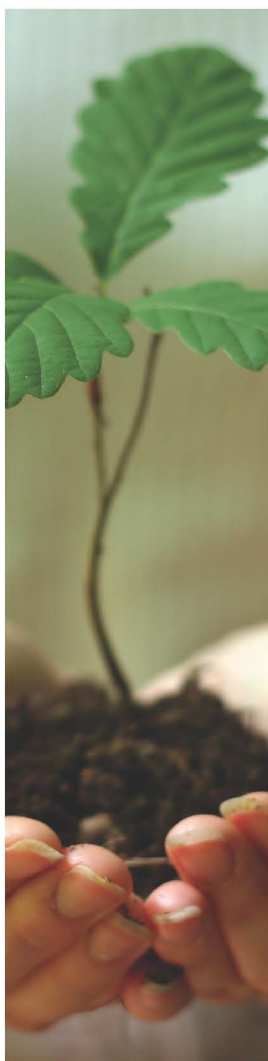


GENERALDIREKTION INTERNE POLITIKBEREICHE

FACHABTEILUNG **B**
STRUKTUR- UND KOHÄSIONSPOLITIK



Landwirtschaft und ländliche Entwicklung



Kultur und Bildung



Fischerei



Regionale Entwicklung



Verkehr und Fremdenverkehr



DIE STRUKTUR- UND KOHÄSIONSPOLITIK NACH DEM VERTRAG VON LISSABON

STUDIE



GENERALDIREKTION INTERNE POLITIKBEREICHE DER UNION
FACHABTEILUNG B: STRUKTUR- UND KOHÄSIONSPOLITIK

Die Struktur- und Kohäsionspolitik nach dem Vertrag von Lissabon

Handbuch zu folgenden Themen:

- **Gemeinsame Agrarpolitik**
- **Gemeinsame Fischereipolitik**
- **Regionalpolitik**
- **Verkehrs- und Fremdenverkehrspolitik**
- **Kultur- und Bildungspolitik**

STUDIE

Dieses Dokument wurde vom Direktor der Direktion für Struktur- und Kohäsionspolitik in Auftrag gegeben.

Verfasser

Albert MASSOT

Unter Mitarbeit von:

Nils DANKLEFSEN
Esther KRAMER
Gonçalo MACEDO
Ana Maria NOGUEIRA

SPRACHFASSUNGEN

Original: FR

Übersetzungen: BG, CS, DA, DE, EL, EN, ES, ET, FI, FR, HU, IT, LT, LV, NL, PL, PT, RO, SK, SL, SV

ÜBER DEN HERAUSGEBER

Kontakt zur Fachabteilung oder Bestellung des monatlichen Newsletters:
poldep-cohesion@europarl.europa.eu

Redaktionsschluss: Februar 2010
Brüssel, © Parlament européen, 2010

Dieses Dokument ist im Internet unter folgender Adresse abrufbar:
<http://www.europarl.europa.eu/studies>

HAFTUNGSAUSSCHLUSS

Die in diesem Dokument vertretenen Ansichten sind die des Verfassers und entsprechen nicht unbedingt dem Standpunkt des Europäischen Parlaments.

Nachdruck und Übersetzung - außer zu kommerziellen Zwecken - mit Quellenangabe gestattet, sofern der Herausgeber vorab unterrichtet und ihm ein Exemplar übermittelt wird.



**GENERALDIREKTION INTERNE POLITIKBEREICHE DER UNION
FACHABTEILUNG B: STRUKTUR- UND KOHÄSIONSPOLITIK**

Die Struktur- und Kohäsionspolitik nach dem Vertrag von Lissabon

Handbuch zu folgenden Themen:

- Gemeinsame Agrarpolitik**
- Gemeinsame Fischereipolitik**
- Regionalpolitik**
- Verkehrs- und Fremdenverkehrspolitik**
- Kultur- und Bildungspolitik**

STUDIE

Inhalt:

Der Vertrag von Lissabon bringt selbstverständlich wichtige Konsequenzen für die Struktur- und Kohäsionspolitik mit sich. Die vorliegende Studie analysiert die Veränderungen in den Politikbereichen, die in die Zuständigkeit der Fachabteilung B der Generaldirektion Interne Politikbereiche des Europäischen Parlaments fallen (institutioneller, verfahrenstechnischer, finanzieller sowie grundsätzlicher Art – rechtliche Grundlagen).

INHALTSVERZEICHNIS

LISTE DER ABKÜRZUNGEN	5
1. EINFÜHRUNG	7
1.1. Der Vertrag von Lissabon und das Europäische Parlament	7
1.2. Umsetzung des Vertrags von Lissabon: die Übergangsperiode	9
2. DER VERTRAG VON LISSABON UND DIE STRUKTUR- UND KOHÄSIONSPOLITIK	11
2.1. Reichweite der Mitteilung: Struktur- und Kohäsionspolitik	11
2.2. Die Aufteilung der Zuständigkeiten in der Union: Beitrag des Vertrags von Lissabon	12
2.3. Die rechtlichen Folgen der Aufteilung der Zuständigkeiten für die Struktur- und Kohäsionspolitik	17
3. LEGISLATIVE VERÄNDERUNGEN IN DER STRUKTUR- UND KOHÄSIONSPOLITIK	23
3.1. Veränderungen in den Rechtsgrundlagen und Beschlussfassungsverfahren	23
3.2. Die legislativen Veränderungen in der Gemeinsamen Agrarpolitik (Artikel 38 bis 44 AEUV)	24
3.3. Die legislativen Veränderungen in der Gemeinsamen Fischereipolitik (Artikel 38 bis 44 AEUV)	29
3.4. Die legislativen Veränderungen in der Regionalpolitik (Artikel 3 Absatz 3 und 3 Absatz 5 EUV; Artikel 174 bis 177 AEUV)	30
3.5. Die legislativen Veränderungen im Bereich der Verkehrspolitik (Artikel 90 bis 100 AEUV) und der transeuropäischen Netze (Artikel 170 bis 172 AEUV)	33
3.6. Die legislativen Veränderungen in den Politikbereichen Kultur, Bildung, Jugend und Sport (Artikel 165 und 167 AEUV)	35
3.7. Die legislativen Veränderungen in der Fremdenverkehrspolitik (Artikel 195 AEUV)	37
3.8. Die legislativen Veränderungen bezüglich der internationalen Abkommen, die Auswirkungen auf die Struktur- und Kohäsionspolitik haben (Artikel 207 und 218 AEUV)	38
3.9. Die neue Typologie der Rechtsakte der Union: besondere Betrachtung der delegierten Rechtsakte und der Durchführungsrechtsakte (Artikel 290 und 291 AEUV)	42
3.10. Weitere legislative Veränderungen mit bereichsübergreifender Tragweite: die Verfahren zur Vertragsänderung (Artikel 48 EUV) und das Recht auf Bürgerinitiative (Artikel 11 Absatz 4 EUV und Artikel 24 AEUV)	46
4. DIE HAUSHALTSPOLITISCHEN VERÄNDERUNGEN	49
4.1. Deutliche Auswirkungen auf die Struktur- und Kohäsionspolitik	49
4.2. Die Beseitigung der Unterscheidung zwischen OA und NOA	50
4.3. Das neue besondere Verfahren zur Annahme des Jahreshaushaltsplans	51
4.4. Konsolidierung des mehrjährigen Finanzrahmens und der Haushaltsdisziplin im AEUV	55
5. SCHLUSSBEMERKUNGEN: ZUR SCHRITTWEISEN UMSETZUNG DES VERTRAGS VON LISSABON	57

LISTE DER ABKÜRZUNGEN

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AKP-Länder	Unterzeichnerstaaten des Lomé-Abkommens (Afrika, Karibik, Pazifik)
APS	Allgemeines Präferenzsystem
EG	Europäische Gemeinschaft
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EU	Europäische Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
EUV	Vertrag über die Europäische Union
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GFP	Gemeinsame Fischereipolitik
GMO	Gemeinsame Marktorganisation
MERCOSUR	Brasilien, Paraguay, Uruguay und Argentinien
MFR	Mehrjähriger Finanzrahmen
NOA	Nicht obligatorische Ausgaben
OA	Obligatorische Ausgaben
OKM	Offene Koordinierungsmethode
RFO	Regionale Fischereiorganisationen
RK	Regierungskonferenz
TAC	Zulässige Gesamtfangmengen
WTO	Welthandelsorganisation

1. EINFÜHRUNG

1.1. Der Vertrag von Lissabon und das Europäische Parlament

Der Vertrag von Lissabon wurde am 13. Dezember 2007 durch die Vertreter der 27 Mitgliedstaaten der Union unterzeichnet. Unter der Bezeichnung *Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union* (AEUV) nimmt er eine umfassende Neuordnung des *Vertrags über die Europäische Union* (EUV) und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft vor.⁽¹⁾ In Anwendung von Artikel 6⁽²⁾ wurde der neue Vertrag durch die Mitgliedstaaten ratifiziert und trat am *1. Dezember 2009*, am ersten Tag des Monats der auf die Hinterlegung der letzten Ratifikationsurkunde folgte, in Kraft.

Die mit dem Vertrag von Lissabon eingeführten Änderungen greifen die meisten Neuerungen des vorangegangenen Entwurfs für einen Vertrag über eine *Verfassung für Europa*⁽³⁾ auf. Zwar bringt der Vertrag von Lissabon substantielle Veränderungen für den gesamten institutionellen Rahmen mit sich (Verankerung des Europäischen Rates; Erweiterung der Initiativ- und Durchführungsbefugnisse der Kommission; Konsolidierung der Funktionen des Hohen Vertreters für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik), doch ist das Europäische Parlament die Institution, die am meisten gestärkt wird.

Als einzige in direkten allgemeinen Wahlen gewählte Institution der EU erhält das Parlament neue Kompetenzen und neue Instrumente, um der Stimme der Bürger Gehör zu verschaffen.

1.1.1. Neue Rechtsetzungsbefugnisse für die gemeinsamen Politikbereiche

Der Vertrag von Lissabon stärkt die Rolle des Europäischen Parlaments als Gesetzgeber. Künftig wird das Mitentscheidungsverfahren, das das EP, von einigen Ausnahmen abgesehen, auf eine Stufe mit dem Rat stellt, zum „*ordentlichen Gesetzgebungsverfahren*“. Es wird auf *neue Bereiche* ausgeweitet, deren Zahl von 44 auf 85 steigt. Die wichtigsten Bereiche sind die Landwirtschaft, die Fischerei, die Umsetzung der Strukturfonds, die gemeinsame Handelspolitik, die Energiesicherheit, die Modalitäten des Verfahrens der multilateralen Überwachung für eine verstärkte wirtschaftliche Koordinierung, die Zuwanderung, Justiz und Inneres, das Gesundheitswesen, geistiges Eigentum, Umsetzung des europäischen Forschungsraums, Sport, Fremdenverkehr und das Statut der Beamten der Union.

1.1.2. Neue Zuständigkeiten für internationale Abkommen

Der Vertrag von Lissabon erteilt dem Europäischen Parlament auch neue Rechtsetzungsbefugnisse auf dem Gebiet der *internationalen Abkommen*. Künftig müssen

¹ Vertrag von Lissabon: ABl. C306 vom 17.12.2007. Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union (EUV) und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV): ABl. C115 vom 9.5.2008 (<http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1296&lang=fr>). Zur Entwicklung der Verträge s. auch: http://europa.eu/abgegentreaties/index_fr.htm.

² S. 135, ABl. C306 vom 17.12.2007.

³ Der Vertrag von Lissabon verzichtet allerdings darauf, sich „*Verfassung*“ zu nennen, und vermeidet jegliche Terminologie oder Symbole mit konstitutionellem Bezug (europäisches Gesetz, Außenminister der Union, Hymne, Flagge, Devise, Europatag). Anstatt den EG-Vertrag und den EU-Vertrag außer Kraft zu setzen und an deren Stelle zu treten, ändert er diese ab. Im Übrigen verzichtet der Vertrag von Lissabon darauf, den Grundsatz des Vorrangs des Unionsrechts zu kodifizieren (weshalb der Juristische Dienst des Rates der Schlussakte des Vertrags eine Stellungnahme beigefügt hat – Erklärung Nr. 17). Er schließt auch nicht den Wortlaut der Grundrechtecharta ein und beschränkt sich auf einen Verweis in Artikel 6 Absatz 1 EUV.

die Abgeordneten den durch die EU auf multilateraler oder bilateraler Ebene ausgehandelten Abkommen (zu Fragen des Handels, des Verkehrs, der Fischerei, der Umwelt, des Klimawandels usw.) ihre Zustimmung erteilen.

1.1.3. Neue Haushaltsbefugnisse

Das Europäische Parlament erhält zugleich größere *Haushaltsbefugnisse*. Da die frühere Unterscheidung zwischen „*obligatorischen Ausgaben*“ und „*nicht obligatorischen Ausgaben*“ entfällt, beschließen künftig die beiden Zweige der Haushaltsbehörde (Europäisches Parlament und Rat) gemeinsam über den gesamten Haushalt der Union. Der Vertrag von Lissabon formalisiert zugleich ein *neues jährliches Haushaltsverfahren* und konsolidiert im AEUV den *mehrwährigen Finanzrahmen*.

1.1.4. Ein neuer institutioneller Rahmen

Der neue Vertrag enthält auch Bestimmungen über eine breite Themenpalette mit unmittelbarem oder mittelbarem Bezug zur Arbeit des Parlaments:

- Er setzt an die Stelle der Europäischen Gemeinschaft und der Europäischen Union eine neue *Union*⁽⁴⁾, die über eine *Rechtspersönlichkeit*⁽⁵⁾ im Inneren und in der internationalen Ordnung⁽⁶⁾ verfügt.
- Er schafft die *Pfeilerstruktur* ab, behält jedoch zugleich besondere Verfahren im Bereich der Gemeinsamen Außen und Sicherheitspolitik (GASP), einschließlich der Verteidigungspolitik, bei.
- Er konsolidiert die *Werte der Union*, die zum Bezugsrahmen für künftige Beitritte zur Union sowie für eventuelle Sanktionen gegenüber Mitgliedstaaten, die sie schwerwiegend und ständig verletzen, werden.
- Er bekräftigt zugleich die *Unionsbürgerschaft*⁽⁷⁾ und die *Rechte der Unionsbürger*⁽⁸⁾, einschließlich des *Petitionsrechts* beim Europäischen Parlament⁽⁹⁾ und des *Bürgerinitiativrechts*⁽¹⁰⁾, das zu einem Instrument der direkten Mitwirkung an den öffentlichen Angelegenheiten der Union geworden ist (*siehe unten* Abschnitt 3.10.2).
- Er verstärkt die demokratische Kontrolle, indem er die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments erweitert (mit 18 zusätzlichen Mitgliedern) und die Rolle der *nationalen Parlamente* für ein gutes Funktionieren der Union anerkennt⁽¹¹⁾. So räumt er ihnen die Möglichkeit ein, den Rechtsetzungsvorschlägen der Kommission zu widersprechen, wenn sie der Auffassung sind, dass diese Fragen besser auf nationaler Ebene unter Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips geregelt werden könnten („*Frühwarnsystem*“) (*siehe unten* Abschnitt 2.3.3).

⁴ Artikel 1 Absatz 3 EUV.

⁵ Artikel 47 EUV und Erklärung Nr. 24 zur Schlussakte der Regierungskonferenz, die den Vertrag von Lissabon angenommen hat.

⁶ Diese Persönlichkeit entfaltet sich im *Innern*, da die Union ihrer vertraglichen Haftung nachkommen muss (Artikel 340 AEUV) und in den Mitgliedstaaten die weitestgehende Rechtsfähigkeit besitzt (Artikel 335 AEUV). Was die *internationale Persönlichkeit* der Union betrifft, so äußert sie sich in ihrer Fähigkeit, internationale Abkommen in ihren Zuständigkeitsbereichen abzuschließen, in ihrem Legationsrecht in Drittländern und bei internationalen Organisationen (Artikel 35 EUV; Artikel 221 AEUV) und in ihrem außenpolitischen Wirken (Artikel 21 bis 46 EUV) (konkret in der Handelspolitik, der Kooperation mit Drittländern, der humanitären Hilfe und der GASP).

⁷ Artikel 20 AEUV.

⁸ Artikel 18 bis 24 EUV.

⁹ Artikel 20 Absatz 2 Buchst. d) und 24 AEUV.

¹⁰ Artikel 11 Absatz 4 EUV und Artikel 24 AEUV.

¹¹ Artikel 12 EUV und Protokoll Nr. 1.

- Er fördert die Mitwirkung der *Zivilgesellschaft* im sozioökonomischen, bürgerschaftlichen, beruflichen und kulturellen Bereich⁽¹²⁾; er bekräftigt das Prinzip des *Dialogs* mit den Sozialpartnern⁽¹³⁾, indem er ihn auf Kirchen, weltanschauliche Gemeinschaften und nicht konfessionelle Organisationen ausweitet⁽¹⁴⁾.
- Hinsichtlich der *Typologie der Rechtsakte* wird klar zwischen Legislativakten (Verordnungen, Richtlinien und Beschlüsse), die nach einem ordentlichen oder besonderen Gesetzgebungsverfahren angenommen werden, und nicht legislativen Rechtsakten unterschieden; darüber hinaus enthält der Vertrag von Lissabon Neuerungen bezüglich der *delegierten Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte* („Komitologie“) (siehe unten Abschnitt 3.9.2).
- Schließlich räumt der Vertrag von Lissabon dem Parlament ein neues Vorschlagsrecht für *Vertragsänderungen*⁽¹⁵⁾ ein und bekräftigt das *Recht eines Mitgliedstaates auf freiwilligen Austritt*⁽¹⁶⁾.

1.2. Umsetzung des Vertrags von Lissabon: die Übergangsperiode

Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon und bereits zuvor haben die europäischen Institutionen die notwendigen Schritte für die Festlegung der neuen Rechtsetzungsverfahren, der eventuellen Modalitäten für die interinstitutionelle Zusammenarbeit und die Änderung der betroffenen geltenden Texte eingeleitet.

Die Kommission hat eine *Sammelmitteilung* über die Auswirkungen des Inkrafttretens des Vertrags auf die laufenden interinstitutionellen Beschlussfassungsverfahren vorgelegt. Diese Mitteilung listet die anhängigen Rechtsetzungsvorschläge auf und verändert deren Rechtsgrundlagen⁽¹⁷⁾. Ferner hat sie eine Mitteilung über die neuen *delegierten Rechtsakte* (Artikel 290 AEUV)⁽¹⁸⁾ vorgelegt. Auf dieser Grundlage müssen die Konferenz der Ausschussvorsitzenden des EP und das Plenum sich über den Rahmen für künftige Befugnisübertragungen äußern (siehe unten Abschnitt 3.9.1).

Eine erste *Interinstitutionelle Erklärung* wurde ebenfalls im Dezember 2009 zur Umsetzung von Artikel 291 AEUV unterzeichnet. In Erwartung eines neuen ordnungspolitischen Rahmens zur *Ausübung der Durchführungsbefugnisse* durch die Kommission, der im Prinzip bis Juni 2010 verabschiedet werden soll, haben das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission beschlossen, die geltenden „*Komitologieregeln*“ vorläufig beizubehalten⁽¹⁹⁾.

Das Europäische Parlament seinerseits hat im Vorfeld des Inkrafttretens des neuen Vertrags mehrere *Entschlüsse* verabschiedet:

- Zu den *Perspektiven für den Ausbau des Dialogs mit der Zivilgesellschaft* (T6-0007/2009 vom 13.1.2009). Bericht GRABOWSKA, INI/2008/2067⁽²⁰⁾.

¹² Artikel 300 Absatz 2 AEUV.

¹³ Artikel 152 AEUV.

¹⁴ Artikel 17 AEUV.

¹⁵ Artikel 48 EUV.

¹⁶ Artikel 50 EUV.

¹⁷ KOM (2009) 665 vom 2.12.2009.

¹⁸ KOM (2009) 673 vom 9.12.2009.

¹⁹ Erklärung des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission zur Umsetzung von Artikel 291 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

²⁰ <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5608922¬iceType=null&language=fr>.

- Zur *allgemeinen Überarbeitung der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments* (T6-0359/2009 vom 6.5.2009). Bericht CORBETT, REG/2007/2124⁽²¹⁾.
- Zu den *neuen Aufgaben und Zuständigkeiten des Parlaments* (T6-0373/2009 vom 7.5.2009). Bericht LEINEN, INI/2008/2063⁽²²⁾.
- Zu den *Auswirkungen des Vertrags von Lissabon auf die Entwicklung des institutionellen Gleichgewichts der Europäischen Union* (T6-0387/2009 vom 7.5.2009). Bericht DEHAENE, INI/2008/2073⁽²³⁾.
- Zu den *finanziellen Aspekten des Vertrags von Lissabon* (T6-0374/2009 vom 7.5.2009). Bericht GUY-QUINT, INI/2008/2054⁽²⁴⁾.
- Zur *Entwicklung der Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten* (T6-0388/2009 vom 7.5.2009). Bericht BROK, INI/2008/2120⁽²⁵⁾.
- Zur *Umsetzung der europäischen Bürgerinitiative* (T6-0389/2009 vom 7.5.2009). Bericht KAUFMANN, INI/2008/2169⁽²⁶⁾.
- Zu den *übergangsweise geltenden haushaltstechnischen Verfahrensleitlinien im Hinblick auf das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon* (T7-0067/2009 vom 12.11.2009). Bericht LAMASSOURE, INI/2009/2168⁽²⁷⁾.
- Zur *Anpassung der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments an den Vertrag von Lissabon* (T7-0088/2009 vom 25.11.2009). Bericht MARTIN, REG/2009/2062⁽²⁸⁾.
- Zur *notwendigen Überarbeitung des Rechtsrahmens für den Zugang zu Dokumenten* (T7-0116/2009). Gemeinsame Entschließung nach den mündlichen Anfragen O-0122/2009 an den Rat und O-0123/2009 an die Kommission⁽²⁹⁾.
- Zu einer *revidierten Rahmenvereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament und der Kommission* für die nächste Wahlperiode. Entschließung vom 9.2.2010. RSP/2010/2519⁽³⁰⁾.

In diesem Zusammenhang ist auch vorgesehen, dass das Plenum in der Sitzungsperiode vom April 2010 eine Entschließung zur *Übertragung legislativer Zuständigkeiten*. Bericht SZAJER, INI/2010/2021⁽³¹⁾ verabschiedet.

²¹ <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5491432>.

²² <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5608622¬iceType=null&language=fr>.

²³ <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5609042¬iceType=null&language=fr>.

²⁴ <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5608282¬iceType=null&language=fr>.

²⁵ <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5636922¬iceType=null&language=fr>.

²⁶ <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5665862¬iceType=null&language=fr>.

²⁷ <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5817052¬iceType=null&language=fr>.

²⁸ <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5786912¬iceType=null&language=fr>.

²⁹ <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5822882>.

³⁰ <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5838672>.

³¹ <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5840472>.

2. DER VERTRAG VON LISSABON UND DIE STRUKTUR- UND KOHÄSIONSPOLITIK

2.1. Reichweite der Mitteilung: Struktur- und Kohäsionspolitik

Die neuen konsolidierten Verträge bringen signifikante Änderungen *für alle gemeinsamen Politikbereiche* mit sich. Diese Mitteilung beschränkt sich allerdings auf die Analyse der Struktur- und Kohäsionspolitik. Zu diesem Zweck wird die Definition der „*Struktur- und Kohäsionspolitik*“ zugrunde gelegt, die im Europäischen Parlament auf organisatorischer Ebene gilt (heute in der Zuständigkeit der Direktion B der GD Interne Politikbereiche des EP und speziell der Sekretariate der betreffenden Parlamentsausschüsse und der Fachabteilung B), das heißt:

- Gemeinsame Agrarpolitik,
- Gemeinsame Fischereipolitik,
- Regionalpolitik,
- Verkehrspolitik,
- Kultur-, Bildungs-, Jugend- und Sportpolitik,
- und schließlich Fremdenverkehrspolitik.

Artikel 3 EUV definiert die *Ziele der Union* neu. Er bekräftigt die Errichtung eines Binnenmarktes (Artikel 3 Absatz 3 EUV) und einer Wirtschafts- und Währungsunion, um ein ausgewogenes Wirtschaftswachstum und Preisstabilität zu ermöglichen. Zugleich bekräftigt er jedoch, dass die Union auf eine in hohem Maße wettbewerbsfähige *soziale Marktwirtschaft*, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt, sowie ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität hinwirkt. Dieses *europäische Modell der sozialen Marktwirtschaft* muss sich also auf nachhaltige Entwicklung, die Förderung des wissenschaftlichen und technischen Fortschritts, des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts und der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten stützen. Auf dieser Grundlage wird die Struktur- und Kohäsionspolitik zu einem Schlüsselinstrument für die Zukunft der Union, insbesondere im Rahmen der gegenwärtigen Konjunktur mit Blick auf den wirtschaftlichen Aufschwung.

Zudem beschränkte zwar der Konvent, der mit der Erarbeitung des Entwurfs für eine Verfassung für Europa betraut war, seine Tätigkeit auf die *institutionellen und Verfahrensfragen*, und die Aktualisierung der *materiellen Regeln für diese Politik* war nicht Teil seines Mandats. Die Mitgliedstaaten jedoch unterlagen bei der RK nicht dieser Beschränkung und übten ihre Vollmachten in mehreren Bereichen aus, so insbesondere einigen Bereichen der Struktur- und Kohäsionspolitik: Regionalpolitik (*siehe unten* Abschnitt 3.4), Verkehr (*siehe unten* Abschnitt 3.5), Sport (*siehe unten* Abschnitt 3.6.1), oder Fremdenverkehr (*siehe unten* Abschnitt 3.7). Diese inhaltlichen Veränderungen der gemeinsamen Politiken wurden schließlich in den AEUV übernommen.

In diesem Zusammenhang wird es zu grundlegenden Veränderungen in der Reichweite der Arbeit der für die Struktur- und Kohäsionspolitik *zuständigen Parlamentsausschüsse* (*Landwirtschaft und ländliche Entwicklung; Fischerei; Regionale Entwicklung; Kultur und*

Bildung und Verkehr und Fremdenverkehr) kommen, vor allem in Fragen der Legislative und der Exekutive, der Finanzen und der internationalen Abkommen⁽³²⁾.

Allerdings werden diese Veränderungen sich innerhalb der einzelnen Politikbereiche in starkem Maße unterscheiden, vor allem in Abhängigkeit von der Art der durch die Mitgliedstaaten in dem jeweiligen Bereich *an die Union übertragenen Zuständigkeiten*.

2.2. Die Aufteilung der Zuständigkeiten in der Union: Beitrag des Vertrags von Lissabon

Für die Abgrenzung der Zuständigkeiten der Union gilt der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung⁽³³⁾. Gemäß diesem Grundsatz 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⁽³⁴⁾. Alle der Union nicht übertragenen Zuständigkeiten verbleiben also bei den Mitgliedstaaten⁽³⁵⁾.

In diesem Zusammenhang führt Titel I des AEUV eine *Allgemeine Typologie der Zuständigkeiten* der Union auf der Ebene des abgeleiteten Rechts ersten Grades ein (Gesetzgebungsakte und konventionelle Akte). Diese Typologie basiert auf *drei Kategorien*, wobei jeweils eine Liste der betroffenen Bereiche oder Politiken je nach dem Integrationsniveau aufgestellt wird. Es handelt sich um *ausschließliche* Zuständigkeiten, *geteilte* Zuständigkeiten und Zuständigkeiten zur *Unterstützung, Koordinierung oder Ergänzung* der Aktionen der Mitgliedstaaten⁽³⁶⁾.

2.2.1. Die ausschließlichen Zuständigkeiten der Union

In den Bereichen mit ausschließlicher Zuständigkeit kann nur die Union gesetzgeberisch tätig werden und verbindliche Rechtsakte erlassen⁽³⁷⁾. Die Mitgliedstaaten dürfen in einem solchen Fall nur tätig werden, wenn sie von der Union hierzu ermächtigt werden, oder um gemeinschaftliche Rechtsakte durchzuführen. Im Gegensatz zur geteilten Zuständigkeit kann ein in ausschließlicher Zuständigkeit erlassener Titel im Übrigen nicht hinfällig oder unwirksam werden, selbst wenn die Union ihn nicht anwendet (*siehe unten* Abschnitt 2.2.2)⁽³⁸⁾.

Artikel 3 AEUV nennt die Bereiche der ausschließlichen Zuständigkeit:

³² Eine vorangegangene Mitteilung der Fachabteilung B hat die Auswirkung des früheren Verfassungsvertrags auf diese Bereiche analysiert: „Der Verfassungsvertrag und die Struktur- und Kohäsionspolitik“, IP/B/COMM/NT/2006_02, PE 369.037, 29.5.2006. Veröffentlicht in allen Sprachen: <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/searchPerform.do?page=59&language=DE>.

Darüber hinaus dankt die Fachabteilung B den Sekretariaten der betreffenden Parlamentsausschüsse für ihren Beitrag zur Erarbeitung der vorliegenden Studie.

³³ Artikel 5 Absatz 1 EUV und Artikel 7 AEUV.

³⁴ Artikel 5 Absatz 2 EUV.

³⁵ Artikel 5 Absatz 2 AEUV und Erklärung 18 zur Schlussakte der Regierungskonferenz, die den Vertrag von Lissabon angenommen hat.

³⁶ Im Übrigen wurden in den Vertrag von Lissabon mehrere Protokolle und/oder Erklärungen aufgenommen, um die Aufteilung und Ausübung der Zuständigkeiten klarzustellen: siehe Protokoll Nr. 26 über Dienste von allgemeinem Interesse; Erklärungen Nr. 13 und 14 über die GASP; Erklärung Nr. 18 zur Festlegung der Zuständigkeiten sowie Erklärung Nr. 24 zur Persönlichkeit der Union. Es ist jedoch anzumerken, dass die Erklärungen als solche keine Rechtsverbindlichkeit besitzen.

³⁷ Artikel 2 Absatz 1 AEUV. Hierzu siehe auch Stellungnahme des EuGH 1/75 vom 11. November 1975, Slg. S. 1355.

³⁸ EuGH, 14. Dezember 1971, Rs. 7/71, *Kommission gegen Frankreich*, Slg. S. 1003.

- Errichtung der *Zollunion*⁽³⁹⁾;
- Festlegung und Umsetzung der *gemeinsamen Handelspolitik*⁽⁴⁰⁾;
- Festlegung und Umsetzung der für das Funktionieren des Binnenmarkts erforderlichen *Wettbewerbsregeln*⁽⁴¹⁾;
- *Währungspolitik* seit Einführung des Euro⁽⁴²⁾;
- *Erhaltung der biologischen Meeresschätze* im Rahmen der gemeinsamen Fischereipolitik (GFP)⁽⁴³⁾;
- Die Union hat ferner die ausschließliche Zuständigkeit für den Abschluss *internationaler Übereinkünfte*⁽⁴⁴⁾, wenn der Abschluss einer solchen Übereinkunft in einem Gesetzgebungsakt der Union vorgesehen ist, wenn er notwendig ist, damit sie ihre interne Zuständigkeit ausüben kann, oder soweit er gemeinsame Regeln beeinträchtigen oder deren Tragweite verändern könnte⁽⁴⁵⁾.

2.2.2. Die geteilten Zuständigkeiten der Union

Übertragen die Verträge der Union für einen bestimmten Bereich eine mit den Mitgliedstaaten *geteilte Zuständigkeit*, so können Union und Mitgliedstaaten in diesem Bereich gesetzgeberisch tätig werden und verbindliche Rechtsakte erlassen⁽⁴⁶⁾. Die geteilten Zuständigkeiten sind dadurch gekennzeichnet, dass die staatlichen Zuständigkeiten mit der Ausübung der Zuständigkeit der Union schrittweise zurückgehen.

Auf dieser Grundlage können die Mitgliedstaaten ihre Zuständigkeit wahrnehmen, sofern und soweit die Union ihre Zuständigkeit nicht ausgeübt hat⁽⁴⁷⁾, aber auch sofern und soweit die Union entschieden hat, ihre Zuständigkeit nicht mehr auszuüben. Der letztgenannte Fall kann eintreten, wenn die zuständigen Organe der Union beschließen, einen Gesetzgebungsakt außer Kraft zu setzen, vor allem um die ständige Achtung der

³⁹ Artikel 3 Absatz 1 Buchst. a) AEUV. Reichweite und Ausübungsmodalitäten dieser Zuständigkeit sind in Artikel 28 bis 37 AEUV festgelegt.

⁴⁰ Artikel 3 Absatz 1 Buchst. e) AEUV. Reichweite und Ausübungsmodalitäten dieser Zuständigkeit sind in Artikel 207 AEUV festgelegt. Es sei angemerkt dass die Gemeinsame Handelspolitik (GHP) eine notwendige Ergänzung der oben genannten Zollunion darstellt - Artikel 3 Absatz 1 Buchst. a) (EuGH, Stellungnahme 1/75 vom 11. November 1975, op. cit.).

⁴¹ Artikel 3 Absatz 1 Buchst. b) AEUV. Reichweite und Ausübungsmodalitäten dieser Zuständigkeit sind in Artikel 101 bis 109 AEUV festgelegt.

⁴² Artikel 3 Absatz 1 Buchst. c) AEUV Reichweite und Ausübungsmodalitäten dieser Zuständigkeit sind in Artikel 105 ff. AEUV festgelegt.

⁴³ Artikel 3 Absatz 1 Buchst. d) AEUV. Ausschließliche Zuständigkeit basierend auf langjähriger Rechtsprechung: EuGH, 5.5.1981, Rs. 804/79, Slg. 1045, Ziff. 17; EuGH, 16.1.2003, *Annie Pansard u. a.*, Rs. C-265/01, Slg. 2003, S. I-683. Reichweite und Ausübungsmodalitäten dieser Zuständigkeit sind in Artikel 43 Absatz 3 AEUV festgelegt.

⁴⁴ Die internationalen Übereinkommen sind nach der Rechtsprechung integraler Bestandteil der gemeinschaftlichen Ordnung (EuGH, 30. April 1974, Rs. 181/73, *Haegeman*, Slg. S. 459); dies gilt auch für Rechtsakte, die auf deren Grundlage durch die von ihnen geschaffenen Institutionen erlassen werden (EuGH, 5. Februar 1976, Rs. 87/75, *Bresciani*; EuGH 20. September 1990, Rs. C-192/89, *Sevince*).

⁴⁵ Artikel 3 Absatz 2 AEUV. Der Text dieses Artikels erkennt die *ausdrücklichen externen Zuständigkeiten* (resultierend aus einer ausdrücklichen Ermächtigung durch den Vertrag) und die *impliziten externen Zuständigkeiten* (die sich implizit aus einer internen Zuständigkeit ergeben) an, wobei diese Unterscheidung durch eine langjährige Rechtsprechung entwickelt wurde. Reichweite und Ausübungsmodalitäten dieser Zuständigkeit sind in Artikel 207 Absatz 3, Absatz 4 und Absatz 5 sowie in Artikel 216 ff. AEUV festgelegt. Die internationalen Übereinkünfte des ersten Pfeilers werden nach dem Verfahren gemäß Artikel 218 Absatz 6 AEUV ausgehandelt und geschlossen.

⁴⁶ Artikel 2 Absatz 2 AEUV. Ist die Union in einem bestimmten Bereich tätig geworden, der in die geteilte Zuständigkeit fällt, so erstreckt sich die Ausübung der Zuständigkeit nur auf die durch den entsprechenden Rechtsakt der Union geregelten Elemente und nicht auf den gesamten Bereich (Protokoll Nr. 25).

⁴⁷ Grundsatz bereits vom EuGH bestätigt (EuGH, 16. Februar 1978, Rs. 61/77, *Kommission gegen Irland*, Slg. S. 417).

Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit zu gewährleisten⁽⁴⁸⁾. Folglich sind die geteilten Zuständigkeiten im Unterschied zu den ausschließlichen Zuständigkeiten, deren Gemeinschaftscharakter sich aus dem AEUV selbst ergibt und demzufolge nur durch dessen Änderung in Frage gestellt werden könnte (*siehe oben Abschnitt 2.2.1*), *reversibel*. Im Übrigen muss nach dem Vertrag von Lissabon der gemeinschaftliche Gesetzgeber gemäß Protokoll Nr. 2 über die Anwendung der *Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit* nachweisen, dass die in Artikel 5 Absatz 3 EUV genannten Kriterien (d.h. soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten nicht ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind) zugunsten der Union sprechen. Die Beweislast liegt also bei der Union (und insbesondere der Kommission).

Dieser konkurrierenden Regelung unterliegen alle Bereiche, die nicht unter die Artikel 3 und 6 AEUV (ausschließliche und ergänzende Zuständigkeiten) fallen. Artikel 4 Absatz 2 AEUV nennt insbesondere:

- den *Binnenmarkt*⁽⁴⁹⁾ (mit Ausnahme der dort geltenden Wettbewerbsregeln, die unter die ausschließliche Zuständigkeit fallen)⁽⁵⁰⁾;
- die Festlegung der Mindestnormen für die *Sozialpolitik* ⁽⁵¹⁾; für die übrigen Normen besitzt die Union nur eine Zuständigkeit für Maßnahmen zur Unterstützung, Koordinierung oder Ergänzung⁽⁵²⁾;
- den *wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt*⁽⁵³⁾;
- *Landwirtschaft und Fischerei*⁽⁵⁴⁾, ausgenommen die Erhaltung der biologischen Meeresschätze, die unter die ausschließliche Zuständigkeit fallen (*siehe oben Abschnitt 2.2.1*);
- die *Umwelt*⁽⁵⁵⁾;
- den *Verbraucherschutz*⁽⁵⁶⁾;
- den *Verkehr*⁽⁵⁷⁾;
- die *transeuropäischen Netze*⁽⁵⁸⁾;
- die *Energie*⁽⁵⁹⁾, ein Bereich, der bislang unter die Kategorie der einfachen Zuständigkeit für Maßnahmen zur Unterstützung, Koordinierung oder Ergänzung fiel;
- den *Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts*⁽⁶⁰⁾;

⁴⁸ Erklärung 18 zur Schlussakte der Regierungskonferenz, die den Vertrag von Lissabon angenommen hat. Es sei jedoch erneut angemerkt, dass die Erklärungen an sich nicht rechtsverbindlich sind.

⁴⁹ Artikel 4 Absatz 2 Buchst. a) AEUV. Reichweite und Ausübungsmodalitäten dieser Zuständigkeit sind in Artikel 26 und 27 AEUV festgelegt.

⁵⁰ Artikel 3 Absatz 1 Buchst. b) AEUV (*siehe oben Abschnitt 2.2.1*) und Protokoll Nr. 27.

⁵¹ Artikel 4 Absatz 2 Buchst. b) AEUV. Reichweite und Ausübungsmodalitäten dieser Zuständigkeit sind in Artikel 151 ff. AEUV festgelegt.

⁵² Artikel 153 AEUV.

⁵³ Artikel 4 Absatz 2 Buchst. c) AEUV. Reichweite und Ausübungsmodalitäten dieser Zuständigkeit sind in Artikel 174 bis 178 AEUV sowie in Protokoll Nr. 28 festgelegt.

⁵⁴ Artikel 4 Absatz 2 Buchst. d) AEUV. Reichweite und Ausübungsmodalitäten dieser Zuständigkeit sind in Artikel 38 ff. AEUV festgelegt. Jedoch sind unter Abschnitt 2.3 (*unten*) einige Anmerkungen zur GAP und zur Gemeinsamen Fischereipolitik enthalten

⁵⁵ Artikel 4 Absatz 2 Buchst. e) AEUV. Reichweite und Ausübungsmodalitäten dieser Zuständigkeit sind in Artikel 191 ff. AEUV festgelegt.

⁵⁶ Artikel 4 Absatz 2 Buchst. f) AEUV. Reichweite und Ausübungsmodalitäten dieser Zuständigkeit sind in Artikel 169 AEUV festgelegt.

⁵⁷ Artikel 4 Absatz 2 Buchst. g) AEUV. Reichweite und Ausübungsmodalitäten dieser Zuständigkeit sind in Artikel 90 ff. AEUV festgelegt.

⁵⁸ Artikel 4 Absatz 2 Buchst. h) AEUV. Reichweite und Ausübungsmodalitäten dieser Zuständigkeit sind in Artikel 170 a 172 AEUV festgelegt.

- die Festlegung *gemeinsamer Sicherheitsstandards im Bereich der öffentlichen Gesundheit*⁽⁶¹⁾, denn für die übrigen Maßnahmen in diesem Bereich dient das Handeln der Union im Wesentlichen der Ergänzung der Politik der Staaten oder der Förderung der Zusammenarbeit zwischen ihnen⁽⁶²⁾.
- Schließlich erkennt der AEUV die Zuständigkeit der Union für Aktionen in den Bereichen *Forschung, technologische Entwicklung und Raumfahrt*⁽⁶³⁾ sowie *humanitäre Hilfe*⁽⁶⁴⁾ an, verweist allerdings darauf, dass die Ausübung dieser Zuständigkeit die Mitgliedstaaten nicht daran hindern darf, ihre Zuständigkeit auszuüben: Es handelt sich also eher um ergänzende Maßnahmen als um geteilte Zuständigkeiten im eigentlichen Sinne⁽⁶⁵⁾.

2.2.3. Die Zuständigkeit für Maßnahmen der Union zur Unterstützung, Koordinierung oder Ergänzung

In einigen Bereichen verfügt die Union über eine Zuständigkeit für *Maßnahmen zur Unterstützung, Koordinierung oder Ergänzung des Handelns der Mitgliedstaaten*, allerdings ohne sie daran zu hindern, ihre Zuständigkeit in diesen Bereichen auszuüben⁽⁶⁶⁾. Die rechtsverbindlichen Akte der Union auf diesem Gebiet schließen die Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten aus, da derartige Initiativen zur Harmonisierung in die vorangegangene Kategorie der geteilten Zuständigkeiten fallen (*oben* Abschnitt 2.2.2).

Unter diese Kategorie fallen mehrere Aspekte der der Union durch den AEUV zugewiesenen Zuständigkeiten (*Artikel 6 AEUV*):

- *Schutz und Verbesserung der menschlichen Gesundheit*⁽⁶⁷⁾;
- *Industrie*⁽⁶⁸⁾;
- *Kultur*⁽⁶⁹⁾;
- *Tourismus*⁽⁷⁰⁾;
- *allgemeine und berufliche Bildung, Jugend und Sport*⁽⁷¹⁾;

⁵⁹ Artikel 4 Absatz 2 Buchst. i) AEUV. Reichweite und Ausübungsmodalitäten dieser Zuständigkeit sind in Artikel 194 AEUV festgelegt.

⁶⁰ Artikel 4 Absatz 2 Buchst. j) AEUV. Reichweite und Ausübungsmodalitäten dieser Zuständigkeit sind in Artikel 67 ff. AEUV festgelegt. Beim derzeitigen Stand ist in diesem Bereich ein Unterschied zu machen: Einerseits fallen die zum Gemeinschaftspfeiler gehörenden Aspekte (Zuwanderungspolitik, Visa, Asyl oder Schengen-Acquis im Allgemeinen) unter die geteilten Zuständigkeiten, andererseits muss die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (Artikel 82 ff. AEUV) eher den zusätzlichen Zuständigkeiten zugeordnet werden.

⁶¹ Artikel 4 Absatz 2 Buchst. k) AEUV.

⁶² Artikel 168 Absatz 1 und Absatz 2 AEUV.

⁶³ Artikel 4 Absatz 3 AEUV. Reichweite und Ausübungsmodalitäten dieser Zuständigkeit sind in Artikel 179 ff. AEUV festgelegt.

⁶⁴ Artikel 4 Absatz 4 AEUV. Reichweite und Ausübungsmodalitäten dieser Zuständigkeit sind in Artikel 214 AEUV festgelegt.

⁶⁵ Artikel 180 und Artikel 214 Absatz 1 AEUV.

⁶⁶ Artikel 2 Absatz 5 AEUV.

⁶⁷ Artikel 6 Buchst. a) AEUV. Reichweite und Ausübungsmodalitäten dieser Zuständigkeit sind in Artikel 168 Absatz 1 und Absatz 2 AEUV festgelegt.

⁶⁸ Artikel 6 Buchst. b) AEUV. Reichweite und Ausübungsmodalitäten dieser Zuständigkeit sind in Artikel 173 AEUV festgelegt.

⁶⁹ Artikel 6 Buchst. c) AEUV. Reichweite und Ausübungsmodalitäten dieser Zuständigkeit sind in Artikel 167 AEUV festgelegt.

⁷⁰ Artikel 6 Buchst. d) AEUV. Reichweite und Ausübungsmodalitäten dieser Zuständigkeit sind in Artikel 195 AEUV festgelegt.

⁷¹ Artikel 6 Buchst. e) AEUV. Reichweite und Ausübungsmodalitäten dieser Zuständigkeit sind in Artikel 165 und 166 AEUV festgelegt.

- *Katastrophenschutz*⁽⁷²⁾;
- *Verwaltungszusammenarbeit*⁽⁷³⁾.

2.2.4. Sonstige Zuständigkeiten der Union

Es ist anzumerken, dass der AEUV noch eine vierte Kategorie von Zuständigkeiten der Union unterscheidet: die der *Koordinierung der Wirtschafts-, Sozial- und Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten*, indem er in diesen Bereichen die Grundzüge oder Leitlinien festlegt⁽⁷⁴⁾. Aus unserer Sicht handelt es sich eher um koordinierende Zuständigkeiten, die unter die ergänzenden Zuständigkeiten fallen, als um eine spezifische Kategorie. Dabei sei angemerkt, dass die Koordinierung der Wirtschafts-, Sozial- und Beschäftigungspolitik mit Blick auf die Überwindung der Krise und die Entwicklung einer neuen Wirtschaftsführung in der Union zu einem Schlüsselement werden wird (Strategie 2020)⁽⁷⁵⁾.

- Hinsichtlich der *Wirtschaftspolitik*⁽⁷⁶⁾ kann der Rat Empfehlungen verabschieden, in denen er die Leitlinien für die einzelstaatlichen Politiken festlegt⁽⁷⁷⁾, insbesondere wenn diese das ordnungsgemäße Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion zu gefährden droht⁽⁷⁸⁾. Darüber hinaus sind die Kommission und der Rat befugt, die wirtschaftliche Entwicklung in jedem einzelnen Mitgliedstaat und in der Union sowie die Übereinstimmung der Wirtschaftspolitik mit den zuvor festgelegten Grundzügen zu überwachen. In diesem Zusammenhang können sich die Institutionen der Union veranlasst sehen, das im Falle eines übermäßigen Defizits vorgesehene Verfahren einzuleiten⁽⁷⁹⁾, aber auch einem Mitgliedstaat, der sich in ernsthaften Schwierigkeiten befindet, finanziellen Beistand zu gewähren⁽⁸⁰⁾.
- Gleiches gilt auch im Bereich der *Beschäftigung*. Hier kann die Union zu einem hohen Beschäftigungsniveau beitragen, indem sie die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten fördert und deren Maßnahmen in diesem Bereich erforderlichenfalls ergänzt⁽⁸¹⁾.
- Was die *Sozialpolitik* im weitesten Sinne betrifft, so ist die Union befugt, die Tätigkeit der Mitgliedstaaten zu unterstützen und zu ergänzen⁽⁸²⁾. Zu diesem Zweck können das Europäische Parlament und der Rat Maßnahmen annehmen, die dazu bestimmt sind, die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten zu

⁷² Artikel 6 Buchst. f) AEUV. Reichweite und Ausübungsmodalitäten dieser Zuständigkeit sind in Artikel 196 AEUV festgelegt.

⁷³ Artikel 6 Buchst. g) AEUV. Reichweite und Ausübungsmodalitäten dieser Zuständigkeit sind in Artikel 197 AEUV festgelegt.

⁷⁴ Artikel 2 Absatz 3 und Artikel 5 AEUV.

⁷⁵ KOM(2009)647 vom 24.11.2009. Im Rahmen der Definition der *Strategie 2020* (die im Jahr 2010 an die Stelle der Lissabon-Agenda treten wird), soll die Struktur- und Kohäsionspolitik eine wesentliche Rolle für ein neues Modell eines nachhaltigeren Wachstums, das stärker auf der wissensbasierten Wirtschaft aufbaut, spielen.

⁷⁶ Artikel 5 EUV und Artikel 120 ff. AEUV.

⁷⁷ Artikel 121 Absatz 2 AEUV. Der Rat muss das Parlament über seine Empfehlung unterrichten.

⁷⁸ Artikel 121 Absatz 4 AEUV („Wird ... festgestellt, dass die Wirtschaftspolitik eines Mitgliedstaats ... das ordnungsgemäße Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion zu gefährden droht, so kann die Kommission eine Verwarnung an den betreffenden Mitgliedstaat richten. Der Rat kann auf Empfehlung der Kommission die erforderlichen Empfehlungen an den betreffenden Mitgliedstaat richten“).

⁷⁹ Artikel 126 AEUV und Protokoll Nr. 12.

⁸⁰ Artikel 122 Absatz 2 AEUV. Es sei angemerkt dass das Tätigwerden der Union im Zusammenhang mit der griechischen Krise (Februar 2010) sich auf die neuen Artikel 121 Absatz 4 und 122 Absatz 2 AEUV gründete. Insbesondere die letztgenannte Bestimmung ermöglichte es, einen speziellen Rettungsplan für die griechische Wirtschaft zu erstellen.

⁸¹ Artikel 147 Absatz 1 AEUV.

⁸² Artikel 153 Absatz 1 AEUV.

fördern. Sie können sogar durch Richtlinien Mindestvorschriften erlassen, die schrittweise anzuwenden sind⁽⁸³⁾.

Schließlich ist anzumerken, dass die Zuständigkeiten auf dem Gebiet der GASP und der Verteidigungspolitik in keiner der Kategorien des AEUV enthalten sind.

2.3. Die rechtlichen Folgen der Aufteilung der Zuständigkeiten für die Struktur- und Kohäsionspolitik

In Abhängigkeit von dem dem jeweiligen Bereich zuerkannten supranationalen Integrationsniveau hat die durch den Vertrag von Lissabon erstellte Typologie der Zuständigkeiten sehr unterschiedliche Auswirkungen auf die Struktur- und Kohäsionspolitik sowie auf die Arbeit der zuständigen parlamentarischen Ausschüsse⁽⁸⁴⁾.

Die meisten Bereiche der Struktur- und Kohäsionspolitik fallen in die Kategorie der *geteilten Zuständigkeiten*:

- die *Regionalpolitik* (für den Bereich des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts, in der Zuständigkeit des *Ausschusses für regionale Entwicklung* - REGI);
- die *Gemeinsame Agrarpolitik* - GAP (Bereich in der Zuständigkeit des *Ausschusses für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung* - AGRI);
- die *Gemeinsame Fischereipolitik* - GFP, mit Ausnahme der Erhaltung der biologischen Meeresschätze, für die eine ausschließliche Zuständigkeit gilt (Bereich in der Zuständigkeit des *Fischereiausschusses* - PECH);
- und die *Verkehrspolitik* sowie der Auf- und Ausbau der *transeuropäischen Netze* (Bereiche in der Zuständigkeit des *Ausschusses für Verkehr und Fremdenverkehr* - TRAN).

Ein zweiter Block von Politikbereichen fällt unter die *Zuständigkeiten für Maßnahmen zur Unterstützung, Koordinierung oder Ergänzung*:

- *Kultur, Bildung, Jugend und Sport* (Bereiche in der Zuständigkeit des *Ausschusses für Kultur und Bildung* - CULT⁽⁸⁵⁾);
- *Fremdenverkehr* (Bereich in der Zuständigkeit des *Ausschusses für Verkehr und Fremdenverkehr* - TRAN).

Letztlich wirken sich die *ausschließlichen Zuständigkeiten* der Union auf zwei Ebenen auf die Struktur- und Kohäsionspolitik aus:

- die *Erhaltung der biologischen Meeresschätze* im Rahmen der Gemeinsamen Fischereipolitik (GFP); im Grunde formalisiert die Anerkennung dieser

⁸³ Artikel 153 Absatz 2 AEUV. Artikel 156 AEUV schließt auch die offene Koordinierungsmethode (OKM) ein.

⁸⁴ Zu den Zuständigkeiten der ständigen parlamentarischen Ausschüsse siehe Anlage VII der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments, S. 135 (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20091201+0+DOC+PDF+V0//DE&language=DE>).

⁸⁵ Die berufliche Bildung fällt dagegen in die Zuständigkeit des Ausschusses für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten (s. *Anlage VII* Ziffer VII der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments).

ausschließlichen Zuständigkeit durch den AEUV lediglich die Rechtsprechung des EuGH⁽⁸⁶⁾.

- die *internationalen Übereinkünfte* mit einem oder mehreren Drittländern oder internationalen Organisationen; diese wirken sich unmittelbar auf einige Bereiche der Struktur- und Kohäsionspolitik und die entsprechenden parlamentarischen Ausschüsse aus: *Verkehr*⁽⁸⁷⁾, *Kultur und Bildung*⁽⁸⁸⁾, *Landwirtschaft*⁽⁸⁹⁾ und *Fischerei*⁽⁹⁰⁾.

2.3.1. Ausschließliche Zuständigkeiten versus geteilte Zuständigkeiten: Grauzonen

Die Reichweite der ausschließlichen Zuständigkeiten muss in vielerlei Hinsicht nuanciert werden. Zunächst ist anzumerken, dass es in einigen Bereichen der Struktur- und Kohäsionspolitik Grauzonen gibt:

- a) Was die Landwirtschaft betrifft, so wird die GAP durch den Vertrag von Lissabon entgegen der allgemeinen Auffassung der Doktrin, der juristischen Dienste der Kommission⁽⁹¹⁾ und der Rechtsprechung⁽⁹²⁾, die bislang die Marktpolitik (erster Pfeiler der GAP) als eine ausschließliche Zuständigkeit der Union betrachteten, vollkommen deklassiert. Zweifellos wurde dieser Paradigmenwechsel dadurch ermöglicht, dass sich seit 1992 ein schrittweiser Wandel von einer preisorientierten zu einer beihilfeorientierten GAP vollzogen hat. Es erscheint allerdings zweifelhaft, dass die *Festlegung der Agrarpreise*, zumindest im Stadium der Erzeugung, als eine geteilte Zuständigkeit betrachtet wird. Hinsichtlich der öffentlichen Interventionsmaßnahmen, die durch die *einheitliche Gemeinsame Marktorganisation (GMO)*⁽⁹³⁾ festgelegt werden, haben die Staaten keinerlei Handlungsspielraum, im Gegensatz zu den Gepflogenheiten in den übrigen Mechanismen des ersten Pfeilers der GAP (Beihilfen, Quoten, private Lagerhaltung, Vermarktungsregeln usw.), wo kein einheitlicher Rahmen festgelegt ist und die nationalen Verwaltungen bei der Umsetzung über umfassende Vollmachten verfügen (Prinzip des flexiblen Managements). Dies gilt auch für die Orientierungs- und Produktionspreise einiger

⁸⁶ EuGH, 5. Mai 1981, Rs. 804/79, *Kommission gegen RU*, Slg. S. 1045.

⁸⁷ Artikel 207 Absatz 5 AEUV, der auf die Artikel 90 bis 100 und auf Artikel 218 AEUV verweist. Anlage VII der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments (Ziffer XI, S. 140) legt die „*Beziehungen mit den internationalen Verkehrsorganisationen*“ in die Zuständigkeit des Ausschusses für Verkehr und Fremdenverkehr.

⁸⁸ Artikel 207 Absatz 4 Buchst. a) und b) AEUV. Anlage VII der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments (Ziffer XV, S. 141) legt die „*Zusammenarbeit mit Drittländern in den Bereichen Kultur und Bildung sowie die Beziehungen zu den einschlägigen internationalen Organisationen*“ in die Zuständigkeit des Ausschusses für Kultur und Bildung.

⁸⁹ Der Agrarhandel unterliegt derzeit den Vereinbarungen der Uruguay-Runde der WTO und insbesondere dem Übereinkommen über die Landwirtschaft. Diese multilateralen Übereinkommen fallen in die Zuständigkeit der gemeinsamen Handelspolitik und im Übrigen des parlamentarischen Ausschusses für internationalen Handel - INTA (Anlage VII der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments, Ziffer III, S. 136). Der Ausschuss für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung - AGRI – hat auf diesem Gebiet keine speziellen Befugnisse (Anlage VII der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments, Ziffer XIII, S. 140). Allerdings wurde er angesichts des Gewichts der Agrarverhandlungen innerhalb der WTO stets eng in die Arbeit des Ausschusses INTA eingebunden.

⁹⁰ Die Fischereiabkommen sind Bestandteil des Verfahrens nach Artikel 218 Absatz 6 Buchst. a) AEUV, mit Zustimmung des Europäischen Parlaments (siehe unten Abschnitt 3.8). Die Anlage VII der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments (Ziffer XIV, S. 141) legt die „*internationalen Fischereiabkommen*“ in die Zuständigkeit des Fischereiausschusses (PECH).

⁹¹ Mitteilung zur Subsidiarität (SEK (1992) 1990 vom 27.10.1992).

⁹² EuGH, 23. Januar 1975, *Galli*, Rs. 31/74, Slg. 47; 14. Juli 1994, *Rustica Semences*, Rs. C-438/92, Slg. I-3528.

⁹³ Verordnung (EG) 1234/2007, ABl. L 299 vom 16.11.2007 (Teil II. Titel I. Interventionsmaßnahmen). Siehe insbesondere Artikel 2.c) (Preisbestimmung), 6 (Anwendungsbereich), 8 (Referenzpreise) und 18 ff. (Interventionspreise).

Fischereierzeugnisse⁽⁹⁴⁾. Bei den Preisen haben wir es allerdings mit einer ausschließlichen Zuständigkeit zu tun, die nicht in der Sache gegeben ist, sondern *in der Praxis*⁽⁹⁵⁾. Diese Unterscheidung, die durch die vom AEUV vorgegebene Aufteilung der Zuständigkeiten bestätigt wird, ist von großer Bedeutung für die Zukunft der GAP und der GFP: Angesichts der Tatsache, dass die ausschließliche Zuständigkeit, die auf die Aktivierung der Vollmachten des europäischen Gesetzgebers zurückzuführen ist, weniger intensiv ist als die, die sich unmittelbar aus dem Vertrag ergibt, besteht hinsichtlich der Preise eine *mögliche Reversibilität*, sofern die europäischen Institutionen dies wünschen und keinen Gebrauch von ihren Normungsbefugnissen machen (wobei diese Reversibilität sogar im Rahmen eines Prozesses der *Renationalisierung der GAP oder der GFP* stehen könnte). Hinsichtlich der Reversibilität bestehen also keine signifikanten Unterschiede zwischen den geteilten Zuständigkeiten und den ausschließlichen Zuständigkeiten in der Praxis.

- b) Im Übrigen stehen die externen Aspekte der GAP und der Gemeinsamen Fischereipolitik im Schatten der *Gemeinsamen Handelspolitik* (GHP), die ihrerseits unter die ausschließliche Zuständigkeit fällt. Die Aufteilung der Tätigkeitsbereiche zwischen der GAP und der Handelspolitik wurde durch den Gerichtshof in seinem Gutachten 1/94 über die Welthandelsorganisation (WTO)⁽⁹⁶⁾ festgeschrieben. Die Beteiligung an einem multilateralen System für die Regulierung des Handels unterliegt Artikel 207 AEUV (GHP), die internen Maßnahmen für die Steuerung dieses Systems müssen jedoch auf der Grundlage von Artikel 43 AEUV (Landwirtschaft und Fischerei) beschlossen werden. In diesem Rahmen wurden innerhalb der einheitlichen GMO mehrere Mechanismen der GAP entwickelt⁽⁹⁷⁾: Einfuhr- und Ausfuhrlicenzen, Einfuhrzölle, Ausfuhrerstattungen, Verwaltung der Zollkontingente, Schutzmaßnahmen usw. Die *Gemeinsame Marktorganisation für Erzeugnisse der Fischerei und der Aquakultur*⁽⁹⁸⁾ sieht ähnliche Regelungen für den Handel mit Drittländern vor, indem sie das Zollsystem, Referenzpreise sowie Schutzmaßnahmen entwickelt.
- c) Letztlich gilt für die GAP und die Gemeinsame Fischereipolitik eine spezielle Regelung im Bereich der *Wettbewerbspolitik*⁽⁹⁹⁾. In Ausweitung der Bestimmungen von Artikel 3 Absatz 1 Buchst. b) des AEUV sollen diese für Agrar- und Fischereiprodukte geltenden Wettbewerbsregeln unter die ausschließlichen Zuständigkeiten fallen.

Abschließend sei gesagt, dass nach dem Vertrag von Lissabon die gemeinschaftliche Zuständigkeit auf dem Gebiet der Landwirtschaft und der Fischerei nicht nach einem monistischen Ansatz bewertet werden kann. Die Antwort muss der *Vielfalt der Bereiche* innerhalb der GAP und der GFP Rechnung tragen⁽¹⁰⁰⁾. So fallen die zweite Säule der GAP (ländliche Entwicklung), die Strukturmaßnahmen im Fischereisektor oder die Beihilfen in

⁹⁴ Verordnung (EG) 104/2000, ABl. L 17 vom 21.1.2000 (Titel IV - Kapitel I). Die Preise für das Wirtschaftsjahr 2010 wurden durch Verordnung (EG) 1212/2009 (ABl. L 327 vom 12.12.2009) festgelegt.

⁹⁵ *Infolge der nachdrücklichen Aktivierung der normativen Zuständigkeit durch die Gemeinschaft ging der verbleibende Handlungsspielraum für die Mitgliedstaaten auf Null zurück, und demzufolge besaßen sie in dem betreffenden Sektor keine Rechtsetzungskompetenz mehr.* (Blumann, C. „La PAC et le Traité de Lisbonne“, Europäisches Parlament - Fachabteilung B, Studie IP/B/AGRI/IC2008-061, PE 408.952, Ziffer 1.1, S. 3, Brüssel (<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?language=fr&file=23410>).

⁹⁶ EuGH, Gutachten 1/94 vom 15. November 1994, Slg. I-5267.

⁹⁷ Verordnung (EG) 1234/2007, op. cit. (Teil III. Handel mit Drittländern).

⁹⁸ Verordnung (EG) 104/2000, op. cit. (Titel V).

⁹⁹ Artikel 42 AEUV. s. unten Abschnitt 3.2.2.

¹⁰⁰ Blumann, C. op.cit.: „La PAC et le Traité de Lisbonne“, Studie IP/B/AGRI/IC2008-061, PE 408.952, 1.1, S. 4 (<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?language=fr&file=23410>).

der ersten Säule der GAP⁽¹⁰¹⁾ unbestreitbar unter die geteilte Zuständigkeit. Hingegen fallen die Interventionspreise, der externe Bereich oder die Wettbewerbsregeln innerhalb der GAP sowie die Erhaltung der Fischereiressourcen, die Preise oder die internationalen Übereinkommen im Fischereisektor eher unter die ausschließliche Zuständigkeit.

2.3.2. Unklare Abgrenzung zwischen den Zielen und Bereichen

Anzumerken ist auch, dass die Abgrenzung zwischen den Bereichen nicht immer eindeutig ist, was in gewissem Maße der vom AEUV vorgenommenen Aufteilung der Zuständigkeiten entgegensteht:

- a) Der Vertrag selbst stellt zuweilen über die Liste der Zuständigkeiten nach Bereichen hinaus *horizontale Ziele bzw. Grundsätze* auf. Diese Ziele müssen in die Definition und die Umsetzung *aller Politiken und Aktionen der Union* eingebunden werden, insbesondere im Rahmen der Politikbereiche mit geteilter Zuständigkeit. Dies gilt für die Beschäftigungsförderung⁽¹⁰²⁾, den Umweltschutz zur Förderung der nachhaltigen Entwicklung⁽¹⁰³⁾, den Verbraucherschutz⁽¹⁰⁴⁾, die Erfordernisse des Wohlergehens der Tiere als fühlende Wesen⁽¹⁰⁵⁾, die Sicherung eines hohen Gesundheitsschutzniveaus⁽¹⁰⁶⁾ und schließlich den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt⁽¹⁰⁷⁾.

Auf dieser Grundlage lassen sich die Ziele übergreifend für mehrere Politikbereiche und sogar außerhalb der grundlegenden Politik entwickeln. So fällt beispielsweise in Ermangelung einer Zusammenfassung der Strukturfondsmittel derzeit der Grundsatz des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts für die ländlichen Gebiete hauptsächlich unter die Verantwortung der zweiten Säule der GAP⁽¹⁰⁸⁾. Parallel dazu wird das Programm Natura 2000, eines der wichtigsten Instrumente für den Schutz der Artenvielfalt (und integraler Bestandteil der Umweltpolitik)⁽¹⁰⁹⁾, vorrangig durch den ELER im Rahmen der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums finanziert⁽¹¹⁰⁾. Schließlich ist auch der Kohäsionsfonds zu nennen, der mit der Regionalpolitik im Zusammenhang steht und Projekte in den Bereichen Umwelt und Verkehrsinfrastruktur (transeuropäische Netze) finanziert⁽¹¹¹⁾.

- b) Zweitens sieht der AEUV die Nutzung einer *Flexibilitätsklausel* analog zu dem früheren Artikel 308 EGV vor, der allerdings die Zustimmung des Europäischen Parlaments erfordert: Erscheint ein Tätigwerden der Union im Rahmen der in den Verträgen

¹⁰¹ Verordnung (EG) 72/2009, ABl. L 30 vom 31.1.2009.

¹⁰² Artikel 9 AEUV.

¹⁰³ Artikel 11 AEUV.

¹⁰⁴ Artikel 12 AEUV.

¹⁰⁵ Artikel 13 AEUV. Dieser Artikel nennt als die von den Erfordernissen des Wohlergehens der Tiere betroffenen Bereiche die Bereiche Landwirtschaft, Fischerei, Verkehr, Binnenmarkt, Forschung, technologische Entwicklung und Raumfahrt.

¹⁰⁶ Artikel 168 Absatz 1 AEUV

¹⁰⁷ Artikel 175 AEUV und Protokoll Nr. 28.

¹⁰⁸ Artikel 174, Absatz 3 AEUV besagt, dass im Rahmen der Kohäsionspolitik den ländlichen Gebieten besondere Aufmerksamkeit zu schenken ist. Die Artikel 175 Absatz 1 und 178 gestatten es jedoch, die Entwicklung der ländlichen Gebiete innerhalb der GAP dem Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, dem heutigen ELER, zu übertragen.

¹⁰⁹ Siehe Mitteilung. „Optionen für ein Biodiversitätskonzept und Biodiversitätsziel der EU für die Zeit nach 2010“ (KOM(2010)4 vom 19.1.2010) über die Zukunft der Gemeinschaftsaktion in diesem Bereich (http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/policy/index_en.htm).

¹¹⁰ Zu den Maßnahmen für die Finanzierung von Natura 2000 siehe das entsprechende Handbuch aus dem Jahr 2007 (http://circa.europa.eu/Public/irc/financing_natura/library?l=/contract_management/handbook_update/financement_2007pdf_FR_1.0_&a=d).

¹¹¹ Artikel 177 Absatz 2 AEUV.

festgelegten Politikbereiche erforderlich, um eines der Ziele der Verträge zu verwirklichen, und sind in den Verträgen die hierfür erforderlichen Befugnisse nicht vorgesehen, so erlässt der Rat einstimmig auf Vorschlag der Kommission und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments die geeigneten Vorschriften⁽¹¹²⁾.

2.3.3. Horizontale Auswirkungen der Aufteilung der Zuständigkeiten des AEUV in verfahrenstechnischer Hinsicht

Schließlich kann angemerkt werden, dass über die Auswirkungen der Aufteilung der Zuständigkeiten des AEUV hinsichtlich der materiellen Reichweite der Struktur- und Kohäsionspolitik hinaus weitere Konsequenzen hinsichtlich der *Rechtsetzungsverfahren* festzustellen sind.

- a) Erstens gilt das *Subsidiaritätsprinzip* nicht für die Bereiche, die unter die ausschließliche Zuständigkeit der Union fallen⁽¹¹³⁾. Auf dieser Grundlage fällt die Struktur- und Kohäsionspolitik nicht unter ihre ausschließliche Zuständigkeit; die *nationalen Parlamente* wachen über die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips. Sie können also gemäß den in den dem Vertrag beigefügten Protokollen vorgesehenen Verfahren an die Präsidenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission eine begründete Stellungnahme bezüglich der Konformität eines Entwurfs für einen Rechtssetzungsakt mit dem Subsidiaritätsprinzip richten⁽¹¹⁴⁾.
- b) Zweitens gilt das *System der verstärkten Zusammenarbeit* nur im Rahmen der nicht ausschließlichen Zuständigkeiten der Union⁽¹¹⁵⁾. Demgemäß können in mehreren Bereichen der Struktur- und Kohäsionspolitik mehrere Mitgliedstaaten (d. h. mindestens neun) sich dafür entscheiden, zusätzliche Verpflichtungen zu übernehmen und vor den anderen Mitgliedern der Union den Weg der Kooperation oder Integration beschreiten. Allerdings darf die verstärkte Zusammenarbeit weder den Binnenmarkt noch den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt beeinträchtigen. Sie darf nicht zu Verzerrungen des Wettbewerbs führen. Die Entscheidung über die Zulassung einer verstärkten Zusammenarbeit wird auf Vorschlag der Kommission und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments in letzter Instanz durch den Rat getroffen, wenn dieser feststellt, dass die mit dieser Zusammenarbeit angestrebten Ziele von der Union in ihrer Gesamtheit nicht innerhalb eines vertretbaren Zeitraums verwirklicht werden können⁽¹¹⁶⁾. Die verstärkte Zusammenarbeit auf Initiative von mindestens *neun Mitgliedstaaten* könnte sich beispielsweise künftig auf das Risikomanagement in der Landwirtschaft beziehen (*siehe unten Abschnitt 3.2.3*) oder eine verstärkte Kontrollregelung für die Fischereitätigkeit in einigen Meereszonen zum Gegenstand haben.

¹¹² Artikel 352 AEUV.

¹¹³ Artikel 5 Absatz 3 erster Unterabsatz EUV.

¹¹⁴ Artikel 5 Absatz 3 zweiter Unterabsatz EUV und Protokolle Nr. 1 und Nr. 2.

¹¹⁵ Artikel 20 Absatz 1 EUV. Die Regeln für die Verstärkte Zusammenarbeit werden in Artikel 326 bis 334 AEUV ausgeführt.

¹¹⁶ Artikel 20 Absatz 2 EUV.

3. LEGISLATIVE VERÄNDERUNGEN IN DER STRUKTUR- UND KOHÄSIONSPOLITIK

3.1. Veränderungen in den Rechtsgrundlagen und Beschlussfassungsverfahren

Die legislativen Veränderungen, die der Vertrag von Lissabon hinsichtlich der Struktur- und Kohäsionspolitik mit sich gebracht hat, sind überwiegend *institutioneller* (Aufteilung der Zuständigkeiten, *siehe oben Abschnitt 2*) und *verfahrenstechnischer* (Einführung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens in mehreren Politikbereichen und des Zustimmungsverfahrens für internationale Übereinkommen) Art. Die grundlegenden Veränderungen betreffen vor allem einige *Rechtsgrundlagen*, die erweitert werden.

Formal wird in allen Artikeln des neuen Vertrags der Begriff „Gemeinschaft“ durch „Union“ ersetzt. Angesichts der Tatsache, dass die Union *Rechtspersönlichkeit* besitzt, ist sie allein befugt, in ihren Zuständigkeitsbereichen *internationale Übereinkünfte* abzuschließen, die allerdings in den meisten Fällen der vorherigen Zustimmung durch das Europäische Parlament bedürfen (Abschnitt 3.8).

Darüber hinaus tritt an die Stelle des früheren Mitentscheidungsverfahrens nach Artikel 251 EGV das *ordentliche Gesetzgebungsverfahren* (Artikel 294 AEUV)⁽¹¹⁷⁾ in der gemeinsamen *Verkehrspolitik* (Abschnitt 3.5.1), der *Regionalpolitik* (Abschnitt 3.4), den Aktionen zum Ausbau der *transeuropäischen Netze* (Abschnitt 3.5.2) sowie den Aktionen in den Bereichen *Bildung und Jugend* (Abschnitt 3.6.2). Die *Kulturpolitik*, in der früher der Rat einstimmig im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens entschied, unterliegt künftig dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (Abschnitt 3.6.3). *Neue Rechtsgrundlagen* gelten für den *Fremdenverkehr* (Abschnitt 3.7) und den *Sport* (Abschnitt 3.6.1), die ebenfalls dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren unterliegen.

In den Bereichen *Landwirtschaft und Fischerei* (Abschnitt 3.2 und Abschnitt 3.3) wird die einfache Stellungnahme des Parlaments durch das ordentliche Gesetzgebungsverfahren abgelöst. In einigen Bereichen behält jedoch der Rat in Ausnahmefällen seine Vollmachten ohne Beteiligung des Parlaments bei. Wenngleich eine langjährige Rechtsprechung eine restriktive Auslegung der Ausnahmen bestätigt, wirft die Aufteilung der Vollmachten durch den AEUV in diesen beiden Bereichen doch große Probleme (politischer und rechtlicher Art) auf, was künftig Anlass zu zahlreichen interinstitutionellen Streitfällen sein könnte.

Der Vertrag von Lissabon bringt auch Veränderungen hinsichtlich der *Typologie der Rechtsakte* mit sich, die künftig neue *delegierte Rechtsakte* und eine Revision der zuvor geltenden *Durchführungsrechtsakte (Komitologieregelung)* (Abschnitt 3.9) einschließen wird.

Schließlich bringt der Vertrag *legislative Änderungen horizontaler Art* für die gesamte Struktur- und Kohäsionspolitik mit sich (Abschnitt 3.10). Diese Änderungen können in einigen Bereichen beträchtliche *Veränderungen* zur Folge haben. Es handelt sich dabei

¹¹⁷ Gegenstand dieser Studie ist nicht die Analyse des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens, die im Übrigen in mehreren Dokumenten des Parlaments vorgenommen wurde. *Siehe „Mitentscheidung und Vermittlung. Ein Leitfaden zur Arbeit des Parlaments als Mitgesetzgeber nach dem Vertrag von Lissabon (DV/795985DE.doc)*. Ein Leitfaden zu diesem Thema wurde auch durch die Arbeitsgruppe zur Reform des Europäischen Parlaments auf ihrer Tagung am 23. April 2008 angenommen. Quellenangaben, *siehe* http://www.europarl.europa.eu/code/about/background_en.htm.

insbesondere um das Initiativrecht des Parlaments für *Änderungen der Verträge* (vor allem im Rahmen der Verfahren der *vereinfachten Vertragsänderung*) und das *Recht auf eine Bürgerinitiative*.

3.2. Die legislativen Veränderungen in der Gemeinsamen Agrarpolitik (Artikel 38 bis 44 AEUV)

Der Vertrag von Lissabon bringt keine grundlegenden Veränderungen für die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) mit sich. Es handelt sich augenscheinlich um eine einfache Verlängerung der im EGV enthaltenen Bestimmungen (ex-Artikel 32 bis 38). Somit werden die Regeln zur Spezifik der GAP gegenüber dem allgemeinen Binnenmarktrecht beibehalten⁽¹¹⁸⁾. Gleiches gilt auch für die Ausnahmebestimmung bezüglich der Wettbewerbsregeln (Artikel 42 Absatz 1 AEUV), die die Reichweite von ex-Artikel 36 EGV⁽¹¹⁹⁾ unverändert aufgreift. Auch die Ziele der GAP werden unverändert übernommen (Artikel 39 AEUV – ex-Artikel 33 EGV). Schließlich wird auch die mögliche Strukturierung der Agrarmärkte in Form von gemeinsamen Marktorganisationen (GMO) beibehalten (Artikel 40 AEUV – ex-Artikel 34 EGV).

Die durch den Vertrag von Lissabon bei der GAP eingeführten Änderungen sind also institutioneller Art (im Bereich der Aufteilung der Zuständigkeiten) (*oben* Abschnitt 2.3.1) und verfahrenstechnischer Art (Artikel 42 und 43 AEUV gegenüber den ex-Artikeln 36 und 37 EGV)⁽¹²⁰⁾.

3.2.1. Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren im Agrarbereich

Der AEUV führt anstelle des bislang geltenden Anhörungsverfahrens auf zwei Ebenen das ordentliche Gesetzgebungsverfahren ein:

- Anwendung der *speziellen Wettbewerbsregeln* auf die Produktion und den Handel mit Agrarerzeugnissen (Artikel 42 Absatz 1 AEUV)⁽¹²¹⁾;
- und *Einführung der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte* (GMO) sowie *die anderen Bestimmungen, die für die Verwirklichung der Ziele der GAP notwendig sind* (Artikel 43 Absatz 2 AEUV).

¹¹⁸ Mit Ausnahme der Ersetzung des Begriffs „Gemeinsamer Markt“ durch „Binnenmarkt“, verändert Artikel 38 Absatz 2 AEUV den früheren Artikel 32 Absatz 2 EGV nicht: „Die Vorschriften für die Errichtung oder das Funktionieren des Binnenmarktes finden auf die landwirtschaftlichen Erzeugnisse Anwendung, soweit in den Artikeln 39 bis 44 nicht etwas anderes bestimmt ist“. Die Errichtung des Binnenmarktes in der Land- und Nahrungsgüterwirtschaft stellt also in soweit eine Ausnahmeregelung nach Artikel 26 und 114 AEUV dar als der europäische Gesetzgeber die Zuständigkeiten ausübt, die durch den Vertrag der GAP zugewiesen wurden.

¹¹⁹ Artikel 42 AEUV, Absatz 1: „Das Kapitel über die Wettbewerbsregeln findet auf die Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse und den Handel mit diesen nur insoweit Anwendung, als das Europäische Parlament und der Rat dies ... unter Berücksichtigung der spezifischen Ziele der GAP bestimmen (im Rahmen des neuen ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens, das an die Stelle des Anhörungsverfahrens tritt, siehe oben Abschnitt 3.1).

¹²⁰ In diesem Kapitel greifen wir die Analyse auf, die Claude Blumann in der vom Ausschuss für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung des EP in Auftrag gegebenen Studie vorgenommen hat: „La PAC et le Traité de Lisbonne“, Europäisches Parlament - Fachabteilung B, Studie IP/B/AGRI/IC2008-061, PE 408.952, Ziffer 1.1, S. 3, Brüssel (<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?language=fr&file=23410>).

¹²¹ Dabei ist anzumerken, dass die Vollmachten des Parlaments auf dem Gebiet des Wettbewerbs im Agrarbereich *mehr Gewicht* erlangen werden als im Bereich des allgemeinen Wettbewerbs, da das Parlament nur zu Rechtsakten angehört werden wird, die Vereinbarungen, beherrschende Stellungen oder staatliche Beihilfen gemäß Artikel 103 und 109 AEUV betreffen (die die Verfahrensbestimmungen der ex-Artikel 84 und 87 EGV unverändert übernehmen).

Somit wird das ordentliche Gesetzgebungsverfahren das Verfahren des allgemeinen Rechts im Agrarbereich, allerdings mit *zwei wichtigen Ausnahmen*:

- Nach den besonderen Wettbewerbsregeln kann nur der *Rat* die Gewährung von Beihilfen zum Schutz von Betrieben, die durch strukturelle oder naturgegebene Bedingungen benachteiligt sind, oder im Rahmen wirtschaftlicher Entwicklungsprogramme genehmigen (Artikel 42 Absatz 2 AEUV)⁽¹²²⁾.
- Nur der *Rat* kann die Maßnahmen zur *Festsetzung der Preise, der Abschöpfungen, der Beihilfen und der mengenmäßigen Beschränkungen* erlassen (Artikel 43 Absatz 3 AEUV).

3.2.2. Die Reichweite der Ausnahmen vom ordentlichen Gesetzgebungsverfahren im Agrarbereich

Der EuGH hat stets die Auffassung vertreten, dass die Ausnahmen von einer Regel oder einem allgemeinen Grundsatz einer *strikten Auslegung* bedürfen⁽¹²³⁾. Das ist hier der Fall, nachdem das ordentliche Gesetzgebungsverfahren zum Verfahren des allgemeinen Rechts im Agrarbereich geworden ist. Verstärkt wird diese Interpretation durch die allgemeine Bezugnahme auf die „*Ziele der GAP*“⁽¹²⁴⁾, wobei der EuGH stets für eine breite Auslegung der Ziele des Artikels 39 (ex-Artikel 33 EGV)⁽¹²⁵⁾ eingetreten ist. Im Übrigen nehmen die gemäß Artikel 42 und 43 des AEUV vorgesehenen Ausnahmen keinerlei Bezug auf ein besonderes Gesetzgebungsverfahren. Daraus lässt sich ableiten, dass die auf diesen Grundlagen erlassenen Rechtsakte keinen legislativen Charakter mehr tragen, sondern Durchführungsrechtsakte sind. Hier handelt es sich also um die Schaffung einer unmittelbaren exekutiven Zuständigkeit zugunsten des Rates, was im Übrigen im Widerspruch zur Normenhierarchie steht⁽¹²⁶⁾.

Auf dieser Grundlage plädiert das Parlament für eine *strikte Auslegung* der Artikel 42, Absatz 2 und 43 Absatz 3 und unterstreicht, dass diese Bestimmungen nur in den Fällen angewandt werden können, die *ausdrücklich unter die Ausnahmen fallen*:

- *Artikel 43 Absatz 3 AEUV* begrenzt die Ausnahmen auf die „*Maßnahmen zur Festsetzung der Preise, der Abschöpfungen, der Beihilfen und der mengenmäßigen Beschränkungen*“. Der Begriff „*Festsetzung*“ ist im natürlichen oder etymologischen Sinne zu verstehen: die Festlegung der Beträge oder Mengen (Quantifizierung). Es kann nicht darum gehen, dass der Rat allein sich zu den *Regelungen* für Preise, Beihilfen oder Abschöpfungen insgesamt äußert. Jede andere Interpretation würde die Ausweitung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens auf die Landwirtschaft als eine trügerische Reform erscheinen lassen. Das würde in der Praxis eine breite Auslegung von Artikel 43 Absatz 3 AEUV nach sich ziehen, die das Parlament von

¹²² Der AEUV führt nicht näher aus, ob es sich um gemeinschaftliche oder um staatliche Beihilfen handelt. Die gemeinschaftlichen Beihilferegeln nach Artikel 42 AEUV werden derzeit im Rahmen der Politik der ländlichen Entwicklung (zweite Säule der GAP) entwickelt. Die Wettbewerbsregeln bewegen sich im Rahmen der einheitlichen GMO (Artikel 175 bis 181 der Verordnung (EG) 1234/2007, ABl. L 299 vom 16.11.2007).

¹²³ Unter anderen: EuGH, 5. Mai 1998, Vereinigtes Königreich gegen Rat, Rs. C-180/96, Slg. I-2265.

¹²⁴ Artikel 42 EGV, Absatz 1: „... unter Berücksichtigung der Ziele des Artikels 39“. Artikel 43 Absatz 2 EGV: „... sowie die anderen Bestimmungen, die für die Verwirklichung der Ziele der gemeinsamen Agrar- und Fischereipolitik notwendig sind“.

¹²⁵ Im Namen einer teleologischen und systemischen Rechtsprechung, die der EuGH im Übrigen in allen Bereichen des Gemeinschaftsrechts entwickelt.

¹²⁶ Siehe Artikel 291 Absatz 2 AEUV (Abschnitt 3.9.2). Zu diesem Punkt heißt es bei C. Blumann, dass *mit Artikel 43 Absatz 3 anscheinend eine Anomalie hinsichtlich der GAP vorliegt, da im allgemeinen die in erster Anwendung der Verträge beschlossenen Rechtsakte als legislative Rechtsakte gelten (abgeleitetes Recht ersten Grades) und die Durchführungsrechtsakte erst in der Folge verabschiedet werden, um bereits bestehende Rechtsakte umzusetzen (abgeleitetes Recht zweiten Grades)*, Blumann, op.cit. S. 8.

der Revision fast aller unter die einheitliche GMO fallenden Bereiche ausschließen würde. Faktisch fallen die *Grundprinzipien* der Regelungen für Preise, Beihilfen, Abschöpfungen oder mengenmäßige Beschränkungen (Quoten) sowie die *allgemeinen Regeln* für ihre Umsetzung unter das ordentliche Gesetzgebungsverfahren. Hingegen fällt die konkrete Festlegung des Preisniveaus, der Höhe der Abschöpfungen oder der Beihilfen sowie die Festlegung und Aufteilung der Quoten in die Zuständigkeit des Rates.

- *Artikel 42 AEUV* ändert die Gewichtung zwischen diesen beiden Absätzen. Im EGV (ex-Artikel 36) war das Gesetzgebungsverfahren für beide Punkte identisch (einfache Anhörung). Der zweite Absatz war lediglich als eine Illustration des ersten Absatzes gedacht, indem er den spezifischen Rahmen der landwirtschaftlichen Wettbewerbsregeln für die Beihilfen entwickelte⁽¹²⁷⁾. Das ist in Artikel 42 Absatz 2 des AEUV nicht mehr der Fall, indem der Begriff „*insbesondere*“ nicht mehr auftaucht. Mit anderen Worten wird die *Genehmigung* der Gewährung von Beihilfen eine ausschließliche Zuständigkeit des Rates und unterliegt also nicht dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren: Hier liegt ebenso wie im Falle von Artikel 43 eine Ausnahmezuständigkeit zugunsten des Rates vor. Das Europäische Parlament sieht in Artikel 42 Absatz 2 des AEUV eine Ausnahmebestimmung gegenüber der *allgemeinen Regelung für staatliche Beihilfen* gemäß Artikel 109 AEUV (wo es zumindest über eine Anhörungsbefugnis verfügt). Wie bei jeder Ausnahmeregelung ist eine strikte Auslegung geboten, und sie kann nur in den zwei ausdrücklich genannten Fällen angewandt werden: einerseits zum Schutz von Betrieben, die durch strukturelle oder naturgegebene Bedingungen benachteiligt sind, und andererseits im Rahmen wirtschaftlicher Entwicklungsprogramme. Aus der Sicht des Europäischen Parlaments kann die Ausnahme zugunsten des Rates nur die *gemeinschaftlichen* Beihilfen der zweiten Säule der GAP in diesen Bereichen abdecken. Eine weiter gefasste Auslegung würde im Widerspruch zu der gesamten Politik der ländlichen Entwicklung stehen, die dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren unterliegt, und könnte zu ernsthaften Verzerrungen führen.

Das Parlament hat die Frage der Reichweite der Ausnahmeregelungen nach Artikel 43 Absatz 3 AEUV⁽¹²⁸⁾ ausdrücklich aufgeworfen. Ziffer 30 seiner Entschließung vom 7. Mai 2009 unterstreicht, dass mit der Einführung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens „*für alle Rechtsvorschriften im Bereich der Landwirtschaft das Mitentscheidungsverfahren gemäß Artikel 43 Absatz 2 AEUV gelten wird und dass dies insbesondere die vier wesentlichen sektorübergreifenden Rechtsvorschriften im Bereich der Landwirtschaft (die einheitliche gemeinsame Marktordnung, die Verordnung über Direktzahlungen, die Verordnung zur ländlichen Entwicklung und die Finanzierung der GAP) betreffen wird*“. Die Bezugnahme auf die vier Basistexte der GAP bedeutet eine Ablehnung der Zuständigkeit des Rates für Preis- und Beihilferegulungen, Abschöpfungen oder Mengenbeschränkungen der Produktion. Darüber hinaus besagt Ziffer 31 der gleichen Entschließung vom 5. Mai 2009, dass „*Artikel 43 Absatz 3 AEUV keine Rechtsgrundlage oder eigenständige Befugnis begründet, die die Annahme oder Abänderung eines Rechtsakts des Rates, wie er zur Zeit im Bereich der GAP in Kraft ist, zulassen würde*“. Folglich fordert das Parlament den Rat

¹²⁷ Artikel 36 EGV Absatz 2: „*Der Rat kann insbesondere genehmigen, dass Beihilfen gewährt werden...*“.

¹²⁸ Entschließung T6-0373/2009 zu den neuen Aufgaben und Zuständigkeiten des Parlaments bei der Umsetzung des Vertrags von Lissabon (siehe: <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5608622¬iceType=null&language=de>).

auf, „von Maßnahmen nach Artikel 43 Absatz 3 AEUV ohne vorherige Konsultation des Parlaments abzusehen“.

Die Kommission hat in ihren Kommentaren zur Entschließung des Parlaments deutlich gemacht, dass die Interpretation des Parlaments bezüglich der Gewichtung der beiden Absätze von Artikel 43 des AEUV dem Text des Vertrags nicht gerecht wird⁽¹²⁹⁾. Der Ansatz der juristischen Dienste der Kommission gründet sich auf das Bestehen von zwei autonomen Verfahren, die je nach Bereich gewählt werden können. Allerdings erwies der neue Kommissar für Landwirtschaft, Dacian Cioloș, in seinen Antworten auf den Fragebogen des Ausschusses für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung vor seiner Anhörung ausdrücklich darauf, dass Artikel 43 Absatz 3 des AEUV eine Ausnahmeregelung darstellt und folglich restriktiv ausgelegt werden müsse. Nach seiner Auffassung sollte man von Fall zu Fall eine Analyse vornehmen, um den allgemeinen Grundsatz der Mitentscheidung, der im Agrarbereich vorherrschen muss, nicht seines Sinns zu entleeren. Der Rat seinerseits hat sich zu diesen Fragen formal noch nicht geäußert.

Es ist durchaus vorstellbar, dass die Ausnahmeregelungen nach Artikel 42 und 43 Absatz 3 AEUV aufgrund der interinstitutionellen Probleme, die sie aufwerfen (seitens des Parlaments gegenüber dem Rat bezüglich der Reichweite des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens, aber auch seitens des Rates gegenüber der Kommission bezüglich der Durchführungszuständigkeiten, die weiter bei dieser liegen werden), in der Praxis schwer umsetzbar sein werden. Vom rein rechtlichen Standpunkt her gesehen scheint es jedoch wünschenswert, von vornherein die Trennlinie zwischen dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren und den Ausnahmen zugunsten des Rates zu ziehen.

Nach unserem Dafürhalten könnte es in Ermangelung einer klaren Abgrenzung der Gesetzgebungszuständigkeiten für die GAP häufig zu politischen und juristischen Konflikten kommen, insbesondere im Rahmen der *grundlegenden Reform der GAP*, die für die Jahre 2011/2012 vorgesehen ist. Eine Analyse von Fall zu Fall bleibt allzu ungewiss. Somit erweist sich also eine *interinstitutionelle Vereinbarung über die legislative Kooperation* als notwendig, um das Rechtsvakuum bezüglich der Struktur und der Entscheidungsebenen für Rechtsakte im Agrarbereich zu überwinden.

Im Übrigen hat die Aufteilung der Zuständigkeiten nach dem AEUV sogar einen Rückgang der parlamentarischen Kompetenz zur Folge, da das Parlament für die von den Ausnahmeregelungen erfassten Bereiche nicht mehr angehört werden soll. Die interinstitutionelle Vereinbarung müsste also auch die Frage der Anhörung des Parlaments in den Fällen der eventuellen Nutzung der Ausnahmeregelungen nach Artikel 42 und 43 Absatz 3 AEUV regeln.

3.2.3. Materielle Konsequenzen des Vertrags von Lissabon für die GAP

Es sei angemerkt, dass die Änderungsanträge des Parlaments zu den Gesetzesvorschlägen im Agrarbereich vielfach eine direkte Auswirkung auf den Gemeinschaftshaushalt haben. Das erklärt teilweise, warum sich die Umsetzung des Mitentscheidungsverfahrens bei der GAP so verzögert hat. Wenngleich einige Punkte noch der Klärung bedürfen (*oben* Abschnitt 3.2.2), hat doch der AEUV das ordentliche Gesetzgebungsverfahren als für die GAP geltendes Verfahren des allgemeinen Recht vorgeschrieben. Im Übrigen hat der AEUV die Unterscheidung zwischen „*obligatorischen Ausgaben*“ (erste Säule der GAP) und „*nicht*

¹²⁹ *Reply of the Commission to the European Parliament resolution on Parliament's new role and responsibilities in implementing the Lisbon Treaty: XI. Agricultural Policy.*

obligatorischen Ausgaben“ (zweite Säule der GAP) (*siehe unten* Abschnitt 4.2) aufgehoben. Künftig werden beide Zweige der Haushaltsbehörde (Parlament und Rat) gemeinsam über alle Mittel des ersten Ausgabenpostens der Union entscheiden (*siehe unten* Abschnitt 4.1 – Tabelle 1).

In diesem Zusammenhang ist bereits absehbar, dass die GAP mit dem neuen mehrjährigen Finanzrahmen 2014/2020, der stark durch den Verlauf der Wirtschaftskrise geprägt sein wird, einen tiefgreifenden Wandel durchmachen wird. Man kann sich bereits heute auf eine grundlegende Reform der GAP im Zeitraum nach 2013 einstellen, nachdem die europäischen Institutionen nicht gewagt haben, diesen Prozess im 2008 zum Zeitpunkt der Verabschiedung der letzten Reform dieser Politik unter der Bezeichnung „*Gesundheitscheck*“ einzuleiten. Für die Zeit nach 2013 ist sogar von einer *Überarbeitung der GAP* die Rede, die ihre Ziele, ihre Grundsätze und ihre wichtigsten Mechanismen betreffen soll.

Selbstverständlich wird dem Europäischen Parlament auf der Grundlage der neuen ihm durch den AEUV zugewiesenen Gesetzgebungs- und Haushaltsbefugnisse eine entscheidende Rolle für die Festlegung dieser neuen GAP und ihres Finanzrahmens zukommen.

Zuvor muss das Parlament jedoch seine neuen Vollmachten konsolidieren. Neben den interinstitutionellen Vereinbarungen, die der Auslegung der Reichweite der Ausnahmeregelungen nach Artikel 43 und 43 AEUV dienen, muss das Parlament seine Aufmerksamkeit auf die *Anpassungen der Basisverordnungen* (insbesondere zur einheitlichen GMO und zu den Direktzahlungen)⁽¹³⁰⁾ nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon richten. In diesem Zusammenhang muss es die neuen Regeln für die delegierten Rechtsakte und die ausführenden Rechtsakte (*Komitologie*), die im Agrarbereich von großer Bedeutung sind, einer näheren Prüfung unterziehen (*siehe unten* Abschnitt 3.9).

Längerfristig kann das Europäische Parlament, wenn die neue GAP für die Zeit nach 2013 definiert und konsolidiert ist, eventuell die Initiative ergreifen, um das Landwirtschaftskapitel des AEUV mit Hilfe des in Artikel 48 Absatz 6 EUV vorgesehenen *Vereinfachten Änderungsverfahrens* zu aktualisieren (*siehe unten* Abschnitt 3.10.1). Dabei muss man feststellen, dass der Text des Landwirtschaftskapitels im Vertrag seit dem Vertrag von Rom unverändert geblieben ist. Geleitet von produktivistischen Prinzipien, die heute überholt sind, wurden die im Jahr 1957 aufgestellten Ziele der GAP niemals verändert. Schlüsselbegriffe der heutigen GAP wie landwirtschaftliche Multifunktionalität, ländliche Entwicklung, nachhaltige Entwicklung, Nahrungsmittelqualität und Ernährungssicherheit (*food safety*), öffentliche Gesundheit und Bekämpfung der Fettsucht, Wohlergehen der Tiere, Raumplanung, Schutz der natürlichen Ressourcen und der Artenvielfalt, Bekämpfung des Klimawandels, Entwicklung erneuerbarer Energien landwirtschaftlichen Ursprungs und schließlich Finanzdisziplin wurden nicht aufgenommen. Gleiches lässt sich für die geltenden Mechanismen: entkoppelte Betriebsprämien, Modulation der Beihilfen, Finanzinstrumente (EGFL, ELER), Rückverfolgbarkeit, Konditionalität der Beihilfen (*cross-compliance*) usw. feststellen.

Schließlich eröffnen die Bestimmungen über die *verstärkte Zusammenarbeit* (Artikel 20 Absatz 1 EUV - Artikel 326 ff. AEUV) (*oben* Abschnitt 2.3.3.b) einen Weg, um mittelfristig

¹³⁰ Verordnung (EG) 1234/2007 (ABl. L 299 vom 16.11.2007) und Verordnung (EG) 73/2009 (ABl. L 30 vom 31.1.2009).

die künftige Entwicklung der reformierten GAP zu bestimmen (z.B. zum Risikomanagement oder zur Entwicklung der berufsübergreifenden Organisationen auf europäischer Ebene).

3.3. Die legislativen Veränderungen in der Gemeinsamen Fischereipolitik (Artikel 38 bis 44 AEUV)

Zur Überschrift von Titel III des dritten Teils des AEUV wird zu „die Landwirtschaft“ noch „die Fischerei“ hinzugefügt. Außerdem besagt Artikel 38 Absatz 1 AEUV, dass die Union eine gemeinsame Agrar- „und Fischereipolitik“ festlegt und durchführt. Im Prinzip könnte man diese Änderung als relativ geringfügig ansehen, da ja seit den Anfängen der Gemeinschaft die Fischereierzeugnisse den landwirtschaftlichen Erzeugnissen gleichgestellt wurden⁽¹³¹⁾.

Allerdings gestattet diese klare Bezugnahme auf eine Fischereipolitik, die in Artikel 43 Absatz 2 AEUV noch einmal aufgegriffen wird, diese von der GAP abzugrenzen, obwohl der AEUV aus Gründen der gesetzgeberischen Sparsamkeit in Artikel 38 Absatz 1 AEUV einen neuen Unterabsatz einfügt, in dem es heißt: *„Die Bezugnahmen auf die gemeinsame Agrarpolitik oder auf die Landwirtschaft und die Verwendung des Wortes „landwirtschaftlich“ sind in dem Sinne zu verstehen, dass damit unter Berücksichtigung der besonderen Merkmale des Fischereisektors auch die Fischerei gemeint ist“*. Mit anderen Worten, der AEUV verzichtet darauf, eine eigene Regelung für die Fischerei zu entwickeln, und wendet die spezielle „landwirtschaftliche“ Regelung auf das gesamte *Grüne Europa* und *Blaue Europa* an.

In diesem Kontext können die Kommentare, die bereits zur GAP geäußert wurden (*oben* Abschnitt 3.2.2) auch auf die GFP insgesamt bezogen werden. Allerdings sind noch einige Kommentare zu der speziellen Bezugnahme auf die *„Festsetzung und Aufteilung der Fangmöglichkeiten in der Fischerei“* (TAC und Fangquoten) geboten, die gemäß der Ausnahmeregelung nach Artikel 43 Absatz 3 AEUV in der Zuständigkeit des Rates verbleiben.

In der Vergangenheit besaß das Europäische Parlament ein Anhörungsrecht für die gesamte GFP mit Ausnahme der Festlegung der TAC (*„zulässige Gesamtfangmengen“*) und der Fangquoten. Der Rat nutzte eine Rechtsgrundlage des abgeleiteten Rechts, Artikel 20 der Basisverordnung des Rates über die Erhaltung und nachhaltige Nutzung der Fischereiressourcen im Rahmen der gemeinsamen Fischereipolitik⁽¹³²⁾, um die Anhörung des Parlaments in Fragen der Vergabe der *Fangmöglichkeiten*⁽¹³³⁾ zu umgehen. Faktisch bediente sich der Rat wiederholt dieser Bestimmung, um nicht nur die Vergabe der Fangmöglichkeiten selbst in die Hand zu nehmen, sondern auch um andere Regelungen der GFP ohne Anhörung des Parlaments anzupassen.

Mit dem Inkrafttreten des AEUV wird dieser anormalen Situation ein Ende gesetzt. Künftig wird das ordentliche Gesetzgebungsverfahren die Regel des allgemeinen Rechts für die

¹³¹ *„Unter landwirtschaftlichen Erzeugnissen sind die Erzeugnisse des Bodens, der Viehzucht und der Fischerei sowie die mit diesen in unmittelbarem Zusammenhang stehenden Erzeugnisse der ersten Verarbeitungsstufe zu verstehen“* (Artikel 38 Absatz 1 AEUV – ex-Artikel 32 Absatz 1 EGV). In Anhang I des Vertrags sind die landwirtschaftlichen Erzeugnisse und die Fischereierzeugnisse aufgelistet, die unter die Regelungen der GAP und der GFP fallen.

¹³² Verordnung (EG) 2371/2002, ABl. L 358 vom 31.12.2002.

¹³³ Dieser Bereich umfasst die Fang- und/oder Aufwandsbeschränkungen und die Aufteilung der Fangmöglichkeiten auf die Mitgliedstaaten sowie die mit diesen Beschränkungen zusammenhängenden Bedingungen (Artikel 20.1 der Verordnung (EG) 2371/2002).

gesamte GFP sein, mit Ausnahme der, „*Festlegung und der Aufteilung der Fangmöglichkeiten*“ (TAC und Fangquoten), die unter die Ausnahmeregelung nach Artikel 43 Absatz 3 AEUV fällt, allerdings in einer restriktiven Auslegung (*siehe oben* Abschnitt 3.2.2)⁽¹³⁴⁾. Die Begriffe „*Festlegung*“ und „*Aufteilung*“ der Fangmöglichkeiten sind in ihrem rein etymologischen Sinne zu verstehen und beziehen sich ausschließlich auf die Mengen bzw. die Höhe der TAC und der Fangquoten.

Im Übrigen werden die internationalen Fischereiabkommen, die zu den wichtigsten Komponenten der GFP zählen, nach der *Zustimmung des Parlaments* nach dem Verfahren gemäß Artikel 218 Absatz 6.a AEUV geschlossen. Wir werden die entsprechende Regelung nach dem AEUV in dem Kapitel analysieren, das den internationalen Übereinkünften gewidmet ist (*siehe unten* Abschnitt 3.8). Hier sei daran erinnert, dass die Union über eine Fülle von Abkommen verfügt, die mit Küstenstaaten in Afrika und im Pazifik sowie mit den nordischen Ländern (Norwegen, Island, Färöer-Inseln und Grönland) abgeschlossen wurden. Hinzu kommen Abkommen mit mehreren Regionalen Fischereiorganisationen (RFO).

Es ist jedoch anzumerken, dass der AEUV ebenso wie im Falle der GAP leider die Chance verpasst hat, den allgemeinen Rahmen der GFP zu aktualisieren, der angesichts seiner Entwicklung seit seinen Anfängen veraltet ist. Schlüsselbegriffe und -instrumente der GFP (wie „*Fischereianstrengungen*“, „*Mechanismen zur Erhaltung der Fischbestände*“ - TAC -, „*internationale Fischereiabkommen*“, „*Europäischer Fischereifonds*“ usw.) finden in dem Kapitel des Vertrags über die Fischerei immer noch keine Erwähnung. Für die Zukunft ist eine tiefgreifende Revision des Primärrechts zu diesem Sektor wünschenswert. Die in Artikel 48 Absatz 6 und 7 EUV vorgesehenen vereinfachten Änderungsverfahren könnten hierfür zweifellos genutzt werden, wobei man für das *Blaue Europa* möglicherweise eine eigenständige Regelung gegenüber der GAP festlegen könnte (*siehe unten* Abschnitt 3.10.1).

3.4. Die legislativen Veränderungen in der Regionalpolitik (Artikel 3 Absatz 3 und 3 Absatz 5 EUV; Artikel 174 bis 177 AEUV)

3.4.1. Grundlegende und verfahrenstechnische Änderungen im EUV und im AEUV

Der EUV erweitert den Aktionsradius der Union auf dem Gebiet des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts, indem er den „*territorialen Zusammenhalt*“ hinzufügt⁽¹³⁵⁾. Auf diese Weise wird der neue *wirtschaftliche, soziale und territoriale Zusammenhalt* sozusagen eines der Grundprinzipien der Union für eine harmonische und nachhaltige Entwicklung der gesamten Union in Ergänzung zur Errichtung des Binnenmarktes (Artikel 3 Absatz 3 EUV)⁽¹³⁶⁾. Zudem weitet der EUV das Subsidiaritätsprinzip auf die regionalen und lokalen Körperschaften aus (Artikel 5 Absatz 3 EUV).

Was den AEUV betrifft, so treten die *Artikel 174 bis 177* an die Stelle der Artikel 158 bis 162 EGV zum gemeinschaftlichen Handeln für den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt. Außerdem wurde dem neuen EUV und AEUV ein *Protokoll*

¹³⁴ Ziffer 32 der Entschließung des EP T6-0373/2009 vom 7.5.2009 bestätigt diese restriktive Auslegung (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5608622¬iceType=null&language=de>).

¹³⁵ Hierzu siehe Vermerk der Fachabteilung B „*Die Auswirkungen des Vertrags von Lissabon auf die Regionalpolitik*“, PE 431.586, Januar 2010.

¹³⁶ Auf dieser Grundlage kann eine mögliche Verstärkte Zusammenarbeit den Zusammenhalt nicht beeinträchtigen (Artikel 326 AEUV).

beigefügt¹³⁷). Um dieses Ziel zu erreichen, will die Union die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete verringern (Artikel 174 Absatz 2 AEUV). Auf dieser Grundlage fügt der AEUV einen *neuen Absatz in Artikel 174* ein, der die Regionen benennt, in denen die Union vorrangig zugunsten des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts wirksam werden muss: Besondere Aufmerksamkeit gilt den ländlichen Gebieten, den vom industriellen Wandel betroffenen Gebieten und den Gebieten mit schweren und dauerhaften natürlichen oder demografischen Nachteilen, wie den nördlichsten Regionen mit sehr geringer Bevölkerungsdichte (den arktischen Regionen) sowie den Insel-, Grenz- und Bergregionen (Artikel 174, Absatz 3 AEUV).

Neben den Artikeln 174 bis 177 AEUV bringt der Vertrag von Lissabon weitere wichtige Veränderungen mit sich:

- Er ordnet den wirtschaftlichen, sozialen „und territorialen“ Zusammenhalt den geteilten Zuständigkeiten der Union zu (Artikel 4 Absatz 2 Buchst. c AEUV) (*oben* Abschnitt 2.2.2 und Abschnitt 2.3.1).
- Artikel 14 AEUV macht deutlich, welchen Stellenwert die *Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse* bei der Förderung des sozialen und territorialen Zusammenhalts der Union einnehmen. In diesem Zusammenhang erkennt Protokoll Nr. 26 den weiten Ermessensspielraum der nationalen, regionalen und lokalen Behörden in der Frage an, wie Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse zur Verfügung zu stellen, in Auftrag zu geben und zu organisieren sind (Artikel 1).
- Er verändert den Rahmen für die *staatlichen Beihilfen* für wirtschaftlich benachteiligte Gebiete, in denen die Lebenshaltung außergewöhnlich niedrig ist oder eine erhebliche Unterbeschäftigung herrscht: Der AEUV führt eine Aufhebungsklausel (nach fünf Jahren) für die Beihilfen ein, die bestimmten durch die Teilung Deutschlands betroffenen Gebieten der Bundesrepublik Deutschland, gewährt werden (Artikel 107 Absatz 2 Buchst. c AEUV) und schließt ferner die Beihilfen für Gebiete in äußerster Randlage ein (Artikel 107 Absatz 3 Buchst. a AEUV).
- Der AEUV führt auch eine Bestimmung ein, die die Klageerhebung vor dem EuGH wegen *Verletzung des Subsidiaritätsprinzips* betrifft: Klagen zur Kontrolle der Rechtmäßigkeit von Gesetzgebungsakten (Artikel 263 AEUV), für deren Erlass die Anhörung nach dem AEUV vorgeschrieben ist, können auch vom Ausschuss der Regionen erhoben werden¹³⁸).
- Schließlich erkennt er in der *Charta der Grundrechte* der Europäischen Union die Organisation ihrer staatlichen Gewalt auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene an.

Allerdings sieht der Vertrag keine Regionalpolitik vor, sondern lediglich Mechanismen zur Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts. Zwar ist eine eventuelle Neuordnung vorgesehen (Artikel 177 AEUV; Protokoll Nr. 28), doch erfolgt die gemeinschaftliche Aktion für den Zusammenhalt bislang in Form mehrerer Finanzinstrumente:

¹³⁷ Protokoll Nr. 28 (ABl. C 115 vom 9.5.2008, S. 310).

¹³⁸ Artikel 8 des Protokolls Nr. 2 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit.

- *dreier Strukturfonds* (Artikel 175 AEUV): a) des *Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)* (Artikel 176 AEUV); b) des *Europäischen Sozialfonds (ESF)*, der in den Artikeln 162 bis 164 AEUV im Rahmen der Sozial- und Beschäftigungspolitik beschrieben wird; und c) des *Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft – Abteilung Ausrichtung (EAGFL-A)*, der in Artikel 40 Absatz 3 AEUV im Rahmen der GAP beschrieben wird. Seit 2005 wurde dieser Fonds in den *Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)*⁽¹³⁹⁾ umgewandelt.
- des *Kohäsionsfonds* (Artikel 177, Absatz 2, AEUV).
- der *Europäischen Investitionsbank (EIB)* (Artikel 308 und 309 AEUV und Protokoll Nr. 5 in der Anlage zu den Verträgen).
- weiterer Finanzinstrumente, die in Artikel 175 AEUV nicht ausdrücklich genannt werden, so der *Solidaritätsfonds* (für Interventionen bei Naturkatastrophen)⁽¹⁴⁰⁾ oder der *Europäische Fischereifonds (EFF)*.

In diesem Sinne haben die Verfasser des Vertrags von Lissabon die Chance vertan, die Terminologie bezüglich des EAGFL (ELER) zu aktualisieren und den Solidaritätsfonds sowie den Fischereifonds in das Primärrecht aufzunehmen.

Der Vertrag hat auch die Verfahrensregelung für die spezifischen Maßnahmen zugunsten der *Regionen in äußerster Randlage* nicht verändert, für die ein *besonderes Gesetzgebungsverfahren* beibehalten wurde⁽¹⁴¹⁾. Alle anderen Aktionen zur Förderung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts unterliegen hingegen künftig dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren⁽¹⁴²⁾. Anzumerken ist, dass die Definitionen der Missionen, der vorrangigen Ziele und der Organisation der Strukturfonds früher eines einstimmigen Beschlusses des Rates bedurften (ex-Artikel 161 EG - neuer Artikel 177 AEUV).

3.4.2. Künftige Wirkung der Einführung des territorialen Zusammenhalts

Weder der eigentliche Begriff des territorialen Zusammenhalts noch seine Auswirkungen auf die Umsetzung der gemeinsamen Politiken wurden im Vertrag von Lissabon klar definiert. Das Europäische Parlament hat die Kommission aufgefordert, ein Weißbuch mit dem Ziel der Konsolidierung des territorialen Zusammenhalts zu veröffentlichen⁽¹⁴³⁾, bislang allerdings ohne Reaktion. Es ist jedoch bereits absehbar, dass die Einführung der territorialen Dimension in die Kohäsionspolitik künftig Auswirkungen auf die eigentliche

¹³⁹ Verordnung (EG) 1698/2005, ABI. L 277 vom 21.10.2005.

¹⁴⁰ Verordnung (EG) 2012/2002 (ABI. L 3111 vom 14.11.2002).

¹⁴¹ Die Regelung für die Regionen in äußerster Randlage (französische überseeische Gebiete, Azoren, Madeira und Kanarische Inseln) gründet sich auf die Artikel 349 und 355 AEUV.

¹⁴² Artikel 175 und 177 AEUV im Allgemeinen; Artikel 178 AEUV für den EFRE; Artikel 43 Absatz 2 AEUV für die Landwirtschaft und Fischerei; Artikel 164 AEUV für den ESF.

¹⁴³ Ziffer 24 der Entschließung T6-0163/2009 vom 24.3.2009 zu dem *Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt* (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5666042>). Im Übrigen beschäftigten sich mehrere Entschließungen des EP mit dem Verhältnis zwischen territorialem Zusammenhalt und den gemeinsamen Politiken mit territorialer Wirkung: Entschließung T6-0157/2009 vom 26.3.2009 zu der *Komplementarität und Koordinierung der Kohäsionspolitik mit Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums* (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5625302>); Entschließung T6-0164/2009 vom 24.3.2009 zur *städtischen Dimension der Kohäsionspolitik im neuen Programmplanungszeitraum* (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5637232>); Entschließung T6-0156/2009 vom 24.3.2009 zu *bewährten Methoden im Bereich der Regionalpolitik und Hindernisse bei der Inanspruchnahme der Strukturfonds* (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5608562>); und Entschließung T6-0432/2008 vom 21.10.2008 zu *Governance und Partnerschaft auf nationaler und regionaler Ebene* (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5608632>).

Regionalpolitik und in gewissem Maße auf sämtliche strukturpolitischen Finanzinstrumente haben wird.

So könnte sie sich in der verstärkten Koordinierung aller Sektorpolitiken mit territorialer Wirkung niederschlagen⁽¹⁴⁴⁾. In diesem Falle müsste ein neuer (integrierter) Ansatz für die Beschlussfassung und das Management der gemeinsamen Politiken mit gleichzeitiger Verstärkung der sektorübergreifenden Synergien auf allen Ebenen (lokale, regionale und nationale Ebene sowie Gemeinschaftsebene) gefunden werden. Im Übrigen könnte man eine Bewertung der territorialen Effekte innerhalb jedes Politikbereichs vorsehen, und möglicherweise wären sogar integrierte Bewertungen der Wirkungen sämtlicher gemeinsamer Politiken in einem bestimmten Territorium denkbar.

In diesem Zusammenhang wird die Debatte über die Zukunft der Regional- und Kohäsionspolitik von den Ergebnissen des Experiments beeinflusst werden, das gegenwärtig mit den *Makroregionen* und speziell der *Strategie für den Ostseeraum* durchgeführt wird. Hierbei handelt es sich um den Versuch der Umsetzung eines neuen offeneren und partizipativen Ansatzes. Sollte das Modell der verstärkten Zusammenarbeit auf der Ebene der Makroregionen ausgebaut werden, so muss es unausweichlich die Aktionen der Struktur- und Kohäsionspolitik einbeziehen⁽¹⁴⁵⁾.

Für das Jahr 2010 ist eine *Halbzeitrevision* der Regionalpolitik vorgesehen. Angesichts des Gewichts der Regionalpolitik im Gemeinschaftshaushalt (Tabelle 1, *siehe unten* Abschnitt 4.1), wird diese Debatte stark unter dem Einfluss der Verhandlungen über den *neuen Finanzrahmen 2014/2020* stehen (sofern die europäischen Institutionen nicht beschließen, die gegenwärtige finanzielle Vorausschau *bis zum Jahr 2016* zu verlängern) (*siehe unten* Abschnitt 4.4).

3.5. Die legislativen Veränderungen im Bereich der Verkehrspolitik (Artikel 90 bis 100 AEUV) und der transeuropäischen Netze (Artikel 170 bis 172 AEUV)

Im Rahmen der Verkehrspolitik treten die *Artikel 90 bis 100 AEUV* an die Stelle der Artikel 70 bis 80 EGV. Parallel dazu ersetzen die *Artikel 170 bis 172 AEUV* die vorangegangenen Rechtsgrundlagen über die transeuropäischen Netze (Artikel 154 bis 156 EGV). Die gemeinsame Verkehrspolitik und die Aktionen zur Förderung der transeuropäischen Netze unterliegen der Regelung der *geteilten Zuständigkeiten* (Artikel 4 Absatz 2 Buchst. g und h AEUV) (*siehe oben* Abschnitt 2.2.2).

3.5.1. Die gemeinsame Verkehrspolitik

Im Bereich der Verkehrspolitik sind mit dem Vertrag von Lissabon nur geringfügige Änderungen wirksam geworden. An die Stelle des mit dem Vertrag von Amsterdam eingeführten ehemaligen Mitentscheidungsverfahrens gemäß Artikel 71, 75 und 80 EGV,

¹⁴⁴ Ziffer 10 der vorgenannten Entschließung vom 26.3.2009 zu dem Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt (T6-0163/2209). Im Übrigen wird in Ziffer 8 der Entschließung T6-0373/2009 vom 7.5.2009 die Auffassung vertreten, dass die Aufnahme des territorialen Zusammenhalts die Befugnisse des Parlaments stärken wird, die territorialen Auswirkungen der wichtigsten Unionspolitiken zu beurteilen. *Siehe* <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5608622¬iceType=null&language=fr>.

¹⁴⁵ Mit den ersten konkreten Ergebnissen der Strategie für den Ostseeraum ist im Jahr 2011 zu rechnen. Sie werden möglicherweise Anlass für eine Revision des bisherigen Ansatzes und für Überlegungen darüber sein, ob es möglich und opportun ist, dieses Kooperationsmodell auch auf andere Regionen anzuwenden.

tritt das *ordentliche Gesetzgebungsverfahren* (Artikel 91, 95 und 100 AEUV). Weiterhin führt der Vertrag von Lissabon eine Aufhebungsklausel für die Sondermaßnahmen ein, die in der Bundesrepublik Deutschland getroffen wurden, um die wirtschaftlichen Nachteile auszugleichen, die bestimmten, von der Teilung Deutschlands betroffenen Gebieten entstanden sind (Artikel 98 AEUV): Der Rat kann fünf Jahre nach dem Inkrafttreten des Vertrags (am 1. Dezember 2014) auf Vorschlag der Kommission einen Beschluss erlassen, mit dem dieser Artikel 98 aufgehoben wird¹⁴⁶).

Bis zur Aufstellung gemeinsamer Regeln im Verkehrsbereich (vorgesehen in Artikel 91 AEUV) behält der Rat die Befugnis, Maßnahmen zu billigen, die eine Ausnahmeregelung gewähren (Artikel 92 AEUV). Diese Ausnahmeregelungen werden einstimmig ohne Mitwirkung des Parlaments beschlossen.

Abgesehen von den Änderungen hinsichtlich der spezifischen Rechtsgrundlagen der gemeinsamen Verkehrspolitik ist anzumerken, dass der Vertrag von Lissabon Änderungen in anderen Bereichen eingeführt hat, die indirekte Auswirkungen auf die Tätigkeit des Ausschusses TRAN haben werden. Zunächst wurde mit Artikel 191 Absatz 1 AEUV die *Bekämpfung des Klimawandels* unter die Erfordernisse des Umweltschutzes aufgenommen, die bei der Festlegung und Durchführung der Unionspolitiken insgesamt einbezogen werden müssen (Artikel 11 AEUV). Auf dieser Grundlage wird nach der Unterzeichnung des Kyoto-Protokolls und in Erwartung der Maßnahmen im Ergebnis der Konferenz von Kopenhagen im Dezember 2009 die Verkehrspolitik, vor allem im Straßenverkehrs- und Luftverkehrsbereich, unmittelbar von der gemeinschaftlichen Strategie zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen betroffen sein.

Darüber hinaus wurde in den Titel „*Forschung und technologische Entwicklung*“ des AEUV der Begriff der „*Raumfahrt*“ aufgenommen und ein neuer Artikel 189 für eine europäische Raumfahrtspolitik eingeführt. In diesem Bereich verfügt die Union über die Zuständigkeit, Aktionen, vor allem zur Ausarbeitung und Umsetzung von Programmen, durchzuführen, ohne dass die Ausübung dieser Zuständigkeit die Mitgliedstaaten hindert, ihre Zuständigkeit auszuüben (Artikel 4 Absatz 3 AEUV). Das mehrjährige Rahmenprogramm für Forschung, technologische Entwicklung und Raumfahrt wird gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren aufgestellt (Artikel 182 Absatz 1 AEUV), wohingegen die spezifischen Programme gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren nach Anhörung des Europäischen Parlaments beschlossen werden (Artikel 182 Absatz 4 AEUV).

Schließlich können die neuen Bestimmungen über den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (Artikel 67 bis 89 AEUV) Auswirkungen auf die Verkehrspolitik haben, vor allem im Rahmen der justiziellen Zusammenarbeit im Zivil- und im Strafrecht (Artikel 81 und 82 AEUV) sowie bei möglichen Fluggastkontrollen. Dieser Bereich unterliegt der geteilten Zuständigkeit, nachdem der dritte Pfeiler aus den Verträgen gestrichen wurde (Artikel 4 Absatz 2 Buchst. j AEUV) (*oben* Abschnitt 2.2.2).

¹⁴⁶ Die gleiche Bestimmung wurde in Artikel 107 Absatz 2 Buchst. c AEUV im Rahmen der staatlichen Beihilfen (Wettbewerbsregeln) aufgenommen. *Siehe* Abschnitt 3.4.1.

3.5.2. Die transeuropäischen Netze

Die im Bereich der transeuropäischen Netze vorgesehenen Leitlinien und Maßnahmen werden ebenfalls durch das Europäische Parlament und den Rat nach dem *ordentlichen Gesetzgebungsverfahren* (Artikel 172 AEUV) beschlossen, das an die Stelle des Mitentscheidungsverfahrens tritt.

Die transeuropäischen Netze umfassen die Verkehrs-, Telekommunikations- und Energieinfrastrukturen (Artikel 170 AEUV)⁽¹⁴⁷⁾. Sie tragen zur Verwirklichung des Binnenmarktes (Artikel 26 AEUV) und zur Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts (Artikel 174 AEUV) bei, wobei insbesondere der Notwendigkeit Rechnung getragen wird, insulare, eingeschlossene und am Rande gelegene Gebiete mit den zentralen Gebieten der Union zu verbinden (Artikel 170 Absatz 2 AEUV).

3.6. Die legislativen Veränderungen in den Politikbereichen Kultur, Bildung, Jugend und Sport (Artikel 165 und 167 AEUV)

Die Rechtsgrundlage für die Aktionen der EU im *Kulturbereich* ist in *Artikel 167 AEUV* enthalten, der an die Stelle von Artikel 151 EGV tritt. Die Ziele der Tätigkeit der Union in den Bereichen Bildung, Jugend und Sport sind Bestandteil von Artikel 165 AEUV (ex-Artikel 149 EGV)⁽¹⁴⁸⁾.

3.6.1. Sport

Wenngleich der Sport in keinem Artikel des EG-Vertrags ausdrücklich erwähnt wurde, spielte die Europäische Union in diesem Bereich doch eine entscheidende Rolle, insbesondere über die Rechtsprechung des EuGH. Vor allem die Rechtssache Bosman⁽¹⁴⁹⁾ hatte große Auswirkungen auf den Berufssport, indem darin die Auffassung vertreten wurde, dass die Transferentschädigungen eine Beeinträchtigung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer (Fußballspieler) darstellten und demzufolge nach dem Vertrag illegal waren.

In die Verträge von Amsterdam und Nizza wurden Erklärungen zum Thema Sport aufgenommen. Allerdings fehlte eine spezielle Rechtsgrundlage im Primärrecht. Der Vertrag von Lissabon nimmt den Sport in die Liste der Zuständigkeiten für Maßnahmen zur Unterstützung, Koordinierung oder Ergänzung der Maßnahmen der Union auf (Artikel 6 Buchst. e) AEUV) (*oben* Abschnitt 2.2.3). Darüber hinaus schafft er in *Artikel 165 AEUV* eine eigene Rechtsgrundlage neben den Bereichen Bildung und Jugend.

Künftig trägt die Union zur Förderung der europäischen Dimension des Sports bei und berücksichtigt dabei dessen besondere Merkmale, dessen auf freiwilligem Engagement basierende Strukturen sowie dessen soziale und pädagogische Funktion (Artikel 165 Absatz 1 zweiter Unterabsatz AEUV). Ziel des gemeinschaftlichen Handelns in diesem Bereich ist die Entwicklung der europäischen Dimension des Sports durch Förderung der Fairness und der Offenheit von Sportwettkämpfen und der Zusammenarbeit zwischen den

¹⁴⁷ Allerdings hat das Parlament aus organisatorischen Gründen die transeuropäischen Netze in die ausschließliche Zuständigkeit des Ausschusses TRAN gelegt. Siehe Anlage VII der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments, XI, S. 140 (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20091201+0+DOC+PDF+V0//FR&language=FR>).

¹⁴⁸ Die berufliche Bildung, die ebenfalls in Titel XII des AEUV (Artikel 166) geregelt ist, ist nicht Gegenstand dieser Studie, da sie nicht Bestandteil der Struktur- und Kohäsionspolitik ist und in der Zuständigkeit des Ausschusses für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten liegt (*siehe* Anlage VII, Ziffer VII, der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments).

¹⁴⁹ EuGH Rs. C-145/93 vom 15.12.1995, Slg. S. 4921.

für den Sport verantwortlichen Organisationen sowie durch den Schutz der körperlichen und seelischen Unversehrtheit der Sportler, insbesondere der jüngeren Sportler (Artikel 165 Absatz 2 AEUV)⁽¹⁵⁰⁾.

Die erste praktische Konsequenz der Einführung dieser neuen Rechtsgrundlage im Vertrag wird die Umsetzung eines *neuen Sportprogramms* auf europäischer Ebene sein. Diese Entscheidung sowie weitere Entscheidungen in diesem Bereich werden nach dem *ordentlichen Gesetzgebungsverfahren* getroffen (Artikel 165 Absatz 4 AEUV).

3.6.2. Bildung und Jugend

Die wichtigsten Veränderungen in den Bereichen Bildung und Jugend sind verfahrenstechnischer Art. Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren tritt an die Stelle des Mitentscheidungsverfahrens (Artikel 165 Absatz 4 AEUV).

Der Vertrag von Lissabon fügt die Förderung der Beteiligung der Jugendlichen am *demokratischen Leben in Europa* hinzu (Artikel 165 Absatz 2 fünfter Unterabsatz AEUV). Die Union ist allerdings in diesem Bereich bereits aktiv: Zu den vorrangigen Zielen des Programms *„Jugend in Aktion“* gehört die Förderung der aktiven Bürgerschaft. Es ist abzusehen, dass die Einführung dieses neuen Ziels die gemeinschaftliche in diesem Bereich stärken wird.

Im Rahmen der Maßnahmen der humanitären Hilfe nennt der Vertrag auch die Schaffung eines *„Europäischen Freiwilligenkorps“*, dessen Ziel es ist, die Mitwirkung der jungen Europäer in diesem Bereich zu fördern (Artikel 214 Absatz 5 AEUV). Dieses Freiwilligenkorps soll gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren entwickelt werden.

Darüber hinaus wird der *Handel mit Dienstleistungen im Bildungssektor* in Artikel 207 Absatz 4 b AEUV ausdrücklich genannt. Über die Aushandlung und den Abschluss von internationalen Abkommen in diesem Bereich beschließt der Rat *einstimmig*, wenn diese Abkommen die einzelstaatliche Organisation dieser Dienstleistungen ernsthaft stören und die Verantwortlichkeit der Mitgliedstaaten für ihre Erbringung beeinträchtigen könnten. Dabei handelt es sich also um eine Ausnahmeregelung gegenüber den internationalen Abkommen im Allgemeinen, wo die Regel stets die qualifizierte Mehrheit ist (Artikel 207 Absatz 4 erster Unterabsatz und Artikel 218 Absatz 8 AEUV). Allerdings besitzt das Europäische Parlament bei allen Handelsabkommen eine Zustimmungsvollmacht, soweit für die gemeinsame Handelspolitik das ordentliche Gesetzgebungsverfahren erforderlich ist (Artikel 218 Absatz 6 a. AEUV) (*siehe unten* Abschnitt 3.8).

Abschließend ist anzumerken, dass gemäß *Artikel 14 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union* jede Person das Recht auf Bildung sowie auf Zugang zur beruflichen Ausbildung und Weiterbildung hat⁽¹⁵¹⁾. Diese Charta besitzt, wenngleich sie keine neuen Zuständigkeiten oder neue Aufgaben für die Union begründet, die gleiche Rechtskraft wie die Verträge und ist also seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon rechtsverbindlich⁽¹⁵²⁾.

¹⁵⁰ Ziffer 27 der Entschließung T6-0373/2009 vom 7.5.2009 betont, dass die Union endlich Maßnahmen zur Entwicklung des Sports und namentlich seiner europäischen Dimension ergreifen und bei der Durchführung anderer europäischer Politikbereiche den besonderen Charakter des Sports gebührend berücksichtigen kann. *Siehe* <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5608622¬iceType=null&language=fr>.

¹⁵¹ *Siehe* http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_de.pdf.

¹⁵² *Siehe* Artikel 6 Absatz 1 EUV und die erste Erklärung in der Anlage zum Vertrag (ABl. C 115 vom 9.5.2008, Seiten 19 und 337).

3.6.3. Kultur

Die Präambel des EUV erkennt das kulturelle, religiöse und humanistische Erbe als Inspirationsquelle für die Werte der Europäischen Union an. Darüber hinaus nennt der neue Artikel 3 EUV unter den Zielen der Union die Wahrung des Reichtums ihrer kulturellen und sprachlichen Vielfalt sowie den Schutz und die Entwicklung des kulturellen Erbes Europas.

Die wichtigste Veränderung, die der Vertrag von Lissabon hinsichtlich der Kulturpolitik mit sich bringt, betrifft jedoch die Einführung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens (Artikel 167 Absatz 5 AEUV). Bislang entschied der Rat während des gesamten bisherigen Mitentscheidungsverfahrens einstimmig. Allerdings wird diese Änderung künftig in einem Bereich, in dem die Staaten daran gewöhnt waren, Entscheidungen im Konsens zu treffen, keine signifikante Wirkung haben. Außerdem bleibt die Vollmacht des Rates erhalten, in diesem Bereich auf Vorschlag der Kommission Empfehlungen auszusprechen.

Außerdem findet der *Handel mit kulturellen und audiovisuellen Dienstleistungen* in Artikel 207 Absatz 4 Buchst. a AEUV (gemeinsame Handelspolitik) seinen Platz. Über die Aushandlung und den Abschluss der Abkommen in diesem Bereich beschließt der Rat einstimmig, wenn diese Abkommen die kulturelle und sprachliche Vielfalt in der Union beeinträchtigen könnten. Ebenso wie bei den Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen im Bildungssektor (*oben* Abschnitt 3.6.2) handelt es sich um eine Ausnahmeregelung gegenüber den internationalen Abkommen im Allgemeinen, wo die Regel stets die qualifizierte Mehrheit ist (Artikel 207 Absatz 4 und 218 Absatz 8 AEUV) (*siehe unten* Abschnitt 3.8). Damit sieht der Rat die Einhaltung der „*kulturellen Ausnahme*“ gewährleistet, auf die sich die Union bei den WTO-Verhandlungen immer wieder berufen hat¹⁵³). Allerdings verfügt das Europäische Parlament über Zustimmungsvollmachten bei Abkommen in diesen Bereichen, sofern dort das ordentliche Gesetzgebungsverfahren angewandt wird (Artikel 218 Absatz 6 Buchst. a AEUV) (*siehe unten* Abschnitt 3.8).

3.7. Die legislativen Veränderungen in der Fremdenverkehrspolitik (Artikel 195 AEUV)

Die Verträge von Maastricht und Amsterdam hatten den Fremdenverkehr unter die Ziele der EU aufgenommen (Artikel 3 Absatz 1 Buchst. u EGV), ohne jedoch Instrumente für seine Umsetzung vorzusehen.

Der Vertrag von Lissabon nennt den Fremdenverkehr unter den Zuständigkeiten für Maßnahmen zur Unterstützung, Koordinierung oder Ergänzung des Handelns der Union (*oben* Abschnitt 2.2.3). Er führt zugleich eine spezielle Rechtsgrundlage in diesem Bereich ein (Artikel 195 AEUV). Künftig ergänzt die Union die Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Tourismussektor, insbesondere durch die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen in diesem Sektor, der von zunehmender Bedeutung für die europäische Wirtschaft und die Beschäftigung ist.

Das Europäische Parlament und der Rat beschließen über Maßnahmen für den Fremdenverkehrssektor nach dem *ordentlichen Gesetzgebungsverfahren*. Jegliche

¹⁵³Die „kulturelle Ausnahme“ basiert auf dem spezifischen Charakter der kulturellen und audiovisuellen Industrie und des Schutzes der kulturellen Vielfalt und des Medienpluralismus. Außerdem hat Protokoll 29 des AEUV das System des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in den Mitgliedstaaten zum Gegenstand, ein Thema, das eng mit dem audiovisuellen Bereich verbunden ist.

Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten ist jedoch ausgeschlossen, da derartige Initiativen zur Harmonisierung in die Kategorie der geteilten Zuständigkeiten fallen (siehe *oben* Abschnitt 2.2.2).

Da der Fremdenverkehr eine beträchtliche Nachfrage nach Verkehrsdienstleistungen mit sich bringt, hat das Parlament diesen Bereich dem ständigen Ausschuss TRAN zugewiesen⁽¹⁵⁴⁾.

3.8. Die legislativen Veränderungen bezüglich der internationalen Abkommen, die Auswirkungen auf die Struktur- und Kohäsionspolitik haben (Artikel 207 und 218 AEUV)

Ursprünglich entwickelten sich die der Gemeinschaft vom Vertrag zum Abschluss internationaler Abkommen übertragenen Kompetenzen auf der Grundlage eines allgemeinen Verfahrens (ex-Artikel 300 EGV), wobei einige Anpassungen für *spezifische Abkommen* vorgenommen wurden.

Die Kompetenzen zur Aushandlung und zum Abschluss von Abkommen in Verbindung mit der Struktur- und Kohäsionspolitik fielen in den Bereich dieser *spezifischen Abkommen* und waren auf zwei Fälle begrenzt:

- im Bereich Zoll und gemeinsame Handelspolitik auf die Zoll- und Handelsabkommen (ex-Artikel 133 EGV);
- auf die Assoziierungsabkommen (ex-Artikel 310 EGV).

Durch den Vertrag von Nizza wurde zudem der Bereich der internationalen Abkommen (der ursprünglich auf den Warenhandel begrenzt war) auf den Handel mit Dienstleistungen ausgeweitet (ex-Artikel 133 Absatz 4 EGV)⁽¹⁵⁵⁾.

Nach dem EGV war das Europäische Parlament in keiner Weise in die Phase der Aushandlung von internationalen Abkommen einbezogen. Es verfügte nur über ein Recht auf Unterrichtung über bereits geschlossene Abkommen (ex-Artikel 300 Absatz 2 EGV). Bei Abkommen über Dienstleistungen oder Rechte des geistigen Eigentums wurde es nur angehört (ex-Artikel 133 Absatz 5 EGV).

Seit dem Inkrafttreten des AEUV fallen alle Bereiche der Gemeinsamen Handelspolitik in die *ausschließliche Zuständigkeit* der Union (siehe Abschnitt 2.2.1). Es gibt somit keine gemischten Handelsabkommen mehr, die sowohl von der Union als auch von den Mitgliedstaaten abgeschlossen werden. Gleichzeitig nimmt der AEUV mit den Artikeln 207 und 218 eine grundlegende Neugestaltung dieser Materie vor, wobei die parlamentarischen Befugnisse erweitert werden.

¹⁵⁴ Siehe Anhang VII der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments, XI, S. 140 (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20091201+0+DOC+PDF+V0//FR&language=FR>).

¹⁵⁵ Mit den einzelnen Vertragsänderungen ist die Liste der internationalen Abkommen unter dem ersten Gemeinschaftspfeiler auf weitere Bereiche ausgedehnt worden: auf die Bereiche *Forschung und technologische Entwicklung* (ex-Artikel 170 EGV – neuer Artikel 186 AEUV); *Umwelt* (ex-Artikel 174 Absatz 4 EGV – neuer Artikel 191 Absatz 4 AEUV); die *Wechselkurse und das Währungssystem* (ex-Artikel 111 EGV – neue Artikel 138 und 219 AEUV), *wirtschaftliche, finanzielle und technische Zusammenarbeit mit Drittländern* (ex-Artikel 181a EGV – neue Artikel 212 bis 214 AEUV) sowie *geistiges Eigentum* (ex-Artikel 133 Absatz 5 EGV – neuer Artikel 207 Absatz 4 AEUV). Da diese Bereiche nicht die Struktur- und Kohäsionspolitik betreffen, werden sie hier nicht analysiert.

3.8.1. Die Verfahrensänderungen: die Rolle des Europäischen Parlaments bei internationalen Abkommen

Mit dem AEUV wird das ordentliche Gesetzgebungsverfahren für die *Umsetzung* der Gemeinsamen Handelspolitik eingeführt (Artikel 207 Absatz 2 AEUV). Dieses neue Verfahren gilt künftig für sämtliche autonomen handelspolitischen Instrumente (Grundverordnungen über handelspolitische Schutzinstrumente, das Allgemeine Präferenzsystem (APS), die Verhinderung von Dumping, Ursprungsregeln usw.).

Mit dem AEUV (Artikel 207 Absatz 3 und 218 Absatz 1) ist ein besonderes Verfahren für die *Aushandlung und den Abschluss internationaler Abkommen* eingeführt worden, indem das Europäische Parlament je nach Art des Abkommens Anhörungs- bzw. Zustimmungsrechte erhält (Artikel 218 Absatz 6 AEUV). Die Stellung des Parlaments, das nach dem EGV beim Abschluss von Zoll- und Handelsabkommen nicht einmal angehört wurde, hat sich somit wesentlich verbessert.

Abgesehen von den neuen parlamentarischen Rechten sind in das neue Verfahren nach Artikel 218 AEUV sämtliche Bestimmungen des EG-Vertrags zur Unterzeichnung, zum Abschluss oder zur Aussetzung von internationalen Abkommen, einschließlich der Beschlussmodalitäten des Rates inhaltlich übernommen wurden (Artikel 218 Absatz 5, 6, 8 und 9 AEUV).

Der Rat erteilt eine Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen, legt Verhandlungsrichtlinien fest, genehmigt die Unterzeichnung und schließt die Abkommen (Artikel 218 Absatz 2 AEUV). Während des gesamten Verfahrens beschließt der Rat mit *qualifizierter Mehrheit* (Artikel 218 Absatz 8 erster Unterabsatz AEUV). Abweichend davon beschließt er jedoch *einstimmig*, wenn das Abkommen einen Bereich betrifft, in dem für den Erlass eines Rechtsakts der Union Einstimmigkeit erforderlich ist. Das trifft zu auf Assoziierungsabkommen sowie Abkommen der wirtschaftlichen, finanziellen und technischen Zusammenarbeit mit beitrittswilligen Staaten (Artikel 218 Absatz 8 zweiter Unterabsatz AEUV).

Er beschließt ebenfalls *einstimmig* über die Aushandlung und den Abschluss von Abkommen über den *Dienstleistungsverkehr*, über *Handelaspekte des geistigen Eigentums* sowie über ausländische Direktinvestitionen, wenn das betreffende Abkommen Bestimmungen enthält, bei denen für die Annahme interner Vorschriften Einstimmigkeit erforderlich ist (Artikel 207 Absatz 4 zweiter Unterabsatz AEUV); von Abkommen über *Handel mit kulturellen und audiovisuellen Dienstleistungen* (Artikel 207 Absatz 4 dritter Unterabsatz Buchstabe a) AEUV) (*siehe oben* Abschnitt 3.6.3); sowie von Abkommen über den *Handel mit Dienstleistungen des Sozial-, des Bildungs- und des Gesundheitssektors*, wenn diese Abkommen die einzelstaatliche Organisation dieser Dienstleistungen ernsthaft stören und die Verantwortlichkeit der Mitgliedstaaten für ihre Erbringung beeinträchtigen könnten (Artikel 207 Absatz 4 dritter Unterabsatz Buchst. b) AEUV) (*siehe oben* 3.6.3).

Die Kommission ist nicht bevollmächtigt, Abkommen abzuschließen. Sie kann höchstens vom Rat *unter besonderen Bedingungen* ermächtigt werden, Änderungen an einem geschlossenen Abkommen zu billigen, wenn dieses vorsieht, dass diese Änderungen im Wege eines vereinfachten Verfahrens anzunehmen sind (Artikel 218 Absatz 7 AEUV).

In diesem Rahmen verfügt das Europäische Parlament nunmehr über ein wirkliches Zustimmungsgeschäft in Form des *Zustimmungsverfahrens* beim Abschluss folgender Arten von Abkommen (Artikel 218 Absatz 6 Buchst. a AEUV):

- Assoziierungsabkommen (oft als Vorstufe zu einem späteren Beitritt), die bereits im EGV aufgeführt waren (ex-Artikel 310 EGV);
- Abkommen, die durch Einführung von Zusammenarbeitsverfahren einen besonderen institutionellen Rahmen schaffen, die ebenfalls bereits im EGV aufgeführt waren (ex-Artikel 300 Absatz 3 EGV);
- Abkommen mit erheblichen finanziellen Folgen für die Union, ebenfalls bereits im EGV aufgeführt (ex-Artikel 300 Absatz 3 EGV);
- Übereinkünfte über den Beitritt der Union zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, vom AEUV neu eingeführte Bestimmung;
- Abkommen zu Bereichen, für die das *ordentliche Gesetzgebungsverfahren* gilt (seit dem AEUV, auch wenn kein interner Rechtsakt nach diesem Verfahren angenommen worden ist)⁽¹⁵⁶⁾;
- Übereinkünfte in Bereichen, für die das besondere Gesetzgebungsverfahren gilt, wenn die Zustimmung des Europäischen Parlaments erforderlich ist; vom AEUV neu eingeführte Bestimmung.

Bei den anderen Abkommen verfügt das Europäische Parlament über ein einfaches *Anhörungsrecht* (Artikel 218 Absatz 6 Buchstabe b AEUV) ⁽¹⁵⁷⁾, ausgenommen Verträge, die sich ausschließlich auf die GASP beziehen, bei denen das Parlament ausgeschlossen bleibt (Artikel 218 Absatz 6 erster Unterabsatz AEUV).

Zusätzlich zu den Bestimmungen von Artikel 218 Absatz 6 AEUV verfügt das Parlament ebenfalls über das *Zustimmungsrecht* bei *Beitrittsverträgen* (Artikel 49 EUV) in Form eines Zustimmungsvotums, das von der Mehrheit seiner Mitglieder abgegeben werden muss. Der AEUV sagt im Übrigen nicht aus über die neuen von Artikel 8 EUV eingeführten speziellen Übereinkünfte zur Entwicklung von besonderen Beziehungen mit den Nachbarländern der Union⁽¹⁵⁸⁾. Im Prinzip müssten sie mit Assoziierungsverträgen gleichgesetzt werden und würden somit die Zustimmung des Europäischen Parlaments erfordern, es sei denn, man nimmt an, sie stellen eine Art Außenpolitik im Nahbereich dar. In diesem Fall würden sie unter die GASP fallen, die keine Teilnahme des EP vorsieht.

Obgleich das Europäische Parlament immer noch von der Verhandlungsphase der Abkommen ausgeschlossen ist, sieht der AEUV vor, dass es bei *Handelsabkommen* regelmäßig über den Stand der Verhandlungen (Artikel 207 Absatz 3 AEUV) und bei *allen Abkommen* in allen Phasen des Verfahrens (Artikel 218 Absatz 10 AEUV) zu unterrichten ist.

¹⁵⁶ Vorher war die Zustimmung nur erforderlich, wenn ein interner Rechtsakt nach dem Mitentscheidungsverfahren angenommen worden war und aufgrund des Abkommens geändert werden musste (ex-Artikel 300 Absatz 3 EGV).

¹⁵⁷ Beispielsweise bei Abkommen zur strafrechtlichen Zusammenarbeit.

¹⁵⁸ Diese Nachbarschaftspolitik wurde vom Europäischen Rat auf seiner Tagung am 13. und 14. März 2008 in Brüssel angekündigt, um dem 1995 eingeleiteten euro-mediterranen Barcelona-Prozess neue Impulse zu verleihen. Die Organe dieser euro-mediterranen Nachbarschaftspolitik sind bereits geschaffen worden (Union für das Mittelmeer).

3.8.2. Die internationalen Abkommen und die Struktur- und Kohäsionspolitik

Künftig werden nunmehr die *meisten* internationalen Abkommen, die die Struktur- und Kohäsionspolitik berühren, nach *Zustimmung des Europäischen Parlaments* geschlossen, insoweit sie Bereiche betreffen, für die das ordentliche Gesetzgebungsverfahren gilt (Artikel 218 Absatz 6 Unterabsatz a Ziffer v AEUV), und/oder sie erhebliche finanzielle Folgen für die Union haben (Artikel 218 Absatz 6 Unterabsatz a Ziffer iv AEUV). Dabei handelt es sich insbesondere um *internationale Fischereiabkommen, Verkehrsabkommen* und bilaterale bzw. multilaterale *Handelsabkommen*, die den Handel mit Agrar- und Fischereierzeugnissen sowie mit Dienstleistungen des Sozial-, des Bildungs- und des Gesundheitssektors regeln.

Des Weiteren sind im AEUV ausdrücklich zwei Abkommensarten genannt, die im Rahmen der Gemeinsamen Handelspolitik unter die Struktur- und Kohäsionspolitik fallen (Artikel 207 AEUV):

- internationale *Verkehrsabkommen* (Artikel 207 Absatz 5 AEUV), wobei inhaltlich auf die Artikel 90 bis 100 AEUV und bezüglich des Verfahrens zur Aushandlung und zum Abschluss dieser Abkommen auf Artikel 218 verwiesen wird (siehe Abschnitt 3.5);
- Handelsabkommen zu *kulturellen und audiovisuellen Dienstleistungen sowie Dienstleistungen des Bildungssektors* (Artikel 207 Absatz 4 Unterabsatz a und b AEUV), für die das Verfahren nach Artikel 218 gilt; allerdings beschließt der Rat über diese internationalen Abkommen einstimmig im Interesse des Schutzes der kulturellen und sprachlichen Vielfalt in der Union und zur Gewährleistung der reibungslosen Funktionsweise der einzelstaatlichen Bildungssektoren (siehe oben Abschnitt 3.6.2 und 3.6.3).

Paradoxerweise werden die internationalen *Fischereiabkommen* an keiner Stelle des AEUV aufgeführt, obwohl sie die größte Anzahl darstellen. Es ist bereits dargelegt worden (Abschnitt 3.3), dass für diese spezifischen Abkommen das Verfahren nach Artikel 218 Absatz 6 Unterabsatz a AEUV (mit Zustimmung des Europäischen Parlaments) gelten muss, insoweit die Fischerei unter die Bereiche fällt, für die das ordentliche Gesetzgebungsverfahren zur Anwendung kommt (Artikel 43 Absatz 2 AEUV - Artikel 218 Absatz 6 Unterabsatz a Ziffer v AEUV). Außerdem müsste für *Fischereiabkommen im Rahmen von Partnerschaften* mit Drittländern (bei denen der Zugang zu den Fischereiressourcen eine Ausgleichszahlung durch die Union nach sich zieht) das Verfahren nach Artikel 218 Absatz 6 Unterabsatz a Ziffer iv AEUV gelten, insofern sie erhebliche finanzielle Folgen für die Union haben⁽¹⁵⁹⁾.

Im Übrigen unterliegt der Handel mit Fischereierzeugnissen generell den im Rahmen der WTO festgelegten multilateralen Regeln⁽¹⁶⁰⁾, die in den Bereich der Gemeinsamen Handelspolitik (GHP) fallen (Artikel 207 AEUV). Allerdings werden interne Bewirtschaftungsmaßnahmen auf der Grundlage von Artikel 43 AEUV (GFP) und

¹⁵⁹ Es gibt mehrere Arten von *Fischereiabkommen*: a) *partnerschaftliche Abkommen*, aufgrund derer die europäische Flotte den Zugang zu den Ressourcen als Gegenleistung für finanzielle Ausgleichszahlungen oder den Zugang zum europäischen Markt zu ermäßigten Zollsätzen erhält; b) *Abkommen auf Gegenseitigkeit*, die einen Austausch von Fangmöglichkeiten zwischen den Gemeinschaftsflotten und den Flotten von Drittländern (Nordeuropas) beinhalten; c) *multilaterale Abkommen mit regionalen Fischereiorganisationen (RFO)*, um insbesondere die unrechtmäßige Fischerei zu verhindern; und d) *internationale Konventionen* zur Förderung der gerechten und effizienten Nutzung der Fischereiressourcen und zum Schutz der Meeresumwelt.

¹⁶⁰ Beschluss 94/800/EG, ABl. L 336 vom 23.12.1994.

insbesondere im Rahmen der *Gemeinsamen Marktorganisation für Erzeugnisse der Fischerei und der Aquakultur* angenommen⁽¹⁶¹⁾ (siehe oben Abschnitt 2.3.1).

Die *Landwirtschaft* wird in Bezug auf internationale Abkommen ebenfalls nicht im AEUV erwähnt, obwohl der landwirtschaftlichen Komponente in den meisten *Präferenzabkommen* große Bedeutung zukommt, die die Union mit den Ländern des Mittelmeerraums, den AKP-Ländern, dem MERCOSUR usw. abgeschlossen hat. Diese Präferenzabkommen (sowie einige auf der Grundlage des Allgemeinen Präferenzsystems (APS) beschlossene einseitige Konzessionen) sind zwischen der Gemeinsamen Handelspolitik (Artikel 207 AEUV) und der Politik der Entwicklungszusammenarbeit mit Drittländern (Artikel 208 bis 213 AEUV) angesiedelt.

Unter Zugrundelegung des Hauptziels bzw. Hauptgegenstands eines *Abkommens* als Kriterium kann die Union ein *besonderes Abkommen über Zusammenarbeit* (auf der Grundlage von Artikel 209 Absatz 2 oder 212 Absatz 3 AEUV) oder ein *Handelsabkommen* (nach dem Verfahren von Artikel 218 Absatz 6 Unterabsatz a AEUV) abschließen. Parallel dazu beschließen das Europäische Parlament und der Rat über die zur *Umsetzung der Politik der Zusammenarbeit* vorgesehenen Maßnahmen (Artikel 209 Absatz 1 AEUV; Artikel 212 Absatz 2 AEUV) sowie über den Rahmen, in dem *die Gemeinsame Handelspolitik verwirklicht wird* (Artikel 207 Absatz 2 AEUV), in jedem Fall nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren.

Da im Vertrag keine diesbezügliche Regelung enthalten ist, unterliegt der Handel mit Agrarerzeugnissen gegenwärtig in jedem Fall den multilateralen Abkommen der Welthandelsorganisation (WTO) und insbesondere dem Agrarabkommen⁽¹⁶²⁾. Es ist bereits dargelegt worden (siehe Abschnitt 2.3.1), dass die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der GAP und der GHP vom EuGH in seinem Gutachten 1/94 zur WTO⁽¹⁶³⁾ vorgenommen worden ist. Der generelle Rahmen der Verpflichtungen der Union gegenüber einem multilateralen System der Handelsregulierung fällt unter Artikel 207 Absatz 2 AEUV (GHP), doch die internen Bewirtschaftungsmaßnahmen werden auf der Grundlage von Artikel 43 AEUV (GAP) und insbesondere im Rahmen der *einheitlichen GMO* angenommen⁽¹⁶⁴⁾.

3.9. Die neue Typologie der Rechtsakte der Union: besondere Betrachtung der delegierten Rechtsakte und der Durchführungsrechtsakte (Artikel 290 und 291 AEUV)

Der Vertrag von Lissabon (Artikel 288 AEUV) übernimmt die vom EGV vorgesehenen Rechtsinstrumente (ex-Artikel 249 EGV). Es wird jedoch eine klare Unterscheidung in nach dem ordentlichen bzw. besonderen Gesetzgebungsverfahren angenommene *Gesetzgebungsakte* (Verordnungen, Richtlinien, Beschlüsse) (Artikel 289 AEUV) und *Rechtsakte ohne Gesetzescharakter* (Stellungnahmen, Empfehlungen, delegierte Rechtsakte, Durchführungsrechtsakte) (Artikel 288 und 290 bis 292 AEUV) vorgenommen. Die wichtigsten Neuerungen betreffen indes die *delegierten Rechtsakte* (Artikel 290 AEUV) und die *Durchführungsrechtsakte* (Artikel 291 AEUV).

¹⁶¹ Verordnung (EG) 104/2000, ABI. L 17 vom 21.1.2000 (Titel V).

¹⁶² Beschluss 94/800/EG, ABI. L 336 vom 23.12.1994. Mit der Verordnung (EG) 3290/1994 (ABI. L 349 vom 31.12.1994) ist das WTO-Agrarabkommen auf die interne Ebene übertragen worden.

¹⁶³ EuGH, Gutachten 1/94 vom 15. November 1994, Slg. I-5267.

¹⁶⁴ Verordnung (EG) 1234/2007, ABI. L 299 vom 16.11.2007 (Teil III. Handel mit Drittländern).

Mit der Unterscheidung zwischen Gesetzgebungsakten und delegierten Rechtsakten sowie der Anerkennung der Exekutivfunktion der Kommission unter der gleichberechtigten Kontrolle der beiden Gesetzgebungsorgane wird sich die Qualität der europäischen Gesetzgebung erhöhen⁽¹⁶⁵⁾. Allerdings müssen einige Aspekte der delegierten Rechtsakte sowie der Rahmen der Durchführungsrechtsakte noch bestimmt werden.

3.9.1. Die delegierten Rechtsakte

Artikel 290 Absatz 1 AEUV besagt, dass der Kommission in Gesetzgebungsakten die Befugnis übertragen werden kann, *Rechtsakte ohne Gesetzescharakter mit allgemeiner Geltung* zur Ergänzung oder Änderung *bestimmter nicht wesentlicher Vorschriften* des betreffenden Gesetzgebungsaktes zu erlassen.

Es bleibt festzuhalten, dass es nicht einfach ist, innerhalb eines Basisrechtsakts zu unterscheiden, was zu *wesentlichen Vorschriften* und was zu *nicht wesentlichen Vorschriften* gehört. Allerdings besteht schon eine recht ausführliche Rechtsprechung des EuGH, die diese Unterscheidung erleichtert⁽¹⁶⁶⁾. Ein *Basisrechtsakt* könnte demnach drei Arten von Vorschriften enthalten:

- *wesentliche Vorschriften*, die nicht Gegenstand einer Delegation oder von Durchführungsbestimmungen sein können: beispielsweise die allgemeinen Grundlinien eines Rechtsakts, die im zugrunde liegenden allgemeinen Grundsätze oder an letzter Stelle die Anwendungsbereiche der Stützungs- bzw. der Regulierungsregelung;
- *nicht wesentliche Vorschriften* des Rechtsakts, die *Gegenstand einer Delegation* zwecks ihrer Änderung oder Ergänzung sein können;
- sowie nicht wesentliche Vorschriften, die im Wege von Durchführungsverfahren präzisiert oder klargestellt werden können (Artikel 291 AEUV) (siehe unten Abschnitt 3.9.2).

Das Verfahren der delegierten Rechtsakte könnte theoretisch die gesetzgeberische Funktion des Parlaments bedrohen. Es ist jedoch anzumerken, dass die Übertragungsregelung zahlreiche *Garantien* für das Parlament vorsieht:

- erstens, weil es dem Verfahren zustimmen muss, denn die Delegation muss sich aus einem Basisgesetzgebungsakt ergeben, den das Parlament zuvor gemeinsam mit dem Rat angenommen hat (Artikel 290 Absatz 1 zweiter Unterabsatz AEUV);
- zweitens, weil in dem betreffenden Gesetzgebungsakt *„Ziele, Inhalt, Geltungsbereich und Dauer der Befugnisübertragung“* ausdrücklich festgelegt werden müssen (Artikel 290 Absatz 1 zweiter Unterabsatz AEUV);
- drittens, weil noch andere Bedingungen festgelegt werden können, so beispielsweise die *Möglichkeit der Widerrufung* der Delegation durch den Rat oder das Parlament (Artikel 290 Absatz 2 Buchst. a AEUV) sowie die Möglichkeit

¹⁶⁵ Ziffer 3 der Entschließung des Europäischen Parlaments T6-0387/2009 vom 7.5.2009. Siehe <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0387+0+DOC+XML+V0//DE>.

¹⁶⁶ Diese Rechtsprechung beruht insbesondere auf der agrarpolitischen Komitologie: EuGH, 17. Dezember 1970, *Koester*, Rs. 25/70, Slg. 1161; EuGH, 13. Dezember 1997, *Eridiana Beghin-Say*, Rs. C-103/96, Slg. I-1453. Bezüglich einer Aufstellung der wichtigsten Entscheidungen des EuGH zur Komitologie siehe IPOLNET: <http://www.ipolnet.ep.parl.union.eu/ipolnet/webdav/site/myjahiasite/shared/code/List%20of%20relevant%20ECJ%20rulings.pdf>.

des *Vorbringens von Einwänden* gegen den delegierten Rechtsakt durch jeden der beiden Mitgesetzgeber, mit der das Inkrafttreten des betreffenden Rechtsakts blockiert werden kann (Artikel 290 Absatz 2 Buchst. b AEUV); in diesen beiden Fällen muss das Parlament mit der Mehrheit seiner Mitglieder beschließen (Artikel 290 Absatz 2 dritter Unterabsatz AEUV);

- und schließlich, weil die in Artikel 290 AEUV vorgesehenen Bedingungen nicht abschließend aufgeführt sind und das Europäische Parlament kraft seiner Änderungsbefugnis im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens weitere Bedingungen vorschlagen kann (beispielsweise durch weitergehende Forderungen bezüglich der Unterrichtung zu den von der Kommission zu ergreifenden Maßnahmen oder im Hinblick auf die Kontrolle).

Die tatsächliche Inanspruchnahme dieser Garantien verlangt natürlich eine aufmerksamere Überprüfung der Bestimmungen jedes Legislativvorschlags der Kommission durch jeden parlamentarischen Ausschuss. Die Delegation kann natürlich niemals zu einem ordentlichen Gesetzgebungsinstrument werden, und das Europäische Parlament muss darauf achten, ihren Ausnahmecharakter aufrechtzuerhalten. Ein zu starker Rückgriff auf delegierte Rechtsakte würde das institutionelle Gleichgewicht, den Grundsatz der Transparenz und letztlich die Legitimität der Gesetzgebungsverfahren der Union in Gefahr bringen.

Die juristische Kontroverse über die Tragweite der delegierten Rechtsakte ist bereits im Rahmen eines der Legislativvorschläge in Gang gekommen, die in der „*Omnibus*“-*Mitteilung*⁽¹⁶⁷⁾ der Kommission enthalten sind und mit dem eine Fangdokumentationsregelung für Roten Thun eingeführt werden soll⁽¹⁶⁸⁾.

In diesem Zusammenhang hat die Kommission im Dezember 2009 eine Mitteilung zu den neuen *delegierten Rechtsakten* in Anwendung von Artikel 290 AEUV vorgelegt⁽¹⁶⁹⁾. Darin schlägt die Kommission Standardformulierungen vor, die im Rahmen der künftigen Delegationen verwendet werden könnten (insbesondere zur Dauer der Delegation sowie zum Widerrufs- und Einwandsrecht). Es ist festzuhalten, dass im AEUV keinerlei Begrenzung der Gesetzgebungsbefugnis des EP in dieser Hinsicht festgelegt ist. Abgesehen davon sind die vorgeschlagenen Formulierungen natürlich nicht verpflichtend für die Mitgesetzgeber. Auf dieser Grundlage würde das Parlament eine fallweise Prüfung vorziehen, um darauf achten zu können, dass die Zustimmungs-, Widerrufs- und Einwandsbefugnisse bei Delegationen stets voll und ganz eingehalten werden. In den kommenden Monaten vor der Abstimmung im Plenum muss sich die Konferenz der Ausschussvorsitzenden des EP zu den Rahmenbedingungen äußern, die in Reaktion auf die Mitteilung der Kommission für die künftigen legislativen Delegationen vorgesehen werden sollen⁽¹⁷⁰⁾.

3.9.2. Die Durchführungsrechtsakte (ehemalige „Komitologie“-verfahren)

Mit dem Vertrag von Lissabon wird eine Unterscheidung zwischen delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten eingeführt. Vorher waren diese beiden Arten von Rechtsakten mit der Entscheidung 1999/468/EG vom 28.6.1999 in der geänderten Fassung

¹⁶⁷ KOM(2009) 665 vom 2.12.2009.

¹⁶⁸ KOM(2009) 406 vom 3.8.2009.

¹⁶⁹ KOM(2009) 673 vom 9.12.2009. Siehe auch das Non-Paper-Dokument „*Mise en œuvre de l'Article 290 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne*“ (Umsetzung von Artikel 290 AEUV), 12. November 2009.

¹⁷⁰ <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5840472>.

(Komitologie-Entscheidung)⁽¹⁷¹⁾ geregelt. Künftig wird die Annahme von delegierten Rechtsakten in dem betreffenden Basisgesetzgebungsakt geregelt (siehe oben Abschnitt 3.9.1), während vor der Annahme eines Durchführungsrechtsakts eine Verordnung erlassen werden muss, in der „*allgemeine Regeln und Grundsätze fest[gelegt werden], nach denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren*“ (Artikel 291 Absatz 3 AEUV).

Mit Artikel 291 Absatz 2 AEUV wird die Möglichkeit zum Erlass von Durchführungsrechtsakten für die Kommission bzw. in bestimmten Sonderfällen im Bereich der GASP für den Rat eingeführt. Ein Durchführungsrechtsakt kann nur erlassen werden, wenn es einheitlicher Durchführungsbedingungen bedarf. Anderenfalls ergreifen die Mitgliedstaaten die zur Durchführung der verbindlichen Rechtsakte der Union erforderlichen Maßnahmen nach innerstaatlichem Recht (Artikel 291 Absatz 1 AEUV).

Es ist festzuhalten, dass der AEUV dem Parlament in diesem Bereich neue Befugnisse zuweist. Während nach dem EGV die Annahme des entsprechenden Komitologiebeschlusses in die alleinige Zuständigkeit des Rates fiel, der darüber einstimmig beschließen musste, und das Parlament nur konsultiert wurde (ex-Artikel 202 dritter Anstrich EGV), spricht der AEUV dem Parlament nunmehr eine wichtigere Rolle zu, indem er vorsieht, dass die erforderliche Verordnung nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren anzunehmen ist (Artikel 291 Absatz 3 AEUV).

Auf der Grundlage dieser letzteren Bestimmung hat die Kommission also einen *Vorschlag einer Verordnung* vorzulegen, mit der die Regeln und Grundsätze der Modalitäten festgelegt werden, nach denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse kontrollieren. Dieser neue Regelungsrahmen müsste im Prinzip bis Juni 2010 nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren angenommen werden. Zur Überbrückung der Zeit bis dahin haben das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission⁽¹⁷²⁾ beschlossen, vorübergehend die Regeln des Komitologie-Beschlusses weiterhin anzuwenden, da der AEUV keine Übergangsbestimmungen enthält, um die Kontinuität bei der Ausübung der Durchführungsbefugnisse zu gewährleisten⁽¹⁷³⁾.

Gegenwärtig muss sich das Parlament mit den Modalitäten der Einbeziehung in die neuen (sehr komplizierten) Verfahren, die anstelle der früheren Komitologieregelung treten, befassen. Es könnte notwendig sein, zwischen der Tragweite des Rahmens (die in die neue Verordnung zwecks einer besseren parlamentarischen Kontrolle aufzunehmen ist) und dessen alltäglicher Anwendung zu unterscheiden (in Kenntnis des Arbeitsaufwandes, den dies für die parlamentarischen Ausschüsse bedeuten würde). Daher wäre eine deutliche Vereinfachung gegenüber den alten Komitologieverfahren begrüßenswert.

¹⁷¹ ABl. L 184 vom 17.7.1999, S. 23. Konsolidierte Fassung der Entscheidung 2006/512/EG (AbI. C 255 vom 21.10.2006, S. 4). Zur Komitologie siehe "*Comitology Handbook - the European Parliament's work in the field of comitology*", Konferenz der Ausschussvorsitzenden, 2009 (<http://www.ipolnet.ep.parl.union.eu/ipolnet/cms/lang/fr/pid/2335>).

¹⁷² *Erklärung des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission zur Anwendung von Artikel 291 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union*. Diese Erklärung stellt somit die vom EP in seiner Entschließung vom 7. Mai 2009 geforderte Zwischenlösung (Ziffer 73 der Entschließung T6-0373/2009) dar.

¹⁷³ Es ist anzumerken, dass mit dem Vertrag von Lissabon Artikel 202 EGV, der die der Kommission vom Rat übertragenen Ausführungsbefugnisse begründete, weggefallen ist. Auch wenn dieser Artikel 202 im Wesentlichen von Artikel 16 Absatz 1 EUV sowie von den Artikeln 290 und 291 AEUV ersetzt wurde, ist in dieser Frage ein Rechtsvakuum zu füllen.

3.10. Weitere legislative Veränderungen mit bereichsübergreifender Tragweite: die Verfahren zur Vertragsänderung (Artikel 48 EUV) und das Recht auf Bürgerinitiative (Artikel 11 Absatz 4 EUV und Artikel 24 AEUV)

Der Vertrag von Lissabon beinhaltet *legislative Änderungen mit bereichsübergreifender Tragweite*, die *potenziell zu bedeutenden Änderungen* in den Bereichen der Struktur- und Kohäsionspolitik führen können. Dabei handelt es sich vor allem um das Initiativrecht des Parlaments zur *Änderung der Verträge* (insbesondere im Rahmen des vereinfachten Änderungsverfahrens) und des *Rechts auf Bürgerinitiative*.

3.10.1. Die vereinfachten Verfahren zur Vertragsänderung

Laut Artikel 48 EUV gibt es drei Verfahren zur Vertragsänderung: das *ordentliche Änderungsverfahren* mittels eines Konvents und einer Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten für alle Verträge (Artikel 48 Absätze 2 bis 5 EUV); sowie zwei *vereinfachte Änderungsverfahren*, wobei das erstere zur Änderung aller oder eines Teils der Bestimmungen des Dritten Teils des AEUV (*interne Politiken und Maßnahmen der Union*) (Artikel 48 Absatz 6 EUV) dient, während mit dem zweiten der Übergang von der einstimmigen Beschlussfassung im Rat zur Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit möglich wird oder das besondere Gesetzgebungsverfahren zur Annahme von Gesetzgebungsakten durch das ordentliche Gesetzgebungsverfahren ersetzt werden kann (Artikel 48 Absatz 7 AEUV).

Wir beschränken uns hier darauf, das *erste vereinfachte Änderungsverfahren* zu kommentieren, das eindeutige Möglichkeiten zur Änderung der Struktur- und Kohäsionspolitik *auf Initiative des Europäischen Parlaments* bietet, ohne dass dabei jedoch eine Ausweitung der Zuständigkeiten der Union möglich ist (Artikel 48 Absatz 6 dritter Unterabsatz EUV).

Das Europäische Parlament kann somit dem *Europäischen Rat* Entwürfe zur *Änderung aller oder eines Teils der Kapitel des AEUV* vorlegen, die sich auf die Struktur- und Kohäsionspolitik beziehen, d. h. zu Landwirtschaft und Fischerei (Artikel 38 bis 44 AEUV); Verkehr (Artikel 90 bis 100 AEUV); Bildung, Jugend und Sport (Artikel 165 AEUV); Kultur (Artikel 167 AEUV); transeuropäischen Netzen (Artikel 170 bis 172 AEUV); zum wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt (Artikel 174 bis 178 AEUV); sowie zum Fremdenverkehr (Artikel 195 AEUV). Allerdings kann dieses vereinfachte Verfahren nicht zur Änderung des Kapitels Internationale Übereinkünfte (enthalten im Fünften Teil des AEUV – Das auswärtige Handeln der Union) (siehe *unten* Abschnitt 3.8) oder zur Änderung der Finanzvorschriften (enthalten im Sechsten Teil des AEUV) (siehe *unten* Abschnitt 4) verwendet werden.

Der AEUV sieht vor, dass bei den vereinfachten Änderungsverfahren kein Konvent und keine Regierungskonferenz einberufen zu werden braucht. Er weist jedoch das Recht zur endgültigen Annahme der Änderungen dem Rat zu, der darüber nach Anhörung des Europäischen Parlaments einstimmig beschließen muss. Er sieht weiterhin die Pflicht zur Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten entsprechend ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften vor (Artikel 48 Absatz 6 zweiter Unterabsatz EUV).

Dieses erste vereinfachte Verfahren scheint besonders geeignet für die Aktualisierung und Anpassung des Kapitels zu *Landwirtschaft und Fischerei* (Titel III des Dritten Teils des AEUV), das angesichts der jüngsten Entwicklung der GAP und der GFP veraltet ist (siehe oben Abschnitt 3.2 und 3.3). Das Europäische Parlament könnte daher dem Europäischen Rat einen Entwurf zur Aktualisierung dieses Kapitels vorlegen und dabei die Grundsätze berücksichtigen, die künftig für diese beiden Politiken und ihre wesentlichen Mechanismen gelten.

Es ist vielleicht noch verfrüht, um gegenwärtig einen solchen, höchst politischen Schritt in Erwägung zu ziehen. Da jedoch die GAP und die GFP bis zum Inkrafttreten der neuen Finanziellen Vorausschau tiefgreifend reformiert werden sollen, könnte das Europäische Parlament dem Europäischen Rat Entwürfe zur Revision des Primärrechts für die Zeit nach 2014 vorlegen. Diese würden dann zur Konsolidierung der vorher angenommenen neuen Rahmen des abgeleiteten Rechts dienen.

3.10.2. Das Recht auf Bürgerinitiative

Artikel 11 Absatz 4 EUV sieht vor, dass Staatsangehörige einer erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten, deren Anzahl mindestens eine Million betragen muss, die Initiative ergreifen und die Kommission auffordern können, im Rahmen ihrer Befugnisse geeignete Vorschläge zu Themen zu unterbreiten, zu denen es nach Ansicht jener Bürgerinnen und Bürger eines Rechtsakts der Union bedarf, um die Verträge umzusetzen.

Die Bestimmungen über die Bedingungen, die für die Einreichung einer Bürgerinitiative gelten, einschließlich der Mindestzahl der Mitgliedstaaten, aus denen die Bürgerinnen und Bürger, die diese Initiative einreichen, kommen müssen, werden vom Europäischen Parlament und vom Rat mit einer im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren anzunehmenden Verordnung festgelegt (Artikel 11 Absatz 4 zweiter Unterabsatz EUV; Artikel 24 erster Unterabsatz AEUV).

In diesem Zusammenhang hat die Kommission kürzlich in der Folge der vom Europäischen Parlament am 7. Mai 2009 angenommenen Entschließung⁽¹⁷⁴⁾ ein *Grünbuch zur Europäischen Bürgerinitiative*⁽¹⁷⁵⁾ vorgelegt. Ziel dieses Grünbuchs ist es, die Meinung aller interessierten Kreise zu den wesentlichen Aspekten der Ausgestaltung der künftigen Verordnung sowie zu den Modalitäten der Anwendung dieses neuen institutionellen Instruments einzuholen. Im Prinzip ist der Legislativvorschlag für die kommenden Monate geplant, damit er bis Dezember 2010 in Kraft treten kann.

Die mit dem Grünbuch eingeleitete Konsultation betrifft folgende Punkte: *Mindestzahl der Mitgliedstaaten*, aus denen die Bürger kommen müssen (Vorschlag der Kommission: ein Viertel der Mitgliedstaaten, d. h. die gleiche Mindestzahl wie vom EP in seiner Entschließung vorgeschlagen)⁽¹⁷⁶⁾; *Mindestzahl der Unterzeichner* pro Mitgliedstaat (die Kommission schlägt 0,2 % der Bevölkerung jedes der betreffenden Staaten vor; dieser Prozentsatz entspricht dem in der Stellungnahme des EP vorgeschlagenen Mindestwert: 1/500 der Bevölkerung)⁽¹⁷⁷⁾; *Festlegung des Mindestalters der Teilnehmer* (die Kommission schlägt

¹⁷⁴ T6-0389/2009, Entschließung des Europäischen Parlaments vom 7. Mai 2009 mit der Aufforderung an die Kommission zur Unterbreitung eines Vorschlags für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Umsetzung der Bürgerinitiative.
(<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5665862¬iceType=null&language=fr>).

¹⁷⁵ KOM(2009) 622 vom 11.11.2009.

¹⁷⁶ Ziffer 1 der Anlage der genannten Entschließung vom 7. Mai 2009.

¹⁷⁷ Ziffer 2 der Anlage der genannten Entschließung vom 7. Mai 2009.

16 oder 18 Jahre vor, das Parlament verweist auf die gesetzlichen Bestimmungen des Mitgliedstaates zum Wahlrecht)⁽¹⁷⁸⁾; *Form und Abfassung einer Bürgerinitiative* sowie Verfahrensbedingungen, insbesondere hinsichtlich Sammlung, Überprüfung und Authentifizierung der Unterschriften (das EP hat ein spezielles Verfahren mit fünf Phasen vorgeschlagen)⁽¹⁷⁹⁾.

Das Recht auf Bürgerinitiative wird der europäischen Demokratie eine neue Dimension verleihen und die öffentliche Debatte über die gemeinsamen Politiken, insbesondere die Struktur- und Kohäsionspolitik, beleben. Konkret wird dieses Initiativrecht den Unionsbürgern ermöglichen, sich direkt an der Umsetzung der bestehenden gemeinsamen Politiken und Aktionen zu beteiligen. Zudem wird das Recht auf Bürgerinitiative im Hinblick auf die *für bestimmte gemeinsame Politiken (GAP, Regionalpolitik, GFP) vorgesehenen grundlegenden Reformen* die Rolle der Zivilgesellschaft bei der Erarbeitung und *Novellierung des europäischen Rechts* und mittelbar bei der *Annahme neuer Finanzieller Vorausschau* bekräftigen. In diesem Zusammenhang wird das Recht auf Bürgerinitiative zur Herausbildung eines wirklichen öffentlichen europäischen Raums beitragen, der eine Debatte über die *gemeinschaftlichen Prioritäten und Strategien* ermöglichen wird, die *angesichts der wesentlichen Herausforderungen für die Union* (wie kommerzielle und finanzielle Globalisierung, Präzisierung und Verteidigung des europäischen Sozialmodells, Bekämpfung des Klimawandels, Bevölkerungsrückgang, Kampf gegen Hunger und Nahrungsmittelkrisen, nachhaltige Entwicklung) erforderlich sind.

Als einziges Organ der EU, das aus allgemeinen und direkten Wahlen hervorgegangen ist, kann das Europäische Parlament die Einführung der Bürgerinitiative in die Verträge nur begrüßen. Es muss jedoch auch den Ablauf der konkreten Bürgerinitiativen aufmerksam verfolgen und gegebenenfalls sein Legislativprogramm entsprechend anpassen.

¹⁷⁸ Ziffer 3 der Anlage der genannten Entschließung vom 7. Mai 2009.

¹⁷⁹ Ziffer 4ff der Anlage der genannten Entschließung vom 7. Mai 2009.

4. DIE HAUSHALTPOLITISCHEN VERÄNDERUNGEN

4.1. Deutliche Auswirkungen auf die Struktur- und Kohäsionspolitik

Der Vertrag von Lissabon enthält wesentliche finanzpolitische Änderungen im Vergleich zu den bisherigen Verträgen und dem abgeleiteten Recht, insbesondere im Hinblick auf die interinstitutionellen Beziehungen und die Entscheidungsverfahren. In den Sechsten Teil des AEUV wurde ein neuer Titel II mit 6 Kapiteln und 15 Artikeln⁽¹⁸⁰⁾ aufgenommen. Faktisch wurden die von der Regierungskonferenz 2004 bestätigten Finanzvorschriften ohne inhaltliche Änderungen in den neuen Vertrag übernommen.

Die meisten der neuen Finanzvorschriften haben eine allgemeine Tragweite. Sie haben jedoch besondere Auswirkungen auf die Ausgaben für die Struktur- und Kohäsionspolitik, die – wie nicht vergessen werden darf – heute den größten Teil des Gemeinschaftshaushalts ausmachen (73,7 % in 2010) (Tabelle 1). Diese Auswirkungen betreffen insbesondere die GAP (42 % des Haushalts) und die Regionalpolitik (28 %), d. h. die bei Weitem ausgabenintensivsten Politiken der Union.

Tabelle 1: DIE STRUKTUR- UND KOHÄSIONSPOLITIK - HAUSHALT 2010

HAUSHALT DER KOMMISSION 2010		
	Mittel für Verpflichtungen (Millionen Euro)	% Gesamt- summe
Landwirtschaft und ländliche Entwicklung	58.080,71	41,9%
Regionalpolitik	38.896,65	28,1%
Verkehr	2.296,49	1,7%
Bildung und Kultur	1.821,86	1,3%
Fischerei und maritime Angelegenheiten	1.001,19	0,7%
Fremdenverkehr	4,60	0,0%
Struktur- und Kohäsionspolitik	102.101,50	73,7%
Gesamtsumme Haushalt der Kommission⁽¹⁸¹⁾	138.515,40	100%

Quelle: *Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2010*. Übersicht in Zahlen. Januar 2010 (http://ec.europa.eu/budget/library/publications/budget_in_fig/syntchif_2010_de.pdf).

¹⁸⁰ Artikel 310 bis 325 AEUV.

¹⁸¹ *Landwirtschaft*: Kapitel 05; *Regionalpolitik*: Kapitel 13; *Verkehr*: 06 02, 06 03 und weitere Mittel des Kapitels 06; *Bildung und Kultur*: Kapitel 09 (Informationsgesellschaft und Medien) und 15 (Bildung und Kultur) und Linie 09 06 (audiovisuelle Politik und Programm MEDIA); *Fischerei*: Kapitel 11; *Fremdenverkehr*: 02 02 08.

Die *wesentlichen Neuerungen* des Vertrags von Lissabon in Bezug auf den Finanzrahmen⁽¹⁸²⁾ sind:

- Eine Vereinfachung des jährlichen Haushaltsverfahrens aufgrund des *Wegfalls der Unterscheidung in obligatorische (OA) und nicht obligatorische Ausgaben (NOA), der Streichung des Vorentwurfs des Haushaltsplans (HVE) sowie des Wegfalls der zweiten Lesung durch das EP.*
- Die formelle Einführung eines *neuen jährlichen Haushaltsverfahrens* analog zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren mit einer *einzigsten Lesung plus Vermittlung* zwischen den beiden Zweigen der Haushaltsbehörde.
- Die Konsolidierung des *mehrfährigen Finanzrahmens* im AEUV.
- Die praktische Umsetzung der neuen „*Finanzverfassung*“ durch:
 - a) die Annahme des *mehrfährigen finanziellen Rahmens mittels einer neuen Verordnung*;
 - b) *die Anpassung der bestehenden Haushaltsordnung an die neuen Grundsätze zur Annahme und Ausführung des Haushalts*; und
 - c) eventuell die Billigung einer *neuen interinstitutionellen Vereinbarung über die Regeln zur Zusammenarbeit* zwischen den Organen während des jährlichen Haushaltsverfahrens, die nicht in den beiden vorgenannten Rechtsinstrumenten enthalten sind⁽¹⁸³⁾ (*unten* Abschnitt 5.a).

4.2. Die Beseitigung der Unterscheidung zwischen OA und NOA

Im ehemaligen EGV wurden in den Artikel 272 und 273⁽¹⁸⁴⁾ *zwei Arten von Ausgaben* unterschieden:

- a) Die *„Ausgaben, die sich zwingend aus dem Vertrag oder den aufgrund des Vertrags erlassenen Rechtsakten ergeben“* (OA), insbesondere die Markt- und Beihilfeausgaben der *ersten Säule der GAP* oder die Ausgaben aufgrund internationaler Abkommen, über die der Rat als erster Teil der Haushaltsbehörde bei der Annahme des jährlichen Haushaltsplans die endgültige Entscheidung traf.
- b) Die *„Ausgaben, die sich nicht zwingend aus dem Vertrag oder den aufgrund des Vertrags erlassenen Rechtsakten ergeben“* (NOA), über die das Europäische Parlament (zweiter Teil der Haushaltsbehörde) im Rahmen eines Erhöhungssatzes gegenüber den gleichartigen Ausgaben des laufenden Haushaltsjahrs unter Beachtung des Grundsatzes der Ausgeglichenheit von Einnahmen und Ausgaben mitentscheiden konnte.

¹⁸² Für einen Gesamtüberblick über die Anwendung des bestehenden Finanzrahmens während der letzten Legislaturperiode (2004/2009), siehe *„The Interinstitutional Agreement of 17 May 2006 and 2005/2009 Budgetary Procedures“*, EP, Policy Department D - Budgetary Affairs, PE 411.271, 30.7.2009.

¹⁸³ Für die Zeit bis zur Annahme des neuen Finanzrahmens sind mit einer kürzlichen Entschließung des EP (T7-0067/2009 vom 12.11.2009) *übergangsweise geltende haushaltstechnische Verfahrensleitlinien im Hinblick auf das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon* festgelegt worden. Dabei geht es insbesondere um die Ausführung des Haushalts, die Genehmigung von Mittelübertragungen, die Annahme von Berichtigungshaushaltsplänen und die Modalitäten der interinstitutionellen Zusammenarbeit. (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5817052¬iceType=null&language=fr>).

¹⁸⁴ Artikel 272.4 zweiter Unterabsatz; Artikel 272.9 erster Unterabsatz und vierter Unterabsatz; Artikel 273 dritter Unterabsatz.

Zur *Vereinfachung* des Verfahrens zur Festlegung des jährlichen Haushaltsplans wird im AEUV in dessen neuen Artikeln 314 (ex 272) und 315 (ex 273) *dieser Unterschied beseitigt*. Künftig entscheiden die beiden Zweige der Haushaltsbehörde *gemeinsam über sämtliche* Haushaltsausgaben. Der Rat erwirbt somit Entscheidungsbefugnisse über die NOA, während das Parlament sie bezüglich der OA erhält⁽¹⁸⁵⁾.

Allerdings ist die Unterscheidung von OA und NOA noch in der *Interinstitutionellen Vereinbarung über die Haushaltsdisziplin und die wirtschaftliche Haushaltsführung*⁽¹⁸⁶⁾ sowie in der geltenden Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan⁽¹⁸⁷⁾ enthalten, die künftig nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren vom Parlament und vom Rat nach Anhörung des Rechnungshofs zu erlassen ist (Artikel 322 AEUV). Im Rahmen der Aktualisierung der Interinstitutionellen Vereinbarung und des abgeleiteten Finanzrechts müssen daher hier Änderungen vorgenommen werden. Auf dieser Grundlage spricht sich das Europäische Parlament in seiner Entschließung vom 7. Mai 2009 zu den finanziellen Aspekten des Vertrags von Lissabon⁽¹⁸⁸⁾ für die Aktualisierung der Haushaltsordnung unter Berücksichtigung der direkt vom Vertrag von Lissabon betroffenen Vorschriften aus (Ziffer 50 der Entschließung vom 7. Mai 2009). Es verweist ebenfalls auf die Notwendigkeit, eine Interinstitutionelle Vereinbarung zu treffen, die einen reibungslosen Übergang zu den neuen Rechtsakten und neuen Beschlussfassungsverfahren ermöglicht (Erwägung G, Ziffern 51, 52 und 53).

4.3. Das neue besondere Verfahren zur Annahme des Jahreshaushaltsplans

Der AEUV enthält im Titel „*Finanzvorschriften*“ ein neues Kapitel „*Der Jahreshaushaltsplan der Union*“⁽¹⁸⁹⁾, mit dem das bestehende Haushaltsverfahren geändert und vereinfacht wird.

Nach dem alten Verfahren (Artikel 272 EGV) legte die Kommission um den Monat Mai einen *Vorentwurf für den Haushaltsplan (HVE)* vor, der den Ansatz der Einnahmen und den Ansatz der Ausgaben enthielt. Der Rat nahm bis spätestens zum 1. September des Jahres, das dem entsprechenden Haushaltsjahr vorausging, den *Entwurf des Haushaltsplans (HE)* mit qualifizierter Mehrheit an und leitete ihn spätestens am 5. Oktober dem Europäischen Parlament zu. Im Allgemeinen stellte der Rat seinen Haushaltsentwurf im *Juli* auf und das EP entschied darüber im September in den Ausschüssen und im Oktober im Plenum mit *einfacher Mehrheit*.

¹⁸⁵ Es ist anzumerken, dass auch nach dem Vertrag von Lissabon eine Unterscheidung der Haushaltsmittel bestehen bleibt, nämlich a) die *getrennten Mittel* (GM), die zur Finanzierung von Mehrjahresvorhaben dienen und *Verpflichtungsermächtigungen* sowie *Zahlungsermächtigungen* umfassen; b) die *nichtgetrennten Mittel* (NGM), die Mittelbindungen und Zahlungen für Ausgaben im Verlaufe jedes Haushaltsjahrs ermöglichen.

¹⁸⁶ Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Europäischen Kommission über die Haushaltsdisziplin und die wirtschaftliche Haushaltsführung (ABl. C 139 vom 14.6.2006, S. 1 - <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:139:0003:0003:DE:PDF>). Die OA/NOA sind unter den Ziffern 13, 23, 34 und 36 erwähnt sowie im Anhang II, Punkte B et C.5. Diese Vereinbarung ist zuletzt mit dem Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates 2009/407/EG (ABl. L 132 vom 29.5.2009) geändert worden. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:132:0008:0009:DE:PDF>.

¹⁸⁷ Verordnung (EG) 1605/2002 des Rates (ABl. L 248 vom 16.9.2002). (<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:L:2002:248:SOM:FR:HTML>) und Verordnung (EG) 2342/2002 der Kommission (ABl. L 357 vom 31.12.2002).

¹⁸⁸ P6_TA(2009)0374 (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5608282¬iceType=null&language=fr>).

¹⁸⁹ ABl. C 115 vom 9.5.2008, S. 183-185.

Mit dem neuen *Artikel 314 AEUV* wurde der *Vorentwurf des Haushaltsplans beseitigt* und ein *besonderes Gesetzgebungsverfahren* für die Annahme des Jahreshaushaltsplans in *Konzertierung* zwischen dem EP und dem Rat (den beiden Teilen der Haushaltsbehörde) eingeführt. Künftig werden die beiden Lesungen durch eine *einzigste Lesung* ersetzt: Die Kommission legt ihren Entwurf spätestens am *1. September* vor (Artikel 314 Absatz 2 AEUV). Der Rat legt seinen *Standpunkt* fest und übermittelt ihn spätestens am *1. Oktober* dem EP und unterrichtet dieses über die Gründe, aus denen er den Vorschlag der Kommission abgeändert hat (Artikel 314 Absatz 3 AEUV). Es ist daran zu erinnern, dass der Rat früher die von ihm vorgenommenen Kürzungen nicht begründen musste.

In seiner Entschließung vom 7. Mai 2009 (Ziffer 30)⁽¹⁹⁰⁾ verweist das EP darauf, dass das neue Verfahren mit einer einzigen Lesung es den Organen de facto nicht mehr erlaubt, ihren Standpunkt in zweiter Lesung zu korrigieren, wie es vorher möglich war. Das Parlament muss daher *seine politischen Prioritäten* in einer frühen Phase festlegen und seinen operativen Ansatz sowie seine operative Organisation entsprechend anpassen, um die festgelegten Ziele zu erreichen. Obwohl der AEUV die allgemeinen Fristen des neuen jährlichen Haushaltsverfahrens nennt, setzt er keine *genauen Fristen für die parlamentarischen Arbeiten*. Daher muss das EP einen pragmatischen Zeitplan festlegen, der dem derzeit geltenden vergleichbar ist und die rechtzeitige Umsetzung der im Vertrag vorgesehenen Konzertierungsmechanismen ermöglicht (Ziffern 31 und 32 der genannten Entschließung)⁽¹⁹¹⁾.

Das neue Verfahren sieht *drei parlamentarische Abstimmungen* vor:

- a) Die erste Abstimmung, bei der die Beschlussfassung mit *qualifizierter Mehrheit* erfolgt, innerhalb von *zweiundvierzig Tagen nach der Übermittlung des Standpunktes des Rates*⁽¹⁹²⁾ betrifft die *Abänderungsanträge* zum HE (Artikel 314 Absatz 4 AEUV). Im AEUV gibt es keine Angaben zum Ablauf dieser Abstimmung durch das Plenum, mit der der *Standpunkt des EP* zu sämtlichen Haushaltsmitteln festgelegt und die Phase der Lesung abgeschlossen wird. Es spricht jedoch nichts dagegen, das bisher geltende Verfahren mit einem Bericht und einer Entschließung des Plenums zum HP weiterzuführen, denn dieser Rechtsakt ermöglicht es gegenwärtig, erste Leitlinien vorzugeben und Pilotprojekte und vorbereitende Maßnahmen einzuleiten. So wie vom Parlament in der Entschließung vom 7. Mai 2009 (Ziffer 34) dargelegt, wird die Entschließung des Parlaments vor der ersten Konzertierungssitzung künftig von noch größerer Bedeutung sein, da sie es dem EP ermöglichen wird, seine Haushaltsprioritäten formell darzulegen, ohne von taktischen Erwägungen beeinflusst zu werden, die sich aus dem Standpunkt des Rates ergeben. Künftig sollten die mitbefassten Fachausschüsse (wie gegenwärtig) eng in die Arbeit des Haushaltsausschusses (COBU) zur Abfassung des Entschließungsentwurfs einbezogen werden.
- b) Die zweite Abstimmung, bei der mit *einfacher Mehrheit* entschieden wird, betrifft die Ergebnisse des *Vermittlungsausschusses*, der aus Vertretern des Rates und ebenso vielen das Europäische Parlament vertretenden Mitgliedern besteht, tritt im Falle von interinstitutionellen Meinungsverschiedenheiten zum *geänderten Entwurf des Haushaltsplans* zusammen (Artikel 314 Absatz 5 AEUV). Diese

¹⁹⁰ <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5608282¬iceType=null&language=fr>.

¹⁹¹ Zum Zeitplan des neuen Haushaltsverfahrens siehe „*Working document of the implications of the Treaty of Lisbon for the annual budgetary procedure*“, Haushaltsausschuss, Berichterstatter Sidonia Elzbieta Jedrezejewska und László Surján, DT/804312EN.doc, PE 439.064, 9.2.2010.

¹⁹² Da der Rat seinen Standpunkt bis zum 1. Oktober übermitteln muss (Artikel 314 Absatz 3 AEUV), kann die Abstimmung im Plenum etwa Mitte Oktober stattfinden. (Siehe das zitierte Arbeitsdokument vom 9.2.2010).

Abstimmung im Plenum könnte im Falle einer Einigung im Vermittlungsausschuss etwa Mitte *November* stattfinden (Artikel 314 Absatz 6 AEUV).

- c) Es ist noch eine dritte *Abstimmungsvariante* für den Sonderfall zu erwähnen, dass der *gemeinsame Entwurf vom Rat abgelehnt* wird. In diesem Fall kann das Parlament mit seiner Abstimmung alle oder einige der in der einzigen Lesung angenommenen Änderungen bestätigen (Artikel 314 Absatz 7 Unterabsatz d AEUV). Damit könnte das EP mit *qualifizierter Mehrheit* (Mehrheit seiner Mitglieder plus drei Fünfteln der abgegebenen Stimmen) endgültig über den jährlichen Haushaltsplan entscheiden.

Abgesehen von der einzigen Lesung ist von den wesentlichen Neuerungen des jährlichen Haushaltsverfahrens nach dem AEUV Folgendes hervorzuheben:

- a) Die ausschlaggebende Rolle, die dem *Europäischen Parlament in der Endphase des Verfahrens* zukommt (Artikel 314 Absatz 7 AEUV): 1) Der Text des Vermittlungsausschusses („*gemeinsamer Entwurf*“) gilt nicht als angenommen, wenn ihn das Europäische Parlament ablehnt (mit der Mehrheit seiner Mitglieder). 2) Wird der gemeinsame Entwurf vom Rat abgelehnt, während das EP ihn billigt, so tritt er entweder in dieser Fassung in Kraft oder das Europäische Parlament kann die von ihm in der ersten Lesung angenommenen Abänderungen mit qualifizierter Mehrheit (Mehrheit seiner Mitglieder plus drei Fünftel der abgegebenen Stimmen) durchsetzen. Gelingt es dem EP und dem Rat nicht, sich innerhalb von 21 Tagen auf einen „*gemeinsamen Entwurf*“ zu einigen, dann ist die Kommission verpflichtet, einen neuen Entwurf für den Haushaltsplan vorzulegen (Artikel 314 Absatz 7 Buchst. b) und c) und Artikel 314 Absatz 8 AEUV)⁽¹⁹³⁾.
- b) Das Initiativrecht, das die *Kommission* erhält, aufgrund dessen sie ihren Entwurf bis zum Zeitpunkt der Einberufung des Vermittlungsausschusses ändern kann (Artikel 314 Absatz 2 zweiter Unterabsatz)⁽¹⁹⁴⁾.
- c) Und schließlich die bedeutende Rolle des *Vermittlungsausschusses*, dem Träger des interinstitutionellen Dialogs zwischen den beiden Zweigen der Haushaltsbehörde.

Der *Vermittlungsausschuss* ist paritätisch aus Vertretern des Rates und ebenso vielen das Europäische Parlament vertretenden Mitgliedern zusammengesetzt (Artikel 314 Absatz 5 AEUV). Der AEUV bestimmt weder die genaue Anzahl noch die politische Vertretungsebene des Rates – zweifellos zwei heikle Punkte, die von jedem Organ geregelt werden müssen. Des Weiteren ist eine Einigung zwischen dem EP und dem Rat erforderlich, um die Arbeitsfähigkeit des Vermittlungsausschusses möglichst rasch herzustellen (Ziffer 41 der Entschließung vom 7. Mai 2009). Die mit den früheren *legislativen*

¹⁹³ Sollte zu Beginn eines Haushaltsjahres der Haushaltsplan noch nicht endgültig erlassen sein, so können für jedes Kapitel monatliche Ausgaben bis zur Höhe eines Zwölftels der im *betreffenden Kapitel* des Haushaltsplans des vorangegangenen Haushaltsjahres eingesetzten Mittel vorgenommen werden, die jedoch *ein Zwölftel der Mittelansätze des gleichen Kapitels des Haushaltsplanentwurfs* nicht überschreiten dürfen (Artikel 315 AEUV).

¹⁹⁴ Diesbezüglich hat das EP in seiner Entschließung vom 7. Mai 2009 (Ziffer 45) darauf aufmerksam gemacht, dass die Regel, wonach die Kommission nach der Einberufung des Vermittlungsausschusses ihren Entwurf nicht mehr ändern kann, es nicht mehr erlaubt, auf das traditionelle Berichtigungsschreiben im Herbst zurückzugreifen, um den aktualisierten Vorausschätzungen für die Agrarpolitik und ihren haushaltsrelevanten Auswirkungen Rechnung zu tragen. Das EP ist der Ansicht, dass in einem solchen Falle gegebenenfalls die Vorlage eines Entwurfs eines *spezifischen Berichtigungshaushaltsplans* (eines „Agrar-BNH“) durch die Kommission das angemessenste Verfahren wäre, sobald alle landwirtschaftlichen Daten endgültig feststehen.

Vermittlungsausschüssen⁽¹⁹⁵⁾ gemachten Erfahrungen dürften im Prinzip die Einigung über die Verfahren und die interne Ausgestaltung des Vermittlungsausschusses angesichts des neuen Haushaltsverfahrens erleichtern (z. B. über die Vorsitze, die Zusammensetzung des Sekretariats oder des Unterstützungspersonals und dessen Aufgaben, die vorzubereitende und zu übersetzende Dokumentation, die Modalitäten der Tätigkeit und der Tagung in den einzelnen Gremien wie Trilog, interinstitutionelle Fachgruppen; Zeitplan, Verhandlungs-, Abstimmungs- und/oder allgemeine Verfahrensregeln usw.). Im Prinzip müsste die *neue Haushaltsordnung*, die an die Stelle der von 2002 tritt (siehe FN 188), die Regeln für die Arbeitsweise des Vermittlungsausschusses enthalten (Ziffer 50 der Entschließung vom 7. Mai 2009). Vorstellbar ist auch, dass die Regeln der Zusammenarbeit im Rahmen des jährlichen Haushaltsverfahrens in einer neuen interinstitutionellen Vereinbarung festgelegt werden (siehe *oben* Abschnitt 4.1 und *unten* 5.1).

Einige Entscheidungen betreffen *nur das Europäische Parlament*. Das Plenum hat sich bereits dafür ausgesprochen, dass der Vorsitzende des Haushaltsausschusses den Vorsitz in der Delegation des Parlaments im Vermittlungsausschuss führt und ihr neben den Mitgliedern dieses Ausschusses auch Mitglieder der parlamentarischen Fachausschüsse angehören, wenn ein spezifisches Thema aus deren Zuständigkeitsbereich Gegenstand der Verhandlungen ist (Ziffer 40 der Entschließung vom 7. Mai 2009).

Die Geschäftsordnung des EP ist bereits geändert worden, um das neue Haushaltsverfahren einzubeziehen⁽¹⁹⁶⁾: Es ist vorgesehen, dass die Mitglieder der Delegation von den Fraktionen alljährlich vor der Abstimmung des Parlaments über den Standpunkt des Rates, vorzugsweise aus den Reihen der Mitglieder des für Haushaltsfragen zuständigen Ausschusses und anderer betroffener Ausschüsse, benannt werden. Die Delegation wird vom Präsidenten des Europäischen Parlaments geleitet. Der Präsident kann diese Aufgabe einem Vizepräsidenten mit Erfahrung in Haushaltsangelegenheiten oder dem Vorsitzenden des für Haushaltsfragen zuständigen Ausschusses (COBU) übertragen. Konkretisiert werden muss jedoch noch die Vertretung der struktur- und kohäsionspolitischen Ausschüsse mit großem haushaltspolitischen Gewicht (wie AGRI oder REGI) im Vermittlungsausschuss.

Was weitere spezielle Fragen der internen Organisation betrifft (z. B. die Tragweite des Mandat des Plenums für die Parlamentsvertreter im Vermittlungsausschuss und der Verhandlungsspielraum; die Beziehungen zwischen dem Sekretariat des Vermittlungsausschusses und dem des Haushaltsausschusses (COBU); das Verhältnis zwischen Vermittlungsausschuss, Haushaltsausschuss, den weiteren Fachausschüssen und den Fraktionen; die Rolle der Fachausschüsse in Bezug auf die zweite Abstimmung zur Bestätigung der Änderungen usw.), können die auf legislativer Ebene gemachten Erfahrungen berücksichtigt werden⁽¹⁹⁷⁾.

¹⁹⁵ Artikel 68 der Geschäftsordnung des EP (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20091201+0+DOC+PDF+VO//FR&language=FR>). Siehe auch „MITENTSCHEIDUNG UND VERMITTLUNG. Ein Leitfadens zur Arbeit des Parlaments als Mitgesetzgeber nach dem Vertrag von Lissabon“ (DV/795985DE.doc).

¹⁹⁶ Artikel 75 d („Vermittlung in Haushaltsfragen“) (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20091201+0+DOC+PDF+VO//DE&language=DE>).

¹⁹⁷ In Artikel 75 d der Geschäftsordnung des EP ist zudem festgelegt, dass die Artikel 68 und 69 zur Vermittlung im Haushaltsbereich Anwendung finden.

4.4. Konsolidierung des mehrjährigen Finanzrahmens und der Haushaltsdisziplin im AEUV

Artikel 270 des EGV ist weggefallen, und die Bestimmungen über die Haushaltsdisziplin finden sich im neuen Artikel 310 Absatz 4 AEUV (ex 268), in dem auch der „*mehrjährige Finanzrahmen*“ genannt wird.

Der Vertrag enthält nunmehr in aktualisierter Form die Mehrzahl der Bestimmungen über die mehrjährige finanzielle Vorausschau, wie sie in der *Interinstitutionellen Vereinbarung über die Haushaltsdisziplin und die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung*⁽¹⁹⁸⁾ festgelegt sind. Der „*mehrjährige Finanzrahmen*“ (MFR) und seine Regeln werden mit Artikel 312 AEUV somit erstmals in das Primärrecht übernommen.

Mit dem Vertrag von Lissabon wird die *Geltungsdauer* des mehrjährigen Finanzrahmens (fünf Jahre) beibehalten (Artikel 312 Absatz 1 AEUV), ein *besonderes Gesetzgebungsverfahren* für die Annahme der *Verordnung* zur Festlegung der jährlichen Obergrenzen der Haushaltsmittel, die die derzeitige Interinstitutionelle Vereinbarung ersetzt, eingeführt (Artikel 312 Absatz 2 AEUV), der Inhalt des Finanzrahmens wird auf eine formelle Grundlage gestellt und muss an den *Ausgabekategorien* entsprechend den Haupttätigkeitsfeldern der Union (Artikel 312 Absatz 3 AEUV)⁽¹⁹⁹⁾ ausgerichtet werden.

Daher müssen nach dem Inkrafttreten des Vertrags Verhandlungen zwecks Annahme einer *neuen Verordnung* zur Aktualisierung der Regeln zur Haushaltsdisziplin und zum Mehrjährigen Finanzrahmen aufgenommen werden. Diese wird gemeinsam vom Parlament und dem Rat nach dem bereits erwähnten *besonderen Verfahren* angenommen.

Es ist anzumerken, dass der Rat nach *Zustimmung* des Europäischen Parlaments, das mit der Mehrheit seiner Mitglieder entscheidet, *einstimmig* über diese neue Verordnung beschließen muss. Das EP bedauert, dass die Beschlussfassung im Rat einstimmig erfolgen muss, was das Beschlussfassungsverfahren wesentlich erschwert und dazu beiträgt, dass nach dem Verfahren des „*kleinsten gemeinsamen Nenners*“ verhandelt wird (Ziffer 8 der Entschließung vom 7. Mai 2009). Es hat daher den Rat aufgefordert, möglichst bald die Klausel zu nutzen, die es ihm gestattet, mit einstimmigem Beschluss zur qualifizierten Mehrheit für die Annahme des MFR überzugehen (Artikel 312 Absatz 2 zweiter Unterabsatz).

Das EP hat ebenfalls bedauert, dass es bezüglich der neuen Verordnung lediglich über das Recht auf Zustimmung und nicht über eine wirkliche Mitentscheidungsbefugnis verfügt (Ziffer 9 der Entschließung vom 7. Mai 2009). Es hat jedoch betont, dass die Organe nach Maßgabe des Vertrags von Lissabon vom Beginn des Verfahrens an alles unternehmen müssen, um dessen letztendlichen Erfolg zu gewährleisten (Artikel 312 Absatz 5 AEUV), und daher den Rat aufgefordert, von Beginn des Verfahrens an seine Bereitschaft zu zeigen, einen strukturierten politischen Dialog mit dem Parlament zu führen, um dessen Prioritäten in vollem Umfang Rechnung zu tragen.

¹⁹⁸ Bereits zitiert (Fußnote Nr. 187): ABl. C 139 vom 14.6.2006, S. 1. (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:139:0003:0003:DE:PDF>).

¹⁹⁹ In der Entschließung T6-0387/2009 vom 7. Mai 2009 fordert das Europäische Parlament (Ziffer 50), dass die Finanzplanung auf einem „*Vertrag*“ oder einem „*Programm*“ für die jeweilige Mandatsdauer basieren sollte, die vom Parlament, dem Rat und der Kommission zu Beginn der Mandatsdauer zu vereinbaren sind (nach Möglichkeit in Form einer interinstitutionellen Vereinbarung). (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5609042¬iceType=null&language=fr>).

Schließlich ist festzustellen, dass das EP in seinen Entschlüssen vom 25. März⁽²⁰⁰⁾ und vom 7. Mai 2009⁽²⁰¹⁾ die Anpassung und Verlängerung des derzeitigen MFR 2007/2013 *bis 2016* vorgeschlagen hat, damit der nächste MFR mit einer fünfjährigen Laufzeit spätestens 2017 in Kraft treten kann. Auf diese Weise würde der MFR den Amtszeiten des Europäischen Parlaments und der Kommission entsprechen und sich damit besser in ein umfassendes interinstitutionelles strategisches Planungskonzept einpassen. Des Weiteren ist auch festzuhalten, dass die Verlängerung der gegenwärtigen finanziellen Vorausschau unter den Bedingungen einer Wirtschafts- und Finanzkrise, wie sie jetzt herrschen, besonders angebracht wäre. Eine solche Verlängerung würde die schrittweise Rückkehr zum Stabilitätspakt, begleitet von einem starken Aufschwung der Wirtschaften der 27, ermöglichen und somit zweifellos die Debatten über die finanzielle Zukunft der Union erleichtern.

²⁰⁰ Entschließung T6-0174/2009 vom 25.3.2009 zur Halbzeitprüfung des Finanzrahmens 2007-2013, Punkte H, 7.b) und 7.c) (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5608352¬iceType=null&language=fr>).

²⁰¹ Bereits zitierte Entschließung T6-0374/2009 (Ziffern 11, 13 und 16) sowie zitierte Entschließung T6-0387/2009 (Punkte J, 50 und 51) (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5609042¬iceType=null&language=fr>).

5. SCHLUSSBEMERKUNGEN: ZUR SCHRITTWEISEN UMSETZUNG DES VERTRAGS VON LISSABON

Der Vertrag von Lissabon stellt einen wirklichen Wendepunkt in der institutionellen Entwicklung der Union dar. Auch wenn die neuen konsolidierten Verträge im formellen Sinne nicht einer Verfassung gleichgesetzt werden können, kann man sie doch nach einer langen Rechtsprechung des Gerichtshofs (EuGH) im sachlichen Sinne als Verfassung betrachten.

Der Vertrag von Lissabon erkennt das Europäische Parlament voll und ganz als einen der beiden Träger der Legislativ- und Haushaltsbefugnisse der Union an (Artikel 14 Absatz 1 EUV). Allerdings sind noch einige Lücken in Bezug auf die Ausübung der neuen Kompetenzen und die neuen anzuwendenden Instrumente zu füllen. In einigen Fällen sind die Kompetenzen und/oder die Verfahren zwar in den Verträgen festgelegt, allerdings nicht ganz eindeutig, so dass sie Anlass zu widersprüchlichen Auslegungen geben können. In wieder anderen Fällen sind neue parlamentarische Befugnisse im neuen Primärrecht gar nicht ausdrücklich aufgeführt, aber ergeben sich implizit aus der durch den Vertrag von Lissabon eingeführten Rolle als Mitgesetzgeber.

Das Europäische Parlament, das am meisten vom neuen Vertrag profitiert, wird sich daher wohl auf einen zähen Kampf mit den anderen Institutionen um die vollständige Anerkennung seiner neuen Befugnisse einstellen müssen. Wir befinden uns bereits mitten in der Übergangsphase, die von wesentlicher Bedeutung für die Zukunft sein wird.

a) Die unmittelbar bevorstehenden gesetzgeberischen Herausforderungen

In den kommenden Monaten müssen die Mitglieder des Europäischen Parlaments über mehrere *Verordnungsvorschläge* der Kommission befinden, die der Vervollständigung des aus dem Vertrag abgeleiteten neuen Rechtsrahmens dienen: zur Bürgerinitiative, zu den neuen Komitologievorschriften und vor allem zur neuen „*Finanzverfassung*“ der Union⁽²⁰²⁾. Es sind bis zu sechs „*Legislativpakete*“ im Finanzbereich zu erwarten:

- a) Das im Februar 2010 vorzulegende *erste Paket* betrifft: *übergangsweise geltende Änderungen der Haushaltsordnung* zu ihrer Anpassung an den Vertrag von Lissabon (Wegfall der OA und der NOA; neue Vorschriften für Mittelübertragungen), im Mitentscheidungsverfahren anzunehmen; den *Vorschlag für eine Verordnung zum mehrjährigen Finanzrahmen*, vom Rat nach Zustimmung durch das EP einstimmig zu beschließen; sowie die Vorschläge der Kommission zu einer *neuen interinstitutionellen Vereinbarung* über die Haushaltsdisziplin und die wirtschaftliche Haushaltsführung, vom Parlament, dem Rat und der Kommission auszuhandeln.
- b) Das ebenfalls für Februar 2010 vorgesehene *zweite Paket* beinhaltet den Vorschlag zum *Auswärtigen Dienst der Union*, nach dem Konsultationsverfahren; die Anpassung der geltenden *Finanzvorschriften*, nach dem Mitentscheidungsverfahren; die neuen *Vorschriften für den öffentlichen Dienst*, nach dem Mitentscheidungsverfahren; sowie einen Vorschlag für die *Änderungen am Haushaltsplan*.

²⁰² In der Entschließung des EP T7-0067/2009 vom 12.11.2009, Erwägung C, verwendeter Ausdruck.

- c) Das Ende April 2010 vorzulegende *dritte Paket* umfasst den *Entwurf für den Haushaltsplan 2011* und den Vorschlag für die *Bewertung der interinstitutionellen Vereinbarung 2007/2013*⁽²⁰³⁾.
- d) Das für Mai 2010 vorgesehene *vierte Paket* umfasst den Vorschlag für die *dreijährliche Änderung der Finanzvorschriften*.
- e) Das im Juli 2010 zu erwartende *fünfte Paket* betrifft die *Revision des Haushalts*⁽²⁰⁴⁾.
- f) Das für 2011 vorgesehene *sechste Paket* beinhaltet den Vorschlag für den *neuen mehrjährigen Finanzrahmen*.

In diesem Zusammenhang ist jedoch zu berücksichtigen, dass diese finanzpolitischen Vorschläge in Wirklichkeit ein einheitliches *politisches „Paket“* darstellen und sie daher vom Parlament in ihrem Gesamtzusammenhang geprüft werden müssen⁽²⁰⁵⁾. Es ist auch zu überprüfen, ob die neuen vorgeschlagenen Instrumente die vom EP geforderten Regeln für die Zusammenarbeit der Organe während des jährlichen Haushaltsverfahrens enthalten⁽²⁰⁶⁾ oder ob sie gegebenenfalls durch eine *spezifische interinstitutionelle Vereinbarung* ergänzt werden müssen.

b) Die politischen und interinstitutionellen Herausforderungen

Außer der im Finanzbereich sind noch weitere *interinstitutionelle Vereinbarungen* während der gegenwärtigen Übergangsphase erforderlich. Während der Februartagung 2010 hat das Plenum eine Entschließung zu einer *revidierten Rahmenvereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament und der Kommission* für die nächste Wahlperiode⁽²⁰⁷⁾ angenommen. Darin wird Gleichbehandlung von Parlament und Rat gefordert, was den Zugang zu den vorbereitenden Sitzungen und Dokumenten für einen Gesetzgebungsakt einschließt⁽²⁰⁸⁾. Des Weiteren werden die Verfahrensaspekte der in Artikel 225 AEUV vorgesehenen legislativen Initiativen des Parlaments klargestellt und die Kommission zu Verhandlungen über die Interinstitutionelle Vereinbarung über *bessere Rechtsetzung („Better Law-Making“)* aufgefordert. Die Entschließung enthält ebenfalls mehrere Maßnahmen zur Stärkung der Verantwortung der Kommission. Und schließlich bekräftigt sie die Rolle des Europäischen Parlaments bei internationalen Verhandlungen. Die Entschließung soll als Ausgangspunkt für die Herstellung einer besonderen Partnerschaft zwischen dem Parlament und der Kommission dienen.

Neben dieser Rahmenvereinbarung mit der Kommission hat das Parlament auch auf die Notwendigkeit einer *politischen Vereinbarung* mit dem Europäischen Rat über die Beziehungen zwischen den beiden Organen⁽²⁰⁹⁾ sowie *neuer interinstitutioneller Vereinbarungen* zu folgenden Themen verwiesen: a) den Leitlinien für die *organisatorische Durchführung von Regierungskonferenzen (RK)*, insbesondere hinsichtlich der Teilnahme des Europäischen Parlaments und Fragen der Transparenz⁽²¹⁰⁾; b) zu den

²⁰³ Auf der Grundlage der Erklärung Nr. 1 und Artikel 7 der Interinstitutionellen Vereinbarung vom 17. Mai 2006.

²⁰⁴ Auf der Grundlage der Erklärung Nr. 3 der Interinstitutionellen Vereinbarung vom 17. Mai 2006.

²⁰⁵ Ziffer 15 der bereits zitierten Entschließung T7-0067/2009.

²⁰⁶ Bereits zitierte Entschließung T7-0067/2009, Erwägung C.

²⁰⁷ <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5838672>.

²⁰⁸ Forderung bereits enthalten in der Entschließung des EP T6-0387/2009 vom 7.5.2009, Ziffer 8 (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5609042¬iceType=null&language=fr>).

²⁰⁹ Ziffer 16 der bereits zitierten Entschließung des EP T6-0387/2009 vom 7.5.2009.

²¹⁰ Ziffer 10 der bereits zitierten Entschließung des EP T6-0387/2009 vom 7.5.2009.

Arbeitsbeziehungen zwischen dem EP und dem Rat auf dem Gebiet der *GASP einschließlich des Austauschs vertraulicher Informationen*, sowie c) über die institutionelle Teilnahme an *jeder Verhandlungsphase beim Abschluss internationaler Vereinbarungen*⁽²¹¹⁾. Vielleicht müsste noch eine Vereinbarung über die legislative Zusammenarbeit hinzukommen, um die Beschlussfassungsprozesse im Bereich *Landwirtschaft und Fischerei* klarzustellen (Abschnitte 3.2 und 3.3).

c) Parlamentarische Initiative versus institutionelle Trägheit

Es ist festzustellen, dass die den Organen innewohnenden Trägheitsfaktoren in dem Maße verschwinden müssen, wie der neue Vertrag angewendet wird. Dies trifft insbesondere auf die Politikbereiche zu, in denen das Konsultationsverfahren durch das ordentliche Gesetzgebungsverfahren ersetzt worden ist (GAP und GFP) und somit die legislativen Befugnisse des Parlaments ausgeweitet worden sind. In diesen Fällen tendiert der Rat eindeutig dazu, allein Recht zu setzen. Auch das Parlament neigt dazu, zu den Vorschlägen der Kommission nur symbolische Änderungsvorschläge einzubringen, doch für diese Praxis gibt es im Rahmen der neuen Gesetzgebungs- und Haushaltsverfahren keinen Grund mehr.

Es kommt daher darauf an, bestimmte parlamentarische Gepflogenheiten zu ändern und die Qualität der legislativen Tätigkeit zu verbessern. Gleichzeitig sind aber auch Einfallsreichtum und Initiativgeist gefragt, um das parlamentarische Wirkungsfeld zu erweitern. Es gibt ein aktuelles Beispiel für die Wirkung parlamentarischer Initiativen gegenüber der institutionellen Trägheit im Bereich der Fischerei. Auf der Grundlage des Rechts des Europäischen Parlaments auf unverzügliche und umfassende Unterrichtung in allen Phasen der Aushandlung einer internationalen Übereinkunft (Artikel 218 Absatz 10 AEUV) (Abschnitt 3.8.1) hat der Rat im Februar 2010 dem Vorsitzenden des Fischereiausschusses das Recht eingeräumt, an den Beratungen des Gemischten Ausschusses für das Partnerschaftsabkommen EU-Marokko (Rabat, 2.-3. Februar 2010) teilzunehmen. Dies stellt einen wirklichen Fortschritt gegenüber der vorherigen Lage dar, wo das EP nur das Recht hatte, über alle von Rat getroffenen Entscheidungen informiert zu werden (ex-Artikel 310 Absatz 2 dritter Unterabsatz 310 EGV).

d) Organisatorische Herausforderungen

Im Übrigen hat das Europäische Parlament bereits die Anpassung seiner Strukturen, Arbeitsverfahren und –methoden an die neuen Befugnisse und die neuen Anforderungen der interinstitutionellen Zusammenarbeit, die sich aus dem Vertrag von Lissabon ergeben, vorgenommen. Die Schlussfolgerungen der dazu geschaffenen Arbeitsgruppe haben bereits zu einer Überarbeitung der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments geführt⁽²¹²⁾.

In dem Maße, wie der Vertrag von Lissabon seine institutionellen, gesetzgeberischen und finanzpolitischen Auswirkungen entfaltet, muss das Parlament jedoch die legislativen Fähigkeiten und die Unterstützungs- und Recherchekapazitäten seiner parlamentarischen Dienststellen verstärken. Die Stärkung der Rolle des Parlaments als Mitgesetzgeber setzt eine Verbesserung der legislativen Qualität und indirekt der Spezialisierung und/oder des Fachwissens seiner Dienststellen voraus. Eine stärkere Einbeziehung der mit der parlamentarischen Arbeit verbundenen Referate ist ebenfalls denkbar. Vorstellbar ist sogar

²¹¹ Entschließung des EP T6-0373/2009 vom 7.5.2009, Ziffern 77ff.

²¹² Entschließung vom 6. Mai 2009 zur allgemeinen Überarbeitung der Geschäftsordnung des Parlaments (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5491432>); und Entschließung von 25. November 2009 zur Anpassung der Geschäftsordnung des Parlaments an den Vertrag von Lissabon (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5786912¬iceType=null&language=fr>).

eine Umverteilung der Zuständigkeiten der einzelnen Parlamentsausschüsse im Ergebnis der ab 2013 vorgesehenen tiefgreifenden Reformen der einzelnen Politikbereiche (insbesondere der GAP, der Regionalpolitik und der GFP im Rahmen der Struktur- und Kohäsionspolitik).

GENERALDIREKTION INTERNE POLITIKBEREICHE

FACHABTEILUNG **B** STRUKTUR- UND KOHÄSIONSPOLITIK

Rolle

Die Fachabteilungen sind Forschungsreferate, die die Ausschüsse, interparlamentarischen Delegationen und andere parlamentarische Einrichtungen beraten.

Politikbereiche

- Landwirtschaft und ländliche Entwicklung
- Kultur und Bildung
- Fischerei
- Regionale Entwicklung
- Verkehr und Fremdenverkehr

Dokumente

Siehe Website des Europäischen Parlaments: <http://www.europarl.europa.eu/studies>

BILDNACHWEISE: iStock International Inc., Photodisk, Phovoir



ISBN 978-92-823-3198-9