

# Der Vertrag von Lissabon – neues Gleichgewicht oder institutionelles Sammelsurium?

*Jean Paul Jacqué\**

Der Vertrag von Lissabon zeugt kaum von einer gründlichen institutionellen Überarbeitung, stattdessen begnügt er sich damit, im Wesentlichen den Inhalt des Vertrags über eine Verfassung für Europa (Verfassungsvertrag) wiederzugeben. Tatsächlich finden sich, sieht man von der Umbenennung des Europäischen Außenministers in den Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik einmal ab, alle wesentlichen Neuerungen des zu Grabe getragenen Verfassungsvertrags, entweder im Vertrag über die Europäische Union (EUV)<sup>1</sup> oder im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)<sup>2</sup> wieder. Dies ist insoweit nicht verwunderlich, da die institutionellen Fragen kaum Gegenstand der den Ratifizierungsprozess begleitenden Debatten waren und sich niemand wünschte, die mühsam erarbeiteten Vereinbarungen wieder zur Disposition zu stellen. Einzig das Abstimmungsverfahren im Rat wurde zum Gegenstand vehementer polnischer Proteste. Die Einigung wurde aber schließlich durch die Festlegung auf ein zweistufiges Inkrafttreten der Abstimmungsmodalitäten erzielt, ergänzt um eine Vereinbarung über die Anwendbarkeit des Kompromisses von Ioannina.<sup>3</sup>

Unter diesen Umständen ist es hilfreich, sich bei der Analyse der Tragweite der Bestimmungen des neuen Vertrags an die Intention der Autoren des Verfassungsvertrags zu halten. Man findet einige Hinweise in den Arbeitsdokumenten des Konvents, der Großteil der institutionellen Regelungen wurde jedoch nicht im Rahmen des Konvents diskutiert. Präsident Valéry Giscard d'Estaing wollte die institutionelle Debatte für das Ende aufbewahren und so eine vorherige Behandlung in den Arbeitsgruppen vermeiden. Die einzige Ausnahme bildete dabei die Frage der Beziehungen zu den nationalen Parlamenten. Die Ergebnisse des Konvents im institutionellen Bereich sind somit überwiegend das Resultat von hinter den Kulissen ausgehandelten Vereinbarungen und nicht Früchte einer wirklich demokratischen Debatte. Was die Regierungsverhandlungen im Anschluss an den Konvent betrifft, so fanden diese zudem kaum öffentliche Beachtung.

Allerdings war schon seit der Erklärung von Laeken<sup>4</sup> deutlich, dass das wesentliche Ziel in der Stärkung der Effizienz der ursprünglich für eine Gemeinschaft von sechs Mitgliedstaaten konzipierten Institutionen bestand, die durch die aufeinanderfolgenden Erweiterungen der Union infrage gestellt wurde. Dieses Ziel wurde von einer auf die Demokratisierung des Systems abzielenden Bewegung begleitet, die auch während der folgenden Vertragsrevisionen präsent war. Jedoch stellen die Reformen nicht den allgemeinen institutionellen Rahmen infrage, von dem angenommen wird, dass er noch immer den Anforderungen einer Union der 27 Mitglieder gerecht werde. Anstelle einer umfassenden Neuordnung der institu-

\* Prof. Jean Paul Jacqué, Generalsekretär der Trans European Policy Studies Association, Directeur général honoraire au Conseil de l'Union européenne, Professor emeritus der Universität Straßburg.

1 Amtsblatt der EU, Nr. C 83 vom 30. März 2010, S. 13-45.

2 Amtsblatt der EU, Nr. C 83 vom 30. März 2010, S. 47-199.

3 Vgl. Art. 16 Abs. 4 EUV, Art. 238 Abs. 2 AEUV und 7. Erklärung zur Schlussakte der Regierungskonferenz, in: Amtsblatt der EU, Nr. C 83 vom 30. März 2010, S. 338-340.

4 Erklärung von Laeken zur Zukunft der Europäischen Union, in: Rat der Europäischen Union: Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Europäischer Rat (Laeken) 14. und 15. Dezember 2001, Dok. SN 300/1/01 REV 1, S. 19-26.

tionellen Struktur bewirkt der Vertrag von Lissabon nur eine Anzahl an Anpassungen, bei denen sich zu Recht die Frage stellt, ob sie ausreichen werden, um der Union neues Leben einzuhauchen, beziehungsweise ihr erlauben werden, auf die Herausforderungen einer Union der 27 Mitgliedstaaten in einer globalisierten Welt zu reagieren.

### **Die Effizienz des institutionellen Systems stärken**

Die Stärkung des institutionellen Systems wird durch eine Reihe von Anpassungen erzielt, die den Europäischen Rat ebenso wie die Kommission und die Gestaltung der auswärtigen Angelegenheiten betreffen. Im Gegensatz dazu bleibt der Rat weitestgehend unberührt, sieht man einmal von der Änderung des Abstimmungsverfahrens ab, die eine Verbesserung unter den Gesichtspunkten der Demokratisierung und der Effizienz darstellt.

#### *Der Europäische Rat – eine Instanz der zwischenstaatlichen Steuerung*

Die Umwandlung des Europäischen Rates in ein Organ der Europäischen Union ist der Höhepunkt eines langen Prozesses. Bis zur Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte war der Europäische Rat eine informelle Versammlung der Staats- und Regierungschefs. Die Einheitliche Akte und die darauf folgenden Verträge haben allmählich seine Zusammensetzung und Funktionen präzisiert, ohne ihm einen Organstatus zu verleihen, da man seine informelle Arbeitsweise bewahren wollte. Dieser, mit dem Vertrag von Lissabon erworbene Status, hat aus juristischer Sicht zur Konsequenz, dass mögliche Rechtsakte der Kontrolle des Europäischen Gerichtshofs unterworfen werden. Das Ziel der Maßnahme ist jedoch nicht juristischer Natur. Die Aufnahme des Europäischen Rates in das institutionelle Gefüge verleiht ihm zweifellos eine höhere Legitimität, sie zielt darauf ab, ihn zum tragenden Pfeiler des Systems zu machen. Im Laufe der Zeit sind die Staats- und Regierungschefs zu der Überzeugung gelangt, dass der Europäische Rat die einzige Institution sei, die die Union führen könne während alle anderen Institutionen verantwortlich für die Umsetzung seiner Richtlinien sein sollten. Diese Haltung steht zweifelsohne im Widerspruch zu den Ansprüchen der Kommission und trägt damit zu ihrer Schwächung bei.

Die Funktionen des Europäischen Rates ändern sich kaum, außer dass die Abschaffung der Säulenstruktur und sein Organstatus der Dichotomie zwischen Europäischem Rat und dem Rat in der Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs ein Ende setzt. Diese Dichotomie war notwendig, um den Staats- und Regierungschefs zu ermöglichen, einige der Berufungs- und der Leitlinienkompetenzen auszuüben, die dem Rat in der Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs durch den EG-Vertrag zugestanden wurden. Nun kann der Europäische Rat weiterhin die Zielvorstellungen für die Handlungen der Union festlegen und gleichzeitig Aufgaben der Ernennung und Schlichtung (im Bereich der sozialen Sicherungssysteme oder der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen und der polizeilichen Zusammenarbeit) ausüben, die ihm die Verträge übertragen.<sup>5</sup> Der Vertrag von Lissabon schließt hingegen deutlich jede Mitwirkung an der legislativen Arbeit aus, die dem Rat vorbehalten bleibt. Die Annahme, dass der Europäische Rat an die Stelle des Rates als Gesetzgeber treten könnte, ist damit nicht haltbar. Wird der Europäische Rat durch seine Institutionalisierung, die mit dem Erlass einer Geschäftsordnung<sup>6</sup> einhergeht, die Flexibilität einbüßen, die bis dato charakteristisch für ihn war? Das ist nicht sicher. Die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Sevilla hatten schon den informellen Charakter vermindert, in-

5 Art. 82 Abs. 3, Art. 83 Abs. 3, Art. 86 und Art. 87 Abs. 3 AEUV.

6 Beschluss des Europäischen Rates vom 1. Dezember 2009 zur Festlegung seiner Geschäftsordnung, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 315 vom 2. Dezember 2009, S. 51-55.

dem sie den Ausschuss der Ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten bei der Europäischen Union und den Rat für Allgemeine Angelegenheiten damit betrauten, die Sitzungen des Europäischen Rates vorzubereiten. Die ‚Brüsselerisierung‘ dieser Institution geschieht zulasten der nationalen Sherpas, die lange die Vorbereitung der Treffen für sich beansprucht haben. Die Rolle, die dem Rat für Allgemeine Angelegenheiten und später auch dem Ausschuss der Ständigen Vertreter im Sinne der Schlussfolgerungen von Sevilla zugewiesen wurde,<sup>7</sup> verleiht den Arbeiten des Europäischen Rates einen ‚gemeinschaftlichen‘ Anstrich. Was die Flexibilität betrifft, so offenbart der Blick in die Geschäftsordnung des Europäischen Rates die Grenzen der Institutionalisierung. Darüber hinaus erlaubt der Vertrag von Lissabon dem Europäischen Rat, sich nur in Form der Staats- und Regierungschefs zu versammeln, was dem Rat ein Format zurückgibt, das direktere Diskussionen in Abwesenheit der Minister ermöglicht.

### *Der Präsident des Europäischen Rates – ein Faktor der Kontinuität*

Die wesentliche Neuerung besteht in der Schaffung eines Präsidenten des Europäischen Rates, der für zweieinhalb Jahre mit qualifizierter Mehrheit gewählt wird, einmal wiedergewählt werden kann und dessen Amt nicht zusammen mit einem einzelstaatlichen Amt ausgeübt werden darf.<sup>8</sup> Die Einrichtung einer Dauerpräsidentschaft wird mit der Notwendigkeit begründet, die Vorbereitung und die Kontinuität der Arbeit des Europäischen Rates sicherzustellen. In der Tat mangelte es insbesondere an Kontinuität bei der Umsetzung der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates. Aufgrund der wechselnden Präsidentschaft konnte es passieren, dass manche Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von den folgenden Präsidentschaften ignoriert wurden. Die Aufgabe eines dauerhaften Präsidenten wird es sein, die unterschiedlichen Institutionen anzutreiben damit sie den festgelegten Leitlinien in zufriedenstellender Weise Folge leisten. Er wird das Gedächtnis der Institution und ihre ausführende Hand sein. Sicherlich besteht seine Macht im Wesentlichen darin zu mahnen, angesichts der Legitimität des Europäischen Rates werden seine Hinweise aber schwerlich zu übergehen sein. Des Weiteren hing die Vorbereitung des Rates zum Teil von den Fähigkeiten und Interessen der wechselnden Präsidentschaft ab. Von nun an wird die Festlegung der Tagesordnung nicht mehr von diesen Faktoren abhängen, auch wenn der Vorsitz des Rates (Allgemeine Angelegenheiten) daran beteiligt ist und dieser dem Europäischen Rat über die Arbeit des Rates zu berichten hat. Die Kommission hat diese Reform nur halbherzig akzeptiert. Der neue Präsident des Europäischen Rates kann durchaus den Präsidenten der Kommission in den Schatten stellen.<sup>9</sup> Das ist im Übrigen auch der Grund dafür, dass die Autoren des Vertrags die Funktionen des Präsidenten des Europäischen Rates klar begrenzt haben. Aber auch in diesem Fall ist es nicht ausgeschlossen, dass der Präsident des Europäischen Rates von der Öffentlichkeit als Präsident der Union angesehen wird und allmählich eine einem Staatschef vergleichbare Legitimität erwirbt. Alles wird vom Präzedenzfall abhängen, der durch die erste Person geschaffen wird, die das Amt bekleiden wird.

7 Regeln für die Organisation der Beratungen des Europäischen Rates (Anlage I) und Massnahmen betreffend die Struktur und die Arbeitsweise des Rates (Anlage II), in: Rat der Europäischen Union: Europäischer Rat (Sevilla) Tagung vom 21. und 22. Juni 2002. Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Dok. 13463/02, S. 19-26.

8 Art. 15 EUV.

9 Einige hatten daran gedacht, den Widerspruch dadurch aufzulösen, ein und derselben Person die Präsidentschaft des Europäischen Rates sowie der Kommission zu übertragen. Es ist wahr, dass der Vertrag die Inkompatibilität der beiden Ämter nicht ausdrücklich festlegt. Aber die Verfasser des Vertrags haben es gewiss nicht in Betracht gezogen. Wenn dies der Fall wäre, hätten sie dann den Art. 15 Abs. 6 Lit. b EUV vorsehen sollen, der besagt, dass der Präsident des Europäischen Rates mit dem Präsidenten der Kommission zusammenarbeitet?

Zweifelsohne ist es zu einem Großteil den Debatten um die möglichen Kandidaturen von Tony Blair und Jean-Claude Juncker zu verdanken, dass die Wahl auf den belgischen Premierminister Herman Van Rompuy gefallen ist. Das Ergebnis ist ein eindeutiges Abrücken von medienwirksamen Persönlichkeiten, die sicherlich früher oder später Enttäuschungen hervorgerufen hätten, angesichts der zutage tretenden Diskrepanz zwischen den öffentlichen Erwartungen und den begrenzten Befugnissen, die ihnen durch den Vertrag gewährt werden. Am 24. Februar 2010 hat der Präsident des Europäischen Rates Van Rompuy vor dem Europäischen Parlament sein Verständnis des Amtes dargelegt: „Einige Kommentatoren haben in diesem Amt viel mehr gesehen, andere haben weniger darin gesehen. Einige, zum Beispiel Frankreich, betrachten den Präsidenten des Europäischen Rates als eine Art ‚président‘ im Sinne eines Staatsoberhauptes, der die Regierungsgeschäfte führt. Andere sehen ihn nur als Sitzungsleiter der Treffen der Staats- und Regierungschefs. In Wirklichkeit ist er weder das eine noch das andere. Er ist sicherlich kein ‚président‘, der mit eigener Regierungsmacht ausgestattet ist. Er ist aber auch kein einfacher Sitzungsleiter, der während der Sitzungen des Europäischen Rates den Mitgliedern das Wort erteilt. Die Aufgaben der Vor- und Nachbereitung der Sitzungen, der Außenvertretung der Union – zum Beispiel zusammen mit dem Präsidenten der Europäischen Kommission bei den Treffen der ‚G20‘ – sowie seine Funktion als Vermittler zwischen den nationalen Hauptstädten und den europäischen Institutionen gehen klar über die Aufgabe der Sitzungsleitung hinaus. Die Funktion des ständigen Präsidenten ist es, eine gemeinsame Orientierung zu fördern; nicht mehr, aber auch nicht weniger. In welche Richtung bewegt sich die Union? Wie verhalten wir uns unseren Nachbarn gegenüber? Wer sind unsere wichtigsten strategischen Partner in der Welt? Wo möchten wir in 10 oder 20 Jahren stehen? Das sind wichtige Fragen.“<sup>10</sup> Der Präsident des Europäischen Rates ist weniger als ein regierender Präsident, aber mehr als ein bloßer Sitzungsleiter. Seine Macht liegt in der Befugnis die Themen auszuwählen, über die der Europäische Rat diskutieren wird, den Konsens für Lösungsvorschläge zu suchen sowie deren Umsetzung zu überwachen. Indem er sich auf diese Funktionen beschränkt, vermeidet er Konflikte mit den Staats- und Regierungschefs und mit dem Präsidenten der Kommission, mit dem er sich wöchentlich bespricht.

In gleicher Weise muss ein *Modus Vivendi* mit dem Hohen Vertreter gefunden werden, denn der Präsident des Europäischen Rates muss die Union ‚auf seiner Ebene‘ im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) vertreten. Dies könnte sogar dadurch einfacher werden, dass der Hohe Vertreter, obwohl er Mitglied der Kommission ist, vom Europäischen Rat ernannt wird. Vermutlich wird der Präsident des Europäischen Rates die Delegation der Union bei den Treffen mit ausländischen Staatsoberhäuptern führen, in Begleitung des Präsidenten der Kommission, der für die gemeinsame Handelspolitik und die externen Aspekte der Innenpolitik zuständig ist.<sup>11</sup> Die Koexistenz könnte durch die Wahl von Catherine Ashton erleichtert werden, deren Erfahrung in den internationalen Beziehungen kaum getestet wurde und die Van Rompuy den alleinigen Auftritt bei manchen Gipfeltreffen zu überlassen scheint. Dieser hat im Übrigen vehement die strategische Rolle in den Außenbeziehungen eingefordert, die der EUV dem Europäischen Rat zugesteht. In seiner Rede in Brügge am 25. Februar 2010 stellt er sie neben der Wirtschaftsregierung als eine der wichtigsten Handlungssachsen des Europäischen Rates und des Amtes des Präsidenten des Europäischen Rates dar, das seiner Ansicht nach darin besteht, ‚einen Konsens zu erzielen‘ und

10 Eigene Übersetzung. Vgl. Europäisches Parlament: Protokoll der Debatte, Mittwoch, 24. Februar 2010, S. 4-6.

11 Hierbei kann noch nicht abgeschätzt werden, ob der Präsident eine rein repräsentative Rolle innehaben wird oder ob er wirklich an den Verhandlungen teilnehmen wird, um das Ratsmandat zu verteidigen.

‚einen gemeinsamen Weg zu ebnen‘. Der Hohe Vertreter seinerseits sollte die Maßnahmen veranlassen, um die vom Europäischen Rat bestimmte Strategie umzusetzen. Wir befinden uns jedoch erst am Anfang und nur die Erfahrung kann uns Auskunft über die Funktionsweise eines Systems geben, dessen Gleichgewicht stark von den anwesenden Persönlichkeiten und ihrem jeweiligen Charisma abhängt.

### *Die Komplexität der Akteure in den Außenbeziehungen*

Zwar findet man die Bezeichnung des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik wieder, aber man hat ihm nicht mehr gleichzeitig die Funktion als Generalsekretär des Rates übertragen. Das Amt des Hohen Vertreters erfährt hingegen eine andere wichtige Änderung: Es ist die Einführung des ‚Doppelhuts‘. Der Hohe Vertreter wird einerseits vom Europäischen Rat ernannt und ist ihm gegenüber verantwortlich, andererseits ist er auch Vizepräsident der Kommission. Zusammen mit dieser muss er sich dem Zustimmungsvotum des Parlaments stellen. Die Einheit der Exekutive wird somit im Bereich der Außenbeziehungen hergestellt. Zwar ist der Hohe Vertreter nur für die GASP zuständig, aber als Vizepräsident muss er mit jenen Kommissaren zusammenarbeiten, die für andere ‚gemeinschaftliche‘ Bereiche der Außenpolitik verantwortlich sind, wie die gemeinsame Handelspolitik, die Entwicklungspolitik und die humanitäre Hilfe. Der Doppelhut bietet ihm die Möglichkeit, die ihm übertragene Verantwortung für die Kohärenz der Außenpolitik der Union sicherzustellen. Zu diesem Zweck wird ihm ein gemeinsamer diplomatischer Dienst, der Europäische Auswärtige Dienst, unterstellt, der als neues Instrument durch eine Fusion von Diensten der Kommission und des Rates sowie einer Abordnung von nationalen Diplomaten geschaffen wird. Eine nennenswerte Neuerung stellt schließlich die Tatsache dar, dass der Hohe Vertreter den Vorsitz im Rat Auswärtige Angelegenheiten innehaben wird.

Auch hier ist die tatsächliche Auswirkung der Reform schwer zu beurteilen. Alles wird von der Art und Weise abhängen, wie die im Vertrag zusammengeführten Elemente harmonisieren werden. Es ist sicherlich eine Frage der Organisation, aber ebenso der Persönlichkeit. Der Vertrag führt nämlich eine schizophrene Situation herbei. Wie kann der Hohe Vertreter einerseits Vertreter der Kommission und qua Amt Verteidiger ihrer Positionen sein, aber gleichzeitig die Rolle eines Ratsvorsitzenden einnehmen, der innerhalb des Rates einen Konsens suchen muss, welcher zuweilen zulasten der Kommission geht? Wie wird die Zusammenarbeit mit den Kollegen in der Kommission funktionieren, die für andere Aspekte der Außenbeziehungen zuständig sind, während die Kohärenz dieser Politik gesichert werden muss? Wie wird er die eigenen Initiativ- und Exekutivbefugnisse ausüben, die der Vertrag ihm zuerkennt, wobei er aber das Prinzip der Kollegialität beachten muss? Welches Verhältnis gilt es zum Parlament aufzubauen, das das Budget kontrolliert? Die jüngsten Erfahrungen lassen erkennen, dass sich seine Funktion als Vorsitzender auf die GASP selbst beschränkt und dass die wechselnde Präsidentschaft den Ratsvorsitz für die anderen Aspekte der Außenbeziehungen innehat. Im Übrigen werden die Arbeitsgruppen des Rates in diesen Bereichen von einem Vertreter der Präsidentschaft und nicht des Hohen Vertreters geleitet. Die Schwierigkeit für den Hohen Vertreter wird darin bestehen, dass er in manchen Bereichen allein verantwortlich ist und wiederum in anderen kooperieren muss. Sie wird auch darin bestehen, das Gleichgewicht zwischen Rat und Kommission zu wahren, was, schenkt man manchem Außenminister Glauben, heute noch nicht der Fall ist, da der Hohe Vertreter sich eher auf die Kommission als auf den Rat stützt.

*Die Kommission: Ist ein Ende ihres Niedergangs denkbar?*

Seit dem Ende der von Jacques Delors geführten Kommission wird der Autorität der Kommission ein allmählicher Zerfall attestiert, ohne dass dieser allein der Persönlichkeit der folgenden Präsidenten der Kommission zugeschrieben werden kann.<sup>12</sup> Tatsächlich gibt es strukturelle Gründe, auf die das eventuelle Charisma eines Präsidenten kaum Einfluss hat.

Um diesen Zustand zu verbessern, haben die Mitgliedstaaten zunächst versucht, die Legitimität und Autorität des Präsidenten der Kommission zu stärken. Dies zeigt sich in der Entwicklung seines Ernennungsverfahrens, das im Laufe der Zeit einen wachsenden Einfluss des Europäischen Parlaments aufweist. Ursprünglich wurde der Präsident der Europäischen Kommission vom Europäischen Rat nach Konsultation des Parlamentspräsidiums ernannt, dann wandelte sich die reine Konsultation zur Zustimmung des Parlaments. Nun sieht der Vertrag von Lissabon eine Wahl auf Vorschlag des Europäischen Rates vor. Der Präsident erhält somit seine Legitimität von den Völkern ebenso wie von den Staaten. Obwohl sich das Verfahren nicht substantziell ändert, hat die Verwendung des Begriffs der Wahl im Vertrag von Lissabon insofern politische Konsequenzen, als dass es die Verbindung zwischen und sogar die Abhängigkeit des Präsidenten der Kommission vom Parlament verstärkt hat. Kommissionspräsident José Manuel Barroso musste folglich vor seiner Wahl mit den verschiedenen Fraktionen verhandeln und sein Programm an deren Forderungen anpassen. Der Lissabon-Vertrag erschwert im Übrigen die Wahl des Präsidenten, da nunmehr die absolute Mehrheit erforderlich ist, wo bisher die relative Mehrheit ausreichte.

Dank seiner eigenen Legitimität nimmt der Präsident der Kommission an der Ernennung der Kommissare teil, die ohne seine Zustimmung nicht ernannt werden können. Im Kontext der letzten Erweiterung hatte er die Gelegenheit, sein Ablehnungsrecht auszuüben, war er doch vom Parlament gezwungen worden, die Veränderung der Zusammensetzung der Kommission zu verlangen. Die Kontrolle über die Zusammensetzung der Kommission wird demnach zwischen den Mitgliedstaaten und dem Präsidenten der Kommission geteilt, wenn es um die Auswahl der Mitglieder geht und weiterhin zwischen Parlament und Rat, wenn es um die Amtseinführung des Kollegiums als Ganzem geht.

Der Vertrag von Nizza erlaubte dem Präsidenten der Kommission mit der Unterstützung der Mehrheit des Kollegiums, den Rücktritt eines Mitglieds der Kommission zu verlangen. Der Vertrag von Lissabon geht darüber hinaus indem er dem Präsidenten alleine das Recht einräumt, die Amtszeit eines Mitglieds zu beenden. Berücksichtigt man ferner, dass die Verteilung der Ressorts in die Verantwortung des Präsidenten<sup>13</sup> fällt und dass der Vertrag ihn damit beauftragt, die politischen Grundlinien zu bestimmen, denen das Kollegium später folgen wird, realisiert man wie sehr sich der Status des Präsidenten seit den Römischen Verträgen weiterentwickelt hat. Ursprünglich Primus inter Pares ist er allmählich das Äquivalent eines Regierungschefs geworden. Diese Entwicklung hat jedoch nicht wirklich bewirkt, den institutionellen Niedergang der Kommission aufzuhalten.

Liegen die Ursachen für diesen Niedergang womöglich eher in der Zusammensetzung des Kollegiums als in der fehlenden Autorität ihres Präsidenten begründet? Derzeit setzt sich die Kommission aus einem Kommissar je Mitgliedstaat zusammen. Nun hat die Erweiterung

12 Es ist wahr, dass manche der Auffassung sind, dass die Delors-Kommission und die Hallstein-Kommission nur Ausnahmen in einer Reihe schwacher Kommissionen darstellen, die in der Persönlichkeit der Präsidenten wie den damaligen Umständen begründet liegen.

13 Das hat die Mitgliedstaaten jedoch nie daran gehindert, hier eine entscheidende Rolle zu spielen, wie die Zuteilung der Verantwortungsbereiche an den französischen Kommissar Michel Barnier infolge der beharrlichen Intervention durch den französischen Staatspräsidenten bezeugen, der sich damit im Übrigen auch noch öffentlich brüstete.

der Europäischen Union die Anzahl der Kommissare erhöht, was zu einer Reihe von Problemen geführt hat. Abgesehen von Nachteilen praktischer Art sind die Aufgabenfelder der Kommission nicht mit der Zahl der Kommissare ausgeweitet worden. Daraus resultieren zum einen sehr begrenzte Kompetenzen für einige Kommissare, etwa im Bereich Mehrsprachigkeit, zum anderen aber auch das Problem, die Aktivitäten zu vieler Mitglieder im Kollegium zu koordinieren. Diese Schwierigkeiten können jedoch zum Teil überwunden werden, wie das beispielsweise in der ersten Barroso-Kommission beobachtet werden konnte, wo für den Bereich Wettbewerbspolitik ein Cluster von Kommissaren geschaffen wurde, das einem Vizepräsidenten unterstellt war. Das größte Problem der aktuellen Situation ist politischer Natur. Solange die Kommission aus einem Kommissar je Mitgliedstaat besteht, haben diese die Tendenz im Kommissar ihrer Nationalität einen Interessenvertreter zu sehen. Trotz des formalen Verbots im EUV neigen manche Kommissare dazu, sich primär für die Anliegen ‚ihres‘ Staates einzusetzen, was wiederum andere Kommissare dazu animiert es ihnen gleichzutun. Infolgedessen kann man beobachten wie die ‚Intergouvernementalisierung‘ der Kommission zunimmt. Man sollte jedoch nicht blauäugig sein. Diese Situation hat es immer gegeben. In früheren Zeiten wurde sie jedoch durch die Verteilung der Posten insofern korrigiert, als die fünf großen Mitgliedstaaten jeweils zwei und die kleinen Mitgliedstaaten einen Kommissar stellten. Derzeit hat jeder Kommissar eine Stimme und die Mehrheit in der Kommission ist weit von der im Rat erforderlichen Mehrheit entfernt. Daher rührt eine natürliche Tendenz des Kommissionspräsidenten, manche Initiativen vorab mit den Mitgliedstaaten zu verhandeln und deren erforderliche politische Unterstützung zu erhalten, um Schwierigkeiten innerhalb der Kommission zu vermeiden. Dies ist ohne Zweifel einer der Gründe, der die Kommission dazu bringen könnte, nicht das Allgemeininteresse, sondern den aus einer Anzahl von Partikularinteressen geformten Konsens zu vertreten. Obwohl der Vertrag die Kommission mit Instrumenten ausstattet, den Mitgliedstaaten zu widerstehen und das Allgemeininteresse zu verfolgen, opfert sie dieses Privileg vorweg und begibt sich in Vorverhandlungen, die den Erfolg ihrer Initiativen gewährleisten sollen. Die ‚Intergouvernementalisierung‘ der Kommission ist eine der Ursachen dieses Phänomens, das seit jeher ein Risiko für ihre Arbeit darstellt. Die Autorität der Kommission beruht jedoch gerade auf ihrer Fähigkeit das Allgemeininteresse zu vertreten und dieses mit den Mitteln, die ihr insbesondere laut Art. 293 Abs. 1 AEUV, zur Verfügung stehen, zu verfolgen. Die Autoren des Vertrags von Nizza haben gut daran getan vorzusehen, dass die Zahl der Kommissare bei der nächstfolgenden Ernennung verringert werden müsste, sobald die Europäische Union aus 27 Mitgliedstaaten bestehen würde. Die 2009 ernannte Kommission sollte bereits einer solchen Reduktion unterworfen sein. Der Vertrag von Lissabon verschob die Frist auf 2014 und präziserte, dass die Zahl der Kommissare maximal zwei Drittel der Mitgliedstaaten ausmachen und diese nach dem Rotationsprinzip ‚repräsentieren‘ soll. Das Ende der ‚Intergouvernementalisierung‘ der Kommission ist damit zwar verschoben, aber weiterhin geplant. Um die irische Bevölkerung vor dem Referendum zur Ratifikation des Vertrags von Lissabon zu beruhigen, beschloss der Europäische Rat allerdings die Möglichkeit zu nutzen, die der Vertrag ihm bot, und die Anzahl der Kommissare wieder der Anzahl der Mitgliedstaaten anzupassen. Damit wird die ‚Intergouvernementalisierung‘ der Kommission bestehen bleiben.<sup>14</sup>

Abgesehen von der verhängnisvollen Wirkung dieser ‚Intergouvernementalisierung‘ besteht ein weiteres gravierendes institutionelles Problem. Die Entwicklung der letzten fünfzig

14 Rat der Europäischen Union: Tagung des Europäischen Rates vom 11./12. Dezember 2008 in Brüssel. Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Dok. 17271/1/08, S. 2.

Jahre hat gezeigt, dass weniger die Unabhängigkeit der Kommissare beeinträchtigt wird als vielmehr die der Kommission. Im Laufe der sukzessiven Revision der Verträge erfuhr das institutionelle Dreieck aus Parlament, Rat und Kommission eine deutliche Kräfteverlagerung zugunsten des Parlaments. Die Auswirkungen haben zwar auch den Rat, noch stärker jedoch die Kommission getroffen. Während all der Jahre in denen das Parlament lediglich beratende Funktion hatte, konnte es seine Ansichten nur in enger Zusammenarbeit mit der Kommission durchsetzen. Das Bündnis zwischen Parlament und Kommission war damit ein stabiles Element im interinstitutionellen Zusammenspiel. Seit der Einführung des Mitentscheidungsverfahrens und der Ausweitung seines Anwendungsbereichs hat sich die Lage verändert. Da nun das Parlament direkt mit dem Rat kommunizieren kann, ist die Vermittlung durch die Kommission nicht länger notwendig. Aus diesem Grund hat sich das Parlament von der Kommission entfernt und zunehmend seinen Einfluss auf ihre Entscheidungen verstärkt. Obwohl es sein kann, dass hierbei die implizite Drohung des Misstrauensvotums eine Rolle gespielt hat,<sup>15</sup> ist es wahrscheinlicher, dass diese Situation durch das Parlamentsverständnis der ehemaligen Regierungschefs hervorgerufen wurde, die die Leitung der Kommission innehatten.<sup>16</sup> Das Parlament hat versucht, die Hände der Kommission durch eine Reihe von Rahmenvereinbarungen zu binden. Zwar hat die Kommission ihr Initiativmonopol im legislativen Prozess gesichert, aber es fällt ihr zunehmend schwerer, ihre Vorschläge über den Verlauf des Prozesses durchzusetzen.<sup>17</sup>

Zudem schwächt die Abhängigkeit der Kommission vom Parlament ihre Position gegenüber dem Rat. Dieser benötigt jedoch eine starke Kommission, die seine Vorschläge im Hinblick auf das Allgemeininteresse unterstützt. In einer Situation, in der die Position der Kommission immer stärker vom Parlament bestimmt wird, zieht der Rat es vor, direkt mit dem Parlament zu sprechen, worunter die Qualität des Dialogs mit der Kommission leidet. Kurz gesagt, eine erneute Austarierung des Systems ist unabdingbar, wenn das Prinzip bewahrt werden soll, nachdem die Kommission das von ihr als solches verstandene Allgemeininteresse gegenüber den Staaten und Volksvertretern verteidigen muss. Es scheint allerdings als ob jede Diskussion dieser Frage im Rahmen des Konvents unerwünscht war. Eine Reform, die die Kommission mit Möglichkeiten ausstatten würde, sich dem Parlament zu widersetzen, hätte lebhafteste Proteste der Parlamentarier im Konvent ausgelöst, denen sich niemand aussetzen wollte.<sup>18</sup> Weder der Verfassungsvertrag noch der Vertrag von Lissabon haben es sich zur Aufgabe gemacht, die Beziehungen innerhalb des institutionellen Dreiecks zu überprüfen, und haben zugelassen, dass sich das System in Richtung eines parlamentarischen Systems entwickelt hat. Von einem solchen Ergebnis sind wir gewiss noch weit entfernt. Auch stellt die für das Misstrauensvotum benötigte Zweidrittelmehrheit eine wirksame Bremse für ein eventuelles Abdriften in eine chronische Instabilität dar. Allerdings scheint

15 Sicher ist, dass bisher keiner Kommission das Vertrauen entzogen wurde, obgleich die Santer-Kommission kurz davor stand. Die Tatsache, dass über das Misstrauensvotum nicht gesprochen wird, bedeutet nicht, dass man nicht daran denkt und dass die ‚Abschreckung‘ nicht effizient ist.

16 Das Parlament handelt in klassischer Manier vor der Ernennung jeder neuen Kommission ein Rahmenabkommen über die Beziehungen zwischen Parlament und Kommission aus, das ihm von Kommission zu Kommission einen wachsenden Einfluss auf das Kollegium verschafft.

17 In der abschließenden Lesung im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens entzieht Art. 294 AEUV der Kommission das Recht, ihre Initiative zu schützen. Aber selbst wenn sie dieses Recht bei der ersten oder zweiten Lesung besitzt, nutzt sie es selten, sobald sich eine Einigung zwischen Parlament und Rat abzeichnet, sogar wenn sie nicht mit dem Rat übereinstimmt. Anstatt einen Text zu blockieren, gibt sie ihr Einverständnis, in der Hoffnung, dass das Parlament ihn entsprechend verändert.

18 Die französische Regierung hatte schüchtere Versuche unternommen, Vorschläge für ein Auflösungsrecht einzubringen. Ihre Initiative stieß jedoch nicht auf Gegeninteresse und wurde vom Präsidenten des Konvents, der sich selbst das Monopol der Reflektion über die Institutionen zugebilligt hat, nicht aufgenommen.

es gar nicht nötig, das Misstrauen tatsächlich auszusprechen, damit es die Macht des Parlaments wirksam gegenüber der Kommission sichert.

Früher oder später ist jedoch ein umfassendes Nachdenken über das politische System der Europäischen Union unabdingbar.

### *Der Rat: unverändert*

Wie das Parlament bleibt auch der Rat vom Reformprozess praktisch unberührt. Das gegenwärtige System bleibt nach langen Diskussionen über die Präsidentschaft unverändert. Zwar erscheint die Idee der gemeinsamen Präsidentschaft von drei Staaten über 18 Monate hinweg im Vertragstext, diese Periode wird aber in drei Abschnitte von sechs Monaten unterteilt. Das einzige und nicht unbedeutende Ziel dieser Neuerung ist die Möglichkeit, Arbeitsabläufe über aufeinander folgende Präsidentschaften 18 Monate hinweg zu planen. Offen gesagt waren die Argumente für eine weitergehende Reform wenig schlagkräftig. Es wurde angeführt, die rotierende Präsidentschaft führe zu einem Mangel an Kontinuität. Dieses Argument war jedoch zumindest in Bezug auf die Außenbeziehungen inkorrekt, da die Aufgabe, für Kontinuität und Kohärenz zu sorgen, dem Hohen Vertreter oblag und der Vertrag von Lissabon diesen Aspekt verstärkt. In Bezug auf die Innenpolitik sind die Zeiten vorbei, in denen jede Ratspräsidentschaft nach ihren eigenen Interessen entscheiden kann, welche Themen zu behandeln sind. Die Aktivitäten des Rates sind Teil eines politischen Gesamtprogramms und müssen daher den Forderungen der anderen Institutionen Rechnung tragen. Zudem lassen die zeitlichen Zwänge, die das ordentliche Gesetzgebungsverfahren mit sich bringt, wenig Spielraum für die Präsidentschaft, die sich daher mit bestimmten Themen auseinandersetzen muss, unabhängig davon, ob es ihr gefällt oder nicht. Schließlich stellen auch die Leitlinien des Europäischen Rates eine zusätzliche Einschränkung dar. Unter diesen Bedingungen ist der Freiraum jeder Ratspräsidentschaft begrenzt. Gleichzeitig ist die Dauer von sechs Monaten auch ein großer Anreiz für die Ratspräsidentschaften, in dieser kurzen Zeit Resultate zu erreichen, womit dem Rat ein intensiver Arbeitsrhythmus auferlegt wird. Die Nachteile der Vorsitzregelung liegen an anderer Stelle. Die rotierende Ratspräsidentschaft schwächt die Verteidigung der Interessen des Rates gegenüber anderen Institutionen. Mit der Absicht, schnelle Resultate zu erreichen, könnte die Ratspräsidentschaft bereit sein, anderen Institutionen Konzessionen in Punkten einzuräumen, die die Vorrechte des Rates berühren. Sie riskiert damit, die kurzfristigen Interessen ‚ihrer‘ eigenen Ratspräsidentschaft über die langfristigen Ziele des Rates zu stellen. Daraus resultieren schrittweise Veränderungen des institutionellen Gleichgewichtes, wenn die anderen Mitglieder des Rates nicht reagieren. Im Übrigen übernimmt jeder Staat seit der Erweiterung der Europäischen Union die Ratspräsidentschaft nunmehr nur noch alle 13 Jahre. Damit geht der Erfahrungsschatz verloren, den die Mitgliedstaaten aufbauen konnten, als die Funktion der Ratspräsidentschaft noch alle drei bis vier Jahre übernommen wurde. Die institutionelle Erfahrung liegt nun ausschließlich im Generalsekretariat, das an vorderster Front bei der Verteidigung der Interessen des Rates steht und dies nicht nur gegenüber den anderen Institutionen, sondern manchmal auch gegenüber der Ratspräsidentschaft.

Die andere wesentliche Veränderung bezieht sich auf den Übergang zur qualifizierten Mehrheit in einer großen Anzahl von Bereichen, die vorher der Einstimmigkeit unterlagen. Die qualifizierte Mehrheit wird zum regulären Entscheidungsverfahren und findet bei 33 neuen Rechtsgrundlagen Anwendung. Wohlgermerkt bleiben sensible Bereiche wie das Steuerwesen und die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik davon ausgeschlossen. Weiterhin wurde für den Bereich der justiziellen und polizeilichen Zusammenarbeit in der Justiz- und Innenpolitik das Prinzip der ‚Notbremse‘ beibehalten. Demnach werden Ent-

scheidungen mit qualifizierter Mehrheit getroffen, jeder Mitgliedstaat kann jedoch den Europäischen Rat anrufen. Falls dort keine Einigung erreicht werden kann, wird automatisch eine verstärkte Zusammenarbeit gebildet, wenn neun Mitgliedstaaten daran teilnehmen möchten. Die Funktionsweise des Rates wird mit der Neuregelung nicht grundlegend verändert, die Effizienz des Entscheidungsprozesses jedoch erheblich verbessert.

### **Die Demokratisierung der Europäischen Union**

Der Vertrag von Lissabon unterstreicht besonders die Rolle der Demokratie im Institutionensystem der Europäischen Union, sodass man sich fragen darf, ob seine Autoren zum finalen Schlag gegen das unterstellte ‚Demokratiedefizit‘ der Union ausholen wollten. Offen gesagt erscheint das Demokratiedefizit der Union schwächer als das mancher ihrer Mitgliedstaaten. Der Prozess der Demokratisierung ergründet alle möglichen Wege, ob es sich um Formen der repräsentativen Demokratie auf nationaler oder europäischer Ebene oder um die Entwicklung der partizipativen Demokratie handelt.

#### *Die repräsentative Demokratie in der Europäischen Union*

Die repräsentative Demokratie auf europäischer Ebene manifestiert sich in der Zunahme der Fälle, die dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren unterliegen, ebenso wie in den Veränderungen der Funktionsweise des Rates.

*Der erweiterte Anwendungsbereich des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens:* Dem Vertrag zufolge ist jeder legislative Akt bis auf wenige Ausnahmen der Mitentscheidung unterworfen, die zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren wird. Auch das Budgetverfahren unterliegt einer verkürzten Form des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens. Der Vertragstext spricht dem Parlament auch in Haushaltsangelegenheiten das letzte Wort zu, nämlich in dem Fall, dass der Rat einen Haushalt nicht akzeptiert, über den eine Einigung im Vermittlungsausschuss erzielt wurde. Dieser Fall dürfte jedoch aller Voraussicht nach nicht eintreten. Da alle Ratsmitglieder auch Mitglieder des Vermittlungsausschusses sind, ist es unwahrscheinlich, dass sie ihre eigene Entscheidung revidieren. Das Recht auf das letzte Wort für das Europäische Parlament erscheint daher als ein symbolisches Zugeständnis ohne wirkliche Tragweite.

Bei internationalen Abkommen ist die Zustimmung des Parlaments in allen Bereichen vorgesehen, in denen das ordentliche Gesetzgebungsverfahren Anwendung findet, und nicht nur, wie unter dem Vertrag von Nizza praktiziert, in Fällen, die die Änderung eines im Mitentscheidungsverfahren angenommenen Rechtsaktes betreffen.<sup>19</sup> Die Entscheidung im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren beruht nunmehr auf einer Einigung zwischen Parlament und Rat. Sie wird auf 40 neue Rechtsgrundlagen ausgeweitet. Das Parlament ist damit ein wahrhaftiger Mitgesetzgeber in allen wesentlichen Bereichen der gemeinschaftlichen Rechtsetzung. Daher ist es jetzt nötiger denn je, dass die Bürger Europas diesen Umstand erkennen und das Parlament, das eine bedeutende Rolle in der Bestimmung politischer Inhalte spielen wird, durch eine erhöhte Wahlbeteiligung mit einer wirklichen demokratischen Legitimation ausstatten.

*Die Demokratisierung des Rechtsetzungsverfahrens im Rat:* In seiner Funktion als Gesetzgeber, trägt der Rat zur Verwirklichung der repräsentativen Demokratie bei. Die Mitglieder des Rates, die Vertreter demokratisch gewählter Regierungen sind, repräsentieren indirekt die Bevölkerung der Mitgliedstaaten. Im Rat äußert sich die Demokratisierung in

---

19 Art. 218 AEUV.

einer Anzahl von Maßnahmen, deren bedeutsamste die Veränderung der qualifizierten Mehrheitsentscheidung ist. Ebenso muss angemerkt werden, dass die Öffentlichkeit der Debatten im Rat „über Entwürfe zu Gesetzgebungsakten“<sup>20</sup> nunmehr im Vertrag verankert ist.

Was die qualifizierte Mehrheitsentscheidung anbelangt, so ist es schwierig, schon heute die Tragweite einer Maßnahme abzuschätzen, die erst 2014 Anwendung finden und 2017 ihre volle Wirkung entfalten wird.<sup>21</sup> Sie wird begleitet durch eine Reaktivierung des Kompromisses von Ioannina, wobei dieser bei Weitem nicht die Bedeutung hat, die man ihm beimessen möchte. Zunächst einmal kommt er nur in jenen Fällen zum Tragen, in denen der Vertragstext keine Frist vorsieht, was dessen Anwendung bei der Abstimmung über den Haushalt oder nach der ersten Lesung im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren ausschließt. Die Tatsache, dass die Geschäftsordnung die Durchführung einer Abstimmung vorschreibt, sollte eine Mehrheit der Staaten sie verlangen,<sup>22</sup> ermöglicht es, eine Blockade zu durchbrechen, die über eine zumutbare Verzögerung hinausginge. Letztlich wurde der Kompromiss von Ioannina bisher nur ein einziges Mal angewandt. Ansonsten ist die neue qualifizierte Mehrheit bestehend aus 65 Prozent der Bevölkerung und 55 Prozent der Mitglieder das Ergebnis eines Gleichgewichts zwischen großen und kleinen Mitgliedstaaten. Dieses wird komplettiert durch die Anforderung, dass eine Sperrminorität mindestens aus vier Staaten bestehen muss, was die Vetomacht der großen begrenzt und eine Gesetzgebung erlaubt, die in diesem Fall mit weniger als 65 Prozent der Bevölkerung angenommen werden kann.

Indes ist das Konfliktpotenzial zwischen großen und kleinen Mitgliedstaaten eher eine Illusion und entspricht im Übrigen auch nicht der Abstimmungswirklichkeit. Konkret bedeutet dies, dass in Fällen in denen die Positionierung der Mitgliedstaaten Ausdruck ökonomischer, ökologischer, kultureller oder sozialer Interessen ist und nicht einer ideologischen Ausrichtung folgt, der demografische Faktor eher selten eine große Rolle bei der Festlegung ihrer Position spielt. Auf der symbolischen Ebene hat die Bezugnahme auf die Bevölkerung zwar eine Bedeutung, aber wird sie es auch in der EU-Realität haben? Tatsache ist, dass nach der Erweiterung das auf die Stimmengewichtung gegründete System von ‚Nizza‘ kein Hindernis für die Beschlussfassung darstellte. Der Grund hierfür ist einfach. Trotz der Existenz einer rechtlichen Grundlage für die Anwendung der qualifizierten Mehrheit, entscheidet der Rat in der Mehrheit der Fälle einstimmig. Im Grunde genommen ist die Möglichkeit, zur qualifizierten Mehrheitsentscheidung überzugehen, wichtiger als der spezifische Rechenmodus zur Ermittlung der Mehrheit.

Sobald ein Mitgliedstaat nicht mehr in der Lage ist, alleine die Entscheidung zu blockieren, ist er gezwungen sich in eine Verhandlungslogik zu begeben, die die Gefahr birgt, sich in der Minderheit wieder zu finden. Folglich gelingt es dem Rat, in einem Verhandlungsklima in der Regel einen einstimmigen Beschluss zu erzielen. In den Fällen in denen dies nicht gelingt, akzeptieren die widersprechenden Staaten ihre Minderheitenposition weil sie im Gegenzug ausreichende Zugeständnisse erhalten haben. Man befindet sich innerhalb einer Logik der Solidarität und nicht der Konfrontation. Es geschieht nur in Ausnahmefällen, dass es einer Sperrminorität gelingt, jegliche Entscheidungsfindung zu verhindern. Indessen ist der Berechnungsmodus einer Sperrminorität nicht ohne Bedeutung. Auch wenn sich am Ende die Minderheit der Mehrheit anschließt, haben die Staaten, die eine Sperrminorität bilden, einen beachtlichen Einfluss auf den Inhalt eines Rechtstextes, der ihrer Position Rech-

20 Art. 16 Abs. 8 EUV.

21 Vgl. Art. 16 Abs. 4 EUV, Art. 238 Abs. 2 AEUV und 7. Erklärung zur Schlussakte der Regierungskonferenz, 2010.

22 Art. 6 Abs. 2 Geschäftsordnung des Europäischen Rates, 2009.

nung tragen muss. Mit der Auflage, dass eine Sperrminorität mindestens aus vier Staaten bestehen muss, unabhängig von ihrer Bevölkerungszahl, scheint der Lissabon-Vertrag den Einfluss der großen Staaten zu begrenzen. Das ist jedoch ein Trugschluss. Wer glaubt tatsächlich, dass drei Staaten, die zusammen mehr als 65 Prozent der Bevölkerung repräsentieren, nicht einen weiteren finden werden, der sich ihnen in der Opposition anschließt?

Ein weiterer wichtiger Faktor ist, dass nunmehr das neue Abstimmungssystem den Rechtsakten eine größere Legitimität verleihen wird, da ihnen die Unterstützung von Repräsentanten einer beachtlichen Mehrheit der Bevölkerung zuteil wird.

*Die Mitwirkung der nationalen Parlamente:* Der Vertrag von Lissabon greift in diesem Punkt die Neuerungen des Verfassungsvertrags auf, verleiht ihnen aber insgesamt eine größere Tragweite. Die nationalen Parlamente müssen sich mit einem großen Umfang an Dokumenten befassen, die vor allem aus Kommissionsdokumenten und nationalen Projektvorhaben bestehen. Gesetzentwürfe können nicht vor Ablauf einer achtwöchigen Frist (gegenwärtig sechs Wochen), die mit der Übermittlung beginnt, angenommen werden. Die nationalen Parlamente können auf der Grundlage des Subsidiaritätsprotokolls eine Stellungnahme zur Respektierung dieses Prinzips an die Präsidenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission übermitteln. Diese Stellungnahme richtet sich an jene Mitgliedstaaten, die Autoren des Projekts sind, an die Zentralbank, an die Europäische Investitionsbank oder an den Gerichtshof, wenn der Vertrag ihnen ein Initiativrecht einräumt.

Wenn diese begründeten Stellungnahmen ein Drittel der Stimmen<sup>23</sup> der nationalen Parlamente<sup>24</sup> ausmachen, so muss der Vorschlag erneut überprüft werden. Die Überprüfung kann zur begründeten Entscheidung führen, den Vorschlag beizubehalten, zurückzuziehen oder abzuändern. Falls die begründeten Stellungnahmen die Unterstützung einer Mehrheit der Stimmen der nationalen Parlamente aufweisen, muss der Gesetzgeber nach der Überprüfung und im Falle einer begründeten Beibehaltung des Vorschlags vor der ersten Lesung die Entscheidung überprüfen und sich in einem Votum äußern. 55 Prozent der Mitgliedstaaten oder eine Mehrheit der im Parlament abgegebenen Stimmen reichen aus, um die Behandlung des Vorschlags zu beenden. Diese Entscheidung wird ohne Zweifel stark von der Haltung der nationalen Parlamente bestimmt sein. In einem derartigen Fall würde der Rat, der sich aus Regierungen zusammensetzt, die verantwortlich gegenüber den nationalen Parlamenten sind, wahrlich nicht ohne triftige Gründe entscheiden, das Vorhaben weiter zu behandeln. Dabei ist zu beachten, dass bei dieser Abstimmung nur die Mehrheit der Staaten benötigt wird und der Mehrheit der Bevölkerung nicht Rechnung getragen wird.

Schließlich kann, wie schon im Verfassungsvertrag vorgesehen, ein Staat aus eigener Initiative oder auf Anfrage seines Parlaments oder einer seiner Kammern, den Europäischen Gerichtshof mit einer Klage wegen Verstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzip anrufen.

Das Intelligente an diesem System ist, dass es die nationalen Parlamente, die in erster Linie von der Respektierung der Subsidiarität betroffen sind, zu deren Wächtern macht. Damit das System funktioniert müssen sich die nationalen Parlamente jedoch mit angemessenen Strukturen ausstatten, die sie in die Lage versetzen, gemeinschaftliche Rechtsakte unverzüglich zu analysieren und ein Netzwerk aufzubauen, um sich mit ihren Kollegen in den anderen Mitgliedstaaten abzusprechen. In Zukunft können sich die nationalen Parlamente nicht mehr als vom System ausgeschlossen betrachten. Der Vertrag bietet ihnen Mittel zur Intervention und es liegt nun an ihnen, sich dieser zu bedienen. Aber auch hier beruht alles auf ei-

23 Ein Viertel der Stimmen wenn es sich um einen Vorschlag auf der Grundlage des Art. 76 AEUV im Bereich des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts handelt.

24 Jede Kammer besitzt eine Stimme. In Systemen mit nur einer Kammer besitzt diese zwei Stimmen.

nem wirksamen Eingreifen der Akteure, die kollektiv agieren und ein System schaffen müssen, das den nationalen Parlamenten erlauben wird, sich innerhalb einer Frist von acht Wochen abzusprechen, um sich gemeinsam und kohärent einem Gesetzesvorhaben entgegenzustellen.

### *Die partizipative Demokratie*

Das Gemeinschaftssystem war immer offen für die Beteiligung wirtschaftlicher und anderer Interessengruppen. Die Kommission holt seit Langem die Meinungen von Betroffenen ein bevor sie einen wichtigen Vorschlag präsentiert. Neu ist hingegen, dass diese Praxis von nun an vertraglich verankert ist. Art. 11 des EUV verpflichtet die Institutionen dazu, den Bürgern und Verbänden die Möglichkeit zu geben, öffentlich ihre Meinung zu den Politiken der Union zu äußern und auszutauschen, und erhebt einen „offenen, transparenten und regelmäßigen Dialog“<sup>25</sup> mit diesen zur Regel.

Vor allem aber etabliert dieser Artikel ein Recht auf eine Europäische Bürgerinitiative, die die Unterstützung von mindestens einer Million Bürgern aus einer erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten erfordert. Die genauen Bedingungen einer solchen Initiative werden im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens von Parlament und Rat festgelegt.<sup>26</sup> Es stimmt zwar, dass die Kommission der Initiative nicht Folge leisten muss, aber sie wird in diesem Fall zumindest dazu aufgefordert sein, ihre Position zu erläutern. Sollte die Anzahl der Unterzeichner bedeutend sein, wird es der Kommission darüber hinaus aus politischen Gründen schwer fallen, der Initiative nicht Folge zu leisten.

Auf diese Weise bereitet der Vertrag den Weg für eine Form direkter Demokratie, welche die Institutionen den Bürgern näher bringen müsste.

### **Fazit**

Die Unterschiede zwischen dem Lissabon-Vertrag und dem zu Grabe getragenen Verfassungsvertrag sind nicht fundamental. Dies dürfte nicht weiter überraschen, haben doch die institutionellen Bestimmungen keine größeren Widerstände im Zuge der Ratifizierungsdebatten erfahren. Kann man zum gegenwärtigen Zeitpunkt die Auswirkungen der neuen Bestimmungen auf die Funktionsweise des Systems vorhersehen? Der geöffnete demokratische Raum muss nun von den politischen Akteuren und den Bürgern in Besitz genommen werden. In dieser Hinsicht wird das Verhalten der nationalen politischen Parteien während der künftigen europäischen Wahlen ausschlaggebend sein. Werden sie ihre gewohnte Verhaltensweise ablegen, europäische Wahlen in nationale Wahlen zweiter Ordnung zu verwandeln, welche größtenteils auf innenpolitische Debatten zentriert sind? Werden sie es verstehen, Fragen zu Kompetenzen und Inhalten der Unionspolitiken in den Mittelpunkt der Debatten zu stellen? Ihre Verantwortung ist in dieser Hinsicht entscheidend und es wird auch ihnen obliegen, aus ‚Lissabon‘ einen Erfolg zu machen. Ferner wird das institutionelle Zusammenspiel durch die Art der Umsetzung geprägt werden und von den ausgewählten Persönlichkeiten abhängen sowie davon wie diese ihre Rolle verstehen.

Der Erfolg der institutionellen Neuerungen des Lissabon-Vertrags hängt somit weitestgehend davon ab, wie die Akteure die Bestimmungen umsetzen werden. Eine andauernde Konfliktsituation zwischen dem Präsidenten der Kommission und dem Präsidenten des Europäischen Rates oder zwischen letzterem und dem Hohen Vertreter oder der rotierenden

25 Art. 11 Abs. 2 EUV.

26 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bürgerinitiative, KOM (2010) 119.

Ratspräsidentschaft würde ausreichen, um den von den Autoren des Vertrags von Lissabon angestrebten Effizienzgewinn zu blockieren. Ebenso werden die Neuerungen im Hinblick auf die Demokratisierung wirkungslos bleiben, wenn es dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten nicht gelingt, die seit Jahren fehlende Anbindung an die Bürger herzustellen. Das erfordert ohne Zweifel institutionelle Konflikte bei Seite zu lassen, um die Wahlmöglichkeiten bei den Politiken deutlich zu machen. Es steht viel auf dem Spiel zumal eine neuerliche Vertragsrevision einer solchen Tragweite in naher Zukunft nicht zu erwarten ist. Mangelt es an verantwortlichem Engagement aller Akteure des europäischen Integrationsprozesses so werden die durch ‚Lissabon‘ eingeführten Reformen ein institutionelles Sammelsurium bleiben; mit deren Engagement hingegen werden sie dazu beitragen können, der Union den richtigen Platz in den Herzen ihrer Bürger und in der Welt zu geben.

*Übersetzung aus dem Französischen von Dominic Maugeais.*



## Europa von A bis Z

Taschenbuch der europäischen Integration

Herausgegeben von Prof. Dr. Dr. h.c. Werner Weidenfeld und Prof. Dr. Wolfgang Wessels

11. Auflage 2009, 499 S., brosch., 19,90 €, ISBN 978-3-8329-4478-0

Mit der Ratifizierung des Lissabonner Vertrages steht die Europäische Union vor ihrer bislang größten Veränderung. Europa von A bis Z, das bewährte Taschenbuch der europäischen Integration, hilft, den Überblick zu behalten und erläutert den neuen Vertrag ausführlich.

Renommierete Autorinnen und Autoren aus der Europaforschung erklären kurz

und verständlich die Kernthemen Europas. Das Taschenbuch bietet das erforderliche Hintergrundwissen und ist damit der perfekte Wegweiser durch das aktuelle Europa: ein unentbehrliches Nachschlagewerk.

Bitte bestellen Sie im Buchhandel oder versandkostenfrei unter ► [www.nomos-shop.de](http://www.nomos-shop.de)



# Nomos