

20 Jahre Österreich in der Europäischen Union

Rück- und Ausblick aus der Sicht von Wissenschaft und Praxis. Aktuelle Initiativen zur Verbesserung des Funktionierens der Europäischen Union – Wie steht Österreich dazu?

Peter Krois*, BM für Europa, Integration und Äußeres

Kurztext: Ein stark geraffter Rückblick auf die Geschichte der Vertragsänderungen und die Darstellung der Ausgangssituation vor der Wahl zum Europäischen Parlament 2014, bei der die Auswirkungen des Inkrafttretens des Vertrags von Lissabon auf die Zusammenarbeit der EU-Institutionen ebenso berücksichtigt werden wie jene der Finanz- und Wirtschaftskrise bieten eine gute Basis für das eigentliche Thema. Die Diskussion aktueller Initiativen setzt mit den Spitzenkandidaturen für das Amt des Kommissionspräsidenten ein und fokussiert auf die neuen Strukturen in der Kommission und die Entwicklung der Prioritäten für die neue fünfjährige Funktionsperiode ebenso wie auf die Arbeiten an einer besseren Funktionsweise der EU, die unter italienischem Ratsvorsitz im zweiten Halbjahr 2014 begonnen wurden und unter lettischem Vorsitz weitergeführt werden. Es wird versucht, dabei auch Hintergründe und aktuelle Trends sowie die österreichische Haltung zu den Vorschlägen aufzuzeigen.

Schlagworte: EU-Reform; interinstitutionelle Zusammenarbeit; legislative Programmierung; EU-Institutionen; Österreich in der EU; Vertrag von Lissabon.

Für die Einladung, im Rahmen der Veranstaltung des Instituts für Europarecht der Karl-Franzens-Universität Graz aus Anlass des österreichischen Beitritts zur Europäischen Union vor 20 Jahren sowie des 25-jährigen Bestehens des genannten Instituts über aktuelle Initiativen zur Verbesserung des Funktionierens der Europäischen Union zu sprechen, möchte ich an dieser Stelle nochmals herzlich danken. Gleichzeitig darf ich dem Institut für Europarecht zum Festtag herzlich gratulieren und für die Zukunft meine besten Wünsche mitgeben.

* Ges. Mag. Dr. Peter Krois ist Leiter des Referats „EU-Institutionen und institutionelle Fragen“ im Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres. Dieser Artikel gibt ausschließlich die persönliche Meinung und die persönlichen Rechtsauffassungen des Autors wieder.

I. Vorbemerkung aus integrationsgeschichtlicher Perspektive

Bevor wir einen Blick auf die aktuellen Initiativen für eine bessere Union werfen, lohnt es, sich kurz schlaglichtartig die Vorgeschichte in Erinnerung zu rufen, um die gegenwärtige Dynamik auch aus dieser Perspektive einzuschätzen zu können.

Österreichs EU-Beitrittsverhandlungen sowie die ersten Jahre seiner Mitgliedschaft in der EU fielen in eine Phase häufiger Änderungen des EU-Primärrechts. Auf den 1992 unterzeichneten und 1993 in Kraft getretenen Vertrag von Maastricht, der mit dem Vertrag über die Europäische Union einen Meilenstein in der Entwicklung der europäischen Integration setzte, folgten innerhalb weniger Jahre der Vertrag von Amsterdam (Unterzeichnung 1997, Inkrafttreten 1999) und der Vertrag von Nizza (Unterzeichnung 2001, Inkrafttreten 2003). Kurz darauf wurde erstmals von einem Europäischen Konvent der Vertrag über eine Verfassung für Europa ausgearbeitet und 2004 unterzeichnet. Dieser scheiterte letztlich aufgrund der Ablehnung in zwei Referenden in Frankreich und den Niederlanden, Gründungsstaaten der Europäischen Gemeinschaften, am 29. Mai bzw am 1. Juni 2005, also innerhalb weniger Tage. Dessen wesentliche Inhalte wurden nach einer Reflexionsphase wieder im Rahmen einer sehr kurzen und vorwiegend technischen, klassischen Regierungskonferenz und eines im Unterschied zum Ergebnis des Europäischen Konvents konventionellen Änderungsvertrags im Vertrag von Lissabon (Unterzeichnung 2007, Inkrafttreten 2009) aufgenommen. Auch dieser Vertrag scheiterte zunächst im einzigen Mitgliedstaat, der verfassungsrechtlich vor der Ratifikation eine Volksabstimmung durchzuführen hatte, nämlich in Irland. Erst eine Reihe von Garantien aller anderen Mitgliedstaaten (siehe Ratsdok. 11225/2/09), darunter die Zusage, anders als in diesem Vertrag eigentlich vorgesehen, keine Verkleinerung der Europäischen Kommission ab 2014 vorzunehmen, brachte beim zweiten irischen Referendum zum Vertrag von Lissabon schließlich ein positives Ergebnis und machte damit den Weg zum Inkrafttreten frei. Auf die Probleme im tschechischen Ratifikationsprozess möchte ich an dieser Stelle nur kurz hinweisen, ohne näher darauf einzugehen.

Ein Vergleich mit den ersten 30 Jahren nach der Unterzeichnung der Römischen Verträge 1957 zeigt, dass in diesen 30 Jahren, abgesehen vom Fusionsvertrag (Unterzeichnung 1965, Inkrafttreten 1967) und der einheitlichen Europäischen Akte (Unterzeichnung 1986, Inkrafttreten 1987), keine Vertragsänderungen stattgefunden haben. Österreichs EU-Beitrittsverhandlungen und die ersten 14 Jahre unserer EU-Mitgliedschaft fielen daher in eine Zeit vergleichsweise häufiger Vertragsänderungen. Hintergrund dafür war ohne Zweifel die politische Wende in Europa 1989, die den österreichischen EU-Beitritt erleichtert hat, und vor allem die Gewissheit, dass die meisten der Staaten, die den Kommunismus hinter sich gelassen hatten, einen Vollbeitritt zur europäischen Integration anstrebten. Darüber hinaus hatten die Entwicklungen in Südosteuropa zu Beginn der 1990er Jahre gezeigt, dass den Europäischen Gemeinschaften die Instrumente fehlten, um auf diese außen- und sicherheitspolitischen Entwicklungen gemeinsam und kohärent Antworten zu finden.

Im Zuge der genannten Vertragsänderungen der letzten gut 20 Jahre traten immer wieder die gegensätzlichen Vorstellungen von Befürwortern und Gegnern eines europäischen Bundesstaats zur Weiterentwicklung der europäischen Integration zutage und erforderten teils durchaus komplizierte Kompromisse. Dieser Gegensatz war auch Thema im Zuge der Referenden zum Vertrag über eine Verfassung für Europa.

Für die derzeitige Debatte über eine Verbesserung der Funktionsweise der Europäischen Union kann jedenfalls festgehalten werden, dass der Schreck über das Scheitern des Vertrags über eine Verfassung für Europa in vielen Mitgliedstaaten nach wie vor tief sitzt und mit ein Grund für die nach wie vor spürbare Zurückhaltung der meisten Mitgliedstaaten jede größere Änderung der EU-Verträge betreffend ist.

II. Ausgangssituation vor der Wahl zum Europäischen Parlament 2014

Der Vertrag von Lissabon ist am 1. Dezember 2009, deutlich später als ursprünglich geplant, in Kraft getreten. Das verspätete Inkrafttreten, wie bereits erwähnt insbesondere aufgrund der Abhaltung eines zweiten Referendums zum Vertrag in Irland auf der Grundlage weitreichender Garantien, um den Sorgen der irischen Abstimmungsberechtigten entgegenzukommen, brachte es mit sich, dass die Wahl zum Europäischen Parlament 2009 noch auf der Grundlage der Verträge in der Fassung des Vertrags von Nizza stattfand und sich die Ernennung der Europäischen Kommission zeitlich stark verzögerte. Diese konnte ihr Amt anstelle des vorgesehenen Termins am 1. November 2009 erst im Februar 2010 antreten.

Die mit dem Vertrag von Lissabon verbundenen Neuerungen, darunter die starke Ausweitung der Befugnisse des Europäischen Parlaments, neue Abstimmungsregeln im Rat, Organstatus für den Europäischen Rat, gewählter fester Vorsitz sowohl im Europäischen Rat als auch im Rat „Auswärtige Angelegenheiten“, Einführung einer klaren Kompetenzaufteilung zwischen Union und Mitgliedstaaten, neue Funktion eines Hohen Vertreters mit Mehrfachfunktion in Rat und Kommission sowie Schaffung eines neuen, aus EU-Beamten und Diplomaten der Mitgliedstaaten zusammengesetzten Europäischen Auswärtigen Dienstes zur Unterstützung des Hohen Vertreters, hatten mit einem Schlag viele institutionelle Neuerungen gebracht, deren Umsetzung 2009 und 2010 umfangreiche Verhandlungen erforderte.

Die Bewertung der durch den Vertrag von Lissabon eingeführten Neuerungen insbesondere institutioneller Natur, die eine Verbesserung des Funktionierens der Europäischen Union zum Ziel hatten, wurde jedoch bereits ab 2010 stark durch die Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise, die im Herbst 2008 in den USA ihren Ausgang genommen hatte, beeinflusst, da sich in der Folge die Aufmerksamkeit auf Mängel in der im Wesentlichen von nationalen Behörden wahrgenommenen Finanzmarktaufsicht und Bankenaufsicht sowie auf die Konstruktion der Wirtschafts- und Währungsunion insgesamt richtete. Das Wirksamwerden der mit dem Vertrag von Lissabon eingeführten Änderungen wurde nach 2010 weitgehend von außergewöhnlichen Maßnahmen zur Krisenbewältigung überlagert. Das Ausmaß der Krise erforderte Maßnahmen, die vor der Krise das Vorstellungsvermögen der maßgeblichen Akteure im Rahmen des Europäischen Konvents und der Regierungskonferenzen gesprengt hätten und daher auch in den Verträgen nicht vorgesehen waren. Da der Union die Kompetenzen zur Bewältigung der Krise fehlten, mussten die Mitgliedstaaten handeln, und der Europäische Rat musste als neues EU-Organ in bisher nicht dagewesenen Ausmaß Krisenfeuerwehr spielen.

Die aufgrund der Krisensituation augenfällig gestärkte Position des Europäischen Rats sowie Verhandlung und Abschluss völkerrechtlicher Verträge zur Bekämpfung der Folgen der Krise außerhalb des Rahmens der EU-Verträge ließen viele Beobachter eine Schwächung der in den EU-Verträgen geregelten Zusammenarbeit zwischen Kommission, Europäischem Parlament und

Rat zugunsten intergouvernementaler Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten vermuten. Der Vertrag von Lissabon hatte jedoch im Gegensatz dazu mit der massiven Ausweitung des Mitentscheidungsverfahrens zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren und damit zum Regelfall das Gegenteil beabsichtigt.

Ein genauerer Blick zeigt jedoch, dass ein Großteil der Maßnahmen zur Bewältigung der Krise und zur Bekämpfung ihrer Ursachen sehr wohl im Rahmen der EU-Verträge und mittels der klassischen „Gemeinschaftsmethode“ auf Basis von Vorschlägen der Europäischen Kommission und mit Zustimmung der beiden Unionsgesetzgeber EP und Rat beschlossen worden ist. Sowohl die 2011 neu aufgesetzten europäischen Finanzmarktaufsichtsbehörden als auch die später beschlossene einheitliche Bankenaufsicht durch die Europäische Zentralbank sowie die sekundärrechtlichen Reformen im Rahmen des sogenannten Six-Pack und des Two-Pack sind wesentliche Beispiele dafür. Die Hilfspakete für jene Mitgliedstaaten, die aufgrund der Krise Schwierigkeiten hatten, sich auf den Finanzmärkten mit der erforderlichen Liquidität zu versorgen, konnten aufgrund des Umfangs der benötigten Mittel nur mithilfe der Mitgliedstaaten in Einklang mit ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften bereitgestellt werden; ein in dieser Größenordnung bisher beispielloser Akt der Solidarität. Der Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (auch Fiskalpakt genannt) sowie der Vertrag über den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) sind Beispiele völkerrechtlicher Verträge außerhalb des EU-Rahmens, obschon ihr Zweck in der Reformierung und Absicherung der Wirtschafts- und Währungsunion liegt.

Die Bewältigung der Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise war rückblickend gesehen in der Zeit zwischen dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon und der EP-Wahl 2014 das dominante Thema in der Europäischen Union.

Die Kommission legte nicht nur umfangreiche Gesetzgebungsvorschläge zur Verbesserung der Finanzmarktaufsicht und zur Verbesserung der Funktionsweise der Wirtschafts- und Währungsunion vor, sondern leistete in ihrer umfassenden Blaupause (nicht nur) zur Wirtschafts- und Währungsunion (28. November 2012 COM[2012] 777 final) einen substanzuellen Beitrag zur Reformdiskussion, die von den vier Präsidenten (Kommission, Europäischer Rat, Euro-Gruppe und Europäische Zentralbank) im Rahmen des Europäischen Rates angeführt wurde.

Im Zuge der Krisenbewältigung zeigte sich, dass der Regelungsbedarf innerhalb der Euro-Gruppe aufgrund der gemeinsamen Währungspolitik viel größer war als im Rahmen der Gesamt-EU. Die rasante Weiterentwicklung des Regelbestandes inner- und außerhalb des Rahmens der EU-Verträge betraf somit vor allem die Eurozone und führte unter dem Eindruck der Finanz- und Wirtschaftskrise sowie unter dem Diktat der Finanzmärkte vor allem im Bereich der Wirtschafts- und Währungsunion zu wachsenden Unterschieden zwischen Euro-Mitgliedstaaten und Nicht-Euro-Mitgliedstaaten in der Union, die vor allem von letzteren mit Sorge registriert wurden.

Das Europäische Parlament nutzte seine durch den Vertrag von Lissabon erweiterten Handlungsmöglichkeiten intensiv und verarbeitete einerseits die geänderten interinstitutionellen Rahmenbedingungen und andererseits die im Zuge der Krisenbewältigung gesetzten Maßnahmen in einer Reihe von sehr weitgehenden Resolutionen (siehe Dokumentennachweis am Ende des Beitrags), die auch Reformvorschläge einschließlich einer größeren Zahl von teils sehr weitreichenden Vertragsänderungen enthielten. Kritisch setzte sich das Europäische Parlament na-

turgemäß mit jenen Maßnahmen auseinander, die nicht seiner Kontrolle und Mitbestimmung unterlagen. Das Europäische Parlament hat auch interne Veränderungen vorgenommen und insbesondere eine Direktion für Folgenabschätzung und europäischen Mehrwert eingerichtet.

Auf Initiative des seinerzeitigen deutschen Außenministers *Guido Westerwelle* traf sich im Jahr 2012 insgesamt fünfmal die sogenannten Zukunftsgruppe, an der insgesamt elf Außenminister von EU-Mitgliedstaaten teilnahmen, um die Überwindung der Staatsschuldenkrise und langfristige Vorschläge für die Zukunft Europas zu diskutieren. Der „Abschlussbericht der Gruppe zur Zukunft Europas“ wurde im September 2012 den europäischen Institutionen sowie den Parlamenten und Regierungen der Mitgliedstaaten zugeleitet und enthielt sowohl Vorschläge, die ohne Vertragsänderung umsetzbar sind, als auch Vorschläge zur Änderung der Verträge.

III. Aktuelle Initiativen zur Verbesserung der Funktionsweise der EU

Schon vor der Wahl zum Europäischen Parlament 2014 wurde ein Vorschlag umgesetzt, der bereits von der oben erwähnten Zukunftsgruppe von elf Außenministern von EU-Mitgliedstaaten präsentiert und vom Europäischen Parlament sowie der Europäischen Kommission unterstützt worden war. Die bedeutendsten europäischen politischen Parteien bestimmten vor der Wahl jeweils Spitzenkandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten und gaben damit erstmals ein deutliches, auch in der breiten Öffentlichkeit EU-weit wahrnehmbares Lebenszeichen von sich. Der Spitzenkandidat jener europäischen politischen Partei, die bei der Wahl in allen EU-Mitgliedstaaten die meisten Mandate im Europäischen Parlament erringen kann, sollte dann Präsident der Europäischen Kommission werden. Die Spitzenkandidaten sollten den Wahlkampf europäisieren und es wurde auch eine stärkere Wahlbeteiligung durch den Wahlkampf der Spitzenkandidaten erwartet. Die Wahlbeteiligung ist letztlich gegenüber der EP-Wahl 2009 wieder leicht gesunken, ein Trend, der angesichts laufender institutioneller Stärkung des Europäischen Parlaments im Zuge der Vertragsänderungen seit Maastricht erstaunt. Wie bekannt, wurde mit *Jean-Claude Juncker* dann tatsächlich der Spitzenkandidat der mandatsstärksten europäischen politischen Partei für das Amt des Kommissionspräsidenten nominiert, wenn es auch im Vorfeld der Nominierung durch den Europäischen Rat Unstimmigkeiten gab und die Nominierung erstmals per Abstimmung anstelle durch Konsens erfolgte.

Etwa einen Monat nach der EP-Wahl einigte sich der Europäische Rat am 26./27. Juni 2014 auf eine „Strategische Agenda für die Union in Zeiten des Wandels“ (EUCO 79/14, Anhang I) mit fünf strategischen Prioritäten für die nächsten fünf Jahre auf EU-Ebene. Diese fokussieren erwartungsgemäß auf folgende Bereiche: Beschäftigung, Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit; faire Lebenschancen und Schutz vor Armut für BürgerInnen; Energiesicherheit und verantwortungsvolle Klimapolitik; Verbesserungen in Migrationspolitik, Kriminalitäts- und Terrorbekämpfung sowie justizialer Zusammenarbeit; Positionierung der Union als starker globaler Akteur.

Diese vom Europäischen Rat festgelegten Prioritäten wurden von *Jean-Claude Juncker* in dessen politischen Leitlinien für die Arbeit der Europäischen Kommission bis 2019 unter dem programmatischen Motto „Neustart für Europa“ am 15. Juli 2014 aufgegriffen und auf insgesamt zehn Prioritäten erweitert.

Nicht weniger bedeutend als die Festlegung der Prioritäten für die nächsten fünf Jahre sind die strukturellen Neuerungen in der Kommission zu werten, die Präsident *Juncker* initiiert hat. Er hat

damit auch Vorschläge des Europäischen Parlaments in dessen bereits im vorangehenden Abschnitt erwähnten reformorientierten Resolutionen aufgegriffen. Die Kommission bleibt auch künftig ein Kollegialorgan, die Verträge haben sich ja nicht geändert, die Beziehungen innerhalb des Kollegiums werden jedoch radikal neu gestaltet. Es gibt nunmehr einen ersten Vizepräsidenten, *Frans Timmermans*, dem *Juncker* als unmittelbarem Stellvertreter eine Reihe wesentlicher Koordinierungsaufgaben übertragen hat und der insbesondere auch die Einhaltung der Prinzipien von Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit bei der Vorbereitung neuer Gesetzgebungsvorschläge durch die Kommission sicherzustellen hat. *Federica Mogherini* kann als Hohe Vertreterin im Gegensatz zu ihrer Vorgängerin mit voller Unterstützung des Kommissionspräsidenten, wie in den Verträgen vorgesehen, die Arbeit der Kommissare mit Zuständigkeit für Teilbereiche des auswärtigen Handelns der EU koordinieren. *Kristalina Georgieva* hat mit Zuständigkeit für die Kernbereiche Budget und Personal eine starke Stellung innerhalb der Kommission, die eine Koordinierung mit allen Kommissionsmitgliedern erfordert. Die weiteren vier Vizepräsidenten haben erstmals keine eigenen Zuständigkeitsbereiche, sind jedoch für die Koordination großer prioritärer Projekte der Kommission zuständig: *Andrus Ansip* für den digitalen Binnenmarkt; *Maroš Šefčovič* für die zu schaffende Energieunion; *Valdis Dombrovskis* für den Euro und den sozialen Dialog, eine Kombination, die auch das soziale Engagement der Kommission unterstreichen soll; und schließlich *Jyrki Katainen*, der für Arbeitsplätze, Wachstum, Investitionen und Wettbewerbsfähigkeit zuständig ist. *Junckers* Kommission weist mit sieben Vizepräsidenten einen weniger auf als die Kommission Barroso II, aber *Juncker* hat seinen Vizepräsidenten im Gegensatz zur bisherigen Praxis in der Kommission einen Teil seiner präsidialen Koordinierungsaufgaben übertragen. Damit ist die Funktion eines Vizepräsidenten der Kommission nun kein protokollarischer Ehrentitel mehr, sondern mit operativen Aufgaben und Verantwortlichkeiten verbunden.

Präsident *Juncker* hat seine Erwartungen an „seine“ Kommissionsmitglieder umfassender und konkreter als bisher üblich in sogenannten „mission letters“ an ebendiese niedergelegt und diese veröffentlicht, sodass sie für jedermann im Internet nachlesbar sind. Dies verdeutlicht *Junckers* neuen Zugang zu Transparenz. Der Anspruch der neuen Kommission ist es, sich künftig auf das Wesentliche zu beschränken, nach dem Grundsatz „weniger ist mehr“ die Arbeit der Kommission auf die Prioritäten zu beschränken und diese dafür optimal auszugestalten. Die neue Kommission will politischer, dynamischer, effizienter, transparenter und dialogfähiger als ihre Vorgänger sein. Dies zeigte sich bereits an den Plänen der Kommission, insgesamt 80 Gesetzgebungsvorschläge zurückzuziehen, deutlich mehr als von Europäischem Parlament und Rat erwartet, und im Vorhaben, 2015 mit 23 Initiativen eine im Vergleich zum bisherigen Durchschnitt deutlich geringere Zahl an neuen Initiativen vorzulegen.

Im Rahmen des Rates hatten in den Jahren 2012 bis 2014 bereits verschiedene Ratspräsidentschaften punktuell Reformdiskussionen bei informellen Europaministertreffen organisiert, ein Follow-up blieb jedoch jeweils aus. Der italienische Ratsvorsitz schlug gleich nach Übernahme der Vorsitzfunktion im Juli 2014 vor, eine „Gruppe der Freunde der Präsidentschaft“ zur Verbesserung der Funktionsweise der EU als erste tiefgehende Initiative des Rates nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon einzurichten. So geschah es auch. Die Gruppe, die sich aus hochrangigen Beamten der Mitgliedstaaten, sowohl aus den Ständigen Vertretungen als auch aus den Hauptstädten, zusammensetzte, traf sich von September bis Anfang Dezember jeweils einmal pro Monat in Brüssel. Das Mandat für die Gruppe sah die Erarbeitung möglichst konkreter Vorschläge

zur Verbesserung der Funktionsweise der Union auf der Grundlage der bestehenden Verträge vor – die Mitgliedstaaten schlossen damit Diskussionen über Vertragsänderungen aus. Die Gruppe sollte sich laut Mandat auf die folgenden vier Themenbereiche konzentrieren: horizontale Fragen wie Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit und die Rolle nationaler Parlamente; der Rat der EU im Rahmen interinstitutioneller Beziehungen; Funktionsweise des Rates der EU; unausgeschöpftes Potenzial des Vertrags von Lissabon. Für die Gruppe bezog sich die Verbesserung der Funktionsweise der EU zudem ganz klar auf die vom Europäischen Rat Ende Juni 2014 festgelegte „Strategische Agenda für die Union in Zeiten des Wandels“.

Der italienische Ratsvorsitz fasste nach der vierten Sitzung die Ergebnisse in einem relativ knappen ratsinternen Vorsitzdokument zusammen. Offen blieb zu Ende des italienischen Ratsvorsitzes, ob diese breit unterstützte Initiative nachhaltige Wirkung durch effiziente Umsetzung zumindest einiger der konkreten Vorschläge entfalten kann oder das Schicksal früherer punktueller Versuche vorangehender Ratsvorsitze teilen wird.

Einer der Vorschläge der Gruppe konnte allerdings noch unter italienischem Ratsvorsitz zumindest teilweise realisiert werden: die Einbindung des Rates bei der Vorbereitung des Jahresarbeitsprogramms der Kommission für das kommende Jahr. Der Rat war in die Vorbereitung des Jahresarbeitsprogramms der Kommission bis 2009 regelmäßig eingebunden gewesen, in der Funktionsperiode der Kommission Barroso II wurde jedoch nur mehr das Europäische Parlament eingebunden, auf der Basis des bilateralen Rahmenabkommens der Kommission mit dem Parlament aus 2010. Sogar das Europäische Parlament hatte in einer seiner in Abschnitt II erwähnten Reformresolutionen eine Einbindung des Rates gefordert. Die Kommission reagierte rasch und übermittelte dem Rat ebenfalls die Vorüberlegungen für das Jahresarbeitsprogramm 2015. Aufgrund des Amtsantritts der neuen Kommission per 1. November 2014 war die Zeit für Ausarbeitung und Verabschiedung des Jahresarbeitsprogramms für das kommende Jahr aber nur sehr kurz und daher blieb auch nicht viel Zeit für eine echte Abstimmung. Ein Anfang ist jedoch gemacht und es steht zu hoffen, dass heuer mehr Zeit für die Abstimmung zum Jahresarbeitsprogramm 2016 bleiben wird. Wesentlich für viele Mitgliedstaaten ist dabei die Gleichbehandlung von Europäischem Parlament und Rat bei dieser Abstimmung.

Abgesehen von der Abstimmung des Jahresarbeitsprogramms der Kommission mit Europäischem Parlament und Rat soll es heuer aber auch Gespräche über eine zwischen Kommission, Europäischem Parlament und Rat abgestimmte mittelfristige legislative Programmierung geben. Hier stehen die Arbeiten aber noch am Anfang und es ist noch nicht klar, welche Folgen eine abgestimmte mittelfristige legislative Programmierung auf das Präsidentschaftsprogramm der Triopräidentschaft im Rat haben könnte.

Angeregt wurde insbesondere eine Novellierung der 2003 abgeschlossenen Interinstitutionellen Vereinbarung (IIV) über Bessere Rechtsetzung (2003/C 321/01). In diesem Rahmen könnte eine verbesserte durchgehende Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens ebenso verankert werden wie eine verstärkte laufende Folgenabschätzung vor Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens und auch ex-post.

Eine solche Novellierung wäre auch eine gute Gelegenheit, eine Reihe weiterer Fragen aufzugreifen. Die Mitgliedstaaten haben die Kommission seit Längerem um systematische Einbindung nationaler Experten bei der Vorbereitung delegierter Rechtsakte, um mehr Transparenz durch

Veröffentlichung der Entwürfe delegierter Rechtsakte und Einrichtung einer öffentlichen Datenbank für delegierte Rechtsakte ähnlich der Komitologiedatenbank ersucht und eine Einigung mit Kommission und Europäischem Parlament auf gewisse Parameter zur leichteren Abgrenzung zwischen delegierten Rechtsakten und Komitologierechtsakten angestrebt. Hier hat die Kommission zuletzt Entgegenkommen signalisiert.

In die Novellierung der genannten IIV könnte auch die angestrebte Einigung über regelmäßige gleichberechtigte Einbindung des Rates in die Vorbereitung des Jahresarbeitsprogramms der Kommission und über die Abstimmung der mittelfristigen legislativen Programmierung zwischen Kommission, Europäischem Parlament und Rat einfließen.

Derzeit ist jedoch noch offen, ob es zu einer Novellierung der „IIV Bessere Rechtsetzung“ kommen wird und wie ambitioniert der angekündigte Entwurf der Kommission dafür sein wird.

IV. Österreichische Erwartungen

Österreich hat sich seit 2012 offen für einen neuen europäischen Konvent und damit einhergehende Vertragsänderungen gezeigt, diese Bereitschaft ist auch im Regierungsprogramm der Bundesregierung aus 2013 nachzulesen. Diese Offenheit steht in deutlichem Kontrast zur Haltung vieler anderer Mitgliedstaaten. Vielleicht liegt ein Grund auch darin, dass die EU-Beitrittsverhandlungen Österreichs und seine EU-Mitgliedschaft in eine Phase häufiger Vertragsänderungen fielen und Vertragsänderungen daher aus österreichischer Sicht gleichsam „business as usual“ darstellen. Dagegen ließe sich einwenden, dass sich diese Offenheit gegenüber Vertragsänderungen nicht bei allen Mitgliedstaaten, die gleichzeitig oder nach Österreich der EU beigetreten sind, gleichermaßen findet. Es zeigen sich hier auch deutliche Unterschiede unter den Gründerstaaten, den Mitgliedstaaten der ersten Stunde der europäischen Integration.

Die neue Struktur und Arbeitsweise der Europäischen Kommission wurde in Österreich durchaus begrüßt und hat jedenfalls hohe Erwartungen geweckt.

Österreich hat in der Gruppe der Freunde der Präsidentschaft zur Verbesserung der Funktionsweise der EU aktiv mitgearbeitet und sich mit einer ganzen Reihe von Vorschlägen eingebbracht. Daraus ergibt sich die Erwartung, dass diese bisher konkreteste Initiative des Rates nicht versandt, sondern heuer unter den nachfolgenden lettischen und luxemburgischen Ratsvorsitzen energisch weiterverfolgt wird.

Die im November und Dezember 2014 im Auftrag der Europäischen Kommission in Österreich, Finnland und Schweden durchgeführte Eurobarometerumfrage aus Anlass des bevorstehenden 20. Jahrestags des EU-Beitritts dieser Staaten am 1. Jänner 2015 wurde im Jänner 2015 veröffentlicht und gibt interessante Einblicke in die Erwartungen der ÖsterreicherInnen und ihre Haltung zur Europäischen Union. Sahen sich 1995 nur elf Prozent der ÖsterreicherInnen als EuropäerInnen, so waren es Ende 2014 beachtliche 87 %. Immerhin 59 % der ÖsterreicherInnen haben laut dieser Umfrage eine positive Einstellung zur EU, in Schweden sind es 61 %, in Finnland 67 %. Die Einführung des Euro ist für 92 % der befragten ÖsterreicherInnen das Ereignis, an welches sie sich aus den 20 Jahren EU-Mitgliedschaft am besten erinnern und damit auch die stärkste Assoziation mit der EU. Bemerkenswert ist, dass sich 49 % der ÖsterreicherInnen eine engere Zusammenarbeit zwischen den EU-Mitgliedstaaten wünschen würden, in Finnland sind es 36 %, in

Schweden 27 %. Mehrheitlich negative Auswirkungen der europäischen Integration orten die ÖsterreicherInnen in der Wirtschaftssituation und in der Sozialfürsorge, prioritär ist für 51 % der Befragten die Förderung von Beschäftigung und für 39 % die Stabilisierung des Euro. Insgesamt 54 % der Befragten sehen eine positive Zukunft für die EU. Neben einem enorm gewachsenen Europegefühl zeigt das Umfrageergebnis ein durchaus positives Gesamtbild der EU in Österreich.

Dokumentennachweis

Garantien an Irland: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Tagung des Europäischen Rates in Brüssel vom 18./19. Juni 2009 (Ratsdok. 11225/2/09).

Reform der Wirtschafts- und Währungsunion: „Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion Bericht und Fahrplan von Präsident Van Rompuy – 7. Dezember 2012 in enger Zusammenarbeit mit: Jose Manuel Barroso, Präsident der Europäischen Kommission, Jean-Claude Juncker, Präsident der Euro-Gruppe, Mario Draghi, Präsident der Europäischen Zentralbank“ in: Der Europäische Rat 2012, herausgegeben vom Generalsekretariat des Rates, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg 2013, 64-72.

Reformresolutionen des Europäischen Parlaments:

Organisation der Wahlen zum Europäischen Parlament im Jahr 2014 (Bericht Duff): <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2013-0323&language=DE&ring=A7-2013-0219>.

Festlegung der Sitze der Organe der Europäischen Union (Bericht Fox/Häfner): <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2013-0498&language=DE&ring=A7-2013-0350>.

Beziehungen des Europäischen Parlaments zu den Organen, in denen die Regierungen der Mitgliedstaaten vertreten sind (Bericht Lamassoure): <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0599+0+DOC+XML+V0//DE&language=DE>.

Konstitutionelle Probleme ebenenübergreifender Verwaltungsmodalitäten in der EU (Bericht Gualtieri/Trzaskowski): <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0598+0+DOC+XML+V0//DE&language=DE>.

Umsetzung des Vertrags von Lissabon in Bezug auf das Europäische Parlament (Bericht Rangel): <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0249+0+DOC+XML+V0//DE&language=DE>.

Rolle und Tätigkeiten der Troika in Bezug auf Programmländer des Euro-Raums (Bericht Karas): <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0239+0+DOC+XML+V0//DE&language=DE>.

Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten (Bericht Casini): <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2014-0255+0+NOT+XML+V0//DE>.

Gruppe zur Zukunft Europas: <http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/626324/publicationFile/171784/120918-Abschlussbericht-Zukunftsgruppe-Deutsch.pdf>.

Strategische Agenda des Europäischen Rates für die Union in Zeiten des Wandels vom 26./27. Juni 2014 (EUCO 79/14, Anhang I).

Politische Leitlinien von Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker für die Funktionsperiode der Kommission 2014-2019: „Ein neuer Start für Europa: Meine Agenda für Jobs, Wachstum, Fairness und demokratischen Wandel“: http://ec.europa.eu/priorities/docs/pg_de.pdf.

„*Mission letters*“ von *Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker* an die Mitglieder der Kommission jeweils auf der Seite des betreffenden Kommissionsmitglieds zu finden: http://ec.europa.eu/commission/2014-2019_en.

Mandat und Endbericht der Gruppe der Freunde der Präsidentschaft zur Verbesserung der Funktionsweise der EU sind interne Ratsdokumente und daher nicht öffentlich zugänglich.

Eurobarometerumfrage: Österreich, Finnland und Schweden 20 Jahre in der EU – Flash Eurobarometer 407, durchgeführt von TNS Political & Social im Auftrag der Generaldirektion Kommunikation der Europäischen Kommission November-Dezember 2014, veröffentlicht Jänner 2015.