

Der Lissabon-Vertrag.

Die wichtigsten Änderungen für Umweltverbände auf einen Blick

Am 1. Dezember 2009 fand eine fast neunjährige Hängepartie in der Europäischen Union ihr Ende: Der Lissabon-Vertrag trat in Kraft. Er stellt die EU auf eine neue Rechtsgrundlage. Der Reformprozess wurde in erster Linie gestartet, um die Institutionen an die gewachsene EU von mittlerweile 27 Mitgliedstaaten anzupassen. Politische Reformen spielten dabei eher eine untergeordnete Rolle.

Gleichwohl gibt es eine Reihe von – vorwiegend, aber nicht ausschließlich – institutionellen Vertragsänderungen, die für die Arbeit von Umwelt-, Natur- oder Tierschutzorganisationen bedeutsam sind. Hinzu kommen einige kleinere Aspekte, wie etwa Begriffsänderungen, die man einfach kennen muss, wenn man sich in Zukunft mit europäischer Umweltpolitik beschäftigen will.

Dieses Papier fasst die wesentlichen Änderungen zusammen.

Neue Grundstruktur der EU

Das seit Jahren prägende Bild der „drei Säulen“ – die Europäischen Gemeinschaften, die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und die Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit – gilt nicht mehr. Stattdessen gibt es in Zukunft nur noch die Europäische Union, die sämtliche Politikbereiche umfasst, also auch die zweite und dritte Säule integriert hat. Der Begriff „Europäische Gemeinschaften“ wurde vollständig gestrichen. Alleiniges Rechtssubjekt ist zukünftig die EU. Allerdings bleiben nach wie vor einige wesentliche Politikbereiche – vor allem die Außen- und Sicherheitspolitik – zwischenstaatlich organisiert. Das heißt, die Mitgliedstaaten behalten sich die Entscheidungsrechte weitgehend selbst vor. Die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit ist dagegen in den supranationalen Modus überführt worden und damit Gegenstand europäischer Entscheidungsfindung (Ausnahmen bleiben bestehen).

*3-Säulen-Modell
aufgelöst*

*EU alleiniges
Rechtssubjekt*

Mit dem Lissabon-Vertrag ist es trotzdem nicht gelungen, sämtliche Verträge in einem einzigen Dokument zusammenzuführen. Stattdessen besteht er aus drei Teilverträgen: dem „Vertrag über die Europäische Union“ (EUV), dem „Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union“ (AEUV) sowie der „Charta der Grundrechte der Europäischen Union“. Alle drei Vertragsteile haben denselben rechtlichen Status. Zudem existiert die Europäische Atomgemeinschaft (Euratom) weiter – allerdings außerhalb des Lissabon-Vertrages.

*Dreiteiliger
Lissabon-Vertrag:
EUV, AEUV,
Grundrechtecharta*

Institutionelle Reformen

Hauptziel der Vertragsreform war es, die Entscheidungsstrukturen der EU effizienter zu gestalten. Daher ändert der Lissabon-Vertrag besonders in den institutionellen Abläufen einiges. Die wichtigsten Neuerungen sind:

- Der Europäische Rat der Staats- und Regierungschefs wird offiziell als Institution etabliert (was er vorher nicht war). Gleichzeitig erhält er einen Präsidenten, der für 2½ Jahre gewählt wird und zukünftig die Arbeit organisiert. Zum ersten Präsidenten ist der Belgier Herman Van Rompuy ernannt worden.
- Im Ministerrat rotiert die Präsidentschaft weiterhin alle sechs Monate. Dafür wird die

*EU-Ratspräsident
für 2,5 Jahre*

Ministerrat wech-

Entscheidungsfindung schrittweise reformiert. Bereits mit Inkrafttreten des Lissabon-Vertrages werden mehr Entscheidungen als bisher mit qualifizierter Mehrheit getroffen (anstelle von Einstimmigkeit). Ab 2014 soll das jetzige Entscheidungsverfahren durch das System der „doppelten Mehrheit“ abgelöst werden, nachdem mindestens 55 Prozent der Ratsmitglieder, die gleichzeitig mindestens 65 Prozent der Bevölkerung der EU repräsentieren, für eine qualifizierte Mehrheit erforderlich sind. Bis 2017 gilt allerdings eine Übergangsbestimmung, nach der ein Ratsmitglied beantragen kann, nach dem alten Verfahren (vor 2014) zu entscheiden.

selt Präsidentenschaft halbjährlich

Entscheidung im Ministerrat per doppelter Mehrheit ab 2014

- Mit der Funktion des „Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik“ wird eine Art AußenministerIn der EU geschaffen. Er/Sie ist gleichzeitig VizepräsidentIn der EU-Kommission. Zur ersten Außenministerin wurde Catherine Ashton aus Großbritannien gewählt.
- Die Anzahl der Sitze im EU-Parlament wird auf insgesamt 751 reduziert.
- Begriffliche Änderungen im Justizsystem der EU: Der Europäische Gerichtshof heißt nur noch „Gerichtshof“, das Gericht Erster Instanz heißt nunmehr „Gericht“ und beide zusammen (mit einigen Fachgerichten) werden unter dem Begriff „Gerichtshof der Europäischen Union“ zusammengefasst.

Außenministerin der EU

Kleineres EU-Parlament

Mehr Mitentscheidungsrechte für das EU-Parlament

Die vielleicht bedeutendste Änderung ergibt sich durch die deutliche Ausdehnung des Mitentscheidungsverfahrens, das jetzt „ordentliches Verfahren“ heißt. Dabei entscheiden Rat und Parlament gleichberechtigt. Einige umweltpolitisch wichtige Politikfelder unterlagen bisher anderen Verfahren, die letztlich dem Rat die abschließende Entscheidung überließen. Fast alle umweltrelevanten Politikbereiche unterliegen nunmehr dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren – von Ausnahmen wie der Steuerpolitik abgesehen.

Verfahren der Mitentscheidung heißt jetzt ordentliches Verfahren

Besonders interessant dürfte diese Änderung im Agrar- und Fischereisektor werden. Art. 42(1) und 43(2) AEUV definieren das ordentliche Verfahren in diesem Bereich als Standard. Gleichzeitig werden aber einige Ausnahmetatbestände festgelegt, bei denen der Rat weiterhin allein entscheidet. Dazu zählen Beihilfen zum Schutz vor wirtschaftlicher oder natürlicher Benachteiligung (Art. 42(2) AEUV) sowie die Bestimmung von Preisen, Beihilfen und mengenmäßigen Beschränkungen (Art. 43(3) AEUV).

Parlament entscheidet in den meisten relevanten Sektoren mit: Agrar, Fischerei, Handel, Fonds, Tourismus, Dienstleistungen, Luft- und Seeverkehr

Weitere Politikbereiche, in denen das Parlament neuerdings gleichberechtigt mit dem Rat entscheidet, sind die Handelspolitik (Art. 207(2) AEUV), die Struktur- und Kohäsionsfonds (Art. 177 AEUV), der Tourismus (Art. 195(2) AEUV), der Dienstleistungssektor (Art. 56(2) und 59(1) AEUV) sowie Vorschriften für Seeschifffahrt und Luftfahrt (Art. 100(2) AEUV).

Das bisherige „Verfahren der Zusammenarbeit“ wird ersatzlos gestrichen – es wurde sowieso nur noch in wenigen Fällen angewendet.

Eine Begriffsänderung: Der „gemeinsame Standpunkt“, auf den sich die Mitgliedstaaten im Ministerrat bisher einigen mussten, wird umbenannt in „Standpunkt“. Auch das Parlament wird demnächst einen „Standpunkt“ einnehmen.

Ansätze partizipativer Demokratie

Grundsätzlich beruht die Arbeitsweise der EU auf dem Prinzip der repräsentativen Demokratie (Art. 10(1) EUV). Der Lissabon-Vertrag führt aber zum ersten Mal einige Elemente der partizipativen Demokratie ein. So sind die Organe der EU verpflichtet, einen „offenen, transparenten und regelmäßigen Dialog mit den repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft zu führen“ (Art. 11(2) EUV). Zivilgesellschaftliche Gruppen haben demnach nicht nur Informationsrechte, sondern können auch eigenständig Verbesserungsvorschläge einbringen. Wie das in der Praxis aussehen wird, bleibt allerdings abzuwarten.

Dialog wird für alle EU-Organe Pflicht

Besonders hervorzuheben ist das neue Instrument des Bürgerbegehrens (Art. 11(4) EUV). Danach muss die EU-Kommission ein Thema auf die Agenda setzen, dass zuvor mehr als eine Million EU-BürgerInnen mit ihrer Unterschrift eingefordert haben. Eine weitergehende Verpflichtung erwächst daraus für die Kommission allerdings nicht. Etliche Details des Bürgerbegehrens müssen noch konkretisiert werden, so etwa die Fragen, aus wie vielen Staaten die Unterschriften stammen müssen, wie hoch die Mindestzahl aus einem einzigen Staat sein muss oder wie viel Zeit eine Initiative hat. Mit diesbezüglichen rechtlichen Regelungen ist in der zweiten Hälfte des Jahres 2010 zu rechnen.

*Bürgerbegehren
mit 1 Million
Unterschriften*

Aufwertung der nationalen Parlamente

Die nationalen Parlamente erfahren durch den Lissabon-Vertrag eine leichte Aufwertung. Nach Art. 12 EUV tragen sie fortan aktiv zur guten Arbeitsweise der Union bei. Um dies zu gewährleisten, werden sie kontinuierlich von allen EU-Institutionen informiert und erhalten Gesetzesentwürfe, Konsultationsdokumente u.a. rechtzeitig zugestellt. Bisher war lediglich die Kommission dazu verpflichtet. Erstmals können sich die nationalen Parlamente zudem unmittelbar in den europäischen Gesetzgebungsprozess einklinken: Wenn ein Drittel der nationalen Parlamente Einwände gegen einen Rechtsakt auf EU-Ebene erhebt, weil dieser ihrer Ansicht nach gegen das Subsidiaritätsprinzip verstößt, muss die Kommission ihren Vorschlag überprüfen. Zu Änderungen ist sie allerdings nicht verpflichtet. Selbst wenn mehr als die Hälfte der nationalen Parlamente entsprechende Einwände erhebt, muss die Kommission lediglich begründen, warum sie ihren Vorschlag für mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar hält (Protokoll Nr. 2 zum Lissabon-Vertrag). Es lastet allerdings ein großer politischer Druck auf ihr, die Einwände ernst zu nehmen. Klagen wegen einer Verletzung des Subsidiaritätsprinzips können nationale Parlamente nur indirekt über ihre Regierungen erheben.

*Nationale Parla-
mente werden
umfassend
informiert...*

*... und überprüfen
Subsidiaritäts-
prinzip*

Mehr Transparenz

Der Lissabon-Vertrag bringt einige Verbesserungen in Sachen Transparenz mit sich. So tagen in Zukunft Parlament und – in den meisten Fällen – Rat öffentlich (Art. 15(2) AEUV). Zudem gewährt Art. 15(3) AEUV allen BürgerInnen das prinzipielle Recht auf Zugang zu Dokumenten der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU. Das bedeutet eine klare Ausweitung dieses Rechts, denn bisher waren lediglich Rat, Parlament und Kommission zu Transparenz verpflichtet. Einschränkungen werden allerdings bei dem Gerichtshof der Europäischen Union, der Europäischen Zentralbank und der Europäischen Investitionsbank gemacht.

*Rat und Parla-
ment tagen
öffentlich*

*Zugang zu
Dokumenten
erleichtert*

Budgetrechte des EU-Parlaments gestärkt

Das Parlament erhält deutlich mehr Rechte bei der Aufstellung des Budgets. Das Verfahren, wie der Haushalt der EU aufgestellt wird, gliedert sich in drei Schritte (Art. 310ff AEUV). Zunächst entscheidet der Rat über die Höhe der Eigenmittel. Anschließend legt er den „mehrjährigen Finanzrahmen“ für mindestens fünf Jahre fest, mit dem die ehemalige „finanzielle Vorausschau“ im Vertrag verankert wird. Für beide Entscheidungen benötigt er die Zustimmung des Parlaments. In der dritten Phase erstellen Rat und Parlament gemeinsam nach einem eigenen Verfahren den Jahreshaushalt. Die frühere Unterscheidung zwischen obligatorischen Ausgaben – über die der Rat allein entschieden hatte – und nicht-obligatorischen Ausgaben wurde abgeschafft.

*Parlament
entscheidet
gleichberechtigt
mit Rat über
Jahreshaushalt*

Verankerung von Klima- und Energiepolitik

Mit der Aufnahme einer eigenständigen Rechtsgrundlage für Energiepolitik und dem Ziel, den Klimawandel zu bekämpfen, vollzieht die EU auf rechtlicher Ebene nach, was politisch längst gängige Praxis ist. Gerade die Klimapolitik ist zu guten Teilen bereits europäisch geregelt (etwa der Emissionshandel), weshalb der Ergänzung des Artikels 191 AEUV mit dem Halbsatz „und insbesondere zur Bekämpfung des Klimawandels“ vor allem symbolische Bedeutung zukommt.

Bekämpfung des Klimawandels wird offizielles Ziel

Auch die Energiepolitik wurde in den letzten Jahren immer stärker zum Gegenstand der europäischen Politik. Allerdings gab es bisher keine eigenständige rechtliche Vertragsgrundlage, weshalb energiepolitische Maßnahmen auf Regelungen zum Binnenmarkt oder zum Umweltschutz gestützt werden mussten. Mit der Aufnahme des Titels XXI Energie (Art. 194 AEUV) ändert sich diese Situation grundlegend. Der Vertrag nennt als Ziele der europäischen Energiepolitik einen funktionierenden Energiemarkt, Versorgungssicherheit, Förderung von Einsparungen, Energieeffizienz und erneuerbaren Energien sowie die Interkonnektion der Energienetze. Zudem verpflichtet er die Mitgliedstaaten zur Solidarität.

Energiepolitik erhält rechtliche Grundlage

Harmonisierung des Umweltstrafrechts möglich

Eine interessante Änderung gibt es beim Umweltstrafrecht. Bisher hatte die EU nicht die Kompetenz, im Strafrecht die Höhe der nationalen Strafen zu harmonisieren, da der Bereich Inneres/Justiz in den Vorgängerverträgen zwischenstaatlich geregelt war. Der Lissabon-Vertrag sieht für den Justizbereich aber eine geteilte Zuständigkeit zwischen EU und Mitgliedstaaten vor. Damit könnte die Kommission einen Gesetzesvorschlag einbringen, den Rat und Parlament im ordentlichen Verfahren verabschieden. Allerdings kann ein Mitgliedstaat das Vorhaben stoppen, wenn er fundamentale Konflikte mit seinem eigenen Strafrecht befürchtet.

Strafrecht in geteilter Zuständigkeit – europäische Regelung des Umweltstrafrechts möglich

Tiere, Tourismus und biologische Meeresschätze

Des Weiteren sind folgende Neuerungen zu erwähnen:

- Dem „Wohlergehen der Tiere“ muss in den Politikbereichen Landwirtschaft, Fischerei, Verkehr, Binnenmarkt, Forschung, technologische Entwicklung und Raumfahrt in vollem Umfang Rechnung getragen werden (Art. 13 AEUV). Dieser Passus wurde aus dem ehemaligen „Protokoll über das Wohlergehen der Tiere“ übernommen.
- Das Kapitel XXII Tourismus (Art. 195 AEUV) wurde komplett neu eingefügt. Die Kompetenz liegt allerdings weiterhin bei den Mitgliedstaaten, die EU wird lediglich unterstützend tätig.
- Der Erhalt der biologischen Meeresschätze im Rahmen der Gemeinsamen Fischereipolitik wird als ausschließliche Zuständigkeit der EU explizit hervorgehoben (Art. 3 AEUV). Bisher wurde dieser Aspekt unter Fischereipolitik gefasst.

Wohlergehen der Tiere als Querschnittsklausel

Neues Kapitel zu Tourismus

Schutz der biologischen Meeresvielfalt explizit genannt

In vielen anderen Artikeln nimmt der Lissabon-Vertrag sprachliche Änderungen vor oder aktualisiert einzelne Passagen. Grundlegende Neuerungen ergeben sich damit aber nicht.

Kontakt

EU-Koordinationsstelle im Deutschen Naturschutzring
Markus Steigenberger
Marienstraße 19-20, 10117 Berlin/Germany
fon: +49 (0)30 6781775-75, fax: +49 (0)30 6781775-80
mail: markus.steigenberger@dnr.de, web: www.eu-koordination.de

Offizielle Webseite

http://europa.eu/lisbon_treaty/index_de.htm