

Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste

Kompetenzverteilung und verfahrenstechnische Änderungen im Vertrag von Lissabon

Mit dem Vertrag von Lissabon wird der zwischenstaatlich ausgestaltete Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen überwiegend vergemeinschaftet, für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik werden weiterhin Sonderregelungen gelten. Mit Zuständigkeitskatalogen werden die Kompetenzen der Union transparenter. Ausdrücklich vorgesehen wird die Möglichkeit der Rückübertragung von Zuständigkeiten auf die Mitgliedstaaten. Das Rechtsetzungsverfahren der Mitentscheidung wird zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren bei gleichberechtigter Beteiligung von Rat und Europäischem Parlament (EP). Neben einem deutlich gestärkten EP werden auch die nationalen Parlamente durch neue Beteiligungs- und Informationsrechte stärker einbezogen. Ihnen obliegt auch das „Wächteramt“ bei der Prüfung der Vereinbarkeit eines EU-Rechtsaktes mit dem Subsidiaritätsprinzip.

Der Vertrag von Lissabon steht in der Tradition der bisherigen Reformen der Gemeinschaft durch die Einheitliche Europäische Akte oder die Verträge von Amsterdam, Maastricht und Nizza, denn er wird das bestehende Primärrecht lediglich ändern, wenn auch umfassend. Der Vertrag über die Europäische Union (EUV) wird seinen Namen behalten, der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft aber in Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) umbenannt werden. Die Säulenstruktur wird aufgelöst, die Substanz des Verfassungsvertrages bleibt im Wesentlichen erhalten.

Die Union wird Rechtsnachfolgerin der Europäischen Gemeinschaft und mit einheitlicher Rechtspersönlichkeit ausgestattet, Art. 47 EUV¹. Begriffliche Verwirrungen werden damit vermieden.

Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) bleibt intergouvernemental und trägt so den nationalen Souveränitätsvorbehalten Rechnung. Gemäß Art. 24 EUV-Lissabon gelten für die GASP „besondere Bestimmungen und Verfahren.“ Soweit in den Verträgen nichts anderes festgelegt ist, bleibt es im Rat und Europäischen Rat in diesem Politikbereich beim Einstimmigkeitserfordernis.

Anderes gilt für den Politikbereich Justiz und Inneres, der als geteilte Kompetenz in den allgemeinen Rahmen des Vertrags überführt und der Gemeinschaftsmethode unterstellt wird. Der Eu-

ropäische Gerichtshof (EuGH) wird auch hier grundsätzlich judizieren. Für das Vereinigte Königreich und Irland gelten Ausnahmen. Die vorgesehene Harmonisierung im Strafverfahrensrecht wird ergänzt um einen „Notbremse“-Mechanismus, wonach ein Mitgliedstaat, der wichtige Grundsätze seiner Rechtsordnung bedroht sieht, ein Vorhaben an den Europäischen Rat verweisen kann. Kommt es innerhalb von vier Monaten zu keiner einstimmigen Entscheidung, gilt die Genehmigung für eine sog. verstärkte Zusammenarbeit von mindestens neun Mitgliedstaaten als erteilt. Während grundsätzlich nur die Kommission bei Rechtssetzungsakten initiativberechtigt ist, können im Bereich der Polizeilichen und Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen auch mindestens ein Viertel der Mitgliedstaaten Rechtsetzungsvorschläge einbringen.

Neu sind die Zuständigkeitskataloge im AEUV (siehe Übersicht im Anhang) der ausschließlichen EU-Zuständigkeit (Art. 3 AEUV) und der geteilten Zuständigkeit (Art. 4 AEUV). Auch koordinieren die Mitgliedstaaten ihre Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik innerhalb der Union durch die Festlegung von Grundzügen und Leitlinien gem. Art. 5 AEUV. Die Sozialpolitik kann hingegen durch Initiativen koordiniert werden. Außerdem kann die Union in den in Art. 6 AEUV genannten Politikbereichen Maßnahmen zur Unterstützung, Koordinierung oder Ergänzung der Politiken der Mitgliedstaaten erlassen, dies darf jedoch nicht zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten führen.

¹Die Artikelangaben beziehen sich auf die bislang inoffizielle konsolidierte neue Fassung von EUV und AEUV.

Die Zuständigkeitskataloge sind jedoch nicht abschließend und folglich zur Erreichung des Ziels verbesserter Transparenz nur begrenzt tauglich; Umfang und Einzelheiten zu den Kompetenzen ergeben sich jeweils aus den Bestimmungen zu den einzelnen Bereichen (Art. 2 Abs. 6 AEUV). Unklar bleibt bspw., weshalb der Bereich Regional-, Entwicklungs- und Forschungspolitik als geteilte Zuständigkeit aufgeführt wird, wenngleich es sich faktisch lediglich um Fördermaßnahmen handelt, die in diesem Bereich erlassen werden können. Ähnliches gilt für die Kriminalprävention. Als Regelung im Bereich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts könnte von einer geteilten Zuständigkeit ausgegangen werden. Gleichwohl sind in diesem Politikbereich gemäß Art. 84 AEUV allein Maßnahmen zur Förderung und Unterstützung nicht aber zur Harmonisierung zulässig, so dass es sich bei der Kriminalprävention um einen im Katalog des Art. 6 AEUV nicht benannten Zuständigkeitsbereich handeln dürfte.

Nicht übertragenen Zuständigkeiten verbleiben bei den Mitgliedstaaten. Der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung wird ausdrücklich in den Verträgen verankert. Durch die Formulierung in Art. 3 Abs. 6 EUV „Die Union verfolgt ihre Ziele mit geeigneten Mitteln entsprechend den Zuständigkeiten, die ihr in den Verträgen übertragen sind“ soll außerdem zum Ausdruck gebracht werden, dass die in der Vergangenheit als Begründung für Kompetenzen herangezogenen Unionsziele von den Zuständigkeiten klar zu trennen sind.

Erscheint ein Tätigwerden der Union in einem festgelegten Politikbereich zur Erreichung eines Vertragsziels erforderlich, kann die Union allerdings auch ohne ausdrückliche Befugnis tätig werden. Für die Beschlussfassung gilt dann die Einstimmigkeit, das EP muss zustimmen. Allerdings ist dieses Verfahren weder auf die GASP anwendbar, noch ergibt sich hieraus eine Zuständigkeit für die Harmonisierung nationaler Rechtsvorschriften.

Bei den geteilten Kompetenzen können Zuständigkeiten ausdrücklich auf die Mitgliedstaaten rückübertragen werden. Ein Zusatzprotokoll legt fest, dass sich die Ausübung der Zuständigkeit nur auf die durch den entsprechenden Rechtsakt der Union geregelten Elemente und nicht auf den gesamten Bereich erstreckt.

Mit dem Vertrag von Lissabon kann die EU auch in neuen Bereichen Rechtsakte erlassen. Dazu zählen:

Ausschließliche Zuständigkeit

- Art. 136 AEUV (Haushaltsdisziplin): Erlass von Maßnahmen zur verstärkten Koordinierung und Überwachung der Haushaltsdisziplin in den Ländern, in denen die Währung der Euro ist.

Geteilte Zuständigkeit

- Art. 68 AEUV (Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts): Festlegung der strategischen Leitlinien für die gesetzgeberische und operative Programmplanung im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts durch den Europäischen Rat;
- Art. 70 AEUV (Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts): Festlegung von Einzelheiten, nach denen die Mitgliedstaaten in Zusammenarbeit mit der Kommission eine objektive und unparteiische Bewertung der Durchführung der unter diesen Titel fallenden Unionspolitik durch die Behörden der Mitgliedstaaten vornehmen (Maßnahmen des Rats auf Vorschlag der Kommission und nach Unterrichtung des EP und der nationalen Parlamente);
- Art. 77 f. AEUV (Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, Grenzkontrollen, Asyl und Zuwanderung): Erweiterungen und Ergänzungen im Politikbereich Asyl, bspw. nunmehr Kompetenz zum Erlass von Maßnahmen zur Einführung einheitlicher Asylregelungen; Ergänzung der Kompetenz zum Erlass von Maßnahmen zur Einwanderungspolitik um die Bereiche Bekämpfung des Menschenhandels (Art. 79) und Unterstützung bei der Integration von Drittstaatsangehörigen (Art. 79 Abs. 4); (ordentliches Gesetzgebungsverfahren);
- Art. 81 Abs. 3 AEUV (Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, Justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen): Beim Erlass von Maßnahmen mit grenzüberschreitendem Bezug kann der Rat zukünftig einzelne Aspekte des Familienrechts in das ordentliche Gesetzgebungsverfahren überführen (besonderes oder ordentliches Gesetzgebungsverfahren);
- Art. 86 AEUV (Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen): Erlass von Maßnahmen zur Einsetzung einer Europäischen Staatsanwaltschaft zur Bekämpfung von Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union (besonderes Gesetzgebungsverfahren);
- Art. 118 AEUV (Schutz des geistigen Eigentums): im Rahmen des „Funktionieren des Binnenmarktes“ Kompetenz zum Erlass von Rechtstiteln über einen einheitlichen Schutz der Rechte des geistigen Eigentums in der Union sowie zur Einführung von zentralisierten Zulassungs-, Koordinierungs- und Kontrollregelungen auf Unionsebene und Art. 118 UAbs. 2: Verordnung zur Festlegung der Sprachenregelungen für europäische Rechtstitel nach dem besonderen Gesetzgebungsverfahren (ordentliches Gesetzgebungsverfahren);
- Art. 189 AEUV (Ausarbeitung einer europäischen Raumfahrtspolitik): Förderung gemeinsamer Initiativen, Unterstützung von Forschung und technologischer Entwicklung, Ko-

ordinierung der Anstrengungen zur Erforschung und Nutzung des Weltraums (keine Harmonisierung; ordentliches Gesetzgebungsverfahren);

- Art. 191 AEUV (Umwelt und Klimawandel): im Kontext der Umweltpolitik können Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels erlassen werden (ordentliches Gesetzgebungsverfahren);
- Art. 194 (Energie): Maßnahmen zur Verwirklichung einer europäischen Energiepolitik vgl. Ziele in Art. 194 Abs. 1 (ordentliches Gesetzgebungsverfahren).

Maßnahmen zur Unterstützung, Koordinierung und Ergänzung (Keine Harmonisierung)

- Art. 165 AEUV (Sport): Maßnahmen zur Förderung der europäischen Dimension des Sports (ordentliches Gesetzgebungsverfahren);
- Art. 195 AEUV (Tourismus): spezifische Maßnahmen zur Ergänzung mitgliedstaatlicher Regelungen zur Verwirklichung der in Art. 195 AEUV Abs. 1 genannten Ziele (ordentliches Gesetzgebungsverfahren);
- Art. 196 AEUV (Katastrophenschutz): erforderliche Maßnahmen zur Verfolgung der in Art. 196 Abs. 1 genannten Ziele (ordentliches Gesetzgebungsverfahren);
- Art. 197 AEUV (Verwaltungszusammenarbeit): erforderliche Maßnahmen, die die Mitgliedstaaten bei der Verbesserung ihrer Verwaltung zur Durchführung des Unionsrechts unterstützen (ordentliches Gesetzgebungsverfahren).

Die **Rechtsakte der Union**, Verordnungen, Richtlinien und Stellungnahmen, bleiben erhalten (Art. 288 AEUV), allein die Entscheidung wird in Beschluss umbenannt. Für den Erlass der Rechtsakte gilt grundsätzlich die Gemeinschaftsmethode:

- Das Initiativrecht für einen Rechtsakt liegt bei der Kommission, Art. 17 Abs. 2 EUV-Lissabon;
- die nationalen Parlamente prüfen die Vereinbarkeit mit dem Prinzip der Subsidiarität; Art. 5 Abs. 3 UAbs. 2 EUV-Lissabon;
- die Beschlussfassung im Rat erfordert grundsätzlich die qualifizierte Mehrheit, Art. 16 Abs. 3 EUV-Lissabon;
- das Mitentscheidungsverfahren wird zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren, Art. 289 Abs. 1 i.V.m. Art. 294 AEUV;
- der EuGH ist grundsätzlich zuständig (nicht im Bereich der GASP, Art. 24 Abs. 1 UAbs. 2 S. 6 EUV-Lissabon).

Die qualifizierte Mehrheit nach dem Vertrag von Lissabon

Der geltende Vertrag sieht vor, dass der Rat mit der Mehrheit der Mitglieder beschließt, soweit nichts anderes bestimmt ist. Nach dem Vertrag von Lissabon beschließt der Rat gemäß Art. 16 Abs. 3 EUV-Lissabon mit **qualifizierter Mehr-**

heit, wenn nichts anderes bestimmt ist. Dabei verzichtet der Vertrag auf die Festlegung bestimmter Stimmenzahlen pro Mitgliedstaat. Stattdessen gilt als qualifizierte Mehrheit eine Mehrheit von mindestens 55% der Mitglieder des Rates, gebildet aus mindestens 15 Mitgliedern, sofern die von diesen vertretenen Mitgliedstaaten zusammen mindestens 65% der Bevölkerung der Union ausmachen. Diese Regelung soll nach einer Übergangszeit, in der die bisherige Regelung gilt, am 1. November 2014 eingeführt werden. Ab dann bis zum 31. März 2017 kann ein Mitgliedstaat für Abstimmungen, bei denen die qualifizierte Mehrheit erforderlich ist, beantragen, dass die Nizzaregelung angewandt wird. Ab April 2017 ist die Beschlussfassung mit doppelter Mehrheit nicht mehr umgebar. Bis zum 31. März 2017 gilt, dass drei Viertel der Mitgliedstaaten oder der EU-Bevölkerung, die für die Bildung einer Sperrminorität notwendig wären, die Annahme eines Rechtsaktes durch den Rat mit qualifizierter Mehrheit temporär verhindern können. Ab 1. April 2017 gilt diese auf den **Ioannina-Kompromiss** von 1994 zurückzuführende Regelung mit geänderten Prozentzahlen weiter: Es sind dann 55% der Anzahl der Mitgliedstaaten oder der Bevölkerung erforderlich, die für die Bildung der Sperrminorität nötig wären, um die Annahme eines Rechtsaktes zu blockieren. Dieses Verfahren kann eine Einigung im Rat nicht verhindern, aber verzögern. Der Ioannina-Mechanismus ist Gegenstand einer Erklärung zum Vertrag.

Rolle der nationalen Parlamente

Die nationalen Parlamente, deren Mitwirkung in EU-Belangen derzeit je nach innerstaatlichem Recht unterschiedlich ausgestaltet ist, werden insgesamt gestärkt. Erstmals wird ihre Rolle auch vertraglich festgelegt.

Nach Art. 12 EUV-Lissabon tragen die nationalen Parlamente zur „guten Arbeitsweise“ der Union bei, indem sie

- von den Organen der Union unterrichtet werden und ihnen die Entwürfe von Gesetzgebungsakten der Union gemäß dem Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union zugeleitet werden;
- dafür sorgen, dass der Grundsatz der Subsidiarität gemäß den Verfahren nach dem Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit beachtet wird;
- sich im Rahmen des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts an den Mechanismen zur Bewertung der Durchführung der Unionspolitiken in diesem Bereich nach Artikel 70 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union beteiligen und in die politische Kontrolle von Eurojust und die Bewertung der Tätigkeit von Eurojust nach den Artikeln 88 und 85 des genannten Vertrags einbezogen werden;

- sich an den Verfahren zur Änderung der Verträge nach Artikel 48 des vorliegenden Vertrags beteiligen;
- über Anträge auf Beitritt zur Union nach Artikel 49 des vorliegenden Vertrags unterrichtet werden;
- sich an der interparlamentarischen Zusammenarbeit zwischen den nationalen Parlamenten und mit dem Europäischen Parlament gemäß dem Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union beteiligen.

Einzelheiten der Unterrichtung regelt das Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der EU. Mindestens sechs Monate vor Erlass eines Beschlusses des Europäischen Rates nach Art. 48 Abs. 7 EUV-Lissabon (einstimmiger Beschluss zur Änderung des Einstimmigkeitserfordernisses des Rates in eine qualifizierte Mehrheit in bestimmten Bereichen, sog. Passerelle-Klausel) sind die nationalen Parlamente darüber zu unterrichten.

Die nationalen Parlamente und das EP müssen gemeinsam festlegen, wie eine effiziente und regelmäßige Zusammenarbeit zwischen ihnen innerhalb der Union gestaltet werden kann.

Das Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit bestimmt die Einzelheiten zum neu geschaffenen „Wächteramt“ der nationalen Parlamente. Danach können die nationalen Parlamente vor Erlass eines Rechtsaktes begründete Stellungnahmen zur Subsidiarität abgeben. Erfolgt dies im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens durch eine einfache Mehrheit der Parlamente, müssen die Stellungnahmen von den Organen der Union geprüft werden. Hält die Kommission an ihrem Vorschlag fest, leitet sie ihre begründete Stellungnahme mit den Stellungnahmen der nationalen Parlamente Rat und EP zu. Teilen 55% der Mitglieder des Rates oder eine Mehrheit des EP die Auffassung der nationalen Parlamente, wird der Legislativvorschlag nicht weiter verfolgt. Nicht erwähnt wird jedoch eine Überprüfung des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung.

Nach Erlass eines Rechtsakts, steht den nationalen Parlamenten die Subsidiaritätsklage offen. Dazu ist vorgesehen, dass der Mitgliedstaat die Klage im Namen seines nationalen Parlaments dem EuGH übermittelt.

Heike Baddenhausen; Tanja Gey, Tel.: (030) 227-33614,
E-Mail: vorzimmer.wd11@bundestag.de

Quellen:

- Vertrag von Lissabon, Amtsblatt C 306, 50. Jahrgang vom 17. Dezember 2007, <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:DE:HTML> (12.2.08).
- Denkschrift zum Vertrag von Lissabon vom 11. Dezember 2007, <http://www.auswaertigesamt.de/diplo/de/Europa/Downloads/Denkschrift-lissabon.pdf> (20.2.08).
- Inoffizielle konsolidierte Fassung von EUV und AEUV, <http://www.mwalther.net/europa/Unionsrecht-Lissabon-MWalther.pdf> (22.2.08); für die Richtigkeit der Überarbeitung kann keine Gewähr übernommen werden.
- Centrum für Europäische Politik (CEP), Übersicht über die wesentlichen Änderungen im Bereich der EU-Kompetenzen durch den Reformvertrag http://www.cep.eu/fileadmin/user_upload/Kurz-Analysen/Vergleich_Reformvertrag_-_Vertrag_von_Nizza_-_Verfassung/uebersicht_aenderungen_aeu_v_und_euv.pdf.
- Foundation Robert Schuman, Understanding the Lisbon Treaty, <http://www.robert-schuman.eu/tout-comprendre-sur-le-traite-de-lisbonne.php> (20.2.08).
- Calliess, Christian/Ruffert, Matthias, Das Verfassungsrecht der Europäischen Union, 3. Auflage, München 2007.
- Baddenhausen, Heike/Deja, Michal, Der Vertrag von Lissabon und die Ioannina-Klausel, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Themenreihe Europa Nr. 29/07 vom 23. Oktober 2007.
- Fischer, Klemens H., Auf dem Weg zum neuen EU-Vertrag – Perspektiven nach der Regierungskonferenz, Vortrag vom 6. November 2007 in der Vertretung des Freistaats Bayern bei der EU, http://www.hss.de/downloads/071106_Vortrag_Fischer.pdf (20.2.08).
- Rabe, Hans-Jürgen, Zur Metamorphose des Europäischen Verfassungsvertrags, NJW 2007, S. 3153ff.
- Streinz, Rudolf, Europarecht, 7. Auflage 2005.
- Weber, Albrecht, Vom Verfassungsvertrag zum Vertrag von Lissabon, in: EuZW 2008, Heft 1, S. 7ff.
- Wuermeling, Joachim, Kalamität Kompetenz: Zur Abgrenzung der Zuständigkeiten in dem Verfassungsentwurf des EU-Konvents, in EuR 2004 Heft 2, S. 216.

Ausschließliche Zuständigkeit, Art. 3 AEUV	Geteilte Zuständigkeit, Art. 4 AEUV	Koordinierung, Art. 5 AEUV	Maßnahmen zur Unterstützung, Koordinierung und Ergänzung, Art. 6 AEUV (Ausschluss der Harmonisierung)
<ul style="list-style-type: none"> - Zollunion, - Festlegung der für das Funktionieren des Binnenmarkts erforderlichen Wettbewerbsregeln, - Währungspolitik für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, - Erhaltung der biologischen Meeresschätze im Rahmen der gemeinsamen Fischereipolitik, - gemeinsame Handelspolitik, - Abschluss internationaler Übereinkünfte (wenn im Gesetzgebungsakt der Union so vorgesehen und für die Ausübung der EU-internen Zuständigkeit notwendig) 	<ul style="list-style-type: none"> - Binnenmarkt, - Sozialpolitik hinsichtlich der in diesem Vertrag genannten Aspekte, - wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt, - Landwirtschaft und Fischerei, ausgenommen die Erhaltung der biologischen Meeresschätze, - Umwelt, - Verbraucherschutz, - Verkehr, - transeuropäische Netze, - Energie, - Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, - gemeinsame Sicherheitsanliegen im Bereich der öffentlichen Gesundheit hinsichtlich der in diesem Vertrag genannten Aspekte, - Forschung, technologische Entwicklung und Raumfahrt (Ausübung der Zuständigkeit durch die Union hindert Mitgliedstaaten nicht, ihre Zuständigkeit auszuüben), - Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (Ausübung der Zuständigkeit durch die Union hindert Mitgliedstaaten nicht, ihre Zuständigkeit auszuüben). 	<ul style="list-style-type: none"> - Wirtschaftspolitik (Maßnahmen zu Grundzügen), - Beschäftigungspolitik (insb. Maßnahmen zur Festlegung von Leitlinien), - Sozialpolitik (Initiativen). 	<ul style="list-style-type: none"> - Schutz und Verbesserung der menschlichen Gesundheit, - Industrie, - Kultur, - Tourismus, - allgemeine und berufliche Bildung, Jugend und Sport, - Katastrophenschutz, - Verwaltungszusammenarbeit, - <i>Kriminalprävention (nicht aufgeführt).</i>