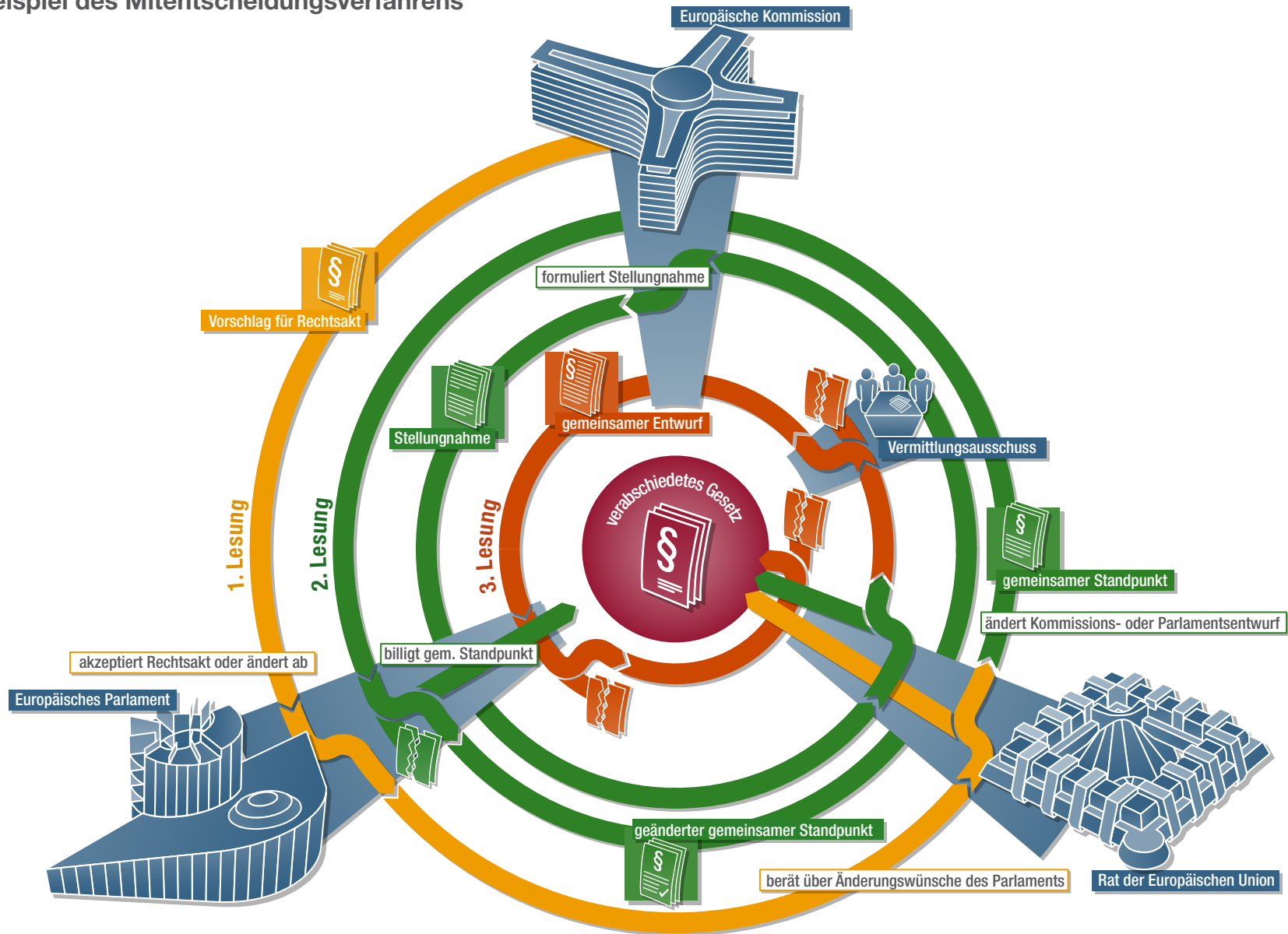


# Europäische Gesetzgebung

Am Beispiel des Mitentscheidungsverfahrens



# ■ ■ Europäische Gesetzgebung

## Am Beispiel des Mitentscheidungsverfahrens

Die Europäische Union ist eine Gemeinschaft, in der die Partikularinteressen von 27 Mitgliedsstaaten miteinander vereint werden müssen, um letztlich allen Bürgern der Union zu Gute zu kommen. Da alle Mitgliedsstaaten Souveränitätsrechte an die Gemeinschaft abtreten, werden ihre gewählten Regierungsvertreter in die Entscheidungsfindungen einbezogen.

Aus diesem Grund ist das Europäische Parlament (EP) im Gegensatz zu nationalen Parlamenten nicht der alleinige Rechtssetzer und Souverän im Institutionengefüge der Europäischen Union. Bei allen Rechtsetzungsakten des so genannten sekundären Gemeinschaftsrechts sind sowohl die Kommission als auch der Rat der Europäischen Union als Vertretung der nationalen Regierungen beteiligt.

Als sekundäres Gemeinschaftsrecht bezeichnet man – um es vom primären Gemeinschaftsrecht, den Gründungsverträgen der Gemeinschaften, zu unterscheiden – das von den Gemeinschaftsorganen geschaffene Recht. Hier wird zwischen einer großen Zahl von Regelarten unterschieden.

Die wichtigsten sind zum einen Verordnungen, also Rechtsetzungsakte, die unmittelbar in allen Mitgliedsstaaten Geltung erlangen. Zum anderen gibt es Richtlinien, die vom Mitgliedsstaat, an den sie gerichtet sind, nur hinsichtlich des von ihnen formulierten Ziels umgesetzt werden müssen. Bei Letzteren ist es dem Nationalstaat überlassen, wie er sie umsetzt.

In diesem Prozess verfügt allein die Europäische Kommission über das Vorschlagsrecht bei Rechtsetzungsakten. Unter bestimmten Voraus-

setzungen kann das EP allerdings die Kommission auffordern, Vorschläge zu wichtigen Themen zu erarbeiten.

Wegen des mitunter schwierigen Einigungsprozesses unter allen Mitgliedsstaaten in der Europäischen Union kommt der Kommission eine große Bedeutung zu. Ihre Mitglieder und Mitarbeiter müssen im Vorfeld eines geplanten Gesetzgebungsverfahrens einen Vorschlag erarbeiten, der sowohl im Europäischen Parlament als auch im Rat konsensfähig sein sollte.

Je nach Rechtsgegenstand und Thema können die unterschiedlichsten Verfahren der Entscheidungsfindung zum Einsatz kommen. Insgesamt gibt es fast 50 verschiedene Entscheidungsmodalitäten, die zwischen dem Europäischen Rat und dem Europäischen Parlament zur Anwendung kommen können.

Seit seiner Einführung durch den Vertrag von Maastricht 1992 hat sich das so genannte Mitentscheidungsverfahren (auch Kodezisionsverfahren) zum am häufigsten angewandten Verfahren entwickelt. Ungefähr drei von vier Rechtssetzungsakten in der Europäischen Union werden mit seiner Hilfe abgeschlossen. Dieses gilt vor allem für Rechtssetzungsakte, welche die meisten Bürger der Europäischen Union direkt betreffen.

Mit Hilfe des Mitentscheidungsverfahrens wird unter anderem Gemeinschaftsrecht in Fragen der Freizügigkeit der Arbeitnehmer, der Aufenthaltsfreiheit, des Binnenmarkts, des Verbraucherschutzes und der Bildungs- und Sozialpolitik geschaffen.

# ■ ■ Europäische Gesetzgebung

## Am Beispiel des Mitentscheidungsverfahrens

Der Kommissionsvorschlag zu einem Rechtsakt wird beim Mitentscheidungsverfahren zunächst im Europäischen Parlament beraten. Nach einer Stellungnahme des EP, das den Vorschlag billigen oder Änderungsvorschläge äußern kann, ist nun anschließend die Zustimmung des Rats der Europäischen Union (des so genannten Ministerrats) zum Vorschlag in der vorliegenden Form notwendig. Erfolgt diese, ist der Rechtsakt angenommen und neues sekundäres Gemeinschaftsrecht entstanden.

Ist der Rat mit den Änderungsvorschlägen nicht einverstanden, muss er seinen abweichenden Standpunkt begründen und der Vorschlag wird erneut vom EP beraten. Dieses kann nun seinerseits den Änderungsvorschlägen des Rats folgen und den Rechtsakt durch Abstimmung des neuen Vorschlags abschließen oder aber das Verfahren durch Ablehnung beenden. Auch kann es mit einer absoluten Mehrheit erneute Änderungen des Ratsvorschlags fordern.

In diesem Fall gibt die Kommission ihre Stellungnahme zu den Änderungsvorschlägen des EP ab. Billigen die Minister mit qualifizierter Mehrheit den Gesetzentwurf in der Fassung des Parlaments, ist das Gesetz erlassen. Wenn die Kommission die Abänderungen des Parlaments abgelehnt hat, muss der Rat einstimmig entscheiden, um das Gesetz in Kraft zu setzen. Lehnt der Rat die Änderungen des Parlaments ab, muss ein Vermittlungsausschuss einberufen werden.

Ist auch in diesem keine Einigung der beiden Organe herbeizuführen, scheidet der Rechtsakt endgültig. Kommt es dort aber zu einer Einigung, wird der Rechtsakt in Dritter Lesung von Parlament und Rat

verabschiedet. Im Mitentscheidungsverfahren sind also weder der Rat noch das EP in der Lage, eigene Vorschläge oder Änderungen des ursprünglichen Kommissionsvorschlags alleine durchzusetzen.

Entscheidend ist, dass keine Rechtsetzung in der Europäischen Union ohne Konsultation des EP möglich ist und ein Großteil der Rechtssetzungsakte nicht ohne seine Zustimmung erfolgen kann.

Weitere Beispiele für Gesetzgebungsverfahren in der Europäischen Union sind das Zustimmungsverfahren, das Konsultationsverfahren und das Verfahren der Zusammenarbeit. Im Zustimmungsverfahren ist die Zustimmung des EP beim Abschluss von Assoziierungsabkommen der EU oder Verträgen mit Drittstaaten und Beitritten gefragt. Zwar hat das Parlament hier keine gestalterische Rolle, durch das Verfahren wird ihm aber eine Art Vetorecht in entscheidenden Fragen eingeräumt.

Im Konsultationsverfahren hingegen hat das EP nur eine beratende Funktion. Der Rat ist hier das entscheidende Gremium, das EP gibt allerdings eine Stellungnahme vor dessen Entscheidung ab. Seit der Einführung des Mitentscheidungsverfahrens wird dieses Verfahren nur noch selten angewendet.

Im so genannten Zusammenarbeitsverfahren ist die Stellung des Parlaments etwas stärker als im Konsultationsverfahren. Das EP wird mehrfach gehört und kann Beschlüsse des Rats ablehnen – eine letztendliche Entscheidung wird aber dem Rat überlassen. Letzteres Verfahren kommt nur selten und nur in dem sehr engen Themenkreis



## ■ Europäische Gesetzgebung

### Am Beispiel des Mitentscheidungsverfahrens

der Überwachung und Ordnung der finanziellen Verbindlichkeiten der Mitgliedsstaaten zur Anwendung.

Die beschriebenen Verfahren machen deutlich, welche unterschiedlichen Funktionen das Europäische Parlament im Vergleich zu den nationalen Parlamenten hat. Weder kommen aus seiner Mitte die Vorschläge zu europäischen Rechtsakten, noch kann es allein ein Gesetz beschließen. Es ist stets auf Kompromisse mit den anderen Organen der Union angewiesen.

Nur unter bestimmten Bedingungen kann es die Kommission auffordern, einen Vorschlag zu erarbeiten. Diese besondere Stellung des EP spiegelt sich auch in der parlamentarischen Arbeit wider. Da es keine Regierungsmehrheit oder Opposition im nationalstaatlichen Sinn benötigt, beruhen viele Entscheidungen auch hier auf einer überparteilichen Zusammenarbeit.

Mit den nationalen Parlamenten teilt sich das EP eine wesentliche Gemeinsamkeit, nämlich die Befugnis zur Kontrolle der Exekutive. Das beginnt beim Recht des EP, den Kommissionspräsidenten und die Kommission in ihrer Gesamtheit zu bestätigen. Zudem sind sowohl die Kommission als auch der Rat der Europäischen Union dem EP gegenüber berichtspflichtig.

Die Kommission präsentiert ihr Jahresprogramm im Parlament und legt über dessen Ausführung Rechenschaft ab. Dieses kann gegebenenfalls der Kommission das Misstrauen aussprechen. Auch die halbjährlich zwischen den Mitgliedsstaaten wechselnde Ratspräsidentschaft

berichtet im EP über die Gipfeltreffen. Das EP ist berechtigt, beiden Organen Fragen zu stellen und Untersuchungsausschüsse einzusetzen.

Dem Europäischen Parlament fallen auch gemeinsam mit dem Rat die Haushaltsbefugnisse zu. Es beschließt zusammen mit dem Rat den von der Kommission vorgelegten Haushaltsplan, kontrolliert dessen Ausführung und erteilt hierzu am Ende des Haushaltsjahres eine Entlastung. Im Rahmen dieser Haushaltsbefugnisse entscheidet es auch über die nichtobligatorischen Ausgaben.

Mit diesen Aufgaben hängt unmittelbar auch die Informationsfunktion des Europäischen Parlaments zusammen. Die meisten Ausschusssitzungen und alle Plenarsitzungen sind öffentlich. Dadurch und durch seine zahlreichen Veröffentlichungen können sich die Bürger der Europäischen Union über die Arbeit aller Organe informieren.