



**A. Maurer: Lehrbuch EU**

**KAPITEL 5**

**Die Entscheidungen in der Europäischen  
Gemeinschaft: Phasen und Verfahren**

# Inhalt

<b>5</b>	<b>Die Entscheidungen in der Europäischen Gemeinschaft: Phasen und Verfahren.....</b>	<b>1</b>
<b>5.1</b>	<b>Phasen der Problemverarbeitung: Der „Politikprozeß“ .....</b>	<b>2</b>
5.1.1	Vorbereitungsphase .....	3
5.1.2	Entscheidungsphase.....	4
5.1.3	Durchführungsphase.....	7
5.1.4	Kontrollphase.....	9
<b>5.2</b>	<b>Die Entscheidungsverfahren zur Rechtssetzung in der Europäischen Gemeinschaft.....</b>	<b>11</b>
5.2.1	Rechtsetzungsverfahren.....	12
5.2.2	Anhörungsverfahren (Konsultationsverfahren) .....	13
5.2.3	Verfahren der Zusammenarbeit/Kooperationsverfahren (Art. 252 (ex-Art. 189c) EG-V) .....	17
5.2.4	Verfahren der Mitentscheidung/Kodezisionsverfahren (Art. 251 (ex-Art. 189b) EG-V) .....	20
5.2.5	Verfahren der Zustimmung.....	25
<b>5.3</b>	<b>Das Haushaltsverfahren der Europäischen Union .....</b>	<b>26</b>

## 5 Die Entscheidungen in der Europäischen Gemeinschaft: Phasen und Verfahren

Die Frage, welcher Akteur welche Verfahren zur Nutzung verschiedener Handlungsinstrumente heranzieht, gehört zu den wichtigsten Aspekten aller politischen Systeme. Das gilt nicht nur für die Regierungssysteme souveräner Nationalstaaten, sondern natürlich auch für die EU selbst.

Wichtig wird die Frage nach den Entscheidungsprozessen und Handlungsinstrumenten insbesondere dann, wenn wie in der EU Entscheidungen getroffen werden, die Vorrang vor nationalem Recht haben und unmittelbare Gültigkeit für die entscheidungsunterworfenen Bürger beanspruchen können (wie im Bereich der Europäischen Gemeinschaft - erste Säule). Zudem hat die teilweise Verlagerung der Entscheidungsebenen zugunsten der EU dazu geführt, daß die Gestaltungsfreiheit der nationalen Gesetzgebung in wichtigen Bereichen erheblich eingeschränkt wurde. Beispiele für die Tragweite der auf der europäischen Ebene getroffenen Entscheidungen sind die umfangreichen Maßnahmen zur Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes, die Regulierung der umwelt- und sozialpolitischen Vorschriften und die Wirtschafts- und Währungsunion in Verbindung mit der Einführung der neuen Währung „Euro“. Seit Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages verfolgt die EU schließlich auch ein ambitioniertes Programm zur Herstellung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Hierdurch soll – ähnlich wie im Binnenmarkt für den Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr – der rechtliche Rahmen zur vollen Gewährleistung der Freizügigkeit im Personenverkehr hergestellt werden.

Entscheidungen werden natürlich auch in den anderen beiden Säulen des EU-Tempels (der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik - GASP und der polizeilichen Zusammenarbeit und der justitiellen Zusammenarbeit in Strafsachen (PZJS) getroffen. Allerdings sind die dort getroffenen Rechtsakte nicht mit denen der ersten Säule (Europäische Gemeinschaft) zu vergleichen. In der zweiten und dritten Säule sind Entscheidungen in Form sogenannter Aktionen, Massnahmen, Standpunkte und Rahmenbeschlüsse hinsichtlich ihres rechtlich verbindlichen Charakters anders einzustufen. Entsprechend schließt der Vertrag über die Europäische Union eine richterliche Kontrolle der Entscheidungen des zweiten und dritten Pfeilers weitgehend aus (Art. 46 EU-V). Erst durch den Amsterdamer Vertrag wurden eingeschränkte Zugriffsrechte des EuGH im Bereich der dritten Säule eingeführt.

An der unterschiedlichen rechtlichen Verbindlichkeit und dem Verpflichtungsgrad der getroffenen Entscheidungen wird daher auch der qualitative Unterschied zwischen den einzelnen Säulen deutlich. In der ersten Säule steht die supranationale Rechtsgemeinschaft, in den beiden anderen eher eine intergouvernementale Kooperation. Dieser rechtliche „Qualitätsunterschied“ darf aber nicht darüber hinweg täuschen, daß auch in den beiden intergouvernementalen Säulen der EU Entscheidungen von großer politischer Tragweite getroffen werden.

Das betrifft zum einen die Rolle der EU in der Welt, das heißt ihre Politik gegenüber Drittstaaten und internationalen Organisationen, und zum anderen wichtige innenpolitische Fragen wie den Ausbau der polizeirechtlichen Zusammenarbeit im Rahmen von EUROPOL und den Aufbau der Strafrechtzusammenarbeit im Rahmen von EUROJUST.

Nachfolgend gilt die Aufmerksamkeit der Problemverarbeitung und den Entscheidungsverfahren in der Europäischen Gemeinschaft (erste Säule). Im Blickpunkt stehen insbesondere die Verfahren zur Verabschiedung von EG-Rechtsakten, das heißt Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen.

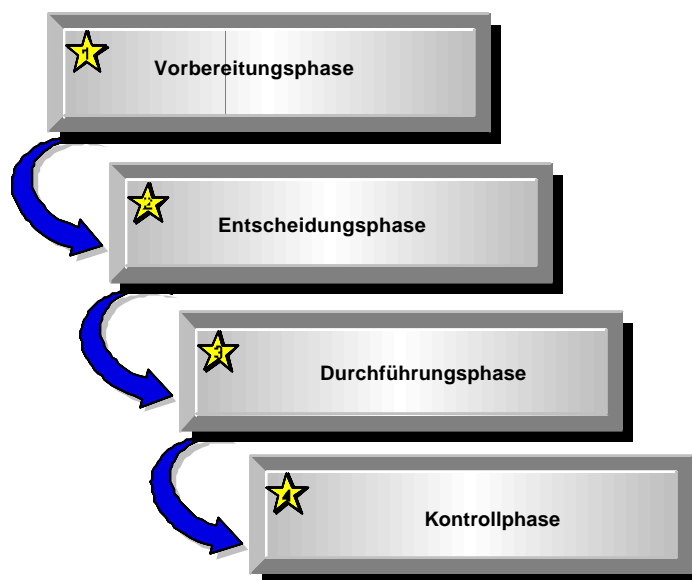
## **5.1 Phasen der Problemverarbeitung: Der „Politikprozeß“**

Die Entscheidungsfindung in der Europäischen Gemeinschaft erfolgt auf dem Wege vertragsrechtlich sanktionierter Entscheidungsverfahren. Die einzelnen Verfahren selbst sind Teil eines komplexen Ablaufs, der sich über mehrere Phasen erstreckt. Er wird als „Phasenmodell des politisch-administrativen Problemverarbeitungsprozesses“ oder als „Politikprozeß“ bezeichnet. Dabei handelt es sich um eine idealtypische Darstellung, die in vier Hauptphasen unterteilt werden kann:

Mit Hilfe des „Politikprozesses“ wird deutlich, daß die Entscheidungsphase und die zum Tragen kommenden Entscheidungsverfahren nicht isoliert von den ihnen vorausgehenden beziehungsweise nachfolgenden Phasen betrachtet werden sollte. Indem der „Politikprozeß“ die bestehenden Zusammenhänge erläutert, erlaubt er ein besseres Verständnis von Entscheidungsphase und -verfahren. Daneben verdeutlicht er das Zusammenspiel der verschiedenen beteiligten Akteure.

Beim nachfolgend erläuterten „Politikprozeß“ handelt es sich um eine auf wesentliche Grundelemente beschränkte Darstellung.

Diese muß von Fall zu Fall mit konkreten Verfahren und Situationen verglichen werden.



Die 4 Hauptphasen des Politikprozesses

### 5.1.1 Vorbereitungsphase

In der Vorbereitungsphase des „Politikprozesses“ entwickelt die Europäische Kommission, die in den meisten Bereichen des EG-Vertrags über ein Initiativmonopol verfügt, einen Vorschlag für einen konkreten Rechtsakt. Im Bereich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts muss die Kommission das Initiativrecht bis zum Ablauf der Übergangszeit am 30. April 2004 mit den Mitgliedstaaten teilen.

In diesem ersten Schritt sind neben der Kommission, den Kabinetten der Kommissare und den zuständigen Generaldirektionen Fachvertreter nationaler Verwaltungen und europäischer/nationaler Interessenverbände beteiligt.

Unter Vorsitz der Kommission werden politikfeldspezifische Expertengruppen gebildet. Diese bringen nationale sowie fachliche – mitunter länderübergreifend generierte - Sichtweisen in die Beratungen ein und erörtern mögliche Probleme und Alternativen. Bereits in dieser Phase kommt es zu einer ersten Konsensbildung zwischen den beteiligten Akteuren.

Indem Vertreter nationaler Administrationen in der Vorbereitungsphase hinzugezogen werden, wird zwar das exklusive Initiativrecht der Kommission relativiert, gleichzeitig aber wird der Problemverarbeitungsprozeß in einem höheren Maße kontrollier-

und kalkulierbar. Der ganze Prozeß ist damit relativ frei von unerwünschten Überraschungen in den späteren Phasen des Politikzyklus.

Beachtenswert ist, daß von der Kommission als Experten hinzugezogene nationale Beamte häufig auch in der Entscheidungs- und Durchführungsphase eine wichtige Rolle spielen. Für die Kommission ist die frühzeitige Einbindung dieser Akteure in die Vorbereitungsphase daher von großem eigenen Interesse, da sie die Sollbruchstellen der Verhandlungen in den späteren Phasen antizipieren kann. In der Vorbereitungsphase spielt die Kommission die Hauptrolle. Allerdings häufen sich seit dem Maastrichter Vertrag und der Einführung des Mitentscheidungsverfahrens die Fälle, in denen Abgeordnete des Europäischen Parlaments gemeinsam mit Mitgliedern der Ständigen Vertretungen, der in Brüssel ansässigen Interessengruppen und den Ausschüssen der nationalen Parlamente über anstehende Vorschläge der Kommission beraten. So sind die Zahl, Sitzungsfrequenz und Teilnahmequote der Hearings des EP in den letzten Jahren beträchtlich gestiegen.

### **5.1.2 Entscheidungsphase**

In der Entscheidungsphase wird über einen von der Kommission offiziell eingebrachten Vorschlag eine konkrete, rechtlich verbindliche Entscheidung herbeigeführt. Hier sind die verschiedenen Entscheidungsverfahren zur Rechtsetzung die massgeblichen Anker zum Verständnis des jeweiligen Entscheidungsgangs.

Die Rechtsetzung in der Europäischen Gemeinschaft folgt im allgemeinen einem vierstufigen Ablauf, der aus den Schritten

- „förmliche Initiative“,
- „Beratung“,
- „Verhandlung“ und
- „Entscheidung“ besteht.

Die in dieser Phase beteiligten Akteure sind neben der Kommission das Europäische Parlament und der Rat. Je nach Entscheidungsgegenstand und im EG-Vertrag vorgesehener Handlungsermächtigung sind auch der Wirtschafts- und Sozialausschuß und der Ausschuß der Regionen als beratende Institutionen beteiligt. Deren Stellungnahmen haben allerdings keinen bindenden Charakter.

Das Europäische Parlament ist nach Maßgabe der Verträge am Zustandekommen von EG-Rechtsakten beteiligt. Abhängig von der

jeweiligen Vertragsgrundlage sind unterschiedliche Beteiligungsformen vorgesehen.

Beispiel: Basiert ein Rechtsakt, der zu verabschieden ist,

- auf Art. 95 EG-V (Binnenmarkt), gilt das Mitentscheidungsverfahren,
- auf Art. 252 EG-V, wäre das Kooperationsverfahren anzuwenden und
- auf 37 Abs. 2 EG-V, kommt (in diesem Fall im Bereich der gemeinsamen Agrarpolitik) das Konsultationsverfahren zur Anwendung.

Der EG-V kennt aber auch Fälle, in denen **eine formelle Beteiligung des Parlaments** am Zustandekommen einer Entscheidung **nicht vorgesehen** ist, zum Beispiel:

- beim Erlaß von Empfehlungen im Rahmen des Titel IX „Kultur“ (Art. 151 Abs. 5 EG-V) oder
- im gesamten Bereich der gemeinsamen Handelspolitik (Art. 133 Abs. 4 EG-V).

Mit dem Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte und des Vertrags über die Europäische Union hat die Rolle des Europäischen Parlaments in den Entscheidungsprozessen der EU jedoch eine deutliche Aufwertung erfahren.

Beraten werden die anstehenden Akte im EP auf der Ebene der Fraktionen, Ausschüsse und Delegationen. Die parlamentsinternen Verfahren sehen hierbei grundsätzlich Abstimmungen mit der einfachen Mehrheit der anwesenden Abgeordneten vor. In denjenigen Fällen, in denen das EP von den Vorlagen des Rates abweichen oder diese ablehnen will, ist allerdings die absolute Mehrheit aller Abgeordneten notwendig.

Im Rat wird die enge Verflechtung europäischer und nationaler Akteure deutlich. Gemeint sind damit die intensiven Verhandlungen zwischen Beamten der Europäischen Kommission und nationalen Beamten, welche auf der Ebene der Ratsarbeitsgruppen und des Ausschusses der Ständigen Vertreter (AStV I und II) stattfinden. Diese Verhandlungen finden auf der Basis des Kommissionsvorschlags statt, der nur einstimmig von den Mitgliedstaaten und deren Vertretern abgeändert werden kann.

Hat der Vorschlag für einen Rechtsakt die Ebene der Arbeitsgruppen und des AStV durchlaufen, wird er dem Rat zur endgültigen Entscheidung vorgelegt.

Kennzeichnet der AStV auf der Tagesordnung einer Ratssitzung eine Beschlusvorlage als

---

- „A-Punkt“, dann kann der Rechtsakt im Prinzip ohne weitere Beratung angenommen werden. Hier konnte bereits auf der Ebene der Ständigen Vertreter eine Einigung erzielt werden. Wird eine Beschlusvorlage hingegen als
- „B-Punkt“ gekennzeichnet, so wird damit verdeutlicht, daß sich der AStV nicht einigen konnte und auf der Ministerebene weitere Beratungen notwendig sind.

Können sich die Fachminister über eine Beschlusvorlage nicht einigen, verweisen sie diese zurück an den AStV, der diese wiederum an die zuständigen Arbeitsgruppen weiterleiten kann.

### **Beschlusfassung im Rat: Streitkultur im Wandel**

Für die Beschlusfassung des Rates sind, je nach Maßgabe der Verträge, unterschiedliche Mehrheiten erforderlich (siehe Art. 205 EG-V).



Möglich sind Beschlüsse mit:

---

- der **einfachen Mehrheit** der Mitglieder, das heißt 8 von 15 Ratsmitglieder müssen zustimmen. Gemäß Art. 205 Abs. 1 ist die Beschlußfassung im Rat mit einfacher Mehrheit eigentlich als Regelfall vorgesehen. Durch die spezifischen Anordnungen in den einzelnen Vertragsbestimmungen ist dies aber die Ausnahme. Beispiel: Art. 207 Abs. 3 EG-V (Geschäftsordnung des Rates)
- **qualifizierter Mehrheit** (Art. 205 EG-V), das heißt gegenwärtig 62 Stimmen, wenn der Beschluß auf der Basis eines Kommissionsvorschlags erfolgt. In allen anderen Fällen müssen darüber hinaus mindestens 10 Mitglieder dem Beschluß zustimmen. Für die Mehrzahl der heute erlassenen EG-Rechtsakte sieht der EG-V die Beschlußfassung mit qualifizierter Mehrheit vor. Bei der Ermittlung der qualifizierten Mehrheit werden die Stimmen gemäß Art. 205 Abs. 2 Satz 1 EG-V gewogen. Beispiele: Art. 40 EG-V (Freizügigkeit der Arbeitnehmer); Art. 95 (Binnenmarkt); Art. 153 EG-V (Verbraucherschutz); Art. 133 Abs. 4 EG-V (Handelspolitik). Die Berechnungsmodi für die qualifizierte Mehrheit wurden im Hinblick auf die Erweiterung der EU auf bis zu 27 Staaten im Vertrag von Nizza wesentlich geändert (vgl. hierzu Abschnitt „Rat“ in Kapitel 4).
- **Einstimmigkeit**, wobei die Stimmenthaltung von anwesenden oder vertretenen Mitgliedern dem Zustandekommen von Beschlüssen des Rates nicht entgegensteht. Ein Beschluß kann aber nicht zustande kommen, wenn ein Mitglied weder anwesend ist, noch sich vertreten läßt. Auch hier werden die Fälle, in denen eine einstimmige Beschlußfassung notwendig ist, ausdrücklich im Vertrag festgeschrieben. Beispiele: Art. 19 EG-V (Wahlrecht bei Wahlen zum Europäischen Parlament und bei Kommunalwahlen); Art. 88 EG-V (Staatliche Beihilfen); Art. 93 (Steuerrecht); Art. 250 (Änderung eines Kommissionsvorschlags); Art. 310 und 300 Abs. 2 (Assoziationsabkommen).

### Entscheidungsverfahren in der EU (nach Inkrafttreten des Vertrags von Nizza)

Entscheidungsverfahren im EP	Entscheidungsverfahren im Rat															
	E+R	E	2/3 Mehrheit	4/5 Mehrheit	QME	QME ab 1/2007	QME minus 1	QME, wenn Rechtsrahmen vorhanden	QME der Staats- und Regierungschefs	QME mit Delegation zum Europäischen Rat	EM	Gegen-seitiges Einvernehmen	E der Staats- und Regierungschefs	Zustimmung	QME und Zustimmung des KOM-Präsident.	Keine Rolle des Rates
Keine Beteiligung		88.2 EG-V	104.13 EG-V		99.2 EG-V		7.3 EUV			24 EUV	207 EG-V	289 EG-V				
Unterrichtung		300.2 EG-V			60.2 EG-V											
Konsultation	22 EG-V	13.1 EG-V	62.2. b) i. EG-V		37 EG-V	279.1 EG-V		62.2.a) EG-V			130 EG-V	112.2 EG-V	117 EG-V			
Kooperation					99.5 EG-V											
Mitentscheidung		151 EG-V			95 EG-V											
Mitentscheidung ab 1.5.2004					62.2.b) EG-V											
Mitentscheidung, wenn Rechtsrahmen vorhanden					62.2.a) EG-V			63.2 a) EG-V								
Zustimmung mit absoluter Mehrheit der abgegebenen Stimmen		105.6 EG-V			107.5 EG-V	161 EG-V			214.2 EG-V						214.2.2 EG-V	
Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder	190.4 EG-V	49 EUV			272.4 + 5b EG-V							223 EG-V				199 EG-V
Zustimmung mit 2/3 der Stimmen und einfacher Mehrheit der Mitglieder				7.1 EUV									7.2 EUV	190.5.2 EG-V		

<b>Zustimmung mit 3/5 der Stimmen und Mehrheit der Mitglieder</b>															272.6 EG- V		
<b>Summe</b>	2	6	2	1	9	2	1	2	1	1	2	3	2	2	1	1	

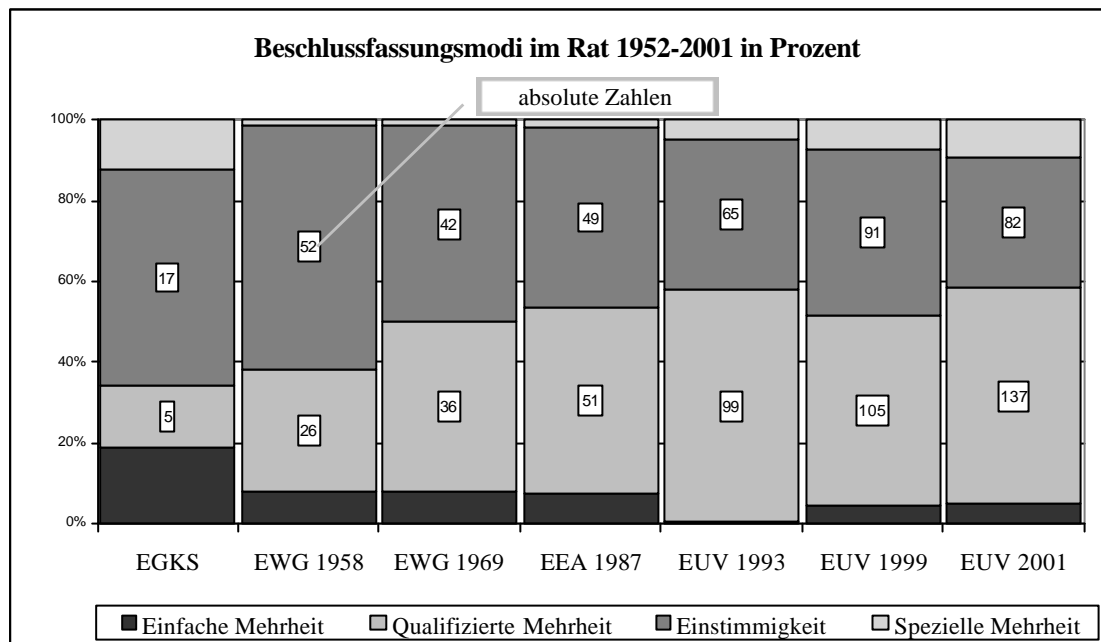
Seit dem Luxemburger Kompromiß von 1966 bis zur Mitte der 1980er Jahre litt die Gemeinschaft unter einer lähmenden Scheu vor Mehrheitsbeschlüssen. **Der politische Konsenszwang**, unter Berufung auf „vitale nationale Interessen“ und gleichzeitiger Androhung eines nationalen Vetos **führte** unter anderem **dazu, daß sich einzelne Verhandlungen endlos ausdehnten**. In dieser Zeit gab es jedoch zwei Ausnahmen vom Konsenszwang, nämlich die Beschlüsse über den EG-Haushalt sowie (mit Ausnahmen) die jährliche Agrarpreisrunde.

Die Überwindung des hemmenden Konsenszwangs und **ein wesentlicher Schritt in Richtung (qualifizierter) Mehrheitsvoten gelang mit der Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte**.

In diesem Zusammenhang wurde auch Art. 95 EG-V eingeführt, der für Rechtsangleichungsmaßnahmen im Binnenmarkt ein neues Entscheidungsverfahren vorsah. Bis zum Inkrafttreten des EU-V galt in diesem Bereich das sogenannte Kooperationsverfahren nach Art. 252 EG-V. Seit dem 01.11.1993 gilt das Mitentscheidungsverfahren nach Art. 251 EG-V.

**Die 1993 neu eingeführten Entscheidungsverfahren führten nicht nur zu einer verbesserten Beteiligung des Europäischen Parlaments an der Rechtsetzung. Sie ermöglichten durch die vertraglich festgeschriebene Option der Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit auch eine effizientere Problembearbeitung im Rat.** Zwar wird innerhalb des Rates nur in etwa 10% aller Entscheidungen wirklich mit Mehrheit entschieden. Alleine die Option der Mehrheitsentscheidung führt aber bereits zu mehr Flexibilität und Verhandlungsbereitschaft der Ratsmitglieder. Die Verknüpfung des Binnenmarktziels mit der qualifizierten Mehrheit war von grundlegender Bedeutung. Denn die Realisierung des umfangreichen Maßnahmenpaketes zur Umsetzung des Binnenmarktes schien ohne Mehrheitsabstimmungen aussichtslos.

Auch nach Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages, der die Anwendungsbereiche für qualifizierte Mehrheitsentscheidungen auf weitere Bereiche ausdehnte, ist noch eine große Anzahl von Fällen verblieben, bei denen der Rat einstimmig entscheiden muß. Doch sind (mögliche) Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit mittlerweile zu einem wesentlichen Element europäischer Entscheidungsprozesse geworden.



© Maurer 2000.

Das hat zu interessanten Veränderungen im Verhalten der Ratsmitglieder geführt. Sie mußten sich in den Verhandlungen beweglicher zeigen, da ihnen der taktische Gebrauch eines Vetos nur noch in besonderen Ausnahmefällen zur Verfügung stand. Wenn Mehrheitsvoten möglich sind, kann eine starre Verhandlungsposition leicht dazu führen, daß ein Ratsmitglied in eine Minderheitenposition gerät. Ist ein Mitgliedstaat erst einmal isoliert, dann bleiben ihm kaum noch Einflußmöglichkeiten auf das Endergebnis.

Es ist daher um so wichtiger, flexible (Interessen-) Koalitionen mit anderen Partnern einzugehen. Sind Mehrheitsabstimmungen möglich, werden Einzelgängertum oder Verweigerungstaktiken zu ungeeigneten Verhandlungsstrategien.

Mit Blick auf die Stimmzahlen, die für die Verabschiedung beziehungsweise die Verhinderung („Sperrminorität“) eines Beschlusses notwendig sind, wird die flexible Partnersuche zu einem dynamisierenden Faktor der Verhandlungen. Das beeinflusst auch den Charakter der Verhandlungen selbst.

Auf allen Ebenen des Rates, von der Arbeitsgruppenebene bis zu den Fachministern, ist es heute kein Tabu mehr, in den Kategorien von Mehrheiten und Minderheiten zu denken und zu handeln. Entsprechend verändert sich auch das Verhalten während der Verhandlungen.

Gleichzeitig stößt man hier auf ein scheinbares Paradoxon europäischer Entscheidungsprozesse. Trotz der gegebenen Möglichkeit zu Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit kommen Be-

schlüsse im Rat zumeist ohne eine wirkliche Abstimmung zustande. So schließt der jeweilige Ratspräsident in der überwiegenden Mehrzahl aller Fälle eine Beratung dann ab, wenn er zu der Überzeugung gelangt ist, daß die erforderliche Mehrheit – offensichtlich - vorhanden ist. Entscheidend ist also nicht eine tatsächliche Abstimmung, sondern die Möglichkeit dazu. Verhandelt wird somit im Schatten bzw. unter dem Damoklesschwert des Mehrheitsprinzips, wobei alle Verhandlungspartner darum bemüht sind, einen für die Umsetzung des Rechtsakts überzeugenden Konsens zu organisieren. Schon dadurch wird die Formulierung nationaler Positionen flexibler.

Sind Mehrheitsvoten möglich, lassen sich die nationalen Interessen nur noch gemeinsam mit anderen Partnern wahrnehmen. Selbst großen Mitgliedstaaten, wie Frankreich, Großbritannien, Italien oder Deutschland ist es somit nicht immer möglich, besonders wichtig erachtete nationale Interessen durchzusetzen oder zu schützen.

Die zuvor oft praktizierte Formulierung von „Alles oder Nichts“-Positionen erweist sich damit als hinfällig. Die Gefahr der Einstimmigkeit liegt in der Blockade des Gesamtsystems. Letztlich führte diese Einsicht dazu, daß Mehrheitsabstimmungen auf weitere Tätigkeitsfelder der EG ausgeweitet wurden. Die Effizienzgewinne werden durch Mehrheitsentscheidungen auch unter dem Aspekt nationaler Interessenpolitik als Fortschritt empfunden.

Für das Verständnis der Entscheidungsprozesse im Rat ist die hieraus resultierende Streitkultur der EG von großer Bedeutung. Die am Entscheidungsprozeß beteiligten Akteure sind einerseits bestrebt, ihre nationalen Interessen möglichst effektiv wahrzunehmen. Andererseits ist ihr Verhalten in gleichem Maße von Konsenssuche und Rücksichtnahme geprägt. Das heißt, sie sind von der Bereitschaft, aber auch dem Zwang geprägt, im richtigen Moment einen Kompromiß einzugehen.

## Streitkultur in der EG

„Wesentliches Merkmal dieser Verfahren ist die bei aller Bereitschaft zur Vertretung eigener Interessen vorhandene, allseits getragene Verantwortung, Konflikte nicht so zu steigern, daß sie zu einem Bruch zwischen den beteiligten Staaten oder zu einer Überbelastung der Organe führen. Die Gesamtstabilität des Systems ist wegen der allgemeinen Zustimmung zu diesem Grundprinzip der EG-Streitkultur erstaunlich groß.“

Quelle: Schmuck, Otto/Wessels, Wolfgang: Die Streitkultur in der EG: Konfliktlösung zwischen nationaler Identität und gebündelter Interessenwahrnehmung, in: Sarcinelli, Ulrich (Hrsg.): Demokratische Streitkultur. Theoretische Grundpositionen und Handlungsalternativen in Politikfeldern, Bonn 1990, S. 273-287, hier: S. 285.

Im Rat steht also auch im Schatten der Mehrheitsentscheidung die Konsenssuche im Vordergrund. Dem liegt die Überlegung zugrunde, daß durch die so sichergestellte breite Akzeptanz einer Entscheidung die Stabilität der Gemeinschaft insgesamt besser gewährleistet werden kann als durch die simple Majorisierung unterlegener Staaten.

Es kann davon ausgegangen werden, daß im Konsens getroffene Entscheidungen besser umgesetzt werden. Dies gilt insbesondere für Richtlinien und Empfehlungen, die erst durch einen nationalen Implementationsakt in Kraft treten. Nicht zuletzt aufgrund dieser Überlegung ist die Bezeichnung des Rates als „Maschinerie zur Konsenssuche“ besonders treffend.

### 5.1.3 Durchführungsphase

Mit der Entscheidungsphase, in der supranationales Recht verbindlich gesetzt wird, ist der „Politikprozeß“ keineswegs abgeschlossen.

In der nun folgenden Phase geht es um die Umsetzung beziehungsweise Operationalisierung der in der Entscheidungsphase getroffenen Beschlüsse.

Auch in dieser Phase wirken Beamte der Kommission und nationaler Ministerien eng zusammen. Es handelt sich dabei zum Teil um die gleichen Beamten, die bereits an der Vorbereitungsphase des betreffenden Rechtsakts beteiligt waren. Auf der parlamentarischen Ebene wirken die nationalen Parlamente entsprechend der jeweils gültigen Verfassungsvorschriften zur Normenhierarchie an der Umsetzung mit. Das EP kontrolliert die der Kommission bei-



geordneten Umsetzungsgremien und greift über den EuGH in die Umsetzung der Gemeinschaftsakte ein.

Unter Umsetzung und Operationalisierung versteht man begleitende Maßnahmen, die für die konkrete Anwendung eines Rechtsakts unerlässlich sind. Umsetzungsmaßnahmen sind zum Beispiel dann notwendig, wenn es sich bei dem Rechtsakt um eine Richtlinie handelt, die erst in nationales Recht der EU-Mitgliedstaaten umgewandelt werden muß. Sie erlangt im allgemeinen - im Gegensatz zur Verordnung - erst dann Gültigkeit, wenn alle Mitgliedstaaten einen Gesetzesakt zur Umsetzung der Richtlinie abgeschlossen haben und dies der Kommission melden. Die mit der Umsetzung beauftragten nationalen Parlamente, Ministerien beziehungsweise deren Beamte werden dabei von der Kommission mit Blick auf die Einhaltung der Fristen und der Wahrung des Inhalts kontrolliert.

Zur Operationalisierung von Beschlüssen der EG hat der Rat konkrete Durchführungsbefugnisse an die Kommission delegiert (Art. 202 (ex-Art. 145) EG-V in Verbindung mit Art. 211 (ex-Art. 155) EG-V). Im Rahmen dieser Befugnisse kann die Kommission selbständig Richtlinien, Verordnungen und Entscheidungen erlassen (vor allem in den Bereichen Binnenmarkt und gemeinsame Agrarpolitik). Es handelt sich dabei zu einem immer größeren Teil um Anpassungsentscheidungen für Rechtsakte, die bereits vor einiger Zeit erlassen wurden. Sie müssen jedoch, zum Beispiel mit Blick auf die rasante technische Entwicklung, auf einen aktuellen Stand gebracht werden.

Natürlich wird die Kommission bei der Ausführung der ihr übertragenen Aufgaben von nationalen Beamten begleitet. Zu diesem Zweck werden Ausschüsse gebildet, in denen neben einem Vertreter der Kommission, der auch den Vorsitz führt, die zuständigen nationalen Fachbeamten vertreten sind. Es existieren drei verschiedene Grundtypen solcher Ausschüsse mit insgesamt sieben verschiedenen Verfahren.

Je nach Verfahren hat die Kommission mehr oder weniger Handlungsspielraum beim Erlass der Durchführungsbestimmungen. Anders gesagt: die nationalen Regierungen versuchen, möglichst diejenigen Ausschusstypen zu wählen, die den nationalen Verwaltungen den größtmöglichen Handlungsspielraum bei der Operationalisierung von EG-Rechtsakten einräumen. Insgesamt existieren zur Zeit ungefähr 300 dieser sogenannten Durchführungsausschüsse.

Die Gesamtheit der Durchführungsausschüsse beziehungsweise diese Form der Begleitung der Exekutivbefugnisse der Kommission wird als „**Komitologie**“ bezeichnet. Auch wenn sie unverkennbar den Charakter eines Überwachungsinstruments hat, ist die Komitologie in der Praxis ein geeignetes Beratungs- und Ver-

zahnungsinstrument zwischen nationalen Verwaltungen und der Kommission.

Die Arbeit im Bereich der Begleitung der Exekutivbefugnisse der Kommission, das heißt den von nationalen und Kommissionsbeamten gebildeten Ausschüssen, ist von einem kooperativen Interaktionsstil geprägt. Es ist daher höchst selten, daß es zwischen den beteiligten Akteuren zu formalen Abstimmungen und offenen Konflikten kommt.

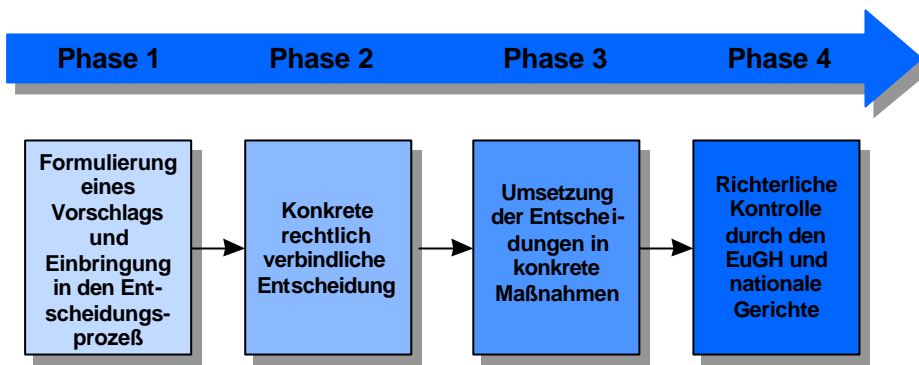
Damit ist die Streitkultur im Rahmen der Durchführungsphase der des Rates in der Entscheidungsphase sehr ähnlich.

#### **5.1.4 Kontrollphase**

Die Kontrolle sowohl des primären als auch des sekundären Gemeinschaftsrechts durch den Europäischen Gerichtshof und dessen verbindliche Rechtssprechung ist eine weitere Besonderheit der EG gegenüber anderen internationalen Organisationen. Zentral ist hier das sogenannte „Vertragsverletzungsverfahren“ (Art. 226 (ex-Art. 169) EG-V), nach dem die Kommission vor dem Europäischen Gerichtshof gegen Mitgliedstaaten Klage erheben kann, die gegen primäres oder sekundäres Gemeinschaftsrecht verstoßen haben. Allein im Jahr 1993 hat die Kommission 1200 solcher Verfahren eingeleitet. Davon führten 35 Verfahren zu Gerichtsurteilen des Europäischen Gerichtshofs. 33 dieser Verfahren wurden zugunsten des Klägers, das heißt der Kommission entschieden. Mit dem Vertrag über die Europäische Union wurde eine neue Bestimmung eingeführt, die es der Kommission erlaubt, ein Zwangsgeld zu verhängen, falls ein Mitgliedstaat nicht die Maßnahmen ergreift, die sich aus dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs ergeben (Art. 228 (ex-Art. 171) EG-V).

Insgesamt trägt die Kontrolle durch den Europäischen Gerichtshof erheblich dazu bei, daß auf der EG-Ebene getroffene Beschlüsse auch vollständig und korrekt angewandt werden.

Mit der Kontrollphase schließt der „policy cycle“ oder „Politikprozeß“. Wie bereits angedeutet, handelt es sich dabei um eine idealtypische Darstellung, die die Abläufe in den vier erläuterten Phasen zum Teil stark vereinfacht. Entscheidend ist aber, daß mit Hilfe dieser Darstellung eine Verordnung der spezifischen Entscheidungsverfahren im Rahmen eines umfassenderen Gesamtablaufs möglich ist. So erschließen sich Zusammenhänge, die eine allein auf die Entscheidungsverfahren fixierte Darstellung nicht leisten kann.



Ablauf in den 4 Phasen

## 5.2 Die Entscheidungsverfahren zur Rechtsetzung in der Europäischen Gemeinschaft

### **Vertragsgrundlagen**

Art. 189 (ex-Art. 137), 192 (ex-Art. 138b), 198 (ex-Art. 141) und 199 (ex-Art. 142) EG-V (Europäisches Parlament); Art. 202 und 205 (ex-Art. 145 und 148), 206-208 (ex-Art. 150-152), 250 (ex-Art. 189a) EG-V (Rat); Art. 211 (ex-Art. 155), 250 (ex-Art. 189a) EG-V (Kommission); Art. 249-254 (ex-Art. 189-191) EG-V. Speziell zum Entscheidungsverfahren der GASP und ZJIP siehe Art. 11-45 (ex-Art. J und K) EU-V.

### **Beteiligte Organe**

Europäische Kommission, Europäisches Parlament und der Rat der Europäischen Union. Diese Organe werden vom Wirtschafts- und Sozialausschuß und dem Ausschuß der Regionen beratend unterstützt (Art. 7 (ex-Art. 4) Abs. 2 EG-V).

### **Beschlüsse**

Rechtsakte der EG nach Art. 249 (ex-Art. 189) EG-V (Verordnungen, Richtlinien, Entscheidungen, Empfehlungen und Stellungnahmen). Die Beschlüsse im Haushaltsverfahren (Art. 272 (ex-Art. 203) EG-V) und im Rahmen der GASP und ZJIP (Art. 11-45 (ex-Art. J und K) EU-V) sind Sonderformen.

Die Beschlüsse der Europäischen Gemeinschaft sowie der Europäischen Union kommen in verschiedenen, rechtlich verbindlich geregelten Verfahren zustande. Sie bilden zusammen das Entscheidungssystem der Europäischen Union.

*Nachfolgend stehen die Entscheidungsverfahren zur Rechtsetzung in der Europäischen Gemeinschaft im Mittelpunkt. Die Entscheidungsverfahren der GASP (Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik) und der ZJIP (Zusammenarbeit in der Justiz- und Innenpolitik) werden in den entsprechenden Kapiteln gesondert behandelt.*

Das Grundmodell der Rechtsetzung in der Europäischen Gemeinschaft erfolgt in einem dreistufigen Ablauf, der sich in die folgenden Abschnitte gliedern läßt:

- Initiative,
- Beratung,
- Entscheidung.

Jedoch teilt die Rechtsetzung der Europäischen Gemeinschaft in verschiedene Verfahren auf. Die Ausgestaltung dieser Verfahren hängt im einzelnen von der jeweils betroffenen Materie ab. Beim Grundmodell der Rechtsetzung wirken die Europäische Kommission (EK), das Europäische Parlament (EP) und der Rat der Europäischen Union (EU) eng zusammen.

Im Rahmen der Rechtsetzung befinden sich die Gemeinschaftsorgane in einem festen und zwingenden System von Handlungsbefugnissen. Dieses System beruht auf dem **Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung**.

Aus diesem Prinzip geht hervor

---

- ob die Organe überhaupt handeln können und dürfen,
- welche Maßnahmen sie hierbei ergreifen,
- in welche Rechtsform diese Maßnahmen zu kleiden sind und welche Verfahrensvorschriften dabei beachtet werden müssen.

Dies alles ergibt sich ausschließlich aus den konkreten Bestimmungen der Verträge. Vor allem aus dem EG-Vertrag und durch dessen Fortführung durch die Verträge von Maastricht und Amsterdam sowie über sogenannte interinstitutionelle Abkommen. Diese werden zwischen den drei am Entscheidungsprozeß unmittelbar beteiligten Organen getroffen: nämlich von der EK, dem EP und dem Rat.

### 5.2.1 Rechtsetzungsverfahren

Die im EG-Vertrag vorgenommene Kompetenzverteilung zwischen den drei handelnden Organen - Europäische Kommission, Europäisches Parlament und Rat - sieht vor, daß **alle grundlegenden Rechtsnormen** im Ergebnis **vom Rat zu beschließen** sind. Der Rat stellt aufgrund seiner Zusammensetzung zugleich die politische Verbindungsebene zu den Mitgliedstaaten dar. Dies ist wichtig, da auf deren Zustimmung der Ausbau und die Entwicklung der EG/EU seit ihrer Gründung angewiesen sind.

Während **Rat und Kommission als unmittelbar handelnde Organe der EG/EU** bei der Ausführung und Anwendung des EG-Vertrages in ihren Handlungsbefugnissen eng miteinander verflochten sind, erfüllte das Parlament lange Zeit nur beratende Funktionen und nahm beschränkte Kontrollaufgaben wahr.

Durch die Einheitliche Europäische Akte wurden dem EP in Teilbereichen der Rechtsetzung stärkere Mitwirkungsrechte zugeteilt, die allerdings die Schwelle einer echten Mitentscheidung noch nicht

erreichten. Erst seit dem Vertrag über die Europäische Union **hat das Europäische Parlament echte Mitentscheidungsrechte.**

Insgesamt sehen die momentan geltenden Vertragsbestimmungen eine kaum noch zu überblickende Vielzahl von geltenden Entscheidungsverfahren vor.

Der Amsterdamer Vertrag sollte ursprünglich die Verfahren vereinfachen und ihre Vielzahl verringern, was aber nur begrenzt gelungen ist. So unterscheidet sich beispielsweise auch nach Amsterdam das Konsultationsverfahren bei Art. 175 Abs. 2 (ex-Art. 130s Abs. 2) EG-V (Steuern, Energie, Abfallpolitik) vom Konsultationsverfahren bei Art. 172 Abs. 1 (ex-Art. 130o Abs. 1) EG-V (Gründung gemeinsamer Unternehmen für Forschung und Technologie-Programme): Im ersten Fall beschließt der Rat einstimmig, im letzteren mit qualifizierter Mehrheit. Im letzteren muß der AdR konsultiert werden, im ersteren zusätzlich noch der WSA.

Das heißt, daß die drei Grundtypen der Entscheidungsverfahren zur Rechtsetzung in der Europäischen Gemeinschaft, Anhörungsverfahren, Kooperationsverfahren und Mitentscheidungsverfahren, immer noch innere Unterschiede aufweisen, die sich – je nach Anwendungsbereich – in unterschiedlichen Mehrheiten äußern, die bei Rat oder EP für die einzelnen Schritte der jeweiligen Verfahren erforderlich sind.

### **5.2.2 Anhörungsverfahren (Konsultationsverfahren)**

Das Anhörungsverfahren besteht seit Gründung der Gemeinschaft im Jahr 1957. Es war bis zum Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte 1987 das regelmäßig praktizierte Rechtsetzungsverfahren der EG.

Dieses Verfahren entspricht am ehesten dem dreistufigen Grundmodell des Entscheidungsablaufs: Nach dem allgemeinen Anhörungsverfahren arbeitet die Kommission, in der Regel kraft ihres Initiativrechts bei der Rechtsetzung, Vorschläge für Rechtsakte aus. Bevor der Rat endgültig entscheidet, findet eine Anhörung des Parlaments statt. Bei der Anhörung des Europäischen Parlaments wird zwischen der vertraglich zwingend vorgeschriebenen „obligatorischen Konsultation“ und der „fakultativen Konsultation“ des Parlaments unterschieden.

Wichtig bleibt diese Unterscheidung wegen der Rechtsfolgen einer vom Rat unterlassenen oder nicht vertragsgemäß durchgeführten Anhörung des Parlaments.

Die ordnungsgemäße Anhörung des Parlaments in den vom Vertrag vorgesehenen zwingenden Fällen stellt eine Formvorschrift dar, deren Mißachtung durch den Rat nach einem 1980 vom Eu-

ropäischen Gerichtshof erlassenen Urteil (siehe „Der Fall Isoglukose“) die Nichtigkeit der betroffenen Handlung des Rates zur Folge hat.

### **Der Fall Isoglukose**

Die Kommission hatte im März 1979 einen Veränderungsvorschlag zu einer bereits bestehenden Verordnung eingebracht, bei der es um die Einführung gemeinsamer Vorschriften für Isoglukose ging. Kurz darauf ersuchte der Rat das Europäische Parlament um seine Stellungnahme und zwar gemäß der zugrundeliegenden Rechtsgrundlage (in diesem Fall Art. 37 (ex-Art. 43) EG-V), die eine Anhörung des Parlaments vorsah. Nachdem das Plenum des Europäischen Parlaments einen Entschließungsantrag des Landwirtschaftsausschusses abgelehnt hatte, wurde die Sache wieder an diesen Ausschuss zurückverwiesen. Es war mittlerweile Mai geworden und das Europäische Parlament beabsichtigte, wegen der Wahlkampagne für die erste Direktwahl im Juni 1979, erst wieder am 17. Juli zusammenzutreten. Das Parlament hatte jedoch ausdrücklich erklärt, daß Rat und Kommission eine außerordentliche Tagung des Europäischen Parlaments beantragen könnten. Im Juni verabschiedete der Rat den von der Kommission vorgeschlagenen Veränderungsvorschlag (Verordnung VO 1293/79). Obwohl bis dahin keine förmliche Stellungnahme des Parlaments vorgelegen hatte, hieß es in den einleitenden Bemerkungen, daß die Verordnung „nach Konsultation des Europäischen Parlaments“ erlassen worden sei.

Eine von dem mit der Verordnung neu eingeführten Quotensystem betroffene Firma erhob gegen diesen Rechtsakt Nichtigkeitsklage (Art. 230 (ex-Art. 173) EG-V) und machte eine Verletzung wesentlicher Formvorschriften geltend, da die Stellungnahme des Europäischen Parlaments in Wirklichkeit fehlte.

Zu der Frage der Verletzung wesentlicher Formvorschriften urteilte der Europäische Gerichtshof am 29. Oktober 1980 (EuGH, Rs. 138/79, Roquette Frères-Isoglucose) unter anderem: „Die ... in entsprechenden Vertragsbestimmungen vorgesehene Anhörung ermöglicht dem Parlament eine wirksame Beteiligung am Gesetzgebungsverfahren der Gemeinschaft. Dieses Befugnis ist für das vom Vertrag gewollte institutionelle Gleichgewicht wesentlich. Sie spiegelt auf Gemeinschaftsebene, wenn auch in beschränktem Umfang, ein grundlegendes demokratisches Prinzip wider, nach dem die Völker durch eine Versammlung ihrer Vertreter an der Ausübung der hoheit-

lichen Gewalt beteiligt sind. Die ordnungsgemäße Anhörung des Parlaments in den vom Vertrag vorgesehenen Fällen stellt somit eine wesentliche Formvorschrift dar, deren Mißachtung die Nichtigkeit der betroffenen Handlung zur Folge hat.“

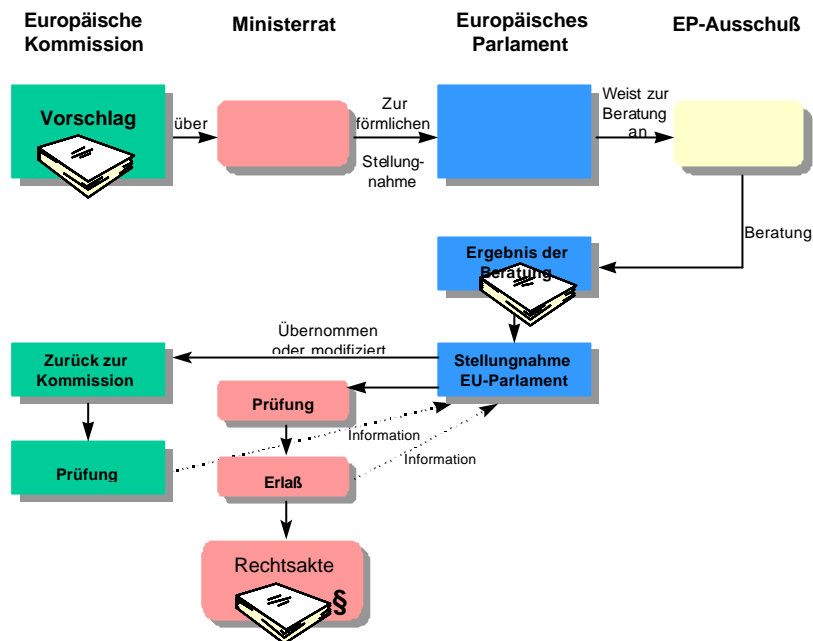
Quelle: Hummer, Waldemar et al.: Europarecht in Fällen, Baden-Baden (2. Auflage) 1994, S. 213-215.

Entscheidendes Merkmal des Anhörungsverfahrens ist, daß im Europäischen Parlament nur eine Lesung stattfindet.

In der Praxis hat sich folgender Ablauf entwickelt:

1. Der Rat leitet den Vorschlag der Kommission dem Parlament förmlich zur Stellungnahme zu.
2. Der Präsident des Parlaments weist den Vorschlag einem federführenden Ausschuß und gegebenenfalls den mitberatenden Ausschüssen zur Beratung zu.
3. Das Ergebnis der Ausschußberatungen wird dem Plenum als Bericht vorgelegt, entweder unverändert übernommen oder durch Abänderungsanträge modifiziert.
4. Diese Stellungnahme des Europäischen Parlaments wird dem Rat sowie der Kommission übermittelt, damit letztere ihren ursprünglichen Vorschlag gegebenenfalls im Sinne des Europäischen Parlaments überarbeiten kann.
5. Kommission und Rat prüfen die Änderungsvorschläge des Parlaments und nehmen dazu meist informell Stellung. Sie unterrichten das Parlament darüber, ob sie seine Änderungsanträge annehmen oder ablehnen.
6. Der Rat erläßt schließlich mit der vorgesehenen Mehrheit und Stimmengewichtung (Artikel 205 (ex-Art. 148), Abs. 2 EG-V) den Rechtsakt und beendet damit das Verfahren.





Ablauf im Anhörungsverfahren

### Anwendungsbeispiele für das Anhörungsverfahren:

- Art. 19 (ex-Art. 8b) EG-V (Unionsbürgerschaft),
- Art. 175 (ex-Art. 130s) Abs. 2 EG-V (Umwelt),
- Art. 308 (ex-Art. 235) EG-V (Abrundungsklausel).

In diesen drei Beispielen muß der Rat jeweils einstimmig entscheiden.

Neue Fälle, bei denen das Anhörungsverfahren angewandt wird, sind seit Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages zum Beispiel:

- Art. 137 Abs. 3 (ex-Art. 118) EG-V (Sozialpolitik),
- Art. 39 (ex-Art. K.11) EU-V (Rahmenbeschlüsse, Beschlüsse und Übereinkommen im Bereich Innen- und Justizpolitik).

### 5.2.3 Verfahren der Zusammenarbeit / Kooperationsverfahren (Art. 252 (ex-Art. 189c) EG-V)

Das Anhörungsverfahren gestattet dem Europäischen Parlament bei der Rechtsetzung in der Gemeinschaft nur sehr begrenzte Mitwirkungsrechte. Die letztendliche Entscheidung des Rates wird durch dessen Stellung nur in geringem Maße beeinflusst. Diese als unzureichend empfundene Beteiligung des Europäischen Parlaments an der EG-Rechtsetzung stellte eines der wesentlichen Merkmale des **Demokratiedefizits** dar: Da immer weitere Bereiche nationaler Politik im Rahmen der Gemeinschaft wahrgenommen wurden, verloren die nationalen Parlamente zunehmend Mitgestaltungs- und Kontrollmöglichkeiten an die Exekutive. Gleichzeitig wurde der Verlust parlamentarischen Einflusses auf der nationalen Ebene nicht durch den entsprechenden Ausbau der Rolle des Europäischen Parlaments kompensiert.

Für eine Stärkung der Rolle des EP setzten sich Anfang der achtziger Jahre die Regierungen verschiedener EG-Mitgliedstaaten, vor allem Italien, die BENELUX-Staaten und Deutschland, ein: Immer im Hinblick auf eine Verringerung des Demokratiedefizits und einer verbesserten demokratischen Legitimation des Gemeinschaftshandelns.

Eine Möglichkeit zur Stärkung der parlamentarischen Mitwirkungsrechte am EG-Rechtsetzungsprozeß boten die Verhandlungen, die zur Einheitlichen Europäischen Akte führten. Darin wurde für spezielle Bereiche - nämlich für Rechtsakte, die vor allem die Verwirklichung und das Funktionieren des Binnenmarktes zum Gegenstand haben - ein besonderes Verfahren der Zusammenarbeit oder Kooperationsverfahren zwischen Rat und Europäischem Parlament unter Beteiligung der Kommission geschaffen. Es sollte sowohl die Beschlußfassung des Rates mit qualifizierter Mehrheit als auch eine stärkere Mitwirkung des Parlaments an den Beschlüssen zum Binnenmarkt sicherstellen.

Das neue Verfahren machte eine umfangreiche Änderung des früheren Vertragsrechtes erforderlich. Im Gegensatz zum Anhörungsverfahren sieht das Verfahren der Zusammenarbeit nun zwei Lesungen vor.

Für das Verfahren der Zusammenarbeit ergibt sich dabei folgender Ablauf:

- 
1. Die Kommission macht wie bisher einen Vorschlag, und das Europäische Parlament nimmt zu diesem Vorschlag Stellung.
  2. Der Rat prüft den Vorschlag in erster Lesung und erarbeitet einen gemeinsamen Standpunkt, den er **im Regelfall mit quali-**

**fizierter Mehrheit** annimmt und dem Europäischen Parlament zusammen mit einer Begründung vorlegt.

3. Das Parlament billigt den Ratsentwurf innerhalb von drei Monaten mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen, lehnt ihn ab oder schlägt Änderungsanträge vor, wobei es für die beiden letzteren Beschlüsse die absolute Mehrheit seiner Mitglieder benötigt.
4. Bei Abänderungsvorschlägen des Parlaments ist die Kommission erneut am Zug. Innerhalb einer einmonatigen Frist muß sie entscheiden, welche der beiden möglichen Alternativen sie verfolgt:
  - **Alternative A:** Übernimmt die Kommission die Abänderungen des Parlaments, so benötigt der Rat in zweiter Lesung lediglich eine qualifizierte Mehrheit, um den vom Parlament geänderten Entwurf endgültig zu verabschieden. Will der Rat indessen von dem geänderten Vorschlag abweichen, benötigt er Einstimmigkeit. Kommt diese nicht zustande, so muß der Rat auf die Vorstellungen des Parlaments eingehen, wenn er sich nicht dem Vorwurf der Untätigkeit aussetzen will (Entscheidungsfrist: drei Monate).
  - **Alternative B:** Übernimmt die Kommission die Abänderungen des Parlaments **nicht**, so bleibt es bei der auch außerhalb dieses Verfahrens geltenden Regelung. Der Rat kann den Vorschlag der Kommission mit qualifizierter Mehrheit annehmen und darf nur einstimmig davon abweichen. Von der Kommission nicht übernommene Vorschläge des Parlaments kann der Rat ebenfalls nur einstimmig annehmen. Einen vom Parlament abgelehnten Vorschlag kann der Rat nur einstimmig beschließen.

Innerhalb des Verfahrens der Zusammenarbeit hängt die Mitwirkung des Europäischen Parlaments bei der Rechtsetzung davon ab, ob der Rat tatsächlich Mehrheitsbeschlüsse faßt. Dazu gehört besonders der Verzicht auf den sogenannten Luxemburger Kompromiß, der es faktisch ermöglichte, daß Mitgliedstaaten unter Berufung auf „sehr wichtige (vitale) Interessen“ Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat durch ein Veto verhindern konnten, was dann im Ergebnis auf das Erfordernis der Einstimmigkeit hinauslief.

### Anwendungsbeispiele für das Verfahren der Zusammenarbeit:

- Gemäß den Vorgaben der Einheitlichen Europäischen Akte fand dieses Verfahren zunächst in zehn Fällen Anwendung. Darunter war auch der Art. 95 (ex-Art. 100a) EG-V zur Binnenmarktgesetzgebung (die Rechtsetzung gemäß Art. 95 (ex-Art. 100a) EG-V erfolgt mittlerweile auf dem Wege des Mitentscheidungsverfahrens nach Art. 251 (ex-Art. 189b) EG-V).
- Nach Inkrafttreten des Maastrichter Vertrages über die Europäische Union wurde das Verfahren der Zusammenarbeit in insgesamt 16 Fällen angewandt. Mit den Neuerungen des Amsterdamer Vertrages wurde das Verfahren allerdings weitgehend zugunsten des Mitentscheidungsverfahrens verdrängt und findet nur noch im Bereich der Wirtschafts- und Währungspolitik der Gemeinschaft Anwendung (Art. 99 Abs. 5, Art. 102 Abs. 2, Art. 103 Abs. 2, Art. 106 Abs. 2 EG-V/Amsterdam).

### **Erfolgsquote des Europäischen Parlaments**

Die Antwort auf die Frage, inwiefern das Verfahren der Zusammenarbeit den Einfluß des Europäischen Parlaments an der EG-Rechtsetzung in den betroffenen Bereichen beeinflusst, läßt sich auch anhand der Erfolgsquote der parlamentarischen Änderungsanträge veranschaulichen.

Die Erfolgsquote für den Zeitraum 1987-1993 kann als erstaunlich hoch bezeichnet werden. Demnach hat die Kommission 54,7% der Änderungsanträge aus der ersten Lesung des Parlaments und 44,2% aus der zweiten Lesung des Parlaments übernommen. Der Rat akzeptierte 43% der Änderungsanträge aus der ersten und 23,6% der Änderungsanträge aus der zweiten Lesung.

Dennoch beinhaltet das Mitentscheidungsverfahren größere Entscheidungsrechte des EP als das Kooperationsverfahren. Die Überführung von Bereichen, in denen bislang das Verfahren der Zusammenarbeit angewandt wurde, in das Mitentscheidungsverfahren durch den Amsterdamer Vertrag stärkt deshalb das Europäische Parlament.

#### 5.2.4 Verfahren der Mitentscheidung / Kodezisionsverfahren (Art. 251 (ex-Art. 189b) EG-V)

Die positiven Erfahrungen, die sowohl das Europäische Parlament als auch der Rat und die Kommission mit dem Kooperationsverfahren gesammelt hatten, bildeten die Grundlage für eine weitergehende Verbesserung der parlamentarischen Mitwirkungsrechte.

Der Vertrag über die Europäische Union führte als neue Form der Mitwirkung des Europäischen Parlaments an der Rechtsetzung der EG das Mitentscheidungsverfahren gemäß Art. 251 (ex-Art. 189) EG-V ein.

**Das Mitentscheidungsverfahren ermöglicht dem Parlament erstmals, einen vorgeschlagenen Rechtsakt in jeder Rechtsetzungsphase durch einen Ablehnungsbeschluß zu verhindern.** Rechtsakte die auf dem Weg des Mitentscheidungsverfahrens erlassen werden, benötigen sowohl die Zustimmung des Rates als auch des Parlaments. Bei auseinandergelassenen Standpunkten von EP und Rat sieht das Mitentscheidungsverfahren einen Vermittlungsausschuß vor, der sich paritätisch aus Vertretern des Rates und des Parlaments zusammensetzt.

Mit Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages gilt eine vereinfachte Form des Verfahrens, die das EP gleichberechtigt neben den Rat stellt.

---

Der Ablauf des Verfahrens ist wie folgt:

- 1.) Die Kommission unterbreitet Rat und EP einen Vorschlag.
- 2.) Das EP nimmt Stellung, wobei es Änderungen vorschlagen kann.
- 3.) Der Rat kann mit qualifizierter Mehrheit
  - a) den Rechtsakt erlassen, wenn das EP keine Änderungen vorgeschlagen hat, oder
  - b) den Rechtsakt mit den vom EP vorgeschlagenen Änderungen billigen, oder
  - c) einen gemeinsamen Standpunkt festlegen, wenn er nicht alle Änderungen des EP billigen will.
- 4.) Für das EP ergeben sich 3 Handlungsalternativen:
  - **Alternative A:** Billigt das Parlament den gemeinsamen Standpunkt des Rates innerhalb einer dreimonatigen Frist, mit der einfachen Mehrheit der abgegebenen Stimmen, dann gilt der Rechtsakt als erlassen. Das gleiche gilt, wenn das Parlament keine Stellungnahme abgibt.

- **Alternative B:** Lehnt das Parlament mit der absoluten Mehrheit seiner Mitglieder den gemeinsamen Standpunkt des Rates ab, ist der Rechtsakt gescheitert.
- **Alternative C:** Ändert das Europäische Parlament den gemeinsamen Standpunkt des Rates, so wird der geänderte Textentwurf dem Rat zugeleitet. Die Kommission kann eine Stellungnahme zu diesem Entwurf abgeben. Grundlage der folgenden Ratsberatung ist aber im Unterschied zum Kooperationsverfahren der Parlamentstext.

5.) Der Rat kann dann

- a) die Änderungen des EP mit qualifizierter Mehrheit binnen drei Monaten billigen. Änderungsvorschläge, zu denen die Kommission eine ablehnende Stellungnahme abgegeben hat, kann der Rat nur einstimmig billigen. Billigt der Rat die Änderungen des EP, gilt der Rechtsakt als erlassen.
- b) den Vermittlungsausschuß einberufen, sofern er nicht alle Änderungsvorschläge des EP billigt.

6.) Im Vermittlungsausschuß besteht die Möglichkeit, daß

- a) man sich binnen 6 Wochen auf einen gemeinsamen Entwurf einigt (Von besonderer Bedeutung hierbei ist: Die Kommission nimmt lediglich eine Vermittlungsposition wahr. Sind Rat und Parlament tatsächlich an einem Rechtsakt interessiert, kann es sein, daß die Kommission mit ihren Wünschen außen vor bleiben muß),
- b) es binnen 6 Wochen nicht gelingt, sich auf einen gemeinsamen Entwurf zu einigen. In diesem Fall ist der Rechtsakt gescheitert.

7.) Hat der Vermittlungsausschuß einen gemeinsamen Entwurf gebilligt, können Rat und Parlament den Rechtsakt binnen 6 Wochen gemeinsam erlassen. Im Rat ist qualifizierte Mehrheit, im Parlament die absolute Mehrheit der abgegebenen Stimmen erforderlich. Lehnen Rat oder Parlament den gemeinsamen Entwurf ab, ist der Erlaß des Rechtsaktes gescheitert.

**Im Ergebnis ist festzuhalten, daß mit dem Mitentscheidungsverfahren der Erlaß von Rechtsakten gegen den Willen des Parlaments nicht mehr möglich ist!**

Die Bedeutung des Mitentscheidungsverfahrens wird durch seine Anwendungsbereiche unterstrichen. Am wichtigsten ist hier die Rechtsetzung im Binnenmarkt gemäß Art. 95 (ex-Art. 100a) EG-V, die ein Großteil der Gesetzgebungstätigkeit ausmacht. Insgesamt 62% der bis November 1996 abgeschlossenen Mitentscheidungsverfahren basierten auf Art. 95 (ex-Art. 100a) EG-V.

Darüber hinaus ist das Mitentscheidungsverfahren unter anderem für die Rechtssetzung in den folgenden Bereichen vorgesehen:

- Kultur (Art. 128 EG-V, mit Einstimmigkeit im Rat),
- Bildung (Art. 126 EG-V),
- Gesundheit (Art. 129 EG-V),
- Verbraucherschutz (Art. 129a EG-V),
- transeuropäische Netze (Art. 129d EG-V),
- Forschung und Technologie (Art. 130i EG-V, (...)) sowie
- in Teilbereichen des Umweltschutzes (Art. 130s Abs. 3 EG-V).

Beispiele für Bereiche, die mit Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages das Mitentscheidungsverfahren erfordern:

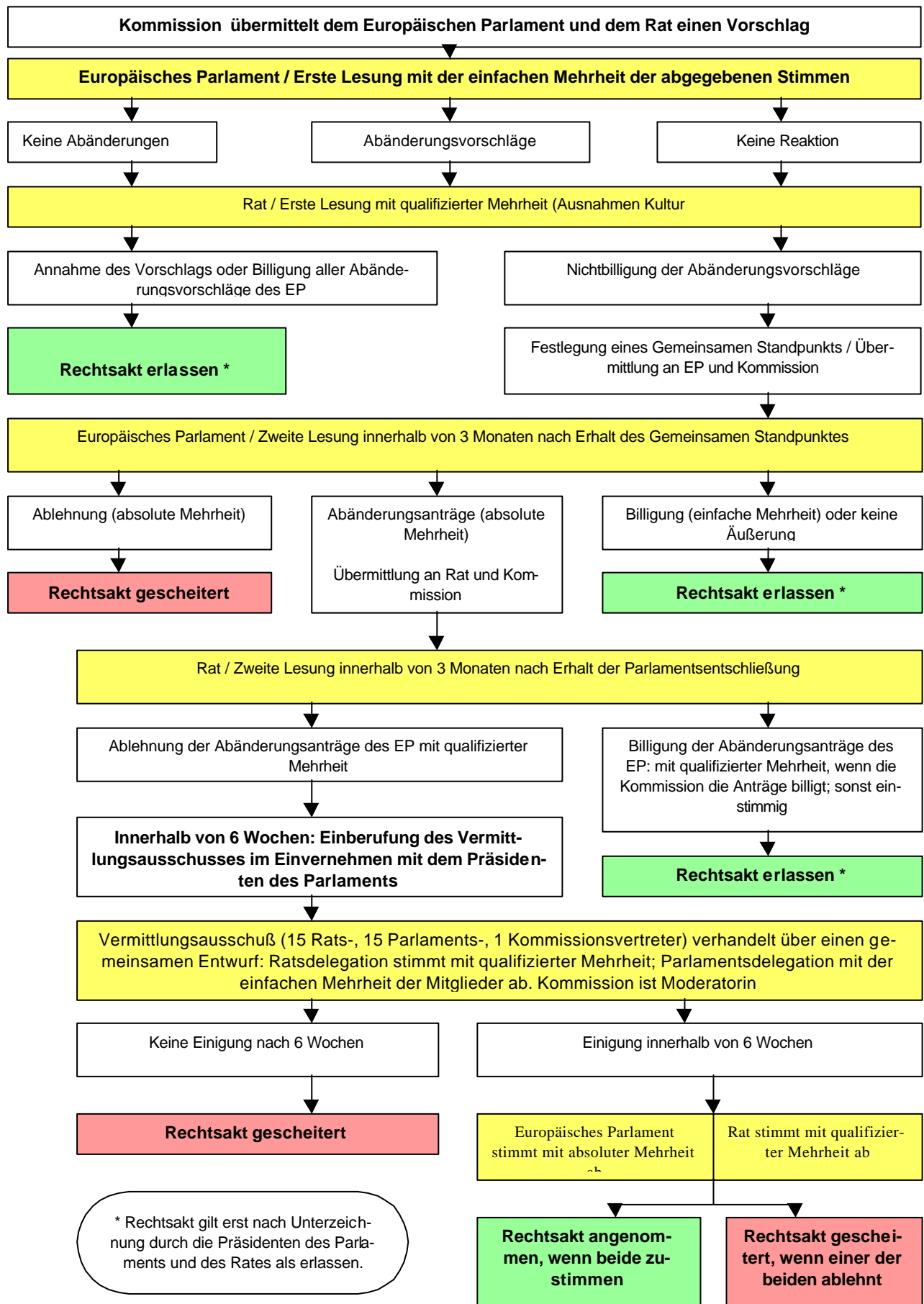
- Verbot der Diskriminierung (Art. 12 Abs. 2 (ex-Art. 6) EG-V),
- Unionsbürgerschaft/ Aufenthaltsrecht (Art. 18 Abs. 2 (ex-Art. 8a) EG-V),
- Sozialversicherung: Wanderarbeitnehmer (Art. 42 (ex-Art. 51) EG-V),
- Anreize für Beschäftigungsmaßnahmen (Art. 129 (ex-Art. 109r) EG-V),
- Zollzusammenarbeit (Art. 135 (ex-Art. 116) EG-V),
- Chancengleichheit Männer/Frauen (Art. 137 Abs. 2 (ex-Art. 118) EG-V),
- Gleichheitsgrundsätze (Art. 141 Abs. 3 (ex-Art. 119) EG-V),
- Sozialfonds – Durchführung (Art. 148 (ex-Art. 125) EG-V),
- Berufsbildungspolitik (Art. 150 (ex-Art. 127) EG-V),
- Gesundheitspolitik und Veterinärmedizin (Art. 152 Abs. 4 a, b (ex-Art. 129 Abs. 4 a, b) EG-V),
- Transeuropäische Netze – Aktionen (Art. 156 (ex-Art. 129d Abs. 3) EG-V),
- Regionalfonds – Durchführung (Art. 162 (ex-Art. 130e) EG-V),
- Gründung gemeinsamer Unternehmen (Art. 172 Abs. 2 (ex-Art. 130o) EG-V),
- Umweltpolitik – Aktionen (Art. 175 Abs. 1 (ex-Art. 130s Abs. 1) EG-V),
- Entwicklungspolitik (Art. 179 (ex-Art. 130w) EG-V),

- Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten (Art. 255 (ex-Art. 191a) EG-V),
- Betrugsbekämpfungspolitik (Art. 280 (ex-Art. 209a) EG-V),
- Statistiken (Art. 285 (ex-Art. 213a) EG-V),
- Einrichtung der Datenschutzbehörde (Art.286 (ex-Art. 213b) EG-V).

Für einige Bereiche sieht der Amsterdamer Vertrag Übergangsfristen vor. So wird beispielsweise bei der Visapolitik erst fünf Jahre nach Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages das Mitentscheidungsverfahren eingeführt (Art. 62 (ex-Art. 73) EG-V).

**Im Ergebnis ist festzuhalten, daß in diesen Bereichen gegen den Willen des Parlaments kein Rechtsakt zustandekommen kann.**





### 5.2.5 Verfahren der Zustimmung

Dieses Verfahren findet vor allem Anwendung bei den sogenannten „konstitutionellen“ Rechtsakten, die das Erscheinungsbild und die Struktur der EG/EU prägen. Schon seit 1987 fallen unter das Zustimmungsverfahren Beitritte und Assoziierungen. Darüber hinaus, ist die Zustimmung des Parlaments seit dem Vertrag von Maastricht für folgende Rechtsakte erforderlich.

- Strukturfonds und Kohäsionsfonds (Art. 160, 161 (ex-Art. 130c,d) EG-V),
- einheitliches Wahlverfahren (Art. 190 (ex-Art. 138) Abs. 3 EG-V),
- bestimmte internationale Abkommen (Art. 300 (ex-Art. 228) Abs. 3 EG-V),
- Assoziierung (Art. 310 (ex-Art. 238) EG-V),
- Beitritt neuer Mitgliedstaaten (Art. 49 (ex-Art. O) EU-V).

Seit Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte bis Dezember 1996 gab es insgesamt 97 Fälle, in denen das Zustimmungsverfahren zur Anwendung kam.

Diese erstaunlich hohe Zahl hängt mit der Anwendung im Bereich internationaler Abkommen (Art. 300 (ex-Art. 228) Abs. 3 EG-V), so zum Beispiel auch der Europa-Abkommen zusammen. Dabei ist die Zustimmung des Europäischen Parlaments nicht allein für den Abschluß derartiger Abkommen erforderlich, sondern auch für spätere Überarbeitungen bereits bestehender Abkommen.

Gerade im Bereich der internationalen Abkommen verdeutlicht das Europäische Parlament immer wieder, daß es sein Zustimmungsrecht gezielt im Sinne seiner politischen Forderungen einsetzt. So zum Beispiel als es den Abschluß von Finanzprotokollen mit verschiedenen Mittelmeerstaaten (Türkei, Israel, Marokko oder Syrien) aufgrund von Menschenrechtsfragen blockierte.

Mit Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages wird auch in folgenden Bereichen das Verfahren angewandt:

- Sanktionen bei Verletzung der Grundsätze der EU (Art. 7 (ex-Art. F.1) EU-V),
- EP-Abgeordnetenstatut (Art. 214 (ex-Art. 158) EG-V) – Annahme durch EP nach Zustimmung des Rates,
- Ernennung des Kommissionspräsidenten (Art. 214 (ex-Art. 158) EG-V).

## 5.3 Das Haushaltsverfahren der Europäischen Union

Der sogenannte Gesamthaushaltsplan wird in einem mehrstufigen Verfahren mit strengen Befristungen aufgestellt. An diesem Verfahren sind sowohl die Kommission als auch das Europäische Parlament und der Rat der Union beteiligt. Die einzelnen Schritte des Haushaltsverfahrens werden durch Artikel 272 (ex-Art. 203) EG-V geregelt. Nachtrags- und Berichtigungshaushalte der EU, die zur Anpassung an unvermeidliche oder unvorhersehbare Aufgabenentwicklungen erforderlich sind, werden in der gleichen Art und Weise aufgestellt.

Mit der Umstellung der Finanzverfassung der EG auf eigene Einnahmen, wurde auch das Haushaltsverfahren durch die beiden Reformverträge von 1970 und 1975 in zwei Etappen umgestaltet. Seit 1975 sind Parlament und Rat als „gemeinsame Haushaltsbehörde“ der EG/EU mit sich ergänzenden Entscheidungsbefugnissen ausgestattet und verzahnt.

In der Praxis ergibt sich folgender Ablauf:

- Die Kommission unterbreitet Rat und Parlament den Vorentwurf des Gesamthaushaltsplans, der die individuell erstellten Voranschläge von Parlament, Rat, Kommission, Europäischem Gerichtshof und Europäischem Rechnungshof enthält.
- Der Rat stellt auf dieser Grundlage den Haushaltsentwurf auf und legt ihn dem Parlament vor.

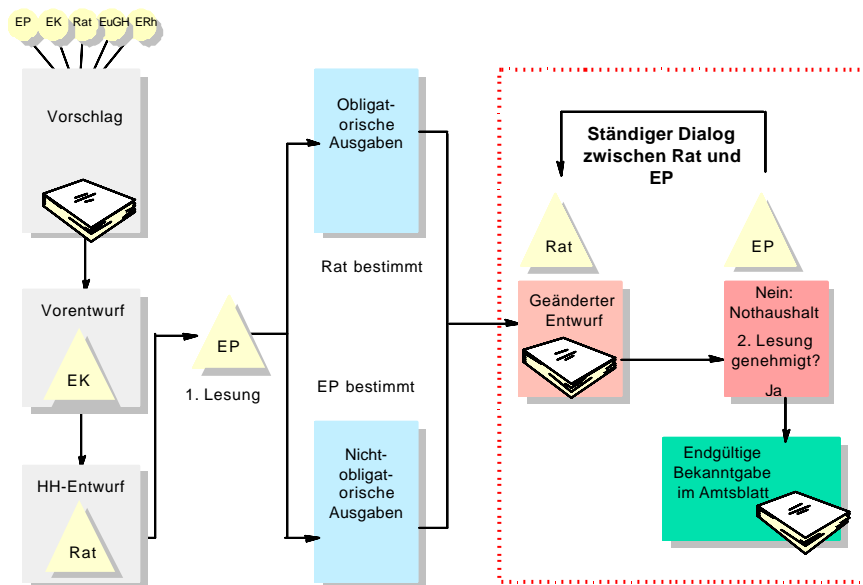
Dem Parlament stehen nun im weiteren Verlauf des Verfahrens verschiedene Befugnisse zu:

1. Hinsichtlich der sogenannten **obligatorischen Ausgaben** kann es **Änderungsvorschläge an den Rat richten, der in diesem Bereich das letzte Wort behält.**  
Als obligatorisch werden grundsätzlich die Ausgaben definiert, die sich dem Grunde wie auch ihrer Höhe nach rechtlich zwingend aus den Gemeinschaftsverträgen, dem abgeleiteten sogenannten Sekundärrecht oder aus völkerrechtlichen ebenso wie privatrechtlichen Verpflichtungen der EG ergeben (Hauptbeispiel: Agrarausgaben).
2. Bei der Festsetzung der **sogenannten nicht-obligatorischen Ausgaben** (Strukturfonds der EG sowie weitere gestaltende Politiken der EU, zum Beispiel Forschung und Technologie, Bildung, Kultur etc.) **verfügt das Parlament über die Möglich-**

**keit, innerhalb einer von der Kommission jährlich berechneten Marge an den Ausgabensätzen des Rates Abänderungen vorzunehmen.** Diese Abänderungen kann das Parlament mit absoluter Mehrheit auch gegen den Rat durchsetzen. Da die Unterscheidung zwischen obligatorischen und nicht-obligatorischen Ausgaben darüber bestimmt, ob Rat oder Parlament jeweils das letzte Wort bei der Festsetzung der Ausgaben haben, ist die Klassifizierung als Kompetenzfrage auch zum Machtproblem zwischen den beiden Organen geworden.

Weitere Verfahrensschritte sind:

- Der Rat erstellt unter Berücksichtigung der Abänderung und der Änderungsvorschläge des Parlaments einen geänderten Entwurf.
- Im Rahmen der sogenannten Haushaltskonzertierung bemühen sich Rat und Parlament fortlaufend um eine Annäherung ihrer Positionen.
- Das Parlament prüft den Haushaltsentwurf in zweiter Lesung und stellt den Gesamthaushaltsplan endgültig in seiner Gesamtheit fest. Anschließend wird der Haushalt im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft veröffentlicht.
- Das Parlament kann den Haushalt aber auch aus wichtigen Gründen insgesamt ablehnen (Globalablehnung) und vom Rat die Vorlage eines neuen Entwurfs verlangen.



Ablauf Haushaltsverfahren

Ist zu Beginn des Haushaltsjahres der Haushaltsplan noch nicht verabschiedet, so trifft der EG-Vertrag (in Artikel 273 (ex-Art. 204) EG-V) **Übergangsregelungen**, die sich an dem zuvor abgelaufenen Haushaltsplan orientieren. Demnach können **für jedes Kapitel oder jede sonstige Untergliederung des Haushaltsplans monatliche Ausgaben bis zur Höhe eines Zwölftels der im abgelaufenen Haushaltsjahr bereitgestellten Mittel** vorgenommen werden. Die Kommission darf jedoch monatlich **höchstens über ein Zwölftel der Mittel verfügen, die in dem in Vorbereitung befindlichen Entwurf des Haushaltsplans vorgeesehen sind.**

Zum Haushaltsverfahren und zur Abstimmung über die Haushaltspolitik gehören auch die verschiedenen Formen der sogenannten interinstitutionellen Dialoge zwischen den EU-Organen. Sie haben sich schrittweise mit dem Übergang zur Finanzautonomie der EG/EU seit 1970 entwickelt. Darunter fallen die Konzertierung bei finanzwirksamen Rechtsakten, der Haushaltstrialog und die neueren Maßnahmen zur Haushaltsdisziplin, die auch Elemente einer mittelfristigen Finanzplanung bis 1999 enthalten. Der Haushaltstrialog und die interinstitutionelle Abstimmung sollen Konflikte zwischen den europäischen Organen bei der Aufstellung des Haushalts verhindern und so zu einem möglichst zügigen Ablauf des Haushaltsverfahrens beitragen.

### **Der EU-Haushalt: Einnahmen und Ausgaben**

Die Vielfalt der Aufgabenbereiche der Europäischen Union, insbesondere im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft, werden aus dem EU-Haushalt beziehungsweise unter finanzieller Beteiligung der Mitgliedstaaten finanziert. Im Gegensatz zu herkömmlichen internationalen Organisationen, wie zum Beispiel den Vereinten Nationen, wird der **EU-Haushalt nicht aus den Beiträgen der Mitgliedstaaten finanziert.** Die hat vielmehr seit 1970 einen rechtlichen Anspruch auf eigene Einkünfte, die als Eigenmittel bezeichnet werden. Diese Einnahmen der EU unterscheiden sich aber von gewöhnlichen Staatseinnahmen. **Die Europäische Union hat nämlich keine Finanzhoheit, das heißt, sie kann ihre Einnahmen also nicht unmittelbar in Form von Steuern und Abgaben erheben.** Die Gelder werden vielmehr von den einzelnen Mitgliedstaaten erhoben und dann der Europäischen Union zur Verfügung gestellt.

Eigenmittel der Europäischen Union sind:

- Alle Zölle und ähnlichen Abgaben (wie sogenannte Abschöpfungen auf Agrarerzeugnisse aus Drittländern), die an den Außen-

grenzen der Europäischen Union bei der Einfuhr erhoben werden.

- Eine festgesetzte Abgabe für Zucker und Isoglukose (wie Traubenzucker), die in der Union hergestellt werden (sie wird von den Zuckerfabriken abgeführt).
- Ein festgesetzter Anteil von 1,4% der in der gesamten EU auf Güter und Dienstleistungen erhobenen Mehrwertsteuer (Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage).
- Die vierte Einnahmequelle ist ein veränderlicher Anteil am Bruttosozialprodukt (maximal 1,2% des Bruttosozialprodukts), also an der wirtschaftlichen Leistung der einzelnen Staaten während eines Jahres.

Die Einnahmen und Ausgaben durften bis 1994 1,2 Prozent des Bruttosozialprodukts aller Mitgliedstaaten nicht übersteigen. 1995 stieg diese Höchstgrenze auf 1,21 %. Bis zum Jahr 1999 wird sie schrittweise auf 1,27 % des Bruttosozialprodukts angehoben. Damit wird der Haushalt der EU von 1996 rund 76 Mrd. ECU auf etwa 82 Mrd. DM im Jahre 1999 steigen.

Im Haushaltsplan der EU für 1996 wurden die folgenden **Einnahmen** (in Prozent) ausgewiesen:

---

Mehrwertsteueranteil	48,6 %
Bruttosozialproduktanteil	32,6 %
Zölle	15,7 %
Agrarabschöpfungen und Zuckerabgaben	2,4 %
Verschiedenes	0,7 %

---

Gesamtumfang des Haushalts: 76 Mrd. ECU

Dem stehen **Ausgaben** im Haushaltsplan der EU in den folgenden Bereichen gegenüber (in Prozent):

---

Agrarpolitik	50,3 %
Regionale Strukturpolitik	31,8 %
Interne Politikbereiche	6,1 %
Maßnahmen im Außenbereich	5,4 %
Verwaltungsausgaben	5,0 %
Reserven	1,3 %

# Lernhinweise zu Kapitel 5

## Lernziele des Kapitels:

- Die Teilnehmer erkennen, daß die Entscheidungsprozesse in der EU als Teil eines komplexen, ineinandergreifenden Ablaufs („Politikprozeß“) verstanden werden müssen.
- Die Teilnehmer sind in der Lage, den „Politikprozeß“ nachzuvollziehen und dabei die Rolle der verschiedenen Akteure zu charakterisieren.
- Den Teilnehmern verstehen, daß die „Streitkultur“ in der EU, trotz der Verfolgung individueller nationaler Interessen, grundsätzlich auf Ausgleich und Konsens basiert.
- Die Teilnehmer können zwischen den drei verschiedenen Grundtypen von Entscheidungsverfahren in der EG unterscheiden und die wesentlichen Merkmale (mit Blick auf die jeweilige Rolle des Europäischen Parlaments) der Verfahren benennen.
- Sie verdeutlichen den Teilnehmern mit Beispielen, in welchen Bereichen welche Verfahren zum Zug kommen.

## Handlungsangebote:

- **Vorschlag für eine Arbeitsgruppe zum Thema Entscheidungsverfahren (I):** Die Teilnehmer sollen mit Hilfe der Materialien (siehe Materialhinweise „SOKRATES“) und unter Anleitung des Dozenten, das Entscheidungsverfahren in bezug auf die Verabschiedung des SOKRATES-Programms rekonstruieren. Die Teilnehmer sollen dabei auch herausarbeiten, welche Änderungsvorschläge des Europäischen Parlaments sich durchsetzen konnten. Für diese Aufgabenstellung eignet sich die Arbeit mit Karteikarten nach dem Meta-Plan Verfahren.
- **Vorschlag für eine Arbeitsgruppe zum Thema Entscheidungsverfahren (II):** Fordern sie die Teilnehmer zur „Rekonstruktion“ des Ablaufs eines Entscheidungsverfahrens mit Hilfe der Bestimmungen des EGVertrages auf. Es bietet sich dabei (je nach Teilnehmerstärke) an, zwei Arbeitsgruppen zu bilden: Arbeitsgruppe 1 rekonstruiert das Kooperationsverfahren (Art. 252 (ex-Art. 189c) EG-V), Arbeitsgruppe 2 das Mitentscheidungsverfahren (Art. 251 (ex-Art. 189b) EG-V).

Stellen Sie anschließend im Plenum die beiden Verfahren gegenüber. Die Arbeitsgruppen sollen die Unterschiede der beiden Verfahren hervorheben und die Unterschiede in der Rolle des Europäischen Parlaments benennen. Auch für diese Aufgabenstellung eignet sich die Arbeit mit Karteikarten nach dem Meta-Plan Verfahren.

- **Diskutieren** Sie mit den Teilnehmern die möglichen Ursachen für die spezielle „Streitkultur“ in der EU:
  - Was spricht für, was spricht gegen die EU-„Streitkultur“?
  - Welche „Streitkultur“ herrscht in Ihrem Land vor?Der Aspekt Streitkultur eignet sich auch als Thema für eine Arbeitsgruppe: Zwei Arbeitsgruppen können z.B. je die wesentlichen Merkmale der EU und der einheimischen Streitkultur herausarbeiten, diese im Plenum vorstellen und anschließend gemeinsam diskutieren. Mit diesem Vergleich können so bestimmte charakteristische Merkmale der EU-„Streitkultur“ stärker hervorgehoben werden.
- Gehen Sie mit den Teilnehmern der **Frage** nach, warum es in der EU keine „Normenhierarchie“ gibt. Welche Überlegung der EU-Mitgliedstaaten könnte dahinter stehen?
- **Diskutieren** Sie die Frage, inwiefern die Art und Weise der Entscheidungsfindung in der EU mit den Anforderungen an Transparenz, Effizienz, Effektivität und Demokratie in Einklang zu bringen ist. Beziehen Sie in Ihre Überlegungen auch die Situation in Ihrem Land ein:
  - Wie kommen dort Rechtsakte zustande?
  - Wie ist Ihr Parlament an der Gesetzgebung beteiligt?
- Die Entscheidungsprozesse der EU (inklusive „Streitkultur“) eignen sich besonders für sogenannte **Simulationsspiele**. Zwei solcher Simulationsspiele (von Otto Schmuck und Maximilian Schröder) sind in dem Literaturverzeichnis/Materialhinweise aufgeführt. Die Handlungsanleitungen zum Einsatz dieses Instruments sind sehr detailliert. Simulationsspiele erleichtern, auf spielerische Art, das Verständnis der Entscheidungsprozesse. Außerdem tauchen während des Spiels oftmals wichtige Fragen auf, die im Unterricht zuvor nicht so deutlich geworden sind. Für den Trainer besteht dadurch die Gelegenheit, nochmals auf einige wichtige Aspekte dieses Themenkomplexes einzugehen. (Die Texte zu den Simulationen finden Sie in diesem Kapitel, nach den Lernhinweisen.)