



BESCHLUSSFASSUNGSVERFAHREN AUF ZWISCHENSTAATLICHER EBENE

Das Beschlussfassungsverfahren für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und einige andere Bereiche, wie z. B. die Verstärkte Zusammenarbeit, bestimmte Ernennungen und Überarbeitungen der Verträge, unterscheidet sich vom ordentlichen Gesetzgebungsverfahren. In diesen Bereichen ist die zwischenstaatliche Zusammenarbeit von wesentlicher Bedeutung. Durch die Herausforderungen der Staatsschuldenkrise kommen solche Beschlussfassungsmechanismen verstärkt zum Einsatz, insbesondere im Rahmen der wirtschaftspolitischen Steuerung in Europa.

RECHTSGRUNDLAGE

Artikel 20, 21 bis 46, 48 und 49 des Vertrags über die Europäische Union (EUV); Artikel 2 Absatz 4, Artikel 31, Artikel 64 Absatz 3, Artikel 81, Artikel 89, Artikel 103 Absatz 1, Artikel 113, Artikel 115, Artikel 118, Artikel 127, Artikel 153, Artikel 191 Absatz 3, Artikel 192, Artikel 194 Absatz 2 sowie die Artikel 215, 218, 220, 221, 312, 329 und 333 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

BESCHREIBUNG

- A.** Verfahren zur Änderung der Verträge (Artikel 48 EUV)
- Vorschlagsrecht: jeder Mitgliedstaat, das Parlament und die Kommission;
 - Rolle der Kommission: Sie wird angehört und an der Regierungskonferenz beteiligt;
 - Rolle des Parlaments: Das Parlament wird vor Einberufung der Regierungskonferenz angehört (bei den Konferenzen selbst wird das Parlament auf Ad-hoc-Basis, jedoch mit zunehmendem Einfluss beteiligt: eine Zeit lang war es durch seinen Präsidenten oder zwei seiner Mitglieder vertreten, und an der jüngsten Regierungskonferenz nahm es mit drei Vertretern teil);
 - Rolle des Rates der Europäischen Zentralbank: Er wird bei institutionellen Änderungen im Währungsbereich angehört;
 - Beschluss: Die Regierungen vereinbaren die Vertragsänderungen, die anschließend jedem Mitgliedstaat zur Ratifizierung nach Maßgabe seiner verfassungsrechtlichen Vorschriften vorgelegt werden; zuvor beschließt der



Europäische Rat nach Zustimmung des Parlaments mit einfacher Mehrheit, ob er einen Konvent einberuft.

B. Verfahren zur Anwendung von Überleitungsklauseln

- Europäischer Rat: Er veranlasst und beschließt einstimmig die Anwendung der allgemeinen Überleitungsklausel (Artikel 48 EUV) sowie der speziellen Überleitungsklausel für den mehrjährigen Finanzrahmen (Artikel 312 AEUV); im Fall der allgemeinen Überleitungsklausel hat jedes nationale Parlament ein Vetorecht;
- Rat: Er kann die Anwendung anderer Überleitungsklauseln beschließen; hierzu wird Einstimmigkeit oder eine qualifizierte Mehrheit benötigt, je nachdem, welche Vertragsbestimmungen zur Anwendung kommen (Artikel 31 EUV, Artikel 81, 153, 192 und 333 AEUV).

C. Beitrittsverfahren (Artikel 49 EUV)

- Antrag: Einen Antrag kann jeder europäische Staat stellen, der die Grundsätze der Union achtet (Artikel 2 EUV); die nationalen Parlamente und das Europäische Parlament werden benachrichtigt; der Europäische Rat vereinbart die Beitrittsvoraussetzungen;
- Rolle der Kommission: Sie wird angehört; sie nimmt aktiv an der Vorbereitung und der Durchführung der Verhandlungen teil;
- Rolle des Parlaments: Zustimmung mit der absoluten Mehrheit seiner Mitglieder;
- Beschluss: einstimmig durch den Rat; das Abkommen zwischen den EU-Mitgliedstaaten und dem Antrag stellenden Staat, in dem die Beitrittsbedingungen und die erforderlichen Anpassungen festgelegt sind, wird allen Mitgliedstaaten zur Ratifizierung entsprechend ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften vorgelegt.

D. Austrittsverfahren (Artikel 50 EUV)

- Antrag: Der betroffene Mitgliedstaat teilt dem Europäischen Rat seine Absicht nach Maßgabe seiner verfassungsrechtlichen Vorschriften mit;
- Abschluss: Er erfolgt in Form eines Austrittsabkommens, das vom Rat nach Abstimmung mit besonderer qualifizierter Mehrheit (Artikel 238 Absatz 3 Buchstabe b AEUV) und Zustimmung des Europäischen Parlaments geschlossen wird; als eine solche Mehrheit gilt eine Mehrheit von mindestens 72 % derjenigen Mitglieder des Rates, die die teilnehmenden Mitgliedstaaten (d. h. alle Mitgliedstaaten mit Ausnahme des betroffenen Mitgliedstaats) vertreten, sofern die von ihnen vertretenen Mitgliedstaaten zusammen mindestens 65 % der Bevölkerung dieser Mitgliedstaaten ausmachen.

E. Sanktionsverfahren bei schwerwiegender und anhaltender Verletzung der Grundsätze der Union durch einen Mitgliedstaat (Artikel 7 EUV)

1. Hauptverfahren

- Vorschlagsrecht für den Beschluss, mit dem festgestellt wird, dass eine schwerwiegende und anhaltende Verletzung vorliegt: ein Drittel der Mitgliedstaaten oder die Kommission;



- Zustimmung des Europäischen Parlaments: mit der Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen und mit der Mehrheit seiner Mitglieder (Artikel 83 Absatz 3 der Geschäftsordnung des Parlaments);
- Beschlussfassung zur Feststellung einer Verletzung: einstimmig durch den Europäischen Rat, ohne Teilnahme des betroffenen Staates, aber nachdem dieser Staat zu einer Stellungnahme aufgefordert wurde;
- Beschlussfassung über die Aussetzung bestimmter Rechte des betroffenen Staates: mit qualifizierter Mehrheit des Rates (ohne Teilnahme des betroffenen Staates).

2. Durch den Vertrag von Nizza ergänztes vorbeugendes Instrument für dieses Verfahren

- Begründeter Vorschlag für den Beschluss, mit dem festgestellt wird, dass die eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der Grundsätze der Union durch einen Mitgliedstaat besteht: Unterbreitung durch die Kommission, das Parlament oder ein Drittel der Mitgliedstaaten;
- Zustimmung des Europäischen Parlaments: mit der Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen und mit der Mehrheit seiner Mitglieder;
- Beschluss: durch den Rat mit der Mehrheit von vier Fünfteln seiner Mitglieder nach Anhörung des betroffenen Staates. Bevor der Rat einen solchen Beschluss fasst, kann er entsprechende Empfehlungen an den Mitgliedstaat richten.

F. Verfahren zur Einleitung einer Verstärkten Zusammenarbeit

1. Allgemeine Regeln (Artikel 20 EUV, Artikel 329 Absatz 1 AEUV)

- Vorschlagsrecht: alleiniges Vorrecht der Kommission; die Mitgliedstaaten, die beabsichtigen, eine Verstärkte Zusammenarbeit zu begründen, können einen entsprechenden Antrag an die Kommission richten;
- Rolle des Parlaments: Zustimmung;
- Beschluss: der Rat beschließt mit qualifizierter Mehrheit.

2. Zusammenarbeit im Bereich der GASP (Artikel 329 Absatz 2 AEUV)

- Antrag der betroffenen Mitgliedstaaten an den Rat;
- Übermittlung des Vorschlags an den Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, der eine Stellungnahme abgibt;
- Unterrichtung des Parlaments;
- der Rat beschließt einstimmig.

Ein ähnliches Verfahren existiert für die Einleitung einer Strukturierten Zusammenarbeit in der Verteidigungspolitik, die mit dem Vertrag von Lissabon eingeführt wurde ([5.1.2](#)).

G. Verfahren der Beschlussfassung in auswärtigen Angelegenheiten

Mit dem Vertrag von Lissabon wurde die Drei-Säulen-Struktur der vorherigen Verträge abgeschafft, doch die Außenpolitik blieb von den anderen EU-Politikbereichen abgetrennt. Die Ziele und die Bestimmungen der GASP sind Bestandteil des Vertrags



über die Europäische Union. Sie sind jetzt besser formuliert und kohärenter als in den früheren Verträgen.

Eine wichtige institutionelle Neuerung ist die Schaffung des Amtes des Hohen Vertreters, der von dem neuen Europäischen Auswärtigen Dienst unterstützt wird und Initiativen im Rahmen der GASP vorschlagen kann. Die GASP ist in den Rahmen der Union integriert worden, folgt allerdings spezifischen Regeln und Verfahren (Artikel 24 Absatz 2 EUV).

- Vorschlagsrecht: jeder Mitgliedstaat, der Hohe Vertreter oder die Kommission (Artikel 22 EUV);
- Rolle des Parlaments: regelmäßige Unterrichtung durch den Vorsitz und Anhörung hinsichtlich der wichtigsten Aspekte und grundlegenden Weichenstellungen. Gemäß der Interinstitutionellen Vereinbarung über die Finanzierung der GASP findet diese Anhörung jährlich auf der Grundlage eines vom Rat ausgearbeiteten Dokuments statt;
- Beschluss: einstimmig durch den Europäischen Rat oder den Rat. Der Europäische Rat legt die Prioritäten und strategischen Interessen der EU fest; der Rat fasst Beschlüsse bzw. ergreift Maßnahmen. Der Hohe Vertreter und die Mitgliedstaaten setzen diese Beschlüsse mit Mitteln der Einzelstaaten oder der Union um. Wenn internationale Entwicklungen eine außerordentliche Tagung des Europäischen Rates erforderlich machen, kann der Präsident des Europäischen Rates diese einberufen.

H. Sonstige Rechtsetzungsmaßnahmen (2.6.8)

Das Beschlussfassungsverfahren auf zwischenstaatlicher Ebene besteht auch in einigen politisch sensiblen Bereichen der EU-Politik, insbesondere in den folgenden Bereichen:

- Justiz und Inneres: Maßnahmen im Hinblick auf die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, justizielle Zusammenarbeit (Artikel 89 AEUV);
- Binnenmarkt: Beschränkungen des Kapitalverkehrs (Artikel 64 Absatz 3 AEUV), Wettbewerbspolitik (Artikel 103 Absatz 1 AEUV), Maßnahmen zur Harmonisierung im Steuerbereich (Artikel 113 AEUV), Angleichung von Rechtsvorschriften zur Errichtung des Binnenmarkts (Artikel 115 AEUV), Rechte des geistigen Eigentums (Artikel 118 AEUV);
- Währungspolitik: Übertragung besonderer Aufsichtsaufgaben auf die EZB (Artikel 127 AEUV);
- sonstige Politikbereiche wie Sozialpolitik und Beschäftigung (Artikel 153 AEUV), Energie (Artikel 194 Absatz 2 AEUV) oder Umwelt (Artikel 191 Absatz 3 AEUV).

I. Bewältigung von Finanzkrisen (2.6.8)

Als einige Mitgliedstaaten 2010 in ernste finanzielle Schwierigkeiten gerieten, musste ihnen auf unterschiedliche Weise geholfen werden. Einige Teile des Hilfspakets werden von der Union verwaltet, beispielsweise der Europäische Finanzstabilisierungsmechanismus. Der überwiegende Teil, insbesondere die Beitragszahlungen zur Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF), wird direkt



von den Mitgliedstaaten erbracht. Die EFSF ist eine „Zweckgesellschaft“, die durch eine zwischenstaatliche Vereinbarung zwischen den dem Euro-Währungsgebiet angehörenden Mitgliedstaaten eingerichtet wurde. Die für solche zwischenstaatlichen Maßnahmen notwendigen Beschlüsse mussten daher auf der Ebene des Europäischen Rates oder der Staats- und Regierungschefs der Eurogruppe – mit Ratifizierung in den Mitgliedstaaten gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften – gefasst werden. Zwei wichtige Gründe für diese Entwicklung sind die Nichtbeistandsklausel (Artikel 125 AEUV) und der Widerstand einiger nationaler Verfassungsgerichte gegen die Übertragung weiterer Finanz- und Haushaltsbefugnisse an die Europäische Union.

Am 25. März 2011 wurde vom Europäischen Rat mittels des vereinfachten Verfahrens zur Änderung der Verträge und ohne Einberufung eines Konvents eine Änderung des Artikels 136 AEUV (Koordinierung der Wirtschaftspolitik) angenommen (Beschluss 2011/199/EU des Europäischen Rates). Die Änderung trat im April 2013 in Kraft, wodurch ständige Mechanismen zur Krisenvorbeugung, wie z. B. der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM), wirksam werden konnten. Der ESM wurde durch einen zwischenstaatlichen Vertrag zwischen den dem Euro-Währungsgebiet angehörenden Mitgliedstaaten eingerichtet. Er trat am 27. September 2012 in Kraft. Die Abstimmungsregeln seines Direktoriums sehen ein „Dringlichkeitsverfahren“ vor, das eine qualifizierte Mehrheit von 85 % der abgegebenen Stimmen erfordert, sollten die Kommission und die EZB zu dem Schluss gelangen, dass dringend ein Beschluss über Finanzhilfe gefasst werden muss. Schließlich arbeiteten die Regierungen der Mitgliedstaaten einen internationalen Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion aus. Dieser Vertrag trat am 1. Januar 2013 in Kraft, nachdem zwölf dem Euro-Währungsgebiet angehörende Vertragsparteien ihre Ratifizierungsurkunden hinterlegt hatten.

J. Ernennungen

- Der Präsident, der Vizepräsident und die vier weiteren Mitglieder des Direktoriums der Europäischen Zentralbank werden vom Europäischen Rat auf Empfehlung des Rates und nach Anhörung des Europäischen Parlaments mit qualifizierter Mehrheit ernannt (Artikel 283 Absatz 2 AEUV).
- Der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik wird vom Europäischen Rat mit qualifizierter Mehrheit und mit Zustimmung des Präsidenten der Kommission ernannt (Artikel 18 Absatz 1 EUV). In seiner Funktion als Vizepräsident der Kommission ist der Hohe Vertreter dennoch auf die Zustimmung des Parlaments zur Kommission in ihrer Gesamtheit angewiesen.
- Die Regierungen der Mitgliedstaaten ernennen die Richter und Generalanwälte des Gerichtshofs und des Gerichts (ehemals Gericht erster Instanz) im gegenseitigen Einvernehmen (Artikel 19 Absatz 2 EUV).
- Die Mitglieder des Rechnungshofs werden vom Rat auf Empfehlung der einzelnen Mitgliedstaaten und nach Anhörung des Parlaments mit qualifizierter Mehrheit ernannt (Artikel 286 Absatz 2 AEUV).



ROLLE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

Vor der Regierungskonferenz von 1996 hatte das Europäische Parlament bereits gefordert, die zweite und dritte Säule zu „vergemeinschaften“, damit die gemäß dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft geltenden Beschlussfassungsverfahren auch für diese Themengebiete zur Anwendung kommen würden.

Nachdem das Parlament während des Europäischen Konvents fortwährende Bemühungen unternommen hatte, um Politikbereiche der ehemaligen zweiten und dritten Säule in die Struktur der Union zu integrieren (1.1.4), wurde nun durch den Vertrag von Lissabon die supranationale Beschlussfassung auf die frühere dritte Säule (Justiz und Inneres) ausgedehnt und ein in sich schlüssiger institutioneller Rahmen für die Außen- und Sicherheitspolitik geschaffen, der wichtige Neuerungen wie etwa das langfristige Amt des Präsidenten des Europäischen Rates und das Amt des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik mit sich brachte.

Vor dem Hintergrund einer Wirtschafts- und Finanzpolitik, die zunehmend durch zwischenstaatliche Zusammenarbeit gesteuert wird, hat das Parlament sich für eine angemessene Beteiligung der EU-Organe an den Verhandlungen über den unter Abschnitt I genannten internationalen Vertrag eingesetzt.

Im Februar 2019 hat das Europäische Parlament eine Entschließung zur Umsetzung der Bestimmungen des Vertrags über die Verstärkte Zusammenarbeit^[1] angenommen, in der es Empfehlungen für die künftige Entwicklung der Verstärkten Zusammenarbeit abgibt. Das Europäische Parlament hält es insbesondere für notwendig, ein Verfahren für die beschleunigte Genehmigung einer Verstärkten Zusammenarbeit in Bereichen von herausragender politischer Bedeutung zu entwickeln, die innerhalb eines kürzeren Zeitraums als der Dauer von zwei aufeinanderfolgenden Ratsvorsitzen verwirklicht werden soll. Außerdem hat das Parlament die Kommission aufgefordert, eine Verordnung vorzuschlagen, um den entsprechenden Rechtsrahmen für die Verstärkte Zusammenarbeit zu vereinfachen und zu vereinheitlichen.

Eeva Pavy
01/2020

[1] [Entschließung des Europäischen Parlaments vom 12. Februar 2019 zur Umsetzung der Bestimmungen des Vertrags über die Verstärkte Zusammenarbeit \(Angenommene Texte, P8_TA\(2019\)0077\)](#).

