



BESCHLUSSFASSUNGSVERFAHREN AUF SUPRANATIONALER EBENE

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union haben sich darauf geeinigt, im Rahmen ihrer Mitgliedschaft in der EU einige ihrer Befugnisse in bestimmten Politikbereichen an die EU-Organe abzutreten. Demgemäß werden von den Organen der EU in den Gesetzgebungs- und Ausführungsverfahren und in den Haushalts-, Ernennungs- und verfassungsähnlichen Verfahren verbindliche supranationale Beschlüsse gefasst.

GESCHICHTE (1.1.1, 1.1.2, 1.1.3, 1.1.4 UND 1.1.5)

Mit dem Vertrag von Rom wurden der Kommission Vorschlags- und Verhandlungsbefugnisse – vor allem für die Gesetzgebung und die wirtschaftlichen Außenbeziehungen – übertragen, und der Rat oder – für Ernennungen – die Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten erhielten die Befugnisse zur Beschlussfassung. Das Parlament erhielt die Befugnis zur Konsultation. Die Rolle des Europäischen Parlaments wurde schrittweise ausgebaut, und zwar im Haushaltsbereich mit den Reformen von 1970 und 1975 und im legislativen Bereich durch die Einheitliche Europäische Akte und die nachfolgenden Verträge, in erster Linie den Vertrag von Maastricht, mit dem das Verfahren der Mitentscheidung mit dem Rat eingeführt und auch die Aufgaben des Parlaments im Zusammenhang mit Ernennungen erweitert wurden. Ferner erhielt das Parlament mit der Einheitlichen Europäischen Akte die Befugnis, die Ratifizierung von Beitritts- und Assoziierungsabkommen zu genehmigen. Diese Befugnis wurde im Vertrag von Maastricht auch auf bestimmte andere internationale Übereinkünfte ausgedehnt. Der Vertrag von Amsterdam stellte durch die Vereinfachung des Mitentscheidungsverfahrens, dessen Ausweitung auf neue Bereiche und die Stärkung der Rolle des Parlaments bei der Ernennung der Kommission einen bedeutenden Fortschritt in Richtung einer Demokratisierung der Gemeinschaft dar. Ein weiterer Schritt in diese Richtung war der Vertrag von Nizza, mit dem die Befugnisse des Parlaments erheblich erweitert wurden. Einerseits wurde das Mitentscheidungsverfahren, bei dem das Parlament dieselben Befugnisse hat wie der Rat, auf fast alle neuen Bereiche ausgeweitet, in denen der Rat mit qualifizierter Mehrheit beschließen konnte. Andererseits erhielt das Parlament die Befugnis, den Gerichtshof unter denselben Voraussetzungen anzurufen wie ein Mitgliedstaat. Der Vertrag von Lissabon ist ein weiterer qualitativer Schritt hin zu einer völligen Gleichstellung mit dem Rat in Sachen EU-Rechtsetzung und Finanzen.



LEGISLATIVVERFAHREN[1]

A. Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren (Artikel 289 und 294 AEUV)

1. Geltungsbereich

Mit dem Vertrag von Lissabon wurden 40 weitere Rechtsgrundlagen in das ordentliche Gesetzgebungsverfahren aufgenommen, insbesondere in den Bereichen Freiheit, Sicherheit und Recht sowie Landwirtschaft, sodass das Parlament nun auch hier mit dem Rat gleichgestellt über Gesetzgebungsakte beschließen kann. Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren, vormals Mitentscheidungsverfahren, gilt somit für 85 Rechtsgrundlagen. Zu dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren gehört eine Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit im Rat (Artikel 294 AEUV). In mehreren wichtigen Bereichen, bei denen Einstimmigkeit im Rat erforderlich ist, wie etwa Vorschriften zur direkten Besteuerung oder grenzübergreifende Aspekte des Familienrechts, erfolgt die Beschlussfassung hingegen nicht im Wege dieses Verfahrens.

2. Ablauf des Verfahrens

Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren läuft in den gleichen Schritten ab wie das frühere Mitentscheidungsverfahren. Allerdings hat sich der Wortlaut des AEUV erheblich geändert und hebt jetzt vor allem die gleichberechtigte Stellung von Rat und Parlament in diesem Verfahren hervor.

a. Vorschlag der Kommission

b. Erste Lesung des Parlaments

Das Parlament nimmt seinen Standpunkt mit einfacher Mehrheit an.

c. Erste Lesung des Rates

Der Rat nimmt seinen Standpunkt durch Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit an.

In den Bereichen soziale Sicherheit und polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen kann der Vorschlag auf Antrag eines Mitgliedstaats dem Europäischen Rat vorgelegt werden (Artikel 48 und 82 AEUV); dann wird das ordentliche Gesetzgebungsverfahren ausgesetzt, bis der Europäische Rat das Verfahren spätestens nach vier Monaten an den Rat zurückverweist. Kommt Artikel 82 zur Anwendung, können mindestens neun Mitgliedstaaten beschließen, die Beratungen im Rahmen der Verstärkten Zusammenarbeit fortzusetzen (Artikel 20 EUV und Artikel 326-334 AEUV).

Stimmt der Rat dem Standpunkt des Parlaments zu, gilt der Rechtsakt in dem Wortlaut, der dem Standpunkt des Parlaments entspricht, angenommen.

d. Zweite Lesung des Parlaments

Nachdem der Standpunkt des Rates übermittelt wurde, hat das Parlament drei Monate Zeit, Stellung zu nehmen. Es kann sodann:

- den Vorschlag in der durch den Rat geänderten Fassung billigen oder sich nicht äußern. In beiden Fällen gilt der durch den Rat geänderte Rechtsakt als erlassen;



- den Standpunkt des Rates mit der absoluten Mehrheit seiner Mitglieder ablehnen. Der Rechtsakt gilt dann als nicht erlassen und das Verfahren endet;
- mit der absoluten Mehrheit seiner Mitglieder Abänderungen am Standpunkt des Rates annehmen, zu denen dann die Kommission und der Rat eine Stellungnahme abgeben.

e. Zweite Lesung des Rates

- Wenn der Rat, der über die Abänderungen des Parlaments mit qualifizierter Mehrheit entscheidet und über Abänderungen, zu denen die Kommission eine ablehnende Stellungnahme abgegeben hat, einstimmig beschließt, binnen drei Monaten nach Eingang alle Abänderungen des Parlaments billigt, so gilt der betreffende Rechtsakt als erlassen.
- Ist dies nicht der Fall, wird spätestens nach sechs Wochen der Vermittlungsausschuss einberufen.

f. Vermittlung

- Zu dem Vermittlungsausschuss gehören jeweils gleich viele Vertreter des Rates und des Europäischen Parlaments. Der Ausschuss wird von der Kommission unterstützt. Er prüft die Standpunkte des Parlaments und des Rates; ihm stehen sechs Wochen zur Verfügung, um sich auf einen gemeinsamen Entwurf zu einigen, dem die Vertreter des Rates, die mit qualifizierter Mehrheit abstimmen, und eine Mehrheit der Vertreter des Parlaments zustimmen.
- Das Verfahren endet und der Rechtsakt wird nicht angenommen, wenn der Ausschuss sich bis zum Ende der Frist nicht auf einen gemeinsamen Entwurf einigt.
- Billigt der Ausschuss einen gemeinsamen Entwurf, so wird dieser dem Rat und dem Parlament zur Annahme vorgelegt.

g. Abschluss des Verfahrens (dritte Lesung)

- Der Rat und das Parlament müssen den gemeinsamen Entwurf innerhalb von sechs Wochen erlassen. Der Rat stimmt dabei mit qualifizierter Mehrheit und das Parlament mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen ab.
- Der Rechtsakt gilt als angenommen, wenn Rat und Parlament den Entwurf billigen.
- Nimmt eines der beiden Organe den vorgeschlagenen Rechtsakt nicht innerhalb der vorgesehenen Frist an, so gilt er als nicht erlassen.

In den vergangenen Jahren ist die Zahl der auf der Grundlage informeller Verhandlungen zwischen Rat und Parlament erzielten Einigungen in erster Lesung erheblich gestiegen.

Einige Übergangsklauseln gestatten es dem Europäischen Rat, die Anwendung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens auf Bereiche auszudehnen, die davon ausgenommen sind (etwa die Sozialpolitik – Artikel 153 Absatz 2).



B. Verfahren der Konsultation

Der Rat muss vor seiner Entscheidung die Stellungnahme des Europäischen Parlaments und gegebenenfalls Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses sowie des Ausschusses der Regionen zu Kenntnis nehmen. Andernfalls ist der Rechtsakt nicht gültig und kann vom Gerichtshof aufgehoben werden (Urteil in den Rechtssachen 138 und 139/79). Wenn der Rat beabsichtigt, den vorgeschlagenen Rechtsakt in wesentlichen Punkten zu ändern, hat er erneut das Parlament anzuhören (Urteil in der Rechtssache 65/90).

C. Verfahren der Zustimmung

1. Geltungsbereich

Seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon umfasst der Anwendungsbereich des Verfahrens der Zustimmung insbesondere die horizontale Flexibilitätsklausel in Bezug auf den Haushalt gemäß Artikel 352 AEUV (vormals Artikel 308 EGV). Weitere Beispiele sind Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierung (Artikel 19 Absatz 1 AEUV) und die Unionsmitgliedschaft (Artikel 49 und 50 EUV). Außerdem ist die Zustimmung des Parlaments zu Assoziierungsabkommen (Artikel 217 AEUV), zum Beitritt der Union zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Artikel 6 Absatz 2 EUV) und zu Abkommen, die einen besonderen institutionellen Rahmen schaffen und mit erheblichen finanziellen Folgen verbunden sind, oder zu Abkommen in Bereichen erforderlich, in denen das ordentliche Gesetzgebungsverfahren gilt (Artikel 218 Absatz 6 AEUV).

2. Ablauf des Verfahrens

Das Europäische Parlament prüft einen ihm vom Rat zugeleiteten Entwurf eines Rechtsaktes. Es beschließt mit der absoluten Mehrheit der abgegebenen Stimmen über dessen Annahme (ohne die Möglichkeit, den Rechtsakt zu ändern). In den Phasen vor dem Verfahren (Prüfung des Vorschlags der Europäischen Kommission) sieht der Vertrag keine formelle Rolle für das Parlament vor. Informell ist seine Beteiligung jedoch aufgrund von Vereinbarungen zwischen den Institutionen gängige Praxis (siehe Geschäftsordnung des Parlaments).

HAUSHALTSVERFAHREN (SIEHE [1.2.5](#))

ERNENNUNGSVERFAHREN

A. Das Parlament wählt den Präsidenten der Kommission (Artikel 14 Absatz 1 EUV) (siehe auch [1.3.8](#)).

B. Der Europäische Rat ernennt mit qualifizierter Mehrheit den Hohen Vertreter für Außen- und Sicherheitspolitik (Artikel 18 Absatz 1 EUV).

C. Der Rat nimmt mit qualifizierter Mehrheit an:

- im Einvernehmen mit dem designierten Präsidenten die Liste der weiteren Personen, die er als Mitglieder der Kommission vorschlägt (Artikel 17 Absatz 7 EUV).



D. Der Rat nimmt an:

- die Liste der Mitglieder des Rechnungshofs (Artikel 286 AEUV) nach Anhörung des Parlaments und gemäß den Vorschlägen der einzelnen Mitgliedstaaten;
- die Liste der Mitglieder und stellvertretenden Mitglieder des Ausschusses der Regionen und des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses, die entsprechend den Vorschlägen jedes Mitgliedstaates erstellt werden (Artikel 301, 302 und 305 AEUV).

E. Das Europäische Parlament wählt den Europäischen Bürgerbeauftragten (Artikel 228 AEUV).

ABSCHLUSS INTERNATIONALER ABKOMMEN

Da die Union Rechtspersönlichkeit erlangt hat, ist sie in der Lage, internationale Abkommen abzuschließen (Artikel 218 AEUV). Laut dem Vertrag von Lissabon ist die Zustimmung des Europäischen Parlaments zu allen Abkommen erforderlich, die im Bereich der Gemeinsamen Handelspolitik sowie in all den Politikbereichen abgeschlossen werden, die innerhalb der EU unter das ordentliche Gesetzgebungsverfahren fallen würden. Außer im Falle von Assoziierungs- bzw. Beitrittsabkommen beschließt der Rat mit qualifizierter Mehrheit über Abkommen, durch die möglicherweise die kulturelle und sprachliche Vielfalt der Union beeinträchtigt werden könnte, sowie über Abkommen, bei denen zur Annahme interner Rechtsakte Einstimmigkeit erforderlich wäre.

- Verfahren: Die Kommission oder der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik legt dem Rat Empfehlungen vor, der Rat legt das Mandat für die Verhandlungen fest und ernennt den Verhandlungsführer der Union (seitens der Kommission bzw. des Hohen Vertreters). Das Europäische Parlament muss in allen Phasen des Verfahrens unverzüglich und umfassend unterrichtet werden (Artikel 218 Absatz 10).
- Beschluss: Rat, mit qualifizierter Mehrheit, außer in den oben genannten Bereichen.
- Rolle des Parlaments: Zustimmung bei den meisten Abkommen (siehe oben), Anhörung bei Abkommen, die ausschließlich für den Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik gelten.

VERFASSUNGSÄHNLICHE VERFAHREN

A. System der Eigenmittel (Artikel 311 AEUV)

- Vorschlag: Kommission;
- Rolle des Parlaments: Anhörung;
- Beschluss: Der Rat beschließt einstimmig vorbehaltlich der Annahme durch die Mitgliedstaaten gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften.



B. Bestimmungen hinsichtlich der allgemeinen direkten Wahl des Europäischen Parlaments (Artikel 223 AEUV)

- Vorschlag: Parlament;
- Beschluss: Der Rat beschließt einstimmig nach Zustimmung des Parlaments und empfiehlt den Mitgliedstaaten, die Bestimmungen gemäß ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften anzunehmen.

C. Annahme des Statuts der Mitglieder des Europäischen Parlaments (Artikel 223 Absatz 2 AEUV) und des Statuts des Bürgerbeauftragten (Artikel 228 Absatz 4 AEUV)

- Vorschlag: Parlament;
- Rolle der Kommission: Stellungnahme;
- Rolle des Rates: Zustimmung (mit qualifizierter Mehrheit, ausgenommen alle Vorschriften und Bedingungen, die steuerliche Vorschriften für Mitglieder oder ehemalige Mitglieder betreffen, und die vom Rat einstimmig festzulegen sind);
- Beschluss: Europäisches Parlament.

D. Änderung des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes (Artikel 281 AEUV)

- Vorschlag: Gerichtshof (mit Anhörung der Kommission) oder Kommission (mit Anhörung des Gerichtshofs);
- Beschluss: Rat und Parlament (ordentliches Gesetzgebungsverfahren).

ROLLE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

Auf der Regierungskonferenz im Jahr 2000 legte das Europäische Parlament mehrere Vorschläge zur Ausweitung des Anwendungsbereichs des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens (vormals „Mitentscheidungsverfahren“) vor. Überdies bekräftigte das Parlament wiederholt seine Auffassung, dass bei einem Übergang von der Einstimmigkeit zur qualifizierten Mehrheit automatisch das Mitentscheidungsverfahren Anwendung finden müsste. Mit dem Vertrag von Nizza wurde dieser Standpunkt bestätigt, ohne dass jedoch Mehrheitsentscheidungen generell an das Mitentscheidungsverfahren gekoppelt wurden. Daher war die Frage der Vereinfachung der Verfahren eines der zentralen Elemente des Mandats für den Konvent über die Zukunft Europas. Es wurde vorgeschlagen, das Verfahren der Zusammenarbeit und das Verfahren der Konsultation abzuschaffen und das Mitentscheidungsverfahren zu vereinfachen und auf den gesamten Gesetzgebungsbereich auszuweiten sowie das Verfahren der Zustimmung auf die Ratifizierung internationaler Abkommen zu begrenzen. Viele dieser Verbesserungen wurden mit dem Vertrag von Lissabon in Kraft gesetzt ([1.1.5](#)).

Es ist jedoch nicht gelungen, mit dem Vertrag von Lissabon der Vielfalt der Verfahren für Ernennungen ein Ende zu bereiten, wenngleich eine gewisse Straffung erreicht werden konnte. Noch immer ist in einigen Fällen Einstimmigkeit erforderlich, was zu politischen Auseinandersetzungen führen kann und den Einfluss des Parlaments schwächt. Fortschritte sind vor allem nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Nizza mit dem Übergang von der Einstimmigkeit zur qualifizierten Mehrheit bei der Ernennung



des Präsidenten der Kommission erzielt worden. Zudem sieht der Vertrag von Lissabon die Wahl des Präsidenten der Kommission durch das Parlament vor. Bei der Ernennung des designierten Präsidenten der Kommission muss zunächst das Parlament in angemessener Weise angehört und dann das Ergebnis der Europawahlen gebührend berücksichtigt werden. Dies unterstreicht die politische Legitimität und die Rechenschaftspflicht der Kommission. Nach der Wahl zum Europäischen Parlament im Jahr 2014 sind diese Regelungen zum ersten Mal angewendet worden. Der Europäische Rat stimmte der Ernennung von Jean-Claude Juncker zum Präsidenten der Europäischen Kommission zu, da die Europäische Volkspartei (EVP) mit der Wahl zur größten Fraktion im Europäischen Parlament geworden war.

Martina Schonard
05/2019

