

Working Papers

IEF Working Paper Nr. 27

GRILLER / DROUTSAS / FALKNER / FORGÓ /
NENTWICH

Regierungskonferenz 1996
Der Vertrag von Amsterdam in der Fassung des
Gipfels vom Juni 1997

Juli 97

Althanstraße 39 - 45, A - 1090 Wien / Vienna
Österreich / Austria
Tel.: ++43 / 1 / 31336 / 4135, 4134, 4133
Fax.: ++43 / 1 / 31336 / 758, 756
e-mail: europafragen@fgr.wu-wien.ac.at

Impressum:

Die IEF Working Papers sind Diskussionspapiere von Mitarbeitern und Gästen des Forschungsinstituts für Europafragen an der Wirtschaftsuniversität Wien, die dazu dienen sollen, neue Forschungsergebnisse im Fachkreis zur Diskussion zu stellen. Die Working Papers geben nicht notwendigerweise die offizielle Meinung des Instituts wieder. Sie sind gegen einen Unkostenbeitrag von öS 100,- am Institut erhältlich. Kommentare sind an die jeweiligen Autoren zu richten.

Medieninhaber, Eigentümer, Herausgeber und Verleger: Forschungsinstitut für Europafragen der Wirtschaftsuniversität Wien, Althanstraße 39—45, A—1090 Wien;
Für den Inhalt verantwortlich: Univ.-Prof. Dr. Stefan Griller,
Althanstraße 39—45, A—1090 Wien.

Nachdruck nur auszugsweise und mit genauer Quellenangabe gestattet.

Regierungskonferenz 1996

Der Vertrag von Amsterdam in der Fassung des Gipfels vom Juni 1997

Griller / Droutsas / Falkner / Forgó / Nentwich

1. Einleitung.....	1
2. Der Aufbau des Vertrags von Amsterdam (6/97).....	4
3. Versuch eines Resümees	5
I. Der Beurteilungsmaßstab für das Ergebnis der Regierungskonferenz	5
II. Ein erstes zusammenfassendes Urteil.....	6
A. Strukturelle Fragen	6
B. Institutionelle Reform und prozedurale Fragen.....	7
C. Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik.....	9
D. Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres	10
E. Beschäftigungspolitik und Soziales	11
F. Gesamtresümee	12
3. Fragenkatalog.....	15
I. Strukturelle Fragen	15
A. Verfassung/Staat/Menschenrechte.....	15
1: Sollen die MS weiterhin „Herren der Verträge“ bleiben?	15
2: Soll Art N EUV geändert werden?.....	15
3: Sollen alle Dokumente des sogenannten Primärrechts in einem einzigen Dokument konsolidiert werden?.....	15
4: Welchen Aufbau soll das zukünftige Dokument haben?.....	17
5: Soll die EU Mitglied der EMRK werden?	18
6: Soll die EG Mitglied der EMRK werden?	18
7: Soll der EU Rechtspersönlichkeit zuerkannt werden?.....	18
8: Soll ein Grundrechtskatalog in den EUV aufgenommen werden?.....	19
9: Soll die Möglichkeit, gegen einen MS bei Nichtbeachtung der Grundrechte oder der demokratischen Grundsätze eine Sanktion (bis zum Ausschluß aus der EU) zu verhängen, in den Vertrag aufgenommen werden?	22
10: Soll der Grundsatz der Gleichbehandlung von Männern und Frauen (über den Grundsatz des gleichen Entgelts am Arbeitsplatz hinaus) im EGV verankert werden?.....	23
11: Sollen den europäischen Bürgern direkte Partizipationschancen im Entscheidungsfindungsprozeß auf EU-Ebene eingeräumt werden?	24
12: Ist das Ziel der europäischen Integration ein (Bundes)Staat?.....	24
B. Differenzierte Integration	25
13: Werden neue Formen „differenzierter Integration“ grundsätzlich für möglich erachtet?.....	25
14: Werden der Austritt aus der EU bzw die Schaffung einer konkreten Austrittsmöglichkeit als Alternative erwogen?	25
15: Wird „differenzierte Integration“ als letzter Ausweg gesehen?	26

16: Müssen Formen der „differenzierten Integration“ von allen MS beschlossen werden?	26
17: Wird „differenzierte Integration“ nur in Fällen objektiven Unvermögens als gangbare Alternative gesehen?	29
18: Sollen alle MS die Bedingungen für den Beitritt zu einer Gruppe beschließen müssen?	29
19: Sollen (auch) im Falle einer freiwilligen Nicht-Teilnahme („Nicht Wollen“) die Bedingungen für den Beitritt zu einer Gruppe von allen MS beschlossen werden müssen?	31
20: Werden der „differenzierten Integration“ Grenzen gesetzt bzw Bedingungen formuliert? (zB kein „Europe à la carte“)..	31
21: Wird „differenzierte Integration“ als Übergangslösung gesehen?	33
22: Wie soll das Verhältnis zwischen Rechtsakten, die von einer Gruppe gesetzt wurden, und solchen, die von der Gesamtheit der MS beschlossen wurden, geregelt werden?	33
23: Sollen Politikbereiche, in denen „differenzierte Integration“ zulässig sein soll, klar definiert werden, und soll „differenzierte Integration“ dann nur in eben diesen zulässig sein?	34
24: Soll der einheitliche institutionelle Rahmen trotz Bereichen „differenzierter Integration“ gewahrt werden?	34
25: Sollen nur jene MS, die am jeweiligen Politikbereich teilnehmen, im Rat Beschlüsse fassen?	35
26: Sollen nur jene Kommissare aus den teilnehmenden MS in Bereichen „differenzierter Integration“ Beschlüsse fassen?	36
27: Sollen nur jene MEP aus den teilnehmenden MS in Bereichen „differenzierter Integration“ Beschlüsse fassen?	36
28: Werden in diesem Zusammenhang Anpassungen für die übrigen Organe oder den WSA oder den AdR überlegt?	36
28a: Welche Finanzvereinbarung wird für Fälle differenzierter Integration getroffen?	37
29: Soll das Sozialprotokoll in den EGV integriert und damit das opt-out des Vereinigten Königreichs beendet werden?	37
30: Soll es Änderungen im Bereich der Zielsetzungen des Abkommens über die Sozialpolitik geben?	38
31: Sozialprotokoll: Soll es zu Veränderungen in bezug auf den Tätigkeitsbereich der Gemeinschaft kommen?	38
32: Sozialprotokoll: Soll es Änderungen bei den Verfahren geben?	38
C. Kompetenzverteilung/Subsidiarität	39
33: Soll es zu einer Erweiterung der Kompetenzen der Gemeinschaft kommen?	39
34: Sollen die Grenzen zwischen Gemeinschafts- und Mitgliedstaatszuständigkeit exakt festgelegt werden?	41
34a: Sollen die Kompetenzen auf dem Gebiet des Außenwirtschaftsrechts neu abgegrenzt werden?	41
35: Soll am Artikel 100a EGV etwas verändert werden?	43
36: Soll am Artikel 235 EGV etwas verändert werden?	47
37: Soll das Subsidiaritätsprinzip einer Modifikation unterzogen werden?	47
38: Soll diese Modifikation zu einer Neuformulierung des Art 3b EGV führen?	48
39: Soll das Subsidiaritätsprinzip verstärkt werden?	48
40: Soll der Anwendungsbereich des Subsidiaritätsprinzips verändert werden?	49
41: Soll die Justiziabilität des Subsidiaritätsprinzips verstärkt werden?	49

II. Institutionelle Reform	49
A. Europäisches Parlament.....	49
42: Soll die Anzahl der MEP für den Fall zukünftiger Erweiterungen beschränkt werden?.....	49
43: Sollen die Verzerrungen zugunsten der Repräsentation kleinerer und zuungunsten größerer Staaten gelindert werden?.....	49
44: Soll es ein strikt proportionales System geben?	50
45: Soll Art 138 EGV, der den Entscheidungsmodus für das einheitliche Wahlssystem festlegt, geändert werden, um die diesbezügliche Beschlüßfassung zu erleichtern?	50
45a: Soll es zu Veränderungen hinsichtlich der Stellung der MEP kommen?.....	51
46: Soll die Rolle des EP bei der Nominierung von wichtigen Organwaltern der EU verstärkt werden?.....	51
47: Soll es ein Mißtrauensvotum des EP gegen einzelne Mitglieder der Kom geben?.....	51
B. Kommission.....	51
48: Soll die Größe des Kommissionskollegiums reduziert werden?	51
48a: Soll es zu einer internen Neugliederung der Kom kommen?.....	52
C. Ministerrat.....	52
49: Soll die Amtszeit der Ratspräsidentschaft verlängert werden?	52
50: Soll am Rotationsprinzip in seiner gegenwärtigen Form etwas geändert werden?.....	52
51: Soll die Rolle der Troika gestärkt werden?.....	53
52: Soll das Troika-Prinzip zugunsten einer Team-Präsidentschaft aufgegeben werden?.....	53
53: Soll die Präsidentschaft nach Themenbereichen auf die MS (bzw Gruppen von MS) aufgeteilt werden?.....	53
54: Soll es einen personifizierten "Unionspräsidenten" geben?	53
55: Soll der Rat in Zukunft anders zusammengesetzt sein?	54
55a: Soll es im Verwaltungsapparat des Rates zu Änderungen kommen?.....	54
D. Ausschuß der Regionen	54
56: Soll die Position des Ausschusses der Regionen (AdR) aufgewertet werden?	54
57: Soll der Ausschuß der Regionen überhaupt wieder abgeschafft werden?	55
58: Sollen die Mitglieder des Ausschusses der Regionen nur auf lokaler und regionaler Ebene gewählte Personen sein?.....	55
E. Wirtschafts- und Sozialausschuß	55
59: Soll die Position des WSA gestärkt werden?	55
F. Nationale Parlamente	55
60: Sollen die nationalen Parlamente direkt in den EG- Entscheidungsfindungsprozeß involviert werden?	55
G. Europäische Gerichte.....	56
61: Soll die Anzahl der Richter am EuGH begrenzt werden?	57
62: Soll am EuGH eine Reihe von spezialisierten Kammern eingerichtet werden?	57
63: Soll die Amtszeit der Richter erhöht und gleichzeitig nicht verlängerbar gestaltet sein?.....	57
63a: Soll es zu Verfahrensänderungen hinsichtlich der Beschlüßfassung der EuGH-Satzung kommen?.....	57
63b: Sollen die Generalanwälte in den Kreis der aktiv Wahlberechtigten für das Amt des EuGH-Präsidenten aufgenommen werden?.....	58

H. Amtssitz	58
63c: Sollen die Amtssitze der Organe neu festgelegt werden?	58
III. Prozedurale Fragen.....	58
64: Sollen die Kompetenzen des EP weiter gestärkt werden?	58
A. Initiativrecht.....	59
65: Soll das Initiativmonopol der Kom zugunsten eines Initiativrechts anderer Institutionen aufgegeben werden?.....	59
66: Soll Art 138b letzter Satz EGV in der Weise geändert werden, daß die Kom auf die Aufforderung des EP, einen Vorschlag vorzulegen, jedenfalls zu reagieren hätte?.....	59
B. Mitentscheidungsverfahren	60
67: Soll das Kodezisionsverfahren von allen Elementen der Ungleichgewichtigkeit zwischen Rat und EP befreit werden?.....	60
68: Soll die Anzahl der Verfahren reduziert werden?.....	60
69: Soll ein einheitliches Verfahren (zB reformierter Art 189b EGV) für alle Bereiche (inkl 3. Säule) gelten?.....	61
70: Soll das Verfahren nach Art 189b EGV vereinfacht und verbessert werden?	62
C. Abstimmungsquoten im Rat.....	64
71: Soll die Einstimmigkeit im Rat völlig abgeschafft werden?.....	64
72: Soll die Einstimmigkeit (teilweise) durch eine „hochqualifizierte Mehrheit“ ersetzt werden?	64
73: Sollen die Stimmen im Rat im Erweiterungsfall neu gewichtet werden?	65
74: Soll ein Kriterium der „doppelten Mehrheit“ eingeführt werden?.....	65
75: Soll der Kompromiß von Ioannina in den neuen Vertrag übernommen werden?	65
76: Soll der notwendige Stimmenanteil für einen Beschluß bei qualifizierter Mehrheit (im Erweiterungsfall) verändert werden?	66
77: Soll vom System der Stimmengewichtung im Rat überhaupt abgegangen werden?.....	66
77a: Sollen Veränderungen hinsichtlich der internen Verfahren im Rat (COREPER) vorgenommen werden?.....	66
D. Transparenz der Ratsverhandlungen	66
78: Soll die Öffentlichkeit der Ratsverhandlungen im EGV festgeschrieben werden?.....	66
79: Sollen alle Verhandlungsprotokolle des Rates veröffentlicht werden?	67
80: Soll ein Bürgerrecht auf Zugang zu allen Dokumenten der Union (insb des Rates) im Vertrag verankert werden?.....	68
80a: Gibt es weitergehende Überlegungen zur Verbesserung der Rechtsetzungsqualität?.....	69
E. Komitologie und Hierarchie der Rechtsakte.....	69
81: Sollen die existierenden Komitologie-Verfahren reduziert werden?	69
82: Sollen die existierenden Komitologie-Verfahren vereinfacht werden?.....	70
83: Soll das EP in die Komitologie-Verfahren einbezogen werden?	70
84: Soll eine Hierarchie der Rechtsakte eingeführt werden, die den „Wildwuchs“ an Rechtssetzungsverfahren „außerhalb“ der Standardverfahren (Kom-Rat-EP) in eine Ordnung bringen würde?.....	70
F. Implementierung und Kontrolle.....	70
85: Soll die Union weitergehende Mittel zur Durchsetzung des EU-Rechts auf mitgliedstaatlicher Ebene erhalten?.....	70
86: Soll die Position des Rechnungshofes (RH) gestärkt werden?.....	71
G. Sprachenregelung	72

87: Soll die Zahl der Amtssprachen beschränkt werden?.....	72
88: Soll die 2. Säule „vergemeinschaftet“ werden?.....	72
89: Soll eine „gemeinsame Planungs- und Analyseeinheit“ zur besseren Vorbereitung und Umsetzung der gemeinsamen Außenpolitik geschaffen werden?.....	72
90: Soll die Beschlußfassung in Bereichen der GASP immer einstimmig erfolgen?.....	73
91: Soll die GASP durch eine eigens geschaffene Funktion („Mr. oder Ms. GASP“) personifiziert werden („EU-Außenminister“)?	74
92: Soll die GASP vom Gemeinschaftshaushalt finanziert werden?	75
93: Sollen die Kompetenzen des EP im Bereich der GASP erweitert werden?	76
94: Soll der EuGH auch im Rahmen der 2. Säule zuständig sein?	76
95: Soll ein „EU-Friedenskorps“ eingerichtet werden?.....	76
96: Soll es eine verstärkte europäische Rüstungskooperation geben?.....	76
97: Soll das Verhältnis EU – WEU vertieft werden?	77
98: Soll eine gegenseitige Unterstützungspflicht bei der Verteidigung der externen Unionsgrenzen in den EUV aufgenommen werden?	79
V. Dritte Säule	80
99: Soll die 3. Säule „vergemeinschaftet“ werden?.....	81
100: Sollen in einer „vergemeinschafteten“ 3. Säule dieselben Entscheidungsprozeduren wie im Bereich der 1. Säule zur Anwendung kommen?	83
101: Sollen die Europäischen Gerichte im Rahmen der 3. Säule zuständig sein?	83
102: Soll von der einstimmigen zugunsten der mehrstimmigen Entscheidungsfindung generell abgegangen werden?.....	85
103: Soll das EP auch im Rahmen der 3. Säule an der Rechtsetzung beteiligt sein?.....	85
104: Soll das bestehende intergouvernementale Kooperationsverfahren verbessert werden?.....	86
105: Soll das Schengener Abkommen in die EU inkorporiert werden?.....	86
106: Soll der Schutz der Menschenrechte in diesen Bereichen sichergestellt werden?.....	88
107: Sollen Drittstaaten am Rechtssystem der inneren Sicherheit der EU teilnehmen können?.....	88
VI. Beschäftigungspolitik.....	88
108: Soll das Primärrecht im Zusammenhang mit Fragen der Beschäftigungspolitik verändert werden?	89
109: Sollen die Ziele der Union (Art B EUV), die Aufgaben (Art 2 EGV) und der Tätigkeitsbereich der EG (Art 3 EGV) in diesem Zusammenhang verändert werden?.....	89
110: Soll es ein eigenes beschäftigungspolitisches Kapitel geben?.....	89
111: Soll ein ständiger Ausschuß für Beschäftigungsfragen vertraglich eingesetzt werden?	91
112: Soll der Gemeinschaft qualifizierte (vertraglich verankerte) Koordinationsfunktion in bezug auf die Beschäftigungspolitiken der MS zukommen?.....	91
113: Soll eine vertragliche Verankerung der Koordination von Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik erfolgen?.....	92
114: Soll es innerhalb der bestehenden arbeitsmarktpolitischen Förderungsmaßnahmen (Strukturfonds) zu Änderungen kommen?	94

Abkürzungsverzeichnis	96
Bisher erschienene IEF Working Papers	98
Bisher erschienene Bände der Schriftenreihe des Forschungsinstituts für Europafragen.....	99

1. Einleitung

Diese Studie ist Teil eines größeren, im Rahmen des Forschungsinstituts für Europafragen der Wirtschaftsuniversität Wien laufenden Projekts zur Regierungskonferenz 1996, welches von der Julius-Raab-Stiftung und vom Jubiläumsfonds der Oesterreichischen Nationalbank gefördert wird. Sie ist die direkte Fortsetzung der Arbeiten von *Griller/Droutsas/Falkner/Forgó/Klatzer/Mayer/Nentwich*, Regierungskonferenz 1996: Ausgangspositionen (Juni 1996), die zugleich als IEF Working Paper Nr 20 und als Forschungsbericht der Julius Raab-Stiftung Nr 2 erschienen ist, sowie von *Griller/Droutsas/Falkner/Forgó/Nentwich*, Regierungskonferenz 1996: Der Vertragsentwurf der irischen Präsidentschaft (Januar 1997), die zugleich als IEF Working Paper Nr 25 und als Forschungsbericht der Julius Raab-Stiftung Nr 5 erschienen ist¹). Die dort eingeschlagene Vorgangsweise, die Themenstellungen der Regierungskonferenz in Fragen zu gießen, wird hier fortgeführt. Die Fragen wurden seinerzeit mit dem Anspruch formuliert, einerseits den Themenkatalog der Konferenz, wie er durch vertragliche Vorgaben und durch Beschlüsse des Europäischen Rates vorgegeben war, und andererseits die gesamte diesbezüglich einschlägige Diskussion abzudecken, selbst wenn sich diese in den Beiträgen der Akteure der Konferenz (noch) nicht widerspiegelte²). Die Kontinuität der Bearbeitungstechnik erlaubt es, die „Fortschritte“ und das Ergebnis der Konferenz verhältnismäßig leicht mit den Ausgangspositionen bzw dem Dublin-II-Dokument zu vergleichen, nämlich durch Gegenüberstellung der in unseren Beiträgen analysierten „Antworten“³). Die Arbeit ist aber so verfaßt, daß sie auch für sich allein verständlich ist. Sie soll eine erste Orientierung über das Ergebnis und teilweise auch eine etwas genauere Analyse der Resultate der Regierungskonferenz bieten, und zwar auch für jene Leser, die am Vergleich mit den seinerzeitigen Positionen nicht so sehr interessiert sind.

Zu diesem Zweck haben wir das „Schlußdokument“ der Regierungskonferenz ausgewertet, über das anläßlich der Tagung des Europäischen Rates am 16. und 17. Juni 1997 in Amsterdam Einigung erzielt wurde:

„Entwurf des Vertrags von Amsterdam“⁴).

1) In der Folge zitiert als: IEF Working Paper Nr 20 und IEF Working Paper Nr 25.
Weitere Ergebnisse sind bisher:

Stefan Griller, Ein Staat ohne Volk? Zur Zukunft der Europäischen Union, Oktober 1996, 31 Seiten, IEF Working Paper Nr 21 und Forschungsbericht der Julius Raab-Stiftung Nr 3;

Katrin Forgó, Differenzierte Integration, November 1996, 36 Seiten, IEF Working Paper Nr 23 und Forschungsbericht der Julius Raab-Stiftung Nr 4.

In Vorbereitung befindet sich auch *Dimitri P. Droutsas*, Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union: Unter besonderer Berücksichtigung der Neutralität Österreichs, Februar 1997, IEF Working Paper Nr 26.

2) IEF Working Paper Nr 20, 15 f.

3) Explizite Vergleiche mit den ursprünglichen Positionen der Akteure der Konferenz – IEF Working Paper Nr 20 – vgl haben wir aus Gründen der Kürze unterlassen.

4) CONF/4001/97, Brüssel, 19. Juni 1997, 149 Seiten. Seitenangaben ohne besondere Spezifikation beziehen sich auf dieses Dokument.

Es liegen uns zwei unterschiedlich paginierte Fassungen des Dokuments vor, eine englische und eine deutsche – bei beiden stimmen im übrigen die Seitenangaben im Inhaltsverzeichnis nicht. Deshalb und ferner auch, weil das Dokument ohne Paginierung im Internet zu finden ist (Deutsch: <http://ue.eu.int/Amsterdam/de/treaty/treaty.htm>; Eng-

Dieses Dokument wird im folgenden als „Vertrag von Amsterdam (6/97)“ bezeichnet. Seitenangaben beziehen sich auf die oben zitierte deutsche Ausgabe.

Gemäß den Schlußfolgerungen des Vorsitzes zur Tagung des Europäischen Rates am 16. und 17. Juni 1997 in Amsterdam⁵⁾ „hat die Regierungskonferenz mit einer vollständigen Einigung über einen Vertragsentwurf ihren erfolgreichen Abschluß gefunden“. Freilich wird sogleich auf den in Wahrheit vorläufigen Charakter des Textes hingewiesen: „Die notwendige endgültige rechtliche Überarbeitung und Harmonisierung der Texte wird rechtzeitig abgeschlossen werden, damit der Vertrag im Oktober 1997 in Amsterdam abgeschlossen werden kann“⁶⁾.

Zum einen ist der Entwurf legislatisch unfertig. Manche Passagen sind nicht ausformuliert – zB die Veränderung der (Mit-) Entscheidungsbefugnisse des EP⁷⁾. Die Numerierung und großteils auch die Platzierung der neuen Vertragsbestimmungen ist offen⁸⁾. Über eine (bescheidene) Rechtsbereinigung wurde zwar Einigung erzielt, offen ist aber, in welchem Ausmaß diese größere Umnúmerierungen der Vertragsbestimmungen zur Folge haben wird⁹⁾. Wir haben bei unseren Zitaten die Numerierung jene Bestimmungen, die erst durch den Vertrag von Amsterdam (6/97) eingefügt werden und *mit Sicherheit* einer Um- bzw Erstnumerierung unterliegen werden, in eckige Klammern gesetzt¹⁰⁾. Die uns vorliegenden Sprachfassungen (Englisch und Deutsch) unterscheiden sich in einigen Punkten nicht unwesentlich¹¹⁾.

Darüber hinaus ist selbstverständlich nicht auszuschließen, daß sich hinter der Wendung „notwendige endgültige rechtliche Überarbeitung“ weiteres, auch inhaltliches Änderungspotential verbirgt. Es wird berichtet, daß hinsichtlich mancher Teile des Entwurfs Ungewißheit bzw Unstimmigkeit darüber besteht, ob sie den tatsächlichen Verlauf der Erörterungen in der Nacht vom 17. auf den 18. Juni zutreffend wiedergeben.

lisch: <http://ue.eu.int/Amsterdam/en/treaty/treaty.htm>), haben wir uns dazu entschlossen, auch den Gliederungspunkt des Entwurfs anzugeben, unter dem die bezogene Stelle zu finden ist. Bei den Seitenangaben beziehen wir uns auf die uns vorliegende deutsche Fassung. Die Änderung zB des „Kulturartikels“ (Art 128 Abs 4 EGV) wird somit unter Angabe von Seite (Abschnitt/Kapitel/Kapiteluntergliederung) wie folgt zitiert: 77 (II/8/a).

⁵⁾ SN 150/97, 2.

⁶⁾ SN 150/97, 3.

⁷⁾ Vgl unten Frage 68.

⁸⁾ Vgl insb das große Kapitel über den schrittweisen „Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“, 11(I/2).

⁹⁾ Vgl unten Frage 3.

¹⁰⁾ ZB [Art A neu EUV] des Neuen Titels Personenverkehr, 12 (I/2).

¹¹⁾ An einigen Stellen war es nötig, auf diese Unterschiede einzugehen. Meist erweist sich aus dem Zusammenhang die deutsche Übersetzung als fehlerhaft – aber nicht immer läßt sich die Divergenz klären, wie das folgende Beispiel zeigt.

Die Unterschiede beginnen bereits auf dem Deckblatt. In der englischen Version lautet die dortige Fußnote: „In this draft, Treaty language is indicated in normal type. *Declarations to the Final Act are in italics, in order to distinguish them from legally-binding Treaty texts.*“ Der letzte, rechtlich wegen Art 31 Abs 2 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge problematische Halbsatz fehlt in der deutschen Fassung: „Die Vertragstexte in diesem Entwurf stehen in Normalschrift. *Erklärungen für die Schlußakte stehen im Unterschied dazu in Kursivschrift.*“

Die daraus folgende Vorläufigkeit des Entwurfs sei ausdrücklich hervorgehoben. Rechtlich besteht ja gar kein Zweifel, daß die Regierungskonferenz entgegen der zitierten Passage aus den Schlußfolgerungen des Vorsitzes erst mit der Unterzeichnung des fertigen Vertragstextes einen erfolgreichen Abschluß findet¹²⁾, und daß selbst dann der Erfolg noch unter der Bedingung der Ratifikation durch alle MS gem ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften steht (Art N EUV). Unserer Einschätzung nach dürfte sich gleichwohl an der Substanz der Einigung über den Sommer nichts Entscheidendes mehr ändern, sodaß uns ein erstes Resümee zulässig erschien¹³⁾.

Die Erörterung des Entwurfs von Amsterdam am Raster des von uns entwickelten Fragenkatalogs hat den Vorteil einer über den Text des Ergebnisses hinausweisenden Perspektive auf die gesamte bisherige Diskussion¹⁴⁾. Das Ergebnis wird dadurch bereits unmittelbar durch die Fragestellung an den Ansprüchen gemessen, die der Europäische Rat zumindest thematisch vorgegeben hat, unter Einbeziehung der jeweils themeneinschlägigen Diskussion. Ein Nachteil ergibt sich demgegenüber bei der Erfassung jener Passagen des Dokuments, die durch unsere Fragen nicht gut oder nicht direkt abgedeckt sind. Wir haben den Weg gewählt, solche Passagen nach der Sachnähe zu den bereits vorhandenen Fragen zuzuordnen und dafür eine neue Frage einzufügen. Teilweise erfordert dies eine Wahl zwischen mehreren gleichermaßen vertretbaren Möglichkeiten¹⁵⁾.

Einige Bestimmungen, die auf diese Weise hätten berücksichtigt werden können, schienen uns – ohne ihre Bedeutung damit herunterzuspielen – nicht signifikant genug, um ihnen größeren Raum zu widmen. Zum größten Teil sind sie erst ganz am Ende der Konferenz auf Wunsch einiger oder einzelner MS in den Text aufgenommen worden. Es wird wohl zulässig sein, darin zumindest zum Teil das Ergebnis von „package deals“ zu sehen, die eine Gesamteinigung ermöglicht haben. Ihre Analyse schien uns in einer ersten Beurteilung wie der vorliegenden entbehrlich. Im einzelnen handelt es sich um

- die Klarstellung, daß die Unionsbürgerschaft die nationale Staatsbürgerschaft ergänzt, aber nicht ersetzt¹⁶⁾
- die Änderung des „Kulturartikels“¹⁷⁾
- eine Erklärung zum Sport für die Schlußakte¹⁸⁾
- die Änderung des Art 227 Abs 2 EGV über die Gebiete in äußerster Randlage¹⁹⁾

¹²⁾ Zugespitzt gesagt: Es wäre also keine Rechtsverletzung, sollte ein MS entgegen der in Amsterdam erzielten „politischen“ Einigung die Unterzeichnung im Oktober verweigern, zB weil er über den Sommer gravierende Mängel des Entwurfs entdeckt oder auch nur auf Grund einer geänderten politischen Einschätzung.

¹³⁾ Eine einläßlichere Analyse des Vertrags von Amsterdam im Rahmen unseres Forschungsprojekts ist vorgesehen.

¹⁴⁾ Wir haben allerdings auch in dieser Arbeit auf umfassende Schriftumsnachweise verzichtet – vgl schon IEF Working Paper Nr 20, 16. Weiterführende Hinweise auf Literatur haben wir vor allem dort aufgenommen, wo uns dies zur Aufhellung des Hintergrunds eines Vorschlags auch für fachkundige Leser sinnvoll erschien.

¹⁵⁾ So haben wir den erst während der Konferenz eingebrachten und dann mehrfach veränderten Vorschlag, die Kompetenzverteilung auf dem Gebiet des Außenwirtschaftsrechts zu verändern, bei Frage 34 „angehängt“ und entgegen der Gliederung des Vertrags von Amsterdam nicht bei der Außenpolitik.

¹⁶⁾ 76 (II/8/a).

¹⁷⁾ 77 (II/8/b).

¹⁸⁾ 77 (II/8/c).

¹⁹⁾ 80 (II/8/f).

- die Änderung des Art 130a Abs 2 EGV samt Erklärung für die Schlußakte bezüglich der Inselgebiete²⁰⁾
- die Erklärung zu den überseeischen Ländern und Gebieten für die Schlußakte²¹⁾²²⁾
- die Einfügung eines Art 7b neu EGV zu Diensten von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse samt Erklärung für die Schlußakte²³⁾
- das Protokoll zum EGV über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk²⁴⁾
- die Erklärung zur Schlußakte über die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute in Deutschland²⁵⁾
- die Erklärung für die Schlußakte zu den freiwilligen Diensten²⁶⁾
- die Berücksichtigungspflicht für den Tierschutz als Querschnittsmaterie (neues Protokoll zum EGV²⁷⁾)
- die Änderung des Art 129c EGV über die transeuropäischen Netze²⁸⁾

2. Der Aufbau des Vertrags von Amsterdam (6/97)

Der Entwurf von Amsterdam hat 149 Seiten und ist folgendermaßen gegliedert:

Abschnitt I („Freiheit, Sicherheit und Recht“) enthält die Kapitel „Grundrechte und Nichtdiskriminierung“ und „schrittweiser Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“.

Abschnitt II („Die Union und die Bürger“) behandelt in seinen Kapiteln 3 – 9 Beschäftigung, Sozialpolitik, Umwelt, Gesundheitswesen, Verbraucherschutz, „Sonstige Bereiche der Gemeinschaftspolitik“, Subsidiarität, Transparenz und Qualität der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften.

Abschnitt III („Eine effiziente und kohärente Außenpolitik“) enthält die Kapitel 12 und 13, die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und Außenwirtschaftsbeziehungen.

Abschnitt IV („Die Organe der Union“) ist zum einen (Kapitel 14 – 17) den vier wichtigsten Organen (EP, Rat, Kom und Gerichtshof), aber auch sonstigen institutionellen Fragen (Kapitel 18) und der Rolle der einzelstaatlichen Parlamente (Kapitel 19) gewidmet.

Abschnitt V heißt: „Engere Zusammenarbeit – ‘Flexibilität’“.

Abschnitt VI trägt den Titel „Vereinfachung und Kodifizierung der Verträge“.

Am Rande sei auf folgende legistische Besonderheit hingewiesen: Alle vereinbarten Texte bewirken Änderungen und Ergänzungen der bestehenden Verträge. Die Abschnitts- und Kapitelüberschriften des Entwurfs weichen von der Gliederung dieser bestehenden Verträge vollkommen ab. Es ist daher denkbar, daß diese Überschriften bei der „rechtlichen Überarbeitung“ über den Sommer wieder verlorengehen werden. Andernfalls winkt diesen zum Teil gewichtig anmutenden Formulierungen nach der textlichen Zusammenführung das Schicksal „leerer“ Hülsen, die allenfalls bei der Interpretation der

²⁰⁾) 81 (II/8/g).

²¹⁾) 82 (II/8/h).

²²⁾) Es sei aber darauf hingewiesen, daß die letzten drei Punkte, also die Prüfung des Status der Gebiete der EU in äußerster Randlage, der überseeischen Gebiete und der Gebiete in Insellage, ausdrücklich auf der Tagesordnung der Konferenz gestanden waren.

²³⁾) 83 (II/8/i).

²⁴⁾) 84 (II/8/j).

²⁵⁾) 85 (II/8/k).

²⁶⁾) 85 (II/8/l).

²⁷⁾) 86 (II/8/m).

²⁸⁾) 87 (II/8/n).

Texte zu berücksichtigen sein werden, aber in konsolidierte Textausgaben der Verträge sinnvoll höchstens im Wege von Anmerkungen eingearbeitet werden können²⁹).

3. Versuch eines Resümees

I. Der Beurteilungsmaßstab für das Ergebnis der Regierungskonferenz

Die Erwartungen hinsichtlich der Substanz der Ergebnisse, die durch die Revisionsbestimmungen in den Verträgen und vor allem durch die umfassende Traktandenliste, die der Europäische Rat mehrfach wiederholt und ausgebaut hat³⁰), geweckt werden konnten und sicher zum Teil geweckt wurden, waren zumindest am Beginn der Konferenz hoch. An den selbstgesteckten Aufgaben, die in diesen Beschlüssen zum Ausdruck kommen, soll das vorliegende Ergebnis im folgenden vor allem gemessen werden. Selbstverständlich sind auch viele andere Maßstäbe denkbar, abhängig von der wertenden Position des Betrachters. Mit unserer Vorgangsweise wollen wir so weit wie möglich vermeiden, das Ergebnis durch die Brille unserer (durchaus unterschiedlichen) Werthaltungen über den Nutzen und die Ziele der Europäischen Integration zu beurteilen. Auch soll vermieden werden, die Ergebnisse an Kriterien zu messen, die den Akteuren von Anfang an fremd waren. Denn jede Verhandlung über Änderungen der Verträge bewegt sich im Spannungsfeld zwischen politischen Desideraten und der Bestandskraft von Vereinbarungen, die nur einstimmig abänderbar sind. Änderungsziele, über die von vornherein kein Konsens besteht, haben in einem solchen System daher von vornherein kaum Chancen auf Verwirklichung. Eine Bewertung, die sich demgegenüber von den Vorgaben löst, die sich die MS einstimmig gegeben haben, soll nicht als unzulässig hingestellt werden. Sie enthielte aber notwendigerweise einen systemtranszendierenden Ansatz und damit einen ganz anderen Zweck als unsere Untersuchung. Auch bei Orientierung an den Vorgaben des Europäischen Rates kommt eine Gesamtbeurteilung des Ergebnisses nicht ganz ohne Eigenwertung des Betrachters aus. Denn die Vorgaben waren zumindest teilweise nicht operational genug, um schlicht ihre Erfüllung oder Verfehlung konstatieren zu können. Wir haben uns bemüht, solche Bewertungen offenzulegen, um sie möglichst transparent zu machen. Wir meinen allerdings, daß die Vorgaben zumindest teilweise konkret genug waren, um ein eindeutiges Urteil zuzulassen, das weitgehend auf Eigenwertungen verzichten kann.

Wir haben die Themen seinerzeit in 6 große Kapitel gegliedert, denen unsere Fragestellungen folgen und an denen unsere Gesamtbeurteilung des Vertrags von Amsterdam (6/97) orientiert ist³¹):

- Strukturelle Fragen (Verfassung/Staat; differenzierte Integration; Kompetenzverteilung/Subsidiarität)
- Institutionelle Fragen
- Prozedurale Fragen
- 2. Säule (GASP)
- 3. Säule (Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres)
- Beschäftigungspolitik

²⁹) ZB könnte man sich vorstellen, bei Art 128 Abs 4 EGV anzumerken: „Geändert durch den Vertrag von Amsterdam, und zwar durch dessen Abschnitt II ‘Die Union und die Bürger’, Kapitel 8 ‘Sonstige Bereiche der Gemeinschaftspolitik’ lit b ‘Kultur’“.

³⁰) Vgl IEF Working Paper Nr 20, 10 ff.

³¹) Wegen der Sachnähe behandeln wir die Vereinbarungen betreffend die Integration des Sozialprotokolls im folgenden zusammen mit der Beschäftigungspolitik und nicht bei der differenzierten Integration wie in unserem Fragenkatalog.

II. Ein erstes zusammenfassendes Urteil

Wie nun schon mehrfach betont, soll das Ergebnis der Regierungskonferenz primär an den Vorgaben des Vertrages und des Europäischen Rates gemessen werden. Diese Vorgaben haben wir samt Quellenangabe in unserer ersten Arbeit dokumentiert³²). Hier wollen wir unter Bezugnahme auf die einschlägigen Textpassagen das Ergebnis würdigen, wobei wir jeweils mit der Vorgabe beginnen.

A. Strukturelle Fragen

Ein Teil der hierher gehörenden fundamentalen Fragen – wie jene der zukünftigen rechtlichen Gestalt der Union – wird im Interesse der Kürze im folgenden Gesamtresümee (unten F.) erörtert. Daneben ging es um folgendes:

- *Die Stärkung des Grundrechtsschutzes*

Eine umfassende Lösung wurde nicht erreicht: Weder wurde ein Grundrechtskatalog geschaffen, noch konnte Einigung über einen Beitritt zur EMRK erzielt werden. Festzuhalten sind Detailveränderungen, die zumindest teilweise als Stärkung des Grundrechtsschutzes zu bezeichnen sind.

- *Die effizientere und kohärentere Gestaltung des Umweltschutzes*

Die Verankerung des Umweltschutzes in den Zielbestimmungen der Verträge liegt auf der Linie dieses Anliegens, ebenso die Veränderung des Art 100a EGV³³). Hingegen wird an der äußerst komplizierten Verfahrenslage gem Art 130r ff EGV nichts Entscheidendes geändert.

- *Die bessere Anwendung und Durchsetzung des Subsidiaritätsprinzips*

Das Subsidiaritätsprinzip selbst bleibt unverändert, es wird durch ein neues Protokoll ergänzt. Ohne Zweifel werden dadurch einige Anwendungs- und Durchsetzungsfragen geklärt. Ob die Operationalität des Prinzips dadurch wesentlich erhöht und aus der Abhängigkeit des guten Willens der beteiligte Akteure befreit wird, kann bezweifelt werden.

- *Die Einfügung von eigenen Titeln in den EGV zu den Bereichen Energie, Katastrophenschutz und Fremdenverkehr.*

Dazu ist es nicht gekommen. Allerdings gehören die genannten Angelegenheiten auch schon bisher zu den Aufgabengebieten der EG (Art 3 lit t EGV).

³²) Vgl IEF Working Paper Nr 20, 12 f.

³³) Vgl unten Frage 35.

- *Die Einführung von „Regeln entweder allgemeiner Art oder für spezifische Bereiche ..., auf deren Grundlage eine Anzahl von Mitgliedstaaten unter Wahrung des gemeinschaftlichen Besitzstandes, unter Vermeidung von Diskriminierung und Wettbewerbsverzerrungen unter Beachtung des einheitlichen institutionellen Rahmens einen allen offenstehende verstärkte Zusammenarbeit entwickeln können, die mit den Zielen der Union in Einklang steht“.*

Der Vertrag von Amsterdam (6/97) sieht für den Bereich der 1. und 3. Säule das Instrument der „engeren Zusammenarbeit“ innerhalb des institutionellen Gefüges der Gemeinschaft bzw Union vor. Die Bedingungen, die von den Staats- und Regierungschefs im Vorfeld der Regierungskonferenz 1996 formuliert wurden, haben in den einschlägigen Bestimmungen der Verträge zur Gänze Niederschlag gefunden. Die „Nicht-Beeinträchtigung“ des Besitzstands, die Beachtung des einheitlichen institutionellen Rahmens und die Förderung der Ziele der Union wurden im EUV als allgemeine Voraussetzungen fixiert. Zusätzlich zu diesen generellen Erfordernissen wurden säulenspezifische Bedingungen vorgesehen. Dabei wurde nicht zuletzt das Verbot von Diskriminierungen, Handelsbeschränkungen und Wettbewerbsverzerrungen im EGV (neben anderen Erfordernissen) als sehr strenge bzw (bei enger Auslegung) prohibitive Bedingung festgelegt. Die Etablierung einer verstärkten Zusammenarbeit wird darüber hinaus durch das Beschlußerfordernis, das für deren Errichtung gilt, erschwert. Das Verfahren, das hierfür vorgesehen ist, erinnert an den Luxemburger Kompromiß. Jeder MS kann bei Vorliegen wichtiger bekanntgegebener Gründe der nationalen Politik die Etablierung einer engeren Zusammenarbeit letztlich verhindern.

Bemerkenswert ist, daß im Bereich der 1. Säule die Kom für die Entscheidung über das Hinzustoßen von MS zu dem Kreis der weiter vorangeschrittenen Staaten zuständig ist. Damit wird das gemeinschaftliche Element betont. In der 3. Säule kommt diese Kompetenz dem Rat zu; das Hinzukommen weiterer Staaten kann, wie zu bemerken ist, durch Untätigkeit im Rat nicht verhindert bzw verzögert werden. Mit den dargelegten Bestimmungen scheint ein verhältnismäßig hohes Maß an Sachnähe bzw „Durchlässigkeit“ des Systems erreicht.

Es bleibt abzuwarten, in welcher Intensität das Instrument der engeren Zusammenarbeit zur Anwendung kommt bzw kommen kann, um die Integration innerhalb einer Gruppe von MS voranzutreiben. Dessen ungeachtet wird jedoch der künftige Integrationsprozeß jedenfalls von vielfältigen Formen differenzierter Integration im Rahmen der Verträge gekennzeichnet sein. In diesem Zusammenhang sind insb die Ausnahmebestimmungen, die für Dänemark, Irland und das Vereinigte Königreich im Bereich „Freiheit, Sicherheit und Recht“ festgelegt wurden, zu erwähnen. Neben den genannten länderspezifischen Regelungen wurden noch weitere flexible Mechanismen etabliert, die auf sämtliche MS anwendbar sind. Mit dieser „Flexibilität“, die sich über alle Säulen erstreckt und vor allem den Bereich „Freiheit, Sicherheit und Recht“ dominiert, wurde - ua um den Preis klarer Strukturen - der Weg für partielle Vertiefungsprozesse geebnet. Es bleibt abzuwarten, inwieweit dieses neues Maß an Komplexität die Union schwächt oder stärkt.

B. Institutionelle Reform und prozedurale Fragen

- *„die Überprüfung der durch den EUV eingeführten Politiken und Formen der Zusammenarbeit mit dem Ziel, die Wirksamkeit der Mechanismen und Organe der Gemeinschaft sicherzustellen“;*

Bei einigen neu in den EGV eingefügten Politiken führte die Überprüfung zu Verfahrensänderungen (Gesundheits-, Berufsbildungs-, Umweltpolitik, Transeuropäische Netze), während in anderen keine Änderungen vorgenommen wurden (Kultur-, Jugendbildungs-, Verbraucherschutz-, Kohäsionspolitik). In Hinblick auf die neueingeführte Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres kam die Konferenz zu dem Schluß, daß sich nur wenige Themen der 3. Säule für die traditionellen Entscheidungsverfahren der 1. Säule eignen (Asylverfahren, Immigration); dementsprechend wurden nur diese Bereiche vergemeinschaftet. Für einige weitere wurde eine Vergemeinschaftungsmöglichkeit durch Ratsbeschluß aufgenommen.

- *„die Einführung einer angemessenen Rangordnung der verschiedenen Arten von Normen“;*
- Dies hatte auch schon die dem Maastrichter Vertrag vorangegangene Regierungskonferenz vergeblich versucht. Es wird weiterhin einen nicht exklusiven Katalog von EG-Rechtsakten ohne hierarchische Ordnung (Art 189 EGV) und keine eigenen Rechtsaktformen für die Implementierungsphase geben. Die

auf Grundlage von Art 145 EGV entstandene große Anzahl von sog (Komitee-)Ausschüssen, die die Kom bei der Implementierung von Maßnahmen unterstützen und kontrollieren, wurde soweit erkennbar in der Regierungskonferenz nicht diskutiert und jedenfalls keiner vereinfachenden bzw die Transparenz fördernden Lösung zugeführt.

- „die Erweiterung des Anwendungsbereichs des Verfahrens gem Art 189b EGV, dem sog Kodezisionsverfahren“;

Der Anwendungsbereich des Mitentscheidungsverfahrens ist stark ausgeweitet worden, nicht zuletzt durch die weitgehende Abschaffung des Kooperationsverfahrens. Darüber hinaus wurde das Verfahren, gleichsam als Vorbedingung für diese Ausweitung, vereinfacht und, auf Basis des Erfahrungsschatzes seit dessen Einführung, verbessert. In dieser Hinsicht ist festzuhalten, daß die Konferenz ihren Auftrag erfüllt hat.

- „die Beteiligung des EP am Budgetbeschlußverfahren“;

Dieses Thema schlug sich, falls es überhaupt diskutiert worden sein sollte, in keiner Zeile des neuen Vertrages nieder.

- „die Zahl der Mitglieder der Kommission“;

Dieser Punkt, der ja nicht nur im Zusammenhang mit den bevorstehenden Erweiterungsrunden diskutiert wurde, wurde nur ansatzweise gelöst und aufgeschoben³⁴); am Status Quo wird bis auf weiteres nichts geändert.

- „die Stimmgewichtung der Mitgliedstaaten bei Abstimmungen im Ministerrat“;

Wie die Größe der Kom wurde auch die Frage der Stimmgewichtung vertagt. Dieses in den Medien unmittelbar nach dem Abschluß der Konferenz als Scheitern interpretierte Ergebnis muß allerdings wohl im Zusammenhang mit der seit Beginn der Konferenz deutlich zurückhaltenderen Einschätzung über den zeitlichen Fahrplan für die Ost- und Süderweiterung gesehen werden: Das Aufschieben der Entscheidung über einen Sachverhalt, der sich – wie nun kolportiert – kaum eher als in sechs Jahren (möglicherweise aber in quantitativ bedeutendem Ausmaß auch erst beträchtlich später) realisieren wird, kann angesichts der offenen Interessenskonflikte zwischen kleinen und großen MS wohl auch als politisch konsequent eingeschätzt werden.

- „alle Maßnahmen, die notwendig erscheinen, um die Arbeit der Institutionen zu erleichtern und ihre Effizienz, Kohärenz und Legitimität sicherzustellen“.

In diesem Bereich wurden zweifellos gewisse Fortschritte erzielt: die Aufwertung des unmittelbar demokratisch legitimierten Parlaments im Rahmen der Reform und Ausweitung des Anwendungsbereichs des Mitentscheidungsverfahrens; die vertragliche Verankerung der Transparenzbestimmungen; die Aufwertung des Regionalausschusses und die Neuordnung der Organisationsstruktur im Bereich der GASP sind in diesem Zusammenhang zu nennen. Auf der anderen Seite stehen die nicht wahrgenommene Chance einer Reform der Kom; die nach wie vor nur von Spezialisten durchschaubare Vielfalt an unterschiedlichen Verfahren; und schließlich der nur in wenigen Fällen verwirklichte Übergang von der Ein- zur Mehrstimmigkeit im Rat.

Über diese gleichsam von höchster politischer Ebene in Auftrag gegebenen Ziele hinaus wurden im Vorfeld der Konferenz auch von den EG-Institutionen und von der interessierten Öffentlichkeit weitere Forderungen in bezug auf die Reform der Institutionen und Verfahren der EU erhoben³⁵). Besonders herauszuheben ist hier die Forderung nach mehr Demokratie auf EU-Ebene. Die Reform des – allerdings nach wie vor nicht generell angewandten – Mitbestimmungsverfahrens ist in diesem

³⁴) Vgl zB Art 2 des Protokolls „über die Organe im Hinblick auf die Erweiterung der Europäischen Union“, 117 (IV, vor 14): Anders als noch im Maastrichter Vertrag, der in Art N ein konkretes Datum für die Einberufung der nächsten Regierungskonferenz genannt hatte, ist die Parallelbestimmung des Amsterdamer Vertrags in die Form einer Bedingung gegossen: „spätestens ein Jahr vor dem Zeitpunkt, zu dem die Zahl der Mitgliedstaaten der Europäischen Union zwanzig überschreiten wird“.

³⁵) Vgl zum weiten Bogen dieser zum Teil sehr konkreten Forderungen ausführlich Falkner/Nentwich, European Union: Democratic Perspectives After 1996, Wien 1995.

Zusammenhang zweifellos positiv einzuschätzen: Die Ausweitung des Anwendungsbereichs und die Reform des Mitentscheidungsverfahrens stellt möglicherweise einen Meilenstein in der Geschichte der Beziehungen zwischen dem Rat und dem EP dar, wird doch das EP dort, wo dieses Verfahren zur Anwendung kommt³⁶), in (fast) allen Belangen dem Rat als gleichwertiger Partner im Gesetzgebungsprozeß zur Seite gestellt. Die praktischen Auswirkungen auf das viel beschworene institutionelle Gleichgewicht bleiben zwar noch abzuwarten, werden jedoch unserer Einschätzung nach mittelfristig unübersehbar sein. Besondere Erwähnung finden sollte in dieser ersten Einschätzung auch die – uE wohlbegründete – Entscheidung der Konferenz gegen eine direkte, institutionelle Einbindung der nationalen Parlamente. Auch die neuen Kompetenzen für die Bekämpfung von Betrug gegen die Gemeinschaft und die Kompetenzerweiterung des RH waren im Vorfeld gefordert worden und zählen zweifellos zu den Erfolgen dieser Konferenz. Ob die erstmalige primärrechtliche Verankerung des „Luxemburger Kompromisses“ als Erfolg (im Sinne der prinzipiellen Ermöglichung einer effizienteren, weil mehrstimmigen Entscheidungsfindung) oder als Mißerfolg (weil damit Vetomöglichkeiten fest verankert werden) zu werten sind, wird wohl noch kontroversiell diskutiert werden. UE wurde dadurch zumindest eine erschwerende Bedingung für nationale „Vetos“ aufgestellt, während grundsätzlich immerhin von der Einstimmigkeit abgerückt wurde³⁷). Andererseits ist natürlich zu bedenken, daß es mit dieser Kompetenzverlagerung zum Europäischen Rat eventuell zu einer Überfrachtung desselben und damit letztlich zu einer bloßen Verschiebung des Blockadeproblems kommen könnte.

C. Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik

- die Überprüfung der Sicherheits- und Verteidigungsaspekte der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (Art J.4 Abs 6 EUV)

Die bis zuletzt die Verhandlungen im Bereich der GASP dominierenden weitreichenden Vorschläge einiger MS konnten letztlich nicht verwirklicht werden. Das wird schon daran deutlich, daß der derzeitige Wortlaut der relevanten Passagen des Art J.4 EUV kaum geändert wurde. Lediglich kleine Formulierungsänderungen lassen auf Tendenzen schließen.

Eine gemeinsame Verteidigungspolitik soll nunmehr *schrittweise* festgelegt werden. Sie kann nunmehr zu einer gemeinsamen Verteidigung führen könnte, wenn der Europäische Rat dies beschließen sollte. Das Verhältnis der EU zur WEU erfährt ebenfalls keine weitreichende Veränderung zum status quo. Die von mehreren MS bereits konkretisierten Vorschläge einer stufenweisen Integration der WEU in die EU finden lediglich darin Berücksichtigung, daß die Union engere institutionelle Beziehungen zur WEU pflegt, im Hinblick auf die Möglichkeit einer Integration der WEU in die EU für den Fall, daß der Europäische Rat dies beschließt. Weiters wird in einem Protokoll vereinbart, daß die EU zusammen mit der WEU Regelungen für eine verstärkte Zusammenarbeit erarbeiten wird. Primäre Aufgabe der WEU bleibt weiterhin, die Entscheidungen und Aktionen der Union, die verteidigungspolitische Bezüge haben, auszuarbeiten und durchzuführen. Lediglich eine schwach formulierte Weisungsbefugnis der EU wird postuliert, wenn die Union die WEU dabei nunmehr *in Anspruch nimmt* und sie nicht mehr, wie derzeit formuliert, um die Erfüllung dieser Aufgaben *ersucht*. Bei Entscheidungen über die sog Petersberg-Aufgaben können sich alle MS – also auch jene, die nicht Vollmitglieder der WEU sind – in vollem

³⁶) Daß die Verfahren im Titel zur Wirtschafts- und Währungsunion von der Abschaffung des Kooperations- zugunsten des Mitentscheidungsverfahrens ausgenommen wurden, schmerzt allerdings sicher nicht nur die Systematiker.

³⁷) Daß der Luxemburger Kompromiß nur im Bereich der GASP in jedem Stadium der Vertragserarbeitung aufscheint, in den beiden anderen Fällen, nämlich bei der Genehmigung engerer Zusammenarbeit, demgegenüber erst am Amsterdamer Gipfel eingefügt wurde, deutet auch klar darauf hin, daß es sich hier um einen kleinsten gemeinsamen Nenner handelte zwischen jenen, die Einstimmigkeit behalten, und jenen, die keine Blockade durch einzelne Delegationen mehr akzeptieren wollten.

Umfang und gleichberechtigt an der Planung und Beschlußfassung in der WEU teilnehmen, sofern sie sich natürlich an den betreffenden Aufgaben beteiligen.

Die sicherheits- und insb die verteidigungspolitische Dimension der GASP bleibt nach wie vor in der Schwebe. Wie schon der Vertrag von Maastricht sieht der Vertrag von Amsterdam (6/97) selbst vor, daß die sicherheits- und verteidigungspolitischen Bestimmungen „gemäß Art N überprüft“ werden, diesmal allerdings ohne ein Datum für die Einberufung einer Regierungskonferenz zu nennen.

- *weitere Änderungen der Bestimmungen über die Außen- und Sicherheitspolitik (Art J.10 EUV)*

Die bereits bekannten Instrumente, mit denen die Union die Ziele der GASP verfolgt, – Bestimmung der Grundsätze und der allgemeinen Leitlinien für die GASP, gemeinsame Aktionen, gemeinsame Standpunkte und die regelmäßige Zusammenarbeit der MS bei der Führung ihrer Politik – werden um sog gemeinsame Strategien ergänzt, die vom Europäischen Rat beschlossen werden. Mit der Einführung dieses neuen Instruments erhofft man sich eine Ausweitung der Beschlußfassung mit qualifizierter Mehrheit, zumal Beschlüsse auf der Grundlage einer gemeinsamen Strategie vom Rat mit einer solchen gefaßt werden. Eingeschränkt wird diese Möglichkeit qualifizierter Beschlußfassung insb durch ein Vetorecht jedes MS „aus wichtigen Gründen der nationalen Politik“, womit die Frage zur einstimmigen Beschlußfassung an den Europäischen Rat verwiesen wird. Weiters werden Beschlüsse mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen von dieser Möglichkeit qualifizierter Beschlußfassung nicht erfaßt. Auch die Einführung der sog „konstruktiven Stimmenthaltung“ bei Beschlüssen, die unter dem Erfordernis der Einstimmigkeit stehen, soll der Überwindung von Blockaden in der Beschlußfassung dienen. Angesichts des weiterbestehenden Blockaderechts bleibt das Erfolgsmaß jedoch offen.

Die Finanzierung der GASP geht prinzipiell zu Lasten des Haushalts der EG, mit Ausnahme der operativen Ausgaben aufgrund von Maßnahmen mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen. Diese Kosten werden von den MS getragen, wobei jene MS, die sich konstruktiv der Stimme enthalten haben, von der Verpflichtung zur Finanzierung dieser Ausgaben entlassen sind.

In institutioneller Hinsicht wurde dem Wunsch einiger MS nach einer Personifizierung der GASP nur teilweise entsprochen. Nunmehr kommt dem Generalsekretär des Rates in Bereichen der GASP eine verstärkte Rolle als „Hoher Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“ zu. Daneben wird eine neue Strategieplanungs- und Frühwarninheit im Generalsekretariat des Rates unter der Verantwortung des Generalsekretärs mit Aufgaben insb präventiven und analytischen Charakters geschaffen.

Vollends neu ist die Möglichkeit des Rates, in Durchführung der Bestimmungen der GASP Übereinkünfte mit Drittstaaten oder mit internationalen Organisationen zu schließen. Unklar bleibt allerdings, ob dabei die Union oder die MS als Vertragspartner auftreten. Verkompliziert wird diese Frage durch den Umstand, daß ein MS, dessen Vertreter im Rat erklärt hat, daß in seinem Land bestimmte verfassungsrechtliche Verfahren durchgeführt werden müssen, durch eine solche Übereinkunft nicht gebunden ist.

D. Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres

Für den Bereich der 3. Säule wurden von seiten der Staats- und Regierungschefs

- *Verbesserungen insb hinsichtlich der Methoden und Instrumente, des Schutzes vor internationaler Kriminalität (Terrorismus, Drogenhandel), der Asyl-, Einwanderungs- und Visumpolitik sowie der gerichtlichen und parlamentarischen Kontrolle von EU-Beschlüssen auf diesem Gebiet* gefordert.

In der 3. Säule bleibt im wesentlichen das Prinzip der Einstimmigkeit bestehen, eine erleichterte Beschlußfassung wurde daher grundsätzlich nicht erreicht. Dem EP wurde in weiten Teilen das Recht auf Anhörung zuerkannt. Auch die Kompetenzen des EuGH haben eine Ausweitung erfahren. Eine umfassende Zuständigkeit konnte allerdings nicht vereinbart werden. Zudem besteht für die MS bei der Anerkennung der Zuständigkeiten des EuGH ein gewisser Spielraum; dieser dürfte zu Unklarheiten und Rechtsunsicherheiten führen. Einschränkend ist zu vermerken, daß mit dem Vertrag von Amsterdam (6/97) einige Bereiche, die sich unter den Schlagwörtern „Einwanderung“ und „Asyl“ zusammenfassen ließen, in einen neuen Titel des EGV (Neuer Titel Personenverkehr) überführt werden. Aber auch dieser Transfer läßt - zumindest vorerst - nur bedingt eine Verbesserung erwarten. Für nahezu alle Bereiche

gilt zunächst Einstimmigkeit. Davon sind nur jene Angelegenheiten ausgenommen, die derzeit in Art 100c EGV geregelt sind. Im Augenblick ist daher auch im Bereich des Neuen Titels Personenverkehr grundsätzlich keine erleichterte Beschlußfassung zu konstatieren. Ferner bleiben die Rechte des EP auf eine bloße Anhörung beschränkt, die Kompetenzen des EuGH sind limitiert. Nach Ablauf von fünf Jahren könnten allerdings wesentliche Verbesserungen erzielt werden. Neben einem Übergang zum Verfahren gem 189b EGV könnte auch eine Anpassung der Bestimmungen über die Zuständigkeiten des EuGH erfolgen. Dazu ist allerdings, wie einschränkend vermerkt werden muß, ein einstimmiger Ratsbeschluß erforderlich. Zusätzlich zu diesen für den Augenblick nur mäßigen Fortschritten im institutionellen Bereich ist eine erhebliche Zahl von Ausnahmestimmungen zu konstatieren. Dänemark, Irland und das Vereinigte Königreich bleiben an Maßnahmen im Rahmen des Neuen Titels Personenverkehr unbeteiligt.

Letztlich ist noch der Bereich des Schengener Abkommens zu nennen, das in den Rahmen der EU eingegliedert wird. Irland und das Vereinigte Königreich haben das Schengener Übereinkommen bekanntlich nicht unterzeichnet; für Dänemark wurden umfassende Ausnahmeregeln festgelegt. Der Mechanismus zur Integration des Schengener Übereinkommens wird durch diese Ausnahmefälle sehr kompliziert. Dies ist unter dem Gesichtspunkt der Transparenz sehr bedauerlich.

Der Aufbau eines „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ ist von komplexen Strukturen gekennzeichnet. Darin ist wohl auch der Preis zu sehen, der für Konzepte differenzierter Integration innerhalb des Unionsgefüges bezahlt werden muß. Neben positiven Aspekten, zu denen die erweiterten Zuständigkeiten des EP und des EuGH zählen, sei zusammenfassend festgestellt, daß die Beschlußfassung weiterhin in großen Teilen dem Konsensfordernis unterliegt. Einschränkend muß jedoch betont werden, daß sich Dänemark, Irland und das Vereinigte Königreich an Maßnahmen im Rahmen des Neuen Titels Personenverkehr nicht beteiligen und die Zustimmung dieser Länder daher nicht erforderlich ist. Einstimmigkeit dürfte daher künftig in jenen Bereichen, die unter den Neuen Titel Personenverkehr fallen, leichter zu erreichen sein. Vor diesem Hintergrund bleiben die institutionellen und prozeduralen Entwicklungen im Bereich des Neuen Titels Personenverkehr abzuwarten.

E. Beschäftigungspolitik und Soziales

- *Die Union ist mit dafür zuständig, für die richtigen Bedingungen zur Schaffung von Arbeitsplätzen zu sorgen.*

Gemessen an den bescheidenen Ausgangspositionen, die auf Blockaden einiger MS zurückzuführen waren (bei der Beschäftigungspolitik va Deutschland, bei der Sozialpolitik va das Vereinigte Königreich), sind die Ergebnisse der Konferenz auf diesen Gebieten beachtlich.

Die sozialrechtlichen Neuerungen iwS des Vertrags von Amsterdam (6/97) bergen dennoch für interessierte Beobachter wenig Überraschungen. Einerseits wurde das Maastrichter Abkommen über die Sozialpolitik in den Vertrag übernommen. Es blieb bis auf die neue Bestimmung über die Zulässigkeit positiver Diskriminierung des unterrepräsentierten Geschlechts am Arbeitsmarkt im wesentlichen unverändert. Weitergehende Forderungen, etwa nach einer Ausdehnung der qualifizierten Mehrheitsbeschlüsse oder nach einer Aufhebung der ausgeschlossenen Bereiche (Entgelt, Streikrecht etc.), wurden nicht erfüllt.

Andererseits wurde das vieldiskutierte Beschäftigungskapitel (im wesentlichen wie im Dublin-II-Dokument entworfen) letztlich auch von Deutschland akzeptiert. Es soll eine Koordinierung der Beschäftigungspolitiken der MS bringen, nicht aber eine explizite EG-Beschäftigungspolitik im engeren Sinne. Es sind weder Rechtsangleichungskompetenzen für die Gemeinschaft noch Sanktionen bei einer Nichteinhaltung der beschäftigungspolitischen Leitlinien des Rates durch einen MS (wie es sie etwa für ieS wirtschaftspolitische Verstöße gibt) vorgesehen.

Ein im Rahmen der Regierungskonferenz lang umstrittenes Ergebnis ist, daß zur Bekämpfung sozialer Ausgrenzungen, zur Gewährleistung der Anwendung des Grundsatzes der Chancengleichheit und der Gleichstellung von Frauen und Männern sowie zur Förderung der beschäftigungspolitischen Kooperation der MS die Gemeinschaft künftig über Projektmaßnahmen und Initiativen tätig werden kann. Neu ist allerdings lediglich die explizite Kompetenz – Projekte solcher Art wurden de facto auch schon bislang finanziert.

F. Gesamtresümee

- *Angestrebt waren die „Schaffung der Grundlagen für das Europa der Zukunft“³⁸⁾ und entscheidende Verbesserungen auf den Gebieten: I.) Bürgernähe der Union, II.) Besseres Funktionieren der Union und Vorbereitung auf die Erweiterung sowie III.) Größere außenpolitische Handlungsfähigkeit der Union³⁹⁾.*

(1.) Ohne Zweifel handelt es sich besonders bei diesen Zielsetzungen, die vor allem der Europäische Rat in Madrid 1995 unter Bezugnahme auf die Ergebnisse der Reflexionsgruppe betont hat⁴⁰⁾, um Zielformeln, die einer sehr unterschiedlichen Präzisierung zugänglich sind.

Bei aller aus diesem Grund gebotenen Vorsicht wird man aber sagen müssen, daß die *Schaffung der Grundlagen für das Europa der Zukunft* einen Fundamentalkonsens über die Ziele der Europäischen Einigung erfordert. Ohne Einigung über die Ziele ist es schwer, sich auf die tauglichen Mittel zu verständigen. Es genügt nicht, einander zu versichern, was die Union nicht sein soll – nämlich ein „Super-Staat“⁴¹⁾ –, und auch die Formulierung, sie sei „ein einzigartiges Vorhaben, das sich auf gemeinsame Werte stützt“⁴²⁾, trägt deutliche Zeichen eines Formelkompromisses.

Dem Vertrag von Amsterdam (6/97) scheint ein solcher Fundamentalkonsens zu fehlen – und angesichts des Desiderats der *Schaffung* von Grundlagen wird man den Staats- und Regierungschefs auch nicht unterstellen dürfen, sie seien der Meinung gewesen, diese seien bereits vorhanden und ausreichend. Die Zukunftsperspektive der Union bleibt, wie schon auf der Grundlage der bisherigen Verträge, in der Schwebe. Das zeigt sich deutlich am Scheitern der Bemühungen, der Union ausdrücklich Rechtssubjektivität zu verleihen⁴³⁾, bei gleichzeitiger Schaffung einer Kompetenz, Verträge mit Dritten abzuschließen. Man kann diese Inkonsistenz nur auf das Mißtrauen zurückführen, aus der Zuerkennung von Rechtssubjektivität könnte sich eine von manchen nicht gewollte unitarische Kraft entwickeln, welche die Union vom Staatenbund – wenn man nicht gar den unklarerer Terminus „Staatenverbund“ vorzieht, ohne den Unterschied deutlich zu machen – zum Bundesstaat befördern könnte. Damit ist auch schon klar: Von einer Beseitigung der mühsamen und für den Bürger schwer verständlichen „3-Säulen-Konstruktion“ und der Verschmelzung der Union mit den drei Europäischen Gemeinschaften ist keine Rede mehr.

Für sich betrachtet mag das Fehlen dieses Grundkonsenses auf den ersten Blick nicht schwer wiegen. Denn es wäre sicher eine weit überzogene Behauptung, die genannten Ziele wären nur auf der Grundlage einer weitreichenden konzeptuellen Einigung möglich. Die Schaffung der Grundlage für das Europa der Zukunft müßte eigentlich auch auf dem Boden konstruktiver pragmatischer Lösungen möglich sein. Indessen hat die fehlende Einigung über die Grundsätze in vielen Bereichen konkrete Konsequenzen, die pragmatische Lösungen ungemein erschweren: Wie soll man sich über die substantielle Ausweitung der Rechte des EP einigen, wenn einige die Stärkung des Parlaments als Schritt zum Bundesstaat fürchten? Wie soll man die Zahl der Mehrheitsabstimmungen und damit die Effizienz wesentlich erhöhen, wenn die Blockademöglichkeit als Hort der staatlichen Souveränität gewahrt werden muß? Wie soll die Stimmverteilung im Rat oder im EP verändert werden, wenn Überlegungen der sachgerechten Aus-

³⁸⁾ So der Europäische Rat am 15./16. Dezember 1995 in Madrid, SN 400/95, 33.

³⁹⁾ Siehe ebendort Anhang 15.

Ähnlich die Schlußfolgerungen des Vorsitzes zum Europäischen Rat am 29. März 1996 in Turin, SN 100/96, 3. Dort werden in Anknüpfung an den Bericht der Reflexionsgruppe 1. eine bürgernähere Union, 2. Die Institutionen in einer demokratischen und effizienten Union und 3. Größere Handlungsfähigkeit der Union nach außen genannt.

⁴⁰⁾ SN 400/95, 33 sowie Anhang 15.

⁴¹⁾ Ebendort 88.

⁴²⁾ Ebendort 88.

⁴³⁾ Vgl unten Frage 7.

gestaltung gegenüber der Wahrung der Besitzstände in den Hintergrund treten? Wie soll eine sachgerechte und die effiziente Aufgabenwahrnehmung ermöglichende Abgrenzung der Kompetenzen zwischen den MS und der Union sowie den drei EG vereinbart werden, wenn jede Kompetenzerweiterung der EU oder der EG von einigen als schleichende Föderalisierung der Union, andererseits jede Rückverlagerung von Kompetenzen an die MS von einigen als bedauerlicher Rückschritt der Europäischen Einigungsbewegung verhindert wird? Die Beispiele ließen sich auf eine sehr umfangreiche Liste verlängern.

Vor diesem Hintergrund ist es verständlich, warum so viele Teile des Ergebnisses den Charakter eines brüchigen Kompromisses tragen, der überdies häufig wegen der großen Zahl an Ausnahmen und Sonderregeln sehr kompliziert zu lesen und schwer nachvollziehbar ist. Ein Musterbeispiel ist die Integration des Schengener Übereinkommens, die nur um den Preis höchst komplexer Überleitungsregeln und Sonderbestimmungen für Dänemark, das Vereinigte Königreich und Irland möglich war. Gleiches gilt für das „Rezept“, die eben skizzierte Blockadesituation durch die Ermächtigung einzelner MS zu engerer Zusammenarbeit („Flexibilität“) zu überwinden. Die Bedingungen dafür sind so streng und kompliziert, daß sie einem Verbot nahekommen, jedenfalls aber eine politische Einigung in jedem Einzelfall verlangen.

Wir ziehen daraus den Schluß: Der fehlende Konsens über die Ziele der Europäischen Einigung hat es nicht erlaubt, neue Grundlagen für das Europa der Zukunft zu schaffen oder die konzeptuelle Basis des gegenwärtigen Systems wesentlich zu verbessern. Statt dessen sind es Veränderungen im Detail, die gelungen sind, kleine, teilweise sehr bemerkenswerte Schritte, aber kein entscheidender Fortschritt. Dies gebietet einen Blick auf die Leistungsfähigkeit des Verfahrens, in dem dieses Ergebnis erzielt wurde, und das im Vorfeld der Regierungskonferenz selbst Gegenstand von Reformvorschlägen war. Auch hier hat sich nichts geändert: Das Vertragsänderungsverfahren bleibt strikt intergouvernemental, die MS bleiben weiter die Herren der Verträge, Art N EUV wird nicht angetastet⁴⁴). Angesichts des fehlenden Konsenses über die Schaffung von (neuen) Grundlagen ist dies konsequent. Zugleich schließt sich hier der Kreis: In einem Verfahren, das nur mit Zustimmung aller beteiligten Staaten zu einer neuen Vereinbarung führen kann, schlagen sich Widerstände in der Form von mehr oder weniger leistungsfähigen Kompromissen nieder. Solange der intergouvernementale Charakter des Änderungsverfahrens und das Fehlen eines Grundkonsenses über die Zukunft der Europäischen Einigung bestehen bleiben, wird die Reformkraft von Vertragsänderungskonferenzen beschränkt bleiben.

Die Frage sei erlaubt, ob der Sache – nämlich der Europäischen Integration in der EU, unabhängig von der jeweiligen Zielvorstellung – ein guter Dienst erwiesen wird, diesen Umstand durch teils kaum praktikable Kompromisse zu überspielen, die unter „Extrembedingungen“ herbeigeführt werden, die eine ausgewogene und sorgfältige Vereinbarung fast unmöglich machen. Gemeint ist damit der in Amsterdam wiederholte Usus, Blockaden in allerletzter Minute durch ein (meist nächtliches) Konklave der Staats- und Regierungschefs und der Außenminister – teils ohne jede beratende Unterstützung durch Dritte – zu überwinden. Diesen Spitzenpolitikern kam auch diesmal wieder die Aufgabe zu, in einem Tag und einer Nacht Lösungen für viele offene Fragen auszuhandeln, für die in mehrjähriger Vorbereitung und in etwa 15 Monaten intensiver Verhandlung auf Experten- und Außenministerebene keine Einigung erzielbar gewesen war.

Ergebnisse, die unter solchen Umständen „doch noch“ erreichbar sind, sind beinahe notwendig inhaltlich und formal problematisch. Sie tragen den Keim zum Streit wegen ihrer Ambivalenz so gut wie immer in sich, und sind daher häufig ungeeignet, eine Anforderung zu erfüllen, die sich diese Konferenz auch auf die Fahnen geschrieben hatte: Transparenz und Bürgernähe, und man muß ergänzen: Rechtssicherheit. Die Steuerungsfunktion solcherart zustande gekommener Regeln ist häufig schwer gestört, es leidet die Funktionsfähigkeit des gesamten Systems und damit auch die Rechtssicherheit für den Bürger. Es ist kein Zufall, daß das in Amsterdam im Juni vereinbarte „Ergebnis“ erst im Oktober unterschriftsreif sein soll.

Wäre es nicht besser, in einer solchen Situation in den nicht strittigen Fragen beim Status quo zu bleiben? Ist es nicht ein Systemfehler, daß die Staats- und Regierungschefs bei Geltung des

⁴⁴) Vgl Fragen 1 und 2.

Einstimmigkeitsprinzips unter einen derartigen „Erfolgsdruck“ geraten, der sie letztlich zu fragwürdigen Vereinbarungen zwingt⁴⁵⁾?

(2.) Das Schlagwort von der *Bürgernähe der Union* wurde in Madrid unter Hinweis auf nötige Verbesserungen im Eintreten für europäische Werte (Menschenrechte) und auf den Gebieten Freiheit und innere Sicherheit, Beschäftigung, Umweltschutz und Transparenz konkretisiert. Alle diese Ziele (und einige mehr) finden sich in den Abschnitts- und Kapitelüberschriften des Vertrags von Amsterdam (6/97) wieder. Zu etlichen dieser Kapitel wurden vorhin bereits Teilresümeees gezogen. Insgesamt bietet sich ein äußerst heterogenes Bild. Auf allen Gebieten hat es Veränderungen gegeben, die, gemessen an den Zielvorgaben, überwiegend wohl als Fortschritte qualifiziert werden können. Hinsichtlich der Praktikabilität, der Verständlichkeit und der Reichweite der Änderungen kann man allerdings sicherlich ganz unterschiedlicher Auffassung sein.

Hier sei nur nochmals auf das Ziel der Transparenz der Union für den Bürger hingewiesen. Dieses Ziel ist, wenn man von der Realisierung eines Rechts auf Auskunft absieht, klar verfehlt worden. Die Vereinheitlichung und Vereinfachung der Vertragstexte wurde nicht erreicht, sondern weiter aufgeschoben. Die Verständlichkeit der Regelungen wurde kaum verbessert. Im Gegenteil: Die neuen Bestimmungen weisen – eine Folge des Zwangs zu Kompromissen „in letzter Minute“ – ihrerseits eine Komplexität und Unverständlichkeit auf, die selbst für Experten bisweilen kaum durchdringbar scheint.

(3.) *Besseres Funktionieren der Union und Vorbereitung auf die Erweiterung* und (4.) *Größere außenpolitische Handlungsfähigkeit der Union*.

Auch zu diesen Zielen wurde bereits ausführlicher Stellung genommen. Hier sei nochmals betont: Die Konferenz hat die Vorbereitung der Institutionen auf die Erweiterung aufgeschoben. Ob die Union ohne vorhergehende neuerliche Vertragsänderung erweiterungsreif ist, kann angesichts dessen bezweifelt werden. Unter anderem fehlt ein Ergebnis hinsichtlich der Amts- und Arbeitssprachen, das es erlauben würde, eine Erweiterung ohne Gefährdung der Arbeitsfähigkeit der Organe durchzuführen.

Die Verbesserung der außenpolitischen Handlungsfähigkeit ist bescheiden. Zwar eröffnet vor allem das Instrument der konstruktiven Enthaltung eine Perspektive für die Überwindung von Blockaden, es ändert aber nichts an der Blockademöglichkeit. Ob die konstruktive Enthaltung neutralitätsrechtlich bedenkliche Beschlüsse „heilen“ kann, scheint angesichts der auch diesbezüglich geltenden Solidaritätspflicht zweifelhaft.

Die Entscheidung über die Entwicklung einer gemeinsamen Verteidigung und die Einbindung der WEU in die EU wird verhandelt.

⁴⁵⁾ Von der juristischen Beurteilung, derzufolge die Letztentscheidung bei den nationalen Parlamenten – und allenfalls bei der Bevölkerung der MS – liegt, welche das Ergebnis zu genehmigen haben, kann hier abgesehen werden. Denn die Verweigerung der Genehmigung führt nur zum Scheitern der Konferenz. Die Qualität des Ergebnisses kann auf diese Weise nicht verbessert werden.

3. Fragenkatalog

I. Strukturelle Fragen

A. Verfassung/Staat/Menschenrechte

1: Sollen die MS weiterhin „Herren der Verträge“ bleiben?

*Wenn „Ja“: Wie soll das Verfahren zukünftiger Primärrechtsänderungen gestaltet werden? *)*

Der Vertrag von Amsterdam (6/97) enthält dazu nichts Neues. Art 3b EGV (Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung) und Art N EUV (Vertragsänderungen bedürfen der Ratifikation aller MS gem ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften, Unionsorgane sind nur an der Einleitung des Änderungsverfahrens zwingend beteiligt, haben aber kein Genehmigungsrecht bezüglich des Ergebnisses einer Änderungskonferenz) werden nicht angetastet. Daraus folgt: Der Status quo bleibt unverändert, die MS bleiben Herren der Verträge. Eine Änderung wurde im Rahmen der Konferenz offenbar nicht ernsthaft erwogen.

2: Soll Art N EUV geändert werden ?

Wenn „Ja“, wie?

Nein (siehe Frage 1).

3: Sollen alle Dokumente des sogenannten Primärrechts in einem einzigen Dokument konsolidiert werden?

Es ist insb folgender Aspekt zu berücksichtigen: Soll es Ziel der IGK sein, das Primärrecht transparent, kohärent, widerspruchsfrei, klar und konzentriert neu zu fassen (iSe Wiederverlautbarung)?

Nein, die diesbezüglichen Bemühungen sind gescheitert. Das Ziel einer rechtsverbindlichen Kodifizierung ist somit zumindest auf die lange Bank geschoben. In einer Erklärung zur Schlußakte wird festgehalten, daß „die während dieser Regierungskonferenz begonnene technische Arbeit möglichst zügig mit dem Ziel fortzusetzen ist, eine kodifizierte Fassung aller einschlägigen Verträge, einschließlich des Vertrags über die Europäische Union, zu erstellen.“ Ausdrücklich wird festgehalten, daß die Endergebnisse dieser Arbeit, die unter der Verantwortung des Generalsekretärs des Rates veröffentlicht werden wird, keine Rechtswirkungen haben wird. Es bleibt offen, ob die Rechtsverbindlichkeit anlässlich einer späteren Vertragsänderung verwirklicht werden soll.

Die Befürchtungen, das unter dem Gesichtspunkt der Transparenz und Bürgernähe besonders wichtige Anliegen der Konsolidierung des Primärrechts könnte wegen der unzumutbar langen Trennung der Arbeit an den inhaltlichen Änderungen einerseits und den Konsolidierungsvorschlägen andererseits auf der Strecke bleiben⁴⁶⁾, haben sich somit als zutreffend erwiesen.

*) Die MS wären keine „Herren der Verträge“ mehr, wenn die Organe der EU autonom über Kompetenzübertragungen auf die Union entscheiden könnten (Kompetenzkompetenz) und/oder wenn die Organe, insb das EP, ein Zustimmungsrecht zu Änderungen des Primärrechts hätten.

⁴⁶⁾ IEF Working Paper Nr 25, 12 f.

Hinzuweisen ist allerdings darauf, daß der Vertrag von Amsterdam (6/97) eine Einigung über eine – wenn auch in ihrem Umfang bescheidene – Rechtsbereinigung des Primärrechts enthält. Dies verbirgt sich hinter der Formulierung⁴⁷⁾: „Die zur Vereinfachung der Verträge vorgeschlagenen Änderungen (vgl CONF/4156/1/97 REV 1) bilden den zweiten Teil des Amsterdamer Vertrags.“

Diese Vereinbarung muß über den Sommer wohl durch die Integration des zitierten Dokuments in den Vertragstext in eine legistisch taugliche Form gebracht werden. Das Dokument enthält allerdings nur eine bescheidene Rechtsbereinigung und keine Kodifizierung des Primärrechts.

Gem dem verwiesenen, 39-seitigen Dokument sollen zum einen die EG-Verträge einschließlich ihrer Anhänge und Protokolle mit dem Ziel geändert werden, „die hinfällig gewordenen Bestimmungen der genannten Rechtsinstrumente zu streichen und einige ihrer Bestimmungen entsprechend anzupassen“⁴⁸⁾. So wird zB Art 7 EGV, der die zwölfjährige Übergangsfrist für die Einführung des Gemeinsamen Marktes enthält, aufgehoben. Ferner werden zB die inzwischen obsoleten Fristen in Art 8b EGV gestrichen, welche für die Festlegung der Einzelheiten des Kommunalwahlrechts und des Wahlrechts zum EP festgelegt waren⁴⁹⁾.

Zweitens werden das Abkommen über gemeinsame Organe für die EG und der Vertrag zur Einsetzung eines gemeinsamen Rates und einer gemeinsamen Kommission der EG (sog Fusionsvertrag) in ihrem wesentlichen Inhalt in den EGV integriert⁵⁰⁾.

Art 5 der Vereinbarung ordnet an, daß die Streichungen und Anpassungen „sowohl die Rechtswirkungen der Bestimmungen jener Verträge, insbesondere die Rechtswirkungen aus den darin enthaltenen Fristen, als auch die Rechtswirkungen der Beitrittsverträge unberührt“ lassen. Auch die „Rechtswirkungen der geltenden Rechtsakte, die auf der Grundlage jener Verträge erlassen werden, bleiben unberührt“. Eine Erklärung zu diesem Artikel soll bezüglich der Aufhebungen und Anpassungen klarstellen: „Diese Änderungen berühren nicht den gemeinschaftlichen Besitzstand.“

Vor allem die erstgenannte Anordnung erscheint mehr als verunglückt und auf den ersten Blick geradezu paradox: Auf der einen Seite werden Bestimmungen aufgehoben und angepaßt, auf der anderen Seite sollen ihre „Rechtswirkungen“ unberührt bleiben. Da den Verhandlern ein solch absurdes Ergebnis nicht unterstellt werden soll und es vor allem bei den für die Erlassung von Vorschriften gesetzten Fristen um Regelungen geht, deren Hauptzweck erschöpft ist, muß die Bestimmung einschränkend interpretiert werden. Am ehesten soll sie wohl die bei einer „kommentarlosen“ Aufhebung oder Anpassung entstehende Unklarheit vermeiden, ob nur die Beendigung des zeitlichen Rechtsbedingungsbereichs⁵¹⁾ oder auch die des zeitlichen Rechtsfolgenbereichs⁵²⁾ der alten Regelungen angestrebt wird. Beendet werden soll offenbar nur der Rechtsbedingungsbereich. Rechtsfolgen zB einer etwaigen Fristversäumnis, vor allem die etwaige rechtliche Verantwortung dafür oder die Möglichkeit einer interpretativen Lückenfüllung, sollen unberührt bleiben. So hat der EuGH bekanntlich aus dem vertragswidrigen Unterbleiben ausreichender sekundärrechtlichen Regelungen im Bereich der vier Grundfreiheiten innerhalb der Übergangszeit die unmittelbare Anwendbarkeit der Diskriminierungsverbote ab Ende der Übergangszeit abgeleitet⁵³⁾. Diese unmittelbare Anwend-

⁴⁷⁾ 148 (VI).

⁴⁸⁾ CONF/4156/1/97 REV 1, Art 1 – 3.

⁴⁹⁾ CONF/4156/1/97 REV 1, Art 1, I, Z 5.

⁵⁰⁾ CONF/4156/1/97 REV 1, Art 4.

⁵¹⁾ Sachverhalte, die sich innerhalb dieses Zeitraums ereignen, sind nach der betreffenden Norm zu beurteilen (geboten, verboten oder erlaubt).

⁵²⁾ Das ist jener Zeitraum, innerhalb dessen die Rechtsfolgen nach der betreffenden Norm fortwirken bzw eintreten können, insb Sanktionen verhängt werden können. So kann die Übertretung eines Verbots idR auch dann noch geahndet werden, wenn das Verbot aufgehoben (das heißt dann: wenn sein zeitlicher Rechtsbedingungsbereich beendet) wurde.

⁵³⁾ Warenverkehr: Rs 2/74, *Reyners*, Slg 1974, 631 (Rz 29); Freizügigkeit: Rs 41/74, *van Duyn*, Slg 1974, 1337 (Rz 5, 7); Dienstleistungsfreiheit: Rs 33/74, *van Binsbergen*, Slg 1974, 1299 (Rz 24 ff). Verneint wurde die Wirkung nur für den freien Kapitalverkehr.

barkeit soll selbstverständlich erhalten und nicht durch die Aufhebung der Regelung über die Übergangszeit (Art 7 EGV) revidiert werden.

Vereinbart wurde ferner eine bisher allerdings noch nicht spezifizierte Umnummerierung der Artikel des Vertrags. Aus der auch hier verunglückten Formulierung – „Die gemäß den Bestimmungen dieses Vertrags geänderten Artikel des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft werden wie folgt umnummeriert: ...“⁵⁴) – wird man nicht ableiten dürfen, daß im endgültigen Vertrag tatsächlich *nur* solche Bestimmungen umnummeriert werden, welche in anderen Teilen des Vertrags eine Änderung erfahren.

4: Welchen Aufbau soll das zukünftige Dokument haben?

Bei der Beantwortung dieser Frage sind die folgenden Unterfragen zu berücksichtigen: a. Sollen institutionelle, verfahrensrechtliche und materielle Bestimmungen getrennt werden? b. Soll es einen Katalog von EU-rechtlich verbürgten Rechten am Anfang des Dokuments geben? c. Sollen die wesentlichsten Doktrinen des EuGH (Vorrang, unmittelbare Anwendbarkeit, Schadenersatz, Gleichbehandlung etc) in den Vertrag aufgenommen werden? Zu Fragen der Grundrechte weiter unten.

Der Aufbau der Verträge wird nicht angetastet. Auch die bescheidene Rechtsbereinigung (siehe Frage 3) wird daran nichts ändern⁵⁵).

Es wird also weiterhin die sog 3 Säulen geben. Angesichts der Integration von Teilen der 3. Säule in den EGV bei gleichzeitiger Anordnung weitreichender Sonderbestimmungen könnte man von der Kreation einer neuen Säule 1a sprechen.

⁵⁴) CONF/4156/1/97 REV 1, Art 6.

⁵⁵) Hervorzuheben ist hier va die Integration des Fusionsvertrags in die EGV.

5: Soll die EU Mitglied der EMRK werden?

Nein. Offenbar konnte über diesen Schritt, der nach Auffassung des EuGH bekanntlich eine Vertragsänderung erfordert⁵⁶), keine Einigung erzielt werden. Vgl im übrigen die Ausführungen zu Frage 8.

6: Soll die EG Mitglied der EMRK werden?

Nein. Es gilt das gleiche wie zu Frage 5. Vgl im übrigen die Ausführungen zu Frage 8.

7: Soll der EU Rechtspersönlichkeit zuerkannt werden?

Eher Nein. Noch im allerletzten Vorschlag der niederländischen Ratspräsidentschaft war explizit die Rechtspersönlichkeit der Union verankert. Ferner wurde der Union Rechts- und Geschäftsfähigkeit zugesprochen und dabei auch ausdrücklich auf neu zu schaffende Bestimmungen hingewiesen, denen zufolge die Union mit Staaten oder internationalen Organisationen Übereinkünfte abschließen können sollte⁵⁷).

Dieses Kapitel findet sich im Vertrag vom Amsterdam (6/97) nicht mehr. Die erwähnten Bestimmungen über die Möglichkeit, internationale Übereinkommen abzuschließen, blieb allerdings wortgleich erhalten. Diese Bestimmungen erlauben den Abschluß von internationalen Übereinkünften im Rahmen der 2. und 3. Säule. Demnach kann der Rat den Vorsitz, der gegebenenfalls von der Kom unterstützt wird, durch einstimmigen Beschluß ermächtigen, Verhandlungen zum Zweck des Vertragsabschlusses aufzunehmen. Solche Übereinkünfte werden vom Rat auf der Grundlage eines einstimmigen Beschlusses auf Empfehlung des Vorsitzes geschlossen. Allerdings kann jeder MS im Rat einen Verfassungsvorbehalt deponieren, der die Bindungswirkung des Abkommens für ihn verhindert. Jedoch können die anderen Mitglieder des Rates übereinkommen, daß das Übereinkommen dennoch vorläufig für sie gilt – vgl Art J.14 neu EUV und Art K.10 neu EUV⁵⁸). Zu diesen beiden Bestimmungen wurde eine Erklärung für die Schlußakte vereinbart, der zufolge weder die beiden Bestimmungen noch Übereinkünfte auf ihrer Grundlage eine Übertragung von Zuständigkeiten von den MS auf die Union bewirken⁵⁹).

Vor dem Hintergrund der skizzierten Entstehungsgeschichte meint man auf den ersten Blick, daß eine eigene Rechtspersönlichkeit der Union vermieden werden sollte. Genauere Betrachtung läßt allerdings auch den gegenteiligen Standpunkt durchaus begründbar erscheinen. Zum einen ist darauf hinzuweisen, daß Art J.14 neu EUV in einem veränderten systematischen Umfeld steht: während Art J.1 EUV derzeit noch von einer Außen- und Sicherheitspolitik der Union und ihrer MS spricht, ist in Art J.1 neu EUV nur noch von einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Union die Rede, die gem Abs 2 von den MS zu unterstützen ist. Ferner dürfte Art J.14 neu EUV dem Abschluß eines Übereinkommens im Namen der Union nicht entgegenstehen. Denn die Übereinkünfte werden vom Rat der Union abgeschlossen, der ohne Zweifel ein Organ der Union ist. Daß der Rat demgegenüber bloß als Bevollmächtigter der einzelnen MS tätig werden dürfte, daß also ein Verbot bestünde, beim Abschluß des Übereinkommens im Namen der Union aufzutreten, ist der Bestimmung nicht zu entnehmen. Somit erscheinen beide Positionen – Verneinung der Rechtspersönlichkeit wie auch ihre Bejahung – vertretbar. Unter Bedachtnahme auf die Wiener Vertragsrechtskonvention wird die Interpretation der Bestimmung wesentlich von der nachfolgenden Praxis abhängen.

⁵⁶) Gutachten 2/94, *EMRK*, Slg 1996, I-1759 (Rz 34).

⁵⁷) Entwurf des Vertrags von Amsterdam, 12. 6. 1997, CONF/4000/97, 122 (III/14).

⁵⁸) 108 (III/12) bzw 40 (I/2). Siehe dazu auch unten Frage 16.

⁵⁹) 108 (III/12).

Festzuhalten ist, daß es nicht gelungen ist, die Streitfrage zu klären, ob die Union Rechtspersönlichkeit besitzt. Während die herrschende Auffassung eine verneinende Antwort gibt⁶⁰), bejaht ein Teil der Literatur die Frage mit guten Gründen⁶¹).

8: Soll ein Grundrechtskatalog in den EUV aufgenommen werden?

Auch zu berücksichtigen: Soll es eine Bestimmung gegen Fremdenfeindlichkeit und Rassismus aller Art geben?

Nein. Der Vertrag von Amsterdam (6/97) bewirkt lediglich einige punktuelle Veränderungen im allgemeinen Diskriminierungsschutz, dem Auskunftsrecht, dem Recht auf Gebrauch der offiziellen Sprachen, dem Datenschutzrecht (zu alledem weiter unten bei dieser Frage) und bei der Gleichbehandlung von Männern und Frauen (dazu unten Frage 10).

(1.) Die primärrechtliche Verankerung des Grundrechtsschutzes bleibt weitgehend unverändert. Auf der Ebene des Unionsrechts wird in Art F Abs 1 neu EUV neben der Freiheit und der Demokratie auch die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit als ein Grundsatz genannt, zu dem sich die Union bekennt und der allen MS gemeinsam ist (vgl dazu auch unten Frage 9). Der „unionsrechtliche Sitz“ des Grundrechtsschutzes in Art F Abs 2 EUV bleibt zumindest in der englischen Textversion unverändert. Die deutsche Version weicht demgegenüber von der geltenden Fassung leicht ab. Während es derzeit heißt: „Die Union achtet die Grundrechte, wie sie in der ... Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts ergeben.“ heißt es in Art F Abs 2 neu EUV⁶²): „... und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ergeben, als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts.“ Angesichts des Umstands, daß die englische Textfassung unverändert geblieben ist, wird man allein aus der Änderung des deutschen Textes nicht schließen können, daß beabsichtigt war, in die Streitfrage einzugreifen, ob die Grundrechte der EMRK als solche oder nur als „Ausgangsmaterial“ für richterrechtlich geschaffene Gemeinschaftsgrundrechte Bestandteil des Gemeinschaftsrechts sind. Der EuGH vertritt die zuletzt genannte Auffassung⁶³), in der Literatur wird er aber auch für die erstgenannte Meinung in Anspruch genommen⁶⁴).

Die noch im Dublin-II-Dokument vorgesehene Ergänzung des EGV durch eine dem Art F Abs 2 EUV nachgebildete Formulierung ist bereits im Addendum der niederländischen Präsidentschaft zu diesem Entwurf⁶⁵) „verlorengegangen“. Im Gemeinschaftsrecht fehlt daher nach wie vor eine ausdrückliche Grundlage für den Grundrechtsschutz, wie ihn der EuGH gewährt.

Die zuletzt getroffene Aussage könnte allerdings bezweifelt werden. Grund dafür ist die vereinbarte Abänderung von Art L EUV⁶⁶). Durch Art L EUV wurde bisher die Zuständigkeit des EuGH zur Wahrung des Grundrechtsschutzes

⁶⁰) Statt vieler *Rudolf Streinz*, Die Europäische Union nach dem Vertrag von Maastricht, Zeitschrift für Rechtsvergleichung und Europarecht 1995, 1, *Matthias Pechstein*, Rechtssubjektivität für die Europäische Union? Europarecht 1996, 137.

⁶¹) Siehe *Georg Ress*, Ist die Europäische Union eine juristische Person? Europarecht, Beiheft 2 – 1995, 27, *Armin von Bogdandy/Martin Nettesheim*, Die Europäische Union: Ein einheitlicher Verband mit eigener Rechtsordnung, Europarecht 1996, 3.

⁶²) 4 (I/1).

⁶³) Vgl Gutachten 2/94, *EMRK*, Slg 1996, I-1759 (Rz 34).

⁶⁴) Vgl *Michael Holoubek*, OGH, EMRK und Gemeinschaftsrecht, Zeitschrift für Verwaltung 1996, 28 (30).

⁶⁵) Addendum zu dem allgemeinen Rahmen für einen Entwurf zur Revision der Verträge. Dublin-II, CONF/2600/96 ADD 1 vom 20. 3. 1997.

⁶⁶) 130 (IV/17).

im Rahmen der 2. und 3. Säule ausgeschlossen. Dieses Ergebnis wurde dadurch erzielt, daß die 2. und 3. Säule bei der Aufzählung jener Regelungen, für welche die Zuständigkeiten des EuGH gelten, fehlen. Abweichend davon ist es allerdings möglich, den EuGH in Abkommen, die im Rahmen der 3. Säule zwischen den MS abgeschlossen werden, ausdrücklich zuständig zu machen (Art K.3 Abs 2 lit c UAbs 3 EUV).

Diese zuletzt genannte Möglichkeit bleibt in etwas veränderter Weise auch nach der Neufassung bestehen. Darüber hinaus wird in Art L EUV eine neue lit c eingefügt. Danach wird der EuGH in Zukunft auch zuständig sein für: „Art F Abs 2 in bezug auf Handlungen der Organe, sofern dem Gerichtshof die Zuständigkeit im Rahmen der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften und im Rahmen dieses Vertrags übertragen wird“⁶⁷). Daraus wird man zunächst schließen können, daß der EuGH hinkünftig nicht nur in der 3. Säule, sondern auch in der 2. Säule für die Überprüfung von Organhandlungen für zuständig erklärt werden kann. Fraglich könnte sein, ob durch die zitierte Formulierung auch die Geltung des Art F Abs 2 EUV im Bereich der drei EG angeordnet werden sollte. Für eine solche Auslegung spricht, daß eine andere Interpretation der Passage „sofern dem Gerichtshof die Zuständigkeit im Rahmen der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften ... übertragen wird“ schwer ersichtlich ist. Denn im Rahmen der EG-Verträge wird dem Gerichtshof, soweit ersichtlich, eben gerade nicht die Zuständigkeit zur Überprüfung von Organen der EU übertragen. Gegen eine solche Interpretation spricht allerdings, daß es in Art L EUV insgesamt nur um die Zuständigkeit des EuGH für Bestimmungen des EUV und nicht der EGV geht. Ferner spricht Art F Abs 2 EUV auch nur von der Union und nicht von den drei Gemeinschaften als verpflichteten Rechtssubjekten. Aus diesen Gründen läßt sich mit Fug und Recht auch der Standpunkt vertreten, die Formulierung sei ungeeignet, eine explizite primärrechtliche Verankerung des Grundrechtsschutzes für die EG-Verträge zu bewirken. Der zuletzt erwogenen Interpretation nach würde sich am Status Quo des Rechtsschutzes in der ersten Säule somit nichts ändern. Dieser Aspekt des Grundrechtsschutzes bliebe daher bloß richterrechtlich verankert.

Allerdings läßt sich auch schon de lege lata die Auffassung vertreten, daß Art F Abs 2 EUV mittelbar auch den Grundrechtsschutz in der ersten Säule mitverankert⁶⁸).

Die Bestimmung ist jedenfalls legislativ völlig verunglückt. Sie sollte unbedingt für die Endfassung des Vertrags noch verändert werden.

(2.) Das Diskriminierungsverbot wird durch einen Art 6a neu EGV⁶⁹) ergänzt. Danach kann der Rat unbeschadet der sonstigen Bestimmungen des Vertrags im Rahmen der durch den Vertrag gegebenen Zuständigkeiten der Gemeinschaft auf Vorschlag der Kom und nach Anhörung des EP einstimmig „geeignete Vorkehrungen treffen, um Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Zugehörigkeit, der Religion oder des Glaubens, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung zu bekämpfen“.

Noch im Dublin-II-Dokument war davon die Rede, daß der Rat geeignete Vorkehrungen treffen könne, um derartige Diskriminierungen „zu verbieten“⁷⁰). Die jetzt vereinbarte Textierung läßt sich als *Verstärkung* des Diskriminierungsverbots hinsichtlich der Anknüpfung an die aufgezählten Merkmale deuten. Der gegen die frühere Fassung vorgebrachte Einwand, es könnte im Umkehrschluß auf die Erlaubtheit solcher Diskriminierungen bis zur Verankerung eines sekundärrechtlichen Verbots geschlossen werden, scheint ausgeräumt. Nunmehr besteht kein Hindernis, im Sinne der Judikatur des EuGH Verbote solcher Diskriminierungen aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der MS, die insoweit Primärrechtsbestandteil sind, abzuleiten. Allerdings wird man die neue Bestimmung selbst nicht als striktes Verbot solcher Diskriminierungen deuten können. Auch erscheint zweifelhaft, ob spezifische sekundärrechtliche Verbote unter „Vorkehrungen, um Diskriminierungen ... zu bekämpfen“, fallen. Andererseits dürften Vorkehrungen zur *Bekämpfung* zB auch Aufklärungskampagnen und Ähnliches decken.

(3.) In den EGV wird ein Art 213b neu eingefügt, der mit „Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung und dem freien Verkehr personenbezogener Daten“ überschrieben ist. Demzufolge finden ab 1. 1. 1999 „die Rechtsakte der Gemeinschaft über den Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und dem freien Verkehr solcher Daten auf die durch den Vertrag oder auf der Grundlage des Vertrags errichteten Organe und

⁶⁷) 130 (IV/17).

⁶⁸) Vgl Griller, Grundrechtsschutz in der EU und in Österreich, 12. ÖJT I/2 (1995) 7 (21 f).

⁶⁹) 8 (I/1).

⁷⁰) Siehe dazu unsere Kritik, IEF Working Paper Nr 25, 17 f.

Einrichtungen der Gemeinschaft Anwendung⁷¹). Vor dem genannten Datum soll in einem Kodifizierungsverfahren eine unabhängige Kontrollinstanz eingerichtet werden, die für die Einhaltung dieser Bestimmungen verantwortlich ist, und sollen erforderlichenfalls andere einschlägige Bestimmungen erlassen werden.

Dieser Artikel trägt dem Umstand Rechnung, daß vor allem die EG-Richtlinie zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr⁷²) (sog Datenschutz-RL) auf Handlungen der Gemeinschaftsorgane nicht anzuwenden ist.

Bisher ist der Geheimnisschutz auf Gemeinschaftsebene hauptsächlich durch Art 214 EGV und einige Gemeinschaftsverordnungen geregelt, welche die dort genannten Grundsätze bestätigen⁷³).

Es fällt auf, daß Art 213b neu EGV bloß den Schutz „natürlicher Personen“ im Auge hat. Dies trifft sich mit dem Schutzbereich der Datenschutz-RL. Hingegen erstreckt sich der Schutz gem Art 214 EGV auch auf juristische Personen. Die Abgrenzung der Anwendungsbereiche und der Rechtsfolgen dieser unterschiedlichen Schutzregelungen bedarf einer genaueren Analyse.

(4.) Gem Art 8d Abs 3 neu EGV kann sich jeder Unionsbürger schriftlich in einer der Vertragssprachen (Art 248 EGV) an das EP, den Rat, die Kom, den EuGH, den RH und den Bürgerbeauftragten wenden und eine Antwort in derselben Sprache erhalten⁷⁴).

Aus dieser Bestimmung wird man wohl ein subjektives Gemeinschaftsrecht auf Gebrauch einer offiziellen Sprache ableiten können. Bemerkenswert und untersuchungswürdig ist, inwieweit durch diese sang- und klanglos vereinbarte Änderung im Wege eines Umkehrschlusses Beschränkungen des Gebrauchs der eigenen Sprache bei *anderen* Organen in ihrer Zulässigkeit außer Streit gestellt werden – insb die Beschränkungen im Verfahren vor dem Markenamt in Alicante.

(5.) In Art 191a neu EGV wird ein Recht auf Zugang zu den Dokumenten des EP, des Rates und der Kom verankert (vgl unten Frage 80).

(6.) Vereinbart wurden weiters einige grundrechtsrelevante Erklärungen für die Schlußakte. Erstens soll erklärt werden, daß die Union den Status, den Kirchen und religiöse Vereinigungen oder Gemeinschaften in den MS nach deren Rechtsvorschriften genießen, achtet und ihn unangetastet läßt. Das Gleiche gilt für den Status von weltanschaulichen, nicht konfessionellen Organisationen⁷⁵). Zweitens wird daran erinnert, daß das 6. Protokoll zur EMRK, das von einer großen Mehrheit der MS unterzeichnet und ratifiziert wurde, die Abschaffung der Todesstrafe vorsieht. In diesem Zusammenhang wird festgestellt, daß die Todesstrafe in den meisten MS abgeschafft und seit der Unterzeichnung des genannten Protokolls 1983 in keinem MS angewandt wurde. Drittens kam die Konferenz überein, daß bei der Ausarbeitung von Maßnahmen nach Art 100a EGV den Bedürfnissen von Personen mit einer Behinderung Rechnung zu tragen ist.

Es erscheint zweifelhaft, ob aus diesen Erklärungen einklagbare subjektive Rechte abzuleiten sein werden.

(7.) Zu einer Verbesserung bei der Grundrechtsdurchsetzung kommt es in der 2. und 3. Säule. Was die 2. Säule anbelangt, ist auf die schon erwähnte Änderung von Art L EUV hinzuweisen, derzufolge dem EuGH die Rechtmäßigkeitskontrolle auch für Akte der GASP übertragen werden könnte. Allerdings ist dies im Vertragstext selbst nicht vorgesehen und müßte daher durch sekundäres Unionsrecht angeordnet werden. Hinsichtlich der 3. Säule sieht Art K.7 neu EUV⁷⁶) zum einen die Zuständigkeit des EuGH für Vorabentscheidungsverfahren vor, allerdings nur auf der Grundlage individueller Unterwerfungserklärungen der einzelnen MS. Ausdrücklich ausgeschlossen ist die Zuständigkeit für die Überprüfung der Gültigkeit oder Verhältnismäßigkeit von Polizeimaßnahmen oder verwandten Maßnahmen. Zweitens ist der EuGH für die Durchführung von Nichtigkeitsverfahren in Bezug auf Rahmenbeschlüsse zuständig, und zwar auf Klage eines MS oder der Kom. Schließlich wird der EuGH

⁷¹) 10 (I/1).

⁷²) RL 95/46/EG v 24. 10. 1995, ABI Nr L 281/31 v 23. 11. 1995.

⁷³) Vgl *Koen Lenaerts*, General Report, Procedures and Sanctions in Economic Administrative Law, in 17. FIDE-Kongreß III, Verfahren und Sanktionen im Wirtschaftsverwaltungsrecht (1996), 506 (524 ff mwN).

⁷⁴) 76 (II/8).

⁷⁵) 7 (I/1).

⁷⁶) 37 (I/2).

subsidiär – nämlich sofern der Rat nicht innerhalb einer 6-monatigen Frist eine entsprechende Streitigkeit zwischen den MS beilegen kann – zur Auslegung und Nichtigerklärung von Maßnahmen gem Art K.6 Abs 2 neu EUV zuständig. Hinsichtlich von im Rahmen der dritten Säule ausgearbeiteten Übereinkommen (Art K.6 Abs 2 lit d neu EUV) ist der Gerichtshof außerdem bei Streitigkeiten zwischen den MS und der Kom zuständig. Für die Durchsetzbarkeit des Grundrechtsschutzes in der dritten Säule bewirken diese Änderungen zweifellos eine Verbesserung. Von einem mutigen Schritt zu einem umfassenden Rechtssystem kann jedoch nicht die Rede sein.

9: Soll die Möglichkeit, gegen einen MS bei Nichtbeachtung der Grundrechte oder der demokratischen Grundsätze eine Sanktion (bis zum Ausschluß aus der EU) zu verhängen, in den Vertrag aufgenommen werden?

Ja. Art Fa neu EUV sieht ein zweistufiges Verfahren für den Fall einer *schwerwiegenden und anhaltenden Verletzung* der Grundsätze der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit durch einen MS vor⁷⁷). Es sind dies jene Grundsätze, zu denen sich die Union gem Art F Abs 1 neu EUV bekennt und die dieser Bestimmung gem allen MS gemeinsam sind⁷⁸). Im Fall einer solch qualifizierten Verletzung kann der Rat in der Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs zunächst einstimmig ihr Vorliegen feststellen. Danach kann er mit qualifizierter Mehrheit beschließen, bestimmte Rechte, die sich aus der Anwendung des Vertrags auf den betreffenden Staat herleiten, einschließlich der Stimmrechte des Vertreters der Regierung dieses MS im Rat, auszusetzen. Für diesen Beschluß ist eine qualifizierte Mehrheit erforderlich. Die Abstimmungen erfolgen jeweils ohne Berücksichtigung der Stimme des betroffenen MS. Stimmenthaltungen sind zulässig und verhindern das Zustandekommen eines Beschlusses nicht. Als qualifizierte Mehrheit gilt derselbe Anteil der gewogenen Stimmen der MS, der in Art 148 Abs 2 EGV festgelegt ist.

Während der erste Schritt, also die Feststellung der gravierenden Rechtsverletzung, nur auf Vorschlag eines Drittels der MS oder der Kom und nach Zustimmung des EP, das mit Zweidrittelmehrheit der abgegebenen Stimmen, welche die Mehrheit der Mitglieder repräsentieren müssen, zu entscheiden hat, zustande kommen kann, bedarf der Rat für die Suspendierung von Mitgliedschaftsrechten, also für den zweiten Schritt, weder eines Vorschlags noch der Zustimmung eines anderen Unionsorgans.

Zu der Formulierung des Art Fa neu EUV sei zweierlei bemerkt: Erstens läßt es der Text offen, ob es die Voraussetzung einer Sanktionsmaßnahme ist, daß eine Mehrzahl der erwähnten Grundsätze verletzt worden ist, oder ob auch die Verletzung nur eines Grundsatzes ausreicht. Der Text spricht von einer Verletzung nicht „eines oder mehrerer der“, sondern einer Verletzung „von in Art F Abs 1 genannten Grundsätzen“. Beide Auslegungsvarianten scheinen vertretbar. Die noch für das Dublin-II-Dokument argumentierbare These, daß die Verletzung aller Grundsätze Voraussetzung ist, dürfte aufgrund der leichten Änderung in der Textierung nunmehr ausscheiden. Zweitens läßt die Präzisierung der Sanktionsmaßnahmen sehr zu wünschen übrig. Zwar ist klar, daß die Stimmrechte des Vertreters des betreffenden MS ausgesetzt werden können. Nicht so klar scheint, was die Möglichkeit bedeutet, „bestimmte Rechte, die sich aus der Anwendung dieses Vertrags auf den betreffenden Staat herleiten“, aussetzen zu können. Diese Unbestimmtheit ist bedauerlich und rechtsstaatlich bedenklich.

Eine korrespondierende Regelung enthält Art 236 neu EGV⁷⁹). Demgemäß gilt die gem Art Fa Abs 2 neu EUV beschlossene Aussetzung der Stimmrechte eine MS auch in der ersten Säule der EU. Außerdem kann der Rat auch hier – mit qualifizierter Mehrheit – die Aussetzung bestimmter Rechte des vertragsbrüchigen Staates beschließen.

Es fällt auf, daß der Ausschluß eines MS aus der Union als Sanktionskategorie in den vereinbarten Änderungen nicht genannt ist. Man könnte darin eine Klarstellung dieser nicht ganz unumstrittenen Frage sehen.

⁷⁷) 5 (I/1).

⁷⁸) 4 (I/1).

⁷⁹) 6 (I/1).

10: Soll der Grundsatz der Gleichbehandlung von Männern und Frauen (über den Grundsatz des gleichen Entgelts am Arbeitsplatz hinaus) im EGV verankert werden?

Ja. Der Vertrag von Amsterdam (6/97) sieht an mehreren Stellen eine zusätzliche Verankerung der Gleichbehandlung bzw Gleichstellung der Geschlechter vor.

So führt eine Ergänzung des Art 2 EGV die Förderung der „Gleichstellung von Frauen und Männern“ als *Aufgabe der Gemeinschaft* ein⁸⁰). Eine weitere Neuerung besagt, daß die Gemeinschaft bei all ihren in Art 3 EGV genannten *Tätigkeiten* darauf hinwirken soll, „Ungleichheiten zu beseitigen und die Gleichstellung von Männern und Frauen zu fördern“⁸¹).

Innerhalb des sozialpolitischen Kapitels des EGV behandeln im Vertrag von Amsterdam (6/97) zwei Art die Geschlechterpolitik. Art 118 Abs 1 neu EGV erlaubt (wie schon Art 2 des Sozialpolitischen Abkommens der MS außer dem Vereinigten Königreich) *Richtlinien* mit Mindestvorschriften zur Unterstützung und Ergänzung der Tätigkeit der MS durch die Gemeinschaft in Hinblick auf „Chancengleichheit von Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt und Gleichbehandlung am Arbeitsplatz“.⁸²) Hier scheint die unterschiedliche Wortwahl durchaus signifikant: Während zur Herstellung von *Chancengleichheit* auch sog positive Diskriminierung, also die besondere Förderung des unterrepräsentierten Geschlechts, sinnvoll bzw gar unvermeidlich sein kann, deutet die *Gleichbehandlung* strikte Nichtdiskriminierung zwischen Individuen unterschiedlichen Geschlechts an. Es könnte daraus abzuleiten sein, daß in EG-Richtlinien nicht zu einseitigen Fördermaßnahmen für das unterrepräsentierte Geschlecht „am Arbeitsplatz“, wohl aber zu solchen „auf dem Arbeitsmarkt“ aufgefordert werden könnte.

Künftig sollen über solche Richtlinien hinaus aber auch „*Maßnahmen*“⁸³) der EG zur „Gewährleistung der Anwendung des Grundsatzes der Chancengleichheit und der Gleichstellung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen, einschließlich des Grundsatzes des gleichen Entgelts bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit“ möglich sein⁸⁴). Der Rat kann solche Maßnahmen gem Art 119 neu EGV⁸⁵) nach dem Verfahren gem Art 189 b EGV beschließen. Mit „Chancengleichheit“ und „Gleichstellung“ erlaubt die Formulierung hier wohl über reine *Gleichbehandlung* hinausgehende Förderungsmaßnahmen im gesamten Bereich von „Arbeits- und Beschäftigungsfragen“.

⁸⁰) Art 2 EGV neu [9 (I)], vgl auch schon Dublin-II-Dokument 16 (A/I/1).

⁸¹) Ibid; auch dies wurde schon von der irischen Präsidentschaft vorgeschlagen, Dublin-II-Dokument 16 (A/I/1).

⁸²) Noch weitergehender, weil expliziter, wäre allerdings das Ziel der „tatsächlichen Gleichstellung der Geschlechter“ gewesen, das etwa vom österreichischen Frauenministerium vorgeschlagen wurde.

⁸³) Die „Maßnahme“ ist (ebenso wie die beschäftigungspolitischen Bereich gewählte Formulierung „Initiativen“, 59 [II/3]) nicht im Katalog der EG-Rechtsakte gem Art 189 EGV enthalten. Nachdem Richtlinien zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der MS schon in Art 118 Abs 1 neu EGV vorgesehen sind, liegt nahe, daß es hier um Interventionen der EG iSv konkreten Projektmaßnahmen gehen soll. Solche wurden schon bislang – allerdings ohne expliziten primärrechtlichen Auftrag – in kleinem Rahmen innerhalb des Teileinzelplans B3 der EG-Ausgaben durchgeführt.

⁸⁴) Vgl auch schon Dublin-II-Dokument 18 (A/I/1). Im Unterschied zu den neu vorgesehenen Fördermöglichkeiten im Rahmen des Kampfes gegen die soziale Ausgrenzung (vgl Frage 31) und der beschäftigungspolitischen Koordinierung (vgl Frage 112) findet sich an dieser Stelle keine Erklärung für die Schlußakte über eine allfällige Einordnung der Ausgaben unter Rubrik 3 der Finanziellen Vorausschau. (Siehe aber vorangehende Fußnote).

⁸⁵) 67 (II/4).

Daß auch den MS künftig positive Diskriminierung erlaubt sein soll, stellt UAbs 4 des Art 119 neu EGV klar: „Im Hinblick auf die effektive Gewährleistung der vollen Gleichstellung von Männern und Frauen im praktischen Arbeitsleben hindert dieser Artikel einen MS nicht daran, zur Erleichterung der Berufstätigkeit des unterrepräsentierten Geschlechts oder zur Verhinderung bzw zum Ausgleich von Benachteiligungen in der beruflichen Laufbahn spezifische Vergünstigungen beizubehalten oder zu beschließen.“⁸⁶⁾ Dies dürfte den Schlußpunkt unter die mit der Rechtssache *Kalanke*⁸⁷⁾ aufgebrochenen Diskussion um eine allfällige EG-Rechtswidrigkeit von Quotenregelungen setzen. In einer Erklärung zu Art 119 Abs 4 für die Schlußakte wurde übrigens festgehalten, daß die einschlägigen Maßnahmen der MS in erster Linie der Verbesserung der Lage der Frauen im Arbeitsleben dienen sollten (67 [II/4]). Daß gem Art 119 Abs 1 neu EGV⁸⁸⁾ künftig jeder MS die Anwendung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Männer und Frauen bei gleicher „oder gleichwertiger Arbeit“ sicherzustellen hat, ist demgegenüber nur die explizite Anpassung des Grundsatzes der Entgeltgleichheit des ursprünglichen EWG-Vertrages an längst vollzogene richter- und sekundärrechtliche Weiterentwicklungen. Abschließend bleibt zum gleichstellungspolitischen Kontext festzuhalten, daß die Anregung der irischen Präsidentschaft, in den Verträgen zu einer geschlechtsneutralen Sprache überzugehen „wann immer dies angezeigt ist“⁸⁹⁾, (noch) keine Entsprechung gefunden hat.

11: Sollen den europäischen Bürgern direkte Partizipationschancen im Entscheidungsfindungsprozeß auf EU-Ebene eingeräumt werden?

Insb folgende Aspekte sind zu berücksichtigen: a. Soll es ein Verfassungsreferendum geben? b. Sollen darüberhinausgehende Formen direkter Demokratie in den Vertrag/die Verfassung aufgenommen werden?

Nein.

12: Ist das Ziel der europäischen Integration ein (Bundes)Staat?

Wenn „Nein“, dann sind insb die folgenden Optionen zu berücksichtigen: a. ein Staatenbund b. weder/noch

Dem Vertrag von Amsterdam (6/97) läßt sich kein Hinweis auf eine Konsentierung der Finalität der Europäischen Integration entnehmen. Unseres Erachtens enthält der Vertrag keinen bemerkenswerten Schritt in Richtung Staatlichkeit der EU.

⁸⁶⁾ 67 (II/4).

⁸⁷⁾ In diesem Fall (Rs C-450/93, *Eckhard Kalanke / Freie Hansestadt Bremen*, Slg 1995, I-3051) entschied der EuGH, daß Art 2 Abs 1 und 4 der sog Gleichbehandlungsrichtlinie (RL 76/207/EWG) einer nationalen Regelung entgegenstehen, nach der bei gleicher Qualifikation in Bereichen, wo Frauen unterrepräsentiert sind, den Bewerberinnen *automatisch* bzw absolut und unbedingt der Vorrang eingeräumt wird. Dieser Spruch hatte nicht nur in den MS, sondern auch in der Kom und im EP Kritik hervorgerufen (vgl ausführlicher Griller/Droutsas/Falkner/ Forgó/ Nentwich, Regierungskonferenz 1996: Der Vertragsentwurf der irischen Präsidentschaft, Wien 1997, IEF Working Paper Nr 25, Frage 10).

⁸⁸⁾ 67 (II/4); vgl schon Dublin-II-Dokument 18 (A/I/1).

⁸⁹⁾ Dublin-II-Dokument (18 [A/I/1]).

B. Differenzierte Integration

- *Die Einführung von „Regeln entweder allgemeiner Art oder für spezifische Bereiche ..., auf deren Grundlage eine Anzahl von Mitgliedstaaten unter Wahrung des gemeinschaftlichen Besitzstandes, unter Vermeidung von Diskriminierung und Wettbewerbsverzerrungen unter Beachtung des einheitlichen institutionellen Rahmens einen allen offenstehende verstärkte Zusammenarbeit entwickeln können, die mit den Zielen der Union in Einklang steht“.*

Der Vertrag von Amsterdam (6/97) sieht für den Bereich der 1. und 3. Säule das Instrument der „engeren Zusammenarbeit“ innerhalb des institutionellen Gefüges der Gemeinschaft bzw Union vor. Die Bedingungen, die von den Staats- und Regierungschefs im Vorfeld der Regierungskonferenz 1996 formuliert wurden, haben in den einschlägigen Bestimmungen der Verträge zur Gänze Niederschlag gefunden. Die „Nicht-Beeinträchtigung“ des Besitzstands, die Beachtung des einheitlichen institutionellen Rahmens und die Förderung der Ziele der Union wurden im EUV als allgemeine Voraussetzungen fixiert. Zusätzlich zu diesen generellen Erfordernissen wurden säulenspezifische Bedingungen vorgesehen. Dabei wurde nicht zuletzt das Verbot von Diskriminierungen, Handelsbeschränkungen und Wettbewerbsverzerrungen im EGV (neben anderen Erfordernissen) als sehr strenge bzw (bei enger Auslegung) prohibitive Bedingung festgelegt. Die Etablierung einer verstärkten Zusammenarbeit wird darüber hinaus durch das Beschlußerfordernis, das für deren Errichtung gilt, erschwert. Das Verfahren, das hierfür vorgesehen ist, erinnert an den Luxemburger Kompromiß. Jeder MS kann bei Vorliegen wichtiger bekanntgegebener Gründe der nationalen Politik die Etablierung einer engeren Zusammenarbeit letztlich verhindern. Bemerkenswert ist, daß im Bereich der 1. Säule die Kom für die Entscheidung über das Hinzustoßen von MS zu dem Kreis der weiter vorangeschrittenen Staaten zuständig ist. Damit wird das gemeinschaftliche Element betont. In der 3. Säule kommt diese Kompetenz dem Rat zu; das Hinzukommen weiterer Staaten kann, wie zu bemerken ist, durch Untätigkeit im Rat nicht verhindert bzw verzögert werden. Mit den dargelegten Bestimmungen scheint ein verhältnismäßig hohes Maß an Sachnähe bzw „Durchlässigkeit“ des Systems erreicht. Es bleibt abzuwarten, in welcher Intensität das Instrument der engeren Zusammenarbeit zur Anwendung kommen bzw kommen kann, um die Integration innerhalb einer Gruppe von MS voranzutreiben. Dessen ungeachtet wird jedoch der künftige Integrationsprozeß jedenfalls von vielfältigen Formen differenzierter Integration im Rahmen der Verträge gekennzeichnet sein. In diesem Zusammenhang sind insb die Ausnahmebestimmungen, die für Dänemark, Irland und das Vereinigte Königreich im Bereich „Freiheit, Sicherheit und Recht“ festgelegt wurden, zu erwähnen. Neben den genannten länderspezifischen Regelungen wurden noch weitere flexible Mechanismen etabliert, die auf sämtliche MS anwendbar sind. Mit dieser „Flexibilität“, die sich über alle Säulen erstreckt und vor allem den Bereich „Freiheit, Sicherheit und Recht“ dominiert, wurde - ua um den Preis klarer Strukturen - der Weg für partielle Vertiefungsprozesse geebnet. Es bleibt abzuwarten, inwieweit dieses neues Maß an Komplexität die Union schwächt oder stärkt.

13: Werden neue Formen „differenzierter Integration“ grundsätzlich für möglich erachtet?

Ja. Neben dem Mechanismus der engeren Zusammenarbeit, der für die 1. und die 3. Säule vorgesehen ist, werden in einigen anderen Bereichen Formen differenzierter Integration etabliert. Vgl dazu im Detail Frage 16.

14: Werden der Austritt aus der EU bzw die Schaffung einer konkreten Austrittsmöglichkeit als Alternative erwogen?

Gegebenenfalls sind andere Alternativen anzuführen.

Nein.

15: Wird „differenzierte Integration“ als letzter Ausweg gesehen?

Ja. MS, die eine engere Zusammenarbeit begründen wollen, können die in den Verträgen vorgesehenen Organe, Verfahren und Mechanismen in Anspruch nehmen, sofern die verstärkte Kooperation ua nur als letztes Mittel herangezogen wird. Dies ist der Fall, wenn die Ziele der Verträge mit den darin festgelegten einschlägigen Verfahren nicht erreicht werden konnten (EUV-Flexibilitätsklauseln: Art [1] Abs 1 lit c neu EUV⁹⁰). Diese Bestimmung läßt, wie ergänzend zu bemerken ist, den Schluß zu, daß das Instrument der engeren Zusammenarbeit grundsätzlich als Weg zur Umgehung von Integrationshemmnissen verstanden wird. Dieser Eindruck wird durch andere Regelungen weiter verstärkt. Im Bereich der 3. Säule ist eine engere Zusammenarbeit erlaubt, wenn diese darauf abgestellt wird, daß sich die Union *rascher* zu einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts entwickeln kann (Art K.12 Abs 1 lit b neu EUV⁹¹). Art 5a Abs 1 lit d neu EGV⁹²) sieht vor, daß die Befugnisse, die der Gemeinschaft durch den EGV zugewiesen werden, im Rahmen einer verstärkten Kooperation nicht überschritten werden dürfen. Auch diese Bestimmung könnte dahingehend interpretiert werden, daß die „engere Zusammenarbeit“ weniger als Instrument zur Ausweitung der Integration, sondern vielmehr als Weg zur „Deblockierung“ des Integrationsprozesses verstanden wird.

16: Müssen Formen der „differenzierten Integration“ von allen MS beschlossen werden?

Als Alternative ist insb zu berücksichtigen: Eine „autonome Gruppenbildung“ soll möglich sein.

Neben dem Instrument der „engeren Zusammenarbeit“, das als neues Integrationskonzept im Bereich der 1. und 3. Säule vorgesehen ist, können weitere Formen differenzierter Integration identifiziert werden.

Differenzierte Integration im Bereich der 1. Säule

Das Instrument der engeren Zusammenarbeit

MS, die eine engere Zusammenarbeit wünschen, können ua unter der Voraussetzung, daß die in Art 5a neu EGV festgelegten Bedingungen erfüllt sind, autorisiert werden, die im EGV vorgesehenen Organe, Verfahren und Mechanismen zu verwenden (Art 5a Abs 1 neu EGV⁹³). Eine solche Ermächtigung wird vom Rat mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kom nach Anhörung des EP erteilt (Art 5a Abs 1 UAbs 1 neu EGV). Erklärt allerdings ein MS, daß er aus wichtigen und bekanntgegebenen Gründen der nationalen Politik beabsichtigt, eine mit qualifizierter Mehrheit zu erteilende Ermächtigung abzulehnen, so findet keine Abstimmung statt. Der Rat kann jedoch mit qualifizierter Mehrheit verlangen, daß die Angelegenheit dem Europäischen Rat zur einstimmigen Beschlußfassung vorgelegt wird (Art 5a Abs 1 UAbs 2 neu EGV). Jedem MS ist es daher grundsätzlich möglich, Einstimmigkeit als Beschlußerfordernis zu erreichen. Dazu bedarf es jedoch einer besonderen Rechtfertigung, nämlich wichtige Gründe der nationalen Politik, die der betreffende MS auch bekanntgeben muß.

Differenzierte Integration im Bereich der 3. Säule

Das Instrument der engeren Zusammenarbeit

MS, die eine engere Zusammenarbeit anstreben, können ua unter der Voraussetzung, daß die in Art K.12 Abs 1 neu EUV festgelegten Bedingungen erfüllt sind, autorisiert werden, die in den Verträgen vorgesehenen Organe, Verfah-

⁹⁰) 143 (V/A).

⁹¹) 42 (I/2).

⁹²) 145 (V/B).

⁹³) 145 (V/B).

ren und Mechanismen anzuwenden (Art K.12 Abs 1 neu EUV⁹⁴). Im Unterschied zur 1. Säule gilt ein anderes Verfahren zur Erteilung einer derartigen Ermächtigung. Diese wird vom Rat mit qualifizierter Mehrheit auf Antrag der betroffenen MS und nach Einladung der Kom, eine Stellungnahme zu unterbreiten, erteilt. Der Antrag wird auch dem EP übermittelt (Art K.12 Abs 2 UAbs 1 neu EUV). In weiterer Folge findet - parallel zu 1. Säule - jenes Verfahren Anwendung, das an den Luxemburger Kompromiß erinnert (vgl Art K.12 Abs 2 UAbs 2 neu EUV). Für Beschlüsse des Rates mit qualifizierter Mehrheit ist neben 62 „Pro-Stimmen“ die Zustimmung von mindestens zehn MS erforderlich (Art K.12 Abs 2 UAbs 3 neu EUV).

Weitere Formen flexibler Integration

Darüber hinaus kann der Rat auf Initiative eines MS oder der Kom *einstimmig* Übereinkommen ausarbeiten, die er den MS zur Annahme entsprechend ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften empfiehlt. Sofern in den Übereinkommen nichts anderes vorgesehen ist, treten diese, sobald sie von mindestens der Hälfte der MS angenommen wurden, für diese Ms in Kraft (Art K.6 Abs 2 lit d neu EUV⁹⁵). Die MS müssen daher in diesem Bereich der Möglichkeit einer differenzierten Integration einhellig zustimmen. Die Auslösung selbst kann - vorbehaltlich der Bedingung, daß das Übereinkommen von zumindest der Hälfte der MS angenommen worden ist - in weiterer Folge durch jeden einzelnen MS erfolgen.

Abschließend sei in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, daß auch für die Zuständigkeit des EuGH im Bereich der 3. Säule ein nicht unerhebliches Maß an Flexibilität gilt. Gem Art K.7 Abs 2 neu EUV *kann* jeder MS durch eine bei der Unterzeichnung des Vertrags von Amsterdam oder zu jedem späteren Zeitpunkt abgegebene Erklärung die Zuständigkeit des Gerichtshofs für die Auslegung im Wege der Vorabentscheidung nach Art K.7 Abs 1 neu EUV anerkennen. Vgl dazu im Detail Frage 101.

Differenzierte Integration im Bereich des neuen Titels „Freier Personenverkehr, Asylrecht und Einwanderung“ im EGV

Zu den Ausnahmebestimmungen, die für das Vereinigte Königreich, Irland und Dänemark festgelegt wurden und durch die weitere Formen flexibler Integration begründet werden, vgl die ausführlichere Darstellung der entsprechenden Protokolle unter Frage 99.

Dänemark kann den übrigen MS in Übereinstimmung mit seinen verfassungsrechtlichen Erfordernissen jederzeit mitteilen, daß es von dem Protokoll Z betreffend die Position Dänemarks oder Teilen dieses Protokolls keinen Gebrauch mehr machen will (Art 7 Protokoll Z⁹⁶). Dänemark kann daher diese Form der differenzierten Integration, die durch die Ratifikation des Vertrags von Amsterdam begründet wird, von sich aus beenden.

Das Vereinigte Königreich oder Irland kann (gem Art 4 Protokoll Y über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands⁹⁷) dem Rat und der Kom *nach* dem Beschluß einer Maßnahme im Bereich des neuen Titels des EGV jederzeit mitteilen, daß es die Maßnahme anzunehmen wünscht. In einem solchen Fall findet das in Art 5a neu EGV⁹⁸) geregelte Verfahren, in dem die Entscheidungsgewalt im wesentlichen der Kom obliegt (vgl Frage 18), Anwendung. Auch dieser Fall differenzierter Integration wird mit dem Vertrag von Amsterdam begründet. Ferner kann das Vereinigte Königreich oder Irland dem Präsidenten des Rates innerhalb von drei Monaten nach der Vorlage eines Vorschlags oder einer Initiative im Rahmen des neuen Titels im EGV schriftlich mitteilen, daß es sich an der Annahme und Anwendung der betreffenden Maßnahme beteiligen möchte. Dies ist dem betreffenden Staat daraufhin gestattet (Art 3 Protokoll Y⁹⁹).

Das Schengener Übereinkommen

⁹⁴) 42 (I/2).

⁹⁵) 35 (I/2).

⁹⁶) 30 (I/2).

⁹⁷) 25 (I/2).

⁹⁸) 145 (V/B).

⁹⁹) 24 (I/2).

Dieser bereits bekannte Beispielfall differenzierter Integration wird mit der Ratifikation des Vertrags von Amsterdam (6/97) in eine neue Form übergeleitet. Die Integration des Schengener Abkommens ist in dem *Protokoll „zur Einbeziehung des Schengen-Besitzstands in den Rahmen der Europäischen Union“*¹⁰⁰) geregelt (vgl Frage 105). Das Vereinigte Königreich und Irland haben das Schengener Übereinkommen nach wie vor nicht unterzeichnet. Art C des Protokolls zur Einbeziehung des Schengen-Besitzstands in den Rahmen der EU¹⁰¹) sieht jedoch vor, daß die bei den genannten Staaten jederzeit beantragen können, daß einzelne oder sämtliche Regelungen des Schengen-Besitzstands auf sie Anwendung finden sollen. Der Rat beschließt über einen solchen Antrag einstimmig, wobei die Einstimmigkeit mit den Stimmen jener MS, die Unterzeichner des Schengener Übereinkommens sind, und der Stimme des betreffenden Ms zustande kommt. Ferner sei an die besondere Position Dänemarks erinnert, die in Protokoll Z betreffend die Position Dänemarks¹⁰²) ua auch für den Bereich des Schengener Abkommens festgelegt ist (vgl 105). Dänemark kann jedoch jederzeit mitteilen, daß es von dem Protokoll Z oder Teilen dieses nicht mehr Gebrauch machen will (Art 7 Protokoll Z betreffend die Position Dänemarks¹⁰³)).

Differenzierte Integration im Bereich der 2. Säule

Jene Bestimmung in der 2. Säule, durch die eine engere Zusammenarbeit im Bereich der GASP unter Inanspruchnahme des in den Verträgen vorgesehenen institutionellen Gefüges geregelt wurde und die noch im letzten Papier der niederländischen Präsidentschaft vorgesehen war¹⁰⁴), ist im Schlußdokument nicht mehr enthalten. Auch wird im einschlägigen Teil des Dokuments auf die 2. Säule nicht mehr Bezug genommen. Dennoch sind auch im Bereich der GASP Ansätze flexibler Integration festgelegt, die über jene, die bereits im aktuellen EUV vorgesehen sind (Art J.4 Abs 5 EUV), hinausgehen. Diese werden, um dem Verständnis des Vertragspapiers Rechnung zu tragen, erst an letzter Stelle diskutiert.

Wenn sich der Abschluß von Übereinkommen mit Drittstaaten oder internationalen Organisationen im Zuge der Implementierung von Titel V EUV als notwendig erweisen sollte, kann der Rat den Vorsitz einstimmig ermächtigen, zu diesem Zwecke - gegebenenfalls mit Unterstützung der Kom - Verhandlungen aufzunehmen. Derartige Übereinkommen werden vom Rat auf der Grundlage eines einstimmigen Beschlusses auf Empfehlung des Vorsitzes geschlossen und sind für einen MS, dessen Vertreter im Rat erklärt hat, daß in seinem Land bestimmte verfassungsrechtliche Verfahren durchgeführt werden müssen, nicht bindend. Die anderen MS können vereinbaren, daß das betreffende Übereinkommen für sie vorläufig gilt (Art J.14 neu EUV¹⁰⁵)). Art J.14 neu EUV bzw darauf gründende Übereinkommen bewirken nicht den Übergang von Kompetenzen auf die Union (Deklaration zur Schlußakte in bezug auf Art J.14 und K.10 neu EUV¹⁰⁶)). Die in Art J.14 neu EUV vorgesehene Regelung ist auch auf den Bereich der 3. Säule anwendbar (Art K.10 neu EUV¹⁰⁷)). Darüber hinaus wurde für Teile der GASP das Prinzip der konstruktiven Enthaltung bestimmt (Art J.13 neu EUV¹⁰⁸). Vgl dazu und zu den Sonderbestimmungen, die für Dänemark im Bereich der GASP gelten, Frage 90.

¹⁰⁰) 46 (I/2).

¹⁰¹) 49 (I/2).

¹⁰²) 28 (I/2).

¹⁰³) 30 (I/2).

¹⁰⁴) Art J.18 in Konsolidierter Vertragsentwurf, SN 600/97 (C 101), 30. Mai 1997.

¹⁰⁵) 108 (III/12).

¹⁰⁶) 108 (III/12).

¹⁰⁷) 40 (I/2).

¹⁰⁸) 106 (III/12).

17: Wird „differenzierte Integration“ nur in Fällen objektiven Unvermögens als gangbare Alternative gesehen?

Alternative: „Differenzierte Integration“ soll auch im Falle eines „Nicht-Wollens“ zulässig sein.

Nein. Durch den Wortlaut „Mitgliedstaaten, die beabsichtigen, untereinander eine engere Zusammenarbeit zu begründen“, der in den einschlägigen Passagen (Art K.12 neu EUV¹⁰⁹), EUV-Flexibilitätsklauseln: Art [1] Abs 1 lit c neu EUV¹¹⁰), Art 5a neu EGV¹¹¹) Anwendung findet, wird auch das „Nicht-Wollen“ als ausreichender Grund für die Nicht-Beteiligung eines MS qualifiziert.

Ferner sind Übereinkommen gem Art K.6 lit d neu EUV nach den jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften der MS anzunehmen (vgl Frage 16). Wenn darüber hinaus ein MS bei Übereinkommen gem Art J.14 neu EUV und Art K.10 neu EUV im Rat erklärt, daß man nationale verfassungsrechtliche Verfahrensbestimmungen einhalten müsse, und ein solches Übereinkommen in weiterer Folge daher für den betreffenden MS gem Art J.14 neu EUV nicht bindend ist, können die anderen MS vereinbaren, daß das fragliche Übereinkommen auf sie provisorisch anwendbar ist. Vgl Frage 16. Darüber hinaus ist auch das Instrument der konstruktiven Enthaltung an keinerlei Bedingungen geknüpft (Vgl Frage 90).

Ferner sei in diesem Zusammenhang erneut an die unter Frage 16 im Detail dargestellten Formen differenzierter Integration erinnert, die insb durch das Vereinigte Königreich, Irland und Dänemark ausgelöst werden.

18: Sollen alle MS die Bedingungen für den Beitritt zu einer Gruppe beschließen müssen?

Wenn „Nein“, dann ist als Alternative insb zu berücksichtigen: Nur die weiter fortgeschrittene Gruppe beschließt die Beitrittsbedingungen.

Differenzierte Integration im Bereich der 1. Säule

Ein MS, der sich einer engeren Zusammenarbeit anschließen will, teilt diese Absicht dem Rat und der Kom mit. Die Kom legt dem Rat innerhalb von drei Monaten nach Eingang einer solchen Mitteilung eine Stellungnahme vor. Innerhalb von vier Monaten (vom Tag der Mitteilung an gerechnet) entscheidet die Kom über den Antrag und etwaige spezifische Regelungen, die sie für notwendig hält (Art 5a Abs 3 neu EGV¹¹²). Entgegen früherer Entwürfe der niederländischen Präsidentschaft¹¹³) kommt nun der Kom die Entscheidung über die Aufnahme neuer Länder in den Kreis der stärker integrierten MS zu. Dies ist angesichts der Sensibilität, die dieser Fragestellung zukommt, bemerkenswert; das gemeinschaftliche Element wird betont.

Gleichsam als Rahmen bleibt in diesem Zusammenhang letztlich eine der im EUV festgelegten Generalklauseln zu erwähnen, nach der die verstärkte Zusammenarbeit innerhalb des institutionellen Gefüges der Union bzw Gemeinschaft ua unter einer Bedingung zulässig ist: Den „übrigen“ MS muß es – unter der Voraussetzung, daß diese dem Grundbeschluß und den Beschlüssen, die in dessen Rahmen bereits gefaßt wurden, nachkommen – gestattet sein, sich einer engeren Kooperation jederzeit anzuschließen (EUV-Flexibilitätsklauseln: Art [1] Abs 1 lit c neu EUV¹¹⁴)).

Differenzierte Integration im Bereich der 3. Säule

¹⁰⁹) 40 (I/2).

¹¹⁰) 141 (V/A).

¹¹¹) 143 (V/B).

¹¹²) 146 (V/B).

¹¹³) zB Konsolidierter Vertragsentwurf, SN 600/97 (C 101), 30. Mai 1997.

¹¹⁴) 143 (V/A).

Auch im Bereich der 3. Säule teilt ein MS gem Art K.12 Abs 3 neu EUV¹¹⁵⁾ seine Absicht, sich einer engeren Zusammenarbeit anzuschließen, dem Rat und der Kom mit. Die Kom legt dem Rat in weiterer Folge innerhalb von drei Monaten nach Eingang einer solchen Mitteilung eine Stellungnahme, der gegebenenfalls eine Empfehlung für spezifische Regelungen beigefügt ist, vor. Innerhalb von vier Monaten (vom Zeitpunkt der Mitteilung an gerechnet) entscheidet der Rat über den Antrag und über etwaige spezifische Regelungen, die er für notwendig hält. Die Entscheidung gilt als angenommen, sofern nicht der Rat mit qualifizierter Mehrheit eine Zurückstellung der Entscheidung beschließt. In einem solchen Fall begründet der Rat seinen Entschluß und setzt eine Frist für dessen Überprüfung fest. Der Rat beschließt nach Maßgabe des Art [2] neu EUV¹¹⁶⁾, dh nur die Vertreter der an der Zusammenarbeit beteiligten MS sind zur Stimmabgabe berechtigt.¹¹⁷⁾ Zu betonen bleibt der in Art K. 12 Abs 3 neu EUV vorgesehene Automatismus, durch den Blockaden durch Untätigkeit im Rat verhindert werden können. Ergänzend sei in diesem Zusammenhang auch an die (bereits weiter oben) erwähnte Generalklausel erinnert, die das Hinzukommen von MS zu einer weiter vorangeschrittenen Gruppe betrifft (EUV-Flexibilitätsklauseln: Art [1] Abs 1 lit c neu EUV¹¹⁸⁾).

Im Bereich von Übereinkommen gem Art K.6 Abs 2 lit d neu EUV ist der Gestaltungsspielraum bzw Einfluß der sich (letztlich) nicht beteiligenden MS nicht herabgesetzt, da der „Akt der Nichtbeteiligung“ erst nach der Konzeption des Übereinkommens (gem Art K.6 Abs 2 lit d neu EUV) erfolgt und die Entscheidung über die Teilnahme letztlich den einzelstaatlichen verfassungsrechtlichen Vorschriften unterliegt¹¹⁹⁾.

Differenzierte Integration im Bereich der 2. Säule

Auch die konstruktive Enthaltung gem Art J.13 Abs 1 neu EUV ist der Konzeption des Entscheidungsgegenstandes nachgelagert, der Einfluß der sich nicht beteiligenden MS ist daher in diesem Sinne nicht herabgesetzt¹²⁰⁾. Das spätere „Hinzustoßen“ von Mitgliedstaaten, die sich konstruktiv enthalten haben, ist nicht vorgesehen, kann jedoch abgeleitet werden. Vgl Frage XX.

Bei Übereinkommen gem Art J.14 neu EUV¹²¹⁾ (die gem Art K.10 neu EUV auch den Bereich der 3. Säule betreffen können) kann sich ein MS durch eine Erklärung seiner Bindung entheben. Art J.14 neu EUV sieht vor, daß derartige Übereinkommen vom Rat auf der Grundlage eines einstimmigen Beschlusses geschlossen werden; der Einfluß eines MS, der eine Erklärung gem Art J.14 neu EUV abgibt, dürfte somit keine Einschränkung erfahren. Die Anwendung eines solchen Übereinkommens hängt letztlich ausschließlich von den einzelstaatlichen verfassungsrechtlichen Verfahrensvorschriften bzw deren Ergebnis ab.

Für die übrigen Anwendungsbereiche differenzierter Integration, die insb in den vielfältigen Ausnahmebestimmungen für das Vereinigte Königreich, Irland und Dänemark festgelegt wurden, vgl die Darstellung unter Frage 16. An dieser Stelle sei abschließend noch eine Bestimmung im Protokoll zur Einbeziehung des Schengen-Besitzstands in den Rahmen der EU (Schengen-Protokoll), die das Vereinigte Königreich und Irland betrifft, diskutiert. Gem Art D Schengen-Protokoll gilt die Ermächtigung nach Art 5a neu EGV und Art K.12 neu EUV als erteilt, wenn sich Irland oder das Vereinigte Königreich an einem Bereich der engeren Zusammenarbeit beteiligen will.¹²²⁾ Das Wort „Ermächtigung“ findet in Art 5a neu EGV¹²³⁾ und Art K.12 neu EUV¹²⁴⁾ jedoch nur im Zusammenhang mit der Errichtung einer engeren Zusammenarbeit Erwähnung. Die zitierte Bestimmung, nach der die Ermächtigung gem

¹¹⁵⁾ 43 (I/2).

¹¹⁶⁾ 43 (I/2).

¹¹⁷⁾ 144 (V/A).

¹¹⁸⁾ 143 (V/A).

¹¹⁹⁾ 35 (I/2).

¹²⁰⁾ 107 (III/12).

¹²¹⁾ 108 (III/12).

¹²²⁾ 49 (I/2).

¹²³⁾ 145 (V/B).

¹²⁴⁾ 42 (I/2).

Art 5a neu EGV und Art K.12 neu EUV bei Hinzustoßen eines der beiden Länder als erteilt gilt, könnte dahingehend interpretiert werden, daß die Aufnahme eines der genannten Staaten (im konkreten Fall) - wie zu betonen ist - als neuerliche Konstitution einer engeren Zusammenarbeit verstanden wird.

19: Sollen (auch) im Falle einer freiwilligen Nicht-Teilnahme („Nicht Wollen“) die Bedingungen für den Beitritt zu einer Gruppe von allen MS beschlossen werden müssen?

Wenn „Nein“, dann sind als Alternative insb zu berücksichtigen: a. Nur die weiter fortgeschrittene Gruppe beschließt die Beitrittsbedingungen. b. Alle, die teilnehmen wollen, beschließen die Beitrittsbedingungen.

Vgl Frage 18.

20: Werden der „differenzierten Integration“ Grenzen gesetzt bzw Bedingungen formuliert? (zB kein „Europe à la carte“)

Wenn „Ja“, ist anzugeben, welche Bedingungen formuliert und ob (bzw wie) diese operationalisiert werden.

Ja.

Generalklauseln im EUV

MS, die eine engere Zusammenarbeit beabsichtigen, können die in den Verträgen vorgesehenen Organe, Verfahren und Mechanismen in Anspruch nehmen, sofern die Zusammenarbeit (i) darauf ausgerichtet ist, die Ziele der Union zu fördern, ihre Interessen zu schützen sowie diesen zu dienen, (ii) die Grundsätze der Verträge und den einheitlichen institutionellen Rahmen der Union beachtet, (iii) nur als letztes Mittel herangezogen wird, wenn die Ziele der Verträge mit den darin festgelegten einschlägigen Verfahren nicht erreicht werden konnten, (iv) mindestens die Mehrheit der MS betrifft, (v) den Besitzstand der Gemeinschaft und die nach Maßgabe der sonstigen Bestimmungen der Verträge getroffenen Maßnahmen nicht beeinträchtigt, (vi) die Zuständigkeiten, Rechte, Pflichten und Interessen der nicht an der Zusammenarbeit beteiligten MS nicht beeinträchtigt, (vii) allen MS offensteht und ihnen gestattet, sich der Zusammenarbeit jederzeit anzuschließen, sofern sie dem Grundbeschluß und den in jenem Rahmen bereits gefaßten Beschlüssen nachkommen, (viii) je nach Bereich den spezifischen Kriterien gem Art 5a neu EGV und Art K.12 neu EUV genügt und vom Rat nach den darin festgelegten Verfahren genehmigt wird (EUV-Flexibilitätsklauseln: Art [1] neu EUV)¹²⁵).

EGV-spezifische Bestimmungen

Die MS, die eine engere Zusammenarbeit beabsichtigen, können insbesondere vorbehaltlich der im EUV festgelegten allgemeinen Bedingungen (vgl weiter oben) ermächtigt werden, die im EGV vorgesehenen Organe, Verfahren und Mechanismen in Anspruch zu nehmen, sofern die beabsichtigte Zusammenarbeit (i) keine in die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft fallenden Bereiche betrifft, (ii) die Gemeinschaftspolitiken, -aktionen und -programme nicht beeinträchtigt, (iii) nicht die Unionsbürgerschaft betrifft und auch keine Diskriminierung zwischen Staatsangehörigen der MS beinhaltet, (iv) die der Gemeinschaft durch diesen Vertrag zugewiesenen Befugnisse nicht überschreitet und (v) keine Diskriminierung und keine Beschränkung des Handels zwischen den MS darstellt und die Wettbewerbsbedingungen zwischen den MS nicht verzerrt (Art 5a Abs 1 neu EGV¹²⁶)).

Die unter (iv) zitierte Bestimmung, nach der die Befugnisse, die der Gemeinschaft durch den EGV zugewiesenen seien, nicht überschritten werden dürften (Art 5a Abs 1 lit d neu EGV¹²⁷)), ließe die Interpretation zu, daß „verstärkte Kooperation“ weniger als Instrument zur Ausweitung der Integration, sondern vielmehr als Weg zur „Deblockierung“ des Integrationsprozesses verstanden wird.

¹²⁵)Vgl 143 (V/A).

¹²⁶) 145 (V/B).

¹²⁷) 145 (V/B).

Der Anwendungsbereich differenzierter Integration wird bereits durch die unter (i) bis (iii) zitierten Bedingungen (Art 5a Abs 1 lit a-c neu EGV¹²⁸) stark limitiert. Das Erfordernis, daß die Wettbewerbsbedingungen zwischen den MS nicht verzerrt werden dürften (Art 5a Abs 1 lit e neu EGV¹²⁹), läßt diesen - bei strenger Auslegung - gänzlich gegen Null konvergieren, da jede Ausprägung differenzierter Integration wohl in irgendeiner Form wettbewerbsrelevante Auswirkungen hat.

In diesem Zusammenhang muß allerdings das Protokoll zur Einbeziehung des Schengen-Besitzstandes in den Rahmen der EU¹³⁰) Erwähnung finden. Im genannten Protokoll werden die dreizehn Unterzeichnerstaaten der Schengener Übereinkommen ermächtigt, untereinander eine engere Zusammenarbeit im Rahmen dieser Übereinkommen und verwandter Bestimmungen („Schengen-Besitzstand“) einzurichten. Diese Zusammenarbeit erfolgt innerhalb des institutionellen und rechtlichen Rahmens der EU und unter Beachtung der einschlägigen Bestimmungen des EUV und des EGV (Art A Protokoll zur Einbeziehung des Schengen-Besitzstandes in den Rahmen der Europäischen Union [in weiterer Folge Schengen-Protokoll]). Künftig legt nun der Rat nach den einschlägigen Bestimmungen der Verträge die Rechtsgrundlage für jede Bestimmung und jeden Beschluß fest (Art B Abs 1 UAbs 2 Schengen-Protokoll, vgl dazu ausführlich Frage 105). Da das Schengener Übereinkommen auch Angelegenheiten regelt, die unter die 1. Säule fallen, ist mit dem Schengen-Protokoll ein Beispielfall differenzierter Integration im Bereich des EGV etabliert. Dies wird auch anhand Art D Schengen-Protokoll deutlich: Dort wird festgelegt, daß die Ermächtigung nach Art 5a neu EGV und Art K.12 neu EUV als erteilt gilt, sollten sich Irland und/oder das Vereinigte Königreich an einer Initiative nicht beteiligen wollen. Diese Bestimmung könnte die Interpretation der in Art 5a neu EGV und Art K.12 neu EUV festgelegten Bedingungen in nicht unerheblicher Weise präjudizieren. Der Abbau der Grenzkontrollen zwischen den Schengen-Staaten und der Schutz der Außengrenzen des Schengenraumes stellen zwei zentrale Zielsetzungen des Schengener Übereinkommens dar. Da nun gem Art D Schengen Protokoll ua die Bedingung gem Art 5a lit e neu EGV als erfüllt gilt, wird die „Grenzziehung“ innerhalb der Union nicht als Verzerrung der Wettbewerbsbedingungen zwischen den MS qualifiziert. Ferner könnte man - ungeachtet der Tatsache, daß von den Außenkontrollen alle in den Schengen-Raum Einreisenden in gleicher Weise betroffen sind - argumentieren, daß diese Maßnahme de facto vor allem die Bürger jener Staaten, die das Übereinkommen nicht unterzeichnet hätten, tangiere und diese somit diskriminiert seien. Diesem Einwand steht nun entgegen, daß die Bedingung nach Art 5a Abs 1 lit c neu EGV, die keine Diskriminierung zwischen den Staatsangehörigen der MS erlaubt, für das Schengener Abkommen als erfüllt gilt. Es bleibt abzuwarten, ob Art D Schengen-Protokoll, der für eine reibungsfreie Integration des Schengener Abkommens zweifelsfrei notwendig ist, die skizzierte Präjudizwirkung entfalten oder auf den einschlägigen Bereich beschränkt bleiben wird.

Abschließend sei auf einen sprachlichen Aspekt hingewiesen. Das Wort „beeinträchtigt“ findet sowohl in Art [1] neu EUV¹³¹) als auch in Art 5a neu EGV¹³²) Anwendung. Gem Art [1] Abs 1 lit e neu EUV ist eine „engere Zusammenarbeit“ erlaubt, sofern diese den Besitzstand der Gemeinschaft und die nach Maßgabe der sonstigen Bestimmungen der Verträge getroffenen Maßnahmen nicht *beeinträchtigt*. Art [1] Abs 1 lit f neu EUV sieht ferner vor, daß die verstärkte Kooperation die Zuständigkeiten, Rechte, Pflichten und Interessen der nicht an der Zusammenarbeit beteiligten MS nicht *beeinträchtigt*. Art 5 a Abs 1 lit b neu EGV legt als Bedingung fest, daß die Gemeinschaftspolitiken, -aktionen und -programme nicht *beeinträchtigt* werden. In der englischen Ausgabe wird an allen genannten Stellen das Wort „affect“ verwendet. Es sei dahingestellt, inwieweit dem Wort „beeinträchtigt“ und dem Ausdruck „affect“ dieselbe Bedeutung zukommen mag. Ein Punkt scheint jedoch in diesem Zusammenhang bemerkenswert: Im Non-Paper vom 14. Mai 1997¹³³) findet sich an den fraglichen Stellen der deutschen Version das Wort „berührt“, im englischen Text kam bereits damals das Wort „affect“ zur Anwendung. Ähnliches ist für den konsolidierten Vertragsentwurf vom 30. Mai 1997¹³⁴) zu bemerken. Während daher für die deutschen Entwürfe eine

¹²⁸) 145 (V/B).

¹²⁹) 145 (V/B).

¹³⁰) 46 (I/2).

¹³¹) 143 (V/A).

¹³²) 145 (V/B).

¹³³) Non Paper, SN 2555/97 (CAB), 14. Mai 1997.

¹³⁴) Konsolidierter Vertragsentwurf, SN 600/97 (C 101), 30. Mai 1997.

Veränderung zu bemerken ist (anstelle von „berühren“ ist nun „beeinträchtigt“ zu lesen), wurde in den englischen Ausgaben durchgehend dasselbe Wort (nämlich „affect“) verwendet. Dies erscheint relevant, da mit dem Begriff „beeinträchtigt“ eine weniger strenge Bedingung als mit dem Ausdruck „berührt“ festgelegt scheint. Es ist im Bereich der 1. Säule kaum ein Fall engerer Zusammenarbeit denkbar, der nicht in irgendeiner Form Gemeinschaftspolitiken *berührt* (vgl Art 5 a Abs 1 lit b neu EGV). Das Wort „beeinträchtigt“ dürfte hingegen nur auf negative Wirkungen abzielen. Aus diesem Grunde sei dahingestellt, inwieweit die dargelegte Modifikation im deutschen Text die Verhandlungen widerspiegelt oder uU Ergebnis einer ungenauen Übersetzung ist. Sollte man sich tatsächlich auf das Wort „beeinträchtigt“ geeinigt haben, so bleibt zu kritisieren, daß man diesen Aspekt in der englischen Version (vor-erst) undeutlich ließ.

Spezifische Bestimmungen für Titel VI des EUV

Die MS, die eine engere Zusammenarbeit beabsichtigen, können insbesondere vorbehaltlich der im EUV festgelegten allgemeinen Bedingungen (vgl weiter oben) ermächtigt werden, die in den Verträgen vorgesehenen Organe, Verfahren und Mechanismen in Anspruch zu nehmen, sofern bei der beabsichtigten Zusammenarbeit (i) die Zuständigkeiten der Europäischen Gemeinschaft sowie die in diesem Titel festgelegten Ziele gewahrt werden, (ii) darauf abgestellt wird, daß die Union sich rascher zu einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts entwickeln kann (Art K.12 Abs 1 neu EUV¹³⁵)).

21: Wird „differenzierte Integration“ als Übergangslösung gesehen?

Wenn „Nein“, dann ist als Alternative insb zu berücksichtigen: „differenzierte Integration als dauerhafte Einrichtung“.

Grundsätzlich findet sich keine Regelung, in der die zeitliche Dimension differenzierter Integration explizit geregelt ist. Anhand einiger Bestimmungen wird jedoch deutlich, daß man bemüht war, eine hohe „Durchlässigkeit“ des Systems sicherzustellen. So muß eine engere Zusammenarbeit den „übrigen“ MS – unter der Voraussetzung, daß diese dem Grundbeschluß und den Beschlüssen, die in dessen Rahmen bereits gefaßt wurden, nachkommen – jederzeit offenstehen (EUV-Flexibilitätsklauseln: Art [1] Abs 1 lit c neu EUV¹³⁶)). Auch können Irland und das Vereinigte Königreich, die durch den Schengen-Besitzstand nicht gebunden sind, jederzeit beantragen, daß einzelne oder sämtliche Regelungen dieses Besitzstands auch auf sie Anwendung finden sollen (Art C Schengen-Protokoll¹³⁷)). Zu den weiteren Formen differenzierter Integration vgl Frage 18 in Verbindung mit Frage 16.

22: Wie soll das Verhältnis zwischen Rechtsakten, die von einer Gruppe gesetzt wurden, und solchen, die von der Gesamtheit der MS beschlossen wurden, geregelt werden?

Diese Frage bleibt ungeklärt. Die zahlreichen flexiblen Mechanismen, die vor allem im Bereich des Neuen Titels Personenverkehr, der 3. Säule und des Schengen-Protokolls festgelegt sind, verleihen dieser Thematik - ungeachtet des Instruments der engeren Zusammenarbeit - Aktualität und Relevanz. Für die Darstellung der angesprochenen Formen differenzierter Integration vgl Frage 16.

¹³⁵) 42 (I/2).

¹³⁶) 143 (V/A).

¹³⁷) 49 (I/2).

23: Sollen Politikbereiche, in denen „differenzierte Integration“ zulässig sein soll, klar definiert werden, und soll „differenzierte Integration“ dann nur in eben diesen zulässig sein?

Wenn „Ja“: In welchen Politikbereichen soll „differenzierte Integration“ möglich sein? Wenn „Nein“, dann ist als Alternative insb zu berücksichtigen: Derartige Politikbereiche sollen nicht festgelegt werden und „differenzierte Integration“ soll grundsätzlich überall möglich sein.

Differenzierte Integration im Bereich der 1. Säule

Bei strenger Interpretation der in Art 5a neu EGV festgelegten Bedingungen scheint die Etablierung einer verstärkten Zusammenarbeit im Bereich der 1. Säule unmöglich. Vgl allerdings dazu im Detail Frage 20.

Differenzierte Integration im Bereich der 3. Säule

Das Instrument der engeren Kooperation ist für den Bereich der 3. Säule explizit vorgesehen (vgl Frage 16). Die Bedingungen, die für eine verstärkte Zusammenarbeit im Bereich der 3. Säule gelten, sind weitaus weniger streng als jene, die für die 1. Säule gelten (vgl Frage 20).

Differenzierte Integration im Bereich der 2. Säule

Jene Bestimmung in der 2. Säule, durch die eine engere Zusammenarbeit im Bereich der GASP unter Inanspruchnahme des in den Verträgen vorgesehenen institutionellen Gefüges explizit geregelt wurde und die noch im letzten Papier der niederländischen Präsidentschaft enthalten war¹³⁸), ist im Schlußdokument nicht mehr vorgesehen. Auch wird im einschlägigen Teil des Dokuments auf die 2. Säule nicht mehr Bezug genommen. Daraus läßt sich, obgleich der Anwendungsbereich der verstärkten Zusammenarbeit nach dem Text der Generalklausel (EUV-Flexibilitätsklauseln: Art [1] Abs 1 lit c neu EUV¹³⁹)) per se nicht limitiert ist, ableiten, daß das Instrument der engeren Zusammenarbeit auf den Bereich der 2. Säule nicht anwendbar ist. In der 2. Säule stehen allerdings andere Flexibilitätsmechanismen zur Verfügung. In diesem Zusammenhang sind die konstruktive Enthaltung gem Art J. 13 neu EUV¹⁴⁰) (vgl Frage 90) und Erklärungen gem Art J. 14 neu EUV¹⁴¹) (vgl Frage 16) zu nennen.

24: Soll der einheitliche institutionelle Rahmen trotz Bereichen „differenzierter Integration“ gewahrt werden?

Wenn „Nein“, dann ist als Alternative insb zu berücksichtigen: Eigene Organe/Institutionen sollen für Formen „differenzierter Integration“ geschaffen werden.

Ja.

Mit den Generalklauseln (EUV-Flexibilitätsklauseln: Art [1] Abs 1 lit c neu EUV¹⁴²)) und den spezifischen Bestimmungen, die für den EGV sowie die 3. Säule vorgesehen sind¹⁴³), wurde der Weg für eine differenzierte Integration innerhalb des institutionellen Gefüges der Union grundsätzlich geebnet (vgl Frage 16). Gleichzeitig bleibt jedoch festzustellen, daß die verstärkte Zusammenarbeit im Bereich der 1. Säule „prohibitiven“ Bedingungen unterliegt (vgl Frage 20). Es bleibt daher abzuwarten, inwieweit es in diesem Bereich tatsächlich zu einer Einbettung flexibler Integrationsformen in das institutionelle Gefüge der Gemeinschaft kommt bzw kommen kann.

¹³⁸) Art J.18 in Konsolidierter Vertragsentwurf, SN 600/97 (C 101), 30. Mai 1997.

¹³⁹) 143 (V/A).

¹⁴⁰) 107 (III/12).

¹⁴¹) 108 (III/12).

¹⁴²) 143 (V/A).

¹⁴³) 145 (V/B).

25: Sollen nur jene MS, die am jeweiligen Politikbereich teilnehmen, im Rat Beschlüsse fassen?

Wenn „Nein“, dann ist als Alternative insb zu berücksichtigen: Alle MS. Wenn „Ja“, dann ist zu beantworten, ob in diesem Zusammenhang „Neugewichtungen“ für möglich erachtet bzw angestrebt werden.

Ja. Nur die Vertreter der an der Zusammenarbeit beteiligten MS nehmen an der Beschlußfassung in den fraglichen Bereichen teil. Die Beratungen stehen allerdings auch den anderen MS offen. Als qualifizierte Mehrheit gilt derselbe Anteil der gewogenen Stimmen der betroffenen Mitglieder des Rates, der in Art 148 Abs 2 EGV festgelegt ist (EUV-Flexibilitätsklauseln: Art [2] neu EUV¹⁴⁴). Dies bedeutet, daß 71,264368 % (62x100/87) der Stimmen für einen Beschluß erforderlich sind. Unter Berücksichtigung des sog Kompromisses von Ioannina, dessen Gültigkeit grundsätzlich verlängert worden ist (Protokoll über die Organe im Hinblick auf die Erweiterung der Europäischen Union. Erklärung für die Schlußakte¹⁴⁵), sind 74,712644 % (65x100/87) der Stimmen zu erreichen. Einschränkend bleibt allerdings zu vermerken, daß fraglich bleibt, inwieweit der Kompromiß von Ioannina auch auf den Bereich der engeren Zusammenarbeit *umzulegen* ist, da jeder Hinweis in den einschlägigen Teilen des Vertrages fehlt. Das relative Gewicht, das einem MS, der an einer engeren Zusammenarbeit teilnimmt, zukommt, hängt wesentlich von der Beteiligungsstruktur ab. Dies sei anhand eines Beispiels demonstriert:

Fall I		Fall II	
Mitgliedstaat	Gewicht	Mitgliedstaat	Gewicht
Dänemark	3	Deutschland	10
Irland	3	Griechenland	5
Italien	10	Spanien	8
Luxemburg	2	Frankreich	10
Niederlande	5	Italien	10
Österreich	4	Niederlande	5
Finnland	3	Portugal	5
Schweden	4	Verein. König.	10
Summe	34	Summe	63
71,264368 %	24,229885	71,264368 %	44,896552
74,712644 %	25,402299	74,712644 %	47,068966

In beiden Fällen wird davon ausgegangen, daß sich jeweils acht MS an einer engeren Zusammenarbeit beteiligen. Dies entspricht der in den Generalklauseln festgelegten Bedingung, nach der zumindest die Mehrheit der MS an einer verstärkten Zusammenarbeit beteiligt sein muß (EUV-Flexibilitätsklauseln: Art [1] Abs 1 lit d neu EUV¹⁴⁶). Das Beispiel zeigt, daß Italien im ersten Fall als *einzig*er Staat eine Sperrminorität hält (und damit einen Beschluß der übrigen sieben Staaten verhindern kann), während es im zweiten Fall einen Beschluß mit qualifizierter Mehrheit nicht verhindern kann. Im dargestellten Beispiel wurde, dies sei ergänzend bemerkt, mit ungerundeten Zahlen gerechnet, da im Vertrag eine diesbezügliche Regelung fehlt. Der erste Fall illustriert, daß diesem Aspekt durchaus Bedeutung beizumessen ist. Wäre zB ein Runden auf ganze Zahlen vorgesehen, so läge das Beschlußerfordernis - ließe man den Kompromiß von Ioannina unberücksichtigt - bei 24 Stimmen. Italien käme somit keine Sperrminorität zu.

¹⁴⁴) 144 (V/A).

¹⁴⁵) 117 (IV).

¹⁴⁶) 143 (V/A).

26: Sollen nur jene Kommissare aus den teilnehmenden MS in Bereichen „differenzierter Integration“ Beschlüsse fassen?

Wenn „Nein“, dann ist als Alternative insb zu berücksichtigen: Alle Kommissare; Weiters ist anzugeben, ob es Überlegungen für den Dienststellenbereich der Kom gibt. Wenn ja, welche?

Nein.

27: Sollen nur jene MEP aus den teilnehmenden MS in Bereichen „differenzierter Integration“ Beschlüsse fassen?

Wenn „Nein“, dann ist als Alternative insb zu berücksichtigen: Alle MEP.

Nein.

Damit wird der gemeinschaftliche Charakter des EP, das sich als Parlament der Fraktionen und nicht der Nationen versteht, bestärkt. In jenen Fällen, in denen sich nur verhältnismäßig wenige Staaten an einer verstärkten Zusammenarbeit beteiligen (zumindest die Mehrheit der MS muß an einer derartigen Kooperation teilhaben [EUV-Flexibilitätsklauseln: Art [1] Abs 1 lit d neu EUV¹⁴⁷]), kann dies allerdings dazu führen, daß ein *erheblicher* Anteil der MEP in Ländern gewählt wurde, die von der Maßnahme, über die zu entscheiden ist, nicht betroffen sind. Die Relevanz dieses Aspekts sei im Anschluß anhand eines Extremfalls demonstriert:

Mitgliedstaat	MEP
Dänemark	16
Griechenland	25
Irland	15
Luxemburg	6
Österreich	21
Portugal	25
Finnland	16
Schweden	22
Summe	146

Im dargestellten Fall wurden 480 der 626 MEP in Ländern gewählt, die an der fraglichen verstärkten Zusammenarbeit unbeteiligt sind.

28: Werden in diesem Zusammenhang Anpassungen für die übrigen Organe oder den WSA oder den AdR überlegt?

Wenn „Ja“, welche?

Nein.

¹⁴⁷) 143 (V/A).

28a: Welche Finanzvereinbarung wird für Fälle differenzierter Integration getroffen?

In den EUV-Flexibilitätsklauseln wird festgelegt, daß die Ausgaben, die sich aus der Durchführung der Zusammenarbeit ergeben, von den beteiligten MS finanziert werden, sofern der Rat nicht einstimmig etwas anderes beschließt (Art [2] neu EUV¹⁴⁸).

Ergänzend ist in diesem Zusammenhang Art K.12 Abs 4 neu EUV zu erwähnen, der aufgrund einer mangelnden Spezifizierung undeutlich bleibt. Art K.12 Abs 4 neu EUV lautet: Die Art K.1 bis K.13 gelten für die engere Zusammenarbeit gem diesem Art, es sei denn, daß in diesem Art und in den Art (...) und (...) etwas anderes bestimmt ist.¹⁴⁹ In Art K.13 Abs 2 neu EUV¹⁵⁰ ist nun festgelegt, daß Verwaltungsausgaben, die den Organen aus den Bestimmungen über die in diesem Titel genannten Bereiche entstehen, zu Lasten des Haushalts der Europäischen Gemeinschaften gehen. Die operativen Ausgaben gehen ebenfalls zu Lasten des Haushalts der Europäischen Gemeinschaften. Ausgenommen sind Fälle, in denen der Rat einstimmig etwas anderes beschließt. In Fällen, in denen die Ausgaben nicht zu Lasten des Haushalts der Europäischen Gemeinschaften gehen, gehen sie nach dem BSP-Schlüssel zu Lasten der MS, sofern nicht der Rat einstimmig etwas anderes beschließt (K.13 Abs 3 neu EUV¹⁵¹). Aufgrund der zu Beginn erwähnten Generalklausel dürfte Art K.13 neu EUV allerdings nicht auf die engere Zusammenarbeit anzuwenden sein. Der Begriff „Art [2] neu EUV“ ist daher in einen der Leerräume, die bei Art K.12 Abs 4 neu EUV bestehen, einzutragen.

Sozialprotokoll als Anwendungsfall der „differenzierten Integration“

Der Vertrag von Amsterdam (6/97) hat im sozialpolitischen Bereich die differenzierte Integration (konkret die enge Kooperation der mittlerweile vierzehn MS außer Großbritannien) beendet.

29: Soll das Sozialprotokoll in den EGV integriert und damit das opt-out des Vereinigten Königreichs beendet werden?

Ja. Schon unmittelbar nach dem deutlichen Sieg der Labour Party bei den britischen Unterhauswahlen im Frühling 1997 hatte Parteiführer *Tony Blair* bekanntgegeben, daß Großbritannien diesbezüglich keine Sonderstellung mehr einnehmen wolle. Die Eingliederung des sozialpolitischen Abkommens in den EGV wurde erwartungsgemäß im Vertrag von Amsterdam (6/97) vorgesehen¹⁵². Damit wird es nach dessen Inkrafttreten wie schon vor dem Maastrichter Vertrag wiederum eine einzige, für alle MS gültige Rechtsgrundlage geben.

¹⁴⁸) 144 (V/A).

¹⁴⁹) 43 (I/2).

¹⁵⁰) 44 (I/2).

¹⁵¹) 44 (I/2).

¹⁵²) Vgl 61-68 (II/4).

30: Soll es Änderungen im Bereich der Zielsetzungen des Abkommens über die Sozialpolitik geben?

Nein. Die einzige Anpassung betrifft den (materiell unbedeutenden) Einbau von Satzteilen aus dem alten Sozialkapitel des EGV¹⁵³).

31: Sozialprotokoll: Soll es zu Veränderungen in bezug auf den Tätigkeitsbereich der Gemeinschaft kommen?

Hierbei sind zu berücksichtigen: **a.** neue Tätigkeitsbereiche, **b.** Abschaffung der ausgeschlossenen Regelungsbereiche (Streikrecht, Aussperrungsrecht, Arbeitsentgelt)

Nein. Es wurden der Gemeinschaft keine neuen Tätigkeitsbereiche iES zugewiesen, und die ausgeschlossenen Materien¹⁵⁴) wurden beibehalten.

Neu ist nur die ausdrückliche Ermächtigung, *Pilotprojekte* im Rahmen des Kampfes gegen die soziale Ausgrenzung und *Maßnahmen* zur Gewährleistung der Anwendung des Grundsatzes der Chancengleichheit und der Gleichstellung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen durchzuführen¹⁵⁵). Nach langwierigen Auseinandersetzungen im Rahmen des Amsterdamer Gipfels wurde entschieden, daß zur Beschlußfassung qualifizierte Mehrheit iVm Art 189b EGV ausreichen soll¹⁵⁶). Eine Aufstockung der budgetären Mittel wurde dafür allerdings nicht vorgesehen, und es soll auch kein eigener Budgetposten eingerichtet werden¹⁵⁷).

32: Sozialprotokoll: Soll es Änderungen bei den Verfahren geben?

Bei der Beantwortung dieser Frage sind insb die folgenden Punkte zu berücksichtigen: **a.** Veränderung der Mehrheiten bzw Ende der Einstimmigkeit, **b.** Veränderung der Einbeziehung des EP, **c.** Veränderung der Einbeziehung der Sozialpartner, **d.** Veränderung der Einbeziehung des WSA, **e.** Veränderung der Einbeziehung des AdR

a. Bei den Mehrheiten in der Entscheidungsfindung wurde nichts verändert.

b. Das EP wird im normalen Legislativverfahren zu sozialpolitischen Rechtsakten bei qualifizierter Mehrheit nunmehr über das *Kodezisionsverfahren* einbezogen werden (zuvor nur Kooperation).¹⁵⁸)

¹⁵³) So wird (weiterhin) die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen angestrebt werden, „um dadurch auf dem Wege des Fortschritts ihre Angleichung zu ermöglichen“ Art 117 UAbs 1 neu EGV [61 (II/4)]. Das neue Kapitel 4 „Sozialpolitik“ stellt eine Verbindung des alten Sozialkapitels im EGV und des Maastrichter Abkommens über die Sozialpolitik dar.

¹⁵⁴) Das Arbeitsentgelt, das Koalitionsrecht, das Streikrecht sowie das Aussperrungsrecht; Art 118 Abs 4 neu EGV [63 (II/4)].

¹⁵⁵) Art 118 Abs 2 UAbs 3 neu bzw Art 119 Abs 3 neu (62 bzw 67 [II/4]).

¹⁵⁶) Ibid.

¹⁵⁷) Die Ausgaben nach Art 118 neu EGV sollen gem einer Erklärung für die Schlußakte aus Rubrik 3 der Finanziellen Vorausschau des EG-Haushaltes kommen, wo schon bislang diverse Sozialprojekte finanziert wurden [62 (II/4)].

¹⁵⁸) Dies war im Dublin-II-Papier etwa im Bereich der Geschlechtergleichbehandlung noch nicht vorgesehen (dort: trotz qualifizierter Mehrheit im Rat nur Anhörung des EP). Ansonsten wa-

Allerdings wird das EP weiterhin nicht einbezogen, wenn der Ministerrat Sozialpartnerabkommen quasi „umsetzt“.

c. Das korporatistische Verfahren, wonach die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände in sozial- und arbeitsrechtlichen Materien Kollektivverträge abschließen, die dann über einen Ratsbeschluß verbindliches EG-Recht werden können, wurde unverändert beibehalten.

d. Der WSA wird nach wie vor in jedem Legislativverfahren des Sozialprotokolls (wie auch bei der Erstellung einschlägiger Studien der Kom gem Art 118c neu EGV) gehört. Zusätzlich wurde er auch in Art 119 Abs 3 neu EGV (Maßnahmen im Bereich der Gleichstellung von Männern und Frauen)¹⁵⁹) und Art 118 Abs 2 UAbs 3 neu EGV (Initiativen zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung)¹⁶⁰) einbezogen. Der WSA ist aber, wie auch das EP und der AdR (aber im Unterschied zur Kom, die ihr Initiativmonopol behält), bei der „Umsetzung“ von Sozialpartnerabkommen durch den Rat nicht eingebunden¹⁶¹).

e. Der AdR kam im Abkommen über die Sozialpolitik der MS außer Großbritannien nicht vor. Künftig soll er bei sozialpolitischen Legislativentscheidungen¹⁶²), nicht aber bei Projektmaßnahmen unter den Art 118 bzw. 119 EGV neu angehört werden¹⁶³).

C. Kompetenzverteilung/Subsidiarität

33: Soll es zu einer Erweiterung der Kompetenzen der Gemeinschaft kommen?

Wenn „Ja“, in welcher Hinsicht?

Ja, aber in unsystematischer Weise und in bescheidenem Ausmaß.

Es lassen sich einzelne Veränderungen identifizieren, die mit einem Kompetenzzuwachs der Gemeinschaft verbunden sind, ohne daß dieser jedoch in allen Fällen exakt bemessen werden könnte. Dies erklärt sich daraus, daß einige der nun explizit erwähnten Sachbereiche wohl auch schon bisher auf der Grundlage von Generalklauseln bzw Ermächtigungen zur Lückenschließung wie Art 100a EGV oder Art 235 EGV hätten geregelt werden können.

Im einzelnen sind folgende Sachbereiche zu nennen:

- Die Integration des Asyl- und Einwanderungsrechts in die erste Säule (Frage 99)
- Die Integration des Schengener Abkommens in das EG-Recht bzw EU-Recht (Frage 105)

ren prozedurale Fragen noch ausgeklammert gewesen (vgl Griller/Droutsas/Falkner/Forgó/ Nentwich 1996, Regierungskonferenz 1996: Der Vertragsentwurf der irischen Präsidentschaft, Wien 1997, IEF Working Paper Nr 25, 22).

¹⁵⁹) 67 (II/4).

¹⁶⁰) 62 (II/4).

¹⁶¹) Art 118b Abs 2 neu EGV [65 (II/4)].

¹⁶²) 136 (IV/18). Mit dem Vertrag von Amsterdam (6/97) neu eingeführt wird die Anhörung des AdR bei den Europäischen Sozialfonds betreffenden Durchführungsbeschlüssen (Art 125 neu EGV) sowie bei Maßnahmen im Sinne der Erreichung der Ziele des Art 127 neu EGV zur beruflichen Bildung [136 (IV/18/c)]. In beiden Fällen soll künftig auch das Kodezisionsverfahren gelten (zuvor Kooperation) [120 (IV/14)].

¹⁶³) 62 bzw 67 (II/4).

- Die Aufnahme eines Beschäftigungskapitels in den Vertrag (Frage 108 ff)
- Die Integration des Sozialprotokolls in den Vertrag¹⁶⁴) (Frage 29)
- Das Recht der Kompetenzerweiterung im Bereich des Außenwirtschaftsrechts (Frage 34a)
- Die explizite Zuständigkeit für Maßnahmen für die Erstellung von Statistiken (Art 213a neu EGV¹⁶⁵)
- Der Ausbau der Zusammenarbeit der MS im Zollwesen¹⁶⁶).

Zum anderen soll hier auf die Veränderung der einleitenden Bestimmungen sowohl des EUV als auch des EGV aufmerksam gemacht werden. Mindestens für den EGV eröffnen diese Veränderungen die denkbare Argumentationslinie, die in Art 2 und Art 3 EGV genannten Aufgaben und Tätigkeitsbereiche könnten als Grundlage für lückenfüllende Aktivitäten auf der Grundlage von Art 235 EGV dienen. Die Aufnahme einer Aufgabe in eine dieser Bestimmungen könnte dann mittelbar zu einer Kompetenzerweiterung (über Art 235 EGV) führen¹⁶⁷).

In Art B neu EUV und in Art 2 neu EGV wird das Ziel eines hohen Beschäftigungsniveaus verankert¹⁶⁸), in der zuletzt genannten Bestimmung ferner auch – neben einer Umreihung der Ziele, bei der das Beschäftigungsniveau und der soziale Schutz weiter nach vorne rücken – ein hoher Grad an „Wettbewerbsfähigkeit“ und die „Gleichstellung von Männern und Frauen“¹⁶⁹). Außerdem wird in Art 3 EGV als zusätzliche Tätigkeit der Gemeinschaft „die Förderung der Koordinierung der Beschäftigungspolitik der MS im Hinblick auf die Verstärkung ihrer Wirksamkeit durch die Entwicklung einer koordinierten Beschäftigungsstrategie“ eingefügt¹⁷⁰). Ferner wird angeordnet, daß die Gemeinschaft bei all ihren in dem Art genannten Tätigkeiten darauf hinzuwirken hat, „Ungleichbehandlungen zu beseitigen und die Gleichstellung von Männern und Frauen zu fördern“¹⁷¹).

Auch der Umweltschutz wird explizit in den Zielbestimmungen verankert, und zwar in Art B neu EUV („Erzielung einer ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung“) und in Art 2 neu EGV („ein hohes Maß an Umweltschutz und an Verbesserung der Qualität der Umwelt“) und in Art 3d neu EGV, demzufolge die Erfordernisse des Umweltschutzes bei der Festlegung und Durchführung aller in Art 3 genannten Politiken und Maßnahmen der Gemeinschaft insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung einbezogen werden müssen.

¹⁶⁴) Es kann allerdings argumentiert werden, daß das Sozialprotokoll auch schon bisher einen (Sonder-)Bestandteil des Gemeinschaftsrechts gebildet hat.

¹⁶⁵) 88 (II/8/o).

¹⁶⁶) Neuer Art im EGV, 79 (II/8/e).

¹⁶⁷) Vgl zu einer solchen Argumentation zB *Eberhard Grabitz*, in *Grabitz/Hilf*, Kommentar zur Europäischen Union, 2. ErgLfg 1988, Rz 12 ff zu Art 235 EWGV. Inwieweit man für die im Text genannten Änderung iS von *Grabitz* zwischen „Zielen als Erwartungen“ und „Zielen als Aufgaben“ differenzieren müßte, soll hier nicht vertieft werden.

¹⁶⁸) Vgl dazu unten Fragen 108 ff.

¹⁶⁹) Dazu oben Frage 10.

¹⁷⁰) 56 (II/3). Siehe auch Frage 35.

¹⁷¹) Vgl oben Frage 10.

34: Sollen die Grenzen zwischen Gemeinschafts- und Mitgliedstaatszuständigkeit exakt festgelegt werden?

Wenn „Ja“, in welcher Form (zB Kompetenzkatalog)?

Nein. Jedenfalls fehlt im Vertrag von Amsterdam (6/97) der Versuch einer umfassenden Neuordnung oder Präzisierung der Kompetenzverteilung. In Einzelbereichen wird freilich eine Klärung angestrebt (vgl Frage 33).

34a: Sollen die Kompetenzen auf dem Gebiet des Außenwirtschaftsrechts neu abgegrenzt werden?

Ja. Der Vertrag von Amsterdam (6/97) enthält einerseits eine die kompetenzrechtliche Lage verändernde Ergänzung des Art 113 EGV und andererseits eine die Unterzeichnung und Aussetzung von internationalen Abkommen sowie die Beschlußfassung in Assoziationsorganen betreffende Veränderung des Art 228 Abs 2 EGV.

(1.) Gem Art 113 Abs 5 neu EGV kann der Rat auf Vorschlag der Kom und nach Anhörung des EP „durch einstimmigen Beschluß die Anwendung der Absätze 1 und¹⁷²⁾ 4 auf die internationalen Verhandlungen und Übereinkünfte über Dienstleistungen und Rechte des geistigen Eigentums ausdehnen, sofern sie durch diese Absätze nicht erfaßt sind“¹⁷³⁾.

Durch diese Regelung wird die Möglichkeit eröffnet, durch einstimmigen Beschluß eine Lücke in der EG-Kompetenz auf dem Gebiet der Gemeinsamen Handelspolitik (GHP) zu schließen. Diese Lücke besteht zumindest seit dem *WTO-Gutachten* des EuGH¹⁷⁴⁾, das die Verhandlungsfähigkeit und die Paktfähigkeit der Gemeinschaft nicht nur auf WTO-Ebene erheblich beeinträchtigt¹⁷⁵⁾.

In diesem Gutachten hat sich der EuGH über die Zuständigkeit zum Abschluß des Abkommens über die Welthandelsorganisation (*World Trade Organization – WTO*) geäußert. Für den vorliegenden Zusammenhang sind folgende Ergebnisse dieses Gutachtens zentral: Die ausschließliche Kompetenz der EG im Bereich der Gemeinsamen Handelspolitik (GHP) gem Art 113 EGV umfaßt nur einen kleinen Ausschnitt des Bereichs Dienstleistungen, nämlich die sogenannte „grenzüberschreitende Erbringung“ (einschließlich grenzüberschreitender *Transportdienstleistungen*), nicht aber den sogenannten aktiven und passiven Dienstleistungsverkehr. Der Schutz des geistigen Eigentums fällt nur insoweit unter Art 113 EGV, als es um das Verbot der Überführung nachgeahmter Waren in den zollrechtlich freien Verkehr geht.

Neben den Kompetenzen gem Art 113 EGV gibt es auch *implizit* durch interne Kompetenzen eingeräumte *ausschließliche* externe Zuständigkeiten, zB auf der Grundlage von Art 74, Art 100a oder 130s EGV. Eine ausschließliche Kompetenz der EG entsteht hier aber nur, wenn bereits Sekundärrecht erlassen wurde. Die MS dürfen nämlich keine Pflichten eingehen, die Sekundärrecht „beeinträchtigen oder in seiner Tragweite ändern können“¹⁷⁶⁾. Das wäre jedenfalls bei „vollständige(r) Harmonisierung der Regelung des Zugangs zu einer selbstän-

¹⁷²⁾ Die englische Textfassung lautet: „may extend the application of paragraphs 1 to 4“. Wir gehen davon aus, daß bei der Übersetzung ins Deutsche ein Fehler unterlaufen ist, und daß es heißen muß: „Anwendung der Absätze 1 bis 4“.

¹⁷³⁾ 115 (III/13).

¹⁷⁴⁾ Vgl zuletzt insb Gutachten 1/94, *WTO-Abkommen*, Slg 1994, I-5267 (Rz 22 ff).

¹⁷⁵⁾ Vgl zB *Peter Gilsdorf*, Die Gemeinsame Handelspolitik – Eine ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft? *Zeitschrift für Verwaltung* 1996, 793.

¹⁷⁶⁾ Rs 22/70, *AETR*, Slg 1971, 263 (Rz 20/22).

digen Tätigkeit“¹⁷⁷) der Fall. Ferner dann, wenn die Verwirklichung der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit zugunsten von EG-Bürgern „untrennbar mit der Behandlung von Angehörigen von Drittstaaten in der Gemeinschaft oder von Angehörigen der MS in Drittstaaten verbunden“ ist¹⁷⁸). Schließlich entsteht exklusive EG-Kompetenz, wenn Sekundärrecht mit Klauseln „über die Behandlung der Angehörigen von Drittstaaten“ oder über eine Zuständigkeit der EG-Organe zu „Verhandlungen mit Drittstaaten“ besteht, „nach Maßgabe des von diesen Rechtsakten erfaßten Bereichs“¹⁷⁹).

Eine Konsequenz dieses Standpunktes des EuGH ist, daß für das im Rahmen der WTO geltende General Agreement on Trade in Services (GATS) und das Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS) *keine ausschließliche Gemeinschaftskompetenz* besteht. Das hat zur Folge, daß sowohl die Zuständigkeit, diese Abkommen abzuschließen und Verhandlungen über ihre Abänderung zu führen und abzuschließen, als auch die Umsetzung und Durchführung dieser Abkommen *teilweise* nicht bei der EG, sondern bei den MS liegt¹⁸⁰). Die Zuständigkeit bezüglich dieser Abkommen ist also insgesamt zwischen der EG und den MS *geteilt*. Im Bereich der ausschließlichen Zuständigkeit ist die EG zuständig, für welche die Kom gem Art 113 Abs 3 EGV verhandlungsbehaftet ist, in den anderen Bereichen die MS.

Die nun vereinbarte Regelung erlaubt es, die nach Auffassung des EuGH ausschließliche Gemeinschaftskompetenz gem Art 113 EGV auf die noch fehlenden (und wesentlichen) Teilbereiche auf dem Gebiet Dienstleistungen und geistiges Eigentum auszudehnen. Allerdings ist dafür ein einstimmiger Ratsbeschluß erforderlich. Das muß als Scheitern des Versuchs qualifiziert werden, die Kompetenzlage zu bereinigen und die Handlungsfähigkeit der Gemeinschaft auf dem Gebiete der Dienstleistungen und des geistigen Eigentums vertraglich zu erhöhen. Statt dessen wird nach Inkrafttreten des Vertrags eine Einigung aller MS erforderlich sein. Diese könnte sowohl in einer generell-abstrakten Veränderung, als auch in Einzelfallermächtigungen bestehen¹⁸¹). Es wird sich daher erst in der Praxis erweisen müssen, ob und inwieweit die MS bereit sind, auf ihre aus der Einstimmigkeit folgende Blockade Möglichkeit zu verzichten.

Darüber hinaus könnte die Neuregelung schwierige Interpretationsfragen aufwerfen¹⁸²). Vor allem bedeutet die derzeitige Beschränkung des Anwendungsbereichs von Art 113 EGV ja keineswegs, daß die Gemeinschaft für Dienstleistungen und geistiges Eigentum nicht konkurrierende Kompetenzen aufgrund anderer Bestimmungen besäße. Das soll an einem Beispiel auf dem Gebiet der öffentlichen Auftragsvergabe verdeutlicht werden. Der EuGH hat im Sinne seines WTO-Gutachtens ein auf der Grundlage des Art 113 EGV mit den USA abgeschlossenes Vergabe-

Das gilt auch für Gebiete, „die nicht unter eine gemeinsame Politik fallen“ – so Gutachten 2/91, ILO, Slg 1993, I-1061 (Rz 11) – also zB für Beeinträchtigungen oder Veränderung der Tragweite von Regelungen, die etwa auf Art 100a EGV gestützt wurden.

¹⁷⁷) Gutachten 1/94, WTO-Abkommen, Slg 1994, I-5267 (Rz 96).

¹⁷⁸) Gutachten 1/94, WTO-Abkommen, Slg 1994, I-5267 (Rz 86).

¹⁷⁹) Gutachten 1/94, WTO-Abkommen, Slg 1994, I-5267 (Rz 95).

¹⁸⁰) Ob man auf dem Boden des Gutachtens 1/94 nicht argumentieren könnte, daß die EG diesbezüglich nach Auffassung des EuGH konkurrierende Kompetenz besitzt, die sie nur in concreto nicht ausnützen wollte (sodaß im Ergebnis eine geteilte Kompetenz besteht), soll hier nicht weiter untersucht werden.

¹⁸¹) Im deutschen Text heißt es: „... auf *die* internationalen Verhandlungen und Übereinkünfte ...“, was mehr für eine generell-abstrakte Veränderung spricht. Im Englischen heißt es jedoch nur: „... to international negotiations and agreements ... insofar as they are not covered ...“.

¹⁸²) Es soll aber ausdrücklich angemerkt werden, daß die nun getroffene Lösung unter dem Gesichtspunkt der Legistik bei weitem das „kleinere Übel“ im Vergleich zu mehreren in den vergangenen Monaten diskutierten Vorschlägen ist (zur Kritik am Vorschlag im Dublin-II-Dokument siehe IEF Working Paper Nr 25, 43 ff).

abkommens für rechtswidrig erklärt, weil es Dienstleistungselemente enthielt¹⁸³). Die Verlängerung dieses Abkommens mit den USA wurde dann vom Rat auf die Art 57 Abs 2, 66, 100a, 113 iVm 228 Abs 2 1. Satz und Abs 3 EGV gestützt¹⁸⁴). Es wurde also kein gemischtes Abkommen von der EG und den MS abgeschlossen, sondern die EG allein hat ihre konkurrierende Kompetenz zum Vertragsabschluß ausgenützt.

Die soeben zitierten Bestimmungen erlauben dem Rat den Abschluß solcher Abkommen mit *qualifizierter Mehrheit*. Allfällige Widerstände einzelner MS könnten auf der Grundlage solcher Bestimmungen daher leichter überwunden werden, als auf der Grundlage von Art 113 Abs 5 neu EGV, der Einstimmigkeit verlangt. Daraus ergibt sich die Folgefrage, ob Art 113 Abs 5 neu EGV vielleicht sogar als *lex specialis* zu qualifizieren sein könnte, welche die Anwendung von Bestimmungen ausschließt, die den Abschluß von Abkommen mit qualifizierter Mehrheit zulassen würden. Wir wollen diese Frage vorläufig verneinen und gehen davon aus, daß die Regelung nur ein zusätzliches Instrument zur Verbesserung der Effizienz des gemeinschaftlichen Auftretens gegenüber Dritten bezweckt.

(2.) Durch Art 228 Abs 2 neu EGV wird zum einen die bisher nicht explizit geregelte Möglichkeit geschaffen, anläßlich der Unterzeichnung eines internationalen Abkommens einen Beschluß über dessen vorläufige Anwendung herbeizuführen¹⁸⁵). Die schon bisher bestehende Regel, daß die Unterzeichnung und der Abschluß solcher Übereinkünfte vom Rat zu genehmigen ist, der je nach Sachmaterie mit qualifizierter Mehrheit oder einstimmig beschließt, wird beibehalten.

Ferner wird die bisher nicht vorgesehene Möglichkeit geschaffen, mit den gleichen Quoren die Aussetzung der Anwendung einer internationalen Übereinkunft zu beschließen sowie Standpunkte festzulegen, die im Namen der Gemeinschaft in Assoziationsorganen (Art 238 EGV) zu vertreten sind, sobald dieses Gremium rechtswirksame Beschlüsse mit Ausnahme von Beschlüssen betreffend die Änderung des institutionellen Rahmens, zu fassen hat. Abweichend von der allgemeinen, in Art 228 Abs 3 EGV festgelegten Regel, hat das EP bei Beschlüssen über die vorläufige Anwendung oder Aussetzung einer Übereinkunft oder die Festlegung eines Standpunkts der Gemeinschaft in einem Assoziationsorgan weder ein Anhörungs- noch ein Zustimmungsrecht. Das EP ist über alle diese Angelegenheiten lediglich „unverzüglich umfassend“ zu unterrichten.

Auf die Fragen, die diese neue Bestimmung aufwirft, soll hier nicht näher eingegangen werden. Es sei aber darauf hingewiesen, daß insbesondere die Ermächtigung, Standpunkte zur Vertretung in beschlußbefugten Assoziationsorganen festzulegen, Rückwirkungen auf die (strittige und unklare) Rechtslage der Vertretung und der Stimmführung der EG in beschlußbefugten internationalen Organisationen haben könnte.

35: Soll am Artikel 100a EGV etwas verändert werden?

Wenn „Ja“, was?

Ja. Die vereinbarten Änderungen wurden im Zusammenhang mit der Konsolidierung der Verträge hinsichtlich des Umweltschutzes getroffen. Sie bewirken zugleich eine Reihe von legislativen Verbesserungen des Art 100a EGV, dessen Abs 3 bis 5 durch neue Abs 3 bis 9 ersetzt werden¹⁸⁶). Etliche Streitfragen werden ausgeräumt, manche neu geschaffen.

Folgende wesentliche Veränderungen seien hervorgehoben:

- Es wird klargestellt, daß nicht nur die Kom bei ihren Vorschlägen, sondern auch das EP und der Rat bei der Beschlußfassung ein hohes Schutzniveau anzustreben haben. Außerdem sind dabei „insbesondere alle neuen auf wissenschaftliche Daten gestützten Entwicklungen“ zu berücksichtigen (Art 100a Abs 3 neu EGV).

¹⁸³) Rs C-359/93, *Europäisches Parlament / Rat*, Slg 1996, I-1195, Rz 30.

¹⁸⁴) Beschluß des Rates vom 29. 5. 1995 über den Abschluß des Abkommens in Form eines Briefwechsels zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den Vereinigten Staaten von Amerika über das Öffentliche Beschaffungswesen, ABl 95/L 134/25.

¹⁸⁵) 115 (III/13).

¹⁸⁶) 71 (II/5).

- Es wird klargestellt, daß Abweichungen nicht nur bei Harmonisierungsmaßnahmen des Rates, sondern auch bei Maßnahmen der Kom möglich sind (Art 100a Abs 4 und 5 EGV).
- Es wird außer Streit gestellt, daß die Beibehaltung strengerer einzelstaatlicher Bestimmungen nicht nur dann zulässig ist, wenn der Rat mit qualifizierter Mehrheit beschlossen hat, sondern auch dann, wenn ein einstimmiger Beschluß vorliegt (Art 100a Abs 4 neu EGV).
- Es wird die bisher strittige Frage geklärt, daß es sowohl zulässig ist, bestehende mitgliedstaatliche Bestimmungen beizubehalten, als auch, neue Bestimmungen zu erlassen.
Die Position, daß letzteres auch schon bisher zulässig war¹⁸⁷), muß wohl als Mindermeinung gelten. Überwiegen dürfte die Auffassung, daß dies entweder nur bis zum Inkrafttreten der Harmonisierungsmaßnahme oder gar nicht zulässig ist¹⁸⁸). Diese Position kann sich vor allem auf die Textdivergenz zwischen Art 100a EGV („anzuwenden“) einerseits und Art 118a Abs 3 EGV („beizubehalten oder zu treffen“) sowie Art 130t EGV („beizubehalten oder zu ergreifen“) stützen. Tatsächlich ist es während des nun knapp 10-jährigen Bestands von Art 100a EGV nie zur späteren Einführung strengerer nationaler Standards gekommen, sondern lediglich in einem einzigen, schließlich vor dem EuGH gelandeten Fall zur Beibehaltung strengerer Standards¹⁸⁹). (Die Kenntnis dieses Hintergrunds ist wichtig für die rechtliche und rechtspolitische Beurteilung der Neuregelung.)
- Sowohl bei der Beibehaltung als auch bei der Neueinführung einer Maßnahme hat sich die Kom nicht nur wie bisher zu vergewissern, daß die Maßnahme kein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung und keine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den MS darstellt, sondern auch, daß sie „das Funktionieren des Binnenmarkts“ nicht behindert (Art 100a Abs 6 neu EGV).
Bezüglich der Beibehaltung bestehender Regelungen kann man zumindest auf den ersten Blick meinen, daß die Einfügung eines dritten Prüfkriteriums eine Erschwerung von nationalen Alleingängen gegenüber der bisherigen Rechtslage bewirkt¹⁹⁰). Bezüglich der Einführung neuer Regelungen könnte man dies nur auf dem Boden der – wie erwähnt mehr als strittigen – Auffassung behaupten, daß die Einführung neuer Regelungen auch bisher schon zulässig war.
Da jede Abweichung von Produktspezifikationen ein Handelshemmnis darstellt, darf die Wendung „das Funktionieren des Binnenmarkts nicht behindern“ nicht streng ausgelegt werden. Dies käme sonst einem Verbot solcher Abweichungen gleich, was offensichtlich nicht intendiert ist. Man wird daher nur gravierende Störungen als Versagungsgrund akzeptieren können.
Ob durch die Neuregelung das schon bisher unklare Verhältnis der Zulässigkeitskriterien zur Rechtfertigungsmöglichkeit der Abweichung „durch wichtige Erfordernisse im Sinne des Artikels 36 oder in bezug auf den Schutz der Arbeitsumwelt oder den Umweltschutz“, die nach wie vor in Abs 4 verankert ist, bereinigt wird, ist zweifelhaft. Die hA dürfte sein, daß nationale Alleingänge schon bisher einer Verhältnismäßigkeitsprüfung durch den EuGH unterliegen¹⁹¹). Es wurde auch der Standpunkt vertreten, der Prüfung „müßten sogar strengere Kriterien zugrunde gelegt werden, als für Art 36 festgelegt wurden, da das durch die Harmonisierungsregelung bereits festgelegte Schutzniveau nicht außer Betracht bleiben kann.“¹⁹²) Bisher war dieser Standpunkt wegen der

¹⁸⁷) Insb *Kay Hailbronner*, Der „nationale Alleingang“ im Gemeinschaftsrecht am Beispiel der Abgasstandards für Pkw, *Europäische Grundrechte Zeitschrift (EuGRZ)* 1989, 101 (108 ff, 113 ff, va 115 f); ferner zB *Rudolf Streinz*, *Europarecht*3 (1996) Rz 928.

¹⁸⁸) ZB *Bernd Langeheine*, in *Grabitz/Hilf*, Kommentar zur EU, 7. ErgLfg 1994, Rz 65 zu Art 100a EGV, *Michael Schweitzer/Waldemar Hummer*, *Europarecht*5 (1996) Rz 1244.

¹⁸⁹) Rs C-41/93, *Frankreich/Kommission (PCP-Verbot)*, Slg 1994, I-1829. Vgl auch die Folgeentscheidung 94/783/EG der Kom v 14. 9. 1994 über das von Deutschland gemeldete Verbot von Pentachlorphenol, Abl Nr L 316/43 v 9. 12. 1994.

¹⁹⁰) Dazu sogleich im Text.

¹⁹¹) ZB *Langeheine* (FN 188) Rz 73.

¹⁹²) So GA *Tesouro* in Rs C-41/93, *Frankreich/Kommission (PCP-Verbot)*, Slg 1994, I-1829, Rz 6 der Schlußanträge. Vgl auch schon Rs 5/77, *Tedeschi/Denkavit*, Slg 1977, 1555 (Rz 33/35), Rs C-5/94, *Hedley Lomas*, Slg 1996, I-2553 (Rz 14 ff, insb Rz 18).

Gleichheit der Prüfungsmaßstäbe in Art 36 letzter Satz EGV und Art 100a Abs 4 UAbs 2 EGV angreifbar. Nunmehr könnte sich diese Position auf das neue Prüfkriterium des Funktionierens des Binnenmarkts berufen. Ob dieses Kriterium wirklich eine Verschärfung des Prüfungsmaßstabs oder nur eine Bestätigung der schon bisher überwiegenden Auffassung bewirkt, ist daher nicht leicht zu beantworten. Die Klarheit des neuen Kriteriums läßt jedenfalls zu wünschen übrig.

- Die *Einführung neuer Bestimmungen* ist *außerdem* nur dann möglich, wenn es ein MS „für erforderlich hält, einzelstaatliche, auf neue wissenschaftliche Erkenntnisse gestützte Bestimmungen zum Schutz der Umwelt oder der Arbeitsumwelt aufgrund eines spezifischen Problems, das sich in diesem Staat nach dem Erlaß der Harmonisierungsmaßnahme ergibt, einzuführen“ (Art 100a Abs 5 neu EGV).

Beide hier genannten Kriterien sind neu und könnten zu Streitigkeiten Anlaß geben. So ist unklar, welches Maß an Sicherheit über die Unbedenklichkeit einer Substanz oder eines (Emissions-) Vorgangs ausreichen. Bereits bekannte und vorgetragene Bedenken, die aber die Mehrheit der MS nicht zu strengeren Regelungen bewegen konnten, reichen offenbar nicht aus¹⁹³). Die Anforderung eines „spezifischen Problems“ erinnert an die Begründung der Kom, Deutschland die Beibehaltung niedrigerer Pentachlorphenol-(PCP-) Grenzwerte zu erlauben. PCP stelle für Deutschland ein besonderes Problem dar, da Deutschland in der Vergangenheit ein wichtiges Erzeuger- und Verwenderland gewesen sei und die Bevölkerung daher besonders belastet sei¹⁹⁴). Es wurde also von einer spezifischen Sachlage ausgegangen, die in anderen MS nicht gegeben sei.

Da beide Erfordernisse kumulativ verwirklicht sein müssen, scheint es auf den ersten Blick ausgeschlossen, eine einzelstaatliche Neuregelung *nur* mit dem Vorliegen neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse – und ohne ein spezifisches Problem im skizzierten Sinn – zu rechtfertigen¹⁹⁵). Die Konzeption der Bestimmung sieht für einen solchen Fall offenbar die Abänderung der Harmonisierungsmaßnahme, aber keinen Alleingang vor (Art 100a Abs 7a neu EGV). Auf den zweiten Blick ist diese Konsequenz nicht so klar. Denn Abs 7 verpflichtet die Kom, Änderungen zu prüfen, sobald sie eine Abweichung genehmigt hat. Dies gilt auch für den Fall der Neueinführung von staatlichen Maßnahmen. Eine Pflicht zur Überprüfung der Gemeinschaftsmaßnahme wegen eines *spezifischen* Problems eines MS, das durch die Abweichungsermächtigung gelöst wird, erscheint nicht einleuchtend. Verständlicher wäre diese Regelung unter der Prämisse, daß Abweichungen auch allein wegen neuer Erkenntnisse zulässig sind. Ein „spezifisches Problem“ wäre bei dieser Sicht nur ein besonderer *Anlaß*, aber keine den MS von (allen) anderen MS unterscheidende Sachlage.

- Sowohl beizubehaltende als auch neu einzuführende Bestimmungen sowie die Gründe für die beabsichtigte Vorgangsweise hat der MS der Kom zu notifizieren (Art 100a Abs 4 und 5 neu EGV). Die Kom hat die betreffenden einzelstaatlichen Bestimmungen innerhalb einer Frist von 6 Monaten zu billigen oder abzulehnen. Diese Frist kann bei schwierigen Sachverhalten um höchstens 6 weitere Monate verlängert werden (Art 100a Abs 6 neu EGV). Trifft die Kom innerhalb dieser Frist keine Entscheidung, gilt die Maßnahme als genehmigt. Dies bewirkt insofern eine Veränderung der Rechtslage, als der EuGH bisher – obgleich der Vertragstext auch in diesem Punkt alles andere als klar ist – davon ausging, daß ein MS erst dann befugt ist, die mitgeteilten einzelstaatlichen Maßnahmen anzuwenden, wenn er von der Kom eine Entscheidung über ihre Bestätigung erhalten hat¹⁹⁶).

¹⁹³) Anders die Jud zu Beschränkungen bei Fehlen von Harmonisierungsmaßnahmen – vgl zB *Langeheine* (FN 188) Rz 73 mwN.

¹⁹⁴) Entscheidung 94/783/EG (FN 189) insb 45 ff.

¹⁹⁵) Schon bisher bestand die Schwierigkeit, nationale Alleingänge zu erlauben, ohne zugleich die Mangelhaftigkeit der Harmonisierungsmaßnahme zu konstatieren. In der Diskussion der strengeren PCP-Regelung Deutschlands – also der Beibehaltung, nicht der Neueinführung einer nationalen Maßnahme (!) – wurde dazu schon vor der hier erörterten Änderung in der Lit der Standpunkt vertreten, nationale Alleingänge seien nur auf Grund nationaler Besonderheiten zulässig – vgl *Gert Nicolaysen*, *Europarecht II* (1996) 314 f.

¹⁹⁶) Rs C-41/93, *Frankreich/Kommission (PCP-Verbot)*, Slg 1994, I-1829, Rz 30.

- Ausdrücklich wird die Kom verpflichtet, unverzüglich Anpassungsmaßnahmen zu prüfen, sobald sie einem MS die Beibehaltung oder Einführung abweichender Bestimmungen erlaubt (Art 100a Abs 7 neu EGV).
- In einem Abs 7a neu wird die Kom verpflichtet, umgehend zu prüfen, ob Änderungsmaßnahmen erforderlich sind, nämlich sobald ein MS in einem Bereich, „der zuvor bereits Gegenstand von Harmonisierungsmaßnahmen war, ein spezielles gesundheitspolitisches Problem“ aufwirft. Dadurch soll offenbar eine Alternative für einseitige abweichende Maßnahmen geschaffen werden, die de facto selbstverständlich auch heute besteht. Die Regelung erinnert an die Aufforderungsrechte des EP und des Rates gem Art 138b und Art 152 EGV. Ob aus ihr ein Rechtsanspruch auf eine Erledigung durch die Kom abzuleiten ist, erscheint zweifelhaft.

Kaum zu bestreiten dürfte sein, daß durch Art 100a neu EGV das Anliegen des Umweltschutzes auf Gemeinschaftsebene insgesamt gestärkt wird – ohne hier zu qualifizieren, ob das Ausmaß „ausreichend“ ist. In Art 100a neu EGV selbst kommt diese Änderung in Abs 3 durch die klarere Verankerung der Pflicht zum Ausdruck, bei Harmonisierungsmaßnahmen von einem „hohen Schutzniveau“ auszugehen. Überdies wird der systematische Zusammenhang der Regelung geändert: Ein „hohes Maß an Umweltschutz und an Verbesserung der Qualität der Umwelt“ wird als Gemeinschaftsaufgabe in Art 2 neu EGV verankert¹⁹⁷). Ein Art 3d neu EGV statuiert eine Berücksichtigungspflicht der „Erfordernisse des Umweltschutzes“ im Rahmen der Gemeinschaftspolitiken „insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung“¹⁹⁸). Schließlich wird die „Erzielung einer ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung“ auch in den Zielbestimmungen des Art B neu EUV verankert¹⁹⁹).

Ob nationale Alleingänge ua im Interesse des Umweltschutzes eher erleichtert oder erschwert werden, könnte demgegenüber strittig sein. Für eine Erleichterung sprechen die Klarstellungen, wonach Alleingänge auch die Erlassung neuer Bestimmungen einschließen dürfen, auch gegenüber einstimmig verabschiedeten Harmonisierungsmaßnahmen möglich sind, und daß sie durch Untätigkeit der Kom grundsätzlich nicht länger als 6 Monate blockiert werden können. Für eine Erschwerung spricht die Veränderung der inhaltlichen Prüfkriterien für nationale Alleingänge, die leider alles andere als klar sind. Bei einer Gesamtbeurteilung muß allerdings auch dem Umstand Rechnung getragen werden, daß die Notwendigkeit nationaler Alleingänge mit der Höhe des Schutzniveaus der Gemeinschaftsmaßnahmen abnimmt, und daß Alleingänge schon auf dem Boden der bisherigen Regelungen mehr als spärlich waren. Für Österreich sind die Klarstellungen, daß auch bei einstimmig beschlossenen Gemeinschaftsmaßnahmen Alleingänge zulässig sind, und zwar auch die Erlassung neuer staatlicher Vorschriften und nicht nur die Beibehaltung bestehender, von spezieller Bedeutung. Denn Art 69 der Beitrittsakte erlaubt Österreich für einen Übergangszeitraum von vier Jahren die Beibehaltung einer Reihe von strengeren Umweltschutzvorschriften, ordnet aber für die Zeit ab 1. 1. 2000 die Geltung des gemeinschaftlichen Besitzstandes „unter den gleichen Bedingungen wie für die derzeitigen“ MS an, sofern es bis dahin nicht gelingen sollte, die EG-Vorschriften an das österr Niveau anzupassen. Da etliche dieser Bestimmungen des EG-Besitzstands einstimmig ergangen waren und Österreich zum Zeitpunkt ihres Inkrafttretens gar nicht Mitglied der EG und daher hinsichtlich der Anwendung abweichender Regelungen in einer ganz anderen Lage war als die alten MS²⁰⁰), wäre es mehr als zweifelhaft gewesen, ob die strengeren österr Bestimmungen in diesen Fällen nach Ablauf der Übergangszeit hätten beibehalten werden können. Zwar sind auch jetzt keineswegs alle Zweifelsfragen ausgeräumt – so könnte bei einigen Regelungen strittig sein, ob sie als „alte“ oder „neue“ staatliche Maßnahmen iS von Art 100a neu EGV zu prüfen sind –, die grundsätzliche Möglichkeit, strengere Vorschriften gem Art 100a neu EGV zu rechtfertigen, dürfte allerdings nunmehr feststehen.

¹⁹⁷) 69 (II/5).

¹⁹⁸) 70 (II/5).

¹⁹⁹) 69 (II/5).

²⁰⁰) Fraglich wäre zB das Schicksal österr Regelungen gewesen, die nach dem Inkrafttreten der EG-Maßnahmen, aber bis zum Ablauf der Übergangsfrist Ende 1999 angenommen wurden und werden.

36: Soll am Artikel 235 EGV etwas verändert werden?

Wenn „Ja“, was?

Nein, allerdings läßt sich argumentieren, daß durch die (kleinen) Kompetenzerweiterungen der Gemeinschaft (siehe Frage 33) mittelbar auch eine Erweiterung des Anwendungsbereichs von Art 235 EGV eintritt.

37: Soll das Subsidiaritätsprinzip einer Modifikation unterzogen werden?

Nein. Art 3b EGV bleibt unverändert. Allerdings wird dem EGV ein „Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“²⁰¹) angefügt, das auf der Grundlage des vom Europäischen Rat am 11./12. 12. 1992 in Edinburgh beschlossenen Gesamtkonzepts²⁰²) für die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips ruht. Dadurch werden manche Unklarheiten um das Subsidiaritätsprinzip *vertraglich* ausgeräumt oder verkleinert, ohne an seiner Substanz etwas zu ändern. Das Protokoll umfaßt 4 Seiten. Keineswegs all seinen Passagen kann normative Substanz bescheinigt werden. So wenn es in Z 4 heißt: „Die Subsidiarität ist ein dynamisches Konzept und sollte unter Berücksichtigung der im Vertrag festgelegten Ziele angewendet werden.“ Oder wenn es in Z 7 heißt: „Was Art und Umfang des Handelns der Gemeinschaft betrifft, so sollte bei Maßnahmen der Gemeinschaft so viel Raum für nationale Entscheidungen belassen werden, wie dies im Einklang mit dem Ziel der Maßnahme und den Anforderungen des Vertrags möglich ist.“

Neben dem erwähnten Protokoll wird dem Vertrag auch eine Erklärung beigefügt, in der unter anderem betont wird, daß die administrative Durchführung des Gemeinschaftsrechts im Einklang mit den verfassungsrechtlichen Regelungen der MS grundsätzlich Sache der MS bleiben muß. Andererseits sollen die Aufsichts-, Kontroll- und Durchführungsbefugnisse der Gemeinschaftsorgane nach den Art 145 und 155 EGV unberührt bleiben²⁰³). Unserer Auffassung nach bewirken weder das Protokoll noch die Erklärung eine Modifikation des Subsidiaritätsprinzips oder des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit. Es soll aber nicht geleugnet werden, daß die – wenngleich in eher bescheidenem Umfang stattfindende – vertragliche Klärung offener Fragen auch als Modifikation bezeichnet werden könnte.

Im folgenden sollen die wichtigsten Elemente des Protokolls erwähnt werden:

- Es wird geklärt, daß die vom EuGH aufgestellten Grundsätze über das Verhältnis zwischen staatlichem Recht und Gemeinschaftsrecht nicht berührt werden (Z 2) und daß die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips gem den Bestimmungen des Vertrags, dh vom EuGH, geprüft werden kann (Z 13).
- Es werden einige verfahrensrechtliche Regelungen getroffen, die teilweise bereits auf informeller Ebene bzw auf der Grundlage einer interinstitutionellen Vereinbarung gehandhabt werden. So ist nunmehr in jedem Vorschlag für gemeinschaftliche Rechtsvorschriften darzutun, daß die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit eingehalten werden (Z 4). Sowohl die Kom, als auch der Rat und das EP werden in die Pflicht genommen, im Zuge von Rechtsetzungsverfahren die Beachtung des Art 3b EGV zu prüfen (Z 9, 11 und 12).
- Die Kom wird ausdrücklich verpflichtet, jährlich einen Bericht über die Anwendung von Art 3b EGV vorzulegen (Z 9), den unter anderem der Europäische Rat im Rahmen seines regelmäßigen Berichts über die Fortschritte der Union an das EP zu berücksichtigen hat (Z 10).

²⁰¹) 89 (II/9).

²⁰²) EG-Bulletin Nr 12/92, 13 ff; Agence Europe Nr 5878 A (N.S.), Sonderausgabe v 13./14. 12. 1992, 1 ff.

²⁰³) 93 (II/9).

38: Soll diese Modifikation zu einer Neuformulierung des Art 3b EGV führen?

Wenn „Ja“, dann sind insb folgende Fragen zu beantworten: a. Sollte in Zukunft verstärkt das Kriterium der mitgliedstaatlichen Erreichbarkeit im Vordergrund stehen oder sollte das Effizienzkriterium zugunsten der Gemeinschaftsebene aufgewertet werden? b. Gibt es einen Ansatz, der über Punkt a hinausgeht? Wenn ja, welchen?

Nein.

39: Soll das Subsidiaritätsprinzip verstärkt werden?

Wenn „Ja“, wie?

Eher Nein. Vgl Frage 37. Zwar wird betont, daß Gemeinschaftsmaßnahmen nur gerechtfertigt sind, wenn beide Bedingungen des Subsidiaritätsprinzips erfüllt sind, nämlich daß die Ziele nicht ausreichend durch Maßnahmen der MS und daher besser durch Maßnahmen der Gemeinschaft erreicht werden können (Z 5). Es wird auch betont, daß die Rechtsetzungstätigkeit nicht über das erforderliche Maß hinausgehen sollte und dementsprechend „unter sonst gleichen Gegebenheiten eine Richtlinie einer Verordnung und eine Rahmenrichtlinie einer detaillierten Maßnahme vorzuziehen“ wäre (Z 6)²⁰⁴). Es erscheint zweifelhaft, ob dies als Verstärkung des Prinzips qualifiziert werden kann.

²⁰⁴) 89 (II/9).

40: Soll der Anwendungsbereich des Subsidiaritätsprinzips verändert werden?

Wenn „Ja“: Auf welche Bereiche soll es beschränkt werden?

Nein.

41: Soll die Justiziabilität des Subsidiaritätsprinzips verstärkt werden?

Wenn „Ja“, dann sind folgende Fragen zu beantworten: a. Gibt es Verfahrensvorschläge (wenn ja, welche)? b. Soll der Ausschuß der Regionen ein Klagerecht vor dem EuGH erhalten?

Eher Nein. Allerdings wird durch das Subsidiaritäts-Protokoll²⁰⁵) klargestellt, daß die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips gem den Bestimmungen des Vertrags geprüft werden kann (Z 13). Das kann nur heißen, daß die Zuständigkeit des EuGH unbestritten ist.

II. Institutionelle Reform

A. Europäisches Parlament

42: Soll die Anzahl der MEP für den Fall zukünftiger Erweiterungen beschränkt werden?

Wenn „Ja“, auf welchem Niveau?

Ja. Im Einklang mit dem vom EP selbst gemachten Vorschlag erhält Art 137 EGV einen neuen Abs 2, der die Anzahl der Abgeordneten auf 700 beschränkt²⁰⁶). Bemerkenswerterweise ist diese Bestimmung die einzige in den Vertragstext direkt aufgenommene Klausel, die sich auf zukünftige Erweiterungen bezieht²⁰⁷).

43: Sollen die Verzerrungen zugunsten der Repräsentation kleinerer und zuungunsten größerer Staaten gelindert werden?

Ja, aber nicht sofort. Art 2 des Direktwahlaktes²⁰⁸), der die Anzahl der Abgeordneten pro MS festlegt, erhält einen neuen Abs 2, der vorsieht, daß bei *zukünftigen* Veränderungen dieses Artikels die „angemessene Vertretung der Völ-

²⁰⁵) 89 (II/9).

²⁰⁶) 125 (IV/14).

²⁰⁷) Lediglich in Protokollform (117 [IV/vor 14]) wird ansatzweise über die zukünftige Größe der Kom und die Zukunft der qualifizierten Mehrheit beschlossen, siehe bei Fragen 48, 37 und 74.

²⁰⁸) Beschluß 76/787/EGKS, EWG, Euratom des Rates v 20/9/76, ABl 76/L 278/1 idF zuletzt 94/C 241/22.

ker der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Mitgliedstaaten²⁰⁹) gewährleistet sein muß. Die *aktuellen* Verzerrungen sollen jedoch nicht gelindert werden.

44: Soll es ein strikt proportionales System geben?

Nein. Die in Frage 43 referierte neue Regelung in Art 2 Direktwahlakt kann so interpretiert werden, daß bei zukünftigen Veränderungen (insb im Zuge von Neubetritten) ein verbessertes Verhältnis Bevölkerung/Anzahl der MEP zwar angestrebt, jedoch keine strikte Proportionalität ins Auge gefaßt werden wird. Wie der Begriff der „Angemessenheit“ in diesem Zusammenhang zu interpretieren ist, scheint noch offen. Es ist zu bedenken, daß schon jetzt vom kleinsten Mitgliedsland bei strikter Proportionalität kein einziger Abgeordneter entsendet würde²¹⁰). Würde unter Angemessenheit auch die politische Repräsentativität der Gruppe der MEP eines Landes verstanden, kommt wohl eine Mindestzahl unter drei kaum in Frage. Das Prinzip der Proportionalität kann somit bei max 700 Abgeordneten nur in abgeschwächter Form verwirklicht werden²¹¹).

45: Soll Art 138 EGV, der den Entscheidungsmodus für das einheitliche Wahlsystem festlegt, geändert werden, um die diesbezügliche Beschlußfassung zu erleichtern?

Nein, aber Art 138 Abs 3 EGV wurde dahingehend geändert, daß der vom EP auszuarbeitende Vorschlag für die allgemeinen unmittelbaren Wahlen zum EP auch bloß auf allen MS *gemeinsamen Prinzipien* beruhen kann²¹²). Bisher war vorgesehen, daß jedenfalls ein in allen MS *einheitliches Verfahren* zur Anwendung kommen mußte. Die neue Alternative eröffnet einen größeren Spielraum und erleichtert damit höchstwahrscheinlich die Entscheidungsfindung, wenngleich am Entscheidungsverfahren selbst (Zustimmung des EP und Einstimmigkeit im Rat) nichts verändert wurde.

²⁰⁹) 125 (IV/14).

²¹⁰) Luxemburg: 400.000 Einwohner; BRD: 82.000.000 → Verhältnis 1:205; da es noch andere große MS gibt, kommen 205 Abgeordnete für die BRD nicht in Frage (weil sonst die Gesamtzahl von 700 weit überschritten würde); daraus folgt, daß bei jeder Anzahl unter 205 für Deutschland entweder das strikte Proportionalitätsprinzip aufgehoben werden müßte oder Luxemburg keinen Abgeordneten entsenden dürfte.

²¹¹) In einer EU-15 würde bei Aufrechterhaltung der aktuellen Größe (626) und bei einer Mindestanzahl von drei MdEP pro Land zB folgende Verteilung herauskommen: D:137; GB, F: 97; I: 96; Sp: 67; NL: 26; Gr: 18; B: 17; P: 16; S: 15; Ö: 13; Dm, SF: 9; Irl: 6; Lux: 3. Erwartungsgemäß würden nur die fünf „Großen“ (in unterschiedlichem Ausmaß) gewinnen, während die „Kleineren“ zwischen drei und sieben MdEP verlieren würden.

²¹²) 125 (IV/14).

45a: Soll es zu Veränderungen hinsichtlich der Stellung der MEP kommen?

Ja. Dem Art 138 EGV wird ein neuer Abs 4 angefügt²¹³), der regelt, daß das EP, nach Einholung einer Stellungnahme von der Kom und mit einstimmiger Zustimmung des Rates, die „Regelungen und allgemeinen Bedingungen für die Ausübung der Aufgaben“ der MEP festlegen soll. Es ist festzuhalten, daß hier dem Rat in einem Bereich ein Zustimmungsrecht eingeräumt wurde, welches zuvor unter die autonom zu beschließende GO des EP fiel (vgl deren Kap I, insb Art 9)²¹⁴).

46: Soll die Rolle des EP bei der Nominierung von wichtigen Organwaltern der EU verstärkt werden?

Wenn „Ja“, so ist folgende Frage zu beantworten: Soll es Zustimmung des EP zu allen (wichtigen) Nominierungen geben, einschließlich der Richter an EuGH und EuG?

Ja. Art 158 Abs 2 neu EGV sieht nunmehr vor, daß bereits die Designierung des zukünftigen Kommissionspräsidenten (und nicht erst die Einsetzung der gesamten Kom) der Zustimmung (anstelle der Konsultation) des EP bedarf²¹⁵). Es darf vermutet werden, daß diese neue Bestimmung den politischen Charakter der Ernennung und der Funktion des Kommissionspräsidenten aufwertet.

Im übrigen wurde an den aktuellen Ernennungsregeln nichts geändert, insb nicht in Hinblick auf die Mitglieder der Gerichte.

47: Soll es ein Mißtrauensvotum des EP gegen einzelne Mitglieder der Kom geben?

Nein. Diese Frage wurde zwar im Vorfeld der Verhandlungen diskutiert, die MS entschieden jedoch am Status Quo des bloß kollektiven Mißtrauensvotums festzuhalten.

B. Kommission

48: Soll die Größe des Kommissionskollegiums reduziert werden?

*Wenn „Ja“, so sind insb folgende Optionen zu berücksichtigen: a. Große MS nur mehr einen Kommissar
b. Rotierende Mitgliedschaft aus den kleineren MS c. Ministaaten keinen Anspruch auf Kommissar*

Ja, in Zukunft. Dies ist neben der Begrenzung der Größe des EP die einzige institutionelle Frage im Zusammenhang mit den Erweiterungsplänen, die von der Regierungskonferenz zumindest teilweise „gelöst“ wurde: Das *Protokoll*

²¹³) 125 (IV/14); in einer Fußnote zu dieser Änderung wird darauf hingewiesen, daß analoge Veränderungen auch im EGKSV bzw EAGV vorgenommen werden.

²¹⁴) Dies ist uE aus demokratiepolitischen Erwägungen höchst fragwürdig; weiters ist auf den potentiellen Konflikt zwischen der bestehenden GO und diesen neuen Regelungen hinzuweisen.

²¹⁵) 128 (IV/16).

„über die Institutionen in Hinblick auf die Erweiterung der Europäischen Union“²¹⁶) sieht in seinem Art 1 vor, daß mit dem Inkrafttreten der ersten Erweiterung die großen MS auf ihren zweiten Kommissar verzichten. Diese Vereinbarung ist allerdings doppelt bedingt:

Zunächst gilt diese „Einigung“ nur dann, wenn zu diesem Zeitpunkt auch eine für alle – insb die auf ihren zweiten Kommissar verzichtenden großen – MS akzeptable Lösung für die Stimmgewichtung im Rat gefunden wurde, sei es durch eine Neugewichtung, sei es auf Basis des Prinzips der doppelten Mehrheit.

Weiters ist dies nur „unbeschadet Art 157 Abs 1 EGV“ vereinbart. Gerade dieser Artikel enthält jedoch die Zahl „20“ und unter anderem die Klausel, daß diese Zahl vom Rat einstimmig geändert werden kann. Unseres Erachtens ist dies so zu verstehen, daß – etwa bei einer besonders kleinen Erweiterungsrunde – die magische Zahl „20“ sehr wohl aufrechterhalten bzw sogar durch Ratsbeschluß weiter hinaufgesetzt werden könnte. Die in diesem Protokoll festgehaltene „Einigung“ ist somit in Wahrheit gar keine, sondern lediglich eine Verschiebung der eigentlichen Entscheidung auf ein späteres Datum.

48a: Soll es zu einer internen Neugliederung der Kom kommen?

Ja, allerdings wird diese nicht durch die Regierungskonferenz selbst vorgenommen, sondern die diesbezügliche eigene Absicht der Kom unterstützt: Der Schlußakte ist eine Erklärung „zur Organisation und Arbeitsweise der Kommission“²¹⁷) beigefügt, in der die Konferenz die beabsichtigte innere Neuorganisation wohlwollend zur Kenntnis nimmt. Dies bezieht sich insb auf deren Absicht, bis zum Beginn der nächsten Amtszeit im Jahre 2000 „eine optimale Aufteilung zwischen herkömmlichen Ressorts und spezifischen Aufgabenbereichen zu gewährleisten“ sowie eine Neugliederung der Dienststellen in Angriff zu nehmen. Insb ist geplant, einem Vizepräsidenten die Zuständigkeit für die Außenbeziehungen²¹⁸) zuzuweisen. Weiters wird in der Erklärung festgehalten, daß der Kommissionspräsident bei der Zuweisung und Neuordnung von Aufgaben „ein weites Ermessen“ haben muß. Seine Rolle als *primus inter pares* wurde somit, wie vielfach im Interesse einer kohärenten Politik der Kom gefordert, weiter aufgewertet.

C. Ministerrat

49: Soll die Amtszeit der Ratspräsidentschaft verlängert werden?

Wenn „Ja“, auf wieviele Monate?

Nein.

50: Soll am Rotationsprinzip in seiner gegenwärtigen Form etwas geändert werden?

Nein.

²¹⁶) 117 (IV/vor 14).

²¹⁷) 129 (IV/16).

²¹⁸) Offensichtlich gemeint sind die gesamten Außenbeziehungen einschließlich der Außenhandelspolitik.

51: Soll die Rolle der Troika gestärkt werden?

Wenn „Ja“, ist folgende Frage zu berücksichtigen: Sollen alle Mitglieder der Troika eine Rolle in der Vorsitzführung spielen (und wenn ja, wie)? Unterschiede in 1. und 2. Säule?

Nein, im Gegenteil: Das Troikamodell als Unterstützung des Vorsitzes wurde insb durch die Einrichtung des „Hohen Vertreters für die GASP“²¹⁹), die Unterstützung *nur mehr durch die folgende Präsidentschaft* und durch die Kom, im Bedarfsfall durch „Sonderbeauftragte für spezifische politische Fragen“, ersetzt (siehe dazu Frage 91). Im Bereich der 1. Säule findet das Troika-Prinzip nach wie vor überhaupt keine Erwähnung.

52: Soll das Troika-Prinzip zugunsten einer Team-Präsidentschaft aufgegeben werden?

Wenn „Ja“, so sind folgende Fragen zu beantworten: **a.** Wie groß soll das Team sein? **b.** Wie soll das Team gebildet werden? (Rotationsprinzip, Wahl in Gruppen oder in der Gesamtheit?) **c.** Wie soll die Zuständigkeitsverteilung zwischen den Teammitgliedern organisiert werden? **d.** Soll es einen „Teamkapitän“ geben?

Nein. Die Troika wird zwar aufgegeben (siehe oben Frage 51), aber nicht zugunsten einer Team-Präsidentschaft.

53: Soll die Präsidentschaft nach Themenbereichen auf die MS (bzw Gruppen von MS) aufgeteilt werden?

Nein.

54: Soll es einen personifizierten „Unionspräsidenten“ geben?

Wenn „Ja“, so sind folgende Fragen zu beantworten: **a.** Wie soll diese Person bestimmt werden? Soll sie gewählt werden (wenn ja, von wem)? **b.** Welche Kompetenzen soll sie haben?

Nein, einen – eventuell sogar direkt gewählten – Unionspräsidenten wird es nicht geben. Allerdings ist durch den Vertrag vom Amsterdam (6/97) die Personifizierung der Unionspolitik zumindest in Ansätzen verwirklicht worden: einerseits durch die Betrauung des Generalsekretärs des Rates mit den Agenden des „Hohen Vertreters für die GASP“, die weitere Aufwertung des Amtes des Kommissionspräsidenten (Art 163 Abs 1 neu EGV)²²⁰) und schließlich durch das Ziel, bei der bevorstehenden internen Reform der Kom das Amt eines für Außenpolitik zuständigen Vizepräsidenten einzurichten.

²¹⁹) Das ist der Generalsekretär des Rates (Art J.8 Abs 3 neu EUV); 105 (III/12).

²²⁰) 128 (IV/16).

55: Soll der Rat in Zukunft anders zusammengesetzt sein?

Wenn „Ja“, sind insb folgende Optionen zu berücksichtigen: a. eigener Europaminister b. immer ein Paar „Europaminister/Fachminister“

Nein.

55a: Soll es im Verwaltungsapparat des Rates zu Änderungen kommen?

Ja. Art 151 Abs 2 neu EGV²²¹) sieht vor, daß es in Zukunft einen für die organisatorische Leitung zuständigen stellvertretenden Generalsekretär geben wird. Dieser wird – wie schon bisher der Generalsekretär – einstimmig vom Rat ernannt werden. Diese Neuerung ist im Zusammenhang mit der Betrauung des Generalsekretärs mit koordinierenden und vorbereitenden Agenden der GASP zu sehen (dazu auch Frage 91).

D. Ausschuß der Regionen

56: Soll die Position des Ausschusses der Regionen (AdR) aufgewertet werden?

Bei der Beantwortung dieser Frage sind insb folgende Aspekte zu berücksichtigen: a. Soll das EP das Recht haben, den AdR zu befragen? b. Soll der AdR das Recht haben, beim EuGH Klagen einzubringen, etwa in Hinblick auf Verletzungen des Subsidiaritätsprinzips? c. Soll das Begutachtungsrecht auf weitere Politikbereiche ausgedehnt werden? d. Soll es eine Begründungspflicht des Rates/des EP bei Nichtberücksichtigung der Stellungnahme des AdR geben? e. Soll es Zustimmungsrechte im Gesetzgebungsverfahren geben? f. Soll es ein Vetorecht geben, wenn der AdR der Meinung ist, daß das Subsidiaritätsprinzip verletzt wurde? g. Soll der AdR organisatorisch vom WSA getrennt werden, also institutionell unabhängig werden (eigenes Budget, eigenes Sekretariat)?

Ja, die Summe der beschlossenen Neuerungen führt zu einer Aufwertung, wenngleich nicht davon gesprochen werden kann, daß der AdR nunmehr eine zentrale Funktion in der Union einnehmen würde. **a.** In Zukunft wird der AdR auch vom EP konsultiert werden können (Art 198c UAbs 4 EGV neu²²²). **b.** Nein. **c.** Ja, das Begutachtungsrecht wurde für einige neue Fälle vorgesehen, und zwar in den Bereichen Transport-, Beschäftigungs-, Sozial-, Gesundheits- und Umweltpolitik sowie Sozialfonds, Berufsausbildung²²³). Darüber hinaus sieht Art 198c UAbs 1 neu EGV nunmehr vor, daß der AdR auch „in allen anderen Fällen, insb in jenen, die die grenzüberschreitende Zusammenarbeit betreffen“ konsultiert werden kann, sofern das der Rat oder die Kom für angemessen halten. **d.** Nein. **e.** Nein, die Rolle des AdR bleibt auf Begutachtung beschränkt. **f.** Nein. **g.** Das Protokolls Nr 16 zum EUV wurde gestrichen, womit der organisatorische Unterbau des AdR von jenem des WSA getrennt wird²²⁴). Darüber hinaus wurde die Pflicht zur Vorlage der Geschäftsordnung zwecks Genehmigung durch den Rat in Art 198b Abs 2 neu EGV gestrichen.

²²¹) 127 (IV/15).

²²²) 135 (IV/18/c).

²²³) 136 (IV/18/c).

²²⁴) 135 (IV/18/c).

57: Soll der Ausschuß der Regionen überhaupt wieder abgeschafft werden?

Nein.

58: Sollen die Mitglieder des Ausschusses der Regionen nur auf lokaler und regionaler Ebene gewählte Personen sein?

Nein. Allerdings wurde Art 198a UAbs 3 EGV um eine Unvereinbarkeitsbestimmung ergänzt: Die Funktion eines Abgeordneten zum EP und die eines Mitglieds des AdR dürfen nicht gleichzeitig ausgeübt werden.²²⁵⁾

E. Wirtschafts- und Sozialausschuß

59: Soll die Position des WSA gestärkt werden?

Wenn „Ja“, wie?

Ja. Das Begutachtungsrecht wurde auf einige, durch den Vertrag von Amsterdam (6/97) neu eingefügte Kompetenzen ausgedehnt und zwar in den Bereichen Beschäftigung, Sozialpolitik und Gesundheitswesen²²⁶⁾. Darüber hinaus ist aufgrund einer Änderung des Art 198 EGV nunmehr auch das EP befugt, den WSA direkt zu konsultieren (neuer UAbs 4).

F. Nationale Parlamente

60: Sollen die nationalen Parlamente direkt in den EG-Entscheidungsfindungsprozeß involviert werden?

Wenn „Ja“, so sind folgende Fragen zu beantworten: a. Soll dies durch eine „dritte“ parlamentarische Kammer mit Begutachtungs- oder gar Zustimmungs- bzw Vetorechten geschehen? b. Sollen die Assisen institutionalisiert werden (zB durch eine verpflichtende Einberufung in gewissen Fällen)? c. Soll COSAC institutionalisiert werden (zB durch verpflichtende Einholung einer Stellungnahme von COSAC in bestimmten/allen Entscheidungs-verfahren)? d. Sollen das EP bzw die Kom verpflichtet werden, bei jedem Vorschlag explizit Stellungnahmen der nationalen Parlamente einzuholen? Wenn „Nein“, sollen die nationalen Parlamente indirekt in den EG-Entscheidungsfindungsprozeß involviert werden? Wie?

Nein. Entgegen den im Vorfeld ventilieren – wengleich sehr umstrittenen – Vorschlägen bezüglich einer direkten Einbeziehung der nationalen Legislativen auf EU-Ebene, etwa in Form einer dritten Kammer²²⁷⁾, wird dem Vertrag

²²⁵⁾ 135 (IV/18/c).

²²⁶⁾ 134 (IV/18/b).

²²⁷⁾ Vgl zu dieser Debatte ausführlich *Falkner/Nentwich*, European Union: Democratic Perspectives After 1996, Wien 1995, 94 ff.

von Amsterdam (6/97) lediglich ein neues *Protokoll* „über die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der EU“ angeschlossen sein²²⁸), welches die Beziehungen der nationalen Ebene zur EU in etwas veränderter Form regelt.

Während die einschlägigen Konferenzergebnisse von Maastricht lediglich als *Erklärungen* Nr 13 und 14 verabschiedet worden waren, kann in der ausführlicheren Behandlung des Themas im Rahmen eines *Protokolls* eine gewisse Anerkennung der genannten Diskussion gesehen werden. In der dortigen Präambel wird allerdings unmißverständlich festgehalten, daß die politische Kontrolle der nationalen Parlamente über die EU-spezifischen Aktivitäten ihrer jeweiliger Regierung eine Frage des nationalen Verfassungsrechts und der jeweiligen Praxis in einem MS ist. Zweck des Protokolls ist es nichtsdestotrotz, die Einbindung der nationalen Parlamente zu fördern.

Dies wird in erster Linie durch einen verbesserten Informationsfluß zu erreichen versucht: so wird etwa festgelegt, daß alle konsultativen Dokumente der Kom (Weiß- und Grünbücher, Mitteilungen) den Parlamenten automatisch und „unverzüglich“ zugeleitet werden (I.1.); Gesetzgebungsvorschläge der Kom sollen „rechtzeitig“ zur Verfügung gestellt werden, so daß die mitgliedstaatlichen Regierungen deren Weiterleitung an das eigene Parlament „gegebenenfalls“ veranlassen können (I.2.). Das bedeutet, daß im Legislativprozeß weiterhin die nationalen Regierungen als Mittler zwischen ihren Parlamenten und der EU fungieren. Ob, was und wann weitergeleitet wird, ist – wie oben erwähnt – Sache der nationalen Praxis und Rechtslage²²⁹). Um eine sinnvolle Befassung der nationalen Parlamente überhaupt erst zu ermöglichen, verpflichtet sich aber die Union in Punkt I.3. dazu, daß zwischen dem Zeitpunkt der Unterbreitung eines Vorschlags (bzw einer Maßnahme im Bereich Justiz & Polizei) an den Rat und das EP in allen Sprachen, und jenem, zu dem er zur Beschlußfassung auf die Tagesordnung des Rates gesetzt wird, mindestens sechs Wochen zur Verfügung stehen. Zu begründende Ausnahmen können jedoch in besonders dringlichen Fällen gemacht werden.

Zum anderen wird COSAC²³⁰) indirekt in die Entscheidungsfindung auf EG/EU-Ebene einbezogen: Es wird das Recht von COSAC anerkannt, von sich aus „jeden ihr zweckmäßigen Beitrag für die Organe der EU [zu] leisten“ (II.4.); legislative Vorschläge oder Initiativen, die unmittelbare Auswirkungen auf die Rechte und Freiheiten von Individuen haben können²³¹), zu prüfen (II.5.)²³²); sowie an das EP, den Rat und die Kom Beiträge zu Gesetzgebungsaktivitäten der EU zu leisten, insb hinsichtlich der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips, des „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“²³³) und der Fragen der Grundrechte (II.6.). Abschließend stellt das Protokoll fest, daß alle Stellungnahmen von COSAC in keiner Weise die nationalen Parlamente binden oder deren Positionen präjudizieren (II.7.).

G. Europäische Gerichte

Bei den über den ganzen Text verstreuten Stellen im Vertrag von Amsterdam (6/97), die sich auf den EuGH beziehen, geht es einerseits um die Ausdehnung der Zuständigkeit des Gerichtshofs auf die dritte Säule²³⁴) (siehe dazu Frage 101) und für Grundrechtsrechtsprechung im Zusammenhang mit den Akten der Organe und Institutionen der

²²⁸) 140 (IV/19).

²²⁹) Für Österreich also etwa Art 23e Abs 1 B-VG.

²³⁰) Conference of European Affairs Committees, die Konferenz der Europaausschüsse der nationalen Parlamente.

²³¹) Damit sind insb Maßnahmen im Bereich des ehemaligen Schengen-Abkommens gemeint, die nunmehr in den EGV übernommen wurden (siehe Frage 105).

²³²) „Das EP, der Rat und die Kommission werden über die von der COSAC gemäß dieser Nummer geleisteten Beiträge unterrichtet“ (II.5.).

²³³) 11 (II/2); siehe Frage 105.

²³⁴) Art [H] des neuen EGV-Titels zu „Freier Personenverkehr, Asylrecht und Einwanderung“ [22 (I/2)]; Art K.7 neu EUV [37 (I/2)] und Art K.12 neu EUV [42 (I/2)]; siehe auch Art L lit b neu EUV, 130 (IV/17).

EU²³⁵) (siehe Fragen 5 bis 8) und andererseits um das Verfahren gem Art 100a Abs 8 neu EGV²³⁶) (siehe Frage 35). Die folgenden, im Vorfeld der Regierungskonferenz diskutierten Fragen 61-63 wurden hingegen auf der Konferenz selbst nicht behandelt; einzelne, noch im Dublin-II-Dokument angesprochene weitere Reformvorschläge (siehe Fragen 63a und 63b) wurden ebenfalls nicht weiterverfolgt.

61: Soll die Anzahl der Richter am EuGH begrenzt werden?

Wenn „Ja“: a. Auf welchem Niveau? b. Wie soll entschieden werden, welcher MS keinen Richter stellt?

Wenn „Nein“: Soll der EuGH in zwei (Haupt-)Kammern unterteilt werden?

Nein. Die Frage der Unterteilung in zwei Hauptkammern (Senate) wurde nicht vertraglich geregelt. Ob dies sekundärrechtlich (etwa auf Grundlage von Art 165 UAbs 4 EGV) so beschlossen werden könnte, ist zweifelhaft. Dies scheint jedenfalls nur bei einer gleichzeitigen Vergrößerung des EuGH sinnvoll, weil andernfalls die Bildung von spezialisierten Kammern aus diesen Hauptkammern kaum möglich wäre.

62: Soll am EuGH eine Reihe von spezialisierten Kammern eingerichtet werden?

Nein. Dies wäre im übrigen ohnehin auf Basis von Art 165 Abs 2 EGV, also ohne Vertragsänderung möglich.

63: Soll die Amtszeit der Richter erhöht und gleichzeitig nicht verlängerbar gestaltet sein?

Nein.

63a: Soll es zu Verfahrensänderungen hinsichtlich der Beschlußfassung der EuGH-Satzung kommen?

Nein. Dieser Vorschlag war noch im Dublin-II-Dokument enthalten, wurde jedoch im nun vorliegenden Vertragsentwurf wieder fallen gelassen²³⁷).

²³⁵) Art L lit c neu EUV, 130 (IV/17).

²³⁶) 72 (II/5).

²³⁷) Änderung von Art 188 Abs 2 EGV, siehe Dublin-II-Dokument, 113 (A/IV/17).

63b: Sollen die Generalanwälte in den Kreis der aktiv Wahlberechtigten für das Amt des EuGH-Präsidenten aufgenommen werden?

Nein. Überraschenderweise wurde dieser Vorschlag – der ja bereits vom EuGH selbst gemacht und im Dublin-II-Dokument in einen Vorschlag für einen Art 167 Abs 5 neu EGV gegossen worden war²³⁸⁾ – nicht verwirklicht.

H. Amtssitz

63c: Sollen die Amtssitze der Organe neu festgelegt werden?

Nein. Allerdings findet sich als Teil des Vertrages von Amsterdam (6/97) ein *Protokoll „über die Festlegung der Sitze der Organe sowie bestimmter Einrichtungen und Dienststellen der Europäischen Gemeinschaft“*²³⁹⁾, in welchem die bereits ausgehandelten Amtssitze bestätigend festgeschrieben werden. Das Protokoll enthält keinerlei Änderungen gegenüber den bisherigen Beschlüssen der Vertreter der Regierungen der MS²⁴⁰⁾. Allerdings ist nunmehr nach der bloß „akzessorischen“ Sitzfestlegung des AdR auf Basis seiner bisherigen organisatorischen Verknüpfung mit dem WSA²⁴¹⁾ dessen Sitz offiziell und unabhängig vom WSA in Brüssel festgelegt.²⁴²⁾

III. Prozedurale Fragen

64: Sollen die Kompetenzen des EP weiter gestärkt werden?

Ja. Das EP wird durch den Vertragsentwurf von Amsterdam eindeutig gestärkt: Erstens kommt es zu einem weitgehenden Ersatz des Kooperations- durch das Kodezisionsverfahren, welches vereinfacht und verbessert sowie weitgehend von Ungleichgewichtigkeiten zwischen Rat und EP befreit wurde (siehe Frage 67 und 70); zweitens wurde in einigen Fällen auch die sonstige Beteiligung des EP am Rechtsetzungsverfahren verbessert (siehe Frage 68 und 69); drittens wird das EP nun auch bei der Designierung des Kommissionspräsidenten beteiligt (siehe Frage 46).

²³⁸⁾) 113 (A/IV/17).

²³⁹⁾) 139 (IV/18/f).

²⁴⁰⁾) Beschluß vom 12.12.1992, ABI 92/C 341/01; Beschluß vom 29.10.1993, ABI 93/C 323/01.

²⁴¹⁾) Erklärung im Anhang zum Beschluß 92/C 341/01.

²⁴²⁾) Der formale Wechsel von Beschlüssen der „Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten“ (sog „Komplementärrecht“), zu einem Protokoll zum Vertrag von Amsterdam (6/97), welches zwar von denselben Vertretern der Regierungen der MS ausgehandelt und unterzeichnet wird, jedoch in den MS ratifiziert werden muß (sog „Primärrecht“), ist juristisch insofern bedeutend, als die Bestandskraft der nun festgestellten Sitzverteilung größer ist, kann sie doch ab nun nur mehr durch neuerliche Vertragsänderung (mit anschließendem Ratifizierungserfordernis) verändert werden. Ein das Protokoll verändernder neuerlicher Beschluß des Europäischen Rates, wäre nämlich unzulässig. In diesem Zusammenhang ist es bemerkenswert, daß die vielen anderen Einrichtungen, wie zB die Umweltagentur oder die Stiftung für Berufsbildung, nicht in das Protokoll aufgenommen wurden und daher vergleichsweise leichter verlegt werden könnten.

A. Initiativrecht

65: Soll das Initiativmonopol der Kom zugunsten eines Initiativrechts anderer Institutionen aufgegeben werden?

Wenn „Ja“, soll dies a. zugunsten des EP b. zugunsten des Rates c. zugunsten des EP und des Rates d. zugunsten anderer Organe (und wenn ja, welcher?) e. zugunsten von Volksinitiativen geschehen?

Nein. Es ist allerdings festzuhalten, daß das exklusive Vorschlagsrecht der Kom in einigen Fällen durch ein Antrags- bzw Vorschlagsrecht einzelner MS²⁴³) oder eines Drittels der MS²⁴⁴) ergänzt ist; in einzelnen Fällen hat die Kom nur ein Stellungnahmerecht²⁴⁵); schließlich handelt der Rat in einigen neuen Fällen ganz ohne Vorschlag der Kom²⁴⁶).

66: Soll Art 138b letzter Satz EGV in der Weise geändert werden, daß die Kom auf die Aufforderung des EP, einen Vorschlag vorzulegen, jedenfalls zu reagieren hätte?

Nein. Es sei jedoch erwähnt, daß in zwei Fällen, nämlich im Bereich der ehemaligen 3. Säule²⁴⁷) und im novellierten Verfahren zur Aufrechterhaltung/Beibehaltung von Vorschriften gem Art 100a Abs 7a neu EGV die Kom jeden Antrag eines MS an sie, einen Vorschlag zu unterbreiten, zu „prüfen“ hat²⁴⁸).

²⁴³) Und zwar, wie zum Teil schon bisher in der 2. (GASP) und 3. Säule (Bereich Zusammenarbeit bei Justiz & Polizei) sowie ein einziges Mal im Bereich des EGV, nämlich bei der allgemeinen Verfahrensbestimmung hinsichtlich der vergemeinschafteten Teile der 3. Säule und des Schengen-Abkommens (neuer Art [G Abs 1] EGV, 21 [II/2]).

²⁴⁴) Feststellung des Verstoßes gegen Unionsprinzipien (neuer Art Fa Abs 1 EUV).

²⁴⁵) Ermächtigung zur engeren Zusammenarbeit im Bereich Justiz & Polizei (Art K.12 Abs 2 neu EUV); Beitritt zu einer engeren Kooperation (Art K.12 Abs 3 neu EUV; Art 5a Abs 3 neu EGV).

²⁴⁶) Einsetzung des Beschäftigungsausschusses (Art [6] des neu einzufügenden Beschäftigungskapitels); bei der Entscheidung über die operativen Ausgaben bei Justiz & Polizei sowie GASP (Art K.13 Abs 3 neu und Art J.18 Abs 3 neu EUV).

²⁴⁷) Art [G] Abs 2 UAbs 1 EGV im neuen Titel über den vergemeinschafteten Teil der 3. Säule und des Schengen-Abkommens, 21 (II/2).

²⁴⁸) Ob aus dieser Prüfungsverpflichtung parallel zu Art 152 und 138b 2. Satz iVm 175 EGV ein einklagbarer Anspruch auf ein Handeln – wenngleich freilich nicht in eine bestimmte Richtung – der Kom ableitbar ist, ist uE trotz der unterschiedlichen Formulierung (dort: „auffordern“, hier: „prüfen“) zu bejahen.

B. Mitentscheidungsverfahren

67: Soll das Kodezisionsverfahren von allen Elementen der Ungleichgewichtigkeit zwischen Rat und EP befreit werden?

Nein, aber weitgehend. Die revidierte Fassung des Art 189b EGV beseitigt größtenteils die Ungleichgewichtigkeiten zwischen Rat und EP im Mitentscheidungsverfahren. Die verbleibenden Unterschiede entsprechen uE einer sinnvollen Rollenverteilung zwischen den beiden Organen, wobei mittlerweile – selbstverständlich beschränkt auf das Mitentscheidungsverfahren – von einem vergleichbaren politischen Gewicht auszugehen ist. Insb wurde die letzte Phase des Verfahrens (3. Lesung) in der Weise abgeändert, daß der Rat beim Scheitern des Vermittlungsausschusses keine Möglichkeit mehr hat, den Versuch zu machen, seinen ursprünglichen Gemeinsamen Standpunkt erneut zu beschließen und damit den Willen des EP zu übergehen (Art 189b Abs 6 neu EGV)²⁴⁹).

Nicht wesentlich verändert wurde demgegenüber eine ähnliche Bestimmung in der zweiten Lesung: Der Gemeinsame Standpunkt des Rates gilt automatisch als erlassen, wenn sich das EP innerhalb von drei Monaten nicht dazu äußert. Gem Abs 2 lit a neu könnte ein Rechtsakt also noch immer ohne explizite Zustimmung des EP zustande kommen, da der Rat gem Abs 2 3. Spiegelstrich neu zwar dem EP die Gründe für seinen Gemeinsamen Standpunkt mitzuteilen hat, dieser jedoch selbstverständlich von der Stellungnahme des EP in erster Lesung abweichen kann. Eine *völlige* Gleichstellung von EP und Rat wurde somit noch nicht hergestellt²⁵⁰). Allerdings kann die beschriebene Möglichkeit auch als Vorsorge für Fälle der Entscheidungsunfähigkeit des EP interpretiert werden²⁵¹).

68: Soll die Anzahl der Verfahren reduziert werden?

Folgend Fragen sind dabei zu beachten: a. Welche sollen übrigbleiben? b. Soll das Kooperationsverfahren abgeschafft werden? c. Soll es das Stellungnahmeverfahren nur mehr im Bereich der GASP geben?

Nein. **a.** Trotzdem die Reduktion der Verfahren mit Beteiligung des EP auf drei (Mitentscheidung, Anhörung und Zustimmung) im Vorfeld der IGK wiederholt vorgeschlagen und auch auf der Konferenz diskutiert wurde, kann das nun vorliegende Ergebnis nicht als eine konsequente Verwirklichung dieses Plans bezeichnet werden. Der Anwendungsbereich des Zustimmungsverfahrens wurde zwar wie geplant auf (quasi-) konstitutionelle Verfahren

²⁴⁹) 123 (IV/14).

²⁵⁰) Vgl jedoch die Absichtserklärung im Dublin-II-Dokument, 99 (A/IV/14), das im übrigen ebenfalls die erwähnte „Lücke“ parlamentarischer Kontrolle in der zweiten Lesung enthielt. Formelle Gleichstellung wäre etwa dann erreicht, wenn der Rechtsakt ebenfalls als gem den Wünschen des EP beschlossen gälte, sobald die Entscheidungsfrist des Rates in der 2. Lesung abgelaufen ist, ohne daß dieser seine Position zu den Änderungswünschen des EP klargelegt hat.

²⁵¹) Für die Genehmigung des Gem Standpunktes braucht das EP nämlich die absolute Mehrheit der abgegebenen Stimmen (Art 141 UAbs 1 EGV); für Änderungsvorschläge sowie für eine Ablehnung gar die absolute Mehrheit der Mitglieder (Art 189b Abs 2 UAbs 3 lit b und c neu EGV). Wenn also weniger als die Mehrheit der Stimmen für den Gem Standpunkt des Rates in bestehender Fassung plädiert, aber weniger als die absolute Mehrheit der Mitglieder für Ablehnung oder Änderungen, ist eine Pattstellung denkbar, in der sich das EP als handlungsunfähig erweisen könnte. Zweifellos kann diese Bestimmung daher als „Rute im Fenster“ in Richtung einer möglichst effizienten internen Organisation gedeutet werden.

beschränkt²⁵²). Der neue Vertrag enthält jedoch eine Reihe weiterer, zT neuerer Verfahrensspielarten: so zB die 2/3 Mehrheit im EP bei der Zustimmung zur Feststellung von Verstößen gegen Unionsprinzipien (neuer Art Fa Abs 1 EUV) oder das durch den Rat festzulegende Zeitlimit für die Stellungnahme des EP bei der Anhörung nach Art K.6 Abs 2 neu EUV (Justiz & Polizei). **b.** Das Verfahren der Zusammenarbeit wird zwar in allen anderen Bereichen durch das Mitentscheidungsverfahren ersetzt, jedoch für die WWU beibehalten. **c.** Das Anhörungsverfahren wurde in einigen wenigen Fällen ersetzt²⁵³), wurde jedoch für einige zusätzliche Kompetenzen auch neu verankert²⁵⁴); dh die bloße Konsultation des EP ist nicht auf die 2. und 3. Säule beschränkt.

69: Soll ein einheitliches Verfahren (zB reformierter Art 189b EGV) für alle Bereiche (inkl 3. Säule) gelten?

Nein. Aus den oben bei Frage 68 gemachten Bemerkungen ergibt sich, daß das reformierte Mitentscheidungsverfahren nicht das einzige Verfahren sein wird. Die Hoffnung des EP auf ein zumindest quasi-einheitlichen Verfahren nach dem Muster des Art 189b EGV hat sich nicht erfüllt; vielmehr wurde, wie schon bisher, von Fall zu Fall entschieden, welches Verfahren zur Anwendung kommen sollte. So wurde nur in wenigen Fällen, in denen der Gemeinschaft neue Kompetenzen übertragen wurden, das Mitentscheidungsverfahren gewählt²⁵⁵). Erwähnung soll auch finden, daß gem Art [G] Abs 2 UAbs 2 des neuen EGV-Titels „Personenverkehr“²⁵⁶) eine weitere Ausweitung des Anwendungsbereichs des Kodezisionsverfahrens in Zukunft möglich scheint.

²⁵²) Designierung des Kommissionspräsidenten (Frage 46); Feststellung von Verstößen gegen Unionsprinzipien (Frage 9); Bedingungen der Ausübung der Pflichten der Abgeordneten (Frage 45a); einheitliches Wahlverfahren (Frage 45); Assoziationsabkommen; Beitrittsverträge.

²⁵³) Designierung des Kommissionspräsidenten; Art 57 Abs 2 EGV neu (Koordinierung selbständiger Tätigkeiten).

²⁵⁴) Vergemeinschaftung der 3. Säule (Art K.14 EUV neu); Schengen (Art [G] EGV); Beschäftigung (Art [4] und [6] EGV); Art 113 Abs 5 EGV neu (GHP); Art 227 Abs 2 EGV neu (Gebiete in äußerster Randlage).

²⁵⁵) Und zwar bei 8 von 36 neuen Kompetenzen: Regelung des einheitlichen Visaerteilungsverfahrens nach einer Übergangsfrist von 5 Jahren, Art [G] Abs 3 EGV des neuen Kapitels „Freier Personenverkehr, Asylrecht und Einwanderung“; Anreizsetzung zur Kooperation zwischen MS und Pilotprojekte im neuen Beschäftigungskapitel, Art [5]; Maßnahmen zur Chancengleichheit, Art 119 Abs 3 neu EGV; Regelung des Zugangs zu Dokumenten, neuer Art 191a Abs 2 EGV; Maßnahmen zur Betrugsbekämpfung, neuer Art 209a EGV; Stärkung der Zollkooperation, neuer Artikel noch ohne Nummer; Maßnahmen zur Erstellung von Statistiken, neuer Art 213a EGV; Einrichtung einer EU-Datenschutzbehörde, neuer Art 213b EGV.

²⁵⁶) 21 (II/2).

70: Soll das Verfahren nach Art 189b EGV vereinfacht und verbessert werden?

Wenn „Ja“, wie? Es wird befürwortet: a. die Abkürzung des Verfahrens bei offensichtlichem Konsens zwischen EP und Rat, b. die Streichung der Zwischenphase, in der das EP seine Absicht abzulehnen bekanntgeben muß, c. daß die Kom Kompromißvorschläge im Vermittlungsausschuß vorlegen kann, d. die Vereinheitlichung der Mehrheitsanfordernisse, e. eine totale Vereinfachung, f. die Einbeziehung einer Delegation des WSA im Vermittlungsausschuß? g. Streichung der 3. Lesung

Ja. Dies war ein primäres Ziel des Verhandlungskapitels Institutionen/Verfahren und wurde zweifellos erreicht. Ob die ausgehandelten Vereinfachungen und Verbesserungen auch in der täglichen Praxis als solche empfunden werden, bleibt freilich abzuwarten. Folgende substantielle Änderungen sind vereinbart worden²⁵⁷):

Vereinfachungen/Verkürzungen:

- Bei völliger Übereinstimmung mit der Position des EP kann der Rat bereits in erster Lesung den Rechtsakt in der durch das EP abgeänderten Fassung (oder in der Kommissionsfassung, wenn das EP keine Änderungen vorgeschlagen hat) endgültig beschließen (Abs 2 UAbs 2 1. Strich neu).
- Billigt das EP in zweiter Lesung den Gemeinsamen Standpunkt des Rates aus erster Lesung, gilt diese Billigung bereits als Erlaß des Rechtsaktes, ohne daß der Rat noch ein zweites Mal befaßt würde (Abs 2 UAbs 3 lit a 1. Alternative neu).
- Nimmt das EP in zweiter Lesung *nicht* fristgerecht Stellung, dh innerhalb von drei Monaten, so gilt der Rechtsakt ebenfalls als entsprechend dem Gemeinsamen Standpunkt des Rates erlassen, ohne daß der Rat neuerlich befaßt werden müßte²⁵⁸) (Abs 2 UAbs 3 lit a 2. Alternative neu).
- Wenn das EP in zweiter Lesung den Gemeinsamen Standpunkt des Rates ablehnt, so gilt der Rechtsakt als nicht angenommen, ohne daß der Rat die Möglichkeit hätte, ihn durch Einberufung des Vermittlungsausschusses noch zu „retten“ (das EP muß die Absicht abzulehnen nicht mehr dem Rat vor Beschlußfassung mitteilen) (Abs 2 UAbs 3 lit b neu).
- Billigt der Rat alle Änderungsvorschläge des EP aus zweiter Lesung, gilt dies wiederum bereits als Erlaß des Rechtsaktes – für das Quorum gilt wie schon früher die Haltung der Kom zu den Änderungsvorschlägen des EP (Abs 3 1. Halbsatz neu).

Sonstige Veränderungen:

- Die Aufgabe des Vermittlungsausschusses wurde insofern qualifiziert, als die Befassung mit dem Gemeinsamen Standpunkt *in der Fassung* der vom EP vorgeschlagenen Änderungen zum expliziten Gegenstand der Verhandlungen erhoben wurde (Abs 4 letzter Satz neu)²⁵⁹).
- Die (ansonsten gleichgebliebenen) Fristen können nunmehr „auf Initiative“ eines der beiden Organe nicht mehr nur im Einvernehmen (um die gleichgebliebenen Fristen) verlängert werden (Abs 7 neu).

²⁵⁷) 122 ff (IV/14); es ist hier keine vollständige Beschreibung des neuen Verfahrens möglich, sondern lediglich eine Darstellung der wesentlichen Veränderungen.

²⁵⁸) Dazu bereits oben bei Frage 67.

²⁵⁹) Was aus diesem Zusatz konkret folgen soll, ist noch zu interpretieren: Daß Kompromißvorschläge, die also weder im Gemeinsamen Standpunkt noch in den Änderungsvorschlägen enthalten sind, als Verhandlungsgegenstand dennoch zulässig bleiben, ergibt sich nicht nur aus der Formulierung von Abs 4 2. Satz neu, der unverändert die Rolle der Kom im Vermittlungsausschuß umschreibt, sondern natürlich auch aus dem Zweck eines *Vermittlungsausschusses* selbst. Die nächstliegende Interpretation ist wohl die, daß damit offenbar verhindert werden soll, daß Ausgangspunkt der Verhandlungen eine Textversion ist, die bereits veraltet ist: Es soll vielmehr auf dem aktuellen Diskussionstand weiterverhandelt werden. Dies räumt dem EP einen gewissen verhandlungstaktischen Vorteil ein, da von seiner Wunschversion ausgegangen wird und nicht von der des Rates.

- Die letzte Phase des Verfahrens (3. Lesung) wurde in der Weise abgeändert, daß der Rat beim Scheitern des Vermittlungsausschusses keine Möglichkeit hat, seinen ursprünglichen Gem Standpunkt erneut zu beschließen und damit den Willen des EP zu übergehen (Abs 6 neu)²⁶⁰).

Befristungen:

- Zwischen der Übermittlung des Vorschlags von der Kom an Rat und EP und dem Zeitpunkt, zu dem der Vorschlag zur Beschlußfassung auf die Tagesordnung des Rates gesetzt wird, müssen mindestens 6 Wochen verstreichen [Punkt I.3. des *Protokolls über die Rolle der nationalen Parlamente in der EU*²⁶¹].
- Für die Einberufung des Vermittlungsausschusses gilt die neue Frist von sechs Wochen (Abs 3 letzter Satz).
- Zwischen 2. Lesung im EP²⁶²) und dem Ausgang des Vermittlungsausschußverfahrens sollen nach Wunsch der Verhandlungspartner²⁶³) nicht mehr als neun Monate verstreichen.

Bemerkenswerterweise sind nach wie vor in der ersten Lesung keine Fristen vorgesehen, dh daß sowohl der Rat als auch das EP in dieser frühen Phase das Legislativverfahren blockieren können.

Zusammenfassend kann somit auf die oben gestellten Teilfragen folgendes geantwortet werden: **a.** das Verfahren wurde drastisch verkürzt; **b.** das Zwischenverfahren in der zweiten Lesung wurde abgeschafft; **c.** dies ist im neuen Text nach wie vor nicht explizit ausgesprochen, ist jedoch wahrscheinlich bereits auf Basis des geltenden Rechts möglich; **d.** es bestehen nach wie vor Unterschiede; **e.** eine radikale Vereinfachung kann der neue Text zwar wohl nicht genannt werden, die vorgeschlagenen Änderungen sind jedoch relativ weitgehend; **f.** der WSA wird nach wie vor keine Rolle im Vermittlungsausschuß spielen; **g.** die dritte Lesung wird für den Fall der Nichteinigung im Vermittlungsausschuß gestrichen, nicht jedoch, wenn es einen gemeinsamen Entwurf gibt.

²⁶⁰) Dazu Frage 67.

²⁶¹) 140 (IV/19); dies soll den nationalen Parlamenten, denen ja ebenfalls, möglichst zeitgleich wie dem Rat und dem EP, der Vorschlag übermittelt wird, genügend Zeit geben, um dazu gegenüber ihren nationalen Regierungen Stellung zu beziehen.

²⁶²) Dieselbe unklare Formulierung wurde bereits in der Version des Dublin-II-Dokuments verwendet [99 (A/IV/14)]: Fraglich ist nämlich, ob damit der Beginn der 2. Lesung (=Übermittlung des Gemeinsamen Standpunktes des Rates an das EP) oder der Abschluß (=Beschlußfassung durch das Plenum) gemeint ist. Für die zweite Variante spricht die Formulierung (*arg* „zwischen“), dagegen spricht jedoch, daß bei dieser Auslegung die Maximalfrist von neun Monaten sinnlos wäre, weil folgende Rechnung beweist, daß selbst nach extensiver Ausschöpfung der zulässigen Verlängerungsmöglichkeiten für diesen Zeitraum weniger als acht Monate zulässig wären [3 Mo(nate) + 6 Wo(chen) + 6 Wo, zuzüglich Verlängerungen: 1 Mo + 2 Wo + 2 Wo macht insgesamt 4 Mo + 16 Wo < 8 Mo]. Bei der ersten Auslegungsvariante hingegen könnte dieser Verfahrensabschnitt max 11 ½ Monate dauern – eine Begrenzung auf bloß neun macht also Sinn. UE ist daher dieser Auslegung der Vorzug zu geben.

Daraus folgt, daß bei weitem nicht alle Verlängerungsfristen voll ausgeschöpft werden dürfen (obwohl theoretisch ca drei Monate länger verhandelt werden dürfte, darf die Gesamtzeit nur um ca zwei Wochen überschritten werden). Zumindest in jenen Fällen, in denen sich die Positionen von Rat und EP stark unterscheiden und die Nichtgenehmigung aller Änderungsvorschläge des EP von Seiten des Rates von vornherein klar scheint, wird die dem Rat in diesem Verfahrensabschnitt zur Verfügung stehende Frist von vier Monaten kaum ausgeschöpft werden, so daß für andere Verfahrensphasen wieder mehr Zeit zur Verfügung stünde.

²⁶³) Erklärung zur Schlußakte „zur Einhaltung der Zeitlimits im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens“, 124 (IV/14).

C. Abstimmungsquoten im Rat

71: Soll die Einstimmigkeit im Rat völlig abgeschafft werden?

Nein. Der Vertrag von Amsterdam (6/97) transferiert zwar etliche Kompetenzen aus dem Bereich der Einstimmigkeitsregel in jenen der Mehrstimmigkeit²⁶⁴). Andererseits wird jedoch die Einstimmigkeit in einigen Bereichen neu eingeführt²⁶⁵). Die Sonderform der Kombination aus Einstimmigkeit und Mitentscheidungsverfahren wird teils beibehalten²⁶⁶), teils sogar neu eingeführt²⁶⁷). Auf der Regierungskonferenz hat sich somit eindeutig das Prinzip der Einzelfallentscheidungen beim Übergang von der Ein- zur Mehrstimmigkeit durchgesetzt, denn es wurde keinem im Endergebnis sichtbaren Prinzip folgt.

72: Soll die Einstimmigkeit (teilweise) durch eine „hochqualifizierte Mehrheit“ ersetzt werden?

Ja, allerdings nur in seltenen Fällen und bei weitem nicht durchgängig (siehe oben Frage 71). Zwei Modelle kommen zur Anwendung: (1) der Ersatz der Einstimmigkeit durch qualifizierte Mehrheit mit der Nebenbedingung, daß die Pro-Stimmen von mindestens zehn MS stammen müssen. Dieses Modell ist bereits erprobt, da es schon bisher in jenen Fällen galt, in denen der Rat ohne Vorschlag der Kom entschied (vgl Art 148 Abs 2 UAbs 2 2. Spiegelstrich EGV und J.3 Z 2 alt EUV). Dieses Modell wurde in zwei Fällen, und zwar im Bereich Justiz & Polizei (Art K.6 Abs 2 lit c neu und Abs 4 neu iVm Abs 3 neu EUV) und für die Umsetzungsmaßnahmen im Bereich der GASP (Art J.13 Abs 2 neu EUV), gewählt.

(2) Das andere Modell stellt die *erstmalige primärrechtliche Verankerung des „Luxemburger Kompromisses“* dar: Grundsätzlich kommt eine Entscheidung zwar mit qualifizierter Mehrheit zustande und kann von einzelnen MS somit nicht verhindert werden; wenn ein Mitglied des Rates jedoch erklärt, daß wichtige und explizit gemachte Gründe der nationalen Politik auf dem Spiel stehen, dann wird nicht abgestimmt und die Entscheidung somit (vorläufig) nicht gefällt. Die anderen Mitglieder haben jedoch die Möglichkeit per qualifiziertem Mehrheitsbeschluß die Entscheidung an den Europäischen Rat zu delegieren, der darüber einstimmig zu entscheiden hat. Diese an den

²⁶⁴) GASP-Umsetzungsmaßnahmen (Art J.13 Abs 2 neu EUV); Durchführungsentscheidungen im Bereich Justiz & Polizei (Art K.6 Abs 2 lit c und d neu EUV); Ausgleichszahlungen für Rohstoffimporte (Art 45 Abs 3 neu EGV); Forschungsrahmenprogramme (Art 130i Abs 1 neu EGV); Gründung gemeinsamer F&E-Unternehmen (Art 130o Abs 1 neu EGV); Anwendung des EGV auf entlegene Gebiete (Art 227 Abs 2 neu EGV).

²⁶⁵) Rechtsgrundlage für die Umsetzung des *Schengen acquis* nach dem Schengen-Protokoll (Art B Abs 1, C und E) [46 (I/2)]; Feststellung des Verstoßes gegen Unionsprinzipien (Art Fa Abs neu EUV); Maßnahmen gegen rassistische etc Diskriminierungen (Art 6a neu EGV); Ausweitung der Außenhandelskompetenz der EG auf Dienstleistungen und geistiges Eigentum (Art 113 Abs 5 neu EGV); Regelung der Ausübung der Pflichten der Abgeordneten (Art 138 Abs 4 neu EGV); Aussetzung internationaler Abkommen und Festlegung einer EU-Position in einem Vertragsorgan (Art 228 Abs 2 neu EGV).

²⁶⁶) Kulturpolitik (Art 128 EGV).

²⁶⁷) Erleichterung der Ausübung der Freizügigkeit (Art 8a Abs 2 neu EGV); soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer (Art 51 neu EGV); Koordinierung der Ausübung selbständiger Tätigkeiten (Art 57 Abs 2 neu EGV).

„Luxemburger Kompromiß“ von 1966 erinnernde Formel²⁶⁸) findet sich bei den eben erwähnten GASP-Umsetzungsmaßnahmen, die somit doppelt abgesichert sind, und bei den Genehmigungen zu engeren Kooperationen (Flexibilität): einerseits bei der allgemeinen Bestimmung des EGV (Art 5a Abs 2 neu EGV) und andererseits bei der besonderen im Bereich Justiz & Polizei (Art K.12 Abs 2 neu EUV)²⁶⁹).

73: Sollen die Stimmen im Rat im Erweiterungsfall neu gewichtet werden?

Ja. Die Vorbereitung auf die bevorstehenden Erweiterungen waren ja bekanntlich eines der Hauptthemen der Regierungskonferenz. Der Entscheidungsdruck wurde aber offenbar nicht von allen Konferenzteilnehmern als ausreichend groß empfunden, so daß es diesbezüglich zu keiner Einigung kam. Einziges diesbezügliches Ergebnis (abgesehen von der Begrenzung der Größe des EP, siehe Frage 42) ist ein *Protokoll „über die Organe im Hinblick auf die Erweiterung der Europäischen Union“*²⁷⁰), welches in seinem Art 1 vorsieht, daß zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der ersten Erweiterung die Gewichtung der Stimmen im Rat in einer Weise neu geregelt worden sein sollte, die für alle MS akzeptabel ist. Gerade darüber, wie diese Veränderung der Gewichtung vorgenommen werden soll, besteht allerdings noch keine Einigung: Beide schon im Vorfeld diskutierten Varianten, Neugewichtung und doppelte Mehrheit, sind angesprochen und stehen somit weiter zur Diskussion.

Art 2 dieses Protokolls kündigt im übrigen eine neuerliche Regierungskonferenz an, um – ein Jahr bevor die Mitgliedschaft der Union die magische Zahl 20 überschreiten sollte – in umfassender Weise alle institutionellen und Verfahrensbestimmungen zu überprüfen.

74: Soll ein Kriterium der ”doppelten Mehrheit” eingeführt werden?

Siehe Frage 73.

75: Soll der Kompromiß von Ioannina in den neuen Vertrag übernommen werden?

Nein, vorläufig nicht, da am bestehenden Art 148 EGV nichts verändert wurde. Der Kompromiß von Ioannina ist allerdings Gegenstand einer kurzen Erklärung, die der Schlußakte beigefügt werden soll²⁷¹). Darin wird vereinbart, daß die Geltungsdauer des Kompromisses verlängert wird²⁷²). Der Kompromiß von Ioannina bleibt somit weiterhin anwendbar, wurde jedoch nicht in den Vertrag übernommen.

²⁶⁸) Die Kernpassage lautet: „Stehen bei Beschlüssen, die mit Mehrheit auf Vorschlag der Kom gefaßt werden können, sehr wichtige Interessen eines oder mehrerer Partner auf dem Spiel, so werden sich die Mitglieder des Rates innerhalb eines angemessenen Zeitraumes bemühen, zu Lösungen zu gelangen, die von allen Mitgliedern des Rates unter Wahrung ihrer gegenseitigen Interessen und der der Gemeinschaft gem Art 2 des Vertrages angenommen werden können.“

²⁶⁹) Angesichts der spezifischen Verankerung dieses besonders qualifizierten Vetos stellt sich die Frage, ob aus der Tatsache der Selektion von drei Fällen *e contrario* geschlossen werden muß, daß der Luxemburger Kompromiß – wenn er überhaupt je rechtlich verbindlich war (strittig) – in allen anderen Kompetenzbereichen der Union jedenfalls nicht (mehr) gilt.

²⁷⁰) 117 (IV, vor 14).

²⁷¹) 117 (IV, vor 14).

²⁷²) Und daß bis zum Zeitpunkt, zu dem die Zahl der MS der EU zwanzig überschreitet (dies gilt unter der Annahme, daß sich die nicht näher benannte Erklärung für die Schlußakte auf Art 2 –

76: Soll der notwendige Stimmenanteil für einen Beschluß bei qualifizierter Mehrheit (im Erweiterungsfall) verändert werden?

Siehe Fragen 73-75.

77: Soll vom System der Stimmengewichtung im Rat überhaupt abgegangen werden?

Nein. Diese radikale Variante (jeder MS hätte eine Stimme) scheint nicht direkt diskutiert worden zu sein. Im *Protokoll über die Organe im Fall künftiger Erweiterung* ist außerdem von einer Neugewichtung oder doppelten Mehrheit, also von einer proportionalen Gewichtung, die Rede. Daß die in der Frage angesprochene Variante im Zuge der künftigen Verhandlungen dieses Themas vereinbart würde, ist uE eher unwahrscheinlich.

77a: Sollen Veränderungen hinsichtlich der internen Verfahren im Rat (COREPER) vorgenommen werden?

Ja. Art 151 Abs 1 neu EGV ermöglicht es nunmehr dem COREPER, in den in der Geschäftsordnung des Rates festgelegten Fällen selbst Verfahrensbeschlüsse zu fassen²⁷³).

D. Transparenz der Ratsverhandlungen

78: Soll die Öffentlichkeit der Ratsverhandlungen im EGV festgeschrieben werden?

Wenn „Ja“, soll dabei zwischen der Gesetzgebungsfunktion (deren Ausübung öffentlich zu sein hat) und den übrigen Funktionen des Rates unterschieden werden?

Ja. Der neue Art 191a Abs 1 EGV²⁷⁴) enthält ein Grundrecht für Unionsbürger auf Zugang zu Dokumenten (nicht nur des Rates, sondern auch der Kom und des EP). In Abs 2 ist festgelegt, daß im Mitentscheidungsverfahren „die allgemeinen Grundsätze und die aufgrund öffentlicher oder privater Interessen geltenden Einschränkungen für die Ausübung dieses Rechts“ festgelegt werden, wobei Sonderbestimmungen in den jeweiligen Geschäftsordnungen festzulegen sind (Abs 3). Das so verankerte Grundrecht auf Zugang zu den Dokumenten steht somit unter einem „Gesetzesvorbehalt“.

Im Gegensatz zu den anderen Organen, für die derartige Spezifizierungen fehlen, sieht Art 151 Abs 3 UAbs 2 neu EGV für den Rat noch konkreter vor, daß er, wenn er gesetzgeberisch tätig wird, der Öffentlichkeit *erweiterten* Zugang zu seinen Dokumenten ermöglichen soll. In welchen Fällen davon auszugehen ist, daß der Rat „als

und nicht Art 1 – des Protokolls über die Organe bezieht), „eine Lösung für den Sonderfall Spaniens zu finden ist“.

²⁷³) 127 (IV/15).

²⁷⁴) 94 (II/10).

Gesetzgeber“ beschließt, hat dieser in seiner Geschäftsordnung selbst zu bestimmen²⁷⁵). Dabei hat er das Ziel der Gewährung von umfassendem Zugang zu den Dokumenten gegen das Interesse der Wahrung der Wirksamkeit des Beschlußfassungsverfahrens abzuwägen. Der Spielraum des Rates bei dieser Entscheidung ist allerdings – in Hinblick auf die gesetzgeberische Tätigkeit, nicht jedoch hinsichtlich seiner Handlungen als Exekutive – insofern eingeschränkt, als er sämtliche *Abstimmungsergebnisse* sowie *Erklärungen zur Stimmabgabe* und *Protokollerklärungen* jedenfalls veröffentlichen muß. Nicht vorgesehen ist hingegen die Anlage von „stenographischen“ Protokollen wie in den nationalen Gesetzgebungen üblich oder auch die Gewährung eines Rechts auf Zugang zu den Ratsverhandlungen selbst („Zuschauertribüne“ – Öffentlichkeit iES).

79: Sollen alle Verhandlungsprotokolle des Rates veröffentlicht werden?

Wenn nicht alle veröffentlicht werden sollen (dh bei Antwort „Nein“), welche sollen von der Veröffentlichungspflicht ausgenommen sein?

Nein. Erstens unterliegt die nicht-gesetzgebende Tätigkeit nicht der erweiterten Veröffentlichungspflicht; Verhandlungsprotokolle in diesem Zusammenhang müssen daher vom Rat nicht zugänglich gemacht werden. Zweitens ist nur die Veröffentlichung der – oben bei Frage 78 bereits erwähnten – Abstimmungsergebnisse, Erklärungen zur Stimmabgabe und Protokollerklärungen erforderlich. Weitere Teile der Verhandlungsprotokolle iWS im Gesetzgebungsverfahren (etwa Wortprotokolle) sind nicht in die erweiterte Veröffentlichungspflicht gem Art 151 Abs 3 EGV neu einbezogen. Ihre Veröffentlichung unterliegt also der einschlägigen Entscheidung des Rates (Art 181 a Abs 2 neu EGV).

Es kann positiv vermerkt werden, daß mit der erweiterten Veröffentlichungspflicht eine der zentralen demokratiepolitischen Forderungen, nämlich die Nachvollziehbarkeit der politischen Entscheidungen im Ministerrat zu gewährleisten, angesprochen wurde. Allerdings ist zu untersuchen, inwieweit die beschlossenen Regelungen als Verbesserung der aktuellen Situation einzustufen sind:

(1) Auch vor dem Vertrag von Amsterdam (6/97) hatte sich der Rat zur Veröffentlichung gewisser Dokumententypen auch rechtlich und nicht (nur) politisch verpflichtet²⁷⁶). Allerdings ist durch die explizite Verpflichtung im EGV der Transparenz ein höherer Stellenwert eingeräumt worden: Nunmehr ist die vom Rat sekundärrechtlich zu treffende Regelung auf Grundlage einer konkreten Regelung im Primärrecht vom EuGH nachprüfbar.

(2) Ein Detailvergleich der neuen Vorgaben gem Art 151 Abs 3 UAbs 2 EGV macht deutlich, daß der Rat im Gefolge des Vertrages von Amsterdam (6/97) die einschlägigen Bestimmungen in seiner Geschäftsordnung anpassen muß:

- In Art 5 Abs 1 der GO/Rat war die Veröffentlichung von Erklärungen zur Stimmabgabe nur auf Antrag des betroffenen Ratsmitglieds vorgesehen; in Zukunft ist dafür kein Antrag notwendig, da derartige Erklärungen *eo ipso* veröffentlicht werden²⁷⁷).

²⁷⁵) Was dieser im übrigen in einem Anhang zu seiner GO (Beschuß 93/662/EG, ABl 93/C 304/1) bereits getan hat.

²⁷⁶) Vgl seine Beschlüsse 93/662/EG zur Festlegung seiner Geschäftsordnung vom 6.12.1993, ABl 93/L 304/1 (in der Folge: GO/Rat), und 93/731/EG über den Zugang der Öffentlichkeit zu Ratsdokumenten vom 20.12.1993. Im Urteil Rs C-58/94, *Niederlande/Rat* vom 20.4.1996, wurde im übrigen bestätigt, daß sich der Rat trotz des offensichtlichen Außenbezuges derartiger Regelungen schon bisher auf Art 151 EGV, der an sich nur seine interne Organisation betrifft, stützen durfte.

²⁷⁷) Eine entsprechende Änderung ist daher auch in Art 9 Abs 1 3. Spiegelstrich GO/Rat vorzunehmen.

- In Art 7 Abs 5 GO/Rat ist dem Rat die Möglichkeit eingeräumt, die Veröffentlichung der Abstimmungsprotokolle durch gegenteiligen Beschluß zu verhindern; in Zukunft hat der Rat diesen Spielraum nicht mehr, da in Art 151 Abs 3 UAbs 2 neu EGV vorgesehen ist, daß die Abwägung zwischen dem Veröffentlichungsinteresse der Öffentlichkeit und der „Wirksamkeit des Beschlußfassungsverfahrens“ bereits auf der Ebene der Festlegung, was gesetzgeberisches Handeln des Rates ist, stattzufinden hatte. Steht fest, daß die betroffene Entscheidung vom Rat „als Gesetzgeber“ iSd einmal festgelegten Definition durch den Rat getroffen wurde, ist die Veröffentlichung im Einzelfall nicht mehr disponibel.
- Fraglich ist weiters, ob die vom Rat im Anhang zur GO 1993 vorgenommene Definition des Begriffs der gesetzgeberischen Tätigkeit auch unter den Regeln haltbar ist. Insb die Ausnahme für „Entscheidungsprozesse, die zu Probeabstimmungen oder zur Annahme vorbereitender Rechtsakte führen“ ist fragwürdig, weil sie das intendierte Ergebnis der Veröffentlichung der Abstimmungsergebnisse in vielen Fällen vereitelt, da es zwar zu Probe-, nur selten jedoch zu formellen Abstimmungen kommt [siehe sogleich bei Punkt (3)].

Daraus folgt, daß auch im materiellen Sinne eine Verbesserung zum Status Quo vereinbart wurde.

(3) Prinzipiell ist allerdings festzuhalten, daß die Veröffentlichung der Abstimmungsergebnisse des Rates per se noch nicht unbedingt dazu führt, daß auch tatsächlich das Verhalten der einzelnen Ratsmitglieder nachvollzogen werden kann. Detaillierte Abstimmungsergebnisse des Rates gibt es nämlich in der Praxis kaum, da es selten zu formellen Abstimmungen kommt. Vielmehr ist gängig, daß der Vorsitz anstatt eines Votums lediglich die formlose Feststellung trifft, „daß die erforderliche Mehrheit wohl gegeben sei“²⁷⁸).

(4) Zur Veröffentlichung der Protokollerklärungen ist darüber hinaus die Frage aufzuwerfen, ob dies überhaupt zur Verbesserung der Transparenz beitragen wird oder vielmehr das Gegenteil bewirken könnte. Die Unbeachtlichkeit solcher Erklärungen mangels Veröffentlichung wurde erst kürzlich vom EuGH prinzipiell bestätigt²⁷⁹). Wenn nun diese Erklärungen veröffentlicht werden, ist fraglich, inwieweit diese „interpretativen Erklärungen“ für die Auslegung eines Rechtsaktes in Zukunft heranzuziehen sein werden. Wenn diesen wegen der Veröffentlichung ein juristischer Wert zugemessen würde, scheint eine Entwicklung wahrscheinlich, die eine deutliche Vermehrung dieser Erklärungen erahnen läßt. Jene MS, die sich mit einer von einem anderen MS gemachten Protokollerklärung nicht einverstanden erklären, werden sich genötigt sehen, selbst eine „Gegenerklärung“ abzugeben, um im Streitfall darauf verweisen zu können. Auch wäre es möglich, daß solcherart – wie aus dem nationalen Bereich bekannt – die Behandlung von Unklarheiten des Rechtsakttextes in den Bereich der Protokollerklärungen verlagert würde. Damit würde eine für den Bürger – in Hinblick auf das EU-Rechtsetzungsverfahren unter Einschluß der Ergebnisse – sogar als noch intransparenter einzustufende Praxis heraufbeschworen, denn dieser wird sich ohne Zweifel auf den Rechtstext selbst verlassen wollen und ahnt vielleicht gar nicht, daß auf einer zweiten Ebene darüber hinausgehende bzw davon abweichende Regelungen bestehen. Einziges Korrektiv in dieser Hinsicht bliebe das EP, dessen Aufgabe es wäre, auf eine möglichst präzise Formulierung der Rechtsakte hinzuwirken. Der Status der Protokollerklärungen wäre somit überhaupt zu überdenken, und die möglicherweise problematischen Entwicklungen aufgrund von deren Veröffentlichung sind jedenfalls noch zu diskutieren (siehe auch unten Frage 80a).

80: Soll ein Bürgerrecht auf Zugang zu allen Dokumenten der Union (insb des Rates) im Vertrag verankert werden?

Ja. Art A Abs 2 neu EUV²⁸⁰) sieht zunächst vor, daß die Entscheidungen „möglichst offen und bürgernah“ getroffen werden. Darauf aufbauend enthält Art 191a Abs 1 neu EGV ein „Recht auf Zugang zu Dokumenten des EP, des Rates und der Kommission“ (nicht jedoch anderer Organe). Wie oben bei den Fragen 78 und 79 dargestellt, steht dieses

²⁷⁸) Siehe zB *Wessels*, *The EC Council: The Community's Decisionmaking Center*, in: Keohane/Hoffmann (Hg) *The New European Community*, Westview Press 1991, 147.

²⁷⁹) Verb Rs C-283/94, C-291-94 u C-292/94, *Denkavit Internationaal B.V. et al / Bundesamt für Finanzen*, Urteil v 17. 10. 1996, Rz 29.

²⁸⁰) 94 (II/10).

Recht unter einem „Gesetzesvorbehalt“²⁸¹): Die konkreten Bedingungen sind allgemein von Rat und EP gemeinsam (gem Art 189b EGV) sowie durch die Geschäftsordnung der jeweiligen Organe festzulegen. In einer *Erklärung „zu Artikel 191a Absatz 1 EGV für die Schlußakte“* stellt die Konferenz fest, daß es den MS trotz dieser Bestimmung „gestattet“ ist, die Kom oder den Rat zu „ersuchen“, ein aus dem betreffenden MS stammendes Dokument nicht ohne seine vorherige Zustimmung an Dritte weiterzuleiten.²⁸²)

In diesem Zusammenhang ist auch erwähnenswert, daß im Fall des Inkrafttretens des Vertrags von Amsterdam (6/97) mit 1. 1. 1999 die Anwendbarkeit die Datenschutz-RL auf die Organe und Einrichtungen der Union ausgedehnt werden wird (Art 213b Abs 1 neu EGV)²⁸³). Der Schutz der personenbezogenen Daten ist daher auch bei der Herausgabe von Dokumenten nach den neuen Transparenzbestimmungen zu gewährleisten.²⁸⁴)

80a: Gibt es weitergehende Überlegungen zur Verbesserung der Rechtsetzungsqualität?

Ja. Der Schlußakte angeschlossen ist eine Erklärung „zur redaktionellen Qualität der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften“²⁸⁵). In dieser werden – aufbauend auf der einschlägigen EntschlieÙung des Rates vom 8.6.1993²⁸⁶) und der interinstitutionellen Vereinbarung vom 20.12.1994²⁸⁷) – die drei in zentraler Rolle am Rechtsetzungsverfahren beteiligten Organe aufgefordert, einvernehmlich Leitlinien zur Verbesserung der redaktionellen Qualität auszuarbeiten, diese ihren Arbeiten zugrunde zu legen, entsprechende interne Organisationsmaßnahmen zu treffen und schließlich alles daran zu setzen, die Kodifizierung von Rechtstexten zu beschleunigen.

E. Komitologie und Hierarchie der Rechtsakte

81: Sollen die existierenden Komitologie-Verfahren reduziert werden?

Wenn „Ja“, welche Formen sollen weiterbestehen?

Nein, dieses Thema wurde von der Regierungskonferenz nicht direkt behandelt²⁸⁸). Der Schlußakte wird jedoch eine Erklärung²⁸⁹) angefügt, die die Kom auffordert, bis spätestens Ende 1998 einen Vorschlag zur Änderung des Modalitätenbeschlusses²⁹⁰) des Rates zu unterbreiten. In welche Richtung diese Änderung gehen soll, ist nicht bestimmt.

²⁸¹) Soweit ersichtlich ist dies der erste „Gesetzesvorbehalt“ für ein Grundrecht auf Basis des EGV.

²⁸²) Ob aus dieser überaus weichen Formulierung (es ist den MS gestattet zu ersuchen) abzuleiten ist, daß bei einem mitgliedstaatlichen Einspruch das entsprechende nicht herausgegeben werden darf, scheint fraglich.

²⁸³) 10 (I/1).

²⁸⁴) Siehe auch Frage 8.

²⁸⁵) 95 (II/11).

²⁸⁶) ABI 93/C 166/1.

²⁸⁷) ABI 94/C 293/2.

²⁸⁸) Genau genommen zählt die Reform der Komitologie zu jenen Fragen, die naturgemäß im Sekundär- und nicht im Primärrecht angesiedelt sind, und müßte daher nicht unbedingt auf Vertragsebene geregelt werden. Aufgrund der großen politischen Bedeutung, insb der Beteiligung des EP und des Gewichts der Kom gegenüber dem Rat, war die Komitologiereform jedoch im Vorfeld der IGK von Kom und EP auf die Agenda gehoben worden.

82: Sollen die existierenden Komitologie-Verfahren vereinfacht werden?

Siehe Frage 81.

83: Soll das EP in die Komitologie-Verfahren einbezogen werden?

Siehe Frage 81.

84: Soll eine Hierarchie der Rechtsakte eingeführt werden, die den „Wildwuchs“ an Rechtssetzungsverfahren „außerhalb“ der Standardverfahren (Kom-Rat-EP) in eine Ordnung bringen würde?

Nein. Diese Frage, die im übrigen durch Erklärung Nr 16 zum EUV als Verhandlungsgegenstand vorgegeben war, wurde soweit ersichtlich gar nicht verhandelt.

F. Implementierung und Kontrolle

85: Soll die Union weitergehende Mittel zur Durchsetzung des EU-Rechts auf mitgliedstaatlicher Ebene erhalten?

Wenn „Ja“, welche?

Ja. Im neuen Vertrag sind drei Bestimmungen einschlägig:

Zunächst Art Fa neu EUV²⁹¹): Maßnahmen, wie zB die Aussetzung des Stimmrechts, können nunmehr verhängt werden, wenn ein MS die Grundsätze, auf welche die Union gegründet ist, schwerwiegend und anhaltend verletzt. Allerdings handelt es sich um die allgemein formulierten Grundsätze des (novellierten) Art F Abs 1 EUV (Demokratie, Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit)²⁹²) und nicht um die Verletzung von EU-Recht im engeren Sinne (dazu Näheres bei Frage 9).

Zweitens erhält die Gemeinschaft mit Art 209a neu EGV²⁹³) nun explizit eine Kompetenz zur Bekämpfung von Betrug und sonstigen rechtswidrigen Handlungen, die sich gegen die finanziellen Interessen der Gemeinschaft richten. Als Mittel sieht Art 209a einerseits vor, daß die MS in Hinblick auf Betrug gegen den Gemeinschaftshaushalt die gleichen Maßnahmen ergreifen, die sie auch gegen Betrug gegen ihr eigenes Budget anwenden (Abs 2). Weiters ist eine Koordination der Betrugsbekämpfungsmaßnahmen der MS und der Kom durch eine „enge, regelmäßige Zusammenarbeit der zuständigen Behörden“ vorgesehen (Abs 3). Abs 4 enthält eine Gemeinschaftskompetenz zum Be-

²⁸⁹) 138 (IV/18/e).

²⁹⁰) Beschluß des Rates vom 13.7.1987, ABI 87/L 197/33.

²⁹¹) 5 (I/1).

²⁹²) 4 (I/1).

²⁹³) 78 (II/8/d).

schluß von erforderlichen Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Betrug. Diese Maßnahmen sollen gem Abs 1 „abschreckend und so beschaffen sein, daß sie in den MS einen effektiven Schutz bewirken“. Prozedural ist das Mitentscheidungsverfahren sowie, als Besonderheit, die Anhörung des RH vorgesehen. Die Kom wird auch in diesem Bereich einen jährlichen Bericht über die getroffenen Maßnahmen erstatten (Abs 5).

(3) Weiters wurde Art 205 Abs 1 EGV²⁹⁴) geändert: „Die Mitgliedstaaten arbeiten mit der Kom zusammen, „um sicherzustellen, daß die Haushaltsmittel nach den Grundsätzen der wirtschaftlichen Haushaltsführung verwendet werden.“ Dies wird wohl so verstanden werden müssen, daß dadurch der Kom auf dieser Basis die Möglichkeit eingeräumt werden soll, die MS zur *aktiven* Mitarbeit bei der ordnungsgemäßen Verwaltung der Gemeinschaftsbudgetmittel zu verpflichten: etwa in Form der Herausgabe von Dokumenten, die im Zusammenhang mit der Vergabe von gemeinschaftlichen Fördermitteln in den MS angelegt werden; oder die Anordnung von genauen (Form-)Vorschriften bei der Vergabe durch die Kom²⁹⁵).

Weitergehende Durchsetzungsbefugnisse, um insb die Umsetzung und Einhaltung des EU-Rechts durch die MS selbst zu gewährleisten, wie etwa eine eigene Exekutivgewalt oder ähnliches, wurden nicht vorgesehen.

86: Soll die Position des Rechnungshofes (RH) gestärkt werden?

Wenn „Ja“, wie?

Ja. Die Bestimmungen über den RH wurden in verschiedenen Punkten novelliert²⁹⁶). Zunächst wird er in Art E neu EUV nunmehr neben dem EP, dem Rat und der Kom genannt²⁹⁷).

Weiters wurde Art 173 Abs 3 EGV dahingehend geändert, daß dem RH die Aktivlegitimation für Klagen, die auf die Wahrung seiner Rechte abzielen, eingeräumt wird.

Die „Erklärung über die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung sowie die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge“, die der RH dem EP und dem Rat gegenüber abgibt, wird gem Art 188c Abs 1 UAbs 2 neu EGV nunmehr auch im EG-Amtsblatt veröffentlicht werden²⁹⁸). Diese Zuverlässigkeitserklärung ist gem dem ebenfalls geänderten Art 206 Abs 1 EGV²⁹⁹) nun auch expliziter Prüfungsgegenstand für das EP anlässlich des Entlastungsverfahrens. Weiters ist in Art 188c Abs 2 UAbs 1 neu EGV der RH nunmehr explizit aufgefordert, anlässlich seiner Prüfungstätigkeit „insbesondere über alle Fälle von Unregelmäßigkeiten“ zu berichten.

Die Prüfungstätigkeit des RH wurde durch die Novellierung des Art 188c Abs 3 EGV auch auf jene „Einrichtungen, die Einnahmen und Ausgaben für Rechnung der Gemeinschaft verwalten“ sowie auf „natürliche und juristische Personen, die Zahlungen aus dem Haushalt erhalten“ ausgedehnt. Diese Ausdehnung seiner Kompetenz betrifft einerseits das Recht, erforderlichenfalls auch in den Räumlichkeiten der genannten Einrichtungen und Personen seine Prüfungen vorzunehmen (UAbs 1 neu), andererseits die Verpflichtung derselben, auf Antrag des RH, diesem „die für die Erfüllung seiner Aufgaben erforderlichen Unterlagen oder Informationen“ zu übermitteln (UAbs 2 neu). Darüber hinaus sieht der neue UAbs 3 vor, daß der Zugang des RH zu Informationen der Europäischen Investitionsbank (EIB) im Zusammenhang mit deren Tätigkeit als Verwalterin von Ein- und Ausgaben der Gemeinschaft in einer ei-

²⁹⁴) 137 (IV/18/d).

²⁹⁵) Dies wird zum Teil schon heute auf offenbar zweifelhafter Rechtsgrundlage praktiziert.

²⁹⁶) 131 ff (IV/18/a).

²⁹⁷) 131 (IV/18/a). Ob damit seine Rolle auch im Zusammenhang mit der 2. und 3. Säule anerkannt wird, scheint noch offen: Es wäre denkbar, daß er nunmehr auch jene Ausgaben prüfen könnte, die nicht in den gemeinsamen Haushalt fallen [zB jene operativen Ausgaben, die aufgrund eines einstimmigen Beschlusses des Rates nicht zu Lasten des Haushalts gehen, sondern nach dem BSP-Schlüssel zu Lasten der MS gehen, vgl Art J.18 Abs 3 EUV, 111 (III/12)].

²⁹⁸) Bislang wurde nur der jährliche Bericht im ABl gem Art 188c Abs 4 UAbs 1 EGV veröffentlicht.

²⁹⁹) 133 (IV/18/a).

genen Vereinbarung zwischen RH, EIB und Kom geregelt wird. Dabei ist jedoch klargestellt, daß der Nichtabschluß einer solchen Vereinbarung nichts am Recht des RH auf Zugang zu den für seine Tätigkeit nötigen Dokumenten ändert. Eine diesbezügliche Erklärung für die Schlußakte³⁰⁰) ersucht die drei Institutionen, die bestehende Vereinbarung in Kraft zu belassen. Falls es jedoch auf Antrag einer der drei Parteien zu Änderungen oder einer Nachfolgevereinbarung kommen soll, „wird darüber“, so der Wunsch der Konferenz, „eine Übereinkunft unter Berücksichtigung der jeweiligen Interessen angestrebt“.

Schließlich erhielt der RH in der neuen Kompetenz zur Betrugsbekämpfung, Art 209a neu EGV³⁰¹), ein Stellungnahmerecht, wenn Rat und EP im Mitentscheidungsverfahren „die erforderlichen Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Betrug, der sich gegen die finanziellen Interessen der Gemeinschaft richtet“, beschließen (siehe schon oben bei Frage 85).

G. Sprachenregelung

87: Soll die Zahl der Amtssprachen beschränkt werden?

Wenn „Ja“, auf welche? Weiters ist zu beantworten, ob es Regelungen für den Bereich der Arbeitssprache(n) geben soll (wenn „Ja“, welche)?

Vorläufig nicht. Diese Frage, deren offensichtlicher Konnex zu den bevorstehenden Erweiterungen unübersehbar ist, wurde – wie andere damit zusammenhängende Fragen der Institutionenreform auch – auf dieser Regierungskonferenz noch nicht angegangen.

88: Soll die 2. Säule „vergemeinschaftet“ werden?

Nein.

89: Soll eine „gemeinsame Planungs- und Analyseeinheit“ zur besseren Vorbereitung und Umsetzung der gemeinsamen Außenpolitik geschaffen werden?

Wenn „Ja“, so sind die folgenden Fragen zu beantworten: a. Zusammensetzung und Ansiedlung dieser Einheit (Ansiedlung im GS des Rates? Sollen Beamte der Kom und der Außenministerien aufgenommen werden? Soll es eine Verbindung zur oder eine Koordination mit der WEU geben?) b. Soll diese Einheit zu einer eigenen Institution werden und ein formelles Initiativrecht besitzen oder nur ein vorbereitendes Organ sein? c. Erfordert die Schaffung dieser Einheit eine Änderung des EUV?

Ja. Eine Strategieplanungs- und Frühwarneinheit wird mittels einer Erklärung für die Schlußakte geschaffen³⁰²).
ad a. Die Strategieplanungs- und Frühwarneinheit ist im Generalsekretariat des Rates angesiedelt und steht unter der Verantwortung des Generalsekretärs (Z 1 der Erklärung für die Schlußakte). Sie besteht aus Personal, das aus dem Generalsekretariat, den MS, der Kom und der WEU herangezogen wird (Z 3). Die MS und die Kom haben neben dem Recht, der Einheit Vorschläge für Arbeiten zu unterbreiten (Z 4), die Pflicht, den Strategieplanungsprozeß soweit irgend möglich durch Bereitstellung einschlägiger Informationen, auch vertraulicher Art, zu unterstützen (Z

³⁰⁰) 133 (IV/18/a).

³⁰¹) 78 (II/8/d).

³⁰²) 114 (III/12).

5). Die Rolle der Kom in der Strategieplanungs- und Frühwarninheit wird dadurch bestärkt, daß eine angemessene Zusammenarbeit mit ihr zur Gewährleistung der vollständigen Kohärenz mit der Außenwirtschafts- und Entwicklungspolitik der Union eingeführt wird (Z 1, Satz 2). Die Aufgaben der Strategieplanungs- und Frühwarninheit sind insb präventiven und analytischen Charakters und kulminieren in der Ausarbeitung von ausführlich begründeten Dokumenten über politische Optionen, die – unter der Verantwortung des Vorsitzes – als Beitrag zur Formulierung der Politik im Rat zu unterbreiten sind und die Analysen, Empfehlungen und Strategien für die GASP enthalten können. Die Ausarbeitung solcher Dokumente können der Rat oder der Vorsitz anfordern, die Einheit kann jedoch auch von sich aus tätig werden (Z 2). Die Strategieplanungs- und Frühwarninheit wird demnach nur vorbereitendes Organ sein und nicht zu einer eigenen Institution werden (**ad b.**).

ad c. Die Schaffung der Strategieplanungs- und Frühwarninheit hat keine Änderung des EUV als solchem erforderlich gemacht, zumal die Bestimmungen über diese Einheit in eine Erklärung für die Schlußakte aufgenommen wurden.

Auch im Zusammenhang mit der Strategieplanungs- und Frühwarninheit erscheint die „Erklärung über verbesserte Zusammenarbeit zwischen EU und WEU“³⁰³) erwähnenswert, in der die Konferenz den Rat ersucht, auf die baldige Annahme geeigneter Regelungen für die Sicherheitsüberprüfung des Personals des Generalsekretariats des Rates hinzuwirken.

90: Soll die Beschlußfassung in Bereichen der GASP immer einstimmig erfolgen?

Wenn „Nein“, so sind insb folgende Optionen möglich: qualifizierte Mehrheit, „Ad hoc Modelle“. Für den Fall der Befürwortung der qualifizierten Mehrheit ist folgende Frage zusätzlich zu beantworten: Soll ein grundsätzliches oder vitales nationales Interesse einen „Gemeinsamen Standpunkt“ oder eine „Gemeinsame Aktion“ verhindern können? Für den Fall der Befürwortung von „Ad hoc Modellen“ sind folgende Optionen zu berücksichtigen:

- a.** Einstimmigkeit mit positiver oder konstruktiver Enthaltung (Soll bei diesem Modell eine politische und finanzielle Solidarität für die sich Enthaltenden gelten?) **b.** Einstimmigkeit minus eins **c.** Superqualifizierte Mehrheit **d.** Qualifizierte Mehrheit mit Dispensierung der Minderheit?

Nein.

Art J.13 neu EUV³⁰⁴) faßt die derzeit an mehreren Stellen des EUV befindlichen Abstimmungsregeln in einem einzigen Artikel zusammen und sorgt somit für eine begrüßenswerte Systematisierung in diesem Bereich³⁰⁵). Beschlüsse nach Titel V EUV werden vom Rat grundsätzlich einstimmig gefaßt³⁰⁶). Im Gegensatz zur derzeit gültigen Regelung³⁰⁷) steht – als große Neuerung im Bereich der Beschlußfassung – die Stimmenthaltung von anwesenden oder vertretenen Mitgliedern dem Zustandekommen dieser Beschlüsse nicht entgegen³⁰⁸). Bei einer Stimmenthaltung kann jedes Ratsmitglied zu seiner Enthaltung eine förmliche Erklärung der sog „konstruktiven Enthaltung“ abgeben, mit der Folge, daß es nicht verpflichtet ist, den gefaßten Beschluß durchzuführen, jedoch akzeptiert, daß dieser Beschluß für die Union bindend ist. Im Geiste gegenseitiger Solidarität unterläßt der betreffende MS alles, was das auf diesem Beschluß beruhende Vorgehen der Union beeinträchtigen oder verhindern könnte, und

³⁰³) 104 (III/12).

³⁰⁴) 107 (III/12).

³⁰⁵) Die Abstimmungsregeln sind derzeit in Art J.3 Abs 2, Art J.4 Abs 3 und Art J.8 Abs 2 EUV enthalten.

³⁰⁶) Art J.13 Abs 1 UAbs 1 erster Satz neu EUV, 107 (III/12).

³⁰⁷) Aus dem Umstand, daß Art J.11 EUV nicht Art 148 EGV und Art J.3 Abs 2 EUV nicht den betreffenden Abs 3 von Art 148 EGV nennen, ergibt sich, daß im derzeit gültigen Abstimmungsverfahren die Stimmenthaltung die Einstimmigkeit verhindert. Vgl dazu auch *Hafner* (1996), 142f.

³⁰⁸) Art J.13 Abs 1 UAbs 1 zweiter Satz neu EUV, 107 (III/12).

die anderen MS respektieren im Gegenzug dazu diesen seinen Standpunkt. Die dadurch ermöglichte Annahme eines Beschlusses durch Einstimmigkeit trotz Stimmenthaltung von MS wird durch die Maßgabe eingeschränkt, daß ein Beschluß dann nicht angenommen werden kann, wenn die sich auf diese Weise enthaltenden Mitglieder des Rates über mehr als ein Drittel der nach Art 148 Abs 2 EGV gewogenen Stimmen – derzeit mehr als 29 Stimmen – verfügen.

Nach dem Wortlaut des Art J.13 neu EUV ist eine „konstruktive Stimmenthaltung“ bei einem Beschluß über eine gemeinsame Strategie nicht möglich, da dieser nur von Beschlußfassungen durch den Rat spricht und gemeinsame Strategien gem Art J.3 Abs 2 neu EUV vom Europäischen Rat beschlossen werden. In diesem Fall dürfte die damit angestrebte Ausweitung von Beschlüssen mit qualifizierter Mehrheit im Bereich der GASP behindert werden, zumal solche idR von Beschlüssen gemeinsamer Strategien abhängig gemacht werden.

Mit qualifizierter Mehrheit beschließt der Rat, wenn er auf der Grundlage einer vom Europäischen Rat beschlossenen gemeinsamen Strategie gemeinsame Aktionen annimmt, gemeinsame Standpunkte festlegt oder andere Beschlüsse faßt³⁰⁹⁾ sowie einen Beschluß zur Durchführung einer gemeinsamen Aktion oder eines gemeinsamen Standpunktes³¹⁰⁾ faßt. Qualifizierte Mehrheitsbeschlüsse kommen – dem derzeit geltenden Art J.3 Z 2 EUV entsprechend – mit einer Mindeststimmenanzahl von 62 Stimmen, gewogen nach Art 148 Abs 2 EGV, welche die Zustimmung von mindestens 10 MS umfassen, zustande³¹¹⁾.

Die Möglichkeit der Beschlußfassung mit qualifizierter Mehrheit wird durch eine weitere Neuerung eingeschränkt. Erklärt ein Mitglied des Rates, daß es aus wichtigen Gründen der nationalen Politik, die es auch nennen muß, die Annahme eines mit qualifizierter Mehrheit zu fassenden Beschlusses abzulehnen beabsichtigt, so erfolgt keine Abstimmung. Der Rat kann in solch einem Fall mit qualifizierter Mehrheit verlangen, daß die Frage, zur nunmehr einstimmigen Beschlußfassung, an den Europäischen Rat verwiesen wird³¹²⁾.

Die Beschlußfassung mit qualifizierter Mehrheit gilt weiterhin nicht für Beschlüsse mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen³¹³⁾.

Schließlich beschließt der Rat in Verfahrensfragen mit der Mehrheit seiner Mitglieder³¹⁴⁾.

91: Soll die GASP durch eine eigens geschaffene Funktion („Mr. oder Ms. GASP“) personifiziert werden („EU-Außenminister“)?

Wenn „Ja“, dann ist zu beantworten: I. a. Soll diese Funktion der Kom zugeordnet werden? b. Soll diese Funktion dem Rat zugeordnet werden? II. a. Von wem soll diese Person ernannt werden? b. Von wem soll sie Instruktionen erhalten können? Wenn „Nein“, dann sind folgende Fragen zu beantworten: a Wird befürwortet, daß der Vorsitzende des Rates (unterstützt von einem Generalsekretär des Rates, der gleichzeitig der „gemeinsamen Planungs- und Analyseeinheit“ vorsteht) gemeinsam mit der Kom die direkte Verantwortung für die GASP übernimmt? b Soll die externe Repräsentation durch den Vorsitz beibehalten, jedoch durch einen effektiveren Einsatz der Troika oder durch innovative Formen des Vorsitzes (zB Team-Präsidentschaften) verbessert werden?

Nein. Allerdings nimmt der Generalsekretär des Rates die Aufgabe eines Hohen Vertreters für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik wahr. Er wird vom Stellvertretenden Generalsekretär des Rates unterstützt, der gem Art

³⁰⁹⁾ Art J.13 Abs 2 UAbs 1 erster Spiegelstrich neu EUV, ibidem.

³¹⁰⁾ Art J.13 Abs 2 UAbs 1 zweiter Spiegelstrich neu EUV, ibidem. Dem Wortlaut und der Systematik dieser Bestimmung nach können auch Durchführungsbeschlüsse zu gemeinsamen Aktionen und gemeinsamen Standpunkten, die nicht auf der Grundlage einer gemeinsamen Strategie gefaßt wurden, mit qualifizierter Mehrheit gefaßt werden.

³¹¹⁾ Art J.13 Abs 2 UAbs 3 neu EUV, ibidem.

³¹²⁾ Art J.13 Abs 2 UAbs 2 neu EUV, ibidem.

³¹³⁾ Art J.13 Abs 2 UAbs 4 neu EUV, ibidem.

³¹⁴⁾ Art J.13 Abs 3 neu EUV, ibidem.

151 neu EGV³¹⁵) für die organisatorische Leitung des Generalsekretariats verantwortlich ist³¹⁶). Beide werden vom Rat durch einstimmigen Beschluß ernannt³¹⁷).

Der Generalsekretär des Rates/Hohe Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik unterstützt den Rat in Angelegenheiten der GASP, indem er insb zur Formulierung, Vorbereitung und Durchführung politischer Entscheidungen beiträgt und gegebenenfalls auf Ersuchen des Vorsitizes im Namen des Rates einen politischen Dialog mit Dritten führt³¹⁸). Weiters unterstützt er den Vorsitz bei der diesem gem Art J.8 Abs 1 neu EUV zugewiesenen Vertretung der Union in Angelegenheiten der GASP³¹⁹).

Auch die neu zu schaffende Strategieplanungs- und Frühwarneinheit steht unter der Verantwortung desselben³²⁰). (Vgl auch Frage 89)

Die Vertretung der Union in Angelegenheiten der GASP wird auch weiterhin durch den Vorsitz wahrgenommen³²¹). Dieser wird durch den Generalsekretär/Hohen Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (Abs 3) und gegebenenfalls von dem MS, der den nachfolgenden Vorsitz wahrnimmt (Abs 4 zweiter Satz), unterstützt, sowie die Kom an diesen Aufgaben in vollem Umfang beteiligt (Abs 4 erster Satz). Der Rat kann weiters einen Sonderbeauftragten für besondere politische Fragen ernennen, wenn er dies für notwendig hält (Abs 5)³²²).

92: Soll die GASP vom Gemeinschaftshaushalt finanziert werden?

Ja. Art J.18 neu EUV³²³) sieht vor, daß neben den Verwaltungsaufgaben, die den Organen der Gemeinschaft aus den Bestimmungen über die GASP entstehen, grundsätzlich auch die operativen Ausgaben im Zusammenhang mit der Durchführung dieser Bestimmungen zu Lasten des Haushalts der EG gehen (Abs 2 und Abs 3 UAbs 1 erster Halbsatz). Dabei findet das im EGV vorgesehene Haushaltsverfahren Anwendung (Abs 4). Nicht zu Lasten des Haushalts der EG gehen jene operativen Ausgaben auf Grund von Maßnahmen mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen und von Fällen, in denen der Rat einstimmig etwas anderes beschließt (Abs 3 UAbs 1 zweiter Halbsatz). Diese Ausgaben gehen nach dem BIP-Schlüssel zu Lasten der MS, sofern der Rat nicht einstimmig etwas anderes beschließt (Abs 3 UAbs 2 erster Satz).

Die MS, die eine förmliche Erklärung zu ihrer „konstruktiven Stimmenthaltung“ gem Art J.13 Abs 1 neu EUV abgegeben haben, sind nicht verpflichtet, zur Finanzierung von Ausgaben mit militärischen und verteidigungspolitischen Bezügen beizutragen (Abs 3 UAbs 2 zweiter Satz). Diese Regelung hat „im letzten Moment“³²⁴) die Spannungsfelder, welche die Festlegung einer auch finanziellen Solidarität bei „konstruktiver Stimmenthaltung“ im Zusammenhang mit der Neutralität Österreichs erzeugt hätte, entschärft.

³¹⁵) 127 (IV/15). Siehe auch Frage .

³¹⁶) Art J.8 Abs 3 neu EUV, 105 (III/12).

³¹⁷) Art 151 neu EGV, 127 (IV/15).

³¹⁸) Art J.16 neu EUV, 110 (III/12).

³¹⁹) Art J.8 Abs 3 neu EUV, 105 (III/12).

³²⁰) Punkt 1 der „Erklärung für die Schlußakte betreffend die Schaffung einer neuen Strategieplanungs- und Frühwarneinheit“, 114 (III/12).

³²¹) Art J.8 Abs 1 neu EUV, 105 (III/12).

³²²) Die Ernennung eines Sonderbeauftragten wird nach den Regeln über die Beschlußfassung gem Art J.13 neu EUV wohl einstimmig erfolgen müssen (vgl Frage 90).

³²³) 111 (III/12).

³²⁴) Dieser Ausnahmetatbestand hat erst im Entwurf des Vertrags von Amsterdam vom 12. Juni 1997 Eingang in die Textentwürfe gefunden (CONF/4000/97, 110).

Die Finanzierungsvorschriften im Bereich der GASP in Art J.18 neu EUV werden ergänzt durch eine „Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Europäischen Kommission über Vorschriften zur Finanzierung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik“³²⁵).

93: Sollen die Kompetenzen des EP im Bereich der GASP erweitert werden?

Wenn „Ja“, so ist insb zu beantworten, ob das EP stärker in die Festsetzung der Leitlinien im Bereich der GASP einerseits und in die Kontrolle der äußeren Angelegenheiten der Union andererseits (bei gleichzeitiger Aufnahme von Regelungen in den EUV, die die Vertraulichkeit garantieren) eingebunden werden soll?

Nein. Der derzeit gültige Art J.7 EUV wird wortgleich als Art J.11 neu EUV übernommen.

94: Soll der EuGH auch im Rahmen der 2. Säule zuständig sein?

Nein.

95: Soll ein „EU-Friedenskorps“ eingerichtet werden?

Nein.

96: Soll es eine verstärkte europäische Rüstungskooperation geben?

Wenn „Ja“, so ist insb zu beantworten ob es a. eine europäische Rüstungsagentur b. eine gemeinsame Waffenexport-Politik geben soll.

Eher ja. In Art J.7 Abs 1 UAbs 4 neu EUV findet sich folgende Bestimmung: „Die schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik wird in einer von den MS als angemessen erachteten Weise durch eine rüstungspolitische Zusammenarbeit zwischen ihnen unterstützt.“³²⁶)

³²⁵) 112 (III/12).

³²⁶) 102 (III/12).

97: Soll das Verhältnis EU – WEU vertieft werden?

Wenn „Ja“, so sind insb die folgenden Fragen zu berücksichtigen: a. Soll es zu einer Fusion EU-WEU kommen? b. Soll die WEU ihre volle Autonomie bewahren? c. Soll die EU eine stärkere Rolle in den sogenannten „Petersberger Aufgaben“ (PA) übernehmen, wobei die WEU als eigene Verteidigungsorganisation beibehalten wird? (Soll die WEU in den PA der EU unterstellt werden und als Exekutivarm der EU dienen? Sollen die PA völlig von der WEU auf die EU übertragen werden und die WEU als für die territoriale Verteidigung verantwortliche Organisation [gemeinsam mit der NATO] verbleiben?) d. Wie sollen jene MS, die nicht in der Lage sind, Verpflichtungen nach Art V WEU-Vertrag einzugehen, in die Strukturen eingebettet werden?*

Zum jetzigen Zeitpunkt Nein. Gem Art J.7 Abs 1 UAbs 1 neu EUV umfaßt die GASP sämtliche Fragen, „welche die Sicherheit der Europäischen Union betreffen, wozu auch die schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik [...] gehört, die zu einer gemeinsamen Verteidigung führen könnte, wenn der Europäische Rat dies beschließen sollte.“³²⁷) Diese Formulierung stellt eine nur geringfügige Weiterführung im Vergleich zur Regelung im derzeit gültigen Art J.4 Abs 1 EUV und eine deutliche Abkehr von den Formulierungsvorschlägen, die noch im letzten Entwurf vor dem Amsterdamer Gipfel zu lesen waren.³²⁸) Offensichtlich haben sich in den letzten Verhandlungsrunden jene MS, die – wie schon der irische Vorsitz im Dublin-II-Dokument bemerkte – „den derzeitigen Wortlaut des Art J.4 Abs 1 EUV nicht verändert wissen wollen“ gegenüber jenen, die „bereits jetzt die unqualifizierte Definition einer gemeinsamen Verteidigungspolitik und einer gemeinsamen Verteidigung wünschen“, durchsetzen können³²⁹). Für die spezifisch österreichischen Interessen in diesem Zusammenhang heißt dies, daß das zur Untermauerung der Vereinbarkeit der Neutralität Österreichs mit den Verteidigungsaspekten der GASP gerne verwendete Argument der „Kann-Bestimmung“ weiterhin Gültigkeit hat. Allerdings erfährt diese Frage durch die ausdrückliche Festschreibung der Kompetenz des Europäischen Rates, über die Einführung einer gemeinsamen Verteidigung der Union beschließen zu können, eine andere Dimension, zumal diese für die EU und die MS sehr weitreichende Frage nunmehr vom Europäischen Rat jederzeit – wobei natürlich das Korrektiv des Einstimmigkeitserfordernisses diesen Aspekt relativiert – entschieden werden kann und nicht mehr zwingend einer Vertragsrevision unterzogen werden muß. Der abschließende Zusatz in dieser Vorschrift, der Europäische Rat werde im Fall der Beschlußfassung über die Einführung einer gemeinsamen Verteidigung „den Mitgliedstaaten empfehlen, einen solchen Beschluß im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften anzunehmen“, erscheint kryptisch und läßt im Zuge seiner Sinnermittlung breiten Raum. Insb das Verhältnis dieser Bestimmung zu Abs 5 desselben Artikels, der besagt, daß „im Hinblick auf die Förderung der Ziele dieses Artikels [...] die Bestimmungen dieses Artikels gem Artikel N überprüft“ werden, erscheint unklar.

Die in Art J.7 Abs 1 UAbs 1 neu EUV angesprochenen „sämtlichen Fragen, welche die Sicherheit der Europäischen Union betreffen,“ umfassen humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, friedenserhaltende Aufgaben sowie Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung einschließlich friedensschaffender Maßnahmen³³⁰). Mit diesem Unterabsatz

*) Der Ministerrat der WEU vom 19. 6. 1992 erklärte in der sog „Erklärung von Petersberg“, daß militärische Einheiten von MS der WEU, die unter der Befehlsgewalt der WEU eingesetzt werden, auch für (i) humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze (ii) friedenserhaltende Aufgaben (iii) Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung, einschließlich Maßnahmen zur Herbeiführung des Friedens eingesetzt werden könnten.

³²⁷) 102 (III/12).

³²⁸) Vgl CONF/4000/97 v 12. Juni 1997, 103. Die in diesem Zusammenhang entscheidende Passage dieses Entwurfes lautete: „Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik umfaßt sämtliche Fragen, welche die Sicherheit der Europäischen Union betreffen, wozu auch die schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik im Hinblick auf eine gemeinsame Verteidigung gehört.“

³²⁹) Vgl Dublin-II-Dokument, 83 (A/III/12/II).

³³⁰) Art J.7 Abs 2 neu EUV, 102 (III/12).

werden die Ziele der sog Petersberg-Aufgaben in den Vertrag einbezogen³³¹). In diesem Zusammenhang wurde dem Wunsch einiger MS³³²) entsprochen, die Befugnis des Europäischen Rates, „Leitlinien gemäß Artikel J.3“ festzulegen, auch in bezug auf die WEU in denjenigen Angelegenheiten, für die die EU die WEU in Anspruch nimmt, zu erstrecken³³³). Auch in dieser Passage soll der Vorwurf von legislativen Mängeln oder zumindest Ungenauigkeiten nicht verschwiegen werden. Die Bestimmung verweist auf die Befugnis des Europäischen Rates zur Festlegung von „Leitlinien gemäß Artikel J.3“. In Art J.3 werden allerdings neben den „allgemeinen Leitlinien der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik“ auch die neu eingeführten gemeinsamen Strategien erwähnt. Weiters stellt sich die Frage, warum aus dem sonst üblichen Begriffspaar „Grundsätze und allgemeine Leitlinien der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik“³³⁴) im nun diskutierten Art J.7 Abs 3 UAbs 2 neu EUV nur mehr die Leitlinien erwähnt werden. Neben teleologischen Erwägungen wird wohl bereits eine Wortinterpretation zwingend zum Ergebnis führen, die Befugnis des Europäischen Rates zu Beschlüssen über gemeinsame Strategien in bezug auf die WEU auszuschließen³³⁵).

Auch in der Frage der Beziehungen der EU zur WEU hat es „im letzten Moment“ einen Rückzug von den vorgeschlagenen weitreichenden Integrationsvorhaben gegeben. Gem Art J.7 Abs 1 UAbs 2 neu EUV ist die WEU integraler Bestandteil der Entwicklung der EU; sie eröffnet der Union den Zugang zu einer operativen Kapazität insb im Zusammenhang mit den Petersberg-Aufgaben. Weiters unterstützt die WEU die Union bei der Festlegung der verteidigungspolitischen Aspekte der GASP. Die Union pflegt daher engere institutionelle Beziehungen zur WEU „im Hinblick auf die Möglichkeit einer Integration der WEU in die Union für den Fall, daß der Europäische Rat dies beschließt“. Auch in dieser für die Union und die MS sehr weitreichenden Frage wird die Entscheidungsbefugnis dem Europäischen Rat übertragen. Auch hier wird den MS die Annahme eines solchen Beschlusses im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften empfohlen werden³³⁶). Der lange Zeit in den Vertragsentwürfen diskutierte Vorschlag einiger MS³³⁷) über die Aufnahme eines Dokumentes über die schrittweise Integration der WEU in die EU als Annex in den EUV wurde nicht realisiert³³⁸). Vielmehr wird die Bestimmung über das Verhältnis der EU zur WEU durch ein „Protokoll zu Artikel J.7 des Vertrags über die Europäische Union“ ergänzt³³⁹), in dem vorgesehen wird, daß die EU binnen eines Jahres nach Inkrafttreten dieses Protokolls mit der WEU Regelungen über eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen der EU und der WEU erarbeiten wird. Weiters ersucht in einer „Erklärung über verbesserte Zusammenarbeit zwischen EU und WEU“³⁴⁰) die Konferenz den Rat, auf die baldige Annahme geeigneter Regelungen für die Sicherheitsüberprüfung des Personals des Generalsekretariats des Rates hinzuwirken.

³³¹) Siehe Abschnitt II Nr 4 der Petersberg-Erklärung der WEU vom 19. 6. 1992.

³³²) 83 (A/III/12/II).

³³³) Art J.7 Abs 3 UAbs 2 neu EUV, 103 (III/12).

³³⁴) Vgl Art J.2 erster Spiegelstrich neu EUV und Art J.3 Abs 1 neu EUV, 99 (III/12).

³³⁵) Gleichwohl möge erwähnt werden, daß diese Unklarheit leicht durch eine Spezifizierung des Verweises auf Art J.3 Abs 1 neu EUV beseitigt werden könnte.

³³⁶) Auch in dieser Passage finden sich unnötige legislative Mängel (Sie = die Union; vorher: er = der Europäische Rat).

³³⁷) Die EWG-Gründerstaaten Belgien, Deutschland, Frankreich Italien und Luxemburg (mit Ausnahme der Niederlande auf Grund ihrer Vorsitzführung, die aber den in diesem Dokument formulierten Zielsetzungen zustimmten).

³³⁸) Vgl *Agence Europe*, Nr. 6940 v 22.3.1997, 2f. Der Wortlaut des Dokuments ist abgedruckt in *Agence Europe*, Nr. 6941 v 24./25.3.1997, 4f.

³³⁹) 104 (III/12).

³⁴⁰) 104 (III/12).

Die schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik wird in einer von den MS als angemessen erachtete Weise durch die rüstungspolitische Zusammenarbeit zwischen ihnen unterstützt, womit die von einigen MS eingeforderte Bezugnahme auf eine gemeinsame Rüstungspolitik in den Vertrag Einzug erhält³⁴¹).

Gem Art J.7 Abs 3 UAbs 1 neu EUV „nimmt [die Union] die WEU in Anspruch“, um die Entscheidungen und Aktionen der Union, die verteidigungspolitische Bezüge haben, auszuarbeiten und durchzuführen.³⁴²) In dieser Formulierung kommt – ganz im Sinne des im Dublin-II-Dokument geäußerten Kompromißvorschlags –³⁴³) eine Weisungsbefugnis der Union gegenüber der WEU noch nicht deutlich zum Ausdruck. Nimmt die Union die WEU in Anspruch, um „Entscheidungen der Union über die in [Art J.7] Absatz 2 genannten Aufgaben“ – also die Petersberg-Aufgaben – auszuarbeiten und durchzuführen, so können sich alle MS der Union in vollem Umfang an den betreffenden Aufgaben beteiligen. Der Rat trifft im Einvernehmen mit den Organen der WEU die erforderlichen praktischen Regelungen, damit alle MS, die sich an den betreffenden Aufgaben beteiligen, in vollem Umfang und gleichberechtigt an der Planung und Beschlußfassung in der WEU teilnehmen können.³⁴⁴) In dieser Regelung werden demnach die Rechte insb jener MS, die nicht Vollmitglieder der WEU sind, hinsichtlich der Beschlußfassung der WEU über Petersberg-Aufgaben, die auf Veranlassung der Union durchgeführt werden, behandelt. Wie bereits derzeit in Art J.4 Abs 4 EUV geregelt, wird der besondere Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter MS nicht berührt, und die Verpflichtungen einiger MS, „die ihre gemeinsame Verteidigung in der NATO verwirklicht sehen“³⁴⁵), aus dem Nordatlantikvertrag werden geachtet³⁴⁶).

98: Soll eine gegenseitige Unterstützungspflicht bei der Verteidigung der externen Unionsgrenzen in den EUV aufgenommen werden?

Nein.

Dennoch können zwei Passagen im Entwurf von Amsterdam als Zugeständnis für die Befürworter einer gegenseitigen Beistandsverpflichtung angesehen werden:

Art J.1 neu EUV übernimmt die bereits bekannten Ziele der GASP³⁴⁷) und setzt neben die Wahrung der gemeinsamen Werte, der grundlegenden Interessen und der Unabhängigkeit nun auch die Wahrung „der Unversehrtheit der Union“ und zwar „im Einklang mit den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen“³⁴⁸).

Weiters wird als Ziel der GASP die Wahrung des Friedens und die Stärkung der internationalen Sicherheit entsprechend den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen sowie den Prinzipien der Schlußakte von Helsinki und den Zielen der Charta von Paris, „einschließlich derjenigen, die die Außengrenzen betreffen“, definiert³⁴⁹).

³⁴¹) Art J.7 Abs 1 UAbs 4 neu EUV, 102 (III/12).

³⁴²) Zur Erinnerung die Formulierung im jetzt gültigen Art J.4 Abs 2 EUV: „Die Union *ersucht* die Westeuropäische Union...“.

³⁴³) Dublin-II-Dokument, 84.

³⁴⁴) Art J.7 Abs 3 UAbs 3 neu EUV, 103 (III/12).

³⁴⁵) Dieser Nebensatz ist als Zusatz in die sonst wortgetreue Übernahme von Art J.4 Abs 4 EUV aufgenommen worden und kann als Zugeständnis insb an das Vereinigte Königreich angesehen werden.

³⁴⁶) Art J.7 Abs 1 UAbs 3 neu EUV, *ibidem*.

³⁴⁷) Als weitere Ziele der GASP werden – Art J.1 Abs 2 EUV entsprechend – genannt: (i) die Stärkung der Sicherheit der Union (in der derzeit gültigen Fassung des EUV: „und ihrer Mitgliedstaaten“) in allen ihren Formen; (iii) die Förderung der internationalen Zusammenarbeit und (iv) die Entwicklung und Stärkung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten.

³⁴⁸) Art J.1 Abs 1 erster Spiegelstrich neu EUV, 98 (III/12).

Die MS unterstützen weiterhin die Außen- und Sicherheitspolitik der Union aktiv und vorbehaltlos im Geist der Loyalität und gegenseitigen Solidarität³⁵⁰). Dabei arbeiten sie – als Neuerung zum derzeit gültigen EUV – zusammen, um ihre gegenseitige politische Solidarität zu stärken und weiterzuentwickeln³⁵¹). Die Aufnahme dieser im Vergleich zum derzeit gültigen EUV schärferen Formulierung der Bestimmung über die politische Solidarität bzw die Bezugnahme auf die Entwicklung der gegenseitigen politischen Solidarität zwischen den MS in den allgemeinen Bestimmungen des EUV kann im Zusammenhang mit dem Wunsch einiger MS nach einer gegenseitigen Beistandsverpflichtung gesehen werden.

V. Dritte Säule

Für den Bereich der 3. Säule wurden von seiten der Staats- und Regierungschefs

- *Verbesserungen insb hinsichtlich der Methoden und Instrumente, des Schutzes vor internationaler Kriminalität (Terrorismus, Drogenhandel), der Asyl-, Einwanderungs- und Visumpolitik sowie der gerichtlichen und parlamentarischen Kontrolle von EU-Beschlüssen auf diesem Gebiet* gefordert.

In der 3. Säule bleibt im wesentlichen das Prinzip der Einstimmigkeit bestehen, eine erleichterte Beschlußfassung wurde daher grundsätzlich nicht erreicht. Dem EP wurde in weiten Teilen das Recht auf Anhörung zuerkannt. Auch die Kompetenzen des EuGH haben eine Ausweitung erfahren. Eine umfassende Zuständigkeit konnte allerdings nicht vereinbart werden. Zudem besteht für die MS bei der Anerkennung der Zuständigkeiten des EuGH ein gewisser Spielraum; dieser dürfte zu Unklarheiten und Rechtsunsicherheiten führen. Einschränkend ist zu vermerken, daß mit dem Vertrag von Amsterdam (6/97) einige Bereiche, die sich unter den Schlagwörtern „Einwanderung“ und „Asyl“ zusammenfassen ließen, in einen neuen Titel des EGV (Neuer Titel Personenverkehr) überführt werden. Aber auch dieser Transfer läßt - zumindest vorerst - nur bedingt eine Verbesserung erwarten. Für nahezu alle Bereiche gilt zunächst Einstimmigkeit. Davon sind nur jene Angelegenheiten ausgenommen, die derzeit in Art 100c EGV geregelt sind. Im Augenblick ist daher auch im Bereich des Neuen Titels Personenverkehr grundsätzlich keine erleichterte Beschlußfassung zu konstatieren. Ferner bleiben die Rechte des EP auf eine bloße Anhörung beschränkt, die Kompetenzen des EuGH zeigen sich limitiert. Nach Ablauf von fünf Jahren könnten allerdings wesentliche Verbesserungen erzielt werden. Neben einem Übergang zum Verfahren gem 189b EGV könnte auch eine Anpassung der Bestimmungen über die Zuständigkeiten des EuGH erfolgen, dazu ist allerdings, wie einschränkend vermerkt werden muß, ein einstimmiger Ratsbeschluß erforderlich. Zusätzlich zu diesen für den Augenblick nur mäßigen Fortschritten im institutionellen Bereich ist eine erhebliche Zahl von Ausnahmebestimmungen zu konstatieren. Dänemark, Irland und das Vereinigte Königreich bleiben an Maßnahmen im Rahmen des Neuen Titels Personenverkehr unbeteiligt.

Letztlich ist noch der Bereich des Schengener Abkommens zu nennen, das in den Rahmen der EU eingegliedert wird. Irland und das Vereinigte Königreich haben das Schengener Übereinkommen bekanntlich nicht unterzeichnet; für Dänemark wurden umfassende Ausnahmeregeln festgelegt. Der Mechanismus zur Integration des Schengener Übereinkommens wird durch diese Ausnahmefälle sehr kompliziert. Dies scheint auch aus Gründen der Transparenz bemerkenswert.

Der Aufbau eines „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ ist von komplexen Strukturen gekennzeichnet. Darin ist wohl auch der Preis zu sehen, der für Konzepte differenzierter Integration innerhalb des Unionsgefüges bezahlt werden muß. Neben positiven Aspekten, zu denen die erweiterten Zuständigkeiten des EP und des EuGH zählen, sei zusammenfassend festgestellt, daß die Beschlußfassung weiterhin in großen Teilen dem Konsensverfahren unterliegt. Einschränkend muß jedoch betont werden, daß sich Dänemark, Irland und das Vereinigte Königreich an Maßnahmen im Rahmen des Neuen Titels Personenverkehr nicht beteiligen und die Zustimmung dieser Länder

³⁴⁹) Art J.1 Abs 1 dritter Spiegelstrich neu EUV, *ibidem*.

³⁵⁰) Art J.1 Abs 2 UAbs 1 neu EUV, 98 (III/12).

³⁵¹) Art J.1 Abs 2 UAbs 2 erster Satz neu EUV, *ibidem*.

daher nicht erforderlich ist. Einstimmigkeit dürfte daher künftig in jenen Bereichen, die unter den Neuen Titel Personenverkehr fallen, leichter zu erreichen sein. Vor diesem Hintergrund bleiben die institutionellen und prozeduralen Entwicklungen im Bereich des Neuen Titels Personenverkehr abzuwarten.

99: Soll die 3. Säule „vergemeinschaftet“ werden?

Teile der III. Säule werden in ein neuen Titel des EGV („Freier Personenverkehr, Asylrecht und Einwanderung“, in weiterer Folge: Neuer Titel Personenverkehr) überführt. Dieser Titel umfaßt gem Art [A] Neuer Titel Personenverkehr im EGV³⁵²) (i) Maßnahmen zur Gewährleistung des freien Personenverkehrs in Verbindung mit damit unmittelbar zusammenhängenden Begleitmaßnahmen im Bereich der Kontrollen an den Außengrenzen, des Asylrechts und der Einwanderung; Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung der Kriminalität (lit a), (ii) sonstige Maßnahmen in den Bereichen Asylrecht, Einwanderung und Schutz der Rechte von Drittstaatsangehörigen (lit b), (iii) Maßnahmen im Bereich der justitiellen Zusammenarbeit in Zivilsachen (lit c), (iv) geeignete Maßnahmen zur Förderung und Verstärkung der Zusammenarbeit der Verwaltungen (lit d) und (v) Maßnahmen im Bereich der polizeilichen und justitiellen Zusammenarbeit in Strafsachen (lit e).

In der 3. Säule sind nunmehr gem Art K.1 neu EUV³⁵³) (i) die engere Zusammenarbeit der Polizei- und Zollbehörden sowie anderer zuständiger Behörden in den MS, (ii) die engere Zusammenarbeit der Justizbehörden sowie der anderen zuständigen Behörden der MS und (iii) die Annäherung der Vorschriften über Strafsachen in den MS geregelt.

Auch im Vertrag von Amsterdam (6/97) ist eine „Brückenregelung“ vorgesehen. Der Rat kann gem Art K.14 neu EUV³⁵⁴) auf Initiative der Kom oder eines MS und nach Anhörung des EP einstimmig beschließen, daß Maßnahmen in den in Art K.1 neu EUV³⁵⁵) genannten Bereichen unter den Neuen Titel Personenverkehr im EGV fallen, und das entsprechende Abstimmungsverfahren festlegen. Er empfiehlt den MS, diesen Beschluß gem ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften anzunehmen.

Für das Vereinigte Königreich, Irland und Dänemark sind ua im Bereich des Neuen Titels Personenverkehr umfangreiche Ausnahmeregelungen festgelegt. Die genannten Länder bleiben an dem Beschluß von Maßnahmen im Rahmen des Neuen Titels Personenverkehr grundsätzlich unbeteiligt (Art 1 Protokoll Y „über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands“³⁵⁶); Art 1 Protokoll Z „betreffend die Position Dänemarks“³⁵⁷). Vorschriften dieses Titels, nach diesem Titel erlassene Maßnahmen, Vorschriften internationaler Übereinkünfte, die von der Gemeinschaft auf der Grundlage dieses Titels geschlossen werden, sowie Entscheidungen des Gerichtshofs, in denen solche Vorschriften oder Maßnahmen ausgelegt werden, sind für das Vereinigte Königreich oder Irland bzw Dänemark nicht bindend oder anwendbar (Art 2 Protokoll Y, Art 2 Protokoll Z). Manche Bereiche erfahren in den genannten Protokollen eine unterschiedliche Regelung. In diesem Zusammenhang seien insb die Regeln, die für das „Hinzustoßen“ der fraglichen Länder zum Kreis der übrigen MS vorgesehen sind, erwähnt. Im Anschluß seien einige wichtige länderspezifische Aspekte dargestellt. Dabei soll auch das Protokoll Y „über die Anwendung bestimmter Aspekte des Art 7a EGV auf das Vereinigte Königreich und auf Irland“³⁵⁸, in dem die Grenzkontrollen zwischen dem Vereinigten Königreich und Irlands einerseits und den übrigen MS andererseits geregelt sind, Berücksichtigung finden.

³⁵²) 12 (I/2).

³⁵³) 31 (I/2).

³⁵⁴) 45 (I/2).

³⁵⁵) 31 (I/2).

³⁵⁶) 23 (I/2).

³⁵⁷) 29 (I/2).

³⁵⁸) 26 (I/2).

Protokoll Y über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands³⁵⁹⁾

Das Vereinigte Königreich oder Irland kann dem Präsidenten des Rates innerhalb von drei Monaten nach der Vorlage eines Vorschlags oder einer Initiative im Rahmen des erwähnten Titels schriftlich mitteilen, daß es sich an der Annahme und Anwendung der betreffenden Maßnahme beteiligen möchte. Dies ist dem betreffenden Staat daraufhin gestattet (Art 3 Abs 1 Protokoll Y). Kann jedoch eine Maßnahme nach einer solchen Mitteilung nicht in einem angemessenen Zeitraum (dieser Begriff bleibt undefiniert) mit Beteiligung des Vereinigten Königreichs oder Irlands angenommen werden, so kann der Rat die betreffende Maßnahme ohne Beteiligung des Vereinigten Königreichs oder Irlands beschließen. Der betreffende Staat ist in weiterer Folge gem Art 2 nicht gebunden (Art 3 Abs 3). Das Vereinigte Königreich oder Irland kann nach der Annahme einer Maßnahme im Rahmen des neuen Titels des EGV dem Rat und der Kom jederzeit mitteilen, daß es die Maßnahme anzunehmen wünscht. In diesem Fall findet das in Art 5a EGV Abs 3³⁶⁰⁾ (vgl Frage 18) vorgesehene Verfahren sinngemäß Anwendung (Art 4). Eine MS, der durch eine gem des neuen Titels erlassene Maßnahme nicht gebunden ist, hat keinerlei finanzielle Folgen dieser Maßnahme zu tragen. Die Verwaltungskosten, die sich für die Organe ergeben, sind davon jedoch ausgenommen (Art 5).

Protokoll X über die Anwendung bestimmter Aspekte des Art 7a EGV auf das Vereinigte Königreich und auf Irland³⁶¹⁾ (Kurzdarstellung)

Das Vereinigte Königreich darf an seinen Grenzen mit anderen MS bei Personen, die in das Vereinigte Königreich einreisen wollen, Kontrollen durchführen, die nach seiner Auffassung erforderlich sind (i) zur Überprüfung des Rechts auf Einreise in das Vereinigte Königreich bei Staatsangehörigen von Staaten, die Vertragsparteien des EWR-Abkommens sind, und bei Personen, zu deren Unterhalt sie [die genannten Staatsangehörigen] verpflichtet sind und die die ihnen nach dem Gemeinschaftsrecht zustehenden Rechte wahrnehmen, sowie bei Staatsangehörigen anderer Staaten, denen solche Rechte nach einer Übereinkunft zustehen, an die das Vereinigte Königreich gebunden ist, und (ii) zur Entscheidung darüber, ob anderen Personen die Genehmigung zur Einreise in das Vereinigte Königreich zu erteilen ist oder nicht (Art 1). Das Vereinigte Königreich und Irland können weiterhin Regelungen über den freien Personenverkehr zwischen ihren Hoheitsgebieten treffen, sofern die Rechte der unter (i) genannten Personen in vollem Umfang gewahrt bleiben. Die Bestimmungen des Art 1 finden in einem solchen Fall auch auf Irland Anwendung (Art 2). Die übrigen MS dürfen an ihren Grenzen solche Kontrollen bei Personen durchführen, die aus dem Vereinigten Königreich oder aus Gebieten, deren Außenbeziehungen für die in Art 1 genannten Zwecke in der Verantwortung der genannten Länder liegen, oder, solange Art 1 für Irland gilt, aus Irland in ihr Hoheitsgebiet einreisen wollen (Art 3).

Protokoll betreffend die Position Dänemarks³⁶²⁾

Dänemark kann den übrigen MS in Übereinstimmung mit seinen verfassungsrechtlichen Erfordernissen jederzeit mitteilen, daß es von diesem Protokoll oder von Teilen dieses Protokolls keinen Gebrauch mehr machen will. In diesem Fall wird Dänemark sämtliche im Rahmen der EU getroffenen einschlägigen Maßnahmen, die bis dahin in Kraft getreten sind, in vollem Umfang anwenden (Art 7).

Die in Art 1 und 2 des Protokolls festgelegten Ausnahmebestimmungen finden keine Anwendung auf Maßnahmen zur Bestimmung derjenigen Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen der MS im Besitz eines Visums sein müssen, sowie auf Maßnahmen zur einheitlichen Visumgestaltung. In diesen Fällen bleibt Dänemark auch an den Kosten beteiligt (Art 4). Im Unterschied dazu hat Dänemark in den übrigen Bereichen keinerlei finanziellen Folgen zu tragen. Die Verwaltungskosten, die sich für die Organe ergeben, sind davon allerdings ausgenommen (Art 3).

³⁵⁹⁾ 23 (I/2).

³⁶⁰⁾ 146 (V/B).

³⁶¹⁾ 26 (I/2).

³⁶²⁾ 28 (I/2).

100: Sollen in einer „vergemeinschafteten“ 3. Säule dieselben Entscheidungsprozeduren wie im Bereich der 1. Säule zur Anwendung kommen?

Wenn „Ja“, ist anzugeben, ob diese in allen Bereichen der 3. Säule oder nur in bestimmten zur Anwendung kommen sollen.

Vorerst nicht. Der Rat handelt gem Art [G] Neuer Titel Personenverkehr³⁶³), während eines Übergangszeitraums von fünf Jahren nach Inkrafttreten dieses Vertrags einstimmig auf Vorschlag der Kom oder auf Initiative eines MS und nach Anhörung des EP (Abs 1).

Nach Ablauf dieser Fünfjahresfrist handelt der Rat auf der Grundlage von Vorschlägen der Kom, wobei die Kom jeden Antrag eines MS, die Kom solle dem Rat einen Vorschlag unterbreiten, prüft. Darüber hinaus faßt der Rat nach Ablauf dieser fünf Jahre einstimmig nach Anhörung des EP einen Beschluß, „wonach auf alle Bereiche oder Teile der Bereiche, die unter diesen Titel fallen, das Verfahren des Art 189b EGV anzuwenden ist und die Bestimmungen über die Befugnisse des Gerichtshof angepaßt werden“ (Abs 2) Einschränkend sei vermerkt, daß sich der Text in der englischen Fassung des Vertrags von Amsterdam (6/97) weitaus weniger bestimmt liest.³⁶⁴)

Abweichend von diesen Regelungen werden bestimmte Maßnahmen im Bereich der Visumpolitik ab Inkrafttreten des Vertrags vom Rat mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kom und nach Anhörung des EP erlassen. Art 100c Abs 3 EGV wurde mit dieser Bestimmung im wesentlichen unverändert in den Neuen Titel Personenverkehr überführt. Über Verfahren und Voraussetzungen für die Visumerteilung durch die MS sowie Vorschriften für ein einheitliches Visum wird nach Ablauf einer Fünfjahresfrist vom Rat gem Art 189b EGV entschieden (Abs 3).

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß für weite Teile des neuen Titels im EGV vorerst das Prinzip der Einstimmigkeit gilt. Ferner bleiben die Rechte des EP im Augenblick auf eine bloße Anhörung beschränkt. Darüber hinaus werden die Befugnisse des EuGH limitiert (vgl Frage 101). Vor allem unter diesem Aspekt kann vorerst nur bedingt von einer Vergemeinschaftung gesprochen werden. Es bleibt abzuwarten, inwieweit nach Ablauf von fünf Jahren Einstimmigkeit über eine Änderung der Verfahrensregeln und eine „Anpassung“ der Zuständigkeiten des EuGH erzielt werden kann (vgl Art [G] Abs 2 Neuer Titel Personenverkehr im EGV³⁶⁵)).

101: Sollen die Europäischen Gerichte im Rahmen der 3. Säule zuständig sein?

Grundsätzlich ja, die Zuständigkeiten bleiben jedoch limitiert. Dies gilt auch für die Kompetenzen, die für den EuGH im Bereich des Neuen Titels Personenverkehr festgelegt sind.

Die Anwendbarkeit des Vorabentscheidungsverfahrens bleibt in der 3. Säule nicht nur beschränkt, sondern auch fakultativ: Gemeinsame Standpunkte nach Art K.6 Abs 2 lit a³⁶⁶) sind vom Anwendungsbereich nicht erfaßt (vgl Art K.7 Abs 1 neu EUV³⁶⁷)); gem Art K.7 Abs 2 neu EUV kann jeder MS die Zuständigkeit des Gerichtshofs für die Auslegung im Wege der Vorabentscheidung nach Art K.7 Abs 1 neu EUV durch eine bei der Unterzeichnung dieses Vertrags oder zu jedem späteren Zeitpunkt abgegebene Erklärung anerkennen. Hat ein MS eine solche Erklärung abgegeben, so kann jedes Gericht dieses Staates dem Gerichtshof eine Frage, die sich bei einem schwebenden Verfahren stellt und die sich auf die Gültigkeit oder die Auslegung eines Rechtsakts nach Art K.7 Abs 1 neu EUV bezieht, zur Vorabentscheidung vorlegen, wenn es eine Entscheidung darüber zum Erlaß eines Urteils für erforder-

³⁶³) 21 (I/2).

³⁶⁴) Dort heißt es nämlich: „the Council [...] shall take a decision with a view to making all or parts of the areas covered by this Title governed by the procedure referred to in Article 189b [...]“.

³⁶⁵) 21 (I/2).

³⁶⁶) 35 (I/2).

³⁶⁷) 37 (I/2).

lich hält (Art K.7 Abs 3 lit a neu EUV³⁶⁸). Diese Regel gilt, wie zu betonen ist, auch für Gerichte, deren Entscheidungen mit Rechtsmitteln des innerstaatlichen Rechts nicht mehr anfechtbar sind (Art K.7 Abs 3 lit b neu EUV³⁶⁹). Mit der Bestimmung, nach der es jedem MS freisteht, die Zuständigkeit des Gerichtshofs anzuerkennen, wurde das Potential für eine „Zweigleisigkeit des europäischen Rechts“ geschaffen, die an jene, die auch für die verstärkte Zusammenarbeit im Rahmen des institutionellen Gefüges der Gemeinschaft zu bemerken ist, erinnert. Dennoch besteht zwischen diesen beiden Formen der Flexibilität ein wesentlicher Unterschied: Während im zweiten Fall gewährleistet ist, daß das Recht für alle, auf die es anwendbar ist, einheitlich interpretiert wird, ist diese Voraussetzung im zweiten Fall nicht erfüllt. Zu diesem Problem fügt sich noch die Tatsache, daß selbst die Höchstgerichte jener MS, die eine Erklärung nach Art K.7 Abs 2 abgegeben haben (entgegen Art 177 EGV), zur Anrufung des EuGH nicht verpflichtet sind, wodurch sich der Flexibilitätsgrad und damit auch das Maß an Rechtsunsicherheit weiter erhöhen. Auch im Bereich des Neuen Titels Personenverkehr sind Gerichte, deren Entscheidungen mit Rechtsmitteln des innerstaatlichen Rechts nicht mehr anzufechten sind, zur Anrufung des EuGH nicht verpflichtet. Eine Befassung des EuGH erfolgt, wenn das betreffende Gericht eine Entscheidung des EuGH für den Erlass eines Urteils für erforderlich hält (Art [H] Neuer Titel Personenverkehr³⁷⁰). Im Anschluß seien die übrigen Bestimmungen, die für die Zuständigkeit des EuGH gelten, für die 3. Säule und den Neuen Titel Personenverkehr getrennt diskutiert.

Zuständigkeit der Europäischen Gerichte in Titel VI EUV

Der Gerichtshof besitzt gem Art K.7 Abs 5 neu EUV keine Zuständigkeit für die Überprüfung der Gültigkeit oder Verhältnismäßigkeit von Maßnahmen der Polizei oder anderer Strafverfolgungsbehörden eines MS oder der Wahrung der Zuständigkeiten der MS für die Aufrechterhaltung von Recht und Ordnung sowie für die Gewährleistung der inneren Sicherheit.³⁷¹

Gem Art K.7 Abs 6 neu EUV ist der Gerichtshof bei Klagen eines Mitgliedsstaats oder der Kom wegen Unzuständigkeit, Verletzung wesentlicher Formvorschriften, Verletzung dieses Vertrags oder einer bei seiner Durchführung anzuwendenden Rechtsnorm sowie Ermessensmißbrauchs für die Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Rahmenbeschlüsse und Beschlüsse (vgl Frage 102) zuständig. Ein derartiges gerichtliches Verfahren ist innerhalb von zwei Monaten nach Veröffentlichung der Maßnahme einzuleiten.³⁷²

Der Gerichtshof ist ferner für Entscheidungen über alle Streitsachen zwischen MS bezüglich der Auslegung oder der Anwendung der nach Art K.6 Abs 2 neu EUV angenommenen Rechtsakte zuständig (vgl Frage 102), die der Rat nicht innerhalb von sechs Monaten nach seiner Befassung durch eines seiner Mitglieder beilegen kann. Darüber hinaus ist der Gerichtshof für Entscheidungen über alle Streitigkeiten zwischen MS und der Kom bezüglich der Auslegung oder der Anwendung der nach Art K.6 Abs 2 lit d neu EUV ausgearbeiteten Übereinkommen (vgl Frage 102) zuständig (Art K.7 Abs 7 neu EUV³⁷³).

Zuständigkeit der Europäischen Gerichte im Neuen Titel Personenverkehr

Der Gerichtshof ist in jedem Fall nicht für Entscheidungen über Maßnahmen und Beschlüsse gem Art [B] Abs 1 zuständig, die die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und die Gewährleistung der inneren Sicherheit betreffen (Art [H] Abs 2 Neuer Titel Personenverkehr EGV³⁷⁴). In Art [B] Abs 1 Neuer Titel Personenverkehr EGV sind, dies sei ergänzend bemerkt, Maßnahmen geregelt, mit denen nach Art 7a EGV sichergestellt wird, daß Personen

³⁶⁸) 37 (I/2).

³⁶⁹) 37 (I/2).

³⁷⁰) 22 (I/2).

³⁷¹) 38 (I/2).

³⁷²) 38 (I/2).

³⁷³) 38 (I/2).

³⁷⁴) 22 (I/2).

(seien es Bürger der Union oder Staatsangehörige dritter Länder) beim Überschreiten der Binnengrenzen nicht kontrolliert werden³⁷⁵).

Ferner können der Rat, die Kom oder ein MS den Gerichtshof um Entscheidung in einer Frage der Auslegung dieses Titels oder von auf diesen Titel gestützten Rechtsakten ersuchen. Die Entscheidung, die der Gerichtshof auf dieses Ersuchen hin fällt, gilt nicht für Urteile von Gerichten der MS, die rechtskräftig geworden sind (Art [H] Abs 3 Neuer Titel Personenverkehr EGV³⁷⁶). Zu der möglichen Anpassung der Bestimmungen über die Befugnisse des Gerichtshofs vgl Frage 100.

Zur Sonderstellung des Vereinigten Königreichs, Irlands und Dänemarks vgl Frage 99.

102: Soll von der einstimmigen zugunsten der mehrstimmigen Entscheidungsfindung generell abgegangen werden?

Wenn „Nein“: Für welche Fälle ist Mehrstimmigkeit vorstellbar?

Nein. Der Rat kann auf Initiative eines MS oder der Kom gem Art K.6 neu EUV *einstimmig* (i) gemeinsame Standpunkte festlegen, durch die die Vorgehensweise der Union in einer gegebenen Frage bestimmt wird (lit a), (ii) Rahmenbeschlüsse annehmen, deren Ziel eine Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der MS ist; Rahmenbeschlüsse sind für die MS hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, den einzelstaatlichen Behörden wird jedoch die Wahl der Form und der Mittel überlassen; Rahmenbeschlüsse sind nicht unmittelbar wirksam (vgl lit b), (iii) andere Beschlüsse annehmen, deren Zweck mit den Zielen dieses Titels in Einklang steht, mit Ausnahme von Maßnahmen zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der MS. Diese Beschlüsse sind verbindlich und nicht unmittelbar wirksam; der Rat nimmt mit *qualifizierter Mehrheit* Maßnahmen an, die zur Durchführung dieser Beschlüsse auf Unionsebene erforderlich sind (lit c), (iv) Übereinkommen ausarbeiten, die er den MS zur Annahme entsprechend ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften empfiehlt. Sofern in den Übereinkommen nichts anderes vorgesehen ist, treten diese, sobald sie von mindestens der Hälfte der MS angenommen wurden, für diese MS in Kraft (vgl lit d).

In Verfahrensfragen beschließt der Rat mit *qualifizierter Mehrheit* seiner Mitglieder (Art K.6 Abs 4 neu EUV³⁷⁷). Ist für einen Beschluß des Rates die qualifizierte Mehrheit erforderlich, so kommt dieser mit einer Mindeststimmzahl von 62 Stimmen sowie der Zustimmung von mindestens zehn Mitgliedern zustande (vgl Art K.6 Abs 3 neu EUV³⁷⁸).

Abschließend sei daran erinnert, daß mit dem Vertrag von Amsterdam (6/97) einige Bereiche, die gegenwärtig in der 3. Säule geregelt sind, in einen neuen Titel des EGV (Neuer Titel Personenverkehr) transferiert werden. Vgl Frage 99.

103: Soll das EP auch im Rahmen der 3. Säule an der Rechtsetzung beteiligt sein?

Ja, die Rechte des EP bleiben jedoch sehr limitiert. Der Rat hört gem Art K.11 neu EUV das EP bevor er eine Maßnahme nach Art K.6 Abs 2 lit b, c und d (vgl Frage 102) annimmt. Das EP gibt seine Stellungnahme innerhalb einer Frist ab, die der Rat festsetzen kann und mindestens drei Monate beträgt. Ergeht innerhalb dieser Frist keine Stellungnahme, so kann der Rat beschließen³⁷⁹).

³⁷⁵) 14 (I/2).

³⁷⁶) 22 (I/2).

³⁷⁷) 35 (I/2).

³⁷⁸) 35 (I/2).

³⁷⁹) 41 (I/2).

Der Vorsitz des Rates und die Kom unterrichten das EP ferner gem Art K.11 Abs 2 neu EUV³⁸⁰) regelmäßig über die in den Bereichen des Titels VI EUV durchgeführten Arbeiten. Darüber hinaus kann das EP gem Art K.11 Abs 3 neu EUV Anfragen oder Empfehlungen an den Rat richten. Einmal im Jahr führt das EP eine Aussprache über die Fortschritte in den Bereichen, die in Titel VI EUV genannt sind³⁸¹). Abschließend sei an die „Vergemeinschaftung“ einiger Teile der 3. Säule (vgl Frage 99) und an die im Neuen Titel Personenverkehr vorgesehenen Verfahrensbestimmungen (vgl Frage 100) erinnert.

104: Soll das bestehende intergouvernementale Kooperationsverfahren verbessert werden?

Wenn „Ja“, wie? Welche Politikbereiche werden in diesem Zusammenhang erwähnt?

Ja. Die Maßnahmen, die unter Titel VI EUV ergriffen werden sollen, werden präzisiert und in Teilen operationalisiert (vgl Art K.2 und K.3 neu EUV³⁸²). Der aus hohen Beamten bestehende Koordinierungsausschuß bleibt erhalten (vgl Art K.8 neu EUV³⁸³).

105: Soll das Schengener Abkommen in die EU inkorporiert werden?

Ja. Die dreizehn Unterzeichnerstaaten der Schengener Übereinkommen werden in Art A *Protokoll „zur Einbeziehung des Schengen-Besitzstands in den Rahmen der Europäischen Union“*³⁸⁴) (in weiterer Folge: Schengen-Protokoll) ermächtigt, untereinander eine engere Zusammenarbeit im Rahmen dieser Übereinkommen und verwandter Bestimmungen einzurichten. Diese Zusammenarbeit erfolgt innerhalb des institutionellen und rechtlichen Rahmens der EU und unter Beachtung der einschlägigen Bestimmungen des EUV und des EGV.

Der Rat legt gem den einschlägigen Bestimmungen der Verträge die Rechtsgrundlage für jede Bestimmung und jeden Beschluß fest, die den Schengen-Besitzstand bilden. Dazu kann er durch einstimmigen Beschluß (der Unterzeichnerstaaten) alle Maßnahmen ergreifen, die erforderlich sind (Art B Abs 1 UAbs 2 Schengen-Protokoll³⁸⁵). Solange derartige Maßnahmen nicht getroffen worden sind, gelten die Bestimmungen und Beschlüsse, die den Schengen-Besitzstand bilden, als Rechtsakte die auf Titel VI EUV gestützt sind (Art B Abs 1 UAbs 4 Schengen-Protokoll³⁸⁶).

Der Schengen-Besitzstand wird im Anhang zum Schengen-Protokoll³⁸⁷ spezifiziert. Dieser umfaßt das „I. Schengener Übereinkommen“³⁸⁸ vom 14. Juni 1985, das „II. Schengener Übereinkommen“³⁸⁹ vom 19. Juni 1990, die Beitrittsprotokolle und -übereinkommen, die mit Italien, Spanien, Portugal, Griechenland, Österreich, Dänemark,

³⁸⁰) 41 (I/2).

³⁸¹) 41 (I/2).

³⁸²) 32 (I/2).

³⁸³) 39 (I/2).

³⁸⁴) 46 (I/2).

³⁸⁵) 48 (I/2).

³⁸⁶) 48 (I/2). Fortentwicklungen sind allerdings dennoch ab Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam (6/97) nach den sachlich zutreffenden Regelungen der Verträge zu erlassen (Art D Abs 2 Schengen-Protokoll), können also auch auf Ermächtigungen der 1. Säule gestützt werden.

³⁸⁷) 51 (I/2).

³⁸⁸) Übereinkommen betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen vom 14. Juni 1985.

³⁸⁹) Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen vom 19. Juni 1990.

Finnland und Schweden geschlossen wurden (einschließlich der Schlußakten und Erklärungen) und Beschlüsse und Erklärungen des Exekutivausschusses gem dem Durchführungsübereinkommen von 1990 sowie Rechtsakte zur Durchführung des Übereinkommens, die von den Organen erlassen worden sind, denen der Exekutivausschuß Entscheidungsbefugnisse übertragen hat.

In Art D Schengen-Protokoll, in dem künftige Initiativen geregelt sind, wird auf Art B Abs 1 UAbs 2 Schengen-Protokoll³⁹⁰) Bezug genommen: Art D Abs 1 Schengen Protokoll³⁹¹) legt fest, daß Vorschläge und Initiativen auf der Grundlage des Schengen Besitzstandes den einschlägigen Bestimmungen der Verträge unterliegen. Diese finden auch dann Anwendung, wenn der Rat die in Art B Abs 1 UAbs 2 Schengen Protokoll genannten Maßnahmen nicht erlassen hat (Art D Abs 2 Schengen Protokoll³⁹²)). Auch für künftige Initiativen wird daher vom Rat - gleich dem Schengen-Acquis, der zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Schengen-Protokolls besteht - eine Rechtsgrundlage festgelegt. Unterbleibt ein Beschluß des Rates, so kommen gem Art D Abs 1 Schengen Protokoll³⁹³) die einschlägigen Bestimmungen der Verträge dennoch zur Anwendung, jedoch vermutlich nur hinsichtlich des Verfahrens, nicht hinsichtlich der Rechtswirkungen.

Zusammenfassend läßt sich daher feststellen, daß der Rat mit Inkrafttreten des Schengen-Protokolls für die einzelnen Teile des Schengen-Besitzstands Rechtsgrundlagen festlegen kann. Unterbleibt ein solcher Beschluß, so gelten die Bestimmungen als Rechtsakte, die auf Titel VI neu EUV gestützt sind. Die Fortentwicklung einer Regelung erfolgt nach den Vorschriften, die in der Rechtsgrundlage, die für die betreffende Bestimmung festgesetzt wurde, vorgesehen sind.

Aus der Zuweisung von Rechtsgrundlagen ergeben sich nicht nur die anzuwendenden Verfahren, sondern auch die Zuständigkeiten des EuGH. In diesem Zusammenhang ist allerdings einschränkend Art B Abs 1 Schengen-Protokoll³⁹⁴) zu erwähnen, der vorsieht, daß der Rat zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Protokolls an die Stelle des Exekutivausschusses tritt. Damit wird zum einen festgelegt, daß das Wort „Exekutivausschuß“ in den bereits bestehenden Rechtsakten durch das Wort „Rat“ zu ersetzen ist, zum anderen wird der Rat als Beschlußorgan im Rahmen künftiger Initiativen normiert. Art B UAbs 3 Schengen-Protokoll³⁹⁵) sieht vor, daß der EuGH - im Einklang mit der erwähnten Festlegung von Rechtsgrundlagen durch den Rat - jene Befugnisse wahrnimmt, die ihm nach den einschlägigen Bestimmungen der Verträge zukommen. Der Gerichtshof besitzt allerdings auf keinen Fall die Zuständigkeit für Maßnahmen oder Beschlüsse, die die Aufrechterhaltung von Recht und Ordnung sowie die Gewährleistung der inneren Sicherheit betreffen.

Auch im Bereich des Schengen-Protokolls sind für Dänemark Ausnahmen vorgesehen. Im Anschluß an die Festlegung nach Art B Abs 1 UAbs 2 Schengen-Protokoll³⁹⁶) behält Dänemark in bezug auf diejenigen Teile des Schengen-Besitzstands, für die der neue Titel „Freier Personenverkehr, Asylrecht und Einwanderung“ im EGV als Rechtsgrundlage festgelegt wird, dieselben Rechte und Pflichten im Verhältnis zu den übrigen Unterzeichnerstaaten [Vertragsparteien] der Schengener Übereinkommen wie vor dieser Festlegung. In bezug auf diejenigen Teile des Schengen-Besitzstandes, für die Titel VI des EUV als Rechtsgrundlage festgelegt wird, behält Dänemark dieselben Rechte und Pflichten wie die übrigen Unterzeichnerstaaten [Vertragsparteien] der Schengener Übereinkommen (Art Ba Schengen-Protokoll³⁹⁷)).

In jenen Bereichen, die der 1. Säule zugeordnet werden, dürften daher auf Dänemark weiterhin die Regeln der 3. Säule sinngemäß anzuwenden sein, da dies dem Zustand vor der Festlegung durch den Rat entspricht (vgl Art B Abs 1 UAbs 4 Schengen-Protokoll³⁹⁸)). In jenen Bereichen, in denen nach den Bestimmungen der 3. Säule Einstimmig-

³⁹⁰) 48 (I/2).

³⁹¹) 49 (I/2).

³⁹²) 49 (I/2).

³⁹³) 49 (I/2).

³⁹⁴) 47 (I/2).

³⁹⁵) 48 (I/2).

³⁹⁶) 47 (I/2).

³⁹⁷) 28 (I/2).

³⁹⁸) 48 (I/2).

keit vorgesehen ist, wären Maßnahmen wohl nur dann auf Dänemark anwendbar, wenn Dänemark seine Zustimmung gibt. Diese Sonderregelung läßt die anderen MS, wie zu betonen ist, unberührt. Art 1 Protokoll Z³⁹⁹) sieht vor, daß für Beschlüsse im Rahmen des Neuen Titels Personenverkehr, für die Einstimmigkeit vorgesehen ist, die Zustimmung der Mitglieder des Rates mit Ausnahme Dänemarks erforderlich ist. Analoges ist für Beschlüsse mit qualifizierter Mehrheit festgelegt. Für Dänemark verbleiben ferner die Kompetenzen des EuGH in jenen Bereichen, die dem Neuen Titel Personenverkehr zugeordnet worden sind, innerhalb der Grenzen, die in der 3. Säule festgelegt sind. Dänemark kann jedoch die Anwendbarkeit von Maßnahmen zur Ergänzung des Schengen-Besitzstands, die im Rahmen des Neuen Titels Personenverkehr verabschiedet wurden, beschließen. Nach Art 5 Abs 1 Schengen-Protokoll⁴⁰⁰) beschließt Dänemark innerhalb von 6 Monaten, nachdem der Rat über einen Vorschlag oder eine Initiative zur Ergänzung des Schengen-Besitzstands nach den Bestimmungen des neuen Titels im EGV beschlossen hat, ob es diesen Beschluß in einzelstaatliches Recht umsetzt. Faßt es einen solchen Beschluß, so begründet dieser eine Verpflichtung nach internationalem Recht zwischen Dänemark und den übrigen MS, die Unterzeichnerstaaten der Schengener Abkommen sind, sowie gegenüber Irland oder dem Vereinigten Königreich, falls diese MS an den betreffenden Bereichen der Zusammenarbeit teilnehmen. Beschließt Dänemark, einen Beschluß des Rates nach Art 5 Abs 1 nicht umzusetzen, so prüfen die übrigen MS, die Unterzeichnerstaaten des Schengener Übereinkommens sind, welche Maßnahmen zu treffen sind (Art 5 Abs 1 Schengen-Protokoll⁴⁰¹)). Abschließend sei erwähnt, daß Island und Norwegen bei der Durchführung des Schengen-Besitzstands und seiner weiteren Entwicklung auf der Grundlage des am 19. Dez. 1996 in Luxemburg unterzeichneten Übereinkommens assoziiert werden (Art E Schengen-Protokoll⁴⁰²). Vgl auch Frage 107.

106: Soll der Schutz der Menschenrechte in diesen Bereichen sichergestellt werden?

Und wenn „Ja“, wie?

Es findet sich dazu keine explizite Bestimmung in den einschlägigen Kapiteln der Verträge. Vgl jedoch Frage 8.

107: Sollen Drittstaaten am Rechtssystem der inneren Sicherheit der EU teilnehmen können?

Island und Norwegen werden gem Art E Schengen-Protokoll⁴⁰³) bei der Durchführung des Schengen-Besitzstands und seiner weiteren Entwicklung auf der Grundlage des am 19. Dez. 1996 in Luxemburg unterzeichneten Übereinkommens assoziiert. Die entsprechenden Verfahren hierfür werden in einem Übereinkommen festgelegt, das vom Rat mit einstimmigem Beschluß seiner in Art A Schengen-Protokoll genannten Mitglieder (Unterzeichnerstaaten des Schengener Abkommens) geschlossen wird. Das Übereinkommen enthält auch Bestimmungen über den Beitrag Islands und Norwegens zu den etwaigen finanziellen Folgen der Durchführung dieses Protokolls. Ein gesondertes Übereinkommen wird vom Rat auf seinen einstimmigen Beschluß hin mit den vorgenannten Ländern über die Festlegung der Rechte und Pflichten zwischen Irland und dem Vereinigten Königreich einerseits und Island und Norwegen andererseits in den für diese Staaten geltenden Bereichen des Schengen-Besitzstands geschlossen.

VI. Beschäftigungspolitik

³⁹⁹) 29 (I/2).

⁴⁰⁰) 30 (I/2).

⁴⁰¹) 30 (I/2).

⁴⁰²) 50 (I/2).

⁴⁰³) 50 (I/2).

108: Soll das Primärrecht im Zusammenhang mit Fragen der Beschäftigungspolitik verändert werden?

Ja. Abschnitt II („Die Union und die Bürger“) des Vertrags von Amsterdam (6/97) enthält ein „Kapitel 3. Beschäftigung“⁴⁰⁴). Darüber hinaus werden auch die allgemeinen Zielvorgaben der Union und der EG in diese Richtung ergänzt (siehe Frage 109).

109: Sollen die Ziele der Union (Art B EUV), die Aufgaben (Art 2 EGV) und der Tätigkeitsbereich der EG (Art 3 EGV) in diesem Zusammenhang verändert werden?

Alle drei Fragen sind zu bejahen.

In Artikel B EUV wurde die „Förderung ... eines hohen Beschäftigungsniveaus“ als zusätzliches Ziel der Union aufgenommen⁴⁰⁵). Dies stellt nur im Rahmen des EUV eine Neuerung dar, während Art 2 EGV schon bislang ein hohes Beschäftigungsniveau als allgemeines Ziel der Gemeinschaft enthielt.

Im Rahmen der Aufgaben der Gemeinschaft, andererseits, erfolgte nichtsdestotrotz eine Veränderung: Entsprechend dem dringlichsten Wunsch der europäischen Arbeitgebervereinigung UNICE im Kontext der Beschäftigungspolitik wurde nunmehr in Artikel 2 EGV der Gemeinschaft explizit aufgetragen, auch einen „hohen Grad an Wettbewerbsfähigkeit“ anzustreben⁴⁰⁶).

In Art 3 EGV wird vor (i) ein zusätzlicher Gedankenstrich eingeführt, welcher der Liste der Tätigkeiten der Gemeinschaft die „Förderung der Koordinierung der Beschäftigungspolitik der MS im Hinblick auf die Verstärkung ihrer Wirksamkeit durch die Entwicklung einer koordinierten Beschäftigungsstrategie“ hinzufügt⁴⁰⁷). Aus diesem Wortlaut geht eindeutig hervor, daß es sich hier nicht um die Vergabe von Rechtsangleichungskompetenzen an die Gemeinschaft handelt. Dies bestätigen auch die spezifischeren Regelungen zu diesem Thema.

110: Soll es ein eigenes beschäftigungspolitisches Kapitel geben?

Ja. Abschnitt II („Die Union und die Bürger“) des Vertrags von Amsterdam (6/97) enthält ein „Kapitel 3. Beschäftigung“⁴⁰⁸), das einen neuen Titel (einzufügen nach Titel VI EGV) vorsieht.

Art [1] dieses künftigen Titels sieht vor, daß die MS und die EG im Sinne der Erreichung der oben genannten neuen Zielvorgaben der Union und der EG „auf die Entwicklung einer koordinierten Beschäftigungsstrategie und insbesondere die Förderung der Qualifizierung, Ausbildung und Flexibilität der Arbeitnehmer sowie der Anpassung der Arbeitsmärkte an die Erfordernisse des wirtschaftlichen Wandels hin“ arbeiten⁴⁰⁹).

Art [2] bestimmt, daß die MS durch ihre Beschäftigungspolitik in Übereinstimmung mit den gem Art 103 Abs 2 EGV verabschiedeten Grundzügen der Wirtschaftspolitik der MS und der EG zur Erreichung dieser Ziele beitragen

⁴⁰⁴) 56-60 (II).

⁴⁰⁵) 56 (II/3). Die weitergehende Forderung einiger Delegationen (darunter der österreichischen) nach einer Nennung von Vollbeschäftigung als Ziel wurde nicht erfüllt.

⁴⁰⁶) Allerdings ist darauf hinzuweisen, daß die „Notwendigkeit, die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft der Gemeinschaft zu erhalten“, schon in Art 1 des Abkommens über die Sozialpolitik enthalten war. Diese Bestimmung wurde jetzt auch in Art 117 neu EGV übernommen (61 [II/3]).

⁴⁰⁷) 56 (II/3).

⁴⁰⁸) 56-60 (II).

⁴⁰⁹) 57 (II/3).

(Abs 1). Auch betrachten die MS die Förderung der Beschäftigung als Angelegenheit von gemeinsamem Interesse und stimmen ihre diesbezüglichen Tätigkeiten im Rat aufeinander ab⁴¹⁰).

Die EG trägt ihrerseits gem Art [3] zu einem hohen Beschäftigungsniveau bei, indem sie die Zusammenarbeit zwischen den MS fördert und deren Maßnahmen „unterstützt und erforderlichenfalls ergänzt“⁴¹¹). Dabei wird eigens darauf hingewiesen, daß die Zuständigkeit der MS zu achten ist⁴¹²). Bei „der Festlegung und der Durchführung der Gemeinschaftspolitik und gemeinschaftlicher Maßnahmen“⁴¹³) ist das Ziel eines hohen Beschäftigungsniveaus zu berücksichtigen.⁴¹⁴) Der Singular („Gemeinschaftspolitik“) könnte hier so aufgefaßt werden, daß es nicht um eine Einbeziehung des Beschäftigungsziels in alle Gemeinschaftspolitiken, sondern lediglich in die gemeinschaftliche Beschäftigungskoordination geht⁴¹⁵). Allerdings findet sich in der englischen Fassung die Formulierung im Plural⁴¹⁶). Das Dublin-II-Dokument hatte an entsprechender Stelle auch in der deutschen Version noch die „Gemeinschaftspolitiken“ enthalten⁴¹⁷). Deshalb scheint es möglich, daß es sich beim Singular im Amsterdamer Vertrag (6/97) um einen simplen Tippfehler handelt⁴¹⁸).

Selbst im Falle der Wahl des Plurals für die verbindliche deutsche Vertragsversion wird jedoch durch diese Bestimmung das Ziel eines hohen Beschäftigungsniveaus offensichtlich noch nicht jenen Zielen gleichgestellt, die im Vertrag von Maastricht im Rahmen des Titels VI EGV zur „Wirtschafts- und Währungspolitik“ vereinbart und mit dem Protokoll über die Konvergenzkriterien weiter spezifiziert und untermauert wurden: Der Europäische Rat hielt es für notwendig, eigens den Rat aufzufordern, die Beschäftigung bei der Koordinierung der Wirtschaftspolitiken gem Art 102a und 103 stärker in Betracht zu ziehen (Protokoll des Amsterdamer Gipfels zu Wachstum und Beschäftigung).

⁴¹⁰) Art [2] Abs 2, 57 (II/3).

⁴¹¹) Art [3] Abs 1, 57 (II/3).

⁴¹²) Vgl auch schon das Dublin-II-Dokument (43 [A/II/4]), dessen beschäftigungspolitische Vorschläge mit dem in Amsterdam verabschiedeten Text generell weitestgehend ident sind.

⁴¹³) Art [3] Abs 2, 57 (II/3).

⁴¹⁴) Zu den weiteren Bestimmungen des Beschäftigungskapitels im Vertrag von Amsterdam (6/97) siehe die folgenden Fragen.

⁴¹⁵) Der Unterschied wird innerhalb der deutschen Textversion auch daran deutlich, daß etwa eine Ergänzung des Art 3 neu EGV besagt, daß bei *allen* dort aufgezählten Tätigkeiten der Gemeinschaft die Gleichstellung von Frauen und Männern zu fördern ist. Dort geht es also um die Berücksichtigung des Ziels der Gleichstellung im allgemeinen, während die zitierte Bestimmung des Beschäftigungskapitels (deutsche Version) auf die Berücksichtigung des Beschäftigungsziels nur im besonderen Bereich des Titels Beschäftigung zu verweisen scheint. Art 3 neu EGV verweist in Hinblick auf die Beschäftigung wie schon ausgeführt nur auf die Koordinierung der Beschäftigungspolitiken der MS durch die EG, enthält aber nicht den Auftrag, bei allen Gemeinschaftspolitiken die Beschäftigung zu fördern.

⁴¹⁶) „The objective of a high level of employment shall be taken into consideration in the formulation and implementation of Community policies and activities“.

⁴¹⁷) 42 [A/II/4]).

⁴¹⁸) Angesichts dessen, daß EG-Primärrecht durchaus fallweise inhaltlich nicht vollständig übereinstimmende sprachlicher Fassungen aufweist (vgl etwa Art 118a EGV zum Arbeitsschutz in verschiedenen Sprachen), und daß die deutsche Verhandlungsdelegation bekanntermaßen zu den beschäftigungspolitischen Bestimmungen besonders negativ eingestellt war, scheint jedoch nicht sicher, daß in den offiziellen Versionen des Amsterdamer Vertrages inhaltsgleiche Formulierungen auftauchen werden. Falls dem so wäre, ist von großem Interesse, welcher Wortlaut gewählt wird.

111: Soll ein ständiger Ausschuß für Beschäftigungsfragen vertraglich eingerichtet werden?

Wenn „Ja“, wie soll dieser zusammengesetzt sein? Welche Aufgaben soll er haben?

Ja. Allerdings enthält die einschlägige Bestimmung des Vertrags von Amsterdam (6/97) nur mehr den Nachvollzug sekundärrechtlich schon geschaffener Tatsachen: Mit Beschluß 91/16/EG wurde schon am 20 Dezember 1996 ein „Ausschuß für Beschäftigung und Arbeitsmarkt“ zur Unterstützung des Rates bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben in den einschlägigen Gebieten eingerichtet⁴¹⁹). Jeder MS und die Kom entsenden je zwei Mitglieder. Gem Art [6] Beschäftigungskapitel hat der Beschäftigungsausschuß beratende Funktion bei der Förderung der Koordinierung der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik der MS⁴²⁰). Dazu verfolgt er die Beschäftigungslage und -politik in den MS und der Gemeinschaft. Darüber hinaus gibt er eigeninitiativ oder auf Ersuchen des Rates bzw der Kom Stellungnahmen ab und trägt zur Vorbereitung der einschlägigen Beratungen des Rates bei. Dieses Muster lehnt sich an dem gem Art 109c EGV nach Inkrafttreten des Maastrichter Vertrages geschaffenen Beratenden Währungsausschuß an.

112: Soll der Gemeinschaft qualifizierte (vertraglich verankerte) Koordinationsfunktion in bezug auf die Beschäftigungspolitik der MS zukommen?

Wenn „Ja“: a. Soll die EG inhaltliche Empfehlungen an MS geben können? b. Soll es in diesem Zusammenhang einen Sanktionsmechanismus geben (und wenn ja, welchen)? Wenn „Nein“: Soll es eine gemeinschaftliche Beschäftigungspolitik geben?

a. Ja. Gem Art [4] des Titels zur Beschäftigungspolitik prüft der Europäische Rat jährlich die Beschäftigungslage in der Gemeinschaft (anhand eines gemeinsamen Jahresberichts des Rates und der Kom)⁴²¹). Anhand entsprechender Schlußfolgerungen des Europäischen Rats legt der Ministerrat⁴²²) jährlich mit qualifizierter Mehrheit „Leitlinien“ für die Beschäftigungspolitik fest, „die MS in ihrer Beschäftigungspolitik berücksichtigen“⁴²³).

b. Nein. Obwohl manche Delegationen (darunter die österreichische) ein verbindlicheres Vorgehen gewünscht hätten, enthält der Amsterdamer Vertrag (6/97) keine Sanktionen für den Fall eines Verstoßes gegen beschäftigungspolitische Leitlinien. Vielmehr übermittelt jeder MS dem Rat und der Kom jährlich einen Bericht über seine wichtigsten Maßnahmen zur Durchführung der Leitlinien des Rates. Diese Jahresberichte unterzieht der Rat nach Stellungnahme des Beschäftigungsausschusses (nicht aber des EP, des WSA, oder des AdR) „einer Prüfung“⁴²⁴). „Der Rat kann dabei auf Empfehlung der Kom mit qualifizierter Mehrheit Empfehlungen an die Mitgliedstaaten richten, wenn er dies aufgrund der Ergebnisse dieser Prüfung für angezeigt hält“⁴²⁵). Es ist im Unterschied zu wirtschaftspolitischen Empfehlungen gem Art 103 EGV nicht vorgesehen, daß diese Empfehlungen veröffentlicht werden können. Rat und Kom erstellen auf Grundlage dieser Ergebnisse einen gemeinsamen Jahresbe-

⁴¹⁹) ABI 96/L 6/32.

⁴²⁰) 60 (II/3).

⁴²¹) 58 (II/3). Vgl schon Dublin-II-Dokument, 43 (A/II/4).

⁴²²) Auf Vorschlag der Kom und nach Anhörung des EP, des WSA, des AdR, und des Beschäftigungsausschusses (Art 2 Abs 2, *ibid*).

⁴²³) Art [4] Abs 2, *ibid*.

⁴²⁴) Art [4] Abs 4 (58 [II/3]); im Dublin-II-Dokument war noch von einer „eingehenden Prüfung“ die Rede (43 [A/II/4]), ansonsten ist die Formulierung des Art [4] gleich.

⁴²⁵) Art [4] Abs 4 (58 [II/3]).

richt an den Europäischen Rat über die Beschäftigungslage in der Gemeinschaft und über die Umsetzung der beschäftigungspolitischen Leitlinien.

Die Verbindlichkeit der Koordinierung in der Beschäftigungspolitik bleibt damit weit hinter jener zurück, die in der Wirtschaftspolitik -- ganz besonders in Hinblick auf die Kontrolle der öffentlichen Ausgaben -- schon mit dem Maastrichter Vertrag eingeführt wurde⁴²⁶). Noch ganz unabhängig von der konkreten inhaltlichen Ausgestaltung der beschäftigungspolitischen Leitlinien des Ministerrates ist daher zu konstatieren, daß das Ungleichgewicht zwischen einerseits dem „gemeinschaftlichen“ Kampf gegen die Arbeitslosigkeit und andererseits den viel verbindlicheren wirtschafts- bzw. finanzpolitischen Koordinierungsmaßnahmen auf dem Weg zur Wirtschafts- und Währungsunion zumindest auf Ebene der eigentlichen Vertragsbestimmungen nicht beseitigt wurde. Auch ist keine „gemeinsame Beschäftigungspolitik“⁴²⁷) absehbar – angestrebt wird nur eine „koordinierte Beschäftigungsstrategie“⁴²⁸).

113: Soll eine vertragliche Verankerung der Koordination von Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik erfolgen?

Wenn „Ja“, welche?

Ja. Die jährlichen Leitlinien für die Beschäftigungspolitik müssen mit den gem Art 103 Abs 2 EGV verabschiedeten Grundzügen der Wirtschaftspolitik vereinbar sein⁴²⁹). Dies impliziert einen klaren Vorrang der wirtschaftspolitischen Leitlinien gegenüber jenen zur Beschäftigungspolitik⁴³⁰). Es ist signifikant, daß an dieser schon im Dublin-II-Dokument identen⁴³¹) Formulierung trotz der beschäftigungspolitischen Anstrengungen der französischen Regierung unter *Jospin* am Amsterdamer Gipfel nichts mehr verändert wurde. Prinzipiell wurde ja das wirtschaftspolitische Kapitel des EGV im Rahmen der Vertragsreform inhaltlich nicht angetastet. Somit bleiben auch die vertraglich festgelegten Vorgaben für die wirtschaftspolitischen Leitlinien unverändert⁴³²): Beschäftigung ist dabei kein (oder zumindest kein explizites) Kriterium. Auch das Protokoll zu den Konvergenzkriterien für die WWU wurde nicht verändert. Entgegen den vor dem Gipfel erhobenen Forderungen des EGB wurde also kein Beschäftigungskriterium für den Eintritt in die dritte Stufe der WWU aufgestellt, das für die Regierungen Sparmaßnahmen mit negativem Beschäftigungseffekt weniger attraktiv gemacht hätte. Immerhin wurde der neuen sozialdemokratischen Regierung Frankreichs eine beschäftigungspolitisch relevante Entschließung im Anhang I zu den Schlußfolgerungen der Präsidentschaft zugestanden⁴³³). Die *Ungleichgewichtigkeit*

⁴²⁶) Vgl Titel VI Kap 1 EGV.

⁴²⁷) Diese Formulierung fand sich im Dublin-II-Dokument (57 [A/II/4]), aber nicht mehr im Non-Paper vom 14. 5. 1997 (C41/D1), im konsolidierten Papier vom 30. 5. 1997 (46/C101), oder im Entwurf vom 12. 6. 1997 (D57).

⁴²⁸) Art [1], 57 (II/3).

⁴²⁹) Art [4] Abs 2 letzter Satz (58 [II/4]).

⁴³⁰) Dem entspricht auch, daß gem Art [2] die MS „durch ihre Beschäftigungspolitik in Übereinstimmung mit den gem Art 103 Abs 2 verabschiedeten Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft zur Erreichung der in Art [1] genannten Ziele“ beitragen sollen.

⁴³¹) Vgl 43 (A/II/4).

⁴³²) Dabei sind gem Art 102a iVm Art 3 a EGV „richtungsweisenden Grundsätze“: stabile Preise, gesunde öffentliche Finanzen und monetäre Rahmenbedingungen sowie eine dauerhaft finanzierbare Zahlungsbilanz. Bei der Durchführung einer einheitlichen Geld- und Wechselkurspolitik soll demnach vorrangig das Ziel der Preisstabilität verfolgt werden.

⁴³³) Auch soll im Herbst 1997 eine Sondertagung des Europäischen Rates zu Fragen von Wachstum, Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit stattfinden.

zwischen Austeritäts- und Beschäftigungspolitik setzt sich aber auch in der vom Amsterdamer Gipfel verabschiedeten Schlußakte fort, was sich vor allem auf der Ebene der Rechtsverbindlichkeit, aber auch der Formulierungen zeigt. So hat der Europäische Rat etwa im Rahmen des sog Stabilitäts- und Wachstumspakts zur Gewährleistung der Haushaltsdisziplin in der WWU Einigung über zwei Verordnungen erzielt, mit denen (nach Verabschiedung durch den Rat verbindlich) „ein Rahmen für eine wirksame multilaterale Überwachung geschaffen und das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit näher geregelt“⁴³⁴) wird (iSv Sanktionen). Die *EntschlieÙung* über Wachstum und Beschäftigung⁴³⁵), im Gegensatz dazu, enthält weitestgehend unverbindliche feierliche Erklärungen und anstelle von gemeinschaftlichen Aktionen primär die Aufforderung an alle wirtschaftlichen und sozialen Kräfte, ihre Verantwortung im jeweiligen Wirkungsbereich voll wahrzunehmen⁴³⁶).

Immerhin werden zwei *relevante politische Aufträge* gegeben⁴³⁷). So soll die Beschäftigungspolitik bei der Koordination der Wirtschaftspolitiken gem Art 102a und 103 stärker in Betracht gezogen werden. Weiters soll die EIB ihre beschäftigungspolitisch relevanten Aktivitäten verstärken⁴³⁸). In beiden Fällen wurde offensichtlich der „weichere“ Weg von Aufforderungen durch den Europäischen Rat gegenüber einer Änderung der einschlägigen Rechtsgrundlage im Vertrag vorgezogen.

Diese Strategie des Amsterdamer Gipfels im Bereich der Beschäftigungspolitik könnte auch damit zu tun haben, daß die Regierungswechsel in Großbritannien und, vor allem, in Frankreich erst gegen Ende der Regierungskonferenz stattfanden. Die neuen Regierungen standen daher vor weitgehend „vollendeten Tatsachen“ – wenngleich diese in anderen Bereichen durchaus teils noch in Frage gestellt wurden. Obwohl die Überfrachtung des Amsterdamer Gipfels mit einer Vielzahl zentraler Entscheidungen ein offen kritisierbares Problem war⁴³⁹), wurde aber gerade im Bereich der Beschäftigungspolitik das wenig unambitiöse Niveau des Dublin-II-Papiers (bis auf die Möglichkeit zu Pilotprojekten, vgl Frage 114) nicht verlassen. Es bleibt abzuwarten, ob und welche der bislang nicht vertraglich fixierten Punkte vor allem der EntschlieÙung für Wachstum und Beschäftigung sich nichtsdestotrotz in der politischen Praxis als relevant erweisen werden und/oder ob sie letztlich doch zu entsprechenden Vertragsveränderungen bei der nächsten IGK führen.

⁴³⁴) Punkt 2 Abs 2 des Titels WWU der Konklusionen.

⁴³⁵) Diese Reihenfolge im Titel ist kein Zufall. Obwohl nach den Schlußfolgerungen des Amsterdamer Gipfels „die Frage der Beschäftigung unverrückbar zuoberst auf der politischen Tagesordnung für die Union bleib(en)“ soll, geht aus einer Vielzahl von inhaltlichen Formulierungen hervor, daß Beschäftigung als ein gegenüber Wachstum, Budget und Währungsstabilität subsidiäres politisches Ziel gesehen wird.

⁴³⁶) Vgl Abs 4 der Einleitung.

⁴³⁷) Auch sollen alle einschlägigen EG-Politiken in Hinblick auf Beschäftigungseffekte geprüft werden (Punkt 7.).

⁴³⁸) Art 198e EGV mit den Aufgaben der EIB wurde demgegenüber nicht verändert. Beschäftigungspolitisch relevante Vorgaben sind dort daher weiterhin nur „Vorhaben ... zur Schaffung neuer Arbeitsmöglichkeiten, die sich aus der schrittweisen Errichtung des Gemeinsamen Marktes ergeben und wegen ihres Umfangs oder ihrer Art mit den in den einzelnen Mitgliedstaaten vorhandenen Mitteln nicht vollständig finanziert werden können“.

⁴³⁹) Vgl etwa die scharfen Worte des irischen Regierungschefs in Agence Europe vom 19. Juni 1997, Nr 1.

114: Soll es innerhalb der bestehenden arbeitsmarktpolitischen Förderungsmaßnahmen (Strukturfonds) zu Änderungen kommen?

Wenn „Ja“, zu welchen (zB Mittelserhöhungen)?

Ja und nein.

Gemäß Art [5] des Beschäftigungskapitels kann der Rat, „sofern er dies für angezeigt hält, ... Anreize beschließen zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und zur Unterstützung ihrer Beschäftigungsmaßnahmen durch Initiativen, die darauf abzielen, den Austausch von Informationen und bewährten Praktiken zu entwickeln, vergleichende Analysen und Gutachten bereitzustellen sowie innovative Ansätze zu fördern und Erfahrungen zu evaluieren, und zwar insbesondere durch den Rückgriff auf Pilotprojekte“⁴⁴⁰). Solche Maßnahmen schließen keinerlei Harmonisierung der Rechtsvorschriften und sonstigen Regelungen der MS ein⁴⁴¹). In einer Erklärung für die Schlußakte zu den in Art [5] des neuen Titels über die Beschäftigung erwähnten Anreizsetzungen stimmt die Konferenz darin überein, daß entsprechende Beschlüsse stets besondere Rechtfertigungen enthalten müssen: So sind die Gründe für die Anreizsetzungen „auf der Grundlage einer objektiven Beurteilung ihrer Notwendigkeit und des Vorhandenseins eines zusätzlichen Nutzens auf Gemeinschaftsebene“ in den Beschlüssen anzugeben⁴⁴²). Zu nennen sind auch die Geltungsdauer, „die fünf Jahre nicht überschreiten sollte“, und die Obergrenze für die Finanzierung, „die den Anreizcharakter solcher Maßnahmen widerspiegeln sollte.“⁴⁴³)

Inwiefern kommt es zu Änderungen bei bestehenden Förderungsmaßnahmen? Solche wurden bislang einerseits aus den EG-Strukturfonds und andererseits aus dem Teileinzelplan B3 des EG-Haushaltes finanziert. Nach einer Erklärung zu Art [5] des Beschäftigungskapitels „gilt als vereinbart, daß Ausgaben nach Artikel 5 unter Rubrik 3 der Finanziellen Vorausschau fallen“⁴⁴⁴). Diese Ausgaben umfassen schon bislang auch kleinere Projekte im Sozialbereich und besonders zur beruflichen Bildung⁴⁴⁵). Es wurde keine Ausgabenerhöhung beschlossen⁴⁴⁶). Damit liegt nahe, daß durch die neu vorgesehenen Anreize im beschäftigungspolitischen Bereich lediglich eine Umschichtung innerhalb der – ohnehin sehr beschränkten – „sonstigen Sozialausgaben“ der EG intendiert ist⁴⁴⁷).

⁴⁴⁰) Nach Anhörung des WSA und des AdR, gem dem Verfahren des Art 189b EGV; 59 (II/3).

⁴⁴¹) Art [5] Abs 2 neu EGV, 59 (II/3).

⁴⁴²) Dies scheint nicht über das Subsidiaritätsprinzip in Art 3b EGV hinauszugehen. Die Ziele von angepeilten Maßnahmen dürfen demnach auf nationaler Ebene „nicht ausreichend erreicht werden können“ (Art 3b Abs 2 EGV), sie „können daher besser durch Maßnahmen der Gemeinschaft erreicht werden“ (Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, 90 [II/9]. Was national „nicht ausreichend“ erreicht werden kann, ist wohl auf EG-Ebene „notwendig“.

⁴⁴³) 59 (II/3).

⁴⁴⁴) 59 (II/3).

⁴⁴⁵) Vgl etwa Amt für amtliche Publikation der EG, Haushaltsvademekum 1996, Luxemburg 1996, 14: „Im Teileinzelplan B3 sind die Ausgaben für allgemeine und berufliche Bildung, Jugend, Kultur, audiovisuelle Medien und verschiedene Sozialmaßnahmen, die nicht aus den Strukturfonds, insbesondere dem ESF, finanziert werden können, sowie die Information und Kommunikation zusammengefaßt.“

⁴⁴⁶) Dies lehnte insbesondere die deutsche Delegation ab.

⁴⁴⁷) Zugunsten künftiger Beschäftigungsinitiativen der EG müßten dann wohl andere Sozialmaßnahmen im weiteren Sinne (z.B. Maßnahmen zur Chancengleichheit der Geschlechter oder zur Förderung des sozialen Dialogs auf Unionsebene) oder gar andere Maßnahmen im beschäftigungspolitischen Bereich iwS (also zB das Programm „Leonardo“ für die berufliche Bildung) beschnitten

werden. Umschichtungen jener Mittel, die heute unter der Rubrik für audiovisuelle Medien, Information und Kommunikation verbucht sind, scheinen jedenfalls angesichts etwa der bevorstehenden Kampagne für den Euro nur schwer denkbar. Es wäre allerdings möglich, daß im Rahmen der bevorstehenden Neuverhandlungen der EG-Finanzrahmen für die Zeit nach 1999 eine größere Umschichtung bzw Aufstockung erfolgt.

Abkürzungsverzeichnis

ABl	Amtsblatt
Abs	Absatz
AdR	Ausschuß der Regionen
Art	Artikel
bzw	beziehungsweise
COREPER	Comité des Représentants Périmanents (Ausschuß der ständigen Vertreter)
COSAC	Conference of EC bodies of national parliaments and the EP
dh	das heißt
EG	Europäische Gemeinschaft
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EMRK	Europäische Menschenrechtskommission
EP	Europäisches Parlament
etc	et cetera
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Union
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
gem	gemäß
Hrsg	Herausgeber
IGK	Intergouvernementale Konferenz
inkl	inklusive
insb	insbesondere
iS	im Sinne
iSe	im Sinne eines(r)
lit	litera
MEP	Mitglied(er) des Europäischen Parlaments
MS	Mitgliedstaat(en)
NATO	North Atlantic Treaty Organization
Nr	Nummer
österr	österreichisch(e, er es)
RH	Rechnungshof
sog	sogenannte(r, s)
ua	unter anderem
Uabs	Unterabsatz
uE	unseres Erachtens
uU	unter Umständen
vgl	vergleiche

WEU	Westeuropäische Union
WSA	Wirtschafts- und Sozialausschuß
WWU	Wirtschafts- und Währungsunion
zB	zum Beispiel

Bisher erschienene IEF Working Papers

- 1 *Gerhard Fink*, A Schedule of Hope for the New Europe, Oktober 1993.
- 2 *Gerhard Fink* und *Jutta Gumpold*, Österreichische Beihilfen im europäischen Wirtschaftsraum (EWR), Oktober 1993.
- 3 *Gerhard Fink*, Microeconomic Issues of Integration, November 93.
- 4 *Fritz Breuss*, Herausforderungen für die österreichische Wirtschaftspolitik und die Sozialpartnerschaft in der Wirtschafts- und Währungsunion, November 93.
- 5 *Gerhard Fink*, *Alexander Petsche*, Central European Economic Policy Issues, July 94.
- 6 *Gerhard Fink*, *Alexander Petsche*, Antidumping in Österreich vor und nach der Ostöffnung, November 94.
- 7 *Fritz Breuss* and *Karl Steininger*, Reducing the Greenhouse Effect in Austria: A General Equilibrium Evaluation of CO₂-Policy-Options, March 95.
- 8 *Franz-Lothar Altmann*, *Wladimir Andreff*, *Gerhard Fink*, Future Expansion of the European Union in Central Europe, April 95.
- 9 *Gabriele Tondl*, Can EU's Cohesion Policy Achieve Convergence?, April 95.
- 10 *Jutta Gumpold*, Nationale bzw gesamtwirtschaftliche Effekte von Beihilfen - insbesondere Exportbeihilfen, April 95.
- 11 *Gerhard Fink*, *Martin Oppitz*, Kostensenkungspotentiale der Wiener Wirtschaft - Skalenerträge und Kostendruck, August 95.
- 12 *Alexander Petsche*, Die Verfassung Ungarns im Lichte eines EU-Beitritts, September 95.
- 13 *Michael Sikora*, Die Europäische Union im Internet, September 95.
- 14 *Fritz Breuss*, *Jean Tesche*, A General Equilibrium Analysis of East-West Migration: The Case of Austria-Hungary, January 96.
- 15 *Alexander Petsche*, Integrationsentwicklung und Europaabkommen EU - Ungarn, Juli 96.
- 16 *Jutta Gumpold*, Die Ausfuhrförderung in der EU, Juni 96.
- 17 *Jutta Gumpold*, Internationale Rahmenregelungen zur Ausfuhrförderung, Juni 96.
- 18 *Fritz Breuss*, Austria's Approach towards the European Union, April 1996.
- 19 *Gabriele Tondl*, Neue Impulse für die österreichische Regionalpolitik durch die EU-Strukturfonds, Mai 96.
- 20 *Griller*, *Droutsas*, *Falkner*, *Forgó*, *Klatzer*, *Mayer*, *Nentwich*, Regierungskonferenz 1996: Ausgangspositionen, Juni 96.
- 21 *Stefan Griller*, Ein Staat ohne Volk? Zur Zukunft der Europäischen Union, Oktober 96.
- 22 *Michael Sikora*, Der „EU-Info-Broker“ – ein datenbankgestütztes Europainformationssystem im World Wide Web über die KMU-Förderprogramme der Europäischen Kommission, November 96.
- 23 *Katrin Forgó*, Differenzierte Integration, November 96.
- 24 *Alexander Petsche*, Die Kosten eines Beitritts Ungarns zur Europäischen Union, Januar 97.
- 25 *Griller*, *Droutsas*, *Falkner*, *Forgó*, *Nentwich*, Regierungskonferenz 1996: Der Vertragsentwurf der irischen Präsidentschaft, Januar 97.
- 26
- 27 *Griller*, *Droutsas*, *Falkner*, *Forgó*, *Nentwich*, Regierungskonferenz 1996: Der Vertrag von Amsterdam in der Fassung des Gipfels vom Juni 1997, Juli 97.

Bisher erschienene Bände der Schriftenreihe des Forschungsinstituts für Europafragen

(Zu beziehen über den Buchhandel)

- 1 Österreichisches Wirtschaftsrecht und das Recht der EG. Hrsg von *Karl Kori-nek/Heinz Peter Rill*. Wien 1990, Verlag Orac. XXIV und 416 Seiten. (öS 1.290,-)
- 2 Österreichisches Arbeitsrecht und das Recht der EG. Hrsg von *Ulrich Rung-galdier*. Wien 1990, Verlag Orac. XIII und 492 Seiten. (öS 1.290,-)
- 3 Europäische Integration aus österreichischer Sicht. Wirtschafts-, sozial und rechtswissenschaftliche Aspekte. Hrsg von *Stefan Griller/Eva Lavric/Reinhard Neck*. Wien 1991, Verlag Orac. XXIX und 477 Seiten. (öS 796,-)
- 4 Europäischer Binnenmarkt und österreichisches Wirtschaftsverwaltungsrecht. Hrsg von *Heinz Peter Rill/Stefan Griller*. Wien 1991, Verlag Orac. XXIX und 455 Seiten. (öS 760,-)
- 5 Binnenmarkteffekte. Stand und Defizite der österreichischen Integrationsfor-schung. Von *Stefan Griller/Alexander Egger/Martina Huber/Gabriele Tondl*. Wien 1991, Verlag Orac. XXII und 477 Seiten. (öS 796,-)
- 6 Nationale Vermarktungsregelungen und freier Warenverkehr. Untersuchung der Art. 30, 36 EWG-Vertrag mit einem Vergleich zu den Art. 13, 20 Freihandelsabkommen EWG - Österreich. Von *Florian Gibitz*. Wien 1991, Verlag Orac. XIV und 333 Seiten. (öS 550,-)
- 7 Banken im Binnenmarkt. Hrsg von *Stefan Griller*. Wien 1992, Service Fach-verlag. XLII und 1634 Seiten. (öS 1.680,-)
- 8 Auf dem Weg zur europäischen Wirtschafts- und Währungsunion? Das Für und Wider der Vereinbarun-gen von Maastricht. Hrsg von *Stefan Griller*. Wien 1993, Service Fachverlag. XVII und 269 Seiten. (öS 440,-)
- 9 Die Kulturpolitik der EG. Welche Spielräume bleiben für die nationale, insbe-sondere die österreichische Kulturpolitik? Von *Stefan Griller*. Wien 1995, Service Fachverlag.
- 10 Das Lebensmittelrecht der Europäischen Union. Entstehung, Rechtsprechung, Sekundärrecht, nationale Handlungsspielräume. Von *Michael Nentwich*. Wien 1994, Service Fachverlag. XII und 403 Seiten. (öS 593,-)
- 11 Privatrechtsverhältnisse und EU-Recht. Die horizontale Wirkung nicht umge-setzten EU-Rechts. Von *Andreas Zahradnik*. Wien 1995, Service Fachverlag. (öS 345,-)
- 12 The World Economy after the Uruguay Round. Hrsg von *Fritz Breuss*. Wien 1995, Service Fachverlag. XVII und 415 Seiten. (öS 540,-)
- 13 *European Union: Democratic Perspectives after 1996*. Von *Gerda Falkner/ Michael Nentwich*. Wien 1995, Service Fachverlag. XII und 153 Seiten. (öS 385,-)