BESCHLUSSFASSUNGSVERFAHREN AUF SUPRANATIONALER EBENE

In dieser Kurzdarstellung werden die Verfahren dargelegt, anhand derer die Europäische Union bindende Beschlüsse fasst, gegen die die Mitgliedstaaten – anders als bei zwischenstaatlichen Beschlüssen – kein Veto einlegen können. Diese Befugnis der Organe zur Fassung supranationaler Beschlüsse erwächst aus den von den Mitgliedstaaten geschlossenen Verträgen. Nachstehend werden unter anderem die wichtigsten Gesetzgebungsverfahren – das ordentliche Gesetzgebungsverfahren, das Anhörungsverfahren und das Zustimmungsverfahren – sowie bestimmte Ernennungsverfahren und Verfahren für den Abschluss einiger internationaler Abkommen dargelegt. Darüber hinaus wird auf verfassungsähnliche Verfahren eingegangen und die wachsende Rolle des Parlaments als Mitgesetzgeber beschrieben.

GESCHICHTE

Mit dem Vertrag von Rom (siehe 1.1.1) wurden der Kommission im Jahr 1958 Vorschlags- und Verhandlungsbefugnisse übertragen, vor allem bei der Gesetzgebung und den wirtschaftlichen Außenbeziehungen. Der Rat der Europäischen Union (siehe 1.3.7) bzw. – bei Ernennungen – die Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten erhielten Befugnisse zur Beschlussfassung. Dem Parlament wurden zunächst beratende Befugnisse übertragen, doch ist seine Rolle nach und nach gewachsen, etwa durch:

— die Haushaltsreformen von 1970 und 1975;

— die Einheitliche Europäische Akte (1987), mit der ein neues Verfahren der Zusammenarbeit eingeführt und somit der Weg für die künftige Rolle des Parlaments als Mitgesetzgeber geebnet wurde, wobei dem Parlament in diesem Zuge auch die Befugnis übertragen wurde, die Ratifizierung von Beitritts- und Assoziierungsabkommen zu genehmigen (siehe 1.1.2);

— den Vertrag von Maastricht (1993), mit dem das Verfahren der Mitentscheidung mit dem Rat eingeführt und die Befugnis des Parlaments zur Genehmigung von Beitritts- und Assoziierungsverträgen sowie einiger anderer internationaler Verträge erweitert wurde (siehe 1.1.3);

— den Vertrag von Amsterdam (1999), der einen erheblichen Fortschritt darstellte, da er eine Vereinfachung des Mitentscheidungsverfahrens und dessen Ausweitung auf neue Bereiche sowie eine Stärkung der Rolle des Parlaments bei der Ernennung der Kommission bewirkte;

— den Vertrag von Nizza (2003), mit dem die Befugnisse des Parlaments erheblich gestärkt wurden, indem das Mitentscheidungsverfahren – bei dem das Parlament dieselben Befugnisse hat wie der Rat – auf fast alle neuen Bereiche ausgeweitet wurde, in denen der Rat mit qualifizierter Mehrheit beschließen konnte; ferner

wurde dem Parlament in diesem Zuge die Befugnis übertragen, den Gerichtshof (siehe 1.1.4) unter denselben Voraussetzungen anzurufen wie ein Mitgliedstaat;

— den Vertrag von Lissabon (2009), der einen weiteren qualitativen Schritt hin zu einer völligen Gleichstellung mit dem Rat in Sachen EU-Rechtsetzung und Finanzen darstellt (siehe 1.1.5).

GESETZGEBUNGSVERFAHREN

A. Ordentliches Gesetzgebungsverfahren (Artikel 289 und 294 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV))

1. Anwendungsbereich

Durch den Vertrag von Lissabon[1] sind weitere 40 Rechtsvorschriften hinzugekommen, insbesondere in Bezug auf den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (RFSR) sowie auf Landwirtschaft, bei denen das Parlament nunmehr mit dem Rat gleichgestellt über Gesetzgebungsakte beschließen kann. Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren, vormals Mitentscheidungsverfahren, ist somit auf 85 Rechtsvorschriften anwendbar. Es umfasst die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit im Rat (Artikel 294 AEUV). In mehreren wichtigen Bereichen, in denen Einstimmigkeit im Rat erforderlich ist, wie etwa Steuerpolitik in Bezug auf direkte Steuern oder länderübergreifende Aspekte des Familienrechts, erfolgt die Beschlussfassung hingegen nicht im Wege dieses Verfahrens.

2. Ablauf des Verfahrens

Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren läuft in den gleichen Schritten wie das frühere Mitentscheidungsverfahren ab. Allerdings hat sich der Wortlaut des AEUV erheblich geändert, wodurch vor allem die gleichberechtigte Rolle von Rat und Parlament in diesem Verfahren hervorgehoben werden soll. Das Verfahren sieht folgende Schritte vor:

a. Vorschlag der Kommission

Die Kommission arbeitet einen Gesetzgebungsvorschlag aus, der sodann dem Parlament und dem Rat vorgelegt wird.

b. Erste Lesung des Parlaments

Das Parlament legt seinen Standpunkt mit einfacher Mehrheit fest.

c. Erste Lesung des Rates

Der Rat legt seinen Standpunkt durch Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit fest.

In den Bereichen soziale Sicherheit und polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen kann der Vorschlag auf Antrag eines Mitgliedstaats dem Europäischen Rat (siehe 1.3.6) vorgelegt werden (Artikel 48 und 82 AEUV). Daraufhin wird das ordentliche Gesetzgebungsverfahren ausgesetzt, bis der Europäische Rat das Verfahren an den Rat zurückverweist (spätestens nach vier Monaten). Kommt Artikel 82 zur Anwendung, können mindestens neun Mitgliedstaaten beschließen, die

[1]Zuvor war es dem Rat gemäß der Einheitlichen Europäischen Akte möglich, sich mittels einstimmigen Beschlusses über das Parlament hinwegzusetzen. Diese Bestimmung wurde mit dem Vertrag von Lissabon abgeschafft.

Beratungen im Rahmen einer Verstärkten Zusammenarbeit fortzusetzen (Artikel 20 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) und Artikel 326 bis 334 AEUV).

Stimmt der Rat dem Standpunkt des Parlaments zu, gilt der Rechtsakt als in dem Wortlaut des Parlaments erlassen.

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, wobei der durch den Rat geänderte Rechtsakt in beiden Fällen als erlassen gilt;

— den Standpunkt des Rates mit der absoluten Mehrheit seiner Mitglieder ablehnen, wobei der Rechtsakt in diesem Fall als nicht erlassen gilt und das Verfahren endet;

— mit der absoluten Mehrheit seiner Mitglieder Abänderungen am Standpunkt des Rates annehmen, zu denen anschließend 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 entscheidet, binnen drei Monaten nach Eingang alle Abänderungen des Parlaments billigt, gilt der betreffende Rechtsakt als erlassen.

— Ist dies nicht der Fall, wird binnen sechs Wochen der Vermittlungsausschuss einberufen.

f. Vermittlung

— Der Vermittlungsausschuss setzt sich aus Vertretern des Rates und des Parlaments in gleicher Zahl zusammen, die von der Kommission unterstützt werden. Er prüft den Standpunkt des Parlaments und des Rates und hat sechs Wochen Zeit, sich auf einen gemeinsamen Entwurf zu einigen, den eine qualifizierte Mehrheit der Vertreter des Rates und eine Mehrheit der Vertreter des Parlaments billigen müssen.

— Das Verfahren endet und der Rechtsakt wird nicht erlassen, wenn der Ausschuss sich vor Ablauf 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 haben sechs Wochen Zeit, den gemeinsamen Entwurf zu billigen. Der Rat entscheidet dabei mit qualifizierter Mehrheit und das Parlament mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen.

— Der Rechtsakt gilt als erlassen, wenn Rat und Parlament den Entwurf billigen.

— Nimmt eines der beiden Organe den vorgeschlagenen Rechtsakt nicht innerhalb dieser 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 Brückenklauseln gestatten es dem Europäischen Rat, die Anwendung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens auf Bereiche auszuweiten, die davon ausgenommen sind (beispielsweise die Sozialpolitik gemäß Artikel 153 Absatz 2 AEUV).

B. Anhörungsverfahren

Der Rat muss vor seiner Beschlussfassung Kenntnis von der Stellungnahme des Europäischen Parlaments und gegebenenfalls den Stellungnahmen des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses sowie des Europäischen Ausschusses der Regionen nehmen. Zwar ist der Rat nicht verpflichtet, diesen Stellungnahmen Folge zu leisten, doch muss er sie zur Kenntnis nehmen. Das Ausbleiben einer solchen Anhörung hätte die Rechtswidrigkeit des betreffenden Rechtsakts zur Folge, welcher sodann vom Gerichtshof aufgehoben werden könnte (siehe das Urteil in den Rechtssachen 138/79 und 139/79). Wenn der Rat beabsichtigt, den vorgeschlagenen Rechtsakt in wesentlichen Punkten zu ändern, hat er erneut das Parlament anzuhören (siehe das Urteil in der Rechtssache 65/90). Beispielsweise findet dieses Verfahren bei der Harmonisierung der Rechtsvorschriften über Umsatzsteuern, Verbrauchsteuern und andere Formen der indirekten Besteuerung (Artikel 113 AEUV) sowie bei der Annahme von Wettbewerbsregeln (Artikel 103 AEUV) Anwendung.

C. Zustimmungsverfahren

1. Anwendungsbereich

Seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon umfasst der Anwendungsbereich des Zustimmungsverfahrens insbesondere die horizontale Flexibilitätsklausel in Bezug auf den Haushalt gemäß Artikel 352 AEUV (vormals Artikel 308 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft). Weitere Anwendungsfälle sind Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierung (Artikel 19 Absatz 1 AEUV) und die Unionsmitgliedschaft (Artikel 49 und 50 EUV). Außerdem erforderlich ist die Zustimmung des Parlaments zu Assoziierungsabkommen (Artikel 217 AEUV), zum Beitritt der Union zur Europäischen Menschenrechtskonvention (Artikel 6 Absatz 2 EUV) sowie zu Übereinkünften, die einen besonderen institutionellen Rahmen schaffen, Übereinkünften mit erheblichen finanziellen Folgen oder Übereinkünften in Bereichen, 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 und beschließt mit der absoluten Mehrheit der abgegebenen Stimmen über dessen Annahme (ohne jedoch Änderungen daran vornehmen zu können). In den Phasen vor dem Verfahren (Prüfung des Vorschlags der Kommission) sieht der Vertrag keine formelle Rolle für das Parlament vor. Informell ist seine Beteiligung jedoch infolge interinstitutioneller Vereinbarungen gängige Praxis (siehe die Geschäftsordnung des Parlaments und die Interinstitutionelle Rahmenvereinbarung über die Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und der Kommission vom März 2026).

ERNENNUNGSVERFAHREN

1. Das Parlament wählt den Präsidenten der Kommission (Artikel 14 Absatz 1 EUV) (siehe 1.3.8).
2. Der Europäische Rat ernennt mit qualifizierter Mehrheit den Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik (Artikel 18 Absatz 1 EUV).
3. Der Rat nimmt, im Einvernehmen mit dem gewählten Präsidenten, mit qualifizierter Mehrheit die Liste der anderen Persönlichkeiten an, die er als Mitglieder der Kommission vorschlägt (Artikel 17 Absatz 7 EUV).
4. Der Rat nimmt Folgendes an:
    a. die Liste mit den Mitgliedern des Rechnungshofs (Artikel 286 AEUV) nach Anhörung des Parlaments und gemäß den Vorschlägen der einzelnen Mitgliedstaaten,
    b. die Liste mit den Mitgliedern und stellvertretenden Mitgliedern des Europäischen Ausschusses der Regionen und des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses, die gemäß den Vorschlägen der einzelnen Mitgliedstaaten erstellt wird (Artikel 301, 302 und 305 AEUV).
5. Das Europäische Parlament wählt den Europäischen Bürgerbeauftragten (Artikel 228 AEUV).

ABSCHLUSS INTERNATIONALER ÜBEREINKÜNFTE

Da die EU über Rechtspersönlichkeit verfügt, ist sie in der Lage, internationale Übereinkünfte abzuschließen (Artikel 218 AEUV). Gemäß dem Vertrag von Lissabon ist die Zustimmung des Europäischen Parlaments zu allen Übereinkünften erforderlich, die im Bereich der gemeinsamen Handelspolitik sowie in all jenen Politikbereichen abgeschlossen werden, die innerhalb der EU unter das ordentliche Gesetzgebungsverfahren fallen würden. Der Rat beschließt mit qualifizierter Mehrheit, außer im Falle von Assoziierungs- bzw. Beitrittsabkommen, Übereinkünften, die die kulturelle und sprachliche Vielfalt der EU beeinträchtigen könnten, und solchen Übereinkünften, bei denen für die Annahme interner Vorschriften Einstimmigkeit erforderlich wäre.

— Ablauf des Verfahrens: Die Kommission oder der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und Vizepräsident legt dem Rat Empfehlungen vor, der Rat legt das Mandat für die Verhandlungen fest und ernennt den Verhandlungsführer der Union (ein Vertreter der Kommission oder der Hohe Vertreter), um die Verhandlungen zu führen. Das Europäische Parlament wird in allen Phasen des Verfahrens unverzüglich und umfassend unterrichtet (Artikel 218 Absatz 10 AEUV).

— Beschluss: Rat, durch Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit, außer in den oben genannten Bereichen.

— Rolle des Parlaments: Zustimmung bei den meisten Übereinkünften (siehe oben), Anhörung bei Übereinkünften, die ausschließlich in den Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik fallen.

VERFASSUNGSÄHNLICHE VERFAHREN

Zwar werden die Verträge nicht als Verfassung bezeichnet, doch sind in ihnen die organisatorischen Regelungen für die Arbeitsweise der Europäischen Union festgelegt. Aus diesem Grund werden Regelungen oder Verfahren, die eine ähnliche Funktion erfüllen wie verfassungsrechtliche Bestimmungen, manchmal als verfassungsähnlich bezeichnet.

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, unmittelbaren Wahl des Europäischen Parlaments (Artikel 223 AEUV)

— Vorschlag: Parlament

— Beschluss: Der Rat beschließt einstimmig nach Zustimmung des Parlaments und nach der Empfehlung an die Mitgliedstaaten, die Bestimmungen gemäß ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften anzunehmen.

C. Annahme des Abgeordnetenstatuts 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 bei Vorschriften und Bedingungen, die die Steuerregelungen für Mitglieder oder ehemalige Mitglieder betreffen, für die Einstimmigkeit gilt)

— Beschluss: Parlament

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

— Vorschlag: Gerichtshof (nach Anhörung der Kommission) oder Kommission (nach Anhörung des Gerichtshofs)

— Beschluss: Rat und Parlament (ordentliches Gesetzgebungsverfahren)

ROLLE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

Bei 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 müsse. Mit dem Vertrag von Nizza wurde dieser Standpunkt aufgegriffen, ohne jedoch die qualifizierte Mehrheit und das Mitentscheidungsverfahren vollständig aneinander zu koppeln. Daher war die Frage der Vereinfachung der Verfahren eines der zentralen Anliegen des Konvents über die Zukunft Europas. Es wurde vorgeschlagen, das Kooperationsverfahren und das Anhörungsverfahren abzuschaffen und das Mitentscheidungsverfahren zu vereinfachen und auf den gesamten Gesetzgebungsbereich auszuweiten sowie das Zustimmungsverfahren auf die Ratifizierung internationaler Abkommen zu begrenzen. Viele dieser Neuerungen wurden mit dem Vertrag von Lissabon in Kraft gesetzt (siehe 1.1.5).

Was Ernennungen betrifft, so ist es mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon nicht gelungen, der Vielfalt der Verfahren 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 insbesondere 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 gewählten Präsidenten der Kommission muss, nach angemessener Anhörung des Parlaments, das Ergebnis der Wahl zum Europäischen Parlament gebührend berücksichtigt werden. Dies stärkt die politische Legitimität und die Rechenschaftspflicht der Kommission. Nach der Wahl zum Europäischen Parlament im Jahr 2014 sind diese Regelungen erstmals angewendet worden. Der Europäische Rat einigte sich auf die Ernennung von Jean-Claude Juncker zum Präsidenten der Europäischen Kommission, da die Europäische Volkspartei (EVP), der Jean-Claude Juncker angehörte, nach der Wahl die größte Fraktion im Europäischen Parlament war.

Diese Kurzdarstellung wird von der Fachabteilung Justiz, bürgerliche Freiheiten und institutionelle Angelegenheiten erstellt. Weitere Informationen finden Sie auf der Website des Ausschusses für konstitutionelle Fragen.

JEREMY JULIAN OKORN / Katharina MASSAY-KOSUBEK
04/2026