

Jahresbericht 2018

Die deutsche Verwaltung und die Europäische Union

Bericht über aktuelle Entwicklungen in der Europäischen
Union und in der deutschen EU-Politik

für die Bundesakademie für öffentliche Verwaltung

Johannes Müller Gómez und Wolfgang Wessels

Stand: 30. Juni 2018

Zu den Autoren:

Johannes Müller Gómez, M.A. ist Doktorand an der Université de Montréal und an der Ludwig-Maximilians-Universität München sowie Research Fellow am Centrum für Türkei- und EU-Studien (CETEUS) der Universität zu Köln.

Kontakt: johannes.mueller-gomez@uni-koeln.de

Prof. Dr. Wolfgang Wessels ist Jean Monnet-Professor ad personam, Direktor des Centrums für Türkei- und EU-Studien (CETEUS) der Universität zu Köln und Gastprofessor an mehreren europäischen Universitäten.

Kontakt: w.wessels@uni-koeln.de

Inhalt

I. EINLEITUNG	1
II. AKTUELLE ENTWICKLUNGEN IN DER EUROPÄISCHEN UNION UND DER DEUTSCHEN EU-POLITIK	1
a) Allgemeine Entwicklungen in der Europäischen Union.....	1
b) Institutionen und Verfahren der Europäischen Union	8
i. Primärrechtlicher Rahmen	8
ii. Institutionen	8
iii. Verabschiedung, Umsetzung und Kontrolle von EU-Recht.....	22
iv. Besonderes	39
c) Koordinierung deutscher EU-Politik	41
III. FAZIT	42

I. EINLEITUNG

Das Mehrebenensystem der Europäischen Union befindet sich wie kein anderes politisches System auf der Welt im stetigen Wandel. Mögliche Veränderungen umfassen Entscheidungen der Institutionen der EU, Änderungen der Entscheidungsprozesse in Brüssel und/oder Berlin, Umstrukturierungen von administrativen Gremien oder eine umfassende Vertragsänderung auf der einen Seite und neue Dynamiken zwischen Mitgliedstaaten und EU-Institutionen, etwa aufgrund von neuen Bestimmungen und Verfahren, internationalen, europäischen und nationalen Ereignissen, wie etwa Krisen, oder neuen politischen Amtsträgern auf der anderen Seite.

Vor diesem Hintergrund dient dieser jährliche Bericht dazu, fortlaufend die politischen und rechtlichen, aber auch die praktischen und administrativen Veränderungen zu verfolgen. Der Bericht identifiziert Entwicklungen sowohl auf der institutionellen Makroebene als auch auf der Verwaltungsebene und damit Aspekte, die im entscheidenden Maße für die Arbeit von Bundesbediensteten Möglichkeiten eröffnen und Zwänge setzen können.

Im Fokus des vorliegenden Berichtes steht der Zeitraum von Juli 2017 bis Juni 2018.

II. AKTUELLE ENTWICKLUNGEN IN DER EUROPÄISCHEN UNION UND DER DEUTSCHEN EU-POLITIK

a) Allgemeine Entwicklungen in der Europäischen Union

Wichtige Themen für Akteure in der EU-Politik waren in den vergangenen Monaten insbesondere die Fortführung der Debatte über die Zukunft der EU, so der Meinungs austausch, das Einbringen von Reformvorschlägen und die Umsetzung erster konkreter Schritte, die Verhandlungen mit dem Vereinigten Königreich über dessen Austritt aus der Union, die Entwicklung in einzelnen Mitgliedstaaten mit Blick auf demokratische und rechtsstaatliche Standards und die Vorbereitung des nächsten Mehrjährigen Finanzrahmens. Zudem fanden mehrere nationale Wahlen statt, die aufgrund ihrer Bedeutung für die gesamte Union mit Aufmerksamkeit verfolgt wurden.

Wahlen auf nationaler Ebene

In mehreren Mitgliedstaaten fanden in den vergangenen zwölf Monaten Parlaments- bzw. Präsidentschaftswahlen statt. Die Wahlen in Italien und Deutschland erhielten aufgrund ihrer außerordentlichen Bedeutung für die EU-Ebene besondere Aufmerksamkeit:

- Die Niederländer wählten bereits im März 2017 eine neue Zweite Kammer der Generalstaaten. Aufgrund der Parteienzersplitterung konnte erst im Oktober 2017 eine neue Regierung gebildet werden, der erneut Mark Rutte der konservativ-liberalen VVD vorsteht.

- Im September 2017 wurde in Deutschland ein neuer Bundestag gewählt. Nach mehrmonatigen Verhandlungen formierte sich erneut eine Regierungskoalition aus CDU, SPD und CSU unter Bundeskanzlerin Angela Merkel.
- Der österreichische Nationalrat wurde im Oktober 2017 neu gewählt. Der neue Bundeskanzler Sebastian Kurz regiert in einer Koalition aus konservativer ÖVP und rechtspopulistischer FPÖ.
- Im Oktober 2017 fanden in der Tschechischen Republik Wahlen zum Abgeordnetenhaus statt. Als Resultat bildete sich eine Minderheitsregierung um den neuen Ministerpräsidenten Andrej Babiš der tendenziell EU-kritischen ANO 2011.
- Im November 2017 fand die zweite Runde der slowenischen Präsidentschaftswahlen statt. Der sozialdemokratische Amtsinhaber Borut Pahor wurde wiedergewählt.
- Die Tschechen wählten im Januar 2018 Miloš Zeman erneut zu ihrem Präsidenten.
- In Finnland fanden im Januar 2018 Präsidentschaftswahlen statt, die Sauli Niinistö der konservativen Kok im Amt bestätigten.
- In Zypern fand im Februar 2018 die Stichwahl der Präsidentschaftswahlen statt, aus der Amtsinhaber Nikos Anastasiadis der konservativen DISY als Sieger hervorging.
- Im März 2018 wählten die Italiener ein neues Parlament. Die neue Regierung unter Ministerpräsidenten Giuseppe Conte setzt sich aus den EU-kritischen Parteien Movimento 5 Stelle und Lega Nord zusammen.
- Im April 2018 wurde in Ungarn ein neues Parlament gewählt. Ministerpräsident Viktor Orbán der EU-skeptischen und nationalkonservativen Fidesz wurde im Amt bestätigt.
- In Slowenien fanden im Juni 2018 vorgezogene Wahlen zur Nationalversammlung statt. Bislang wurde keine neue Regierung gebildet.

Neue Bundesregierung

CDU, SPD und CSU setzten in ihrem Koalitionsvertrag „Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land“ einen Schwerpunkt auf die Europapolitik, der das erste Kapitel gewidmet ist. Als konkrete Herausforderungen der EU, die es zu bewältigen gilt, nennt der Koalitionsvertrag den anstehenden Austritt des Vereinigten Königreiches, die Migrationskrise, die Folgen der Wirtschaftskrise, der Druck, unter welchem sich aktuell die europäischen freiheitlichen und demokratischen Grundprinzipien befinden, und die globalen Entwicklungen, insbesondere mit Blick auf die Vereinigten Staaten, China und Russland. Die Bundesregierung erhebt für sich den Anspruch, eine aktive Rolle in der Debatte über die Zukunft der EU zu übernehmen. Konkret werden der Wille und die Bereitschaft etwa zu

- der Stärkung des Europäischen Parlaments,
- dem Voranschreiten einzelner Mitgliedstaaten, falls nicht alle 27 Mitgliedstaaten zu weiteren Schritten bereit sind,
- einem höheren deutschen Beitrag zum Haushalt der EU,

- dem Ausbau des Erasmus+-Programmes,
- der Entwicklung eines EU-weiten Rahmens für Mindestlohnregelungen und Grundsicherungssystemen,
- mehr Zusammenarbeit im Bereich der Unternehmensbesteuerung und im Kampf gegen Steuerdumping,
- der Stärkung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik,
- der Reform der Eurozone und
- der Entwicklung des Europäischen Stabilitätsmechanismus zu einem Europäischen Währungsfonds genannt.

Besonders werden die angestrebte Zusammenarbeit mit Frankreich, mit dem ein neuer Élysée-Vertrag geschlossen und gemeinsame Initiativen auf EU-Ebene eingebracht werden sollen, und mit Polen betont.

Debatte über die Zukunft der EU

Nachdem Anfang 2017 bereits die Europäische Kommission und das Europäische Parlament als europäische Institutionen ihre ersten Beiträge zur aktuellen Debatte über die Zukunft der EU geleistet hatten, folgten im Herbst insbesondere die konkreten Vorschläge vom Präsidenten der Europäischen Kommission Jean-Claude Juncker und vom französischen Präsidenten Emmanuel Macron. Eine erste Reaktion von Bundeskanzlerin Merkel auf die bisher eingebrachten Reformvorschläge erfolgte im Juni 2018 im Rahmen eines Zeitungsinterviews. In den kommenden Monaten sollen Konsultationen zwischen den Mitgliedstaaten, insbesondere zwischen Deutschland und Frankreich, und zwischen der Europäischen Kommission und den Mitgliedstaaten die Reformdebatte voranbringen und konkretisieren.

Austritt des Vereinigten Königreiches

Die Verhandlungen über den Austritt des Vereinigten Königreich werden fortgesetzt (siehe Abbildung 1). In seinen Leitlinien von Dezember 2017¹ und März 2018², die die Leitlinien von April 2017³ ergänzen, betonte der Europäische Rat erneut, dass die zukünftigen Beziehungen

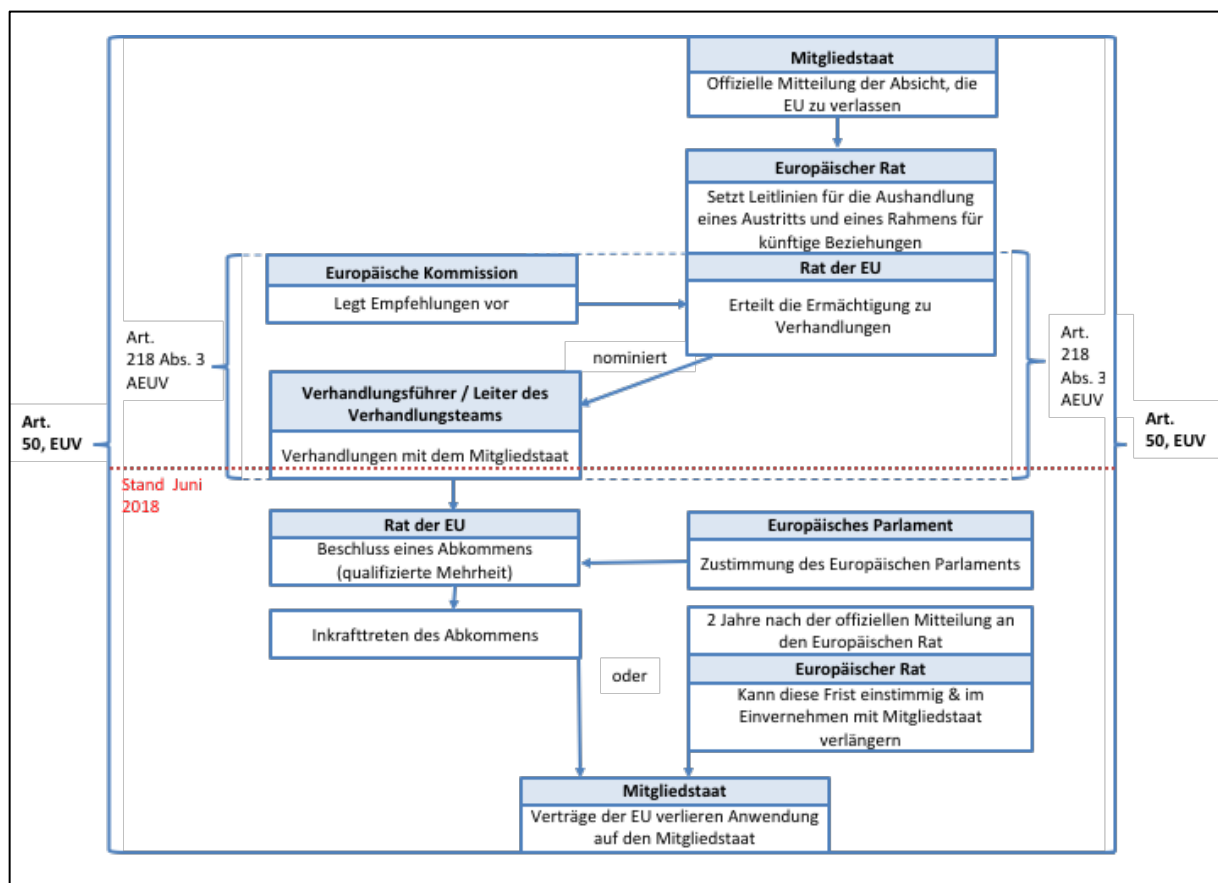
¹ Die Leitlinien des Europäischen Rates vom Dezember 2017 sind hier abrufbar:
<http://www.consilium.europa.eu/media/32245/15-euco-art50-guidelines-de.pdf>

² Die Leitlinien des Europäischen Rates vom März 2018 sind hier abrufbar:
<http://www.consilium.europa.eu/media/33497/23-euco-art50-guidelines-de.pdf>

³ Die Leitlinien des Europäischen Rates vom April 2017 sind hier abrufbar:
<http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2017/04/29-euco-brexit-guidelines/>

mit dem Vereinigten Königreich auf einem ausgewogenen Verhältnis zwischen Rechten und Pflichten beruhen müssen, dass kein „Rosinenpicken“ vonseiten des Vereinigten Königreiches möglich sei und dass das Vereinigte Königreich sich nach seinem Austritt nicht mehr an den Entscheidungsverfahren der EU beteiligen könne. Die Staats- und Regierungschefs bestätigten ihre Bereitschaft, mit dem Vereinigten Königreich nach seinem Austritt über ein umfassendes Freihandelsabkommen zu verhandeln, und ihr Bestreben, in Bereichen wie Klimaschutz, Terrorismus, Justiz und Strafverfolgung sowie der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik weiterhin zusammenzuarbeiten. Darüber hinaus begrüßte der Europäische Rat die anvisierte bis zu zweijährige Übergangsphase, im Rahmen welcher die *acquis communautaire*, also die Gesamtheit des gültigen EU-Rechts, weiterhin für das Vereinigte Königreich gelten würde, ohne dass dieses in den Institutionen der EU vertreten wäre. Die Übergangsregelung soll dazu dienen, die Verhandlungen über das Abkommen über die zukünftige Partnerschaft zum Abschluss bringen zu können.

Abbildung 1 Austrittsverfahren gemäß EU-Verträgen (Stand: Juni 2018)



Quelle: Eigene Darstellung.

Beitrittsverhandlungen

Aktuelle Beitrittskandidaten sind weiterhin Albanien, Mazedonien, Montenegro, Serbien und die Türkei. Mit Montenegro, Serbien und der Türkei werden Beitrittsverhandlungen geführt. Im April 2018 schlug die Kommission vor, auch die Verhandlungen mit Albanien und Mazedonien aufzunehmen. Dieser Vorschlag wurde im Juni 2018 vom Rat begrüßt.⁴ Weitere potenzielle Beitrittsländer sind Bosnien und Herzegowina und der Kosovo.

Auf dem EU-Westbalkan-Gipfel im Mai 2018 in Sofia bekräftigte die Europäische Union erneut die Beitrittsperspektive der Westbalkanstaaten.⁵ Zudem beschlossen die Mitgliedstaaten, die Institutionen der Europäischen Union und die Staaten des Westbalkans eine engere Zusammenarbeit in verschiedenen Bereichen.

Verhandlungen zum Mehrjährigen Finanzrahmen der EU

Im Mai 2018 beschloss die Europäische Kommission ihren Vorschlag für den nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen, der den Zeitraum von 2021 bis 2027 umfasst und einen Gesamthaushalt von knapp über 1,2 Billionen Euro vorsieht.⁶ Der Zweck des Finanzrahmens ist es, dass die Ausgaben der Union innerhalb der Grenzen ihrer Eigenmittel eine geordnete Entwicklung nehmen. Dafür wird für jedes Jahr, das im Finanzrahmen liegt, eine Obergrenze je Ausgabenkategorie festgelegt. Der aktuelle Mehrjährige Finanzrahmen reicht von 2014 bis 2020 und sieht ein Budget von knapp über eine Billion Euro vor.

Voraussetzung für die Verabschiedung des Mehrjährigen Finanzrahmens ist jedoch zunächst die Festlegung der Eigenmittel der Europäischen Union. Das System der Eigenmittel wird einstimmig vom Rat – *de facto* vom Europäischen Rat – beschlossen und bedarf der Ratifizierung in den Mitgliedstaaten. Das Europäische Parlament wird hierzu lediglich konsultiert (Art. 311 AEUV).

⁴ Informationen zur Sitzung des Rates am 26.6.18 sind hier abrufbar:

<http://www.consilium.europa.eu/de/meetings/gac/2018/06/26/#>

⁵ Die Erklärung von Sofia ist hier abrufbar: http://www.consilium.europa.eu/media/34781/sofia-declaration_de.pdf

⁶ Der Vorschlag der Europäischen Kommission für den Mehrjährigen Finanzrahmen 2021-2017 ist hier abrufbar: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:c2bc7dbd-4fc3-11e8-be1d-01aa75ed71a1.0021.02/DOC_1&format=PDF

Dokument 1 Bestimmungen zu den Eigenmitteln der Europäischen Union

Art. 311 AEUV

Die Union stattet sich mit den erforderlichen Mitteln aus, um ihre Ziele erreichen und ihre Politik durchführen zu können.

Der Haushalt wird unbeschadet der sonstigen Einnahmen vollständig aus Eigenmitteln finanziert.

Der Rat erlässt gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren einstimmig und nach Anhörung des Europäischen Parlaments einen Beschluss, mit dem die Bestimmungen über das System der Eigenmittel der Union festgelegt werden. Darin können neue Kategorien von Eigenmitteln eingeführt oder bestehende Kategorien abgeschafft werden. Dieser Beschluss tritt erst nach Zustimmung der Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften in Kraft.

Der Rat legt gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren durch Verordnungen Durchführungsmaßnahmen zu dem System der Eigenmittel der Union fest, sofern dies in dem nach Absatz 3 erlassenen Beschluss vorgesehen ist. Der Rat beschließt nach Zustimmung des Europäischen Parlaments.

Die Verhandlungen zwischen den Mitgliedstaaten bezüglich der Eigenmittel sowie die Verhandlungen zwischen dem Europäischen Parlament, das dem Finanzrahmen am Ende des Verfahrens seine Zustimmung erteilen muss (Art. 312 Abs. 2 UAbs. 1 S. 1 AEUV), und den Mitgliedstaaten werden in den kommenden Monaten ein entscheidendes Element der Debatten auf EU-Ebene darstellen. Im Juni 2018 erörterte Rat der EU erstmals den Vorschlag der Europäischen Kommission. Besonders das Vorhaben der Europäischen Kommission, die Ausgaben aus dem EU-Haushalt an die Situation der Rechtstaatlichkeit in Mitgliedstaaten zu koppeln, wurde bereits von einzelnen Mitgliedstaaten kritisiert und dürfte zu schwierigen Verhandlungen führen.

Dokument 2 Bestimmungen zum Mehrjährigen Finanzrahmen

Art. 312 Abs. 1 AEUV

Mit dem mehrjährigen Finanzrahmen soll sichergestellt werden, dass die Ausgaben der Union innerhalb der Grenzen ihrer Eigenmittel eine geordnete Entwicklung nehmen.

Er wird für einen Zeitraum von mindestens fünf Jahren aufgestellt.

Bei der Aufstellung des jährlichen Haushaltsplans der Union ist der mehrjährige Finanzrahmen einzuhalten.

Art. 312 Abs. 2 AEUV

Der Rat erlässt gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren eine Verordnung zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens. Er beschließt einstimmig nach Zustimmung des Europäischen Parlaments, die mit der Mehrheit seiner Mitglieder erteilt wird.

Der Europäische Rat kann einstimmig einen Beschluss fassen, wonach der Rat mit qualifizierter Mehrheit beschließen kann, wenn er die in Unterabsatz 1 genannte Verordnung erlässt.

Art. 312 Abs. 3 AEUV

In dem Finanzrahmen werden die jährlichen Obergrenzen der Mittel für Verpflichtungen je Ausgabenkategorie und die jährliche Obergrenze der Mittel für Zahlungen festgelegt. Die Ausgabenkategorien, von denen es nur wenige geben darf, entsprechen den Haupttätigkeitsbereichen der Union.

Der Finanzrahmen enthält auch alle sonstigen für den reibungslosen Ablauf des jährlichen Haushaltsverfahrens sachdienlichen Bestimmungen.

Art. 312 Abs. 4 AEUV

Hat der Rat bis zum Ablauf des vorangegangenen Finanzrahmens keine Verordnung zur Aufstellung eines neuen Finanzrahmens erlassen, so werden die Obergrenzen und sonstigen Bestimmungen des letzten Jahres des vorangegangenen Finanzrahmens bis zum Erlass dieses Rechtsakts fortgeschrieben.

Art. 312 Abs. 5 AEUV

Das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission treffen während des gesamten Verfahrens zur Annahme des Finanzrahmens alle erforderlichen Maßnahmen, um den Erlass des Rechtsakts zu erleichtern.

b) Institutionen und Verfahren der Europäischen Union

i. Primärrechtlicher Rahmen

Zwischen Juli 2017 und Juni 2018 erfolgten keine Änderungen der EU-Verträge.

ii. Institutionen

Europäisches Parlament

Im Gegensatz zu den meisten nationalen Parlamenten ist das Europäische Parlament von einer ausgeprägten parlamentsinternen Fluktuation geprägt. In den vergangenen Monaten wechselten einzelne Abgeordnete die Fraktion (siehe Tabelle 1). Dies führte jedoch nicht zu wesentlichen Verschiebungen der Mehrheitsverhältnisse.

Tabelle 1 Fraktionen im Europäischen Parlament (Stand: Juni 2018)

Fraktion	Deutsches Mitglied	Anteil der Sitze im Januar 2016	Anteil der Sitze im Mai 2017	Anteil der Sitze im Mai 2018
Europäische Volkspartei (Christdemokraten) (EVP)	CDU, CSU	29,0%	28,8%	29,2%
Progressive Allianz der Sozialdemokraten im Europäischen Parlament (S&D)	SPD	25,3%	25,2%	25,2%
Europäische Konservative und Reformier (EKR)	LKR, Familienpartei	9,7%	9,9%	9,5%
Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa (ALDE)	FDP, Freie Wähler	9,3%	9,1%	9,1%
Vereinigte Europäische Linke/Nordische Grüne Linke (GUE-NGL)	Die Linke	6,9%	6,9%	6,8%
Die Grünen/Freie Europäische Allianz (Gründe-FEA)	Bündnis 90/Die Grünen, ödp, Piratenpartei	6,7%	6,8%	6,9%
Europa der Freiheit und der direkten Demokratie (EFDD)	AfD	6,0%	5,6%	6,0%
Europa der Nationen der Freiheit	AfD	4,8%	5,2%	4,7%
Fraktionslos (NI)	NDP, Die Partei	2,3%	2,5%	2,8%

Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf der Website des Europäischen Parlaments, zuletzt aufgerufen am 1. Juni 2018.

Aus deutscher Perspektive sind zudem der Wechsel einzelner Abgeordnete aus dem Europäischen Parlament in den deutschen Bundestag zu nennen. So wurden etwa Beatrix von Storch von der Partei Alternative für Deutschland und Fabio De Masi von der Partei Die Linke

mit den Wahlen 2017 in den Bundestag gewählt. Beide schieden damit aus dem Europäischen Parlament aus.

Aufgrund des anstehenden Austritts des Vereinigten Königreiches aus der Europäischen Union galt es, bis zur nächsten Wahl zum Europäischen Parlament im Jahr 2019 über die Zukunft der bislang für das Vereinigte Königreich vorgesehenen 73 Parlamentssitze zu entscheiden. Gemäß Art. 14 Abs. 2. UAbs. 1 EUV entscheidet der Europäische Rat auf Initiative des Europäischen Parlaments über die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments.

Dokument 3 Festlegung der Sitzverteilung im Europäischen Parlament

Art. 14 Abs. 2 EUV

Das Europäische Parlament setzt sich aus Vertretern der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger zusammen. Ihre Anzahl darf 750 nicht überschreiten, zuzüglich des Präsidenten. Die Bürgerinnen und Bürger sind im Europäischen Parlament degressiv proportional, mindestens jedoch mit sechs Mitgliedern je Mitgliedstaat vertreten. Kein Mitgliedstaat erhält mehr als 96 Sitze.

Der Europäische Rat erlässt einstimmig auf Initiative des Europäischen Parlaments und mit dessen Zustimmung einen Beschluss über die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments, in dem die in Unterabsatz 1 genannten Grundsätze gewahrt sind.

Einen solchen Vorschlag unterbreitete das Europäische Parlament dem Europäischen Rat im Februar 2018.⁷ Dieser sieht vor, dass das Europäische Parlament um 46 Sitze verkleinert wird. Die weiteren durch den Austritt des Vereinigten Königreiches frei werdenden 14 Sitze sollen auf die Mitgliedstaaten verteilt werden, die bislang im Europäischen Parlament unterrepräsentiert sind (siehe Tabelle 2). Die zunächst vakanten 46 Sitze würden laut Resolution des Europäischen Parlament in der Zukunft neu beitretenden Mitgliedstaaten zugewiesen werden. Die Idee, die freiwerdenden Sitze für die Einführung von transnationalen Parteilisten zu verwenden, fand insbesondere aufgrund der Ablehnung der Fraktion der Europäischen Volkspartei keine Mehrheit im Parlament. Die Etablierung solcher transnationalen Parteilisten findet unter anderem Unterstützung beim französischen Präsidenten und der deutschen Bundeskanzlerin. Im Juni 2018 beschloss der Europäische Rat

⁷ Die Entschließung des Europäischen Parlaments ist hier abrufbar:
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2018-0029+0+DOC+XML+V0//DE>

entsprechend dem Vorschlag des Europäischen Parlaments die zukünftige Zusammensetzung des Parlaments.⁸

Tabelle 2 Sitzverteilung im Europäischen Parlament nach Mitgliedstaaten

Mitgliedstaat	Aktuelle Sitzverteilung	Sitzverteilung ab 2019	Unterschied
DE	96	96	0
FR	74	79	+5
UK	73	0	-73
IT	73	76	+3
ES	54	59	+5
PL	51	52	+1
RO	32	33	+1
NL	26	29	+3
EL	21	21	0
BE	21	21	0
PT	21	21	0
CZ	21	21	0
HU	21	21	0
SE	20	21	+1
AT	18	19	+1
BG	17	17	0
DK	13	14	+1
SK	13	14	+1
FI	13	14	+1
IE	11	13	+2
HR	11	12	+1
LT	11	11	0
SL	8	8	0
LV	8	8	0
EE	6	7	+1
CY	6	6	0
LU	6	6	0
MT	6	6	0
SUMME	751	705	-46

Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf der Resolution des Europäischen Parlaments und Entscheidung des Europäischen Rates..

Die nächsten Wahlen zum Europäischen Parlament werden zwischen dem 23. und 26. Mai 2019 stattfinden. In Deutschland wird am 26. Mai gewählt werden.

Gemäß Art. 223. Abs. 1 AEUV unterbreitet das Europäische Parlament dem Rat einen Entwurf zur Regelung des Wahlverfahrens. Die Mitgliedstaaten entscheiden nach Zustimmung des

⁸ Die Entscheidung des Europäischen Rates ist hier abrufbar:
<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7-2018-REV-1/en/pdf>

Europäischen Parlaments einstimmig über die entsprechenden Bestimmungen. Zudem müssen die Bestimmungen von jedem Mitgliedstaat entsprechend seinen nationalen Vorschriften bestätigt werden.

Dokument 4 Festlegung des Wahlverfahrens zum Europäischen Parlament

Art. 223 Abs. 1 AEUV

Das Europäische Parlament erstellt einen Entwurf der erforderlichen Bestimmungen für die allgemeine unmittelbare Wahl seiner Mitglieder nach einem einheitlichen Verfahren in allen Mitgliedstaaten oder im Einklang mit den allen Mitgliedstaaten gemeinsamen Grundsätzen.

Der Rat erlässt die erforderlichen Bestimmungen einstimmig gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments, die mit der Mehrheit seiner Mitglieder erteilt wird. Diese Bestimmungen treten nach Zustimmung der Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften in Kraft.

Der aktuelle Entwurf zur Änderung des Europäischen Wahlaktes sieht insbesondere die Einführung von Sperrklauseln zwischen zwei und fünf Prozent vor.⁹ Die neuen Bestimmungen sollen ab 2024 gelten. Die Abstimmung über die Vorlage ist im Europäischen Parlament für Juli 2018 vorgesehen.

Europäischer Rat

In den vergangenen zwölf Monaten veränderte sich aufgrund von nationalen Wahlen, Regierungskrisen und Regierungsumbildungen die Zusammensetzung des Europäischen Rates:

- Giuseppe Conte ist nach den italienischen Parlamentswahlen seit Juni 2018 neuer Ministerpräsident Italiens. Er folgt auf Paolo Gentiloni.
- Infolge eines erfolgreichen Misstrauensvotums gegen Mariano Rojoy wurde Pedro Sánchez im Juni 2018 zum neuen Ministerpräsidenten Spaniens gewählt.

⁹ Der aktuelle Entwurf des Ratsbeschlusses ist hier abrufbar:
<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9425-2018-INIT/en/pdf>

- Peter Pellegrini wurde im März 2018 im Laufe einer Regierungskrise neuer Regierungspräsident der Slowakei und damit Nachfolger von Robert Fico.
- Sebastian Kurz löste im Dezember 2017 nach erfolgten Nationalratswahlen Christian Kern als österreichischen Bundeskanzler ab.
- Andrej Babiš ist seit Dezember 2017 Regierungspräsident der Tschechischen Republik. Er löste nach den Parlamentswahlen Bohuslav Sobotka ab.
- Im Dezember 2017 wurde die Regierung Polens umgebildet. Mateusz Morawiecki übernahm in diesem Rahmen das Amt des Ministerpräsidenten von Beata Szydło.

Angela Merkel stellt nach Kommissionspräsident Juncker, der bereits von 1996 bis 2013 als luxemburgischer Premierminister Mitglied des Europäischen Rates war, aktuell das zweidienstälteste Mitglied des Europäischen Rates dar.

Inwieweit sich insbesondere die Regierungswechsel in Spanien, wo nun die sozialdemokratische Partei PSOE den Regierungschef stellt, und in Italien, wo zwei ausgeprägte EU-skeptische Parteien die Regierungskoalition gebildet haben, auf die Dynamiken im Europäischen Rat und die Rolle des Europäischen Rates nach außen auswirken, gilt es abzuwarten. Aktuell sind das Fortbestehen regionaler Gruppierungen, etwa der Visegrád-Staaten, aber auch die Erstarkung des deutsch-französischen Tandems, was etwa beim Treffen der deutschen Bundeskanzlerin und des französischen Präsidenten in Meseberg im Juni 2018, im Rahmen dessen gemeinsame Bemühungen zur Weiterentwicklung der EU definiert wurden,¹⁰ deutlich wurde, festzustellen.

Rat der EU

Entsprechend dem Beschluss des Rates der EU von Juli 2016¹¹ übernahm Estland von Juli bis Dezember 2017 den Vorsitz im Rat und in den meisten seiner Vorbereitungsgruppen. Aktuell führt den Vorsitz Bulgarien, das zum 1. Juli von Österreich abgelöst wird.

Hinsichtlich der Abstimmungspraxis im Rat der EU ist weiterhin zu beobachten, dass zwar in den meisten Fällen trotz der möglichen Nutzung von qualifizierten Mehrheiten Beschlüsse einstimmig gefasst werden, Mehrheitsbeschlüsse ohne die Zustimmung aller Mitgliedstaaten dennoch keine seltene Ausnahme darstellen (siehe Tabelle 3).

¹⁰ Die Erklärung von Meseberg ist hier abrufbar: <https://www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Pressemitteilungen/BPA/2018/06/2018-06-19-erklaerung-meseberg.html>.

¹¹ Der Beschluss des Rates ist hier abrufbar: <http://www.consilium.europa.eu/de/council-eu/presidency-council-eu/>

Tabelle 3 Abstimmungsverhalten der Mitgliedstaaten im Rat der EU im Jahr 2017¹²

Mitgliedstaat	Anzahl Ablehnungen	Anzahl Enthaltungen
BE	0	1
BG	0	1
CZ	1	0
DK	0	0
DE	2	0
EE	0	0
IE	0	1
EL	1	0
ES	2	1
FR	0	0
HR	1	1
IT	0	1
CY	2	1
LV	0	1
LT	0	0
LU	2	1
HU	2	3
MT	0	1
NL	1	1
AT	1	2
PL	2	3
PT	0	0
RO	0	1
SL	0	0
SK	0	0
FI	0	0
SE	2	0
UK	1	13
Summe	20	33

Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf der Website votewatch.eu, zuletzt aufgerufen am 1. Juni 2018.

Deutschland stimmte in zwei Fällen gegen eine Vorlage. Während es im Fall der Richtlinie zur Regulierung der Schifffahrt als einziger Mitgliedstaat eine Gegenstimme einlegte, stimmten neben Deutschland auch Irland, Malta, Polen, Ungarn und Zypern gegen die Richtlinie zur strafrechtlichen Bekämpfung von finanziellen Betrugsfällen. Die erforderlichen Mehrheiten wurden dennoch erreicht.

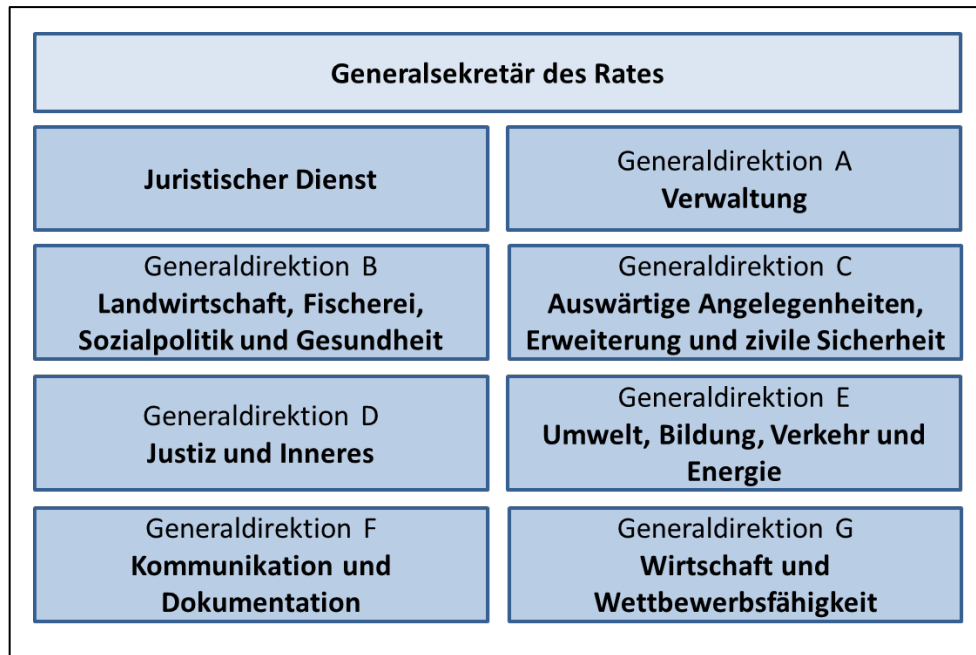
Ungarn und Polen stimmten jeweils gegen zwei Vorlagen und enthielten sich drei Mal. Das Vereinigte Königreich stellt mit 13 Enthaltungen und einer Gegenstimme weiterhin den Mitgliedstaat dar, der am häufigsten nicht für einen Entwurf stimmte. Die Tendenz, sich

¹² Grundlage sind die 91 Abstimmungen, die zwischen dem 1. Januar und dem 31. Dezember 2017 im Rat der EU öffentlich abgehalten wurden.

verstärkt zu enthalten statt gegen eine Vorlage zu stimmen, kann als Resultat des anstehenden Austritts des Landes aus der Union interpretiert werden.¹³

Das Generalsekretariat des Rates der EU, das den Rat der EU und insbesondere die Ratspräsidentschaft bei ihrer Arbeit unterstützt, ist unverändert in sieben Generaldirektionen und den Juristischen Dienst untergliedert (siehe Abbildung 2).

Abbildung 2 Generalsekretariat des Rates der EU (Stand: Juni 2018)

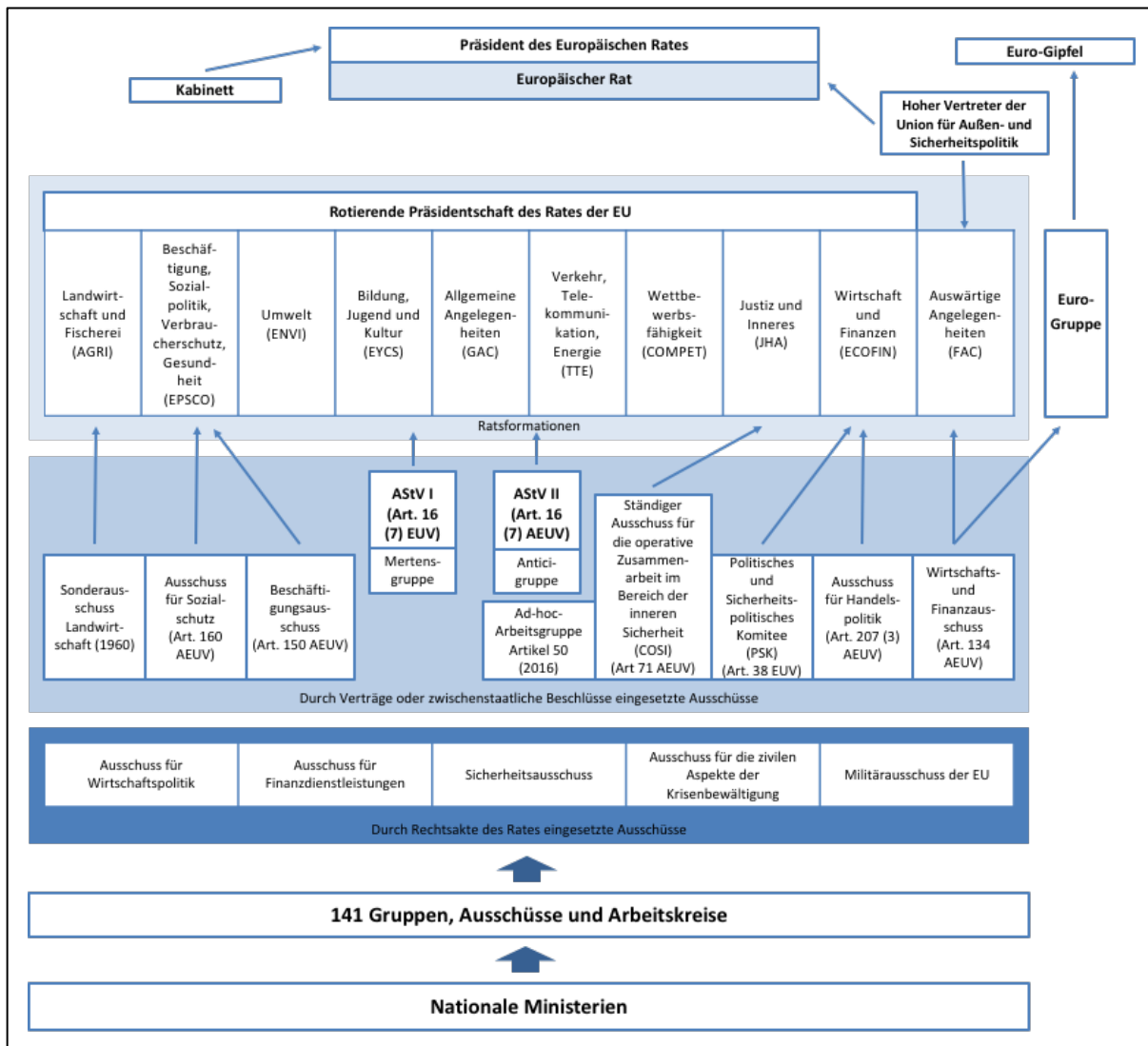


Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf der Website des Rates der EU, zuletzt aufgerufen am 1. Juni 2018.

Für den Arbeitsalltag der deutschen Verwaltung sind die Vorbereitungsgruppen des Rates, die sich aus nationalen Fachbeamten zusammensetzen, von besonderer Bedeutung. Neben den durch Rechtsakte des Rates und den durch Verträge oder zwischenstaatliche Beschlüsse eingesetzten Ausschüssen, wie etwa die für die Verhandlungen über den Austritt des Vereinigten Königreiches zuständige ad-hoc-Arbeitsgruppe zum Artikel 50, wird der Rat der EU aktuell von 141 solcher Vorbereitungsgruppen unterstützt (siehe Abbildung 3).

¹³ Siehe von Ondarza, Nicolai (2017): Rat der Europäischen Union, in: Werner Weidenfeld und Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration, Baden-Baden: Nomos, 109-118.

Abbildung 3 Binnenstruktur des Rates (Stand: Juni 2018)



Quelle: Eigene Darstellung, aufbauend auf Wessels, Valant und Kunstein 2015.

Der Rat für „Auswärtige Angelegenheiten“ ist weiterhin die Ratsformation mit der höchsten Zahl an spezialisierten Vorbereitungsgremien (siehe Tabelle 4).

Tabelle 4 Vorbereitungsgremien des Rates der EU (Stand: Juni 2018)

Politikfeld	Anzahl der Vorbereitungsgremien Juni 2018
Allgemeine Angelegenheiten	17
Auswärtige Angelegenheiten	33
Wirtschaft und Finanzen	13
Justiz und Inneres	18

Landwirtschaft und Fischerei	27
Wettbewerbsfähigkeit	14
Verkehr, Telekommunikation und Energie	8
Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz	4
Umwelt	2
Bildung, Jugend, Kultur und Sport	5
Summe	141

Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf der Website des Rates der EU, zuletzt aufgerufen am 1. Juni 2018.

Europäische Kommission

Auf politischer Ebene erfolgten zwischen Juli 2017 und Juni 2018 strukturell keine wesentlichen Veränderungen. Nachdem das bulgarische Kommissionsmitglied Kristalina Georgiewa bereits Ende 2016 zur Weltbank gewechselt war, wurde 2017 das Benennungsverfahren ihrer Nachfolgerin gemäß Art. 246 Abs. 2 AEUV abgeschlossen. Mariya Gabriel ist als neues Kommissionsmitglied für Digitale Wirtschaft und Gesellschaft zuständig. Sie war zuvor stellvertretende Vorsitzende der Fraktion der Europäischen Volkspartei im Europäischen Parlament.

Dokument 5 Benennungsverfahren bei Ausscheiden eines Kommissionsmitgliedes

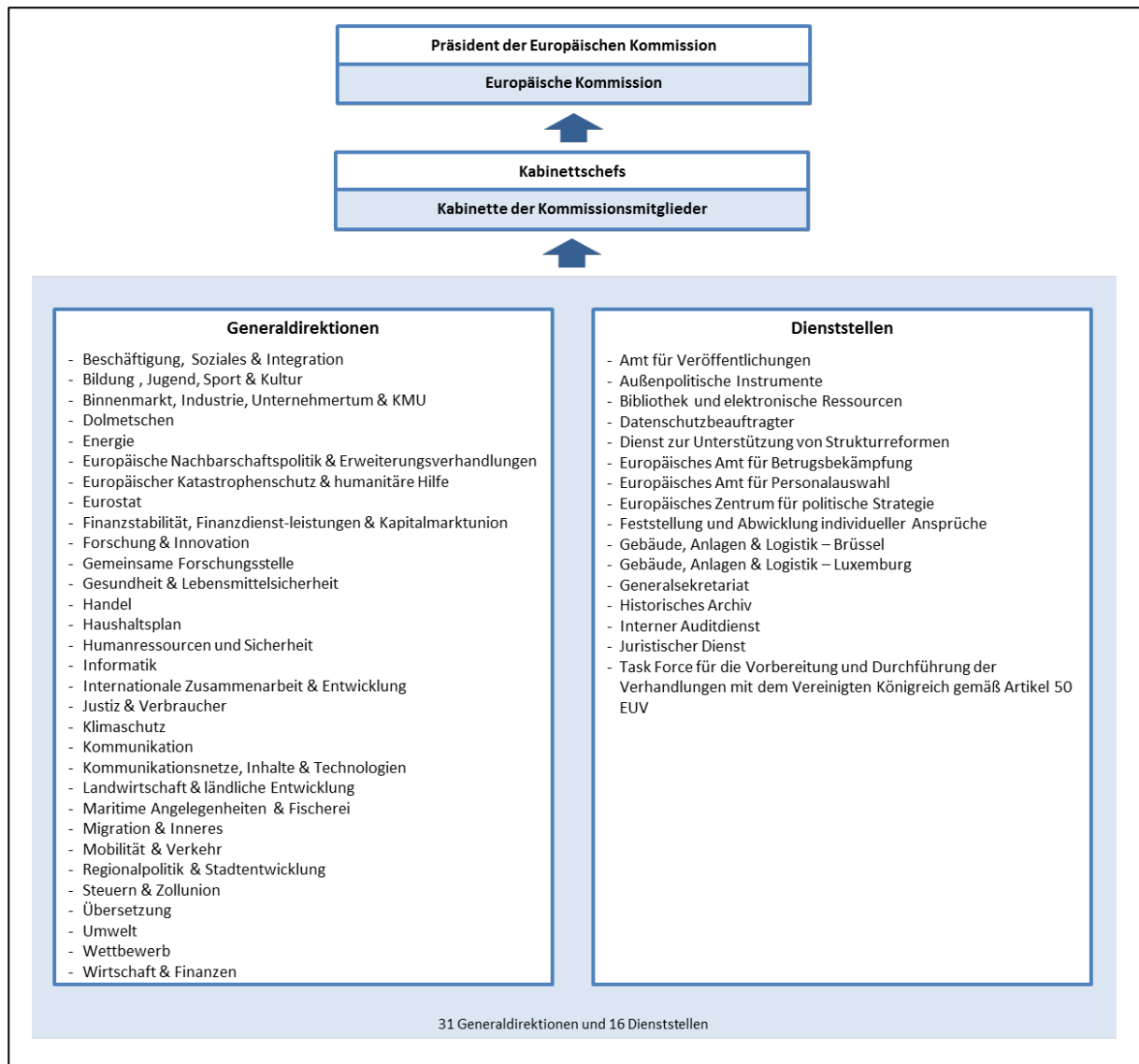
Art. 246 Abs. 2 AEUV

Für ein zurückgetretenes, seines Amtes enthobenes oder verstorbenes Mitglied wird für die verbleibende Amtszeit vom Rat mit Zustimmung des Präsidenten der Kommission nach Anhörung des Europäischen Parlaments und nach den Anforderungen des Artikels 17 Absatz 3 Unterabsatz 2 des Vertrags über die Europäische Union ein neues Mitglied derselben Staatsangehörigkeit ernannt.

Mit den Wahlen zum Europäischen Parlament im Mai 2019 wird sich ebenfalls die personelle Zusammensetzung der Europäischen Kommission verändern. Unter anderem werden der bisherige Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker und das deutsche Mitglied Günther Oettinger nach eigenen Aussagen nicht mehr für eine mögliche Wiederwahl zur Verfügung stehen. Zudem wird aktuell wieder über eine Verkleinerung des Kommissionskollegiums diskutiert. Die im Vertrag von Lissabon vorgesehene Reduzierung der Kommissionsmitglieder (Art. 17 Abs. 5 EUV) war insbesondere als Reaktion auf das irische Referendum gegen den Lissabonner Vertrag nicht umgesetzt worden, wird jedoch nun insbesondere vom österreichischen Bundeskanzler Sebastian Kurz, aber auch von der deutschen Bundeskanzlerin Angela Merkel und dem französischen Präsidenten Emmanuel Macron unterstützt.

Die Verwaltungsebene der Europäischen Kommission wurde im Vergleich zu 2017 nicht neu strukturiert. Sie untergliedert sich weiterhin in 31 Generaldirektionen und 16 Dienststellen (siehe Abbildung 4).

Abbildung 4 Aufbau der Europäischen Kommission (Stand: Juni 2018)



Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf der Website der Europäischen Kommission, zuletzt aufgerufen am 1. Juni 2018.

Mit Blick auf die von der Europäischen Kommission eingerichteten Expertengruppen, die die Kommission bei der Erarbeitung von Rechtaktvorschlägen unterstützen und die sich oftmals aus Vertretern der Mitgliedstaaten, in der Regel aus Beamten aus der Arbeitsebene, zusammensetzen, sind keine wesentlichen Veränderungen zu verzeichnen: Die Zahl der Expertengruppen ist geringfügig von 737 auf 771 gestiegen (siehe Tabelle 5). Die

Generaldirektionen für Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMU, und für Steuern und Zollunionen sowie Eurostat bleiben die Dienststellen mit den meisten Expertengruppen.

Tabelle 5 Expertengruppen der Europäischen Kommission

Generaldirektion	Anzahl der Expertengruppen im Juni 2017	Anzahl der Expertengruppen im Juni 2018
Amt für Veröffentlichungen (OP)	0	0
Beschäftigung, Soziales und Integration (EMPL)	24	36
Bildung und Kultur (EAC)	18	19
Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMU (GROW)	88	98
Datenverarbeitung (DIGIT)	0	0
Dienst für außenpolitische Instrumente (FPIS)	0	1
Dolmetschen (SCIC)	0	0
Energie (ENER)	21	22
Eurostat (ESTAT)	82	84
Finanzstabilität, Finanzdienstleistungen und Kapitalmarktunion (FISMA)	13	16
Forschung und Innovation (RTD)	56	50
Gemeinsame Forschungsstelle (JRC)	2	3
Generalsekretariat (SG)	5	5
Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (SANTE)	54	51
Handel (TRADE)	8	10
Haushalt (BUDG)	3	2
Wirtschaft und Finanzen (ECFIN)	7	6
Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF)	4	5
Humanitäre Hilfe und Katastrophenschutz (ECHO)	6	6
Humanressourcen und Sicherheit (HR)	2	2
Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung (DEVCO)	14	15
Interner Auditdienst	0	0
Juristischer Dienst (SJ)	0	0
Justiz und Verbraucher (JUST)	32	40
Klimapolitik (CLIMA)	4	6
Kommunikation (COMM)	0	0
Kommunikationsnetze, Inhalte und Technologien (CNECT)	26	31
Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (AGRI)	28	30
Maritime Angelegenheiten und Fischerei (MARE)	12	12
Migration und Inneres (HOME)	33	29
Mobilität und Verkehr (MOVE)	42	45
Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen (NEAR)	1	1
Regionalpolitik und Stadtentwicklung (REGIO)	11	11
Steuern und Zollunion (TAXUD)	83	77
Übersetzung (DGT)	1	1
Umwelt (ENV)	51	55
Wettbewerb (COMP)	5	1
Europäisches Amt für Personalauswahl (EPSO)	1	1

Europäisches Zentrum für Politische Strategie (EPSC)	0	0
Summe	737	773

Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf dem Expertengruppenregister der Europäischen Kommission, zuletzt aufgerufen am 1. Juni 2018.

Auch hinsichtlich der bestehenden Komitologieausschüsse (Art. 291 AEUV), die aus Vertretern der nationalen Ministerien bestehen und je nach Verfahren die Durchführungsbeschlüsse der Europäischen Kommission mehr oder weniger stark mitbestimmen, gibt es keine relevanten Veränderungen. Aktuell bestehen 311 solcher Ausschüsse – im Juni 2017 waren es 317 (siehe Tabelle 6). Die Generaldirektionen für Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMU und für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit sind weiterhin die Dienststellen mit der höchsten Zahl an Komitologieausschüssen.

Tabelle 6 Komitologieausschüsse der Europäischen Kommission (Stand: Juni 2018)

Generaldirektion	Anzahl der Komitologieausschüsse 2017	Anzahl der Komitologieausschüsse 2018
Beschäftigung, Soziales und Integration (EMPL)	5	5
Bildung und Kultur (EAC)	2	2
Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMU (GROW)	41	42
Dienst für außenpolitische Instrumente (FPIS)	4	4
Energie (ENER)	14	12
Eurostat (ESTAT)	4	4
Finanzstabilität, Finanzdienstleistungen und Kapitalmarktunion (FISMA)	8	6
Forschung und Innovation (RTD)	18	18
Generalsekretariat (SG)	3	3
Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (SANTE)	36	32
Handel (TRADE)	12	14
Haushalt (BUDG)	2	2
Wirtschaft und Finanzen (ECFIN)	1	1
Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF)	1	1
Humanitäre Hilfe und Katastrophenschutz (ECHO)	2	2
Informatik (DIGIT)	2	1
Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung (DEVCO)	5	5
Justiz und Verbraucher (JUST)	23	23
Klimapolitik (CLIMA)	5	5
Kommunikation (COMM)	0	0
Kommunikationsnetze, Inhalte und Technologien (CNECT)	7	0
Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (AGRI)	17	15
Maritime Angelegenheiten und Fischerei (MARE)	4	3
Migration und Inneres (HOME)	12	13
Mobilität und Verkehr (MOVE)	31	31
Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen (NEAR)	3	3

Regionalpolitik und Stadtentwicklung (REGIO)	1	1
Steuern und Zollunion (TAXUD)	24	24
Umwelt (ENV)	30	30
Wettbewerb (COMP)	0	0
Summe	317	311

Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf dem Komitologieregister der Europäischen Kommission, zuletzt aufgerufen am 1. Juni 2018.

Gerichtshofs der Europäischen Union

Das Gericht innerhalb des Gerichtshofes der Europäischen Union setzt sich aus mindestens einem Richter pro Mitgliedstaat zusammen (Art. 19 Abs. 2 UAbs. 2 EUV). Im Juni 2018 waren 46 Richter im Amt. Die Zahl soll schrittweise auf 56, also zwei Richter je Mitgliedstaat, erhöht werden.

Europäische Zentralbank

Im März 2018 hat der Europäische Rat auf Empfehlung des Rates der EU den Spanier Luis de Guindos zum neuen Vizepräsidenten der Europäischen Zentralbank ernannt. Dieser trat im Juni sein Amt an. Er war zuvor Minister für Wirtschaft, Industrie und Wettbewerbsfähigkeit Spaniens.

Nationale Parlamente

Verschiedene nationale Parlamentskammern machten 2017 von ihrem Recht Gebrauch, im Rahmen des sogenannten Frühwarnmechanismus im Sinne der Subsidiaritätskontrolle begründete Stellungnahmen an die Europäische Kommission zu richten. So reichte der Bundesrat im Jahr 2017 insgesamt 26 Stellungnahmen ein – der Bundestag reichte keine Stellungnahme ein.¹⁴

Eine notwendige Mehrheit, die Parlamentskammern erreichen müssen, um eine sogenannte „gelbe“ oder „orange Karte“ zu zeigen, wurde 2017 nicht erreicht.

¹⁴ Die eingereichten Stellungnahmen von Bundestag und Bundesrat sind hier abrufbar: http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/germany/2017_en.htm

Agenturen der EU

Im Oktober 2017 hat der Rat der EU nach Zustimmung des Europäischen Parlaments die Einrichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft in Form der verstärkten Zusammenarbeit (Art. 20 EUV und Art. 326-335 AEUV) beschlossen. Deutschland zählt zu den beteiligten Mitgliedstaaten. Die Europäische Staatsanwaltschaft soll die Arbeit des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) und der Agentur für justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (Eurojust) ergänzen.

Aufgrund des anstehenden Austritts des Vereinigten Königreiches aus der EU beschloss der Rat der EU im November 2017 den Umzug der zwei dort ansässigen Agenturen: Die Europäische Bankenaufsichtsbehörde wird in Zukunft ihren Sitz in Paris haben, die Europäische Arzneimittel-Agentur in Amsterdam. Deutschland hatte sich mit Frankfurt am Main und Bonn ebenfalls um die Aufnahme beider Agenturen beworben.

Darüber hinaus sind keine Veränderungen hinsichtlich der Agenturen der EU zu verzeichnen (siehe Tabelle 7).

Tabelle 7 Agenturen der EU (Stand: Juni 2018)

Abkürzung	Name der Agentur
Dezentrale Agenturen	
GSA	Agentur für das Europäische Globale Navigationssatellitensystem
ACER	Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden
SRB	Ausschuss für die einheitliche Abwicklung
FRA	Agentur der Europäischen Union für Grundrechte
EMSA	Europäische Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs
EUROJUST	Einheit für justizielle Zusammenarbeit der Europäischen Union
FRONTEX	Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen
EASA	Europäische Agentur für Flugsicherheit
ENISA	Europäische Agentur für Netz- und Informationssicherheit
EU-OSHA	Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz
EMA	Europäische Arzneimittel-Agentur
EIOPA	Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung
EBA	Europäische Bankenaufsichtsbehörde
EFSA	Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit
EMCDDA	Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht
ECHA	Europäische Chemikalienagentur
ERA	Europäische Eisenbahnagentur
EFCA	Europäische Fischereiaufsichtagentur
eu-LISA	Europäische Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts
CEPOL	Europäische Polizeiakademie
EIGE	Europäisches Institut für Gleichstellungsfragen
EUROPOL	Europäisches Polizeiamt

ETF	Europäische Stiftung für Berufsbildung
EUROFOUND	Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen
EEA	Europäische Umweltagentur
EPPO	Europäische Staatsanwaltschaft (im Aufbau)
CPVO	Gemeinschaftliches Sortenamt
GEREK	Gremium Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation
EUIPO	Amt der Europäischen Union für Geistiges Eigentum
CdT	Übersetzungszentrum für die Einrichtungen der Europäischen Union
EASO	Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen
Cedefop	Europäisches Zentrum für die Förderung der Berufsbildung
ECDC	Europäisches Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten
ESMA	Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde
Agenturen für die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik	
EDA	Europäische Verteidigungsagentur
EUISS	Institut der Europäischen Union für Sicherheitsstudien
Satcen	Satellitenzentrum der Europäischen Union
Exekutivagenturen	
EACEA	Exekutivagentur Bildung, Audiovisuelles und Kultur
EFR- Exekutiv- agentur	Exekutivagentur des Europäischen Forschungsrates
REA	Exekutivagentur für die Forschung
INEA	Exekutivagentur für Innovation und Netze
EASME	Exekutivagentur für kleine und mittlere Unternehmen
CHAFEA	Exekutivagentur für Verbraucher, Gesundheit, Landwirtschaft und Lebensmittel
Agenturen und Organe von EURATOM	
ESA	Euratom-Versorgungsagentur
Fusion for Energy	Kernfusion für die Energiegewinnung

Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf europa.eu, zuletzt aufgerufen am 1. Juni 2018.

iii. Verabschiedung, Umsetzung und Kontrolle von EU-Recht

Verabschiedung von EU-Rechtsakten

Der Zahl der Organisationen, die sich im Transparenzregister der Europäischen Kommission und des Europäischen Parlaments, das zur Transparenz von Entscheidungsprozessen auf EU-Ebene beitragen soll, indem sich in Brüssel aktive Interessensvertreter eintragen, registriert haben, steigt stetig. Im Juni 2018 umfasste das Register 11.800 Eintragungen.

Der mit Beginn der achten Legislaturperiode des Europäischen Parlaments und damit auch der Amtseinführung der neuen Europäischen Kommission im Jahr 2014 eingesetzte Rückgang der Initiativen von Rechtsetzungsverfahren und der Verabschiedung von EU-Rechtsakten ist

weiterhin zu beobachten. Auch 2017 lag die Zahl der von der Kommission eingebrachten Legislativaktvorschlägen unter dem jährlichen Durchschnitt vor 2014 (siehe Tabelle 8).

Tabelle 8 Aktivitätenprofil der Europäischen Kommission 2010-2017

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Zusammenkünfte der Kommission	41	43	44	42	40	40	46	43
Vorschläge für Legislativakte¹⁵	426	500	417	457	365	306	387	353
Empfehlungen	29	53	50	65	60	11	21	14
Berichte	212	196	191	200	189	184	215	257
Grünbücher	9	12	5	6	3	2	0	0
Weißbücher	1	1	1	0	1	0	0	1

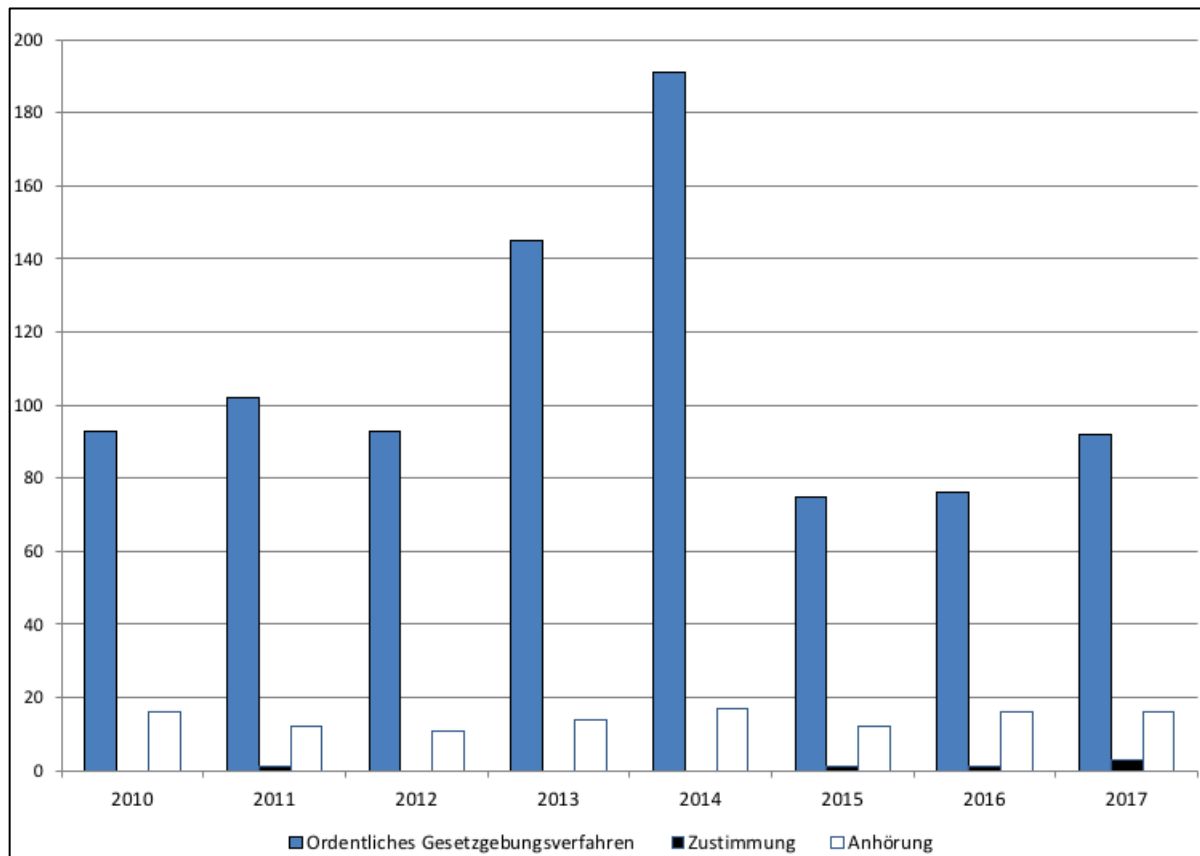
Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf dem Register von Kommissionsdokumenten und Eurlex, zuletzt aufgerufen am 1. Juni 2018.

Auch der Blick auf die Beteiligung des Europäischen Parlaments an der Gesetzgebung auf EU-Ebene bestätigt den zumindest leichten Rückgang der im Plenum abgestimmten Gesetzesvorhaben (siehe Abbildung 5).

Das Zustimmungsverfahren bleibt das faktisch am seltenste angewandte Legislativverfahren, an dem das Europäische Parlament beteiligt ist. 2017 wurde es drei Mal angewandt, 2015 und 2016 jeweils lediglich ein Mal. Die große Mehrheit der Gesetzgebung erfolgt über das ordentliche Gesetzgebungsverfahren, bei welchem Parlament und Rat auf Augenhöhe verhandeln und entscheiden.

¹⁵ Hier werden sowohl Vorschläge für Basisrechtsakte als auch für Änderungsrechtsakte berücksichtigt.

Abbildung 5 Anwendung der Entscheidungsverfahren mit Beteiligung des Europäischen Parlaments



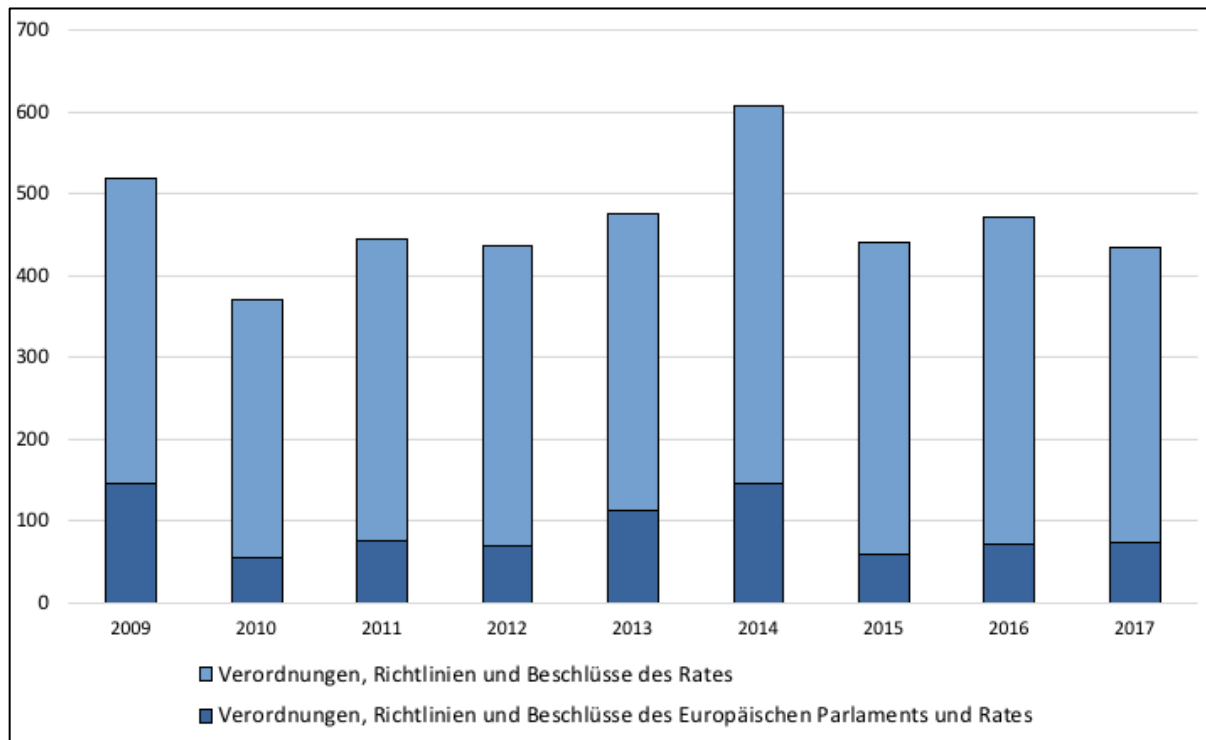
Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf der Website des Europäischen Parlaments, zuletzt aufgerufen am 1. Juni 2018.¹⁶

Berücksichtigt man alle verabschiedeten Legislativakte, also auch solche, die der Rat der EU ohne Beteiligung des Parlaments verabschiedet hat, ist kein Rückgang im Vergleich zur vorigen Legislaturperiode festzustellen (siehe Abbildung 6).

¹⁶ Im Jahresbericht 2017 wurden die im Legislative Observatory des Europäischen Parlaments veröffentlichten Daten verwendet. Aufgrund von identifizierten Mängeln dieser Datenbank wird von nun an auf die Aktivitätenübersicht des Parlaments zurückgegriffen, die unter folgender Adresse abrufbar ist: <http://www.europarl.europa.eu/plenary/en/bilan-statistic.html>.

Die Zahlen beziehen sich auf die Legislativakte, über welche im Europäischen Parlament eine Abstimmung erfolgte. Abbildung 6 veranschaulicht hingegen die Zahl der final verabschiedeten Legislativakte.

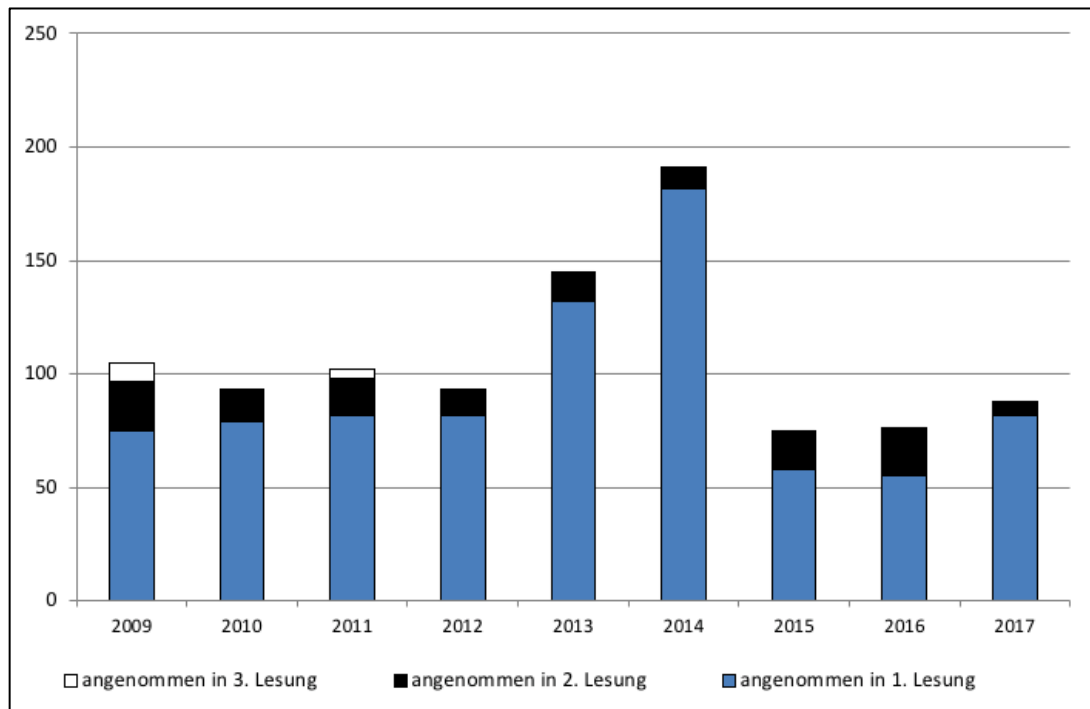
Abbildung 6 Verabschiedete Legislativakte



Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf Eurlex, zuletzt aufgerufen am 1. Juni 2018.

In den vergangenen Jahren war verstärkt festzustellen, dass die meisten Legislativakte, die über das ordentliche Gesetzgebungsverfahren vom Europäischen Parlament und vom Rat der EU verabschiedet werden, bereits nach der ersten Lesung beschlossen werden. Parlament und Rat einigen sich also in einem sehr frühen Stadium des Gesetzgebungsprozesses auf einen Kompromiss, was insbesondere durch die Nutzung der informellen Trilogie, also den informellen Zusammenkünften von Vertretern der Kommission, des Parlaments und des Rates, im Rahmen welcher möglichst frühzeitig Kompromisslösungen gefunden werden sollen, ermöglicht wird. Dieser Trend bestätigt sich 2017 (siehe Abbildung 7).

Abbildung 7 Annahme von Rechtsakten im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren nach Lesung



Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf von Ondarza 2017 und der Website des Europäischen Parlaments, zuletzt aufgerufen am 1. Juni 2018.¹⁷

Im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens wurde 2017 lediglich über sechs von 82 Gesetzesakten erst in der zweiten Lesung final im Europäischen Parlament abgestimmt. Der Anteil der Verfahren, in welchen sich das Europäische Parlament und der Rat der EU bereits in erster Lesung einigen konnten, stieg damit im Vergleich zum Vorjahr von 72,4% auf 93,2%. 2017 musste wie auch bereits in den Vorjahren kein Vermittlungsausschuss einberufen werden.

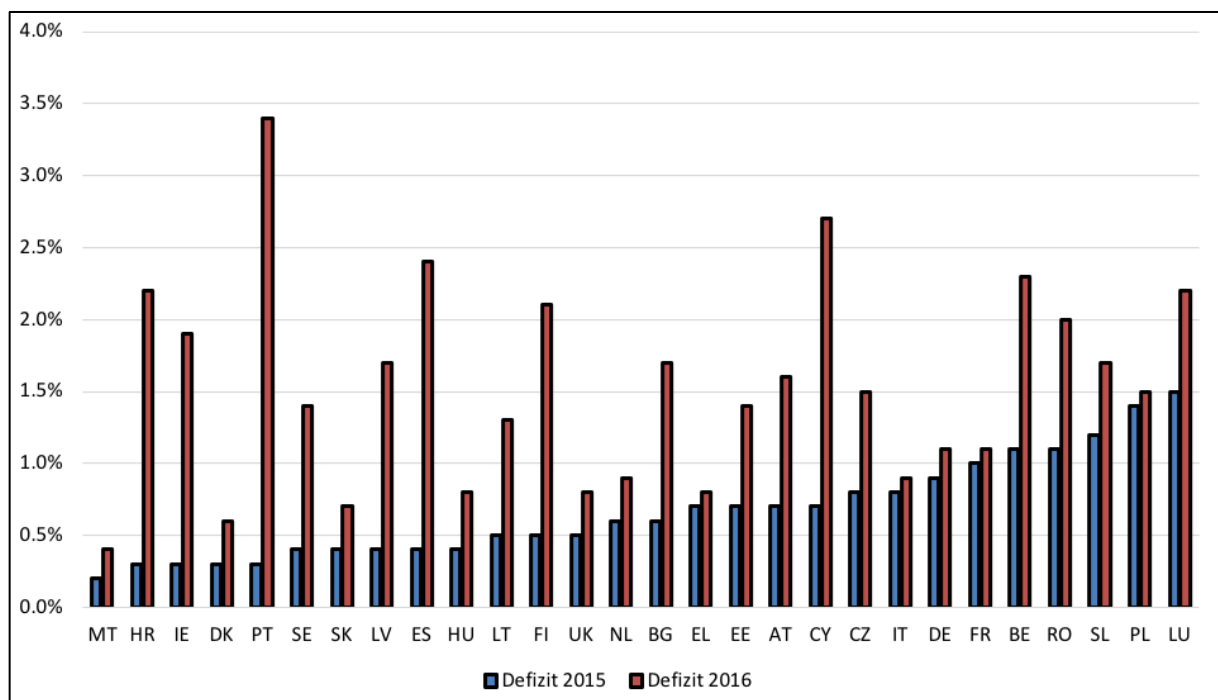
Umsetzung und Anwendung von EU-Recht

Bei der Umsetzung von Richtlinien der EU kommt den Bediensteten der deutschen Verwaltung eine bedeutende Rolle zu. Mit Blick auf die deutschen Verfahren und Mechanismen zur fristgerechten Umsetzung von EU-Recht sind laut Aussage des EU-Koordinierungsreferats des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie keine Veränderungen zu verzeichnen. Die bisherigen Prozesse wurden von der neuen Bundesregierung beibehalten.

¹⁷ Im vergangenen Jahresbericht wurden die im Legislative Observatory des Europäischen Parlaments veröffentlichten Daten verwendet. Aufgrund von identifizierten Mängeln in dieser Datenbank wird von nun an auf die Aktivitätenübersicht des Parlaments zurückgegriffen, die unter folgender Adresse abrufbar ist: <http://www.europarl.europa.eu/plenary/en/bilan-statistic.html>.

Das deutsche Umsetzungsdefizit betrug 2016 1,1% und hat sich damit im Vergleich zum Vorjahr leicht erhöht (siehe Abbildung 8). Der EU-Durchschnitt hat sich sogar von 0,7% auf 1,5% mehr als verdoppelt (siehe Abbildung 9). Das von der Europäischen Kommission anvisierte maximale Umsetzungsdefizit von 0,5% erreicht aktuell lediglich Malta. Die Kommission selbst erklärt die Zunahme des EU-weiteten Umsetzungsdefizits dadurch, dass die Mitgliedstaaten im Jahr 2016 66 Richtlinien umsetzen mussten, während es 2015 noch 47 waren, was mit einem erhöhten Umsetzungsaufwand einherging.¹⁸

Abbildung 8 Umsetzungsdefizite der Mitgliedstaaten 2015 und 2016 im Vergleich



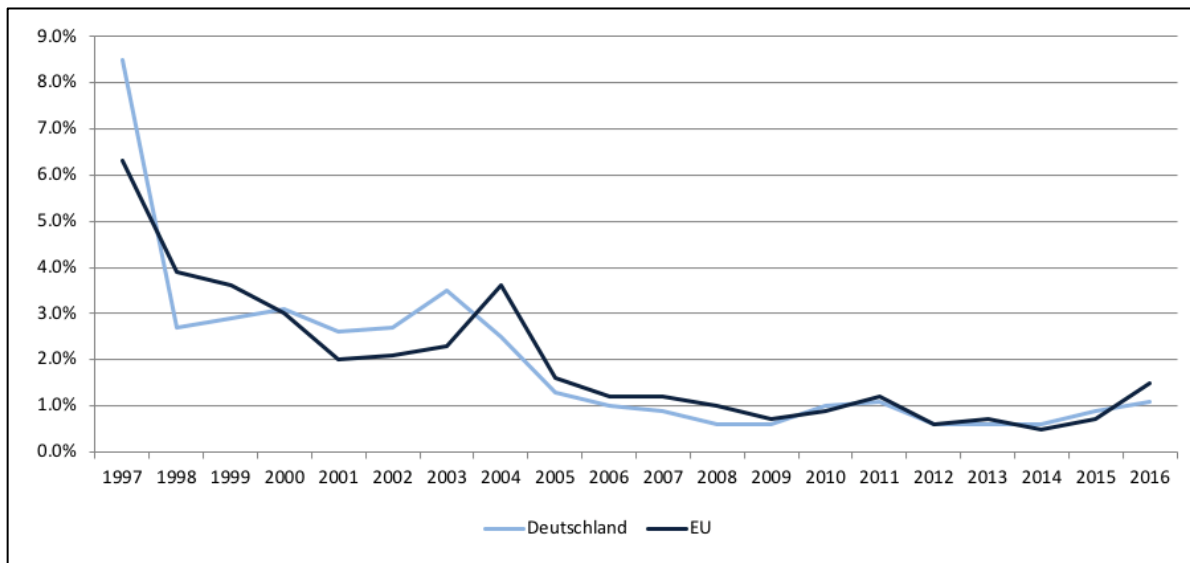
Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf dem Binnenmarktanzeiger der Europäischen Kommission 2017, zuletzt aufgerufen am 1. Juni 2018.¹⁹

¹⁸ Aktuelle Daten des Binnenmarktanzeigers und die damit zusammenhängenden Erläuterungen der Europäischen Kommission sind hier abrufbar:

http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_member_state/index_en.htm

¹⁹ Die Jahreszahlen beziehen sich auf den jeweiligen Berichtszeitraum der Europäischen Kommission. Die Jahresberichte der Europäischen Kommission erscheinen im Juli jedes Jahres, das heißt der aktuellste Bericht wurde im Juli 2017 veröffentlicht und bezieht sich auf das Jahr 2016.

Abbildung 9 Entwicklung des Umsetzungsdefizits der Bundesrepublik im Vergleich zum EU-Durchschnitt



Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf dem Binnenmarktanzeiger der Europäischen Kommission, zuletzt aufgerufen am 1. Juni 2018.²⁰

Deutschland hatte bis Dezember 2016 elf Richtlinien noch nicht umgesetzt, davon drei im Umweltbereich. Die durchschnittliche Verzögerung bei der Umsetzung von Richtlinien beträgt in Deutschland 13,9 Monate, im Vorjahr waren es noch 21,8 Monate. Dennoch ist Deutschland weiterhin der Mitgliedstaat mit der längsten durchschnittlichen Umsetzungsverzögerung. Der EU-Durchschnitt liegt bei 6,7 Monaten.

Kontrolle der Anwendung von EU-Recht

Basierend auf ihrer Zuständigkeit für die fristgerechte und ordnungsmäßige Umsetzung von EU-Recht sind für die deutsche Verwaltung die Mechanismen zur Kontrolle der Anwendung von EU-Recht und damit insbesondere das Vertragsverletzungsverfahren, das bis zur Vertragsverletzungsklage führen kann, von großer Bedeutung.

2016 leitete die Europäische Kommission 986 neue Vertragsverletzungsverfahren ein, indem sie die im ersten Schritt vorgesehenen Aufforderungsschreiben an die betroffenen Mitgliedstaaten versandt. Die meisten Aufforderungsschreiben erhielt Portugal (60), die wenigsten Italien (19). Deutschland lag mit 29 Schreiben im unteren Mittelfeld (siehe Tabelle 9).

²⁰ Die Jahreszahlen beziehen sich auf den jeweiligen Berichtszeitraum der Europäischen Kommission. Die Jahresberichte der Europäischen Kommission erscheinen im Juli jedes Jahres, das heißt der aktuellste Bericht wurde im Juli 2017 veröffentlicht und bezieht sich auf das Jahr 2016.

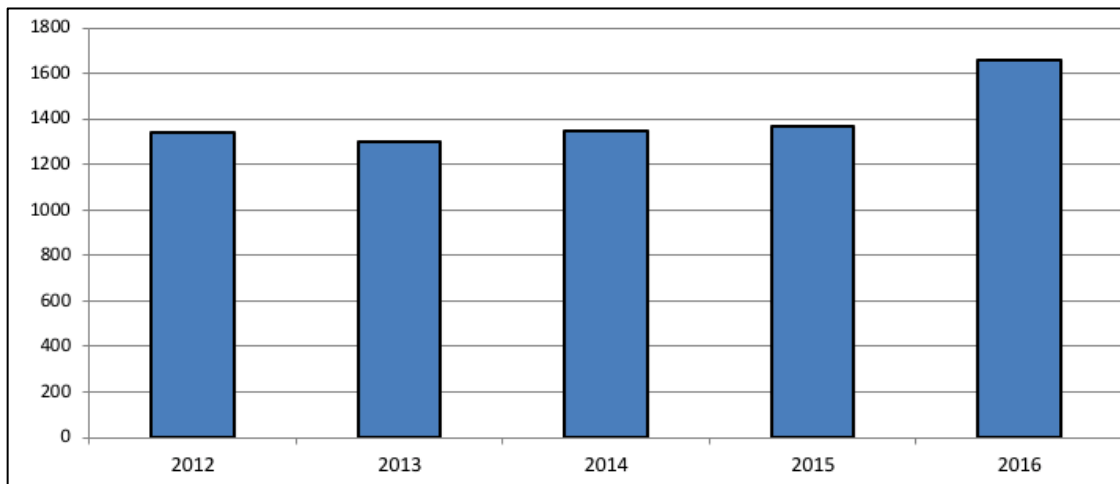
Tabelle 9 Von der Europäischen Kommission eingeleitete Vertragsverletzungsverfahren 2016

Mitgliedstaat	Übermittlung von Aufforderungsschreiben	Übermittlung von begründeter Stellungname
BE	49	16
BG	32	10
CZ	42	2
DK	31	5
DE	29	14
EE	20	7
IE	40	10
EL	42	13
ES	46	17
FR	39	10
HR	32	16
IT	19	4
CY	45	15
LV	23	11
LT	31	9
LU	43	14
HU	45	6
MT	20	1
NL	24	7
AT	47	12
PL	43	12
PT	60	21
RO	36	9
SL	37	13
SK	19	8
FI	40	16
SE	24	7
UK	28	7
Summe	986	292

Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf dem Jahresbericht 2016 der Europäischen Kommission, zuletzt aufgerufen am 1. Juni 2018.

2016 war ein erheblicher Anstieg der insgesamt anhängigen Vertragsverletzungsverfahren festzustellen. Während zwischen 2012 und 2015 konstant zwischen 1.300 und 1.400 Verfahren anhängig waren, waren es 2016 1.657 (siehe Abbildung 10).

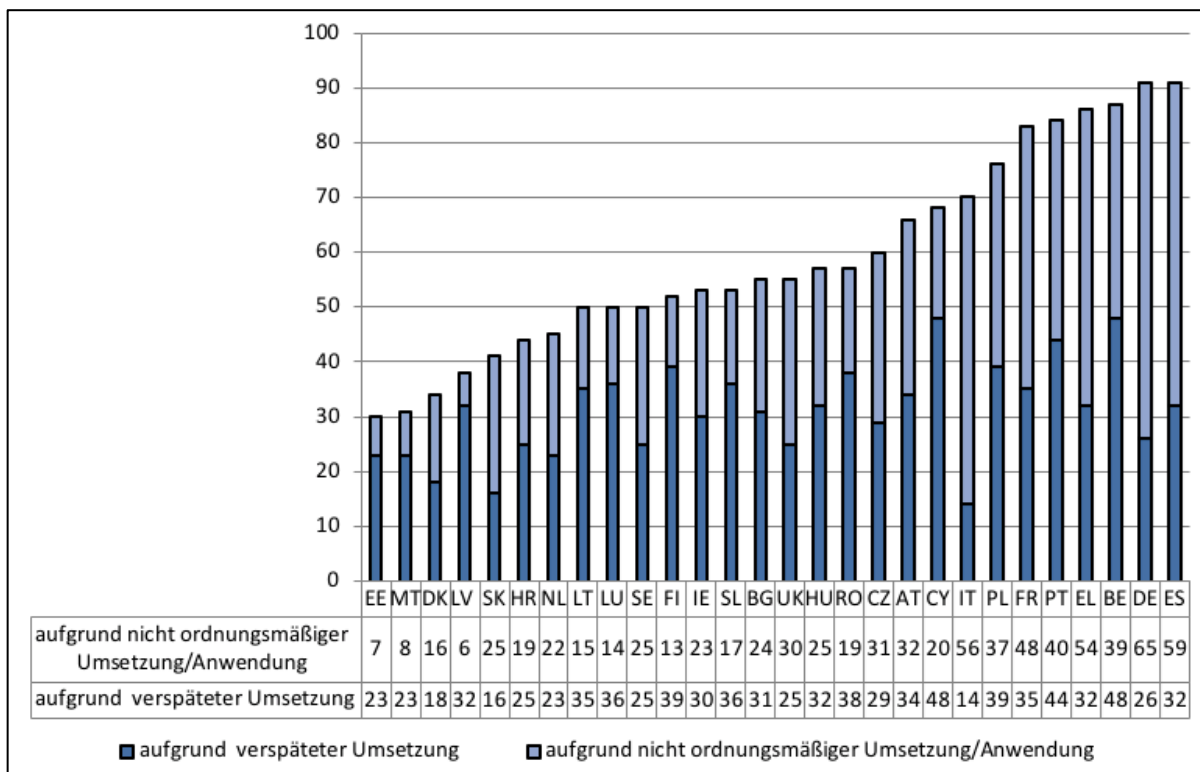
Abbildung 10 Gesamtzahl der zum Jahresende anhängigen Vertragsverletzungsverfahren



Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf dem Jahresbericht 2016 der Europäischen Kommission, zuletzt aufgerufen am 1. Juni 2018.

Die meisten Ende 2016 laufenden Verfahren betrafen Spanien und Deutschland, gegen die jeweils 91 Verfahren anhängig waren. 26 der 91 Verfahren resultierten im deutschen Fall aus einer verspäteten Umsetzung, 65 aus einer nichtordnungsmäßigen Umsetzung bzw. Anwendung (siehe Abbildung 11).

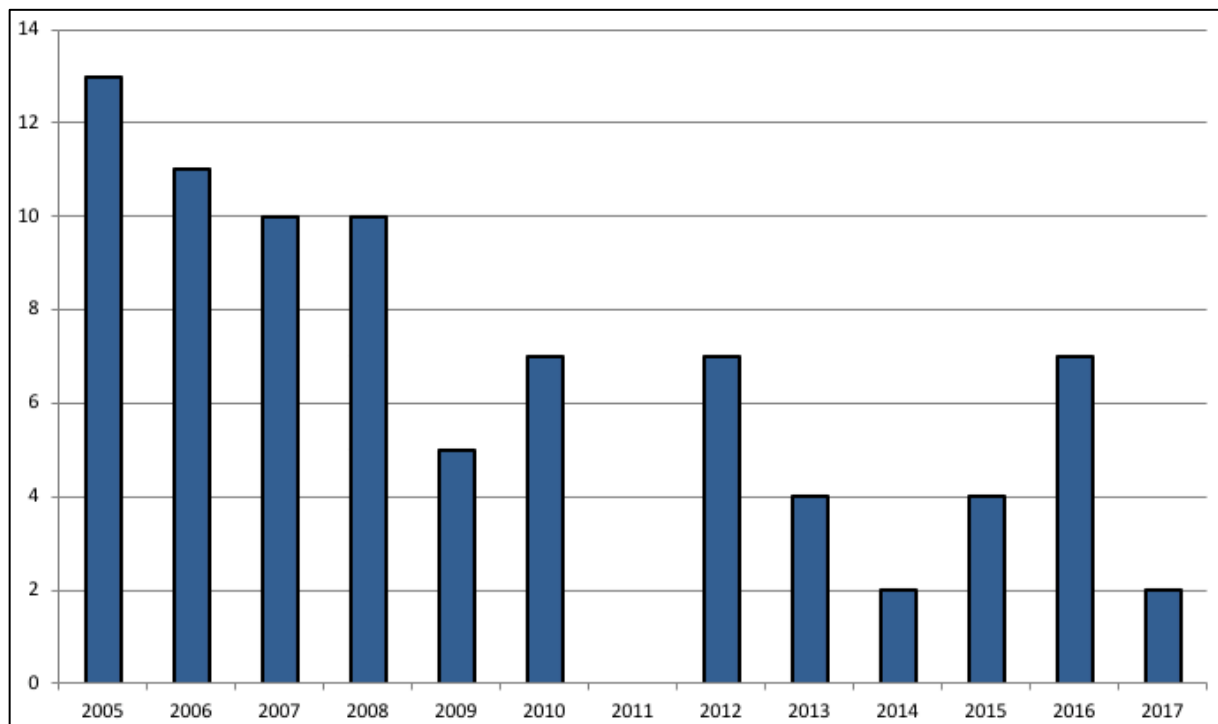
Abbildung 11 Laufende Vertragsverletzungsverfahren (Stand: Dezember 2016)



Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf dem Jahresbericht 2016 der Europäischen Kommission, zuletzt aufgerufen am 1. Juni 2018.

Die Gesamtzahl der in einem Jahr von der Europäischen Kommission eingereichten Vertragsverletzungsklagen ist zwischen 2016 und 2017 von 31 auf 41 gestiegen. Gegen Deutschland wurden 2017 zwei Vertragsverletzungsklagen eingereicht. 2016 waren es sieben (siehe Abbildung 12 und Tabelle 10).

Abbildung 12 Eingereichte Vertragsverletzungsklagen gegen die Bundesrepublik Deutschland beim Gerichtshof der EU 2005-2017



Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf den Jahresberichten des Gerichtshofes der EU, zuletzt aufgerufen am 1. Juni 2018.

Mediale Aufmerksamkeit erhielten insbesondere die gegen Deutschland laufenden Vertragsverletzungsverfahren aufgrund von zu hohen Stickstoffdioxid- und Feinstaubwerten, insbesondere in deutschen Großstädten. Im Mai 2018 reichte die Kommission formell eine Vertragsverletzungsklage gegen die Bundesrepublik aufgrund der zu hohen Stickstoffdioxidwerte ein – das Verfahren aufgrund der hohen Feinstaubwerte wurde noch nicht vor den Gerichtshof der EU gebracht. Neben der faktischen Überschreitung der Grenzwerte begründet die Kommission den Schritt damit, dass Deutschland keine geeigneten Maßnahmen ergriffen habe, um das Ausmaß der Grenzwertüberschreitungen möglichst gering zu halten.²¹

²¹ Die Pressemitteilung der Europäischen Kommission ist hier abrufbar: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3450_de.htm

Vor dem Hintergrund der 2015 beschlossenen, aber weiterhin nicht erfolgten Umsiedlung von insgesamt 160.000 Flüchtlingen leitete die Kommission im Juni 2017 gegen Polen, die Tschechische Republik und Ungarn Vertragsverletzungsverfahren ein.²² Gegen den Teilbeschluss, der die Umverteilung von 120.000 Flüchtlingen vorsah und mit qualifizierter Mehrheit beschlossen wurde, hatten Ungarn und die Slowakei bereits Anfang 2016 eine Nichtigkeitsklage vor dem Gerichtshof der Europäischen Union eingereicht. Diese wurde im September 2017 vom Gerichtshof der EU abgewiesen.²³ Im Dezember 2017 reichte die Europäische Kommission schließlich beim Gerichtshof der EU eine Vertragsverletzungsklage gegen Polen, die Tschechische Republik und Ungarn ein.²⁴

Weitere Vertragsverletzungsklagen, die die Europäische Kommission im Dezember 2017 einreichte, betreffen die vom ungarischen Parlament verabschiedeten Hochschul- und Nichtregierungsorganisationen-Gesetze, aufgrund welcher die Kommission in der ersten Jahreshälfte 2017 Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet hatte.

²² Die Pressemitteilung der Europäischen Kommission ist hier abrufbar:

https://eeas.europa.eu/delegations/mali/28213/relocation-commission-launches-infringement-procedures-against-czech-republic-hungary-and_en

²³ Das Urteil des Gerichtshofes der Europäischen Union ist hier abrufbar:

<http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?pro=&lgrec=de&nat=or&oqp=&dates=&lg=&language=de&criterEcli=ECLI%253AEU%253AC%253A2017%253A631&jur=C%2CT%2CF&cit=none%252CC%252CCJ%252CR%252C2008E%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252Ctrue%252Cfalse%252Cfalse&td=%3BALL&pcs=Oor&avg=&page=1&mat=or&jge=&for=&cid=1135980>

²⁴ Die Pressemitteilung der Europäischen Kommission ist hier abrufbar:

https://ec.europa.eu/germany/news/20171207-vertragsverletzungen-kommission-verklagt-tschechische-republik-ungarn-und-polen_de

Tabelle 10 Vertragsverletzungsklagen beim Gerichtshof der EU 2006-2017

Mitgliedstaat	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
BE	11	10	17	13	11	7	2	3	6	1	0	3
BG	-	0	0	0	0	0	3	3	2	1	0	2
CZ	4	6	6	4	2	5	0	0	1	2	2	2
DK	0	0	0	0	1	3	0	0	2	0	1	0
DE	11	10	10	5	7	0	7	4	2	4	7	2
EE	2	0	2	5	7	1	0	3	1	0	0	0
IE	25	28	20	12	4	4	2	0	3	1	0	3
EL	19	21	21	11	14	4	2	4	7	4	7	2
ES	10	15	15	8	8	7	4	1	2	3	1	4
FR	7	10	10	6	9	7	5	2	3	1	0	2
HR	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0	0	2
IT	25	23	17	16	6	7	5	5	3	1	0	3
CY	0	1	2	3	1	1	2	1	1	0	0	0
LV	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
LT	0	1	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0
LU	29	20	15	5	8	2	1	1	2	2	3	0
HU	0	2	3	1	3	0	4	1	1	1	0	3
MT	2	3	5	3	0	1	0	0	1	1	0	0
NL	5	8	4	5	5	4	1	1	1	1	0	1
AT	12	6	10	7	10	2	0	1	2	2	1	0
PL	3	7	10	11	9	7	12	8	4	2	4	3
PT	14	24	14	17	10	3	3	2	5	4	0	3
RO	-	0	0	1	0	0	0	2	0	3	1	1
SL	0	1	1	0	3	1	3	3	1	1	1	2
SK	2	1	1	2	3	1	1	2	0	0	1	1
FI	7	2	5	1	2	2	0	3	2	0	1	0
SE	4	10	6	1	4	2	0	1	1	0	0	0
UK	4	2	13	5	1	2	0	3	3	2	1	2
Summe	196	211	208	142	128	73	58	54	57	37	31	41

Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf den Jahresberichten des Gerichtshofes der Europäischen Union, zuletzt aufgerufen am 1. Juni 2018.

Bei den 2017 vom Gerichtshof der EU im Rahmen von Vertragsverletzungsverfahren erlassenen Urteilen ist weiterhin festzustellen, dass der Gerichtshof der EU in der Regel die Rechtsauffassung der Europäischen Kommission teilt. 2017 wies der Gerichtshof der EU keine der 20 Klagen der Europäischen Kommission ab (siehe Tabelle 11).

Tabelle 11 Ergebnisse der von der Kommission eingereichten Vertragsverletzungsklagen

Jahr	Zulassung	Abweisung
2009	133	10
2010	83	12
2011	72	9
2012	47	5
2013	40	23
2014	41	3
2015	26	5
2016	27	4
2017	20	0

Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf den Jahresberichten des Gerichtshofes der EU, zuletzt aufgerufen am 01. Juni 2018.

Insgesamt machen die aktuellen Zahlen das konstant hohe Arbeitsvolumen der am Gerichtshof der EU behandelten Fälle deutlich (siehe Tabelle 12). Unter anderem wurden 2017 533 Vorlagen zur Vorabentscheidung eingereicht. In diesem Rahmen kann jedes nationale Gericht den Gerichtshof der EU anrufen, wenn in einem bei ihm anhängigen Verfahren Unklarheiten über die Interpretation und die Gültigkeit von EU-Recht und Handlungen von EU-Organen bestehen. Die meisten Ersuche stammen traditionell aus Deutschland. So ersuchten auch 2017 deutsche Gerichte den Gerichtshof der EU in 149 Fällen.

Tabelle 12 Arbeitsvolumen des Gerichtshofes der EU

Jahr	Neu eingegangene Rechtssachen							Urteile / Gutachten
	Vorlage zur Vorabentscheidung	Klagen	Rechtsmittel	Rechtsmittel im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes oder betreffend Streithilfe	Anträge auf Gutachten	Summe	Anträge auf vorläufigen Rechtsschutz	
1990	141	221	15	1	0	378	12	193
1991	186	140	13	1	2	342	9	204
1992	162	251	24	1	2	440	5	210
1993	204	265	17	0	0	486	13	203
1994	203	125	12	1	3	344	4	188
1995	251	109	46	2	0	408	3	172
1996	256	132	25	3	0	416	4	193
1997	239	169	30	5	0	433	1	242
1998	264	147	66	4	0	481	2	254
1999	255	214	68	4	0	541	4	235
2000	224	197	66	13	2	502	4	273
2001	237	187	72	7	0	503	6	244
2002	216	204	46	4	0	470	1	269
2003	210	277	63	5	1	556	7	308
2004	249	219	52	6	1	527	3	375
2005	221	179	66	1	0	467	2	362
2006	251	201	80	3	0	535	1	351
2007	265	221	79	8	0	573	3	379
2008	288	210	77	8	1	584	3	333
2009	302	143	105	2	1	553	1	376
2010	385	136	97	6	0	624	3	370
2011	423	81	162	13	0	679	3	370
2012	404	73	136	3	1	617	0	357
2013	450	72	161	5	2	690	1	434
2014	428	74	111	0	1	614	3	416
2015	436	48	206	9	3	702	2	399
2016	470	35	168	7	0	680	3	412
2017	533	46	141	6	1	727	3	466
Summe	8153	4376	2204	128	21	14192	106	11490

Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf Jean Monnet Lehrstuhl der Universität zu Köln und auf den Jahresberichten des Gerichtshofes der EU, zuletzt aufgerufen am 1. Juni 2018.

Auch das Europäische Parlament machte im Berichtszeitraum weiterhin von seinen Rechten mit Blick auf die Kontrolle der korrekten Anwendung von EU-Recht Gebrauch. So legte der 'Untersuchungsausschuss zur Prüfung von behaupteten Verstößen gegen das Unionsrecht und Missständen bei der Anwendung desselben im Zusammenhang mit Geldwäsche, Steuervermeidung und Steuerhinterziehung' (PANA), der als Reaktion auf die sogenannten Panama-Papers, also der Veröffentlichung von Unterlagen, die Steuervermeidungs- und Steuerbetrugsaktivitäten belegen, eingerichtet worden war, im Oktober 2017 seinen Abschlussbericht vor. Auf dieser Grundlage verabschiedete das Europäische Parlament im

Dezember 2017 konkrete Handlungsempfehlungen für die Europäische Kommission und den Rat.²⁵

Im März 2018 beschloss das Europäische Parlament, einen Sonderausschuss zu Finanzkriminalität, Steuerhinterziehung und Steuervermeidung (TAX3) einzusetzen. Dieser soll auf der bisherigen Arbeit der Sonderausschüsse TAX1 und TAX2 und des Untersuchungsausschusses PANA aufbauen.²⁶ Weitere Sonderausschüsse wurden im Februar 2018 vom Europäischen Parlament zu den Themen Terrorismus und Genehmigungsverfahren der EU für Pestizide eingesetzt.

Ein besonderes Verfahren, das der Missachtung von europäischen Grundwerten in den Mitgliedstaaten entgegenwirken soll, ist in Art. 7 EUV vorgesehen. Dieses Verfahren kann bis zum Entzug des Stimmrechts des betroffenen Mitgliedstaates führen (Art. 7 Abs. 3 EUV).

Dokument 6 Sanktionen bei Missachtung von Grundwerten

Art. 7 Abs. 1 EUV

Auf begründeten Vorschlag eines Drittels der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments oder der Europäischen Kommission kann der Rat mit der Mehrheit von vier Fünfteln seiner Mitglieder nach Zustimmung des Europäischen Parlaments feststellen, dass die eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der in Artikel 2 genannten Werte durch einen Mitgliedstaat besteht. Der Rat hört, bevor er eine solche Feststellung trifft, den betroffenen Mitgliedstaat und kann Empfehlungen an ihn richten, die er nach demselben Verfahren beschließt. [...]

Art. 7 Abs. 3 EUV

Wurde die Feststellung nach Absatz 2 getroffen, so kann der Rat mit qualifizierter Mehrheit beschließen, bestimmte Rechte auszusetzen, die sich aus der Anwendung der Verträge auf den betroffenen Mitgliedstaat herleiten, einschließlich der Stimmrechte des Vertreters der Regierung dieses Mitgliedstaats im Rat. [...]

²⁵ Weitere Informationen zum PANA-Ausschuss sind hier abrufbar:
<http://www.europarl.europa.eu/committees/de/pana/home.html>

²⁶ Weitere Informationen zum TAX3-Ausschuss sind hier abrufbar:
<http://www.europarl.europa.eu/committees/de/tax3/home.html>

Bereits im Mai 2017 hatte das Europäische Parlament in einer Resolution²⁷ die Verletzung von europäischen Grundwerten in Ungarn festgestellt und die Vorbereitungen der Einleitung des Verfahrens nach Art. 7 EUV begonnen. Nachdem sich der parlamentarische Ausschuss für Bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres im Juni 2018 für eine Einleitung des Verfahrens nach Art. 7 EUV ausgesprochen hat, ist die Abstimmung im Plenum für September 2018 vorgesehen.

Im November 2017 beschloss das Europäische Parlament, ebenfalls die Einleitung desselben Verfahrens gegen Polen vorzubereiten.²⁸ Im Dezember 2017 initiierte die Europäische Kommission formell das Verfahren, indem sie dem Rat einen nach Art. 7 Abs. 1 EUV vorgesehenen begründeten Vorschlag zur Feststellung der „eindeutigen Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der Rechtsstaatlichkeit durch die Republik Polen“ vorlegte.²⁹ Im Juni 2018 fand im Rat der EU die nach Art. 7 Abs. 1 S. 2 EUV vorgesehene Anhörung Polens statt. Verschiedene – insbesondere osteuropäische Staaten – erklärten bereits, gegen mögliche Sanktionen gegen Polen zu stimmen.

Kontrolle der Institutionen der EU

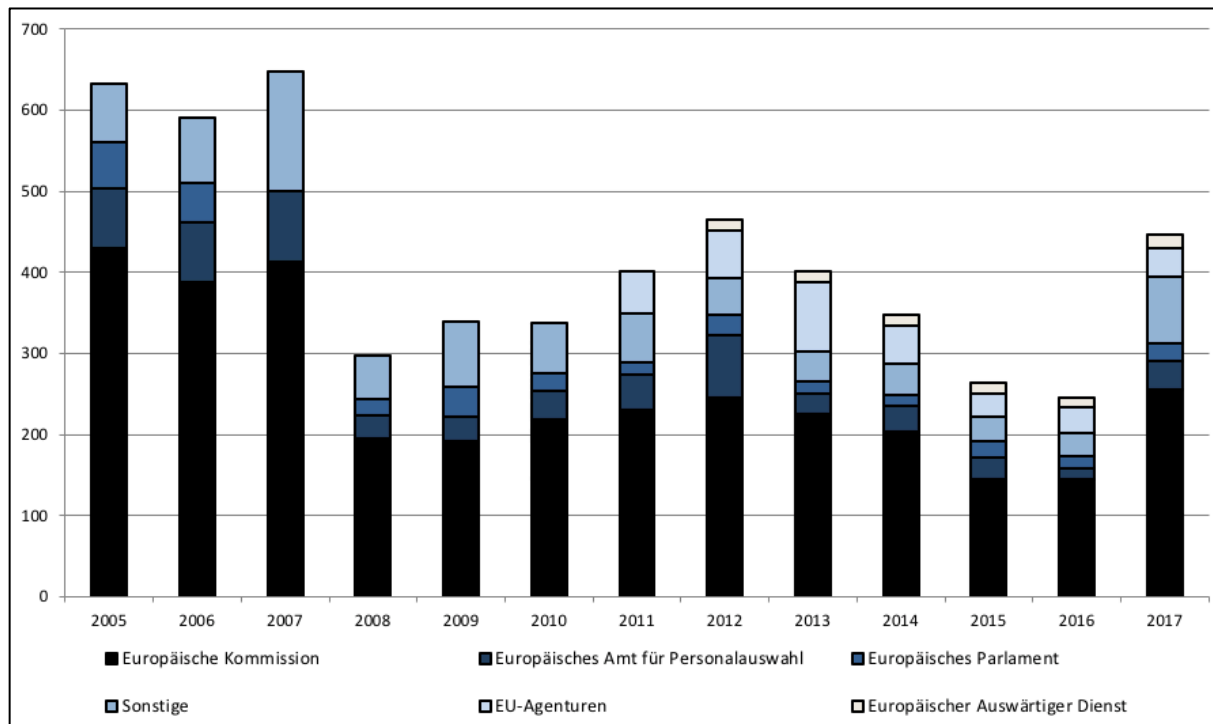
Der Europäische Bürgerbeauftragte leitete 2017 447 Untersuchungen ein, was beinahe einer Verdopplung im Vergleich zum Vorjahr gleichkommt. 144 der Untersuchungen betrafen die Europäische Kommission. Mit Blick auf die Verteilung auf die betroffenen Institutionen bestätigt sich der Trend der vergangenen Jahre (siehe Abbildung 13).

²⁷ Die Entschließung des Europäischen Parlaments ist hier abrufbar:
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0216+0+DOC+XML+V0//DE>

²⁸ Die Entschließung des Europäischen Parlaments ist hier abrufbar:
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0442+0+DOC+XML+V0//DE>

²⁹ Der begründete Vorschlag der Europäischen Kommission ist hier abrufbar:
http://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc_id=49108

Abbildung 13 Untersuchungen des Bürgerbeauftragten 2005-2017



Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf Jean Monnet Lehrstuhl der Universität zu Köln und auf den Jahresberichten des Europäischen Bürgerbeauftragten, zuletzt aufgerufen am 1. Juni 2018.

Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) leitete 2017 215 Untersuchungen ein (siehe Tabelle 13). Insgesamt forderte OLAF 2017 eine Wiedereinziehung von etwa 3,1 Milliarden Euro. 2016 waren es lediglich etwa 630 Millionen Euro. Größtenteils handelte es sich erneut um Mittel aus dem Europäischen Strukturfonds. So betrafen 73 von im Dezember 2016 insgesamt laufenden 362 Untersuchungen diesen Bereich.

Tabelle 13 Untersuchungen durch OLAF 2011-2017

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Erhaltene Informationen	1041	1264	1294	1417	1372	1157	1111
Eröffnete Untersuchungen	146	431	253	234	219	219	215
Abgeschlossene Untersuchungen	154	266	293	250	304	272	197
Ausgesprochene Empfehlungen	175	199	353	397	364	346	309

Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf den Jahresberichten von OLAF, zuletzt aufgerufen am 1. Juni 2018.

iv. Besonderes

Im Dezember 2017 beschloss der Rat der EU die Begründung der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (SSZ – üblicher ist die englische Abkürzung PESCO für Permanent Structured Cooperation). An dieser Form der freiwilligen differenzierten Integration im Bereich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik beteiligen sich alle Mitgliedstaaten mit Ausnahme von Dänemark, Malta und dem Vereinigten Königreich. Die teilnehmenden Mitgliedstaaten vereinbarten in diesem Rahmen insbesondere eine engere Zusammenarbeit in verteidigungspolitischen Angelegenheiten, verpflichteten sich zu einer regelmäßigen Erhöhung ihrer Verteidigungsetats und legten die strukturellen Rahmenbedingungen zur Umsetzung der PESCO fest.

Im März 2018 beschloss der Rat einen Fahrplan zur Umsetzung der PESCO und eine Liste, die die ersten 17 gemeinsamen Projekte umfasst.³⁰ Deutschland beteiligt sich an sieben Projekten und übernimmt für folgende vier Projekte die Federführung: European Medical Command, Network of logistic Hubs in Europe and support to Operations, European Union Training Mission Competence Centre und EUFOR Crisis Response Operation Core.³¹

Das Konzept und das Verfahren zur Begründung der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit sind in Art. 42 EUV und Art. 46 EUV geregelt. Protokoll Nr. 10 umfasst die Bestimmungen zu den Verpflichtungen der teilnehmenden Mitgliedstaaten.

Dokument 7 Bestimmungen zur Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit

Art. 42 Abs. 6 EUV

Die Mitgliedstaaten, die anspruchsvollere Kriterien in Bezug auf die militärischen Fähigkeiten erfüllen und die im Hinblick auf Missionen mit höchsten Anforderungen untereinander weiter gehende Verpflichtungen eingegangen sind, begründen eine Ständige Strukturierte Zusammenarbeit im Rahmen der Union. Diese Zusammenarbeit erfolgt nach Maßgabe von Artikel 46. Sie berührt nicht die Bestimmungen des Artikels 43.

³⁰ Weitere Informationen zur PESCO und zu den gemeinsamen Projekten sind hier abrufbar: <http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2018/03/06/defence-cooperation-council-adopts-an-implementation-roadmap-for-the-permanent-structured-cooperation-pesco/>

³¹ Die Liste der gemeinsamen Projekte im Rahmen der PESCO und der jeweils beteiligten Mitgliedstaaten ist hier abrufbar: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6393-2018-INIT/en/pdf>

Art. 46 Abs. 1 EUV

Die Mitgliedstaaten, die sich an der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit im Sinne des Artikels 42 Absatz 6 beteiligen möchten und hinsichtlich der militärischen Fähigkeiten die Kriterien erfüllen und die Verpflichtungen eingehen, die in dem Protokoll über die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit enthalten sind, teilen dem Rat und dem Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik ihre Absicht mit.

Art. 46 Abs. 2 EUV

Der Rat erlässt binnen drei Monaten nach der in Absatz 1 genannten Mitteilung einen Beschluss über die Begründung der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit und über die Liste der daran teilnehmenden Mitgliedstaaten. Der Rat beschließt nach Anhörung des Hohen Vertreters mit qualifizierter Mehrheit.

Art. 46 Abs. 3 EUV

Jeder Mitgliedstaat, der sich zu einem späteren Zeitpunkt an der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit beteiligen möchte, teilt dem Rat und dem Hohen Vertreter seine Absicht mit.

Der Rat erlässt einen Beschluss, in dem die Teilnahme des betreffenden Mitgliedstaats, der die Kriterien und Verpflichtungen nach den Artikeln 1 und 2 des Protokolls über die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit erfüllt beziehungsweise eingeht, bestätigt wird. Der Rat beschließt mit qualifizierter Mehrheit nach Anhörung des Hohen Vertreters. Nur die Mitglieder des Rates, die die teilnehmenden Mitgliedstaaten vertreten, sind stimmberechtigt.

Die qualifizierte Mehrheit bestimmt sich nach Artikel 238 Absatz 3 Buchstabe a des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

c) Koordination deutscher EU-Politik

Formell gab es im Berichtszeitraum mit Blick auf die Koordination deutscher EU-Politik keine Veränderung der rechtlichen Grundlage.

Laut Aussage des EU-Koordinierungsreferats im Bundesministerium für Wirtschaft und Energie gab es zudem auch bei der neuen „großen Koalition“ keine Veränderung der Abstimmungsverfahren zwischen den Bundesressorts, der Weisungsgebung oder der Zusammenarbeit mit dem Bundestag und den Bundesländern.

Auch die Zuständigkeiten der verschiedenen Akteure, Gremien und Institutionen sind unverändert geblieben.

Der Aufbau der relevanten Abteilungen und Referate des Bundeskanzleramts, der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik bei der EU und der Bundestagsverwaltung wurden im Berichtszeitraum nicht verändert.³² Im Auswärtigen Amt wurde im Rahmen der Verhandlungen zum Mehrjährigen Finanzrahmen ein Sonderbeauftragter benannt.³³ Dies entspricht aufgrund der prinzipiellen Zuständigkeit des Auswärtigen Amtes für den Mehrjährigen Finanzrahmen dem üblichen Verfahren.

Der bisherige Ständige Vertreter der Bundesrepublik Reinhard Silberberg wird im Laufe dieses Jahres in den Ruhestand gehen. Sein Nachfolger wird der bisherige deutsche Botschafter in China Michael Clauss.

Mediale Aufmerksamkeit erhielt das Koordinierungsverfahren deutscher EU-Politik im Rahmen der Verlängerung der Zulassung des Unkrautvernichtungsmittels Glyphosat, die im November 2017 von einer Mehrheit der Mitgliedstaaten beschlossen wurde. Der Bundesminister für Ernährung und Landwirtschaft Christian Schmidt stimmte als deutscher Vertreter für eine erneute Zulassung, wenngleich innerhalb der Bundesregierung dazu keine Einigkeit bestand. Insbesondere die Bundesministerin für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit Barbara Hendricks hatte sich gegen eine Verlängerung der Glyphosat-Zulassung ausgesprochen, weswegen sich der deutsche Vertreter bei der Abstimmung hätte enthalten müssen.

³² Für das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie liegt kein aktuelles Organigramm vor, da dieses zurzeit überarbeitet wird.

³³ Das Organigramm des Auswärtigen Amtes ist hier abrufbar: <https://www.auswaertigesamt.de/blob/215270/4072b521ffceb5b885d933cb0e0e5e24/organisationsplan-data.pdf>

III. FAZIT

Das politische System der Europäischen Union befindet sich im stetigen Wandel. Die EU-Institutionen und die Mitgliedstaaten haben gezeigt, dass sie auf Krisen und auf Herausforderungen reagieren und das europäische Gefüge entsprechend anpassen können. Zudem hat sich gezeigt, dass neue Amtsträger neue Dynamiken auf EU-Ebene bewirken können.

Gleichzeitig ist eine gewisse Pfadabhängigkeit zu beobachten. Sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene sind der institutionelle Rahmen im Wesentlichen konstant geblieben. Die grundlegenden Rollen und Zuständigkeiten der verschiedenen Institutionen und verschiedenen Gremien auf Verwaltungsebene haben sich in der Ausprägung oder in Detailfragen, jedoch nicht prinzipiell verändert.

Den aktuellen Reformprozess, der sich in den kommenden Monaten intensivieren wird, gilt es achtsam zu beobachten. Er könnte sich wesentlich auf die Institutionen und Verfahren der Europäischen Union auswirken. Zudem sollten die Wahl zum Europäischen Parlament und die Auswirkungen auf dessen Handlungsfähigkeit, die Neubesetzung der europäischen Spitzenpositionen, insbesondere der Präsidenten der Europäischen Kommission und des Europäischen Rates sowie des Hohen Vertreters der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik, die politischen, institutionellen und administrativen Folgen des Austritts des Vereinigten Königreiches nach März 2019, neue Handelsvereinbarungen sowie die weiteren Entwicklungen in der Migrationsfrage und in der Eurozone von deutschen Bediensteten und darüber hinaus mit Aufmerksamkeit verfolgt werden.