

Florian H. Setzen (Hrsg.)

Der neue Vertrag für Europa

Änderungen der EU-Rechtsgrundlage durch den „Vertrag von Lissabon“ und Bewertung aus baden-württembergischer Sicht



ISBN 978-3-9812037-0-7
Schutzgebühr: 3,- €



Der Druck der vorliegenden Publikation wurde gefördert durch das
Staatsministerium Baden-Württemberg.



Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte:

Europa Zentrum Baden-Württemberg, Nadlerstr. 4, 70173 Stuttgart,
www.europa-zentrum.de

1. Auflage, Dezember 2007

ISBN 978-3-9812037-0-7

Verlag: Europa Zentrum Baden-Württemberg, Stuttgart

Layout: Blanzelot Kreativproduktion, Beuron

Druck: Richard Conzelmann Grafik + Druck, Albstadt-Tailfingen

Inhalt

Vorwort (Florian H. Setzen) _____	5
Der EU-Reformvertrag aus Sicht des Landes Baden-Württemberg (Willi Stächele) _____	7
Die Bedeutung einer EU-Vertragsreform für die Bürgerinnen und Bürger in Baden-Württemberg (Martin Große Hüttmann) _____	14
Der Weg zum neuen Vertrag von Lissabon (Julia Lieb) _____	21
Wesentliche Neuerungen durch den Vertrag von Lissabon (Jan Bergmann) _____	27
Angaben zu Autoren und Autorin _____	35
Möglichkeiten zur weitergehenden Information _____	36
Bildnachweis _____	38





Das Stuttgarter Europahaus in der Nadlerstraße 4

Sitz des Europa Zentrums Baden-Württemberg, des Europäischen Informationszentrums/Europe Direct Stuttgart und des Landesverbands der Europa-Union

Vorwort

*von Florian H. Setzen, Direktor des
Europa Zentrums Baden-Württemberg*

Europa ist für viele Bürgerinnen und Bürger in Baden-Württemberg vor allem die EU.

Einmalig auf der Welt ist die Art und Weise, wie innerhalb der EU Mitgliedstaaten bei Beibehaltung ihrer staatlichen Eigenständigkeit Herausforderungen und Probleme von internationaler Qualität angehen und lösen. Einmalig deshalb, weil es auf friedliche Weise, auf gleicher Augenhöhe und auf der Grundlage einer freiwilligen Abtretung von Souveränität passiert.

Ein Merkmal dieser Zusammenarbeit ist, dass die Annäherung der Staaten und die Übertragung von Souveränität an eine europäische Ebene behutsam und Schritt für Schritt geschehen. Und zwar nach sorgfältiger – manchmal langwieriger oder wie beim gescheiterten EU-Verfassungsvertrag mit kurzfristigen Rückschritten versehener – Aushandlung von Kompromissen. Die Kompromisse selbst sind oft kompliziert und nur schwer der EU-Bevölkerung zu vermitteln. Aber wen würde das bei einer Zahl von mittlerweile 27 EU-Staaten wundern?

Bislang brachten die Kompromisse die europäische Völkergemeinschaft immer ein Stückchen weiter voran und erhöhten die Attraktivität der EU auch für Nicht-EU-Staaten.

Auch die Verhandlungsergebnisse, die im neuen EU-Reformvertrag, dem „Vertrag von Lissabon“, gefunden wurden, könnten ein Schritt in Richtung positiver EU-Zukunft werden.

Wie genau dieser Schritt aussieht, was sich durch diesen Schritt ändert, wie die baden-württembergische Landesregierung ihn bewertet und wie man sich als Bürgerin und Bürger in Baden-Württemberg noch weiter darüber informieren kann, zeigt diese kurz gefasste Publikation auf.

Das Europa Zentrum Baden-Württemberg - Institut und Akademie für Europafragen - möchte den europäischen Integrationsprozess durch Informations- und Bildungsmaßnahmen begleiten und dabei Sorge dafür tragen, dass auch die EU-Bevölkerung, insbesondere die in Baden-Württemberg,



die Komplexität der EU besser versteht. Damit soll diese motiviert werden, sich selbst aktiv an der zukünftigen Gestaltung Europas zu beteiligen.

Das Europa Zentrum wird dabei durch das baden-württembergische Ministerium für Kultus, Jugend und Sport als Hauptförderer getragen.

Eine grundständige Förderung leistet auch die Landeshauptstadt Stuttgart durch die Zurverfügungstellung von Räumlichkeiten im Stuttgarter Europahaus am Pierre-Pflimlin-Platz. Weitere Unterstützung gewähren die Mitglieder des gemeinnützigen, überparteilichen Fördervereins Europa Zentrum Baden-Württemberg e.V. durch ihre Mitgliedsbeiträge und viele weitere Partner auf europäischer, nationaler und regionaler Ebene durch die Kofinanzierung von Projekten.

Ihnen allen möchte ich für diese Unterstützung danken.

Ein besonderer Dank gilt den Autoren und der Autorin dieser Publikation, die alle aus Baden-Württemberg stammen oder dort arbeiten.

Ich freue mich besonders, dass Herr Minister Willi Stächele, der zugleich Beiratsvorsitzender des Europa Zentrums Baden-Württemberg ist, ebenfalls einen Beitrag zum ersten Band der Europapolitischen Schriften des Europa Zentrums Baden-Württemberg beigesteuert hat.





Der EU-Reformvertrag aus Sicht des Landes Baden-Württemberg

*von Willi Stächele MdL
Minister des Staatsministeriums und
für europäische Angelegenheiten
des Landes Baden-Württemberg*

Es ist ein großer Erfolg, dass sich die Staats- und Regierungschefs auf einen neuen EU-Reformvertrag geeinigt haben. Durch den Reformvertrag kann nun endlich die lange Phase der Neuausrichtung der Europäischen Union, die bereits im Jahr 2000 begonnen und nach der Ablehnung des Verfassungsvertrags in Frankreich und den Niederlanden zu einer tiefen Krise der Union geführt hat, beendet werden.

Wichtige Fortschritte des neuen Vertrags sind handlungsfähige Organe, die verbesserte Außenwirkung der Europäischen Union und vor allem eine Stärkung der regionalen und demokratischen Elemente.

Der deutschen EU-Ratspräsidentschaft ist es mit einem klaren Fahrplan in der im März 2007 unterzeichneten „Berliner Erklärung“ und dem im Juni 2007 erteilten Auftrag für die Regierungskonferenz gelungen, den europäischen Reformprozess wieder in Schwung zu bringen. Die deutsche Ratspräsidentschaft hat damit wesentlich die Weichen für die Einigung unter portugiesischer Ratspräsidentschaft gestellt.



Substanz des Verfassungsvertrags bleibt erhalten

Das Land Baden-Württemberg begrüßt, dass die wesentlichen institutionellen und inhaltlichen Neuerungen des gescheiterten EU-Verfassungsvertrags im neuen Reformvertrag erhalten bleiben.

Technisch handelt es sich allerdings nur um eine Revision des bestehenden Vertrags über die Europäische Union und die Europäische Gemeinschaft und nicht mehr um ein Verfassungsdokument, das die bestehenden Verträge ersetzen würde. Außerdem wurden alle Elemente des Verfassungsvertrags, die in Richtung einer „Staatlichkeit“ der Union deuten könnten, aufgegeben.

So wird es keine Erwähnung von Symbolen wie Europaflagge und Eurohymne in dem Vertragstext geben. Auch das Motto der Union „In Vielfalt geeint“ und der „Europatag“ am 9. Mai werden nicht ausdrücklich erwähnt. Die Begriffe „Europäisches Gesetz“ und „Rahmengesetz“ werden aufgegeben und es bleibt bei der Bezeichnung „Verordnung“ und „Richtlinie“. Der Begriff „Außenminister“ wird für den „Hohen Vertreter für die Außen- und Sicherheitspolitik“ auf Wunsch Großbritanniens nicht verwendet. Statt einer ausdrücklichen Regelung zum Vorrang des EU-Rechts vor nationalem Recht erfolgt nur ein Hinweis auf die geltende Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes. Die Grundrechtecharta wird nicht in den Vertrag aufgenommen. Der Vertrag erhält aber einen verbindlichen Hinweis auf die Grundrechtecharta. Für das Vereinigte Königreich und Polen sind hier Ausnahmen vorgesehen.

Der Reformvertrag übernimmt allerdings weitgehend die im Verfassungsvertrag festgelegte grundlegende Reform der EU-Organe. Dies ist ein zentraler Teil der EU-Reform, da hierdurch die Handlungsfähigkeit in einer erweiterten Union nach innen und außen sichergestellt werden kann und die Organe effizienter und demokratischer ausgestaltet werden. Bei Abstimmungen im Ministerrat gilt ab 2014 - mit der Möglichkeit eines weiteren Aufschiebs bis 2017 - die doppelte Mehrheit von 55 % der Mitgliedstaaten und 65 % der EU-Bevölkerung.

Die Zahl der Bereiche, in denen im Ministerrat mit qualifizierter Mehrheit abgestimmt wird, wird weiter ausgeweitet. Dies gilt vor allem für Bereiche der Justiz- und Innenpolitik, die bislang der Einstimmigkeit unterlagen. In der



Steuerpolitik und in wesentlichen Teilen der Außen- und Sicherheitspolitik bedarf es hingegen weiterhin der Einstimmigkeit.

Es wird für zweieinhalb Jahre ein hauptamtlicher Ratspräsident gewählt, wie es auch der Verfassungsvertrag vorsah. Es wird daneben ein „Hoher Vertreter der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik“ ernannt, der den Rat der Außenminister leitet und Vizepräsident der Kommission ist. Damit wird faktisch der vom Verfassungsvertrag vorgesehene Außenminister eingeführt, auch wenn er sich nicht so nennen darf. Die Europäische Union bekommt mit dem Ratspräsidenten und dem „Hohen Vertreter“ ein „Gesicht“ und kann so auch von außen besser wahrgenommen werden.

Ab 2014 erfolgt eine Verkleinerung der Kommission auf zwei Drittel der Mitgliedstaaten und eine gleichberechtigte Rotation zwischen den Mitgliedstaaten. Das Europäische Parlament wählt den Kommissionspräsidenten auf Vorschlag des Europäischen Rates. Das Europäische Parlament hat maximal 750 Abgeordnete zuzüglich des Präsidenten. Die Verteilung der Sitze erfolgt aufgrund eines Beschlusses des Europäischen Rates nach



dem Prinzip der „degressiv proportionalen“ Vertretung. Es ist dabei davon auszugehen, dass Deutschland als größtem Mitgliedstaat die maximal mögliche Zahl von 96 Sitzen (statt bislang 99 Sitze) zugestanden wird. Ein weiterer wichtiger Punkt ist, dass die Entscheidungen im Mitentscheidungsverfahren von Rat und Europäischem Parlament deutlich ausgeweitet werden. Damit erfährt das Europäische Parlament eine erhebliche Aufwertung.

Das alles sind Punkte, die aus Sicht des Landes wesentlich zur Handlungsfähigkeit der erweiterten Union beitragen.

Länderanliegen bleiben erhalten

Besonders erfreulich ist, dass alle regionalen und kommunalen Anliegen aus dem Verfassungsvertrag erhalten werden konnten. Zum Teil gibt es hier sogar weitere Verbesserungen.

Baden-Württemberg hat stets betont, dass neben den Festlegungen zu den EU-Organen die im Verfassungsvertrag verankerte Sicherung der Rechte der regionalen Einheiten, insbesondere der nationalen Parlamente, zentrale Anliegen des Landes sind. Hierfür haben wir uns bereits im Europäischen Verfassungskonvent und im weiteren Reformprozess stark gemacht.

Das „Frühwarnsystem“ zur Subsidiaritätskontrolle durch die nationalen Parlamente - in Deutschland Bundestag und Bundesrat - bleibt im Wesentlichen so erhalten wie bereits im Protokoll des Verfassungsvertrags vorgesehen. Nach dem Subsidiaritätsprinzip darf die Union nur tätig werden, sofern und soweit die mit der Maßnahme angestrebten Ziele durch die Mitgliedstaaten weder auf zentraler Ebene noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können. Wenn ein Drittel der nationalen Parlamente gegenüber einem Gesetzgebungsvorschlag der Europäischen Kommission eine „Subsidiaritätsrüge“ erhebt, weil die Kommission aus ihrer Sicht das Prinzip der Subsidiarität in ihrem Gesetzgebungsvorschlag nicht beachtet, muss die Kommission ihren Entwurf überprüfen und sorgfältig begründen, falls sie trotzdem an dem Vorschlag festhält. Wenn die Hälfte der nationalen Parlamente dies verlangt, können 55 % der Mitglieder des EU-Ministerrats oder die Mehrheit des Europäischen Parlaments den Vorschlag bereits in erster Lesung zurückweisen. Eine Erleichterung ist, dass die Frist für die Erhebung der Subsidiaritätsrüge im Reformvertrag von sechs auf acht Wochen verlängert wird. Wie im Verfassungsvertrag ist weiterhin eine Subsidiaritätsklage der nationalen Parlamente möglich.

Um das Frühwarnsystem effektiv nutzen zu können, wird eine enge Zusammenarbeit und Vernetzung zwischen den nationalen Parlamenten erforderlich sein.



Der Bundesrat ist bereits jetzt im Erfahrungsaustausch mit anderen nationalen Parlamenten besonders aktiv. Die Europaausschüsse des Bundesrats und des französischen Senats haben im Jahr 2006 beispielsweise vereinbart, dass sie sich in wichtigen europäischen Angelegenheiten gegenseitig informieren, insbesondere sobald ein neuer Vorschlag der Europäischen Kommission ihrer Ansicht nach einer Prüfung im Hinblick auf die Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit unterzogen werden sollte.

Daneben war auch eine bessere Kompetenzabgrenzung zwischen Union und Mitgliedstaaten ein wichtiges Anliegen des Landes Baden-Württemberg im Verfassungskonvent und im weiteren Reformprozess. Der Vertrag trennt nun klar zwischen ausschließlichen, konkurrierenden und ergänzenden Zuständigkeiten der Union. Hierdurch wird das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung weiter gestärkt. Daneben wird klargestellt, dass eine Rückübertragung von Kompetenzen an die Mitgliedstaaten möglich ist und die Mitgliedstaaten ihre Zuständigkeiten wieder wahrnehmen, wenn die Union ihre Zuständigkeit nicht oder nicht mehr ausübt.

Erstmalige ausdrückliche Verankerung der regionalen und kommunalen Selbstverwaltung

Schon der Verfassungsvertrag sah ausdrücklich vor, dass die Europäische Union die nationale Identität der Mitgliedstaaten, die in ihrer grundlegenden politischen und verfassungsrechtlichen Struktur einschließlich der regionalen und kommunalen Selbstverwaltung zum Ausdruck kommt, achtet. Diese Regelung wird zur großen Freude des Landes eins zu eins in den neuen EU-Reformvertrag übernommen.

Der Text des Verfassungsvertrags zur Daseinsvorsorge bleibt erhalten. Der Reformvertrag enthält daneben ein zusätzliches Protokoll zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse. In diesem Protokoll werden die zentrale Rolle und der Spielraum der nationalen Behörden bei der Organisation von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse ausdrücklich anerkannt. Darüber hinaus erfolgt eine Klarstellung, dass die Verträge die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, nichtwirtschaftliche Leistungen der Daseinsvorsorge zu erbringen, nicht berühren. Diese Neuregelung gibt auch



der Europäischen Kommission einen klaren Auftrag, die Besonderheiten der Daseinsvorsorge gegenüber dem Aspekt des europäischen Wettbewerbs stärker zu beachten.

Eine weitere wesentliche Neuerung gegenüber den bisherigen EU-Verträgen ist das Klagerecht des Ausschusses der Regionen bei Verletzung von regionalen und kommunalen Rechten.

Der Reformvertrag erhält insofern die Errungenschaften des Verfassungsvertrags für die regionale und kommunale Ebene und führt teilweise sogar zu weiteren Verbesserungen.

Ausblick und weiteres Ratifikationsverfahren

Baden-Württemberg hat sich immer dafür eingesetzt, dass die rechtliche und politische Substanz des Verfassungsvertrags erhalten bleibt. Dies ist mit dem neuen Reformvertrag gelungen. Im Hinblick auf für das Land wichtige regionale Anliegen sind sogar einzelne Verbesserungen - etwa beim Frühwarnsystem zur Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips - und Klarstellungen - zum Beispiel bei der Abgrenzung der Zuständigkeiten von Union und Mitgliedstaaten - zu verzeichnen.

Der Vertrag könnte nach Zustimmung in allen Mitgliedstaaten bis zu den nächsten Wahlen zum Europäischen Parlament im Frühjahr 2009 in Kraft treten. In Deutschland strebt die Bundesregierung an, dass der Vertrag noch vor der Sommerpause 2008 von Bundestag und Bundesrat verabschiedet wird. Dabei ist auch die innerstaatliche Umsetzung der den nationalen Parlamenten eingeräumten Rechte zu regeln. Hierzu muss das bereits im Zuge der Ratifizierung des Verfassungsvertrags verabschiedete „Gesetz zur Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestags und des Bundesrats in Angelegenheiten der Europäischen Union“, das insbesondere Regelungen zur Subsidiaritätsrüge, zur Subsidiaritätsklage und zur Benennung der Richter am Europäischen Gerichtshof enthält, in aktualisierter Form erneut verabschiedet werden. Im Zuge der Ratifikation muss auch die bestehende Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der Länder über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union überarbeitet und weiterentwickelt werden.



In einigen Mitgliedstaaten bestehen noch Unsicherheiten im Hinblick auf das innerstaatliche Ratifikationsverfahren. Beim Verfassungsvertrag, vor allem in Frankreich und den Niederlanden, hatte die Bürgerinnen und Bürger neben manchen innenpolitischen Gründen auch das „konstitutive Moment“ abgeschreckt, also die Furcht vor einem zu staatsähnlichen Charakter der EU. Der neue Reformvertrag trägt diesen Bedenken Rechnung und erhält dennoch gleichzeitig die wichtigsten Errungenschaften des gescheiterten Verfassungsvertrags wie die Stärkung der Handlungsfähigkeit der Union und die Stärkung der demokratischen Elemente. Das könnte dazu beitragen, die gegenüber dem Verfassungsvertrag geäußerten Bedenken zu mindern und den neuen Vertrag zustimmungsfähig zu machen.

Allerdings muss auch in aller Nüchternheit gesagt werden, dass die Idee einer „Europäischen Verfassung“, die ein „Herzensband“ zwischen den Bürgerinnen und Bürgern der Union hätte herstellen können, nicht verwirklicht wurde. Stattdessen bleibt es bei einer umfangreichen Revision der bestehenden Verträge wie bei den Verträgen von Maastricht, Amsterdam und Nizza. Die EU-Organe, aber auch die Mitgliedstaaten, die Regionen und Kommunen sowie die nationalen und regionalen Parlamente sind daher nun aufgefordert, für die Errungenschaften des Reformvertrags zu werben und die Inhalte dieses wichtigen neuen Vertragswerks den Bürgerinnen und Bürgern engagiert zu vermitteln.



Die Bedeutung einer EU-Vertragsreform für die Bürgerinnen und Bürger in Baden-Württemberg

*von Martin Große Hüttmann
Akademischer Rat am Institut für Politikwissenschaft
an der Eberhard Karls Universität Tübingen*

Die Europäische Union ist sehr viel mehr als eine Internationale Organisation wie die Vereinten Nationen in New York oder der Europarat in Straßburg, sie ist aber weniger als ein klassischer Staat, obwohl sie viele Aufgaben übertragen bekommen hat, die früher den Staaten vorbehalten waren. Man denke nur an die Vollmacht zur Herausgabe einer Währung, den Euro. Ein gemeinsames Zahlungsmittel war und ist ein wichtiges Symbol für die politische Einheit und gilt als klassisches Attribut für die Hoheitsrechte eines Staates.

Die Übertragung von Hoheitsrechten auf die europäische Ebene geschah und geschieht bis heute durch internationale Verträge, die von den Parlamenten in den Mitgliedstaaten und manchmal zusätzlich durch Volksabstimmungen bestätigt werden müssen. Sie brachten und bringen den beteiligten Staaten politische und wirtschaftliche Gewinne. Die Grundidee der europäischen Integration ist das Streben nach Frieden und Zusammenarbeit anstelle von Krieg und Konfrontation.

Diese Idee liegt zwar sowohl dem Europarat – als Beispiel einer klassischen internationalen Organisation - als auch der Europäischen Union zugrunde. Doch viel stärker als beim Europarat mit seinen heute 47 Mitgliedstaaten kamen die Europäerinnen und Europäer im Rahmen der Europäischen Union mit derzeit 27 Mitgliedsländern ihrem Ziel einer echten Union immer näher. Dies zum einen wegen der Fülle der inhaltlichen Zuständigkeiten der EU, der engen wirtschaftlichen Verflechtung, des schrittweisen Abbaus von Handelshemmnissen und der Errichtung eines Gemeinsamen Marktes, zum andern wegen der vergleichsweise großen Mittelausstattung der EU. Vor allem aber auch wegen der Rechtsprinzipien, von denen sich einige gegenüber denen einer klassischen internationalen Organisation unterscheiden.

Eine Reihe von Prinzipien macht den Unterschied

Eine Reihe von wichtigen Prinzipien charakterisiert dieses ganz eigene Modell der Zusammenarbeit in der Europäischen Union. Dazu gehören das Prinzip der Supranationalität, das so genannte Prinzip des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts vor nationalem Recht sowie die besondere Form der Aufteilung der Kompetenzen zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten.

Das Prinzip der Supranationalität besagt, dass die europäische Ebene nicht nur zwischen den beteiligten Staaten koordiniert und vermittelt, sondern dass sie eigene Vollmachten besitzt, die die Staaten an die europäische Ebene abgetreten haben. Dieses Prinzip führt in der EU dazu, dass für bestimmte Aufgaben der Mitgliedstaaten jeweils eine oder mehrere EU-Institutionen verantwortlich und entscheidungsbefugt sind und nicht im Kreis der 27 Mitgliedstaaten ständig ausgehandelt werden muss, wer beispielsweise für die EU an internationalen Verhandlungen im Rahmen der Welt handelsorganisation WTO teilnimmt und mit einer Stimme für alle Mitglieder sprechen darf.

Die Europäische Union war von Anfang an als Rechtsgemeinschaft angelegt. Das gemeinsam verabschiedete Recht sollte die Grundlage der gleichberechtigten Zusammenarbeit zwischen den europäischen Staaten bilden – und nicht das Recht des Stärkeren, wie in den Jahrhunderten davor.

Eine solche Rechtsgemeinschaft macht vor allem dann Sinn, wenn alle Mitgliedstaaten darauf vertrauen können, dass dieses gemeinschaftliche Recht auch von allen Staaten angewendet und nicht verletzt wird. Ein Unternehmen aus Baden-Württemberg, das zum Beispiel in Ungarn investieren möchte, muss sicher gehen können, dass das europäische Recht auch dort gilt. Dazu muss das europäische Recht Vorrang vor nationalem Recht haben und auch die Auslegung dieses Rechts durch den Europäischen Gerichtshof in Luxemburg muss Vorrang vor etwaigen Auslegungen durch nationale Gerichte haben. Genau dies wird unter dem Prinzip des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts verstanden und ist in der EU verwirklicht.

Vergleich supranationale und klassisch internationale Organisation (EU – Europarat)

Europäische Union	Europarat
Supranationale Organisation: 27 Mitgliedstaaten	Klassische internationale Organisation: 47 Mitgliedstaaten
Institutionen sitzen v.a. in Brüssel, Straßburg und Luxemburg	Sitz ist Straßburg
Ministerrat: (versammelt Fachminister aus den EU-Staaten), erlässt zusammen mit dem Europäischen Parlament Gesetze, die direkt in allen EU-Staaten wirksam werden	Ministerkomitee: (setzt sich zusammen aus den Außenministern und den Botschaftern der Mitgliedstaaten), Organ, das Beschlüsse fasst, die allerdings nicht direkt wirksam werden
Europäische Kommission: initiiert Gesetze mit direkter Wirkung, trifft Entscheidungen mit direkter Wirkung und verwaltet Großteil des EU-Budgets	Europäische Kommission für Menschenrechte: prüfte früher die Zulässigkeit von Klagen beim Gerichtshof für Menschenrechte (inzwischen aufgelöst)

Europäische Union	Europarat
Europäisches Parlament: direkt gewählte Vertreter der Bürgerinnen und Bürger der 27 EU-Staaten, erlässt zusammen mit dem Ministerrat Gesetze, die direkt wirksam werden	Parlamentarische Versammlung: Abgeordnete werden von den nationalen Parlamenten entsandt; wirkt beratend für das Ministerkomitee des Europarats
Europäischer Gerichtshof: überwacht die Einhaltung der EU-Grundlagenverträge (im Moment: EU-Vertrag, EG-Vertrag, Euratom-Vertrag)	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte: Rechtsprechung auf der Grundlage der Europäischen Menschenrechtskonvention

Es ist klar, dass die Europäische Union auf die Politik in den Mitgliedstaaten einen großen Einfluss ausübt oder anders ausgedrückt für sie eine große Verantwortung wahrnimmt, die andere internationale Organisationen gegenüber ihren Mitgliedern nicht aufbringen. Umso bedeutender ist es für die Bürgerinnen und Bürger in den EU-Mitgliedstaaten und damit auch in Baden-Württemberg, wenn sich an den rechtlichen Grundlagen dieser supranationalen EU etwas ändert. Und genau das ist mit einem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon der Fall.

Die EU hat nur die Befugnisse, die ihr durch die Verträge zuteil werden

An den Grundprinzipien der europäischen Zusammenarbeit innerhalb der EU hat sich bis heute trotz regelmäßiger Anpassungen der internationalen Verträge, die die rechtliche Grundlage der EU darstellen, wenig geändert.

Der „Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft“ (EG-Vertrag), der „Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft“ (Euratom-Vertrag) und der „Vertrag über die Europäische Union“ (EU-Vertrag) bilden bis heute diese Rechtsgrundlage der EU.

Die Anpassungen dieser Grundlagenverträge wurden ebenfalls durch internationale Verträge festgeschrieben. Alle Beitrittsverträge von neuen EU-

Staaten zählen zu diesen Abänderungsverträgen genauso wie die Verträge von Maastricht, Amsterdam, Nizza oder eben von Lissabon.

Ein wichtiges Prinzip, das die Zuständigkeit der EU eher begrenzt als vergrößert, ist der Grundsatz der „begrenzten Einzelermächtigung“. Das bedeutet, dass die Europäische Union nur in den Bereichen tätig werden kann, in denen die Mitgliedstaaten ihr eine entsprechende Kompetenz im Rahmen einer Ermächtigung in den Grundlagenverträgen der EU übertragen haben. Das heißt, dass die Europäische Union immer eine rechtliche und in den Verträgen festgeschriebene Grundlage nachweisen muss, ehe sie aktiv werden und zum Beispiel eine Richtlinie – so heißen Rahmengesetze auf EU-Ebene - zum Verbraucherschutz oder Maßnahmen zum Verbot von gesundheitsgefährdenden Stoffen in Kinderspielzeug verabschieden kann. So war etwa in der ursprünglichen Fassung des EG-Vertrags von 1957 noch kein eigenes Kapitel zum Thema Umwelt- oder Verbraucherschutz zu finden. Im Zuge der Errichtung des europäischen Binnenmarktes in den 1980er Jahren und dem damit verbundenen Wegfall der Grenzkontrollen für Waren, Personen, Kapital und Dienstleistungen zeigte sich jedoch, dass gemeinsame Umweltstandards in der Logik des Binnenmarktes liegen. Denn wenn ein Land niedrigere Umweltstandards als andere Staaten festschreibt, ergibt sich für die Chemieunternehmen dieses Landes ein Wettbewerbsvorteil, weil sie beispielsweise für die Abfallentsorgung weniger Aufwand betreiben müssen als in den übrigen Staaten. Um zu verhindern, dass alle Unternehmen in die Staaten abwandern, die diesen Wettbewerbsvorteil bieten und die Umwelt damit in ganz Europa zu Schaden kommt, wurde die EU ermächtigt, für die Europäische Union einheitliche Umweltstandards festzulegen. Ähnlich wie beim Umweltschutz einigten sich die Mitgliedstaaten nach und nach darauf, der EU in weiteren Bereichen Kompetenzen zuzuweisen.

Kompetenz ist nicht gleich Kompetenz: Ausschließliche, konkurrierende und ergänzende Kompetenzen der EU

Aus den schrittweise erfolgten Übertragungen neuer Aufgaben und Kompetenzen an die Europäische Union hat sich ein für Föderalstaaten wie die USA, die Schweiz oder auch Deutschland typisches Muster der Kompe-



tenzordnung herausgebildet: Es gibt erstens Bereiche, in denen die EU ausschließlich tätig werden darf, weil die Mitgliedstaaten die Kompetenzen vollständig übertragen haben; das sind etwa die Bereiche Zölle, Wettbewerbsregeln im Binnenmarkt, die Währungspolitik (in den Staaten, die den Euro als gemeinsame Währung bereits eingeführt haben) oder auch die EU-Außenhandelspolitik. Zweitens gibt es Gebiete mit so genannten geteilten oder konkurrierenden Kompetenzen, in denen sowohl die EU als auch die Mitgliedstaaten eigene Gesetze erlassen können, etwa im Bereich der Landwirtschaft, der Energie, dem Verbraucherschutz oder der Innen- und Justizpolitik. Drittens gibt es schließlich Politikfelder, in denen die Europäische Union neben den Mitgliedstaaten nur unterstützend oder ergänzend tätig wird; dazu gehören etwa die Industriepolitik, Kultur, Tourismus oder auch die Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik. Der gesamte Komplex der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik gehört ebenfalls dazu. Auch hier treten die EU und die Mitgliedstaaten nebeneinander auf und versuchen, ihre Ressourcen und Kräfte zu bündeln. Dass dies auch in der Außenpolitik heute in der Regel besser gelingt als noch vor einigen Jahren, hängt damit zusammen, dass die Koordination in Brüssel und die Absprachen zwischen den europäischen Hauptstädten verstärkt worden sind.

Das Subsidiaritätsprinzip als Grundlage der Kompetenzzuweisung an die EU

Da in den vergangenen Jahrzehnten einzelne EU-Einrichtungen immer wieder den Anspruch erhoben haben, bestimmte Probleme „besser“ lösen zu können als die einzelnen Mitgliedstaaten, kam und kommt es regelmäßig zu Konflikten darüber, ob die EU oder die Einzelstaaten die richtige Ebene für die Problemlösung seien. Das so genannte Subsidiaritätsprinzip soll bei dieser Frage als Richtschnur dienen. Dieses Prinzip wurde unter maßgeblicher Beteiligung der deutschen Länder und der Bundesregierung in den Vertrag von Maastricht aufgenommen, der im Jahr 1992 die EU-Grundlagen reformierte. Das Prinzip legt, vereinfacht ausgedrückt, fest, dass die Europäische Union nur dann befugt ist zu handeln, wenn untere Ebenen (Staaten, Regionen, Kommunen) ein Problem nicht besser regeln können.

Wer aber entscheidet, wann ein Problem objektiv gesehen „besser“ auf EU-Ebene geregelt werden kann? Juristisch zu klären ist dies nicht. Eine

Entscheidung darüber bleibt insofern immer eine politische Entscheidung. Denn für den einen Staat ist eine Gemeinschaftsregelung durchaus sinnvoll, weil ein Thema wie die Kulturpolitik zum Beispiel die eigenen Ressourcen übersteigt, während ein anderer Staat – wie zum Beispiel Deutschland – dies als Einmischung in die „inneren Angelegenheiten“ der Bundesländer betrachten würde.

Was bringt die EU für Baden-Württemberg?

Baden-Württemberg als deutsches Bundesland ist Teil der Europäischen Union und eine der reichsten Regionen in Europa. Mit 330,7 Milliarden Euro Bruttoinlandsprodukt gehört das Land im Südwesten zu den in wirtschaftlicher und politischer Hinsicht stärksten Mitspielern in der EU. Es liegt mit seiner Wirtschaftskraft deutlich vor Dänemark, Finnland und Österreich. Der gemeinsame europäische Binnenmarkt ermöglicht es, dass 60 Prozent der Exporte Baden-Württembergs in die Mitgliedstaaten der EU fließen (Quelle: www.statistik-bw.de). Die Bürgerinnen und Bürger in Baden-Württemberg profitieren davon unmittelbar und sie werden auch durch die neuen Regelungen profitieren, die der Vertrag von Lissabon mit sich bringt – wenn er, wie geplant, in Kraft getreten sein wird (vgl. dazu die Beiträge von Julia Lieb und Jan Bergmann). Der neue Vertrag soll und kann die Europäische Union nach der Zeit der Unsicherheit, wie es weitergehen soll, wieder in ruhigeres Wasser bringen. Er wird dazu beitragen, dass die vielen alten und neuen Aufgaben besser und unter einer gestärkten demokratischen Kontrolle erfüllt werden können. Zu diesen Aufgaben, von denen die Bürgerinnen und Bürger ganz unmittelbar im Alltag profitieren, gehört die wirtschaftliche Stabilität in Europa, ein europaweiter Verbraucherschutz, hohe Umweltstandards, der gemeinsame Kampf gegen den Terrorismus, ein gemeinsames Auftreten Europas in der Welt, die Stärkung einer europäischen Identität und nicht zuletzt die Sicherung des Friedens und der Stabilität in der Nachbarschaft zur Europäischen Union.





Der Weg zum „Vertrag von Lissabon“

*von Julia Lieb
Mitglied der Forschungsgruppe EU-Integration der
Stiftung Wissenschaft und Politik in Berlin*

Die Mitgliedstaaten haben der Europäischen Union (EU) im Laufe der Jahre Schritt für Schritt zusätzliche Kompetenzen zugewiesen (vgl. den Beitrag von M. Große Hüttmann). Auf dieser Grundlage entwickelte die EU ihre institutionellen Strukturen weiter. Dies geschah jeweils durch Vertragsänderungen – wie 1993 durch den Vertrag von Maastricht, 1999 durch den Vertrag von Amsterdam und 2003 durch den bis heute gültigen Vertrag von Nizza.

Der Vertrag von Lissabon ist die neueste Vertragsänderung in dieser Reihe. Die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten haben sich hierauf geeinigt, nachdem der von einem Europäischen Konvent erarbeitete EU-Verfassungsvertrag 2005 in nationalen Referenden in Frankreich und den Niederlanden gescheitert war. Vor seinem Inkrafttreten muss aber auch der Vertrag von Lissabon noch den Prozess der Ratifizierung durchlaufen.

Im Folgenden wird das gegenwärtige Verfahren der Vertragsänderung von seiner Erarbeitung bis zum möglichen Inkrafttreten aufgezeigt.

Der Normalfall

Die EU verfügt nur über diejenigen Kompetenzen, die ihr durch die EU-Verträge zugeschrieben werden (vgl. den Beitrag von M. Große Hüttmann). Da die Kompetenzen aber nicht so weit reichen, dass die EU-Institutionen selbst Vertragsänderungen einleiten könnten, sind es die EU-Mitgliedstaaten, die entscheiden, wann und inwiefern dies notwendig ist.

Das Verfahren zur Vertragsänderung kann jederzeit beginnen. Das heißt, Verhandlungen können im Rahmen einer sogenannten Regierungskonferenz auf den verschiedenen Arbeitsebenen aufgenommen werden, wenn die Staats- und Regierungschefs der EU dies mit einfacher Mehrheit entscheiden. Sobald zwischen den Regierungen eine Einigung auf einen Vertragstext gefunden wurde, kann der Vertrag auf einem Treffen des Europäischen Rates, in dessen Rahmen die Staats- und Regierungschefs der EU sowie der Präsident der Europäischen Kommission in der Regel viermal jährlich zusammenkommen, unterzeichnet werden. Je nach dem Ort der Unterzeichnung wird auch der Vertrag benannt .

Im Anschluss an seine Unterzeichnung muss der Änderungsvertrag von den jeweiligen nationalen Parlamenten ratifiziert werden. In manchen Staaten bedarf es zusätzlicher Volksabstimmungen. Erst wenn alle nationalen Ratifikationsverfahren abgeschlossen und positiv ausgefallen sind, kann der Vertrag mit seinen Änderungen in Kraft treten.

Der Weg zum „Vertrag über eine Verfassung für Europa“ und dessen Scheitern

Ende 2001 beschlossen die Staats- und Regierungschefs der EU, von der bisherigen Methode der Vertragsänderung abzuweichen und dafür einen neuen und eigenständigen EU-Verfassungsvertrag zu erarbeiten. Verschiedene Gründe sprachen für eine neue Methode: unter anderem sollte ein ambitionierterer Text formuliert sowie transparentere Verhandlungen geführt werden, an denen zudem eine breitere Zahl von Akteuren teilnehmen sollte.

In ihrer „Erklärung von Laeken zur Zukunft der Europäischen Union“ zeigten die Staats- und Regierungschefs der EU im Dezember 2001 den damals dringenden Reformbedarf auf: Die Zuständigkeiten zwischen EU und Mit-

gliedstaaten sollten besser verteilt, die rechtlichen Grundlagen vereinfacht, die EU-Institutionen reformiert und wenn möglich eine „Verfassung“ für die europäischen Bürger geschrieben werden. Demokratie, Transparenz und Effizienz der Union sollten auf diese Weise verbessert werden.

Zur Umsetzung dieser Ziele beriefen die Staats- und Regierungschefs einen Europäischen Konvent ein. Darin erarbeiteten Vertreter der nationalen Parlamente und Regierungen, des Europäischen Parlaments, der Europäischen Kommission und der Zivilgesellschaft im Zeitraum zwischen Februar 2002 und Juni 2003 unter dem Vorsitz des ehemaligen französischen Staatspräsidenten Valéry Giscard d'Estaing einen Entwurf für einen „Vertrag über eine Verfassung für Europa“ (VVE).

Das Ergebnis überzeugte. Mit nur wenigen Änderungen nahmen die Staats- und Regierungschefs den Entwurf im Juli 2004 an und unterzeichneten ihn im Oktober 2004 feierlich in Rom. Damit der VVE in Kraft treten konnte, bedurfte es aber nach wie vor der anschließenden Ratifikation in allen EU-Mitgliedstaaten. Nach und nach ratifizierten einzelne Länder im Rahmen einer parlamentarischen Abstimmung, in Spanien auch durch eine Volksbefragung.

Der Prozess kam zum Erliegen, als in Frankreich und den Niederlanden Mitte 2005 die Volksabstimmungen negativ ausfielen. Die EU entschloss sich daraufhin, zunächst in eine „Reflexionsphase“ einzutreten. Auf diese Weise konnten unter anderem die bevorstehenden Regierungswechsel in Frankreich und Großbritannien abgewartet werden, da eine Lösung der Reformkrise nur unter Einbeziehung wichtiger künftiger politischer Partner denkbar erschien.

Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft

Im ersten Halbjahr 2007 lag es insbesondere in der Verantwortung der deutschen EU-Ratspräsidentschaft, Wege aus der Krise zu finden. Sie nutzte das 50-jährige Jubiläum der Gründung der Europäischen Gemeinschaften im März 2007 als Anstoß für einen neuen Anlauf im europäischen Reformprozess. In Abstimmung mit den europäischen Partnern erarbeitete die Ratspräsidentschaft für die Feierlichkeiten in der deutschen Hauptstadt die „Berliner Erklärung“. Diese enthielt die Selbstverpflichtung, die EU „bis zu den Wahlen zum Europäischen Parlament 2009 auf eine erneuerte gemeinsame Grundlage zu stellen“ (vgl. den Beitrag von Minister W. Stächele).

Nach Verhandlungen zwischen ihren persönlichen Beauftragten („Focal Points“) einigten sich die Staats- und Regierungschefs im Juni 2007 auf das weitere Vorgehen: Der VVE sollte nicht mehr wie ursprünglich angestrebt als neuer Text, losgelöst von den bestehenden Vertragsgrundlagen, umgesetzt werden. Angestrebt wurde vielmehr wieder das klassische Modell der Änderung der Verträge. Inhaltlich sollte sich diese allerdings weitgehend an den Errungenschaften des VVE orientieren.

Der Europäische Rat einigte sich auf ein Mandat für eine Regierungskonferenz. Darin wurden die Elemente der vorzunehmenden Vertragsänderung präzise festgehalten – ein Novum gegenüber früheren Verhandlungsmandaten, die weitaus unverbindlichere Vorgaben enthielten.

Einige Mitgliedstaaten nutzten die Gelegenheit, um bereits im Mandat eigene Anliegen durchzusetzen. So erreichte Großbritannien etwa rechtlich unverbindliche, politisch aber bedeutsame, autonomieschonende Bestimmungen in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie besondere Mitwirkungsregeln in der polizeilichen und strafrechtlichen Zusammenarbeit. Die niederländische Regierung setzte gemeinsam mit Tschechien, Großbritannien und Polen durch, dass EU-Symbole wie Flagge und Hymne sowie der Begriff „Verfassung“ gestrichen wurden. Die übergroße Mehrheit der Neuerungen des gescheiterten VVE wurde jedoch in das Verhandlungsmandat übernommen.

Ablauf und Ergebnis der Regierungskonferenz

Das 16-seitige Mandat diente als Grundlage für eine Regierungskonferenz, welche die Vertragsänderung ab Juli 2007 auf den Weg bringen sollte. In ihrem Rahmen arbeitete zunächst eine Expertengruppe aus allen EU-Mitgliedstaaten sowie Vertretern des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission den genauen Wortlaut aus. Der über 200-seitige Entwurf, bestehend aus Vertragstext, Präambel, Protokollen sowie Erklärungen wurde den Mitgliedstaaten schließlich Anfang Oktober 2007 in allen 23 Amtssprachen der EU übermittelt.

Nachdem die Regierungskonferenz auch auf der Ebene der Außenminister zu offiziellen Vertragsgesprächen zusammengekommen war, tagten die Staats- und Regierungschefs am 18. und 19. Oktober 2007 in Lissabon. Politische

Zugeständnisse an eine kleinere Zahl von Mitgliedstaaten, die allerdings inhaltlich nicht alle in direktem Zusammenhang zum Änderungsvertrag standen, ebneten den Weg für die informelle Annahme des Texts. Sprachjuristische Überprüfungen der Richtigkeit der jeweiligen Sprachfassung schlossen sich an. Der 13. Dezember 2007 war dann der feierlichen Unterzeichnung in Lissabon durch die Staats- und Regierungschefs vorbehalten. Mit diesem Tag liegt der „Vertrag von Lissabon“ auch als offizieller Text vor.

Neue Unwägbarkeiten

Das tatsächliche Inkrafttreten des Vertrags kann jedoch keineswegs als gesichert gelten. Denn auch die jetzige – im Gegensatz zum VVE einfache - Vertragsänderung erfordert die Ratifizierung durch alle 27 Mitgliedstaaten der Union. Offizielle Zielvorgabe ist der Abschluss der Ratifikationsverfahren im Laufe des Jahres 2008, so dass der Vertrag am 1.1.2009 und damit noch vor der nächsten Wahl des Europäischen Parlaments Mitte 2009 in Kraft treten kann.

Für die Ratifikation des VVE hatten mehrere Mitgliedstaaten Referenden angesetzt. In Irland geschah dies aufgrund der nationalen Rechtslage. Der Charakter des Vertragstexts sowie seine möglichen Auswirkungen erforderten die Zustimmung der Bevölkerung. Auch wenn dies rechtlich nicht zwingend war, kündigten andere Mitgliedstaaten aus unterschiedlichen Erwägungen ebenfalls Referenden an. In Frankreich und den Niederlanden geschah dies unter anderem mit dem Verweis darauf, dass man die Bevölkerung zur wichtigen Entscheidung über die künftige Gestalt der EU und ihr Verhältnis zu den Mitgliedstaaten anhören sollte.

Beim Vertrag von Lissabon argumentieren die Regierungen der Mitgliedstaaten nunmehr mehrheitlich, dass aufgrund veränderter Form und Inhalte des Texts Referenden nicht zwingend notwendig seien. Ein Grund für diese Haltung ist sicherlich auch, dass Referenden, im Vergleich zu Ratifizierungen, die nur Abstimmungen im Parlament vorsehen, eher die Gefahr einer Ablehnung in sich bergen.

Vor diesem Hintergrund hat bislang nur Irland die Durchführung seines obligatorischen Referendums angekündigt. In Dänemark bedarf es einer rechtlichen Prüfung der Reichweite der Vertragsbestimmungen und gleich-

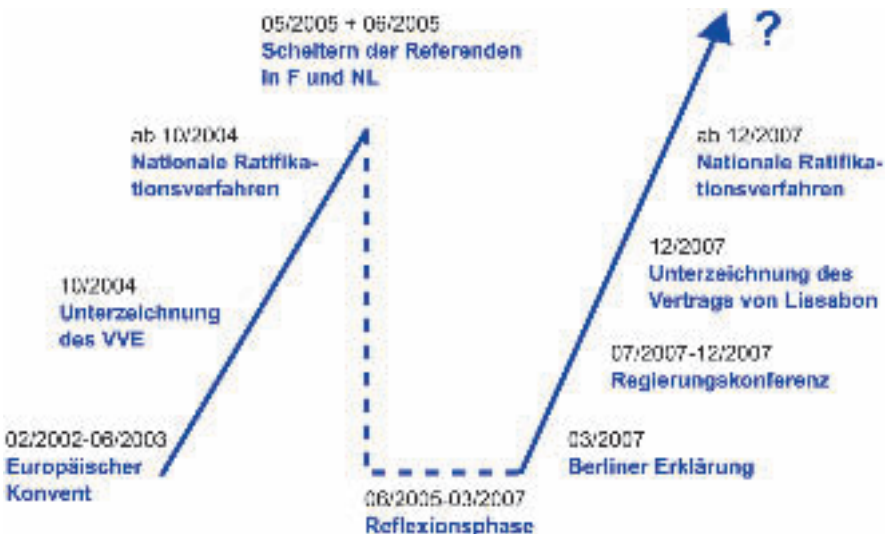
zeitig einer politischen Entscheidung, ob von einem Referendum abgesehen werden kann. Die Tendenzen in den anderen Mitgliedstaaten zeigen in Richtung parlamentarischer Ratifikation. Innenpolitische Debatten darüber sind allerdings weiterhin im Gange.

Das Ratifikationsverfahren in Deutschland

In Deutschland muss ein Ratifikationsgesetz von Bundestag und Bundesrat jeweils mit Zweidrittelmehrheit verabschiedet werden. Die Bundesregierung sieht vor, das Gesetz direkt nach der Unterzeichnung des Vertrags von Lissabon im Kabinett zu behandeln und anschließend Bundestag und Bundesrat zuzuleiten. Zielsetzung ist der Abschluss des Verfahrens vor der Sommerpause 2008.

Bereits gegen die Annahme des VVE reichte ein Bundestagsabgeordneter Klage beim Bundesverfassungsgericht ein. Ein Urteil blieb aus und der Bundespräsident nahm die abschließende Gegenzeichnung des Gesetzes nicht vor. Eine erneute Klage gegen den Vertrag von Lissabon ist daher nicht auszuschließen und stellt einen weiteren Unsicherheitsfaktor für das Inkrafttreten des Änderungsvertrags dar.

Auf dem Weg zum „Vertrag von Lissabon“





Wesentliche Neuerungen durch den Vertrag von Lissabon

*von Prof. Dr. Jan Bergmann
Richter am VGH Baden-Württemberg*

Die Europäische Union und die Europäischen Gemeinschaften wurden seit ihrer Gründung mehrmals reformiert. Alle Reformen entfernten den Europäischen Integrationsverbund dabei immer weiter von der Gestalt einer normalen internationalen Organisation, wie UNO oder Europarat, und näherten ihn durchaus einem „unvollendeten Bundesstaat“ an (vgl. den Beitrag von M. Große Hüttmann).

Auch die schon seit 2001 geplante neue Reform beabsichtigte, die Union gewissermaßen noch staatsähnlicher zu machen. Die historische Wiedervereinigung des europäischen Kontinents sollte durch die Verabschiedung einer neuen EU-Verfassung gekrönt werden. Der Verfassungsvertrag für Europa (VVE) sah deshalb neben staatsähnlichen Symbolen - Flagge, Hymne, Leitspruch, Währung, Europatag - den institutionellen Umbau mit Einführung eines hauptamtlichen Präsidenten, Regierungschefs und Außenministers sowie neu gestalteten Kompetenzen vor. Diese Reformen wurden in den Jahren 2002 bis 2004 in einem bisher einzigartig demokratischen Prozess durch einen pluralistisch besetzten Verfassungskonvent erarbeitet. Nicht nur in europaskeptisch eingestellten Staaten, etwa in Großbritannien, Dänemark und Polen, regte sich allerdings Widerstand. Eine verfasste Uni-

on wurde auch anderswo als ungewollter „Europäischer Superstaat“ wahrgenommen. Die Folge waren im Jahr 2005 negativ ausgehende Referenden in Frankreich und den Niederlanden und somit das politische Scheitern des EU-Verfassungsvertragswerkes (vgl. den Beitrag von J. Lieb).

Um nach den Referenden in Frankreich und den Niederlanden dennoch die wichtigsten Inhalte des Verfassungsvertrags zu retten, entschloss sich der Europäische Rat, diese in der Gestalt eines traditionellen Reformvertrages umzusetzen. Das politisch ambitionierte Verfassungsprojekt wurde - jedenfalls verbal - aufgegeben. Dies geschah auch auf Kosten von Transparenz und Lesbarkeit, denn die klare Struktur einer EU-Verfassung in nur einem Dokument fehlt dem Vertrag von Lissabon, der primär die heutigen EU-Vertragsgrundlagen ändert. Inhaltlich greift der Reformvertrag von Lissabon allerdings zahlreiche Verfassungsinhalte auf, wie die folgenden Übersichten aufzeigen.

Institutionelle Neuerungen

Nizza (heute)	VVE (Idee)	Lissabon
Rotierende Ratspräsidentschaft in Ministerrat und Europäischem Rat	Hauptamtlicher Ratspräsident in Ministerrat und Europäischem Rat	Rotierende Ratspräsidentschaft im Ministerrat + Hauptamtlicher Ratspräsident im Europäischen Rat

Nach dem Vertrag von Lissabon soll der Europäische Rat einen auf 2½ Jahre gewählten hauptamtlichen Präsidenten erhalten, der einmalig wieder gewählt werden kann. Daneben verbleibt es allerdings bei dem bisherigen System der alle sechs Monate zwischen den EU-Mitgliedstaaten rotierenden Ratspräsidentschaft im Ministerrat.

Nizza (heute)	VVE (Idee)	Lissabon
Kommission: 1 Mitglied pro EU-Staat	Nur 2/3 der Staaten + Rotation	1 Mitglied pro EU-Staat (bis 10/2014) Ab 11/2014: Nur 2/3 der Staaten + Rotation

Die Kommission, die heute mit je einem Vertreter pro Mitgliedstaat besetzt ist, wollte der Verfassungsvertrag auf 2/3 der Anzahl der EU-Staaten verkleinern (z.B. bei 27 Staaten auf nur 18 Mitglieder). Ergänzend war ein System der Rotation vorgesehen, so dass jedes EU-Mitgliedsland in regelmäßigen Abständen ein Kommissionsmitglied benennen kann. Zudem sollte das Amt des Kommissionspräsidenten im Sinne eines „Regierungschefs“ gestärkt werden. Der Reformvertrag von Lissabon übernimmt dieses Modell mit einer Übergangsfrist.

Nizza (heute)	VVE (Idee)	Lissabon
Außenkommissar + Außenbeauftragter	Außenminister mit EAD	„Hoher Vertreter“ mit EAD

Damit die EU effektiver als bisher durch den für Außenpolitik zuständigen Kommissar und den Außenbeauftragten des Rates in der Welt vertreten wird, wollte der Verfassungsvertrag einen EU-Außenminister mit eigenem Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) schaffen. Der Reformvertrag von Lissabon übernimmt auch diese Idee. Der EU-Außenminister, der Vizepräsident der Kommission wird und zugleich Leiter des Außenministerrates (sogenannter kleiner „Doppelhut“), wird allerdings zur Vermeidung von zu großer Staatsähnlichkeit nur den Titel „Hoher Vertreter der EU für die Außen- und Sicherheitspolitik“ tragen.

Nizza (heute)	VVE (Idee)	Lissabon
785 MdEP (D = 99)	750 MdEP (D = 96) + Frühwarnsystem für nationale Parlamente	751 MdEP inkl. Präsident (D = 96) + Frühwarnsystem für nationale Parlamente

Das Europäische Parlament besteht heute aus 785 Abgeordneten. Der Verfassungsvertrag wollte es auf 750 Sitze reduzieren, mit mindestens 6 und maximal 96 Abgeordneten pro Staat. Der Lissabon-Vertrag übernimmt dies, zählt jedoch noch den Parlamentspräsidenten hinzu, der sich allerdings bei Abstimmungen enthalten soll.

Stärkung des Europäischen Parlaments und Erhöhung der Transparenz bei Entscheidungen auf EU-Ebene

Bezüglich seines Einflusses soll das Europäische Parlament noch weiter gestärkt werden, indem es künftig bei praktisch allen Gesetzgebungsakten sowie dem EU-Haushalt neben dem Rat gleichberechtigt mitbestimmt. Zur Stärkung der europäischen Demokratie wird im Übrigen zukünftig bei Beratung und Abstimmung über Gesetzgebungsakte auch der Ministerrat immer öffentlich verhandeln. Ergänzend sollen die nationalen Parlamente stärker in die EU-Prozesse einbezogen werden sowie über ein „politisches Frühwarnsystem“ vermutete Verstöße gegen das Subsidiaritätsprinzip rechtzeitig rügen und später sogar beim Europäischen Gerichtshof einklagen können. Aus Sicht der Landesregierung Baden-Württemberg sind verschiedene Änderungen des Vertrags von Lissabon am Frühwarnsystem des Verfassungsvertrags unter dem Subsidiaritätsaspekt positiv zu beurteilen (vgl. Beitrag von Minister W. Stächele).

Nizza (heute)	VVE (Idee)	Lissabon
Gewichtete Stimmenmehrheit + Staatenmehrheit + 62% EU-Bevölkerung	55% der EU-Staaten + 65% der EU-Bevölk.	55% der EU-Staaten + 65% der EU-Bevölk. (bis 2017 auf Antrag noch Abstimmung nach Nizza möglich)

Nach den derzeit gültigen Bestimmungen in der Fassung des Vertrags von Nizza wird im Rat bei Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit mit gewichteter Stimmenmehrheit und Staatenmehrheit sowie – wenn zusätzlich beantragt – mit einer Anzahl von Staaten, die mindestens 62% der EU-Bevölkerung repräsentieren, entschieden. Dieses komplizierte Modell wollte der Verfassungsvertrag im Sinne einer „Union der Staaten und der Bürger“ durch Einführung der sog. doppelten Mehrheit (55% der Staaten, die 65% der EU-Bevölkerung repräsentieren) vereinfachen. Der Lissabon-Vertrag übernimmt diesen Ansatz, allerdings erst ab November 2014. Und bis März 2017 kann von einem Mitgliedstaat noch eine Abstimmung ähnlich den heutigen Nizza-Regeln beantragt werden (entsprechend den Übergangsregelungen des sogenannten Kompromisses von Ioannina).

Nizza (heute)	VVE (Idee)	Lissabon
EU + EG/EAG	VVE + EAG Grundrechte	EUV/AEUV + EAG Grundrechte

Rechtspersönlichkeit und Menschenrechte

Wesentliche Neuerungen des Lissabon-Vertrags sind weiter die Ausstattung der Union mit einer einheitlichen Rechtspersönlichkeit. Das heißt: In Zukunft ist die EU nicht länger bloße politische Dachorganisation, sondern kann, wie ein Staat, unter ihrem Namen im internationalen Rechtsverkehr verbindlich handeln, Verträge schließen und etwa klagen oder verklagt werden. Die mit dem Maastrichter Vertrag neu geschaffene Drei-Säulen-Struktur, also die Unterteilung in supranationale Gemeinschaften (1. Säule), internationale EU-Außen- und Sicherheitspolitik (2. Säule) sowie internationale EU-Justiz- und Innenpolitik (3. Säule) wird formal aufgegeben. Unter rechtlichem Blickwinkel wird die bisherige 3. Säule vollständig supranational „vergemeinschaftet“. Das bedeutet, dass mit Inkrafttreten des Lissaboner Vertrags auch dieser Zuständigkeitsbereich beinahe komplett der Mitentscheidung des Parlaments sowie der Kontrolle des Europäischen Gerichtshofs in Luxemburg unterworfen ist. Der EU-Vertrag bleibt dabei - überarbeitet - erhalten; gleichrangig tritt jedoch der neue Vertrag über die Arbeitsweise der EU (AEUV) anstelle des EG-Vertrags hinzu. Damit wird auch die bisherige EG juristisch aufgelöst (faktisch leben ihre Regelungen allerdings im teilweise wortgleichen AEUV weiter). Allein die Europäische Atomgemeinschaft bleibt neben der reformierten Union wie bisher bestehen. Hinzu tritt die seit langem ausgearbeitete Charta der EU-Grundrechte, die in keinen der drei Grundlagenverträge integriert wird, sondern eigenständig, aber juristisch gleichberechtigt die drei Verträge ergänzt. Sie soll im Bereich des Unionsrechtes grundsätzlich für alle EU-Staaten gelten. Polen und das Vereinigte Königreich haben sich jedoch ausbedungen, selbst zu entscheiden, ob sie die Charta auch für ihre Staaten akzeptieren.

In Ergänzung dazu will die EU dem System der Europäischen Menschenrechtskonvention beitreten, das heißt, sich im Bereich der Menschenrechte der Rechtsprechung des Straßburger Gerichtshofs für Menschenrechte unterwerfen. Der Vertrag von Lissabon stärkt damit deutlich die Grund- und Menschenrechtsstellung der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger.



Neuerungen bei den inhaltlichen Kompetenzen der EU-Institutionen

Nizza (heute)	VVE (Idee)	Lissabon
Begrenzte Einzelermächtigungen der EU/EG	Einzelermächtigungen + Kompetenzneuordnung + Bürgerinitiative + Austritt	Einzelermächtigungen + Kompetenzneuordnung + Bürgerinitiative + Austritt

Die Kompetenzen der reformierten EU sollen im Übrigen neu geordnet werden, damit insbesondere klarer wird, wer in Europa eigentlich für was zuständig ist. Zukünftig wird die EU über wenige ausschließliche Zuständigkeiten (z.B. Zölle, Außenhandel und Euro) verfügen; ihre wesentlichen Kompetenzen dagegen gelten ausdrücklich als mit den Mitgliedstaaten „geteilt“, zum Beispiel beim Binnenmarkt, der Sozial-, Umwelt-, Energie-, Landwirtschafts- und Verbraucherschutzpolitik oder im Bereich Visa, Asyl, Migration. Solange und soweit die EU hier nicht tätig geworden ist, können die Mitgliedstaaten weiterhin Recht setzen. Ist allerdings EU-Recht vorhanden, ist dieses immer vorrangig anzuwenden, um die Rechtseinheit in der gesamten Union zu wahren (vgl. den Beitrag von M. Große Hüttmann).

Daneben sieht der Vertrag von Lissabon vor, dass die Mitgliedstaaten ihre Wirtschafts- und Beschäftigungspolitiken im EU-Rahmen koordinieren. Für den als „Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“ definierten Bereich, einschließlich der schrittweisen Festlegung einer Gemeinsamen Verteidigungspolitik, nicht aber für die Außenpolitik generell, ist dagegen primär die EU zuständig. In den Bereichen Gesundheitspolitik, Industrie, Kultur, Tourismus, Katastrophenschutz oder auch Bildung, Jugend und Sport wirkt die Union zur Unterstützung, Koordinierung oder Ergänzung der nationalen Maßnahmen. Hier liegt die wesentliche Gestaltungsmacht also weiterhin auch bei den Mitgliedstaaten.

EU-Bürgerinitiative und EU-Austritt

Soweit es um Unionsrecht geht, hatte und hat die Kommission das Initiativmonopol: Ohne einen Vorschlag von ihr kann vom Europäischen Parlament und Ministerrat kein Rechtsakt beschlossen werden. Sollte die Kommission allerdings nicht tätig werden, kann sie zukünftig über die neu geschaffene Möglichkeit einer Bürgerinitiative - mit mindestens einer Million Unterschriften von EU-Bürgerinnen und Bürgern aus verschiedenen Mitgliedstaaten - hierzu aufgefordert werden. Sollte einem Mitgliedstaat irgendwann einmal die gesamte europäische Integration deutlich zu weit gehen, könnte er nach hierzu im Lissabon-Vertrag erstmals geschaffenen Austrittsregelungen die Union verlassen. Dies dürfte allerdings eine recht theoretische Option sein, weil sich ein solcher Austritt massiv negativ auf die Rechte der Bürgerinnen und Bürger und ihren Wohlstand, ebenso wie auf die Situation der nationalen Politik und Wirtschaft, auswirken dürfte. Von Austritt redet so auch niemand. Vielmehr wird diskutiert, ob und wann noch weitere Staaten aufgenommen werden sollen. Tritt der Reformvertrag von Lissabon wie vorgesehen im Jahr 2009 in Kraft, wird die weitere Aufnahme von EU-Mitgliedstaaten nur noch auf seiner Basis erfolgen. Insgesamt wird deutlich, dass der Vertrag von Lissabon den Europäischen Integrationsverbund, indem er wesentliche Verfassungsinhalte umsetzt, nun tatsächlich in eine „gute Verfassung“ bringt. Der Vertrag wird dafür sorgen, dass neue Aufgaben und Herausforderungen in einer globalisierten Welt mit Hilfe der dann reformierten EU gemeinsam erfolgreich gemeistert werden können.

Angaben zu Autoren und Autorin

Willi Stächele MdL

ist Minister des Staatsministeriums und für europäische Angelegenheiten des Landes Baden-Württemberg und Vorsitzender des Ausschusses für Fragen der Europäischen Union des Bundesrates

Dr. des. Martin Große Hüttmann

ist Akademischer Rat in der Abteilung Innen- und EU-Politik und Politische Theorie am Institut für Politikwissenschaft der Universität Tübingen

Julia Lieb M.A./M.E.S.

ist als Villigst-Stipendiatin Mitglied der Forschungsgruppe EU-Integration der Stiftung Wissenschaft und Politik in Berlin

Prof. Dr. Jan Bergmann, LL.M.eur.

ist Richter am Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg und Honorarprofessor für die Fachgebiete Recht und Politik der Europäischen Union sowie Öffentliches Recht an der Universität Stuttgart

Florian H. Setzen, M.A./M.E.S.

ist Direktor des Europa Zentrums Baden-Württemberg in Stuttgart

Möglichkeiten zur weitergehenden Information

Europa Zentrum Baden-Württemberg Institut und Akademie für Europafragen

Nadlerstr. 4

70173 Stuttgart

Tel: 0711-234 93 67

Fax: 0711-234 93 68

info@europa-zentrum.de, www.europa-zentrum.de

EU-Bürgerinformationsbüros in Baden-Württemberg:

Freiburg:

Info-Point Europa Freiburg

Münsterplatz 17

79098 Freiburg

Tel: 0761-201 22 90

Fax: 0761-201 22 99

IPE@stadt.freiburg.de, www.freiburg.de/ipe

Karlsruhe:

Europe Direct Karlsruhe

Markgrafenstraße 46

76133 Karlsruhe,

Tel: 0721-926 74 04 oder -07

Fax: 0721-926 74 27

europa@rpk.bwl.de, www.europa-karlsruhe.de

Mannheim:

Europe Direct Mannheim

Stadthaus N 1

D-68161 Mannheim

Tel: 0621-293 93 26 oder -27

Fax: 0621-293 97 88

europabuero@mannheim.de, www.mannheim.de/europabuero



Stuttgart:

Europäisches Informationszentrum – Europe Direct Stuttgart

Nadlerstraße 4

70173 Stuttgart

Tel: 0711-234 93 71, Fax: 0711-234 93 73

info@europe-direct-stuttgart.de, www.europe-direct-stuttgart.de

Wolpertshausen:

EUROPAbüro Wolpertshausen

Haller Straße 29/1 (im energieZENTRUM)

74549 Wolpertshausen

Tel: 07904-94 27 98, Fax: 07904-941 36 41

kontakt@europabuero.info, www.europabuero.info

Für Baden-Württemberg zuständige Vertretung der Europäischen Kommission in Deutschland:

Erhardtstraße 27

80469 München

Tel: 089-24 24 48-0, Fax: 089-24 24 48-15

eu-de-muenchen@ec.europa.eu, www.eu-kommission.de

Europainformationen auf dem Landesportal:

<http://www.baden-wuerttemberg.de>

Literaturhinweis:

Klemens H. Fischer, Der Vertrag von Lissabon – Der europäische Reformvertrag, Texte und Kommentar einschließlich CD-Rom, Baden-Baden/ Bern/Wien: Dezember 2007

Internetlink zum Text des Vertrags von Lissabon:

http://europa.eu/reform_treaty/index_de.htm (eine Internetseite der Europäischen Kommission)



Bildnachweis

Titel: Europa Zentrum

S. 4: Europa Zentrum

S. 7: Landesmedienzentrum Baden-Württemberg

S. 9: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg

S. 14: Photocase (stm, Montage: Blanzelot Kreativproduktion)

S. 21: Photocase (doc_lopez)

S. 29: Photocase (Manuel Medicus, wolkenspiel)

Grafiken

S. 16/17: M. Große Hüttmann

S. 28: J. Lieb

S. 28 ff.: J. Bergmann