

## **Der Übergang zu Mehrheitsentscheidungen im Rat der Europäischen Union**

### **zu Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik und der Sozialpolitik**

*Prof. Dr. Frank Hoffmeister<sup>1</sup>*

#### **A. Einleitung**

Die Handlungsfähigkeit der Europäischen Union ist ein hohes Gut. Wenn die Union gelähmt erscheint, gefährdet dies die Erfüllung ihres Auftrags. Darunter leidet ihre Akzeptanz bei den Bürgerinnen und Bürgern und ihren internationalen Partnern. Vor diesem Hintergrund hat sich im Laufe der 60-jährigen europäischen Integration ein Leitmodell für europäische Entscheidungen entwickelt, nämlich das ordentliche Gesetzgebungsverfahren. Danach beschließen der Rat der Europäischen Union (im folgenden: Rat) und das Europäische Parlament (im folgenden: Parlament oder EP) auf Vorschlag der Europäischen Kommission (im folgenden Kommission) europäische Rechtsakte. Dieses oft als die „Gemeinschaftsmethode“ bezeichnete Verfahren gilt heute für rund 80 % der EU-Rechtsgebiete<sup>2</sup>. Dazu zählen etwa der gesamte Binnenmarkt, zentrale Bereiche des gemeinsamen Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, die europäische Umwelt- und Klimapolitik sowie die europäische Handels- und Entwicklungspolitik.

Im Rat sind die Regierungen der 27 Mitgliedstaaten vertreten. Der Rat fasst seine Beschlüsse grundsätzlich mit qualifizierter Mehrheit, sofern in den Verträgen nichts anderes festgelegt ist (Artikel 16 Abs. 3 EUV). So kann der Rat in manchen Fällen mit einfacher Mehrheit (14/27) beschließen, in bestimmten Bereichen ist aber auch Einstimmigkeit vorgesehen. Bei der qualifizierten Mehrheit müssen 55 % der Mitgliedstaaten, die mindestens 65 % der Bevölkerung repräsentieren, zustimmen. Bei der Einstimmigkeit darf kein Mitgliedstaat gegen den Rechtsakt stimmen; Enthaltungen schaden nicht. In der Praxis wird im Rat in sämtlichen Konfigurationen kaum abgestimmt, sondern im Konsens entschieden. Allerdings befördert die Möglichkeit des Rückgriffs auf Mehrheitsentscheidungen die Bereitschaft der Mitgliedstaaten, auf Kompromisse einzugehen und somit eine Entscheidung im Rat zu ermöglichen.

Vorliegend stehen zwei vertraglich vorgesehene Ausnahmen von der allgemeinen Abstimmungsregel auf dem Prüfstand: Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und Teile der Sozialpolitik. Dort gilt grundsätzlich die Einstimmigkeit im Rat. In zwei

---

<sup>1</sup> Dr. iur., Professor (Teilzeit) am Institut für Europa-Studien der Freien Universität Brüssel und Referatsleiter in der DG Handel der Europäischen Kommission. Der Beitrag gibt die persönliche Auffassung des Autors wider und bindet die Kommission nicht. Für hilfreiche Anregungen und Hinweise bedanke ich mich beim stellvertretenden Rechtsberater, Stephan Marquardt, und dem Managing Direktor für Asien und Pazifik, Gunnar Wiegand, beide Hohe Beamte des Europäischen Auswärtigen Dienstes.

<sup>2</sup> Siehe Webseite des Rates, <http://www.consilium.europa.eu>; Stichwort „Abstimmungsverfahren“.

Mitteilungen vom September 2018<sup>3</sup> und April 2019<sup>4</sup> hat die Kommission angeregt, auch in diesen Bereichen vermehrt zur qualifizierten Mehrheit im Rat überzugehen. In der vorliegenden Stellungnahme soll jeweils die Rechtslage skizziert, die Überlegungen der Kommission zusammengefasst und bewertet werden, um schließlich das Verfahren zu beleuchten und die Bedeutung für die Integrationsverantwortung des Bundestags<sup>5</sup> zu würdigen. Eine Schlussfolgerung fasst die wesentlichen Ergebnisse zusammen.

## B. Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik

### I. Die Rechtslage

Entstanden aus der intergouvernementalen „Europäischen Politischen Zusammenarbeit“ der 1970er Jahre, ist die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) als sog. „zweiter Pfeiler“ im Maastrichter Vertrag von 1992 verankert worden. Obwohl der Konvent über den Verfassungsvertrag sich zum Ziel gesetzt hatte, die Außenbeziehungen zu vereinheitlichen, hat die GASP vor allem auf Drängen Frankreichs und des Vereinigten Königreichs ihr Eigenleben auch unter dem Vertrag von Lissabon (2009) fortgesetzt. Danach gelten für die gesamte GASP in Titel V des Vertrags über die Europäische Union (im folgenden: EUV) Sonderbestimmungen. Zu den Besonderheiten gehört der Grundsatz des Artikels 24 Abs. 1 UAbs. 2, S. 2 EUV, demzufolge die GASP „vom Europäischen Rat und vom Rat einstimmig festgelegt und durchgeführt (wird), soweit in den Verträgen nichts anderes vorgesehen ist“. Das bedeutet, dass in der Außenpolitik die im Europäischen Rat vereinigten und grundsätzlich im Konsens agierenden Staats- und Regierungschefs (Artikel 15. Abs. 4 EUV) eine hervorgehobene Rolle spielen, und die im Rat vereinigten Außenminister grundsätzlich einstimmig beschließen. Die GASP wird vom Hohen Vertreter und den Mitgliedstaaten durchgeführt, während die Bedeutung von Kommission, Parlament und Gerichtshof deutlich herabgestuft sind (Artikel 24 Abs. 1, UAbs. 2, S. 4-7 EUV).

Die Grundsatzentscheidung für die Einstimmigkeit im Europäischen Rat und im Rat wird in Artikel 31 Abs. 1 EUV wiederholt. Eine konstruktive Enthaltung ist möglich. Sie wurde in der Praxis bis dato aber nur einmal angewendet, nämlich als sich Zypern im Jahr 2008 bei der Abstimmung im Rat enthielt, die EU-Zivilmission für Kosovo einzusetzen<sup>6</sup>. In diesem Fall entfiel die Rechtspflicht Zyperns, an der Mission mitzuwirken.

Die Einstimmigkeit im Rat in GASP-Angelegenheiten wird in vier Fällen durchbrochen. Er kann nach Artikel 31 Abs. 2 EUV mit qualifizierter Mehrheit beschliessen, wenn er

---

<sup>3</sup> Mitteilung der Kommission an den Europäischen Rat, das Europäische Parlament und den Rat. Mehr Gewicht auf der internationalen Bühne: eine effizientere Beschlussfassung für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik. KOM(2018)647 endg. vom 12.9.2018.

<sup>4</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Sozialpolitik: Ermittlung möglicher Bereiche für einen verstärkten Übergang zur Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit. KOM(2019)186 vom 16.4.2019.

<sup>5</sup> Dazu grundlegend W. Weiß, Die Integrationsverantwortung der Verfassungsorgane, JuS 2018, 1046-1050.

<sup>6</sup> Gemeinsame Aktion des Rates 2008/124/GASP vom 4.2.2008, EU Abl. 2008, L 42, S. 92.

- (1) einen Beschluss fasst, mit dem eine Aktion oder ein Standpunkt der EU festgelegt wird, welcher einen Beschluss des Europäischen Rates über die strategischen Interessen und Ziele der Union durchführt;
- (2) einen Beschluss fasst, der auf ein Ersuchen des Europäischen Rates an den Hohen Vertreter zurückgeht;
- (3) einen Durchführungsbeschluss fasst, mit dem eine Aktion oder ein Standpunkt der Union festgelegt wird; oder
- (4) er einen EU-Sonderbeauftragten ernennt.

Selbst in einem solchen Fall kann ein Mitgliedstaat die Beschlussfassung im Rat allerdings verhindern, wenn er einen „wesentlichen Grund der nationalen Politik“ geltend macht (Artikel 31 Abs. 2, 2. UA EUV). Auf keinen Fall darf mit qualifizierter Mehrheit entschieden werden, wenn der Beschluss „militärische oder verteidigungspolitische Bezüge“ aufweist (Artikel 31 Abs. 4 EUV).

Außerdem sieht der Vertrag vor, dass der Europäische Rat die Bereiche erweitern kann, in denen mit qualifizierter Mehrheit im Rat entschieden werden kann. Diese „Brückenklausel“ des Artikels 31 Abs. 3 EUV ist ein Zugeständnis an diejenigen Mitgliedstaaten, welche mit ihrem Anliegen im Konvent gescheitert waren, die GASP in die Gemeinschaftsmethode zu überführen.

## *II. Die Mitteilung der Kommission vom September 2018*

In ihrer Mitteilung fordert die Kommission, dass die EU in der GASP mehr als bisher mit einer Stimme sprechen solle. Das verbessere ihre Fähigkeit, auf der internationalen Bühne eine größere und effektivere Rolle zu spielen. Denn die Einstimmigkeit im Rat verhindere, auf politische Entwicklungen rasch und kohärent zu reagieren und setze die Union und die Mitgliedstaaten dem erhöhten Druck von Drittstaaten aus<sup>7</sup>. Die Kommission zählt hierfür mehrere Beispiele auf. So hätten einzelne Mitgliedstaaten die Verurteilung von gewissen Drittstaaten im VN-Menschenrechtsrat verhindert, den chinakritischen Schiedsspruch des Schiedsgerichts zum südchinesischen Meer nicht rechtzeitig politisch unterstützt, die Verlegung der US-Botschaft nach Jerusalem unkommentiert gelassen und eine zeitige Venezuela-Sanktionspolitik verhindert. Eine zivile EU-Mission zum Aufbau der Rechstaatlichkeit in der Sahelzone sei erst zustande gekommen, nachdem sachfremde Gegengeschäfte unter bestimmten Mitgliedstaaten geschlossen worden seien<sup>8</sup>. Die Kommission kommt daher zu zwei wesentlichen Schlüssen:

Erstens sollten die bestehenden Möglichkeiten nach Artikel 31 Abs. 2 EUV, mit qualifizierter Mehrheit zu beschließen, stärker ausgeschöpft werden. Das ist ein Appell an den Europäischen Rat, mehr strategische Leitlinien oder konkrete Vorgaben an den Rat zu erlassen, die der Rat anschließend per Durchführungsbeschlüssen mit qualifizierter Mehrheit konkretisieren könnte. Zweitens solle der Europäischen Rat die Brückenklausel nach Artikel

---

<sup>7</sup> Mitteilung der Kommission, KOM(2018) 647 endg., S. 2-4.

<sup>8</sup> Mitteilung der Kommission, KOM(2018) 647 endg., S. 4-12.

31 Abs. 3 EUV in drei Bereichen aktivieren. Um die o.g. Defizite zu beheben, sei es erforderlich, die qualifizierte Mehrheit im Rat einzuführen bei

- (1) Menschenrechtsfragen in internationalen Foren,
- (2) Sanktionsbeschlüssen, und
- (3) Beschlüssen zur Einrichtung und Durchführung von zivilen EU-Missionen<sup>9</sup>.

### *III. Bewertung*

Um die Überlegungen der Kommission zu bewerten, empfiehlt es sich, zunächst die Gründe abzuwägen, die für oder gegen einen Übergang zur qualifizierten Mehrheit in der GASP sprechen. Außerdem muss herausgearbeitet werden, wie weit der Anwendungsberich der Brückenklausel reicht. Anschließend wird geprüft, inwieweit sich hieraus die drei von der Kommission genannten Bereiche schlüssig ergeben.

#### 1. Gründe für oder gegen einen Übergang zur qualifizierten Mehrheit in der GASP

##### a) Eilbedürftigkeit von EU-Positionen

Ein wichtige Besonderheit der Außenpolitik stellt die Eilbedürftigkeit vieler Dossiers dar. Eine nicht unerhebliche Anzahl von EU-Entscheidungen müssen schnell getroffen werden, weswegen der Vertrag in dringenden Fällen auch eine Mobilisierung des Rates in 48 Stunden vorsieht (Artikel 30 Abs. 2 EUV). Es liegt auf der Hand, dass die Möglichkeit, im Rat überstimmt zu werden, einen Regierungsvertreter dazu bewegt, rasch an Kompromissen mitzuarbeiten. Das gilt für alle Arbeitsebenen: sowohl der Beamte in einer Ratsarbeitsgruppe, als auch der Botschafter im Ausschuss der Ständigen Vertreter oder der Minister im Rat selbst würde das Tempo erheblich beschleunigen, auf einen gemeinsamen EU-Standpunkt hinzuarbeiten. Denn ein solches konstruktives Verhalten unter Zeitdruck ist dem nationalen Interesse im Zweifel eher zuträglich, als am Ende isoliert und überstimmt zu bleiben. Ein gutes Beispiel für die Eilbedürftigkeit sind etwa Stellungnahmen in internationalen oder regionalen Foren als auch die Krisenbewältigung. Konkret kann man etwa an Dossiers denken, die im UN-Sicherheitsrat behandelt werden. So gibt es seit ca. 3 Jahren eine spezielle Arbeitsgruppe in New York, in der sich die im Sicherheitsrat vertretenen EU-Mitgliedstaaten (permanente und gewählte) mit der EU-Delegation austauschen, um eine EU-Koordinierung für Angelegenheiten des Sicherheitsrates zu erreichen. Wenn es gelänge, schnell im Außenministerrat in Brüssel eine Verständigung für eine diesbezügliche EU-Position herbeizuführen, könnte auch das Gewicht der EU-27 im VN-Sicherheitsrat über die dort vertretenen Mitgliedstaaten eingebracht werden. In diesen eilbedürftigen Fällen ist es auch oft erforderlich, nicht durch einen förmlich zu beschließenden EU-Rechtsakt zu handeln, sondern mittels unverbindlicher Stellungnahmen aufzutreten (zu dieser Unterscheidung siehe genauer unten III.2).

##### b) Außenpolitischer Einfluss

---

<sup>9</sup> Mitteilung der Kommission, KOM(2018) 647 endg., S. 13.

Ein zweiter Punkt sind die Kosten der Nichteinigung. In einigen innenpolitischen Dossiers mag es mißlich sein, wenn eine Entscheidung im Rat nicht zustanden kommt und daher ein EU-Gesetzgebungsverfahren nicht zustande kommt. Das verhindert aber nicht, ggf. zu einem späteren Zeitpunkt mit einem revidierten Vorhaben die Frage erneut anzupacken, wenn sich die politischen Rahmenbedingungen in der Union geändert haben. Im außenpolitischen Bereich ist der temporäre Ausfall der EU wegen einer Nicht-Entscheidung weitaus teurer als im innenpolitischen Bereich. Denn die außenpolitische Krise oder die jeweilige Sachfrage wird dann von den anderen Staaten ohne die EU angegangen. Damit sinkt nicht nur der Einfluss auf globale Gestaltung nach EU-Interessen und Zielen, sondern auch die Möglichkeit eines zeitigen „come-back“. Haben sich einmal die relevanten Akteure auf ein Format geeinigt, ist es ungleich schwerer für die EU, zu einem späteren Zeitpunkt als relevanter Akteur an den diplomatischen Tisch gebeten zu werden. So hat es sich inzwischen etabliert, dass sowohl das „Normandie-Format“ zur Bewältigung der Ukraine-Krise<sup>10</sup> als auch die Syrien-Gespräche ohne die EU stattfinden. Auch in normativen Fragen, ist der außenpolitische Ausfall der EU geeignet, langfristige Schäden zu erzeugen. So kann das Fehlen einer starken europäischen Stimme für die Achtung und Weiterentwicklung völkerrechtlicher Menschenrechtstandards es anderen Staaten leichter machen, menschenrechtsfeindliche Tendenzen international mehrheitsfähig zu machen. Ist das einmal erreicht, so kann ein Rückwärtsdrehen des Rades sehr viel schwerer werden.

### c) Spaltungsversuche von Drittstaaten

Einige Drittstaaten sehen die EU als einen Gegner an, weil sie anderweitige Interessen verfolgen. Sie versuchen daher gezielt, die außenpolitische Bedeutung der EU zu schwächen. Eine erprobte und durchaus erfolgreiche Methode ist die Spaltung der Mitgliedstaaten. Im Wissen darum, dass nur ein einziger Mitgliedstaat eine gemeinsame EU-Position verhindern kann, gibt es gezielte Einflussnahmen auf vermeintlich gleichgesinnte oder schwache Mitgliedstaaten. Genannt werden können die Versuche Russlands, einige osteuropäischen Staaten dazu zu bewegen, EU-Sanktionen gegen Moskau nicht zu verlängern. China hat es geschafft, wirtschaftlich schwache EU-Länder dazu zu bringen, der Einhaltung des Völkerrechts im süd-chinesischen Meer nicht die gleiche Priorität zuzumessen wie es etwa Deutschland tut. Auch der von Peking betriebene 17+1 Prozess schwächt die EU als Ganzes. Die USA konnten sich bei ihrem drastischen Schwenk in der Jerusalem-Frage darauf verlassen, dass nur ein oder zwei Regierungschefs in der EU eine Verurteilung der US-Politik verhindern, welche der Position der EU in der 2-Staaten-Frage und Jerusalem als Hauptstadt von Israel und dem (zukünftigen) palästinensischen Staat entgegenläuft<sup>11</sup>. Derartige

---

<sup>10</sup> Zu den Hintergründen der Entstehung des „Normandie-Formats“ in der Ukraine-Krise siehe ausführlich F. Hoffmeister (2017), Of Presidents, High Representatives and European Commissioners – the external representation of the European Union Seven Years after Lisbon, in: Europe and the World: A Law Review, 1 (1), S. 1-46 (23-31).

<sup>11</sup> Der Rat für Auswärtige Angelegenheiten konnte sich im Dezember 2017 nur darauf einigen, die EU-Position zur Zwei-Staatenlösung zu肯定ieren, ohne die US-amerikanische Position zu kritisieren. Siehe dazu die Antwort des Hohen Vertreters für die Außen- und Sicherheitspolitik, Borrell, auf die Frage des Europäischen Parlaments No.E-004306/2019 vom 25.2.2020, auffindbar auf der Datenbank für schriftliche Fragen des EP <http://www.europarl.eu>.

Spaltungsversuche würden im Ansatz scheitern, wenn der Drittstaat weiß, dass eine qualifizierte Mehrheit im Rat entscheidet.

d) Effektivität anderer Bereiche der EU-Außenbeziehungen

Für einen Übergang zur qualifizierten Mehrheit in der GASP sprechen schließlich auch die guten Erfahrungen mit der EU-Handels- und Entwicklungspolitik. Wie von der Kommission in der Mitteilung hervorgehoben, war die EU in der Lage, durchaus sensible Sachverhalte im Rahmen der Gemeinschaftsmethode zu entscheiden. So hat die Kommission im Juni 2018 schnell über die Aufnahme extraterritorialer US-amerikanischer Rechtsakte in die EU-Blockade-Verordnung<sup>12</sup> entschieden<sup>13</sup>, und der delegierte Rechtsakt trat zwei Monate später nach stillschweigender Billigung durch Parlament und Rat in Kraft. Die im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erlassene Verordnung über die Allgemeinen Zollpräferenzen für Entwicklungsländer<sup>14</sup> ermächtigt in Artikel 10 Abs. 5 die Kommission, per delegierten Rechtsakt Länder Präferenzen zu entziehen, die ihren menschenrechtlichen Verpflichtungen nicht nachkommen. Zu den früheren Fällen Myanmar, Belarus und Sri Lanka ist zuletzt Kambodscha getreten<sup>15</sup>.

Hinzu kommen andere von der Kommission nicht genannte Beispiele. So war es etwa lange Zeit üblich, Freihandelsabkommen als sogenannte „gemischte Abkommen“ zu schließen, die wegen ihres Einbezugs nationaler Kompetenzbereiche die Notwendigkeit eines Konsenses im Rat auslösten<sup>16</sup>. Das ermöglichte etwa Italien im Jahr 2010, die Zustimmung zum EU-Korea-Abkommens im Rat zu verzögern, und Belgien, fast das CETA-Abkommen mit Kanada gänzlich zu Fall zu bringen. Erst nach erheblichen inner-belgischen Auseinandersetzungen und einer Interpretationserklärung konnte der Rat im Oktober 2016 seine Zustimmung mit der belgischen Stimme geben<sup>17</sup>.

Nach dem Singapur-Gutachten des Gerichtshofs vom Mai 2017<sup>18</sup> hat der Rat für Auswärtige Angelegenheiten (Formation Handel) aus diesen „Beinahe-Unfällen“ gelernt und im Mai 2018 den Grundsatzbeschluss gefasst, in Zukunft EU-Handelsabkommen nur noch als „EU-only“ abzuschließen<sup>19</sup>. Dahinter steht der unausgesprochene Gedanke, die in Artikel 207 Abs.

---

<sup>12</sup> Verordnung (EG) Nr. 2271/96 (Blockade-Statut), EG Abl. 1996, L 309, S. 1.

<sup>13</sup> Kommissionentscheidung vom 6.6.2018;

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEX\\_18\\_4085](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEX_18_4085)

<sup>14</sup> Siehe Verordnung (EU) Nr. 978/2012 (Allgemeines Präferenzsystem für Entwicklungsländer), EU Abl. 2012, L 303, S. 1.

<sup>15</sup> Delegierte Kommissionsverordnung C(2020) 673 endg. vom 12.2.2020.

<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2020/EN/C-2020-673-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>.

<sup>16</sup> Dazu F. Hoffmeister, The European Union as an International Trade Negotiator, in: J. Koops/G. Macaj (ed.), The European Union as a Diplomatic Actor, London (2015), pp. 138-154.

<sup>17</sup> Beschluss (EU) 2017/37 des Rates vom 28.10.2016 über die Unterzeichnung — im Namen der Europäischen Union — des umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommens (CETA) zwischen Kanada einerseits und der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten andererseits, EU ABl. L 11 vom 14.1.2017, S. 1.

<sup>18</sup> GHEU, Gutachten 2/15, EU:C:2017:376. Siehe dazu den instruktiven Infobrief vom 10.7.2017 für den Deutschen Bundestag von N. Behrends, P. Kubicki und H. Rathke: „Das Gutachten des EuGH zum EU-Freihandelsabkommen mit Singapur (EUSFTA): Zur Zuständigkeitsverteilung zwischen Europäischer Union und Mitgliedstaaten sowie der Beteiligung des Bundestages am Zustandekommen von EU-Freihandelsabkommen der „neuen Generation“.

<https://www.bundestag.de/resource/blob/516218/3d436e7222ad16b5b694607ee5bda524/gutachten-des-eugh-freihandelsabkommen-singapur-data.pdf>.

<sup>19</sup> <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8622-2018-INIT/en/pdf>.

3 AEUV niedergelegte qualifizierte Mehrheit im Rat zum Zug kommen zu lassen (es sei denn, das Abkommen enthält Vorschriften zu besonders sensiblen Bereichen, die nach Artikel 207 Abs. 4 AEUV die Einstimmigkeit auslösen). Dieser Grundsatzbeschluss ist ein besonders wichtiger Beleg dafür, dass die Mitgliedstaaten die qualifizierte Mehrheit im Rat bei der Handelspolitik als sachangemessen ansehen, selbst wenn es um die politisch sensible Frage geht, sehr umfassende EU-Handelsabkommen mit Drittländern abzuschließen.

Ähnlich sieht es auch in der EU-Entwicklungs- und Kooperationspolitik aus. Schon lange liegt der Beschluss der finanzträchtigen EU-Förderprogramme in den Händen von Rat und Parlament, welche im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren nach Artikel 209 Abs. 1 und 212 Abs. 1 AEUV beschließen. In der Durchführung der sechs Finanzierungsverordnungen vom März 2014 spielt die Europäische Kommission die Hauptrolle<sup>20</sup>. Es ist wenig einleuchtend, warum der Rat mit qualifizierter Mehrheit zusammen mit dem Parlament per Finanzierungsverordnung beschließt, welche Prioritäten für EU-Fördergelder für Beitreitskandidaten, Nachbarländer, Entwicklungspartner und sonstige Drittländer gelten<sup>21</sup>, er aber für die verwandte Fragen, wie mit diesen Ländern außenpolitisch zu verfahren ist, der Einstimmigkeit bedarf. Der Wertungswiderspruch ist auch bei den zwei thematischen Instrumenten<sup>22</sup> gegeben: So legt der Rat mit qualifizierter Mehrheit zusammen mit dem Parlament per Verordnung die Grundsätze nieder, nach denen EU-Fördergelder zur Förderung der außenpolitischen Stabilität und zum Schutz der Menschenrechte und Demokratie weltweit eingesetzt werden. Ein zwingender Grund, warum außenpolitische EU-Rechtsakte zu den gleichen Fragen nur einstimmig beschlossen werden können, ist nicht ersichtlich.

#### e) Schutz wesentlicher nationaler Interessen

Gegen den Übergang zur Einstimmigkeit in der GASP könnte sprechen, dass damit der Schutz wesentlicher nationaler Interessen aufgegeben würde. So wäre etwa denkbar, dass Deutschland es für nicht angemessen hielte, zu Fragen der atomaren Abschreckung und der Abrüstung, der Israelpolitik oder zum Einsatz militärischer Mittel von anderen EU-Staaten überstimmt zu werden. Diesbezüglich ist jedoch auf die beiden Schutzklauseln in Artikel 31 Abs. 2. 2. UA und Abs. 4 EUV hinzuweisen. So dürfen militärische oder verteidigungspolitische Beschlüsse nicht der Einstimmigkeit entzogen werden. Außerdem kann Deutschland jederzeit einen „wesentlichen Grund der nationalen Politik“ geltend machen, um einen Ratsbeschluss mit qualifizierter Mehrheit zu verhindern. In diesem Fall würde der Europäische Rat befasst, wo die deutsche Bundeskanzlerin oder der deutsche Bundeskanzler über ein Vetorecht verfügt. Aus hiesiger Sicht wäre das auch das korrekte Verfahren im Venezuela-Fall gewesen. Die außenpolitische Solidarität der Tsipras-Regierung mit dem sozialistischen Regierungschef Maduro hätte keine Wirkung gehabt, wenn es kein

---

<sup>20</sup> Zur Bewertung der Effektivität der EU-Außenhilfen siehe den Bericht „EU external financing instruments and the post-2020 architecture“, des European Parliamentary Research Institutes, Februar 2018.

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/615636/EPRS\\_STU\(2018\)615636\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/615636/EPRS_STU(2018)615636_EN.pdf).

<sup>21</sup> Verordnung Nr. 231/2014 (Vorbeitrittshilfen), EU Abl. 2014, L 77, S. 11; Verordnung Nr. 232/2014/EU (Nachbarschaftsinstrument), EU Abl. 2014, L 77, S. 24; Verordnung Nr. 233/2014/EU (Entwicklungscooperation), EU Abl. 2014, L 77, S. 44; Verordnung Nr. 234/2014/EU (Kooperation mit Drittländern), EU Abl. 2014, L 77, S. 77.

<sup>22</sup> Verordnung Nr. 230/2014/EU (Stabilitätsinstrument); EU Abl. 2014, L 77, S. 1; Verordnung Nr. 235/2014/EU (Förderung von Menschenrechten und Demokratie), EU Abl. 2014, L 77, S. 85.

Einstimmigkeitserfordernis im Rat gegeben hätte. Stattdessen hätte Griechenland „die Notbremse“ ziehen und erklären müssen, warum die Unterstützung Maduros einen „wesentlichen Grund der griechischen Politik“ nach Artikel 31 Abs. 2, UAbs. 2 EUV darstellt. Das erhöht das Rechtfertigungsbedürfnis und hätte den Fall auf die Ebene der Staats- und Regierungschefs gezogen.

#### f) Verantwortung für die Abordnung deutscher Bediensteter

Schließlich ist noch auf die Besonderheit von operativen EU-Missionen einzugehen. Dazu gehören sowohl militärische Einsätze als auch zivile Missionen. Im letzteren Fall trifft der Rat derzeit einen einstimmigen Grundsatzbeschluss nach Artikel 42 Abs. 4 iVm Artikel 43 Abs. 2 EUV über die Ziele, den Umfang, die der Union zur Verfügung zu stellenden Mittel sowie die Bedingungen und erforderlichenfalls den Zeitraum der Durchführung<sup>23</sup>. Die „der Union zur Verfügung zu stellenden Mittel“ müssen aus den Ressourcen der Mitgliedstaaten zusammengestellt werden (Artikel 42 Abs 2 EUV). Das bedeutet etwa, dass bei einer zivilen EU-Mission zur Stärkung des Sicherheitssektors in einem Drittland gegebenfalls deutsche Polizisten, Beamte oder Entwicklungshelfer für die EU-Mission bereitgestellt werden müssten, weil der EU-Beschluss grundsätzlich alle Mitgliedstaaten verpflichtet, bei der Mission mitzuarbeiten. Über deren Abordnung muss aber zwingend die Bundesregierung entscheiden, um ihrer Verantwortung als Dienstherr gerecht zu werden. Dies spricht gegen einen Übergang auf die qualifizierte Mehrheit im Rat, wenn es um die Etablierung von EU-Zivilmissionen geht. Denn sonst könnte eine Situation entstehen, in der gegen die Stimme der Bundesregierung eine EU-Zivilmission ins Leben gerufen wird, die für die Durchführung auf deutsche Kräfte (mit-)angewiesen ist, obwohl die Bundesregierung als Dienstherr nicht bereit ist, Abordnungen für deutsche Bedienstete zu beschließen. Aus diesem Grund bestimmt auch Artikel 42 Abs. 4 EUV, dass Ratsbeschlüsse zur GSVP einschließlich der Beschlüsse zur Einleitung von EU-Missionen der Einstimmigkeit unterliegen.

### 2. Die Unterscheidung von förmlichen Rechtsakten und nichtförmlichen Stellungnahmen

Eine Besonderheit im außenpolitischen Bereich liegt im Bereich der Handlungsformen. So treten neben die Rechtsakte, die nach den Regeln der förmlichen Beschlussfassung zu erlassen sind, auch zahlreiche außenpolitische EU-Stellungnahmen. Dazu gehören etwa die „Schlussfolgerungen“ des Rates, oder eine „Erklärung“ von seiten des Rates oder des Hohen Vertreters. Auch ein Redebeitrag eines dem Hohen Vertreter unterstehenden EU-Diplomaten in einem internationalen Forum ist in der Regel nicht die Verlesung eines Rechtsaktes, sondern stellt die Abgabe einer EU-Position zu einer Sachfrage dar. All diese atypischen Akte sind nicht als rechtsförmlichen „Beschlüsse“ anzusehen und unterfallen daher weder Artikel 16 Abs. 3 EUV noch Artikel 31 Abs. 1 AEUV.

Nach ständiger Praxis des Rates ist für derartige atypische Akte stattdessen Konsens im Rat erforderlich. So wird im Rechtsdienst des Rates seit jeher die Auffassung vertreten, dass der Konsens bei der Annahme von atypischen GASP-Akten der Souveränität der Mitgliedstaaten

---

<sup>23</sup> Siehe etwa den Beschluss des Rates (CFSP) 2014/219 (EU Abl. 2014, L 113, S. 21) und den Änderungsbeschluss des Rates (CFSP) 2019/762 (EU Abl. 2019, L 125, S. 18) über die GSVP Mission in Mali (EUCAP Sahel Mali), E Abl. 2019, L 125, S. 18.

geschuldet sei. Aus hiesiger Sicht ist das allerdings seit dem Vertrag von Lissabon überholt. Bereits im integrierten Bereich der EU-Außenpolitik gelten nämlich bereits andere Gepflogenheiten. So ist die Kommission als Vertreterin der EU in Nicht-GASP Gebieten generell berechtigt, im Namen der EU Positionen abzugeben, für die sie nicht einzeln vom Rat ermächtigt sein muss (Artikel 17 Abs. 1 S. 5 EUV) soweit diese Positionen sich im Rahmen bestehender EU-Politiken bewegen oder EU-Rechtakte reflektieren<sup>24</sup>. Diese Arbeitsteilung zwischen Kommission und Rat hat der Gerichtshof jüngst bestätigt: In einem Gutachtenverfahren vor dem Internationalen Seegerichtshof sollte die EU ihre Position zu einer Sachfrage im See- und Fischereirecht verdeutlichen. Da die Thematik in den Bereich der gemeinschaftlichen Fischereipolitik fiel, war die Kommission zuständig, die EU nach außen gerichtlich zu vertreten (Artikel 335 AEUV). Sie musste hierfür nicht zuvor den Rat um Autorisierung bitten. Vielmehr bestätigte der Gerichtshof der EU, dass das Vertretungsrecht der Kommission auch das Recht beinhaltet, EU Positionen selbst abzufassen und eigenständig international zu vertreten<sup>25</sup>. Freilich müsste sie sich inhaltlich an bestehende vom Rat erlassene Positionen orientieren, und ihre Stellungnahme vorher mit einer Arbeitsgruppe im Rat koordinieren<sup>26</sup>. Ähnlich sieht es bei internationalen Verhandlungen im Rahmen der WTO aus. Auch hier vertritt die Kommission die EU nach Beratung im handelspolitischen Ausschuss der Mitgliedstaaten – im Konsens zu treffende atypische Akte werden dort nicht getroffen.

Diese Grundsätze können auch für die GASP herangezogen werden. Denn der Hohe Vertreter „vertritt die Union in den Bereichen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Er führt im Namen der Union den politischen Dialog mit Dritten und vertritt den Standpunkt der Union in internationalen Organisationen und auf internationalen Konferenzen“ (Art. 27 Abs. 2 EUV). Hierbei handelt es sich um eine Parallelvorschrift zu Artikel 17 Abs. 1 S. 5 EUV, welche die Vertretungsbefugnis der Kommission im Nicht-GASP Bereich statuiert. Daher können die Aussagen des Gerichtshof aus den soeben skizzierten Urteilen auf die GASP übertragen werden. Das wird auch durch die Formulierungen in Artikel 18 Abs. 2 EUV und Artikel 27 Abs. 1 EUV bestätigt, demzufolge der Hohe Vertreter die GASP eigenständig „durchführt“. Das eröffnet einen eigenen Aktionsraum, solange sich der Hohe Vertreter inhaltlich an die politischen Vorgaben des Rates (Artikel 16 Abs. 1 und Abs. 6 EUV) hält.

Wenn also vom Hohen Vertreter oder einem seiner ihm unterstellten Beamten unverbindliche außen- und sicherheitspolitische EU-Positionen in internationalen Gremien vorzutragen sind, bedarf der Hohe Vertreter nicht jedesmal auf neues eines im Konsens zu treffenden atypischen Aktes des Rates, soweit er sich im Rahmen etablierter EU-Positionen oder Politiken bewegt. Hier muss des Weiteren dem Umstand Rechnung getragen werden, dass der Hohe Vertreter in der Lage sein muss, durch politische Erklärungen rasch auf internationale Entwicklungen zu reagieren, ohne sich vorher einer u.U. zeitraubenden Abstimmung im Rat unterwerfen zu müssen. Es ist somit anerkannte Praxis, dass er regelmäßig im Namen der EU Erklärungen zum aussenpolitischen Tagesgeschehen abgibt, ohne vorher eine Zustimmung des Rats einzuholen. Falls erforderlich und die zeitlich möglich ist, kann der Hohe Vertreter bzw. der

---

<sup>24</sup> GHEU, Rat v. Kommission (Schweizer MoU), Rs. C-660/13, Urteil vom 28.7.2016, EU:C:2016:616, paras. 34-40.

<sup>25</sup> GHEU, Rat v. Kommission (ITLOS), Rs. C-73-14, Urteil vom 6.10.2015, EU:C:2015:663, paras. 55-76.

<sup>26</sup> GHEU, Ebda., paras. 78-90.

EAD die relevanten Ratsarbeitsgruppen oder den politischen und sicherheitspolitischen Ausschuss (PSK) mit dem Entwurf befassen, um diesen abzustimmen.

Davon zu unterscheiden sind „Standpunkte, die im Namen der Union in einem durch einem durch eine Übereinkunft eingesetzten Gremium zu vertreten sind, sofern dieses Gremium rechtswirksame Akte (...) zu erlassen hat“. In derartigen Fällen ist nach Artikel 218 Abs. 9 AEUV zwingend ein vorheriger förmlicher Ratsbeschluss erforderlich (auf Vorschlag der Kommission in einem Nicht-GASP Bereich oder des Hohen Vertreters im GASP Bereich). Das wäre etwa der Fall, wenn ein internationales Vertragsgremium völkerrechtliches Sekundärrecht erlässt, dass die Union direkt oder indirekt binden würde<sup>27</sup>.

Außerdem gibt es noch die Konstellation, in der der Rat bewußt die Handlungsform eines Rechtsaktes wählt, um einer EU-Position besonderen Nachdruck zu verleihen. Ein berühmtes historisches Beispiel ist etwa der Gemeinsame Standpunkt des Rates 2003/444/GASP zum Internationalen Strafgerichtshof<sup>28</sup>. Damals beschloss der Rat, die effiziente Arbeitsweise des Gerichtshofes zu unterstützen und seine Universalität zu fördern, indem er die vorhandenen Aktionen und Strategien in einem Rechtsakt zusammenfasste. Das Instrument des „Gemeinsamen Standpunkts“ nach dem früheren Artikel 15 EUV besteht nach dem Lissabonner Vertrag im Prinzip fort (Artikel 29 EUV), allerdings nunmehr lediglich in der Rechtsform eines Beschlusses, mit dem aber weiterhin ein „Standpunkt“ der Union festgelegt werden kann.

Eine wesentliche Neuerung – und für die Thematik der qualifizierten Mehrheit in der GASP äußerst relevante – des Vertrags von Lissabon ist schließlich die Möglichkeit für den Europäischen Rat, Beschlüsse über sog. „strategischen Interessen und Ziele der Union“ (für die GASP, aber auch andere Bereiche des auswärtigen Handelns der EU) in der Handlungsform eines Rechtsaktes anzunehmen, und dies einstimmig auf Empfehlung des Rates (Artikel 22 Abs. 1, UAbs. 3 EUV). So haben der Hohe Vortreter und die Kommission kürzlich gemäß Artikel 22 Abs. 2 EUV dem Rat gemeinsam vorgeschlagen, eine entsprechend Empfehlung an den Europäischen Rat zu richten, den nächsten EU-Menschenrechts-Aktionsplan einem förmlichen Beschluss des Europäischen Rates anzuhängen<sup>29</sup> und somit zum Teil eines Rechtsaktes zu machen. Sollte der Europäische Rat diesen Rechtsakt nach Artikel 22 Abs. 1 EUV als allgemeine Strategie erlassen, so kämen für spezifische Durchführungsakte des Rates – jedenfalls für den Bereich des GASP – die qualifizierte Mehrheit nach Artikel 31 Abs. 2, 1. Spiegelstrich, EUV zum Zuge<sup>30</sup>.

### 3. Die von der Kommission genannten Bereiche

---

<sup>27</sup> Zur Reichweite von Artikel 218 Abs. 9 AEUV vgl. GHEU, Deutschland v. Rat, C-600/14, Urteil vom 5.12.2017, EU:C:2017:935, paras. 70-72.

<sup>28</sup> EU Abl. 2003, L 150, S. 1.

<sup>29</sup> Europäische Kommission/Hoher Vertreter für die Außen- und Sicherheitspolitik, Anhang zu der gemeinsamen Mitteilung vom 25.3.2010: Joint Proposal for a Recommendation of the Council to the European Council on the adoption of a decision identifying the strategic objectives of the Union to be pursued through the EU Action Plan on Human Rights and Democracy 2020-2024“. JOIN(2020) 6 final.

<sup>30</sup> Europäische Kommission/Hoher Vertreter für die Außen- und Sicherheitspolitik, Gemeinsame Mitteilung vom 25.3.2010: „EU Action Plan on Human Rights 2020-2024. JOIN(2020) 5 final, S. 2.

### a) Menschenrechtsfragen in internationalen Foren

Menschenrechtsfragen werden innerhalb der EU in der Regel nicht in rechtsförmlichen Rechtsakten abgehandelt. Weil die Abstimmungsregel des Artikels 31 Abs. 1 EUV in diesen Fällen nicht anwendbar ist, ist es auch nicht möglich, hierfür die Brückenklause des Artikels 31 Abs. 3 EUV zu aktivieren. Vielmehr sollte der Hohe Vertreter in der Praxis viel stärker auf seine Prärogative pochen, in diesem Bereich EU-Positionen innerhalb des vom Rat abgesteckten Politikrahmens abzugeben, ohne von einem dortigen formalen Konsens über einen atypischen Ratsakt abzuhanen.

Ausnahmsweise kann es dazu kommen, dass auch ein Rechtsakt des Europäischen Rates oder des Rates EU-Positionen im Menschenrechtsbereich beinhaltet. Soweit der Europäische Rat eine Menschenrechtsstrategie in einem förmlichen Rechtsakt verabschiedet, käme die qualifizierte Mehrheit im Rat nach Artikel 31 Abs. 2. 1. Spiegelstrich EUV zu Zuge, soweit der Rat zur Durchführung der Strategie weitere Rechtsakte beschliessen würde. Wie oben gezeigt, ist das für die hängige Menschenrechtsstrategie 2020-2024 durchaus möglich.

Daraus folgt, dass ein eigenständiger Anwendungsbereich für eine „menschenrechtliche Brücke“ nach Artikel 31 Abs. 3 EUV nur unter zwei Voraussetzungen gegeben ist:

- (1) Der Rat will einen Rechtsakt im Menschenrechtsbereich erlassen;
- (2) Es liegt keine menschenrechtliche Strategie seitens des Europäischen Rates vor, zu deren Durchführung der Rechtsakt ergehen soll.

In einem solchen Fall sprechen die oben genannten Gründe sämtlich für die Einführung der qualifizierten Mehrheit im Rat. Menschenrechtsfragen können in VN-Gremien eilbedürftig werden, bedürfen eines normativen Einflusses der EU und sind im Bereich der Handels- und Entwicklungspolitik kein unüberwindbares Hindernis für EU-Positionen gewesen. Deswegen ist es auch nicht einsichtig, warum ein derartiger Beschluss auf „internationale Foren“ beschränkt werden soll. Wenn innerhalb der EU kontrovers beurteilte Menschenrechtsfragen im bilateralen Dialog mit Drittstaaten auftauchen, so sollte der Hohe Repräsentant auch hier in der Lage sein, eine rechtsförmliche Lösung mit qualifizierter Mehrheit im Rat herbeizuführen. Die Notwendigkeit einer europäischen Positionierung bei dem Schutz der Menschenrechte als einem der zentralen außenpolitischen Zielsetzungen der EU nach Artikel 21 Abs. 2 EUV hängt nicht davon ab, ob sie multilateral oder bilateral erfolgen soll.

### b) Sanktionsbeschlüsse

Bei EU-Sanktionsbeschlüssen<sup>31</sup> ist das Erfordernis der Einstimmigkeit im Rat einer effizienten EU-Politik besonders abträglich. Hier handelt es sich um das klassische Feld der Spaltungsversuche von Drittstaaten, welche dringend abzustellen sind. Außerdem zeigt der Vergleich zu den integrierten Politiken einen Wertungswiderspruch. So schreibt Artikel 215 Abs. 1 AEUV vor, dass der Rat mit qualifizierter Mehrheit Sanktionsbeschlüsse als EU-Verordnungen erlässt, soweit zuvor ein GASP-Beschluss vorliegt. Warum dieser GASP-

---

<sup>31</sup> Ein guter Überblick über die EU-Sanktionspraxis findet sich bei P.J. Kuijper/J. Wouters u.a., *The Law of EU External Relations – Cases, Materials and Commentary on the EU as an International Legal Actor*, 2. Aufl. 2016, Oxford University Press, Kapitel 6.

Beschluss nach Artikel 29 (i.V.m. Artikel 31 Abs. 1) EUV nur einstimmig gefasst werden kann, während für die letztlich entscheidende und rechtsverbindliche EU-Verordnung eine qualifizierte Mehrheit im Rat vorgesehen ist, ist nicht einsichtig. Vielmehr würde es mehr Sinn machen, durchgängig mit qualifizierter Mehrheit im Rat zu entscheiden, zumal in der Praxis beide Beschlüsse (GASP-Beschluss und Verordnung) in der Regel gleichzeitig verabschiedet werden. Dies hat des Weiteren zur Folge, dass die Möglichkeit der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit nach Artikel 215 AEUV durch das Einstimmigkeitserfordernis in der GASP unterlaufen wird.

Anzumerken ist in diesem Kontext, dass der Rat in der Praxis gem. Artikel 31 Abs. 2 (3. Spiegelstrich) regelmässig Durchführungsbeschlüsse zu Sanktionsbeschlüssen erlässt, die folglich im Prinzip mit qualifizierter Mehrheit beschlossen werden können. Dabei handelt es sich allerdings um Beschlüsse mit recht engem Anwendungsbereich, die in der Regel auf die Aktualisierung der Anhänge der Grundbeschlüsse gerichtet sind (z.B. Aktualisierung der Listen der betroffenen Personen in Umsetzung von Beschlüssen des VN-Sicherheitsrats).

Gegen einen Übergang auf die Einstimmigkeit in diesem Bereich könnten allenfalls wesentliche nationale Gründe sprechen. Für diese Situation bietet Artikel 31 Abs. 2, UAbs. 2 EUV eine Handhabe. Ein Staat könnte seine wesentlichen nationalen Gründe im Einzelfall artikulieren. Das würde zunächst eine Abstimmung verhindern und eine Vermittlung durch den Hohen Vertreter auslösen. Sollte der Mitgliedstaat gleichwohl auf seiner Position beharren, könnte der Fall dem Europäischen Rat vorgelegt werden. Das bedeutet aber nicht, dass jeder „Normalfall“ im Bereich der Sanktionen der Einstimmigkeit verhaftet bleiben muss. Gerade bei der Ausweitung bereits beschlossener EU-Sanktionen auf weitere Personen oder beim Einsatz weiterer Sanktionsinstrumente sollte zügig mit qualifizierter Mehrheit entschieden werden können.

Statt der Anwendung der Brückenklausel wäre im Bereich der EU-Sanktionspolitik alternativ auch denkbar, dass der Europäische Rat einen Rahmenbeschluss als Rechtsakt erlässt, der die allgemeinen Parameter einer Sanktionspolitik der EU (geographischer oder thematischer Natur) festlegen würde, und damit die Möglichkeit von Durchführungsbeschlüssen des Rats mit qualifizierter Mehrheit eröffnen würde. Hier könnte sogar eine Verbindung zwischen EU-Menschenrechts- und Sanktionspolitik geschaffen werden, im Lichte der gegenwärtigen Diskussionen im Rat zur möglichen Schaffung eines Sanktionsregimes im Bereich Menschenrechte.

### c) EU-Zivilmissionen

Die oben aufgezeigte Verantwortung für die Abordnung deutscher Bediensteter spricht gegen den Übergang auf die qualifizierte Mehrheit, wenn im Rat über die Entsendung einer EU-Zivilmissionen nach Artikeln 42 Abs. 4 und 43 Abs. 2 1 EUV entschieden wird. Dafür wäre angesichts der speziellen Einstimmigkeitsregel in Artikel 42 Abs. 4 EUV auch eine förmliche Vertragsänderung notwendig, die nicht im Wege eines „Brückenbeschlusses“ nach Artikel 31 Abs. 3 EUV umgangen werden könnte. Dieses Hindernis übersieht die Kommission in ihrer Mitteilung. Zwar legt Artikel 31 Abs. 3 EUV nicht fest, in welchen anderen Fällen der Europäische Rat die qualifizierte Mehrheit einführen könnte; jedoch kann diese Bestimmung

nicht dahingehend ausgelegt werden, dass der Europäische Rat auf diesem Wege das Einstimmigkeitserfordernis abändern kann, sofern dieses ausdrücklich in einschlägigen speziellen Rechtsgrundlagen niedergelegt ist. Umgekehrt macht es durchaus Sinn, bei der Durchführung dieser Missionen qualifiziert im Rat zu entscheiden. Das ist jedoch schon heute auf der Grundlage von Artikel 31 Abs. 2, 3. Spiegelstrich EUV möglich.

#### IV. *Verfahren*

Nach Artikel 31 Abs. 3 EUV kann der Europäische Rat einstimmig einen Beschluss erlassen, in dem vorgesehen ist, dass der Rat in anderen als in den in Absatz 2 genannten Fällen mit qualifizierter Mehrheit beschließt. Diese Vorschrift ist *lex specialis* zum vereinfachten Änderungsverfahren nach Artikel 48 Abs. 7 UAbs. 1 EUV<sup>32</sup>. Letztere Vorschrift regelt die generelle Verabschiedung der Einstimmigkeit in der GASP, während Artikel 31 Abs. 3 EUV gerade den vorliegenden Fall beschreibt, dass nur einzelne, genau bezeichnete, Sachbereiche wie Menschenrechte und EU-Sanktionen zu den Kategorien der qualifizierten Mehrheit in Artikel 31 Abs. 2 EUV hinzugefügt werden.

Damit kommt dem Europäischen Parlament keine Rolle zu. Auch bedarf es keines formellen Vorschlags der Europäischen Kommission. Vielmehr kann der Europäische Rat jederzeit den Beschluss fassen, sofern er in einem formellen Treffen tagt.

In der Mitteilung hat die Kommission den Europäischen Rat aufgefordert, dies bereits in auf seiner Sitzung im Mai 2019 zu tun<sup>33</sup>. Dies ist allerdings nicht geschehen. Vielmehr haben sich die Staats- und Regierungschefs darauf beschränkt, eine „Agenda von Sibiu“ zu verabschieden. Dort heißt es zwar, dass die EU bestimmte Ziele in der Weltpolitik verfolgen soll. Auf die Frage der internen Beschlussfassung ist der Europäische Rat jedoch nicht eingegangen. Damit bleibt es Aufgabe der Bundesregierung, entsprechend der gemeinsamen deutsch-französischen Erklärung von Meseberg dafür zu werben, dass das Vorhaben im Europäischen Rat einstimmig gebilligt werden kann.

#### V. *Bedeutung für den Bundestag*

Gemäß § 5 Abs. 1 Nr. 7 EuZBBG<sup>34</sup> fällt die Mitteilung als Vorhaben der Union unter die Beteiligungsrechte des Bundestages, der hierzu eine Stellungnahme abgeben kann. Diese hat die Bundesregierung ihrer Position zugrundezulegen (§ 8 Abs. 2 EuZGGB). Dagegen handelt sich nicht um die Aufnahme von Vertragsänderungen nach § 9 Abs. 1 Nr. EuZGGB. Denn der Vertrag über die Europäische Union würde durch einen Beschluss des Europäischen Rates aufgrund von Artikel 31 Abs. 3 EUV nicht geändert. Vielmehr würde eine bereits im Vertrag und damit im Integrationsprogramm der Union bereits angelegte Möglichkeit ausgeschöpft.

Wie oben erläutert, sprechen gute Gründe für die Aktivierung der Brückenklausel für Rechtsakte im Bereich der Menschenrechte und für EU-Sanktionsbeschlüsse. Der Bundestag

<sup>32</sup> Cremer, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Aufl 2016, Artikel 31 EUV, Rz. 18; Ohler, in: Grabitz/Hilf, Artikel 48, EL 62 (Juli 2017), Rz. 52 und 54. AA Böttner, Brückenklauseln im Europäischen Verfassungsrecht, EuR 2017, 381 (386-387).

<sup>33</sup> Mitteilung der Kommission, KOM(2018) 647 endg., S. 13.

<sup>34</sup> Gesetz über die Zusammenarbeit der Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 4 Juli 2013, BGBl. I S. 2170.

sollte die Bundesregierung dazu auffordern, im Europäischen Rat für einen solchen Beschluss aktiv zu werben. Damit könnte er zugleich deutlich machen, dass seine Integrationsverantwortung nicht nur defensiver Natur ist (d.h. weitere Integrationsschritte zu kontrollieren und ggf. zu verhindern), sondern auch pro-aktiv und konstruktiv gewendet werden sollte<sup>35</sup>. Denn der Integrationsauftrag des Artikel 23 Abs. 1 S. 1 GG, an der Vertiefung der europäischen Union mitzuarbeiten, richtet sich an alle Verfassungsorgane Deutschlands.

Sollte es zu einem Beschlussvorschlag im Europäischen Rat kommen, so ist § 5 Abs. 1 IntVG<sup>36</sup> einschlägig, welcher die vom Bundesverfassungsgericht betonte<sup>37</sup> Integrationsverantwortung des Bundestags konkretisiert. Danach darf der deutsche Vertreter im Rat einem derartigen Beschluss nur zustimmen oder sich bei der Beschlussfassung enthalten, nachdem der Bundestag hierzu einen (positiven) *Beschluss* gefasst hat<sup>38</sup>. Einer Mitwirkung des Bundesrates bedürfte es nicht, da für auswärtige Angelegenheiten kein Fall des § 5 Abs. 2 IntVG greift.

Zu klären wäre, ob die Mitteilung der Kommission bereits als „Beschlussvorschlag gemäß Artikel 31 Abs. 3 EUV“ einzuordnen ist, wie es § 5 Abs. 1 IntVG formuliert. Dafür könnte sprechen, dass die Mitteilung Artikel 31 Abs. 3 EUV zitiert und am Ende den Europäischen Rat ausdrücklich auffordert, einen derartigen Beschluss in den drei präzise genannten Bereichen zu treffen. Die Kommission hat damit dem Europäischen Rat alle Elemente an die Hand gegeben, um einen derartigen Beschluss tatsächlich zu treffen. Dagegen spricht allerdings, dass Artikel 31 Abs. 3 EUV selbst gar keinen „Vorschlag“ vorsieht. Die Kommission wird als Vorschlaggeber mit keinem Wort erwähnt, und sie hat die politische Handlungsform der „Mitteilung“ gewählt. In anderen außenpolitischen Bereichen kann der Europäische Rat vom Hohen Vertreter (Artikel 31 Abs 2., 2. Spiegelstrich EUV) oder vom Rat (Artikel 22 Abs. 1 EUV) befaßt werden. Daher sollte für die Vorbereitung eines Brückenbeschlusses nach Artikel 31 Abs. 3 EUV auf die allgemeinen Vorschriften über die Arbeitsweise des Europäischen Rates zurückgegriffen werden. Nach Artikel 16 Abs. 6 EUV sorgt der Präsident des Europäischen Rates in Zusammenarbeit mit dem Präsidenten der Kommission auf der Grundlage der Arbeiten des Rates „Allgemeine Angelegenheiten“ für die Vorbereitung der Arbeiten des Europäischen Rates. Eine solche Arbeit ist jedoch nach Kenntnis des Verfassers bis dato nicht erfolgt. Daraus folgt, dass zum derzeitigen Zeitpunkt noch kein positiver Beschluss des Bundestags erforderlich ist, da noch kein rechtsförmlicher „Beschlussvorschlag“ vorliegt. Vielmehr ist das erst dann der Fall, wenn der Rat „Allgemeine Angelegenheiten“ einen entsprechenden konkreten Vorschlag für den Europäischen Rat konsentiert hat.

## C. Sozialpolitik

<sup>35</sup> So auch überzeugend C. Calliess, 70 Jahre Grundgesetz und europäische Integration: „Take back control“ oder „Mehr Demokratie wagen?“, NVwZ 2019, 684, 689.

<sup>36</sup> Gesetz über die Integrationsverantwortung des Bundestags und des Bundesrats in Angelegenheiten der Europäischen Union (IntVG) vom 22.09.2009, BGBl. I S. 3822.

<sup>37</sup> BVerfGE 123, 267 (391 ff). Statt vieler siehe dazu die hervorragende Besprechung von M. Ruffert, DVBl. 2009, 1197 (2000 ff).

<sup>38</sup> Dazu A. Engels, Die Integrationsverantwortung des Bundestags, JuS 2012, 210-214 (212).

Wie auch im vorherigen Kapitel empfiehlt es sich, nach einer Darstellung der Rechtslage zunächst die Gründe abzuwägen, die für oder gegen einen Übergang zur qualifizierten Mehrheit in der Sozialpolitik sprechen. Anschließend wird geprüft, inwieweit sich hieraus die zwei von der Kommission genannten Bereiche schlüssig ergeben.

### I. *Die Rechtslage*

In der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft war die Sozialpolitik nur ein begrenztes Thema. Der Vertrag von Rom (1957) flankierte die eingeführte Arbeitnehmerfreizügigkeit mit einer Pflicht des Rates, einstimmig Maßnahmen zur Koordinierung der sozialen Sicherheit von Wanderarbeitnehmern anzunehmen<sup>39</sup>. Außerdem durfte die Kommission Stellungnahmen zur Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz abgeben, und der Vertrag ordnete unmittelbar die gleiche Entlohnung von Mann und Frau an (119 EWGV). In den 1970er Jahren folgten drei Richtlinien<sup>40</sup>, welche die Diskriminierung von Wanderarbeitnehmern aufgrund des Geschlechts bei der Bezahlung, bei Arbeitsbedingungen und bei sozialem Schutz verboten. Die Sozialvorschriften rundeten also die Rechtsstellung der Arbeitnehmer ab, die in einem anderen Mitgliedstaaten arbeiten.

Mit der Einheitlichen Europäischen Akte von 1986 rückte die Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer am Arbeitsplatz in den Fokus – das grenzüberschreitende Element entfiel. Der Rat konnte mit qualifizierter Mehrheit und in Zusammenarbeit mit dem Parlament Mindestanforderungen in diesem Bereich erlassen. Erst im besonderen und später im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren wurden seither zahlreiche Arbeitsschutzmaßnahmen auf europäischer Ebene erlassen<sup>41</sup>.

Einen großen Integrationsschritt stellte das Sozialprotokoll im Vertrag von Maastricht (1992) dar, das nach Aufgabe des britischen Opt-Outs durch die Labour Regierung im Vertrag von Amsterdam (1997) in den Vertrag integriert wurde. Dadurch kamen acht Gebiete der Sozialpolitik in den Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts<sup>42</sup>. Zudem wurde eine allgemeine Klausel eingefügt, aufgrund derer Diskriminierungen bekämpft werden können, die auf anderen Günden beruhen als das Geschlecht<sup>43</sup>. Der Vertrag von Nizza (2001) fügte noch zwei Bereiche hinzu, in denen die Union die Tätigkeit der Mitgliedstaaten unterstützen kann, nämlich die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung und die Modernisierung der sozialen Systeme<sup>44</sup>. Außerdem erlaubte eine neue Brückenklausel den Übergang zur qualifizierten Mehrheit im Rat in Teilen der Sozialpolitik.

Aus dieser geschichtlichen Entwicklung ergibt sich, dass die europäische Sozialpolitik nach dem Vertrag von Lissabon (2009) auf drei unterschiedlichen Rechtsgrundlagen beruht:

<sup>39</sup> Verordnung Nr. 1408/71/EWG des Rates; EU Abl. 1971, L 149, S. 2.

<sup>40</sup> Richtlinie Nr. 75/117/EWG des Rates (Enggeltgleichheitsrichtlinie); EU Abl. 1975, L 45, S. 19; Richtlinie Nr. 76/207/EWG (Gleichbehandlungsrichtlinie), EU Abl. 1976, L 39, S. 40; Richtlinie Nr. 79/7/EWG (Gleichbehandlung bei sozialer Sicherheit), EU Abl. 1979, L 6, S. 24.

<sup>41</sup> Vgl. dazu die Rahmenrichtlinie Nr. 89/391/EWG zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer, EU Abl. 1989, L 183, S. 1, sowie die Richtlinien 89/654 (Arbeitsstätten), 89/655/EWG (Arbeitsmittel), 89/656/EWG (persönliche Schutzausrichtungen) und 90/270 (Bildschirmgeräte).

<sup>42</sup> Artikel 137 EGV idF von Amsterdam = Artikel 153 Abs. 1 a)-h) AEUV.

<sup>43</sup> Artikel 13 EGV idF von Amsterdam = Artikel 19 AEUV.

<sup>44</sup> Artikel 137 EGV idF von Nizza = Artikel 153 Abs. 1 j) und k) AEUV.

1. Maßnahmen zur Koordinierung der sozialen Freizügigkeit im Kontext der Freizügigkeit der Arbeitnehmer (Artikel 48 AEUV). Sie unterfallen nunmehr dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren.
2. Maßnahmen zur Bekämpfung der Diskriminierung aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung oder der sexuellen Orientierung (Artikel 19 AEUV). Sie werden im Rat einstimmig nach Anhörung des Parlaments getroffen.
3. Maßnahmen in elf speziell aufgezählten Bereichen der Sozialpolitik (Artikel 153 Abs. 1 Buchstaben a)-k) AEUV). Dabei unterfallen fünf Gebiete<sup>45</sup> dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren. Vier Gebiete<sup>46</sup> sehen die Einstimmigkeit im Rat bei Anhörung des Parlaments vor. In zwei Gebieten<sup>47</sup> sind nur unterstützende Initiativen möglich.

Die Brückenklausel des Artikels 153 Abs. 2 UA. 4 AEUV sieht vor, dass von den vier Gebieten mit besonderen Gesetzgebungsverfahren drei Gebiete, nämlich der Kündigungsschutz, das Recht der Sozialpartner und die Rechtsstellung von sich legal in der EU aufhaltenden Nicht-EU-Arbeitnehmern, in die qualifizierte Mehrheit überführt werden kann. Die allgemeine Brückenklausel nach Artikel 48 Abs. 7 EUV erlaubt die Einführung der qualifizierten Mehrheit im Rat auch im Bereich der Diskriminierungsbekämpfung (Artikel 19 AEUV) oder beim Sozialschutz (Artikel 153 Abs. 1 Buchstabe c) AEUV).

Artikel 153 Abs. 4, 1. Spiegelstrich AEUV schreibt vor, dass etwaige EU-Maßnahmen nicht die Befugnis der Mitgliedstaaten berühren dürfen, „die Grundprinzipien ihres Systems der sozialen Sicherheit“ selbst festzulegen. Außerdem dürfen sie das finanzielle Gleichgewicht dieses System nicht erheblich gefährden. Umgekehrt können Mitgliedstaaten strengere Schutzstandards erlassen (2. Spiegelstrich). Von einer Harmonisierung ausdrücklich ausgeschlossen sind nach Artikel 153 Abs. 5 AEUV das Arbeitsentgelt, das Koalitionsrecht, das Streikrecht und das Aussperrungsrecht.

## *II. Die Mitteilung der Kommission vom April 2019*

In ihrer Mitteilung führt die Kommission aus, dass es bereits einen beachtlichen Besitzstand der Union von 125 Rechtsakten in der Sozialpolitik gebe. Allerdings verhindere die Einstimmigkeit im Rat den Fortschritt in wichtigen Bereichen. Um Lücken im sozialen Schutz zu schließen, den sozialen Herausforderungen angemessen begegnen zu können, eine Kultur des Kompromisses zu stärken und die Beschlussfassung durch Einbeziehung des Parlaments demokratischer zu gestalten, sei es nötig, die qualifizierte Mehrheit im Rat einzuführen.

Nach Prüfung der einzelnen Bereiche kommt sie zum Schluss, dass ein derartiges Bedürfnis für die stärkere Bekämpfung von Diskriminierungen bestehe. Außerdem solle der Rat in

---

<sup>45</sup> Artikel 153 Abs. 1 Buchstaben a, b, e, h, i AEUV = Arbeitsschutz; Arbeitsbedingungen; Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer; berufliche Eingliederung; Chancengleichheit von Männern und Frauen.

<sup>46</sup> Artikel 153 Abs. 1 Buchstaben c, d, f, g AEUV = Soziale Sicherheit; Kündigungsschutz; Vertretung und kollektive Wahrnehmung von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen; Beschäftigungsbedingungen von Nicht-EU-Arbeitnehmern.

<sup>47</sup> Artikel 153 Abs. 1 Buchstaben j ), k) AEUV = soziale Ausgrenzung, Modernisierung der Systeme sozialen Schutzes.

Zukunft mit qualifizierter Mehrheit Empfehlungen im Bereich der sozialen Sicherheit und des sozialen Schutzes von Arbeitnehmern annehmen, um den Prozess der Modernisierung und Konvergenz der Sozialschutzssysteme zu unterstützen. Hierfür bedürfe es der Aktivierung der Überleitungsklausel nach Artikel 48 Abs. 7 EUV.

Die Kommission prüft außerdem, ob eine Aktivierung der speziellen Brückenklausel nach Artikel 153 Abs. 2 4. UA AEUV geboten ist. Sie sieht hierfür jedoch keinen Anlass, weswegen Maßnahmen zum Kündigungsschutz, zum Recht der Sozialpartner und zur Rechtsstellung von Nicht-EU-Arbeitnehmern nach wie vor dem besonderen Gesetzgebungsverfahren unterfallen sollen.

### *III. Bewertung*

#### 1. Gründe für oder gegen einen Übergang zur qualifizierten Mehrheit in der Sozialpolitik

##### a) Schließung von Lücken im sozialen Schutz

Nach Auffassung der Kommission gebe es trotz eines insgesamt hohen Schutzniveaus in der Union Lücken, die dazu führten, bestimmte Gruppen nicht gleich zu behandeln. So seien Personen, die aus anderen Gründen als Geschlecht, Rasse oder ethnischer Herkunft diskriminiert werden, schlechter gestellt, weil die einschlägige Richtlinie nur auf die drei genannten Gründe abstelle. Es gebe keine EU-Mindestanforderungen für sich rechtmäßig in der EU aufhaltende Arbeitnehmer aus Drittländern, die auf die wirksame Integration in den Arbeitsmarkt zielten. Außerdem fehlten Vorschriften für die wirksame Wahrnehmung der Interessen der Sozialpartner sowie ein europäischer Kündigungsschutz<sup>48</sup>.

Dieser Ansatz überzeugt nicht. Die Kernaufgabe der Europäischen Union ist seit jeher gewesen, sozialen Schutz für Wanderarbeiter zu organisieren. In diesem, heute von Artikel 48 EUV geregelten Bereich, gibt es gerade keine Lücken. Er unterfällt außerdem bereits dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren. Dagegen hat die Europäische Union von den Mitgliedstaaten nicht den Auftrag erhalten, einen vollumfänglichen sozialen Schutz auf europäischer Ebene für rein nationale Sachverhalte herzustellen. Vielmehr zeigt die historische Entwicklung genau auf, dass für Arbeitnehmer, die sich im eigenen Land aufhalten, nur ein *schrittweiser* Ausbau der Sozialpolitik durch europäische Regelungen gewollt ist. Einige Bereiche sind sogar zwingend dem Zugriff der EU entzogen worden. Daher ist es irreführend, von einem vollumfänglichen europäischen Schutzsystem als Normalfall auszugehen, in dem es ausnahmsweise „Lücken“ gebe. Die Tatsache, dass für einige nationale Tatbestände keine europäischen Regelungen bestehen, spiegelt stattdessen den bis dato gewollten Stand der europäischen Integration im Bereich der Sozialpolitik wider. Der begrenzte *status quo* begründet also keine generelle normative Aufforderung, „mehr“ zu tun oder „einfacher“ im Rat beschließen zu können. Es kommt vielmehr auf eine Betrachtung im Einzelfall an.

##### b) Schritthalten mit sich weiterentwickelnden sozialen Herausforderungen

---

<sup>48</sup> Mitteilung der Kommission, KOM(2019) 186 endg., S. 6.

Der zweite von der Kommission genannte Grund<sup>49</sup> sind gemeinsame Herausforderungen für alle Sozialsysteme der Mitgliedstaaten. Dazu gehörten die Gewährleistung nachhaltiger Rentenleistungen, die Unterstützung von Menschen mit abwechslungsreichen Karrieren, das Bereitstellen von Weiterbildungsmöglichkeiten und Instrumente zur sozialen Inklusion.

Dieser Punkt ist nicht von der Hand zu weisen. In der Tat stellen sich aufgrund des technologischen und demoskopischen Wandels viele dieser Fragen in allen Mitgliedstaaten ähnlich. Auch neue Formen der Arbeit sind keine rein nationalen Phänomene. In all diesen Bereichen ist es angebracht, Daten auszutauschen, Erfahrungen zu teilen und gute Praktiken zu empfehlen. Hierfür bedarf es keiner Einstimmigkeit im Rat. Mit einer qualifizierten Mehrheit im Rat könnte die europäische Ebene stattdessen schneller und wirkungsvoller auf neue Entwicklungen reagieren. Das könnte auch die Nachhaltigkeit der nationalen Modelle im Interesse der Bürgerinnen und Bürger verbessern.

c) Unterstützung einer Kultur des Kompromisses

Drittens bringt die Kommission vor, die qualifizierte Mehrheit im Rat unterstütze eine Kultur des Kompromisses. Die Einstimmigkeit habe stattdessen geführt, dass die 2015 vorgeschlagene Richtlinie zur Wahrung von Zusatzrentenansprüchen für mobile Arbeitnehmer sechs Jahre im Rat blockiert wurde. Sie sei erst 2014 angenommen worden, nachdem der Vertrag von Lissabon die qualifizierte Mehrheit für diesen Bereich eingeführt habe<sup>50</sup>.

Zwar ist die Anzahl der wegen Einstimmigkeit im Rat blockierter sozialpolitischer Dossiers nicht überwältigend. Wie bereits im GASP-Kapitel ausgeführt, ist diesem Punkt jedoch grundsätzlich beizupflichten. Die qualifizierte Mehrheit befördert in der Tat eine konstruktive Haltung aller Beteiligten im Rat. Damit wird das Erreichen eines Kompromisses wahrscheinlicher und die Handlungsfähigkeit des Rates gestärkt.

d) Stärkere Einbeziehung des Europäischen Parlaments

Als letzten Punkt trägt die Kommission vor, der Übergang zur qualifizierten Mehrheit im Rat löse auch gleichzeitig die Mitbestimmung im Europäischen Parlament aus. Das ermögliche den Vertreterinnen und Vertretern der Bürger, stärker bei der Gestaltung der Sozialpolitik mitzuwirken. Weil die Sozialpolitik den Bürgern unmittelbar zugute komme, spreche auch dies für den Übergang zur qualifizierten Mehrheit im Rat<sup>51</sup>.

Das Argument leuchtet nur begrenzt ein. Zwar ist es richtig, dass im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren die gleichberechtigte Mitwirkung des Europäischen Parlaments die demokratische Legitimität des Verfahrens erhöht. Auf der anderen Seite wird die Handlungsfähigkeit der Union als Ganzes damit nicht notwendigerweise erhöht. Denn an der Stelle der einzelnen Vetospieler im Rat stände nun das Parlament als solches. Je nach den vorherrschenden Mehrheiten zum Sachthema ist keineswegs sicher, dass eine bestimmte Sozialgesetzgebung eher im ordentlichen Verfahren zwischen Rat und Parlament zustanden

---

<sup>49</sup> Mitteilung der Kommission, KOM(2019) 186 endg., S. 7.

<sup>50</sup> Mitteilung der Kommission, KOM(2019) 186 endg., S. 7-8.

<sup>51</sup> Mitteilung der Kommission, KOM(2019) 186 endg., S. 8.

käme als im besonderen Verfahren, in dem der Rat zwar einstimmig beschließt, das Parlament aber nur angehört und daher für eine Kompromissfindung nicht gebraucht wird.

e) Schutz des finanziellen Gleichgewichts der Sozialsysteme

Ein von der Kommission nur gestreifter<sup>52</sup>, aber wesentlicher Grund gegen die Einführung der qualifizierten Mehrheit in der Sozialpolitik ist der Schutz des finanziellen Gleichgewichts der Sozialsysteme. So kann die Union zwar steuern, wieviele Mittel sie in den Europäischen Sozialfonds einspeist, und zu welchem Zweck diese Mittel durch die Kommission vergeben und damit solidarisch umverteilt werden. Sie kann aber nicht selbst die Kosten für die Sozialgesetzgebung tragen. Vielmehr ist die Union darauf angewiesen, dass die Mitgliedstaaten europäische Regelungen durchführen und bereit sind, die entsprechenden finanziellen Kosten der Wirtschaft oder den eigenen Sozialsystemen aufzubürden. Das legt eine wichtige Differenzierung nahe. Wenn durch die Begründung von Leistungsansprüchen nationale Budgets oder Fonds (Rentenversicherung, Sozialversicherung, Arbeitslosenversicherung) betroffen sind, so spricht das gegen die Einführung der qualifizierten Mehrheit im Rat. Denn sonst könnten (finanzstarke) Mitgliedstaaten von anderen (finanzschwachen) Mitgliedstaaten möglicherweise dazu gezwungen werden, solidarische Leistungen zu tätigen, für die es im Heimatstaat keine demokratische Zustimmung der Beitragsleistenden gibt. Wenn es dagegen um normative Schutzregelungen geht, ist die Auswirkung auf das Sozialsystem geringer. So hatten etwa die europäischen Vorschriften zu Schutzstandards am Arbeitsplatz, die Arbeitszeitrichtlinie oder auch die Regelungen über Urlaubsansprüche oder den Schutz von Schwangeren sicher einen wirtschaftlichen Preis. Sie belasteten aber nicht die Sozialkassen der Mitgliedstaaten.

f) Achtung der grundlegenden Funktionen des Staates

Schließlich ist noch darauf hinzuweisen, dass die Union nach Artikel 4 Abs. 2 EUV die nationale Identität der Mitgliedstaaten und die grundlegenden Funktionen des Staates achten muss. In Deutschland gehört hierzu das Sozialstaatsprinzip nach Artikel 20 Abs. 1 GG, das iVm mit Artikel 1 Abs. 1 GG einen verfassungsunmittelbaren Anspruch einer jeden Person auf Sozialhilfe vermittelt. Der Staat muss dafür sorgen, dass jedem Hilfsbedürftigen die physische Existenz und ein Mindestmass ein Teilnahme am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben möglich ist<sup>53</sup>. Um diesem Anspruch gerecht zu werden, muss der deutsche Staat gewichtige finanzielle Mittel aufwenden, die er keinswegs für andere Aufgaben umwidmen darf. Ähnliches gilt für die in Artikel 14 Abs. 1 GG verfassungsrechtlich abgesicherten Rentenansprüche der Arbeitnehmer<sup>54</sup>. Auch hier gibt sich nur begrenzten Spielraum des deutschen Gesetzgebers, sich in etwaige europäische Systeme einzugliedern. Ähnlich starke verfassungsrechtliche Vorgaben für die Sozialpolitik gibt es in anderen Mitgliedstaaten nicht notwendigerweise. Auch dies spricht dafür, dass in diesen sensiblen Bereichen Deutschland nicht dazu bereit sein sollte, im Rat überstimmt zu werden.

## 2. Die von der Kommission genannten Bereiche

<sup>52</sup> Mitteilung der Kommission, KOM(2019) 186 endg., S. 4.

<sup>53</sup> Zur Reichweite dieses Anspruchs siehe BVerfG, Urteil des 1. Senats vom 9. Februar 2010, 1 BvL 1/09, BVerfGE 125, 175-260.

<sup>54</sup> Ständige Rechtsprechung seit BVerfGE 53, 257 (289 ff).

### a) Nichtdiskriminierung

Aufgrund des Artikels 19 AEUV (ex Artikel 13 EGV) hat der Rat im Jahr 2000 einstimmig zwei grundlegende Anti-Diskriminierungsrichtlinien erlassen. Sie erfassen die Gleichbehandlung in allen Lebensbereichen ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft<sup>55</sup> (Anti-Rassismus-Richtlinie) sowie die Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf<sup>56</sup> (Gleichbehandlungs-Rahmenrichtlinie). Im Jahr 2004 ist noch eine Richtlinie zur Gleichbehandlung von Männern und Frauen mit Gütern und Dienstleistungen hinzugekommen<sup>57</sup>. Demgegenüber ist der Vorschlag der Kommission von 2008<sup>58</sup>, auch eine Richtlinie zur Gleichbehandlung ungeachtet der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung zu erlassen, im Rat gescheitert. Für die Kommission ist das der Anlass, den Übergang zur qualifizierten Mehrheit im Rahmen des Artikels 19 AEUV zu fordern. Denn Gleichheit sei einer der Grundwerte der EU, für Diskriminierung gebe es keinen Platz in der Union. Außerdem sehe die Agenda für nachhaltige Entwicklung 2030 die Beseitigung diskriminierender Gesetze, Politiken und Praktiken vor. Auch die Unterstützung der Opfer und die Förderungsmaßnahmen in den Mitgliedstaaten seien unterschiedlich<sup>59</sup>.

Außer der Aussicht, im Rat Anreize für Kompromisse zu schaffen, spricht allerdings kein guter Grund für eine Einführung der qualifizierten Mehrheit im Rat in diesem Bereich. Die Union hat im Kernbereich ihrer Aktivität Diskriminierungen wirkungsvoll bekämpft. Neben den o.g. Richtlinien aus 2000 und 2004 können weitere Gleichbehandlungsvorschriften genannt werden, die auf anderen Rechtsgrundlaen beruhen. So hat eine Richtlinie aus 2006 die früheren Schutzvorschriften zur Geschlechtergleichheit im Arbeitsleben zusammengefasst und modernisiert<sup>60</sup> und eine Parallelrichtlinie widmet sich diesem Komplex für Selbständige<sup>61</sup>. Die Nichtannahme von Vorschriften zur Gleichbehandlung ungeachtet der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung ist auch keine „Lücke“. Vielmehr muss eine Einigung unter den Mitgliedstaaten bestehen, welche Praktiken in den Anwendungsbereich der Regel fallen sollen, wofür eine eventuell eine Rechtfertigung besteht, und wie weit staatliche Vorgaben für den privaten und wirtschaftlichen Bereich gemacht werden können. Fehlt es an einem derartigen Konsens, so gelten die nationalen Vorschriften in diesem Bereich weiter. Sie mögen unterschiedlich ausfallen, stellen aber keinen Freibrief für Diskriminierungen aufgrund der genannten Merkmale dar. Schließlich muss die Union hier auch nicht auf neuartige Entwicklungen reagieren oder zwingend das Parlament einschalten: gerade Fragen der Diskriminierung aufgrund der religiösen Weltanschauung oder der sexuellen Orientierung werden in den

---

<sup>55</sup> Richtlinie 2000/43/EG des Rates, EU Abl. 2000, L 180, S. 22.

<sup>56</sup> Richtlinie 2000/78/EG des Rates, EU Abl. 2000, L 303, S. 16.

<sup>57</sup> Richtlinie 2004/113/EG des Rates, EU Abl. 2004, L 373, S. 37.

<sup>58</sup> KOM (2008) 426 endg.

<sup>59</sup> Mitteilung der Kommission, KOM(2019) 186 endg., S. 12-13.

<sup>60</sup> Siehe die umfassende Richtlinie 2006/54/EG zur Verwirklichung des Grundsatzes der Chancengleichheit von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen, EU Abl. 2006, L 204, S. 23, die die drei Richtlinien aus den 1970er Jahren (siehe FN 40) aufhebt.

<sup>61</sup> Richtlinie 2010/41/EU zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichberechtigung von Männern und Frauen, die eine selbständige Erwerbstätigkeit ausüben, EU Abl. 2010, L 180, S. 1.

politischen Familien der im EP vertretenen Parteien so unterschiedlich bewertet, dass ein Kompromiss zwischen dem (mit qualifizierter Mehrheit beschließenden) Rat und dem Parlament nicht einfacher erscheint, als die Einstimmigkeit im Rat herbeizuführen.

- b) Soziale Sicherheit und sozialer Schutz für Arbeitnehmer (außerhalb von grenzüberschreitenden Fällen)

Der Bereich der sozialen Sicherheit und des sozialen Schutzes der Arbeitnehmer ist weit gefasst. Er umfasst jedenfalls öffentliche Leistungen, die bei der Realisierung von gewissen Risiken wie Krankheit, Invalidität, Tod, aber auch Arbeitslosigkeit greifen. Leistungen privater Versicherungsgesellschaften oder der Arbeitgeber sind ebenfalls betroffen, wenn sie die Funktion der öffentlichen Leistung ersetzen. Darüberhinaus kann der europäische Begriff „soziale Sicherheit“ unter Umständen auch den Bereich der Sozialhilfe erfassen<sup>62</sup>, die bei Bedürftigkeit einsetzt.

Für die Einführung der qualifizierten Mehrheit in diesem Bereich könnte vor allem die Notwendigkeit sprechen, mit den sich weiterentwickelnden sozialen Herausforderungen schrittzuhalten. Auf der anderen Seite steht das gewichtige Interesse, der Mitgliedstaaten, die Solidität ihrer Finanzierungssystem zu gewährleisten. Die Kommission schlägt hier eine Art Kompromiss vor: nach dem Übergang zur qualifizierten Mehrheit im Rat soll es „nur“ zur Annahme von Empfehlungen im Bereich der sozialen Sicherheit und des sozialen Schutzes der Arbeitnehmer kommen<sup>63</sup>. Als Beispiel zitiert die Kommission die zum Zeitpunkt der Mitteilung bekannte, aber erst im November 2019 vom Rat angenommene Empfehlung über den Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmer und Selbständige<sup>64</sup>. Dieser Akt des Rates wurde auf Artikel 153 und 352 AEUV gestützt und ist nach Artikel 292 AEUV nicht bindend.

Der Gedankengang unterliegt einigen Schwächen. Erstens hat es der Rat trotz der nach wie vor bestehenden Einstimmigkeit geschafft, die o.g. Empfehlung zu verabschieden. Es handelt sich also gerade nicht um einen Fall einer „Endlosschleife“. Zweitens ist der Vorschlag überschießend. Denn ein Übergang auf die qualifizierte Mehrheit im Rat würde diesen keineswegs darauf beschränken, nur nicht-bindende Empfehlungen zu erlassen. Vielmehr könnte der Rat in Zukunft mit qualifizierter Mehrheit auch bindende Rechtsakte wie Richtlinien und Verordnung erlassen. In einem solchen Fall böte eine bloß rhetorische Erwähnung, wie im Erwägungsgrund Nr. 37 der Empfehlung von 2019 geschehen, dass sich ihre Umsetzung „nicht nennenswert auf das finanzielle Gleichgewicht der Sozialschutzsysteme der Mitgliedstaaten auswirken“ solle, keine ausreichende Gewähr, um die nationalen Sozialkassen zu schützen. Das könnte gerade für Deutschland aufgrund der verfassungsrechtlichen Absicherung gewisser Sozialansprüche schwer zu akzeptieren sein. Drittens ist nicht zu erklären, warum für die Ermöglichung von unverbindlichen

---

<sup>62</sup> Siehe etwa den Erwägungsgrund Nr. 2 der Richtlinie 79/9/EWG, EG Abl. 1979, L 6, S. 24: „Es ist angezeigt, den Grundsatz der Gleichbehandlung im Bereich der sozialen Sicherheit in erster Linie bei den gesetzlichen Systemen, die Schutz gegen die Risiken Krankheit, Invalidität, Alter, Arbeitsunfall, Berufskrankheit und Arbeitslosigkeit bieten, sowie bei den Sozialhilferegelungen, soweit sie die vorgenannten Systeme ergänzen oder ersetzen sollen, zu verwirklichen.“

<sup>63</sup> Mitteilung der Kommission, KOM(2019) 186 endg., S. 14-15.

<sup>64</sup> Empfehlung des Rates vom 8. November 2019 über den Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmer und Selbständige, EU Abl. 2019, C 387, S. 1.

Empfehlungen das Vertragsänderungsverfahren nach Artikel 48 Abs. 7 EUV in Gang gesetzt werden solle. Hier scheinen Aufwand und Ertrag nicht in einem angemessenen Verhältnis zu stehen.

c) Beschäftigungsbedingungen von Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig in der Union aufhalten

Seit der Jahrhundertwende hat die Union einige Aspekte der legalen Migration in sieben Richtlinien geregelt. Das betrifft insbesondere Studenten, Wissenschaftler, Saisonarbeiter und Arbeitnehmer, die innerhalb eines Unternehmens versendet werden<sup>65</sup>. Seit dem Lissabonner Vertrag wurden diese Rechtsakte auf Artikel 79 Abs. 2 AEUV gestützt, der das ordentliche Gesetzgebungsverfahren vorsieht. Als sich rechtmäßig in der EU aufhaltende Drittstaatsangehörige genießen sie außerdem den Schutz des nationalen Arbeitsrechts. Sie werden zudem von der Jugendgarantie, der EU-Strategie zur Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit und der Empfehlung für Weiterbildung erfasst. Weil der für Artikel 153 Abs. 1 Buchstabe g) AEUV verbleibende Teil recht begrenzt bleibe, sieht die Kommission keinen Grund, die qualifizierte Mehrheit im Rat für diesen Bereich einzuführen<sup>66</sup>.

Das Gegenteil ist richtig. Gerade die Arbeitsbedingungen für legal sich in der EU aufhaltenden Drittstaatsangehörige sind ein guter Kandidat dafür, die Kompromisskultur im Rat zu befördern. Die guten Erfahrungen mit dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren im eng verwandten Sachbereich des Artikels 79 Abs. 2 AEUV legen nahe, dieses Verfahren auch für den „letzten“ Bereich anzuwenden, nämlich die wirksame Integration dieser Drittstaatsangehöriger in den EU-Arbeitsmarkt. Dem Rat bliebe es unbenommen, sich primär auf hochqualifizierte Drittstaatsangehörige oder auf in Unternehmen transferierte Arbeitnehmer zu konzentrieren. In diesen Bereichen nehmen außerdem die sozialen Herausforderungen zu: wenn sich die EU als attraktives Gebiet im Wettbewerb um hochqualifizierte Arbeitnehmer halten möchte, so muss sie auch die soziale Absicherung dieser Personen während ihres legalen Verbleibs zügig regeln können. Auch kollisionsrechtliche EU-Regelungen sind denkbar, welche die Gleichstellung von Drittstaatsangehörigen mit EU-Ausländern betreffen. Damit sprechen die besseren Gründe dafür, im Bereich des Artikels 153 Abs. 1 g) AEUV nicht bei der Einstimmigkeit im Rat zu bleiben.

d) Kündigungsschutz

Schon 1977 erließ der Rat eine Richtlinie über den Schutz der Arbeitnehmer bei Betriebsübergang<sup>67</sup>. Damit wurde im Rahmen der Binnenmarktgeseztgebung ein europäischer

---

<sup>65</sup> Richtlinie 2003/86/EG (Familienzusammenführung), EU Abl. 2003, L 251, S. 12; Richtlinie 2003/109/EG (langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige), EU Abl. 2004, L 16, S. 44; Richtlinie 2009/50/EG (Blue-Card), EU Abl. 2009, L 155, S. 17; Richtlinie 2011/98/EU (kombiniertes Aufenthalts- und Arbeitsrecht von Drittstaatsangehörigen), EU Abl. 2011, L 343, S.1; Richtlinie 2014/36/EU (Saisonarbeiter), EU Abl. 2014, L 94, S. 395; Richtlinie 2014/66/EU (unternehmensinterner Transfer), EU Abl. 2014, L 157, S.1; Richtlinie 2016/801/EU (Forscher, Studenten, Praktikanten und Freiwillige), EU Abl. 2016, L 132, S. 21.

<sup>66</sup> Mitteilung der Kommission, KOM(2019) 186 endg., S. 15-17.

<sup>67</sup> Richtlinie 77/187/EWG, ersetzt durch Richtlinie 2001/23/EG (Schutz bei Betriebsübergang), EU Abl. 2001, L 82, S. 16.

Kündigungsschutz in diesen Fällen eingeführt. Daneben treten zahlreiche Vorschriften aus dem sozialpolitischen Acquis: So dürfen Schwangere aus dem einzigen Grund ihrer Schwangerschaft nicht entlassen werden<sup>68</sup>. Selbiges gilt für Arbeitnehmer, die ihre Auskunftsrechte wahrnehmen<sup>69</sup>. Wer Elternurlaub oder flexible Arbeitszeitregelungen beantragt, genießt Schutz gegen Kündigungen aus diesen Gründen<sup>70</sup>. Die Teilzeitbeschäftigteurichtlinie<sup>71</sup> und die bereits erwähnte Gleichstellungsrichtlinie von Männern und Frauen<sup>72</sup> enthalten ebenfalls Regelungen zum Kündigungsschutz. Gleichwohl spricht sich die Kommission gegen die Aktivierung der Brückenklausel aus. Sie verweist insbesondere auf die enge Verbindung des Kündigungsschutzes mit den Systemen des sozialen Schutzes und die Notwendigkeit, die Vielfalt der einzelstaatlichen Gepflogenheiten und Modelle des Sozialdialogs zu wahren<sup>73</sup>.

Auch hier sollte der Vergleich mit den verwandten Rechtsvorschriften, in denen die Gemeinschaftsmethode die Regel ist, zu einem anderen Ergebnis führen. Es gibt keinen überzeugenden Grund, warum Einzelbereiche des Kündigungsschutzes mit qualifizierter Mehrheit im Rat beschlossen werden, eine generelle Richtlinie zum Kündigungsschutz aber weiterhin der Einstimmigkeit unterliegen soll. Die enge Verbindung zu den Systemen des sozialen Schutzes kann durch eine flexible Gestaltung aufgefangen werden. Entsprechend der Formulierung des Grundsatzes 7.b. der Europäischen Säule sozialer Rechte könnten Mindestvorschriften zu angemessenen Kündigungsfristen, Begründungspflichten und zum Zugang zum Rechtsschutz erlassen werden, die nicht übermäßig in die nationalen Gepflogenheiten eingreifen. Auch ist nicht ersichtlich, warum eine generelle Richtlinie die bewährten Modelle nationaler Sozialdialoge gefährden oder ein unübersehbares Risiko für die Sozialkassen der Mitgliedstaaten darstellen würde. Vielmehr bildet sich gerade im Rahmen der Bewältigung der COVID19-Krise die Überzeugung heraus, dass sogar ein europäisches Kurzarbeitergeld in der Höhe von 100 Mrd. € bereitgestellt werden soll, um die Auszahlung von Kurzarbeitergeld in den Mitgliedstaaten zu stützen<sup>74</sup>. Auch wenn es sich um ein finanzielles Notfallinstrument handelt, das auf Artikel 122 Abs. 1 und Abs. 2 AEUV gestützt ist, so steht dahinter der Gedanke, dass es im gemeinschaftlichen Interesse, die Beschäftigten gegenüber unverschuldeten Notlagen zu schützen. Falls das Instrument im Rat angenommen würde, entfiele auch ein grundsätzlicher Einwand gegen einen europäischen Kündigungsschutz. Aus diesen Gründen ist auch für den Bereich des Artikels 153 Abs. 1 Buchstabe d) AEUV der Übergang zur qualifizierten Mehrheit im Rat angebracht.

---

<sup>68</sup> Artikel 10 der Richtlinie 92/85/EWG, EU Abl. 1992, L 348, S. 1.

<sup>69</sup> Artikel 18 sowie Erwägungsgründe Nr. 43 und 44 der Richtlinie 2019/1152/EU, EG Abl. 2019, L 186, S. 115.

<sup>70</sup> Artikel 12 sowie Erwägungsgründe Nr. 41 und 42 der Richtlinie 2019/1158/EU Abl. 2019, L 188, S. 79.

<sup>71</sup> Richtlinie 97/81/EG des Rates, EU Abl. 1997, L 14, S. 19. Punkt 5.2 der angehängten Rahmenvereinbarung über Teilzeitarbeit lautet: „Die Weigerung eines Arbeitnehmers, von einem Vollzeitarbeitsverhältnis in ein Teilzeitarbeitsverhältnis oder umgekehrt überzuwechseln, sollte, unbeschadet der Möglichkeit, gemäß den gesetzlichen und tarifvertraglichen Bestimmungen und den nationalen Gepflogenheiten aus anderen Gründen, wie etwa wegen betrieblicher Notwendigkeit, Kündigungen auszusprechen, als solche keinen gültigen Kündigungsgrund darstellen“.

<sup>72</sup> Artikel 14 Abs. 1 Buchstabe c) der Richtlinie 2006/54/EG, EG Abl. 2006, L 204, S. 23; Richtlinie 2010/41/EU, EU Abl. 2010, L 180, S. 1.

<sup>73</sup> Mitteilung der Kommission, KOM(2019) 186 endg., S. 17-18.

<sup>74</sup> Vorschlag der Kommission vom 2.4.2020, KOM (2020) 139 endg.

e) Vertretung und kollektive Wahrnehmung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen

Der letzte Punkt betrifft einen Bereich, in dem Rücksicht auf die nationale Vielfalt hingegen eher geboten ist. Die Funktion, die Organisation und die Bedeutung der Sozialpartner in den einzelnen Mitgliedstaaten unterscheiden sich deutlich. Zudem fällt die Vertretung der Arbeitnehmer in den Leitungsgremien von Unternehmen höchst verschieden aus. Die besondere Sensibilität dieses Bereichs zeigt sich überdies in der Tatsache, dass drei Kernbereiche der kollektiven Interessenvertretung, nämlich das Koalitionsrecht und das Arbeitskampfrecht (Streik und Aussperrung) nach Artikel 153 Abs. 5 AEUV überhaupt nicht von einer etwaigen Regelung nach Artikel 153 Abs. 1 Buchstabe f) AEUV umfaßt sein dürften. Daher ist der Kommission zuzustimmen, dass die engen Verbindungen mit den nationalen Regeln und Traditionen dagegen sprechen<sup>75</sup>, im Bereich der Vertretung und kollektiven Wahrnehmung von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen die Einstimmigkeit im Rat aufzugeben.

*IV. Verfahren*

Nach der hier vertretenen Auffassung sollte allein die spezielle sozialpolitische Brückenklausel nach Artikel 153 Abs. 2 4. UA AEUV aktiviert werden, und das auch nur für die Bereiche Kündigungsschutz (Artikel 153 Abs. 1 Buchstabe d) AEUV) und Beschäftigungsbedingungen von legal sich in der Union aufhaltenden Drittstaatsangehörigen (Artikel 153 Abs. 1 Buchstabe g) AEUV). Von einer Aktivierung für den Bereich der kollektiven Wahrnehmung von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen wird dagegen abgeraten. Um das ordentlichen Gesetzgebungsverfahren in den beiden genannten Bereichen zur Anwendung zu bringen, bedarf es eines formellen Vorschlags der Kommission für einen einstimmigen Beschluss des Rates, der nach Anhörung des Parlaments beschließt. Die politische Mitteilung der Kommission stellt einen solchen rechtsformlichen Vorschlag noch nicht dar.

Wenn der hiesigen Meinung gefolgt würde, bedürfte es auch keiner Aktivierung des vereinfachten Vertragsänderungsverfahrens nach Artikel 48 Abs. 7 2. UA EUV. Sie wäre nur erforderlich, um die von der Kommission angestrebte Einführung der qualifizierten Mehrheit im Rat zur Bekämpfung der Nichtdiskriminierung (Artikel 19 AEUV) und zur Beschlussfasung im Bereich der sozialen Sicherheit bzw. des sozialen Schutzes der Arbeitnehmer (Artikel 153 Abs. 1 Buchstabe c) AEUV) zu bewirken. In diesem Falle müsste der Europäische Rat eine Initiative ergreifen und diese den nationalen Parlamenten zuleiten. Nur wenn innerhalb von sechs Monaten kein einziges Parlament die Initiative ablehnt und das Europäischen Parlament ihr zustimmt, könnte der Europäische Rat danach einen einstimmigen Überleitungsbeschluss fassen.

*V. Bedeutung für den Deutschen Bundestag*

Wie bereits in Teil B.V dargelegt, kann der Bundestag eine Stellungnahme zu der Mitteilung gem. § 5 Abs. 1 Nr. 7 und § 8 Abs. 2 EuZBBG abgeben. Wie im GASP-Abschnitt ausgeführt,

---

<sup>75</sup> Mitteilung der Kommission, KOM(2019) 186 endg., S. 18-19.

wird empfohlen, die dem Parlament obliegende Integrationsverantwortung konstruktiv zu wenden und weitere Integrationsschritte ins Auge zu fassen. Der Bundestag sollte daher die Bundesregierung auffordern, im Europäischen Rat dafür zu werben, die sozialspezifische Brückenklausel des Artikels 153 Abs. 2 UAbs. 4 AEUV für die Bereiche Kündigungsschutz und Beschäftigungsverhältnisse von sich legal in der EU befindlichen Drittstaatsangehörigen zu aktivieren.

Sollte es zu einem Beschlussvorschlag des Europäischen Rates nach Artikel 153 Abs. 2 UAbs. 4 AEUV kommen, so ist § 6 Abs. 1 IntVG einschlägig. Danach darf der deutsche Vertreter im Rat einem derartigen Beschluss nur zustimmen oder sich bei der Beschlussfassung enthalten, nachdem der Bundestag hierzu einen (positiven) *Beschluss* gefasst hat. Einer Mitwirkung des Bundesrates bedürfte es für das Kündigungsschutzrecht nicht, da dies dem Recht der Wirtschaft nach Artikel 74 Nr. 11 GG zuzuordnen ist. Für die sozialen Beschäftigungsbedingungen von Drittäsländern ist es indes wahrscheinlich, dass eine Gesetzgebungszuständigkeit der Länder nach Artikel 72 GG betroffen wäre, oder die Regelung der Materie durch ein Bundesgesetz der Zustimmung des Bundesrates bedürfte. Somit wäre nach § 6 Abs. 2 IntVG iVm § 5 Abs. 2 Nr. 2 und Nr. 4 IntVG auch ein (positiver) Beschluss des Bundesrates erforderlich.

Sollte der Europäische Rat der Kommission folgen und beabsichtigen, das Änderungsverfahren nach Artikel 48 Abs. 7 EUV für die Bereiche Nichtdiskrimierung und sozialer Schutz auszulösen, so müßte in Deutschland nach § 4 Abs. 1 IntVG zunächst ein *Gesetz* nach Artikel 23 Abs. 1 S. 2 GG erlassen werden. Denn es läge ein Fall der neuen Hoheitsübertragung auf die EU vor. Erst dann dürfte der deutschen Vertreter im Rat der Initiative des Europäischen Rates zustimmen oder sich enthalten. Eine derartige Initiative würde dem Bundestag formell zugeleitet. Danach hätte der Bundestag die Gelegenheit, innerhalb von sechs Monaten die Initiative zu billigen oder abzulehnen. Da die Initiative nicht die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes beträfe, käme dem Bundesrat dasselbe Recht nach § 10 Abs. 1 Nr. 2 IntVG zu, ohne dass sich die beiden Kammern koordinieren müssten<sup>76</sup>.

## D. Schluss

Die beiden Mitteilungen werfen grundlegende Fragen der Handlungsfähigkeit der Europäischen Union auf. Aus Gründen der Eilbedürftigkeit in der Außenpolitik, der Sicherung des weltpolitischen Gewichts der Union sowie aus Kohärenzgründen zu anderen Bereichen des auswärtigen EU-Handelns ist es geboten, die qualifizierte Mehrheit im Rat für außenpolitische Rechtsakte im Bereich Menschenrechte und für Sanktionsbeschlüsse einzuführen. Ein derartiger Schritt ist jedoch für EU-Zivilmissionen abzulehnen. In der Sozialpolitik sprechen die überwiegenden Gründe der Effizienz der Gemeinschaftsmethode und die Nähe zu bereits mit qualifizierter Mehrheit beschlossener Teilregelungen für einen Übergang zu Mehrheitsentscheidungen beim Kündigungsschutzrecht und den Beschäftigungsbedingungen für sich legal in der Union aufhaltenden Drittstaatsangehörige. Dagegen sollte der Schutz der sozialen Sicherungssysteme und der verfassungsrechtlichen

---

<sup>76</sup> Böttner, Brückenklauseln im Europäischen Verfassungsrecht, EuR 2017, 381 (392.).

deutschen Besonderheiten dazu führen, den Kampf gegen die Diskriminierung, den sozialen Schutz und das Recht der Sozialpartner bei der Einstimmigkeit im Rat zu belassen. Die Aktivierung der jeweiligen Brückenklauseln aus Artikel 31 Abs. 3 EUV und Artikel 152 Abs. 2 4. UA AEUV könnte nach § 5 Abs. 1 bzw. § 6 Abs. 1 IntVG nur dann erfolgen, wenn der Deutsche Bundestag zuvor den deutschen Vertreter im Europäischen Rat hierzu ermächtigt.

Brüssel, 13. Mai 2020, Prof. Dr. Frank Hoffmeister