

Jahresbericht 2019

# Die deutsche Verwaltung und die Europäische Union

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

Vorlage für die Bundesakademie für öffentliche Verwaltung

Entsprechend dem Vertrag zwischen der Fördergesellschaft für Forschung und Lehre zur Europäischen Union e.V. und dem Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern vom 01.06.2015, geändert am 10.03.2017

Johannes Müller Gómez und Wolfgang Wessels

Stand: 2. Juli 2019

Zu den Autoren:

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

Kontakt: [johannes.mueller-gomez@uni-koeln.de](mailto:johannes.mueller-gomez@uni-koeln.de)

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

Kontakt: [w.wessels@uni-koeln.de](mailto:w.wessels@uni-koeln.de)

# Inhalt

<b>I. EINLEITUNG.....</b>	<b>1</b>
<b>II. AKTUELLE ENTWICKLUNGEN IN DER EUROPÄISCHEN UNION UND DER DEUTSCHEN EU-POLITIK: RAHMENBEDINGUNGEN IM WANDEL .....</b>	<b>2</b>
a) Allgemeine Entwicklungen in der Europäischen Union.....	2
b) Institutionen und Verfahren der Europäischen Union .....	11
i. Primärrechtlicher Rahmen .....	11
ii. Institutionen .....	12
iii. Verabschiedung, Umsetzung und Kontrolle von EU-Recht.....	31
c) Koordinierung deutscher EU-Politik .....	48
<b>III. FAZIT .....</b>	<b>52</b>

## I. EINLEITUNG

Das Mehrebenensystem der Europäischen Union befindet sich wie kein anderes politisches System auf der Welt im stetigen Wandel. Mögliche Veränderungen resultieren auf der einen Seite aus Entscheidungen der Institutionen der EU, Änderungen der Entscheidungsprozesse in Brüssel und/oder Berlin, Umstrukturierungen von administrativen Gremien oder Vertragsänderungen. Auf der anderen Seite sind regelmäßig neue Dynamiken zwischen Mitgliedstaaten und EU-Institutionen, etwa aufgrund von neuen Bestimmungen und Verfahren, internationalen, europäischen und nationalen Ereignissen oder neuen politischen Amtsträgern zu beobachten, die die Funktionsweise der Europäischen Union und die Vorbereitung und Umsetzung deutscher EU-Politik beeinflussen.

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

Im Fokus des vorliegenden Berichtes steht der Zeitraum von Juli 2018 bis Juni 2019.

## II. AKTUELLE ENTWICKLUNGEN IN DER EUROPÄISCHEN UNION UND DER DEUTSCHEN EU-POLITIK: RAHMENBEDINGUNGEN IM WANDEL

### a) Allgemeine Entwicklungen in der Europäischen Union

In den vergangenen zwölf Monaten war die EU-Politik und die Arbeit der beteiligten Akteure geprägt

- vom europäischen Wahlkampf und den Wahlen zum Europäischen Parlament, die zwischen dem 23. und 26. Mai 2019 in den 28 Mitgliedstaaten abgehalten wurden,
- von der Fortführung der Debatte über die Zukunft und die Reform der Europäischen Union,
- von den Verhandlungen über den nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen, in welchem der Rahmen des Haushalts der EU für den Zeitraum von 2021 bis 2027 festgelegt wird,
- vom weiterhin nicht abgeschlossenen Austritt des Vereinigten Königreiches aus der Europäischen Union (Brexit),
- von Spannungen in der internationalen Politik, so in handelspolitischen und wirtschaftlichen, aber auch in sicherheits- und verteidigungspolitischen Fragen.

Die deutsche Verwaltung bereitet zudem verstärkt die deutsche Präsidentschaft im Rat der Europäischen Union vor, die die Bundesrepublik im zweiten Halbjahr 2020 innehaben wird.

#### *Wahlen zum Europäischen Parlament und Ämterbesetzung: Schwierigkeiten bei der Konsensfindung*

Die Wahlen zum Europäischen Parlament finden alle fünf Jahre statt (Art. 14 Abs. 3 EUV). Die diesjährigen Wahlen wurden zwischen dem 23. und dem 26. Mai abgehalten. In den Niederlanden und im Vereinigten Königreich wurde am 23. Mai gewählt, in Irland am 24. Mai, in Lettland, Malta und der Slowakei am 25. Mai. In der Tschechischen Republik konnte am 24. und am 25. Mai abgestimmt werden. Die anderen Mitgliedstaaten wählten am 26. Mai. Mit Blick auf das Wahlergebnis ist insbesondere auf die Verluste der beiden großen Fraktionen im Europäischen Parlament hinzuweisen. Zum ersten Mal können die Europäische Volkspartei (EVP) und die Progressive Allianz der Sozialdemokraten (S&D) keine eigene Mehrheit bilden, ohne mit einer dritten Fraktion zu kooperieren, da sie zusammen über weniger als die Hälfte der Parlamentssitze verfügen (siehe Tabelle 2).

Mit den Wahlen zum Europäischen Parlament setzten zudem die Verhandlungen über die Besetzung entscheidender Ämter auf EU-Ebene ein. So muss gemäß dem Vertragstext der Europäische Rat dem Europäischen Parlament einen Kandidaten für das Amt des Präsidenten der Europäischen Kommission vorschlagen (Art. 14 Abs. 7 UAbs. 1 EUV), den Präsidenten der eigenen Institution wählen (Art. 15 Abs. 5 EUV) und den Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik ernennen (Art. 18 Abs. 1 EUV). Nach der Wahl des neuen

Kommissionspräsidenten durch das Parlament, das ebenfalls einen eigenen Präsidenten wählen muss (Art. 14 Abs. 4 EUV), schlagen die Mitgliedstaaten dem Europäischen Parlament die Kandidaten für die weiteren 27 Ämter in der Europäischen Kommission vor (Art. 17 Abs. 7 UAbs. 2). Das Kommissionskollegium muss die Zustimmung des Parlaments erhalten, bevor es vom Europäischen Rat ernannt wird (Art. 17. Abs. 7 UAbs. 3).

Unabhängig von den Wahlen zum Europäischen Parlament gilt es, einen neuen Präsidenten der Europäischen Zentralbank zu ernennen (Art. 283 Abs. 2 UAbs. 2 EUV), da das in den Verträgen auf acht Jahre beschränkte Mandat vom bisherigen Präsidenten der Europäischen Zentralbank Mario Draghi im Oktober 2019 endet.

Nachdem die Sitzung des Europäischen Rates vom 20. Juni 2019 mit Blick auf Personalfragen ergebnislos blieb, verhandelten die Staats- und Regierungschefs erneut auf einer außerordentlichen Sitzung – mit Unterbrechungen vom 30. Juni bis zum 2. Juli 2019. Wie in der Vergangenheit strebte der Europäische Rat an, ein „Personalpaket“ zu schnüren, das ein parteipolitisches, geographisches und geschlechterbezogenes Gleichgewicht beinhaltet. Deutlich wurde im Kontext dieser Verhandlungen auch die Bedeutung des sogenannten „Beichtstuhlverfahrens“, in dessen Rahmen der Präsident des Europäischen Rates bilateral mit unnachgiebigen Verhandlungsparteien – ohne Anwesenheit der anderen Mitglieder des Europäischen Rates – deren tatsächliche Kompromissbereitschaft versucht auszuloten.

Am 2. Juli 2019<sup>1</sup> beschloss der Europäische Rat schließlich die deutsche Bundesministerin für Verteidigung Ursula von der Leyen dem Europäischen Parlament als Kandidatin für das Amt des Präsidenten der Europäischen Kommission vorzuschlagen. Die deutsche Bundeskanzlerin hat sich nach eigenen Aussagen aufgrund der Uneinigkeit innerhalb der Regierungskoalition über diese Personalfrage bei der Abstimmung im Europäischen Rat enthalten. Zudem wurde der bisherige belgische Premierminister Charles Michel von den Staats- und Regierungschefs für den Zeitraum vom 1. Dezember 2019 bis zum 31. Mai 2022 zum Präsidenten des Europäischen Rates gewählt. Er wurde zugleich von den Staats- und Regierungschefs der Vertragsparteien des Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion, deren Währung der Euro ist, für denselben Zeitraum zum Präsidenten des Euro-Gipfels ernannt.

Für die Ämter des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und des Präsidenten der Europäischen Zentralbank einigten sich die Mitglieder des Europäischen Rates auf den spanischen Minister für Äußeres, Europäische Union und internationale Zusammenarbeit Josep Borrell Fontelles und auf die französische geschäftsführende Direktorin des Internationalen Währungsfonds Christine Lagarde. Aus formellen Gründen

---

<sup>1</sup> Die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates sind auf dessen Website verfügbar: <https://www.consilium.europa.eu/media/40168/20190607-de-special-euco-conclusions.pdf> (letzter Zugriff: 2. Juli 2019).

konnte der Europäische Rat jedoch beide Kandidaten noch nicht ernennen. Für die Ernennung des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik bedarf der Europäische Rat der Zustimmung des Präsidenten der Europäischen Kommission, der noch nicht vom Europäischen Parlament gewählt wurde (Art. 18 Abs. 1 EUV). Bezüglich der Ernennung des Präsidenten der Europäischen Zentralbank muss laut Vertragsbestimmungen der Kandidat dem Europäischen Rat zunächst formell vom Rat, der dazu das Parlament und den Rat der Europäischen Zentralbank anhört, empfohlen werden (Art. 283 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV).

#### **Dokument 1 Amtseinführung des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik**

##### **Art. 18 Abs. 1 EUV**

Der Europäische Rat ernennt mit qualifizierter Mehrheit und mit Zustimmung des Präsidenten der Kommission den Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik. Der Europäische Rat kann die Amtszeit des Hohen Vertreters nach dem gleichen Verfahren beenden.

#### **Dokument 2 Bestimmungen zur Zusammensetzung und Besetzung des Direktoriums der Europäischen Zentralbank**

##### **Art. 283 Abs. 2 AEUV**

Das Direktorium besteht aus dem Präsidenten, dem Vizepräsidenten und vier weiteren Mitgliedern.

Der Präsident, der Vizepräsident und die weiteren Mitglieder des Direktoriums werden vom Europäischen Rat auf Empfehlung des Rates, der hierzu das Europäische Parlament und den Rat der Europäischen Zentralbank anhört, aus dem Kreis der in Währungs- oder Bankfragen anerkannten und erfahrenen Persönlichkeiten mit qualifizierter Mehrheit ausgewählt und ernannt.

Ihre Amtszeit beträgt acht Jahre; Wiederernennung ist nicht zulässig. Nur Staatsangehörige der Mitgliedstaaten können Mitglieder des Direktoriums werden.

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

**Tabelle 1 Voraussichtlicher Zeitplan mit Blick auf die Besetzung hochrangiger Ämter auf EU-Ebene (Stand: 2. Juli 2019)**

Amt	Vorgesehene Nominierung/Ernennung/Wahl
Vorschlag des Kandidaten für das Amt des Präsidenten der Europäischen Kommission durch den Europäischen Rat (Art. 14 Abs. 7 UAbs. 1 EUV)	2. Juli 2019
Wahl des Präsidenten des Europäischen Rates durch den Europäischen Rat (Art. 15 Abs. 5 EUV)	2. Juli 2019
Wahl des Präsidenten des Europäischen Parlaments durch das Europäische Parlament (Art. 14 Abs. 4 EUV)	3. Juli 2019
Wahl des Präsidenten der Europäischen Kommission durch das Europäische Parlament (Art. 17 Abs. 7 UAbs. 1).	Juli 2019
Formelle Ernennung des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik durch den Europäischen Rat (Art. 18 Abs. 1 EUV)	Sommer 2019
Vorschlag der Kandidaten für die Europäische Kommission (Art. 17 Abs. 7 UAbs. 2) und Anhörungen im Europäischen Parlament	Sommer/Herbst 2019
Formelle Ernennung des Präsidenten der Europäischen Zentralbank durch den Europäischen Rat (Art. 283 Abs. 2 UAbs. 2 EUV)	Sommer/Herbst 2019
Zustimmung des Europäischen Parlaments zum neuen Kollegium der Europäischen Kommission und Ernennung der Kommission durch den Europäischen Rat (Art. 17 Abs. 7 UAbs. 3)	Herbst 2019

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Bediensteten der deutschen Verwaltung müssen sich damit in den kommenden Monaten auf die neuen Amtsträger und deren Mitarbeiter einstellen.

#### *Wahlen auf nationaler Ebene: neue und alte Gesichter*

In mehreren Mitgliedstaaten fanden in den vergangenen zwölf Monaten Parlaments- bzw. Präsidentschaftswahlen statt:

- In Slowenien fanden im Juni 2018 vorgezogene Wahlen zur Nationalversammlung statt. Seit August 2018 ist der Sozialliberale Marjan Šarec neuer Regierungschef, der seinen



sozialliberalen Vorgänger Miro Cerar ablöste. Marjan Šarec regiert in einer linksliberalen Minderheitsregierung.

- Im September 2018 wählten die Schweden einen neuen Reichstag. Stefan Löfven der schwedischen Sozialdemokraten blieb Regierungschef und regiert in einer Minderheitsregierung gemeinsam mit den Grünen.
- Die Letten wählten im Oktober 2018 ein neues Parlament. Seit Januar 2019 ist Krisjanis Karins der liberalkonservativen Einheitspartei neuer Ministerpräsident, der gemeinsam mit Konservativen, Liberalen und Rechtspopulisten regiert. Er folgt auf Māris Kučinskis des Bündnisses der Grünen und Bauern.
- In Luxemburg wurde im Oktober 2018 ein neues Parlament gewählt. Die Regierung von Xavier Bettel aus Liberalen, Sozialdemokraten und Grünen wurde im Amt bestätigt.
- Im Oktober 2018 fanden in Irland Präsidentschaftswahlen statt. Der bisherige parteilose Präsident Michael Higgins wurde im Amt bestätigt.
- Im März 2019 fanden in der Slowakei die zwei Wahlrunden der Präsidentschaftswahlen statt. Neue Präsidentin ist die linksliberale Zuzana Čaputová. Sie folgt auf Andrej Kiska.
- Die Finnen wählten 2019 im April ein neues Parlament und damit die bisherige Regierung des konservativen Regierungschefs Juha Sipilä ab. Neuer Premierminister ist der Sozialdemokrat Antti Rinne, der einer links-grün-liberalen Regierung vorsitzt.
- Im April 2019 fanden in Spanien vorgezogene Parlamentswahlen statt. Bislang hat das Parlament keinen neuen Ministerpräsidenten gewählt. Der Sozialdemokrat Pedro Sánchez ist weiterhin geschäftsführend im Amt.
- In Litauen fanden im Mai 2019 die zwei Wahlrunden der Präsidentschaftswahlen statt. Die bisherige parteilose Präsidentin Dalia Grybauskaitė durfte nach zwei aufeinanderfolgenden Amtszeiten nicht mehr antreten. Die Wahlen gewann der ebenfalls parteilose Gitanas Nausėda, der sein Amt im Juli 2019 antreten wird.
- In Belgien wurde im Mai 2019 ein neues Abgeordnetenhaus gewählt. Es wurde noch keine neue Regierung gebildet. Der bisherige Regierungschef Charles Michel ist weiterhin geschäftsführend im Amt.
- Im Mai 2019 wählte das lettische Parlament den Unabhängigen Egils Levits zum neuen Präsidenten. Er wird im Juli 2019 das Präsidentenamt von seinem Vorgänger Raimonds Vējonis des Bündnisses der Grünen und Bauern übernehmen.
- Die Dänen wählten im Juni 2019 ein neues Parlament. Neue Ministerpräsidentin ist Mette Frederiksen, die eine sozialdemokratische Minderheitsregierung anführt.

Weitere nationale Wahlen, die in den folgenden Monaten stattfinden werden, sind die Parlamentswahlen in Griechenland im Juli 2019, die Wahlen zum österreichischen Nationalrat im September 2019 und die Parlamentswahlen in Portugal im Oktober 2019. Für die Parlamentswahlen in Polen und die Präsidentschaftswahlen in Rumänien, die Ende des Jahres durchgeführt werden, wurde noch kein Wahltermin festgelegt.

### *Vertrag von Aachen: ein neuer deutsch-französischer Rahmen*

Wie vom französischen Präsidenten Emmanuel Macron vorgeschlagen und wie im Koalitionsvertrag von CDU, SPD und CSU vorgesehen, verhandelte die Bundesregierung mit der französischen Regierung einen neuen deutsch-französischen Vertrag, der auf dem Élysée-Vertrag aufbaut und diesen ergänzen soll. Der neue Vertrag über die deutsch-französische Zusammenarbeit und Integration<sup>2</sup>, der auch als Vertrag von Aachen bekannt ist, wurde am 22. Januar 2019 von der deutschen Bundeskanzlerin und dem französischen Präsidenten im Aachener Rathaus unterzeichnet. Der Vertrag sieht unter anderem eine enge Zusammenarbeit in den Bereichen EU-Politik, Außen- und Verteidigungspolitik, innere und äußere Sicherheit, Entwicklungspolitik sowie Bildung, Forschung und Kultur, verschiedene Austauschprogramme und die Schaffung eines deutsch-französischen Wirtschaftsraumes vor.

### *Debatte über die Zukunft der EU*

Die Reformdebatte über die Zukunft der Europäischen Union, die 2016 vom britischen Referendum über den Austritt aus der Union angestoßen wurde, wurde fortgeführt. Diskutierte Fragen und Reformvorhaben betreffen etwa die Reform des Wahlsystems zu den Wahlen des Europäischen Parlaments, die Reform und die Weiterentwicklung der Eurozone, Formen verstärkter Kooperation im Bereich der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik und die Reform der Asyl- und Migrationspolitik.

Aus deutscher Perspektive ist insbesondere der Beitrag der neuen Vorsitzenden der CDU Annegret Kramp-Karrenbauer zu nennen. Unter dem Titel „Europa richtig machen“ veröffentlichte sie am 10. März 2019 in der „Welt am Sonntag“ einen Artikel, in dem sie auf die Initiativen des französischen Präsidenten reagiert.<sup>3</sup> Wie Macron fordert sie eine Neuorganisation der europäischen Migrations- und Asylpolitik, widerspricht ihm jedoch in finanz- und sozialpolitischen Fragen. Darüber hinaus schlug sie einen gemeinsamen Sitz der Europäischen Union im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, die Schaffung eines europäischen Sicherheitsrates und die Verlegung des Sitzes des Europäischen Parlaments nach Brüssel vor.

Konkrete Entscheidungen sind nun im Nachgang der Wahlen zum Europäischen Parlament, der Besetzung wichtiger Ämter auf EU-Ebene und dem Austritt des Vereinigten Königreiches zu erwarten.

---

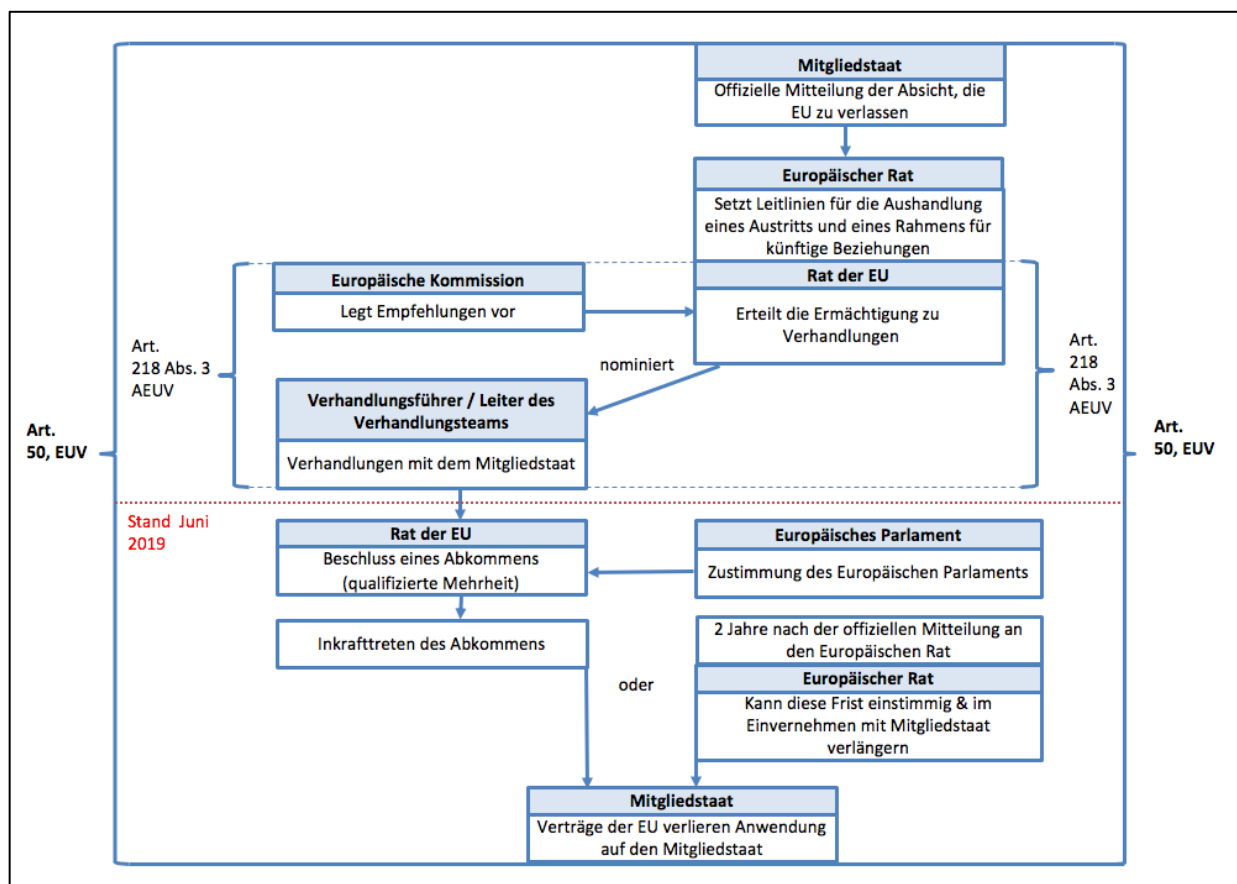
<sup>2</sup> Der vollständige Vertragstext ist auf der Website der Bundesregierung verfügbar: <http://www.bundesregierung.de/resource/blob/997532/1570126/fe6f6dd0ab3f06740e9c693849b72077/2019-01-19-vertrag-von-aachen-data.pdf?download=1> (letzter Zugriff: 15. Juni 2019).

<sup>3</sup> Der vollständige Artikel ist auf der Website der CDU verfügbar: <https://www.cdu.de/artikel/europa-richtig-machen-getting-europe-right> (letzter Zugriff: 15. Juni 2019).

## Austritt des Vereinigten Königreiches

Die Verhandlungen über den Austritt des Vereinigten Königreich wurden im November 2019 abgeschlossen. Planmäßig sollte das Austrittsverfahren (siehe Abbildung 1) Anfang des Jahres abgeschlossen werden und das Vereinigte Königreich sollte am 29. März, also zwei Jahre, nachdem das Vereinigte Königreich seine Austrittsintention formell mitgeteilt hatte, aus der Union austreten. Da das zwischen der Europäischen Union und der britischen Regierung verhandelte Abkommen bei zwei Abstimmungen im britischen Unterhaus keine Mehrheit fand, beschloss der Europäische Rat basierend auf Art. 50 Abs. 3 EUV im Einvernehmen mit der britischen Regierung die Frist zu verlängern, und betonte, dass eine erneute Verhandlung über das Austrittsabkommen nicht möglich sei (siehe Dokument 3).

Abbildung 1 Austrittsverfahren gemäß EU-Verträgen (Stand: 30. Juni 2019)



Quelle: Eigene Darstellung.

**Abs. 3**

Der Europäische Rat stimmt einer Fristverlängerung bis zum 22. Mai 2019 unter der Voraussetzung zu, dass das Austrittsabkommen in der nächsten Woche vom Unterhaus gebilligt wird. Falls das Austrittsabkommen in der nächsten Woche nicht vom Unterhaus gebilligt wird, stimmt der Europäische Rat einer Fristverlängerung bis zum 12. April 2019 zu und erwartet vom Vereinigten Königreich vor diesem Datum Angaben zum weiteren Vorgehen zur Prüfung durch den Europäischen Rat.

**Abs. 4**

Der Europäische Rat bekräftigt, dass nicht erneut über das Austrittsabkommen, das im November 2018 zwischen der Union und dem Vereinigten Königreich vereinbart wurde, verhandelt werden kann. Jede einseitige Verpflichtung oder Erklärung oder jeder sonstige einseitige Akt sollte mit dem Geist und den Buchstaben des Austrittsabkommens vereinbar sein.

Nachdem das britische Unterhaus am 29. März 2019 das Abkommen erneut ablehnte, verlängerte der Europäische Rat auf Ersuchen der britischen Regierung am 10. April 2019 die Frist bis zum 31. Oktober 2019 (siehe Dokument 4).

---

<sup>4</sup> Die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates sind auf dessen Website verfügbar: <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2019/03/21/european-council-art-50-conclusions-21-march-2019/> (letzter Zugriff: 15. Juni 2019).

**Abs. 1**

Der Europäische Rat nimmt das Schreiben von Premierministerin Theresa May vom 5. April 2019 zur Kenntnis, in dem sie um eine weitere Verlängerung der Frist nach Artikel 50 Absatz 3 EUV ersucht.

**Abs. 2**

Als Antwort darauf stimmt der Europäische Rat einer Fristverlängerung zu, um eine Ratifizierung des Austrittsabkommens zu ermöglichen. Diese Verlängerung sollte nur so lange wie nötig dauern und keinesfalls über den 31. Oktober 2019 hinausgehen. Wenn beide Parteien das Austrittsabkommen vor diesem Termin ratifizieren, erfolgt der Austritt am ersten Tag des folgenden Monats.

Ein weiteres für das Austrittsverfahren relevante Ereignis stellt das Urteil des Gerichtshofes der EU vom 10. Dezember 2018 dar.<sup>6</sup> Im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens, das vom Obersten Gericht Schottlands eingeleitet wurde, entschied das europäische Gericht, dass ein Mitgliedstaat seine Austrittsintention vor seinem Ausscheiden ohne Zustimmung der weiteren Mitgliedstaaten zurückziehen kann.

### *Beitrittsverhandlungen*

Aktuelle Beitrittskandidaten sind weiterhin Albanien, Nordmazedonien, Montenegro, Serbien und die Türkei. Mit Montenegro, Serbien und der Türkei werden Beitrittsverhandlungen geführt. Nachdem bereits im April 2018 die Kommission vorschlug, auch die Verhandlungen mit Albanien und Mazedonien aufzunehmen, beschloss der Rat am 18. Juni 2019 spätestens

---

<sup>5</sup> Die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates sind auf dessen Website verfügbar: <https://www.consilium.europa.eu/media/39053/10-euco-art50-conclusions-de.pdf> (letzter Zugriff: 15. Juni 2019).

<sup>6</sup> Das Urteil des Gerichtshofes der EU ist auf dessen Website verfügbar: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=208636&pageIndex=0&doclang=DE&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=1143426> (letzter Zugriff: 15. Juni).

im Oktober 2019 darüber zu entscheiden.<sup>7</sup> Weitere potenzielle Beitrittsländer sind Bosnien und Herzegowina und der Kosovo.

### *Verhandlungen zum Mehrjährigen Finanzrahmen der EU*

Der Zweck des Finanzrahmens ist es, dass die Ausgaben der Union innerhalb der Grenzen ihrer Eigenmittel eine geordnete Entwicklung nehmen. Dafür wird für jedes Jahr, das im Finanzrahmen liegt, eine Obergrenze je Ausgabenkategorie festgelegt. Der aktuelle Mehrjährige Finanzrahmen reicht von 2014 bis 2020 und sieht ein Budget von knapp über eine Billion Euro vor.

Im Mai 2018 beschloss die Europäische Kommission ihren Vorschlag für den nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen, der den Zeitraum von 2021 bis 2027 umfasst und einen Gesamthaushalt von knapp über 1,2 Billionen Euro vorsieht.<sup>8</sup> In seiner Sitzung am 20. Juni 2019 hielt der Europäische Rat fest, dass er anstrebe, bis Ende des Jahres eine Einigung über den nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen zu erzielen.

Voraussetzung für die Verabschiedung des Mehrjährigen Finanzrahmens ist jedoch zunächst die Festlegung der Eigenmittel der Europäischen Union. Das System der Eigenmittel wird einstimmig vom Rat – *de facto* vom Europäischen Rat – beschlossen und bedarf der Ratifizierung in den Mitgliedstaaten. Das Europäische Parlament wird hierzu lediglich konsultiert (Art. 311 AEUV). Erst im Anschluss werden die Ausgabenkategorien festgelegt. Schließlich wird der mehrjährige Finanzrahmen einstimmig vom Rat der EU nach Zustimmung des Europäischen Parlaments, das mit der Mehrheit seiner Mitglieder entscheiden muss, beschlossen (Art. 312 Abs. 2 UAbs. 1 AEUV). Auch hier gilt, dass die Verhandlungen und die Beschlussfassung *de facto* im Europäischen Rat stattfinden. Diskutiert werden aktuell insbesondere die Schaffung eines Verteidigungsfonds, die Senkung der Ausgaben im Bereich der Agrar- und der Kohäsionspolitik, die Erhöhung der Ausgaben im Bereich des Erasmus-Programmes und die Kopplung von Ausgaben aus dem EU-Haushalt an die Situation der Rechtstaatlichkeit in den Mitgliedstaaten.

## b) Institutionen und Verfahren der Europäischen Union

### i. Primärrechtlicher Rahmen

Zwischen Juli 2018 und Juni 2019 erfolgten keine Änderungen der EU-Verträge.

---

<sup>7</sup> Weitere Informationen zur Sitzung des Rates am 26. Juni 2018 sind auf dessen Website verfügbar: <http://www.consilium.europa.eu/de/meetings/gac/2018/06/26/#> (letzter Zugriff: 15. Juni).

<sup>8</sup> Der Vorschlag der Europäischen Kommission für den Mehrjährigen Finanzrahmen 2021-2027 ist auf deren Website verfügbar: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:c2bc7dbd-4fc3-11e8-be1d-01aa75ed71a1.0021.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:c2bc7dbd-4fc3-11e8-be1d-01aa75ed71a1.0021.02/DOC_1&format=PDF) (letzter Zugriff: 15. Juni).

ii. Institutionen

*Europäisches Parlament*

Als Ergebnis der Wahlen zum Europäischen Parlament, die zwischen dem 23. und dem 26. Mai in allen Mitgliedstaaten stattfanden, hat sich die Zusammensetzung des Parlaments entscheidend verändert (siehe Tabelle 2).

**Tabelle 2 Zusammensetzung des Europäischen Parlaments bei konstituierender Sitzung 2014 und 2019 (Stand: 15. Juni 2019)**

Fraktion	Anteil der Sitze nach den Wahlen Mai 2014	Anteil der Sitze nach den Wahlen Mai 2019	Anzahl der Sitze nach den Wahlen Mai 2014	Anzahl der Sitze nach den Wahlen Mai 2019
Europäische Volkspartei (Christdemokraten) (EVP)	29,4%	24,2%	221	182
Progressive Allianz der Sozialdemokraten im Europäischen Parlament (S&D)	25,4%	20,4%	191	153
Europäische Konservative und Reformer (EKR)	9,3%	8,4%	70	63
Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa/ Renew Europe	8,9%	14,4%	67	108
Vereinigte Europäische Linke/Nordische Grüne Linke (GUE-NGL)	6,9%	5,5%	52	41
Die Grünen/ Europäische Freie Allianz (Grüne-EFA)	6,7%	10,0%	50	75
Europa der Freiheit und der direkten Demokratie (EFDD)	6,4%	5,7%	48	43 <sup>9</sup>
Identität und Demokratie (ID)	-	9,7%	-	73
Fraktionslose Abgeordnete (NI)	6,9%	0,9%	52	7
Abgeordnete ohne bisherige Fraktionszugehörigkeit	-	0,8%	-	6
Gesamt	100%	100%	751	751

Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf der Website des Europäischen Parlaments, zuletzt aufgerufen am 15. Juni 2019, Hinweis: Eine mögliche Abweichung von 100% ergibt sich durch die Rundung der Ergebnisse.

<sup>9</sup> Gemäß Artikel 33 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments muss eine Fraktion mindestens 25 Mitglieder umfassen, die in mindestens einem Viertel der Mitgliedstaaten gewählt wurden. Die bisherige Fraktion EFDD erfüllt die Bedingungen bislang nicht, sodass die 43 hier erwähnten Abgeordneten formell noch fraktionslos sind (Stand: 2. Juli 2019).

Die zwei größten Fraktionen, die Europäische Volkspartei und die Progressive Allianz der Sozialdemokraten, verloren jeweils etwa fünf Prozentpunkte, sodass sie zum ersten Mal gemeinsam weniger als 50% der Abgeordneten stellen. Eine absolute der Mehrheit der Sitze ist für Grundsatzentscheidungen, wie etwa für die Wahl des Kommissionspräsidenten, erforderlich. Insbesondere die liberale und die grüne Fraktion konnten Sitze dazu gewinnen. Deutsche Verwaltungsbedienstete müssen sich in ihrer Arbeit fortan auf diese neuen Machtverhältnisse im Europäischen Parlament einstellen.

In Deutschland fiel der Verlust der zwei ehemals größten Parteien besonders deutlich aus (siehe Tabelle 3). Die CDU verlor über sieben Prozentpunkte, die SPD über elf. Bündnis 90/Die Grünen konnte mit einem Ergebnis von 20,5% seine Anzahl der Sitze beinahe verdoppeln.

**Tabelle 3 Ergebnisse der Wahlen zum Europäischen Parlament 2014 und 2019 in Deutschland**

Politische Partei	Wahlergebnis Mai 2014	Wahlergebnis Mai 2019	Anzahl der Sitze Mai 2014	Anzahl der Sitze Mai 2019
CDU	30,0%	22,6%	29	23
Bündnis 90/Die Grünen	10,7%	20,5%	11	21
SPD	27,3%	15,8%	27	16
AfD	7,1%	11,0%	7	11
CSU	5,3%	6,3%	5	6
Die Linke	7,4%	5,5%	7	5
FDP	3,4%	5,4%	3	5
Die Partei	0,6%	2,4%	1	2
Freie Wähler	1,5%	2,2%	1	2
Tierschutzpartei	1,2%	1,4%	1	1
ödp	0,6%	1,0%	1	1
Piratenpartei	1,4%	0,7%	1	1
Familienpartei	0,7%	0,7%	1	1
Volt	Nicht angetreten	0,7%	0	1
NPD	1,0%	0,2%	1	0
Gesamt	100%	100%	96	96

Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf der Website des Bundeswahlleiters, zuletzt aufgerufen am 20. Juni 2019, Hinweis: Eine mögliche Abweichung von 100% ergibt sich durch die Rundung der Ergebnisse.

Die liberale Fraktion im Europäischen Parlament, die bislang den Namen Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa (ALDE) trug, hat sich mit den diesjährigen Wahlen in Renew Europe (Europe erneuern) unbenannt. Die Fraktion konnte insbesondere durch den Beitritt der französischen Abgeordneten der Partei La République En Marche von Emmanuel Macron an Sitzen dazu gewinnen.

Ebenfalls im Zuge der Wahlen wurde die neue Fraktion Identität und Demokratie (ID) gegründet. Die größten nationalen Delegationen innerhalb dieser Fraktion stellen die italienische Lega (28 Abgeordnete), der französische Rassemblement national (22



Abgeordnete) und die deutsche Alternative für Deutschland (11 Abgeordnete) dar. Folglich löste sich die Fraktion Europa der Nationen und Freiheit (ENF), die erst 2015 gegründet worden war und sich unter anderem aus Abgeordneten des französischen Rassemblement national, der italienischen Lega und der niederländischen Freiheitspartei zusammensetzte, auf.

Mit Ausnahme eines Abgeordneten von Die Partei haben sich alle deutschen Abgeordneten einer der sieben Fraktionen im Europäischen Parlament angeschlossen (siehe Tabelle 4).

**Tabelle 4 Mitgliedschaft der deutschen Abgeordneten in den Fraktionen des Europäischen Parlaments nach den Wahlen im Mai 2019 (Stand: 20. Juni 2019)**

Fraktion im Europäischen Parlament	Deutsche Partei
Europäische Volkspartei (Christdemokraten) (EVP)	CDU, CSU
Progressive Allianz der Sozialdemokraten im Europäischen Parlament (S&D)	SPD
Europäische Konservative und Reformier (EKR)	Familienpartei
Renew Europe	FDP, Freie Wähler
Vereinigte Europäische Linke/Nordische Grüne Linke (GUE-NGL)	Die Linke, Tierschutzpartei
Die Grünen/ Europäische Freie Allianz (Grüne-EFA)	Bündnis 90/Die Grünen, Die Partei, ödp, Piratenpartei, Volt
Identität und Demokratie	AfD
Fraktionslos (NI)	Die Partei

Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf der Website des Europäischen Parlaments, zuletzt aufgerufen am 20. Juni 2019.

Aufgrund der Verlängerung der Frist für den Austritt des Vereinigten Königreiches aus der Europäischen Union musste das Vereinigte Königreich ebenfalls an den Wahlen zum Europäischen Parlament teilnehmen und erneut 73 der 751 Abgeordnete wählen.

Vor dem Hintergrund des für März 2019 vorgesehenen Austritts des Vereinigten Königreiches aus der EU hatte der Europäische Rat basierend auf Art. 14 Abs. 2. UAbs. 1 EUV auf Initiative des Europäischen Parlaments im Juni 2018 bereits über die neue Zusammensetzung des Europäischen Parlaments entschieden (siehe Tabelle 5).<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Die Entscheidung des Europäischen Rates ist auf dessen Website verfügbar: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7-2018-REV-1/en/pdf> (letzter Zugriff: 15. Juni).

**Tabelle 5 Sitzverteilung im Europäischen Parlament nach Mitgliedstaaten**

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

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

Diese neue Sitzverteilung nach Mitgliedstaaten wird voraussichtlich mit dem Ausscheiden des Vereinigten Königreiches in Kraft treten. Zum einen würden aus einzelnen Mitgliedstaaten Abgeordnete nachrücken. Zum anderen würde sich durch das Ausscheiden der britischen Abgeordneten das Gewicht der einzelnen Fraktionen verschieben (siehe Tabelle 6). Besonders stark würde die Fraktion Europa der Freiheit und der direkten Demokratie (EFDD) – falls deren Abgeordnete bis dahin die für die Fraktionsgründung notwendigen Kriterien erfüllen – verlieren, in welcher aktuell die 29 Abgeordneten der Brexit-Partei vertreten sind. Der Anteil der Sitze der EVP würde hingegen auf 26,4% steigen, womit die Differenz zwischen EVP und S&D zunehmen würde.

**Tabelle 6 Zusammensetzung des Europäischen Parlaments vor und nach dem Brexit (Stand: 5. Juni 2019)<sup>11</sup>**

Fraktion	Anteil Sitze nach Wahlen Mai 2019	Anzahl Sitze nach Wahlen Mai 2014	Anteil der Sitze nach Brexit	Anzahl der Sitze nach Brexit
Europäische Volkspartei (Christdemokraten) (EVP)	24,1%	181	26,4%	186
Progressive Allianz der Sozialdemokraten im Europäischen Parlament (S&D)	20,5%	154	20,7%	146
Europäische Konservative und Reformer (EKR)	8,3%	62	8,4%	59
Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa (ALDE)	13,7%	103	12,9%	91
Vereinigte Europäische Linke/Nordische Grüne Linke (GUE-NGL)	5,6%	41	6,0%	42
Die Grünen/Freie Europäische Allianz (Grüne-FEA)	8,8%	66	8,5%	60
Europa der Freiheit und der direkten Demokratie (EFDD)	7,2%	54	3,7%	26
Europa der Nationen der Freiheit (ENF)	7,7%	58	8,7%	61
Sonstige	4,3%	32	4,8%	34
Gesamt	100%	751	100%	705

Quelle: Eigene Darstellung und Übersetzung, basierend auf Chopin, Fraccaroli, Giovannini, Hernborg und Jamet 2019<sup>12</sup>, Hinweis: Eine mögliche Abweichung von 100% ergibt sich durch die Rundung der Ergebnisse.

Hinsichtlich der Wahlbeteiligung bei den diesjährigen Wahlen zum Europäischen Parlament ist ein relevanter Anstieg festzustellen (siehe Tabelle 7). Zum ersten Mal seit der Direktwahl des Europäischen Parlaments nahm die Wahlbeteiligung zu und zum ersten Mal nach 1994 lag die Wahlbeteiligung bei über 50%. Auch in Deutschland gab es einen relevanten Anstieg. Während 2014 48,1% der in der Bundesrepublik Wahlberechtigten ihre Stimmen abgaben, waren es 2019 61,4%. Berücksichtigt man nur die Mitgliedstaaten, in der keine Wahlpflicht

<sup>11</sup> Diese Aufstellung basiert auf der voraussichtlichen Zusammensetzung unmittelbar nach den Wahlen. Die neugegründete Fraktion Identität und Demokratie wird hier noch nicht berücksichtigt.

<sup>12</sup> Chopin, Thierry; Fraccaroli, Nicolò; Giovannini, Alessandro; Hernborg, Nils & Jamet, Jean-François (2019): The European Parliament after Brexit: what would it look like?, LSE Brexit blog, <https://blogs.lse.ac.uk/brexit/2019/06/05/the-european-parliament-after-brexit-what-would-it-look-like/> (letzter Zugriff: 15. Juni 2019).

besteht, war die Wahlbeteiligung nur in Malta (72,7%) und in Dänemark (66,0%) höher als in Deutschland. Die niedrigste Wahlbeteiligung gab es erneut in der Slowakei (22,7%).

**Tabelle 7 Wahlbeteiligung bei den Wahlen zum Europäischen Parlament**

Jahr	Wahlbeteiligung EG/EU	Wahlbeteiligung Deutschland
1979	62,0%	65,7%
1984	59,0%	56,8%
1989	58,4%	62,3%
1994	56,7%	60,0%
1999	49,5%	45,2%
2004	45,5%	43,0%
2009	43,0%	43,3%
2014	42,6%	48,1%
2019	50,6%	61,4%

Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf der Website des Europäischen Parlaments, zuletzt aufgerufen am 10. Juni 2019.

Die konstituierende Sitzung des neuen Parlaments fand am 2. Juli 2019 statt. Die Wahl des Präsidenten des Europäischen Parlaments ist für den 3. Juli 2019 vorgesehen.

Mit dem Beginn der neuen Legislaturperiode werden verschiedene parlamentsinterne Regeln, die das Parlament mit der Überarbeitung seiner Geschäftsordnung im Dezember 2016 verabschiedet hat, zum ersten Mal angewandt. Die neuen Regeln betreffen etwa die Arbeit der Berichterstatter, die Arbeit und Zusammensetzung der Ausschüsse und die Funktionsweise von Triloggen zwischen den drei im Gesetzgebungsverfahren beteiligten Institutionen.<sup>13</sup>

### *Europäischer Rat*

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

---

<sup>13</sup> Der Beschluss des Europäischen Parlaments ist auf dessen Website verfügbar: [http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0484\\_DE.html](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0484_DE.html) (letzter Zugriff: 15. Juni 2019).

Die ab dem 2. Juli 2019 geltende Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments ist auf dessen Website verfügbar: [https://www.europarl.europa.eu/sipade/rules20190702/Rules20190702\\_DE.pdf](https://www.europarl.europa.eu/sipade/rules20190702/Rules20190702_DE.pdf) (letzter Zugriff: 15. Juni 2019).

- Marjan Šarec ist seit August 2018 neuer Ministerpräsident Sloweniens und tritt damit die Nachfolge von Miro Cerar an. Hintergrund waren vorgezogene Parlamentswahlen im Juni 2018.
- Nach den lettischen Parlamentswahlen im Oktober 2018 wurde im Januar 2019 Krišjānis Kariņš neuer Ministerpräsident Lettlands. Er folgt auf Māris Kučinskis.
- Nachdem der österreichische Nationalrat der Bundesregierung unter Sebastian Kurz das Misstrauen ausgesprochen hat, wurde Brigitte Bierlein vom österreichischen Bundespräsidenten im Juni 2019 zur Bundeskanzlerin ernannt, die die Übergangsregierung bis zu den Neuwahlen im September 2019 führen wird.
- Als Ergebnis der Parlamentswahlen im April 2019 folgte Antti Rinne im Juni 2019 auf Juha Sipilä als neuer Premierminister Finnlands.
- Mette Frederiksen stellt das jüngste Mitglied des Europäischen Rates dar. Nach den Parlamentswahlen im Juni 2019 wurde sie neue Regierungschefin Dänemarks. Sie löste damit Lars Rasmussen ab.

Bislang stellte Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker, der bereits von 1996 bis 2013 als luxemburgischer Premierminister Mitglied des Europäischen Rates war, das dienstälteste Mitglied des Europäischen Rates dar. Mit seinem Ausscheiden aus dem Europäischen Rat im Herbst dieses Jahres wird Angela Merkel diejenige mit der längsten Erfahrung im Europäischen Rat sein, dem sie seit 2005 angehört.

Innerhalb des Europäischen Rates sind weiterhin Koalitionen verschiedener Mitgliedstaaten zu beobachten, so die Visegrád-Gruppe aus Polen, Tschechien, der Slowakei und Ungarn oder die Neue Hanseatische Liga, die Dänemark, Estland, Finnland, Irland, Lettland, Litauen, die Niederlande und Schweden umfasst. Diese Koalitionen sind auch für die deutsche EU-Politik und damit auch für die Koordinierung der deutschen EU-Politik und die Arbeit der deutschen Bediensteten von großer Bedeutung. Im Rahmen der Wahlen zum Europäischen Parlament und der Neubesetzung des Posten des Präsidenten der Europäischen Kommission und anderer hochrangiger EU-Ämter wurde zudem die Relevanz der parteipolitischen Zusammensetzung des Europäischen Rates deutlich.

Wie auch in der Vergangenheit beschloss der Europäische Rat auf seiner Sitzung nach den Wahlen zum Europäischen Parlament eine sogenannte Strategische Agenda, in welcher die Staats- und Regierungschefs Kernprioritäten für die folgenden fünf Jahre definieren. Am 20. Juni 2019 einigten sie sich auf folgende vier Bereiche: Schutz der Bürgerinnen und Bürger und der Freiheiten, Entwicklung einer soliden und dynamischen wirtschaftlichen Basis,

Verwirklichung eines klimaneutralen, grünen, fairen und sozialen Europas sowie Förderung der Interessen und Werte Europas in der Welt.<sup>14</sup>

### *Rat der EU*

Entsprechend dem Beschluss des Rates der EU von Juli 2016<sup>15</sup> hatte Österreich von Juli bis Dezember 2018 den Vorsitz im Rat und in den meisten seiner Vorbereitungsgremien inne. Am 1. Juli 2019 übernahm Finnland den Vorsitz von Rumänien. Deutschland wird die Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2020 innehaben.

Hinsichtlich der Abstimmungspraxis im Rat der EU ist weiterhin zu beobachten, dass in den meisten Fällen trotz der möglichen Nutzung von qualifizierten Mehrheiten Beschlüsse einstimmig gefasst werden. Allerdings sind Mehrheitsbeschlüsse ohne die Zustimmung aller Mitgliedstaaten inzwischen keine Seltenheit (siehe Tabelle 8). 2018 stimmte der Rat insgesamt über 99 Rechtsakte öffentlich ab. Bei diesen 99 Abstimmungen waren insgesamt 36 Gegenstimmen und 60 Enthaltungen zu verzeichnen. Im Vergleich zum Vorjahr – mit 20 Ablehnungen und 33 Enthaltungen bei insgesamt 91 öffentlichen Abstimmungen – entspricht dies einem deutlichen Anstieg. Dennoch wurden in allen Fällen die erforderlichen Mehrheiten erreicht.

Deutschland stimmte in einem Fall gegen eine Vorlage und enthielt sich vier Mal. Die Gegenstimme betraf die Richtlinie 2018/1673 vom 23. Oktober 2018 über die strafrechtliche Bekämpfung der Geldwäsche. Deutschland stimmte als einziger Mitgliedstaat gegen die Richtlinie, Slowenien enthielt sich.

Die Tschechische Republik hat im Jahr 2018 vier Mal gegen einen Legislativakt gestimmt, so oft wie kein anderer Mitgliedstaat. Mit zehn Enthaltungen und drei Gegenstimmen stellt jedoch das Vereinigte Königreich weiterhin den Mitgliedstaat dar, der am häufigsten nicht für einen Entwurf stimmte. Die hohe Zahl an Enthaltungen kann als Resultat des anstehenden Austritts des Landes aus der Union interpretiert werden.<sup>16</sup> Wie im Jahr 2017 fielen auch 2018 neben dem Vereinigten Königreich die Regierungen Ungarns und Polens durch Gegenstimmen bzw. Enthaltungen auf. Während 2017 Ungarn und Polen jeweils noch gegen zwei Vorlagen stimmten und sich drei Mal enthielten, waren es 2018 jeweils drei Gegenstimmen und sieben bzw. acht Enthaltungen.

---

<sup>14</sup> Die Strategische Agenda des Europäischen Rates ist auf dessen Website verfügbar: <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2019/06/20/a-new-strategic-agenda-2019-2024/> (letzter Zugriff: 22. Juni 2019).

<sup>15</sup> Der Beschluss des Rates ist auf dessen Website verfügbar: <http://www.consilium.europa.eu/de/council-eu/presidency-council-eu/> (letzter Zugriff: 15. Juni 2019).

<sup>16</sup> Siehe von Ondarza, Nicolai (2017): Rat der Europäischen Union, in: Werner Weidenfeld und Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration, Baden-Baden: Nomos, 109-118.

**Tabelle 8 Abstimmungsverhalten der Mitgliedstaaten im Rat der EU im Jahr 2018<sup>17</sup>**

Mitgliedstaat	Anzahl Ablehnungen	Anzahl Enthaltungen	Summe
BE	1	4	5
BG	0	0	0
CZ	4	4	8
DK	2	1	3
DE	1	4	5
EE	0	0	0
IE	1	1	2
EL	0	0	0
ES	0	0	0
FR	0	0	0
HR	0	4	4
IT	2	1	3
CY	2	0	2
LV	0	4	4
LT	2	1	3
LU	1	1	2
HU	3	7	10
MT	2	0	2
NL	1	1	2
AT	1	2	3
PL	3	8	11
PT	0	1	1
RO	0	1	1
SL	1	1	2
SK	2	4	6
FI	3	0	3
SE	1	0	1
UK	3	10	13
Summe	36	60	96

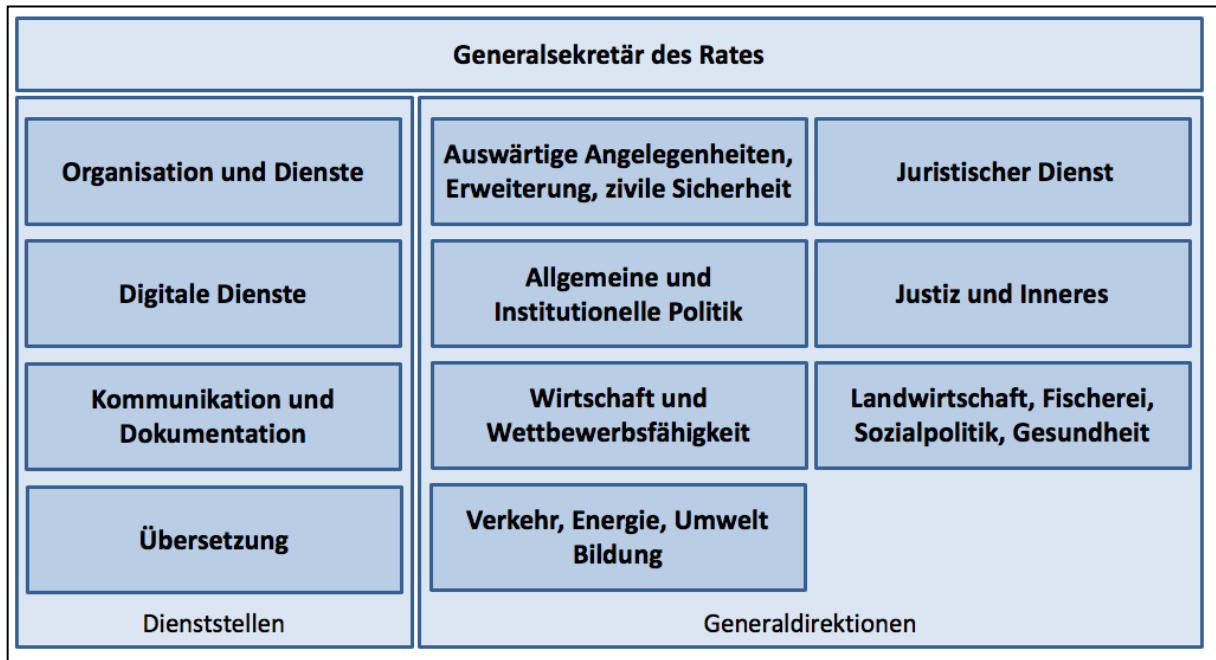
Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf der Website [votewatch.eu](http://votewatch.eu), zuletzt aufgerufen am 1. Juni 2019.

Das Generalsekretariat des Rates der EU, das den Rat der EU und insbesondere die Ratspräsidentschaft bei ihrer Arbeit unterstützt, wurde intern auf Ebene der Generaldirektionen neu strukturiert (siehe Abbildung 2).<sup>18</sup> Statt in bislang acht Generaldirektionen ist das Generalsekretariat inzwischen in vier Dienststellen und in sieben Generaldirektionen untergliedert. Generalsekretär des Rates ist weiterhin Jeppe Tranholm-Mikkelsen aus Dänemark.

<sup>17</sup> Grundlage sind die 99 Abstimmungen, die zwischen dem 1. Januar und dem 31. Dezember 2018 im Rat der EU öffentlich abgehalten wurden.

<sup>18</sup> Eine Veranschaulichung der Struktur des Generalsekretariats des Rates ist auf dessen Website verfügbar: <https://www.consilium.europa.eu/media/35512/gsc-organisation-chart-en.pdf> (letzter Zugriff: 15. Juni 2019).

Abbildung 2 Generalsekretariat des Rates der EU (Stand: 15. Juni 2019)

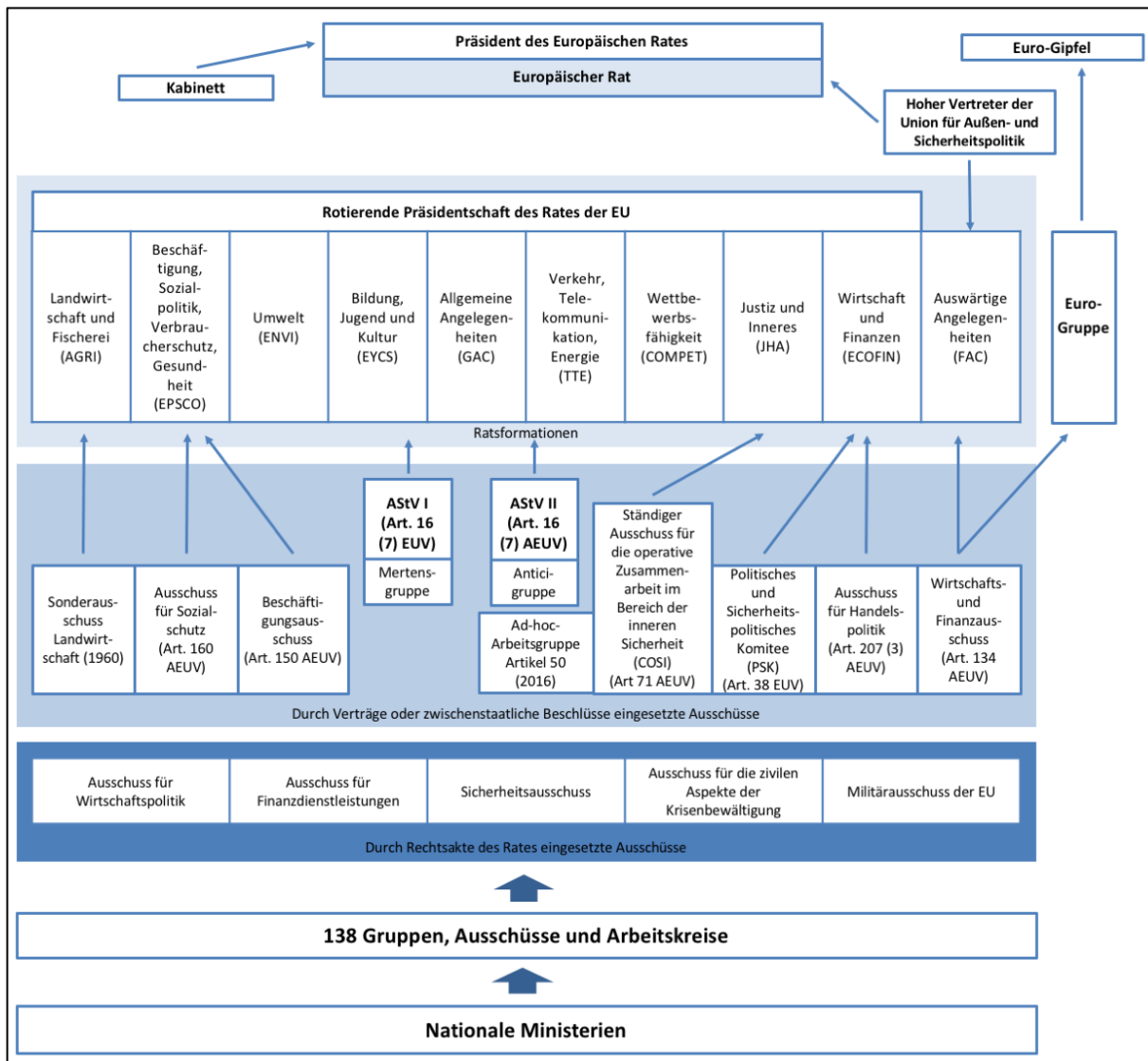


Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf der Website des Rates der EU, zuletzt aufgerufen am 15. Juni 2019.

Für den Arbeitsalltag der deutschen Verwaltung sind die Vorbereitungsorgane des Rates, die sich aus nationalen Fachbeamten zusammensetzen, von besonderer Bedeutung. Neben den durch Rechtsakte des Rates und den durch Verträge oder zwischenstaatliche Beschlüsse eingesetzten Ausschüssen, wird der Rat der EU aktuell von 138 solcher Vorbereitungsorgane unterstützt (siehe Abbildung 3). Damit ist die Zahl im Vergleich zum Vorjahr leicht zurückgegangen (siehe Tabelle 9).



Abbildung 3 Binnenstruktur des Rates (Stand: 15. Juni 2019)



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

Der Rat für Auswärtige Angelegenheiten ist weiterhin die Ratsformation mit der höchsten Zahl an spezialisierten Vorbereitungsgremien (siehe Tabelle 9).

**Tabelle 9 Vorbereitungsgremien des Rates der EU (Stand: 15. Juni 2019)**

Politikfeld	Anzahl der Vorbereitungsgremien Juni 2018	Anzahl der Vorbereitungsgremien Juni 2019
Allgemeine Angelegenheiten	17	20
Auswärtige Angelegenheiten	33	34
Wirtschaft und Finanzen	13	11
Justiz und Inneres	18	18
Landwirtschaft und Fischerei	27	21
Wettbewerbsfähigkeit	14	15
Verkehr, Telekommunikation und Energie	8	7
Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz	4	5
Umwelt	2	2
Bildung, Jugend, Kultur und Sport	5	5
Summe	141	138

Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf der Website des Rates der EU, zuletzt aufgerufen am 15. Juni 2019.

### *Europäische Kommission*

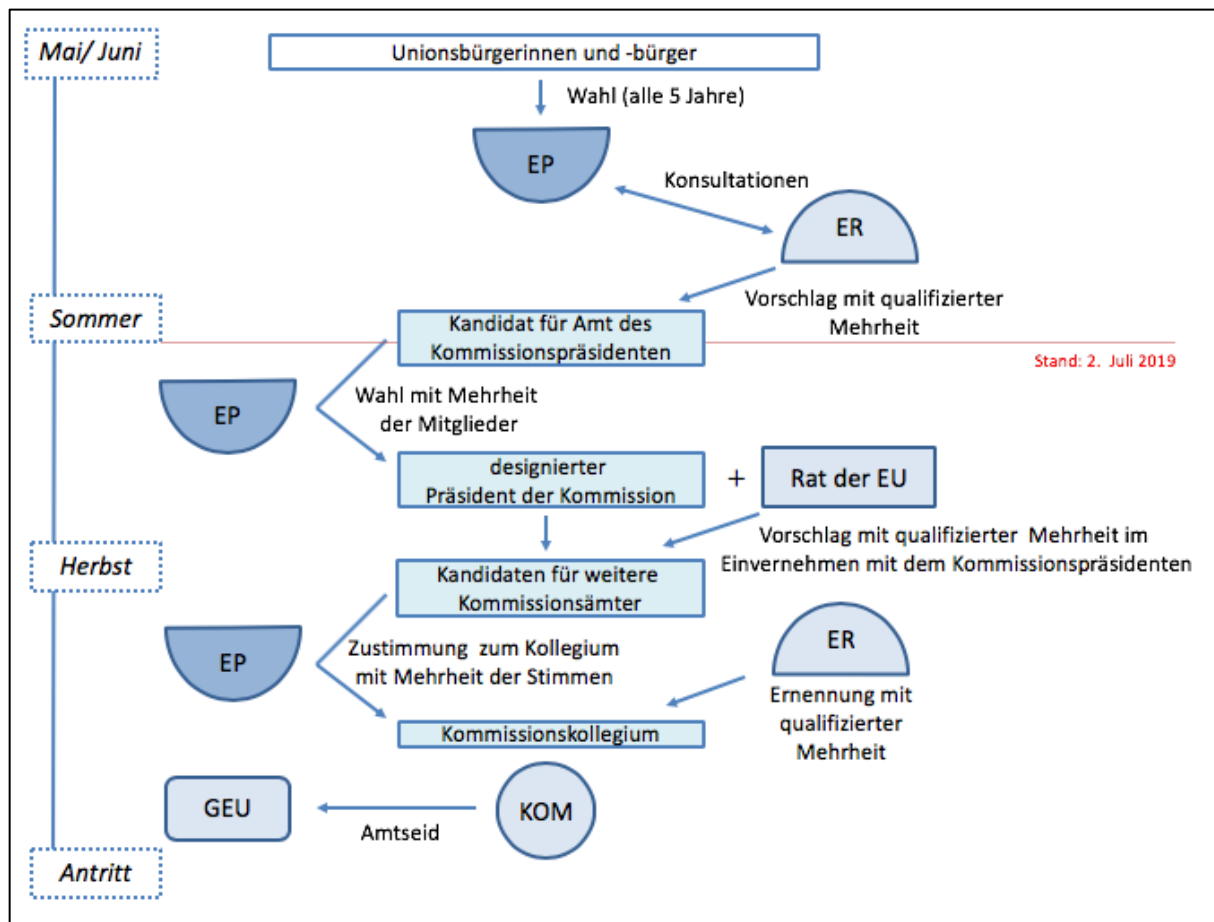
Laut EU-Vertrag muss der Europäische Rat mit qualifizierter Mehrheit dem Europäischen Parlament einen Kandidaten für den Posten des Kommissionspräsidenten vorschlagen (Art. 17 Abs. 7 UAbs. 1 EUV). Im Zuge der Wahlen 2014 zum Europäischen Parlament stellten die europäischen Parteien erstmals europäische Spitzenkandidaten auf. Nachdem die Europäische Volkspartei als stärkste Kraft aus den Wahlen hervorging, setzte das Europäische Parlament den EVP-Kandidaten Jean-Claude Juncker gegenüber dem Europäischen Rat als Präsidenten der Europäischen Kommission durch.

#### **Dokument 5 Amtseinführungsverfahren des Präsidenten der Europäischen Kommission**

##### **Art. 17 Abs. 7 UAbs. 1 EUV**

Der Europäische Rat schlägt dem Europäischen Parlament nach entsprechenden Konsultationen mit qualifizierter Mehrheit einen Kandidaten für das Amt des Präsidenten der Kommission vor; dabei berücksichtigt er das Ergebnis der Wahlen zum Europäischen Parlament. Das Europäische Parlament wählt diesen Kandidaten mit der Mehrheit seiner Mitglieder. Erhält dieser Kandidat nicht die Mehrheit, so schlägt der Europäische Rat dem Europäischen Parlament innerhalb eines Monats mit qualifizierter Mehrheit einen neuen Kandidaten vor, für dessen Wahl das Europäische Parlament dasselbe Verfahren anwendet.

Abbildung 4 Amtseinführungsverfahren der Europäischen Kommission nach den Wahlen 2019 (Stand: 2. Juli 2019)



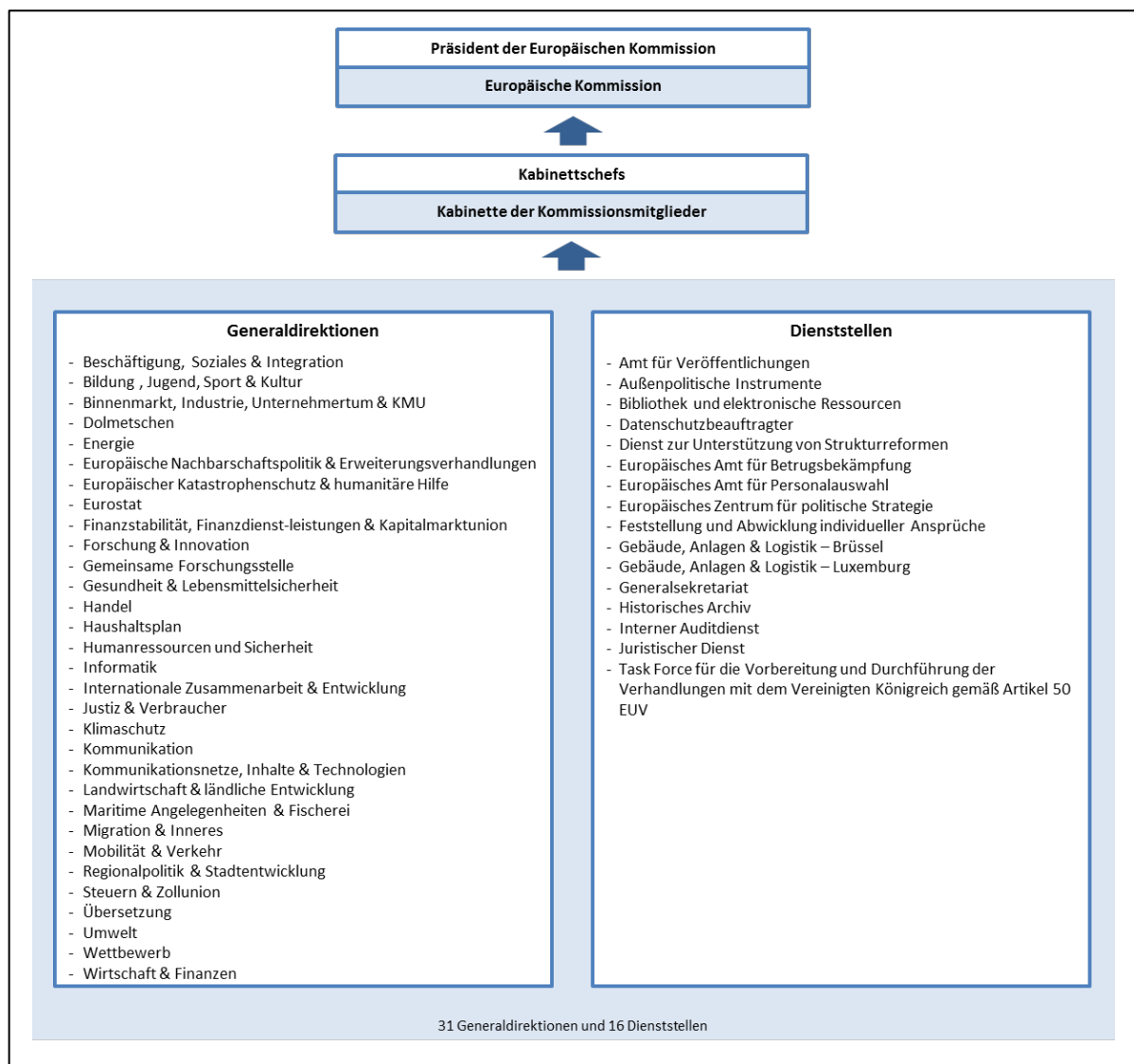
Quelle: Eigene Darstellung.

Auch für die diesjährigen Parlamentswahlen nominierten wichtige europäische Parteien europäische Spitzenkandidaten. Die Europäische Volkspartei wählte den Deutschen Manfred Weber (Mitglied des Europäischen Parlaments) zu ihrem Spitzenkandidaten, die Sozialdemokratische Partei Europas den Niederländer Frans Timmermans (Vizepräsident der Europäischen Kommission), die Allianz der Konservativen und Reformer in Europa den Tschechen Jan Zahradil (Mitglied des Europäischen Parlaments) und die Europäische Freie Allianz den Spanier Oriol Junqueras (suspendiertes Mitglied des Parlaments Kataloniens). Die Europäische Grüne Partei und die Partei der Europäischen Linken wählten jeweils ein Spitzendeo: die Deutsche Ska Keller (Mitglied des Europäischen Parlaments) und den Niederländer Bas Eickhout (Mitglied des Europäischen Parlaments) bzw. die Slowenin Violeta Tomić (Mitglied der Nationalversammlung Sloweniens) und den parteilosen Belgier Nicanor Cué (Gewerkschafter). Die Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa beteiligte sich dieses Mal nur indirekt am Spitzenkandidatenverfahren und wählte statt eines einzelnen Kandidaten ein siebenköpfiges Kandidatenteam, das unter anderem die Dänin Margrethe Vestager (Mitglied der Europäischen Kommission), den Belgier Guy Verhofstadt (Mitglied des

Europäischen Parlaments) und die Deutsche Nicola Beer (Mitglied des Deutschen Bundestages) umfasste.

Im Gegensatz zu 2014 konnten sich dieses Jahr die Fraktionen im Europäischen Parlament nicht auf einen Kandidaten einigen und haben folglich von den Staats- und Regierungschefs nicht die Nominierung eines konkreten Kandidaten eingefordert. Indem sich der Europäische Rat auf Ursula von der Leyen geeinigt hat, wurde keiner der im Vorfeld der Wahlen nominierten Spitzenkandidaten für den Vorsitz der Kommission vorgeschlagen. Aktuell gilt es als unklar, ob das Parlament den Vorschlag akzeptieren wird (Stand: 2. Juli 2019, siehe Tabelle 1 & Abbildung 4). Sollte nicht über die Hälfte der Abgeordneten von der Leyen wählen, muss der Europäische Rat dem Parlament innerhalb eines Monats mit qualifizierter Mehrheit einen neuen Kandidaten vorschlagen (Art. 17 Abs. 7 UAbs. 1 S. 3 EUV).

Abbildung 5 Aufbau der Europäischen Kommission (Stand: 15. Juni 2019)



Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf der Website der Europäischen Kommission, zuletzt aufgerufen am 15. Juni 2019.

**Tabelle 10 Anzahl der Expertengruppen der Europäischen Kommission**

Generaldirektion	Juni 2017	Juni 2018	Juni 2019
Amt für Veröffentlichungen (OP)	0	0	0
Beschäftigung, Soziales und Integration (EMPL)	24	36	30
Bildung und Kultur (EAC)	18	19	21
Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMU (GROW)	88	98	89
Datenverarbeitung (DIGIT)	0	0	0
Dienst für außenpolitische Instrumente (FPIS)	0	1	0
Dolmetschen (SCIC)	0	0	0
Energie (ENER)	21	22	20
Eurostat (ESTAT)	82	84	84
Finanzstabilität, Finanzdienstleistungen und Kapitalmarktunion (FISMA)	13	16	15
Forschung und Innovation (RTD)	56	50	35
Gemeinsame Forschungsstelle (JRC)	2	3	3
Generalsekretariat (SG)	5	5	5
Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (SANTE)	54	51	49
Handel (TRADE)	8	10	9
Haushalt (BUDG)	3	2	2
Wirtschaft und Finanzen (ECFIN)	7	6	5
Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF)	4	5	5
Humanitäre Hilfe und Katastrophenschutz (ECHO)	6	6	4
Humanressourcen und Sicherheit (HR)	2	2	2
Int. Zusammenarbeit und Entwicklung (DEVCO)	14	15	13
Interner Auditdienst	0	0	0
Juristischer Dienst (SJ)	0	0	0
Justiz und Verbraucher (JUST)	32	40	36
Klimapolitik (CLIMA)	4	6	6
Kommunikation (COMM)	0	0	0
Kommunikationsnetze, Inhalte und Technologien (CNECT)	26	31	26
Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (AGRI)	28	30	31
Maritime Angelegenheiten und Fischerei (MARE)	12	12	11
Migration und Inneres (HOME)	33	29	31
Mobilität und Verkehr (MOVE)	42	45	48
Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen (NEAR)	1	1	1
Regionalpolitik und Stadtentwicklung (REGIO)	11	11	11
Steuern und Zollunion (TAXUD)	83	77	73
Übersetzung (DGT)	1	1	1
Umwelt (ENV)	51	55	49
Wettbewerb (COMP)	5	1	1
Europäisches Amt für Personalauswahl (EPSO)	1	1	1
Europäisches Zentrum für Politische Strategie (EPSC)	0	0	0
Summe	737	773	717

Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf dem Expertengruppenregister der Europäischen Kommission, zuletzt aufgerufen am 1. Juni 2019.

**Tabelle 11 Anzahl der Komitologieausschüsse der Europäischen Kommission (Stand: 15. Juni 2019)**

Generaldirektion	Juni 2017	Juni 2018	Juni 2019
Beschäftigung, Soziales und Integration (EMPL)	5	5	5
Bildung und Kultur (EAC)	2	2	2
Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMU (GROW)	41	42	45
Dienst für außenpolitische Instrumente (FPIS)	4	4	4
Energie (ENER)	14	12	13
Eurostat (ESTAT)	4	4	2
Finanzstabilität, Finanzdienstleistungen und Kapitalmarktunion (FISMA)	8	6	8
Forschung und Innovation (RTD)	18	18	17
Generalsekretariat (SG)	3	3	3
Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (SANTE)	36	32	32
Handel (TRADE)	12	14	14
Haushalt (BUDG)	2	2	2
Wirtschaft und Finanzen (ECFIN)	1	1	1
Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF)	1	1	1
Humanitäre Hilfe und Katastrophenschutz (ECHO)	2	2	2
Informatik (DIGIT)	2	1	1
Int. Zusammenarbeit und Entwicklung (DEVCO)	5	5	5
Justiz und Verbraucher (JUST)	23	23	23
Klimapolitik (CLIMA)	5	5	5
Kommunikation (COMM)	0	0	0
Kommunikationsnetze, Inhalte und Technologien (CNECT)	7	0	8
Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (AGRI)	17	15	11
Maritime Angelegenheiten und Fischerei (MARE)	4	3	3
Migration und Inneres (HOME)	12	13	15
Mobilität und Verkehr (MOVE)	31	31	31
Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen (NEAR)	3	3	3
Regionalpolitik und Stadtentwicklung (REGIO)	1	1	1
Steuern und Zollunion (TAXUD)	24	24	26
Umwelt (ENV)	30	30	30
Wettbewerb (COMP)	0	0	0
Summe	317	311	313

Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf dem Komitologieregister der Europäischen Kommission, zuletzt aufgerufen am 15. Juni 2019.

Die Verwaltungsebene der Europäischen Kommission wurde im Vergleich zu 2018 nicht neu strukturiert. Sie untergliedert sich weiterhin in 31 Generaldirektionen und 16 Dienststellen (siehe Abbildung 5).

Mit Blick auf die von der Europäischen Kommission eingerichteten Expertengruppen, die die Kommission bei der Erarbeitung von Rechtsaktvorschlägen unterstützen und die sich oftmals

aus Vertretern der Mitgliedstaaten, in der Regel aus Beamten aus der Arbeitsebene, zusammensetzen, ist im Vergleich zum Vorjahr ein leichter Rückgang von 773 auf 717 festzustellen (siehe Tabelle 10). Die drei Generaldirektionen Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMU, Eurostat und Steuern und Zollunionen sind weiterhin die Bereiche mit den meisten Expertengruppen.

Hinsichtlich der bestehenden Komitologieausschüsse (Art. 291 AEUV), die aus Vertretern der nationalen Ministerien bestehen und je nach Verfahren die Durchführungsbeschlüsse der Europäischen Kommission mehr oder weniger stark mitbestimmen, gibt es keine relevanten Veränderungen. Aktuell bestehen 313 solcher Ausschüsse – im Juni 2018 waren es 311 (siehe Tabelle 11). Die Generaldirektion Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMU bleibt diejenige mit der höchsten Zahl an Komitologieausschüssen.

### *Gerichtshofs der Europäischen Union*

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

Die Richterämter des Gerichtshofes und des Gerichts werden alle drei Jahre zum Teil neu besetzt (Art. 19 Abs. 2 UAbs. 3 S. 2-3 EUV, Art. 253 S. 2 AEUV, Art. 254 S. 5 AEUV, Art. 257 S. 6 AEUV). Für 14 der 28 Richter am Gerichtshof endete die Amtszeit am 6. Oktober 2018, weswegen die Mitgliedstaaten neue Richter für die Ämter ernennen bzw. amtierende Richter erneut ernennen mussten.<sup>19</sup> Im Gericht endet die Amtszeit von 23 Richtern zum 31. August 2019.<sup>20</sup>

Besondere Aufmerksamkeit erhielt der Gerichtshof der EU durch sein Urteil vom 10. Dezember 2018 dar, in welchem es feststellte, dass ein Mitgliedstaat, der formell seine Austrittsintention mitgeteilt hat, diese vor seinem Ausscheiden ohne Zustimmung der weiteren Mitgliedstaaten zurückziehen kann.<sup>21</sup>

Darüber hinaus sind insbesondere Urteile des Gerichtshofes der EU zu Vertragsverletzungsklagen zu nennen, etwa gegen Deutschland aufgrund der

---

<sup>19</sup> Die aktuelle Zusammensetzung des Gerichtshofes ist auf der Website des Gerichtshofes der EU verfügbar: [https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2\\_7026/de/](https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7026/de/) (letzter Zugriff: 15. Juni 2019).

<sup>20</sup> Die aktuelle Zusammensetzung des Gerichts ist auf der Website des Gerichtshofes der EU verfügbar: [https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2\\_7035/de/](https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7035/de/) (letzter Zugriff: 15. Juni 2019).

<sup>21</sup> Das Urteil des Gerichtshofes der EU ist auf dessen Website verfügbar: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=208636&pageIndex=0&doclang=DE&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=1143426> (letzter Zugriff: 15. Juni 2019).

vertragswidrigen Pkw-Maut und gegen Polen aufgrund des vertragswidrigen Gesetzes über das Oberste Gericht.

### *Nationale Parlamente*

Verschiedene nationale Parlamentskammern machten 2018 von ihrem Recht Gebrauch, im Rahmen des sogenannten Frühwarnmechanismus im Sinne der Subsidiaritätskontrolle begründete Stellungnahmen an die Europäische Kommission zu richten. So reichte der Bundesrat im Jahr 2018 insgesamt 47 Stellungnahmen ein – der Bundestag reichte zwei Stellungnahmen ein.<sup>22</sup> 2019 wurde bislang eine Stellungnahme durch den Bundesrat eingereicht.

Eine notwendige Mehrheit, die Parlamentskammern erreichen müssen, um eine sogenannte „gelbe“ oder „orange Karte“ zu zeigen, wurde 2018 nicht erreicht.

### *Agenturen der EU*

Das Verfahren der verstärkten Zusammenarbeit (Art. 20 EUV und Art. 326-335 AEUV) erlaubt es, Mitgliedstaaten, die für einen bestimmten Bereich in Form eines Rechtsaktes eine gemeinsame Regelung anstreben, diese zu beschließen, ohne dass sich die anderen Mitgliedstaaten daran beteiligen müssen. Nachdem im Oktober 2017 der Rat der EU nach Zustimmung des Europäischen Parlaments die Einrichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft in Form der verstärkten Zusammenarbeit beschlossen hat, befindet sich diese aktuell im Aufbau. Sie wird nach aktuellem Zeitplan ihre Arbeit Ende 2020 aufnehmen und soll die Arbeit des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) und der Agentur für justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (Eurojust) ergänzen. Neben Deutschland sind weitere 21 Mitgliedstaaten beteiligt.

Aufgrund der aller Wahrscheinlichkeit anstehenden Austritts des Vereinigten Königreiches aus der EU beschloss der Rat der EU im November 2017 den Umzug der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde aus London nach Paris und der Europäischen Arzneimittel-Agentur aus London nach Amsterdam. Beide Umzüge erfolgten in der ersten Jahreshälfte 2019.

Darüber hinaus sind keine wesentlichen Veränderungen mit Blick auf die Arbeit der bestehenden Agenturen festzustellen (siehe Tabelle 12).

---

<sup>22</sup> Die eingereichten Stellungnahmen von Bundestag und Bundesrat sind auf der Website der Europäischen Kommission verfügbar:  
[http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/rerelations/rerelations\\_other/npo/germany/2018\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/rerelations/rerelations_other/npo/germany/2018_en.htm)  
(letzter Zugriff: 20. Juni 2019).



Tabelle 12 Agenturen der EU (Stand: 15. Juni 2019)

Abkürzung	Name der Agentur
<b>Dezentrale Agenturen</b>	
GSA	Agentur für das Europäische Globale Navigationssatellitensystem
ACER	Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden
SRB	Ausschuss für die einheitliche Abwicklung
FRA	Agentur der Europäischen Union für Grundrechte
EMSA	Europäische Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs
EUROJUST	Einheit für justizielle Zusammenarbeit der Europäischen Union
FRONTEX	Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache
EASA	Europäische Agentur für Flugsicherheit
ENISA	Europäische Agentur für Netz- und Informationssicherheit
EU-OSHA	Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz
EMA	Europäische Arzneimittel-Agentur
EIOPA	Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung
EBA	Europäische Bankenaufsichtsbehörde
EFSA	Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit
EMCDDA	Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht
ECHA	Europäische Chemikalienagentur
ERA	Europäische Eisenbahnagentur
EFCA	Europäische Fischereiaufsichtsagentur
eu-LISA	Europäischen Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts
CEPOL	Agentur der Europäischen Union für die Aus- und Fortbildung auf dem Gebiet der Strafverfolgung
EIGE	Europäisches Institut für Gleichstellungsfragen
EUROPOL	Europäisches Polizeiamt
ETF	Europäische Stiftung für Berufsbildung
EUROFOUND	Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen
EEA	Europäische Umweltagentur
EPPO	Europäische Staatsanwaltschaft (im Aufbau, Aufnahme der Arbeit voraussichtlich ab Ende 2020)
CPVO	Gemeinschaftliches Sortenamt
BEREC Office	Agentur zur Unterstützung des Gremiums Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation
EUIPO	Amt der Europäischen Union für Geistiges Eigentum
CdT	Übersetzungszentrum für die Einrichtungen der Europäischen Union
EASO	Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen
Cedefop	Europäisches Zentrum für die Förderung der Berufsbildung
ECDC	Europäisches Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten
ESMA	Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde
<b>Agenturen für die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik</b>	
EDA	Europäische Verteidigungsagentur
EUISS	Institut der Europäischen Union für Sicherheitsstudien
Satcen	Satellitenzentrum der Europäischen Union

Exekutivagenturen	
EACEA	Exekutivagentur Bildung, Audiovisuelles und Kultur
ERCEA	Exekutivagentur des Europäischen Forschungsrates
REA	Exekutivagentur für die Forschung
INEA	Exekutivagentur für Innovation und Netze
EASME	Exekutivagentur für kleine und mittlere Unternehmen
CHAFEA	Exekutivagentur für Verbraucher, Gesundheit, Landwirtschaft und Lebensmittel

Agenturen und Organe von EURATOM	
ESA	Euratom-Versorgungsagentur
Fusion for Energy	Kernfusion für die Energiegewinnung

Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf [europa.eu](http://europa.eu), zuletzt aufgerufen am 15. Juni 2019.

### iii. Verabschiedung, Umsetzung und Kontrolle von EU-Recht

#### *Verabschiedung von EU-Rechtsakten*

Der Zahl der Organisationen, die sich im Transparenzregister der Europäischen Kommission und des Europäischen Parlaments, das zur Transparenz von Entscheidungsprozessen auf EU-Ebene beitragen soll, indem sich in Brüssel aktive Interessensvertreter eintragen, registriert haben, steigt stetig. Im Juni 2019 umfasste das Register 11.820 Eintragungen.

Die Offenlegung der Treffen mit privaten Interessensgruppen, wie Non-Profit-Organisationen und Wirtschaftsverbänden, war für die Mitglieder des Europäischen Parlaments bisher nicht verpflichtend. Am 31. Januar 2019 stimmte das Europäische Parlament für eine Änderung der eigenen Geschäftsordnung, die nun unter anderem bestimmt, dass Berichterstatter, Schattenberichterstatter und Ausschussvorsitze alle geplanten Treffen mit Interessenvertretern, die in den Geltungsbereich des Transparenz-Registers fallen, im Internet veröffentlichen müssen.<sup>23</sup>

Darüber hinaus verhandeln das Europäische Parlament, die Europäische Kommission und der Rat der EU aktuell über gemeinsame Transparenzregeln und eine Ausweitung des Transparenzregister.

---

<sup>23</sup> Der Beschluss des Europäischen Parlaments ist auf dessen Website verfügbar:

[http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0046\\_DE.html](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0046_DE.html) (letzter Zugriff: 15. Juni 2019).

Die ab dem 2. Juli 2019 geltende Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments ist auf dessen Website verfügbar: [https://www.europarl.europa.eu/sipade/rules20190702/Rules20190702\\_DE.pdf](https://www.europarl.europa.eu/sipade/rules20190702/Rules20190702_DE.pdf) (letzter Zugriff: 15. Juni 2019).

Für die deutsche Verwaltung ist das Transparenzregister aus zwei Gründen eine wichtige Informationsquelle. Einerseits weisen Interessensgruppen eine umfassende und detaillierte Expertise in ihren jeweiligen Themengebieten auf und können sich damit als wertvolle Informationsquellen herausstellen. Auf der anderen Seite muss sich die deutsche Verwaltung stets über das Wissen der Interessensgruppen und ihre Möglichkeiten, dieses strategisch einsetzen zu können, bewusst sein, da auch sie im Laufe des Willensbildungsprozesses Adressat von Lobbyismus sein kann.

Der mit Beginn der achten Legislaturperiode des Europäischen Parlaments und damit auch der Amtseinführung der neuen Europäischen Kommission im Jahr 2014 eingesezte Rückgang der Initiativen von Rechtsetzungsverfahren und der Verabschiedung von EU-Rechtsakten war 2018 nicht mehr zu beobachten. So nahm die Zahl der pro Jahr von der Kommission eingebrachten Legislativaktvorschlägen zwischen 2017 und 2018 von 353 auf 456 zu (siehe Tabelle 13).

**Tabelle 13 Aktivitätenprofil der Europäischen Kommission 2010-2018**

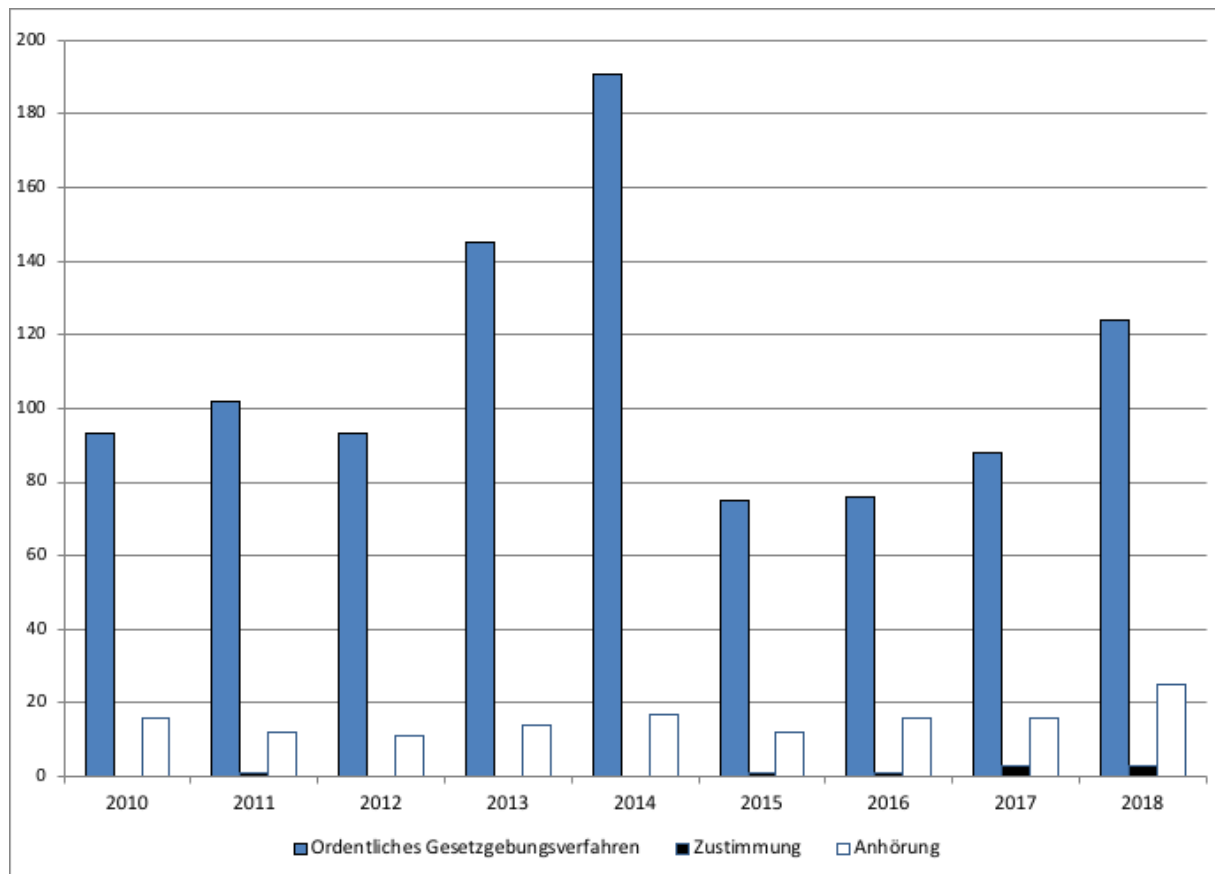
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Zusammenkünfte der Kommission	41	43	44	42	40	40	46	43	25
Vorschläge für Legislativakte <sup>24</sup>	426	500	417	457	365	306	387	353	456
Empfehlungen	34	58	51	73	63	13	22	15	14
Berichte	212	196	191	200	189	184	214	253	224
Grünbücher	9	12	5	6	3	2	0	0	0
Weißbücher	1	1	1	0	1	0	0	1	0

Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf dem Register von Kommissionsdokumenten und Eurlex, zuletzt aufgerufen am 1. Juni 2019.

Auch der Blick auf die Beteiligung des Europäischen Parlaments an der Gesetzgebung auf EU-Ebene weist auf eine deutliche Zunahme der im Plenum abgestimmten Gesetzesvorhaben hin (siehe Abbildung 6). Ein solche Zunahme am Ende einer Legislaturperiode stellt keine Ausnahme dar. Auch 2013 fiel die Zahl der abgeschlossenen Legislativverfahren höher aus als in den ersten Jahren der Legislaturperiode.

<sup>24</sup> Hier werden sowohl Vorschläge für Basisrechtsakte als auch für Änderungsrechtsakte berücksichtigt.

Abbildung 6 Tatsächliche Anwendung der Gesetzgebungsverfahren



Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf der Website des Europäischen Parlaments, zuletzt aufgerufen am 1. Juni 2019.<sup>25</sup>

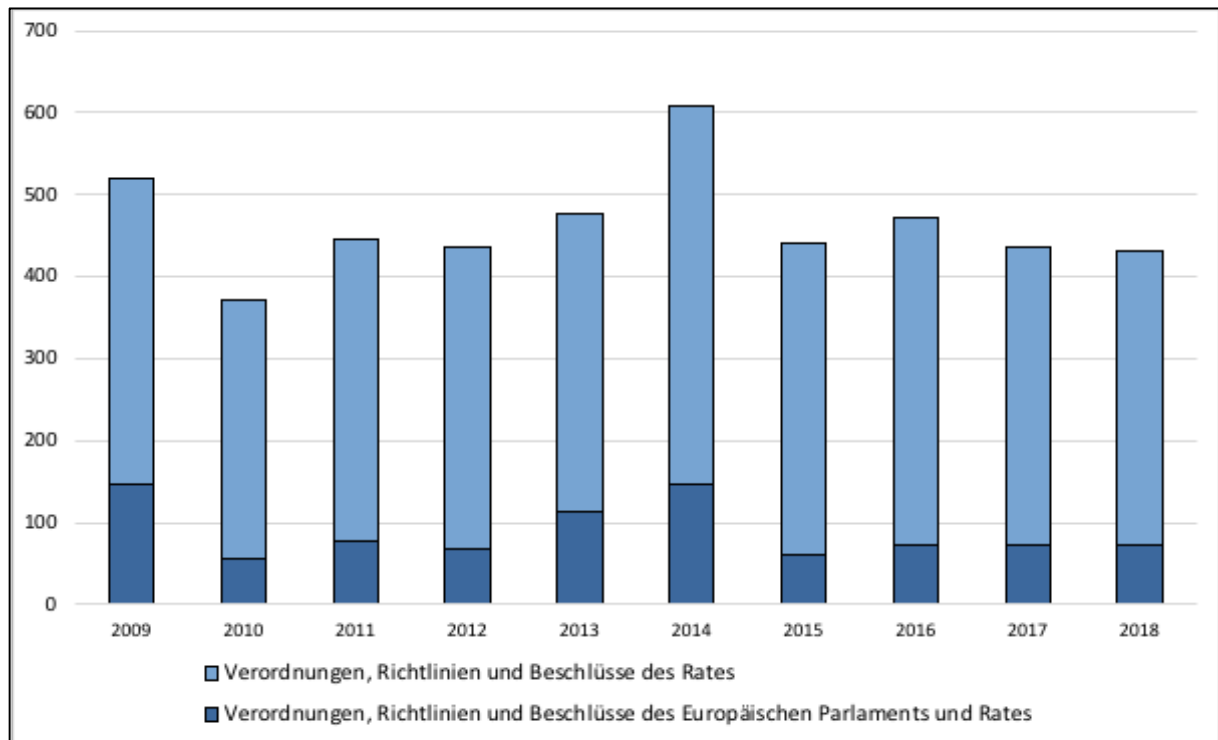
Das Zustimmungsverfahren bleibt das faktisch am seltenste angewandte Legislativverfahren, an dem das Europäische Parlament beteiligt ist. 2017 und 2018 wurde es jeweils drei Mal angewandt, 2015 und 2016 jeweils lediglich ein Mal. Die große Mehrheit der Gesetzgebung erfolgt über das ordentliche Gesetzgebungsverfahren, bei welchem Parlament und Rat auf Augenhöhe verhandeln und entscheiden.

Berücksichtigt man nicht nur die Legislativverfahren, an denen das Europäische Parlament beteiligt war, sondern die Zahl der vom Rat alleine und vom Rat und vom Parlament gemeinsam verabschiedeten Verordnungen, Richtlinien und Beschlüssen, ergibt sich ein Bild der Kontinuität (siehe Abbildung 7).

---

<sup>25</sup> Im Jahresbericht 2017 wurden die im Legislative Observatory des Europäischen Parlaments veröffentlichten Daten verwendet. Aufgrund von identifizierten Mängeln dieser Datenbank wird seit 2018 auf die Aktivitätenübersicht des Parlaments zurückgegriffen, die auf dessen Website verfügbar ist: <http://www.europarl.europa.eu/plenary/en/bilan-statistic.html> (letzter Zugriff: 15. Juni 2019). Die Zahlen beziehen sich auf die Legislativakte, über welche im Europäischen Parlament eine Abstimmung erfolgte. Abbildung 7 veranschaulicht hingegen die Zahl der final verabschiedeten Legislativakte.

Abbildung 7 Verabschiedete Legislativakte 2009-2018

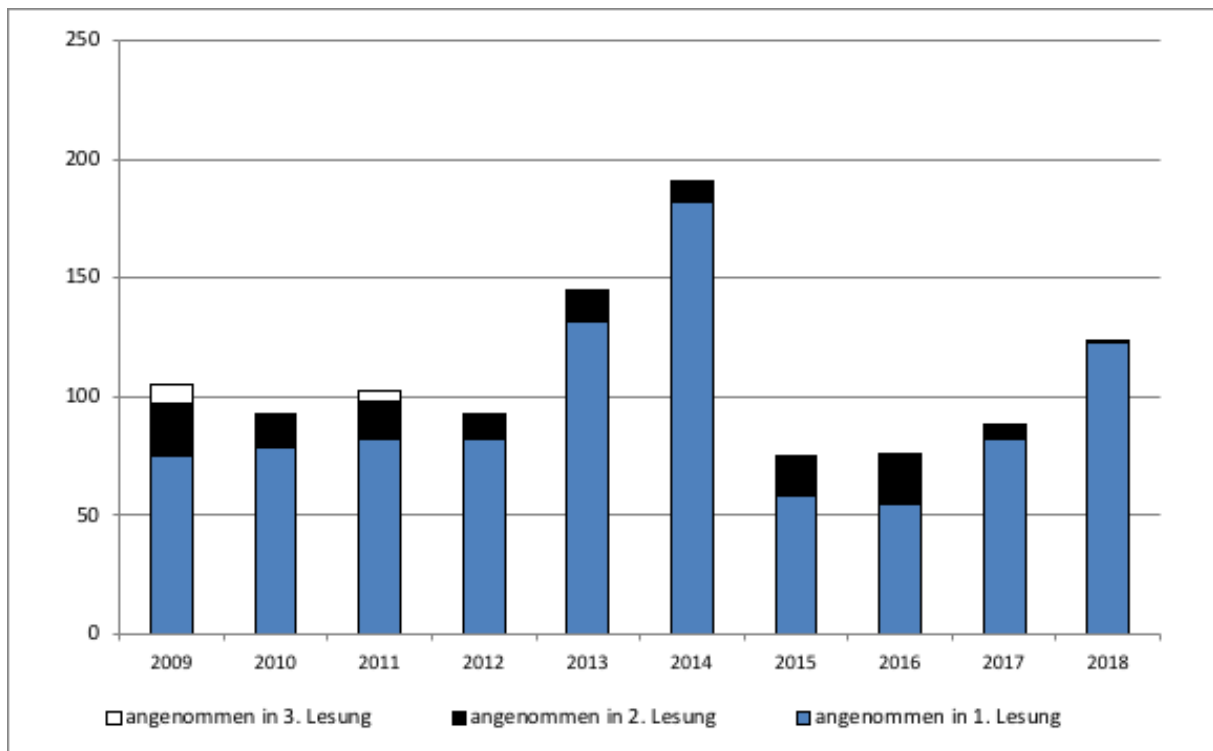


Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf Eurlex, zuletzt aufgerufen am 1. Juni 2019.

In den vergangenen Jahren war verstärkt festzustellen, dass die meisten Legislativakte, die über das ordentliche Gesetzgebungsverfahren vom Europäischen Parlament und vom Rat der EU verabschiedet werden, bereits nach der ersten Lesung beschlossen werden. Parlament und Rat einigen sich also in einem sehr frühen Stadium des Gesetzgebungsprozesses auf einen Kompromiss, was insbesondere durch die Nutzung der informellen Trilogie, also den informellen Zusammenkünften von Vertretern der Kommission, des Parlaments und des Rates, im Rahmen welcher möglichst frühzeitig Kompromisslösungen gefunden werden sollen, ermöglicht wird. Dieser Trend bestätigt sich 2018 (siehe Abbildung 8). 2018 wurde bei insgesamt 124 ordentlichen Gesetzgebungsverfahren lediglich über einen Legislativakt erst in der zweiten Lesung final im Europäischen Parlament abgestimmt. Der Anteil der Verfahren, in welchen sich das Europäische Parlament und der Rat der EU bereits in erster Lesung einigen konnten, stieg damit im Vergleich zum Vorjahr von 93,2% auf 99,2%. 2018 musste wie auch bereits in den Vorjahren kein Vermittlungsausschuss einberufen werden.

Diese Tendenz müssen deutsche Bedienstete stets im Blick behalten, um frühzeitig über die Gremien im Rat an der Kompromissbildung mitwirken und um rechtzeitig bei deutschen Abgeordneten für die deutsche Position werben zu können.

Abbildung 8 Annahme von Rechtsakten im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren nach Lesung



Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf von Ondarza 2017 und der Website des Europäischen Parlaments, zuletzt aufgerufen am 1. Juni 2019.<sup>26</sup>

Die Zahl der insgesamt in der siebten Legislaturperiode, also von 2014 bis 2019, im Europäischen Parlament behandelten ordentlichen Gesetzgebungsverfahren beläuft sich auf 513 und hat damit im Vergleich zur vorigen Legislaturperiode nur leicht zugenommen (siehe Tabelle 14). Die Verteilung der Verfahren auf die verschiedenen Ausschüsse des Parlaments hat sich doch verlagert. So waren etwa die Ausschüsse Recht und Bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres für mehr Verfahren verantwortlich als in der siebten Legislaturperiode, während etwa die Zahl der Verfahren des Ausschusses Umweltfragen, öffentliche Gesundheit und Lebensmittelsicherheit abnahm.

---

<sup>26</sup> Im Jahresbericht 2017 wurden die im Legislative Observatory des Europäischen Parlaments veröffentlichten Daten verwendet. Aufgrund von identifizierten Mängeln dieser Datenbank wird seit 2018 auf die Aktivitätenübersicht des Parlaments zurückgegriffen, die auf dessen Website verfügbar ist: <http://www.europarl.europa.eu/plenary/en/bilan-statistic.html> (letzter Zugriff: 15. Juni 2019).

**Tabelle 14 Ausschüsse des Europäischen Parlaments und die Verteilung von ordentlichen Gesetzgebungsverfahren nach Ausschüssen (siebte und achte Legislativperiode)**

Ausschuss	Anzahl der Verfahren 2009-2014	Anteil der Verfahren 2009-2014	Anzahl der Verfahren 2014-2019	Anteil der Verfahren 2014-2019
Auswärtige Angelegenheiten	7	1,5%	4	0,8%
Beschäftigung und soziale Angelegenheiten	19	4,0%	17	3,3%
Binnenmarkt und Verbraucherschutz	34	7,2%	39	7,6%
Bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres	51	10,8%	77	15,0%
Entwicklung	3	0,6%	2	0,4%
Fischerei	21	4,4%	26	5,1%
Haushalt	8	1,7%	11	2,1%
Haushaltskontrolle	2	0,4%	7	1,4%
Industrie, Forschung und Energie	38	8,1%	37	7,2%
Internationaler Handel	46	9,7%	32	6,2%
Konstitutionelle Fragen	2	0,4%	4	0,8%
Kultur und Bildung	5	1,1%	10	1,9%
Landwirtschaft und ländliche Entwicklung	28	5,9%	14	2,7%
Recht	35	7,4%	60	11,7%
Rechte der Frau und die Gleichstellung der Geschlechter	4	0,8%	-	-
Regionale Entwicklung	14	3,0%	16	3,1%
Sonstige	8	1,7%		0,0%
Umweltfragen, öffentliche Gesundheit und Lebensmittelsicherheit	61	12,9%	45	8,8%
Verkehr und Fremdenverkehr	32	6,8%	51	9,9%
Wirtschaft und Währung	54	11,4%	61	11,9%
Gesamt	472	100,0%	513	100,0%

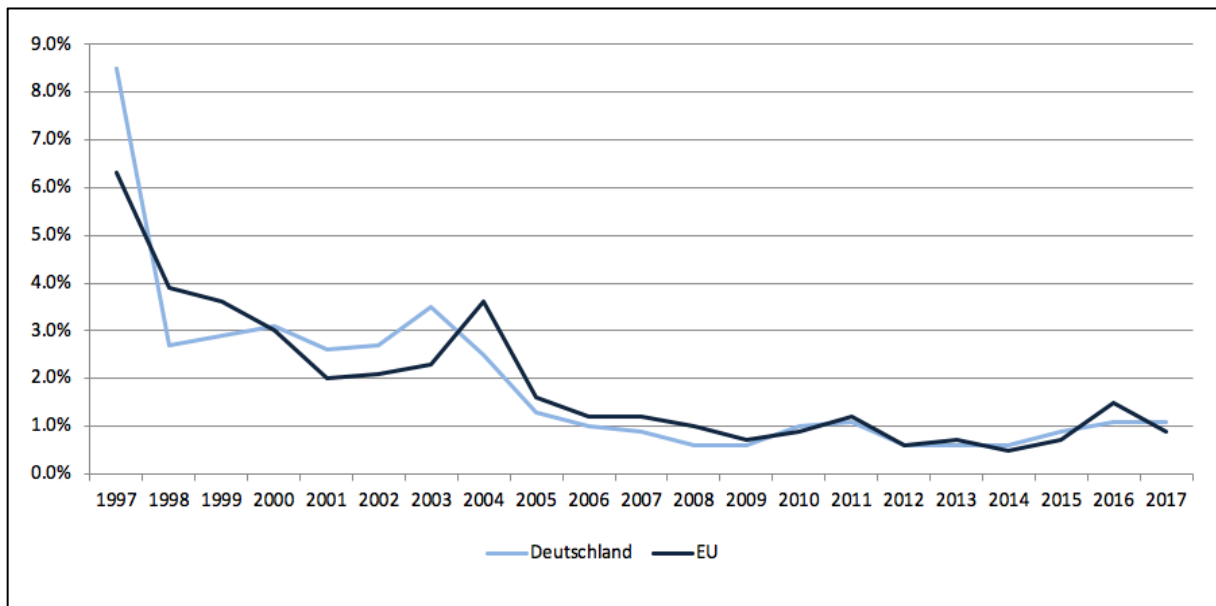
Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf Jean Monnet Lehrstuhl der Universität zu Köln und auf der Website Oeil, zuletzt aufgerufen am 20 Juni 2019.

### *Umsetzung und Anwendung von EU-Recht*

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

In dem jährlich von der Europäischen Kommission veröffentlichten Binnenmarktanzeiger werden die Umsetzungsdefizite der Mitgliedstaaten, also die Diskrepanz zwischen der Anzahl der auf EU-Ebene verabschiedeten Binnenmarktvorschriften und der Anzahl der in den Mitgliedstaaten geltenden Rechtsvorschriften, dargestellt. Das deutsche Umsetzungsdefizit betrug 2017 wie auch 2016 1,1% (siehe Abbildung 9). Der EU-Durchschnitt ging nach einem Hoch von 1,5% im Jahr 2016 2017 wieder auf 0,9% zurück.

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



Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf dem Binnenmarktanzeiger der Europäischen Kommission, zuletzt aufgerufen am 1. Juni 2019.<sup>27</sup>

Im Gegensatz zu Frankreich, Ungarn, Schweden, Italien, Portugal, Dänemark, Estland und der Slowakei erreichte Deutschland 2017 das von Europäischen Kommission anvisierte maximale Umsetzungsdefizit von 0,5% nicht (siehe Abbildung 10).<sup>28</sup>

Deutschland hatte bis Dezember 2017 elf Richtlinien, die schon umgesetzt hätten werden müssen, noch nicht umgesetzt, davon jeweils drei in den Bereichen Umwelt, Veterinärwesen und Pflanzenschutz sowie Verkehr. Die durchschnittliche Verzögerung bei der Umsetzung von Richtlinien betrug in Deutschland 8,8 Monate, 2016 waren es noch 13,9 Monate. Der EU-Durchschnitt lag bei 8,7 Monaten.

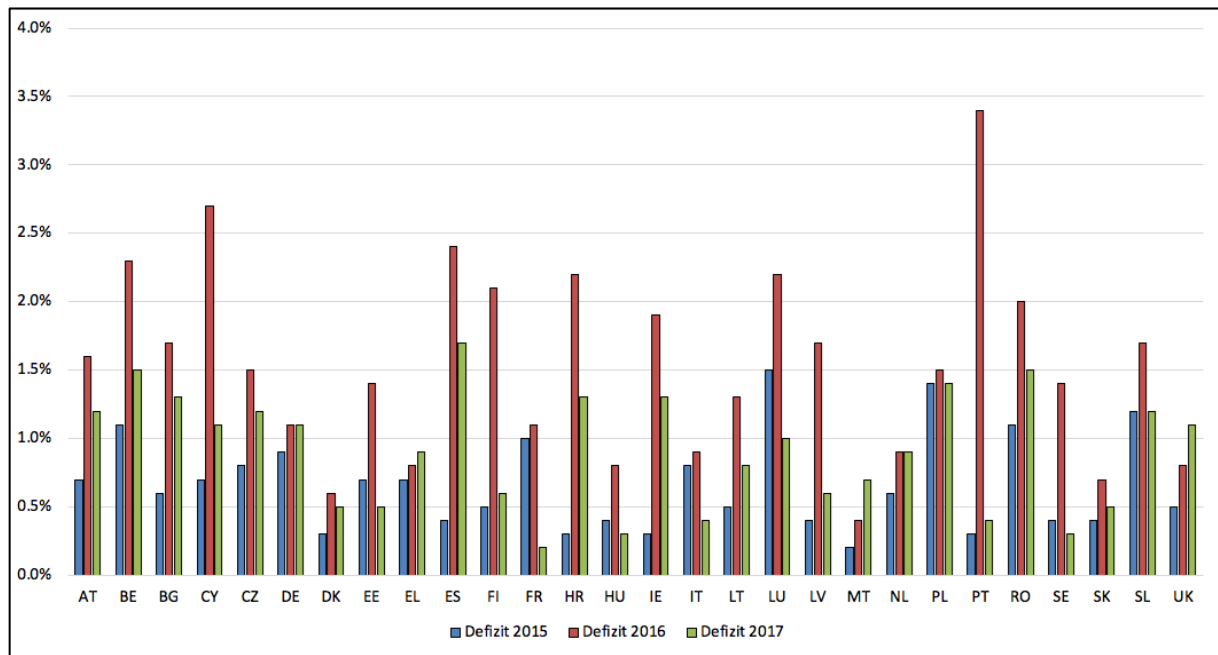
---

<sup>27</sup> Die Jahreszahlen beziehen sich auf den jeweiligen Berichtszeitraum der Europäischen Kommission. Die Jahresberichte der Europäischen Kommission erscheinen im Juli jeden Jahres, das heißt der aktuellste Bericht wurde im Juli 2018 veröffentlicht und bezieht sich auf das Jahr 2017.

<sup>28</sup> Aktuelle Daten des Binnenmarktanzeigers und die damit zusammenhängenden Erläuterungen der Europäischen Kommission sind auf deren Website verfügbar:  
[http://ec.europa.eu/internal\\_market/scoreboard/performance\\_by\\_member\\_state/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_member_state/index_en.htm) (letzter Zugriff: 15. Juni 2019).



Abbildung 10 Umsetzungsdefizite der Mitgliedstaaten im Vergleich



Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf dem Binnenmarktanzeiger der Europäischen Kommission 2015-2017, zuletzt aufgerufen am 1. Juni 2019.<sup>29</sup>

### Kontrolle der Anwendung von EU-Recht

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

2017 leitete die Europäische Kommission 745 neue Vertragsverletzungsverfahren ein, indem sie die im ersten Schritt vorgesehenen Aufforderungsschreiben an die betroffenen Mitgliedstaaten übermittelte. Im Vorjahr hatte die Kommission noch 969 Aufforderungsschreiben verschickt. Die meisten Aufforderungsschreiben erhielt 2017 Portugal (46), die wenigsten Italien (12). Deutschland lag mit 23 Schreiben im unteren Mittelfeld (siehe Tabelle 15). Die zweite Stufe des Vertragsverletzungsverfahrens, das heißt der Versand von begründeten Stellungnahmen durch die Kommission, wurde 2017 275 Mal erreicht.

<sup>29</sup> Die Jahreszahlen beziehen sich auf den jeweiligen Berichtszeitraum der Europäischen Kommission. Die Jahresberichte der Europäischen Kommission erscheinen im Juli jeden Jahres, das heißt der aktuellste Bericht wurde im Juli 2018 veröffentlicht und bezieht sich auf das Jahr 2017.

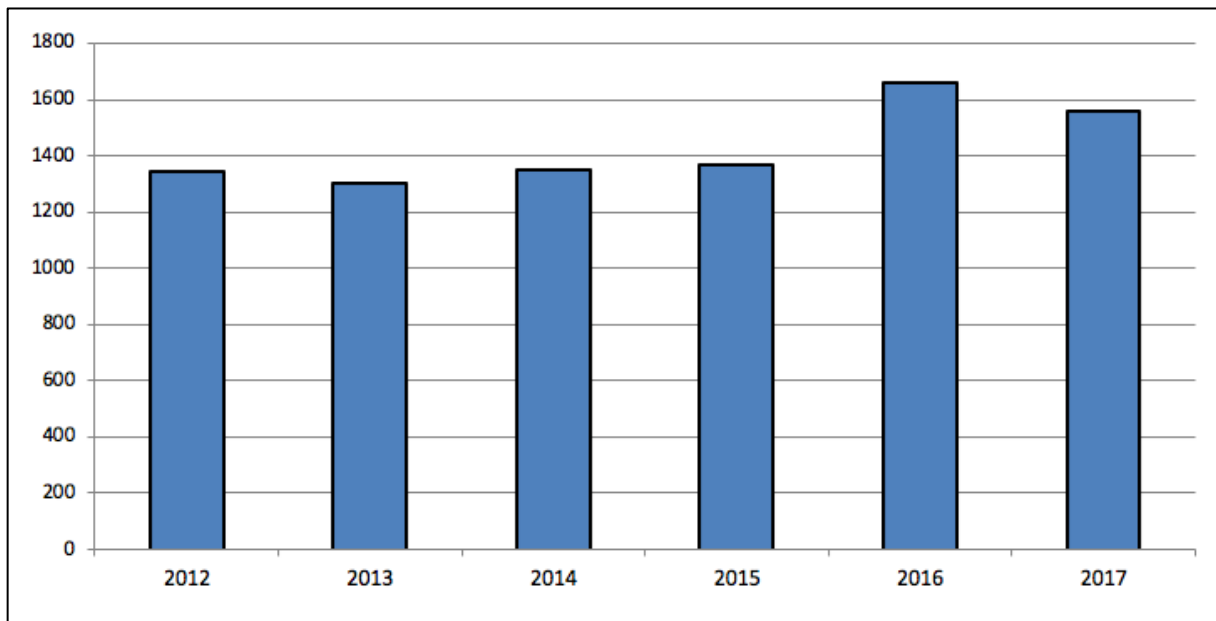
**Tabelle 15 Von der Europäischen Kommission eingeleitete Vertragsverletzungsverfahren**

Mitgliedstaat	Übermittlung von Aufforderungsschreiben 2016	Übermittlung von Aufforderungsschreiben 2017
BE	49	30
BG	32	29
CZ	42	32
DK	31	19
DE	29	23
EE	20	17
IE	40	29
EL	42	30
ES	46	27
FR	39	21
HR	32	33
IT	19	12
CY	45	41
LV	23	22
LT	31	14
LU	43	24
HU	45	24
MT	20	20
NL	24	13
AT	47	28
PL	43	26
PT	60	46
RO	36	29
SL	37	29
SK	19	21
FI	40	26
SE	24	19
UK	28	32
Summe	986	745

Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf den Jahresberichten 2016 und 2017 der Europäischen Kommission, zuletzt aufgerufen am 1. Juni 2019.

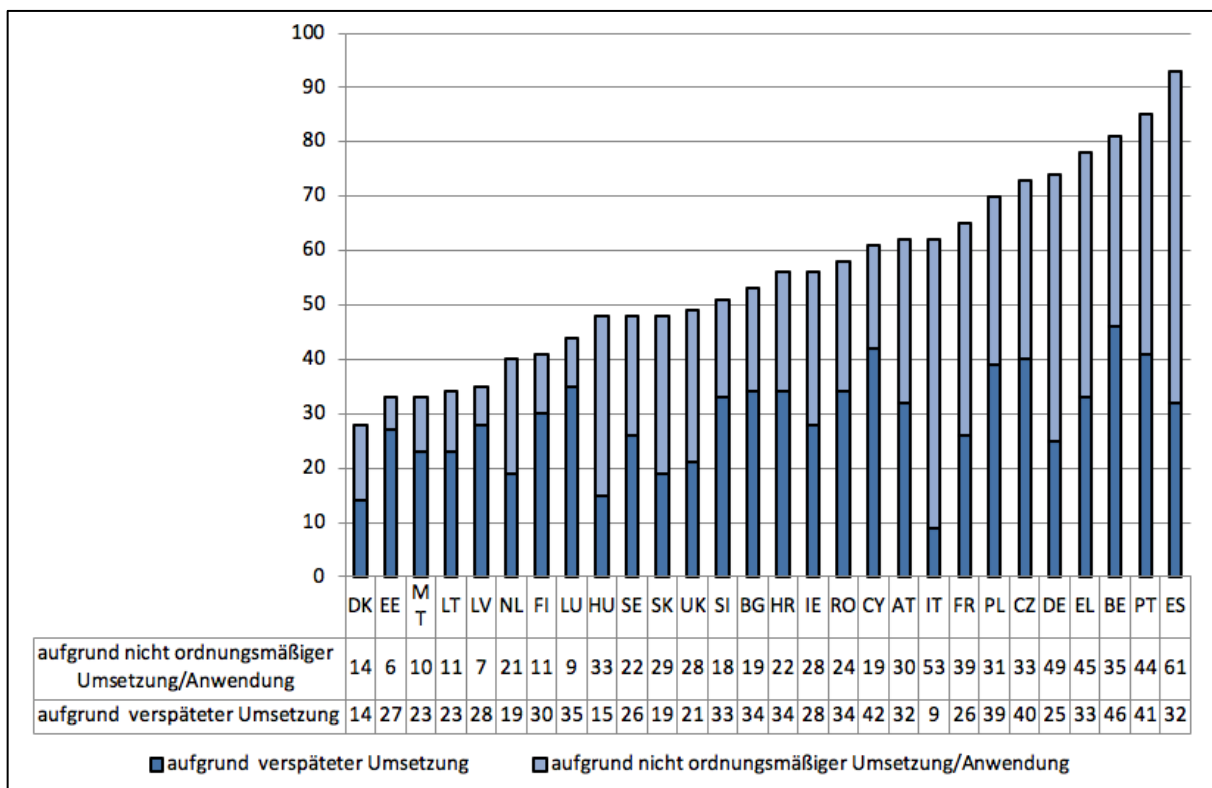
2016 war ein erheblicher Anstieg der insgesamt anhängigen Vertragsverletzungsverfahren festzustellen. Während zwischen 2012 und 2015 konstant zwischen 1.300 und 1.400 Verfahren anhängig waren, waren es 2016 1.657. 2017 ist die Zahl der anhängigen Vertragsverletzungsverfahren auf 1.559 gesunken (siehe Abbildung 11).

Abbildung 11 Gesamtzahl der zum Jahresende anhängigen Vertragsverletzungsverfahren



Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf dem Jahresbericht 2017 der Europäischen Kommission, zuletzt aufgerufen am 1. Juni 2019.

Abbildung 12 Laufende Vertragsverletzungsverfahren (Stand: 31. Dezember 2017)

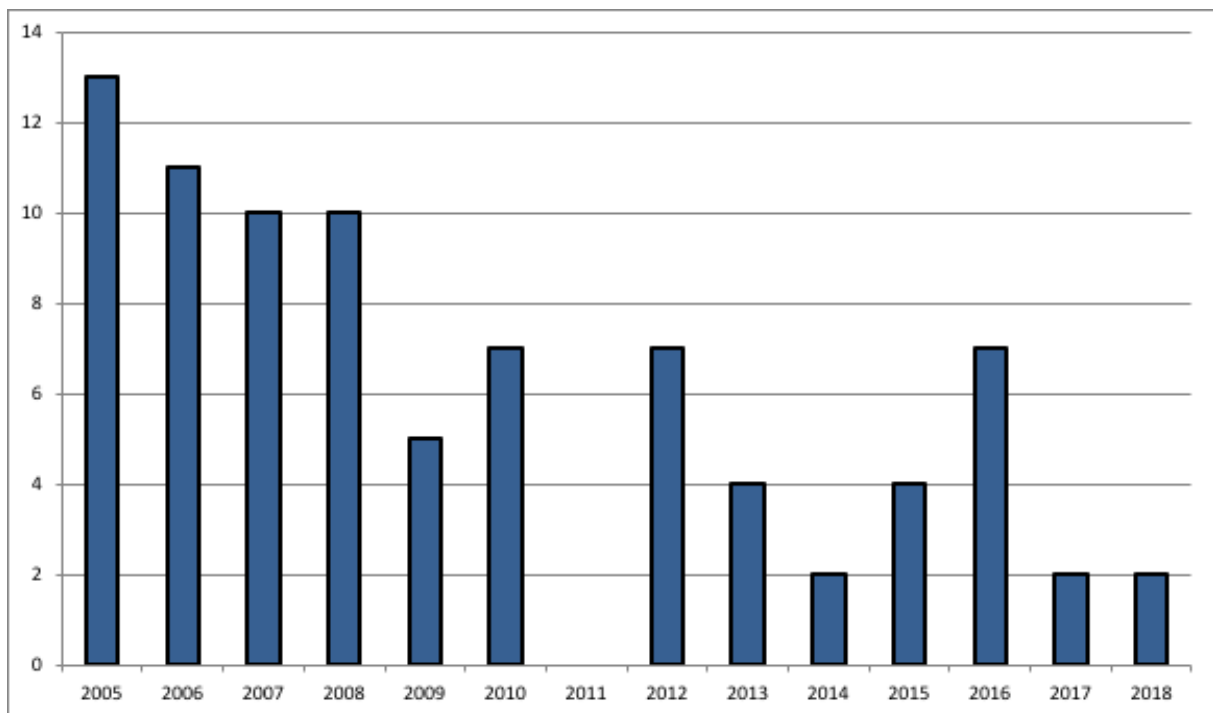


Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf dem Jahresbericht 2017 der Europäischen Kommission, zuletzt aufgerufen am 15. Juni 2019.

Die meisten Ende 2017 laufenden Verfahren betrafen Spanien und Portugal, gegen die jeweils 93 bzw. 86 Verfahren anhängig waren. Gegen Deutschland liefen im Dezember 2017 74 Verfahren. 25 der 74 Verfahren resultierten im deutschen Fall aus einer verspäteten Umsetzung, 49 aus einer nichtordnungsmäßigen Umsetzung bzw. Anwendung (siehe Abbildung 12).

Die Gesamtzahl der in einem Jahr eingereichten Vertragsverletzungsklagen ist zwischen 2017 und 2018 erneut gestiegen – von 41 auf 57 (siehe Tabelle 16). Gegen Deutschland wurden 2018 wie 2017 zwei Vertragsverletzungsklagen eingereicht (siehe Abbildung 13). Mit sieben Vertragsverletzungsklagen ist Italien der Mitgliedstaat, gegen welchen am öftesten geklagt wurde.

**Abbildung 13** Eingereichte Vertragsverletzungsklagen gegen die Bundesrepublik Deutschland beim Gerichtshof der EU 2005-2018



Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf den Jahresberichten des Gerichtshofes der EU, zuletzt aufgerufen am 1. Juni 2019.

Tabelle 16 Vertragsverletzungsklagen beim Gerichtshof der EU 2007-2018

Mitgliedstaat	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
BE	10	17	13	11	7	2	3	6	1	0	3	2
BG	0	0	0	0	0	3	3	2	1	0	2	2
CZ	6	6	4	2	5	0	0	1	2	2	2	0
DK	0	0	0	1	3	0	0	2	0	1	0	0
DE	10	10	5	7	0	7	4	2	4	7	2	2
EE	0	2	5	7	1	0	3	1	0	0	0	0
IE	28	20	12	4	4	2	0	3	1	0	3	2
EL	21	21	11	14	4	2	4	7	4	7	2	2
ES	15	15	8	8	7	4	1	2	3	1	4	6
FR	10	10	6	9	7	5	2	3	1	0	2	1
HR	-	-	-	-	-	-	-	0	0	0	2	3
IT	23	17	16	6	7	5	5	3	1	0	3	7
CY	1	2	3	1	1	2	1	1	0	0	0	0
LV	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	2
LT	1	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
LU	20	15	5	8	2	1	1	2	2	3	0	4
HU	2	3	1	3	0	4	1	1	1	0	3	5
MT	3	5	3	0	1	0	0	1	1	0	0	0
NL	8	4	5	5	4	1	1	1	1	0	1	0
AT	6	10	7	10	2	0	1	2	2	1	0	6
PL	7	10	11	9	7	12	8	4	2	4	3	3
PT	24	14	17	10	3	3	2	5	4	0	3	1
RO	0	0	1	0	0	0	2	0	3	1	1	3
SL	1	1	0	3	1	3	3	1	1	1	2	4
SK	1	1	2	3	1	1	2	0	0	1	1	1
FI	2	5	1	2	2	0	3	2	0	1	0	0
SE	10	6	1	4	2	0	1	1	0	0	0	0
UK	2	13	5	1	2	0	3	3	2	1	2	1
Summe	211	208	142	128	73	58	54	57	37	31	41	57

Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf den Jahresberichten des Gerichtshofes der Europäischen Union, zuletzt aufgerufen am 1. Juni 2019.

Bei den 2018 vom Gerichtshof der EU im Rahmen von Vertragsverletzungsverfahren erlassenen Urteilen ist weiterhin festzustellen, dass der Gerichtshof der EU in den meisten Fällen die Rechtsauffassung des Klägers teilt, also in der Regel der Europäischen Kommission. 2018 wies der Gerichtshof der EU drei der 20 Klagen ab – unter anderem eine Klage gegen Deutschland (siehe Tabelle 17).

**Tabelle 17 Urteile in Vertragsverletzungsklagen**

Jahr	Zulassung	Abweisung
2009	133	10
2010	83	12
2011	72	9
2012	47	5
2013	40	23
2014	41	3
2015	26	5
2016	27	4
2017	20	0
2018	30	3

Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf den Jahresberichten des Gerichtshofes der EU, zuletzt aufgerufen am 01. Juni 2019.

Ein Fall, der besondere Aufmerksamkeit erhielt, war die Einführung der sogenannten Pkw-Maut in Deutschland („Gesetz zur Einführung einer Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen“). Dieser Fall verdeutlichte abermals, wie weit der Gerichtshof der EU in nationale Belange hineinwirken kann. Nach Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens durch die Europäische Kommission hatte der Bundestag am 24. März 2017 eine Änderung des Gesetzes, das von der Europäischen Kommission als EU-rechtskonform betrachtet wurde, verabschiedet. Als Reaktion darauf legte Österreich mit Unterstützung der Niederlande gemäß Art. 259 AEUV vor dem Gerichtshof der EU eine Klage gegen Deutschland ein. Dabei handelte es sich in der Geschichte des Gerichtshofes der EU erst um die siebte Vertragsverletzungsklage, die ein Mitgliedstaat gegen einen anderen Mitgliedstaat erhebt. In der Regel werden Vertragsverletzungsklagen von der Europäischen Kommission erhoben.

Der Gerichtshof urteilte am 18. Juni 2019 entgegen der Empfehlung des Generalanwalts wie folgt:

Die Bundesrepublik Deutschland hat dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus den Art. 18, 34, 56 und 92 AEUV verstoßen, dass sie die Infrastrukturabgabe für Personenkraftwagen eingeführt und gleichzeitig eine Steuerentlastung bei der Kraftfahrzeugsteuer in einer Höhe, die mindestens dem Betrag der entrichteten

Abgabe entspricht, zugunsten der Halter von in Deutschland zugelassenen Fahrzeugen vorgesehen hat.<sup>30</sup>

**Dokument 6 Vertragsartikel, gegen welche die Bundesrepublik Deutschland mit der Einführung der Pkw-Maut verstoßen hat**

#### **Art. 18 AEUV**

Unbeschadet besonderer Bestimmungen der Verträge ist in ihrem Anwendungsbereich jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten.

Das Europäische Parlament und der Rat können gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren Regelungen für das Verbot solcher Diskriminierungen treffen.

#### **Art. 34 AEUV**

Mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen sowie alle Maßnahmen gleicher Wirkung sind zwischen den Mitgliedstaaten verboten.

#### **Art. 56 AEUV**

Die Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs innerhalb der Union für Angehörige der Mitgliedstaaten, die in einem anderen Mitgliedstaat als demjenigen des Leistungsempfängers ansässig sind, sind nach Maßgabe der folgenden Bestimmungen verboten.

Das Europäische Parlament und der Rat können gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren beschließen, dass dieses Kapitel auch auf Erbringer von Dienstleistungen Anwendung findet, welche die Staatsangehörigkeit eines dritten Landes besitzen und innerhalb der Union ansässig sind.

---

<sup>30</sup> Das Urteil des Gerichtshofes der EU ist auf dessen Website verfügbar:  
<http://curia.europa.eu/juris/documents.jsf?num=C-591/17#> (letzter Zugriff: 28. Juni 2019).

### Art. 92 AEUV

Bis zum Erlass der in Artikel 91 Absatz 1 genannten Vorschriften darf ein Mitgliedstaat die verschiedenen, am 1. Januar 1958 oder, im Falle später beigetretener Staaten, zum Zeitpunkt ihres Beitritts auf diesem Gebiet geltenden Vorschriften in ihren unmittelbaren oder mittelbaren Auswirkungen auf die Verkehrsunternehmer anderer Mitgliedstaaten im Vergleich zu den inländischen Verkehrsunternehmern nicht ungünstiger gestalten, es sei denn, dass der Rat einstimmig eine Maßnahme billigt, die eine Ausnahmeregelung gewährt.

Zudem wird in dem Urteil auf die Richtlinie 1999/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 1999 über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge, die durch die Richtlinie 2011/76/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. September 2011 geändert wurde, hingewiesen. Diese sogenannte Eurovignetten-Richtlinie bestimmt unter anderem, dass „Maut- und Benutzungsgebühren [...] weder mittelbar noch unmittelbar zu einer unterschiedlichen Behandlung aufgrund der Staatsangehörigkeit des Verkehrsunternehmers, des Mitgliedstaats oder Drittlandes der Niederlassung des Verkehrsunternehmers oder der Zulassung des Fahrzeugs oder des Ausgangs- oder Zielpunktes der Fahrt führen [dürfen]“ (Art. 7 Abs. 3).

Eine weitere Vertragsverletzungsklage, die mediale Aufmerksamkeit erhielt, betraf die Gerichtsreform der polnischen Regierung. Unter anderem wurde mit dieser das Pensionsalter der Richter des Obersten Gerichts herabgesetzt. Die Europäische Kommission leitete aufgrund dieses Gesetzes ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Polen ein und erhob im Oktober 2018 eine Vertragsverletzungsklage beim Gerichtshof der EU. Konkret kritisierte sie zum einen, dass die neue Regelung auch rückwirkend für die amtierenden Richter angewandt wurde, wodurch ihre Amtszeit verkürzt wurde. Zum anderen bemängelte sie, dass der polnische Präsident die Befugnis erhielt, den aktiven Dienst der Richter dieses Gerichts über das neu festgelegte Ruhestandsalter hinaus nach freiem Ermessen zu verlängern. Am 24. Juni 2019 urteilte der Gerichtshof im Sinne der Europäischen Kommission.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Das Urteil des Gerichtshofes der EU ist auf dessen Website verfügbar: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=215341&text=&dir=&doclang=DE&part=1&occ=first&mode=req&pageIndex=1&cid=8585093> (letzter Zugriff: 28. Juni 2019).



Tabelle 18 Arbeitsvolumen des Gerichtshofes der EU

Jahr	Neu eingegangene Rechtssachen							Urteile/ Gutachten
	Vorlage zur Vorabent- scheidung	Klagen	Rechtsmittel	Rechtsmittel im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes oder betreffend Streithilfe	Anträge auf Gutachten	Summe	Anträge auf vorläufigen Rechtsschutz	
1990	141	221	15	1	0	378	12	193
1991	186	140	13	1	2	342	9	204
1992	162	251	24	1	2	440	5	210
1993	204	265	17	0	0	486	13	203
1994	203	125	12	1	3	344	4	188
1995	251	109	46	2	0	408	3	172
1996	256	132	25	3	0	416	4	193
1997	239	169	30	5	0	433	1	242
1998	264	147	66	4	0	481	2	254
1999	255	214	68	4	0	541	4	235
2000	224	197	66	13	2	502	4	273
2001	237	187	72	7	0	503	6	244
2002	216	204	46	4	0	470	1	269
2003	210	277	63	5	1	556	7	308
2004	249	219	52	6	1	527	3	375
2005	221	179	66	1	0	467	2	362
2006	251	201	80	3	0	535	1	351
2007	265	221	79	8	0	573	3	379
2008	288	210	77	8	1	584	3	333
2009	302	143	105	2	1	553	1	376
2010	385	136	97	6	0	624	3	370
2011	423	81	162	13	0	679	3	370
2012	404	73	136	3	1	617	0	357
2013	450	72	161	5	2	690	1	434
2014	428	74	111	0	1	614	3	416
2015	436	48	206	9	3	702	2	399
2016	470	35	168	7	0	680	3	412
2017	533	46	141	6	1	727	3	466
2018	568	63	193	6	0	830	6	462

Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf Jean Monnet Lehrstuhl der Universität zu Köln und auf den Jahresberichten des Gerichtshofes der EU, zuletzt aufgerufen am 1. Juni 2019.

Insgesamt machen die aktuellen Zahlen das konstant hohe Arbeitsvolumen der am Gerichtshof der EU behandelten Fälle deutlich (siehe Tabelle 18). Unter anderem wurden 2018 568 Vorlagen zur Vorabentscheidung eingereicht. In diesem Rahmen kann jedes nationale Gericht den Gerichtshof der EU anrufen, wenn in einem bei ihm anhängigen Verfahren Unklarheiten über die Interpretation und die Gültigkeit von EU-Recht und Handlungen von EU-Organen bestehen. Zwar ist Deutschland 2018 weiterhin der Mitgliedstaat, aus dem die meisten Gesuche stammen, die Zahl der eingegangenen Vorlagen zur Vorabentscheidung aus

Deutschland hat jedoch im Vergleich zum Vorjahr stark abgenommen. Während 2017 die deutschen Gerichte den Gerichtshof der EU noch in 149 Fällen ersuchten, waren es 2018 nur 78 Fälle.

Auch das Europäische Parlament machte im Berichtszeitraum weiterhin von seinen Rechten mit Blick auf die Kontrolle der korrekten Anwendung von EU-Recht Gebrauch. Folgende drei Sonderausschüsse des Parlaments schlossen in den vergangenen zwölf Monaten ihre Arbeit ab:

- Terrorismus zu den Themen Terrorismusabwehr, Radikalisierungsprävention und Begleitung von Terroropfern (abgeschlossen im November 2018)<sup>32</sup>
- EU-Genehmigungsverfahren für Pestizide zur Untersuchung der umstrittenen Verlängerung der Zulassung von Glyphosat und der sogenannten Monsanto-Papiere (abgeschlossen im Dezember 2018)<sup>33</sup>
- Finanzkriminalität, Steuerhinterziehung und Steuervermeidung (abgeschlossen im März 2019)<sup>34</sup>

Das Parlament verabschiedete die Abschlussberichte und die in den drei Sonderausschüssen erarbeiteten Handlungsempfehlungen.

### *Kontrolle der Institutionen der EU*

Der Europäische Bürgerbeauftragte leitete 2018 490 Untersuchungen ein, was einer leichten Erhöhung im Vergleich zum Vorjahr entspricht. 285 der Untersuchungen betrafen die Europäische Kommission. Mit Blick auf die Verteilung auf die betroffenen Institutionen bestätigt sich der Trend der vergangenen Jahre (siehe Abbildung 14).

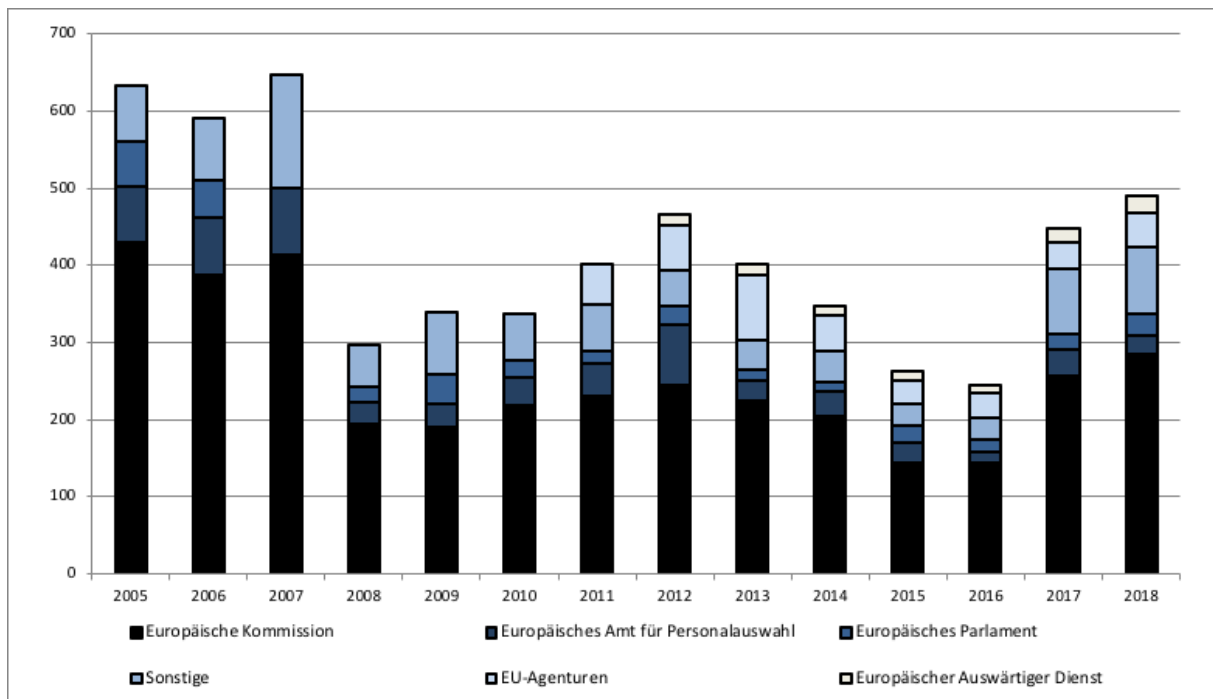
---

<sup>32</sup> Mehr Informationen zu dem Sonderausschuss sind auf der Website des Europäischen Parlaments verfügbar: <https://www.europarl.europa.eu/committees/de/terr/home.html> (letzter Zugriff: 15. Juni 2019).

<sup>33</sup> Mehr Informationen zu dem Sonderausschuss sind auf der Website des Europäischen Parlaments verfügbar: <https://www.europarl.europa.eu/committees/de/pest/home.html> (letzter Zugriff: 15. Juni 2019).

<sup>34</sup> Mehr Informationen zu dem Sonderausschuss sind auf der Website des Europäischen Parlaments verfügbar: <https://www.europarl.europa.eu/committees/de/tax3/home.html> (letzter Zugriff: 15. Juni 2019).

Abbildung 14 Untersuchungen des Bürgerbeauftragten 2005-2018



Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf Jean Monnet Lehrstuhl der Universität zu Köln und auf den Jahresberichten des Europäischen Bürgerbeauftragten, zuletzt aufgerufen am 15. Juni 2019.

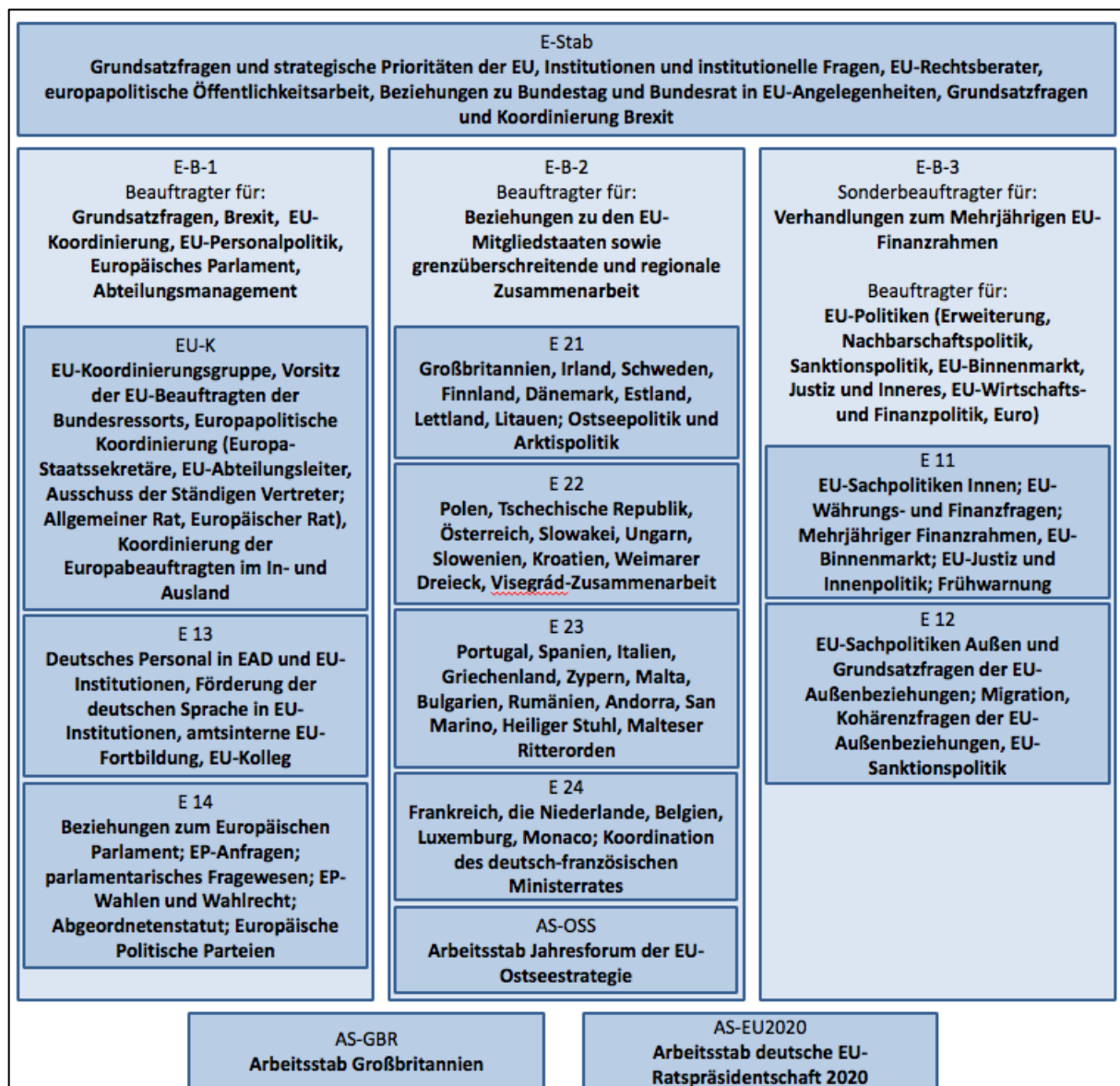
Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) leitete auch 2018 wieder Untersuchungen ein. Die genauen Zahlen sind jedoch noch nicht erhältlich, da der Jahresbericht über die Aktivitäten von OLAF im Jahr 2018 noch nicht veröffentlicht wurde (Stand: 30. Juni 2019).

### c) Koordination deutscher EU-Politik

Formell gab es im Berichtszeitraum mit Blick auf die Koordination deutscher EU-Politik keine Veränderung der rechtlichen Grundlage. Laut Aussage des EU-Koordinierungsreferats im Bundesministerium für Wirtschaft und Energie gab es zudem keine Veränderung der Abstimmungsverfahren zwischen den Bundesressorts, der Weisungsgebung oder der Zusammenarbeit mit dem Bundestag und den Bundesländern.

Mit Blick auf die verschiedenen Akteure, Gremien und Institutionen, die an der Koordination der deutschen EU-Politik beteiligt sind, sind hingegen Veränderungen zu verzeichnen. So wurde die Europaabteilung des Auswärtigen Amtes neu strukturiert (siehe Abbildung 15).

Abbildung 15 Aufbau der Europaabteilung des Auswärtigen Amtes (Stand: 28. Juni 2019)



Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf der Website des Auswärtigen Amtes, zuletzt aufgerufen am 28. Juni 2019.

Die Europaabteilung des Auswärtigen Amtes ist inzwischen in drei Unterabteilungen untergliedert (E-B-1, E-B-2 und E-B-3). Das Referat EU-KOR, das im Auswärtigen Amt für Grundsatzfragen und die Koordination der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU, für den Rat für Außenbeziehungen und für die Koordination für das Politische und Sicherheitspolitische Komitee und die RELEX-Gruppe zuständig ist, ist weiterhin der Politischen Abteilung zugeordnet. Dasselbe gilt für das Referat 202, in dessen Zuständigkeitsbereich die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik, der deutsch-französische Verteidigungs- und Sicherheitsrat, die sicherheitspolitischen Beziehungen zu EU-Mitgliedstaaten und der Europarat fallen.

Immer relevanter für die Arbeit der deutschen Bundesbediensteten wird die Vorbereitung der Präsidentschaft im Rat der EU, die Deutschland im zweiten Halbjahr nächsten Jahres übernehmen wird. Vor diesem Hintergrund wurde im Auswärtigen Amt eine abteilungsübergreifende Arbeitseinheit zur Vorbereitung der EU-Ratspräsidentschaft eingerichtet. Die Leitung der Koordinierung und der Ressortbesprechungen, für welche gesonderte Formate bestehen, liegt in der Zuständigkeit des Auswärtigen Amtes. Die weiteren Ressorts haben in der Regel zur Vorbereitung der Ratspräsidentschaft Koordinierungsstäbe, Steuerungsgruppen oder ähnliches eingerichtet. Neben den Referaten der Bundesministerien werden auch die nachgeordneten Behörden der Ministerien und Projektträger an den Vorbereitungen der Ratspräsidentschaft beteiligt.

Ebenfalls im Auswärtigen Amt ist der Sonderbeauftragte für die Verhandlungen zum Mehrjährigen Finanzrahmen angesiedelt. Dies entspricht aufgrund der prinzipiellen Zuständigkeit des Auswärtigen Amtes für den Mehrjährigen Finanzrahmen dem üblichen Verfahren.

Zudem übernimmt das Referat E-Stab der Europaabteilung des Auswärtigen Amtes auch weiterhin die ressortübergreifende Koordinierung bezüglich des Austritts des Vereinigten Königreiches. Jedes Bundesministerium verfügt über einen eigenen Brexit-Ressortbeauftragten. Diese sind entweder im EU-Koordinierungsreferat oder im entsprechenden Länderreferat angesiedelt.

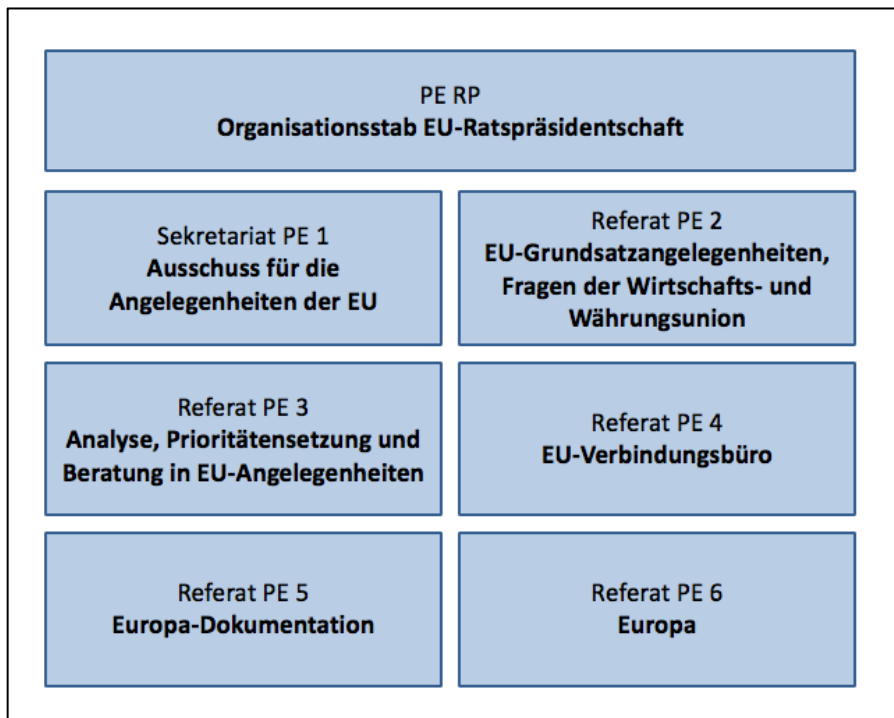
Zuletzt ist das Auswärtige Amt auch für Personalfragen auf EU-Ebene zuständig und übernimmt damit auch aktuell die Koordinierung der Debatte über das politische EU-Personal – so auch mit Blick auf die Besetzung des Amtes des Präsidenten der Europäischen Kommission.

Im Gegensatz zum Auswärtigen Amt wurde der Aufbau der für die deutsche EU-Politik unmittelbar zuständigen Abteilungen und Referate des Bundeskanzleramts und des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie im Berichtszeitraum nicht verändert.

Mit Blick auf die Ständige Vertretung der Bundesrepublik bei der Europäischen Union ist die Neubesetzung von zwei Botschafterstellen im August 2018 zu nennen. Neuer Ständiger Vertreter der Bundesrepublik bei der Europäischen Union ist Michael Clauß. Er war zuvor außerordentlicher und bevollmächtigter Botschafter der Bundesrepublik Deutschland in China. Susanne Szech-Koundouros ist die neue Stellvertreterin des Ständigen Vertreters. Beide Botschafter vertreten Deutschland im Ausschuss der Ständigen Vertreter 1 und 2 (AStV, im Brüsseler Sprachgebrauch COREPER – Comité des représentants permanents). Der Vertreter Deutschlands im Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee der EU ist weiterhin Botschafter Michael Flügger.

Vor dem Hintergrund der anstehenden Präsidentschaft Deutschlands im Rat der EU hat auch der Bundestag seine Verwaltung um einen Organisationsstab erweitert, der der Unterabteilung Europa zugeordnet ist.

Abbildung 16 Aufbau der Unterabteilung Europa der Bundestagsverwaltung (Stand: 15. Juni 2019)



Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf der Website des Deutschen Bundestages, zuletzt aufgerufen am 15. Juni 2019.

### III. FAZIT

Trotz einer deutlichen institutionellen Pfadabhängigkeit auf europäischer und nationaler Ebene haben verschiedene Entwicklungen der vergangenen Jahre entscheidende Veränderungen in der Funktionsweise und im institutionellen Gefüge der Europäischen Union herbeigeführt. In den kommenden Monaten werden als Folge der Wahlen zum Europäischen Parlament, der Amtseinführung der neuen Mandatsträger, des Austritts des Vereinigten Königreiches und der Reformvorhaben tiefgreifende Veränderungen erwartet, die sich auch auf die Arbeit von deutschen Bediensteten auswirken werden und daher von diesen aufmerksam verfolgt werden sollten.

Die Wahlen zum Europäischen Parlament lassen bereits erste neue Dynamiken und Verfahrensweisen erkennen. So hat das Wahlergebnis zu einer neuen Zusammensetzung des Europäischen Parlaments geführt, das sich in großem Maße auf seine Funktionsweise und damit potenziell auch auf seine Rolle im institutionellen Gefüge auswirken wird. Im Zuge der Wahlen wurde auch erstmals deutlich, welche Bedeutung die Parteizugehörigkeiten innerhalb der Europäischen Rates für dessen interne Entscheidungsfindung hat. Die diesjährige Benennung und Wahl des neuen Kommissionspräsidenten wird nicht nur entscheidend sein für die nächsten Parlamentswahlen 2024, sondern sich auch unmittelbar auf die interne Struktur der Kommission und die interinstitutionellen Beziehungen in den kommenden fünf Jahren auswirken.

Im Weiteren wird das Ausscheiden des Vereinigten Königreiches konkrete Folgen für die Europäische Union haben. Innerhalb des Europäischen Parlaments wird es zu einer Verschiebung des Gewichts der einzelnen Fraktionen kommen. Auch werden sich die Dynamiken zwischen den Mitgliedstaaten mit dem Ausscheiden dieses relevanten Mitgliedstaats verändern und die politischen Gewichte im Rat und im Europäischen Rat verschieben. Diesbezüglich gilt es zudem, die Bedeutung und Entwicklung der Koalitionen und regionalen Gruppierungen, wie der Visegrád-Gruppe, der Neuen Hanseatische Liga oder des deutsch-französische Tandems, aufmerksam zu verfolgen.

Zuletzt wird sich auch der aktuelle Reformprozess in den kommenden Monaten intensivieren und könnte sich wesentlich auf die Institutionen und Verfahren der Europäischen Union auswirken. Konkrete Reformschritte sind mit dem Abschluss der aktuellen Personaldebatten und der Besetzung wichtiger Ämter auf EU-Ebene und dem Austritt des Vereinigten Königreiches aus der Union zu erwarten.

Darüber hinaus bestimmen die Vorbereitungen der deutschen Präsidentschaft im Rat der EU verstärkt die Arbeit der Bediensteten der deutschen Verwaltung. Die turnusmäßige Übernahme dieser Funktion und Verantwortung stellt für jeden Mitgliedstaat eine beträchtliche Herausforderung dar und verlangt die Bereitstellung eines relevanten Maßes an Kapazitäten. Zuletzt hatte die Bundesrepublik die Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 inne. Die zur Vorbereitung und Durchführung der Präsidentschaft angewandten Verfahren und die Verteilung von Zuständigkeiten stellen für die deutschen Bediensteten somit keine

Routine dar. Nicht zuletzt vor dem Hintergrund der jüngsten Entwicklungen in der Europäischen Union ist zu erwarten, dass die Übernahme der Präsidentschaft eine nicht zu unterschätzende Aufgabe für die deutsche Verwaltung darstellen wird.