

Beschlußempfehlung und Bericht

**des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union
(22. Ausschuß)**

- 1. zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung
– Drucksache 13/5687 Nr. 2.4 –**

**Bericht der Kommission gemäß Artikel 189b Abs. 8 des Vertrages
Anwendungsbereich der Mitentscheidung
SEK (96) 1225 endg.; Ratsdok. 09072/96**

- 2. zu der Unterrichtung durch das Europäische Parlament
– Drucksache 13/6766 Nr. 1.9 –**

**Entschließung zu dem Bericht der Kommission gemäß Artikel 189b Abs. 8
des EG-Vertrages über den Anwendungsbereich der Mitentscheidung
SEK (96) 1225 – C 4-0464/96; EuB-EP 200**

A. Problem

Die beiden Vorlagen befassen sich mit einer entscheidenden institutionellen Frage, die auf der seit April 1996 tagenden Konferenz zur Revision des Maastrichter Vertrages diskutiert wird. Insbesondere mit Blick auf die bevorstehende Erweiterung der Europäischen Union muß danach die Union ihre Beschluß- und Handlungsfähigkeit verbessern. Sie muß über nachvollziehbare, transparente und demokratische Verfahren sowie über starke und effiziente Organe verfügen, die in den Augen ihrer Bürger voll legitimiert sind. Beiden Dokumenten liegt der gemeinsame Ansatz zugrunde, daß die zentrale Rolle des Europäischen Parlaments (EP) im institutionellen Gefüge der Europäischen Union voll zum Ausdruck kommen muß. Sie betonen die Notwendigkeit, daß die bereits im Maastrichter Vertrag festgesetzte Rolle des EP als Mitgesetzgeber neben dem Rat durch Ausdehnung des Anwendungsbereichs des Mitentscheidungsverfahrens (Artikel 189b EG-Vertrag) ausgebaut werden muß. Weitergehend als die Kommission

fordert das EP, daß das Mitentscheidungsverfahren grundsätzlich auf das gesamte legislative Tätigwerden der Gemeinschaft auszuweiten sei.

B. Lösung

Zu Nummer 1

Verabschiedung einer Beschlußempfehlung, die den bisherigen Einsatz der Bundesregierung auf der Regierungskonferenz für die Stärkung der Rechte des EP im Rechtsetzungsverfahren sowohl im Zusammenhang mit einer Reform des Mitentscheidungsverfahrens als auch bezüglich seines Anwendungsbereichs begrüßt. Aufforderung an die Bundesregierung, bei den Verhandlungen zur Revision des Maastrichter Vertrages darauf hinzuwirken, das Mitentscheidungsverfahren grundsätzlich auf die gesamte legislative Tätigkeit der Gemeinschaft auszuweiten sowie Sorge dafür zu tragen, daß in keinem Fall von dem derzeitigen Zusammenarbeitsverfahren zu einem Verfahren mit geringerer EP-Beteiligung übergegangen wird. Im übrigen Kenntnisnahme des Dokuments.

Mehrheit im Ausschuß

Zu Nummer 2

Kenntnisnahme von der EntschlieÙung.

Einstimmigkeit im Ausschuß**C. Alternativen**

Keine

D. Kosten

Keine

Beschlußempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

1. die folgende EntschlieÙung anzunehmen:

Der Deutsche Bundestag begrüÙt ausdrücklich, daß sich die Bundesregierung entsprechend dem Beschluß des Deutschen Bundestages vom 7. Dezember 1995 – Drucksache 13/3040 – und dem Beschluß des Ausschusses vom 12. Juni 1996 auf der Maastricht II-Konferenz nachhaltig für die Stärkung der EP-Rechte im Rechtsetzungsverfahren einsetzt, sowohl im Zusammenhang mit einer Reform des Mitentscheidungsverfahrens Artikel 189 b EG-Vertrag (EGV) als auch bez. seines Anwendungsbereichs. Damit wird ein wichtiger Beitrag zur Erreichung des Ziels geleistet, das EP zu einem neben dem Rat gleichberechtigten Gesetzgebungsorgan zu entwickeln.

Die Bundesregierung wird aufgefordert,

- bei ihren weiteren Verhandlungen im Rahmen der Konferenz zur Überprüfung des Vertrages von Maastricht darauf hinzuwirken, daß dem Ziel des Vorschlages der Europäischen Kommission, das Mitentscheidungsverfahren grundsätzlich auf die gesamte legislative Tätigkeit der Gemeinschaft auszuweiten, zugestimmt wird und damit die dementsprechenden Bemühungen des EP unterstützt werden,
- darauf hinzuwirken, daß auch in zentralen agrarpolitischen Rechtsetzungsvorhaben das Mitentscheidungsverfahren eingeführt wird,
- auch in weiteren für den Bürger so wichtigen Rechtsbereichen, wie z. B. Artikel 8 b EGV (Kommunales- und EP-Wahlrecht) und Artikel 130 s EGV (Umweltschutz) sowie Artikel 24 Abs. 1 Fusionsvertrag (Beamtenstatut), in binnenmarktnahen Bereichen und bei einer zukünftig gemeinschaftlichen Betrugsbekämpfung die Verankerung des Mitentscheidungsverfahrens anzustreben,
- dafür Sorge zu tragen, daß in keinem Fall von dem derzeitigen Zusammenarbeitsverfahren gemäß Artikel 189 c EGV zu einem Verfahren mit geringerer EP-Beteiligung übergegangen wird,
- zusammen mit der Reform des Mitentscheidungsverfahrens die vertraglichen Voraussetzungen für die Schaffung eines europäischen Wahlrechts anzustreben, bei der der Gesetzgebungsvorschlag des EP zukünftig nicht mehr durch das Einstimmigkeitserfordernis im Ministerrat blockiert wird;

2. a) den Bericht der Kommission
gemäß Artikel 189b Abs. 8 des Vertrages Anwendungsbereich der Mitentscheidung
SEK (96) 1225 endg.; Ratsdok. 09072/96 (Anlage 1),
- b) die Entschließung zu dem Bericht der Kommission gemäß
Artikel 189b Abs. 8 des EG-Vertrages
über den Anwendungsbereich der Mitentscheidung
SEK (96) 1225 – C 4-0464/96; EuB-EP 200 (Anlage 2)
- zur Kenntnis zu nehmen.

Bonn, den 19. März 1997

Ausschuß für Angelegenheiten der Europäischen Union

Dr. Norbert Wieczorek
Vorsitzender

Dr. Gero Pfennig
Berichterstatter

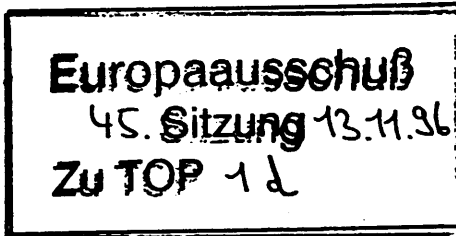
Heidemarie Wieczorek-Zeul
Berichterstatterin

Christian Sterzing
Berichterstatter

Sabine Leutheusser-Schnarrenberger
Berichterstatterin

EUROPÄISCHE UNION
DER RAT

Brüssel, den 12. Juli 1996 (15.07)
(OR. f)



9072/96

LIMITE

CAB 4



SCHREIBEN (ÜBERSETZUNG)

der Europäischen Kommission, unterzeichnet von Herrn VAN MIERT

vom 5. Juli 1996

an S.E. den Präsidenten des Rates der Europäischen Union, Herr Dick SPRING

Betr.: Bericht der Kommission gemäß Artikel 189 b Absatz 8 des Vertrags

Sehr geehrter Herr Präsident,

ich darf Ihnen einen Bericht der Kommission gemäß Artikel 189 b Absatz 8 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft betreffend den Anwendungsbereich des Mitentscheidungsverfahrens übermitteln.

Nach Artikel 189 b Absatz 8 des EG-Vertrags kann der Anwendungsbereich des Mitentscheidungsverfahrens nach dem Verfahren des Artikels N Absatz 2 des Vertrags über die Europäische Union auf der Grundlage eines Berichts der Kommission erweitert werden. Diese Erweiterung des Anwendungsbereichs ist Gegenstand des Berichts.

(Schlußformel)

gez. Karel VAN MIERT

Anl.: Dok. SEC(96) 1225 endg.



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 03.07.1996
SFK(96) 1225 endg.

Anwendungsbereich der Mitentscheidung

Bericht der Kommission gemäß Artikel 189 b Absatz 8 des Vertrags

Einleitung

I. Die Mitentscheidung - eine Bilanz

1. Das Mitentscheidungsverfahren ist das Ergebnis langwieriger Diskussionen im Rahmen der Verhandlungen über den EU-Vertrag und Ausdruck des Willens der Mitgliedstaaten, den demokratischen Charakter der Organe und ihrer Funktionsweise dadurch zu festigen, daß dem Europäischen Parlament eine echte Mitgesetzgeberrolle eingeräumt wird.
2. Die wichtigsten Merkmale des Mitentscheidungsverfahrens sind eine zweifache Lesung zwischen Europäischem Parlament und Rat, ein Vermittlungsverfahren bei Uneinigkeit und die Möglichkeit des Parlaments, die Vorlage letztendlich abzulehnen. Der genaue Ablauf des Verfahrens ist Anhang 1 zu entnehmen.
3. Eine erste Bewertung dieses Verfahrens haben Rat und Kommission in ihren Berichten über die Funktionsweise des Vertrags über die Europäische Union vorgenommen, die der Reflexionsgruppe im Laufe des ersten Halbjahrs 1995 vorgelegt worden sind:
 - Der Rat weist zwar auf Anlaufschwierigkeiten hin, stellt aber fest, daß "dieses neue Verfahren es ermöglicht [hat], daß ca. 20 Rechtsakte innerhalb vertretbarer Fristen, wie sie vom Vertrag ab der zweiten Lesung vorgeschrieben sind, angenommen wurden" (Bericht vom 10. April 1995).
 - Die Kommission äußert sich in ihrem Bericht wie folgt: "Die Befürchtung, das Mitentscheidungsverfahren könnte sich als zu kompliziert und langwierig erweisen, [war] unbegründet. Aufgrund dieses Verfahrens konnten, insbesondere dank der guten Zusammenarbeit der Organe, Beschlüsse innerhalb vertretbarer Fristen gefaßt werden. Die Organe haben im übrigen am 21. Oktober 1993 eine Interinstitutionelle Vereinbarung getroffen, in die die Arbeitsweise des Vermittlungsausschusses im einzelnen festgelegt wird." (Bericht vom 10. Mai 1995)
4. Die seit diesen Berichten gesammelten Erfahrungen erlauben es nunmehr, die positive Bewertung des Mitentscheidungsverfahrens durch mehrere Fakten zu aktualisieren und zu bestätigen:
 - 49 Rechtsakte wurden nach diesem Verfahren angenommen; davon sind 47 bereits im Amtsblatt veröffentlicht; 2 werden derzeit noch fertiggestellt;
 - in 20 Fällen mußte, nachdem das Parlament Abänderungen vorgeschlagen hatte, der Vermittlungsausschuß eingeschaltet werden; in 19 Fällen konnte dieser eine Einigung herbeiführen; in dem einzigen Fall, in dem dies nicht gelungen ist, hat der Rat seinen gemeinsamen Standpunkt mit einigen vom

Europäischen Parlament vorgeschlagenen Abänderungen bestätigt. Dieses hat die Vorlage letztendlich abgelehnt²;

- in einem Fall wurde im Vermittlungsausschuß eine Einigung erzielt, die aber nicht vom Parlament bestätigt wurde³;
- das Verfahren dauert durchschnittlich zwischen 18 und 24 Monaten.

Die Mitentscheidung hat sich also insgesamt bewährt. Sie ist indessen ein schwerfälliges Verfahren, das vereinfacht werden sollte. Angesichts der geplanten Ausdehnung des Anwendungsbereichs dieses Verfahrens ist eine Vereinfachung um so mehr geboten. Die Kommission führt in ihrer Stellungnahme vom 27. Februar 1996 dazu aus; dass das Mitentscheidungsverfahren "noch weiter beschleunigt werden und an Effizienz gewinnen könnte, wenn es durch folgende Massnahmen vereinfacht würde : Einführung von Fristen für die erste Lesung, Abschaffung der Phase der Äusserung der Absicht der Ablehnung in zweiter Lesung und Abschaffung der dritten Lesung."

Schließlich ist festzuhalten, daß die Kombination von Mitentscheidung und Einstimmigkeit im Rat die Gefahr einer Blockierung des Legislativverfahrens beträchtlich erhöht.

II. Hintergrund der Diskussion

1. Der Europäische Rat von Turin hat in seinen Schlußfolgerungen vom 29. März 1996 folgendes festgehalten: "Zur Verbesserung der Institutionen der Europäischen Union und auch im Hinblick auf die Vorbereitung der künftigen Erweiterung, halten die Staats- und Regierungschefs es für erforderlich, die besten Mittel zu finden, um sicherzustellen, daß die Institutionen mit größter Effizienz arbeiten und dabei ihre Kohärenz und Legitimität wahren. Die Konferenz wird folgende Fragen zu prüfen haben:

...

- Kann das Verfahren der Mitentscheidung in wirklich legislativen Angelegenheiten ausgeweitet werden?

..."

2. Die Reflexionsgruppe hat sich wie folgt zur Mitentscheidung geäußert: "Eine große Mehrheit befürwortet eine Ausweitung des Verfahrens. Die meisten Mitglieder möchten dieses Verfahren auf alle Rechtsvorschriften ausdehnen, die vom Rat mit qualifizierter Mehrheit angenommen werden. Andere ziehen es vor,

² Der Vorschlag für eine Richtlinie zur Einführung des offenen Netzzugangs (ONP) beim Sprachtelefondienst wurde vom Europäischen Parlament am 21. Juli 1994 abgelehnt.

³ Das Parlament stimmte am 1. März 1995 gegen den Vorschlag für eine Richtlinie über den rechtlichen Schutz biotechnologischer Erfindungen. Die Kommission hat daraufhin einen neuen Vorschlag unterbreitet.

wenn das Verfahren nur auf die Angelegenheiten ausgedehnt wird, auf die derzeit das Zusammenarbeitsverfahren angewendet wird, während einige ein Einzelfallkonzept vorschlagen. Ein Mitglied ist grundsätzlich gegen jede Ausweitung".

3. Auch die Kommission und das Parlament haben sich in ihren Stellungnahmen zur Einberufung der Regierungskonferenz für eine Ausdehnung des Anwendungsbereichs der Mitentscheidung ausgesprochen:

- "Zum Anwendungsbereich des Mitentscheidungsverfahrens vertritt die Kommission die Ansicht, daß legislative Akte im Wege der Mitentscheidung verabschiedet werden müssen. Das setzt eine Klärung des Begriffs "legislativer Akt" voraus. Die Mitentscheidung solle in jedem Fall in jenen Bereichen angewandt werden, für die derzeit das Verfahren der Zusammenarbeit gilt, das abgeschafft werden sollte." (Stellungnahme vom 28. Februar 1996).
- Nach Ansicht des Parlaments "sollte [es] im Bereich der Gesetzgebung ein allgemeines Verfahren geben: die Mitentscheidung." (Stellungnahme vom 13. März 1996).

4. Mit einer Erweiterung des Anwendungsbereichs der Mitentscheidung wird also ein zweifaches Ziel angestrebt:

- . Herausbildung einer echten Legislativbefugnis für das Europäische Parlament;
- . Vereinfachung des Entscheidungsprozesses, insbesondere durch die Abschaffung des Verfahrens der Zusammenarbeit.

I. Anwendungsbereich der Mitentscheidung

I. Von der Einheitlichen Akte zum Vertrag über die Europäische Union

Der derzeitige Anwendungsbereich der Mitentscheidung ist das Ergebnis eines von Fall zu Fall entwickelten Konzepts, das von drei Entwicklungen geprägt wurde:

1. Die Erweiterung der Befugnisse des Europäischen Parlaments

Den ersten Schritt stellt die Einheitliche Europäische Akte dar, durch die das Mitentscheidungsverfahren eingeführt wurde: Die letzte Entscheidung lag zwar noch beim Rat, doch wurde erstmals ein - wenn auch etwas distanzierter - Dialog zwischen Europäischem Parlament und Rat bei der Rechtsetzung eingerichtet (in Haushaltsfragen wurde er bereits seit den 70er Jahren praktiziert).

Das Mitentscheidungsverfahren galt daher nicht nur als erster wichtiger Schritt zur Ausdehnung der Legislativbefugnisse des Europäischen Parlaments seit dem Gründungsvertrag, sondern auch als Test für eine weitere Ausdehnung seiner Befugnisse. Dieser hat, wie sich herausstellen sollte, zu positiven Ergebnissen geführt.

Der zweite Schritt wurde mit dem Vertrag über die Europäische Union eingeleitet, der wichtige Bereiche, wie die gemeinsame Verkehrspolitik vom Verfahren der Anhörung in die Mitentscheidung überführt hat. Andere, ebenso wichtige Bereiche unterliegen jedoch weiterhin dem Anhörungsverfahren.

Schließlich dehnte der Vertrag über die Europäische Union das Zustimmungsverfahren, das vorher nur auf bestimmte internationale Verträge sowie auf die Beitrittsakten Anwendung fand, auf Legislativbereiche wie die Unionsbürgerschaft und die grundlegenden Rechtsakte zu den Strukturfonds und dem Kohäsionsfonds aus.

Im Laufe der Zeit wurde also die Mitwirkung des Europäischen Parlaments am Rechtsetzungsprozeß auf unterschiedliche - wenn auch eher inkohärente - Art und Weise verbessert.

2. Die Zuweisung der unter die Mitentscheidung fallenden Bereiche

Sie ist zum Teil eine Konsequenz des Vertrags über die Europäische Union, durch den unter das Verfahren der Zusammenarbeit fallende Bereiche in die Mitentscheidung überführt wurden.

So werden die wichtigsten binnenmarktbezogenen Maßnahmen nunmehr nach dem Verfahren der Mitentscheidung erlassen. Unter den Maßnahmen zur Unterstützung des Binnenmarktes fallen jedoch einige (z.B. die Forschungsrahmenprogramme und die Leitlinien für die transeuropäischen Netze)

unter die Mitentscheidung, andere (z.B. Strukturfonds, Kohäsionsfonds, Steuerwesen) wiederum nicht.

Ebenso unterliegen einige gesellschaftsrelevante Politiken (z.B. allgemeine Bildung, Gesundheit, Verbraucherschutz, Kultur) der Mitentscheidung, während andere (z.B. Sozialpolitik, Berufsbildung, Umwelt) - und dies manchmal auch nur teilweise - unter die Anhörung oder die Zusammenarbeit fallen.

Die Zuweisung der unter die Mitentscheidung fallenden Bereiche ist also lückenhaft und willkürlich.

3. Differenzierung zwischen Vorschriften unterschiedlicher Rechtsnatur innerhalb bestimmter Bereiche

In drei Bereichen (Forschung, Umwelt, transeuropäische Netze) wurde beschlossen, für allgemeine Rechtsakte, in denen die Grundzüge einer Maßnahme festgelegt werden, die Mitentscheidung vorzusehen.

Dabei wurde für die Forschung folgerichtig vorgegangen (das Rahmenprogramm fällt unter die Mitentscheidung, die spezifischen Programme fallen unter die Anhörung). Auf die transeuropäischen Netze hingegen und vor allem auf die Umwelt finden - entgegen der ursprünglichen Logik - auch andere Verfahren Anwendung (u.a. die Zusammenarbeit). Im Umweltbereich beispielsweise wird auf drei Verfahren zurückgegriffen (Mitentscheidung, Zusammenarbeit und Anhörung). Unter die Mitentscheidung fallen nur allgemeine Aktionsprogramme, während die Richtlinien, auf denen das Umweltrecht beruht, im Verfahren der Zusammenarbeit oder der Anhörung angenommen werden.

Die Mitwirkung des Parlaments gestaltet sich also in unterschiedlicher Intensität nach nicht eindeutig festgelegten Kriterien.

Zusammenfassend ist festzustellen, daß der derzeitige Anwendungsbereich der Mitentscheidung weder nach einem schlüssigen Konzept noch anhand präziser Kriterien definiert ist.

Dies ist auf die unterschiedlichen Formen der Mitwirkung des Europäischen Parlaments, eine nicht unbedingt schlüssige Zuweisung der unter die Mitentscheidung fallenden Bereiche sowie auf eine ebenso wenig schlüssige Differenzierung der Rechtsnormen innerhalb bestimmter Bereiche zurückzuführen.

Das Ergebnis ist ein kompliziertes und uneinheitliches System, das die Verständlichkeit des Vertrags beeinträchtigt, die Rolle der einzelnen Institutionen nicht klärt, und, wie die bisherigen Erfahrungen zeigen, notgedrungen zu Rechtskonflikten führen muß.

II. In Erwägung gezogene Lösungen

Zur Ausdehnung des Anwendungsbereichs der Mitentscheidung sind bei den Verhandlungen zum Vertrag über die Europäische Union bzw. bei den Vorarbeiten zur jetzigen Regierungskonferenz vier Konzepte erwogen worden.

1. Das Einzelfallkonzept

Dies ist das Konzept, das zur heutigen unbefriedigenden Situation geführt hat, bei dem die von den einen oder anderen Mitgliedstaaten geforderten Ausnahmeregelungen zusammenaddiert werden und letztendlich nur ein Mindestergebnis zustande kommt.

Dieses "Je-nach-Einzelfall-Handeln" ist notwendigerweise evolutiv, denn es bedeutet nichts anderes, als daß jede Konferenz sich verpflichtet, den Anwendungsbereich der Mitentscheidung zu ergänzen, auf die Gefahr hin, daß langwierige Diskussionen nur zu schiefen, da in sich nicht schlüssigen, Kompromissen führen.

Eine Fortführung dieses Konzepts würde die mangelnde Logik und Lesbarkeit des Vertrags noch verstärken.

2. Verankerung einer allgemeinen Definition des "Gesetzes" im Vertrag

Bei den Verhandlungen zum Vertrag über die Europäische Union haben einige Mitgliedstaaten, das Europäische Parlament und die Kommission die Aufstellung einer Normenhierarchie vorgeschlagen, die unterhalb des Vertrags und über den innerstaatlichen bzw. gemeinschaftlichen Durchführungsmaßnahmen das "Gesetz" vorsehen würde, in dem Grundsätze, Orientierungen und Schwerpunkte der Durchführung des Vertrags festgelegt wären.

Dieser Gedanke fand keinen Anklang, zum Teil weil die meisten Rechtssysteme diese abstrakte und "a priori" vorgenommene Unterscheidung nicht kennen, zum Teil wegen der befürchteten Rechtsunsicherheit im Zusammenhang mit der Abgrenzung von "Gesetz" und Durchführungsmaßnahmen.

Die Regierungskonferenz wird sich in jedem Fall mit der Normenhierarchie befassen müssen⁴. Die bisherigen Erfahrungen und die jüngsten Diskussionen in der Reflexionsgruppe deuten allerdings darauf hin, daß es schwierig sein dürfte,

⁴ Erklärung Nr. 16 in der Schlußakte zum Vertrag über die Europäische Union: "Die Konferenz kommt überein, daß die 1996 einzuberufende Regierungskonferenz prüfen wird, inwieweit es möglich ist, die Einteilung der Rechtsakte der Gemeinschaft mit dem Ziel zu überprüfen, eine angemessene Rangordnung der verschiedenen Arten von Normen herzustellen."

in den Vertrag eine alle Bereiche abdeckende allgemeine Bestimmung über die Rangordnung der Rechtsakte aufzunehmen.

3. Anwendung der Mitentscheidung auf alle Rechtsakte, die derzeit im Verfahren der Zusammenarbeit angenommen werden.

Dieses Konzept wurde mit dem Vertrag über die Europäische Union eingeführt und stellt zweifellos eine der Grundlagen für die Festlegung des neuen Anwendungsbereichs der Mitentscheidung dar. Doch reicht es alleine nicht aus, denn es erfaßt sowohl zu viel als auch zu wenig Bereiche:

- zu viel, da auch Bereiche erfaßt würden, die nicht rein legislativer Art sind, wie in einigen Fällen in der Wirtschafts- und Währungsunion;
- zu wenig, da bedeutende Bereiche, wie die Unionsbürgerschaft, die Agrarpolitik oder bestimmte Aspekte des Umweltschutzes nicht erfaßt würden.

4. Anwendung der Mitentscheidung auf alle Rechtsakte, die vom Rat mit qualifizierter Mehrheit erlassen werden

Vorteil dieses Konzepts ist seine Einfachheit. Allerdings ist hier für den Anwendungsbereich der Mitentscheidung ein Verfahrenskriterium maßgeblich, das von einer einzigen Institution bestimmt wird, d.h. vom Abstimmungsmodus im Rat. Zudem würde auch wieder zu viel und zu wenig erfaßt:

- zu viel, denn es würden dann Rechtsakte, die ohne Zweifel nur Durchführungszwecken dienen (z.B. bestimmte Beschlüsse zur Agrarpolitik oder Handelspolitik) unter die Mitentscheidung fallen;
- zu wenig, denn bestimmte Bereiche legislativer Art würden, wenn die Einstimmigkeitsregel für sie beibehalten wird, nicht unter die Mitentscheidung fallen.

Jedes Konzept bietet also Vorteile, kann jedoch für sich genommen die Frage der Ausweitung des Anwendungsbereichs der Mitentscheidung nicht zufriedenstellend lösen.

II. Lösungsvorschlag

A/ Überlegungen

1. Die Ausweitung der Mitentscheidung fügt sich ein in die Bemühungen um eine Stärkung der demokratischen Legitimität der Union, die das europäische Aufbauwerk von Anfang an begleitet haben.

Die Gemeinschaft, der am stärksten entwickelte Teil der Union, hat nunmehr ein Reifestadium erreicht, die eine umfassende demokratische Kontrolle voraussetzt. Die europäischen Staatsvölker müssen sich in den Beschlußfassungsprozeß eingebunden wissen⁵.

Nach Auffassung der Kommission würde es beim jetzigen Entwicklungsstand der rein gemeinschaftlichen Materien gegen das Demokratieprinzip verstoßen, wenn das Europäische Parlament in einer geschmäleren Rolle verbliebe. Sein Mitwirken an der Gesetzgebung - über die Mitentscheidung mit dem Rat - sollte zur Regel werden, damit die zweifache Legitimationsgrundlage der Gemeinschaft - ihre Staaten und ihre Völker - gefestigt wird.

2. Folgt man also dem Demokratieprinzip, sollte die Mitentscheidung auf alle Bereiche der legislativen Tätigkeit der Gemeinschaft ausgedehnt werden. Doch wie ist diese zu definieren?

Eine rechtliche Definition des Rechtsaktes geben zu wollen, würde bedeuten, die Idee der Normenhierarchie aufzugreifen.

Demgegenüber ist die Kommission der Ansicht, daß die üblichen Kriterien zur Bestimmung der legislativen Natur einer Maßnahme als Grundlage für eine Klassifizierung der Rechtsinstrumente herangezogen werden könnten. Dieses Raster wäre ohne Rechtswirkung und nicht formell in den Vertrag aufzunehmen; doch würde es erlauben, festzulegen, welche der zahlreichen im Vertrag geregelten Materien unter die Mitentscheidung fallen und welche nicht.

Diese Kriterien finden sich bei Rechtsakten, die kumulativ folgende Merkmale aufweisen:

- sie beruhen unmittelbar auf dem Vertrag,
- sie sind zwingend,

⁵ Das deutsche Bundesverfassungsgericht hat in diesem Zusammenhang klargestellt, daß die vom Europäischen Parlament verkörperte demokratische Legitimität ein Element der Vereinbarkeit des Vertrags mit dem deutschen Grundgesetz ist (Urteil vom 12. Oktober 1993).

- sie legen die Grundzüge der Gemeinschaftsaktion in einem bestimmten Bereich fest und
 - sie sind von allgemeiner Tragweite.
3. Zwei entscheidende Punkte sind hier zu beachten:
- die legislative Tätigkeit der Union erfolgt unter strikter Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips, das von der Union verlangt, daß sie sich im Rahmen ihrer Befugnisse auf die wesentlichen Elemente der erforderlichen Aktion konzentriert;
 - in der Regel sehen die in sämtlichen Bereichen erlassenen Rechtsakten eine "Befugnisübertragung" auf Durchführungsvorschriften vor, die daher nicht unter die Mitentscheidung fallen.
4. Die Anwendung der unter Punkt 2 genannten Kriterien auf jeden Tätigkeitsbereich der Gemeinschaft erlaubt es, die Mitentscheidung auf den gesamten legislativen Bereich auszudehnen.
5. Dieses Konzept trägt auch zur Erreichung eines der wesentlichen Ziele der Regierungskonferenz - Vereinfachung der Entscheidungsverfahren - bei, da die Zahl der Verfahren auf drei reduziert und das Verfahren der Zusammenarbeit abgeschafft würde.

B/ Das Ergebnis

1. Nach diesem Konzept fallen folgende Bereiche unter die Mitentscheidung⁶:
- die auf das Verbot von Diskriminierungen abzielenden Vorschriften (derzeit: Zusammenarbeit);
 - die Unionsbürgerschaft, für die derzeit das Zustimmungsverfahren (Recht, sich in einem anderen Mitgliedstaat frei zu bewegen und aufzuhalten) oder das Anhörungsverfahren (Wahlrecht bei Kommunal- und Europawahlen) gilt; für die etwaigen neuen Rechte (Artikel 8 e) würde hingegen weiterhin das Anhörungsverfahren gelten;
 - die Teile des Binnenmarktes, auf die die Mitentscheidung noch nicht Anwendung findet (soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer, Niederlassungsrecht, Dienstleistungen, Kapitalverkehr, Angleichung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften);
 - die gemeinsame Verkehrspolitik (derzeit: Zusammenarbeit);
 - die Harmonisierung der Rechtsvorschriften auf dem Gebiet der indirekten Steuern (derzeit: Anhörung);
 - Mindestvorschriften zur Verwirklichung des Ziels der Harmonisierung im Sozialbereich, die derzeit im Verfahren der Zusammenarbeit oder der

⁶ Siehe Liste der Vertragsbestimmungen in Anhang 3.

- Anhörung verabschiedet werden (ausgenommen die Vereinbarungen der Sozialpartner, zu denen das Europäische Parlament nicht gehört wird);
- Maßnahmen zur Verwirklichung allgemeiner Ziele auf dem Gebiet der Berufsbildung (derzeit: Zusammenarbeit);
 - wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt: die Beschlüsse zu den Strukturfonds, dem Kohäsionsfonds oder über spezifische Aktionen (derzeit: Zustimmung, Zusammenarbeit oder Anhörung);
 - die zur Verwirklichung der Umweltschutzziele erforderlichen Maßnahmen (derzeit: Zusammenarbeit oder Anhörung);
 - Vorschriften über die Entwicklungszusammenarbeit (ausgenommen internationale Abkommen), für die gegenwärtig das Verfahren der Zusammenarbeit gilt;
 - Rechtsvorschriften zur Durchführung von Rechtsakten, die im Mitentscheidungsverfahren erlassen werden (derzeit: Anhörung);
 - die Haushaltsordnung (derzeit: Anhörung);
 - Beamtenstatut (derzeit: Anhörung).

2. Hingegen fände das Mitentscheidungsverfahren nicht Anwendung auf⁷:

- die Visapolitik, aufgrund der Natur dieser Materie (derzeit: Anhörung);
 - die Industriepolitik, weil es sich um spezifische Maßnahmen zur Unterstützung innerstaatlicher Politiken handelt (derzeit: Anhörung);
 - die Maßnahmen technischer Art im Zusammenhang mit den transeuropäischen Netzen (derzeit: Zusammenarbeit);
 - die Bereiche der Durchführung des Forschungsrahmenprogramms, die derzeit dem Anhörungsverfahren oder dem Verfahren der Zusammenarbeit unterliegen;
 - die internationalen Abkommen, aufgrund der Natur dieser Materie, die drei Verfahren unterliegt (keine Stellungnahme des Europäischen Parlaments, Anhörung, Zustimmung);
 - Assoziationsabkommen mit überseeischen Ländern und Hoheitsgebieten (derzeit: Anhörung); die Abkommen sind eng mit dem Lomé-Abkommen verknüpft, das dem Zustimmungsverfahren unterliegt;
 - Vereinbarungen der Sozialpartner, zu denen das Parlament gegenwärtig nicht gehört wird, und die vom Gemeinschaftsgesetzgeber nicht zu ändern sind.
3. In drei Fällen - Gemeinsame Agrarpolitik, Gemeinsame Handelspolitik und Wirtschafts- und Währungsunion - lassen sich die vorgenannten Kriterien zur Bestimmung der legislativen Natur eines Bereiches wegen der Komplexität und Vielfalt der Rechtsakte nicht ohne weiteres anwenden.

⁷ Siehe Liste der Vertragsbestimmungen in Anhang 4.

a) Gemeinsame Agrarpolitik und Fischereipolitik

Jeder nach Artikel 43 des Vertrags erlassene Rechtsakt unterliegt gegenwärtig dem Verfahren der Anhörung.

Die in diesem Bereich erlassenen Vorschriften sind größtenteils rein verwaltungsmäßiger, d.h. nicht legislativer Art und sollten daher nicht unter die Mitentscheidung fallen.

Hingegen sollte die Mitentscheidung auf bestimmte, ausdrücklich im Vertrag auszuweisende Rechtsakte Anwendung finden, die für die Ausrichtung und Gestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik von grundlegender Bedeutung sind.

Betroffen wären :

- Teile der gemeinsamen Marktorganisationen gemäß Artikel 40 Absatz 3; eine besondere Verfahrenslösung sollte einvernehmlich mit dem Europäischen Parlament im Rahmen des in Mitentscheidung erlassenen Rechtsaktes für die Fälle festgelegt werden, in denen der Rat dringend eine Änderung dieses Rechtsaktes beschließen muß.
- die Anwendung des Kapitels über die Wettbewerbsregeln auf die Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse und den Handel mit diesen Erzeugnissen;
- die Schaffung eines oder mehrerer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft gemäß Artikel 40 Absatz 4;
- die gemeinschaftlichen Regelungen in den Bereichen Hygiene und Veterinärwesen, Pflanzengesundheit, Tierschutz, Futtermittel und Saatgut;
- die Strukturpolitiken im Agrar- und Fischereibereich;
- die Qualitätspolitik für landwirtschaftliche Erzeugnisse;

b) Die Gemeinsame Handelspolitik

Artikel 113 sieht nicht die Anhörung des Europäischen Parlaments vor.

Die Gemeinsame Handelspolitik ist naturgemäß ein Bereich, der durch internationale Abkommen, d.h. durch die Aushandlung, den Abschluß und die Umsetzung von Verträgen mit Drittländern oder internationalen Organisationen sowie deren Verwaltung geprägt ist. Diese Maßnahmen sind nicht legislativer Art und unterliegen daher nicht der Mitentscheidung.

Hingegen sollte die Mitentscheidung Anwendung finden auf die grundlegenden Antidumping- und Antisubventionsvorschriften, die Regelungen zum Schutz gegen Handelsbeschränkungen und die Verordnungen über die allgemeinen Einfuhr- und Ausfuhrregelungen, denn hierbei handelt es sich um Maßnahmen mit legislativem Charakter.

c) Wirtschafts- und Währungsunion

Die hier ergriffenen Maßnahmen sind im wesentlichen Teil einer Politik, für die prinzipiell ausschließlich die Regierungen zuständig sind. Daher sieht der Vertrag in der Regel vor, daß die Maßnahmen - mitunter nach Anhörung oder Unterrichtung des Europäischen Parlaments - vom Rat ergriffen werden.

In vier Fällen allerdings sieht der Vertrag das Verfahren der Zusammenarbeit vor:

- Einzelheiten des Verfahrens der multilateralen Überwachung (Artikel 103 Absatz 5);
- Festlegung der Maßnahmen zur Umsetzung des Verbots des bevorrechtigten Zugangs (Artikel 104 a Absatz 2);
- Festlegung der Maßnahmen zur Umsetzung des Verbots, für Verbindlichkeiten einzutreten (Artikel 104 b Absatz 2) sowie des Überziehungsverbots (Artikel 104);
- Maßnahmen zur Harmonisierung der Stückelung und der technischen Merkmale der für den Umlauf bestimmten Münzen (Artikel 105 a Absatz 2);

Die Maßnahmen zur Harmonisierung der für den Umlauf bestimmten Münzen sind auf keinen Fall legislativer Art und sollten daher dem Anhörungsverfahren unterliegen.

In den drei anderen Bereichen lassen sich unter Umständen bestimmte legislative Merkmale feststellen, insbesondere die Tatsache, daß die betreffenden Rechtsakte das Vorgehen der Gemeinschaft in wichtigen Punkten bestimmen oder Verbote aufstellen.

Gleichwohl sind diese Merkmale nicht eindeutig erkennbar. Zudem ist die Wirtschafts- und Währungsunion eine Materie, die im wesentlichen in den Zuständigkeitsbereich der Regierungen fällt.

Die Kommission hält es daher, insbesondere mit Blick auf die Abschaffung des Verfahrens der Zusammenarbeit, für zweckmäßig, in diesen vier Fällen eine Beschlußfassung des Rates nach Anhörung des Parlaments vorzusehen.

Schlußfolgerung

Das hier vorgeschlagene Konzept erlaubt es, den Anwendungsbereich der Mitentscheidung in kohärenter Weise auf die gesamte legislative Tätigkeit der Gemeinschaft auszudehnen.

Es entspricht dem Standpunkt, den die Kommission bereits in ihrer Stellungnahme zur Regierungskonferenz vertreten hat: die Mitentscheidung sollte den Legislativbereichen vorbehalten sein, während die Zustimmung auf Materien "im Verfassungsrang" sowie internationale Abkommen und das Verfahren der Anhörung auf die sonstigen Maßnahmen Anwendung findet.

Es ermöglicht es, das Verfahren der Zusammenarbeit abzuschaffen und nahezu alle Materien, die derzeit diesem Verfahren unterliegen, in die Mitentscheidung zu überführen. Allerdings würde für einige gegenwärtig unter die Zusammenarbeit fallenden Maßnahmen nicht legislativer Art wieder das Verfahren der Anhörung gelten.

Schließlich ist noch festzuhalten, daß die Erweiterung des Anwendungsbereichs der Mitentscheidung auch mit der Vereinfachung dieses Verfahrens verknüpft ist. Diesen Aspekt sollte die Regierungskonferenz ebenfalls erörtern.

Anhang I

ARTIKEL 189 bBeschreibung des Mitentscheidungsverfahrens⁽¹⁾

1. Vorschlag der Kommission
2. Stellungnahme des Europäischen Parlaments (einfache Mehrheit)
3. (Gegebenenfalls) Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses sowie des Ausschusses der Regionen
4. Gemeinsamer Standpunkt des Rates (qualifizierte Mehrheit)
5. Übermittlung des gemeinsamen Standpunkts des Rates mit entsprechender Begründung an das Europäische Parlament und Unterrichtung des Parlaments über den Standpunkt der Kommission
6. Das Europäische Parlament
 - a) billigt binnen drei Monaten mit einfacher Mehrheit den gemeinsamen Standpunkt oder
 - b) nimmt nicht dazu Stellung

Der Rat erläßt den betreffenden Rechtsakt entsprechend seinem gemeinsamen Standpunkt

- c) äußert mit der absoluten Mehrheit seiner Mitglieder die Absicht, den gemeinsamen Standpunkt abzulehnen, und teilt dies dem Rat mit; in diesem Fall verlängert sich die Dreimonatsfrist um weitere zwei Monate

Der Rat kann, um seinen Standpunkt ausführlicher darzulegen, den Vermittlungsausschuß einberufen

Das Europäische Parlament

- bestätigt - wiederum mit der absoluten Mehrheit seiner Mitglieder - die Ablehnung des gemeinsamen Standpunkts

Der vorgeschlagene Rechtsakt gilt als nicht angenommen

- schlägt Abänderungen vor (siehe folgenden Absatz)

- d) schlägt mit der absoluten Mehrheit seiner Mitglieder Abänderungen an dem gemeinsamen Standpunkt vor und leitet diese dem Rat und der Kommission zu
7. Die Kommission gibt eine Stellungnahme zu diesen Abänderungen ab

(1) In den Bereichen Forschung (Rahmenprogramm) und Kultur (Fördermaßnahmen) beschließt der Rat stets mit Einstimmigkeit.

8. Der Rat

- a) billigt mit qualifizierter Mehrheit binnen drei Monaten alle Abänderungen des Europäischen Parlaments (über Abänderungen, zu denen die Kommission eine ablehnende Stellungnahme abgegeben hat, beschließt er jedoch einstimmig)

Der Rat erläßt den betreffenden Rechtsakt

- b) Erläßt der Rat den Rechtsakt nicht, so beruft der Präsident des Rates im Einvernehmen mit dem Präsidenten des Europäischen Parlaments unverzüglich den Vermittlungsausschuß ein

9. Der Vermittlungsausschuß

- a) führt - auch bei ablehnender Stellungnahme der Kommission⁽¹⁾ - binnen sechs Wochen nach seiner Einberufung mit der qualifizierten Mehrheit der Mitglieder des Rates oder deren Vertreter und der Mehrheit der Vertreter des Europäischen Parlaments eine Einigung herbei. Die Kommission nimmt an den Arbeiten teil und ergreift alle erforderlichen Initiativen, um auf eine Annäherung der Standpunkte des Europäischen Parlaments und des Rates hinzuwirken

Das Europäische Parlament und der Rat verfügen über eine Frist von sechs Wochen, um den betreffenden Rechtsakt entsprechend dem Entwurf des Vermittlungsausschusses - auch bei ablehnender Stellungnahme der Kommission - zu erlassen, wobei im Europäischen Parlament die absolute Mehrheit der abgegebenen Stimmen und im Rat die qualifizierte Mehrheit erforderlich ist.

Nimmt eines der beiden Organe den vorgeschlagenen Rechtsakt nicht an, so gilt er als nicht angenommen

- b) gelangt nicht zu einer Einigung: In diesem Fall gilt der vorgeschlagene Rechtsakt als nicht angenommen, sofern nicht
- der Rat binnen sechs Wochen nach Ablauf der dem Vermittlungsausschuß gesetzten Frist mit qualifizierter Mehrheit (bei ablehnender Stellungnahme der Kommission einstimmig) seinen gemeinsamen Standpunkt, gegebenenfalls mit vom Europäischen Parlament vorgeschlagenen Abänderungen, bestätigt (siehe Ziffer 4)
In diesem Fall ist der betreffende Rechtsakt endgültig erlassen,
 - sofern nicht das Europäische Parlament die Vorlage binnen sechs Wochen mit der absoluten Mehrheit seiner Mitglieder ablehnt.

Fristen

Die genannten Fristen von drei Monaten bzw. sechs Wochen können im gegenseitigen Einvernehmen zwischen Rat und Europäischen Parlament um einen Monat bzw. zwei Wochen verlängert werden.

(1) Siehe Artikel 189 a Absatz 1

Anhang II

Anwendungsbereich des Mitentscheidungsverfahrens
(Artikel 189 b EGV)**1. Mitentscheidung und qualifizierte Mehrheit im Rat**

Art. 49	:	Freizügigkeit der Arbeitnehmer
Art. 54 Abs. 2	:	Niederlassungsrecht
Art. 56 Abs. 2 zweiter Satz	:	Niederlassungsrecht
Art. 57 Abs. 1	:	Niederlassungsrecht
Art. 57 Abs. 2 dritter Satz	:	Niederlassungsrecht
Art. 66	:	Dienstleistungen
Art. 100 a	:	Binnenmarkt
Art. 100 b	:	Binnenmarkt
Art. 126	:	Bildung (Fördermaßnahmen)
Art. 129	:	Gesundheit (Fördermaßnahmen)
Art. 129 a	:	Verbraucher
Art. 129 d	:	Transeuropäische Netze (Leitlinien)
Art. 130 s Abs. 3	:	Umwelt: allgemeine Aktionsprogramme

2. Mitentscheidung und Einstimmigkeit

Art. 128	:	Kultur (Fördermaßnahmen)
Art. 130 i	:	Forschung (Rahmenprogramm)

Anhang III

Neue Bereiche der Mitentscheidung :**Diskriminierungsverbot**

Regelungen zum Verbot von Diskriminierungen - Artikel 6 Absatz 2

Unionsbürgerschaft

Vorschriften zur Erleichterung der Ausübung des Rechts, sich in einem anderen Mitgliedstaat frei zu bewegen und aufzuhalten - Artikel 8 a Absatz 2

Aktives und passives Wahlrecht bei Kommunalwahlen für jeden EU-Bürger in dem Mitgliedstaat, in dem er seinen Wohnsitz hat - Artikel 8 b Absatz 1

Gemeinsame Agrarpolitik und Fischereipolitik

Die Mitentscheidung sollte auf bestimmte, ausdrücklich im Vertrag auszuweisende Rechtsakte Anwendung finden, die von allgemeiner politischer Tragweite für die Ausrichtung und Gestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik sind - Artikel 43.

Betroffen wären:

- Teile der gemeinsamen Marktorganisationen gemäß Artikel 40 Absatz 3;
- die Anwendung des Kapitels über die Wettbewerbsregeln auf die Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse und den Handel mit diesen Erzeugnissen;
- die Schaffung eines oder mehrerer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft gemäß Artikel 40 Absatz 4;
- die gemeinschaftlichen Regelungen in den Bereichen Hygiene und Veterinärwesen, Pflanzengesundheit, Tierschutz, Futtermittel und Saatgut;
- die Strukturpolitiken im Agrar- und Fischereibereich;
- die Qualitätspolitik für landwirtschaftliche Erzeugnisse.

Binnenmarkt

Maßnahmen zur Regelung der sozialen Sicherheit für Wanderarbeitnehmer der Gemeinschaft - Artikel 51

Niederlassungsrecht: Vorschriften über Tätigkeiten, die mit der Ausübung öffentlicher Gewalt verbunden sind - Artikel 55

Berufsregelungen: Ausbildung und Bedingungen für den Zugang natürlicher Personen zum Beruf - Artikel 57 Absatz 2

Ausdehnung des freien Dienstleistungsverkehrs auf Erbringer von Dienstleistungen, welche die Staatsangehörigkeit eines Drittlandes besitzen und in der Gemeinschaft ansässig sind - Artikel 59

Vorschriften zum Kapitalverkehr mit Drittländern - Artikel 73 c

Angleichung der Rechtsvorschriften - Artikel 100

Verkehr

Maßnahmen zur Durchführung einer gemeinsamen Verkehrspolitik - Artikel 75 und 84, insbesondere

- gemeinsame Regeln für den internationalen Verkehr aus oder nach dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates oder für den Durchgangsverkehr durch das Hoheitsgebiet eines oder mehrerer Mitgliedstaaten;
- Voraussetzungen für die Zulassung von Verkehrsunternehmen zum Verkehr innerhalb eines Mitgliedstaates, in dem sie nicht ansässig sind;
- Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrssicherheit.

Steuerwesen

Harmonisierung der Rechtsvorschriften über die indirekten Steuern - Artikel 99

Gemeinsame Handelspolitik

Die Mitentscheidung sollte Anwendung finden auf Maßnahmen mit eindeutig legislativem Charakter, d.h. die grundlegenden Antidumping- und Antisubventionsvorschriften, die Regelungen zum Schutz gegen Handelsbeschränkungen, die Verordnungen über die allgemeinen Einfuhr- und Ausfuhrregelungen - Artikel 113.

Soziale Angelegenheiten

Mindestvorschriften zur Verwirklichung der angestrebten Harmonisierung - Artikel 118 a Absatz 2, Protokoll Nr. 14 Artikel 2 Absatz 2, Protokoll Nr. 14 Artikel 2 Absatz 3

Durchführungsbeschlüsse zum Sozialfonds - Artikel 125

Berufliche Bildung

Maßnahmen die zur Verwirklichung der allgemeinen Ziele dieses Artikels beitragen - Artikel 127 Absatz 4

Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt

Strukturfonds, Kohäsionsfonds und spezifische Maßnahmen - Artikel 130 d Absatz 1 und Absatz 2, Artikel 130 e Absatz 1 und Artikel 130 b

- Festlegung der Aufgaben, Ziele und Organisation der Strukturfonds und des Kohäsionsfonds;
- allgemeine Regeln, die für die Fonds gelten;
- Bestimmungen zur Gewährleistung einer wirksamen Arbeitsweise der Fonds und zur Koordinierung der Fonds sowohl untereinander als auch mit den anderen Finanzierungsinstrumenten;
- Durchführungsbeschlüsse zum Europäischen Fonds für regionale Entwicklung; spezifische Aktionen außerhalb der Fonds.

Umwelt

Maßnahmen der Gemeinschaft zur Verwirklichung der Ziele gemäß Artikel 130 r

- Vorschriften überwiegend steuerlicher Art;
- Maßnahmen im Bereich der Raumordnung;
- Maßnahmen, welche die Wahl eines Mitgliedstaates zwischen verschiedenen Energiequellen und die allgemeine Struktur seiner Energieversorgung erheblich berühren.

Maßnahmen zur Durchführung allgemeiner Aktionsprogramme, in denen die vorrangigen Ziele festgelegt werden - Artikel 130 s Absatz 1, Artikel 130 s Absatz 2, Artikel 130 s Absatz 3 zweiter Unterabsatz

Entwicklungszusammenarbeit

Maßnahmen zur Verfolgung der Ziele gemäß Artikel 130 u, gegebenenfalls in Form von Mehrjahresprogrammen - Artikel 130 w Absatz 1

Durchführung der im Mitentscheidungsverfahren erlassenen Rechtsakte

Artikel 145 muß angepaßt werden, damit Parlament und Rat die Durchführungsvorschriften für die im Mitentscheidungsverfahren verabschiedeten Rechtsakte erlassen können.

Finanzvorschriften

- Haushaltsordnung, in der insbesondere die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sowie die Rechnungslegung und Rechnungsprüfung im einzelnen geregelt werden;
- Einzelheiten und Verfahren, nach denen die vorgesehenen Haushaltseinnahmen der Kommission zur Verfügung gestellt werden, sowie die Maßnahmen, die zu treffen sind, um gegebenenfalls die erforderlichen Kassenmittel bereitzustellen;

- **Vorschriften über die Verantwortung der Finanzkontrolleure, der anweisungsbefugten Personen und der Rechnungsführer sowie die entsprechenden Kontrollmaßnahmen - Artikel 209**

Beamtenstatut

Dieser normative Rechtsakt sollte im Mitentscheidungsverfahren erlassen werden, wobei jedoch die derzeit vorgesehene Verpflichtung zur Anhörung der anderen beteiligten Organe aufrechtzuerhalten ist - Artikel 212.

Anhang 4

Nicht unter die Mitentscheidung fallende Bereiche:**Unionsbürgerschaft**

Die neuen Rechte sind eher als "Materie im Verfassungsrang" einzustufen; sie bedürfen im übrigen der Ratifizierung durch die nationalen Parlamente - Artikel 8 e

Gemeinsame Agrarpolitik

Alle nicht in Anhang 3 aufgeführten Bereiche

Visapolitik

Diese Materie kann naturgemäß nicht dem Mitentscheidungsverfahren unterliegen - Artikel 100 c Absatz 1 und 3.

Wirtschafts- und Währungsunion

Diese technischen Materien, die in der Regel in die Zuständigkeit der Regierungen fallen, sollten nicht der Mitentscheidung unterliegen. - sämtliche Bestimmungen

Gemeinsame Handelspolitik

Alle nicht in Anhang 3 aufgeführten Bereiche

Industrie

Hier handelt es sich um spezifische Maßnahmen zur Unterstützung der innerstaatlichen Aktionen - Artikel 130.

Transeuropäische Netze

In den einschlägigen Leitlinien sind die Ziele, Prioritäten und Grundzüge der in Betracht gezogenen Aktionen sowie die Vorhaben von gemeinsamem Interesse ausgewiesen. Die Leitlinien werden im Mitentscheidungsverfahren angenommen.

Die in Artikel 129 d vorgesehenen übrigen Maßnahmen, die derzeit im Zusammenarbeitsverfahren beschlossen werden, betreffen die Harmonisierung der technischen Normen zur Gewährleistung der Interoperabilität der Netze sowie die finanzielle Unterstützung der Mitgliedstaaten. Diese technischen Bereiche sollten nicht unter das Verfahren der Mitentscheidung fallen - Artikel 129 d, übrige Maßnahmen gemäß Artikel 129 c Absatz 1.

Forschung

Die Durchführung des Rahmenprogramms erfolgt durch spezifische Programme, die innerhalb einer jeden Aktion entwickelt werden. Es handelt sich also hier ganz eindeutig um die Durchführung und Verwaltung des im Mitentscheidungsverfahren verabschiedeten Rahmenprogramms. Die spezifischen Programme werden seit Inkrafttreten des Vertrags über die Europäische Union nach Anhörung des Parlaments mit qualifizierter Mehrheit angenommen. Zuvor wurden sie im Verfahren der Zusammenarbeit beschlossen - Artikel 130 i Absatz 3.

In drei anderen Fällen handelt es sich ebenfalls um Maßnahmen zur Durchführung des Rahmenprogramms. Diese Bereiche sollten nicht unter die Mitentscheidung fallen - Artikel 130 j, 130 k und 130 l.

Überseeische Länder und Hoheitsgebiete

Die einschlägigen Rechtsvorschriften werden weitgehend durch das AKP-Abkommen bestimmt und sollten, wie dieses Abkommen, im Zustimmungsverfahren angenommen werden - Artikel 136.

Internationale Abkommen

Internationale Übereinkommen können naturgemäß nicht Gegenstand legislativer Änderungen sein - Artikel 228.

Vereinbarungen der Sozialpartner

Die Durchführung der von den Sozialpartnern geschlossenen Vereinbarungen kann auf deren Antrag durch einen Beschluß des Rates erfolgen. Diese Vereinbarungen dürfen nicht geändert werden. Die Mitentscheidung kommt hier also nicht in Frage. Zu erwägen wäre das Zustimmungsverfahren - Protokoll Nr. 14 Artikel 4 Absatz 2.

Europaausschuß
13. Wahlperiode
Ausschußdrucksache
13/ 1086

Ent-EP 200

EUROPÄISCHES PARLAMENT

SITZUNGSPERIODE 1996-1997

ff EU

Europaausschuß
51. Sitzung 26.2.97
Zu TOP 5

wb: GO

Innen

Redt

UNR

HH

AUSZUG

AUS DEM PROTOKOLL

DER SITZUNG VOM

14. NOVEMBER 1996

VORSITZ : Nicole PERY, Vizepräsident

Anwendungsbereich der Mitentscheidung

A4-0361/96

EntschlieÙung zu dem Bericht der Kommission gemäß Artikel 189 b Absatz 8 des EG-Vertrags über den Anwendungsbereich der Mitentscheidung (SEK(96)1225 - C4-0464/96)

907 2/96

Das Europäische Parlament,

- in Kenntnis des Berichts der Kommission gemäß Artikel 189 b Absatz 8 des EG-Vertrags über den Anwendungsbereich der Mitentscheidung (SEK(96)1225 - C4-0464/96),
 - unter Hinweis auf seine EntschlieÙung vom 18. April 1991 zur Art der gemeinschaftlichen Rechtsakte⁽¹⁾,
 - unter Hinweis auf seine EntschlieÙungen vom 17. Mai 1995 zur Funktionsweise des Vertrags über die Europäische Union im Hinblick auf die Regierungskonferenz 1996 - Verwirklichung und Entwicklung der Union⁽²⁾ und vom 13. März 1996 (i) mit der Stellungnahme des Europäischen Parlaments zur Einberufung der Regierungskonferenz und (ii) zur Bewertung der Arbeiten der Reflexionsgruppe und Festlegung der politischen Prioritäten des EP im Hinblick auf die Regierungskonferenz⁽³⁾,
 - in Kenntnis des Berichts des Institutionellen Ausschusses und der Stellungnahme des Ausschusses für Wirtschaft, Währung und Industriepolitik (A4-0361/96),
- A. unter Bekräftigung der Notwendigkeit, die Mitentscheidung auf alle Gesetzgebungsakte auszudehnen:
- um die Demokratisierung des europäischen Gesetzgebungsprozesses zu gewährleisten,
 - um die Gesetzgebungsverfahren auf europäischer Ebene dadurch zu vereinfachen, daß das Verfahren der Zusammenarbeit abgeschafft und die Möglichkeit unnützer Konflikte über die Rechtsgrundlagen eingeschränkt wird,
- B. in der Erwägung, daß die Ausweitung der Mitentscheidung auf alle Gesetzgebungsakte mit dem Problem der Definition dieser Akte zusammenhängt,
- C. in der Erwägung, daß die Aufstellung einer Rangordnung der gemeinschaftlichen Rechtsnormen dieses Problem lösen könnte und daß die Erklärung Nr. 16 zur Rangordnung der Rechtsakte der Gemeinschaft, die der Schlußakte des Vertrags über die Europäische Union als Anhang beigefügt ist, vorsieht, daß die Regierungskonferenz "prüfen wird, inwieweit es möglich ist, die Einteilung der Rechtsakte der Gemeinschaft mit dem Ziel zu überprüfen, eine angemessene Rangordnung der verschiedenen Arten von Normen herzustellen",
- D. unter Bekräftigung der Forderung, daß die Ausweitung der qualifizierten Mehrheitsbeschlüsse auf alle Gesetzgebungsakte eines der Ziele der Regierungskonferenz sein muß, um die Effizienz einer erweiterten EU zu gewährleisten; jedoch unter Hinweis darauf, daß es die Ausweitung der Mitentscheidung auf die mit qualifizierter Mehrheit angenommenen Akte nicht ermöglichen würde, das Problem der Definition eines Gesetzgebungsaktes zu lösen,
- E. in der Erwägung, daß die Ausweitung der Mitentscheidung auf alle Rechtsakte, die derzeit dem Verfahren der Zusammenarbeit unterliegen, zwar einen

(1) ABl. C 129 vom 20.05.1991, S. 136.

(2) ABl. C 151 vom 19.06.1995, S. 56.

(3) ABl. C 96 vom 01.04.1996, S. 77.

Fortschritt darstellen würde, aber daß dadurch Bereiche von großer politischer Bedeutung, wie z.B. die Unionsbürgerschaft, das Steuerwesen, die Agrarpolitik oder bestimmte Aspekte der Umweltpolitik, aus dem Anwendungsbereich der Mitentscheidung ausgeklammert würden,

- F. in der Erwägung, daß die Ausweitung der Mitentscheidung entsprechend dem Einzelfallkonzept und ohne jedes Kriterium zu einem Minimalkompromiß zwischen den Mitgliedstaaten führen und keinerlei Kohärenz bieten würde,
- G. in der Erwägung, daß jeder Ansatz, wonach von Fall zu Fall entschieden würde und der infolgedessen empirisch bliebe, nicht geeignet wäre, das schwerwiegende Problem der Verwirrung und der Unsicherheit, das die Rechtsordnung der Gemeinschaft belastet, zu beheben,

1. formuliert folgende Bemerkungen zu dem Dokument der Kommission:

2. Globale Beurteilung

2.1. Das Dokument der Kommission, in dem die Ausweitung der Mitentscheidung auf den gesamten Legislativbereich vorgeschlagen und versucht wird, genaue Kriterien für die Definition dieses Bereichs festzulegen, hat den großen Vorzug, neben den Vorstellungen des Europäischen Parlaments das bisher einzige politisch kohärente Konzept für das betreffende Problem vorzuschlagen.

2.2. Allerdings enthält das Dokument der Kommission drei Arten von Schwachstellen:

- Einige der vorgeschlagenen Kriterien müßten weiter präzisiert werden;
- die Definition des Gesetzes enthält einige Lücken und erfordert notwendige Ergänzungen;
- die Festlegung des legislativen Bereichs, die sich aus der Anwendung der Kriterien ergibt, ist gewagt und gleichzeitig restriktiv.

3. Die Unklarheiten

Die von der Kommission vorgeschlagenen Kriterien umfassen einige erhebliche Unklarheiten:

- 3.1. Das Kriterium der "wesentlichen Elemente der Aktion der Gemeinschaft in einem bestimmten Bereich" erscheint als äußerst subjektiv in seiner gegenwärtigen Form und Anwendung; wenn dieses Kriterium jedoch besser definiert würde, könnte es für die Festlegung des legislativen Bereichs in bestimmten Fällen, die die Auswirkung und die Qualität der Gesetzgebung betreffen, von Nutzen sein.
- 3.2. Gleiches gilt für den Begriff des "technischen Bereichs", den die Kommission zwar nicht ausdrücklich als Kriterium vorschlägt, der jedoch bei der Festlegung der nicht unter die Mitentscheidung fallenden Bereiche in Anhang 4 faktisch als "negatives" Kriterium von der Kommission verwendet wird.
- 3.3. Der Begriff "allgemeine Tragweite" müßte wegen der zahlreichen interinstitutionellen Konflikte, die bisher aufgetreten sind, präzisiert werden. Dieser Begriff muß als Gegenstück zu den Begriffen "Einzelmaßnahmen" und "Verwaltungsakt" definiert werden.

4. Die erforderlichen Ergänzungen

- 4.1. Hier muß präzisiert werden, daß die Gesetzgebungsakte normativen, programmatischen oder budgetären Charakter haben⁽¹⁾. Jeder Rechtsakt mit nichtbudgetärem Charakter, der die Angabe von "für notwendig erachteten

(1) In dieser letzteren Kategorie, nämlich derjenigen der Finanzgesetze, erfordert die Anwendung der Mitentscheidung spezielle Verfahren.

Beträgen" umfaßt und sich daher auf den Ablauf des alljährlichen Haushaltsverfahrens auswirkt, muß als Gesetzgebungsakt anerkannt werden.

- 4.2. Das Dokument der Kommission sollte die Rechtsakte einschließen, die nach ihren eigenen Kriterien legislativen Charakter haben und nach der derzeit geltenden Regelung zum dritten Pfeiler gehören. Auf diese Weise könnten sich die Regierungen nicht mehr jeder echten - nationalen oder europäischen - parlamentarischen Kontrolle in Bereichen entziehen, die in bezug auf Menschenrechte und öffentliche Freiheiten besonders empfindlich sind.

5. Ungerechtfertigte Beschränkungen bei der Anwendung

Die Anwendung der von der Kommission festgelegten Kriterien läßt darauf schließen, daß andere Bereiche und Rechtsakte unter die Mitentscheidung fallen müssen, darunter insbesondere:

5.1. Unionsbürgerschaft

Artikel 8 b Absatz 2: aktives und passives Wahlrecht bei Europawahlen für jeden EU-Bürger in dem Mitgliedstaat, in dem er seinen Wohnsitz hat: Die Kommunalwahlen werden im Dokument der Kommission aufgeführt, aber es ist kaum einzusehen, warum die Europawahlen ausgeschlossen sind.

Artikel 8 e: entspricht den Kriterien der Kommission.

5.2. Wettbewerb

Artikel 87: in bezug auf die allgemeinen Regeln für die Anwendung der Grundsätze des Vertrags.

Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe e: darin ist derzeit keine Rolle für das EP vorgesehen, aber es werden neue Kategorien von staatlichen Beihilfen festgelegt, die als mit dem Binnenmarkt vereinbar gelten.

Artikel 94: in bezug auf die allgemeinen Regeln für die Anwendung der Grundsätze des Vertrags in bezug auf staatliche Beihilfen.

5.3. Visa

Artikel 100 c: Es muß ein Unterschied gemacht werden zwischen den allgemeinen Regeln, die Gesetzgebungsakte sind, die Rechte der Personen betreffen und daher unter die Mitentscheidung fallen müssen, und den Rechtsakten mit Durchführungscharakter, wie z.B. die Aufstellung oder die Änderung der Listen der betreffenden Länder, die nicht unter die Mitentscheidung fallen.

5.4. Wirtschafts- und Währungsunion

- Artikel 103 Absatz 5, 104 a Absatz 2 und 104 b Absatz 2: hier muß die Mitentscheidung gelten, weil die Einzelheiten der Anwendung des Verfahrens der multilateralen Überwachung, des Verbots des privilegierten Zugangs und des Systems der Vorschußzahlungen an den betreffenden Mitgliedstaat allgemeine Regeln sind und kein "technischer" Bereich.

- Demgegenüber könnte Artikel 105 a Absatz 2 im Rahmen dieser Neuordnung dem Konsultationsverfahren zugeordnet werden.

5.5. Transeuropäische Netze

Die Gesamtheit der in Artikel 129 c aufgeführten Maßnahmen (die derzeitige Unterscheidung zwischen der Mitbestimmung unterliegenden Maßnahmen und der Mitbestimmung nicht unterliegenden Maßnahmen besitzt keinerlei Logik.)

5.6. Industrie

Artikel 130 Absatz 3: Diese Maßnahmen sind von "allgemeiner Tragweite" und betreffen einen Bereich, der in Zukunft wesentlich bedeutsamer werden könnte.

5.7. Forschung

Artikel 130 i Absatz 3: Die Praxis hat gezeigt, daß dieses Programm den Rahmen der reinen Durchführungsmaßnahmen überschreitet. Daher ist die Mitentscheidung vonnöten, obgleich es sich empfehlen würde, diesen Absatz zu streichen und alle wichtigen Beschlüsse in die Absätze 1 und 2 dieses Artikels einzubeziehen.

Artikel 130 j: in bezug auf allgemeine Regeln für die Durchführung des Rahmenprogramms.

Artikel 130 n.

5.8. Das Gericht erster Instanz

Artikel 168 a Absatz 2: in bezug auf einen allgemeinen Beschluß über die Übertragung neuer Befugnisse an das Gericht oder die Änderung seiner Zusammensetzung.

5.9. Bekämpfung von Betrügereien

Artikel 209 a: wenn die derzeitige Rechtsgrundlage gemäß dem Wunsch des EP verstärkt wird.

5.10. Euratom-Vertrag

Mehrere Rechtsgrundlagen in diesem Vertrag ermöglichen die Annahme von Rechtsakten mit politischer Bedeutung. Siehe Artikel 7, 31, 47, 85, 96 usw. Die meisten dieser Rechtsgrundlagen erfordern die qualifizierte Mehrheitsentscheidung im Rat.

Sonstiges

5.11. In einigen Bereichen muß der Vertrag im Hinblick auf die Unterscheidung zwischen den Rechtsakten mit legislativem oder exekutivem Charakter geändert werden, insbesondere Artikel 43 bezüglich der Agrarpolitik und Artikel 113 bezüglich der Handelspolitik, bei dem ein Artikel 113 a für die internationalen Abkommen und einen Artikel 113 b für die legislativen Maßnahmen vorgesehen werden könnte.

5.12. Die demokratische Kontrolle auf europäischer Ebene muß auch für bestimmte Rechtsakte und Bereiche, die nicht direkt unter die Mitentscheidung fallen, verstärkt werden. Zum Beispiel müssen im Bereich der WWU die strategischen Diskussionen (Grundzüge der Wirtschaftspolitik usw.) Gegenstand einer demokratischen Kontrolle auf europäischer Ebene sein, ohne daß das EP an den Durchführungsbeschlüssen beteiligt wird.

5.13. Die aus dem künftigen Vertrag erwachsende Erweiterung des legislativen Bereichs muß berücksichtigt werden und zu einer Ausweitung des Anwendungsbereichs des Mitentscheidungsverfahrens führen.

6. Schlußfolgerung

Zwar ist der Beitrag der Kommission zur Demokratisierung der legislativen Verfahren der Europäischen Union zu würdigen, doch sind auch die im Dokument der Kommission enthaltenen Lücken und Ungenauigkeiten festzuhalten, was insbesondere für den Unterschied zwischen der Definition der Kriterien und ihrer allzu restriktiven Anwendung gilt.

o
o

7. beauftragt seinen Präsidenten, diese Entschliebung dem Rat, der Kommission sowie den Regierungen und Parlamenten der Mitgliedstaaten zu übermitteln.

Bericht der Abgeordneten Dr. Gero Pfennig, Heidemarie Wieczorek-Zeul, Christian Sterzing und Sabine Leutheusser-Schnarrenberger

1. Zum Verfahren – mitberatende Ausschüsse

Der Bericht der Kommission gemäß Artikel 189b Abs. 8 EGV zum Anwendungsbereich des Mitentscheidungsverfahrens, SEK (96) 1225 endg., – Ratsdok. 09072/96 (Anlage 1) – wurde mit Drucksache 13/5687 Nr. 2.4 am 4. Oktober 1996 dem Ausschuß für die Angelegenheiten der Europäischen Union federführend, dem Ausschuß für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung, dem Innenausschuß, dem Rechtsausschuß, dem Haushaltsausschuß sowie dem Ausschuß für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit zur Mitberatung überwiesen.

Der Ausschuß für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung hat in seiner Sitzung vom 14. November 1996, der Innenausschuß in seiner Sitzung vom 16. Oktober 1996, der Rechtsausschuß in seiner Sitzung vom 13. November 1996, der Haushaltsausschuß in seiner Sitzung vom 6. November 1996 sowie der Ausschuß für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit in seiner Sitzung vom 6. November 1996 den Bericht der Kommission gemäß Artikel 189b Abs. 8 EGV zum Anwendungsbereich des Mitentscheidungsverfahrens zur Kenntnis genommen.

Die Entschließung des EP zu dem Bericht der Kommission gemäß Artikel 189b Abs. 8 EGV über den Anwendungsbereich der Mitentscheidung – EuB-EP 200 (Anlage 2) – wurde mit Drucksache 13/6766 Nr. 1.9 am 17. Januar 1997 dem Ausschuß für die Angelegenheiten der Europäischen Union federführend, dem Ausschuß für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung, dem Innenausschuß, dem Rechtsausschuß, dem Haushaltsausschuß sowie dem Ausschuß für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit zur Mitberatung überwiesen.

Der Innenausschuß hat in seiner Sitzung vom 26. Februar 1997, der Haushaltsausschuß in seiner Sitzung vom 19. Februar 1997, der Ausschuß für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten in seiner Sitzung vom 26. Februar 1997 sowie der Ausschuß für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit in seiner Sitzung vom 26. Februar 1997 die Entschließung des EP zu dem Bericht der Kommission gemäß Artikel 189b Abs. 8 EGV über den Anwendungsbereich der Mitentscheidung zur Kenntnis genommen.

2. Zum Gegenstand der Vorlagen

a) Bericht der Kommission in Ratsdok. 09072/96

Das durch den Maastrichter Vertrag eingeführte Mitentscheidungsverfahren gemäß Artikel 189b EGV räumt dem Europäischen Parlament beim Gesetzgebungsverfahren die größten Mitwirkungsmöglichkeiten ein. Gesetze in diesem Verfahren kommen nach

einem mehrstufigen Verfahren zwischen Rat und Parlament zustande, wobei dem EP ein Zustimmungsbzw. Vetorecht zusteht. Das Verfahren ist durch eine zweifache Lesung zwischen Rat und Parlament, ein Vermittlungsverfahren bei Uneinigkeit und die Möglichkeit des Parlaments, die Vorlage letztlich abzulehnen, gekennzeichnet. Es kommt immer dann zur Anwendung, wenn eine Sachnorm des primären Gemeinschaftsrechts dies anordnet.

Eine erste positive Bewertung dieses Verfahrens haben Rat und Kommission 1996 in ihren Berichten über die Funktionsweise des Vertrages über die Europäische Union vorgenommen.

Die Kommission schlägt in ihrem jetzigen Bericht (Bericht der Kommission gemäß Artikel 189b Abs. 8 des EG-Vertrages zum Anwendungsbereich der Mitentscheidung, SEK (96) 1225 endg., – Ratsdok. 09072/96 (Anlage 1) – vor, das Mitentscheidungsverfahren auf alle Legislativakte auszuweiten, bei denen der Rat mit qualifizierter Mehrheit entscheidet. In Ermangelung einer Normenhierarchie wird ihrem Wesen nach eine Regelung als rechtsetzend definiert, wenn sie unmittelbar auf dem Vertrag beruht, zwingend ist, die Grundzüge der Gemeinschaftsaktion in einem bestimmten Bereich festlegt und von allgemeiner Tragweite ist.

Mit einer Erweiterung des Anwendungsbereichs des Mitentscheidungsverfahrens strebt die Kommission ein zweifaches Ziel an: Herausbildung einer echten Legislativbefugnis für das EP und die Vereinfachung des Entscheidungsprozesses, insbesondere durch die Abschaffung des Verfahrens der Zusammenarbeit.

Konkret sollen nach dem Konzept der Kommission folgende Bereiche unter die Mitentscheidung fallen: die auf das Verbot von Diskriminierungen abzielenden Vorschriften, die Unionsbürgerschaft, die Teile des Binnenmarktes, für die das Mitentscheidungsverfahren bisher noch nicht angewendet wurde, die gemeinsame Verkehrspolitik, die Harmonisierung der Rechtsvorschriften auf dem Gebiet der indirekten Steuern, Mindestvorschriften zur Verwirklichung des Ziels der Harmonisierung im Sozialbereich, Maßnahmen zur Verwirklichung allgemeiner Ziele auf dem Gebiet der Berufsbildung, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt (Struktur- und Kohäsionsfonds), die zur Verwirklichung der Umweltschutzziele erforderlichen Maßnahmen, Vorschriften über die Entwicklungszusammenarbeit, Rechtsvorschriften zur Durchführung von Rechtsakten, die im Mitentscheidungsverfahren erlassen werden, die Haushaltsordnung und das Beamtenstatut.

Der Vorschlag ermöglicht, das Zusammenarbeitsverfahren abzuschaffen und viele Bereiche, die diesem

Verfahren bisher unterliegen, in das Mitentscheidungsverfahren zu überführen. Allerdings würde für einige gegenwärtig unter die Zusammenarbeit fallenden Maßnahmen nichtlegislativer Art wieder das Anhörungsverfahren gelten.

*b) Entschließung des Europäischen Parlaments
EuB-EP 200*

Das EP (Entschließung des EP zu dem Bericht der Kommission gemäß Artikel 189b EGV über den Anwendungsbereich der Mitentscheidung – EuB-EP 200) verfolgt darüber hinaus das Ziel, das Mitentscheidungsverfahren auf alle Bereiche der klassischen Gesetzgebung auszudehnen. Nach Ansicht des EP müßten die Kriterien der Kommission genauer und nicht zu restriktiv definiert werden. Über die Vorschläge der Kommission hinaus fordert das EP, daß der Anwendungsbereich der Mitentscheidung auch die Rechtsakte einschließen soll, die nach den Kriterien der Kommission legislativen Charakter haben und nach der derzeit geltenden Regelung zum dritten Pfeiler des Maastrichter Vertrages (Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres) gehören. Gesetzgebungsakte, die in das Mitentscheidungsverfahren überführt werden müssen, sind aus Sicht des EP auch alle Akte mit normativem, programmatischem oder budgetärem Charakter. Die Mitentscheidung des EP sollte auch dann gelten, wenn für das Abstimmungsverfahren im Rat das Einstimmigkeitsprinzip gelte.

Im Verlauf der Folgekonferenz zur Revision des Maastrichter Vertrages haben die mitgliedstaatlichen Delegationen eine Reihe von Vorschlägen zur Erweiterung der Mitwirkungsrechte des EP an der Gesetzgebung, insbesondere der Ausweitung des Mitentscheidungsverfahrens gemäß Artikel 189b EGV und der Abschaffung des Zusammenarbeitsverfahrens gemäß Artikel 189c EGV eingebracht. In diesen Initiativen werden die Grundansätze der beiden Vorlagen von Kommission und EP z. T. erheblich modifiziert.

Die niederländische Ratspräsidentschaft hat das Ergebnis der Diskussion hierzu in einem „Non-Paper“ vom 11. Februar 1997 über die Beschlußfassungsverfahren, an denen das EP beteiligt ist, zusammengefaßt. Sie hat vorgeschlagen, daß zunächst überprüft werden sollte, ob das Mitentscheidungsverfahren auf den Geltungsbereich des derzeitigen Verfahrens der Zusammenarbeit (Artikel 189c EGV) ausgeweitet werden könne. Allerdings hat der Ratsvorsitz erwogen, lediglich 7 der z. Zt. geltenden 11 Zusammenarbeitsverfahren ins Mitentscheidungsverfahren zu überführen, ohne darüber Aufschluß zu geben, welches Verfahren in Zukunft für die übrigen 4 Kooperationsfälle in Betracht käme.

Darüber hinaus unterbreitete der Vorsitz eine Liste der Bereiche, die zwar gegenwärtig nicht im Zusammenarbeitsverfahren behandelt werden, aber ihrem Wesen nach rechtsetzender Natur sind und für das Mitentscheidungsverfahren in Betracht kommen, und schlug eine Straffung des Verfahrens der Mitentscheidung vor. Für den Fall der in der Konferenz diskutierten Ermächtigung zur Begründung einer enge-

ren Zusammenarbeit in einzelnen Bereichen zwischen bestimmten Mitgliedstaaten (sog. Flexibilität) schlug die niederländische Ratspräsidentschaft vor, das EP hierzu auf ein bloßes Anhörungsrecht zu beschränken. Bei der Abstimmung über konkrete Rechtsakte, für die das Verfahren der Flexibilität gelten soll, sollten nur die Mitglieder des EP, die in den Mitgliedstaaten, die sich an der Maßnahme der verstärkten Zusammenarbeit beteiligten, gewählt werden, abstimmungsberechtigt sein.

3. Beratungsverfahren – federführender Ausschuß

Der Bericht der Kommission gemäß Artikel 189b Abs. 8 EGV über den Anwendungsbereich der Mitentscheidung (Anlage 1) wurde in der 48. Sitzung am 15. Januar 1997 sowie der 52. Sitzung am 12. März 1997 behandelt und in der 53. Sitzung am 19. März 1997 abschließend beraten.

Die Entschließung des EP zum Bericht der Kommission gemäß Artikel 189b Abs. 8 EGV zum Anwendungsbereich der Mitentscheidung (Anlage 2) wurde auf der 52. Sitzung am 12. März 1997 und auf der 53. Sitzung am 19. März 1997 beraten. In die Beratungen einbezogen wurden auch der aktuelle Diskussionsstand der Revisionskonferenz zum Maastrichter Vertrag, insbesondere das „Non-Paper“ der niederländischen Ratspräsidentschaft vom 11. Februar 1997 (siehe oben 2.a).

Bei den ersten Beratungen im federführenden Ausschuß für die Angelegenheiten der Europäischen Union am 15. Januar 1997 befürworteten alle Fraktionen den Kommissionsentwurf als Verhandlungsgrundlage für die Bundesregierung. Positiv bewertete vor allem die Fraktion der CDU/CSU die Zielsetzung des Kommissionsvorschlags, eine grundsätzliche Gleichstellung der legislativen Befugnisse von Rat und Parlament zu erreichen. Die Fraktion der SPD schloß sich der Auffassung des EP an, der Kommissionsvorschlag sei nicht weitgehend genug, und forderte die Bundesregierung auf, darüber hinaus die Position des EP zu stützen. Die Fraktion der CDU/CSU bat die Bundesregierung um einen Bericht, der objektive Kriterien zur Ausweitung des Mitentscheidungsverfahrens bestimme und mögliche Politikfelder eingrenze.

Auch die Fraktion der F.D.P. schloß sich der Bitte um einen Beitrag zur Objektivierung der Abgrenzung der Politikbereiche, für die auf der Grundlage des Kommissionsentwurfs das Mitentscheidungsverfahren gelten solle, an.

Die Bundesregierung erstellte zur 52. Sitzung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union am 12. März 1997 den erbetenen Bericht (Bericht der Bundesregierung zum Bericht der Kommission gemäß Artikel 189b Abs. 8 EGV über den Anwendungsbereich der Mitentscheidung und zur Entschließung des EP zum Bericht der Kommission), in dem sie die Auffassung von Kommission und EP teilt, daß das Mitentscheidungsverfahren ausgedehnt und gleichzeitig vereinfacht werden müsse. Dem EP sei neben dem Rat bei der Verabschiedung von Rechtsakten mit Gesetzes- oder Legislativcharakter

eine gleichberechtigte Rolle einzuräumen. Allerdings führe die vom EP vorgeschlagene Anwendung des Mitentscheidungsverfahrens auf alle Akte legislativen Charakters zu einer grundlegenden, so nicht gewollten Neuverteilung der Gewichte zwischen Rat und Parlament. Abzulehnen sei insbesondere die Forderung des EP nach Ausdehnung des Mitentscheidungsverfahrens auf einstimmig anzunehmende Legislativentscheidungen des Rates, da hier Blockaden oder wenig transparente Abstimmungsprozeduren die Folge sein könnten. Im Ergebnis spricht sich die Bundesregierung für ein „Prüfraster“ aus, an Hand dessen die Entscheidung, in welchen Fällen künftig die Mitentscheidung angewendet werden sollte, zu treffen sei. Folgende Prüfkriterien müßten demnach kumulativ für die Anwendung des Mitentscheidungsverfahrens (ME) erfüllt sein:

- A. Nur wenn der Rat mit qualifizierter Mehrheit entschieden hat, kommt ME in Frage (im Grundsatz).
- B. Wenn der Rat mit qualifizierter Mehrheit entschieden hat, ist folgendes zu prüfen:
 1. Regelung muß zwingend sein (KOM).
 2. Regelung muß unmittelbar auf dem Vertrag beruhen (KOM).
 3. Regelung muß die Grundzüge der Gemeinschaftsaktion in einem bestimmten Bereich festlegen (KOM).
 4. Regelung muß von allgemeiner Tragweite sein (KOM), d.h. kein Verwaltungsakt und keine Einzelmaßnahme (EP).
 5. Regelung muß normativen oder programmatischen Charakter haben (EP).
 6. Das Erfordernis der Rechtzeitigkeit (z.B. Sanktionen, Antidumping) darf nicht entgegenstehen.
 7. Die Verfahrensdauer muß in einem vernünftigen Verhältnis zur erwarteten Regelungsdauer stehen (daher z.B. keine ME bei Agrarpreisen).

Bei den Beratungen im Ausschuß am 12. März 1997 legten sowohl die Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. als auch die Fraktion der SPD Anträge zur Abstimmung vor.

Der Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. begrüßte zunächst den Einsatz der Bundesregierung zur Stärkung der Rechte des EP mit dem Ziel, das EP zu einem gleichberechtigten Gesetzgebungsorgan zu entwickeln. Er forderte die Bundesregierung auf, sich für die Einführung des Mitentscheidungsverfahrens in agrarpolitischen Rechtsetzungsvorhaben, in den Rechtsbereichen des kommunalen und europäischen Wahlrechts, des Umweltschutzes, des Beamtenrechts, des Binnenmarktes und der gemeinschaftlichen Betrugsbekämpfung einzusetzen. Weiterhin sollte bei der Abschaffung des Zusammenarbeitsverfahrens nicht zu einem Verfahren mit geringerer Beteiligung übergegangen werden.

Die Fraktion der SPD forderte in ihrem Antrag die Bundesregierung auf, bei den Verhandlungen dem

Vorschlag der Kommission unter Berücksichtigung der ergänzenden Punkte der Entschließung des EP zuzustimmen.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN betonte, daß bei der Unterstützung der Position des EP kein Konkurrenzverhältnis zwischen EP und Deutschem Bundestag gesehen werde.

Die Abstimmung der Anträge im Ausschuß wurde zurückgestellt, da eine noch zu übermittelnde Stellungnahme des EP (durch MdEP Elmar Brok, einem der beiden EP-Beobachter in der Revisionskonferenz) bei der Beschlußempfehlung berücksichtigt werden sollte.

Der zu den Beratungen des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union in der 53. Sitzung am 19. März 1997 vorgelegte Vermerk des EP faßt die Sicht des EP zum „Non-Paper“ vom 11. Februar 1997 der niederländischen Präsidentschaft und zur derzeitigen Verhandlungslage in der Regierungskonferenz zusammen. Er zeigt die Gefahr auf, daß bei Realisierung des niederländischen Vorschlags 4 der 11 abzuschaffenden Zusammenarbeitsfälle in das Anhörungsverfahren zurückfallen würden und damit im Ergebnis eine geringere Beteiligung des EP am Legislativverfahren erreicht würde. Die vorgeschlagenen Veränderungen betreffen nicht unwesentliche Bereiche, sondern Themen wie die Sozial- und Strukturfonds, die transeuropäischen Netze und das Forschungsrahmenprogramm. Außerdem sehe der niederländische Vorschlag vor, das Rechtsetzungsverfahren zur Ausübung des freien Aufenthaltsrechts sowie zu den Zielen und der Organisation der Strukturfonds, die bisher dem Zustimmungsverfahren unterliegen, in das Anhörungsverfahren überführt werden sollen und so das EP wesentlich weniger beteiligt sein würde.

Aus der Sicht des EP führten die Vorschläge zu einer Schwächung des EP in der Regierungskonferenz, die verhindert werden müßte.

Seitens des EP wurde in den Beratungen des Ausschusses ebenfalls bemängelt, daß bisher keine Unterscheidung zwischen legislativen und exekutiven Akten vorgenommen werde, sondern alle Verfahren formal als legislative Akte eingestuft würden.

Auch das durch den niederländischen Vorschlag in die Verhandlungen eingebrachte Unterrichtsverfahren bei der Begründung einer engeren Zusammenarbeit zwischen bestimmten Mitgliedstaaten (Flexibilität) sei aus Sicht des EP ein Schritt in Richtung Entparlamentarisierung. Dieses Verfahren führe dazu, daß selbst für Materien, in denen das EP bei Handeln aller Mitgliedstaaten ein Mitentscheidungsrecht habe, im Falle der Anwendung der Flexibilität nur ein reines Informationsrecht bestehe. Das EP schlage daher vor, über die Durchführung der Flexibilität mit allen Abgeordneten im EP abzustimmen, wobei sich innerhalb der Mehrheit der Stimmen auch die Mehrheit der Abgeordneten der beteiligten Staaten befinden müßte, und fordere den Ausschuß auf, diese Lösung mitzutragen.

Die Fraktion der SPD sprach sich gegen den Vorschlag der niederländischen Präsidentschaft aus, bei

Themen der Flexibilität nur mit den Abgeordneten, deren Staaten an der engeren Zusammenarbeit beteiligt sind, abzustimmen.

Auch die Fraktion der CDU/CSU wollte die Flexibilität nicht als Instrument der Entparlamentarisierung eingesetzt wissen und sprach sich gegen eine mittelbare Schwächung der Position des EP auf der Regierungskonferenz aus. Sie kritisierte ebenfalls die fehlende Unterscheidbarkeit zwischen legislativen und nichtlegislativen Akten. Es sollten parallel die Kontrollkompetenzen des EP gegenüber der Kommission ausgebaut werden. Dennoch sei zu bedenken, daß auch nach Auffassung der Bundesregierung, ebenso auch des EP, Voraussetzung für die Stärkung der

Rechte des EP immer die Einführung eines einheitlichen europäischen Wahlrechts und die Proportionalität gewesen sei.

Der Ausschuß für die Angelegenheiten der Europäischen Union hat auf der Grundlage eines überfraktionellen Antrages der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und F.D.P. in seiner 53. Sitzung am 19. März 1997 mit den Stimmen von großen Teilen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und F.D.P. gegen eine Stimme der Fraktion der CDU/CSU bei Enthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, der Gruppe der PDS und zwei Stimmen der Fraktion der CDU/CSU die Annahme der oben unter 1. wiedergegebenen Beschlußempfehlung beschlossen.

Bonn, den 22. April 1997

Dr. Gero Pfennig
Berichterstatter

Heidemarie Wiczorek-Zeul
Berichterstatlerin

Christian Sterzing
Berichterstatter

Sabine Leutheusser-Schnarrenberger
Berichterstatlerin

