BESCHLUSSFASSUNGSVERFAHREN AUF ZWISCHENSTAATLICHER EBENE

In dieser Kurzdarstellung werden die zwischenstaatlichen Beschlussfassungsverfahren erläutert. Bei diesen Verfahren behalten die Mitgliedstaaten die letztendliche Kontrolle über die Annahme von Rechtsakten, die in der Regel durch einstimmigen Beschluss im Rat angenommen werden. Dies bedeutet, dass die Mitgliedstaaten ein Vetorecht haben. Bei anderen Verfahren steht die Zusammenarbeit stärker im Vordergrund, ohne dass Einstimmigkeit erforderlich ist; sie gelten daher nicht als zwischenstaatlich im engeren Sinne.

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).

ARTEN VON BESCHLUSSFASSUNGSVERFAHREN

A. Verfahren zur Änderung der Verträge (Artikel 48 EUV)

Das Parlament, die Kommission oder ein Mitgliedstaat können dem Rat einen Vorschlag unterbreiten.

Die Kommission wird angehört und nimmt an der Regierungskonferenz teil.

Das Parlament wird vor Einberufung der Regierungskonferenz angehört. (Bei den Konferenzen selbst wird das Parlament auf Ad-hoc-Basis beteiligt, hat aber einen immer größeren Einfluss. Eine Zeit lang war das Parlament entweder durch seinen Präsidenten oder zwei seiner Mitglieder vertreten. Auf der jüngsten Regierungskonferenz im Jahr 2007, auf der der Vertrag von Lissabon ausgehandelt und abgeschlossen wurde, waren drei Vertreter anwesend).

Bei institutionellen Änderungen im Währungsbereich wird der Rat der Europäischen Zentralbank konsultiert.

Beschlussfassung: Änderungen an den Verträgen werden von den Regierungen der Mitgliedstaaten im gegenseitigen Einvernehmen beschlossen und anschließend jedem Mitgliedstaat zur Ratifizierung gemäß seinen verfassungsrechtlichen Vorschriften vorgelegt. Bevor dies geschehen kann, muss der Europäische Rat zunächst mit einfacher Mehrheit und mit Zustimmung des Parlaments entscheiden, ob ein Konvent einberufen wird oder nicht.

B. Verfahren zur Anwendung von Überleitungsklauseln („Passerelle-Klauseln")

Überleitungsklauseln sind ein Mechanismus zur Einführung von Vertragsänderungen, ohne das unter Abschnitt A beschriebene reguläre Vertragsänderungsverfahren in

Anspruch zu nehmen. Sie führen zu einer Änderung der Beschlussfassungsregeln des Rates für die Verabschiedung von Rechtsakten, indem sie einen Wechsel von der Einstimmigkeit zur Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit oder von einem besonderen Gesetzgebungsverfahren zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren ermöglichen.

Der Europäische Rat 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 verfügt jedes nationale Parlament über ein Vetorecht.

Der Rat kann die Anwendung anderer Überleitungsklauseln beschließen, wofür Einstimmigkeit oder eine qualifizierte Mehrheit erforderlich ist, je nachdem, welche Vertragsbestimmungen zur Anwendung kommen (Artikel 31 EUV, Artikel 81, 153, 192 und 333 AEUV).

C. Beitrittsverfahren (Artikel 49 EUV)

Jeder europäische Staat, der die Grundsätze der Union achtet (Artikel 2 EUV) kann einen Antrag auf Beitritt zur Europäischen Union stellen. Das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente werden über diesen Antrag unterrichtet. Der antragstellende Staat muss seinen Antrag auch an den Europäischen Rat richten, der die diesbezüglichen Kriterien vereinbart.

Die Kommission wird konsultiert und nimmt aktiv an der Vorbereitung und der Durchführung der Verhandlungen teil.

Das Parlament muss mit der absoluten Mehrheit seiner Mitglieder die Zustimmung erteilen.

Beschlussfassung: Das Abkommen zwischen den EU-Mitgliedstaaten und dem antragstellenden Staat, in dem die Beitrittsbedingungen und die erforderlichen Anpassungen festgelegt sind, muss vom Rat einstimmig gebilligt werden. Anschließend wird es allen Mitgliedstaaten zur Ratifizierung gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften vorgelegt.

D. Austrittsverfahren (Artikel 50 EUV)

Antrag: Ein Mitgliedstaat, der beschließt, aus der Union auszutreten, muss dem Europäischen Rat seine Absicht im Einklang mit seinen verfassungsrechtlichen Vorschriften mitteilen.

Abschluss: das Austrittsabkommen wird vom Rat nach Zustimmung des Parlaments mit besonderer qualifizierter Mehrheit (Artikel 238 Absatz 3 Buchstabe b AEUV) geschlossen, d. h. mit 72 % der Mitglieder des Rates, die die teilnehmenden Mitgliedstaaten (d. h. ohne den betreffenden Staat) vertreten, die 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

Ein Vorschlag für einen Beschluss zur Feststellung eines schwerwiegenden und anhaltenden Verstoßes kann entweder von einem Drittel der Mitgliedstaaten oder von der Kommission vorgelegt werden.

Das Parlament muss mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen und mit der Mehrheit seiner Mitglieder (Artikel 91 Absatz 3 der Geschäftsordnung des Parlaments) zustimmen.

Der Europäische Rat nimmt einstimmig und ohne Beteiligung des betroffenen Mitgliedstaats einen Beschluss zur Feststellung eines solchen Verstoßes an, nachdem er den betroffenen Mitgliedstaat zur Stellungnahme aufgefordert hat.

Der Rat erlässt dann mit qualifizierter Mehrheit und ohne Beteiligung des betroffenen Mitgliedstaats einen Beschluss über die Aussetzung bestimmter Rechte des betroffenen Mitgliedstaats.

2. Ergänzung des Verfahrens: das mit dem Vertrag von Nizza eingeführte Präventivinstrument

Auf Initiative der Kommission, des Parlaments oder eines Drittels der Mitgliedstaaten kann ein begründeter Vorschlag für einen Beschluss vorgelegt werden, mit dem festgestellt wird, dass die eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der Grundsätze der EU durch einen Mitgliedstaat besteht.

Das Parlament muss mit der Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen und der Mehrheit seiner Mitglieder seine Zustimmung erteilen.

Beschlussfassung: Der Vorschlag wird vom Rat mit einer Mehrheit von vier Fünfteln seiner Mitglieder nach Anhörung des betroffenen Mitgliedstaats angenommen. Bevor der Rat einen solchen Beschluss fasst, kann er entsprechende Empfehlungen an den Mitgliedstaat richten.

F. Verfahren zur Einleitung einer Verstärkten Zusammenarbeit

1. Allgemeine Bestimmungen (Artikel 20 EUV und Artikel 329 Absatz 1 AEUV)

Die Kommission hat das ausschließliche Initiativrecht, dem Rat einen Vorschlag zu unterbreiten. Mitgliedstaaten, die beabsichtigen, eine Verstärkte Zusammenarbeit zu begründen, müssen einen entsprechenden Antrag an die Kommission richten. Anschließend muss das Parlament seine Zustimmung erteilen. Der Vorschlag wird dann vom Rat mit qualifizierter Mehrheit angenommen.

2. Zusammenarbeit im Bereich der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) (Artikel 329 Absatz 2 AEUV)

Das Verfahren der Verstärkten Zusammenarbeit wurde mit dem Vertrag von Amsterdam eingeführt, um es einer Gruppe von mindestens neun Mitgliedstaaten zu ermöglichen, sekundärrechtliche Vorschriften zu erlassen, die nur für die teilnehmenden Mitgliedstaaten verbindlich sind.

Die betreffenden Mitgliedstaaten richten ihren Antrag an den Rat. Der Vorschlag wird an den Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik übermittelt, der

eine Stellungnahme abgibt. Der Vorschlag wird auch dem Parlament zur Information übermittelt. Der Rat beschließt einstimmig.

Ein ähnliches Verfahren besteht für die Einleitung einer Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit in der Verteidigungspolitik, die mit dem Vertrag von Lissabon eingeführt wurde (siehe 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 anderen EU-Politikbereichen abgetrennt. Die Ziele und die Bestimmungen der GASP sind im EUV niedergelegt. 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 vom Europäischen Auswärtigen Dienst unterstützt wird und Initiativen im Rahmen der GASP vorschlagen kann. Die GASP ist in den Rahmen der EU integriert worden, folgt allerdings spezifischen Regeln und Verfahren (Artikel 24 Absatz 2 EUV).

Jeder Mitgliedstaat, der Hohe Vertreter oder die Kommission können einen Vorschlag vorlegen (Artikel 22 EUV).

Das Parlament muss vom Hohen Vertreter regelmäßig über die wesentlichen Aspekte und grundlegenden Optionen der GASP unterrichtet und konsultiert werden. Gemäß der Interinstitutionellen Vereinbarung über die Finanzierung der GASP findet dieser Konsultationsprozess im Rahmen regelmäßiger gemeinsamer Konsultationssitzungen auf der Grundlage eines zukunftsorientierten Dokuments statt.

Beschlussfassung: Der Europäische Rat legt die Prioritäten und strategischen Interessen der EU fest, wohingegen der Rat die Beschlüsse fasst oder Maßnahmen ergreift, die für ihre Umsetzung erforderlich sind. Der Hohe Vertreter und die Mitgliedstaaten setzen diese Beschlüsse um, wobei sie sich auf Ressourcen der Mitgliedstaaten oder der EU stützen. Wenn internationale Entwicklungen eine außerordentliche Tagung des Europäischen Rates erforderlich machen, kann der Präsident des Europäischen Rates diese einberufen.

H. Sonstige Rechtsetzungsmaßnahmen (siehe 2.5.8)

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

— Justiz und Inneres: Maßnahmen im Hinblick auf die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen und die polizeiliche 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 oder Funktionsweise des Binnenmarkts (Artikel 115 AEUV) und Rechte des geistigen Eigentums (Artikel 118 AEUV);

— Währungspolitik: Übertragung besonderer Aufsichtsaufgaben auf die Europäische Zentralbank (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 (siehe 2.5.8)

Als einige Mitgliedstaaten 2010 in ernste finanzielle Schwierigkeiten gerieten, mussten ihnen verschiedene Formen der Unterstützung gewährt werden. Einige Teile des Hilfspakets werden von der EU verwaltet, beispielsweise der Europäische Finanzstabilisierungsmechanismus. Der überwiegende Teil, insbesondere die Beitragszahlungen zur Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF), wird jedoch von den Mitgliedstaaten erbracht.

Die EFSF ist eine „Zweckgesellschaft", die durch eine zwischenstaatliche Vereinbarung zwischen den dem Euro-Währungsgebiet angehörenden Mitgliedstaaten gegründet wurde. Die für solche zwischenstaatlichen Maßnahmen notwendigen Beschlüsse mussten daher auf der Ebene des Europäischen Rates oder der Staats- und Regierungschefs der Euro-Gruppe – 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 EU.

Am 25. März 2011 wurde vom Europäischen Rat im Wege des vereinfachten Verfahrens zur Änderung der Verträge und ohne Einberufung eines Konvents eine Änderung von Artikel 136 AEUV (Koordinierung der Wirtschaftspolitik) angenommen (Beschluss 2011/199/EU des Europäischen Rates). Die Änderung trat am 1. Mai 2013 in Kraft, wodurch ständige Mechanismen zur Krisenvorbeugung, z. B. der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM), wirksam werden konnten.

Der ESM wurde durch einen zwischenstaatlichen Vertrag der Mitglieder des Euro-Währungsgebiets eingerichtet, der am 27. September 2012 in Kraft trat. 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.

Die Regierungen der Mitgliedstaaten arbeiteten außerdem den Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (SKS-Vertrag) aus, der am 1. Januar 2013 in Kraft trat, nachdem er von zwölf dem Euro-Währungsgebiet angehörenden Mitgliedstaaten ratifiziert worden war. Der Vertrag sieht insbesondere vor, dass in den nationalen Rechtsordnungen eine Regel des ausgeglichenen Haushalts verankert werden muss (fiskalpolitischer Pakt). Von den 27 Vertragsparteien des SKS-Vertrags sind 22 förmlich an den fiskalpolitischen Pakt gebunden.

J. Ernennungen

Der Präsident, der Vizepräsident und die vier weiteren Mitglieder des Direktoriums der EZB werden vom Europäischen Rat auf Empfehlung des Rates und nach Anhörung des Europäischen Parlaments und des Rates der EZB mit qualifizierter Mehrheit ernannt (Artikel 283 Absatz 2 AEUV).

Der Hohe Vertreter wird vom Europäische Rat mit qualifizierter Mehrheit und mit Zustimmung des Präsidenten der Kommission ernannt (Artikel 18 Absatz 1 EUV). In seiner Eigenschaft als Vizepräsident der Kommission unterliegt der Hohe Vertreter dennoch zusammen mit dem Präsidenten der Kommission und den anderen Mitgliedern der Kommission der Zustimmung des Europäischen Parlaments.

Die Regierungen der Mitgliedstaaten ernennen die Richter und Generalanwälte des Gerichtshofs der Europäischen Union 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 (2002–2003) fortwährende Bemühungen unternommen hatte, um Politikbereiche der ehemaligen zweiten und dritten Säule in die Struktur der EU zu integrieren (siehe 1.1.4), dehnte der Vertrag von Lissabon die supranationale Beschlussfassung auf die frühere dritte Säule (Justiz und Inneres) aus und schuf einen in sich schlüssigen institutionellen Rahmen für die Außen- und Sicherheitspolitik, der wichtige Neuerungen wie etwa das langfristige Amt des Präsidenten des Europäischen Rates und das Amt des Hohen Vertreters 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 oben im Abschnitt über die Bewältigung von Finanzkrisen genannten Vertrag eingesetzt.

Im Februar 2019 nahm das Europäische Parlament eine Entschließung zur Umsetzung der die Verstärkte Zusammenarbeit betreffenden Bestimmungen der Verträge an, in der es Empfehlungen für die künftige Entwicklung der Verstärkten Zusammenarbeit aussprach. Das Parlament hielt 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 forderte das Parlament die Kommission auf, eine Verordnung vorzuschlagen, um den Rechtsrahmen für die Verstärkte Zusammenarbeit zu vereinfachen und zu vereinheitlichen.

Das Parlament sprach sich in seiner im Februar 2019 verabschiedeten Entschließung zum Stand der Debatte über die Zukunft Europas für eine Inanspruchnahme der allgemeinen Überleitungsklauseln (Artikel 48 Absatz 7 Unterabsatz 1 und Artikel 48 Absatz 7 Unterabsatz 2 EUV) und anderer spezifischer Überleitungsklauseln aus, um

die durch den Grundsatz der Einstimmigkeit bedingten Blockaden zu überwinden, ohne nach zwischenstaatlichen Lösungen außerhalb des Anwendungsbereichs der Verträge suchen zu müssen. In dem Bericht über das Endergebnis der Konferenz zur Zukunft Europas, der den Präsidenten der drei Organe am 9. Mai 2022 vorgelegt wurde, wird betont, dass die auf dem Grundsatz der Einstimmigkeit beruhenden Beschlussfassungsverfahren unbedingt überprüft werden sollten. Am 11. Juli 2023 nahm das Parlament eine Entschließung zur Umsetzung von Überleitungsklauseln in den EU-Verträgen an.

Diese Kurzdarstellung wurde von der Fachabteilung Justiz, bürgerliche Freiheiten und institutionelle Angelegenheiten des Europäischen Parlaments ausgearbeitet. Weitere Informationen finden Sie auf der Website des Ausschusses für konstitutionelle Fragen.

JEREMY JULIAN OKORN / Katharina MASSAY-KOSUBEK
04/2026