehr um eine Fristeinhaltung bemüht. Unter deutscher Ratspräsidentschaft wurde im Jahr 2007 das Ziel festgelegt, dass jeder Mitgliedstaat der Union möglichst ein Umsetzungsdefizit von unter einem Prozent bezogen auf die umzusetzenden Richtlinien aufweisen sollte. Vor diesem Hintergrund besteht für die Bundesregierung implizit eine spezielle Verpflichtung, diese Vorgabe einzuhalten.

In dem jährlich von der Europäischen Kommission veröffentlichten **Binnenmarktanzeiger** werden die Umsetzungsdefizite der Mitgliedstaaten dargestellt (siehe Abbildung 38). So wies Deutschland 2016 ein Defizit von 0,9 Prozent auf. Von den 1099 Richtlinien, die 2016 im Bereich Binnenmarkt in Kraft waren, hatte Deutschland zehn noch nicht umgesetzt – vier davon in Umweltfragen. Der Durchschnitt aller EU-Mitgliedstaaten lag bei lediglich 0,7 Prozent. 2011 hat die Kommission sogar vorgeschlagen, das anvisierte Ziel auf 0,5 Prozent hochzusetzen. Dies würden bislang nur 13 der 28 Mitgliedstaaten erreichen.

Die durchschnittliche Verzögerung bei der Umsetzung von Richtlinien beträgt in Deutschland 21,8 Monate, im EU-Durchschnitt 10,1 Monate.

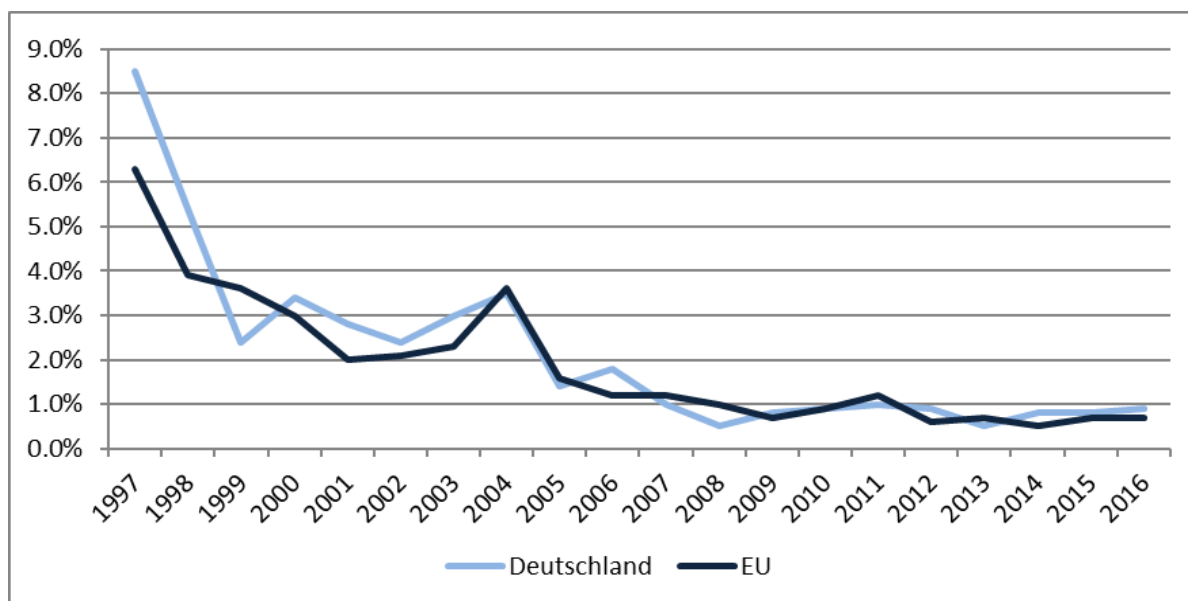
Abbildung 38 Umsetzungsdefizit der Mitgliedstaaten (Stand: November 2016)



Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf dem Binnenmarktanzeiger der Europäischen Kommission, zuletzt aufgerufen am 18. November 2016.

Wenngleich sich das deutsche Umsetzungsdefizit in den letzten zwei Jahrzehnten verbessert hat, hat es sich seit 2007 zwischen einem Prozent und 0,5 Prozent eingependelt (siehe Abbildung 39).

Abbildung 39 Entwicklung des Umsetzungsdefizits der Bundesrepublik im Vergleich zum EU-Durchschnitt



Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf dem Binnenmarktanzeiger der Europäischen Kommission, zuletzt aufgerufen am 18. November 2016.

Diese Ergebnisse des Binnenmarktanzeigers werden intensiv vom BMWi untersucht und in der Runde der Europa-Abteilungsleiter vorgestellt. Insbesondere vor den Stichtagen des Binnenmarktanzeigers, die jedes Jahr im Mai liegen, wird angestrebt, möglichst viele Umsetzungsverfahren abzuschließen und dies zu notifizieren, um die deutsche Position im Ranking der Europäischen Kommission zu verbessern.

Außerhalb der Bundesregierung achtet auch der **Bundestag** auf eine fristgerechte Umsetzung. Sowohl die Bundestagsverwaltung als auch die Abgeordneten sind bemüht, das Verstreichen von Fristen zu melden. So befasst sich der Ausschuss für Angelegenheiten der EU des Bundestages einmal jährlich mit dem Thema, um Defizite zu identifizieren und darauf aufmerksam zu machen. Zum einen geschieht dies aus der Motivation der Abgeordneten heraus, die Zahl der Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland möglichst gering zu halten. Zum anderen nutzen die Oppositionsfraktionen die Nichteinhaltung von Fristen als Ansatzpunkt, um die Regierung zu kritisieren.

Zuletzt setzt auch die **Europaministerkonferenz der Bundesländer** (siehe 4.3.2 Bundesrat und Bundesländer) das Thema der Fristeinhaltung regelmäßig auf ihre Tagesordnung, womit ein weiteres Gremium die fristgerechte Umsetzung von Richtlinien verfolgt – wenn auch nur in Bereichen, die Länderkompetenzen betreffen. Zwar ist der Bund gegenüber der Europäischen Union hinsichtlich der Umsetzung von Richtlinien verantwortlich. Im Rahmen der „**Haftaufteilungsregelung**“ wurde jedoch beschlossen,

dass das Bundesland, das die verspätete oder nicht stattgefundene Umsetzung zu verantworten hat, mögliche Strafzahlungen an den Bund erstatten muss. Dieser Mechanismus musste noch nicht angewandt werden, hat jedoch einen disziplinierenden Effekt.

3.4.3.3 Weiterführende Informationen

- Binnenmarktanzeige der Europäischen Kommission:
http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/index_en.htm
- Beichelt, Timm (2015): Deutschland und Europa. Die Europäisierung des politischen Systems, 2. Auflage, Wiesbaden: Springer.

3.4.4 Vollzug durch die deutsche Verwaltung

Der praktische Vollzug von Rechtsakten der Europäischen Union obliegt der deutschen Verwaltung und damit den Beamten des Bundes, der Länder und der Kommunen. Die Europäische Kommission sucht daher den engen Kontakt zu den zuständigen Behörden. Erster Kontaktpunkt sind die **Expertengruppen der Europäischen Kommission**, in welche je nach Rechtsakt auch Vertreter der Vollzugsbehörden entsandt werden (siehe 3.2 Vorbereitung von Entscheidungen: Deutsche Verwaltung und die Europäische Kommission). Diese Gremien sind die entscheidende Quelle, aus welcher die Europäische Kommission ihr Wissen über die Verwaltungen in den Mitgliedstaaten erhält. So erhofft sich die Kommission, bereits zu diesem Zeitpunkt auf Veränderungen in den nationalen Verwaltungsstrukturen hingewiesen zu werden. In wenigen Fällen muss die Kommission etwa darüber informiert werden, dass ein Vorhaben nicht wie von ihr vorgesehen umgesetzt werden kann, da in bestimmten Mitgliedstaaten die entsprechenden Strukturen nicht vorhanden sind.

Die Expertengruppen dienen auch dazu, dass sich Kommissionsbedienstete und Vertreter der nationalen Verwaltungen persönlich kennenlernen. Dieser Kontakt zwischen der EU- und der nationalen Ebene wird möglichst nach der Verabschiedung eines Rechtsaktes im weiteren Verlauf des praktischen Vollzugs aufrechterhalten.

Darüber hinaus koordiniert die Europäische Kommission **informelle Arbeitsgruppen** von Vertretern von nationalen Behörden. In diesen fachspezifischen Arbeitsgruppen findet ein Austausch zum praktischen Vollzug von EU-Rechtsakten statt. Handelt es sich etwa um Behörden mit Kontrollfunktion, erfolgt zum Teil auch eine Arbeitsteilung, um gleichzeitige Kontrollen in denselben Bereichen zu vermeiden.

3.5 Kontrolle der Anwendung des Unionsrechts

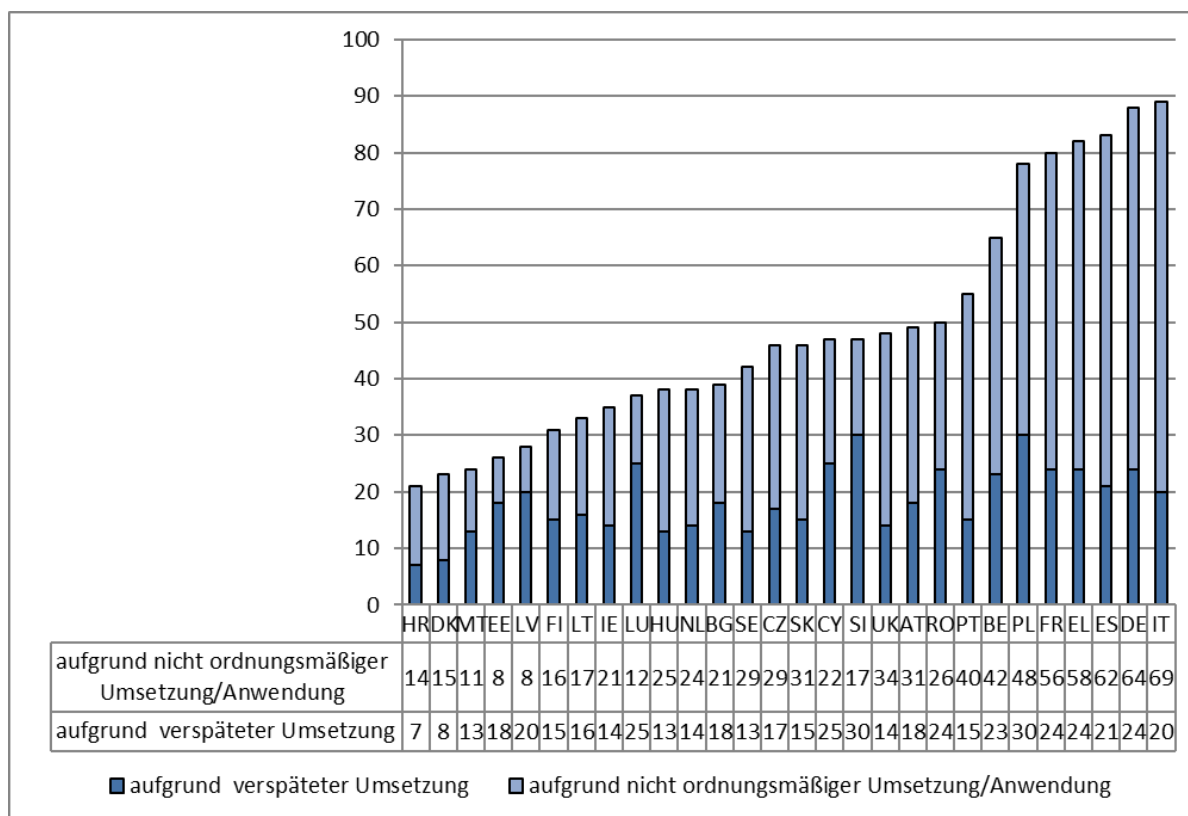
3.5.1 Rolle der Europäischen Kommission

3.5.1.1 Vertragsverletzungen

Durch Vertragsverletzungsverfahren wird die Vertragskonformität des Verhaltens von Mitgliedstaaten geprüft. Als Verstöße sind etwa die Missachtung des Vertragstextes und die Nichterfüllung von Verpflichtungen zu sehen, die sich aus dem Sekundärrecht ergeben, wie beispielweise falsche bzw. nicht-rechtzeitige **Übertragungen von Richtlinien** in nationales Recht. Mögliche Initiatoren eines solchen Verfahrens sind die Europäische Kommission (Art. 258 AEUV) als „**Hüterin der Verträge**“ (siehe 2.2.5 Die Europäische Kommission) sowie alle Mitgliedstaaten (Art. 259 AEUV), wobei in der Praxis die Mitgliedstaaten von ihrem Recht kein Gebrauch machen und damit der Kommission „den schwarzen Peter“ zuschieben.

Zudem hat sich in der Praxis gezeigt, dass die Mitgliedstaaten EU-Richtlinien öfter nicht ordnungsgemäß umsetzen oder nicht korrekt anwenden, als dass sie sie verspätet in nationales Recht umzusetzen (siehe Abbildung 40). So liefen Ende 2015 gegen Deutschland 88 Verfahren, wovon lediglich 24 aufgrund einer verspäteten Umsetzung initiiert worden waren.

Abbildung 40 Laufende Vertragsverletzungsverfahren (Stand: Dezember 2015)



Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf dem Jahresbericht 2015 der Europäischen Kommission, zuletzt aufgerufen am 18. November 2016.

3.5.1.2 Vorverfahren

Die Informationen darüber, dass ein Mitgliedstaat nicht vertragskonform handelt, erhält die Europäische Kommission über verschiedene Quellen. Besonders aktiv sind **Bürger und Unternehmen**, die Beschwerden über Verstöße gegen das EU-Recht bei der Kommission einreichen. Auf dieser Basis ging die Kommission 2015 3315 Beschwerden nach. Zudem wird die Kommission über **Petitionen**, die das Europäische Parlament von Bürgern erhält, und von **Anfragen des Europäischen Parlaments** auf mögliche Vertragsverletzungen hingewiesen. Zuletzt führt die Kommission auch eigenständige Recherchen und Prüfungen durch.

Im Dezember 2015 bestanden 1368 laufende Vertragsverletzungsverfahren. Bevor die Kommission jedoch formelle Vertragsverletzungsverfahren initiiert, führt sie im Sinne einer frühzeitigen Problemlösung sogenannte **strukturierte Dialoge** mit dem betreffenden Mitgliedstaat. Diese erfolgen über eine Online-Plattform namens **EU-Pilot**, welche Datenbanken und Kommunikationskanäle umfasst. Mithilfe dieses Dialogs sollen Probleme bei der Umsetzung von EU-Recht möglichst frühzeitig behoben werden, damit die Einleitung von formellen Verfahren vermieden werden kann. 2014 schloss die

Kommission 1336 solcher strukturierten Dialoge ab. Lediglich 325 davon mündeten in formelle Vertragsverletzungsverfahren.

3.5.1.3 Förmliches Verfahren

Wenn die Europäische Kommission zu dem Schluss kommt, dass ein Mitgliedstaat seinen Verpflichtungen, also einer ordnungsmäßigen Umsetzung und Anwendung von EU-Recht, nicht nachkommt, kann sie ein förmliches Verfahren einleiten (Art. 258 S. 1 AEUV).

Dokument 23 Vertragsverletzungsverfahren I

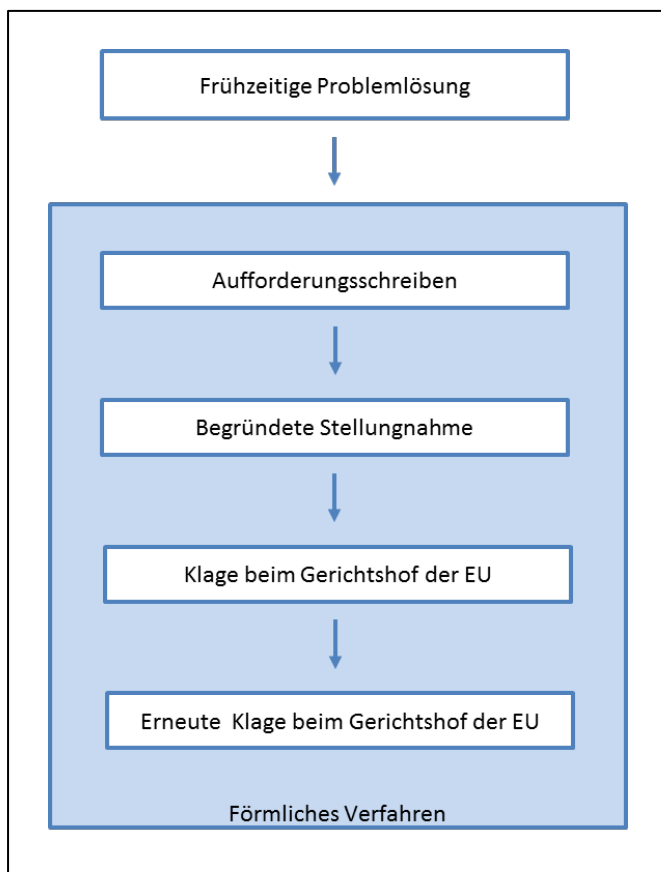
Art. 258 AEUV

Hat nach Auffassung der Kommission ein Mitgliedstaat gegen eine Verpflichtung aus den Verträgen verstoßen, so gibt sie eine mit Gründen versehene Stellungnahme hierzu ab; sie hat dem Staat zuvor Gelegenheit zur Äußerung zu geben.

Kommt der Staat dieser Stellungnahme innerhalb der von der Kommission gesetzten Frist nicht nach, so kann die Kommission den Gerichtshof der Europäischen Union anrufen.

Das förmliche Verfahren sieht mehrere Schritte vor (siehe Abbildung 41). Es beginnt mit einem **Aufforderungsschreiben** der Kommission an den betreffenden Mitgliedstaat, welcher innerhalb von zwei Monaten dazu Stellung nehmen sollte. 2015 hat die Kommission 742 solcher Aufforderungsschreiben verschickt – darunter 37 an Deutschland – und damit Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet. Wird ein Verfahren gegen die Bundesrepublik eingeleitet, ist das **Bundesministerium für Wirtschaft und Energie** im Auftrag der Bundesregierung Koordinator des Verfahrens. Dieses befasst die Runde der **Europa-Abteilungsleiter** (siehe 4.2.3 Grundsätze und Gremien) mit dem Verfahren.

Abbildung 41 Ablauf eines Vertragsverletzungsverfahrens



Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf Art. 258-260 AEUV.

Auch nach Einleitung eines formellen Verfahrens führt die Europäische Kommission parallel **informelle Gespräche** mit dem jeweiligen Mitgliedstaat. Für die Bundesrepublik ist das BMWi formeller Ansprechpartner für die Kommission. Die informellen Gespräche finden jedoch – unter Anwesenheit des BMWi – in dem zuständigen Bundesministerium statt. Sind Länderkompetenzen betroffen, nehmen auch Ländervertreter an den Gesprächen mit der Kommission teil und übernehmen in der Regel die Gesprächsführung für die deutsche Seite. Auch die deutsche Antwort auf das Aufforderungsschreiben der Kommission wird vom inhaltlich zuständigen Bundesministerium ressortabgestimmt – also mit den anderen Bundesressorts abgestimmt – und verfasst und schließlich vom BMWi an die Kommission weitergeleitet.

Ist die Reaktion des Mitgliedstaates auf das Aufforderungsschreiben nicht zufriedenstellend, erläutert die Kommission in einer **begründeten Stellungnahme** ihre Ansicht darüber, weshalb der Mitgliedstaat nicht vertragskonform handelt. 248 solcher begründeter Stellungnahmen übermittelte die Europäische Kommission im Jahr 2015. Dem Mitgliedstaat wird daraufhin eine Frist von zwei Monaten eingeräumt, um Vertragskon-

formität herzustellen. Erst wenn der Mitgliedstaat zu diesem Zeitpunkt seiner Verpflichtung nicht nachkommt, kann die Kommission vor dem Gerichtshof der EU Klage erheben (Art. 258 S. 2 AEUV) (siehe 3.5.2 Rolle des Gerichtshofs der EU). Im Rahmen einer Klage kann die Kommission, wenn sie dies für zweckmäßig erachtet, bereits zu diesem Zeitpunkt eine Strafzahlung für den Mitgliedstaat beantragen (Art. 260 Abs. 3 AEUV).

3.5.1.4 Weiterführende Informationen

- Website der Europäischen Kommission mit den Jahresberichten zur Anwendung des Unionsrechts: http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/annual-reports/index_en.htm
- Nugent, Neill/Rhinard, Mark (2015): *The European Commission*, Basingstoke: Palgrave Macmillian, 2. Auflage

3.5.2 Rolle des Gerichtshofs der EU

3.5.2.1 Vertragsverletzungsklage

Dokument 24 Vertragsverletzungsverfahren II

Art. 260 Abs. 1 AEUV

Stellt der Gerichtshof der Europäischen Union fest, dass ein Mitgliedstaat gegen eine Verpflichtung aus den Verträgen verstoßen hat, so hat dieser Staat die Maßnahmen zu ergreifen, die sich aus dem Urteil des Gerichtshofs ergeben.

Art. 260 Abs. 2 AEUV

Hat der betreffende Mitgliedstaat die Maßnahmen, die sich aus dem Urteil des Gerichtshofs ergeben, nach Auffassung der Kommission nicht getroffen, so kann die Kommission den Gerichtshof anrufen, nachdem sie diesem Staat zuvor Gelegenheit zur Äußerung gegeben hat. Hierbei benennt sie die Höhe des von dem betreffenden Mitgliedstaat zu zahlenden Pauschalbetrags oder Zwangsgelds, die sie den Umständen nach für angemessen hält.

Stellt der Gerichtshof fest, dass der betreffende Mitgliedstaat seinem Urteil nicht nachgekommen ist, so kann er die Zahlung eines Pauschalbetrags oder Zwangsgelds verhängen.

Dieses Verfahren lässt den Artikel 259 unberührt.

Die Klage aufgrund von **Vertragsverletzungen** vor dem Gerichtshof der EU steht erst am Ende eines mehrstufigen Verfahrens, dessen Initiator in der Regel die Europäische Kommission ist (siehe 3.5.1 Rolle der Europäischen Kommission), wenngleich auch die Mitgliedstaaten klageberechtigt sind (Art. 258 S. 2 AEUV, Art. 259 S. 1 AEUV).

Tabelle 13 Vertragsverletzungsklage

Verfahren	Vertragliche Grundlage	Gegenstand	Klageberechtigter
Vertragsverletzungsklage	Art. 258- 260 AEUV	Nicht-vertragskonformes Verhalten durch Mitgliedstaaten	Mitgliedstaaten und Europäische Kommission

Quelle: Eigene Darstellung.

In etwa 85 Prozent der initiierten Vertragsverletzungsverfahren wird die Stufe der Klage nicht erreicht, da die Verfahren in einer vorigen Phase erfolgreich abgeschlossen

werden. Eine Intensivierung der der Klage vorgelagerten Schritte durch die Kommission führte dazu, dass die absolute Zahl an Klagen gesenkt werden konnte (siehe 3.5.1 Rolle der Europäischen Kommission). 2015 reichte die Kommission lediglich 37 Klagen wegen Vertragsverletzung ein. Der generelle Trend abnehmender Klagen trifft jedoch nicht auf alle Mitgliedstaaten gleichermaßen zu (siehe Tabelle 15).

Folgt der Gerichtshof der EU der Rechtsauffassung der Kommission, was die Regel ist (siehe Tabelle 14), muss der Mitgliedstaat seine mangelnde Vertragskonformität in einer gesetzten Frist beenden (Art. 260 Abs. 1 AEUV). Stellt die Kommission fest, dass er dies nicht zufriedenstellend tut, kann sie den Gerichtshof der EU erneut damit befassen und in diesem Zuge eine **Strafzahlung** beantragen (Art. 260 Abs. 2 AEUV).

Tabelle 14 Ergebnisse der von der Kommission eingereichten Vertragsverletzungsklagen

Jahr	Zulassung	Abweisung
2009	133	10
2010	83	12
2011	72	9
2012	47	5
2013	40	23
2014	41	3
2015	18	7

Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf Jahresberichten des Gerichtshofes der EU und der Europäischen Kommission, zuletzt aufgerufen am 18. November 2016.

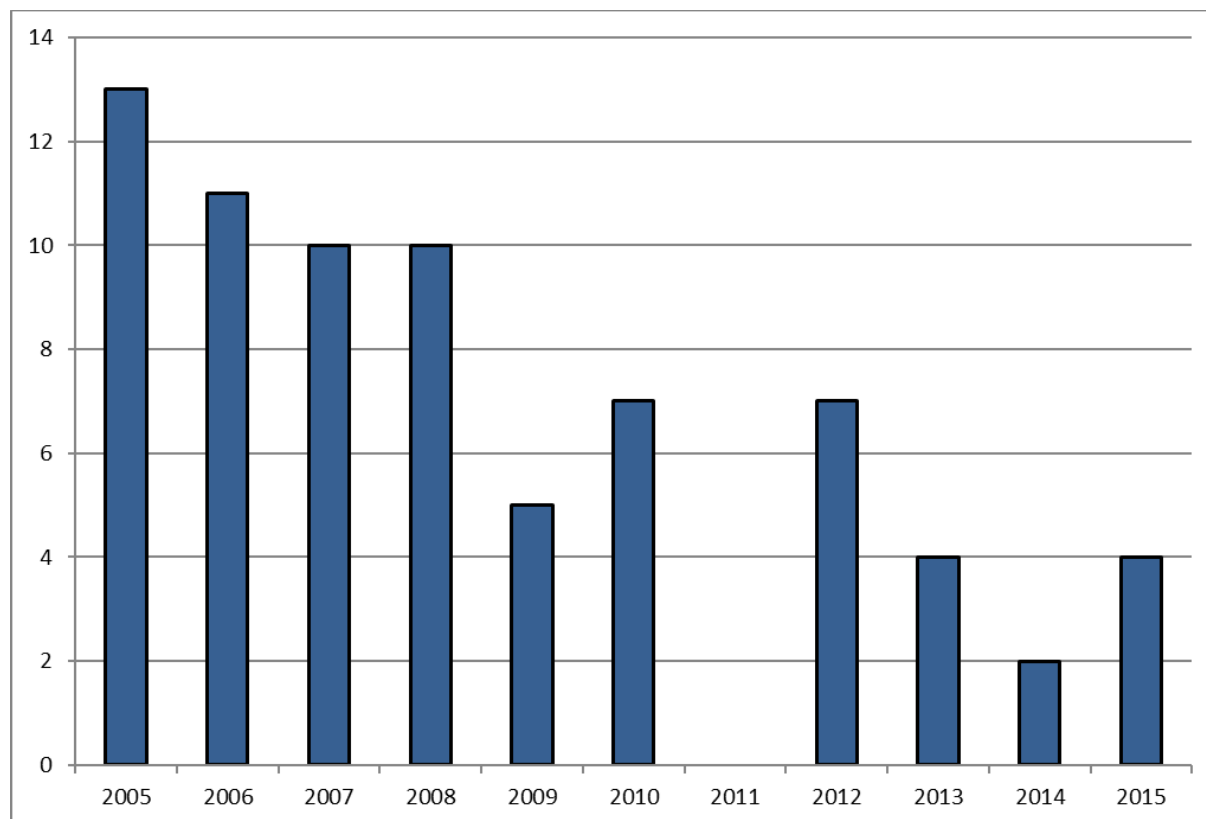
Tabelle 15 Vertragsverletzungsklagen beim Gerichtshof der EU 2005-2015

Mitgliedstaat	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
BE	8	11	10	17	13	11	7	2	3	6	1
BG	-	-	0	0	0	0	0	3	3	2	1
CZ	0	4	6	6	4	2	5	0	0	1	2
DK	3	0	0	0	0	1	3	0	0	2	0
DE	13	11	10	10	5	7	0	7	4	2	4
EE	1	2	0	2	5	7	1	0	3	1	0
IE	18	25	28	20	12	4	4	2	0	3	1
EL	6	19	21	21	11	14	4	2	4	7	4
ES	11	10	15	15	8	8	7	4	1	2	3
FR	9	7	10	10	6	9	7	5	2	3	1
HR	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0
IT	36	25	23	17	16	6	7	5	5	3	1
CY	0	0	1	2	3	1	1	2	1	1	0
LV	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
LT	0	0	1	1	0	0	0	1	0	0	0
LU	21	29	20	15	5	8	2	1	1	2	2
HU	0	0	2	3	1	3	0	4	1	1	1
MT	0	2	3	5	3	0	1	0	0	1	1
NL	8	5	8	4	5	5	4	1	1	1	1
AT	9	12	6	10	7	10	2	0	1	2	2
PL	0	3	7	10	11	9	7	12	8	4	2
PT	7	14	24	14	17	10	3	3	2	5	4
RO	-	-	0	0	1	0	0	0	2	0	3
SL	0	0	1	1	0	3	1	3	3	1	1
SK	0	2	1	1	2	3	1	1	2	0	0
FI	10	7	2	5	1	2	2	0	3	2	0
SE	5	4	10	6	1	4	2	0	1	1	0
UK	7	4	2	13	5	1	2	0	3	3	2
SUMME	172	196	211	208	142	128	73	58	54	57	37

Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf den Jahresberichten des Gerichtshofes der Europäischen Union, zuletzt aufgerufen am 21. November 2016.

Auch die Zahl der Klagen gegen die Bundesrepublik nahm kontinuierlich ab (siehe Abbildung 42). 2015 wurden vier Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland am Gerichtshof der EU eingeleitet.

Abbildung 42 Vertragsverletzungsklagen gegen die Bundesrepublik Deutschland beim Gerichtshof der EU 2005-2015



Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf Jahresberichten des Gerichtshofes der EU, zuletzt aufgerufen am 20. November 2016.

3.5.2.2 Vorabentscheidungsverfahren

Von besonderer Bedeutung für die Mitgliedstaaten ist das Vorabentscheidungsverfahren. In dessen Rahmen kann jedes **nationale Gericht** den Gerichtshof der EU anrufen, wenn in einem bei ihm anhängigen Verfahren Unklarheiten über die Interpretation und die Gültigkeit von EU-Recht und Handlungen von EU-Organen bestehen – vorausgesetzt dies ist für den eigentlichen Fall relevant (Art. 267 S. 1-2 AEUV). Nationale Gerichte in letzter Instanz sind sogar dazu verpflichtet, bei Zweifeln dem Gerichtshof der EU die entsprechende Frage vorzulegen (Art. 267 S. 3 AEUV).

Dokument 25 Vorabentscheidungsverfahren

Art. 267 AEUV

Der Gerichtshof der Europäischen Union entscheidet im Wege der Vorabentscheidung

- a) über die Auslegung der Verträge,
- b) über die Gültigkeit und die Auslegung der Handlungen der Organe, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union,

Wird eine derartige Frage einem Gericht eines Mitgliedstaats gestellt und hält dieses Gericht eine Entscheidung darüber zum Erlass seines Urteils für erforderlich, so kann es diese Frage dem Gerichtshof zur Entscheidung vorlegen.

Wird eine derartige Frage in einem schwebenden Verfahren bei einem einzelstaatlichen Gericht gestellt, dessen Entscheidungen selbst nicht mehr mit Rechtsmitteln des innerstaatlichen Rechts angefochten werden können, so ist dieses Gericht zur Anrufung des Gerichtshofs verpflichtet.

Wird eine derartige Frage in einem schwebenden Verfahren, das eine inhaftierte Person betrifft, bei einem einzelstaatlichen Gericht gestellt, so entscheidet der Gerichtshof innerhalb kürzester Zeit.

Das verbindliche Urteil wird am Ende durch das nationale Gericht gesprochen, welches dabei die Vorabentscheidung des Gerichtshofes der EU berücksichtigt. Ziel dieses Verfahrens ist eine **einheitliche Auslegung des EU-Rechts** in allen Mitgliedstaaten.

Tabelle 16 Vorabentscheidungsverfahren

Verfahren	Vertragliche Grundlage	Gegenstand	Antragsberechtigter
Vorabentscheidungsverfahren	Art. 267 AEUV	Gültigkeit und Auslegung von EU-Recht sowie der Handlungen von EU-Institutionen	Gerichte in den Mitgliedstaaten

Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf Jean Monnet Lehrstuhl der Universität zu Köln

Jeder Mitgliedstaat kann zu jedem Vorabentscheidungsverfahren eine **Stellungnahme** abgeben. Das BMWi informiert den Bundestag, den Bundesrat sowie die betroffenen Ressorts über anhängige Verfahren und koordiniert eine mögliche deutsche Stellungnahme.

Vorabentscheidungsverfahren nehmen einen erheblichen Anteil der Arbeit des Gerichtshofes der EU ein (siehe Tabelle 17), was ihre Bedeutung abermals unterstreicht. Vorabgutachten werden vor allem zu Steuerfragen und zum Bereich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts erstellt.

Tabelle 17 Arbeitsvolumen des Gerichtshofes der EU

Jahr	Neu eingegangene Rechtssachen							Urteile / Gutachten
	Vorlage zur Vorabentscheidung	Klagen	Rechtsmittel	Rechtsmittel im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes oder betreffend Streithilfe	Anträge auf Gutachten	Summe	Anträge auf vorläufigen Rechtsschutz	
1990	141	221	15	1	0	378	12	193
1991	186	140	13	1	2	342	9	204
1992	162	251	24	1	2	440	5	210
1993	204	265	17	0	0	486	13	203
1994	203	125	12	1	3	344	4	188
1995	251	109	46	2	0	408	3	172
1996	256	132	25	3	0	416	4	193
1997	239	169	30	5	0	433	1	242
1998	264	147	66	4	0	481	2	254
1999	255	214	68	4	0	541	4	235
2000	224	197	66	13	2	502	4	273
2001	237	187	72	7	0	503	6	244
2002	216	204	46	4	0	470	1	269
2003	210	277	63	5	1	556	7	308
2004	249	219	52	6	1	527	3	375
2005	221	179	66	1	0	467	2	362
2006	251	201	80	3	0	535	1	351
2007	265	221	79	8	0	573	3	379
2008	288	210	77	8	1	584	3	333
2009	302	143	105	2	1	553	1	376
2010	385	136	97	6	0	624	3	370
2011	423	81	162	13	0	679	3	370
2012	404	73	136	3	1	617	0	357
2013	450	72	161	5	2	690	1	434
2014	428	74	111	0	1	614	3	416
2015	436	48	206	9	3	702	2	399
Summe	7150	4295	1895	115	20	13465	100	7710

Quelle: Jean Monnet Lehrstuhl der Universität zu Köln, basierend auf den Jahresberichten des Gerichtshofes der EU, zuletzt aufgerufen am 21. November 2016.

3.5.2.3 Prozessvertretung der Bundesrepublik

Die Prozessvertretung der Bundesrepublik Deutschland vor dem Gerichtshof der EU wird durch das **Bundesministerium für Wirtschaft und Energie** wahrgenommen – unabhängig davon, in welcher Ressortzuständigkeit der betroffene Bereich liegt und ob es sich um Bund- oder Länderkompetenz handelt. Dabei stimmt es die anzufertigenden Schriftsätze und Plädoyers mit den betroffenen Ressorts und Bundesländern ab.

Eine Ausnahme stellt das **BMJV** dar, das für die Vertretung der Bundesrepublik Deutschland zuständig ist, wenn ausschließlich Gegenstände der eigenen Zuständigkeit betroffen sind.

Je nach Verfahren kann die Bundesrepublik als Kläger, Beklagter und Streithelfer auftreten oder eine Stellungnahme abgeben.

3.5.2.4 Weiterführende Informationen

- Jahresbericht der Europäischen Kommission:
http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/annual-reports/index_en.htm
- Aktueller Jahresbericht des Gerichtshofes der EU:
http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7000/de/
- Alte Jahresberichte des Gerichtshofes der EU:
http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_11035/rapports-annuels

3.5.3 Rolle des Europäischen Parlaments

Als Teil des EU-Gesetzgebers stehen auch dem Europäischen Parlament Kontrollmechanismen hinsichtlich der korrekten Anwendung des EU-Rechts zu. Besonders gravierend ist hier die Möglichkeit, einen **Untersuchungsausschuss** einzurichten, der im Raum stehende Defizite bei der Anwendung des Unionsrechts prüfen kann. Er wird auf Antrag von 25 Prozent der Parlamentarier eingerichtet und ist nicht ständiger Natur (Art. 226 AEUV).

Dokument 26 Untersuchungsausschüsse

Art. 226 AEUV

Das Europäische Parlament kann bei der Erfüllung seiner Aufgaben auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder die Einsetzung eines nichtständigen Untersuchungsausschusses beschließen, der unbeschadet der Befugnisse, die anderen Organen oder Einrichtungen durch die Verträge übertragen sind, behauptete Verstöße gegen das Unionsrecht oder Missstände bei der Anwendung desselben prüft; dies gilt nicht, wenn ein Gericht mit den behaupteten Sachverhalten befasst ist, solange das Gerichtsverfahren nicht abgeschlossen ist.

Mit der Vorlage seines Berichtes hört der nichtständige Untersuchungsausschuss auf zu bestehen.

Die Einzelheiten der Ausübung des Untersuchungsrechts werden vom Europäischen Parlament festgelegt, das aus eigener Initiative gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren durch Verordnungen nach Zustimmung des Rates und der Kommission beschließt.

Zudem hat das Europäische Parlament die Möglichkeit, einen **Sonderausschuss** zu spezifischen Themen einzurichten. Dieses Instrument ist nicht auf die Kontrolle der ordnungsmäßigen Anwendung von EU-Recht beschränkt. Ein Sonderausschuss hat im Gegensatz zu einem Untersuchungsausschuss keine Untersuchungsbefugnisse, durch welche die Institutionen der EU und die Mitgliedstaaten zur Zurverfügungstellung von bedeutsamen Dokumenten verpflichtet sind. In der laufenden Wahlperiode 2014 bis 2019 wurde etwa ein Sonderausschuss zu Steuervorbescheiden („TAXE 1“) eingerichtet, dessen Mandat einmal verlängert wurde („TAXE 2“).

Weiterführende Informationen

- Seite des Europäischen Parlaments mit Informationen zu den bestehenden und früheren Sonderausschüssen:

<http://www.europarl.europa.eu/committees/de/parliamentary-committees.html>

3.6 Kontrolle der Institutionen der EU

3.6.1 Rolle des Gerichtshofs der EU

Neben seiner Kontrolle der ordnungsmäßigen Umsetzung und Anwendung von EU-Recht übernimmt der Gerichtshof der EU auch eine wichtige Rolle bei der Kontrolle der Institutionen der EU (siehe Tabelle 18).

Der Gerichtshof der EU kann nicht eigenständig tätig werden, sondern ist auf Klagen durch einen Mitgliedstaat, eine EU-Institutionen oder eine natürliche bzw. juristische Person angewiesen, womit auch diese Akteure zu relevanten Kontrollinstanzen werden.

Tabelle 18 Die wichtigsten möglichen Klageverfahren vor dem Gerichtshof der EU

Verfahren	Vertragliche Grundlage	Gegenstand	Klageberechtigter
Untätigkeitsklage	Art. 265 AEUV	Untätigkeit des Europäischen Parlaments, des Europäischen Rates, des Rates der EU, der Europäischen Kommission oder der Europäischen Zentralbank	Mitgliedstaaten und EU-Institutionen
Nichtigkeitsklage	Art. 263-264 AEUV	Rechtswidrigkeit eines Rechtsaktes oder einer Handlung durch EU-Institutionen	Mitgliedstaaten, EU-Institutionen (nicht: Europäischer Rat), Ausschuss der Regionen, natürliche und juristische Personen
Schadensersatzklagen/ Amtshaftungsklage	Art. 268, Art. 340 AEUV	Schadensersatzforderung aufgrund von Handlungen oder Unterlassungen durch die EU	Natürliche und juristische Personen

Quelle: Eigene Darstellung, in Anlehnung an Jean Monnet Lehrstuhl der Universität zu Köln.

Besteht für die Mitgliedstaaten Klagerecht und wird dies von der Bundesrepublik wahrgenommen, übernimmt das **Bundesministerium für Wirtschaft und Energie** die Prozessvertretung (siehe 3.5.2.3 Prozessvertretung der Bundesrepublik).

Untätigkeitsklage

Bei Untätigkeit eines EU-Organs, zum Beispiel bei Unterlassung einer Beschlussfassung, kann dieses im Rahmen einer Untätigkeitsklage belangt werden. Klageberechtigt sind alle Organe der EU wie auch die Mitgliedstaaten (Art. 265 AEUV). Dieses Verfahren wird jedoch nur selten genutzt.

Nichtigkeitsklage

Bei Nichtigkeitsklagen (Art. 263-264 AEUV) wird geprüft, ob ein Rechtsakt oder eine Handlung von EU-Institutionen als rechtswidrig einzustufen ist. So wird ein solcher bzw. eine solche für nichtig erklärt, wenn zum Beispiel Formvorschriften bei der Verabschiedung nicht eingehalten wurden oder wenn keine Zuständigkeit bestand (Art. 263 S. 3 AEUV). Klageberechtigt sind die Organe der EU mit Ausnahme des Europäischen Rates und die Mitgliedstaaten (Art. 263 S. 3 AEUV). Die Europäische Zentralbank und der Rechnungshof als EU-Institutionen auf der einen Seite und der Ausschuss der Regionen sowie natürliche und juristische Personen auf der anderen Seite können Klage erheben, wenn sie von dem Rechtsakt bzw. der Handlung selbst betroffen sind (Art. 263 S. 4-5 AEUV).

Ein besonderer Fall einer Nichtigkeitsklage ist die **Subsidiaritätsklage** (Art. 8 Protokoll Nr. 2).

Dokument 27 Subsidiaritätsklage

Art. 8 Protokoll Nr. 2

Der Gerichtshof der Europäischen Union ist für Klagen wegen Verstoßes eines Gesetzgebungsakts gegen das Subsidiaritätsprinzip zuständig, die nach Maßgabe des Artikels 263 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union von einem Mitgliedstaat erhoben oder entsprechend der jeweiligen innerstaatlichen Rechtsordnung von einem Mitgliedstaat im Namen seines nationalen Parlaments oder einer Kammer dieses Parlaments übermittelt werden. [...]

In der Bundesrepublik Deutschland regelt das „Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union“ (IntVG – Integrationsverantwortungsgesetz) die diesbezüglichen Möglichkeiten des Bundestages und des Bundesrates (§ 12 IntVG) (siehe 4.3 Weitere Akteure: Bundestag und Bundesländer). So kann der Bundestag auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder eine Klage erheben, die dem Gerichtshof der EU durch die Bundesregierung übermittelt wird (§ 12 Abs. 1 und Abs. 3 IntVG).

Schadenersatzklagen/Amtshaftungsklage

Die Union kann für etwaigen Schaden haftbar gemacht werden, der durch nicht vertragskonforme Entscheidungen ihrer Bediensteten und Organe entstanden ist (Art. 340 AEUV).

Dokument 28 Schadenersatzklagen/Amtshaftungsklage

Art. 340 AEUV

[...] Im Bereich der außervertraglichen Haftung ersetzt die Union den durch ihre Organe oder Bediensteten in Ausübung ihrer Amtstätigkeit verursachten Schaden nach den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, die den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsam sind. [...]

Beispiele für Klagen unter Berufung auf diesen Artikel sind Schadenersatzklagen von Fischern, welchen der Fang von bestimmten Fischarten von der Europäischen Kommission untersagt, oder die Klage von Unternehmen, welchen der Import von bestimmten Gütern durch eine Verordnung der EU verboten wurde. Der Gerichtshof der EU entscheidet darüber, ob die getroffene Entscheidung rechtmäßig war und legt dann gegebenenfalls die Höhe der Schadensersatzzahlung fest.

Gutachten über Vertragskonformität von internationalen Abkommen

Die Möglichkeit, durch den Gerichtshof Gutachten über die Vertragskonformität von internationalen Abkommen erstellen zu lassen, ist indirekt auch ein Mechanismus, um Entscheidungen der Organe der EU zu kontrollieren. Bei Abkommen mit Drittstaaten oder mit internationalen Organisationen können die Mitgliedstaaten, das Europäische Parlament, der Rat der EU und die Kommission den Gerichtshof der EU ersuchen, ein Gutachten darüber zu erstellen, ob die Übereinkunft mit den Unionsverträgen vereinbar ist. Das gerichtliche Ergebnis ist bindend und das geplante Abkommen kann im Falle einer Ablehnung durch den Gerichtshof nur in Kraft treten, wenn es oder die EU-Verträge geändert werden (Art. 218 Abs. 11 AEUV). Ein solcher Antrag auf Vertragskonformität wird in der Regel a priori gestellt. Zum Beispiel musste der Gerichtshof der EU darüber entscheiden, ob der Beitritt der EU zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten mit den EU-Verträgen vereinbar ist.

Tabelle 19 Gutachten über Vertragskonformität von internationalen Abkommen

Verfahren	Vertragliche Grundlage	Gegenstand	Antragsberechtigter
Vereinbarungsgutachten	Art. 218 Abs. 11 AEUV	Vereinbarkeit von internationalen Übereinkünften mit EU-Verträgen	Mitgliedstaaten, Europäisches Parlament, Rat der EU und Europäische Kommission

Quelle: Eigene Darstellung, in Anlehnung an Jean Monnet Lehrstuhl der Universität zu Köln.

Weiterführende Informationen

- Seite des Gerichtshofes der EU mit Informationen zu den Verfahren:
http://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/
- Magiera, Siegfried/Niedobitek, Matthias (2015): Gerichtshof, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2015, Baden-Baden: Nomos.

3.6.2 Rolle des Europäischen Parlaments

Neben mehreren weichen Kontrollmöglichkeiten, wie der Berichtspflicht von mehreren Institutionen gegenüber dem Europäischen Parlament, etwa des Präsidenten des Europäischen Rates, der Ratspräsidentschaft und dem Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, verfügt das Europäische Parlament insbesondere über das Recht, die Europäische Kommission mit einem **Misstrauensvotum** des Amtes zu entheben (Art. 17 Abs. 8 EUV). Für eine erfolgreiche Abwahl der Kommission müssen zwei Drittel der abgegebenen Stimmen und die Mehrheit der Mitglieder für den Misstrauensantrag stimmen (Art. 234 S. 2 AEUV). Bislang wurde dieses Instrument noch nicht vom Europäischen Parlament genutzt. Die Androhung des Parlaments, ein Misstrauensvotum gegen die Kommission von Jacques Santer auszusprechen, führte 1999 jedoch zum geschlossenen Rücktritt der Kommission.

Dokument 29 Misstrauensvotum gegen die Europäische Kommission

Art. 234 AEUV

Wird wegen der Tätigkeit der Kommission ein Misstrauensantrag eingebracht, so darf das Europäische Parlament nicht vor Ablauf von drei Tagen nach seiner Einbringung und nur in offener Abstimmung darüber entscheiden.

Wird der Misstrauensantrag mit der Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen und mit der Mehrheit der Mitglieder des Europäischen Parlaments angenommen, so legen die Mitglieder der Kommission geschlossen ihr Amt nieder, und der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik legt sein im Rahmen der Kommission ausgeübtes Amt nieder. Sie bleiben im Amt und führen die laufenden Geschäfte bis zu ihrer Ersetzung nach Artikel 17 des Vertrags über die Europäische Union weiter. In diesem Fall endet die Amtszeit der zu ihrer Ersetzung ernannten Mitglieder der Kommission zu dem Zeitpunkt, zu dem die Amtszeit der Mitglieder der Kommission, die ihr Amt geschlossen niederlegen mussten, geendet hätte.

Darüber hinaus kann das Europäische Parlament im Rahmen seiner Kontrollfunktion **Anfragen** an die anderen Institutionen der EU richten. Es kann zwischen drei Arten von Anfragen unterschieden werden:

- **Mündliche Fragen** (Art. 128 Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments) an den Rat und die Kommission können von einem Ausschuss des Europäischen Parlaments, einer Fraktion oder einer Gruppe von mindestens 40 Abgeordneten beantragt werden.
- **Fragestunden** (Art. 129 Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments) mit der Europäischen Kommission sind Teil jeder Plenartagung des Europäischen Parlaments. In diesem Rahmen werden ein bis drei Kommissionsmitglieder zu Querschnittsthemen befragt. In besonderen Fällen sind auch Fragestunden mit dem Rat, dem Präsidenten der Kommission, dem Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und dem Vorsitzenden der Eurogruppe möglich.
- **Schriftliche Anfragen** (Art. 130 Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments) können von jedem individuellen Abgeordneten an den Präsidenten des Europäischen Rates, den Rat, die Kommission und den Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik gestellt werden. Die Adressaten müssen die Anfrage innerhalb von sechs Wochen beantworten. Anfragen und Antworten werden auf der Website des Parlaments veröffentlicht.

Weiterführende Informationen

- Datenbank des Europäischen Parlaments mit Material zu den schriftlichen und mündlichen Anfragen sowie Fragestunden:
<http://www.europarl.europa.eu/plenary/de/parliamentary-questions.html>
- Maurer, Andreas (2015): Europäisches Parlament, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2015, Baden-Baden: Nomos.
- Dialer, Doris/Maurer, Andreas/Richter, Margarethe (2015): Handbuch zum Europäischen Parlament, Baden-Baden: Nomos.

3.6.3 Rolle des Europäischen Bürgerbeauftragten

Jeder Bürger der Europäischen Union sowie jede natürliche und juristische Person mit (Wohn)Sitz in einem der 28 Mitgliedstaaten der EU kann beim Europäischen Bürgerbeauftragten eine Beschwerde über die Organe der EU einlegen. Dieser untersucht den Tatbestand und erstattet darüber Bericht (Art. 228 Abs. 1 UAbs. 1 AEUV). Diese Einrichtung entspricht damit dem verbreiteten System eines **Ombudsmannes**.

Der Europäische Bürgerbeauftragte wird vom Europäischen Parlament (siehe 2.2.2 Das Europäische Parlament) gewählt (Art. 228 Abs. 1 UAbs. 1 S. 1 AEUV, Art. 228 Abs. 2 UAbs. 1 AEUV). Das Amt wurde mit der Vertragsänderung von Maastricht, die 1993 in Kraft trat, geschaffen.

Dokument 30 Der Europäische Bürgerbeauftragte

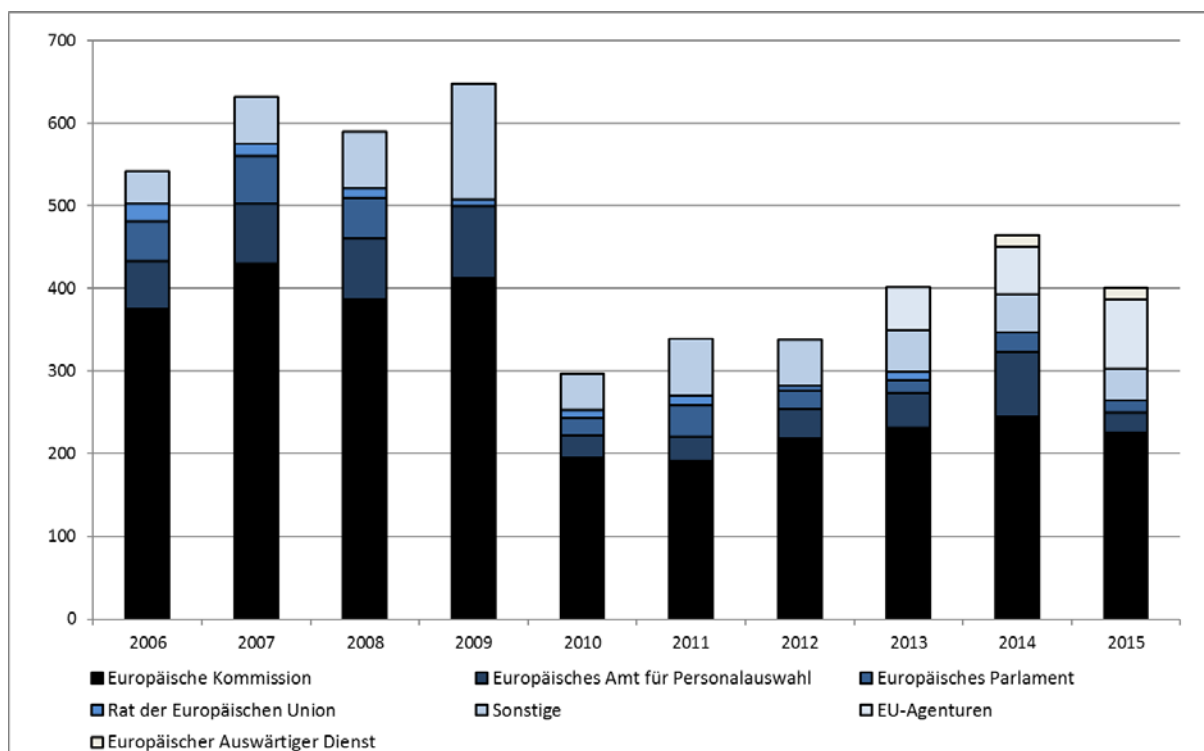
Art. 228 Abs. 1 AEUV

Ein vom Europäischen Parlament gewählter Europäischer Bürgerbeauftragter ist befugt, Beschwerden von jedem Bürger der Union oder von jeder natürlichen oder juristischen Person mit Wohnort oder satzungsmäßigem Sitz in einem Mitgliedstaat über Missstände bei der Tätigkeit der Organe, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union, mit Ausnahme des Gerichtshofs der Europäischen Union in Ausübung seiner Rechtsprechungsbefugnisse, entgegenzunehmen. Er untersucht diese Beschwerden und erstattet darüber Bericht.

[...] Hat der Bürgerbeauftragte einen Missstand festgestellt, so befasst er das betreffende Organ, die betreffende Einrichtung oder sonstige Stelle, das bzw. die über eine Frist von drei Monaten verfügt, um ihm seine bzw. ihre Stellungnahme zu übermitteln. Der Bürgerbeauftragte legt anschließend dem Europäischen Parlament und dem betreffenden Organ, der betreffenden Einrichtung oder sonstigen Stelle einen Bericht vor. Der Beschwerdeführer wird über das Ergebnis dieser Untersuchungen unterrichtet. [...]

Der Großteil der Beschwerden betrifft die Europäische Kommission (siehe Abbildung 43). Beispiele sind Beschwerden über den mangelnden Zugang zu Dokumenten und Informationen.

Abbildung 43 Untersuchungen des Bürgerbeauftragten 2006-2015



Quelle: Jean Monnet Lehrstuhl der Universität zu Köln, basierend auf der Website des Europäischen Bürgerbeauftragten, zuletzt aufgerufen am 20. November 2016.

Weiterführende Informationen

- Website des Europäischen Bürgerbeauftragten mit Informationen zum aktuellen Amtsträger, seinen Aufgaben und den behandelten Fällen:
<http://www.ombudsman.europa.eu/home/de/default.htm>

3.6.4 Rolle des Europäischen Rechnungshofes

Der Europäische Rechnungshof nimmt eine zentrale Rolle in der **Kontrolle der Haushalte** der EU-Institutionen ein (siehe 2.2.8 Der Europäische Rechnungshof). Er überprüft die Rechnung über alle Einnahmen und Ausgaben der Union und ihrer Einrichtungen auf Rechtmäßigkeit, Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit (Art. 287 Abs. 1 UAbs. 1 AEUV, Art. 287 Abs. 2 UAbs. 1 AEUV).

Konkret veröffentlicht der Europäische Rechnungshof basierend auf Art. 287 Abs. 4 AEUV seine Ergebnisse in fünf verschiedenen Formen:

- Jedes Jahr im November veröffentlicht der Europäische Rechnungshof seinen **Jahresbericht** über die Ausführung des Haushaltes der EU und die Europäischen Entwicklungsfonds. Schwerpunkte hier sind die Erklärungen über die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung und Fragen der Wirtschaftlichkeit. Der Jahresbericht wird mit den Antworten der Organe auf die Ergebnisse des Rechnungshofes im Amtsblatt der EU veröffentlicht.
- Zudem verfasst der Europäische Rechnungshof jährlich etwa weitere 50 **besondere Jahresberichte** mit den Ergebnissen der Prüfungen der verschiedenen Einrichtungen der EU, etwa der Agenturen.
- Etwa 20 Mal jährlich erstellt der Europäische Rechnungshof **Sonderberichte**, die auf spezifischen Untersuchungen von Wirtschaftlichkeit und Regelbefolgung basieren.
- Darüber hinaus gibt der Europäische Rechnungshof **Stellungnahmen** zu Gesetzgebungsvorhaben ab, die Auswirkungen auf die Verwaltung des Haushaltes der EU haben. Diese Möglichkeit nutzt er etwa zehn Mal jährlich.
- In sogenannten **Landscape-Analysen** untersucht der Europäische Rechnungshof zusätzlich spezifische Themen, wie etwa EU-Regelungen zur Rechenschaftspflicht und zur öffentlichen Finanzkontrolle oder Risiken für das EU-Finanzmanagement.

Die Organe der Union und alle weiteren Stellen, die Einnahmen oder Ausgaben der Union verwalten, sowie die natürlichen oder juristischen Personen, die Zahlungen aus dem Haushalt erhalten, und die zuständigen einzelstaatlichen Dienststellen übermitteln dem Rechnungshof auf dessen Antrag die für seine Prüfung erforderlichen Unterlagen oder Informationen (Art. 287 Abs. 3 UAbs. 2 AEUV). Die Prüfung erfolgt bei Bedarf in den

Räumlichkeiten der zu prüfenden Stelle (Art. 287 Abs. 3 UAbs. 1 S. 1 AEUV). Bei Prüfungen in den Mitgliedstaaten kann der Europäische Rechnungshof mit den **nationalen Dienststellen** zusammenarbeiten (Art. 287 Abs. 3 UAbs. 1 S. 2-4 AEUV). Diese Notwendigkeit ergibt sich insbesondere daraus, dass nationale Behörden – in Deutschland auch Landesbehörden – etwa 80 Prozent der EU-Mittel verwalten, etwa im Rahmen der Landwirtschafts- und Strukturpolitik.

Dokument 31 Zusammenarbeit des Europäischen Rechnungshofes mit nationalen Dienststellen

Art. 287 Abs. 3 UAbs. 1 AEUV

[...] Die Prüfung in den Mitgliedstaaten erfolgt in Verbindung mit den einzelstaatlichen Rechnungsprüfungsorganen oder, wenn diese nicht über die erforderliche Zuständigkeit verfügen, mit den zuständigen einzelstaatlichen Dienststellen. Der Rechnungshof und die einzelstaatlichen Rechnungsprüfungsorgane arbeiten unter Wahrung ihrer Unabhängigkeit vertrauensvoll zusammen. Diese Organe oder Dienststellen teilen dem Rechnungshof mit, ob sie an der Prüfung teilzunehmen beabsichtigen.

Weiterführende Informationen

- Datenbank des Europäischen Rechnungshofes mit den veröffentlichten Berichten, Stellungnahmen und Analysen:
<http://www.eca.europa.eu/de/Pages/AuditReportsOpinions.aspx>
- Aden, Hartmut (2015): The European Court of Auditors and Its Relationship with National Independent Audit Institutions, in: Bauer, Michael W./Trondal, Jarle (Hrsg.): The Palgrave Handbook of the European Administrative System, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Magiera, Siegfried/Niedobitek, Matthias (2015): Rechnungshof, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2015, Baden-Baden: Nomos.
- Magiera, Siegfried (2016): Rechnungshof, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration, Baden-Baden: Nomos, 14. Auflage.

3.6.5 Rolle des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung

Ergänzend zum Rechnungshof wurde das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (**OLAF** – Office Européen de Lutte Anti-Fraude) geschaffen. Es ist als Dienst innerhalb der Europäischen Kommission organisiert, arbeitet in seinen Ermittlungen jedoch unabhängig von dieser. OLAF befasst sich mit der Bekämpfung von Betrug, Korruption und anderen illegalen Aktivitäten, die die finanziellen Interessen der Union schädigen. Dazu führt das Amt sowohl EU-Institutions-interne Untersuchungen als auch externe Untersuchungen in den Mitgliedstaaten durch, wenn Haushaltsmittel der EU betroffen sind.

In der Regel nimmt OLAF seine Arbeit auf Basis von Hinweisen von Bediensteten in Finanzverwaltungen der EU-Institutionen und der Mitgliedstaaten auf. Beginnt OLAF eine entsprechende Untersuchung, stehen dem Amt weitreichende Befugnisse zur Verfügung. Bei Untersuchungen in den Mitgliedstaaten kann OLAF in Zusammenarbeit mit den entsprechenden **nationalen Dienststellen** Durchsuchungen und Kontrollen durchführen.

Im Sinne einer engen Zusammenarbeit mit OLAF wurden in jedem Mitgliedstaat **Verbindungsstellen** eingerichtet. In Deutschland ist diese mit dem Referat "Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft; EU-Finanzkontrolle und Betrugsbekämpfung" im **Bundesministerium der Finanzen** (BMF) angesiedelt. Über diese Verbindungsstellen werden die Untersuchungen zwischen der nationalen und der EU-Ebene koordiniert.

Basierend auf seinen Untersuchungen spricht OLAF **Empfehlungen** an EU- und nationale Stellen aus. In diesen werden insbesondere finanzielle und rechtliche Schritte gefordert, also die Rückforderung von nicht ordnungsgemäß genutzten EU-Mitteln und die Einleitung von strafrechtlichen Prozessen. So forderte OLAF für 2015 eine Wiedereinziehung von etwa 890 Millionen EUR – der Großteil waren Mittel aus dem Europäischen Strukturfonds (siehe Tabelle 20).

Tabelle 20 Von OLAF empfohlene und von den zuständigen Behörden tatsächlich eingezogene Finanzmittel in Millionen Euro

Bereich	2013 von OLAF gefordert	2013 von Behörden eingezogen	2014 von OLAF gefordert	2014 von Behörden eingezogen	2015 von OLAF gefordert	2015 von Behörden eingezogen
Strukturfonds	111,7	33,7	476,5	22,7	624,0	k.A.
Außenhilfe	100,4	2,5	174,0	2,5	76,1	k.A.
Zoll und Handel	84,9	76,5	132,2	135,0	97,9	k.A.
Agrarfonds	34,4	3,2	75,9	43,0	36,8	k.A.
Neue Finanzinstrumente	66,3	0,3	27,4	2,2	10,4	k.A.
Zentral verwaltete	4,5	0,0	13,0	0,2	42,0	k.A.
Tabak und gefälschte	-	-	1,5	-	-	k.A.
EU-Personal	0,6	0,8	0,5	0,9	0,9	k.A.
Gesamt	402,8	117,0	901,0	206,5	888,1	187,3

Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf den Jahresberichten von OLAF, zuletzt aufgerufen am 18. November 2016.

Wenngleich die Behörden nicht allen Empfehlungen von OLAF nachkommen, verdeutlichen die Zahlen die Relevanz dieser Behörde.

Zuletzt arbeitet OLAF auch intensiv als Koordinator mit den nationalen Behörden zusammen, um einen umfassenden Austausch von Informationen und Kontakten zu gewährleisten.

Weiterführende Informationen

- Website des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung mit Informationen zu seinen Aufgaben und seinen Untersuchungen:
http://ec.europa.eu/anti_fraud/index_de.htm
- Inghelram, Jan .F. H. (2011): Legal and Institutional Aspects of the European Anti-Fraud Office (OLAF), Groningen: Europa Law Publishing.
- Magiera, Siegfried (2016): Rechnungshof, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration, Baden-Baden: Nomos, 14. Auflage.

4 DIE KOORDINIERUNG DEUTSCHER EU-POLITIK

4.1 Rechtlicher Rahmen und Ziele deutscher Willensbildung

Entsprechend des deutschen Grundgesetzes wirkt die Bundesrepublik Deutschland bei der Verwirklichung eines **vereinten Europas** mit.

Dokument 32 Europaartikel des Grundgesetzes

Art. 23 Abs. 1 GG

Zur Verwirklichung eines vereinten Europas wirkt die Bundesrepublik Deutschland bei der Entwicklung der Europäischen Union mit, die demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist und einen diesem Grundgesetz im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet. Der Bund kann hierzu durch Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates Hoheitsrechte übertragen. Für die Begründung der Europäischen Union sowie für Änderungen ihrer vertraglichen Grundlagen und vergleichbare Regelungen, durch die dieses Grundgesetz seinem Inhalt nach geändert oder ergänzt wird oder solche Änderungen oder Ergänzungen ermöglicht werden, gilt Artikel 79 Abs. 2 und 3.

Hierzu kann der Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates Hoheitsrechte an die Europäische Union übertragen. Grundbedingung hierfür ist, dass die Europäische Union **demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen** und dem Subsidiaritätsprinzip verpflichtet ist (Art. 23 Abs. 1 S. 1-2 GG). Zudem ist in den EU-Verträgen (siehe 2.1 Die vertragliche Grundlage der Europäischen Union: Der Vertrag von Lissabon) das auch stets vom Bundesverfassungsgericht betonte Prinzip der **Einzelermächtigung** festgehalten (Art. 5 Abs. 2 EUV)

Dokument 33 Grundsatz der Einzelermächtigung

Art. 5 Abs. 2 EUV

Nach dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung wird die Union nur innerhalb der Grenzen der Zuständigkeiten tätig, die die Mitgliedstaaten ihr in den Verträgen zur Verwirklichung der darin niedergelegten Ziele übertragen haben. Alle der Union nicht in den Verträgen übertragenen Zuständigkeiten verbleiben bei den Mitgliedstaaten.

Der Wille, die Europäische Union weiterzuentwickeln, die europäische Integration fortzuschreiben und einen aktiven deutschen Beitrag dazu zu leisten, wurde bislang von allen deutschen Bundeskanzlern mitgetragen – so auch bekräftigt durch Angela Merkel in ihrer Regierungserklärung nach den Bundestagswahlen von 2013.

Dokument 34 Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Merkel zum Europäischen Rat am 19./20. Dezember 2013

[...] Die Bundesregierung der Großen Koalition will, dass Deutschland als Gründungsmitglied der Europäischen Union weiterhin eine verantwortungsvolle und integrationsfördernde Rolle in Europa wahrnimmt. Für die Große Koalition ist und bleibt das europäische Einigungswerk eine der wichtigsten Aufgaben dieser Legislaturperiode. Wir wollen, so sagt es der Koalitionsvertrag, Deutschlands Zukunft gestalten, und wir wollen Europas Zukunft mitgestalten. [...]

Quelle: Website der Deutschen Bundesregierung, zuletzt aufgerufen am 20. Dezember 2015.

Bislang besteht in Deutschland ein parteiübergreifender Konsens – in der Bundesregierung, im Bundestag und im Bundesrat – darüber, dass die europäische Integration nicht nur in normativer, sondern auch in strategischer und pragmatischer Hinsicht sowohl für Europa als Ganzes als auch für Deutschland im Speziellen von entscheidender Bedeutung und von großem Interesse ist.

Um zur Gestaltung der EU etwas beitragen zu können – auch in sekundärrechtlicher Hinsicht – ist es erstens von Bedeutung, eine **kohärente deutsche Position** herauszubilden. Zweitens sollte dies möglichst frühzeitig geschehen.

Das politische System der Bundesrepublik stellt die Bundesregierung dabei vor große Herausforderungen, gleichzeitig bietet es jedoch auch Chancen:

Auf der einen Seite gilt es viele Akteure in den deutschen Willensbildungsprozess zu involvieren. Selbst innerhalb der Bundesregierung treffen verschiedene Prinzipien aufeinander. Zwar verfügt der Bundeskanzler über die sogenannte **Richtlinienkompetenz**, gleichzeitig ist Deutschland jedoch auch stark vom **Ressortprinzip** geprägt, das jedem Minister in seinem Zuständigkeitsbereich einen hohen Grad an Eigenverantwortung und Selbstständigkeit gewährt (Art. 65 GG).

Dokument 35 Richtlinienkompetenz und Ressortprinzip

Art. 65 GG

Der Bundeskanzler bestimmt die Richtlinien der Politik und trägt dafür die Verantwortung. Innerhalb dieser Richtlinien leitet jeder Bundesminister seinen Geschäftsbereich selbständig und unter eigener Verantwortung. Über Meinungsverschiedenheiten zwischen den Bundesministern entscheidet die Bundesregierung. Der Bundeskanzler leitet ihre Geschäfte nach einer von der Bundesregierung beschlossenen und vom Bundespräsidenten genehmigten Geschäftsordnung.

Außerdem besteht innerhalb der Bundesregierung eine weitere Abstufung: Dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie und dem Auswärtigen Amt kommen besondere Zuständigkeiten – hauptsächlich koordinierender und kontrollierender Natur – in Angelegenheiten der EU zu. Auch das Bundesministerium der Finanzen muss zum Teil gesondert betrachtet werden.

Hinzu kommen der starke **Parlamentarismus** und **Föderalismus** in Deutschland. Der Bundestag genießt generell weitreichende Kompetenzen und die Bundesländer verfügen über bedeutende Legislativrechte. Dies spiegelt sich auch in der Europapolitik der Bundesrepublik wider, in welcher der Bundestag und die Länder über den Bundesrat Mitwirkungsmöglichkeiten und umfassende Informationsrechte besitzen (Art. 23 Abs. 2 GG).

Dokument 36 Mitwirkung des Bundestages und der Länder

Art. 23 Abs. 2 GG

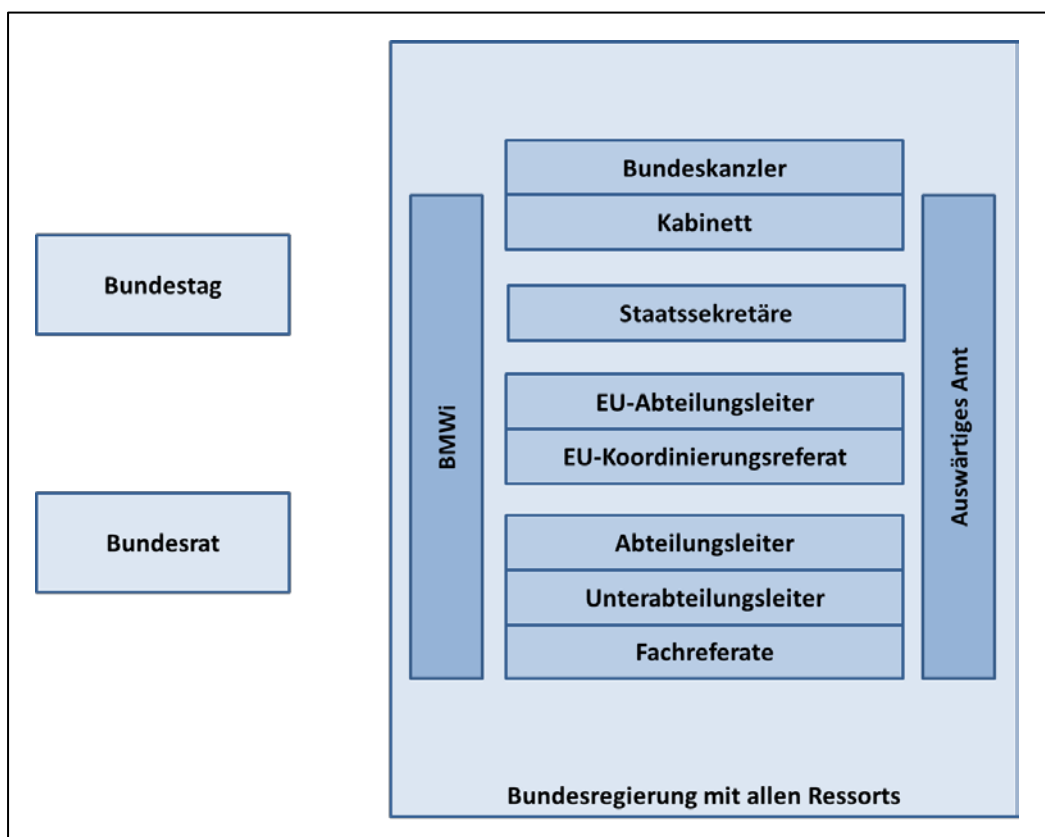
In Angelegenheiten der Europäischen Union wirken der Bundestag und durch den Bundesrat die Länder mit. Die Bundesregierung hat den Bundestag und den Bundesrat umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu unterrichten.

Aufgrund dieser institutionalisierten und im Grundgesetz verankerten Prinzipien vollzieht sich die deutsche Koordinierung in EU-Angelegenheiten durch einen **inklusiven Prozess**, der im Gegensatz zu anderen Mitgliedstaaten viele Akteure einbinden muss. Dies hat zur Folge, dass der Willensbildungsprozess in Deutschland oft mühsam und zeitaufwändig ist. Insbesondere wegen der Größe Deutschlands und seines Gewichts innerhalb der EU ist es nicht nur für die Bundesregierung selbst wichtig, zeitnah eine

kohärente Position zu bilden. Auch die Institutionen der EU und die anderen Mitgliedstaaten fordern ein, dass der deutsche Vertreter in den Verhandlungen frühzeitig auf allen Ebenen sprechfähig ist, um von Anfang an auf die deutsche Position reagieren zu können.

Als Konsequenz hat sich seit den 1950er Jahren ein komplexes, aber auch strukturiertes Koordinierungssystem auf Bundesebene entwickelt, das – in der Regel – auf unterster Ebene beginnend eine frühzeitige und umfassende Abstimmung mit den beteiligten Akteuren vorsieht, um so eine **effiziente und effektive Willensbildung** gewährleisten zu können (siehe Abbildung 44).

Abbildung 44 Akteure der deutschen Willensbildung (Stand: Januar 2016)



Quelle: Eigene Darstellung

Wenngleich die Beteiligung einer so großen Anzahl an Akteuren zeitintensiv ist und eine Herausforderung darstellt, geht diese Beteiligung auf der anderen Seite auch damit einher, dass die deutsche Position, wenn sie festgelegt wurde, einen hohen Grad an **Stabilität** und damit Verbindlichkeit aufweisen kann und dass die verschiedenen Akteure – Bundesressorts, Bundestag, Bundesländer – als **Multiplikatoren** genutzt werden können, die über ihre verschiedenen Kanäle und Netzwerke für die deutsche Position ein-

stehen. Dies trägt – neben der Größe und der wirtschaftlichen Stärke der Bundesrepublik – zu einer starken Verhandlungsposition in den verschiedenen Gremien der EU bei.

4.2 Willensbildung innerhalb der Bundesregierung

4.2.1 Frühwarnung und Informationsbeschaffung

Es ist von entscheidender Bedeutung, dass die Willensbildung innerhalb der Bundesregierung möglichst frühzeitig beginnt. Dies trifft auf die Bundesrepublik aufgrund der Involvierung der großen Zahl an Akteuren noch stärker zu als auf andere Mitgliedstaaten der Union.

Um dies gewährleisten zu können, gilt es, zu einem möglichst frühen Zeitpunkt Informationen über anstehende Vorhaben der EU zu haben. Hierfür ist wiederum ein umfassendes Netzwerk notwendig, über welches entsprechende Informationen beschafft werden können. Deutsche Bundesbedienstete sind daher stets bemüht, insbesondere **Kontakte zur Europäischen Kommission** zu pflegen, damit bereits vor Veröffentlichung ihrer Vorlage die Koordinierung initiiert werden kann. Hierbei sollte nicht übersehen werden, dass die Kommission auch eigenständig versucht, möglichst früh öffentlich Ankündigungen und Informationen zu ihrem vorgesehenen Arbeitsprogramm bereitzustellen (siehe 3.2 Vorbereitung von Entscheidungen: Deutsche Verwaltung und die Europäische Kommission).

Darüber hinaus ist jedoch auch der **Austausch mit Mitgliedern des Europäischen Parlaments** (siehe 3.3.2 Deutsche Verwaltung und Europäisches Parlament) und mit anderen Mitgliedstaaten von großer Relevanz. Durch die Abgeordneten können Informationen zum aktuellen Verhandlungsstand und der aktuellen Verhandlungsposition im Parlament gesammelt werden, welche auch Auswirkungen auf die Verhandlungen im Rat haben können.

Wichtig sind zudem auch **Kontakte zu den anderen Mitgliedstaaten**. Deren Positionen sind sowohl für die eigene Positionierung als auch für die mögliche Bildung von Koalitionen, die rechtzeitig abgestimmt werden sollten, bedeutsam.

Diese Informationsbeschaffung erfolgt auf Arbeitsebene inzwischen in der Regel eigenständig durch die **Fachreferate**, wobei bei sehr wichtigen und hochpolitischen Themen auch höhere Ebenen aktiv werden. Unterstützt werden sie dabei durch die **Ständige Vertretung** (siehe 4.2.2.5 Ständige Vertretung der Bundesrepublik), die auch aufgrund ihrer Präsenz in Brüssel Informationen und Kontakte hat, welche aus den fernen Hauptstädten nicht erreicht werden könnten. Aus diesem Grund ist es hauptsächlich für die

Mitarbeiter der Ständigen Vertretung mit ihrer kurzen Dienstzeit in Brüssel unabdinglich, dass das eigene Netzwerk möglichst vollständig an den Nachfolger übergeben wird. Der Großteil der Informationen, die im Rahmen dieser Frühwarnung beschafft werden, wird nicht formalisiert von den Fachreferaten festgehalten und genutzt. Informationen aus der Ständigen Vertretung werden entweder formell als Drahtberichte nach Berlin übermittelt – insgesamt summieren sich die Berichte der Ständigen Vertretung nach Berlin auf etwa 8.000 jährlich – oder informell an die zuständigen Mitarbeiter der Bundesministerien kommuniziert. Letzteres ist hauptsächlich der gängige Weg zwischen abgeordneten Mitarbeitern der Fachministerien in Brüssel und ihren Kollegen in Berlin. Zum Teil haben die Ministerien auch einen Jour Fixe eingerichtet, an welchem sie mit ihren Mitarbeitern an der Ständigen Vertretung Telefonkonferenzen zur Informationsübermittlung führen.

Gesetzlich ist die Bundesregierung verpflichtet, für den Bundestag einen Frühwarnbericht zu erstellen (§ 4 Abs. 5 EUZBBG), welcher inzwischen als „**Vorschaubericht**“ bezeichnet wird (siehe 4.3.1 Bundestag). Dieser wird einmal im Quartal durch die Ständige Vertretung erstellt und fasst auf etwa zehn Seiten zusammen, welche EU-Vorhaben in den folgenden Monaten erwartet und welche Dossiers im Mittelpunkt der Politik der EU stehen werden. Für die Bundesministerien ist dieser Bericht inzwischen nicht mehr von Bedeutung, da keine Informationen enthalten sein sollten, die ihnen noch nicht bekannt sind. Teilweise erbittet die Ständige Vertretung auch Unterstützung bei der Erstellung des Berichtes, sodass die Fachreferate der Bundesministerien selbst daran mitarbeiten. Auch für den Bundestag stellt der Bericht letztlich nur eine Zusammenfassung von Informationen dar, die er über seine umfassenden Informationsrechte bereits erhalten hat.

4.2.2 Akteure

4.2.2.1 Auswärtiges Amt

Das Auswärtige Amt ist eins von zwei „**Europaressorts**“ der Bundesregierung und übernimmt dementsprechend ressortübergreifende Aufgaben. So nimmt es innerhalb der Bundesregierung eine entscheidende **Koordinierungsfunktion** ein und ist gleichzeitig für die Vorbereitung von wichtigen Entscheidungen auf EU-Ebene verantwortlich. Die herausragende Rolle ist auch in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) festgeschrieben (§ 37 Abs. 2 GGO).

Dokument 37 Rolle des Auswärtigen Amtes in der deutschen EU-Politik

§ 37 Abs. 2 GGO

In Angelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung ist das Auswärtige Amt im Interesse der Kohärenz der deutschen Europapolitik zu beteiligen.

Dabei nimmt das Auswärtige Amt hauptsächlich folgende Aufgaben wahr:

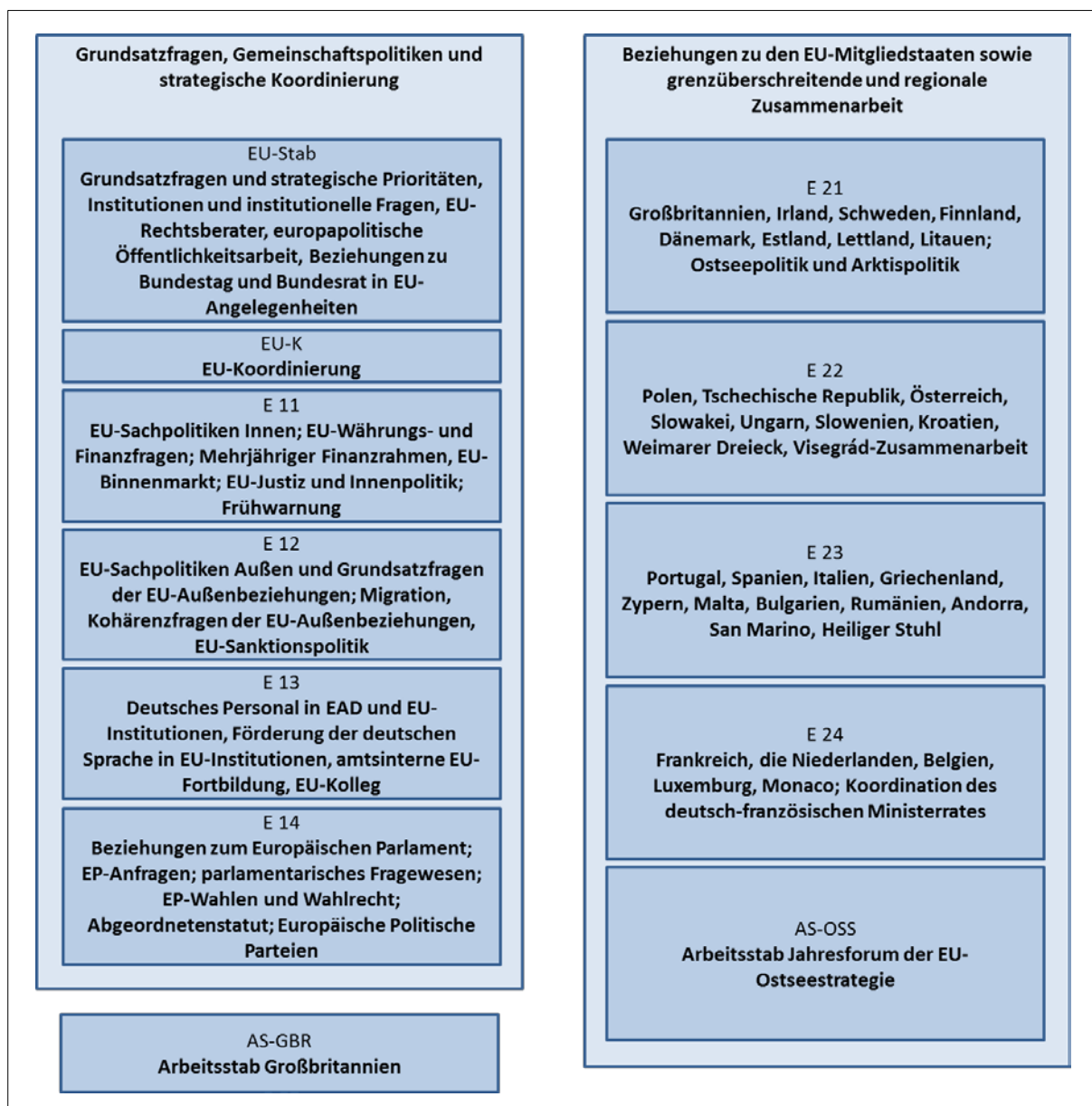
- Mit Blick auf die Koordinierung deutscher EU-Politik ist das AA für die Übermittlungen der **Weisungen** an den Ausschuss der Ständigen Vertreter II (AStV II) (siehe 4.2.4 Weisungsgebung für den Ausschuss der Ständigen Vertreter) und an die Antici-Gruppe (siehe 3.3.3 Deutsche Verwaltung in den Ratsstrukturen) verantwortlich – zusätzlich zur Übermittlung der Verhandlungsposition an die deutschen Vertreter in den Vorbereitungsgremien des Rates, die in Bereiche der Zuständigkeit des Auswärtigen Amtes fallen.
- Die Runde der **Europa-Abteilungsleiter** (siehe 4.2.3 Grundsätze und Gremien) wird im Wechsel mit dem BMWi geleitet. Im **Staatssekretärsausschuss** für Europafragen hat das AA den Vorsitz inne.
- Die **Ständige Vertretung der Bundesrepublik bei der EU** fällt in die Zuständigkeit des Auswärtigen Amtes (siehe 4.2.2.5 Ständige Vertretung der Bundesrepublik).
- Die Vorbereitungen der Tagungen des **Europäischen Rates** werden durch das AA in Abstimmung mit dem Bundeskanzleramt durchgeführt. Damit ist das Auswärtige Amt formell auch für die Weisungsgebung in den entsprechenden Vorbereitungsgremien zuständig sowie an der Erstellung der Entwürfe für die

Schlussfolgerungen des Europäischen Rates beteiligt (siehe 3.3.3.7 Vorbereitung der Sitzungen des Europäischen Rates).

- Die Benennung der Mitglieder des Ausschuss der Regionen wird innerhalb der Bundesregierung durch das Auswärtige Amt vorbereitet.
- Für die deutsche Vorbereitung der Verhandlungen zum Mehrjährigen Finanzrahmen der Europäischen Union ist das Auswärtige Amt zuständig.
- Die **Beziehungen zu den weiteren 27 Mitgliedstaaten** der Europäischen Union als klassische Aufgabe eines Außenministeriums obliegen dem AA.

Diese zum Teil übergreifenden Zuständigkeiten spiegeln sich im Aufbau der Europaabteilung des Auswärtigen Amtes wider, welche in die zwei Blöcke EU-Angelegenheiten und Beziehungen zu den Mitgliedstaaten der EU aufgeteilt ist. 2016 kam als Reaktion auf das Votum der Bevölkerung des Vereinigten Königreiches für einen Austritt aus der Europäischen Union ein Arbeitsstab Großbritannien hinzu (siehe Abbildung 45).

Abbildung 45 Aufbau der Europaabteilung des Auswärtigen Amtes (Stand: November 2016)



Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf der Website des Auswärtigen Amtes, zuletzt aufgerufen am 21. November 2016.

Weiterführende Informationen

- Seite Auswärtigen Amtes: <http://www.auswaertiges-amt.de>

4.2.2.2 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie

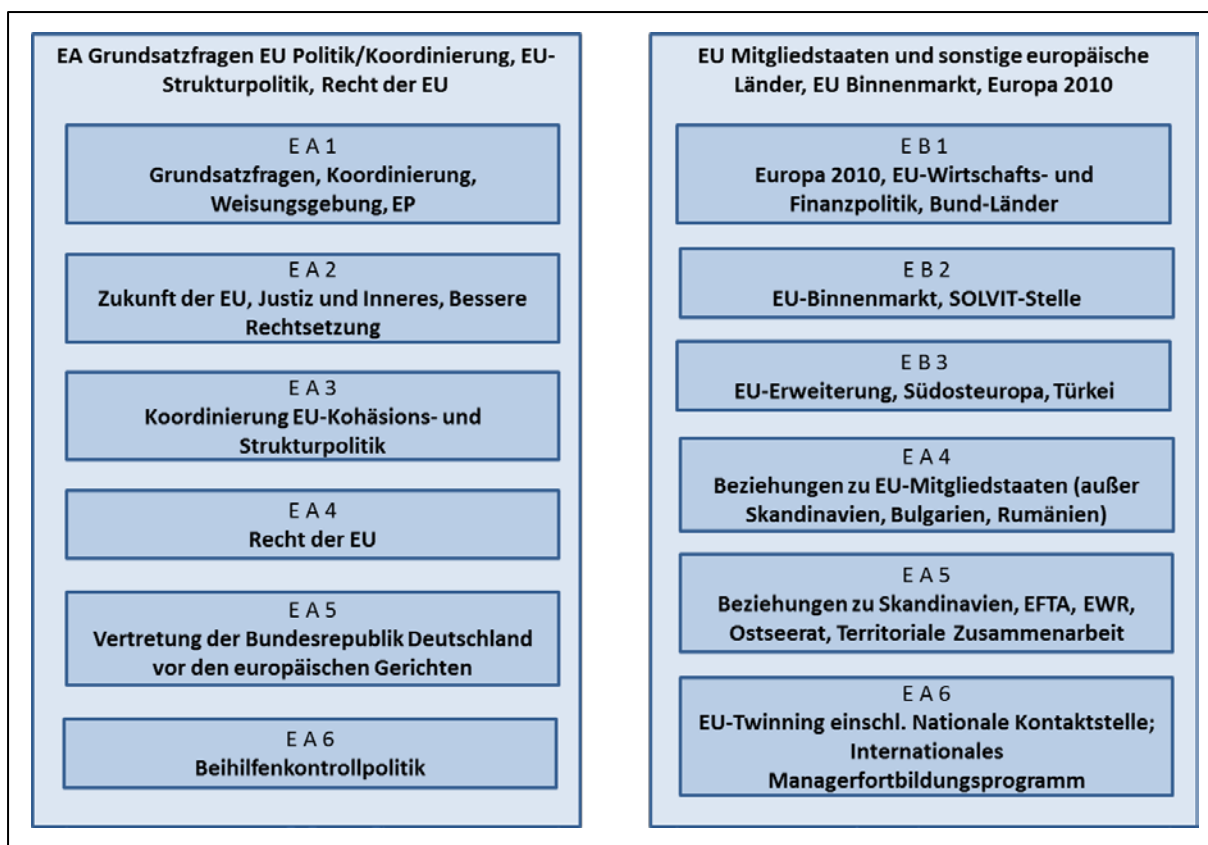
Während das BMWi in einigen Bereichen eine ergänzende Rolle zum Auswärtigen Amt einnimmt, obliegen ihm auch weitere bedeutsame Aufgaben, die in seiner ausschließlichen Kompetenz liegen. Es gilt damit als zweites „Europaministerium“ der Bundesregierung, wobei es genauer genommen auch Aufgaben eines „**Europarechtsministeriums**“ wahrnimmt:

- Im Bereich der Koordinierung der deutschen EU-Politik nimmt es ähnlich dem AA eine herausragende Rolle ein. Ergänzend zum Auswärtigen Amt ist es für die **Weisungsübermittlung** an den Ausschuss der Ständigen Vertreter I (ASTV I) und die Mertens-Gruppe zuständig (siehe 3.3.3 Deutsche Verwaltung in den Ratsstrukturen). Auch für die Übermittlung der Verhandlungsposition an die deutschen Vertreter in den Vorbereitungsgremien des Rates, die seine Zuständigkeit berühren, ist das BMWi verantwortlich.
- Den Vorsitz der Runde der **Europa-Abteilungsleiter** übernimmt das BMWi im Wechsel mit dem Auswärtigen Amt.
- Das BMWi ist in Fragen der **Ämterbesetzung** auf EU-Ebene beteiligt. So bereitet es von deutscher Seite die Benennung der Mitglieder des Wirtschafts- und Sozialausschusses sowie der Richter des Gerichtshofes der EU vor.
- Die gesetzliche Informationspflicht gegenüber dem **Bundestag** und dem **Bundesrat** wird durch das BMWi umgesetzt (siehe 4.3.1 Bundestag und 4.3.2 Bundesrat und Bundesländer).
- Gilt es **Richtlinien der EU** in deutsches Recht umzusetzen, wird dies durch das BMWi koordiniert. Zudem übernimmt das BMWi das Monitoring (siehe 3.4.3 Umsetzung von EU-Richtlinien in Deutschland).

Bei einer Beteiligung der Bundesregierung an einem Verfahren vor dem Gerichtshof der EU übernimmt das BMWi die **Prozessvertretung** (siehe 3.5.2.3 Prozessvertretung der Bundesrepublik).

Entsprechend seiner Zuständigkeiten hat auch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie ein umfassendes und ausdifferenziertes Referatssystem innerhalb seiner Europaabteilung etabliert (siehe Abbildung 46).

Abbildung 46 Aufbau der Europaabteilung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (Stand: November 2016)



Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf der Website des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, zuletzt aufgerufen am 21. November 2016.

Weiterführende Informationen

- Seiten des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie:

<http://www.bmwi.de>

4.2.2.3 Bundeskanzleramt

Basierend auf der Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers kommt dem Bundeskanzleramt faktisch eine zentrale Rolle in der Koordinierung der deutschen EU-Politik zu, wengleich es formal über kaum eigene Zuständigkeitsbereiche verfügt.

Das Bundeskanzleramt muss in alle Koordinierungs- und Abstimmungsprozesse umfassend und frühzeitig involviert werden. Es wird jedoch nie federführend tätig. Vielmehr fungiert es als **übergeordnete Koordinierungsinstanz**. Bei Verzögerungen in der Willensbildung trägt es dafür Sorge, dass Fortschritte erzielt werden. Besonders bemüht ist das Bundeskanzleramt, Abstimmungen zu beschleunigen, wenn entsprechende Themen für die nächste Tagung des Europäischen Rates (siehe 2.2.3 Der Europäische Rat) vorgesehen sind.

Insgesamt gilt das Bundeskanzleramt als aktiver Akteur im Willensbildungsprozess. Dies gilt insbesondere für Bereiche, die in **faktische Zuständigkeit des Europäischen Rates** verschoben wurden, wie etwa beim Mehrjährigen Finanzrahmen. Dies war in den vergangenen Jahren verstärkt zu beobachten, etwa im Rahmen der Bewältigung der Finanz- und Wirtschaftskrise, bei der Formulierung der neuen Klimaziele der Europäischen Union sowie bei der Flüchtlingsfrage. Jedoch gilt auch bei diesen Themen, dass die Federführung beim zuständigen Ressort bleibt, das sich intensiv mit dem Bundeskanzleramt abstimmen muss.

Zudem interveniert das Bundeskanzleramt auch in den Koordinierungsprozess, wenn aufgrund von bilateralen Gesprächen des Bundeskanzlers mit anderen Staats- und Regierungschefs eine Verschiebung der deutschen Position in Erwägung gezogen wird. Daraufhin obliegt es dem zuständigen Bundesministerium, die Möglichkeit einer entsprechenden Positionsanpassung zu prüfen.

Ausdrücklich aktiv ist das Bundeskanzleramt bei den Vorbereitungen der **Tagungen des Europäischen Rates**. Die Formulierung der Sprechzettel für den Bundeskanzler findet im Bundeskanzleramt, die weiteren Vorbereitungen im Auswärtigen Amt statt. Bei der Weisungsgebung des AA an den Ausschuss der Ständigen Vertreter interveniert das Bundeskanzleramt teilweise durch umfassende Umformulierungen der Weisungsentwürfe. Mit der gestiegenen Bedeutung des Bundeskanzleramtes bei der Vorbereitung des Europäischen Rates hat das AA inzwischen insgesamt die Rolle eines Koordinators übernommen.

Das Bundeskanzleramt verfügt wie alle Bundesministerien über eine Europaabteilung (siehe Abbildung 47). Deren personelle Kapazitäten sind jedoch weitaus geringer als die der Bundesministerien.

Abbildung 47 Aufbau der Europaabteilung des Bundeskanzleramtes (Stand: November 2016)



Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf der Website des Bundeskanzleramtes, zuletzt aufgerufen am 21. November 2016.

Weiterführende Informationen

- Seiten des Bundeskanzleramtes: <http://www.bundeskanzlerin.de>

4.2.2.4 Weitere Bundesministerien

Trotz der hervortretenden Rolle des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie und des Auswärtigen Amtes wirken auch die weiteren Bundesressorts an der deutschen EU-Politik mit und nehmen dabei Koordinierungsfunktionen wahr. Kaum ein Fachreferat eines Bundesministeriums hat sich noch nicht an der Koordinierung deutscher EU-Politik beteiligt. Die Bundesministerien führen insbesondere folgende Aufgaben aus:

- Die **Weisungen** an den Ausschuss der Ständigen Vertreter werden in den Bundesministerien erstellt und von diesen ressortabgestimmt. Lediglich die Übermittlung erfolgt über das BMWi und das Auswärtige Amt.
- Die Übermittlung der deutschen **Verhandlungsposition auf Arbeitsgruppenebene** obliegt ausschließlich den Bundesministerien. Dies gilt auch für die hochrangigen Ausschüsse, wie den Sonderausschuss Landwirtschaft und den Koordinierungsausschuss (siehe 3.3.3 Deutsche Verwaltung in den Ratsstrukturen). Förmlich sind Weisungen bei Vorbereitungsgremien unterhalb der Ebene des Ausschusses der Ständigen Vertreter nicht vorgesehen. Die praktische Handhabung variiert je nach Bundesressort. Da auch hier die deutsche Verhandlungsposition – wenn auch über kein formalisiertes Verfahren – mit den anderen Res-

sorts abgestimmt sein muss, übernehmen auch die Fachministerien eine wichtige Koordinierungsfunktion.

- Die **Sitzungen des Rates** in seinen verschiedenen Formationen werden durch die entsprechenden Bundesministerien vorbereitet. So stellen die Bundesministerien etwa die Sprechzettel der Minister zusammen.
- Die Erstellung von Entwürfen deutscher Rechtsakte im Rahmen der **Umsetzung von Richtlinien** der EU erfolgt in den Fachministerien, welche damit vom BMWi beauftragt und kontrolliert werden (siehe 3.4.3 Umsetzung von EU-Richtlinien in Deutschland).

Innerhalb der Fachministerien nimmt das **Bundesministerium der Finanzen** teilweise eine Sonderrolle ein. Diese betrifft hauptsächlich folgende Aspekte:

- Neben dem Bundeskanzleramt ist das BMF das Ressort der Bundesregierung, welches am intensivsten in die Koordinierungsprozesse involviert wird. Eine frühzeitige Abstimmung mit dem BMF ist insbesondere bei Vorlagen mit finanziellen Auswirkungen erforderlich. Eine umfassende Beteiligung des BMF im Abstimmungsverfahren ist auch in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien verankert (§ 37 Abs. 3 GGO).

Dokument 38 Beteiligung des Bundesministeriums der Finanzen

§ 37 Abs. 3 GGO

Bei allen finanzwirksamen Angelegenheiten ist das Bundesministerium der Finanzen zu beteiligen. Maßnahmen, die zu Einnahmeminderungen oder zu zusätzlichen Ausgaben im laufenden Haushaltsjahr oder in künftigen Haushaltsjahren führen können, bedürfen der Einwilligung des Bundesministeriums der Finanzen. In Angelegenheiten von ressortübergreifender Bedeutung sind die zuständigen Bundesministerien zu beteiligen.

- Das BMF ist für die Übermittlung von Weisungen an den Ausschuss der Ständigen Vertreter an Stelle des Auswärtigen Amtes zuständig, wenn seine originären Kompetenzen betroffen sind. Dies resultiert hauptsächlich aus dem monatlichen Tagungsrhythmus des Rates für „Wirtschaft und Finanzen“.

4.2.2.5 Ständige Vertretung der Bundesrepublik

Die Ständige Vertretung der Bundesrepublik bei der Europäischen Union in Brüssel fungiert als zentrale Schnittstelle zwischen den Institutionen der Europäischen Union und der Bundesregierung. Sie agiert als Sprachrohr der Bundesregierung gegenüber den Organen in Brüssel und bereitet die Arbeit der Bundesregierung in Angelegenheiten der EU entscheidend vor. In diesem Rahmen übernimmt sie insbesondere folgende Kernaufgaben:

- Die **Vorbereitungsgremien des Rates** sind hauptsächlich mit Mitarbeitern der Ständigen Vertreter besetzt. Diese leisten daher einen erheblichen Teil der Verhandlungsarbeit in Brüssel und bereiten damit die Sitzungen des Rates der EU und des Europäischen Rates vor (siehe 3.3.3 Deutsche Verwaltung in den Ratsstrukturen). Die deutschen Vertreter in den Arbeitsgruppen müssen dabei im ständigen Austausch mit den Fachreferaten in den Bundesministerien sein, um umfassend über die aktuelle deutsche Position informiert zu sein. Die Vertreter auf Ebene des Ausschusses der Ständigen Vertreter sowie der Antici- und Mertens-Gruppe müssen zudem die Weisungen, die sie aus Berlin erhalten, überprüfen, um sicherzustellen, dass sie den Standardformalien, etwa in Länge und Formulierungsstil, entsprechen und sich inhaltlich exakt auf den jeweiligen Tagesordnungspunkt beziehen.
- Die Ständige Vertretung vertritt die deutsche Position auch außerhalb der formalen Gremien. So nutzt sie ihre **Netzwerke und Kontakte**, um insbesondere gegenüber der Europäischen Kommission, aber auch verstärkt gegenüber dem Europäischen Parlament frühzeitig für die Position der Bundesregierung zu werben.
- Diese Netzwerke und Kontakte nutzt die Ständige Vertretung auch im Rahmen ihrer Vorfeldarbeit. Die Mitarbeiter sammeln intensiv Informationen, insbesondere zu sich in Arbeit befindlichen Vorhaben der EU, und erstatten darüber **Bericht an die Bundesministerien**. Je nach Relevanz der Information wird sie als Drahtbericht übermittelt. Der Großteil des Austausches zwischen Berlin und Brüssel erfolgt über informelle Wege via Telefon und E-Mail mit den Mitarbeitern der Fachreferate in den Bundesministerien.
- Als Ständige Vertretung ist die deutsche Auslandsvertretung in Brüssel auch der **Ansprechpartner** für die Institutionen der EU, andere Vertretungen und Ver-

bindungsbüros, Interessensgruppen und Presse. Die Ständige Vertretung verfügt über einen eigenen Pressestab, der für den laufenden Kontakt zu den Medien zuständig ist. Vor den Sitzungen des Rates gibt die Ständige Vertretung – in der Regel durch den Botschafter – eine Stellungnahme ab.

- Die Bundesregierung und damit die Ständige Vertretung sind stets bemüht, den Anteil **deutscher Bediensteter in den Institutionen der EU** zu erhöhen. Insbesondere bei der Besetzung von hochrangigen Positionen, zum Beispiel bei Generaldirektorenposten, wirbt die Ständige Vertretung für potenzielle deutsche Anwärter.
- Auch die **Förderung der deutschen Sprache** in den EU-Institutionen gehört zu den Aufgaben der Ständigen Vertretung. Im Ausschuss der Ständigen Vertreter werden die Sprachen Deutsch, Englisch und Französisch gedolmetscht. Die deutschen Vertreter sind hier dazu verpflichtet, deutsch zu sprechen. In den Arbeitsgruppen bestehen drei verschiedene Sprachregelungen: Dolmetschen aller Sprachen, Dolmetschen keiner Sprache und Dolmetschen gegen Bezahlung. In Arbeitsgruppen, in welchen Dolmetschen gegen Bezahlung möglich ist, hat das Auswärtige Amt dies beantragt und finanziert. Auch hier gilt Deutschpflicht für die deutschen Bediensteten. Zudem müssen die deutschen Vertreter darauf achten, dass das beantragte Dolmetschen ordnungsgemäß umgesetzt wird. Wird keine Sprache übersetzt, soll eine Sprache gesprochen werden, die alle Vertreter verstehen, was in der Regel Englisch ist. Werden zum Beispiel Französisch und Englisch in einem Verhandlungsgremium gemischt, muss der deutsche Vertreter entsprechend intervenieren.

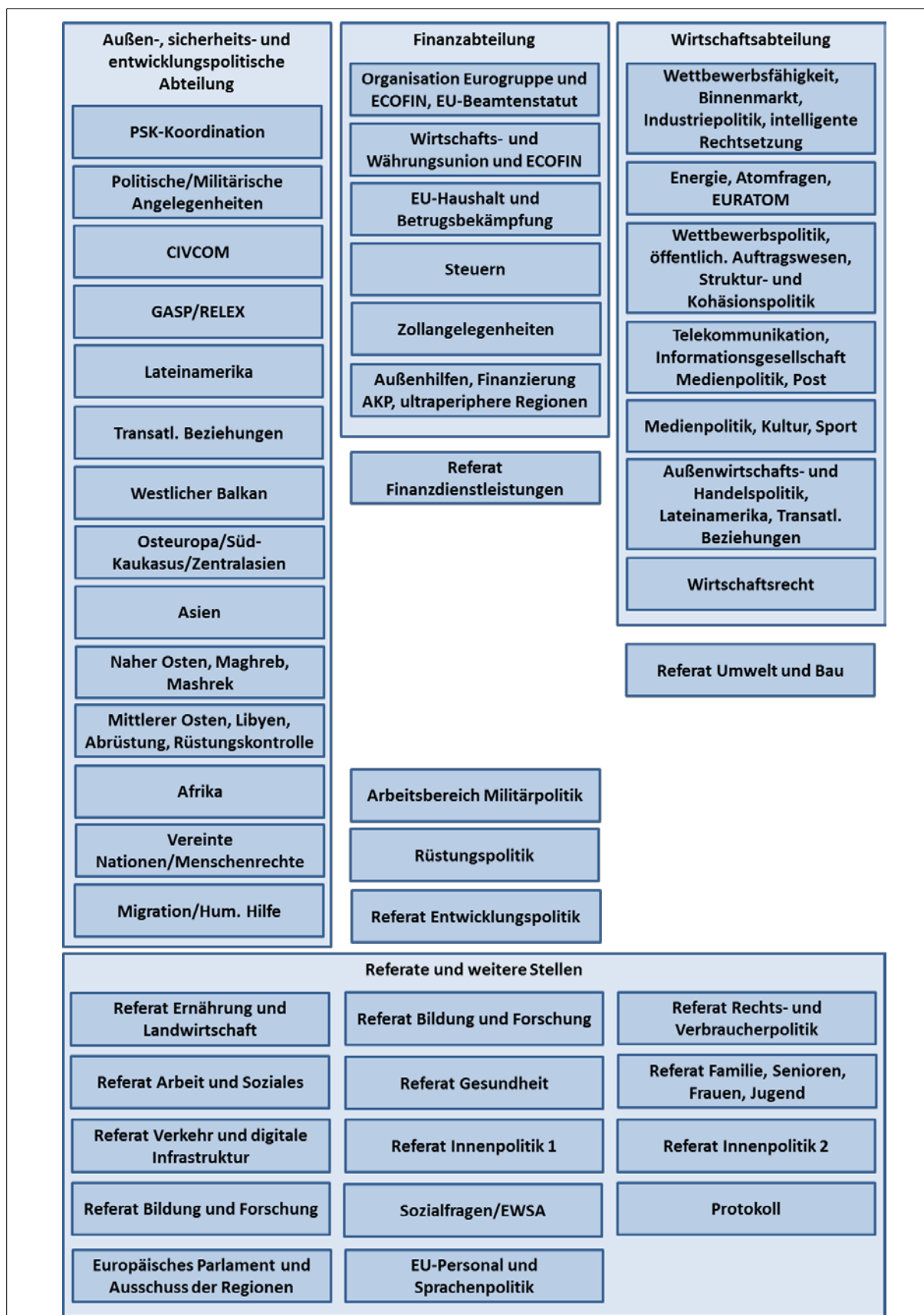
Die Ständige Vertretung verfügte 2015 über etwa **200 Mitarbeiter**. Etwa ein Viertel dieser sind Ortskräfte. Alle weiteren sind Entsandte der Bundesministerien mit Diplomatenstatus. Inzwischen ist jedes Bundesministerium in der Ständigen Vertretung vertreten. Jedes Ressort entsendet prinzipiell selbst Bedienstete nach Brüssel, jedoch stets in Abstimmung mit dem Auswärtigen Amt und den Bundesministerien, deren Zuständigkeiten sich mit dem vorgesehenen Fokus des zu entsendenden Mitarbeiters überschneiden. Die entsandten Bediensteten werden für ihre Dienstzeit in Brüssel in den Dienstbereich des AA abgeordnet, welches damit als Koordinierungsinstanz für Personalfragen fungiert. Die Dauer der Entsendung beträgt in der Regel wie im diplomatischen Dienst üblich drei Jahre mit Möglichkeit auf Verlängerung. Die Finanzierung der

Besoldung, der Auslandszulagen und des Büros der entsandten Mitarbeiter ist ein Resultat von Verhandlungen zwischen dem entsendenden Bundesministerium und dem Auswärtigen Amt.

Der **Ständige Vertreter der Bundesrepublik** als Leiter einer deutschen Auslandsvertretung wird auf Vorschlag des AA durch das Bundeskabinett benannt. Er vertritt Deutschland im AStV II. Dieser Posten gilt als einer der prestigeträchtigsten und wichtigsten Auslandsposten, die zumeist durch erfahrene Diplomaten am Ende ihrer Laufbahn eingenommen werden. Sein Stellvertreter, der zugleich Vertreter im AStV I ist, wird aus dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie entsandt. An dritter Stelle ist der deutsche Vertreter im Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee (PSK) (siehe 3.3.3 Deutsche Verwaltung in den Ratsstrukturen) zu nennen, dessen Amt mit einem Bediensteten des Auswärtigen Amtes besetzt wird. Alle drei Amtsinhaber genießen Botschafterrang.

Formel ist die Ständige Vertretung in drei Abteilungen Wirtschaft, Finanzen und Außen-Sicherheits- und Entwicklungspolitik sowie weitere Referate untergliedert (siehe Abbildung 48). Praktisch wird jedoch in den drei Bereichen AStV II, AStV I und PSK gearbeitet.

Abbildung 48 Struktur der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik in Brüssel (Stand: November 2016)



Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf der Website der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der Europäischen Union, zuletzt aufgerufen am 21. November 2016.

Weiterführende Informationen

- Seite der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik bei der Europäischen Union:
<http://www.bruessel-eu.diplo.de>

4.2.3 Grundsätze und Gremien

4.2.3.1 Prinzipien der Koordinierung

Die Koordinierung der deutschen Position erfolgt durch ein dezentrales Verfahren. Entsprechend des ausgeprägten **Ressortprinzips** sind die Bundesministerien für die Abstimmungsprozesse in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen verantwortlich. Innerhalb der Bundesministerien ist die Koordinierung ebenfalls nicht zentralisiert, sondern sollte immer auf der möglichst untersten Ebene und damit auf **Fachreferatsebene** durchgeführt werden. Für gewöhnlich wird die Koordinierung auch selbstständig auf dieser Ebene initiiert, die mit einer hausinternen Abstimmung beginnt, worauf die Ressortabstimmung folgt. Nur in seltenen, besonderen und politisch zentralen Fällen wird ein Koordinierungsprozess von höherer Ebene, etwa durch einen Staatssekretär oder den Minister, angestoßen. Dies ist jedoch abhängig vom jeweiligen Bundesministerium und vom persönlichen Engagement des Ministers für bestimmte Fragestellungen.

Zudem gilt der Grundsatz, dass im Laufe der Willensbildung innerhalb der Bundesregierung **Konsens** erreicht werden sollte. Die federführenden Referate sollten also möglichst auf ihrer Ebene erreichen, dass ihre Positionierungen die Zustimmung der anderen Ressorts erfahren. Sollten sich hierbei auf Referatsebene nicht überwindbare Positionsunterschiede ergeben, ist die nächsthöhere Ebene mit dem Sujet zu befassen.

4.2.3.2 Rolle der Fachreferate

Das Gros der Koordinierungsarbeit wird in den Fachreferaten der Bundesministerien geleistet. Die Mitarbeiter sollten aufgrund ihrer **umfangreichen Kontakte** in den EU-Institutionen und ihren Pendants in den Ministerien anderer Mitgliedstaaten stets gut über die Vorgänge in Brüssel informiert sein, so dass sie frühzeitig den Abstimmungsprozess in Berlin beginnen können. Dies geschieht meistens bereits weit vor der Veröffentlichung des Vorhabens durch die Europäische Kommission.

Für die Referate gilt stets das Ziel, nur in Ausnahmefällen bei politisch sensiblen Angelegenheiten, ihre Abteilungsleiter, Staatssekretäre oder gar Minister zu befassen. Entsprechend ergibt sich für sie ein nicht zu unterschätzender Verantwortungsbereich. Dennoch geschieht die Arbeit der Fachreferate nicht isoliert von den höheren Ebenen. Die Hausleitungen kommunizieren ihre **Leitlinien**, welche es bei den Koordinierungs-

verfahren und letztlich auch bei der Erstellung von Weisungen, die ebenfalls auf Referatsebene formuliert werden, zu beachten gilt.

Aufgrund der Langwierigkeit des deutschen Willensbildungsprozesses ist es in Berlin noch wichtiger als in anderen Hauptstädten so früh wie möglich mit der Koordinierung zu beginnen. Insbesondere die **Ressortabstimmung** sollte zeitnah initiiert werden, damit die deutschen Vertreter in den Vorbereitungsgremien des Rates bereits auf Arbeitsgruppenebene sprechfähig sind und eine gründlich ausgearbeitete Regierungsposition vertreten können. Für die Abstimmungen zwischen Fachreferaten verschiedener Ressorts bestehen keine formalisierten Verfahren. Die Mitarbeiter sollten ihre Kommunikation jedoch möglichst archivierungsfähig gestalten. Idealerweise erfolgen die Ressortabstimmungen per E-Mail, sodass der Verlauf zu einem späteren Zeitpunkt nachvollzogen werden kann. Zudem muss spätestens bei der Erstellung von Weisungen angegeben werden, mit welchen Stellen diese abgestimmt wurden (siehe 4.2.4 Weisunggebung für den Ausschuss der Ständigen Vertreter).

Die Mitarbeiter der Fachreferate sollten auch stets engen Kontakt zur **Ständigen Vertretung** pflegen. Diese können über die formalisierten Berichte, die sie zu den Verhandlungen in den Ratsgremien erstellen, weitere wertvolle Hinweise liefern, wie etwa die detaillierten Positionierungen und Argumente anderer Mitgliedstaaten, auf welche möglicherweise reagiert werden sollte. Diese konstante Kommunikation zwischen Bundesministerien und Ständiger Vertretung ergibt sich zumeist jedoch ohne weiteres, da die deutschen Vertreter in den Ratsarbeitsgruppen zum Großteil Entsandte der Ministerien sind, die somit ihre Kollegen in Berlin persönlich kennen.

Zuletzt sollte auch bereits auf Referatsebene stets versucht werden, sich aktiv mit den **Ministerien anderer Mitgliedstaaten** abzustimmen. Traditionell besteht ein enger Kontakt mit den Kollegen in Frankreich und inzwischen auch in Polen. Basierend auf der langen Erfahrung und der politischen Bedeutung arbeiten grundsätzlich die Ministerien der Bundesrepublik und der französischen Republik auf allen Ebenen eng zusammen. Besonders intensiv ist die Zusammenarbeit zwischen dem Bundeskanzleramt und dem Elysée in Paris. In wichtigen Bereichen, in welchen eine enge Abstimmung zwischen beiden Ländern erfolgt, haben französische und deutsche Beamte oftmals einen engen persönlichen Kontakt, um sich in dringlichen Fällen zügig abstimmen zu können. Inwieweit die persönlichen Kontakte der Fachreferate in andere Mitgliedstaat-

ten zur frühzeitigen Koalitionsbildung genutzt werden, ist sehr unterschiedlich, jedoch als erstrebenswert zu betrachten.

Bei Versuchen, Koalitionen aus sogenannten „like-minded“ Mitgliedstaaten zu formieren, hat es sich als problematisch erwiesen, dass insbesondere Mitgliedstaaten, die zentralisierte Verfahren zur Willensbildung nutzen, erst zu einem sehr späten Zeitpunkt eine endgültige Position bezogen haben. Es besteht in diesem Fall das Risiko, dass diese Mitgliedstaaten vor der Abstimmung kurzfristig die Koalition verlassen könnten.

4.2.3.3 Gremien der Koordinierung

Wenngleich die Fachreferate die Hauptakteure bei der Koordinierung der deutschen Position sind, bestehen institutionalisierte Gremien, welche in konkreten Abstimmungsverfahren aktiv werden, um Konflikte zu lösen. Zudem befassen sie sich mit übergreifenden Fragestellungen und koordinieren diese auf ihrer den Referaten übergestellten Ebene.

EU-Koordinatoren

Jedes Bundesministerium verfügt über ein EU-Koordinierungsreferat. Der Referatsleiter ist in der Regel zugleich der **EU-Beauftragte** des jeweiligen Ministeriums.

Die Koordinierungsreferate sammeln die **Weisungen** für den Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV), die auf Referatebene erstellt werden, prüfen diese und übersenden sie dem Auswärtigen Amt bzw. dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (siehe 4.2.4 Weisungsgebung für den Ausschuss der Ständigen Vertreter). Zudem fungieren sie als Kontaktstelle für die anderen Ministerien. So übermittelt das BMWi Aufträge zur **Umsetzung von Richtlinien** an die Koordinierungsreferate, die sie hausintern weiterleiten (siehe 3.4.3 Umsetzung von EU-Richtlinien in Deutschland).

Ihre hausinterne Bündelungsfunktion ist besonders für die Vorbereitung der **Ratstaugungen** wichtig, da die Minister durch die Koordinierungsreferate vorbereitet werden und ihnen auch die Zusammenstellung der Sprechzettel obliegt.

Die EU-Koordinatoren aller Ressorts treffen sich unter dem Vorsitz des Auswärtigen Amtes zwei Mal jährlich. Die Treffen finden wenige Wochen vor der neuen Ratspräsidentschaft statt, um anhand der im nächsten Semester anstehenden Themen und der von der Präsidentschaft aufgestellten Prioritäten die deutsche Positionierung in groben

Zügen zu besprechen. Insgesamt sind die Koordinierungsreferate durch die Europa-Abteilungsleiter gut über EU-Vorhaben und die deutsche Positionierung informiert.

Die Treffen werden ebenfalls dazu genutzt, um die bestehenden Abläufe zu evaluieren. So tauschen sich die Koordinatoren über die genutzten Verfahren der Koordinierung und Weisungsgebung sowie Zusammenarbeit mit dem Bundestag aus, um auf dieser Basis Verbesserungsvorschläge zu erörtern.

In die konkreten von den Fachreferaten geführten Koordinierungsprozesse intervenieren die EU-Koordinatoren nur in seltenen Fällen. Zum Teil versuchen sie über informelle Gespräche einen Beitrag zur Findung von Kompromissen zu leisten.

Das **EU-Koordinierungsreferat des Bundeskanzleramtes** ist insoweit von den anderen Koordinierungsreferaten abzugrenzen, da es keine Weisungen an das BMWi und das AA übermittelt und damit nicht federführend koordiniert sowie keine Aufträge zur Umsetzung von Richtlinien erhält. Es ist innerhalb des Bundeskanzleramtes für die Vorbereitung der Tagungen des Europäischen Rates sowie für die Beziehungen zum Bundestag und den Institutionen der EU zuständig. Bei der Koordinierung, die federführend durch die Fachressorts geleistet wird, ist es nur bei Querschnittsthemen involviert. Ansonsten erfolgt dies im Bundeskanzleramt durch die Fachabteilungen.

Fachunterabteilungs- und Fachabteilungsleiter

Besteht auf Referatsebene Uneinigkeit, die nicht überwunden werden kann, können die Fachunterabteilungs- und Fachabteilungsleiter mit dem Thema befasst werden. Auf dieser Ebene finden keine institutionalisierten Treffen zu EU-Angelegenheiten statt, in deren Rahmen über laufende Koordinierungen gesprochen und nach Lösungen gesucht werden könnte. Den Fachunterabteilungs- und Fachabteilungsleitern ist es jedoch möglich, sich aufgrund ihres engen Kontaktes zu den Fachreferaten auch inhaltlich auszutauschen, um nach einem Kompromiss zu suchen.

Runde der Europa-Abteilungsleiter

Die Europa-Abteilungsleiter der Bundesressorts treffen sich einmal monatlich. Neben den Europa-Abteilungsleitern der Fachressorts ist auch das Bundeskanzleramt auf Unterabteilungsebene und über Videokonferenz die Ständige Vertretung durch den Ständigen Vertreter oder seinen Stellvertreter und den für den Tagesordnungspunkt zu-

ständigen Abteilungsleiter vertreten. Den Vorsitz übernehmen das AA und das BMWi im Wechsel. Die Treffen finden im Haus des Vorsitzes statt.

Dieses Gremium nimmt eine entscheidende Rolle ein, wenn die Fachreferate keine Fortschritte im Willensbildungsprozess erzielen können – etwa weil zwei Ressorts zwei gegensätzliche Ansichten vertreten. Prinzipiell wird auf dieser Ebene nicht der Inhalt der Koordinierung thematisiert. Vielmehr entwickeln die Europa-Abteilungsleiter Verfahrensstrategien, die es den Fachreferaten ermöglichen sollen, die Abstimmung erfolgreich abzuschließen. Das Ziel der Europa-Abteilungsleiter ist es, als **Verfahrenskatalysatoren im Koordinierungsprozess** zu wirken. Besonders das Bundeskanzleramt nutzt diese Zusammenkünfte, um für eine baldige Lösung zu plädieren.

Im Rahmen dieser monatlichen Treffen findet auch ein **Austausch der Positionen** der verschiedenen Ressorts auf abstrakterer Ebene statt. Es werden vor allem Fragestellungen diskutiert, die in besonderem Maße fachreferats- oder ressortübergreifender Natur sind. So befassen sich die Europa-Abteilungsleiter etwa mit Stellungnahmen der Bundesregierung oder Positionspapieren. Bei sensiblen Themen oder bei Fragen, die dem Bundeskanzler prinzipiell wichtig sind, wird auch insbesondere durch das Bundeskanzleramt die Positionierung des eigenen Hauses kommuniziert.

Zuletzt findet hier auch der **Austausch von Informationen** statt, wenn die Fachreferate eines Bundesministeriums durch ihre Netzwerke an Informationen gelangt sind, die entweder insgesamt von Belang sind oder zumindest für die Referate anderer Ministerien von Interessen sein könnten.

Staatssekretärsausschuss für Europafragen

Der Staatssekretärsausschuss für Europafragen tritt einmal monatlich zwei Wochen versetzt zur Runde der Europa-Abteilungsleiter zusammen. Der für EU-Fragen verantwortliche Staatsminister des Auswärtigen Amtes hat hier den Vorsitz. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie stellt den stellvertretenden Vorsitzenden. Neben den Staatssekretären sind auch das Kanzleramt auf Abteilungsleiterebene und der Ständige Vertreter der Bundesrepublik bei der EU anwesend.

Dieser Ausschuss ist politisch von großer Relevanz, da seine Entscheidungen die **Qualität von Kabinettsbeschlüssen** haben. Seine Tagungsordnungspunkte entsprechen den Themen der Runde der Europa-Abteilungsleiter, jedoch auf einem noch abstrakteren Niveau. Für die Staatssekretäre gilt noch mehr, dass sie nicht über das notwendige

Fachwissen verfügen können, um auf Detailfragen der Arbeit der Fachreferate einzugehen.

Bundeskabinett

Das Bundeskabinett wird prinzipiell nicht mit Koordinierungsfragen befasst. Dies sollte nur in speziellen Ausnahmen erfolgen, wenn auch auf Ebene der Staatssekretäre keine Einigung erzielt werden konnte.

Vielmehr trifft das Kabinett **Grundsatzentscheidungen**, die als Leitlinien für die unteren Ebenen dienen, und wird über wichtige Abstimmungen informiert.

Der Tagesordnungspunkt „Europapolitik“ ist bei jeder Sitzung des Kabinetts vorgesehen. Neben den genannten Punkten erstatten die Minister an dieser Stelle Bericht über vergangene und bevorstehende Ratstagungen.

4.2.4 Weisungsgebung für den Ausschuss der Ständigen Vertreter

4.2.4.1 Überblick

Die Weisungsgebung an den deutschen Vertreter im Ausschuss der Ständigen Vertreter (siehe 3.3.3.3 Ausschuss der Ständigen Vertreter) erfolgt erst am Ende des Willensbildungsverfahrens, sodass bei der Anforderung einer Weisung durch BMWi und Auswärtiges Amt bereits umfassende Vorarbeit geleistet wurde. Dennoch gilt es, in nur wenigen Tagen auf neue Entwicklungen zu reagieren, diese ressortabzustimmen – also mit den anderen Bundesressorts abzustimmen – und darauf aufbauend eine Weisung zu formulieren. Ziel ist es, dass die deutschen Botschafter im Ausschuss der Ständigen Vertreter stets sprechfähig sind.

Da die Ständige Vertretung die Weisungen in der Regel sehr kurzfristig erhält und damit keine Vorbereitungszeit vor den AStV-Sitzungen hat, ist es besonders wichtig, dass die Weisungen kurz, prägnant und inhaltlich auf das entsprechende Dossier zugeschnitten sind. Um die Vorbereitungszeit der Ständigen Vertretung zumindest zu einem kleinen Grad zu erhöhen, erhält sie von den Koordinierungsreferaten der Ministerien eine Kopie der Weisung in dem Moment, wenn diese an das Auswärtige Amt bzw. das BMWi verschickt wird. Eine zweckmäßige Formulierung der Weisungen ist umso bedeutender, da bei einer Runde von 28 nationalen Vertretern pro Mitgliedstaat nur eine sehr kurze Sprechzeit vorgesehen ist.

Für die Weisung selbst ist ein **Weisungsvorblatt** vorhanden, das von jedem Bundesministerium genutzt werden sollte. Dieses umfasst insbesondere Hintergrundinformationen sowie den Sachstand zu dem jeweiligen Dossier. Zudem enthält sie das Verhandlungsziel, welches der deutsche Vertreter verfolgen soll, die Sprechpunkte, die lediglich vorgelesen werden, sowie das Ziel der Ratspräsidentschaft, falls dieses bekannt ist.

Dokument 39 Weisungsformblatt (Stand: Dezember 2015)

Weisung erstellt von [fdf. Haus], abgestimmt mit [beteiligte Ressorts mit Referaten]

[Nummer des aktuellen AStV]. AStV-[1/2] am [Datum]

[I-/II-]Punkt

TOP [Nr] [Benennung des TOP laut AStV-TO]

[Dokumentenummer laut AStV-TO]

Weisung

1. **Ziel des Vorsitzes** (falls bekannt)
2. **Deutsches Verhandlungsziel / Weisungstenor**
3. **Sprechpunkte**
4. **Hintergrund / Sachstand**

Quelle: Kopie des Originalformblattes des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (2015).

4.2.4.2 Verantwortlichkeiten

Haben die **Fachreferate** ihre Weisungen erstellt, werden sie vom **Koordinierungsreferat** ihres Bundesministeriums auf Form und Inhalt überprüft, bevor sie ans Bundesministerium für Wirtschaft und bzw. Auswärtige Amt übermittelt werden (siehe 4.2.3 Grundsätze und Gremien). Die Koordinierungsreferate sind zwar selbst dafür zuständig, neue Mitarbeiter in die Formulierung von Weisungen einzuarbeiten, dennoch kann es bei unerfahrenen Bediensteten vorkommen, dass diese etwa zu ausführliche Weisungen schreiben, die bei einer Runde von 28 nationalen Vertretern nicht nutzbar sind, oder sprachlich einen Stil wählen, der schwierig vorgelesen und gedolmetscht werden kann.

Eine zweite Prüfung erfolgt durch das **BMWi** (siehe 4.2.2.2 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie) und das **AA** (siehe 4.2.2.1 Auswärtiges Amt), etwa darauf, ob

die Weisung ausreichend abgestimmt wurde. Das Auswärtige Amt und das BMWi sind zudem dafür verantwortlich, dass die Gesamtheit der Weisungen erstellt und übermittelt wurde. Die Weiterleitung an die Ständige Vertretung erfolgt in der Regel nicht en bloc, da meist nicht alle Weisungen rechtzeitig fertiggestellt werden. Vor der Übersendung nach Brüssel müssen die Weisungen vom Europa-Abteilungsleiter des Auswärtigen Amtes bzw. des BMWi unterzeichnet werden.

Nach dieser bereits zweistufigen Kontrolle prüft auch die **Ständige Vertretung** (siehe 4.2.2.5 Ständige Vertretung der Bundesrepublik) nochmals nach, ob die Weisung alle Kriterien erfüllt. Ihr Hauptaugenmerk liegt darauf, ob die Weisung inhaltlich genau die Fragestellung trifft, die in dem jeweiligen Dossier behandelt wird.

4.2.4.3 Rhythmus der Weisungswoche

Die Weisungswoche beginnt am Freitagnachmittag mit dem Erhalt der AStV-Tagesordnung, welche das **Generalsekretariat des Rates** (siehe 3.3.3.6 Generalsekretariat des Rates der EU) an alle Regierungen der Mitgliedstaaten verschickt. Das **BMWi** teilt den Bundesministerien mit dem Versand der Tagesordnung die Frist mit, bis zu welcher die Weisungen fertiggestellt sein müssen. Die **EU-Koordinierungsreferate** (siehe 4.2.3.3 Gremien der Koordinierung) der Bundesministerien stimmen sich daraufhin bezüglich der Zuständigkeit für die einzelnen Tagesordnungspunkte ab. Dabei wird festgelegt, welches Ressort jeweils federführend ist und welche weiteren Ressorts betroffen sind. Im nächsten Schritt verteilen die Koordinierungsreferate die Tagesordnungspunkte innerhalb ihres Hauses und fordern die Fachreferate zu einer fristgerechten Weisungserstellung auf.

Die **Fachreferate** beginnen meistens am Montagvormittag mit der Vorbereitung der Weisungen, die sie ressortabstimmen. Weisungen für I-Punkte, also für Tagesordnungspunkte im Ausschuss der Ständigen Vertreter, bei welchen lediglich abgestimmt wird und keine Aussprache mehr stattfindet, müssen prinzipiell vor den anderen Weisungen verfasst sein. Der endgültige Text der Ratspräsidentschaft, über welchen abgestimmt wird, wird erst mit der Tagesordnung verschickt. Bei II-Punkten werden von der Präsidentschaft die bestehenden Streitpunkte und mögliche neue Forderungen der Mitgliedstaaten aufgeführt. In der Regel ist vorgesehen, dass Weisungen zu I-Punkten bis Montag und Weisungen zu II-Punkten bis Dienstag erstellt sein müssen. Damit haben die Fachreferate nur einen kurzen Zeitraum zur Verfügung, um eine ressortabgestimmte

Weisung zu erstellen. Bei wichtigen Dossiers kann es auch aufgrund von Leitungsvorhalten zu weiteren Verzögerungen kommen. Dies bedeutet, dass die entsprechende Weisung erst verschickt werden darf, wenn diese von der Staatssekretärebene des jeweiligen Bundesministeriums freigegeben wurde.

Wenn am Dienstag die **Antici- und Mertens-Gruppe** (siehe 3.3.3 Deutsche Verwaltung in den Ratsstrukturen) zusammentreffen, sollten idealerweise die Weisungen bereits an die Ständige Vertretung versandt worden sein. Dies ist jedoch oftmals nicht der Fall.

Zumindest Weisungen zu I-Punkten müssen spätestens im Laufe der **AStV-Sitzung** am Mittwoch den deutschen Vertretern nachgereicht werden. Andernfalls kann sich der deutsche Vertreter im Ausschuss der Ständigen Vertreter nicht an der Abstimmung beteiligen, was zu keinem Zeitpunkt vorkommen sollte. Auch bei II-Punkten sollte die Weisung spätestens in die Sitzung gereicht werden, da der deutsche Vertreter ansonsten nicht von seinem Sprechrecht Gebrauch machen kann. Es gibt die Möglichkeit, den eigenen Redebeitrag an das Ende der Runde zu verlegen, falls die Fertigstellung der Weisung kurz bevorsteht. Die Nutzung dieser Möglichkeit sollte jedoch so selten wie möglich genutzt werden.

4.2.4.4 Möglichkeiten des Entscheidungsaufschubs

Ein Großteil der Tagesordnungspunkte auf Ebene der Antici- und Mertens-Gruppe sowie des Ausschusses der Ständigen Vertreter ist als I-Punkt aufgeführt, das heißt es wurde in den Vorbereitungsgruppen bereits Einigkeit erzielt, sodass im AStV ohne Aussprache abgestimmt wird.

Bei I-Punkten enthält die Weisung lediglich das zu nutzende Abstimmungsverhalten, welches entweder Zustimmung, Ablehnung, Enthaltung oder Rückverweis an die Arbeitsgruppen sein kann. In manchen Fällen kann dem deutschen Vertreter noch kein endgültiges Votum übermittelt werden, was die Einlegung eines Vorbehalts, also eines Entscheidungsaufschubs, notwendig macht. Es kann unterschieden werden zwischen drei Arten von Vorbehalten:

- Wenn das finale Dokument, über welches abgestimmt werden soll, noch nicht vorliegt, kann ein **Warte- bzw. Dokumentenvorbehalt** eingelegt werden.
- Ein **Sprachvorbehalt** ist möglich, wenn entsprechende Dokumente noch nicht auf Deutsch zur Verfügung stehen.

- Ein **Parlamentsvorbehalt** durch den deutschen Vertreter ist in zwei Situationen erforderlich: Wird basierend auf Art. 352 AEUV eine sogenannte „kleine Vertragsänderung“ (siehe 2.4.2.2 Vertragsänderungsverfahren) vorgenommen, müssen Bundestag und Bundesrat ein solches Vorhaben bewilligt haben, damit der deutsche Vertreter seine Zustimmung erteilen kann. Auch wenn die Bundesregierung vor der Abstimmung den Bundestag darüber informieren muss, dass seine Stellungnahme nicht durchsetzbar war, wird ein Parlamentsvorbehalt eingelegt (§ 8 Abs. 4 EUZBBG, siehe 4.3.1 Bundestag und 4.3.2 Bundesrat und Bundesländer).

Dokument 40 Parlamentsvorbehalt gemäß EUZBBG

§ 8 Abs. 4 EUZBBG

Macht der Bundestag von der Gelegenheit zur Stellungnahme gemäß Artikel 23 Absatz 3 Satz 1 des Grundgesetzes Gebrauch, legt die Bundesregierung in den Verhandlungen einen Parlamentsvorbehalt ein, wenn der Beschluss des Bundestages in einem seiner wesentlichen Belange nicht durchsetzbar ist. Die Bundesregierung unterrichtet den Bundestag in einem gesonderten Bericht unverzüglich darüber. [...] Vor der abschließenden Entscheidung bemüht sich die Bundesregierung, Einvernehmen mit dem Bundestag herzustellen. [...]

Insgesamt ist die Einlegung von Vorbehalten durch den deutschen Vertreter selten. Falls ein Vorbehalt eingelegt wird, sollte das endgültige Votum möglichst vor Ende der Sitzung des Ausschusses der Ständigen Vertreter übermittelt werden.

4.2.4.5 Weiterführende Informationen

- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2014): EU-Handbuch. Entscheidungsprozess, Koordinierung, Verfahren und Unterrichtsaufgaben der Bundesregierung, 12. Auflage.

4.3 Weitere Akteure: Bundestag und Bundesländer

4.3.1 Bundestag

4.3.1.1 Informations- und Mitwirkungsrechte

Mit dem Vertrag von Maastricht, der 1993 in Kraft trat, wurden die Beteiligungsrechte des Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union im Grundgesetz festgeschrieben (Art. 23 GG).

Dokument 41 Rechte des Bundestages: Grundgesetz (Stand: November 2016)

Art. 23 Abs. 2 GG

In Angelegenheiten der Europäischen Union wirken der Bundestag und durch den Bundesrat die Länder mit. Die Bundesregierung hat den Bundestag und den Bundesrat umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu unterrichten.

Art. 23 Abs. 3 GG

Die Bundesregierung gibt dem Bundestag Gelegenheit zur Stellungnahme vor ihrer Mitwirkung an Rechtsetzungsakten der Europäischen Union. Die Bundesregierung berücksichtigt die Stellungnahmen des Bundestages bei den Verhandlungen. Das Nähere regelt ein Gesetz.

Diese weisen dem Bundestag sowohl umfassende Informationsrechte als auch das Recht, Stellungnahmen zu Rechtssetzungsakten der EU zu beschließen, die die Bundesregierung bei den Verhandlungen auf EU-Ebene berücksichtigen muss, zu.

Insbesondere im „Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union“ (**EUZBBG**) werden diese Rechte konkretisiert. Das EUZBBG wurde nach dem Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichtes von 2009 (siehe 2.1.1 Neuerungen durch den Vertrag) und dem Urteil bezüglich der Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus und des Euro-Plus-Paktes (siehe 2.4.4.1 Wirtschaftspolitisches Regieren) von 2012 zu Gunsten des Bundestages angepasst.

Zudem regelt das ebenfalls als Begleitgesetz zum Lissabon-Urteil verabschiedete „Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union“ (IntVG – **Integrationsverantwortungsgesetz**) die Beteiligungsrechte des Bundestages bei der Anwendung von

Bestimmungen in den EU-Verträgen, die durch eine einstimmige Entscheidung des Rates oder des Europäischen Rates einen Kompetenztransfer auf die EU-Ebene ohne eine Vertragsänderung ermöglichen.

Informationsrechte

Die Informationspflicht der Bundesregierung gegenüber dem Deutschen Bundestag gilt für Beratungen auf allen Ebenen, also auch für die Verhandlungen in den Vorbereitungsgremien des Rates (§ 3 Abs. 2-3 EUZBBG) (siehe 3.3.3 Deutsche Verwaltung in den Ratsstrukturen) sowie „die Vorbereitung und den Verlauf der Beratungen der informellen Ministertreffen, des Eurogipfels, der Eurogruppe sowie vergleichbarer Institutionen, die auf Grund völkerrechtlicher Verträge und sonstiger Vereinbarungen, die in einem Ergänzungs- oder sonstigen besonderen Näheverhältnis zum Recht der Europäischen Union stehen, zusammentreten“ (§ 3 Abs. 3 S. 1 EUZBBG). Insgesamt ergibt sich dadurch eine umfassende Weiterleitungspflicht von Drahtberichten, Unterrichtungen, Vor- und Nachberichten zu den Ratstagungen, Weisungen, Kommissionsdokumenten u.a. Dabei betont das EUZBBG, dass die mündliche Unterrichtung die schriftliche nicht ersetzen, sondern lediglich ergänzen kann (§ 3 Abs. 1 S. 2-3 EUZBBG). Eine Ausnahme stellen die Beratungen im Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee (PSK) dar, über welche lediglich mündlich informiert wird (§ 7 Abs. 4 EUZBBG).

Tabelle 21 Informationspflichten der Bundesregierung gegenüber dem Bundestag (Stand: November 2016)

Informationspflicht	Rechtliche Grundlage
Umfassende, frühestmögliche und fortlaufende Unterrichtung in Angelegenheiten der EU, insbesondere zu folgenden Bereichen <ul style="list-style-type: none"> • Willensbildung der Bundesregierung • Beratungen in den EU-Organen • Stellungnahmen des Europäischen Parlaments, der Kommission und anderer Mitgliedstaaten 	§ 3 Abs. 1-3 EUZBBG
In der Regel schriftliche Unterrichtung im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik	§ 7 Abs. 1 EUZBBG
Mündliche Informationen zu den Sitzungen des PSK	§ 7 Abs. 4 EUZBBG
Zugang zu den Dokumentendatenbanken der Europäischen Union	§ 10 EUZBBG

Quelle: Eigene Darstellung.

Die zu übermittelnden Dokumente und die Berichtspflichten sind im Detail im EUZBBG aufgeführt. Neben der Übersendung von offiziellen Dokumenten muss die Bundesregierung folgende Pflichten erfüllen:

- Übermittlung von inoffiziellen Dokumenten auf Anforderung (§ 4 Abs. 3 EUZBBG)
- Schriftlicher und mündlicher Bericht vor und nach Tagungen auf EU-Ebene mit Beteiligung der Bundesregierung, insbesondere zu Sitzungen des Rates und des Europäischen Rates (§ 4 Abs. 4 EUZBBG)
- Erstellung eines regelmäßigen Frühwarnberichtes über aktuelle Entwicklungen in Angelegenheiten der EU (§ 4 Abs. 5 EUZBBG)
- Unterrichtung von Verfahren am Gerichtshof der EU; bei deutscher Beteiligung auch Übersendung der entsprechenden Dokumente (§ 4 Abs. 6 EUZBBG)
- Zugänglichmachung der Dokumentendatenbanken der EU (§ 10 EUZBBG)
- Zuleitung und Bewertung von Vorhaben der Europäischen Union (§ 5-6 EUZBBG)

Als Vorhaben der EU gelten zum Beispiel Vorschläge zu Gesetzgebung, Änderung der EU-Verträge, Aufnahme von neuen Mitgliedstaaten, Verhandlung von völkerrechtlichen Verträgen mit Drittstaaten sowie Mitteilungen, Stellungnahmen sowie Grün- und Weißbücher der Europäischen Kommission (§ 5 EUZBBG). Diese Vorhaben muss die Bundesregierung mit einem **Zuleitungsschreiben** (§ 6 Abs. 1 EUZBBG) mit folgendem Inhalt dem Bundestag übermitteln:

- 1) Inhalt und Zielsetzung des Vorhabens
- 2) Erscheinungsdatum des entsprechenden Dokuments in deutscher Sprache
- 3) Rechtsgrundlage
- 4) Anzuwendendes Verfahren
- 5) Federführendes Bundesministerium

Binnen zwei Wochen nach dieser Zuleitung übermittelt die Bundesregierung dem Bundestag einen **Bericht zu dem Vorhaben** (siehe Dokument 42), welcher insbesondere eine Bewertung hinsichtlich der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit des Vorhabens enthält (§ 6 Abs. 2 EUZBBG).

Dokument 42 Berichtsbogenvorlage der Bundesregierung bei Vorhaben der EU (Stand: August 2016)

Thema:

Sachgebiet:

Rats-Dok.-Nr.:

KOM.-Nr.:

Nr. des interinstitutionellen Dossiers:

Nr. der Bundesratsdrucksache:

Nachweis der Zulässigkeit für europäische Regelungen:

(Prüfung der Rechtsgrundlage)

Subsidiaritätsprüfung:

Verhältnismäßigkeitsprüfung:

Zielsetzung:

Inhaltliche Schwerpunkte:

Politische Bedeutung:

Was ist das besondere deutsche Interesse?

Bisherige Position des Bundestages:

Position des Bundesrates:

Position des Europäischen Parlaments:

Bisherige Position der Bundesregierung:

Meinungsstand im Rat:

Verfahrensstand (Stand der Befassung) und Zeitplan:

Finanzielle Auswirkungen:

Zeitplan für die Behandlung im

a) Bundesrat:

b) Europäischen Parlament:

c) Rat:

Quelle: Anlage zu § 6 Abs. 2 EUZBBG.

Bei Legislativvorschlägen ist zudem innerhalb von zwei Wochen die Erstellung eines umfassenden Berichts für den Bundestag erforderlich, in welchem detailliert die Zuständigkeit der EU und die Vereinbarkeit mit dem Prinzipien der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit bewertet und die Auswirkungen auf die Bundesrepublik – insbesondere mit Blick auf Kosten, Verwaltungsaufwand und Umsetzungsbedarf sowie in rechtlicher, wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Hinsicht – in Form eines **Folgekostenberichtes** eingeschätzt werden müssen. Bei nicht-legislativen Vorhaben erfolgt eine solche Bewertung durch die Bundesregierung nur auf Anforderung des Bundestages (§ 6 Abs. 3 EUZBBG).

Innerhalb der Bundesregierung ist das **Bundesministerium für Wirtschaft und Energie** für die Umsetzung des EUZBBG zuständig. Wenngleich es nicht selbst alle Berichte verfassen sowie die entsprechenden Dokumente zusammenstellen und an den Bundestag weiterleiten muss, trägt es dafür Sorge, dass die Informationspflicht der Bundesregierung erfüllt wird. So fordert das BMWi etwa bei Eingang eines Vorhabens der EU die Bearbeitung bei den Koordinierungsreferaten der Fachministerien an. Diese leiten den Auftrag an das zuständige Fachreferat weiter, welches die Ressortabstimmung vornimmt sowie das Zuleitungsschreiben und den Berichtsbogen verfasst.

Prinzipiell gilt, dass alle Dokumente über das BMWi an die **Bundestagsverwaltung** (siehe 4.3.1.3 Bundestagsverwaltung und Verbindungsbüro des Deutschen Bundestages) geschickt werden. Die meisten Prozesse laufen inzwischen automatisiert ab. So werden etwa Drahtberichte der Ständigen Vertretung nach Eingang beim BMWi automatisch an den Bundestag weitergeleitet. Ausnahmen sind Berichte zu den Verhandlungen auf Minister- sowie Staats- und Regierungsebene, welche die Ressorts und das Bundeskanzleramt dem Bundestag unmittelbar zusenden. Weitere Ausnahmen sind Beratungen im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und in den Gremien, die im Rahmen der Krisenbewältigungspolitik außerhalb der EU-Verträge geschaffen wurden – insbesondere durch den Vertrag zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) –, die das AA bzw. das BMF dem Bundestag direkt zur Verfügung stellen.

Bei Fehlen von Dokumenten ist das BMWi der Ansprechpartner der Bundestagsverwaltung. Mit der **Zentralisierung beim BMWi** wird versucht, dem Bundestag gegenüber möglichst kohärente Antworten zu geben. Es bestehen auch Konfliktfälle, in welchen

Bundesregierung und Bundestag aufgrund unterschiedlicher Interpretation des EUZBBG nicht derselben Auffassung über die Unterrichtspflicht sind. Kann keine Einigung erzielt werden, kann durch den Bundestag der Weg der Organklage vor dem Bundesverfassungsgericht gegangen werden.

Die **schriftlichen Vor- und Nachberichte der Ratssitzungen** liegen je nach Ressort entweder in der Verantwortung des Koordinierungsreferats oder des Referats für Bundestagsangelegenheiten, welches die Berichte verfasst und an den Bundestag verschickt. Die Berichte sind üblicherweise nur wenige Seiten lang und müssen offiziell nicht ressortabgestimmt sein. Es empfiehlt sich dennoch, eine Ressortabstimmung vorzunehmen, um Unstimmigkeiten zu vermeiden.

Die **mündliche Unterrichtung** des Bundestages über die Ratstagungen, die gegenüber dem zuständigen Fachausschuss erfolgt, nimmt der parlamentarische Staatssekretär des entsprechenden Ressorts – in der Regel mit Unterstützung des jeweiligen Europabeauftragten (siehe 4.2.3 Grundsätze und Gremien) – wahr. Oftmals werden die mündlichen Unterrichtungen von den Ausschüssen für die Abhaltung von Grundsatzdebatten zur EU-Politik der Bundesregierung genutzt. Hierauf sollte der Staatssekretär vorbereitet werden, zum Beispiel durch die Begleitung von Mitarbeitern der Fachreferate, die Themen behandeln, die potenziell von den Abgeordneten angesprochen werden.

Die Abwicklung der Informationsrechte erfolgt innerhalb des Bundestages über eine eigene Datenbank namens **EuDoX** (Informationssystem für europarelevante Dokumente des Deutschen Bundestages). In diese speist die Bundestagsverwaltung alle erhaltenen Dokumente – auch die, die sie direkt von der Kommission erhält – ein, auf welche dann alle Abgeordneten, deren Mitarbeiter und die Fraktionsmitarbeiter Zugriff haben. Die Dokumente werden nach festgelegten Kategorien einsortiert, damit trotz der Masse an Informationen diese möglichst benutzerfreundlich abrufbar sind. Den Nutzern der Datenbank ist es möglich, sich Abonnements einzurichten, so dass sie per E-Mail darüber informiert werden, wenn in von ihnen ausgewählten Bereichen Dokumente hinzugefügt wurden. Trotz dieser technischen Möglichkeiten stellt die Verarbeitung dieser Menge an Informationen eine große Herausforderung für die Abgeordneten und ihre Mitarbeiter dar.

Insgesamt gilt es für Bundesbedienstete zu beachten, dass der Bundestag erstens stets entsprechend den gesetzlichen Vorgaben informiert werden muss und zweitens durch

diese umfassenden Informationsrechte wohl das bestinformierte Parlament Europas darstellt.

Mitwirkungsrechte bei der Koordinierung deutscher EU-Politik

Ein oft übersehenes Recht des Bundestages ist es, **Stellungnahmen zur Verhandlungsposition** der Bundesregierung in Gremien der EU zu verabschieden, welche diese berücksichtigen muss (§ 8 Abs. 1 EUZBBG). Für die Stellungnahmen sind die Berichtsbögen, die die Bundesregierung für den Bundestag verfassen muss, sehr wichtig, weil aus diesen der Zeitplan hervorgeht, und der Bundestag so abschätzen kann, bis wann er seine Stellungnahme abgeben sollte, damit sie noch berücksichtigt werden kann.

Dokument 43 Stellungnahmen des Bundestages

§ 8 Abs. 1 EUZBBG

Vor ihrer Mitwirkung an Vorhaben gibt die Bundesregierung dem Bundestag Gelegenheit zur Stellungnahme. Hierzu übermittelt die Bundesregierung dem Bundestag fortlaufend aktualisierte Informationen über den Beratungsablauf, die es ermöglichen, den für eine Stellungnahme geeigneten Zeitpunkt zu bestimmen, und teilt mit, bis zu welchem Zeitpunkt auf Grund des Beratungsverlaufs eine Stellungnahme angemessen erscheint.

§ 8 Abs. 2 EUZBBG

Gibt der Bundestag eine Stellungnahme ab, legt die Bundesregierung diese ihren Verhandlungen zugrunde. Die Bundesregierung unterrichtet fortlaufend über die Berücksichtigung der Stellungnahme in den Verhandlungen.

Stellt die Bundesregierung fest, dass sie einen entscheidenden Aspekt der Stellungnahme des Bundestages nicht durchsetzen kann, legt sie einen **Parlamentsvorbehalt** ein, unterrichtet den Bundestag darüber förmlich und versucht vor der abschließenden Entscheidung ein Einvernehmen mit dem Bundestag herzustellen (§ 8 Abs. 4 EUZBBG) (siehe 4.2.4.4 Möglichkeiten des Entscheidungsaufschubs).

Die Stellungnahmen des Bundestages sind jedoch nicht mit einem verbindlichen Mandat zu verwechseln, welches zum Beispiel in Dänemark, jedoch nicht in Deutschland möglich ist: Die Bundesregierung hat nämlich das Recht, „aus wichtigen außen- oder integrationspolitischen Gründen abweichende Entscheidungen zu treffen“ (§ 8 Abs. 4 EUZBBG). Wenn die Bundesregierung nicht alle Aspekte der Stellungnahme durchge-

setzt hat bzw. durchsetzen konnte, muss sie den Bundestag darüber schriftlich informieren. Dieser kann mit 25 Prozent seiner Mitglieder die Bundesregierung dazu auffordern, sich in einer **Plenardebatte** zu erklären (§ 8 Abs. 5 EUBBG).

Stellungnahmen des Bundestages sind auch während den Verhandlungen zum Beitritt von Staaten zur EU und zum Euroraum sowie zu Vertragsänderungen (§ 9-9a EUZBBG) möglich, welche am Ende auch einer Ratifizierung durch den Bundestag bedürfen (siehe 2.4.2 Systemgestaltung: Vertragsänderungs- sowie Beitritts- und Austrittsverfahren).

Die Anzahl der Stellungnahmen, die der Bundestag verabschiedet hat und die für die deutsche Position in den Beratungsgremien relevant waren, ist schwer zu beziffern, da der Bundestag in seinen Entschlüssen nicht explizit benennt, ob diese als verbindliche Stellungnahme verstanden werden soll.

Bei Entscheidungen von besonderer Tragweite, die eine weitere Integration ohne ordentliche Vertragsänderung vorsehen, ist für die Zustimmung der Bundesrepublik im Rat bzw. im Europäischen Rat ein entsprechender Beschluss bzw. entsprechendes Gesetz des Bundestages erforderlich. Ein solches **Mitbestimmungsrecht** des Bundestages besteht gemäß dem Integrationsverantwortungsgesetz (IntVG) in folgenden Fällen:

- Anwendung eines Verfahrens, das einer **Änderung der vertraglichen Grundlagen** entspricht, ohne dass das ordentliche Vertragsänderungsverfahren (siehe 2.4.2 Systemgestaltung: Vertragsänderungs- sowie Beitritts- und Austrittsverfahren) angewendet werden muss (siehe Tabelle 22).

Tabelle 22 Zustimmungspflicht des Bundestages bei vereinfachten und besonderen Vertragsänderungsverfahren (Stand: November 2016)

Gegenstand	Rechtliche Grundlage
Anwendung des vereinfachten Vertragsänderungsverfahrens	§ 2 IntVG, § 10 IntVG
Anwendung des „kleinen Vertragsänderungsverfahrens“	§ 8 IntVG
Beitritt der Union zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten	§ 3 Abs. 1 IntVG
Festlegung der Eigenmittel der Union	§ 3 Abs. 1 IntVG
Ausbau der Unionsbürgerschaft	§ 3 Abs. 2 IntVG
Festlegung der Bestimmungen zu den Wahlen zum Europäischen Parlament	§ 3 Abs. 2 IntVG
Ausbau der Zuständigkeiten des Gerichtshofes der EU	§ 3 Abs. 2 IntVG
Schaffung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik	§ 3 Abs. 2 IntVG

Quelle: Eigene Darstellung.

- Anwendung einer **Brückenklausel** (siehe 2.4.2.2 Vertragsänderungsverfahren), also dem Übergang vom besonderen zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (siehe 2.4.3 Rechtsetzungsverfahren) und der Änderung der Abstimmungsmodalität im Rat von Einstimmigkeit zu qualifizierter Mehrheit (siehe Tabelle 23).

Tabelle 23 Zustimmungspflicht des Bundestages bei der Anwendung von Brückenklauseln (Stand: November 2016)

Gegenstand	Rechtliche Grundlage
Übergang der Abstimmungsmodalitäten im Rat der EU von Einstimmigkeit zu qualifizierter Mehrheit	§ 4 Abs. 1 IntVG, § 5 Abs. 1 IntVG, § 6 Abs. 1 IntVG
Übergang vom besonderen Gesetzgebungsverfahren zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren	§ 4 Abs. 2 IntVG, § 6 Abs. 1 IntVG

Quelle: Eigene Darstellung.

- Anwendung der **Kompetenzerweiterungsklauseln** (siehe Tabelle 24).

Tabelle 24 Zustimmungspflicht des Bundestages bei Kompetenzerweiterungsklauseln (Stand: November 2016)

Gegenstand	Rechtliche Grundlage
Ausbau der Kooperation in Strafsachen	§ 7 Abs. 1 IntVG
Ausdehnung der Befugnisse der Europäischen Staatsanwaltschaft	§ 7 Abs. 1 IntVG
Änderung der Satzung der Europäischen Investitionsbank	§ 7 Abs. 2 IntVG

Quelle: Eigene Darstellung.

Darüber hinaus muss der deutsche Vertreter im Rat in Fragen der Zusammenarbeit in Strafsachen und der sozialen Sicherheit von seinem Recht des **modifizierten Vetos** (siehe 2.2.3 Der Europäische Rat) Gebrauch machen, also beantragen, den Europäischen Rat zu befassen, wenn der Bundestag ihn durch einen Beschluss dazu anweist (§ 9 Abs. 1 IntVG).

4.3.1.2 Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union

Der Ausschuss für Angelegenheiten der EU ist einer von nur vier im Grundgesetz vorgesehenen Ausschüssen des Bundestages (Art. 45 GG).

Dokument 44 Ausschuss für Angelegenheiten der EU

Art. 45 GG

Der Bundestag bestellt einen Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union. Er kann ihn ermächtigen, die Rechte des Bundestages gemäß Artikel 23 gegenüber der Bundesregierung wahrzunehmen. Er kann ihn auch er-

mächtigen, die Rechte wahrzunehmen, die dem Bundestag in den vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union eingeräumt sind.

Vorlagen der Europäischen Union und Gesetze zur Umsetzung von Richtlinien werden inzwischen aufgrund ihrer Menge und Relevanz in den Fachausschüssen behandelt. Der EU-Ausschuss übernimmt in der Regel nur eine **beratende Funktion**, weswegen der Ausschuss oftmals als zweitrangig angesehen wird. Federführend ist er prinzipiell nur bei institutionellen Fragen der EU, wie bei Fragen des Status der europäischen Parteien oder des EU-Wahlakts (siehe 2.2.2 Das Europäische Parlament).

Er ist jedoch der einzige Ausschuss des Bundestages, der **Beschlüsse im Namen des Plenums** fassen kann. Dies gilt auch für Stellungnahmen, welche die Bundesregierung bei den Beratungen auf EU-Ebene berücksichtigen muss sowie bei Subsidiaritätsrügen (siehe 2.3.2 Nationale Parlamente). Aufgrund des Rhythmus der Plenarsitzungen ist es theoretisch sehr unwahrscheinlich, dass dies nötig wird. Praktisch wurde diese Möglichkeit bislang auch noch nicht genutzt.

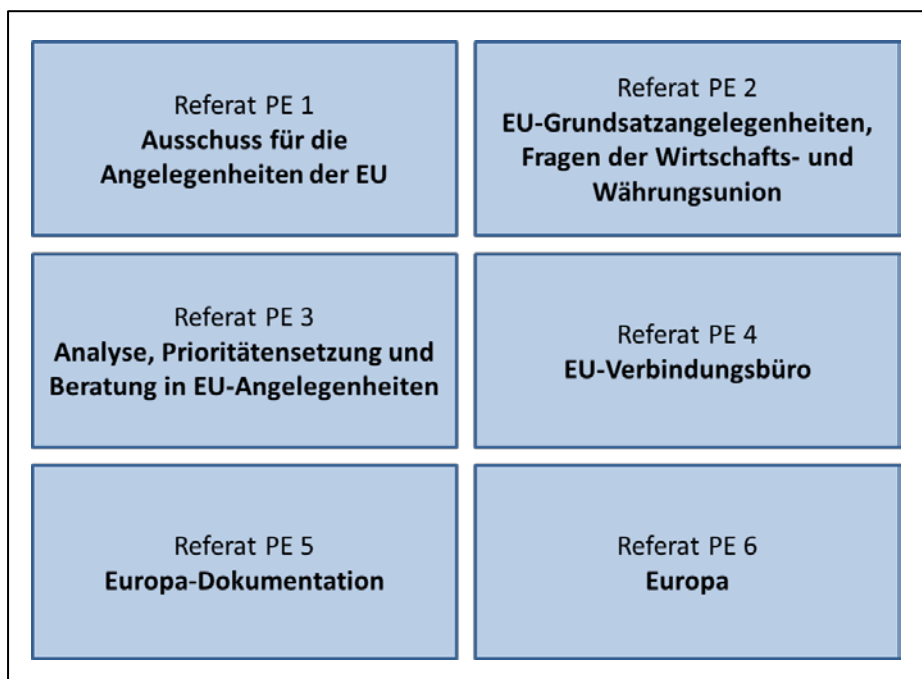
Im Gegensatz zu den Fachausschüssen wird der EU-Ausschuss nicht über die Ratstaggungen informiert, sondern über die Sitzungen des Europäischen Rates. Diese Berichterstattung wird in der Regel durch das Auswärtige Amt wahrgenommen – in seltenen Fällen durch das Bundeskanzleramt. Vor den Tagungen des Europäischen Rates gibt der Bundeskanzler im Bundestagsplenum eine Regierungserklärung ab. Die nach dem Treffen der Staats- und Regierungschefs erstellten Berichte basieren auf den Antici-Protokollen (siehe 3.3.3 Deutsche Verwaltung in den Ratsstrukturen).

4.3.1.3 Bundestagsverwaltung und Verbindungsbüro des Deutschen Bundestages

Der Bundestag hat auf seine neuen umfassenden Rechte durch einen Umbau der eigenen Verwaltung reagiert. Dabei wurde der in der **Abteilung P** (Parlament und Abgeordnete) für EU-Angelegenheiten zuständige Bereich zur Unterabteilung Europa (PE) aufgestockt (siehe Abbildung 49). Insbesondere die Informationsrechte, die der Bundestag genießt sowie die Bestrebungen, eigene Informationen zu beschaffen, machten einen entsprechenden Aufbau und eine Differenzierung innerhalb der Verwaltung notwendig.

Bundestagsverwaltung in Berlin

Abbildung 49 Aufbau der Unterabteilung Europa der Bundestagsverwaltung (Stand: November 2016)



Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf der Website des Deutschen Bundestages, zuletzt aufgerufen am 21. November 2016.

Neben der **Ausschussarbeit** ist das Referat PE 1 auch für die Vorbereitung der Konferenz der Europaausschüsse der nationalen Parlamente (**COSAC**), bei welcher Vertreter der nationalen Parlamente und des Europäischen Parlaments zusammenkommen, zuständig (siehe 2.3.2 Nationale Parlamente). Dieses Referat koordiniert sich hinsichtlich der Vorbereitung der Abschlussdokumente intensiv mit den Verwaltungen der anderen nationalen Parlamente.

In Bezug auf die Informationsrechte des Bundestages ist PE 5 von großer Bedeutung. Hier gehen die Dokumente, die die Bundesregierung dem Bundestag übermitteln muss, ein und werden in **EuDoX** eingespeist. Dieses Referat ist also in Sachen Informationspflicht Ansprechpartner der Bundesministerien. Abgeordnete, die Rückfragen o.ä. haben, sollten den Kontakt zu den Ministerien stets über PE 5 suchen, um so eine effiziente und stringente Kommunikation zwischen Bundestag und Bundesregierung zu gewährleisten.

In der Bundestagsverwaltung gehen jährlich 1.000 bis 1.200 Vorhaben der EU ein, die für eine Überweisung in die Ausschüsse in Frage kommen. Im Rahmen des **Überweisungsverfahrens** prüft die Bundestagsverwaltung in Abstimmung mit den Bundestags-

fraktionen die Vorlagen auf ihre Relevanz hin und nimmt dabei eine Priorisierung vor. Dadurch wird letztlich etwa nur die Hälfte der Vorlagen als beratungsrelevant eingestuft und an den Ausschuss überwiesen.

Stellt die Bundestagsverwaltung fest, dass ein Vorhaben möglicherweise nicht mit dem **Subsidiaritätsprinzip** in Einklang zu bringen ist, unterrichtet sie den Bundestag darüber. Solche Bedenken entstehen etwa durch Informationen aus dem Netzwerk, das mit den anderen nationalen Parlamenten gepflegt wird, oder basierend auf dem Berichtsbogen der Bundesregierung. Eine explizite und intensive Subsidiaritätsprüfung durch die Bundestagsverwaltung findet erst nach Aufforderung durch Abgeordnete statt.

Verbindungsbüro des Bundestages in Brüssel

Wie die Bundesregierung erachtet es auch der Bundestag als notwendig, sich über die formellen Wege hinaus zu informieren, um sich frühzeitig auf die formellen Verfahren vorbereiten zu können und um rechtzeitig eigene **Lobbyarbeit** – insbesondere gegenüber der Kommission – leisten zu können. Zudem möchte der Bundestag zu einem möglichst frühen Zeitpunkt Einfluss auf die Koordination innerhalb der Bundesregierung einfließen nehmen können.

Während die nationalen Parlamente der anderen Mitgliedstaaten in Brüssel lediglich durch ihre formellen Vertreter im sogenannten **Netzwerk der nationalen Parlamente** präsent sind, hat der Deutsche Bundestag darüber hinaus 2007 ein Verbindungsbüro (§ 11 EUZBBG) in Brüssel eingerichtet, um die deutschen Abgeordneten frühzeitiger und umfassender über Initiativen und Vorgänge auf EU-Ebene zu informieren. Neben der **Bundestagsverwaltung**, die 2016 sieben Bedienstete in Brüssel stationiert hatte, sind im Verbindungsbüro auch die **Bundestagsfraktionen** mit jeweils ein bis sechs Mitarbeitern vertreten. Das Verbindungsbüro ist mit seiner Größe und seinem Aufgabenbereich als Parlamentsvertretung einzigartig in Brüssel.

Dokument 45 Verbindungsbüro des Deutschen Bundestages in Brüssel

§ 11 Abs. 1 EUZBBG

Der Bundestag kann über ein Verbindungsbüro unmittelbare Kontakte zu Einrichtungen der Europäischen Union pflegen, soweit dies der Wahrnehmung seiner Mitwirkungsrechte in Angelegenheiten der Europäischen Union dient. Die Fraktionen des Bundestages entsenden Vertreter in das Verbindungsbüro.

§ 11 Abs. 2 EUZBBG

Die Bundesregierung unterstützt über die Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der Europäischen Union und die bilaterale Botschaft der Bundesrepublik Deutschland beim Königreich Belgien das Verbindungsbüro des Bundestages im Hinblick auf seine fachlichen Aufgaben.

Die Vertreter der Bundestagsverwaltung und der Bundestagsfraktionen beschaffen unabhängig voneinander **Informationen** in Brüssel. Dafür haben sie sich umfassende Netzwerke zur Ständigen Vertretung und den EU-Organen aufgebaut. Die Informationen, an die die Bundestagsverwaltung gelangt, werden auch an die Fraktionsmitarbeiter weitergeleitet. Die Informierung der Bundestagsabgeordneten findet sowohl über Berichte der Bundestagsverwaltung als auch der Fraktionsmitarbeiter statt. Während die Berichte der Bundestagsverwaltung umfassender und neutral konzipiert sind, werden die Inhalte der Fraktionsberichte entsprechend den parteipolitischen Prioritäten geordnet. Ziel insgesamt ist es, Bundestagsabgeordnete für europäische Themen und Verfahren zu sensibilisieren, Themen zu identifizieren, die für den Bundestag wichtig sind, und den Abgeordneten Informationen über Zeitungsinhalte hinaus liefern zu können, etwa zum Verhandlungsstand verschiedener Dossiers. Mit ihrer Expertise und ihren Berichten können die in Brüssel ansässigen Mitarbeiter den Abgeordneten dabei helfen, mit der großen Menge an Informationen, die ihnen etwa über EuDoX zur Verfügung steht, umzugehen und den Informationsvorsprung der Beamten der Bundesregierung abzubauen.

Neben der Vorfeldarbeit übernimmt das Verbindungsbüro in Brüssel mit der Betreuung von **Delegationsreisen**, etwa im Rahmen der Ausschussarbeit oder interparlamentarischen Treffen (siehe 2.3.2.5 Interparlamentarische Konferenzen) in Brüssel, vor allem auch organisatorische Aufgaben. Reisen Abgeordnete individuell nach Brüssel, fällt dies in die Zuständigkeit der Fraktionsmitarbeiter. Reisen von Abgeordneten nach Brüssel

dienen zum einen der Information über Prozesse auf EU-Ebene. Zum anderen werden sie von Abgeordneten auch genutzt, um über Kontakte zur Kommission und anderen Institutionen die Interessen und Bedenken des Bundestages frühzeitig in EU-Entscheidungsverfahren einzuspeisen. Brüsseler Akteure stehen in der Regel für Treffen mit deutschen Abgeordneten zur Verfügung, da sie um die starken Kompetenzen des Bundestages wissen.

Netzwerk nationaler Parlamente

In Brüssel wurde ein Netzwerk der nationalen Parlamente geschaffen, das beim Europäischen Parlament angesiedelt ist. Dieses besteht aus offiziell ernannten Vertretern aller Parlamentskammern der nationalen Parlamente in der EU. Je nach Mitgliedstaat handelt es sich dabei um Diplomaten, politisch besetzte Ämter, Sachbearbeiter oder wie im deutschen Fall um Referenten der Bundestags- bzw. Bundesratsverwaltung. Jeden Montagvormittag findet ein institutionalisiertes Netzwerktreffen statt, das sogenannte **Monday Morning Meeting** (MMM). Dieses dient insbesondere folgenden Zwecken:

- Koordination zum **Frühwarnmechanismus**: Der Informationsaustausch hinsichtlich des Frühwarnmechanismus, damit nationale Parlamente ausreichend der Subsidiaritätskontrolle nachkommen können, gehört zu den wichtigsten Gründungsmotiven dieses Netzwerks. Die Vertreter tauschen sich darüber hinaus über Subsidiaritätsbedenken ihrer Parlamente bezüglich bestimmter Vorlagen oder bereits ausgesprochener Rügen aus. Diese Informationen übermitteln die Vertreter an die eigenen Parlamentskammern.
- **Austausch mit den Institutionen der EU**: Die Vertreter der nationalen Parlamente laden regelmäßig Vertreter anderer Institutionen zu ihren Treffen ein, um sich von diesen zu aktuellen Vorhaben informieren zu lassen.
- Vorbereitungen von **interparlamentarischen Konferenzen**: Wenngleich die praktischen Vorbereitungen der interparlamentarischen Konferenzen nicht durch die Vertreter der nationalen Parlamente durchgeführt werden, dient das Netzwerk dazu, übergreifende organisatorische Aspekte zu besprechen.
- Sonstiger **Informationsaustausch**: Die Vertreter der nationalen Parlamente informieren sich gegenseitig über die wichtigsten Ereignisse in ihren Parlamenten, zum Beispiel über Wahlergebnisse oder über Abstimmungen, die auch für andere nationale Parlamente von Interesse sein könnten, wie die Abgabe einer Stel-

lungnahme im Rahmen des politischen Dialogs. Auch die Umsetzung von Richtlinien in den nationalen Parlamenten steht oftmals auf der Tagesordnung.

Zwischen den Vertretern der nationalen Parlamente findet auch außerhalb des MMM ein reger informeller Austausch per E-Mail statt – insbesondere im Sinne der Fristeinhaltung im Bereich der Subsidiaritätsrüge. Bis auf die deutschen Vertreter, die im eigenen Verbindungsbüro des Bundestags in Brüssel bzw. in der Bundesratsverwaltung in Berlin sitzen, haben alle Vertreter der übrigen nationalen Parlamentskammern ihre Büros in Räumlichkeiten des Europäischen Parlaments.

Zusätzlich zum Netzwerk der nationalen Parlamente und zu den persönlichen Kontakten der nationalen Abgeordneten soll die entwickelte Datenbank „**InterParliamentary EU information eXchange**“ (IPEX) dazu beitragen, dass sich die Abgeordneten aller nationalen Parlamente besser austauschen können – nicht ausschließlich, jedoch vorrangig hinsichtlich der Anwendung von Subsidiaritätsrügen.

4.3.1.4 Weiterführende Informationen

- Heffler, Claudia/Neuhold, Christine/Rozenberg, Olivier/Smith, Julie (Hrsg.): The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Höing, Oliver (2015): With a Little Help of the Constitutional Court: The Bundestag and Its Way to an Active Policy Shaper, in: Heffler, Claudia/Neuhold, Christine/Rozenberg, Olivier/Smith, Julie (Hrsg.): The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hoppe, Alexander (2015): Nationale Parlamente, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2015, Baden-Baden: Nomos.
- Hoppe, Alexander (2016): Nationale Parlamente, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration, Baden-Baden: Nomos, 14. Auflage.

4.3.2 Bundesrat und Bundesländer

4.3.2.1 Informations- und Mitwirkungsrechte

Das deutsche Grundgesetz sieht vor, dass die Bundesländer das Gesetzgebungsrecht haben, soweit dieses nicht dem Bund zusteht (Art. 70 Abs. 1 GG).

Dokument 46 Gesetzgebungskompetenz der Länder

Art. 70 Abs. 1 GG

Die Länder haben das Recht der Gesetzgebung, soweit dieses Grundgesetz nicht dem Bunde Gesetzgebungsbefugnisse verleiht.

Zwar siedelt das Grundgesetz trotz dieses Artikels den Großteil der Gesetzgebungskompetenz beim Bund an, dennoch sind die Kompetenzbereiche der Bundesländer ebenfalls im entscheidenden Maße von EU-Rechtsetzungsakten betroffen. Als Konsequenz sieht das Grundgesetz vor, dass die Bundesländer über den Bundesrat in Angelegenheiten der Europäischen Union mitwirken (Art. 23 Abs. 2 GG, Art. 23 Abs. 4 GG).

Dokument 47 Mitwirkung der Länder: Grundgesetz

Art. 23 Abs. 4 GG

Der Bundesrat ist an der Willensbildung des Bundes zu beteiligen, soweit er an einer entsprechenden innerstaatlichen Maßnahme mitzuwirken hätte oder soweit die Länder innerstaatlich zuständig wären.

Die Konkretisierung der Rechte der Bundesländer erfolgt durch das „Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union“ (**EUZBLG**) und das Integrationsverantwortungsgesetz (**IntVG**) (siehe 4.3.1 Bundestag).

Informationsrechte

Die Bundesländer gilt es ähnlich dem Bundestag umfassend über EU-Vorhaben zu informieren (siehe 4.3.1 Bundestag). Die entschiedenste Ausnahme stellt der Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik dar (§ 11 EUZBLG).

Dokument 48 Ausnahme des Informationsrechts der Länder

§ 11 EUZBLG

Dieses Gesetz gilt nicht für den Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union.

Die praktische Umsetzung der Informationsweitergabe erfolgt im Bundesrat wie im Bundestag über eine Datenbank. Das EuDoX-Pendant des Bundesrates heißt **EUDISYS** (EU-Dokumenten-Informations-System). Auf diese Datenbank haben Bedienstete des Bundesrates und die Landesverwaltungen, jedoch nicht die Landtage Zugriff. Für die Einspeisung der Daten ist die **Bund-Länder-Kontaktstelle** in Bonn zuständig. Ansprechpartner in der Bundesregierung ist wie beim Bundestag das Referat IA1 des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie.

Mitwirkungsrechte bei der Koordinierung deutscher EU-Politik

Die Bundesländer können über den Bundesrat **Stellungnahmen** verabschieden, die die Bundesregierung bei den Beratungen in den Gremien der EU je nach Zuständigkeit der Länder in unterschiedlichem Ausmaß berücksichtigen muss.

Dokument 49 Mitwirkungsrechte des Bundesrates in EU-Angelegenheiten I

§ 3 EUZBLG

Vor der Festlegung der Verhandlungsposition zu einem Vorhaben der Europäischen Union gibt die Bundesregierung dem Bundesrat rechtzeitig Gelegenheit zur Stellungnahme binnen angemessener Frist, soweit Interessen der Länder berührt sind.

Es liegen dabei **drei Abstufungen** vor:

- Sind Länderinteressen lediglich berührt, wird die Stellungnahme des Bundesrates berücksichtigt (§ 5 Abs. 1 EUZBLG).

Dokument 50 Mitwirkungsrechte des Bundesrates in EU-Angelegenheiten I

§ 5 Abs. 1 EUZBLG

Soweit in einem Bereich ausschließlicher Zuständigkeiten des Bundes Interessen der Länder berührt sind oder soweit im übrigen der Bund das Recht zur Gesetzgebung hat, berücksichtigt die Bundesregierung die Stellungnahme des Bundesrates bei der Festlegung der Verhandlungsposition zu dem Vorhaben.

- Wenn die Gesetzgebungskompetenzen, die Behörden oder die Verwaltungsverfahren der Bundesländer betroffen sind, ist die Stellungnahme des Bundesrates maßgeblich zu berücksichtigen (§ 5 Abs. 2 S. 1 EUZBLG).

Dokument 51 Mitwirkungsrechte des Bundesrates in EU-Angelegenheiten II

§ 5 Abs. 2 EUZBLG

Wenn bei einem Vorhaben im Schwerpunkt Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betroffen sind und der Bund kein Recht zur Gesetzgebung hat oder ein Vorhaben im Schwerpunkt die Einrichtung der Behörden der Länder oder ihre Verwaltungsverfahren betrifft, ist insoweit bei Festlegung der Verhandlungsposition durch die Bundesregierung die Stellungnahme des Bundesrates maßgeblich zu berücksichtigen; im übrigen gilt Absatz 1. [...]

- Wenn die ausschließliche Legislativkompetenz der Länder im Bereich der schulischen Bildung, der Kultur oder des Rundfunks betroffen ist, wird die Vertretung der Bundesrepublik auf einen vom Bundesrat ernannten Vertreter übertragen (§ 6 Abs. 2 EUZBLG).

Diese Mitwirkungsrechte der Länder gelten unter dem Vorbehalt, dass die **gesamtstaatliche Verantwortung des Bundes** gewahrt bleibt (§ 5 Abs. 2 S. 2-6 EUZBLG). Be ruft sich die Bundesregierung darauf, muss dies mit den Ländern abgestimmt werden und, wenn möglich, Einvernehmen hergestellt werden.

§ 5 Abs. 2 EUZBLG

[...] Die gesamtstaatliche Verantwortung des Bundes, einschließlich außen-, verteidigungs- und integrationspolitisch zu bewertender Fragen, ist zu wahren. Stimmt die Auffassung der Bundesregierung nicht mit der Stellungnahme des Bundesrates überein, ist ein Einvernehmen anzustreben. Zur Herbeiführung dieses Einvernehmens erfolgt erneute Beratung der Bundesregierung mit Vertretern der Länder. Kommt ein Einvernehmen nicht zustande und bestätigt der Bundesrat daraufhin seine Auffassung mit einem mit zwei Dritteln seiner Stimmen gefaßten Beschluß, so ist die Auffassung des Bundesrates maßgebend. Die Zustimmung der Bundesregierung ist erforderlich, wenn Entscheidungen zu Ausgabenerhöhungen oder Einnahmeminderungen für den Bund führen können.

Bei der Anwendung der **Brückenklauseln** (siehe 2.4.2.2 Vertragsänderungsverfahren), also beim Übergang vom besonderen Gesetzgebungsverfahren zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (siehe 2.4.3 Rechtsetzungsverfahren) und bei der Änderung der Abstimmungsmodalität im Rat von Einstimmigkeit zu qualifizierter Mehrheit, muss neben dem Bundestag auch der Bundesrat einen positiven Beschluss gefasst haben, damit der deutsche Vertreter seine Zustimmung erteilen darf, wenn Länderkompetenzen betroffen sind (§ 5 Abs. 2 IntGV, § 6 Abs. 2 IntVG).

Zuletzt kann der Bundesrat – wie der Bundestag – den deutschen Vertreter im Rat dazu anweisen, ein **modifiziertes Veto** (siehe 2.2.3 Der Europäische Rat) einzulegen, also zu beantragen, den Europäischen Rat zu befassen. Dieses Recht gilt in Bereichen, in welchen Länderkompetenzen betroffen sind (§ 9 Abs. 2 IntVG).

Praktische Handhabung und die Rolle der Ländervertreter

Der Bundesrat befasst sich formell mit einem EU-Vorhaben erst, wenn dieses bei ihm eingegangen ist. Wie bei deutschen Legislativverfahren gilt, dass sich das Plenum frühestens nach sechs Wochen mit dem Vorhaben befassen darf, um eine ausreichende **Vorbereitungszeit** gewährleisten zu können. Sind Länderkompetenzen betroffen, muss die Bundesregierung die Verzögerung, bis die Bundesratsstellungnahme verabschiedet werden konnte, beachten. In den Brüsseler Vorbereitungsgremien darf sie auf Arbeitsebene dann gegebenenfalls keine Position beziehen bzw. muss im Ausschuss der Ständigen Vertreter einen Vorbehalt (siehe 4.2.4.4 Möglichkeiten des Entschei-

dungsaufschubs) einlegen. Informell stimmen sich die Fachreferate der Bundesministerien jedoch bereits frühzeitig mit den Bediensteten der Landesministerien ab.

Die Ausschüsse des Bundesrates tagen im drei-Wochen-Rhythmus zwei Wochen vor den Plenarsitzungen. Der **Ausschuss für Fragen der EU** tagt freitags und somit als letzter in einer Ausschusswoche. Er übernimmt eine koordinierende und vermittelnde Funktion in EU-Angelegenheiten, indem er sich zusätzlich zu den Fachausschüssen mit den für die Länder EU-relevanten Dossiers befasst, deren Selektion im Auftrag des Bundesratspräsidenten durch die Bundesratsverwaltung erfolgt. Die Anwesenheit eines Vertreters des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie im EU-Ausschuss gewährleistet den Austausch mit der Bundesregierung. Darüber hinaus tagen die Ausschüsse des Bundesrates zumeist auf **Beamtenebene**. Die verschiedenen Landesbeamten sind gut untereinander vernetzt, wovon die Koordinierung zwischen den Bundesländern profitiert. Insgesamt hat der Bundesrat ein effektives Verfahren zur Beschlussfassung etabliert.

Die **Stellungnahmen**, die dem Plenum zur Abstimmung vorgelegt werden, sind im Regelfall sehr detailliert ausgearbeitet, da 16 Landesregierungen und mehrere Ausschüsse ihren Beitrag dazu leisten.

Handelt es sich nicht um eine ausschließliche Legislativkompetenz der Länder im Bereich der schulischen Bildung, der Kultur oder des Rundfunks, bleibt das zuständige Referat des entsprechenden Bundesministeriums federführend. Dieses trägt dafür Verantwortung, dass die Stellungnahme des Bundesrates berücksichtigt wird. Der Bundesrat benennt **Ländervertreter** (§ 4 Abs. 1 EUZBLG), die sicherstellen, dass dies in ausreichendem Maße geschieht. Diese Ländervertreter sind im Rahmen der fortlaufenden Koordinierung innerhalb der Bundesregierung und den Verhandlungen in den EU-Gremien Ansprechpartner der Bundesregierung, etwa bei der Erstellung von Weisungen und Sprechzetteln.

Dokument 53 Ländervertreter

§ 4 Abs. 1 EUZBLG

Soweit der Bundesrat an einer entsprechenden innerstaatlichen Maßnahme mitzuwirken hätte oder soweit die Länder innerstaatlich zuständig wären, beteiligt die Bundesregierung vom Bundesrat benannte Vertreter der Länder an Beratungen zur Festlegung der Verhandlungsposition zu dem Vorhaben.

Für neu eingehende Dossiers wird in der Regel ein Ländervertreter aus dem bestehenden Ländervertreter-Pool ernannt. Insgesamt verfügt der Bundesrat etwa über 100 Ländervertreter, die damit jeweils für verschiedene Dossiers gleichzeitig zuständig sind. Wird von den Ländern über ihre Vertreter festgestellt, dass der Bund ihre Stellungnahme nicht im Sinne des EUZBLG ausreichend berücksichtigt hat, können diese vor dem Bundesverfassungsgericht Klage erheben.

Wenngleich die Berücksichtigung der Länderposition mit einer aufwendigen und zeitintensiven Koordinierung einhergeht, ist sie auch mit gewissen Vorteilen verbunden. Zum einen festigt es die deutsche Position. Während Mitgliedstaaten der EU, die eher zentralistisch strukturiert sind, zwar schnell eine Position beziehen können, diese aber nicht unbedingt von langer Dauer ist, weist die deutsche Position eine ausgeprägte **Stabilität** auf, was im Sinne der **Verbindlichkeit** von den Verhandlungspartnern in Brüssel geschätzt wird. Zum anderen können die 17 beteiligten Akteure – die Bundesregierung und die 16 Bundesländer – als **Multiplikatoren** wirken und über ihre verschiedenen Möglichkeiten und Kanäle für die deutsche Position einstehen und werben.

4.3.2.2 Europaministerkonferenz

Die Europaministerkonferenz (EMK) ist eine von 18 Fachministerkonferenzen der Bundesländer. Sie übernimmt eine politische **Koordinierungsfunktion**, indem sie sich mit grundlegenden Fragen befasst und politische Weichenstellungen legt. 2015 waren dies zum Beispiel das transatlantische Freihandelsabkommen mit den Vereinigten Staaten von Amerika und der mögliche Austritt des Vereinigten Königreiches aus der Europäischen Union. Wiederkehrende Tagesordnungspunkte sind aufgrund ihrer politischen Bedeutung der mehrjährige Finanzrahmen und die europäischen Strukturfonds sowie die Förderung der deutschen Sprache auf EU-Ebene und die jährlichen Europa-Wochen, die Anfang Mai zeitgleich in allen Bundesländern zu einem spezifischen EU-Thema stattfinden. Insbesondere bei den großen politischen Themen dient die EMK auch als Koordinierungsgremium, in welchem sich Bundesländer und Bundesregierung zum Zwecke eines kohärenten Auftritts nach außen versuchen abzustimmen.

Grundsätzlich gilt, dass die EMK sich nicht mit Vorlagen befasst, die bereits im Bundesrat anhängig sind. Auch Tagespolitik bleibt Aufgabe des Bundesrates.

Formal sind die Beschlüsse der EMK nicht bindend. Der Bundesrat ist das Verfassungsorgan, welches die Entscheidung trifft; dennoch haben die EMK-Entscheidungen großes politisches Gewicht. In der Praxis werden sie vom Bundesrat übernommen.

Die Vorbereitungen obliegen der Ständigen Arbeitsgruppe der EMK, welche aus hochrangigen Landesbeamten besteht. Hierbei wird auch der Länderbeobachter, welcher im Auftrag der Länder die Geschehnisse in Brüssel verfolgt, involviert (siehe 4.3.2.4 Personelle Präsenz der Länder in den Strukturen der Europäischen Union).

4.3.2.3 Europakammer

Die Europakammer des Bundesrates wurde basierend auf dem Grundgesetz (Art. 52 Abs. 3a GG) dafür eingerichtet, dass sichergestellt wird, dass bei bestehender Dringlichkeit in Angelegenheiten der Europäischen Union auch dann ein **Bundesratsbeschluss** herbeigeführt werden kann, wenn der Sitzungsrhythmus keinen Beschluss durch das Plenum erlaubt. In solchen Fällen ist die Europakammer befugt, anstelle des Plenums zu beschließen. Dadurch, dass der Bundesrat etwa zwölf Mal im Jahr zusammentritt, können in der Regel Beschlüsse fristgerecht gefällt werden. Dennoch wurden bereits zwei **Subsidiaritätsrügen** (siehe 2.3.3 Nationale Parlamente) durch die Europakammer ausgesprochen.

Dokument 54 Europakammer

Art. 52 Abs. 3a GG

Für Angelegenheiten der Europäischen Union kann der Bundesrat eine Europakammer bilden, deren Beschlüsse als Beschlüsse des Bundesrates gelten; die Anzahl der einheitlich abzugebenden Stimmen der Länder bestimmt sich nach Artikel 51 Abs. 2.

Jedes Bundesland entsendet ein Mitglied des Bundesrates als Mitglied in die Europakammer. Da die Europakammer auf **Ministerebene** tagt, stellt es auch hier eine Herausforderung dar, das Gremium in beschlussfähiger Konstellation rechtzeitig einzuberufen. Im Rahmen der Verhandlungen des Verfassungsvertrages (siehe 2.1.1 Neuerungen durch den Vertrag von Lissabon) und der Einführung der Subsidiaritätsrügen (siehe 2.3.2 Nationale Parlamente) wurde das **schriftliche Umfrageverfahren** wieder ermöglicht.

Um die Europakammer mit einer Vorlage zu befassen, muss ein Antrag durch ein Bundesland eingereicht werden. Im Einvernehmen mit dem **EU-Ausschussvorsitzenden** wird die Vorlage der Europakammer zugewiesen. Der Vorsitzende der Europakammer stimmt mit der Bundesratsverwaltung ab, ob eine Sitzung einberufen wird oder ein schriftliches Verfahren angewendet werden soll. Bei einem schriftlichen Verfahren erhalten die Mitglieder der Europakammer eine Benachrichtigung, die in der Regel mit einem Antrag eines Bundeslandes versehen ist, über den es abzustimmen gilt. Die Europakammermitglieder reichen ihre Voten unterschrieben bei der Bundesratsverwaltung ein. Bei positivem Beschluss wird die Entscheidung entsprechend notifiziert.

Seit der Wiedereinführung des schriftlichen Umfrageverfahrens hat die Europakammer dieses 20 Mal genutzt, während sie im selben Zeitraum nur eine tatsächliche Sitzung abgehalten hat.

4.3.2.4 Personelle Präsenz der Länder in den Strukturen der Europäischen Union

Über die Beteiligung der Länder an der Koordinierung der deutschen Position bzw. der Vorgabe der deutschen Position durch den Bundesrat hinaus ist entsprechend der Kompetenzen der Länder die Teilnahme von Ländervertretern in den EU-Beratungsgremien und von Landesministern im Rat der EU möglich.

Die Landesbediensteten, die auf **Arbeitsebene** bei Länderzuständigkeit in Brüssel vertreten sind bzw. als Vertreter der Bundesrepublik auftreten, entsprechen den bereits erwähnten vom Bundesrat ernannten **Ländervertretern** (siehe 4.3.2.1 Informations- und Mitwirkungsrechte). Hinsichtlich der Präsenz von Landesbediensteten in den EU-Beratungsgremien sind folgende **Abstufungen** vorgesehen:

- Wenn Länderinteressen berührt sind, der Bundesrat im deutschen Kontext mitwirken würde oder die Länder zuständig wären, bleibt zwar die Verhandlungsführung in den Beratungsgremien im Rat und in der Kommission beim Bund, ein Ländervertreter kann jedoch daran teilnehmen und **Erklärungen** abgeben (§ 6 Abs. 1 EUZBLG).

Dokument 55 Personelle Präsenz der Länder in den Strukturen des Rates I

§ 6 Abs. 1 EUZBLG

Bei einem Vorhaben, bei dem der Bundesrat an einer entsprechenden innerstaatlichen Maßnahme mitzuwirken hätte oder bei dem die Länder innerstaatlich zuständig wären oder das sonst wesentliche Interessen der Länder berührt, zieht die Bundesregierung auf Verlangen Vertreter der Länder zu den Verhandlungen in den Beratungsgremien der Kommission und des Rates hinzu, soweit ihr dies möglich ist. Die Verhandlungsführung liegt bei der Bundesregierung; Vertreter der Länder können mit Zustimmung der Verhandlungsführung Erklärungen abgeben.

- Bei ausschließlicher Länderzuständigkeit außerhalb der Bereiche schulische Bildung, Kultur und Rundfunk übt der Vertreter des Bundes die **Verhandlungsführung in Abstimmung mit einem Ländervertreter** aus (§ 6 Abs. 2 S. 6 EUZBLG).
- Bei Vorhaben, die in den Bereichen der schulischen Bildung, Kultur oder Rundfunk in der ausschließlichen Zuständigkeit der Länder liegen, übernimmt ein Ländervertreter die **Verhandlungsführung** (§ 6 Abs. 2 S. 1 EUZBLG).

Dokument 56 Personelle Präsenz der Länder in den Strukturen des Rates II

§ 6 Abs. 2 EUZBLG

Wenn im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder auf den Gebieten der schulischen Bildung, der Kultur oder des Rundfunks betroffen sind, überträgt die Bundesregierung die Verhandlungsführung in den Beratungsgremien der Kommission und des Rates und bei Ratstagungen in der Zusammensetzung der Minister auf einen Vertreter der Länder. [...] Betrifft ein Vorhaben ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder, jedoch nicht im Schwerpunkt die Bereiche schulische Bildung, Kultur oder Rundfunk, so übt die Bundesregierung die Verhandlungsführung in den Beratungsgremien der Kommission und des Rates und bei Ratstagungen in der Zusammensetzung der Minister in Abstimmung mit dem Vertreter der Länder aus.

Eine ähnliche Abstufung gilt auch auf **Ministerebene** (§ 6 Abs. 2 EUZBLG). Bei den Ratssitzungen darf jeder Mitgliedstaat nur durch einen Minister am Verhandlungstisch vertreten werden. Dies hat in der Praxis zur Folge, dass Bundes- und Landesminister je

nach Tagesordnungspunkt die Plätze am Verhandlungstisch und in der zweiten Reihe tauschen müssen – sei es damit der Landesminister für den Verhandlungspunkt die Verhandlungsführung übernimmt oder lediglich eine Erklärung abgibt. Dies ist insbesondere im Rat für „Bildung, Jugend, Kultur und Sport“ der Fall. Die Benennung des Landesministers, der die Ländervertretung übernimmt, erfolgt über den Bundesrat mit einem Mehrheitsbeschluss. Im Regelfall übernimmt der Minister des Bundeslandes, das den Vorsitz der entsprechenden Fachministerkonferenz innehat, die Vertretung im Rat.

Die **Weisungsgebung** an den Ausschuss der Ständigen Vertreter erfolgt bei Länderkompetenz wie in Bereichen, die in der Zuständigkeit des Bundes liegen. Die Weisung entspricht bei ausschließlicher Länderkompetenz der Stellungnahme des Bundesrates (siehe 4.3.11 Informations- und Mitwirkungsrechte), die dennoch formal durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie bzw. das Auswärtige Amt (siehe 4.2.4 Weisungsgebung für den Ausschuss der Ständigen Vertreter) übermittelt wird. Auch auf Arbeitsgruppenebene wird für die Verhandlungsposition die Stellungnahme des Bundesrates zugrunde gelegt.

Zuletzt ist als gemeinsame Einrichtung der 16 Bundesländer der sogenannte **Länderbeobachter** in Brüssel stationiert. Dieser besteht faktisch aus zwei hauptamtlichen Mitarbeitern und einer halbjährlich wechselnden Rotationsstelle. Die Benennung erfolgt durch die Europaministerkonferenz und die Finanzierung über den sogenannten Königsteiner-Schlüssel, der üblicherweise festlegt, wie die Bundesländer an gemeinsamen Finanzierungen beteiligt sind. Die Hauptaufgabe des Länderbeobachters besteht darin, bei den Ratssitzungen vom *salle d'écoute* aus zu kontrollieren, inwieweit die Bundesregierung in den Verhandlungen die Stellungnahme des Bundesrates umsetzt bzw. berücksichtigt. Die Beobachtungen werden über Berichte der Bundesratsverwaltung übermittelt, die diese den Bundesländern über EUDISYS zur Verfügung stellt.

4.3.2.5 Büros der Länder in Brüssel

Basierend auf dem EUZBLG sind die Bundesländer befugt, in Brüssel eigene Länderbüros einzurichten (§ 8 EUZBLG). Mit Ausnahme von Hamburg und Schleswig-Holstein, die sich im sogenannten Hanse-Office die Räumlichkeiten teilen, hat jedes Bundesland sein eigenes Büro.

§ 8 EUZBLG

Die Länder können unmittelbar zu Einrichtungen der Europäischen Union ständige Verbindungen unterhalten, soweit dies zur Erfüllung ihrer staatlichen Befugnisse und Aufgaben nach dem Grundgesetz dient. Die Länderbüros erhalten keinen diplomatischen Status. Stellung und Aufgaben der Ständigen Vertretung in Brüssel als Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei den Europäischen Gemeinschaften gelten uneingeschränkt auch in den Fällen, in denen die Wahrnehmung der Rechte, die der Bundesrepublik Deutschland als Mitgliedstaat der Europäischen Union zustehen, auf einen Vertreter der Länder übertragen wird.

Wie in der Ständigen Vertretung (siehe 4.2.2.5 Ständige Vertretung der Bundesrepublik) sind in den Länderbüros die verschiedenen Ressorts der Landesregierungen vertreten. Die Rekrutierung erfolgt in jedem Bundesland unterschiedlich. Zum Teil bestehen sogenannte Europools, in welche sich Landesbedienstete bewerben können und bei Aufnahme prinzipiell für Auslandseinsätze zur Verfügung stehen. Auf solche Pools wird etwa auch bei der Besetzung der Posten der nationalen Experten der Kommission zurückgegriffen. Die Leitung der Länderbüros wird wie auf Bundesebene politisch durch das Landeskabinett – zumeist auf Vorschlag des Europaministers – besetzt. Die in Brüssel stationierten Landesbediensteten haben keinen Diplomatenstatus.

Einige **Landtage** entsenden inzwischen auch eigene Beobachter nach Brüssel, die oftmals ebenfalls im Länderbüro angesiedelt werden. Diese gehören der Landtagsverwaltung an und sollen den Abgeordneten zusätzlich zu den Informationen, die diese von der Landesregierung erhalten, unmittelbar über die Geschehnisse in Brüssel berichten. Zudem betreuen sie die Delegationsreisen der Landesabgeordneten.

Ähnlich wie bei der Ständige Vertretung und dem Verbindungsbüro des Bundestages nimmt die **Vorfeldarbeit** einen entscheidenden Anteil der Arbeit der Landesbediensteten an den Landesvertretungen ein. Dabei ist eine unterschiedliche Scherpunktsetzung je nach Bundesland feststellbar, die sich insbesondere aus den verschiedenen wirtschaftlichen Interessen ergibt. Neben der Informationsbeschaffung dienen die Netzwerke der Landesbediensteten auch der **Einspeisung von Länderinteressen** in die Organe der EU – ähnlich den Netzwerken der Bundesbediensteten. Anders als Bundesbedienstete fokussieren sich Landesbedienstete zum einen auf Abgeordnete des Europäischen

Parlaments, die aus Mitgliedstaaten mit föderalen Strukturen stammen, da diese tendenziell eher für Bedenken der deutschen Länder empfänglich sind. Zudem stehen die Länderbüros in intensivem Kontakt zu Vertretern von in Brüssel ansässigen Kommunalverbänden. Bezüglich der Kontakte zur Kommission ist festzustellen, dass die Kommission empfänglich für Anregungen der Länderbüros ist, da ihr die Rolle der Bundesländer bei der Umsetzung von EU-Recht bewusst ist.

In den Länderbüros werden regelmäßig kulturelle Veranstaltungen, wie Ausstellungen, Vernissagen und Buchvorstellungen, aber auch politische Roundtables organisiert. Zum einen sind diese Teil der Marketingstrategie der Bundesländer; zum anderen dienen sie mithilfe eines oftmals ausgeklügelten Gästelistensystems auch als Austauschplattform und zur Netzwerknutzung, -pflege und -erweiterung. Solche Veranstaltungen bieten sich dazu an, Kontakte zu knüpfen, eigene Interessen gegenüber Vertretern der Organe der Europäischen Union zu kommunizieren und sich über das aktuelle politische Geschehen auszutauschen.

Die in Brüssel gesammelten **Informationen** werden nach Landes- und Länderinteressen gefiltert und in regelmäßigen Berichten an die Landeshauptstädte übermittelt. Je nach Bundesland werden verschiedene Berichte an verschiedene Adressaten, zum Beispiel an unterschiedliche Ebenen, verschickt. Diese Berichte des Länderbüros ergänzen die Informationen, die die Landesverwaltungen über Datenbanken, wie die bundesrats-eigene Datenbank, analysieren. Ziel ist es, eine möglichst frühzeitige Koordinierung und in dem Rahmen die Ressortabstimmung in den Landesregierungen zu ermöglichen.

In Brüssel besteht insgesamt ein kollegiales und kooperatives Verhältnis zwischen den Länderbüros. Neben dem allgemeinen Austausch wurde die Zusammenarbeit durch **fachspezifische Arbeitsgruppen** institutionalisiert. Ebenso finden regelmäßige Treffen mit der Ständigen Vertretung statt. Hier werden bestimmte Informationen ausgetauscht; so erstattet der deutsche Botschafter den Vertretern des Bundesländer Bericht über die Tagungen des Europäischen Rates. Die Treffen werden von der Ständigen Vertretung vor allem auch dafür genutzt, um für eine einheitliche deutsche Position zu werben, damit Deutschland in Brüssel nicht mit 17 unterschiedlichen Stimmen auftritt. So kann die Präsenz der Länder in Brüssel als relevanter Vorteil betrachtet werden, da die deutsche Position über viele informelle Kanäle vertreten werden kann. So ist bei der **Zusammenarbeit von Bund und Ländern** in Brüssel festzustellen, dass die Bemühung

um starke Geschlossenheit gegeben ist. Konflikte zwischen den Bundesländern und zwischen dem Bund und den Bundesländern werden weitestgehend auf Berlin beschränkt, um die deutsche Position in Brüssel nicht durch innerdeutsche Konflikte zu schwächen.

Zuletzt sind die Länderbüros an der Arbeit des **Ausschusses der Regionen** (siehe 2.3.3 Wirtschafts- und Sozialausschuss und Ausschuss der Regionen) beteiligt, indem sie die Vertreter aus dem eigenen Bundesland in Zusammenarbeit mit deren Büros auf die Sitzungen in Brüssel vorbereiten. Stellt ein Bundesland mehrere Vertreter im Ausschuss der Regionen, ist auch hier das Ziel, möglichst kohärent aufzutreten. Aufgrund der lediglich beratenden Funktion des Ausschusses der Regionen ist dieser für Bundesbeamte von begrenzter Relevanz.

4.3.2.6 Bundesratsverwaltung und interparlamentarische Zusammenarbeit

Die Vorbereitung der **interparlamentarischen Gremien** erfolgt in Arbeitsteilung durch die Bundesratsverwaltung und die Landesverwaltungen. COSAC (siehe 2.3.2 Nationale Parlamente) wird für die Mitglieder des EU-Ausschusses des Bundesrates inhaltlich und organisatorisch durch die Bundesratsverwaltung vorbereitet. Diese leitet auch die Einladung zur Konferenz an die 16 Landesregierungen weiter. Im Rahmen der Vorbereitung ist die Bundesratsverwaltung um eine enge Abstimmung mit dem Bundestag bemüht – mit dem Ziel, möglichst als geschlossene Delegation aufzutreten.

Bei den anderen interparlamentarischen Konferenzen findet die inhaltliche Vorbereitung in den Landeshauptstädten statt. Die Bundesratsverwaltung ist lediglich für organisatorische Aspekte zuständig.

Der offizielle **Bundesratsvertreter** beim Europäischen Parlament hat im Gegensatz zum Bundestagspendant seinen Sitz in Berlin und nimmt an den Sitzungen der Parlamentsvertreter am Montagvormittag (siehe 4.3.1 Bundestag) in Brüssel im Reisedienst teil. Dies hängt damit zusammen, dass die Kollegen der anderen nationalen Kammern auch für die Vorfeldbeobachtungen und Delegationsreisen zuständig sind, was im Falle des Bundesrats durch die Länderbüros übernommen wird. Die fast wöchentlichen Dienstreisen werden auch für die Netzwerkpflege und den Informationsaustausch genutzt, etwa mit der Kommission, den Länderbüros, dem Ausschuss der Regionen und dem Verbindungsbüro des Bundestages.

4.3.2.7 Weiterführende Informationen

- Seite des Länderbeobachters bei der EU: <http://www.laenderbeobachter.de/>
- Seite der Konferenz der Ausschüsse für Europaangelegenheiten COSAC mit Informationen zu den Aufgaben der Konferenz und zu den bisherigen Treffen:
<http://www.cosac.eu/>
- Seite der Europäischen Kommission mit den Jahresberichten über die Anwendung des Mechanismus der Subsidiaritätskontrolle:
http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/subsidiarity_de.htm#protocol2
- Informationsaustauschdatenbank der nationalen Parlamente IPEX:
<http://www.ipex.eu>
- Hoppe, Alexander (2015): Nationale Parlamente, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2015, Baden-Baden: Nomos.
- Hoppe, Alexander (2016): Nationale Parlamente, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration, Baden-Baden: Nomos, 14. Auflage.
- Schmuck, Otto (2009): Die Europaministerkonferenz der deutschen Länder – Strukturen, Aufgaben, Themenschwerpunkte, in Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2009. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden: Nomos.
- Schmuck, Otto (2012): Landesregierungen und Mehrebenenpolitik, in: Glaab, Manuela/Korte, Karl-Rudolf (Hrsg.): Angewandte Politikforschung, VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 151-164
- Schmuck, Otto (2015): Ausschuss der Regionen, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2015, Baden-Baden: Nomos.

5 WOHIN GEHT DIE DEUTSCHE EUROPAPOLITIK?

Die Europäische Union befindet sich zurzeit – wie bereits mehrfach in ihrer Geschichte – an einem kritischen Punkt. Der bevorstehende Austritt des Vereinigten Königreiches, die weiterhin nicht überwundene Wirtschafts- und Finanzkrise mit wiederkehrenden Überlegungen über einen Austritt Griechenlands aus dem Euroraum, die Flüchtlingskrise, die unter anderem eine Herausforderung für den Schengen-Raum darstellt, sowie die innenpolitischen Ereignisse in Ungarn in den vergangenen Jahren – und nun auch in Polen – könnten Auslöser von weiteren Entwicklungen mit weitreichender Wirkung sein. Insgesamt ist zu erwarten, dass diese Geschehnisse zu einer verstärkt differenzierteren Integration und damit zu einer (noch) komplexeren Union führen werden.

Besonders Fragen hinsichtlich der Wirtschafts- und Finanzkrise werden auch in den kommenden Jahren weiterhin von Bedeutung sein, weswegen die Weiterentwicklung der Wirtschafts- und Währungsunion ein wichtiger Punkt auf der Tagesordnung der EU bleiben wird. Wenngleich im Rahmen der Krisenbewältigung bereits zahlreiche, auch einschneidende Maßnahmen getroffen wurden, besteht große Einigkeit darüber, dass weitere Reformen für eine nachhaltige Überwindung der Krise notwendig sind. Der ehemalige Wirtschaftsminister Frankreichs Emmanuel Macron sprach im August 2015 gar von der Notwendigkeit einer „Neugründung Europas“. Aufgrund der aktuellen Herausforderungen schloss die Europäische Kommission unter Jean-Claude Juncker für die laufende Legislaturperiode von 2014 bis 2019 die Aufnahme von neuen Mitgliedstaaten aus.

Vor diesem Hintergrund ist es unabdingbar, dass die Koordinierung der deutschen EU-Politik und die deutsche Mitwirkung zu den aktuellen Herausforderungen intensiv und begleitend zu den Ereignissen erfolgt. Wenngleich all diese Fragen auf politischer Ebene diskutiert werden, ist die Rolle der deutschen Administration insbesondere auf Arbeitsebene nicht zu unterschätzen. Die Mitarbeiter der Fachreferate und die deutschen Vertreter in Brüssel können mit ihren Kontakten zu anderen Mitgliedstaaten und ihren Einflussmöglichkeiten einen entscheidenden Beitrag zur Herstellung von Kompromisslösungen leisten.

Auch abgesehen von den genannten Brennpunkten gilt es eine Reihe an Aspekten der EU-Politik von der deutschen Administration unter Beobachtung zu halten, um frühzeitig reagieren und die eigenen Strategien gegebenenfalls anpassen zu können.

Ein Beispiel sind die aus den Wahlen zum Europäischen Parlament von 2014 resultierenden Konsequenzen. Die Wahlen stellten mit der erstmaligen Aufstellung von EU-weiten Spitzenkandidaten bislang lediglich den Versuch der Etablierung eines neuen Wahlverfahrens dar, in welchem das Europäische Parlament seinen Kandidaten gegenüber dem Europäischen Rat durchsetzt. Inwieweit sich die Ereignisse 2019 wiederholen werden, bleibt abzuwarten. Erste Auswirkungen des neuen Wahlverfahrens sind jedoch bereits erkennbar: Mit dem Kommissionspräsidenten Jean-Claude Juncker findet nicht nur eine Umstrukturierung der Europäischen Kommission, sondern auch insbesondere eine Politisierung derselben statt. Sollte sich diese Tendenz fortsetzen, würde dies Folgen für die Beziehungen von der Europäischen Kommission zu den Mitgliedstaaten und damit auch derer Verwaltungen nach sich ziehen.

Ein weiterer Bereich, der regelmäßig in Debatten über die Weiterentwicklung der EU genannt wird, ist die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, die durch eine engere Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten gestärkt und ausgebaut werden könnte. Jüngste Ereignisse, etwa hinsichtlich des Ukraine- und Syrienkonfliktes, könnten mittelfristig als Katalysatoren wirken.

Als letztes Beispiel seien die erstarkten EU-skeptischen Bewegungen in zahlreichen Mitgliedstaaten genannt, die voraussichtlich auch in den kommenden Jahren präsent bleiben werden. Zum Teil gelang Parteien, die sich gegen die europäische Integration aussprechen oder sich zumindest kritisch dieser gegenüber positionieren, bereits eine Regierungsbeteiligung. Von besonderer Bedeutung werden mit Blick auf den an Zulauf gewinnenden Front National die zukünftigen Entwicklungen in Frankreich sein, das nicht nur das zweitgrößte Mitglied der Union, sondern auch auf allen Ebenen – von der Arbeitsebene bis zur Ebene des Staats- bzw. Regierungschefs – der engste Partner der Bundesrepublik Deutschland ist. Regierungswechsel könnten sich damit auch stark auf die Arbeit der deutschen Administration auswirken.

Die Europäische Union befindet sich damit weiterhin in stetiger Bewegung, was für die deutsche Administration eine große Herausforderung darstellt. Die EU muss mehr als jedes andere politische System der Welt als System angesehen werden, das sich in einem stetigen Wandel befindet, der über den regelmäßigen Wechsel von Personal hinausgeht. Wenngleich sich die dargestellten Beteiligungsmöglichkeiten deutscher Beamteter im EU-System und die deutschen Koordinierungsverfahren nach festen

rechtlichen und faktischen Mustern etabliert haben, ist für deutsche Beamte ein „business as usual“ kaum möglich.

Der Europaartikel des Grundgesetzes sieht eine Mitwirkung der Bundesrepublik Deutschland zur Verwirklichung eines vereinten Europas vor (Art. 23 Abs. 1 GG). EU-Politik war, ist und bleibt damit ein zentraler Bestandteil deutscher Politik und damit der deutschen Verwaltung. Aktuell bedeutet dies, die weiteren Entwicklungen intensiv zu verfolgen, um weiterhin frühzeitig das Koordinierungsverfahren in Berlin initiieren und so alle zur Verfügung stehenden Einflussmöglichkeiten in Brüssel nutzen zu können. Hierfür ist es wiederum notwendig, dass die deutschen Beamten über Grundkenntnisse des EU-Systems verfügen sowie insbesondere ihre Beteiligungsmöglichkeiten im EU-Entscheidungsfindungsprozess und die Koordinierungsverfahren innerhalb der Bundregierung und die Koordinierungsmöglichkeiten mit anderen Mitgliedstaaten überblicken. Es ist wichtig, dass deutsche Bedienstete in Berlin eine Vorstellung oder sogar praktische Erfahrungen von und mit den Abläufen in Brüssel haben und dass den deutschen Vertretern in Brüssel die Koordinierungsverfahren in Berlin bekannt sind, um so wirksamer in den EU-Verhandlungsgremien die deutsche Position vertreten zu können.

Es gilt auch in Zukunft, dass die deutsche Verwaltung stets antizipatorisch vorgehen und flexibel auf neue Rahmenbedingungen reagieren können muss. Deutsche Beamte müssen auch zukünftig als starke Mehrebenenspieler auftreten – sei es durch ihre physische Präsenz in Brüssel oder ihren Beitrag in und aus Berlin.

6 LITERATUR

6.1 Verwendete Literatur

- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2014): EU-Handbuch. Entscheidungsprozess, Koordinierung, Verfahren und Unterrichtungsaufgaben der Bundesregierung, 12. Auflage.
- Thomas, Anja/Wessels, Wolfgang (2005): Die deutsche Verwaltung und die Europäische Union, Brühl: Bundesakademie für öffentliche Verwaltung im Bundesministerium des Innern.
- Wessels, Wolfgang (2016): The European Council, Basingstoke: Palgrave Macmillian.
- Wessels, Wolfgang/Valant, Peter/Kunstein, Tobias (2015): The EU Council(s) System and Administrative Fusion, in: Bauer, Michael W./Trondal, Jarle (Hrsg.): The Palgrave Handbook of the European Administrative System, Basingstoke: Palgrave Macmillian.
- Wessels, Wolfgang/Maurer, Andreas/Mittag, Jürgen (2003): The European Union and Member States: analyzing two arenas over time, in: Wessels, Wolfgang/Maurer, Andreas/Mittag, Jürgen (Hrsg.): Fifteen Into One?: The European Union and Its Member States, Manchester: Manchester University Press.

6.2 Weiterführende Literatur und Informationen

6.2.1 Monographien und Sammelbände

- Bauer, Michael W./Trondal, Jarle (Hrsg.) (2015): *The Palgrave Handbook of the European Administrative System*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Best, Edward (2014): *EU-Law-Making in Principle and Practice*, London: Routledge.
- Bieber, Roland/Epiney, Astrid/Haag, Marcel (2015): *Die Europäische Union. Europarecht und Politik*, 11. Auflage, Baden-Baden: Nomos.
- Bomberg, Elizabeth/Peterson, John/Corbett, Richard (Hrsg.) (2011): *The European Union: How does it Work?*, 3. Auflage, Oxford: Oxford University Press.
- Costa, Olivier/Brack, Nathalie (2014): *How the EU really works*, Farnham: Ashgate.
- Cini, Michelle/Pérez-Solórzano, Nieves (Hrsg.) (2013): *European Union Politics*, 4. Auflage, Oxford: Oxford University Press.
- Hix, Simon/Høyland, Bjørn (2011): *The Political System of the European Union*, 3. Auflage, New York: Palgrave Macmillan.
- Kohler-Koch, Beate/Conzelmann, Thomas/Knodt, Michele (2004): *Europäische Integration - Europäisches Regieren*, Wiesbaden: Springer.
- Nugent, Neill (2010): *The Government and Politics of the European Union*, 67 Auflage, Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Peterson, John/Shackleton, Michael (2012): *The Institutions of the European Union*, 3. Auflage, Oxford: Oxford University Press.
- Schwarze, Jürgen (Hrsg.) (2012): *EU-Kommentar*, 3. Auflage, Baden-Baden: Nomos.
- Sturm, Roland/Pehle, Heinrich (2012): *Das neue deutsche Regierungssystem. Die Europäisierung von Institutionen, Entscheidungsprozessen und Politikfeldern in der Bundesrepublik*, 3. Auflage, Opladen: Springer.
- Wallace, Helen/Pollack, Mark A./Young, Alasdair R. (2010): *Policy-Making in the European Union*, 6. Auflage, Oxford: Oxford University Press.
- Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.) (2016): *Europa von A bis Z. Taschenbuch der Europäischen Integration*, 14. Auflage, Baden-Baden: Nomos.

- Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.) (1980ff): Jahrbuch der Europäischen Integration, Baden-Baden: Nomos.

6.2.2 Internetquellen

6.2.2.1 Seiten der Institutionen der EU

- Europäisches Parlament: <http://www.europarl.europa.eu/portal/de>
- Europäischer Rat: <http://www.consilium.europa.eu/de/home/>
- Rat der EU: <http://www.consilium.europa.eu/de/home/>
- Europäische Kommission: http://ec.europa.eu/index_de.htm
- Gerichtshof der EU: http://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/
- Europäische Zentralbank:
<https://www.ecb.europa.eu/home/languagepolicy/html/index.de.html>
- Europäischer Rechnungshof:
<http://www.eca.europa.eu/de/Pages/ecadefault.aspx>
- Europäischer Auswärtiger Dienst: http://eeas.europa.eu/index_de.htm
- Ausschuss der Regionen: <http://cor.europa.eu/de/Pages/home.aspx>
- Wirtschafts- und Sozialausschuss:
<http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.de.home>
- Eur-Lex-Datenbank: <http://eur-lex.europa.eu>
- Oeil-Datenbank: <http://www.europarl.europa.eu/oeil>.

6.2.2.2 Informations- und Nachrichtenportale

- Agence Europe: <http://www.agenceurope.com/AL/index.html>
- Bundeszentrale für politische Bildung: <https://www.bpb.de/>
- Centre for European Policy Studies: <http://www.ceps.eu/>
- EurActiv: <http://www.euractiv.de/>
- EUobserver: <https://euobserver.com/>
- Europa.eu: http://europa.eu/index_de.htm
- Institut für Europäische Politik: <http://iep-berlin.de/>
- Notre Europe-Jacques Delors Institute: <http://www.delorsinstitute.eu>
- Offizielle Website der Europäischen Union: http://europa.eu/index_de.htm
- Stiftung Wissenschaft und Politik: <http://www.swp-berlin.org/>
- VoteWatch: <http://www.votewatch.eu/>

6.2.3 *Empfohlene Zeitschriften*

- Integration, Institut für Europäische Politik: <http://www.zeitschrift-integration.de>
- Journal of Common Market Studies, Blackwell Publishing:
<http://www.blackwellpublishing.com/jcms>
- European Union Politics (EUP), Sage Publications: <http://eup.sagepub.com>
- Journal of European Public Policy, Routledge Taylor & Francis:
<http://www.tandfonline.com/toc/rjpp20/current#.VSZ30PDCquI.html>
- West European Politics Journal, Taylor & Francis:
<http://www.tandfonline.com/toc/fwep20/current#.VSZ33vDCquI>

6.2.4 Gesetzestexte

- Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG): http://www.gesetze-im-internet.de/euzbbg_2013/
- Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBLG): <http://www.gesetze-im-internet.de/euzblg/>
- Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union (IntVG): <http://www.gesetze-im-internet.de/intvg/index.html#BJNR302210009BJNE000800000>
- Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland: <http://www.gesetze-im-internet.de/gg/>
- Vertrag über die Europäische Union (EUV): <https://dejure.org/gesetze/EU>
- Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV): <https://dejure.org/gesetze/AEUV>

STICHWORTVERZEICHNIS

acquis communautaire.....	5, 96
Agentur	16, 49, 88 , 163, 201
Anhörungsverfahren	24, 68, 98, 104 , 106, 117
Antici.....	147, 153 , 211, 219, 233, 244
Arbeitsgruppen 38, 132, 144, 147, 149 , 152, 153, 158, 159, 178, 217, 219, 220, 225, 233, 253, 256, 259, 261	
Ausschuss der Regionen.....	15, 16, 40, 59, 83 , 101, 193, 194, 212, 262
Ausschuss der Ständigen Vertreter 38, 145, 147, 150, 151 , 153, 154, 158, 160, 161, 167, 211, 214, 216, 217, 218, 219, 220, 221, 226, 230, 231, 232, 233, 253, 259	
Ausschuss für Angelegenheiten der EU.....	243
Ausschuss für Fragen der EU.....	254
Außenbeziehungen.....	52, 74, 116, 119
Austrittsverfahren	3, 10, 24, 31, 39, 92, 94, 97 , 104
Auswärtiges Amt 8, 139, 152, 153, 173, 207, 211 , 213, 214, 216, 217, 218, 220, 221, 226, 227, 228, 230, 231, 232, 239, 244	
Auswärtiges Handeln	31, 33, 52, 72, 74, 75, 116
Beitrittsverfahren	3, 24, 26, 31, 39, 43, 51, 92, 96 , 104, 242
Beschäftigungs- und Sozialpolitik	13, 14, 24, 33, 40, 42, 43, 86, 111, 113 , 123, 124
Bundeskabinett.....	221, 228, 229
Bundeskanzleramt.....	139, 154, 211, 215 , 218, 225, 227, 228, 239, 244
Bundesländer	4, 79, 80, 85, 149, 172, 176, 177, 190, 207, 208, 235, 250
Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 8, 152, 153, 172, 173, 174, 176, 181, 182, 188, 190, 193, 207, 211, 213 , 217, 218, 221, 226, 227, 228, 230, 231, 232, 239, 251, 254, 259	
Bundesrat 11, 36, 78, 79, 80, 171, 172, 188, 194, 205, 206, 207, 214, 234, 235, 238, 248, 249, 250	
Bundesregierung 4, 7, 11, 134, 171, 173, 174, 176, 181, 194, 206, 207, 209 , 235, 236, 237, 238, 239, 240, 241, 242, 243, 244, 245, 246, 247, 251, 252, 253, 254, 255, 258, 259	
Bundestag 4, 8, 11, 18, 21, 23, 24, 78, 79, 80, 101, 140, 144, 171, 172, 176, 188, 194, 205, 206, 207, 208, 210, 214, 227, 234, 235 , 250, 251, 253, 260, 262	
COSAC.....	81 , 140, 245, 262

Delegierter Rechtsakt.....	163, 164
Durchführungsrechtsakt.....	163, 166
Eigenmittel	106 , 242
Entscheidungsaufschub.....	233
EU-Beauftragter.....	226 , 240
EU-Koordinierungsreferat.....	139, 172, 173, 174, 226 , 230, 231, 232, 239, 240
EU-Rechtsakt 5, 8, 10, 11, 23, 39, 42, 50, 51, 59, 80, 83, 92 , 101, 102, 103, 104, 112, 113, 122, 126, 129, 130, 132, 136, 140, 142, 144, 145, 147, 149, 150, 158, 162, 163, 164, 165, 166, 171, 178, 193, 194, 218	
Euro	13, 33, 37, 63, 103, 111 , 113, 114, 124, 235
Europa-Abteilungsleiter.....	154, 173, 174, 176, 181, 211, 214, 226, 227 , 228, 232
Europäischer Auswärtiger Dienst.....	72, 73, 75
Europäischer Bürgerbeauftragte.....	25, 199
Europäische Kommission 4, 5, 8, 9, 10, 15, 23, 24, 25, 26, 29, 30, 32, 33, 38, 39, 40, 46 , 59, 63, 66, 70, 73, 74, 75, 77, 78, 79, 80, 86, 90, 94, 96, 100, 101, 102, 103, 104, 107, 108, 109, 114, 118, 119, 126, 127, 128, 129 , 136, 138, 139, 142, 143, 144, 145, 149, 150, 152, 153, 156, 158, 159, 163, 164, 166, 167, 168, 169, 171, 173, 174, 176, 178, 179 , 184, 185, 191, 193, 195, 197, 198, 199, 203, 209, 219, 224, 236, 237, 240, 246, 248, 257, 258, 260, 261, 262, 264, 265, 270	
Europäisches Parlament 5, 7, 9, 15, 18 , 30, 36, 39, 46, 47, 48, 50, 51, 53, 57, 59, 63, 66, 68, 70, 73, 77, 78, 80, 81, 84, 86, 92, 94, 96, 97, 98, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 112, 113, 117, 119, 126, 129, 136, 138 , 153, 155, 159, 164, 165, 166, 180, 191 , 193, 195, 197, 198, 199, 209, 219, 236, 238, 242, 245, 248, 249, 260, 262, 265	
Europäischer Rat 4, 7, 9, 15, 25, 28 , 37, 39, 40, 42, 43, 47, 50, 59, 63, 66, 73, 74, 75, 77, 94, 95, 96, 97, 105, 106, 113, 114, 116, 117, 118, 122, 123, 153, 154, 157, 160 , 193, 194, 197, 198, 206, 211, 212, 215, 216, 219, 227, 236, 237, 242, 243, 244, 253, 261, 265	
Europäischer Rechnungshof.....	15, 25, 68 , 194, 201 , 203
Europäische Zentralbank.....	15, 25, 32, 59, 62 , 77, 94, 105, 107, 111, 156, 193, 194
Europakammer	256
Europaministerkonferenz	176, 255 , 259
EUZBBG.....	210, 234, 235
EUZBLG	250

Expertengruppe.....	50, 128, 130 , 178
Fachreferat 8, 49, 139, 151, 157, 158, 171, 172, 174, 209, 210, 217, 219, 224 , 226, 227, 228, 231, 232, 233, 239, 240, 254, 264	
Flexibilitätsklausel.....	96 , 234
Fristenkontrolle.....	174
Frühwarnmechanismus.....	77 , 80, 100, 112, 248
Frühwarnung.....	134, 209 , 237
Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik 23, 30, 31, 33, 39, 42, 43, 50, 52, 60, 74, 75, 81, 104, 116, 117 , 126, 155, 236, 239, 250, 251, 265	
Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik.....	74, 89, 116, 119 , 127
Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien	211, 218
Generalsekretariat des Rates	31, 38, 75, 145, 149, 150, 152, 157 , 160, 232
Gerichtshof der EU 15, 24, 32, 40, 47, 50, 52, 55 , 66, 117, 181, 183, 184 , 193 , 199, 214, 237, 242	
Grünbuch.....	129 , 130
Grundgesetz	10, 11, 205 , 207, 234, 235, 243, 250, 256, 260, 266
Haushalt 23, 26, 39, 40, 50, 51, 68, 69, 70, 104, 106 , 111, 112, 113, 114, 131, 143, 167, 201, 203, 218	
Hoher Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik 9, 10, 16, 30, 32, 33, 37, 47, 48, 52, 72 , 90, 105, 118, 154, 155, 156, 197, 198	
Initiativmonopol.....	46, 50 , 100, 129
Integrationsverantwortungsgesetz	194, 235 , 242, 250
Interessensgruppen	130, 136 , 219
Interparlamentarische Konferenz.....	81 , 247, 248, 262
Kabinett	49, 133 , 136, 160
Komitologieverfahren	5, 10, 39, 51, 128, 132, 163, 166
Länderbeobachter	256, 259
Ländervertreter	149, 182, 253 , 257, 258
Länderbüros.....	80, 259 , 262
Landesregierung.....	4, 79, 80, 85, 254, 260, 261, 262
Lissabon-Strategie	113 , 122, 123
Mertens	147, 153 , 214, 219, 233
Modifiziertes Veto.....	33 , 43, 118, 243, 253

Nationale Parlamente.....	5, 7, 10, 16, 77 , 95, 100, 155, 245, 246, 248, 249
Nichtigkeitsklage.....	59, 193, 194
Offene Methode der Koordinierung.....	40, 113, 122
OLAF.....	131, 167, 203
Ordentliches Gesetzgebungsverfahren	23, 26, 31, 39, 46, 92, 98, 100 , 109, 114, 119, 138, 143, 145, 166, 243, 253
Politischer Dialog.....	80
Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee	38, 119, 154 , 221, 236
Primärrecht.....	11 , 52, 92, 96, 158
Prozessvertretung	190 , 193, 214
Qualifizierte Mehrheit	10, 30, 33, 34, 41 , 42, 43, 44, 47, 63, 66, 68, 73, 84, 95, 97, 101, 102, 107, 118, 126, 164, 168, 243, 253
Rat der EU	4, 5, 7, 8, 9, 10, 15, 23, 24, 26, 28, 30, 31, 32, 33, 36 , 46, 50, 51, 57, 59, 63, 65, 66, 68, 70, 74, 75, 77, 78, 81, 84, 86, 92, 94, 95, 96, 97, 98, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 112, 113, 114, 117, 118, 119, 124, 126, 127, 128, 129, 132, 138, 139, 142, 145, 147 , 164, 165, 166, 174, 191, 193, 195, 197, 198, 209, 211, 214, 218, 219, 220, 225, 226, 229, 230, 232, 236, 237, 238, 240, 242, 243, 244, 253, 257, 258, 259
Regierungskonferenz	94
Ressortabstimmung.....	150, 172, 182, 190, 217, 224 , 225, 230, 232, 233, 239, 240, 261
Ressortprinzip.....	8, 53, 206, 207 , 224
Richtlinie	92 , 103, 112, 128, 162, 171 , 179, 214, 218, 226, 227, 244, 249
Richtlinienkompetenz.....	206, 207 , 215
Sekundärrecht.....	51, 59, 92 , 96, 98, 179, 206
Staatssekretär.....	173, 224, 228 , 229, 233, 240
Staatssekretärsausschuss für Europafragen.....	174, 211, 228
Ständige Vertretung	8, 133, 139, 149, 152, 167, 168, 209, 210, 211, 219 , 225, 227, 230, 232, 233, 239, 247, 260, 261
Subsidiaritätsklage.....	79, 194
Subsidiaritätsprinzip.....	10, 77, 78 , 79, 80, 194, 205, 237, 239, 246
Trilog.....	101 , 109, 144 , 153, 159
Untätigkeitsklage	32, 59, 193
Unterrichtungsverfahren.....	98, 104 , 117, 120

Untersuchungsausschuss.....	24, 191
Verfahren der verstärkten Zusammenarbeit.....	126
Verhältnismäßigkeit	237 , 238, 239
Vermittlungsausschuss.....	102 , 107, 108, 140
Verordnung	63, 92 , 112, 113, 128, 162, 166, 168, 169, 191, 195
Vertragsänderungsverfahren.....	3, 24, 32, 51, 92, 94 , 242
Vertragsverletzungsklage.....	59, 183, 184
Vertragsverletzungsverfahren.....	51, 59, 176, 179 , 184
Vorabentscheidungsverfahren	59, 60, 187
Vorbehalt.....	152, 233 , 241, 253
Währungspolitik.....	5, 13, 66, 111
Weißbuch	80, 129 , 130, 237
Weisung	153, 168, 211, 214, 216, 217, 218, 219, 225, 226, 227, 230 , 236, 254, 259
Weisungswoche	232
Wirtschafts- und Finanzausschuss.....	38, 154
Wirtschafts- und Sozialausschuss	15, 16, 40, 83 , 101, 103, 214, 262
Wirtschafts- und Währungsunion.....	52, 60, 65, 81, 111 , 113, 264
Wirtschaftspolitik	5, 14, 24, 33, 40, 52, 64, 65, 111 , 123, 124
Zustimmungsverfahren	23, 24, 25, 26, 94, 96, 98, 104 , 106, 119, 126

