

Schriftenreihe
Europäisches Verfassungsrecht

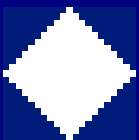


Ingolf Pernice (Hrsg.)

Der Vertrag von Lissabon: Reform der EU ohne Verfassung?

Kolloquium zum 10. Geburtstag des WHI

- Sonderdruck -



Nomos

INHALTSVERZEICHNIS

Einführung: Zehn Jahre WHI und die Reform der Europäischen Union
Prof. Dr. Dr. h.c. Ingolf Pernice 11

Teil I: Festakt zum zehnjährigen Jubiläum des Walter Hallstein-Instituts für Europäisches Verfassungsrecht am 25.10.2007

Zur Eröffnung: Zehn Jahre WHI im Dienste Europas
Prof. Dr. Dr. h.c. Ingolf Pernice 17

Grußwort des Präsidenten zum zehnjährigen Jubiläum des WHI
Prof. Dr. Dr. h.c. Christoph Marksches 22

Der Reformvertrag – das Ende der Verfassungsvision?
Dr. Joachim Wuermeling 25

Teil II: Wissenschaftliches Kolloquium anlässlich des zehnjährigen Jubiläums des Walter Hallstein-Instituts für Europäisches Verfassungsrecht am 26.10.2007

Einführung: Vom Verfassungs- zum Reformvertrag

Schlussfolgerungen zum Reformvertrag
Peter Tempel 33

Vermittlung, Steuerung und demokratische Verantwortung:
Die Sollbruchstellen des Reformvertrages
Dr. Andreas Maurer 36

Mitverantwortung der Rechtswissenschaft für die Verwendung des
Verfassungstopos – Die Europäische Verfassung als Opfer der
symbolischen Tragweite des Begriffes?
Prof. Dr. Christian Calliess 54

Perspektiven der Ratifikation – Verfassung oder Vertrag?
Prof. Dr. Stefan Kadelbach 81

Horizontale Fragestellungen

Schutz vor der Grundrechte-Charta oder durch die Grundrechte-Charta?
Anmerkungen zum europäischen Grundrechtsschutz nach dem Vertrag von Lissabon
Prof. Dr. Franz C. Mayer 87

Rat und Europäischer Rat nach dem Vertrag von Lissabon (Reformvertrag)
Edgar Lenksi 99

Die Kompetenzordnung im Vertrag von Lissabon Beate Braams	115
Die Justiziabilität des Subsidiaritätsprinzips im Lichte der Subsidiaritätsprotokolle Michaela Hailbronner	135
Die Handlungsformen im Vertrag von Lissabon – bloß die symbolische Beseitigung des Symbolischen oder wesentliche Veränderungen ? Anne C. Becker	145
Das Prinzip der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten im Vertrag von Lissabon Dr. Frank Hoffmeister	152
Vertragsauslegung nach Lissabon. Methodische Implikationen des Reformprozesses am Beispiel des detaillierten Mandats und der Erläuterungen zur Charta der Grundrechte Mattias Wendel	158
<i>Einzelne Politikbereiche</i>	
Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts nach dem Reformvertrag – Kontinuierliche Verfassungsgebung in schwierigem Terrain Prof. Dr. Matthias Ruffert	169
Außenverfassungsrecht nach dem Lissaboner Vertrag Dr. Daniel Thym	173
Der Vertrag von Lissabon und das Wettbewerbsprinzip – Status quo ante, Neugewichtung oder Unwucht? Dr. Stephan Wernicke	190
Die Soziale Marktwirtschaft nach dem Reformvertrag Prof. Dr. Markus Kotzur	197
Umwelt, Energie und Landwirtschaft Dr. Marc-Oliver Pahl	205
<i>Perspektiven der Ratifikation</i>	
Polnische Erfahrungen und Erwartungen Prof. Dr. Stanislaw Biernat	210
A British Referendum on the Treaty? Brendan Donnelly	213

Rat und Europäischer Rat nach dem Vertrag von Lissabon (Reformvertrag)

*Edgar Lenski**

Die Europäische Union muss handlungsfähig bleiben. Die institutionellen Bestimmungen des Primärrechts waren daher – schon seit den Beratungen des Europäischen Rates in Laeken – im Fokus der Reformdiskussion. Zwar wurde im Konvent keine gesonderte Arbeitsgruppe zum institutionellen Recht ins Leben gerufen¹ – anders als beispielsweise zu den Themen „Subsidiarität“, „Charta“, „Ordnungspolitik“ und „Außenpolitisches Handeln“.² Das Konventspräsidium unter Valérie Giscard d'Estaing hielt hier die Zügel in der Hand und ließ in den Beratungen des Konvents erst relativ spät eine Diskussion der institutionellen Bestimmungen zu.³ Jedoch zeigte sich die Brisanz des Themas während der Regierungskonferenz 2004 im vollen Umfang. Die schließlich gefundenen Lösungen des Vertrags über eine Verfassung für Europa (VVE) konnten weitgehend in den Vertrag von Lissabon hinübergerettet werden. Mit den schließlich gefundenen Kompromissen wurde nicht nur die Größe der Kommission und die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments neu geregelt, eine Stärkung der nationalen Parlamente vereinbart und das ordentliche Gesetzgebungsverfahren zum Regelverfahren gemacht, sondern vor allem das institutionelle Recht des Europäischen Rates (dazu I.) und des Rates (dazu II.) einer Reform unterzogen: Mit dem Vertrag von Lissabon werden das Amt des Präsidenten

* Der Verfasser ist Referent in der Europaabteilung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, Referat „Recht der EU“. Die hier vertretenen Auffassungen geben ausschließlich seine persönliche Meinung wieder (Kontakt: edgar.lenski@gmx.de). Überarbeitete und erweiterte Fassung des Beitrags zum Kolloquium anlässlich des zehnjährigen Bestehens des Walter Hallstein-Instituts für Europäisches Verfassungsrecht der Humboldt-Universität zu Berlin (WHI). Mein besonderer Dank gilt dem Direktor des WHI, Professor Dr. Dr. h.c. In-golf Pernice, und meinen ehemaligen Kollegen für die interessante und anregende Zeit am Institut.

1 Ausnahmen in einzelnen Sektoren gab es im Bereich der Außenpolitik (vgl. den Schlussbericht der Gruppe VII „Außenpolitisches Handeln“ des Europäischen Konvents vom 16. Dezember 2002, Konventsdokument CONV 459/02), hinsichtlich der Eurogruppe (vgl. den Schlussbericht der Gruppe VI „Ordnungspolitik“ vom 21. Oktober 2002, Konventsdokument CONV 357/02), sowie beim Gerichtshof (vgl. Schlussbericht des Arbeitskreises über die Arbeitsweise des Gerichtshofs vom 25. März 2003, Konventsdokument CONV 636/03).

2 Der Konvent richtete folgende Arbeitsgruppen ein: „Subsidiarität“, „Charta“, „Rechtspersönlichkeit“, „Einzelstaatliche Parlamente“, „Ergänzende Zuständigkeiten“, „Ordnungspolitik“, „Außenpolitisches Handeln“, „Verteidigung“, „Vereinfachung“, „Freiheit, Sicherheit und Recht“, „Soziales Europa“; zusätzlich gab es drei Arbeitskreise zu den Themen „Gerichtshof“, „Haushaltsverfahren“, „Eigenmittel“.

3 Fischer, Konvent zur Zukunft Europas, 2003, S. 65 ff. Zudem setzte Giscard d'Estaing sich mit den Präsidiumsvorschlägen überwiegend durch.

des Europäischen Rates und die Funktion des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik geschaffen sowie die Stimmgewichtung im Rat neu festgelegt. Insbesondere der letzte Punkt gehörte zu den Fragen, die auch in der Öffentlichkeit große Beachtung fanden.

I. Der Europäische Rat

Mit dem Vertrag von Lissabon wird die institutionelle Stellung des Europäischen Rates (ER)⁴ gestärkt. Auch wenn der ER schon nach dem geltenden Recht durch den „einheitlichen institutionellen Rahmen“ des Art. 3 EU⁵ in der Struktur der EU und insbesondere der EG fest verankert ist, so schafft es doch erst der Vertrag von Lissabon, dies auch unionsrechtlich klar abzubilden. Der ER wird in Art. 13 [9] EU-Vertrag⁶ – gleich nach dem EP – als reguläres Organ der (neuen) EU aufgezählt. Verbunden mit der neuen Organstellung ist auch die Unterwerfung des ER unter die Gerichtsbarkeit des Europäischen Gerichtshofs, soweit der ER mit Rechtswirkung gegenüber Dritten tätig wird.⁷ Der ER soll sich hauptsächlich mit den „großen Linien“ befassen, auch wenn absehbar ist, dass sich dies – wie bisher – nicht immer durchhalten lassen wird.

Art. 15 [9b] EU-Vertrag übernimmt – wie die vorgenannten Neuerungen – weitestgehend die Änderungen des VVE und führt als grundlegende Neuerung vor allem das Amt des ER-Präsidenten (häufig fälschlicherweise als „EU-Ratspräsident“ bezeichnet) ein.

- 4 Die Abkürzung „ER“ ist in der (rechts-)wissenschaftlichen Literatur – jedenfalls bisher – nicht sehr gebräuchlich, hingegen im europapolitischen Jargon gang und gäbe.
- 5 Die geltenden Verträge werden mit den beim Gerichtshof üblichen Abkürzung „EU“ für den Vertrag über die Europäische Union und „EG“ für den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft abgekürzt.
- 6 Die zukünftig geltenden Verträge werden „EU-Vertrag“ für den geänderten Vertrag über die Europäische Union und „AEU-Vertrag“ für den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union abgekürzt. Artikelangaben in eckigen Klammer beziehen sich auf die Alt Nummerierung bzw. die Nummerierung, die der Vertrag von Lissabon in den Text der Verträge einfügt, aber aufgrund der Übereinstimmungstabelle gemäß Art. 5 des Vertrags gleich wieder durch eine Neunummerierung ersetzt.
- 7 Dies ergibt sich aus Art. 263 [230] und 265 [232] des Vertrages über die Arbeitsweise der EU (AEU-Vertrag). Eine Einschränkung für die GASP enthält allerdings Art. 275 [240a] AEU-Vertrag. Gleichermaßen wird der ER in Zukunft einen eigenen Teil im Haushaltsplan erhalten und insoweit vom Rat abgekoppelt.

1. Aufgaben des Europäischen Rates

Die Aufgabenbeschreibung für den Europäischen Rat hat sich gegenüber dem geltenden Primärrecht (und dem Verfassungsvertrag) praktisch nicht geändert: gemäß Art. 15 [9b] Abs. 1 EU-Vertrag gibt er der EU „die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse und legt die allgemeinen politischen Zielvorstellungen und Prioritäten hierfür fest.“

Dem ER kommt also weiterhin die Aufgabe zu, die Grundzüge der europäischen Politik festzulegen.⁸ Damit reklamiert er für sich immer stärker die Rolle des Motors der Integration, die eigentlich der Europäischen Kommission zugedacht ist. Wenn man die Schlussfolgerungen des ER-Vorsitzes der letzten Jahre liest, fällt auf, dass die Kommission regelmäßig „aufgefordert“ oder „ersucht“ wird, Vorschläge oder Berichte vorzulegen und so – jedenfalls aus Sicht der Staats- und Regierungschefs – eher als ausführendes Organ des ER erscheint.⁹ Dieser Tendenz einer stärkeren Intergouvernementalisierung hat der Vertrag von Lissabon nicht entgegengewirkt, was angesichts der Entstehungsgeschichte und der handelnden Personen nicht weiter verwundern kann.

Daneben erhält der ER eine Reihe von Aufgaben in den verschiedensten Bereichen des Unionsrechts, insbesondere bei Personalentscheidungen (Wahl des ER-Präsidenten, Vorschlag eines Kommissionspräsidenten sowie Ernennung des Kommissionskollegiums und des Hohen Vertreters für die Außen- und Sicherheitspolitik) im Bereich der Außenbeziehungen, vor allem der GASP, bei der Koordinierung der Wirtschaftspolitik sowie als Schiedsrichter in den so genannten „Notbremsemechanismen“ für die Arbeitnehmerfreizügigkeit und den Bereich Justiz und Inneres.¹⁰

Durch den Vertrag von Lissabon ist in Art. 15 [9b] Abs. 1 S. 2 EU-Vertrag explizit festgelegt, dass der ER nicht gesetzgeberisch tätig werden soll. Allerdings agiert er heute *de facto* vielfach gerade als „Super-Rat“ und macht – wenn auch nicht formal durch Beschlüsse, sondern im Wege der Schlussfolgerungen des Vorsitzes – recht deutliche Vorgaben für den Rat bei einzelnen Gesetzgebungsdossiers.¹¹ Dies

8 Kritisch zur Funktion des ER als „oberstem Beschlussfassungsorgan mit universeller Zuständigkeit (...), das in Streitfragen im politischen Entscheidungsprozess der EU als Schiedsrichter auftritt“, Mayer, Archiv des öffentlichen Rechts 129 (2004), S. 411 (432 f.)

9 Zu dieser Rolle des ER siehe auch Ludlow, integration 2005, S. 3 (S. 8 ff.).

10 Der Mechanismus ist in Art. 48 [42] Abs. 2 AEU-Vertrag für sozialpolitische Maßnahmen zur Freizügigkeit der Arbeitnehmer, in Art. 82 [69a] Abs. 3 AEU-Vertrag für Teilbereiche der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen, in Art. 83 [69 b] Abs. 3 AEU-Vertrag für die strafrechtliche Mindestharmonisierung sowie in Art. 87 [69 f] Abs. 3 AEU-Vertrag für die polizeiliche Zusammenarbeit vorgesehen.

11 Vgl. Europäischer Rat vom 23./24. März 2006, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Rn. 57 (zur Dienstleistungsrichtlinie); allgemein zum „Mikro-Management“ durch den ER s. Persson, European Challenges: A Swedish Perspective, Humboldt-Rede zu Europa am 18. Oktober 2001, <<http://www.whi-berlin.de/persson.htm>>, S. 8 (abgedruckt in Pernice (Hrsg.), Europa-Visionen, Berlin 2007, S. 62 (70)). Kritisch dazu Mayer, AöR129 (2004), 411 (432 f.).

wird der ER wohl auch künftig nicht ändern, obwohl ihm die Gesetzgebungsbefugnisse nun explizit abgesprochen werden.

2. Der Präsident des Europäischen Rates

Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon wird das institutionelle Gefüge mit dem Präsidenten des Europäischen Rates um einen weiteren Akteur bereichert. Die Neuerung war sowohl im Konvent als auch in der Regierungskonferenz 2004 umstritten,¹² auch in der wissenschaftlichen Literatur wurden das Amt und seine verschiedenen Ausgestaltungsmöglichkeiten intensiv diskutiert.¹³

Gemäß Art. 15 [9b] Abs. 5 EU-Vertrag wählt der Europäische Rat seinen Präsidenten für zweieinhalb Jahre mit einmaliger Verlängerungsmöglichkeit. Wie schon im VVE vorgesehen ist dafür eine qualifizierte Mehrheit im ER erforderlich. Zwar erscheint es unwahrscheinlich, dass tatsächlich über einen Kandidaten¹⁴ abgestimmt wird, jedoch dürfte bereits die bloße Möglichkeit einer Mehrheitsentscheidung die Konsensfindung erheblich vereinfachen.

Um Interessenkollisionen zu vermeiden, legt Art. 15 [9b] Abs. 6 UAbs. 3 EU-Vertrag die Inkompatibilität des Amtes mit nationalen Ämtern fest. Allerdings sieht der Vertrag keine Unvereinbarkeit mit einem anderen *europäischen* Amt vor. Es wird sich daher vor allem bei der ersten Besetzung des Postens herausstellen, ob die Staats- und Regierungschefs mehrheitlich eine Lösung bevorzugen, bei der die administrative Funktion des ER-Präsidenten im Vordergrund steht, und den Posten dann möglicherweise sogar in Personalunion mit dem des Generalsekretärs des Rates besetzen,¹⁵ oder ob der ER die repräsentative Position seines Präsidenten herausstellen will und dann ein ehemaliges ER-Mitglied, quasi als „elder statesman“, für den Posten des ER-Präsidenten wählen wird.

12 *Fischer*, Konvent zur Zukunft Europas, 2003, Art. 21 VVE-Entwurf, Anm. (1).

13 Vgl. nur *Pernice*, Democratic Leadership in Europe: The European Council and the President of the Union, WHI-Paper 1/03, <http://www.whi-berlin.de/pernice-leadership.htm>, S. 15 ff.

14 Als mögliche Kandidaten werden u.a. *Tony Blair*, *Jean-Claude Juncker*, *Bertie Ahern*, *José-Maria Aznar* und auch *Aleksander Kwaśniewski* gehandelt, vgl. EurActiv vom 9. Januar 2008, Kandidatenliste für neuen EU-Präsidenten wächst, <http://www.euractiv.com>. Die Entscheidung dürfte – bei erfolgreichem Ratifizierungsfortschritt – auf dem DeZembergipfel 2008 unter französischer Präsidentschaft fallen.

15 Die bisherige Lösung der Personalunion von Hohem Vertreter für die GASP und Generalsekretär des Rates wird durch den „Doppelhut“ des neuen Hohen Vertreters als „Außenkommissar“ und Außenministerratsvorsitz unmöglich. Einer (wohl ohnehin theoretischen) Personalunion von ER-Präsident und Kommissionspräsident oder Hohem Vertreter für Außen- und Sicherheitspolitik schiebt Art. 245 [213] AEU-Vertrag einen Riegel vor, indem dort ein Verbot für alle Mitglieder der Kommission aufgestellt wird, eine andere Berufstätigkeit auszuüben.

Die Aufgaben des ER-Präsidenten sind in Art. 15 [9b] Abs. 6 EU-Vertrag niedergelegt. Er bereitet die Tagungen des Europäischen Rates vor,¹⁶ führt den Vorsitz und soll die erforderlichen Impulse geben, aber auch für Kontinuität, Kohäsion und Konsens sorgen. Zudem ist er verpflichtet, im Anschluss an die ER-Tagungen dem EP einen Bericht vorzulegen. Die bisher üblichen Auftritte des jeweiligen ER-Vorsitzes vor dem EP in der Woche nach der Tagung des Europäischen Rates wird daher in Zukunft der ER-Präsident wahrnehmen.

Neben diesen unmittelbar mit den ER-Tagungen zusammenhängenden Arbeiten überantwortet Art. 15 [9b] Abs. 6 UAbs. 2 EU-Vertrag dem ER-Präsidenten auch die Außenvertretung der Union „auf seiner Ebene“ – unbeschadet der Befugnisse des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik.

Voraussichtlich werden die Tätigkeiten rund um die eigentlichen ER-Sitzungen eine politisch profilierte Person kaum ausfüllen. Es stellt sich daher schlicht die Frage, was der ER-Präsident in der Zeit zwischen den ER-Tagungen macht.

Im oben erwähnten Fall, dass ER-Präsident und Generalsekretär in Personalunion besetzt werden, dürfte der Amtsinhaber hinreichend mit der täglichen Ratsarbeit „beschäftigt“ sein. Allerdings könnte sich aus der Verbindung mit dem Chefposten im Ratssekretariat – trotz des vermeintlich niedrigen Profils des Amtsinhabers – eine Machtverschiebung innerhalb des Rates ergeben. Die bisher (eher) als *Ratssekretariat* arbeitende Behörde, würde durch die Verbindung mit dem ER-Vorsitz erheblich gestärkt und könnte durchaus ein gewisses Eigenleben entwickeln – auch und gerade in den internen Politikbereichen, in denen auch in Zukunft die zwischen den Mitgliedstaaten rotierende Präsidentschaft in den Fachministerräten bestehen bleibt.

In dem Fall, in dem der ER-Präsident eher repräsentativ besetzt wird, dürften Konflikte im Verhältnis zum Hohen Vertreter für Außen- und Sicherheitspolitik (und den Mitgliedstaaten) vorprogrammiert sein. Die Formulierung in Art. 15 [9b] Abs. 6 UAbs. 2 EU-Vertrag, nach der der ER-Präsident die Außenvertretung der Union „auf seiner Ebene“ und unbeschadet der Befugnisse des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik ausübt, ist denkbar offen gehalten und dürfte – wie oben bereits skizziert – ein erhebliches Konfliktpotenzial im Verhältnis zum Hohen Vertreter bergen. Aber auch gegenüber dem Kommissionspräsidenten dürfte es zu strukturellen Konflikten kommen.¹⁷ Der ER-Präsident wird in diesem Fall – mangels umfangreicher interner Handlungsmöglichkeiten (s.o.) – vor allem auf der internationalen Bühne auftreten. Dabei wird er sich kaum auf Repräsentativbesuche und feierliche Vertragsunterzeichnungen beschränken, sondern eher versuchen, außenpolitische Akzente auf der internationalen Bühne zu setzen – sofern die Mitgliedstaaten ihn dabei nicht „an die Leine“ nehmen.

16 Dabei ist er allerdings auf die Arbeiten des Rates in der Formation „Allgemeine Angelegenheiten“ angewiesen.

17 *Fischer*, Der Europäische Verfassungsvertrag, 2005, Art. I-22, Anm. (9), sah für die Vorgängervorschrift des VVE zudem eine Konkurrenzsituation im Verhältnis zur Ratspräsidentschaft.

3. Zusammensetzung, Tagungen und Abstimmungen des Europäischen Rates

Nicht nur aus dem neu geschaffenen Amt des ER-Präsidenten ergeben sich Änderungen bei der Zusammensetzung des Europäischen Rates. Im ER versammeln sich zwar weiterhin die Staats- und Regierungschefs und der Kommissionspräsident. Hinzu kommt allerdings – neben dem ER-Präsidenten – auch der Hohe Vertreter für Außen- und Sicherheitspolitik, der gemäß Art. 15 [9b] Abs. 2 S. 2 EU-Vertrag jedoch nur an den Arbeiten des ER *teilnimmt*,¹⁸ d.h. kein konstituierendes Mitglied des ER wird und somit auch nicht stimmberechtigt ist.

Der Präsident des Europäischen Parlaments kann hingegen auch nach dem Vertrag von Lissabon lediglich vom ER gehört werden, vgl. Art. 235 (neu) Abs. 2 AEU-Vertrag. Auch jetzt wird der EP-Präsident schon eingeladen, sich jeweils zu Beginn der ER-Tagungen mit den Staats- und Regierungschefs über aktuelle Themen auszutauschen.¹⁹ Über diese Praxis geht auch der neue Vertrag nicht hinaus: Ein Anwesenheitsrecht während der eigentlichen Tagung hat der EP-Präsident auch in Zukunft nicht. Auch in einem weiteren Punkt bleibt der Vertrag beim Bewährten: Die Tagungen des ER werden nicht öffentlich stattfinden, da es keine entsprechende Pflicht gibt.

Anders als bisher nehmen die Außenminister künftig nicht mehr zwingend an den Tagungen des ER teil. Während der Vertrag von Maastricht (Art. D Abs. 2 EUV, später Art. 4 Abs. 2 EU) noch vorsah, dass sich die Staats- und Regierungschefs durch ihre Außenminister (und der Kommissionspräsident durch ein Kommissionsmitglied) unterstützen lassen, so spricht der Vertrag von Lissabon (Art. 15 [9b] Abs. 3 S. 1 EU-Vertrag) nur noch von einem Minister, der die „Chefs“ unterstützen kann – ohne dies auf die Außenminister zu beschränken.²⁰ Zudem ist in Zukunft nur noch die Rede davon, dass die ER-Mitglieder beschließen *können*, einen Minister (bzw. im Fall des Kommissionspräsidenten ein Kommissionsmitglied) hinzuziehen, sofern es die Tagesordnung erfordert. Diese Änderung ist insofern konsequent, als die Themen des ER – auch schon heute – die klassische Außenpolitik sowie Grundsatzfragen der europäischen Integration bei weitem übersteigen.²¹

Ob sich diese neu eröffnete Flexibilität in der Praxis auch umsetzen lässt, wird allerdings gerade von den Außenministern abhängen, deren Einfluss durch diese fle-

18 Auch heute nimmt der Hohe Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik bereits an den ER-Tagungen teil, wobei sich dies nicht zuletzt aus seiner Funktion als Generalsekretär des Rates ergibt (vgl. zu dieser Doppelfunktion: Art. 18 Abs. 3 EU).

19 Europäischer Rat (Sevilla) vom 21. und 22. Juni 2002, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Anlage I („Regeln für die Organisation der Beratungen des Europäischen Rates“), Ziff. 6, Ratsdokument 13463/02.

20 Vgl. *Epping*, in Vedder/Heintschel/v. Heinegg, Europäischer Verfassungsvertrag, 2007, Art. I-21, Rn. 5, der darin eine Schwächung der Außenminister sieht.

21 Dazu schon oben. I.1.

xible Regelung verringert würde: Die Tagungen des ER werden nämlich gemäß Art. 15 [9b] Abs. 6 lit. b) EU-Vertrag vom ER-Präsidenten auf der Grundlage der Arbeiten des Rates „Allgemeine Angelegenheiten“ vorbereitet, der sich regelmäßig aus den Außenministern zusammensetzt. Durch ihre Vorarbeiten und die voraussichtlich weiter bestehende Einflussnahmemöglichkeit auf die Tagesordnung besteht für die Außenminister damit zumindest ein gewisses Steuerungspotenzial.

Bezeichnend ist auch die Formulierung, dass die „Mitglieder des Europäischen Rates“ beschließen können, sich von einem Minister unterstützen zu lassen. Es bedarf dazu nicht eines ER-Beschlusses, die Entscheidung steht vielmehr im Ermessen des jeweiligen Staats- oder Regierungschefs.²² Daher wird es nicht zuletzt von innenpolitischen Konstellationen abhängen, ob die Fachminister diese neue Möglichkeit einfordern werden – beispielsweise im Fall der Wirtschafts- und Finanzminister für den regelmäßig im März stattfindenden Frühjahrs-ER, der sich vor allem mit wirtschaftspolitischen Themen der Lissabon-Strategie befasst.

Aus der Perspektive der institutionellen Handlungsfähigkeit ist diese Flexibilität durchaus sinnvoll. Zwar scheint ein Petitum des Reformprozesses durch eine wechselnde Begleitung der Staats- und Regierungschefs und des Kommissionspräsidenten gerade nicht erfüllt zu werden, nämlich die Kontinuität und Koordination der Tätigkeiten. Da jedoch der ER-Präsident und die Staats- und Regierungschefs selbst als konstante Teilnehmer hinreichende Garanten für Kontinuität und Konsistenz der Arbeiten des ER sind, erscheint es durchaus sinnvoll, die fachliche Komponente zu stärken.²³

Während sich die Arbeit des Rates vielfältiger Kritik wegen mangelnder Koordination ausgesetzt sieht,²⁴ ist dies für den ER (bisher) nicht der Fall.²⁵ Aufgrund seiner einheitlichen Zusammensetzung erscheint dies auch nicht weiter verwunderlich. Die in Art. 15 [9b] Abs. 6 EU-Vertrag niedergelegte Aufgabe für ER-Präsident, Kommissionspräsident und Rat „Allgemeine Angelegenheiten“, die Arbeiten des ER vorzubereiten und für Kontinuität zu sorgen, dürfte daher in Zukunft nicht zu einer (noch) koordinierteren Arbeitsweise des Europäischen Rates führen. Vielmehr droht – jedenfalls in der Anfangsphase – sogar das Gegenteil. Die Präsidentschaft in der Ratsformation „Allgemeine Angelegenheiten“ (Außenminister) wird – anders als bisher im Rat „Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen“ – in ihrem originären Politikbereich der Außenpolitik keine Vorsitzfunktion im Außenministerrat mehr inne haben, da der Hohe Vertreter für die Außen- und Sicherheitspolitik dieser Ratsformation vorsitzt. Es liegt daher nahe anzunehmen, dass die Außenmi-

22 Anders *Fischer*, Der Europäische Verfassungsvertrag, 2005, Art. I-22, Anm. (4) zur wortlautidentischen Regelung im VVE, der er die Notwendigkeit eines ER-Beschlusses entnimmt.

23 In gewissem Rahmen geschieht dies auch bereits jetzt. Beispielsweise treffen sich die Finanzminister parallel zum Frühjahrsgipfel 2008 aufgrund des Schwerpunktthemas Finanzdienstleistungen.

24 *Mayer*, EuGRZ 2002, S. 111 (113) m.w.N.

25 Vgl. *de Schoutheete*, Forces et faiblesses du Conseil européen, in: Vandersanden (Hrsg.), Mélanges en hommage à Jean-Victor Louis (Bd. 1), Brüssel 2003, S. 109 (110 ff.).

nister – zumindest des jeweiligen Vorsitzlandes – in der Ratsformation „Allgemeine Angelegenheiten“ gleichsam als Kompensation für den Vorsitzverlust im Rat „Auswärtige Angelegenheiten“ stärker als bisher koordinierend tätig werden wollen – auch und gerade mit Blick auf die Vorbereitung des ER. Da jedoch auch der ER-Präsident und der Kommissionspräsident zur Koordination aufgerufen sind, dürfte es – jedenfalls anfänglich – zu Koordinationsschwierigkeiten zwischen den Koordinatoren kommen. Letztlich wird hier, wie häufig, viel von den handelnden Personen (ER-Präsident, Kommissionspräsident, Ratspräsidentschaft), ihren Ambitionen und ihrem (persönlichen) Verhältnis abhängen – und zwar vor allem im ersten Halbjahr 2009 (nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon) unter tschechischer Ratspräsidentschaft. In jedem Fall dürfte es für den neuen ER-Präsidenten relativ schwierig werden, die bestehenden Strukturen aufzubrechen und hier eigene Akzente zu setzen.

Voraussichtlich wird der Europäische Rat sich auch in Zukunft regelmäßig in Form von Schlussfolgerungen des Vorsitzes äußern. Dabei handelt es sich um politische und im Grundsatz nicht um rechtliche Äußerungen,²⁶ die wie bisher grundsätzlich im Konsens²⁷ entschieden werden, Art. 15 [9b] Abs. 4 EU-Vertrag. Ausnahmen für eine Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit sind vor allem für Ernennungsentscheidungen vorgesehen, einstimmige Beschlüsse sind namentlich im Grenzbereich zur Vertragsänderung festgelegt.²⁸ Der Präsident des Europäischen Rates sowie der

26 Vgl. *Wichard*, in Calliess/Ruffert, *Verfassung der Europäischen Union*, München 2006, Art. I-21, Rn. 2.

27 „Konsens“ dürfte dabei zwar im Regelfall gleichbedeutend mit „Einstimmigkeit“ sein, bleibt aber insofern dahinter zurück, als Stimmenthaltungen einem Konsens schon grundsätzlich nicht entgegenstehen (allerdings regelmäßig auch der Einstimmigkeit nicht, vgl. nur Art. 238 [205] Abs. 4 AEU-Vertrag) und zudem ein Konsens politisch leichter zu erzielen ist, da nicht die „harte“ Formulierung der Einstimmigkeit im Raume steht.

28 Ausnahmen finden sich in Art. 7 EU-Vertrag (einstimmige Feststellung über Verletzung der Grundsätze der EU), Art. 14 [9a] EU-Vertrag (Einstimmigkeit für die Entscheidung über die Zusammensetzung des EP); Art. 15 [9b] EU-Vertrag (Wahl des ER-Präsidenten erfolgt mit qualifizierter Mehrheit), Art. 17 [9d] EU-Vertrag (Einstimmigkeit für die Änderung der Größe des Kommissionskollegiums, einstimmiger Beschluss über die Rotation der Kommissionsmitglieder – s. auch Art. 244 [211] AEU-Vertrag –, qualifizierte Mehrheit für Kommissionspräsidentenvorschlag sowie Ernennung des Kommissionskollegiums), Art. 18 [9e] EU-Vertrag (Ernennung des Hohen Vertreters für die Außen- und Sicherheitspolitik mit qualifizierter Mehrheit), Art. 22 [10b] EU-Vertrag (strategische Interessen und Ziele der Außenbeziehungen), Art. 24 [11] EU-Vertrag (einstimmige Festlegung der GASP), Art. 31 [15b] EU-Vertrag (Einstimmigkeit in der GASP, einstimmiger Beschluss zum Übergang in die qualifizierte Mehrheit für den Rat im Rahmen der GASP), Art. 42 [28] EU-Vertrag (Einstimmigkeit für Übergang zur gemeinsamen Verteidigungspolitik), Art. 48 EU-Vertrag (einfache Mehrheit für Einberufung eines Konvents, Einstimmigkeit für das vereinfachte Vertragsänderungsverfahren), Art. 40 [49a] EU-Vertrag (Einstimmigkeit bei Verlängerung der Frist für einen Austritt); Art. 86 [67e] AEU-Vertrag (einstimmiger Beschluss über Ausweitung der Befugnisse der europäischen Staatsanwaltschaft), Art. 235 [201a] AEU-Vertrag (einfache Mehrheit für die Annahme der Geschäftsordnung), Art. 236 [201b] AEU-Vertrag (qualifizierte Mehrheit für die Beschlüsse über die Ratsformationen und den Ratsvorsitz), Art. 283 [245b] AEU-Vertrag (qualifizierte Mehrheit für Ernennung des EZB-Direktoriums), Art. 312 [270a] AEU-

Kommissionspräsident dürfen nach Art. 235 (neu) AEU-Vertrag nicht an den Abstimmungen teilnehmen.

Schließlich werden sich ebenfalls keine Änderungen beim Sitzungsort des Europäischen Rates ergeben: Die Tagungen werden auch in Zukunft in Brüssel stattfinden.²⁹ Durch die nun vertraglich vorgeschriebene Frequenz von mindestens zwei ER-Tagungen pro Halbjahr³⁰ und die neu geschaffene Funktion des ER-Präsidenten wird es unwahrscheinlich, dass informelle ER-Tagungen im Land des Ratsvorsitzes hinzukommen.

II. Der Rat

Die Rolle des Rates³¹ bleibt weitgehend unverändert. Er ist das Gremium, in dem die Mitgliedstaaten durch ihre Regierungen vertreten sind und damit das „föderale Element“ im institutionellen Gefüge.

Vertrag (einstimmiger Beschluss zum Übergang in die qualifizierte Mehrheit im Rat für den mehrjährigen Finanzrahmen – die heutige Finanzielle Vorausschau), Art. 355 [311a] AEU-Vertrag (einstimmiger Beschluss über Änderungen des territorialen Anwendungsbereichs für ehemalige französische, dänische und niederländische Kolonien).

29 Vgl. Schlussakte der Regierungskonferenz zum Vertrag von Nizza vom 28. Februar 2001, Erklärung Nr. 22. Der ER tagt im Justus-Lipsius-Gebäude (Ratsgebäude) am Rond Point Schuman im Brüsseler Europa-Viertel. Vertraglich festgeschrieben ist der Sitz des ER allerdings nicht – anders als der Sitz von EP (Straßburg, mit starker Brüsseler Komponente), Rat (Brüssel, Tagungen im April, Mai und Oktober in Luxemburg), Kommission (Brüssel, mit Dienststellen in Luxemburg), Gerichtshof, Rechnungshof und EIB (Luxemburg), WSA und AdR (Brüssel) sowie EZB (Frankfurt/M.) gemäß dem Protokoll über die Festlegung der Sitze der Organe und bestimmter Einrichtungen und Dienststellen der Europäischen Gemeinschaften sowie des Sitzes von Europol (1997).

Die Überlegungen, Straßburg als Sitz des ER festzulegen und im Gegenzug alle Tagungen des EP in Brüssel durchzuführen (vgl. den Antrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen, BT-Drs. 16/8051), haben einen gewissen Charme, dürften aber angesichts der politischen Realitäten, insbesondere in Paris, kaum Aussicht auf Erfolg haben, vgl. auch die Initiative „One Seat“, <http://www.oneseat.eu>, die sich für einen einzigen Tagungsort des EP einsetzt.

30 Der VVE sah noch vor, dass der ER vierteljährlich tagen sollte, was insbesondere in den zweiten Jahreshälften zu (Termin-)Problemen hätte führen können. Bisher ist lediglich eine Tagung pro Halbjahr festgelegt.

31 Anders als in Art. I-19 Abs. 1 VVE wird der Rat auch nicht in „Ministerrat“ umbenannt.

1. Aufgabe

Die Hauptaufgaben des Rates liegen im Bereich der Gesetzgebung sowie bei der Aufstellung des Haushalts – in beiden Fällen gemeinsam mit dem EP. Daneben tritt wie bisher seine Rolle im Bereich der GASP, bei der Koordinierung der Wirtschaftspolitik, im Rahmen der so genannten „Methode der offenen Koordinierung“ und beim Abschluss internationaler Abkommen der EU. Die Änderungen durch den Vertrag von Lissabon betreffen weniger die Aufgaben des Rates an sich als vielmehr einzelne Politikbereiche, in denen der Rat vom Alleingesetzgeber zum gemeinsamen Gesetzgeber mit dem Parlament im Rahmen des „ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens“ wird.³²

In gewisser Hinsicht ist der Rat durch diese Änderungen (und trotz der damit verbundenen Teilung der Legislativmacht mit dem EP) bei seiner Funktion als Legislativorgan „angekommen“. Schon die Bezeichnung des „ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens“ und seine starke Ausdehnung auf weitere Bereiche macht deutlich, dass Rat und EP – als gemeinsame Legislative – die Gesetzgebung als Hauptaufgabe der EU meistern müssen.

2. Vorsitz , Ratsformationen und Tagungen

Die Präsidentschaft im Rat wird – mit Ausnahme des Vorsitzes in der Formation „Auswärtige Angelegenheiten“, den der Hohe Vertreter innehat – auch in Zukunft zwischen den Mitgliedstaaten rotieren. Statt des Rates (Art. 203 Abs. 2 EG) wird künftig der ER über die Abfolge der wechselnden sechsmonatigen Präsidentschaften beschließen, Art. 16 [9c] EU-Vertrag i.V.m. Art. 236 [201b] AEU-Vertrag. Wie bereits im Rahmen des Verfassungsvertrages hat auch die Regierungskonferenz 2007 eine „Erklärung (Nr. 9) zu Art. 16 [9c] Abs. 9 EU-Vertrag betreffend den Beschluss des Europäischen Rates über die Ausübung des Vorsitzes im Rat“ verabschiedet, mit der der entsprechende Beschluss bereits vorformuliert ist. Danach sind zwar 18-monatige „Triopräsidentschaften“ von jeweils drei Mitgliedstaaten vorgesehen. Die Mitgliedstaaten in diesen Dreiergruppen werden jedoch weiterhin einzeln für jeweils sechs Monate den Vorsitz innehaben.³³

Da durch den Vertragstext die Ratsformationen „Allgemeine Angelegenheiten“ und „Auswärtige Angelegenheiten“ bereits vorgeschrieben sind, muss durch einen

32 Wichtige Beispiele sind u.a. die Agrarpolitik, Art. 43 [37] Abs. 2 AEU-Vertrag, legale Migration, Art. 79 [63a] AEU-Vertrag, die interne Umsetzung der Gemeinsamen Handelspolitik, Art. 207 [133] Abs. 2 AEU-Vertrag.

33 Das Gleiche gilt auch für den ASV und die Ratsarbeitsgruppen, mit einigen Sonderregeln für den Bereich Auswärtige Angelegenheiten. Die genaue Abfolge wird auch in Zukunft vom Rat festgelegt

Beschluss des Europäischen Rates nur noch über die restlichen Ratsformationen entschieden werden, Art. 236 [201b] AEU-Vertrag. Absehbar wird es bei den bekannten acht weiteren Formationen bleiben.³⁴

Eine entscheidende Neuerung wird durch die eher versteckte Vorschrift des Art. 16 [9c] Abs. 8 EU-Vertrag eingeführt: Der Rat muss öffentlich tagen, wenn er als Gesetzgeber tätig wird. Zwar ist auch jetzt schon in der Geschäftsordnung des Rates (Art. 8) vorgesehen, dass der Rat u.a. dann öffentlich tagt,³⁵ wenn die Kommission ihren Gesetzgebungsvorschlag vorstellt und wenn der Rat schließlich über ihn abstimmt. Die Neuregelung geht aber deutlich weiter.³⁶ Diese schon im VVE enthaltene Neuerung ist ein entscheidender Schritt zu mehr Transparenz und Medienöffentlichkeit.³⁷ Ob die Medien diese neue Möglichkeit auch nutzen, bleibt allerdings abzuwarten. Die heute technisch bereits zur Verfügung stehenden Möglichkeiten werden in den audiovisuellen Medien eher spärlich genutzt.

Wie bisher wird es auch in Zukunft erheblicher Anstrengungen bedürfen, die Kohärenz der Arbeiten des Rates sicher zu stellen. Der Rat „Allgemeine Angelegenheiten“ ist zwar gemäß Art. 16 [9c] Abs. 6 UAbs. 2 EU-Vertrag dazu aufgerufen, „für die Kohärenz der Arbeiten des Rates in seinen verschiedenen Zusammensetzungen“ zu sorgen. Diese Aufgabe hat er jedoch schon jetzt auf der Grundlage der Geschäftsordnung des Rates (Art. 2 Abs. 2). Inwieweit der Rat „Allgemeine Angelegenheiten“ tatsächlich Kohärenz sicherstellen kann, wird dabei nicht zuletzt von den Konstellationen in den nationalen Regierungen abhängen. Es ist bereits absehbar, dass die Fachminister sich nicht von ihren Außenministerkollegen koordinieren lassen werden. Das mag zwar aus integrationspolitischer Sicht bedauert werden, erscheint aber aufgrund des mittlerweile erreichten Standes der Integration sachlich geboten. Anders als noch in den Anfangszeiten der Integration ist die Bandbreite der europäischen Themen mittlerweile so groß, dass es kaum sinnvoll erscheint, den Außenministern eine Koordinationsfunktion für so unterschiedliche Themen wie den Europäischen Haftbefehl, die Wasserrahmenrichtlinie und den Energiebinnenmarkt

34 Es handelt sich dabei um die in Anhang zur Geschäftsordnung aufgezählten Formationen: Wirtschaft und Finanzen (ECOFIN), Justiz und Inneres (JI), Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz (EPSCO), Wettbewerbsfähigkeit (WBF) (Binnenmarkt, Industrie und Forschung), Verkehr, Telekommunikation und Energie (TTE), Landwirtschaft und Fischerei, Umwelt sowie Bildung, Jugend und Kultur (EJC).

35 Praktisch erfolgt dies durch Videoübertragung in eine so genannte „salle d’écoute“ (Mithörsaal) im Ratsgebäude sowie einen Videostream auf der Ratswebseite, http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?lang=de&id=1103.

36 Interessant ist auch die Vorgabe in Art. 16 [9c] Abs. 8 S. 2 EU-Vertrag, der die bisherige Aufteilung der Ratstagesordnung in A- und B-Punkte durcheinander bringen dürfte, da künftig die Gesetzgebungspunkte auf der Tagesordnung zusammengefasst werden müssen – statt wie bisher die bereits auf Beamtenebene geklärten A-Punkte von den zu debattierenden B-Punkten zu trennen.

37 *Pernice*, *Salvaging the Constitution for Europe – A Reform Treaty for the EU*, WHI-Paper 4/07, <http://www.whi-berlin.de/documents/whi-paper0407.pdf>, S. 11.

zu überantworten.³⁸ Allein die Tatsache, dass die Außenminister, d.h. insbesondere der Außenminister des Vorsitzlandes nicht mehr die Präsidentschaftsrolle in der Ratsformation „Auswärtige Angelegenheiten“ inne haben wird, dürfte aber dazu führen, dass der Rat „Allgemeine Angelegenheiten“ bei den Außenministern größere Aufmerksamkeit bekommen wird. Es bleibt abzuwarten, wie sich die Machtbalance zwischen den Außenministern und den Fachministerräten einpegeln wird.

3. Qualifizierte Mehrheit („doppelte Mehrheit“)

Die Änderungen am Entscheidungsverfahren im Rat dürften die meistdiskutierten Fragen sein, die der Vertrag von Lissabon einführt. Grundsätzlich ist in Art. 16 [9c] Abs. 3 EU-Vertrag nun festgelegt, dass der Rat mit qualifizierter Mehrheit entscheidet, es sei denn die Verträge sehen ein anderes Verfahren explizit vor. Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit werden so auf zahlreiche Bereiche (z.B. die legale Migration,³⁹ das Recht des geistigen Eigentums⁴⁰ oder den Energiebereich⁴¹) ausgeweitet. Besonders sensible Bereiche bleiben aber weiter in der Einstimmigkeit (insbesondere im Steuerbereich).

Die Berechnungsmethode für die qualifizierte Mehrheit war in der Phase vor der Einigung auf dem Juni-Gipfel 2007 unter deutscher Präsidentschaft höchst umstritten.⁴² Hauptgegner war Polen – mit der damaligen Doppelspitze aus Lech und Jarosław Kaczyński. Als Gegenmodell propagierte die polnische Staatsführung eine häufig als „Quadratwurzelsystem“ oder „Jagiellonischer Kompromiss“ betitelte Berechnungsmethode, die vor allem von zwei Krakauer Wissenschaftlern – aufbauend auf spieltheoretischen Forschungen von *Penrose* – entwickelt worden war.⁴³ Nach diesem Modell sollte jeder Mitgliedstaat ein Stimmgewicht entsprechend der Quadratwurzel seiner Bevölkerungszahl erhalten. Ein Beschluss käme zustande, wenn einem Vorschlag 61,6 % der gewichteten Stimmen (Wurzel der Bevölkerungszahl)⁴⁴ sowie

38 Die gegenwärtige Praxis im Rat „Allgemeine Angelegenheiten“ macht dies insofern deutlich, dass der regelmäßige „Bericht über den Stand der Beratungen in anderen Ratsformationen“ als sog. A-Punkt, d.h. ohne Debatte, auf die Tagesordnung des Rates gesetzt wird.

39 Art. 79 [63a] AEU-Vertrag.

40 Art. 118 [97] AEU-Vertrag.

41 Art. 194 [176a] AEU-Vertrag – gegenwärtig ist hier noch teils ein Rückgriff auf Art. 308 EG (Einstimmigkeit) nötig.

42 Zur Entwicklung der Mehrheitsentscheidungen im Rat, s. *Dony*, La majorité qualifiée au Conseil du traité de Rome à la Convention sur l'avenir de l'Union, in: G. Vandersanden (Hrsg.), *Mélanges en hommage à Jean-Victor Louis* (Bd. 1), Brüssel 2003, S.139.

43 *Stomczyński/Życzkowski*, Jagiellonian Compromise, <http://chaos.if.uj.edu.pl/~karol/pdf/JagCom07.pdf>, *dies.*, From a toy model to the double square root voting system, *Homo Oeconomicus* (2008) i.E. (Manuskript).

44 Dieses Kriterium ergibt sich aus den Berechnungen der o.g. Autoren, nach denen die Entscheidungsmacht der Mitgliedstaaten bei einem Quorum von 61,6% am gleichmäßigsten jeden einzelnen Unionsbürger repräsentiert.

die Mehrheit der MS zustimmen.⁴⁵ Die Berechnung anhand der Quadratwurzel sowie das Quorum von 61,6 % führen nach Ansicht der Krakauer Wissenschaftler dazu, dass das Ziel einer gleichmäßigen Repräsentation der Bürger im Rat weitestmöglich erreicht werde.⁴⁶ Die deutsche Präsidentschaft – unterstützt von der ganz überwiegenden Zahl der Mitgliedstaaten – war allerdings nicht bereit, den im Verfassungsvertrag gefundenen Kompromiss wieder aufzuschnüren und damit das gesamte Projekt des Reformvertrags aufs Spiel zu setzen.⁴⁷

Im Ergebnis verankert der Vertrag von Lissabon daher die bereits in der Regierungskonferenz 2004 vereinbarte Regelung. Danach ist für die qualifizierte Mehrheit in Zukunft eine „doppelte Mehrheit“ aus 55 % der Mitgliedstaaten und 65 % der Bevölkerung erforderlich, wobei eine Sperrminorität mindestens vier Mitgliedstaaten umfassen muss.⁴⁸ Ergänzt wird diese Regelung um den bereits in einer Erklärung⁴⁹ vorformulierten Beschluss des Rates über den so genannten „Ioannina-Mechanismus“, der annähernd so auch schon im VVE geregelt war.⁵⁰ Eine Besonderheit des modifizierten Ioannina-Mechanismus besteht darin, dass der Ratsbeschluss, mit dem dieses System eingeführt wird, nur durch Konsens geändert werden kann.⁵¹

45 So der erweiterte Vorschlag von *Kirsch Słomczyński/Życzkowski*, *Getting the votes right*, *European Voice*, 3-9 May 2007, S. 12.

46 *Słomczyński/Życzkowski*, *From a toy model to the double square root voting system*, *Homo Oeconomicus* (2008) i.E., S. 14 (Manuskript).

47 Eine umfassende Bewertung des polnischen Vorschlags kann hier nicht erfolgen. In der Gesamtschau weist er aber erhebliche Mängel auf. Schon die Grundannahme des Entwurfs geht fehl, da die Stimmverteilung im Rat nicht dazu dient, den einzelnen Unionsbürger gleichmäßig zu repräsentieren, sondern die Mitgliedstaaten als Gesamtvertreter ihrer Bevölkerung. Die Europäische Union als „Bürger- und Staatenunion“, vgl. Art. I-1 VVE, stellt ein Gebilde dar, in dem die Unionsbürger direkt über das EP und indirekt über ihren jeweiligen Mitgliedstaat im Rat repräsentiert werden. Das Ziel einer (möglichst) gleichen Repräsentation jedes Unionsbürgers muss daher Ziel einer Stimmverteilung im direkt gewählten Parlament sein, nicht aber in einem Organ zur Repräsentation der Mitgliedstaaten. Eine Stimmgewichtung im Rat anhand des Kriteriums der Bevölkerung ist durchaus angemessen: die jeweilige Regierung steht in der nationalen Regierungsverantwortung; sie ist nach ihrem nationalen Verfassungssystem legitimiert und auch verpflichtet, mit ihrer Politik für die gesamte Bevölkerung (nach außen) zu sprechen.

48 Die Sonderregelungen in Art. 238 [205] Abs. 2 und 3 AEU-Vertrag werden hier nicht weiter thematisiert.

49 Erklärung (Nr. 7) zu Artikel 16 [9c] Absatz 4 des Vertrags über die Europäische Union und zu Artikel 238 [205] Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

50 Die Änderungsfestigkeit und die gesenkte Anwendungsschwelle ab 2017 (s.u.) sind erst durch den Vertrag von Lissabon hinzugekommen. Diese Punkte sind vor allem als Kompensation für die polnische Forderung nach dem Quadratwurzelsystem zu verstehen.

51 Dies ergibt sich aus dem „Protokoll über den Beschluss des Rates über die Anwendung des Artikels [16] 9c Absatz 4 des Vertrags über die Europäische Union und des Artikels 238 [205] Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union zwischen dem 1. November 2014 und dem 31. März 2017 einerseits und ab dem 1. April 2017 andererseits“.

In einem Zusammenspiel von Art. 16 [9c] Abs. 4 und 5 EU-Vertrag und Art. 3 des Protokolls über die Übergangsbestimmungen wird die neue Regelung für die qualifizierte Mehrheit zeitlich dreifach gestaffelt eingeführt: bis 2014, 2014 bis 2017 und ab 2017.

a) Verfahren von 2009 bis 2014

Nach Art. 3 Abs. 3 des Protokolls über die Übergangsbestimmungen gilt nach dem für den 1. Januar 2009 geplanten Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon bis zum 31. Oktober 2014 zunächst noch die in Nizza vereinbarte Stimmgewichtung. Der Rat stimmt demnach dann für einen Kommissionsvorschlag, wenn eine Mehrheit der Mitgliedstaaten das Quorum von 255 der 345 gewichteten Stimmen aufbringt. Auf Antrag eines Mitgliedstaats wird zusätzlich überprüft, ob die zustimmenden Ratsmitglieder 62% der Bevölkerung repräsentieren.⁵²

b) Verfahren von 2014 bis 2017

Am 1. November 2014 wird das neue System der „doppelten Mehrheit“ eingeführt: die qualifizierte Mehrheit kommt dann zustande, wenn 55 % der Mitgliedstaaten für einen Rechtsakt stimmen und dabei 65 % der Gesamtbevölkerung der EU repräsentieren.⁵³ Hinzu kommt, dass eine Sperrminorität mindestens aus vier Mitgliedstaaten bestehen muss. Diese zusätzliche Bedingung soll verhindern, dass drei große Mitgliedstaaten alleine einen Beschluss zu Fall bringen können, selbst wenn sie mehr als 35 % der Bevölkerung in der EU vertreten (beispielsweise Deutschland, Frankreich und das Vereinigte Königreich).

Hinzu kommt, dass in der Zeit bis zum 31. März 2017 jeder Mitgliedstaat im Rat beantragen kann, dass nach dem System der gewichteten Stimmen gemäß dem Vertrag von Nizza abgestimmt wird (Art. 3 Abs. 2 des Protokolls über die Übergangsbestimmungen).

52 Die Bevölkerungszahl wird einmal pro Jahr durch eine Änderung des Anhangs IIa der Geschäftsordnung des Rates festgelegt (vgl. zuletzt Beschluss 2007/881/EG des Rates vom 20. Dezember 2007 zur Änderung seiner Geschäftsordnung, ABl. L 346 vom 29.12.2007, S. 17). Gemäß Art. 2 dieses Anhangs übermitteln die Mitgliedstaaten dazu ihre Bevölkerungszahlen (übrigens nicht die Zahl ihrer *Staatsangehörigen!*) jährlich an Eurostat.

53 Das zusätzliche Kriterium von mindestens 15 Mitgliedstaaten ist in der EU mit 27 Mitgliedstaaten obsolet.

Ergänzt wird die neue „doppelte Mehrheit“ durch den Ioannina-Mechanismus,⁵⁴ mit dem eine Gruppe von Mitgliedstaaten, die die Sperrminorität fast erreichen, ihre ablehnende Haltung gegenüber der geplanten Maßnahme artikulieren und die Beschlussfassung verzögern können: sprechen sich drei Viertel der Ratsmitglieder, die für die Bildung einer Sperrminorität nötig sind, gegen eine Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit aus, erörtert der Rat die Thematik und muss innerhalb einer angemessenen Frist und unter Berücksichtigung eventueller zwingender Fristen (insbesondere im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren) versuchen, eine zufriedenstellende Lösung für die vorgebrachten Anliegen zu finden.⁵⁵

Übersetzt bedeutet dies, dass der Ioannina-Mechanismus durch drei Viertel der Mitgliedstaaten, die für eine Sperrminorität von 45 % der Mitgliedstaaten nötig sind (33,75 %), d.h. zehn Mitgliedstaaten, oder drei Viertel der Mitgliedstaaten, die eine Bevölkerung repräsentieren, die für eine Sperrminorität i.H.v. 35 % erforderlich sind (26,25 %), d.h. eine Bevölkerung von zur Zeit 129.964.774 Menschen, ausgelöst werden kann.

c) Verfahren ab 2017

Ab dem 1. April 2017 gilt die Regelung zur qualifizierten Mehrheit dann uneingeschränkt, allerdings bleibt es beim Ioannina-Mechanismus, dessen Verfahren noch einmal modifiziert wird. Da nicht mehr nach der Stimmgewichtung gemäß Nizza zurückgegriffen werden kann, wird die Schwelle für den Verzögerungsmechanismus gesenkt. Erforderlich sind dann nur noch 55 % der Ratsmitglieder für eine staatenbezogene Sperrminorität i.H.v. 45 % (d.h. 24,75 % der Mitgliedstaaten, mit anderen Worten sieben Ratsmitglieder) oder 55 % der bevölkerungsbezogenen Sperrminorität i.H.v. 35 % (also 19,25 % der Bevölkerung, d.h. eine Zahl von Mitgliedstaaten, die eine Bevölkerung von 95.307.500 Menschen vertreten).

d) Bewertung

Die Ausweitung der Mehrheitsentscheidung im Rat ist ein weiterer wichtiger Schritt, um die Handlungsfähigkeit des Rates sicher zu stellen. Allerdings geht damit unmit-

54 Der Name lehnt sich an den „Kompromiss von Ioannina“ an (Beschluss des Rates vom 29. März 1994 über die Beschlussfassung des Rates mit qualifizierter Mehrheit, ABl. C 105 vom 13.4.1994, S. 1), der vor dem Beitritt Finnlands, Österreichs und Schwedens erzielt wurde, da Großbritannien und Spanien den Beitrittsvertrag von dieser Verzögerungsmöglichkeit abhängig gemacht hatten, vgl. *Götz*, Mehrheitsbeschlüsse des Rates der Europäischen Union, in *Due/Lutter/Schwarze* (Hrsg.), Festschrift für Everling, 1995, S. 339 (354 f.).

55 Nicht zu unterschätzen ist auch, dass in Art. 3 und 6 des Beschlusses ausdrücklich auf die Geschäftsordnung des Rates verwiesen wird.

telbar einher, dass den unterliegenden Mitgliedstaaten ein höheres Maß an gegenseitiger Toleranz abverlangt wird.

Die bisherige Praxis, trotz der Möglichkeit von Mehrheitsabstimmungen, im Konsens zu entscheiden,⁵⁶ dürfte auch in Zukunft fortgeführt werden. Dabei darf vor allem nicht unterschätzt werden, dass schon die bloße Möglichkeit von Mehrheitsentscheidungen durchaus zu einfacheren und besseren Entscheidungen führt. Vetomöglichkeiten sind ausgeschlossen und *trade-offs*, die zu „faulen Kompromissen“ führen, können vermieden werden. Qualifizierte Mehrheitsentscheidungen sind also allemal besser als Einstimmigkeitserfordernisse.

Der Ioannina-Mechanismus ist durch den Vertrag von Lissabon (gegenüber dem VVE) nur leicht modifiziert worden: die Änderungsfestigkeit (Konsens) und die Senkung der Anwendungsschwelle ab 2017 (55 % statt 75 % der Sperrminorität) sind zwar bedauernswert, dürften aber in der Praxis keine große Relevanz haben. Der alte Ioannina-Beschluss von 1994 ist nur in einer handvoll Fällen zum Tragen gekommen – die Quellen sind hier nicht ganz eindeutig: teils wird sogar nur von einem einzigen Fall gesprochen. Ähnlich wird es auch dem neuen Ioannina-Mechanismus ergehen.

III. Abschließende Bemerkungen

Mit dem Vertrag von Lissabon wird sich das „institutionelle Dreieck“ aus Kommission, EP und Rat nicht nennenswert ändern. Ein echtes „institutionelles Viereck“ entsteht trotz der Organstellung des Europäischen Rates nicht, da er seine Aufgaben – wie bisher – einerseits eng angebunden an die Ratsarbeit ausüben wird und andererseits bereits jetzt als Impulsgeber für die EU außerhalb dieses Dreiecks steht.

Die Entscheidung, wer erster ER-Präsident wird, steht unter französischer Präsidentschaft im zweiten Halbjahr 2008 an. Damit werden entscheidende Weichenstellungen für die künftige Ausgestaltung des Amtes getroffen. Die spannendste institutionelle Entscheidung in Folge des Vertrags von Lissabon wird allerdings vermutlich nicht im Rat oder im ER entschieden, sondern bei der kommenden EP-Wahl. Sollten die EVP und die SPE mit eigenen Kandidaten für das Amt des Präsidenten der Kommission antreten, dürfte sich das gesamte Gefüge der EU – mit einer gesteigerten demokratischen Legitimation der Kommission – erneut stark verändern.

56 Dazu *Hayes-Renshaw/van Aken/Wallace*, When and Why the EU Council of Ministers Votes Explicitly, JCMS 2006, S. 161 ff.