



A8-0038/2019

28.1.2019

BERICHT

über die Umsetzung der Bestimmungen des Vertrags über die Verstärkte
Zusammenarbeit
(2018/2112(INI))

Ausschuss für konstitutionelle Fragen

Berichterstatter: Alain Lamassoure

INHALT

	Seite
BEGRÜNDUNG – ZUSAMMENFASSUNG DER FAKTEN UND ERKENNTNISSE	3
ENTWURF EINER ENTSCHLIESSUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS	11
STELLUNGNAHME DES AUSSCHUSSES FÜR BÜRGERLICHE FREIHEITEN, JUSTIZ UND INNERES	20
ANGABEN ZUR ANNAHME IM FEDERFÜHRENDEN AUSSCHUSS.....	25
NAMENTLICHE SCHLUSSABSTIMMUNG IM FEDERFÜHRENDEN AUSSCHUSS....	26

BEGRÜNDUNG – ZUSAMMENFASSUNG DER FAKTEN UND ERKENNTNISSE

Verfahren und Quellen

Die für den vorliegenden Umsetzungsbericht recherchierten Informationen stammen unter anderem aus folgenden Quellen:

- Anhörung zum Thema „Institutionelle Struktur und Governance der bestehenden Formen der Verstärkten Zusammenarbeit“, die am 24. September 2018 im Ausschuss für konstitutionelle Fragen stattfand;
- von der Fachabteilung Bürgerrechte und konstitutionelle Angelegenheiten in Auftrag gegebenen Studie zu dem Thema „Umsetzung der verstärkten Zusammenarbeit in der EU“, die am 10. Oktober 2018 im Ausschuss für konstitutionelle Fragen vorgestellt wurde;
- Ex-Post-Folgenabschätzung des Wissenschaftlichen Dienstes des Europäischen Parlaments (EPRS) mit dem Titel „Die Umsetzung der Bestimmungen des Vertrags über die Verstärkte Zusammenarbeit“;
- von der Fachabteilung der GD EXPO erstellte eingehende Analyse der intergouvernementalen Zusammenarbeit in föderalen Staaten;
- Informationsreise nach Washington D.C., USA;
- Informationsreise nach Bern, Schweiz.

Wichtigste Untersuchungsergebnisse

Interne Dimension

Bestimmungen der Verträge über eine Verstärkte Zusammenarbeit

Gemäß den Verträgen kann eine Verstärkte Zusammenarbeit von mindestens neun Mitgliedstaaten im Rahmen der EU-Politik eingeleitet werden; ausgenommen sind dabei die Bereiche, die in der ausschließlichen Zuständigkeit der EU liegen. Die Teilnehmerstaaten können eine engere Zusammenarbeit beschließen, als in den Verträgen ursprünglich für den jeweiligen Politikbereich vorgesehen war. Die Verstärkte Zusammenarbeit erfolgt unter dem Dach der Europäischen Union und unter Nutzung ihrer Organe und Verfahren (Artikel 20 EUV und Artikel 326 AEUV).

Wird eine Verstärkte Zusammenarbeit begründet, so steht es allen Mitgliedschaften offen, sich ihr anzuschließen. Dies gilt auch zu jedem sonstigen Zeitpunkt, sofern der Mitgliedstaat, der beitreten möchte, die in diesem Rahmen bereits erlassenen Beschlüsse (Artikel 20 EUV und Artikel 327, 328 und 331 AEUV) beachtet.

Das Verfahren für die Beteiligung an der Verstärkten Zusammenarbeit ist in Artikel 329 AEUV festgelegt und bedarf nach Vorlage eines Vorschlags durch die Kommission und der Zustimmung des Parlaments der Zustimmung des Rates durch Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit (Es stimmen alle Mitgliedstaaten ab, auch die nicht an der Verstärkten Zusammenarbeit beteiligten Mitgliedstaaten).

Die im Rahmen der Verstärkten Zusammenarbeit erlassenen Rechtsakte zählen nicht zum Besitzstand der Union. Sie werden nur von den beteiligten Mitgliedstaaten angewandt (Artikel 20 EUV) und können den nicht beteiligten Mitgliedstaaten nicht auferlegt werden.

Der Rat und die Kommission stellen sicher, dass die im Rahmen einer Verstärkten Zusammenarbeit durchgeführten Maßnahmen untereinander und mit der Politik der Union im Einklang stehen (Artikel 334 AEUV).

Gemäß dem Vertrag von Lissabon ist die Anwendung von Überleitungsklauseln auf die Verstärkte Zusammenarbeit zulässig, außer bei Entscheidungen über Verteidigungsfragen oder Entscheidungen mit militärischen Bezügen. Die Überleitungsklauseln ermöglichen den Übergang von der einstimmigen Beschlussfassung zur Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit und vom besonderen Gesetzgebungsverfahren zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (Artikel 333 AEUV).

Im Vertrag sind spezifische Verfahren für eine Verstärkte Zusammenarbeit im Rahmen der GASP (Artikel 22 und 31 EUV), für eine Ständige Strukturierte Zusammenarbeit im Verteidigungsbereich (Artikel 42 Absatz 6 und Artikel 46 EUV), für die Zusammenarbeit im Rahmen einer europäischen Mission in Verteidigungsfragen und für die Zusammenarbeit im Rahmen der Europäischen Verteidigungsagentur (Artikel 44 und 45 EUV) sowie für die Zusammenarbeit in Strafsachen und die polizeiliche Zusammenarbeit (Artikel 82, 86 und 87 AEUV) vorgesehen.

In Artikel 332 AEUV sind die finanziellen Aspekte der Verstärkten Zusammenarbeit geregelt und festgelegt, dass die sich aus der Durchführung einer Verstärkten Zusammenarbeit ergebenden Ausgaben, mit Ausnahme der Verwaltungskosten der Organe, von den beteiligten Mitgliedstaaten getragen werden, sofern der Rat nicht durch einstimmigen Beschluss sämtlicher Mitglieder des Rates etwas anderes beschließt.

Nach Artikel 330 AEUV können alle Mitgliedstaaten an den Beratungen teilnehmen, aber nur die an der Verstärkten Zusammenarbeit beteiligten Mitgliedstaaten sind stimmberechtigt.

Beispiele für Verstärkte Zusammenarbeit:

Besondere Vertragsbestimmungen für einen bestimmten Mitgliedstaat oder eine Gruppe von Mitgliedstaaten hatten bereits im Vertrag von Rom einen Platz im EU-Rechtsrahmen: Dieser enthielt besondere Bestimmungen, damit regionale Zusammenschlüsse zwischen den Benelux-Ländern nicht behindert wurden. Dieser Trend setzte sich mit dem Beitritt Schwedens, Finnlands und Dänemarks fort, die ihre Mitgliedschaft im Nordischen Rat beibehielten.

Seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam im Jahr 1999 stand der Union eine Verstärkte Zusammenarbeit zur Verfügung, die der gegenwärtigen ähnelte. Sie wurde jedoch durch den Vertrag von Lissabon erheblich gestrafft und effizienter gestaltet und dadurch zum „Standardverfahren“ für eine differenzierte Integration.

Bisher wurde erst viermal eine Verstärkte Zusammenarbeit beschlossen, nämlich in den Bereichen Europäische Staatsanwaltschaft, Scheidungsrecht, Eigentumsordnung und Europäisches Einheitspatent. Von diesen vier Bereichen hat man erst in einem mit der Umsetzung begonnen (Scheidungsrecht).

Ein Sonderfall der Verstärkten Zusammenarbeit, die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (SSZ), wurde 2017 vereinbart und umgesetzt.

Schließlich soll noch die Verstärkte Zusammenarbeit im Bereich der Finanztransaktionssteuer

(FTS) erwähnt werden, die noch nicht vollendet ist, obwohl der Rat bereits einer Gruppe von Mitgliedstaaten gestattet hat, die entsprechende Umsetzung fortzusetzen.

Darüber hinaus sollen die übrigen bestehenden Formen der differenzierten Integration in der Union erwähnt werden: das Schengener Abkommen (das Vereinigte Königreich, Irland und Dänemark haben eine Opt-out-Klausel, einige andere Mitgliedstaaten warten auf den Beitritt), die Gemeinschaftswährung (das Vereinigte Königreich und Dänemark haben eine Opt-out-Klausel, Schweden ist dem Euro bisher nicht beigetreten, während einige andere Mitgliedstaaten einem Beitritt entgegensehen, sobald sie die erforderlichen Kriterien erfüllen) sowie Opt-out-Klauseln betreffend den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (das Vereinigte Königreich, Irland, Dänemark) und die GSVP (konstruktive Enthaltung Dänemarks).

Wichtigste Ergebnisse der Untersuchung zur Umsetzung der bestehenden Fälle der Verstärkten Zusammenarbeit

- Die bestehenden Fälle der Verstärkten Zusammenarbeit unterscheiden sich stark voneinander – es gibt eine große Bandbreite bei der Anzahl der beteiligten Mitgliedstaaten, der angewandten ordnungspolitischen Verfahrensweise, der Art des Sekretariats oder einer anderen für die operative Phase gewählten Verwaltungsbehörde sowie den Bestimmungen zu Finanzen und Personal;
- alle bestehenden Fälle einer Verstärkten Zusammenarbeit sind entstanden, nachdem im Rat keine Einigung erzielt werden konnte;
- außer im Fall der SSZ wird die verstärkte Zusammenarbeit als „letztes Mittel“ eingesetzt, wenn im Rat keine Einigung über den Entwurf eines Legislativvorschlags der Kommission erreicht werden konnte;
- auch wenn es sich um ein „letztes Mittel“ handelt, ermöglicht das Instrument der Verstärkten Zusammenarbeit, durch das Einstimmigkeitserfordernis entstandene legislative Blockaden zu überwinden, außer im Fall der Finanztransaktionssteuer, die derzeit noch verhandelt wird;
- die Rechtsgrundlage ist in den meisten Fällen eine Verordnung des Rates, mit Ausnahme der SSZ, bei der es sich um einen Beschluss des Rates handelt;
- die Anzahl der beteiligten Mitgliedstaaten liegt in der Regel weit über der erforderlichen Mindestzahl von neun und variiert zwischen 17 und 26. Hinsichtlich der Beteiligung ist interessanterweise festzustellen, dass Belgien, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Italien, Österreich, Portugal und Slowenien an allen Fällen einer Verstärkten Zusammenarbeit seit ihrer Einführung beteiligt sind, dass die Mitgliedstaaten der Eurozone in der Regel im Mittelpunkt der Verstärkten Zusammenarbeit stehen und dass die östlichen und nördlichen Mitgliedstaaten und die Mitgliedstaaten, für die bereits eine Opt-out-Regelung gilt, mit geringerer Wahrscheinlichkeit eine Verstärkte Zusammenarbeit eingehen;
- im Allgemeinen können alle Mitgliedstaaten an den Diskussionen über eine Verstärkte Zusammenarbeit teilnehmen, auch wenn nur die beteiligten Mitgliedstaaten abstimmen;
- alle Fälle einer Verstärkten Zusammenarbeit beinhalten eine Art Revisionsklausel;
- die EUSTa verfügt über die bei weitem komplizierteste operative Struktur, die eine Verstärkte Zusammenarbeit zum Einheitspatent, aber auch ein zwischenstaatliches Satellitenabkommen außerhalb der Verträge für das Einheitliche Patentgericht umfasst;
- auch wenn das Verfahren der Verstärkten Zusammenarbeit zur FTS noch aussteht, wurde die Arbeit daran nicht eingestellt, und die interessierten Mitgliedstaaten setzen ihren

- Austausch über dieses Thema fort, während die Kommission die nicht beteiligten Mitgliedstaaten weiterhin einzubeziehen versucht;
- obwohl eine Verstärkte Zusammenarbeit in manchen Fällen (wie der EUSTa) ein Trittbrettfahren von nicht beteiligten Mitgliedstaaten provozieren könnte, weisen diese Fälle in der Praxis die höchste Anzahl beteiligter Mitgliedstaaten (26) auf.

Hindernisse und Herausforderungen für die Verstärkte Zusammenarbeit

- Der Zeitrahmen für die Aufnahme der Verstärkten Zusammenarbeit war in den bisherigen Fällen recht lang (durchschnittlich 4 bis 5 Jahre und gar 12 Jahre beim Europäischen Einheitspatent), mit Ausnahme der SSZ, die nach etwa einem Jahr und damit deutlich schneller aufgenommen wurde. Die Langwierigkeit des Verfahrens erklärt sich zum Teil aus der Bestimmung, wonach die Verstärkte Zusammenarbeit nur als letztes Mittel zu nutzen ist, wenn klar ist, dass im Rat keine Einigung erreicht werden kann, aber sie könnte auch auf den fehlenden politischen Willen zurückzuführen sein, bei den sehr heiklen Themen, die Gegenstand einer Verstärkten Zusammenarbeit sind, schneller voranzukommen. Ein Paradebeispiel in diesem Zusammenhang ist die SSZ, bei der ein starker politischer Wille gegeben war, der die Annahme und Umsetzung im Vergleich zu den anderen Fällen der Verstärkten Zusammenarbeit deutlich beschleunigte;
- eine Verstärkte Zusammenarbeit kann nicht aus dem Nichts kommend aufgenommen werden; es muss hierfür ein Vorschlag der Kommission vorliegen, über den im Rahmen des üblichen Legislativprozesses keine Einigung erzielt werden konnte;
- zu den Haupthindernissen für eine Verstärkte Zusammenarbeit gehören das Einstimmigkeitserfordernis und die unterschiedlichen Souveränitätsregelungen in den einzelnen Mitgliedstaaten;
- die Verstärkte Zusammenarbeit ist auf Bereiche der geteilten Zuständigkeit beschränkt und soll den Binnenmarkt nicht untergraben – ein wesentliches, aber subjektives Kriterium, über dessen Erfüllung zu entscheiden allein der Kommission obliegt; dies könnte auch die Mitgliedstaaten potenziell von der Fortsetzung einer Verstärkten Zusammenarbeit in Bereichen, die mit dem Binnenmarkt zusammenhängen, abhalten, da sie darlegen müssten, warum ihre Zusammenarbeit den Binnenmarkt nicht beeinträchtigen wird;
- aufgrund der Vorgabe, dass Beschlüsse in der Genehmigungsphase der Verstärkten Zusammenarbeit mit qualifizierter Mehrheit unter Beteiligung aller Mitgliedstaaten gefasst werden müssen, ist es schwierig, eine Verstärkte Zusammenarbeit nur mit der erforderlichen Mindestanzahl von Mitgliedstaaten aufzunehmen; noch unwahrscheinlicher wird das Zustandekommen einer Verstärkten Zusammenarbeit, wenn in einem Bereich bereits eine Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit gescheitert ist;
- es ist schwierig festzulegen, wie lange der in Artikel 20 Absatz 2 EUV vorgesehene vertretbare Zeitraum ausfallen soll, innerhalb dessen sich im gegebenen Fall die Staaten darüber einigen müssen, dass eine durch das Einstimmigkeitserfordernis verursachte Blockade nicht gelöst werden kann und daher eine Verstärkte Zusammenarbeit angestrebt werden sollte;
- obwohl das Parlament seine Zustimmung erteilen muss, bevor der Rat den handlungswilligen Mitgliedstaaten die Aufnahme der Verstärkten Zusammenarbeit gestattet, ist die Beteiligung des Parlaments relativ gering;
- die Verträge enthalten außer für den Sonderfall SSZ (Artikel 46 Absätze 4 und 5 EUV) keine Bestimmung darüber, wie mit einem Mitgliedstaat umzugehen ist, der eine

- bestehende Verstärkte Zusammenarbeit beenden will oder die entsprechenden Anforderungen nicht mehr erfüllt;
- es besteht ein mögliches Schlupfloch bei der Organisation der Verstärkten Zusammenarbeit im Zusammenhang mit der Verpflichtung, das Einstimmigkeitserfordernis im Rahmen der Verstärkten Zusammenarbeit aufrechtzuerhalten, solange nicht die in Artikel 333 AEUV enthaltene Überleitungsklausel zum Übergang zur qualifizierten Mehrheit in Anspruch genommen wird: Es besteht die Gefahr, dass sich ein nicht interessierter Mitgliedstaat nur mit dem Ziel an der Verstärkten Zusammenarbeit beteiligen könnte, ihren Fortschritt mit Hilfe des Einstimmigkeitserfordernisses zu sabotieren und den Übergang zur qualifizierten Mehrheit durch die Überleitungsklausel zu verhindern;
 - obwohl die Verstärkte Zusammenarbeit Lösungen für gemeinsame Probleme mit dem Vorteil, die institutionelle und administrative Unterstützung durch die Union in Anspruch nehmen zu können, bietet, hat sie das Streben der Mitgliedstaaten nach Lösungen außerhalb der EU-Verträge nicht beseitigt.

Externe Dimension

Flexible Formen der subföderalen Zusammenarbeit in den EU-Mitgliedstaaten:

Von den EU-Mitgliedstaaten besitzen Deutschland und Italien Rechtsvorschriften, die verschiedene, bis zu einem gewissen Grad mit der Verstärkten Zusammenarbeit vergleichbare Formen der flexiblen Zusammenarbeit zwischen subföderalen Ebenen ermöglichen. Der vorletzte Absatz von Artikel 117 der italienischen Verfassung lautet wie folgt: „Vereinbarungen zwischen einer Region und anderen Regionen, die eine verbesserte Wahrnehmung regionaler Aufgaben zum Ziel haben und die auch die Einrichtung gemeinsamer Einrichtungen vorsehen können, werden nach regionalem Recht ratifiziert“. Diese Vereinbarungen werden häufig verabschiedet, um gemeinsame Projekte und insbesondere solche mit grenzüberschreitender Dimension durchzuführen (beispielsweise in den Bereichen Gesundheit, Verkehr, Digitalisierung öffentlicher Dienste usw.). Sie werden in Bereichen verabschiedet, die nicht in die ausschließliche Zuständigkeit des Staates fallen, und tragen unterschiedliche Bezeichnungen, z. B. Konvention, Protokoll oder Vereinbarung.

Die deutschen Bundesländer stimmen sich vertikal und horizontal miteinander ab, um praktische Probleme zu lösen, die in der Regel eine vorübergehende oder dauerhafte überregionale Zusammenarbeit erfordern. Man sagt, dass die horizontale Zusammenarbeit zwischen den Ländern auf einer Art außerkonstitutionellen „dritten Ebene“ erfolgt, die zwischen dem Bund und den Ländern angesiedelt ist. Auf der etwa alle drei Monate stattfindenden Ministerpräsidentenkonferenz erörtern die Ministerpräsidenten der Länder gemeinsame Forderungen an den Bund, und auch die Fachminister der Länder treffen sich regelmäßig, um eine Vielzahl von Themen, einschließlich Gesetzesentwürfen, zu besprechen. Die Ministerpräsidentenkonferenz hat eine Vielzahl von Funktionen; so soll sie z. B. die Kontinuität des Handelns der Landesregierungen trotz wechselnder Mehrheiten im Bundesrat sicherstellen; sie fungiert als ein Kontrollinstrument gegenüber dem Bund und beobachtet Entwicklungen auf EU-Ebene; sie ist außerdem Clearingstelle betreffend verschiedene Übereinkünfte unter den Ländern, und ihr kommt eine Vermittlerrolle im Zusammenhang mit den Landesministerkonferenzen zu. Durch die Einstimmigkeitsregel und den wechselnden Vorsitz der Ministerpräsidentenkonferenzen wird eine stark parteipolitische Herangehensweise verhindert.

Das häufigste und bekannteste Rechtsinstrument im Zusammenhang mit der Zusammenarbeit der Länder ist der Länderstaatsvertrag. Er basiert weder auf Bundesrecht noch auf Landesrecht, sondern auf dem zwischen Bund und Ländern auf der „dritten Ebene“ bestehenden „Kooperationsgewohnheitsrecht“. Es gibt zwei Arten von Länderstaatsverträgen: das Verwaltungsabkommen und den Staatsvertrag. Der Unterschied besteht darin, dass die erste Vertragsart auf die Exekutive der Länder beschränkt ist, während die zweite Form, der Staatsvertrag, die Länder als solche bindet und von den Landesparlamenten genehmigt werden muss, z. B. Verträge über die Einrichtung bestimmter öffentlich-rechtlicher Rundfunk- und Fernsehanstalten und die entsprechenden Rundfunkgebühren oder der Vertrag über die Vergabe von Studienplätzen. An den Verträgen können sich alle oder auch nur ein Teil der Länder beteiligen.

Neben formalen, rechtsverbindlichen Verträgen gibt es die politische Absprache, die in der Regel aus Landesministerkonferenzen hervorgeht und sich mit Fragen von supranationaler Bedeutung befasst. So bringt die Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (KMK) die für Bildung, Ausbildung, Hochschulbildung, Forschung und Kultur zuständigen Minister und Senatoren der Länder zusammen. Die von dem Gremium gefassten Beschlüsse haben den Status von Empfehlungen. Diese Absprachen sind nicht rechtsverbindlich, gelten aber als politisch und moralisch bindend.

Außerhalb der Union

Die Zusammenarbeit zwischen Länderregierungen ist ein Konzept, das in zahlreichen föderalen Staaten außerhalb der Europäischen Union in unterschiedlichem Maße und unterschiedlicher Form existiert. Der Berichterstatter hat sich diesbezüglich insbesondere mit den USA, der Schweiz, Australien und Kanada befasst.

USA

Im politischen und rechtlichen System der USA sind mehrere Formen der flexiblen Zusammenarbeit (zwischenstaatliche Verträge, einheitliche Gesetze, Absichtserklärungen) zwischen den Staaten vorgesehen, die der Verstärkten Zusammenarbeit in der EU möglicherweise in mancher Hinsicht ähneln. Da der Föderalismus in den USA jedoch anders konzipiert ist (Wettbewerbsföderalismus), unterscheiden sich die durch zwischenstaatliche Verträge geregelten Politikbereiche erheblich von denen, in denen man sich in der EU am ehesten einer Verstärkten Zusammenarbeit bedient. Viele der zwischenstaatlichen Verträge in den USA betreffen Politikbereiche, die mit dem inländischen Markt zusammenhängen, wie Steuern, die gegenseitige Anerkennung von Abschlüssen und Qualifikationen und den Zugang zur gemeinsamen Infrastruktur (Wasserstraßen, Schienennetze und Verkehr). Allgemein soll mit diesen Abkommen das Leben von Bürgern und Unternehmen erleichtert werden, ohne dass die Bundesebene mit ihren langwierigen Regulierungsverfahren durchlaufen werden muss. Einige zwischenstaatliche Verträge sind national, d.h. die Staaten sind alle beteiligt, nicht jedoch der Bund. In der Regel entscheidet man sich für einen zwischenstaatlichen Vertrag, um schneller zu einem Ergebnis zu kommen, als dies bei einer Beteiligung des Bundes möglich wäre.

Die EU hat jedoch bereits ein beträchtliches Maß an Harmonisierung der Binnenmarktregeln erreicht, und die Bereiche, in denen man sich einer Verstärkten Zusammenarbeit bedient, sind die politisch umstritteneren, in denen kein einstimmiges Einverständnis zwischen allen Mitgliedstaaten erzielt werden kann. Viele der Kompetenzbereiche, in denen die EU eine

Verstärkte Zusammenarbeit begründet, wie beispielsweise SSZ und EUStA, obliegen in den USA dem Bund.

Hinsichtlich der Einordnung der Verträge zwischen den amerikanischen Bundesstaaten und der Verstärkten Zusammenarbeit in die Rechtsordnung ist festzuhalten, dass die amerikanischen zwischenstaatlichen Verträge Vereinbarungen zwischen den Bundesstaaten und keine Bundesgesetze sind. Jedoch erhalten die zwischenstaatlichen Verträge den Wert von Bundesgesetzen, wenn der Kongress es für notwendig erachtet, sie für rechtsgültig zu erklären, was recht häufig vorkommt. Bei der Verstärkten Zusammenarbeit hingegen wird jeder im Rahmen dieses Verfahrens erlassene Rechtsakt zu Unionsrecht.

Die zwischenstaatlichen Verträge in den USA scheinen ebenfalls sehr flexibel zu sein – die beteiligten Staaten können wechseln, und der Beitritt und Austritt sowie der Ausschluss von Staaten vom Vertrag ist gängige Praxis.

Trotzdem gibt es einige Parallelen zwischen den beiden Systemen. So scheinen beispielsweise die so genannten einheitlichen Gesetze der Verstärkten Zusammenarbeit der EU in den Bereichen Scheidungsrecht und Eigentumsordnung sehr stark zu ähneln, und die FTS wäre bei einem Erfolg einem der amerikanischen zwischenstaatlichen Verträge im Bereich der Besteuerung nicht unähnlich.

Die zwischenstaatliche Zusammenarbeit innerhalb der USA kann also durchaus als nützliches Beispiel für die praktische Ausgestaltung einer Verstärkten Zusammenarbeit in der EU dienen. Besonders hilfreich könnte die Einrichtung einer Sonderkommission zur Beobachtung von Bereichen sein, in denen künftig eine Verstärkte Zusammenarbeit begründet werden könnte. In den USA wird dies von der National Governors' Association, der Uniform Laws Commission und dem National Center for Interstate Compacts durchgeführt, die proaktiv Bereiche ermitteln, in denen eine Zusammenarbeit der Bundestaaten sinnvoll sein könnte. Darüber hinaus sind die zwischenstaatlichen Verträge in der Regel inhaltlich sehr detailliert gestaltet, und es werden Zusatzbestimmungen für das Wirken des Vertrages im Alltagsbetrieb festgelegt, sobald die politische Einigung erzielt ist. Auch dieses Konzept ließe sich gegebenenfalls auf künftige Fälle der Verstärkten Zusammenarbeit anwenden – Verfahrensvorschriften, mit denen die Beschlussfassung, die Funktionsweise, die Verwaltung und die Mittelausstattung der Verstärkten Zusammenarbeit nach ihrer Begründung detailliert festgelegt würden.

Kanada

Die subföderalen Beziehungen werden in Kanada von der Exekutive dominiert, und die kanadische Verfassung enthält keine spezifischen Bestimmungen über die Zusammenarbeit zwischen den Provinzen, Territorien und der Bundesregierung. Außerdem spielen die Parlamente bei der subföderalen Zusammenarbeit nahezu keine Rolle.

Den institutionellen Rahmen für die subföderalen Beziehungen bilden die First Minister Meetings (Zusammenkünfte der Ministerpräsidenten von Provinzen und Territorien mit dem Premierminister) und der Council of the Federation (ohne den Premierminister). Aus diesen Gremien scheinen jedoch keine verbindlichen subföderalen Rechtsvorschriften hervorzugehen. Kanada kennt zwar formelle und informelle Übereinkommen, die jedoch nur Vorschlagscharakter besitzen und für die Vertragsparteien nicht rechtsverbindlich sind.

Eine Besonderheit des kanadischen Systems ist die Möglichkeit, dass Provinzen sich gegen die

Teilnahme an einem Kostenbeteiligungsprogramm zwischen dem Bund und den Provinzen oder gegen künftige Verfassungsänderungen entscheiden können, die Gesetzgebungsbefugnisse von den gesetzgebenden Gewalten der Provinzen auf das kanadische Parlament übertragen würden. Der finanzielle Ausgleich ist für alle Provinzen gewährleistet, die sich gemäß dem Verfassungsgesetz von 1982 für ein Opt-out aus Verfassungsänderungen betreffend die Bildung oder andere kulturelle Angelegenheiten entscheiden. Tatsächlich hatte Quebec bereits seit 1965 im Rahmen des Established Programs Act immer wieder die Zusage erhalten, sich nicht an bedeutenden Maßnahmen betreffend die Krankenhausversicherung, Berufsausbildung, das Gesundheitswesen und Unterstützung für ältere und behinderte Menschen beteiligen zu müssen.

Schweiz

Artikel 48 der Bundesverfassung gibt den Kantonen das Recht, untereinander „interkantonale Abkommen“ abzuschließen. Die wichtigste Form der interkantonalen Zusammenarbeit sind die sogenannten Konkordate, mit denen bestehende Gesetze umgesetzt oder kantonsübergreifende Gesetze und Vorschriften geschaffen und harmonisiert werden. Jedes Konkordat muss das Gesetzgebungsverfahren der jeweiligen Kantone durchlaufen und wird als verbindliches Interaktionsrecht behandelt.

Eine weitere Form der horizontalen Zusammenarbeit sind die interkantonalen Konferenzen. Dabei handelt es sich um ständige Foren für die subföderalen Beziehungen, auf denen sich die Mitglieder des Regierungsrates, die für bestimmte Bereiche eines jeden Kantons zuständig sind, zum Meinungsaustausch treffen. Ein besonderes Beispiel für solche Konferenzen ist die Konferenz der Kantonsregierungen, die vor allem für die politische Einflussnahme in den Bereichen internationale Beziehungen und insbesondere europäische Integration geschaffen wurde.

Australien

Neben Vereinbarungen zwischen den Provinzen, die als wichtige und flexible Instrumente zur Lösung jener Probleme dienen, die Kompetenzen sowohl der föderalen als auch der subföderalen Ebene berühren, praktizieren die australischen Provinzen häufig eine sogenannte „spiegelnde Gesetzgebung“. Dies bedeutet einfach ausgedrückt, dass ein Bundesstaat Gesetze nach dem üblichen, auf der bundestaatlichen Ebene geltenden Verfahren erlassen kann und diese nach ihrer Verabschiedung unmittelbar in allen anderen Staaten gelten, die sie übernehmen möchten.

ENTWURF EINER ENTSCHEIDUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

zur Umsetzung der Bestimmungen des Vertrags über die Verstärkte Zusammenarbeit (2018/2112(INI))

Das Europäische Parlament,

- gestützt auf die Vertragsbestimmungen über die Verstärkte Zusammenarbeit, insbesondere die Artikel 20, 42 Absatz 6, 44, 45 und 46 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) sowie die Artikel 82, 83, 86, 87, 187, 188, 326, 327, 328, 329, 330, 331, 332, 333 und 334 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV),
- gestützt auf die Vertragsbestimmungen über andere bestehende Formen der differenzierten Integration, insbesondere die Artikel 136, 137 und 138 AEUV über spezifische Bestimmungen für Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist,
- gestützt auf den Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (SKS-Vertrag),
- gestützt auf das durch Artikel 42 des Vertrags über die Europäische Union, das Protokoll 14 über die Eurogruppe und das Protokoll 19 über den in den Rahmen der Europäischen Union einbezogenen Schengen-Besitzstand eingeführte Protokoll 10 über die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit,
- unter Hinweis auf seine Entschließung vom 16. Februar 2017 zur Verbesserung der Funktionsweise der Europäischen Union durch Ausschöpfung des Potenzials des Vertrags von Lissabon¹,
- unter Hinweis auf seine Entschließung vom 16. Februar 2017 zu möglichen Entwicklungen und Anpassungen der derzeitigen institutionellen Struktur der Europäischen Union²,
- unter Hinweis auf seine Entschließung vom 16. Februar 2017 zu der Haushaltskapazität für das Euro-Währungsgebiet³,
- unter Hinweis auf seine Entschließung vom 16. März 2017 zu dem Thema „Verfassungsmäßige, rechtliche und institutionelle Auswirkungen einer Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik: Möglichkeiten aufgrund des Vertrags von Lissabon“⁴,
- unter Hinweis auf seine Entschließung vom 17. Januar 2019 zur differenzierten Integration⁵,
- unter Hinweis auf das Weißbuch der Kommission vom 1. März 2017

¹ ABl. C 252 vom 18.7.2018, S. 215.

² ABl. C 252 vom 18.7.2018, S. 201.

³ ABl. C 252 vom 18.7.2018, S. 235.

⁴ ABl. C 263 vom 25.7.2018, S. 125.

⁵ Angenommene Texte, P8_TA(2019)0044.

(COM(2017)2025) und die fünf nachfolgenden Reflexionspapiere (COM(2017)0206, COM(2017)0240, COM(2017)0291, COM(2017)0315, COM(2017)0358),

- unter Hinweis auf die Erklärung von Rom vom 25. März 2017,
 - gestützt auf Artikel 52 seiner Geschäftsordnung sowie auf Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe e und Anlage 3 des Beschlusses der Konferenz der Präsidenten vom 12. Dezember 2002 betreffend das Verfahren zur Genehmigung der Ausarbeitung von Initiativberichten,
 - unter Hinweis auf den Bericht des Ausschusses für konstitutionelle Fragen sowie die Stellungnahme des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (A8-0038/2019),
- A. in der Erwägung, dass die Union ein besonderes Interesse daran hat, dass eine Verstärkte Zusammenarbeit in bestimmten Bereichen durchgeführt wird, in denen die EU keine ausschließliche Zuständigkeit besitzt, damit das europäische Projekt vorangebracht und das Leben der Bürger erleichtert wird;
- B. in der Erwägung, dass die Verstärkte Zusammenarbeit gemäß Artikel 20 Absatz 2 EUV als letztes Mittel gedacht ist, wenn die Ziele einer solchen Zusammenarbeit von der Union in ihrer Gesamtheit nicht innerhalb eines vertretbaren Zeitraums verwirklicht werden können;
- C. in der Erwägung, dass die Verstärkte Zusammenarbeit nicht als Instrument der Ausgrenzung oder Spaltung der Mitgliedstaaten angesehen werden sollte, sondern als pragmatische Lösung zur Förderung der europäischen Integration;
- D. in der Erwägung, dass es aufgrund des sensiblen Charakters bestimmter Politikbereiche schwierig ist, das ordentliche Gesetzgebungsverfahren einzuhalten, nicht nur wegen des Einstimmigkeitserfordernisses, sondern auch wegen der im Rat bestehenden Praxis, stets nach einem Konsens zwischen den Mitgliedstaaten zu suchen, selbst wenn eine Beschlussfassung nur eine qualifizierte Mehrheit erfordert;
- E. in der Erwägung, dass – mit Ausnahme der Finanztransaktionssteuer – alle Initiativen der Verstärkten Zusammenarbeit im Rat mit qualifizierter Mehrheit hätten angenommen werden können, hätte diese anstelle von Einstimmigkeit Anwendung gefunden;
- F. in der Erwägung, dass es eine Reihe von Fällen gibt, in denen Untergruppen von Mitgliedstaaten außerhalb des vertraglichen Rahmens untereinander eine bilaterale oder multilaterale Zusammenarbeit betreiben, beispielsweise in Bereichen wie der Verteidigung; in der Erwägung, dass der Druck der Wirtschafts- und Währungskrise, rasche Entscheidungen zu treffen und das Einstimmigkeitserfordernis in bestimmten Bereichen zu überwinden, zur Annahme zwischenstaatlicher Instrumente außerhalb des EU-Rechtsrahmens führte, wie beispielsweise des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) und des Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (SKS-Vertrag oder „Fiskalpolitischer Pakt“);
- G. in der Erwägung, dass durch das Verfahren der Verstärkten Zusammenarbeit ermöglicht wird, dass mindestens neun Mitgliedstaaten in einem Bereich innerhalb der Strukturen

der EU die Zusammenarbeit zu vertiefen, ohne dass die übrigen Mitgliedstaaten daran beteiligt sind; in der Erwägung, dass die Verstärkte Zusammenarbeit es den daran beteiligten Mitgliedstaaten ermöglicht, ein gemeinsames Ziel zu erreichen oder eine gemeinsame Initiative umzusetzen und einen Stillstand in Verhandlungen oder eine Blockade durch einen oder mehrere andere Mitgliedstaaten in Fällen zu überwinden, in denen Einstimmigkeit erforderlich ist; in der Erwägung, dass die im Rahmen der Verstärkten Zusammenarbeit erlassenen Rechtsakte gemäß Artikel 20 Absatz 4 EUV nur für die teilnehmenden Mitgliedstaaten verbindlich sein sollten; in der Erwägung, dass sich die Verstärkte Zusammenarbeit auf Bereiche beschränkt, in denen die EU keine ausschließliche Zuständigkeit besitzt;

- H. in der Erwägung, dass die Kommission und die an einer Verstärkten Zusammenarbeit teilnehmenden Mitgliedstaaten gemäß Artikel 328 Absatz 1 AEUV dafür Sorge zu tragen haben, dass die Teilnahme möglichst vieler Mitgliedstaaten gefördert wird;
- I. in der Erwägung, dass die Verstärkte Zusammenarbeit erfahrungsgemäß zufriedenstellende Ergebnisse im Scheidungsrecht¹ erbracht hat und interessante Perspektiven in Bezug auf die Vorschriften über Eigentumsrechte², das Europäische Einheitspatent und die Europäische Staatsanwaltschaft eröffnet;
- J. in der Erwägung, dass die ersten Erfahrungen mit der Verstärkten Zusammenarbeit die Schwierigkeiten bei der Anwendung dieses Konzepts deutlich gemacht haben, die durch die beschränkte Aussagekraft der Bestimmungen der Verträge hinsichtlich der praktischen Umsetzung und das Fehlen ausreichender Folgemaßnahmen der Organe der Union bedingt waren;
- K. in der Erwägung, dass die Untersuchung verschiedener föderaler Modelle, die in den EU-Mitgliedstaaten und Staatsverbänden außerhalb der Union verwendet werden, ergeben hat, dass Körperschaften unterhalb der Bundesebene häufig flexible Kooperationsmechanismen in Bereichen von gemeinsamem Interesse nutzen;
- L. in der Erwägung, dass die Mitgliedstaaten ohne die Nutzung der Überleitungsklauseln für den Übergang von der einstimmigen Beschlussfassung zur Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit im Rat und ohne eine tiefgreifende Änderung der Verträge künftig möglicherweise auf die Bestimmungen über die Verstärkte Zusammenarbeit zurückgreifen müssen, um gemeinsame Probleme anzugehen und gemeinsame Ziele zu erreichen;
- M. in der Erwägung, dass es für die reibungslose Anwendung der Verstärkten Zusammenarbeit wichtig ist, eine Liste der zu behandelnden Fragen aufzustellen und einen Fahrplan für das reibungslose Funktionieren der Verstärkten Zusammenarbeit im Sinne der Verträge vorzulegen;

¹ Verordnung (EU) Nr. 1259/2010 des Rates vom 20. Dezember 2010 zur Durchführung einer Verstärkten Zusammenarbeit im Bereich des auf die Ehescheidung und Trennung ohne Auflösung des Ehebandes anzuwendenden Rechts.

² Verordnung (EU) 2016/1103 des Rates vom 24. Juni 2016 zur Durchführung einer Verstärkten Zusammenarbeit im Bereich der Zuständigkeit, des anzuwendenden Rechts und der Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Fragen des ehelichen Güterstands.

Wichtigste Beobachtungen

1. ist besorgt darüber, dass die Verstärkte Zusammenarbeit zwar eine Lösung für ein gemeinsames Problem bietet, wobei die institutionelle Struktur der Union genutzt wird und damit die Verwaltungskosten für die beteiligten Mitgliedstaaten gesenkt werden, sie aber die Notwendigkeit, auf Formen zwischenstaatlicher Untergruppenlösungen außerhalb der Verträge zurückzugreifen, nicht vollständig beseitigt hat, was sich negativ auf die kohärente Anwendung des EU-Rechtsrahmens auswirkt und zu einem Mangel an angemessener demokratischer Kontrolle führt;
2. vertritt die Auffassung, dass der einheitliche institutionelle Rahmen der EU gewahrt bleiben sollte, damit ihre gemeinsamen Ziele erreicht werden und der Grundsatz der Gleichheit aller Bürgerinnen und Bürger sichergestellt wird; betont nachdrücklich, dass die Gemeinschafts- oder Unionsmethode beibehalten werden sollte;
3. betont, dass die Verstärkte Zusammenarbeit im Gegensatz zu den zwischenstaatlichen Verträgen ein Instrument zur Problemlösung darstellt, das nicht nur rechtmäßig, sondern auch zweckdienlich ist, da es auf den Vertragsbestimmungen beruht und innerhalb der institutionellen Struktur der Union umgesetzt wird;
4. weist darauf hin, dass die Verstärkte Zusammenarbeit zwar seit ihrer Einführung mit dem Vertrag von Amsterdam aufgrund ihres Stellenwerts als letztes Mittel nicht sehr häufig genutzt wurde, sie aber an Bedeutung zu gewinnen scheint und konkrete Ergebnisse liefert;
5. stellt auf der Grundlage der bisherigen Erfahrungen fest, dass eine Verstärkte Zusammenarbeit am häufigsten in Bereichen stattfindet, für die ein besonderes Gesetzgebungsverfahren, das Einstimmigkeit erfordert, gilt, und sie bisher überwiegend im Bereich Justiz und Inneres angewandt wurde;
6. weist darauf hin, dass das Verfahren zur Begründung und Durchführung der Verstärkten Zusammenarbeit bisher recht langwierig war, insbesondere aufgrund der Unklarheit, was unter einem „vertretbaren Zeitraum“ zu verstehen ist, innerhalb dessen sich eindeutig abzeichnet, dass eine erforderliche Stimmrechtsschwelle nicht erreicht werden kann, und eines fehlenden starken politischen Willens, schneller voranzukommen;
7. stellt fest, dass das Fehlen klarer operativer Leitlinien für die Begründung und Verwaltung einer Verstärkten Zusammenarbeit, wie zum Beispiel betreffend das auf gemeinsame Institutionen anwendbare Recht oder das Verfahren, um aus einer bereits bestehenden Zusammenarbeit wieder auszusteigen, die Wahrscheinlichkeit, mit der eine Verstärkte Zusammenarbeit aufgenommen wird, verringert haben könnte;
8. erinnert daran, dass die Verstärkte Zusammenarbeit zwar Nutzen aus der institutionellen Ordnung und Rechtsordnung der Union zieht, ihre automatische Integration in den Besitzstand der Union jedoch nicht vorgesehen ist;
9. ist der Auffassung, dass die Verstärkte Zusammenarbeit, obwohl sie nur als das zweitbeste Szenario angesehen wird, dennoch ein brauchbares Instrument zur Problemlösung auf Unionsebene und zur Überwindung bestimmter institutioneller Blockaden ist;

10. ist der Auffassung, dass stets die gleichen Fragen beantwortet werden müssen, wenn eine Verstärkte Zusammenarbeit wirksam umgesetzt und organisiert werden soll, unabhängig davon, um welchen Politikbereich es sich handelt oder in welcher Form sie stattfindet;

Empfehlungen

11. schlägt daher vor, dass, wie im Folgenden dargelegt, eine Reihe von Fragen beantwortet werden müssen und ein Fahrplan verfolgt werden muss, damit die reibungslose und wirksame Umsetzung einer Verstärkten Zusammenarbeit sichergestellt ist;

Entscheidungsprozess

12. weist darauf hin, dass der politische Impuls für eine Verstärkte Zusammenarbeit jeweils von den Mitgliedstaaten ausgehen, die inhaltliche Diskussion hingegen auf einem Vorschlag der Kommission beruhen sollte;
13. erinnert daran, dass dem Parlament mit Artikel 225 AEUV quasi ein Gesetzesinitiativrecht eingeräumt wurde, das so auszulegen ist, dass das Parlament die Möglichkeit hat, eine Verstärkte Zusammenarbeit auf der Grundlage eines Vorschlags der Kommission einzuleiten, über den im Verlauf des Mandats zweier aufeinanderfolgender Ratsvorsitze keine Einigung im Rahmen des regulären Entscheidungsverfahrens erzielt werden konnte;
14. ist der Auffassung, dass davon ausgegangen werden soll, dass die mit dieser Zusammenarbeit angestrebten Ziele von der Union in ihrer Gesamtheit im Sinne von Artikel 20 EUV nicht verwirklicht werden können, wenn während eines Zeitraums von zwei aufeinanderfolgenden Ratsvorsitzen kein wesentlicher Fortschritt im Rat erzielt wurde;
15. empfiehlt, dass dem Antrag von Mitgliedstaaten, die eine Verstärkte Zusammenarbeit untereinander anstreben, grundsätzlich Ziele zugrunde liegen sollten, die mindestens ebenso ehrgeizig sind wie die, die die Kommission vorgelegt hat, bevor festgestellt wird, dass sie nicht innerhalb eines vertretbaren Zeitraums von der Union in ihrer Gesamtheit erreicht werden können;
16. empfiehlt nachdrücklich, unmittelbar nachdem der Rat eine Einigung über die Aufnahme einer Verstärkten Zusammenarbeit gebilligt hat, die in Artikel 333 AEUV verankerte besondere Überleitungsklausel zu aktivieren, um von der einstimmigen Beschlussfassung zur Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit und von einem besonderen zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren überzugehen, damit keine neue Blockaden entstehen, wenn sich eine bedeutende Zahl an Mitgliedstaaten an der Verstärkten Zusammenarbeit beteiligt;
17. hält es für notwendig, dass in dem Beschluss über die Genehmigung einer verstärkten Zusammenarbeit der Rahmen für die Beziehungen zu den nicht teilnehmenden Mitgliedstaaten festgelegt wird; ist der Auffassung, dass die Mitgliedstaaten, die sich nicht an der Verstärkten Zusammenarbeit beteiligen, dennoch in die Beratungen über den Gegenstand der jeweiligen Verstärkten Zusammenarbeit einbezogen werden sollten;

18. erinnert daran, dass sowohl das Generalsekretariat der Kommission als auch das des Rates eine wichtige Rolle dabei zu spielen haben, sicherzustellen, dass die an der Verstärkten Zusammenarbeit nicht teilnehmenden Mitglieder nicht auf eine Weise zurückgelassen werden, die dazu führt, dass ihre Teilnahme zu einem späteren Zeitpunkt schwierig ist;

Verwaltung

19. empfiehlt der Kommission, in allen Phasen der Verstärkten Zusammenarbeit, vom Vorschlag über die Beratungen bis zur Umsetzung der Verstärkten Zusammenarbeit, eine aktive Rolle einzunehmen;
20. bekräftigt, dass die Einheit der EU-Organe gewahrt werden sollte und dass eine Verstärkte Zusammenarbeit nicht zur Schaffung einer parallelen institutionellen Ordnung führen sollte, dass aber im Zusammenhang mit der Verstärkten Zusammenarbeit, unbeschadet der Befugnisse und der Rolle der Organe und Einrichtungen der Union, erforderlichenfalls spezielle Gremien innerhalb des Rechtsrahmens der EU geschaffen werden könnten;

Parlamentarische Kontrolle

21. weist erneut darauf hin, dass das Parlament für die parlamentarische Kontrolle der Verstärkten Zusammenarbeit zuständig ist; fordert, dass neben dem Europäischen Parlament auch die nationalen Parlamente und ggf. die regionalen Parlamente in den Mitgliedstaaten, für die das relevant ist, stärker an der demokratischen Kontrolle der Verstärkten Zusammenarbeit beteiligt werden, wenn diese Politikbereiche mit geteilter Zuständigkeit betrifft; betont, dass erforderlichenfalls und unbeschadet der Zuständigkeiten des Parlaments ein interparlamentarisches Forum eingerichtet werden könnte, das ähnlich gestaltet sein könnte wie beispielsweise die Interparlamentarische Konferenz gemäß Artikel 13 des SKS-Vertrags und die Interparlamentarische Konferenz für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP);
22. betont, dass es notwendig ist, dass die an einer Verstärkten Zusammenarbeit beteiligten Mitgliedstaaten die Regionen mit einbeziehen, die in den sie betreffenden Bereichen Gesetzgebungsbefugnisse haben, sodass die innerstaatliche Aufteilung der Zuständigkeiten gewahrt bleibt und die gesellschaftliche Legitimation dieser Verstärkten Zusammenarbeit gestärkt wird;
23. empfiehlt, dass das Parlament eine stärkere Rolle bei der Verstärkten Zusammenarbeit spielen sollte, indem es der Kommission gemäß Artikel 225 AEUV neue Formen der Zusammenarbeit vorschlägt und Vorschläge oder die bestehende Zusammenarbeit überwacht; gibt seiner Überzeugung Ausdruck, dass das Parlament in jede Phase des Verfahrens einbezogen werden sollte und nicht nur erwartet werden sollte, dass es seine Zustimmung erteilt, und dass es regelmäßig Berichte über die Umsetzung der Verstärkten Zusammenarbeit erhalten sollte und die Möglichkeit haben sollte, zu dieser Stellung zu nehmen;
24. fordert den Rat auf, hinsichtlich eines möglichen künftigen Verfahrens der Verstärkten Zusammenarbeit mit dem Parlament zusammenzuarbeiten, bevor dieses um

Zustimmung zu dem endgültigen ausgehandelten Text ersucht wird, um eine größtmögliche Zusammenarbeit der beiden gesetzgebenden Organe sicherzustellen;

25. bedauert jedoch, dass der Rat trotz der konstruktiven und umsichtigen Herangehensweise des Parlaments an das Verfahren der Verstärkten Zusammenarbeit wenig Interesse an einer formellen Zusammenarbeit mit dem Parlament im Vorfeld des Ersuchens um Zustimmung desselben zu dem endgültigen ausgehandelten Text zeigt;
26. hält es für notwendig, dass das Parlament seine interne Organisation bezüglich der Verstärkten Zusammenarbeit verbessert; ist der Auffassung, dass zu diesem Zweck jeder Fall einer Verstärkten Zusammenarbeit von dem zuständigen Ständigen Ausschuss verfolgt werden sollte, und empfiehlt, dass im Rahmen der Geschäftsordnung des Parlaments die Einrichtung von Ad-hoc-Unterausschüssen ermöglicht werden sollte, in denen in erster Linie die MdEP Vollmitgliedschaft erhalten sollten, die in den Mitgliedstaaten gewählt wurden, die sich an dem jeweiligen Fall einer Verstärkten Zusammenarbeit beteiligen;

Mittelausstattung

27. ist der Auffassung, dass die mit einer Verstärkten Zusammenarbeit verbundenen operativen Ausgaben von den teilnehmenden Mitgliedstaaten getragen werden sollten, und bei einer Finanzierung dieser Kosten aus dem EU-Haushalt die nicht beteiligten Mitgliedstaaten eine entsprechende Erstattung erhalten sollten, sofern der Rat nicht nach Anhörung des Europäischen Parlaments gemäß Artikel 332 AEUV beschließt, dass diese Zusammenarbeit durch den Haushalt der EU finanziert werden soll, wodurch diese Ausgaben Teil des letzteren und damit Gegenstand des jährlichen Haushaltsverfahrens würden;
28. ist der Auffassung, dass, wenn die durch die Verstärkte Zusammenarbeit geregelte Maßnahme Einnahmen generiert, diese Einnahmen zur Deckung der mit der Verstärkten Zusammenarbeit verbundenen operativen Ausgaben verwendet werden sollten;

Gerichtsbarkeit

29. ist der Auffassung, dass die Verstärkte Zusammenarbeit in die unmittelbare Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofs fallen sollte, es sei denn, der Vertrag enthält anderslautende Bestimmungen, wobei dies in diesem Fall in dem Rechtsakt zur Begründung der jeweiligen Verstärkten Zusammenarbeit festgelegt werden sollte; weist darauf hin, dass die Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofs nicht die Möglichkeit berühren sollte, ein Schlichtungsverfahren oder ein erstinstanzliches Gericht zur Streitbeilegung einzurichten, was erforderlich sein könnte, damit eine Verstärkte Zusammenarbeit in einem bestimmten Fall erfolgen kann;
30. weist darauf hin, dass der Gerichtshof der Europäischen Union stets die letzte Schiedsinstanz bleiben sollte, wenn ein Fall einer Verstärkten Zusammenarbeit die Einrichtung eines besonderen Schlichtungsverfahrens oder Gerichts erfordert;

Anpassung der institutionellen Struktur der Union

31. schlägt die Schaffung einer speziellen Stelle für Verstärkte Zusammenarbeit in der Kommission vor, die von dem für interinstitutionelle Beziehungen zuständigen Kommissionsmitglied geleitet wird und die die institutionelle Begründung von Initiativen für Verstärkte Zusammenarbeit koordiniert und rationalisiert;
32. hält es für notwendig, die Rolle der Generalsekretariate der Kommission und des Rates im Rahmen der Verstärkten Zusammenarbeit proaktiver zu gestalten, und schlägt daher vor, dass diese gemeinsam mit dem Ausschuss der Regionen, insbesondere der Plattform der Europäischen Verbände für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ-Plattform), aktiv Bereiche ermitteln, in denen eine Verstärkte Zusammenarbeit für die Weiterentwicklung des europäischen Projekts hilfreich sein könnte, bzw. Bereiche, die an bestehende Formen der Verstärkten Zusammenarbeit angrenzen, damit Überschneidungen oder Unvereinbarkeiten vermieden werden;

Ausstieg oder Ausschluss von Mitgliedstaaten

33. weist darauf hin, dass die Verträge außer betreffend die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (SSZ) keine Bestimmungen darüber enthalten, wie Mitgliedstaaten aus einer bestehenden Verstärkten Zusammenarbeit aussteigen oder ausgeschlossen werden können;
34. ist der Auffassung, dass in allen Fällen einer Verstärkten Zusammenarbeit klare Regeln für den Ausstieg von Mitgliedstaaten, die sich nicht mehr beteiligen möchten, und für den Ausschluss von Mitgliedstaaten, die die Bedingungen der Verstärkten Zusammenarbeit nicht mehr erfüllen, festgelegt werden sollten; empfiehlt, dass die Bedingungen für den etwaigen Ausstieg oder Ausschluss von Mitgliedstaaten in dem Rechtsakt zur Begründung der jeweiligen Verstärkten Zusammenarbeit festgelegt werden sollten;

Empfehlungen für die künftige Entwicklung der Verstärkten Zusammenarbeit

35. hält es 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;
36. fordert die an einer Verstärkten Zusammenarbeit beteiligten Mitgliedstaaten nachdrücklich auf, auf die Integration der Verstärkten Zusammenarbeit in den gemeinschaftlichen Besitzstand hinzuwirken;
37. fordert die Kommission auf, eine Verordnung auf der Grundlage von Artikel 175 Absatz 3 oder Artikel 352 AEUV vorzuschlagen, um den Rechtsrahmen für die Verstärkte Zusammenarbeit zu vereinfachen und zu vereinheitlichen (zum Beispiel die Leitprinzipien betreffend das für gemeinsame Institutionen oder im Falle des Ausstiegs eines Mitglieds geltende Recht) und damit die Aufnahme einer solchen Zusammenarbeit zu erleichtern;
38. schlägt vor, bei der nächsten Überarbeitung der Verträge unter gebührender Achtung der nationalen Verfassungen zu prüfen, inwieweit Regionen oder subnationale Einheiten bei der Verstärkten Zusammenarbeit eine Rolle spielen können, wenn diese

Zusammenarbeit einen Bereich betrifft, der in die ausschließliche Zuständigkeit der genannten Ebenen fällt;

◦

◦ ◦

39. beauftragt seinen Präsidenten, diese Entschließung dem Rat und der Kommission sowie den nationalen Parlamenten zu übermitteln.

11.1.2019

STELLUNGNAHME DES AUSSCHUSSES FÜR BÜRGERLICHE FREIHEITEN, JUSTIZ UND INNERES

für den Ausschuss für konstitutionelle Fragen

zu der Umsetzung der Bestimmungen des Vertrags über die Verstärkte Zusammenarbeit (2018/2112(INI))

Verfasser der Stellungnahme: Tomáš Zdechovský

VORSCHLÄGE

Der Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres ersucht den federführenden Ausschuss für konstitutionelle Fragen, folgende Vorschläge in seinen Entschließungsantrag zu übernehmen:

- A. in der Erwägung, dass in Artikel 86 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) ausdrücklich eine formelle Grundlage für die Einsetzung einer Europäischen Staatsanwaltschaft (EStA) vorgesehen ist und das Gesetzgebungsverfahren und der Rechtsakt, die auf die künftige EStA anzuwenden sind, sowie deren Zuständigkeitsbereich festgelegt werden;
- B. in der Erwägung, dass es wichtig ist, dass sich die EU und alle ihre Mitgliedstaaten in wirksamer und abschreckender Weise für die Aufdeckung und Verfolgung von Betrug zum Nachteil der finanziellen Interessen der EU einsetzen, damit die Steuerzahler aller Mitgliedstaaten, die zum Haushalt der EU beitragen, geschützt sind;
- C. in der Erwägung, dass in Artikel 86 AEUV ausdrücklich die Möglichkeit vorgesehen ist, eine Verstärkte Zusammenarbeit zu begründen, wenn kein Einvernehmen erzielt wird;
- D. in der Erwägung, dass es im Rahmen des Verfahrens der Verstärkten Zusammenarbeit mindestens neun Mitgliedstaaten ermöglicht wird, in einem Bereich innerhalb der Strukturen der EU die Zusammenarbeit zu vertiefen, wobei jedoch die übrigen Mitgliedstaaten nicht eingebunden werden; in der Erwägung, dass es den teilnehmenden Mitgliedstaaten im Rahmen der Verstärkten Zusammenarbeit ermöglicht wird, ein gemeinsames Ziel zu erreichen oder eine gemeinsame Initiative umzusetzen und in Fällen, in denen Einstimmigkeit erforderlich ist, einen Stillstand in Verhandlungen oder eine

Blockade durch einen oder mehrere andere Mitgliedstaaten zu überwinden; in der Erwägung, dass an die im Rahmen einer Verstärkten Zusammenarbeit erlassenen Rechtsakte gemäß Artikel 20 Absatz 4 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) nur die an dieser Zusammenarbeit beteiligten Mitgliedstaaten gebunden sind; in der Erwägung, dass die Verstärkte Zusammenarbeit auf Bereiche beschränkt ist, die nicht in die ausschließliche Zuständigkeit der Union fallen;

- E. in der Erwägung, dass gemäß Artikel 328 Absatz 1 AEUV „die Kommission und die an einer Verstärkten Zusammenarbeit teilnehmenden Mitgliedstaaten [...] dafür Sorge [zu tragen haben], dass die Teilnahme möglichst vieler Mitgliedstaaten gefördert wird“;
1. bekräftigt erneut die entschiedene Unterstützung des Parlaments für die Errichtung einer effizienten, unabhängigen EUSa, um die bestehende Fragmentierung der Anstrengungen im Bereich der nationalen Strafverfolgung zum Schutz des Unionshaushalts zu verringern und die Bekämpfung von Betrug in der Europäischen Union zu stärken;
 2. verweist auf die drei vom Parlament angenommenen Entschlüsse zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft vom 29. April 2015¹, vom 5. Oktober 2016² und vom 5. Oktober 2017³; nimmt zur Kenntnis, dass in dem endgültigen ausgehandelten Text, der vom Rat angenommen wurde, einer Reihe der vom Parlament in diesen Entschlüssen geäußerten Bedenken in gewissem Maße Rechnung getragen wurde; fordert den Rat auf, in einem möglichen künftigen Verfahren der Verstärkten Zusammenarbeit mit dem Parlament zusammenzuarbeiten, bevor dieses um Zustimmung zu dem endgültigen ausgehandelten Text ersucht wird, um eine größtmögliche Zusammenarbeit zwischen den beiden gesetzgebenden Organen sicherzustellen;
 3. bedauert jedoch, dass der Rat trotz der konstruktiven und umsichtigen Herangehensweise des Parlaments an das Verfahren der Verstärkten Zusammenarbeit wenig Interesse an einer formellen Zusammenarbeit mit dem Parlament im Vorfeld des Ersuchens um Zustimmung desselben zu dem endgültigen ausgehandelten Text zeigt;
 4. begrüßt, dass bereits 22 Mitgliedstaaten an der Verstärkten Zusammenarbeit im Zusammenhang mit der EUSa teilnehmen, und verweist auf den inklusiven Charakter der EUSa; fordert die nicht teilnehmenden Mitgliedstaaten auf, sich so bald wie möglich anzuschließen, damit die EUSa effizienter werden kann;
 5. weist darauf hin, dass vorgesehen ist, dass die EUSa ihre Tätigkeit nach Abschluss einer dreijährigen Aufbauphase bis Ende 2020 aufnimmt und eine Bewertung ihrer Umsetzung zum jetzigen Zeitpunkt daher verfrüht wäre;
 6. betont, dass die Einsetzung der EUSa eine wirksame und effiziente Zusammenarbeit zwischen den nationalen Staatsanwälten und der EUSa sowie mit den Agenturen der Union, etwa dem Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) und Eurojust, erfordern wird;
 7. verfolgt aufmerksam alle im Hinblick auf die Errichtung der EUSa unternommenen

¹ ABl. C 346 vom 21.9.2016, S. 27.

² ABl. C 215 vom 19.6.2018, S. 18.

³ ABl. C 346 vom 27.9.2018, S. 246.

Schritte, darunter auch die Durchführungsmaßnahmen zur Auswahl und Ernennung des Europäischen Generalstaatsanwalts und der Europäischen Staatsanwälte sowie haushaltspolitische Maßnahmen;

8. fordert die Kommission auf, das Parlament im Hinblick auf eine mögliche Ausweitung des Mandats der EUSTa auf die Bekämpfung des grenzüberschreitenden Terrorismus in jeder Phase regelmäßig und umfassend über deren Einsetzung und institutionelle Entwicklung zu unterrichten;
9. begrüßt, dass 18 Mitgliedstaaten ab dem 29. Januar 2019 an einer Verstärkten Zusammenarbeit im Zusammenhang mit Güterrechtssachen bei Ehen und eingetragenen Partnerschaften teilnehmen werden; betont, dass die Grundrechte, auch das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens und das Diskriminierungsverbot, geschützt werden müssen.

ANGABEN ZUR ANNAHME IM MITBERATENDEN AUSSCHUSS

Datum der Annahme	10.1.2019
Ergebnis der Schlussabstimmung	+: 36 -: 6 0: 3
Zum Zeitpunkt der Schlussabstimmung anwesende Mitglieder	Asim Ademov, Martina Anderson, Heinz K. Becker, Monika Beňová, Michał Boni, Caterina Chinnici, Rachida Dati, Frank Engel, Laura Ferrara, Romeo Franz, Ana Gomes, Nathalie Griesbeck, Sylvie Guillaume, Monika Hohlmeier, Sophia in 't Veld, Cécile Kashetu Kyenge, Monica Macovei, Roberta Metsola, Claude Moraes, Ivari Padar, Judith Sargentini, Birgit Sippel, Csaba Sógor, Helga Stevens, Traian Ungureanu, Bodil Valero, Marie-Christine Vergiat, Udo Voigt, Josef Weidenholzer, Cecilia Wikström, Kristina Winberg, Tomáš Zdechovský, Auke Zijlstra
Zum Zeitpunkt der Schlussabstimmung anwesende Stellvertreter	Dennis de Jong, Anna Hedh, Lívia Járóka, Marek Jurek, Jean Lambert, Jeroen Lenaers, Andrejs Mamikins, Angelika Mlinar, Maite Pagazaurtundúa Ruiz, Christine Revault d'Allonnes Bonnefoy
Zum Zeitpunkt der Schlussabstimmung anwesende Stellv. (Art. 200 Abs. 2)	Fernando Ruas, Adam Szejnfeld

NAMENTLICHE SCHLUSSABSTIMMUNG IM MITBERATENDEN AUSSCHUSS

36	+
ALDE	Nathalie Griesbeck, Sophia in 't Veld, Angelika Mlinar, Maite Pagazaurtundúa Ruiz, Cecilia Wikström
EFDD	Laura Ferrara
PPE	Asim Ademov, Heinz K. Becker, Michał Boni, Rachida Dati, Frank Engel, Monika Hohlmeier, Livia Járóka, Jeroen Lenaers, Roberta Metsola, Fernando Ruas, Csaba Sógor, Adam Szejnfeld, Traian Ungureanu, Tomáš Zdechovský
S&D	Monika Beňová, Caterina Chinnici, Ana Gomes, Sylvie Guillaume, Anna Hedh, Cécile Kashetu Kyenge, Andrejs Mamikins, Claude Moraes, Ivari Padar, Christine Revault d'Allonnes Bonnefoy, Birgit Sippel, Josef Weidenholzer
VERTS/ALE	Romeo Franz, Jean Lambert, Judith Sargentini, Bodil Valero

6	-
ECR	Marek Jurek, Monica Macovei, Helga Stevens, Kristina Winberg
ENF	Auke Zijlstra
NI	Udo Voigt

3	0
GUE/NGL	Martina Anderson, Dennis de Jong, Marie-Christine Vergiat

Erläuterungen:

+ : dafür

- : dagegen

0 : Enthaltung

ANGABEN ZUR ANNAHME IM FEDERFÜHRENDEN AUSSCHUSS

Datum der Annahme	22.1.2019
Ergebnis der Schlussabstimmung	+: 18 -: 2 0: 2
Zum Zeitpunkt der Schlussabstimmung anwesende Mitglieder	Gerolf Annemans, Mercedes Bresso, Pascal Durand, Esteban González Pons, Danuta Maria Hübner, Ramón Jáuregui Atondo, Alain Lamassoure, Jo Leinen, Maite Pagazaurtundúa Ruiz, Markus Pieper, Paulo Rangel, Helmut Scholz, György Schöpflin, Pedro Silva Pereira, Barbara Spinelli, Josep-Maria Terricabras, Kazimierz Michał Ujazdowski
Zum Zeitpunkt der Schlussabstimmung anwesende Stellvertreter	Pervenche Berès, Ashley Fox, Sylvia-Yvonne Kaufmann
Zum Zeitpunkt der Schlussabstimmung anwesende Stellv. (Art. 200 Abs. 2)	Michael Gahler, Jarosław Wałęsa

NAMENTLICHE SCHLUSSABSTIMMUNG IM FEDERFÜHRENDEN AUSSCHUSS

18	+
ALDE	Maite Pagazaurtundúa Ruiz
NI	Kazimierz Michał Ujazdowski
PPE	Michael Gahler, Esteban González Pons, Danuta Maria Hübner, Alain Lamassoure, Markus Pieper, Paulo Rangel, György Schöpflin, Jarosław Wałęsa
S&D	Pervenche Berès, Mercedes Bresso, Ramón Jáuregui Atondo, Sylvia Yvonne Kaufmann, Jo Leinen, Pedro Silva Pereira
VERTS/ALE	Pascal Durand, Josep Maria Terricabras

2	-
ECR	Ashley Fox
ENF	Gerolf Annemans

2	0
GUE/NGL	Helmut Scholz, Barbara Spinelli

Erklärung der benutzten Zeichen:

+ : dafür

- : dagegen

0 : Enthaltung