

6. Die Ausübung der Zuständigkeit der Europäischen Union

6.1 Rechtsakte der EU

Die EU hat zur Ausübung ihrer Zuständigkeit folgende Rechtsakte zu Verfügung: Europäische Gesetze, Europäische Rahmengesetze, Verordnungen, Beschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen. Das Europäische Gesetz ist allgemein verbindlich und gilt unmittelbar in der gesamten EU. Die Europäischen Rahmengesetze hingegen sind hinsichtlich der Ergebnisse verbindlich, die Einzelheiten, wie die Wahl der Form und der Mittel, werden von den Mitgliedstaaten selbst geregelt. Diese zwei genannten Möglichkeiten sind Rechtsetzungsakte, hier wird das Mitentscheidungsverfahren angewendet (MR und EP beide Gesetzgeber) auf Vorschlag der EK. Gelingt es den beiden nicht zu einer Einigung zu gelangen, kommt der Gesetzgebungsakt nicht zustande. Weiterhin können Europäische Gesetze und Rahmengesetze, nach dem Mitentscheidungsverfahren, auf Initiative eines Viertels der Mitgliedstaaten erlassen werden¹. Die Europäischen Verordnungen haben keinen Rechtsetzungscharakter, aber allgemeine Geltung. Sie kann in allen ihren Teilen allgemein verbindlich sein und unmittelbare Geltung in jedem Mitgliedstaat erreichen. oder für jeden bestimmten Adressaten verbindlich bezüglich des Ziels sein, aber nicht in der Wahl der Form und Mittel. Der Europäische Beschluss ist ebenfalls ohne Rechtsetzungscharakter und in allen seinen Teilen verbindlich, ist er nur an einen Mitgliedstaat gerichtet, so ist er nur für diesen verbindlich. Stellungnahmen und Empfehlungen hingegen sind nicht verbindliche Rechtsakte. Die Rechtsakte ohne Gesetzescharakter werden von der EK und dem MR erlassen, entsprechend den in der Verfassung vorgesehenen Fällen² und nach Art. 35 und 36 des Verfassungsentwurfes. Der ER und die EZB sind ebenfalls berechtigt Verordnungen und Beschlüsse zu erlassen, entsprechen den in der Verfassung vorgesehenen Fällen³. Außerdem sind die EZB, der MR und die EK berechtigt Empfehlungen abzugeben. Für die delegierten Rechtsakte ist die EK zuständig. Diese Verordnungen betreffen Ergänzungen und Änderungen von nicht wesentlichen Vorschriften in Gesetzen oder Rahmengesetzen. Ziele, Inhalte und Geltungsbereiche sowie die Dauer und Bedingungen für eine Übertragung werden in

¹ Art. 33 Abs. 1-2 i. S. d. Art. III – 165 Verfassungsentwurf

² bspw. Art. III – 161, 164 Verfassungsentwurf

³ bspw. Art. 34 Abs. 1 und Art. III – 194 Verfassungsentwurf

diesen Gesetzen ausdrücklich festgelegt. Eine Übertragung für wesentliche Vorschriften ist gänzlich ausgeschlossen. Ein Widerruf der Übertragung kann zum Beispiel vom MR (mit qualifizierter Mehrheit) oder vom EP (Mehrheit seiner Mitgliedstimmen) beschlossen werden. Eine delegierte Verordnung kann nur dann in Kraft treten, wenn innerhalb einer Frist (in Europäischen Gesetzen und Rahmengesetzen festgelegt) der MR oder das EP keine Einwände vorlegen⁴. Gemäß Art. 36 Verfassungsentwurf sind die Mitgliedstaaten angehalten, alle erforderlichen innerstaatlichen Maßnahmen zu Durchführung der rechtlich bindenden Rechtsakte zu ergreifen. Die Durchführungsrechtsakte beinhaltet die Bedingungen für die Durchführung von Gesetzgebungsakten oder delegierten Rechtsakten. Sie fallen in der Regel unter die Zuständigkeit der EK und in Ausnahmefällen unter die des MR. Formen der Durchführungsrechtsakte sind Durchführungsverordnungen und – Beschlüsse. Die allgemeinen Grundsätze und Regeln für die Überprüfung bzw. Kontrolle der Durchführungsrechtsakte wird per Gesetz durch die Mitgliedstaaten im Voraus festgelegt⁵. Welche Art von Rechtsakt zu erlassen ist beschließen die Organe, soweit dies nicht ausdrücklich in der Verfassung geregelt ist. Außerdem bedürfen die genannten Rechtsakte einer Begründung und müssen Bezug auf die in der Verfassung vorgesehenen Vorschläge oder Stellungnahmen nehmen (gem. Art. 37 Verfassungsentwurf). Europäische Gesetze und Rahmengesetz müssen entweder vom Präsidenten des EP, vom Präsidenten des MR's oder von beiden unterzeichnet werden. Europäische Beschlüsse und Verordnungen sind vom Präsidenten des erlassenden Organs zu unterzeichnen. Die genannten Rechtsakte werden im Amtsblatt der EU veröffentlicht und treten zum festgelegten Zeitpunkt oder am zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung in Kraft. Andere Beschlüsse treten in Kraft, wenn sie demjenigen mitgeteilt werden, an den sie gerichtet sind (gem. Art.38 Verfassungsentwurf).

6.2 Gemeinsame Außen – und Sicherheitspolitik (GASP)

Die GASP umfasst alle Bereiche der Außen – und Sicherheitspolitik und zielt auf die Wahrung der gemeinsamen Werte ab. Jeder Mitgliedstaat handelt außenpolitisch zunächst für sich alleine. In außen – und sicherheitspolitischen Fragen, die von

⁴ Vgl. Art. 35 Verfassungsentwurf

⁵ Art. 36 Verfassungsentwurf

allgemeiner Bedeutung für die Mitgliedstaaten sind, stimmen die Regierungen der einzelnen Mitgliedstaaten ihre Außenpolitik aufeinander ab. Die EK ist im vollen Umfang an der GASP beteiligt, verfügt aber nicht über das ausschließliche Initiativrecht. Initiativen werden auch vom ER, von einem Mitgliedstaat oder vom Hohen Vertreter (Javier Solana – auf 5 Jahre gewählt) unterbreitet. Das EP wird zu grundlegenden Weichenstellungen in der GASP gehört und über die Entwicklungen informiert⁶. Der ER legt im Rahmen der GASP sowie in der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) die allgemeinen Grundlagen und Leitlinien fest. Er beschließt einstimmig über die Strategien, welche auf wichtigen gemeinsamen Interessen der Mitgliedstaaten beruhen. Der MR trifft die für die Festlegung und die Durchführung der GASP einschließlich der ESVP erforderlichen Entscheidungen, die auf der Grundlage der vom ER festgelegten Leitlinien basieren und entscheidet ebenfalls einstimmig, außer der ER beschließt einstimmig, das der MR mit qualifizierter Mehrheit zu entscheiden hat⁷. In diesem Rahmen nimmt er gemeinsame Standpunkte, gemeinsame Aktionen und Beschlüsse an. Er trägt die Sorge für eine zusammenhängendes, einheitliches und wirksames Vorgehen der EU⁸. Die EK ist in vollem Umfang in der GASP beteiligt. Dies ist notwendig um die Außenwirtschaftsbeziehungen mit der Entwicklungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe abzustimmen und zu gewährleisten. Wie die Mitgliedstaaten und der Hohe Vertreter kann sie den MR mit außen – und sicherheitspolitischen Fragen befassen und sie kann ihm ein Initiativrecht unterbreiten. Die Mitgliedstaaten haben dafür Sorge zu tragen, dass ihre einzelstaatliche Politik in Einklang mit den gemeinsamen Standpunkten der EU stehen. Sie stimmen über jede außen – und sicherheitspolitischen Frage, von allgemeiner Bedeutung, im MR ab und müssen die anderen Mitgliedstaaten konsultieren, im ER oder im MR, bevor sie auf internationaler Ebene tätig werden oder Verpflichtungen eingehen, die die Interessen der EU berühren könnten⁹. Die Instrumente der GASP bestehen aus: gemeinsamen Standpunkten, gemeinsame Aktionen, Beschlüsse und internationale Übereinkünfte, gemeinsame Strategien, sowie Erklärungen und Kontakte zu Drittländern. (Europäische Gesetz und Rahmengesetze sind ausgeschlossen). Gemeinsame Aktionen können bspw. auf politische Maßnahmen beschränkt sein, wie die

⁶ Art. 39 Abs. 6 Verfassungsentwurf

⁷ in anderen Fällen als in Teil III – Art. 39 Abs. 8 Verfassungsentwurf

⁸ Art. 39 Abs. 2 Verfassungsentwurf

⁹ Art. 39 Abs. 5 Verfassungsentwurf

Entsendung von Beobachtern, können aber auch militärische Handlungen einschließen.

6.3 Gemeinsame Sicherheits – und Verteidigungspolitik (ESVP)

Die ESVP ist ein Bestandteil der GASP¹⁰. Sie gewährt der Union die Fähigkeit für Operationen, die auf militärische und zivile Mittel gestützt sind. Die Union kann auf sie, unter Berücksichtigung der Charta der Vereinten Nationen, zurückgreifen für Missionen zur Friedenssicherung, Konfliktvermeidung, humanitäre Hilfe und zur Stärkung der internationalen Sicherheit¹¹. Der ER entscheidet mit einstimmigen Beschluss, auf Empfehlung der Mitgliedstaaten, ob eine gemeinsame Verteidigungspolitik durchgeführt wird. Unberührt davon bleibt die Sicherheits - und Verteidigungspolitik einzelner Mitgliedstaaten, die ihre gemeinsame Verteidigung zum Beispiel in der Nordatlantikvertrags – Organisation sehen¹². Die Mitgliedstaaten stellen die zivilen und militärischen Mittel zur Verwirklichung der ESVP zur Verfügung, darunter können auch multinationale Streitkräfte sein, die Mitgliedstaaten untereinander bilden können. Neben der Einrichtung eines Europäischen Amtes für Rüstung, Forschung und militärische Fähigkeiten, das den operativen Bedarf und die Maßnahmen zur Deckung des Bedarfes ermittelt und fördert, sieht der Verfassungsentwurf eine schrittweise Verbesserung der militärischen Fähigkeiten der Mitgliedstaaten vor¹³. Europäische Beschlüsse bezüglich der Missionen, im Rahmen der ESVP, werden vom MR einstimmig, auf Vorschlag eines Mitgliedstaates oder des Außenministers der Union beschlossen und erlassen. Ein Vorschlagsrecht haben die beiden genannten auch bezüglich eines Rückgriffs auf Mittel einzelner Mitgliedstaaten oder Instrumente der Union. Daneben ist der MR befugt, eine Gruppe von Mitgliedstaaten mit einer Mission zu beauftragen¹⁴. Durch den Verfassungsentwurf wird eine engere Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten gefördert, bspw. eine Verpflichtung zur Hilfeleistung im Falle eines „bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines an dieser

¹⁰ näheres zu den Institutionen und Organe der ESVP und GASP www.europa-reden.de Europäische Sicherheits – und Verteidigungspolitik , von Klaus Stinnertz, Sept. 2003

¹¹ Art. 40 Abs. 1 Verfassungsentwurf

¹² Vgl. Art. 40 Abs.1,2 Verfassungsentwurf

¹³ Art. 40 Abs. 3 Verfassungsentwurf

¹⁴ Art. 40 Abs. 5 Durchführung nach Maßgabe des Art. III – 211, Abs. 6 nach Maßgabe des Art. III – 213 Verfassungsentwurf

Zusammenarbeit beteiligten Staates“ (gem. Art.51 der Charta der Vereinten Nationen). In diesem Zusammenhang greift auch die Solidaritätsklausel, in der sich die EU und ihre Mitgliedstaaten zur gegenseitigen Hilfe und Unterstützung verpflichten, im Rahmen der Abwendung terroristischer Bedrohungen, dem Schutz von Institutionen und Zivilbevölkerung, sowie im Falle einer Katastrophe oder eines Terroranschlags gegen einen Mitgliedstaat¹⁵. Im Rahmen einer engeren Zusammenarbeit in der gegenseitigen Verteidigung erfolgt auch eine Zusammenarbeit mit der Nordatlantikvertrags Organisation¹⁶. Beispiele für Operationen im Rahmen der GASP und der ESVP sind die European Union Police Mission und Operation Artemis – ESVP – Einsatz im Kongo¹⁷.

6.4 Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts

„Die Union bildet einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, in dem die Grundrechte geachtet und die verschiedenen Rechtstraditionen und – ordnungen der Mitgliedstaaten berücksichtigt werden“ (Art. III– 158 Abs.1 Verfassungsentwurf). Mit Hilfe von Europäischen Gesetzen und Rahmengesetzen sollen die Rechtsvorschriften in den einzelnen Mitgliedstaaten, in erforderlichen Bereichen, angeglichen werden. Zum Beispiel im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit oder in einer gemeinsamen Politik im Bereich Asyl, Einwanderung und Kontrolle an den Außengrenzen. Ein weiterer Bestandteil ist die Förderung des Vertrauens zwischen den zuständigen Behörden, aufgrund der gegenseitigen Anerkennung von Entscheidungen, zum Beispiel im Rahmen von gerichtlichen und außergerichtlichen Entscheidungen. Aber auch eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten, z. Bsp. Polizei, Zoll und die Bekämpfung von Straftaten, sollen in diesem Rahmen gefördert und ausgeweitet werden¹⁸. Ein Beispiel für die verstärkte europäische Zusammenarbeit sind Europol und Eurojust. Europol ist das Europäische Polizeiamt in Den Haag. Polizei und Zoll der einzelnen Mitgliedstaaten arbeiten hier zusammen, um die internationale Kriminalität zu verhindern und zu bekämpfen. Sie ist eine Strafverfolgungsbehörde, die Informationen über die internationale Kriminalität sammelt, analysiert und

¹⁵ Art. 42 unter Maßgabe des Art. III – 231 Verfassungsentwurf

¹⁶ Art. 40 Abs. 7 Beschlussfassungsverfahren, sowie andere Modalitäten im Rahmen dieser Zusammenarbeit nach Maßgabe des Art. III - 214

¹⁷ näheres dazu www.europa-reden.de ESVP Klaus Stirnitz

¹⁸ Art. 41 Abs.1 Verfassungsentwurf

weiterleitet. Die Kosten werden von den Mitgliedstaaten in Form von Beiträgen getragen. Eurojust ist die justizielle Zusammenarbeit und Koordinierung nationaler Behörden, die für die Verfolgung von Kriminaltaten zuständig ist. Ein Beispiel ist die Verfolgung eines Straftäters über mehrere Mitgliedstaaten. Eurojust stützt sich auf die nationalen Behörden der Mitgliedstaaten und auf die von Europol durchgeführten Operationen und den gelieferten Informationen. Im Rahmen dieser Ausübung der Zuständigkeit der EU können sich die nationalen Parlamente an den Bewertungsmechanismen zur Durchführung der gemeinsamen Aktionen, der Kontrolle und Beurteilung der Tätigkeiten von Europol und Eurojust beteiligen, um so den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung zu fördern¹⁹. Außerdem verfügen die Mitgliedstaaten über ein Initiativrecht im Rahmen der justiziellen und polizeilichen Zusammenarbeit²⁰.

6.5. Die verstärkte Zusammenarbeit

Eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten ist grundsätzlich erlaubt. Sie darf aber weder den wirtschaftlich, sozialen und territorialen Zusammenhalt und den Binnenmarkt, noch den Handel zwischen den Mitgliedstaaten behindern oder diskriminieren. Auch darf keine Verzerrung des Wettbewerbes hervorgerufen werden. Die Zuständigkeiten, Rechte und Pflichten der nicht beteiligten Mitgliedstaaten müssen geachtet werden²¹. Mit Hilfe der verstärkten Zusammenarbeit sollen die Ziele der EU gefördert und verwirklicht, ihre Interessen geschützt und der Integrationsprozess verstärkt werden. Diese Zusammenarbeit steht allen Mitgliedstaaten offen, sofern sie die Voraussetzungen erfüllen, die gegebenenfalls im Europäischen Ermächtigungsbeschluss vorgegeben sind und müssen die bereits erlassenen Rechtsakte in diesem Zusammenhang beachten²². Die Ermächtigung zur Zusammenarbeit wird vom MR nur dann erteilt, wenn er festgestellt hat, dass die angestrebten Ziele der EU nicht in einem vertretbaren Zeitraum verwirklicht werden können und die Beteiligung an der Zusammenarbeit mindestens einem Drittel der Mitgliedstaaten entspricht. An den Beratungen zur Beschlussfassung dürfen alle Mitgliedstaaten, an der Abstimmung nur die beteiligten Mitgliedstaaten teilnehmen. Die qualifizierte Mehrheit und die Einstimmigkeit bezieht sich ebenfalls auf die

¹⁹ Art. 41 Abs. 2, Beteiligung nach Maßgabe des Art. III – 161, 174, 177 Verfassungsentwurf

²⁰ Art. 41 Abs. 3 gem. Art. III – 165 Verfassungsentwurf.

²¹ Art. III – 322, 323 Verfassungsentwurf

²² Art. 43 Abs. 1 nach Maßgabe des Art. III – 324 Verfassungsentwurf

beteiligten Mitgliedstaaten²³. An die erlassenen Rechtsakte sind nur die beteiligten Mitgliedsstaaten gebunden; neue Beitrittsländer müssen sie nicht annehmen.

²³ Art. 43 Abs. 2,3 Beschlussfassung nach Art. III – 325 Verfassungsentwurf