

## Dokument des Europäischen Konvents zu den Rechtsetzungsverfahren (24. Juli 2002)

**Legende:** Arbeitspapier zu den Rechtsetzungsverfahren, einschließlich des Haushaltsverfahrens, das den Mitgliedern des Europäischen Konvents am 24. Juli 2002 vom Präsidium übermittelt wurde. Das Dokument sollte als Grundlage für die Aussprache auf der Plenartagung des Konvents am 12. und 13. September 2002 dienen.

**Quelle:** Vermerk des Präsidiums für den Konvent. Betr.: Die Rechtsetzungsverfahren (einschließlich Haushaltsverfahren): Das derzeitige System. [ONLINE]. [Brüssel]: Sekretariat des Europäischen Konvents, [26.08.2003]. CONV 216/02. Disponible sur <http://register.consilium.eu.int/pdf/de/02/cv00/00216d2.pdf>.

**Urheberrecht:** (c) Europäische Union, 1995-2013

**URL:** [http://www.cvce.eu/obj/dokument\\_des\\_europaischen\\_konvents\\_zu\\_den\\_rechtsetzungsverfahren\\_24\\_juli\\_2002-de-1df5d6b6-b23c-46c7-9a7a-e49f09d249ab.html](http://www.cvce.eu/obj/dokument_des_europaischen_konvents_zu_den_rechtsetzungsverfahren_24_juli_2002-de-1df5d6b6-b23c-46c7-9a7a-e49f09d249ab.html)

**Publication date:** 31/03/2014

## Die Rechtsetzungsverfahren (einschließlich Haushaltsverfahren): Das derzeitige System (24. Juli 2002)

### Einleitung

1. Das Rechtsetzungsverfahren hat seit dem Vertrag von Rom vom 25. März 1957 eine erhebliche Weiterentwicklung erfahren. Es war zunächst im Wesentlichen dadurch gekennzeichnet, dass die Kommission das alleinige Initiativrecht besaß und der Rat die Entscheidungsbefugnis innehatte, während das Europäische Parlament nur über ein Recht auf Anhörung verfügte (einfache Anhörung; eine Lesung). Mit der (am 1. Juli 1987 in Kraft getretenen) Einheitlichen Akte wurde das Verfahren der Zusammenarbeit (zwei Lesungen) im Bereich der Vollendung des Binnenmarkts eingeführt, das – außer im Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion – gegenwärtig jedoch praktisch nicht mehr angewendet wird. Der (am 1. November 1993 in Kraft getretene) Vertrag von Maastricht hat das Mitentscheidungsverfahren eingeführt, das zunächst für 15 Bereiche galt und sodann durch den (am 1. Mai 1999 in Kraft getretenen) Vertrag von Amsterdam auf 24 Bereiche ausgedehnt wurde. Durch den Vertrag von Nizza wurde der Anwendungsbereich des Mitentscheidungsverfahrens abermals ausgeweitet, so dass es heute sozusagen das vorherrschende Rechtsetzungsverfahren darstellt. Vom Verfahren der Zusammenarbeit unterscheidet es sich in zwei wichtigen Punkten: es umfasst eine Vermittlungsphase, und der Rat hat nicht die Möglichkeit – auch nicht durch einstimmig gefassten Beschluss –, seinen Willen gegenüber dem Parlament durchzusetzen.

2. Auch das Haushaltsverfahren wurde erheblich weiterentwickelt. Obwohl der Dialog zwischen den beiden Teilen der Haushaltsbehörde – dem Parlament und dem Rat – schwierige Phasen durchlaufen hat und sogar zu Rechtsstreitigkeiten vor dem Gerichtshof führte, waren die Organe bestrebt, insbesondere durch die Annahme interinstitutioneller Vereinbarungen Verfahren einzurichten, die darauf abzielen, eine stärkere Haushaltsdisziplin sicherzustellen und das in Artikel 272 EG-Vertrag vorgesehene Haushaltsverfahren zu verbessern.

3. Diese Bemühungen haben zweifelsohne dazu beigetragen, die demokratische Legitimität der betreffenden Verfahren zu stärken und ihre Transparenz und Effizienz zu erhöhen. Jedoch sind diese Verfahren derart komplex angelegt, dass sie nur schwer zu begreifen sind. Häufig sind nur Fachleute in der Lage, dem Ablauf der Verfahren zu folgen. Die Bürger verlangen einfacher gestaltete Verfahren. Sie wollen verstehen können, worum es jeweils geht, und wie die Gesetze der Union zustande kommen.

4. Dass die Verträge viele, recht unterschiedliche Rechtsakte vorsehen, wurde bereits dargelegt (siehe Dokument CONV 162/02 vom 13. Juni 2002: Die Rechtsakte: das derzeitige System). In dem vorliegenden Vermerk nun werden die bestehenden Rechtsetzungsverfahren und das bestehende Haushaltsverfahren beschrieben mit dem Ziel, eine Diskussion über die Notwendigkeit einer Vereinfachung dieser Verfahren zu erleichtern, ohne dass dies natürlich der Tendenz zur Schaffung von demokratischeren und effizienteren Mechanismen entgegenlaufen darf. Es werden hier nur die Rechtsetzungsverfahren im eigentlichen Sinne und das Haushaltsverfahren beschrieben, soweit es für die Rechtsetzung von Bedeutung ist. Die unter die Titel V (GASP) und VI (JI) EUV fallenden Verfahren werden daher nicht behandelt (auch wenn in Bezug auf bestimmte Rechtsakte, die im Rahmen des Titels VI angenommen wurden, die These vertreten werden kann, dass sie als Rechtsetzungsakte gelten können: siehe beispielsweise den europäischen Haftbefehl). Aus denselben Gründen bleiben auch die Verfahren zur Aushandlung und zum Abschluss internationaler Abkommen (Stellungnahme oder Zustimmung des Parlaments nach Maßgabe des Artikels 300 Absätze 2 und 3 EGV) unberücksichtigt.

5. Wesentliches Ziel des vorliegenden Vermerks ist es, zu beschreiben – wenn auch nur unvollständig –, wie der Dialog zwischen den Organen strukturiert ist, angefangen bei der Phase der Rechtsetzungsinitiative bis hin zur Annahme des Rechtsakts, und dabei die jeweilige Rolle des Parlaments, des Rates und der Kommission sowie die Rolle anderer Organe und Einrichtungen, die auf die eine oder andere Weise am Rechtsetzungs- oder Haushaltsprozess beteiligt sind, herauszuarbeiten. Dieser Dialog und die Entschlossenheit, konkrete Ergebnisse zu erreichen, bilden die Existenzberechtigung für die bestehenden Verfahren, bei denen jeder Institution – entsprechend den ihr eigenen Merkmalen – eine entscheidende Rolle zukommt.

Die Kooperations- und Sorgfaltspflicht der Institutionen ist übrigens im Vertrag (Artikel 10 EGV) vorgesehen, wie er vom Gerichtshof ausgelegt wurde. Die Union muss die Kohärenz und Kontinuität ihrer Maßnahmen zur Erreichung ihrer Ziele unter gleichzeitiger Weiterentwicklung des Besitzstands sicherstellen (Artikel 3 EUV). Es sollte nunmehr eine Bewertung der Funktionsweise der bestehenden Verfahren vorgenommen und bestimmt werden, in welcher Hinsicht diese ersetzt oder verbessert werden könnten. In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass sich die auf die verschiedenen Vertragsänderungen zurückgehende ständige Weiterentwicklung der Verfahren zuweilen auch in einer Verfahrensvereinfachung niederschlug. So wurde beispielsweise durch den Vertrag von Amsterdam das Mitentscheidungsverfahren dahin gehend geändert, dass es im Interesse einer Verfahrensbeschleunigung nunmehr schon in der Phase der ersten Lesung beendet werden kann. Diese Möglichkeit führte dazu, dass bei mitunter schwierigen Dossiers schon in einer sehr frühen Phase des Verfahrens Verhandlungen stattfanden, die auch erfolgreich abgeschlossen werden konnten (z. B. Verordnung 1049/2001 vom 30. Mai 2002 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission).

## II. Die Rechtsetzungsverfahren im EG-Vertrag

### A. Die allgemeinen Beschlussfassungsverfahren auf der Grundlage des Vertrags (Rechtsvorschriften der zweiten Ebene)

6. Beim Rechtsetzungsprozess der Europäischen Gemeinschaft handelt es sich um einen Prozess „sui generis“, bei dem die Beschlussfassung das Ergebnis des Zusammenwirkens zum einen zwischen der nationalen Ebene und der Gemeinschaftsebene und zum anderen zwischen den verschiedenen, am Rechtsetzungsprozess beteiligten Organen und Einrichtungen der Gemeinschaft ist, insbesondere zwischen den drei Hauptakteuren Europäisches Parlament, Rat und Kommission.

a) **Der Rat** ist das Organ, dem in der Regel die endgültige Entscheidung zukam. Seit Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam übt er die Legislativbefugnis im Wege des Mitentscheidungsverfahrens gemeinsam mit dem Parlament in einer beträchtlichen Anzahl von Bereichen aus. Andere Verfahren sehen eine mehr oder minder starke Beteiligung des Europäischen Parlaments am Beschlussfassungsprozess vor (siehe weiter unten).

Da der Rat seine Beschlüsse vor allem im Wege von Verhandlungen zwischen seinen Mitgliedern fasst, um einen Kompromiss zwischen den unterschiedlich gelagerten Interessen herbeizuführen, kommt dem Vorsitz und der Kommission bei der Suche nach einem solchen Kompromiss eine sehr wichtige Rolle zu. Die Ausweitung der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit hatte erhebliche Auswirkungen auf diese Verhandlungen. Obwohl jedes Ratsmitglied versucht, den Schwierigkeiten der anderen Mitglieder Rechnung zu tragen, veranlasst der Umstand, dass eine Abstimmung durchgeführt werden kann, und die Aussicht, dabei möglicherweise überstimmt zu werden, die Delegationen dazu, sich eher um einen Kompromiss zu bemühen. Im Bereich der Wirtschafts- und Währungspolitik teilt der Rat seine Beschlussfassungsbefugnis mit der Europäischen Zentralbank hinsichtlich der Währungspolitik; dem Europäischen Rat wurde ausdrücklich eine Rolle bei der Formulierung dieser Politik zuerkannt (vgl. Artikel 99 Absatz 2 EGV).

b) **Das Europäische Parlament:** Das Parlament wurde mit der Zeit in verstärktem Umfang am Rechtsetzungsverfahren beteiligt und erlangte im Laufe der Jahre immer umfassendere Befugnisse im Legislativbereich. In den meisten Bereichen (Binnenmarkt, Verkehr, Forschung, Umwelt) werden Beschlüsse derzeit gemeinsam vom Europäischen Parlament und vom Rat im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens gefasst. In bestimmten anderen Bereichen (Landwirtschaft, Strukturpolitiken) jedoch wurden andere Rechtsetzungsverfahren (Verfahren der Zusammenarbeit, Verfahren der Anhörung, Verfahren der Zustimmung) beibehalten, bei denen das Europäische Parlament weniger umfassende Möglichkeiten hat, auf den Rechtsetzungsprozess Einfluss zu nehmen, und es auch in geringerem Maße mit den anderen Organen zusammenwirkt. Um das Rechtsetzungsverfahren zu einem erfolgreichen Abschluss zu bringen, muss das Parlament ferner politische Kompromisse in den unterschiedlichsten Bereichen schließen, die fachlich äußerst komplex sein können, wobei die Berichterstatter häufig eine entscheidende

Rolle spielen.

c) **Die Kommission** hat über das ihr zustehende Initiativrecht und die Möglichkeit, ihren Vorschlag während des Verfahrens jederzeit zu ändern, eine Schlüsselrolle im Rechtsetzungsverfahren inne.

Mit Ausnahme bestimmter, ganz spezifischer Fälle verfügt die Kommission im Rahmen des EG-Vertrags über das Monopol für Gesetzgebungsinitiativen. Dies bedeutet, dass es Sache der Kommission ist, den Verhandlungsrahmen für die Beschlussfassung durch den Gesetzgeber abzustecken, da dieser den Kommissionsvorschlag über das darin genannte Ziel hinaus weder ändern noch ohne Vorlage eines Vorschlags durch die Kommission beschließen darf.

Die Kommission ist sehr intensiv am Rechtsetzungsprozess beteiligt und kann ihren Vorschlag während dieses Prozesses jederzeit ändern und sogar zurückziehen, womit ihr eine wesentliche Rolle bei der Suche nach einem Kompromiss zukommt. Diese Rolle ist umso wichtiger, als der Rat in der überwiegenden Zahl der Fälle mit qualifizierter Mehrheit entscheidet. Der Rat kann den Vorschlag der Kommission nur einstimmig ändern. Will der Rat einen Vorschlag der Kommission ändern, so kann er demnach nur dann mit qualifizierter Mehrheit beschließen, wenn die Kommission mit den vom ihm beabsichtigten Änderungen einverstanden ist. Anderenfalls ist zur Beschlussfassung im Rat Einstimmigkeit erforderlich.

Im Mitentscheidungsverfahren, insbesondere in der Phase der Vermittlung, spielt die Kommission auch bei den Bemühungen um einen Kompromiss zwischen Rat und Parlament eine wichtige Rolle. Im Bereich der Wirtschafts- und Währungspolitik ist das legislative Vorschlagsrecht der Kommission insofern anders ausgestaltet, als nach dem Vertrag die Beschlussfassung durch den Rat auf der Grundlage einer Empfehlung der Kommission (und nicht eines Vorschlags) oder der Europäischen Zentralbank erfolgt und keine Einstimmigkeit im Rat zur Änderung der Empfehlung der Kommission erforderlich ist.

7. Am Rechtsetzungsprozess sind ferner bestimmte Einrichtungen beteiligt, die bestimmte wirtschaftliche, soziale, lokale, regionale usw. Interessen vertreten und die nach dem Vertrag in bestimmten Bereichen gehört werden müssen. Hierbei handelt es sich um den Wirtschafts- und Sozialausschuss (WSA), den Ausschuss der Regionen (AdR), die Europäische Zentralbank (EZB), den Beschäftigungsausschuss usw.

8. Schließlich gibt es Fälle, in denen nach dem Vertrag ein Rechtsakt der Gemeinschaft von den Mitgliedstaaten gemäß deren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften anzunehmen ist. Dies betrifft die Bestimmungen mit „verfassungsmäßigem“ Charakter, wie etwa die Bestimmungen über die mit der Unionsbürgerschaft verbundenen Rechte, das einheitliche Wahlverfahren oder die Eigenmittel.

9. In welchem Umfang und nach welchen Modalitäten die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft am gemeinschaftlichen Beschlussfassungsprozess beteiligt sind, ist in den Vertragsbestimmungen festgelegt, in denen der Gemeinschaft die Rechtsetzungsbefugnis für einen bestimmten Bereich übertragen wird. Legt die Kommission dem Rat einen Vorschlag vor, so wählt sie zunächst auch die Rechtsgrundlage für die Annahme des Rechtsakts aus. Zwar kann der Vorschlag der Kommission, unter anderem auch die Rechtsgrundlage, vom Rat (oder gegebenenfalls vom Parlament) geändert werden, jedoch bestimmt die von der Kommission zuerst ausgewählte Rechtsgrundlage in der überwiegenden Zahl der Fälle das zu befolgende Verfahren und folglich auch die Modalitäten der Beteiligung der einzelnen Organe und Einrichtungen am Rechtsetzungsprozess. Ist die Kommission der Auffassung, dass ihr Vorschlag in den Bereich des Binnenmarkts (Artikel 95, Mitentscheidung, qualifizierte Mehrheit, Anhörung des WSA) oder in den Bereich der Umweltpolitik (Artikel 175, Mitentscheidung in einigen Fällen, Einstimmigkeit und Anhörung in anderen Fällen, Anhörung des WSA und des AdR) fällt, so gelangt jeweils ein anderes Verfahren zur Anwendung, und es werden die einzelnen Organe und Einrichtungen in unterschiedlichem Maße eingeschaltet.

10. Der EG-Vertrag beinhaltet derzeit mehr als 22 unterschiedliche Beschlussfassungsverfahren für die Annahme von Rechtssetzungsakten entsprechend der Beteiligung der einzelnen Organe und Einrichtungen am Rechtsetzungsverfahren (siehe Anlage I). Die Vielzahl der Verfahren, die Tatsache, dass in verwandten Bereichen (oder im Rahmen ein und derselben Vertragsbestimmung) zuweilen verschiedene Verfahren

angewendet werden, die Komplexität der Verfahren sowie die Notwendigkeit, die Effizienz der Verfahren in einem erweiterten Europa zu erhalten und/oder zu erhöhen, sprechen für eine Rationalisierung und Vereinfachung der Rechtsetzungsverfahren.

11. Die vier wichtigsten im EG-Vertrag vorgesehenen Rechtsetzungsverfahren sind: das Mitentscheidungsverfahren, das Verfahren der Zustimmung, das Verfahren der Zusammenarbeit und das Anhörungsverfahren (siehe Anlage 2: Liste der Verfahren mit der jeweiligen Rechtsgrundlage).

Diese Verfahren lassen sich wie folgt zusammenfassen:

a) Das Mitentscheidungsverfahren

12. Im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens (Artikel 251 EGV) beteiligen sich das Europäische Parlament und der Rat als gemeinsame Gesetzgeber gleichberechtigt am Rechtsetzungsverfahren. Das Mitentscheidungsverfahren wurde mit dem Vertrag über die Europäische Union in den EGV aufgenommen, und durch den Vertrag von Amsterdam wurde es in einigen Punkten verbessert und sein Anwendungsbereich ausgeweitet. Derzeit wird es in Bereichen wie Binnenmarkt, Freizügigkeit der Arbeitnehmer, Niederlassungsrecht, Verkehr, allgemeine und berufliche Bildung, Verbraucherschutz usw. angewendet.

13. Beim Mitentscheidungsverfahren muss der Rat (oder dessen Vertreter), wenn er den vom Europäischen Parlament angenommenen Abänderungen nicht zustimmt, gemeinsam mit Vertretern des Europäischen Parlaments zu einer Sitzung des Vermittlungsausschusses zusammentreten, um zu versuchen, sich auf einen gemeinsamen Entwurf zu einigen. Im Falle einer Einigung wird der Kompromiss dem Rat und dem Europäischen Parlament zur Billigung vorgelegt.

Dieses Verfahren lässt sich wie folgt zusammenfassen:

- Die Kommission unterbreitet dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Vorschlag. Das Europäische Parlament gibt eine Stellungnahme zu dem Vorschlag ab.

- Erste Lesung: Der Rat nimmt Stellung zu dem Vorschlag der Kommission und befindet über die Abänderungen des Parlaments. Billigt der Rat alle Abänderungen (oder werden keine Abänderungen vorgeschlagen), so kann er den betreffenden Rechtsakt erlassen. Anderenfalls übermittelt er dem Europäischen Parlament einen gemeinsamen Standpunkt.

- Zweite Lesung: Das Europäische Parlament nimmt binnen drei Monaten zu dem gemeinsamen Standpunkt Stellung:

- Stimmt das Parlament dem gemeinsamen Standpunkt zu, so wird der Rechtsakt entsprechend dem gemeinsamen Standpunkt erlassen.

- Lehnt das Parlament den gemeinsamen Standpunkt ab, so gilt der vorgeschlagene Rechtsakt als nicht erlassen.

- Schlägt das Parlament Abänderungen vor, wird die abgeänderte Fassung dem Rat und der Kommission zugeleitet; die Kommission gibt eine Stellungnahme zu diesen Abänderungen ab. Billigt der Rat mit qualifizierter Mehrheit binnen drei Monaten alle diese Abänderungen, so gilt der betreffende Rechtsakt als in der so abgeänderten Fassung des gemeinsamen Standpunkts erlassen. Über Abänderungen, zu denen die Kommission eine ablehnende Stellungnahme abgegeben hat, beschließt der Rateinstimmig.

- Können das Parlament und der Rat sich nicht einigen, wird binnen sechs Wochen der

Vermittlungsausschuss einberufen.

- Vermittlungsausschuss: Dieser besteht aus den Mitgliedern des Rates (oder deren Vertretern) und ebenso vielen Mitgliedern des Europäischen Parlaments und soll versuchen, binnen sechs Wochen nach seiner Einberufung eine Einigung über einen gemeinsamen Entwurf zu erzielen. Im Falle einer Einigung müssen der Rat und das Parlament binnen sechs weiterer Wochen nach Zustandekommen der Einigung den so ausgearbeiteten gemeinsamen Entwurf billigen. Wird keine Einigung erzielt, gilt der vorgeschlagene Rechtsakt als nicht erlassen.

14. Es sei hervorgehoben, dass sich aus dem Vorstehenden ergibt, dass in der ersten Lesung keine Fristen vorgesehen sind, während in der zweiten Lesung und in der Phase des Vermittlungsausschusses strikte Fristen vorgegeben sind, die bei Nichteinhaltung zur Folge haben können, dass der Rechtsakt nicht angenommen wird.

15. Der Rat beschließt in der überwiegenden Zahl der Fälle mit qualifizierter Mehrheit. In einigen Sonderfällen jedoch beschließt er während des gesamten Verfahrens einstimmig. Während der ersten und zweiten Lesung sowie vor der Sitzung des Vermittlungsausschusses finden technische Dreier-Sitzungen oder „Trilogie“ zwischen Rat, Europäischem Parlament und Kommission statt, um Auffassungsunterschiede zwischen den Organen zu beseitigen und die Suche nach einer Einigung zu erleichtern, damit der Vermittlungsausschuss nicht einberufen zu werden braucht (vgl. Gemeinsame Erklärung vom Mai 1999 zu den praktischen Modalitäten des neuen Mitentscheidungsverfahrens). Durch diesen in den Verträgen nicht vorgesehenen Mechanismus von „Trilogie“ konnte die Zahl der Dossiers, die eine Einberufung des Vermittlungsausschusses erfordern, erheblich verringert und auch die Dauer des Rechtsetzungsverfahrens bedeutend verkürzt werden.

16. Derzeit wird bei rund 72 % der unter das Mitentscheidungsverfahren fallenden Dossiers eine Einigung in erster und zweiter Lesung erzielt (rund 32 % in erster Lesung und 40 % in zweiter Lesung). Es sind häufig politisch äußerst sensible Dossiers, für die das Vermittlungsverfahren eingeleitet wird, was der Logik des Mitentscheidungsverfahrens entspricht. Dies gilt jedoch nicht in allen Fällen. Mitunter ist auch bei sachlich recht komplexen Dossiers eine Einberufung des Vermittlungsausschusses erforderlich und zuweilen wird selbst bei politisch sensiblen Dossiers schon in erster Lesung eine Einigung erzielt, weil politische Prioritäten zu beachten sind oder Zeitzwänge vorliegen.

17. Auf der RK in Nizza hatte die Kommission vorgeschlagen, das Mitentscheidungsverfahren für die Annahme aller Rechtsakte mit legislativem Charakter anzuwenden. Eine solche allgemeine Anwendung wurde dann zwar nicht vorgesehen, jedoch bezog die RK von Nizza weitere Bereiche in den Anwendungsbereich des Mitentscheidungsverfahrens ein.

Ein Vorschlag des Vorsitzes, das Mitentscheidungsverfahren mit einer neuen Art von Rechtsakt zu verknüpfen, nämlich dem Gesetzgebungsakt, der sich darauf beschränken würde, die allgemeinen Grundsätze, wesentlichen Elemente und Ziele der Rechtsvorschriften der Gemeinschaft festzulegen, und keine technischen Einzelheiten regeln würde, die besser in Rechtsakten aufgehoben wären, die unter ein vom Gesetzgeber noch zu bestimmendes erleichtertes Verfahren fallen würden, wurde von der RK nicht aufgegriffen. Es sei Sache des Gesetzgebers, die allgemeinen Grundsätze, die wesentlichen Elemente und die Ziele des betreffenden Rechtsakts festzulegen (vgl. CONV 162/02, Nrn. 35 und 65).

18. Auf dieser RK hatte der Vorsitz ferner vorgeschlagen, die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit in bestimmte Vertragsbestimmungen aufzunehmen, in denen im Rahmen der Mitentscheidung einstimmige Beschlussfassung vorgesehen ist, und die Ansicht vertreten, dass die Einstimmigkeit im Mitentscheidungsverfahren als institutionelle Anomalie angesehen werden könne, durch die der Sinn des Mitentscheidungsverfahrens untergraben werde. Bei diesen Bestimmungen handelte sich um Artikel 18 Absatz 2 EGV (Bestimmungen, die darauf abzielen, das Recht der Unionsbürger, sich im Hoheitsgebiet der

Mitgliedstaatenfrei zu bewegen und aufzuhalten, zu erleichtern), Artikel 42 EGV (soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer), Artikel 47 Absatz 2 EGV (Aufnahme und Ausübung selbstständiger Tätigkeiten) sowie Artikel 151 Absatz 5 EGV (Kultur). Nur hinsichtlich Artikel 18 Absatz 2 ist die Konferenz dem Vorschlag des Vorsitzes gefolgt.

## b) Verfahren der Zusammenarbeit

19. Das Verfahren der Zusammenarbeit (Artikel 252 EGV) wurde durch die Einheitliche Europäische Akte eingeführt, um der Anhörung des Parlaments bei der Annahme bestimmter Beschlüsse mehr Gewicht zu verleihen; gleichzeitig blieb dem Rat jedoch weiterhin die endgültige Entscheidung vorbehalten. Der Anwendungsbereich dieses Verfahrens wurde durch den Vertrag von Amsterdam erheblich eingeschränkt, so dass es gegenwärtig nur für den Bereich der Wirtschafts- und Währungspolitik gilt (Artikel 99 Absatz 5, Artikel 102 Absatz 2, Artikel 103 Absatz 2 und Artikel 106 Absatz 2 EGV) (bislang wurden 5 Rechtsakte angenommen).

20. Bei diesem Verfahren beeinflusst die Stellungnahme des Europäischen Parlaments zu dem gemeinsamen Standpunkt des Rates unmittelbar die rechtliche Lage, in der der Rat sich befindet: Billigt das Parlament den gemeinsamen Standpunkt des Rates, muss der Rat den Rechtsakt entsprechend dem gemeinsamen Standpunkt erlassen. Lehnt das Parlament den gemeinsamen Standpunkt ab, kann der Rat den Rechtsakt nur einstimmig annehmen. Legt das Parlament Abänderungen vor, muss die Kommission ihren Vorschlag ausgehend von diesen Abänderungen überprüfen; der Rat kann den überprüften Vorschlag nur einstimmig ändern.

Das Verfahren der Zusammenarbeit lässt sich wie folgt zusammenfassen:

- Der Rat legt mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission und nach Stellungnahme des EP einen gemeinsamen Standpunkt fest.
- Das Europäische Parlament kann
  - entweder den gemeinsamen Standpunkt billigen: in diesem Fall billigt der Rat den betreffenden Rechtsakt endgültig entsprechend dem gemeinsamen Standpunkt;
  - oder den gemeinsamen Standpunkt ablehnen: der Rat kann den gemeinsamen Standpunkt nur einstimmig festlegen;
  - oder Abänderungen vorschlagen: die Kommission überprüft ihren Vorschlag ausgehend von den vom Parlament vorgeschlagenen Abänderungen. Der Rat nimmt den überprüften Vorschlag mit qualifizierter Mehrheit an; er kann ihn nur einstimmig ändern.

21. Bei der RK in Nizza wurde die Frage erörtert, ob das Verfahren der Zusammenarbeit nicht abgeschafft werden soll. Obwohl die Mehrheit der Delegationen eine Abschaffung befürwortete (die meisten waren dafür, es durch das Anhörungsverfahren zu ersetzen, da die betreffenden Bestimmungen keinen legislativen Charakter hätten; eine Minderheit sprach sich dafür aus, es durch das Mitentscheidungsverfahren zu ersetzen), wurde in den Vertrag von Nizza letztendlich keine Änderung in dieser Hinsicht aufgenommen.

## c) Das Anhörungsverfahren

22. Aufgrund dieses Verfahrens muss der Rat die Stellungnahme des Europäischen Parlaments zu einem

Vorschlag der Kommission einholen und prüfen. Nach Prüfung der Stellungnahme beschließt der Rat mit qualifizierter Mehrheit oder einstimmig. Der Rat kann den Entwurf des betreffenden Rechtsakts ändern, wenn er die Abänderungsvorschläge des Europäischen Parlaments für gerechtfertigt hält, jedoch kann durch die Stellungnahme des Europäischen Parlaments weder die Annahme des Rechtsakts verhindert noch eine Änderung des Rechtsakts durchgesetzt werden. Die Kommission kann ferner ihren Vorschlag ändern, um der Stellungnahme des Europäischen Parlaments Rechnung zu tragen; in diesem Fall kann der Rat den Vorschlag der Kommission nur einstimmig ändern. Damit kommt der Kommission eine wichtige Rolle in diesem Verfahren zu, wenn der Rat mit qualifizierter Mehrheit beschließt, was meistens der Fall ist.

Gegenwärtig gilt das Anhörungsverfahren für Bereiche wie die gemeinsame Agrarpolitik (Artikel 37 Absatz 3 EGV), die Liberalisierung von Dienstleistungen (Artikel 52 Absatz 1 EGV) oder den Wettbewerb (Artikel 83 EGV).

#### d) Das Zustimmungsverfahren

23. Dieses Verfahren wurde durch den Vertrag über die Europäische Union in einer Reihe von Fällen eingeführt, hinsichtlich deren man der Auffassung war, dass sie nicht unter die Mitentscheidung fallen konnten, aber in denen man dem Europäischen Parlament dennoch eine wichtige Rolle geben wollte. Hierbei handelt es sich beispielsweise um die Annahme der Verordnungen über die Strukturfonds und den Kohäsionsfonds (Artikel 161 EGV), von Bestimmungen über das einheitliche Wahlverfahren (Artikel 190 Absatz 4) oder von Änderungen der Satzung der EZB (Artikel 107 Absatz 5 EGV).

Beim Zustimmungsverfahren müssen der Rat und das Parlament eine Einigung über den anzunehmenden Text erzielen, da der Rat den betreffenden Rechtsakt nur annehmen kann, wenn das Parlament eine befürwortende Stellungnahme zu diesem abgegeben hat. Im Falle einer ablehnenden Stellungnahme kann der Rat den Rechtsakt nicht annehmen.

24. Mit den Verträgen von Amsterdam und Nizza wurde der Anwendungsbereich dieses Verfahrens ausgedehnt. Der Rat beschließt je nach Fall mit qualifizierter Mehrheit oder einstimmig.

## **B. Die Beschlussfassung in den Organen**

### a) Der Rat

25. Der Rat fasst seine Beschlüsse mit einfacher Mehrheit, mit qualifizierter Mehrheit oder einstimmig.

26. Bei der Beschlussfassung mit einfacher Mehrheit muss sich die Mehrheit der Ratsmitglieder (7 von derzeit 15) für die Annahme eines Beschlusses aussprechen. Diese Abstimmungsregel ist als allgemeine Regelung im EG-Vertrag vorgesehen; dies bedeutet, dass, wenn der Vertrag keine spezifische Regel für die Abstimmung vorsieht, die Beschlussfassung mit einfacher Mehrheit erfolgt. In der Praxis gilt die einfache Mehrheit allerdings hauptsächlich für Verfahrensbeschlüsse, da der Vertrag in der Mehrzahl der Fälle speziell entweder die qualifizierte Mehrheit oder die Einstimmigkeit für die Annahme von Beschlüssen mit legislativem Charakter vorsieht.

27. Die Einstimmigkeit impliziert, dass alle Ratsmitglieder den betreffenden Beschluss befürworten; dies bedeutet, dass jedes Ratsmitglied über eine Stimme verfügt und zudem ein Vetorecht hat. Die Stimmenthaltung steht dem Zustandekommen der Einstimmigkeit nicht entgegen.

28. Bei der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit werden die Stimmen der Ratsmitglieder gewogen, insbesondere entsprechend der Bevölkerungszahl des jeweiligen Landes. Dies hat zur Folge, dass bei einer Abstimmung einzelne Ratsmitglieder überstimmt werden können. Die gewogenen Stimmen reichen von 10 Stimmen, die Deutschland, dem Vereinigten Königreich, Frankreich und Italien zugewilligt wurden, bis zu 2 Stimmen, die Luxemburg zustehen. Beschlüsse kommen mit einer Mindeststimmenzahl von 62



Stimmen zustande <sup>(1)</sup>. Die Stimmenthaltung wird einer Ablehnung des Beschlusses gleichgesetzt.

Sind die Beschlüsse nicht auf Vorschlag der Kommission zu fassen, müssen die 62 Stimmen die Zustimmung von mindestens zehn Ratsmitgliedern umfassen.

Der Vertrag von Nizza ändert die derzeit bestehende Stimmengewichtung sowie die erforderlichen Schwellen für die qualifizierte Mehrheit. Nach diesem Vertrag müssen ferner die Stimmen für das Zustandekommen eines Beschlusses die Zustimmung zumindest der Mehrheit der Ratsmitglieder umfassen, wenn der Beschluss auf Vorschlag der Kommission zufassen ist, und von zwei Dritteln in den übrigen Fällen. Zudem kann ein Ratsmitglied beantragen, dass überprüft wird, ob die qualifizierte Mehrheit mindestens 62 % der Gesamtbevölkerung der Union repräsentiert. Falls sich erweist, dass diese Bedingung nicht erfüllt ist, kommt der betreffende Beschluss nicht zustande.

29. Im EWG-Vertrag war für die Beschlussfassung durch den Rat in der Mehrzahl der Fälle Einstimmigkeit vorgeschrieben. Die einstimmige Beschlussfassung wurde im Zuge der verschiedenen Vertragsänderungen jedoch nach und nach durch die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit ersetzt. Gegenwärtig ist die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit in einem Großteil der Bereiche des EG-Vertrags als Abstimmungsregel vorgesehen. Einstimmigkeit ist weiterhin insbesondere für Bestimmungen mit „verfassungsmäßigem“ Charakter (d. h. Vertragsbestimmungen, in denen ausdrücklich die Annahme eines Beschlusses durch die Mitgliedstaaten nach ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Verfahren vorgesehen ist) oder mit „quasi-verfassungsmäßigem“ Charakter (z. B. Komitologie, Satzung des Gerichtshofs) sowie für einige Bestimmungen, die politisch sensible Bereiche in einem oder mehreren Mitgliedstaaten betreffen, oder für die Einführung neuer Politiken (Artikel 308) vorgeschrieben.

30. Allgemein wird die Auffassung vertreten, die einstimmige Beschlussfassung gewährleiste, dass alle Mitgliedstaaten den vom Rat angenommenen Beschlüssen zustimmen. Andererseits steht aber auch fest, dass die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit das Zustandekommen eines Beschlusses erleichtert: Der Umstand, dass einzelne Ratsmitglieder bei einer Abstimmung überstimmt werden können, treibt die Delegationen dazu, sich um einen Kompromiss zu bemühen. Wird der Rechtsakt dann letztlich einstimmig angenommen, so ist dies insofern irreführend, als der Beschluss vielleicht nicht zustande gekommen wäre, wenn nicht die Aussicht, überstimmt zu werden, die Delegationen veranlasst hätte, sich flexibler zu zeigen. Bei der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit kommt auch der Kommission eine bedeutendere Rolle im Rechtsetzungsprozess zu. Da sie die Möglichkeit hat, ihren Vorschlag jederzeit zu ändern, kann der Rat eine Änderung des Vorschlags nur einstimmig beschließen.

31. Es hat sich weitgehend die Ansicht durchgesetzt, dass ein schrittweiser Übergang von der Einstimmigkeit zur Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit erforderlich ist, um die Effizienz des Entscheidungsprozesses in einer erweiterten Europäischen Union zu wahren. Damit in politisch sensiblen Bereichen der Übergang von der Einstimmigkeit zur qualifizierten Mehrheit erleichtert wird, wurden Lösungen vorgeschlagen, die eine Zwischenstufe zwischen Einstimmigkeit und qualifizierter Mehrheit (verstärkte qualifizierte Mehrheiten oder überqualifizierte Mehrheiten) darstellen.

#### b) Das Europäische Parlament

32. Nach der im Vertrag festgelegten allgemeinen Regel „beschließt das Europäische Parlament mit der absoluten Mehrheit der abgegebenen Stimmen“, soweit der Vertrag nicht etwas anderes bestimmt (Artikel 198 EGV). Wie im Falle des Rates – Artikel 205 Absatz 1 EGV – hat diese Regel Vorrang vor den Bestimmungen des abgeleiteten Rechts (z. B. Geschäftsordnungen der Organe). Anders ausgedrückt: Sieht der Vertrag in einer Einzelbestimmung keine bestimmte Mehrheit vor, muss das Parlament mit der absoluten Mehrheit der abgegebenen Stimmen beschließen. Diese Grundregel gilt entsprechend auch für die zweite (Artikel 28 Absatz 1 EUV) und die dritte Säule (Artikel 41 Absatz 1 EUV).

33. Nach Artikel 192 EGV ist das Parlament an dem Prozess, der zur Annahme der Gemeinschaftsakte führt, durch die Ausübung seiner Befugnisse im Rahmen der Verfahren der Mitentscheidung (Artikel 251 EGV)

und der Zusammenarbeit (Artikel 252 EGV) sowie durch die Erteilung seiner Zustimmung <sup>(2)</sup> oder die Abgabe von Stellungnahmen beteiligt.

34. Im Legislativbereich sieht der Vertrag in folgenden Fällen spezifische Mehrheiten vor, die von der allgemeinen Regelung abweichen:

- i) Rechtsakt über die Wahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments nach einem einheitlichen Verfahren (Mehrheit der Mitglieder des Parlaments: Artikel 190 Absatz 4 EGV);
- ii) im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens (Artikel 251 EGV) oder des Verfahrens der Zusammenarbeit (Artikel 252 EGV) beschließt das Parlament mit der Mehrheit seiner Mitglieder, wenn es

- den gemeinsamen Standpunkt des Rates ablehnt;

- Abänderungen am gemeinsamen Standpunkt des Rates vorschlägt.

(Siehe auch Fußnote 4 auf Seite 17, in der die spezifischen Mehrheiten im Rahmen des Haushaltsverfahren genannt sind.)

## **II. Das Haushaltsverfahren (3)**

### **a) Das Verfahren und die Einstufung der Ausgaben**

35. Das Verfahren für die Feststellung des Haushaltsplans der Union ist in Artikel 272 EG-Vertrag förmlich geregelt. Dieser Artikel (der seit der Revision von 1975 praktisch unverändert blieb) spiegelt den tatsächlichen Ablauf des durch die zahlreichen interinstitutionellen Vereinbarungen umfassend weiterentwickelten Verfahrens nun jedoch nur noch unvollständig wider.

In den interinstitutionellen Vereinbarungen stimmte das Europäische Parlament einer Beschränkung seiner Befugnisse zu, indem es eine Reihe von Beschränkungen (Kapitel, Obergrenzen, Teilobergrenzen) als Austausch für eine bessere Zusammenarbeit im Haushaltsverfahren akzeptierte. Der Abschluss der ersten beiden interinstitutionellen Vereinbarungen (1988 und 1992) fiel mit einer Anhebung der Obergrenzen für die Eigenmittel zusammen, damit neue Politiken der Gemeinschaft eingeführt werden konnten. Die interinstitutionelle Vereinbarung von 1999, die auf die Beschlüsse des Europäischen Rates von Berlin zurückgeht, führte zu einer Anhebung der Obergrenze für die Eigenmittel.

36. In der Tat wurden seit 1988 von Parlament, Rat und Kommission drei interinstitutionelle Vereinbarungen über die Haushaltsdisziplin und die Verbesserung des Haushaltsverfahrens unterzeichnet. Diesen war eine mehrjährige finanzielle Vorausschau beigelegt, die Ausgabenobergrenzen für die einzelnen Bereiche festlegte; die drei Organe verpflichteten sich, diese Obergrenzen im jährlichen Haushaltsverfahren zu beachten.

37. Die letzte dieser Vereinbarungen („Berliner Vereinbarung“) ist noch in Kraft. Sie legt die finanzielle Vorausschau für den Zeitraum 2000 bis 2006 fest; außerdem wird darin eine ganze Reihe von bis dahin über verschiedene Vereinbarungen und Erklärungen verstreute Verfahren und Regeln kodifiziert, die die interinstitutionelle Zusammenarbeit, die Einstufung der Ausgaben, die Aufnahme von Finanzvorschriften in Rechtsetzungsakte, das Erfordernis der Angabe einer Rechtsgrundlage als Rechtfertigung für die Ausgaben und die Haushaltsbestimmungen im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) betreffen.

38. Das Haushaltsverfahren beginnt mit der Vorlage des Haushaltsplanentwurfs durch die Kommission.

Daran schließt sich eine Prüfung in zwei Lesungen im Rat und im Parlament an. Was das Verfahren so kompliziert macht, ist die Einstufung der Ausgaben in obligatorische Ausgaben (OA) und nicht obligatorische Ausgaben (NOA).

39. Je nachdem, um welchen der beiden Teile des Haushaltsplans es sich handelt, ist die Entscheidungsbefugnis des Parlaments ganz unterschiedlich ausgestaltet. Bei den nicht obligatorischen Ausgaben trifft das Parlament – im Rahmen bestimmter Grenzen – die letzte Entscheidung, während sich seine Befugnis bei den obligatorischen Ausgaben auf kaum mehr als eine begründete Stellungnahme beschränkt. Tatsächlich gehen die verstärkten Haushaltsbefugnisse des Parlaments weniger auf Verfahrensänderungen zurück, sondern sind vielmehr im Zusammenhang mit dem gestiegenen Anteil der nicht obligatorischen Ausgaben im Haushaltsplan zu sehen (in 20 Jahren hat sich der Anteil der NOA von knapp 20 % des Haushaltsplans auf mehr als 50 % der Mittel erhöht; die Agrarausgaben bilden den Hauptteil der OA, die der Kontrolle durch das Parlament entzogen sind).

40. Die Bedeutung, die der Einstufung der Ausgaben zukommt, führt zu der Frage nach der inhaltlichen Unterscheidung zwischen diesen beiden Arten von Mitteln. Artikel 272 nimmt auf die obligatorischen Ausgaben Bezug als „Ausgaben ..., die sich zwingend aus dem Vertrag oder den aufgrund des Vertrags erlassenen Rechtsakten ergeben“. Demnach wären dies also unumgängliche Ausgaben, an die Ansprüche Dritter geknüpft sind, seien dies Landwirte, die Garantiepreise erhalten, oder mit der Union durch internationale Abkommen verbundene Drittländer. Bei den nicht obligatorischen Ausgaben würde es sich dann um Mittel handeln, die gegebenenfalls gestrichen werden können und bei denen die Haushaltsbehörde über einen weiten Entscheidungs- und Ermessensspielraum verfügt.

41. In der Praxis ist diese Trennung jedoch nicht so einfach und die Einstufung der Ausgaben in eine der beiden Kategorien war immer eine Ursache von Konflikten zwischen den beiden Teilen der Haushaltsbehörde. Außerdem zeigen Beispielfälle, wie schwierig es ist, diese Unterscheidung vorzunehmen. Die Agrarpolitik wurde weiterentwickelt und mit den ihr zugewiesenen Mitteln werden Tätigkeiten finanziert, deren „obligatorischer“ Charakter zuweilen schwer zu erkennen ist (z. B. Flächenstilllegungsmaßnahmen oder Direktbeihilfen). Die Gehälter der Beamten wurden hingegen stets als nicht obligatorische Ausgaben betrachtet, obwohl hier in rechtlicher Hinsicht eine echte Zahlungsverpflichtung besteht.

42. In der interinstitutionellen Vereinbarung von 1999 werden die obligatorischen Ausgaben in enger Anlehnung an den Wortlaut des Vertrags als Ausgaben definiert, die die Haushaltsbehörde aufgrund der rechtlichen Verpflichtungen in den Haushaltsplan einsetzen muss, die sich aus den Verträgen oder den aufgrund der Verträge erlassenen Rechtsakten ergeben. Hinsichtlich der schon bestehenden Haushaltslinien schreibt die Vereinbarung den Status quo fest. In Bezug auf neue Haushaltslinien und Haushaltslinien, deren Rechtsgrundlage geändert worden ist, sieht sie vor, dass im Vorentwurf des Haushaltsplans eine Klassifizierung vorgeschlagen wird. Einigen sich das Parlament und der Rat nicht auf diese Klassifizierung, so prüfen sie die Klassifizierung der betreffenden Haushaltslinie auf der Grundlage von Anhang IV der Vereinbarung, der eine Klassifizierung der Rubriken der finanziellen Vorausschau enthält.

43. Das Parlament ist nicht nur berechtigt, den Haushaltsplanentwurf zu ändern, sondern es kann ihn auch insgesamt ablehnen (dies ist dreimal vorgekommen) und die Vorlage eines neuen Entwurfs verlangen. Der Präsident des Europäischen Parlaments schließt übrigens auch das Verfahren ab, indem er feststellt, dass der Haushaltsplan endgültig festgestellt ist und dass eine Einigung mit dem Rat erzielt wurde <sup>(4)</sup>

## **b) Interinstitutionelle Zusammenarbeit**

44. Hervorstechendstes Merkmal des Verfahrens sind in der Tat die Bemühungen um eine Einigung zwischen den beiden Teilen der Haushaltsbehörde, wie dies vom Gerichtshof mehrfach hervorgehoben wurde.

45. Die seit den achtziger Jahren entwickelten Mechanismen der Abstimmung zwischen den Organen, mit denen das Zustandekommen einer Einigung zwischen den beiden Teilen der Haushaltsbehörde erleichtert

werden soll, wurden in der interinstitutionellen Vereinbarung vom 6. Mai 1999 kodifiziert und systematisiert.

46. Darin wird ein Konzertierungsverfahren eingeführt, das jedes Jahr noch vor Annahme des Haushaltsplanvorentwurfs durch die Kommission mit einem „Trilog“ beginnt, bei dem die für den Haushaltsplan des betreffenden Haushaltsjahres in Betracht zu ziehenden Prioritäten erörtert werden.

47. Grundlegender Mechanismus des Systems ist in der Tat der „Trilog“ zwischen den Delegationen der drei Organe, die vom Präsidenten des Rates „Haushalt“, dem Vorsitzenden des Haushaltsausschusses des Europäischen Parlaments bzw. dem für den Haushalt zuständigen Mitglied der Kommission geleitet werden. Während des Haushaltsverfahrens finden drei „Triloge“ statt:

- zu dem Zeitpunkt, zu dem der Rat seinen Entwurf des Haushaltsplans aufstellt, woran sich eine Konzertierungssitzung anschließt,

- vor der ersten Lesung im Europäischen Parlament (im Zuge dieses „Trilogs“ führen die Organe außerdem einen Gedankenaustausch über den Stand der Ausführung des laufenden Haushaltsplans),

- nach der ersten Lesung im Europäischen Parlament, damit die zweite Konzertierungssitzung vorbereitet werden kann, die am Tag vor der zweiten Lesung im Rat stattfindet.

48. Wie bereits erwähnt, kommt dem Parlament hinsichtlich der nicht obligatorischen Ausgaben die letzte Entscheidung zu; dies heißt aber nicht, dass das Parlament einen beliebigen Betrag in den Haushaltsplan einsetzen kann. Vielmehr ist es durch den „maximalen Steigerungssatz“ gebunden (Artikel 272 EGV), bei dem es sich um eine von der Kommission errechnete statistische Angabe handelt.

Die Mechanismen für die Abstimmung der Organe untereinander („Trilog“) haben recht gut funktioniert. Der Rat und das Europäische Parlament haben sich – trotz ernstlicher Schwierigkeiten, die im Zusammenhang mit der Finanzierung bestimmter Maßnahmen in den letzten Jahren auftraten (Kosovo, Serbien, Afghanistan) – im Konsens auf den Haushaltsplan einigen können, wenn jede Institution die Finanzierung ihrer Prioritäten erwirken konnte.

49. Die Festlegung des Höchstsatzes führte in den achtziger Jahren immer wieder zu Konflikten zwischen Parlament und Rat. Der Umstand, dass seit 1988 eine mehrjährige finanzielle Vorausschau angenommen wird, bewirkte, dass sich die Herangehensweise an diese Frage grundlegend geändert hat. Durch die interinstitutionelle Vereinbarung von 1988, an die sich zwei weitere Vereinbarungen anschlossen, konnten die Ausgaben der Gemeinschaft in bestimmten Bereichen (hauptsächlich Strukturfonds – NOA) erheblich ausgeweitet und gleichzeitig die Haushaltsdisziplin in anderen Bereichen (Agrarausgaben) <sup>(5)</sup> gewahrt werden.

50. Aufgrund der Mechanik der finanziellen Vorausschau, die die drei Organe verpflichtet, die jährlichen Ausgabenobergrenzen für die einzelnen Rubriken einzuhalten, verlor die Problematik des Steigerungssatzes an Bedeutung. Dieser Satz wurde seit 1988 auf der Grundlage einer ausdrücklichen Vereinbarung zwischen dem Parlament und dem Rat gemäß Artikel 272 Absatz 9 Unterabsatz 5 häufig überschritten.

### **c) Rechtsetzungsverfahren und Haushaltsverfahren**

51. Der Verlockung, das Haushaltsverfahren zu legislativen Zwecken zu benutzen, werden durch die interinstitutionelle Vereinbarung von 1999 (durch Übernahme früherer Bestimmungen) Grenzen gesetzt. So ist darin festgelegt, dass zur Ausführung in Bezug auf die im Haushaltsplan für alle Gemeinschaftsaktionen ausgewiesenen Mittel zuvor ein Basisrechtsakt zu erlassen ist. Ein „Basisrechtsakt“ ist ein Rechtsakt des abgeleiteten Rechts, mit dem eine Gemeinschaftsmaßnahme und die Vornahme der entsprechenden, im Haushaltsplan ausgewiesenen Ausgabe eine Rechtsgrundlage erhalten. Nach der Vereinbarung muss dieser

Rechtsakt in Form einer Verordnung, einer Richtlinie, einer Entscheidung oder eines Beschlusses ergehen. Empfehlungen und Stellungnahmen sowie Entschlüsse und Erklärungen stellen keine Basisrechtsakte dar.

52. Jedoch gibt es einige Ausnahmen von dieser Regel, die folgende Mittel betreffen: Mittel für experimentelle Modellstudien, Mittel für vorbereitende Maßnahmen im Hinblick auf den Erlass künftiger Gemeinschaftsmaßnahmen, Mittel für punktuelle – oder sogar fortlaufende – Maßnahmen, die die Kommission aufgrund von Aufgaben durchführt, welche sich aus den institutionellen Vorrechten der Kommission ergeben (die in einer Liste im Anhang zu der Vereinbarung im Einzelnen aufgeführt sind), und Mittel, die für das Funktionieren jedes Organs bestimmt sind.

53. Ein weiterer Aspekt in den Beziehungen zwischen dem Haushaltsverfahren und dem Rechtsetzungsverfahren betrifft den Umstand, dass infolge der Festlegung bestimmter Finanzbeträge in Rechtsetzungsakten in die Aufstellung des Haushaltsplans eingegriffen wird.

54. Eine erste Antwort auf diese Frage erfolgte im Rahmen des Vertrags von Maastricht mit der Aufnahme des Artikels 270: „Damit die Haushaltsdisziplin gewährleistet wird, unterbreitet die Kommission keine Vorschläge für Rechtsakte der Gemeinschaft, ändert nicht ihre Vorschläge und erlässt keine Durchführungsmaßnahme, die erhebliche Auswirkungen auf den Haushaltsplan haben könnte, ohne die Gewähr zu bieten, dass der betreffende Vorschlag bzw. die betreffende Maßnahme im Rahmen der Eigenmittel der Gemeinschaft finanziert werden kann, die sich aufgrund der vom Rat nach Artikel 269 festgelegten Bestimmungen ergeben“.

55. Die Vereinbarung von 1999 (die auch hier frühere Bestimmungen aufgreift) behandelt die Überlagerungen zwischen den beiden Verfahren und reagiert auf die Tendenz zur Festsetzung eines Finanzrahmens in Rechtsetzungsakten, indem sie zwischen Rechtsakten, die nach dem Mitentscheidungsverfahren erlassen werden, und anderen Rechtsakten unterscheidet.

56. Die nach dem Mitentscheidungsverfahren erlassenen Rechtsakte über Mehrjahresprogramme enthalten eine Vorschrift, mit der der Gesetzgeber den Finanzrahmen des Programms für dessen gesamte Laufzeit festsetzt. Dieser „für notwendig erachtete Betrag“ bildet für die Haushaltsbehörde im Rahmen des jährlichen Haushaltsverfahrens den vorrangigen Bezugsrahmen. Die Organe verpflichten sich, von diesem Betrag nicht abzuweichen, außer im Fall neuer Gegebenheiten, die ausdrücklich darzulegen sind.

57. Diese Bestimmung findet keine Anwendung auf Rechtsetzungsakte, die nicht dem Mitentscheidungsverfahren unterliegen. Ein finanzieller Bezugsrahmen stellt nur eine Absichtsbekundung dar und lässt die Zuständigkeiten der Haushaltsbehörde unberührt.

### III. Denkansätze

58. Die vorstehende Beschreibung der Rechtsetzungsverfahren und des Haushaltsverfahrens zeigt, wie kompliziert diese Verfahren sind. Eine Vereinfachung und eine bessere Verständlichkeit der Beschlussfassungsprozesse fand bei den Debatten im Plenum nachdrückliche Befürwortung. Es könnten unter anderem folgende Denkansätze weiter verfolgt werden:

#### a) Rechtsetzungsverfahren

i) Es könnte geprüft werden, wie die Zahl der im Vertrag vorgesehenen Rechtsetzungsverfahren verringert werden könnte. Beispielsweise könnte die Möglichkeit geprüft werden, das Mitentscheidungsverfahren auf Rechtsakte auszudehnen, die mit qualifizierter Mehrheit zu erlassen sind (unter anderem auch Ersetzung des Verfahrens der Zusammenarbeit).

ii) Es könnte die Möglichkeit geprüft werden, bestimmte Verfahren zu vereinfachen.

Beispielsweise könnte in Bezug auf das Mitentscheidungsverfahren geprüft werden, wie das Verfahren verbessert und weniger schwerfällig gemacht werden könnte, insbesondere was die Funktionsweise des Vermittlungsausschusses anbelangt.

iii) Es könnte geprüft werden, ob bestimmte Vertragsbestimmungen, in denen die Rechtsetzungsverfahren beschrieben werden, einfacher abgefasst werden können.

## **b) Haushaltsverfahren**

i) Es könnte die Frage geprüft werden, ob der Vertrag im Interesse einer besseren Widerspiegelung der Praxis nicht geändert und insbesondere die in der Vereinbarung von 1999 kodifizierten Mechanismen der interinstitutionellen Konzertierung darin erwähnt werden sollten.

ii) Es ließe sich fragen, ob die Unterscheidung zwischen obligatorischen und nichtobligatorischen Ausgaben nicht abgeschafft werden sollte. Würde eine Abschaffung dieser Unterscheidung in Betracht gezogen, wäre zu prüfen, welches Verfahren für alle Ausgaben gelten soll.

iii) Es könnte geprüft werden, ob es eine Vereinfachung bedeuten würde, wenn das Haushaltsverfahren durch das Mitentscheidungsverfahren ersetzt würde.

In dieser Hinsicht könnte geprüft werden, ob das Haushaltsverfahren in den USA nicht als Beispiel für eine einfachere und transparentere Gestaltung der politischen Entscheidungen, die zur Verabschiedung des Haushaltsplans der Union führen, herangezogen werden könnte.

59. Es besteht ein klarer Zusammenhang zwischen der Vereinfachung des Rechtsetzungsprozesses einerseits und der Vereinfachung der daraus hervorgehenden Rechtsakte andererseits. Daher sollten die im letzten Abschnitt des Dokuments CONV 162/02 „Die Rechtsakte: das derzeitige System“ aufgeworfenen Fragen zusammen mit den vorstehend aufgeworfenen Fragen in derselben Arbeitsgruppe geprüft werden. Diese Fragen werden in einer Neufassung des vorliegenden Dokuments, in die die Punkte aufgenommen werden sollen, die bei der Aussprache auf der Plenartagung des Konvents am 12.-13. September zur Sprache gebracht werden, vertieft, ergänzt oder ersetzt werden.

### **ANLAGE I –Aufstellung der Verfahren mit dem jeweiligen Abstimmungsmodus im Rat, der Beteiligung des Parlaments und der Anhörung von Organen oder Einrichtungen gemäß dem EG-Vertrag (6)**

- qualifizierte Mehrheit mit Mitentscheidung (z. B. Artikel 12)
- qualifizierte Mehrheit mit Mitentscheidung und Anhörung des Rechnungshofs (z. B. Artikel 280 Absatz 4)
- qualifizierte Mehrheit mit Mitentscheidung und Anhörung des WSA (z. B. Artikel 172 Absatz 2)
- qualifizierte Mehrheit mit Mitentscheidung und Anhörung des WSA und des AdR (z. B. Artikel 175 Absatz 1)
- qualifizierte Mehrheit mit Zusammenarbeit (z. B. Artikel 99 Absatz 5)
- qualifizierte Mehrheit mit Zusammenarbeit und Anhörung der EZB (z. B. Artikel 106)

- qualifizierte Mehrheit mit Zustimmung des Parlaments (z. B. Artikel 107 Absatz 5)
- qualifizierte Mehrheit mit Anhörung des Parlaments (z. B. Artikel 37 Absatz 2)
- qualifizierte Mehrheit mit Anhörung des Parlaments und des WSA (z. B. Artikel 172 Absatz 1)
- qualifizierte Mehrheit mit Anhörung des Parlaments, des WSA, des AdR und des Beschäftigungsausschusses (z. B. Artikel 128 Absatz 2)
- qualifizierte Mehrheit ohne Beteiligung des Parlaments (z. B. Artikel 26)
- qualifizierte Mehrheit ohne Beteiligung des Parlaments und mit Anhörung der EZB (z. B. Artikel 59)
- qualifizierte Mehrheit ohne Beteiligung des Parlaments und mit Anhörung der EZB und des Wirtschafts- und Finanzausschusses (z. B. Artikel 114 Absatz 3)
- qualifizierte Mehrheit ohne Beteiligung des Parlaments und mit Anhörung des WSA (z. B. Artikel 75)
- Einstimmigkeit mit Mitentscheidung (z. B. Artikel 42)
- Einstimmigkeit mit Mitentscheidung und Anhörung des AdR (z. B. Artikel 151 Absatz 5 erster Gedankenstrich)
- Einstimmigkeit mit Zustimmung des Parlaments (z. B. Artikel 300 Absatz 3)
- Einstimmigkeit mit Zustimmung des Parlaments (Mehrheit der Mitglieder) auf Vorschlag des Parlaments (Artikel 190 Absatz 4)
- Einstimmigkeit mit Zustimmung des Parlaments und Anhörung der EZB (z. B. Artikel 105 Absatz 6)
- Einstimmigkeit mit Zustimmung des Parlaments und Anhörung des WSA und des AdR (z. B. Artikel 161)
- Einstimmigkeit mit Anhörung des Parlaments (z. B. Artikel 19 Absatz 1)
- Einstimmigkeit mit Anhörung des Parlaments und Stellungnahme des Rechnungshofs (z. B. Artikel 279)
- Einstimmigkeit mit Anhörung des Parlaments und der EZB (z. B. Artikel 111 Absatz 1)
- Einstimmigkeit mit Anhörung des Parlaments und des WSA (z. B. Artikel 157 Absatz 3)
- Einstimmigkeit mit Anhörung des Parlaments, des WSA und des AdR (z. B. Artikel 175 Absatz 2)
- Einstimmigkeit ohne Beteiligung des Parlaments (z. B. Artikel 88 Absatz 2)
- Einstimmigkeit ohne Beteiligung des Parlaments und mit Anhörung der EZB (z. B. Artikel 123 Absatz 5)
- Einstimmigkeit ohne Beteiligung des Parlaments und mit Anhörung des WSA (z. B. Artikel 144)

## **Anlage II – Im EG-Vertrag vorgesehene Beschlussfassungsverfahren mit der jeweiligen Rechtsgrundlage(7)**

### **Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit im Rat mit Mitentscheidung**

- Regelungen für das Verbot von Diskriminierungen aus Gründen der Staatsangehörigkeit. Artikel 12.

- Freizügigkeit der Arbeitnehmer. Artikel 40.
- Niederlassungsfreiheit. Artikel 44.
- Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die für Angehörige der anderen Mitgliedstaaten eine Sonderregelung in Bezug auf das Niederlassungsrecht vorsehen. Artikel 46 Absatz 2.
- Niederlassungsrecht für Selbstständige. Artikel 47 Absatz 2 am Ende.
- Dienstleistungen. Artikel 55.
- Gemeinsame Regeln für den internationalen Verkehr aus oder nach dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats oder für den Durchgangsverkehr durch das Hoheitsgebiet eines oder mehrerer Mitgliedstaaten; Bedingungen für die Zulassung von gebietsfremden Verkehrsunternehmern zum Verkehr innerhalb eines Mitgliedstaats; Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrssicherheit. Artikel 71 Absatz 1.
- Anwendung der in Artikel 71 Absatz 1 vorgesehenen Verfahrensvorschriften auf die Seeschifffahrt und die Luftfahrt. Artikel 80 Absatz 2.
- Maßnahmen zur Angleichung der den Binnenmarkt betreffenden Vorschriften. Artikel 95 Absatz 1.
- Beschäftigungsfördernde Maßnahmen. Artikel 129 (neu).
- Zusammenarbeit im Zollwesen. Artikel 135 (neu).
- Arbeitsumwelt und Arbeitsbedingungen; Gesundheit, Sicherheit, Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer; Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen; Chancengleichheit und Gleichbehandlung; Maßnahmen zur Förderung der Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung. Artikel 137 Absätze 1 und 2.
- Sozialpolitik (Chancengleichheit, Gleichheit des Arbeitsentgelts). Artikel 141.
- Durchführung der den Europäischen Sozialfonds betreffenden Beschlüsse. Artikel 148.
- Bildung. Artikel 149 Absatz 4 (außer Empfehlungen).
- Berufliche Bildung (Maßnahmen, die zur Verwirklichung der Ziele des Artikels 150 beitragen). Artikel 150 Absatz 4.
- Gesundheit der Bevölkerung (Mindestanforderungen für die Qualität und Sicherheit von Organen, Maßnahmen in den Bereichen Veterinärwesen und Pflanzenschutz, die unmittelbar den Schutz der Gesundheit der Bevölkerung zum Ziel haben). Artikel 152 Absatz 4 Buchstabe a und b.
- Fördermaßnahmen, die den Schutz und die Verbesserung der menschlichen Gesundheit zum Ziel haben. Artikel 152 Absatz 4 Buchstabe c.
- Verbraucherschutz. Artikel 153 Absatz 4.
- Transeuropäische Netze, Leitlinien. Artikel 156 Absatz 1.
- Sonstige, die transeuropäischen Netze betreffende Maßnahmen. Artikel 156.
- Den EFRE betreffende Durchführungsbeschlüsse. Artikel 162.



- Forschungsrahmenprogramm. Artikel 166.
- Annahme der in Artikel 167, 168 und 169 vorgesehenen Maßnahmen – Forschung. Artikel 172.
- Umwelt (Gemeinsame Maßnahmen zur Erreichung der in Artikel 174 genannten Ziele). Artikel 175 Absatz 1.
- Aktionsprogramm in anderen Umweltbereichen. Artikel 175 Absatz 3.
- Entwicklungszusammenarbeit. Artikel 179.
- **Status und Finanzierungsvorschriften für die politischen Parteien auf europäischer Ebene.** Artikel 191.
- Allgemeine Transparenzgrundsätze. Artikel 255 Absatz 2 (neu).
- Bekämpfung von Betrügereien, die sich gegen die finanziellen Interessen der Gemeinschaft richten. Artikel 280 Absatz 4.
- Statistiken. Artikel 285 Absatz 1.
- Errichtung einer unabhängigen Kontrollinstanz für den Datenschutz. Artikel 286 Absatz 2.

#### **Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit im Rat mit Anhörung**

- Ermächtigung zur Begründung einer verstärkten Zusammenarbeit. Artikel 11 Absatz 2.
- Gemeinsame Agrarpolitik. Artikel 37 Absatz 3.
- Liberalisierung von Dienstleistungen. Artikel 52 Absatz 1.
- Festlegung der Liste der Drittländer, für die die Visumpflicht gilt bzw. die von dieser Pflicht befreit sind, und einheitliche Visumgestaltung. Artikel 67 Absatz 3.
- Annahme von Wettbewerbsvorschriften. Artikel 83.
- Annahme von Verordnungen über staatliche Beihilfen. Artikel 89.
- Durchführungsvorschriften zum Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit. Artikel 104 Absatz 14 letzter Unterabsatz.
- Änderung gewisser Bestimmungen des Protokolls über die Satzung des ESZB und der EZB. Artikel 107 Absatz 6.
- Grenzen und Bedingungen für die Verhängung von Geldbußen durch die EZB. Artikel 110 Absatz 3.
- Entscheidung über den Eintritt in die dritte Stufe der WWU. Artikel 121 Absätze 3 und 4 sowie Bericht des EWU nach Beurteilung durch den Rat.
- Entscheidung über den Beitritt eines Staates zum einheitlichen Währungsraum. Artikel 122 Absatz 2.
- Ausarbeitung von Leitlinien, welche die Mitgliedstaaten in ihrer Beschäftigungspolitik berücksichtigen, anhand der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates. Artikel 128 Absatz 2.
- Spezifische Forschungsprogramme. Artikel 166 Absatz 4.

- Forschung, Gründung gemeinsamer Unternehmen. Artikel 172 Absatz 1.
- **Wirtschaftliche, finanzielle und technische Zusammenarbeit mit Drittländern.** Artikel 181a.
- Festlegung des Statuts der Beamten der Europäischen Gemeinschaften und der Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten der Gemeinschaften. Artikel 283.
- Annahme von Maßnahmen zugunsten der Gebiete in äußerster Randlage. Artikel 299 Absatz 2.
- Unterzeichnung, vorläufige Anwendung und Aussetzung der Anwendung von internationalen Abkommen. Artikel 300 Absatz 2 erster Unterabsatz.
- Annahme der Bestimmungen über die Satzung des ESZB. Artikel 42 des Protokolls über die Satzung des ESZB und der EZB.

### **Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit im Rat mit Zusammenarbeit**

- Multilaterale Überwachung. Artikel 99 Absatz 5.
- Anwendung des Verbots eines bevorrechtigten Zugangs. Artikel 102 Absatz 2.
- Anwendung des Verbots der Übernahme von Verbindlichkeiten und der Einräumung von Überziehungsfazilitäten. Artikel 103 Absatz 2.
- Maßnahmen zur Harmonisierung der Stückelung und der technischen Merkmale der Münzen. Artikel 106 Absatz 2.

### **Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit im Rat mit Zustimmung**

- Änderung des Protokolls über die Satzung des ESZB und der EZB auf Empfehlung der EZB. Artikel 107 Absatz 5.

### **Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit im Rat ohne Beteiligung des Parlaments**

- Festlegung der Sätze des Gemeinsamen Zolltarifs. Artikel 26.
- Ausnahme bestimmter Tätigkeiten in einem Mitgliedstaat aus dem Anwendungsbereich der Vorschriften über das Niederlassungsrecht. Artikel 45 Absatz 2.
- Ausdehnung der Vorschriften über die Erbringung von Dienstleistungen auf Drittstaatsangehörige, die in der Gemeinschaft ansässig sind. Artikel 49 Absatz 2.
- Annahme sonstiger Maßnahmen für Kapitalbewegungen nach oder aus dritten Ländern. Artikel 57 Absatz 2 erster Teil.
- Annahme von Schutzmaßnahmen, wenn unter außergewöhnlichen Umständen Kapitalbewegungen nach oder aus dritten Ländern das Funktionieren der WWU schwerwiegend beeinträchtigen, sofern solche Maßnahmen unbedingt erforderlich sind. Artikel 59.
- Annahme von Sofortmaßnahmen auf dem Gebiet des Kapital- und Zahlungsverkehrs.

### Artikel 60 Absatz 1.

- Entscheidung, dass ein Mitgliedstaat seine einseitigen Maßnahmen gegenüber einem dritten Land auf dem

- Gebiet des Kapital- und Zahlungsverkehrs ändern oder aufheben muss. Artikel 60 Absatz 2 Unterabsatz 2.
- Annahme von vorläufigen Maßnahmen zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und der inneren Sicherheit zugunsten einiger Mitgliedstaaten. Artikel 64 Absatz 2.
  - Beseitigung der Diskriminierungen im Verkehrswesen. Artikel 75 Absatz 3.
  - Geeignete Vorschriften für die Seeschifffahrt und die Luftfahrt. Artikel 80 Absatz 2.
  - Genehmigung von Maßnahmen, welche die Abgaben mit Ausnahme von Umsatzsteuern, Verbrauchsabgaben und sonstigen indirekten Steuern betreffen. Artikel 92.
  - Annahme von Richtlinien für die Beseitigung der Wettbewerbsverzerrungen auf dem Gemeinsamen Markt. Artikel 96 Absatz 2.
  - Empfehlung des Rates betreffend die Grundzüge der Wirtschaftspolitik. Artikel 99 Absatz 2.
  - Auf eine Naturkatastrophe zurückzuführende gravierende wirtschaftliche Schwierigkeiten in einem Mitgliedstaat. Artikel 100 Absatz 2 am Ende.
  - Entscheidung darüber, ob ein übermäßiges Defizit besteht. Artikel 104 Absatz 6.
  - Entscheidung über die Änderung oder Aufgabe der ECU-Leitkurse. Artikel 111 Absatz 1 am Ende.
  - Wechselkurspolitik. Artikel 111 Absatz 2.
  - Modalitäten für die Aushandlung und den Abschluss von internationalen Vereinbarungen betreffend das Währungs- oder Wechselkurssystem. Artikel 111 Absatz 3.
  - Entscheidung über den Standpunkt, den die Gemeinschaft auf internationaler Ebene zur WWU einnehmen soll. Artikel 111 Absatz 4 erster Satz.
  - Zusammensetzung des Wirtschafts- und Finanzausschusses. Artikel 114 Absatz 3.
  - Gewährung und Entzug des gegenseitigen Beistands für einen Mitgliedstaat, der hinsichtlich seiner Zahlungsbilanz von Schwierigkeiten betroffen oder ernstlich bedroht ist. Artikel 119 Absätze 2 und 3.
  - Änderung, Aussetzung oder Aufhebung der Schutzmaßnahmen. Artikel 120 Absatz 3.
  - Entscheidung darüber, ob für einen Mitgliedstaat eine Ausnahmeregelung gelten soll, nach der er von den Rechten und Pflichten im Rahmen des ESZB ausgeschlossen ist. Artikel 122 Absatz 1.
  - Beschäftigungspolitische Empfehlungen. Artikel 128 Absatz 4.
  - Annahme von Maßnahmen zur Vereinheitlichung der Beihilferegelungen im Bereich der Handelspolitik. Artikel 132 Absatz 1.
  - Handelspolitik. Artikel 133 Absatz 4.
  - Durchführung der anderen Vereinbarungen zwischen den Sozialpartnern. Artikel 139 Absatz 2.
  - Empfehlungen im Bildungsbereich. Artikel 149 Absatz 4 zweiter Gedankenstrich.
  - Empfehlungen betreffend die Gesundheit der Bevölkerung. Artikel 152 Absatz 4 am Ende.

- Festsetzung der Gehälter, Vergütungen und Ruhegehälter für die Mitglieder der Kommission und des Gerichtshofs. Artikel 210.
- Festsetzung der Beschäftigungsbedingungen, der Gehälter, Vergütungen und Ruhegehälter für die Mitglieder des Rechnungshofs. Artikel 247 Absatz 8.
- Festsetzung der Vergütungen für die Mitglieder des WSA. Artikel 258 letzter Absatz.
- Aufstellung des Entwurfs des Haushaltsplans. Artikel 272 Absatz 3.
- Genehmigung von Ausgaben, die das vorläufige Zwölftel überschreiten. Artikel 273 Absatz 2.
- Abschluss von Abkommen zwischen der Gemeinschaft und einem oder mehreren Staaten oder internationale Organisationen. Artikel 301.
- Entscheidung über die Art der Sanktionen, die gegen einen Mitgliedstaat, der die Grundsätze des Artikels 6 Absatz 1 des Vertrags über die Europäische Union verletzt hat, zu verhängen sind. Artikel 309 Absatz 2.
- Entscheidung über die Änderung oder Aufhebung der Sanktionen, die gegen einen Mitgliedstaat verhängt wurden, der die Grundsätze des Artikels 6 Absatz 1 des Vertrags über die Europäische Union verletzt hat. Artikel 309 Absatz 3.
- Einzelheiten der Eingliederung des Schengen-Sekretariats in das Generalsekretariat des Rates. Artikel 7 des Protokolls zur Einbeziehung des Schengen-Besitzstands.
- Änderung oder Aufhebung der Beschlüsse der Kommission über die Einfuhr von in den Niederländischen Antillen raffinierten Erdölzeugnissen in die Europäische Gemeinschaft auf Antrag eines Mitgliedstaats. Artikel 3 Absatz 3 des Protokolls über die Einfuhr in den Niederländischen Antillen raffinierter Erdölzeugnisse.

### **Einstimmige Beschlussfassung im Rat mit Mitentscheidung**

- Vorschriften, mit denen die Ausübung des Rechts der Bürger, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, erleichtert wird. Artikel 18 Absatz 2(BQM).
- Binnenmarkt (Maßnahmen für die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer in der Gemeinschaft). Artikel 42.
- Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Aufnahme und Ausübung selbstständiger Tätigkeiten. Koordinierung der bestehenden gesetzlichen Grundsätze der Berufsordnung hinsichtlich der Ausbildung und der Bedingungen für den Zugang natürlicher Personen zum Beruf. Artikel 47.
- Kultur. Artikel 151 (außer Empfehlungen).

### **Einstimmige Beschlussfassung im Rat mit Zustimmung**

- Besondere Aufgaben der EZB. Artikel 105 Absatz 6.
- Änderung der Satzung des EZB und der EZB. Artikel 107 Absatz 5.
- Strukturfonds und Kohäsionsfonds. Artikel 161 (BQM ab 2007 bzw. nach Annahme der Finanziellen Vorausschau).
- Einheitliches Wahlverfahren. Artikel 190 Absatz 4.

- Assoziierungsabkommen (im Sinne von Artikel 310) sowie sonstige Abkommen, die einen besonderen institutionellen Rahmen schaffen, die erhebliche finanzielle Folgen für die Gemeinschaft haben oder die eine Änderung eines nach dem Verfahren der Mitentscheidung angenommenen Rechtsakts bedingen. Artikel 300 Absatz 3 Unterabsatz 2.

- **Besonderes Verfahren:** Benennung und Ernennung des Präsidenten und der Mitglieder der Kommission. Artikel 214 (BQM).

### **Einstimmige Beschlussfassung im Rat mit Anhörung**

- Erlass geeigneter Vorkehrungen zur Bekämpfung von Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung. Artikel 13 (Mitentscheidung – BQM für Absatz 2).

- Unionsbürgerschaft: aktives und passives Wahlrecht. Artikel 19 Absatz 1.

- Ausweitung der mit der Unionsbürgerschaft verbundenen Rechte, Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten. Artikel 22.

- Maßnahmen zur Errichtung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (während eines Übergangszeitraums von fünf Jahren). Artikel 67 Absatz 1 (Mitentscheidung + BQM bei Artikel 65 mit Ausnahme der familienrechtlichen Aspekte) (späterer Übergang zur BQM + Mitentscheidung bei Artikel 63, Artikel 62 Nummer 3 und 62 Nummer 2 Buchstabe a) (BQM + Anhörung des EP bei Artikel 66).

- Vorschriften über die Grundsätze der Verkehrsordnung, deren Anwendung die Lebenshaltung und die Beschäftigungslage beeinträchtigen könnte. Artikel 71 Absatz 2.

- Harmonisierung der indirekten Steuern. Artikel 93.

- Angleichung der Rechtsvorschriften. Artikel 94.

- Wechselkurs der ECU gegenüber Drittländswährungen. Artikel 111 Absatz 1 erster Satz.

- Entscheidung über die Vertretung der WWU nach außen. Artikel 111 Absatz 4 am Ende (BQM).

- Handelspolitik: Ausdehnung auf Übereinkünfte über Dienstleistungen und Rechte des geistigen Eigentums. Artikel 133 Absatz 5 (BQM).

- Maßnahmen in den Bereichen soziale Sicherheit, Schutz der Arbeitnehmer bei Beendigung des Arbeitsvertrags, Vertretung und kollektive Wahrnehmung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen, Beschäftigungsbedingungen der Staatsangehörigen dritter Länder, die sich rechtmäßig im Gebiet der Gemeinschaft aufhalten, finanzielle Beiträge zur Förderung der Beschäftigung und zur Schaffung von Arbeitsplätzen. Artikel 137 Absatz 3 (für einige Teile des Artikels Übergang zur BQM + Mitentscheidung nach einstimmigem Beschluss des Rates).

- Industrie. Artikel 157 Absatz 3.

- Maßnahmen für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt. Artikel 159 (BQM + Mitentscheidung).

- Vorschriften steuerlicher Art, Maßnahmen im Bereich der Raumordnung und der Bodennutzung, Maßnahmen, welche die Energieversorgung und die Diversifizierung der Energieträger berühren. Artikel 175 Absatz 2.

- Festlegung der Gruppen von Klagen vor dem Gericht erster Instanz, der Zusammensetzung dieses Gerichts sowie der Anpassungen und ergänzenden Bestimmungen, die in Bezug auf die Satzung des Gerichtshofs notwendig werden. Artikel 225 Absatz 2.
- Änderung der Satzung des Gerichtshofs. Artikel 245 Absatz 2.
- Ernennung der Mitglieder des Rechnungshofs. Artikel 247 Absatz 3 (BQM).
- Beschlüsse betreffend die Eigenmittel. Artikel 269.
- Annahme der Haushaltsordnung. Artikel 279 (BQM).
- Unterzeichnung, vorläufige Anwendung und Aussetzung der Anwendung der Abkommen, die vom Rat in Bereichen geschlossen wurden, in denen für die Annahme interner Vorschriften Einstimmigkeit erforderlich ist, sowie von Assoziierungsabkommen. Artikel 300 Absatz 2 erster Unterabsatz am Ende.
- Annahme von Maßnahmen, die zur Verwirklichung der Ziele der Gemeinschaft erforderlich sind. Artikel 308.
- Gemeinsame Begriffsbestimmung des Ursprungs für die Erdölerzeugnisse aus dritten Ländern und assoziierten Ländern. Artikel 6 des Protokolls über die Einfuhr in den Niederländischen Antillenraffiniertes Erdölerzeugnisse.
- Erlass von geeigneten Vorschriften zur Festlegung der Einzelheiten der in Artikel 121 des EG-Vertrags genannten Konvergenzkriterien. Artikel 6 des Protokolls über die Konvergenzkriterien.

### **Einstimmige Beschlussfassung im Rat ohne Beteiligung des Parlaments**

- Annahme von Maßnahmen für die Kapitalbewegungen nach oder aus dritten Ländern, die für die im Gemeinschaftsrecht vorgesehene Liberalisierung des Kapitalverkehrs einen Rückschritt bedeuten. Artikel 57 Absatz 2 am Ende.
- Entscheidungen darüber, ob staatliche Beihilfen im Hinblick auf den Wettbewerb mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar sind. Artikel 88 Absatz 2.
- Der Wirtschaftslage angemessene Maßnahmen. Artikel 100 Absatz 1 (BQM).
- Gewährung eines finanziellen Beistands der Gemeinschaft für einen Mitgliedstaat, der von gravierenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten betroffen ist. Artikel 100 Absatz 2 (BQM).
- Annahme der unwiderruflich festgelegten Umrechnungskurse der nationalen Währungen untereinander sowie dieser Währungen gegenüber der ECU und sonstiger Maßnahmen, die für die rasche Einführung der ECU als einheitliche Währung erforderlich sind. Artikel 123 Absatz 4 (BQM).
- Aufhebung einer Ausnahmeregelung für einen Mitgliedstaat, der noch nicht dem einheitlichen Währungsraum angehört, sowie sonstige hierfür erforderliche Maßnahmen. Artikel 123 Absatz 5.
- Durchführung der Vereinbarungen der Sozialpartner in den von Artikel 137 Absatz 3 erfassten Bereichen. Artikel 139 Absatz 2.
- Übertragung von Aufgaben, welche die Durchführung gemeinsamer Maßnahmen insbesondere auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit der Wanderarbeitnehmer betreffen, an die Kommission. Artikel 144.
- Empfehlungen auf dem Gebiet der Kultur. Artikel 151 Absatz 5 zweiter Gedankenstrich.

- Annahme von Bestimmungen über die Einzelheiten und das Verfahren für die Assoziierung der Länder und Hoheitsgebiete an die Gemeinschaft. Artikel 187.
- Ernennung des Generalsekretärs (Hohen Vertreters für die GASP) und des Stellvertretenden Generalsekretärs des Rates. Artikel 207 Absatz 2 (BQM).
- Änderung der Zahl der Mitglieder der Kommission. Artikel 213 Absatz 1 Unterabsatz 2.
- Entscheidung, ein Mitglied der Kommission, das zurückgetreten ist oder seines Amtes enthoben wurde, nicht zu ersetzen. Artikel 215 Absatz 2 (BQM).
- Erhöhung der Zahl der Richter des Gerichtshofs. Artikel 221 Absatz 4.
- Erhöhung der Zahl der Generalanwälte. Artikel 222 Absatz 3.
- **Genehmigung der Verfahrensordnung des Gerichtshofs.** Artikel 223 (BQM).
- Genehmigung der Verfahrensordnung des Gerichts erster Instanz. Artikel 225 Absatz 4 (BQM Artikel 224).
- Genehmigung der Verfahrensordnung des Gerichtshofs. Artikel 245 Absatz 3.
- Ernennung der Mitglieder des WSA und Festsetzung ihrer Vergütungen. Artikel 258 Absatz 2 (BQM).
- Ernennung der Mitglieder des AdR und ihrer Stellvertreter. Artikel 263 Absatz 3 (BQM).
- Regelung der Sprachenfrage für die Organe der Gemeinschaft. Artikel 290.
- Änderung der Liste der Waren, die von den Bestimmungen über den Handel oder die Erzeugung von Waffen, Munition und Kriegsmaterial erfasst werden. Artikel 296 Absatz 2.
- Für die Durchführung des Schengen-Besitzstands erforderliche Maßnahmen. Artikel 2 Absatz 1 Unterabsatz 2 des Protokolls zur Einbeziehung des Schengen-Besitzstands.
- Festlegung der Rechtsgrundlage für jede Bestimmung und jeden Beschluss, die den Schengen-Besitzstand bilden. Artikel 2 Absatz 1 Unterabsatz 2 am Ende des Protokolls zur Einbeziehung des Schengen-Besitzstands.
- Abschluss eines gesonderten Übereinkommens mit Island und Norwegen zur Festlegung der Rechte und Pflichten zwischen Irland und dem Vereinigten Königreich Großbritannien und Nordirland einerseits und Island und Norwegen andererseits in den für diese Staaten geltenden Bereichen des Schengen-Besitzstands. Artikel 6 Absatz 2 des Protokolls zur Einbeziehung des Schengen-Besitzstands

(<sup>1</sup>) Vgl. auch Beschluss des Rates – so genannter „Kompromiss von Ioannina“ – vom 1. Januar 1995 zur Änderung des Beschlusses des Rates vom 29. März 1994 über die Beschlussfassung des Rates mit qualifizierter Mehrheit.

(<sup>2</sup>) In einem einzigen Fall (Artikel 7 EUV) muss das Parlament seine Zustimmung mit der Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen und mit der Mehrheit seiner Mitglieder erteilen.

(<sup>3</sup>) Die Fragen im Zusammenhang mit dem Haushalt der Union wurden in dem Beitrag von Herrn Carnero Gonzalez (Dok. CONV 38/02) behandelt.

(<sup>4</sup>) Nach dem Vertrag hat das Parlament im Rahmen des Haushaltsverfahrens folgende Befugnisse:

– Es ist berechtigt, den Entwurf des Haushaltsplans mit der Mehrheit der Stimmen seiner Mitglieder abzuändern (Artikel 272 Absatz 4 Unterabsatz 2);

– es kann mit der Mehrheit der Stimmen seiner Mitglieder und mit drei Fünfteln der abgegebenen Stimmen die vom Rat an den Abänderungen des Parlaments vorgenommenen Änderungen ändern oder ablehnen und demzufolge den Haushaltsplan feststellen (Artikel 272 Absatz 6);

- es kann mit der Mehrheit der Stimmen seiner Mitglieder und mit zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen aus wichtigen Gründen den Entwurf des Haushaltsplans ablehnen und die Vorlage eines neuen Entwurfs verlangen (Artikel 272 Absatz 8);
- es kann mit der Mehrheit der Stimmen seiner Mitglieder und mit drei Fünfteln der abgegebenen Stimmen im einvernehmen mit dem Rat einen neuen Höchstsatz für die NOA festlegen, um den sie gegenüber den gleichartigen Ausgaben des laufenden Haushaltsjahres erhöht werden können (Artikel 272 Absatz 9 Unterabsatz 5);
- es kann, wenn zu Beginn eines Haushaltsjahres der Haushaltsplan noch nicht verabschiedet ist, mit der Mehrheit der Stimmen seiner Mitglieder und mit drei Fünfteln der abgegebenen Stimmen einen vom Beschluss des Rates, der die Genehmigung der NOA betrifft, abweichenden Beschluss hinsichtlich des Teils fassen, der über das Zwölftel der im abgelaufenen Haushaltsplan bereitgestellten Mittel hinausgeht (Artikel 273 Absatz 3).

(<sup>5</sup>) Durch die Agrarleitlinie konnten die ausufernden Agrarausgaben der achtziger Jahre wirksam eingedämmt werden. Es sei hervorgehoben, dass es sich dabei um OA und damit um Ausgaben handelt, die vom maximalen Steigerungssatz nicht betroffen sind.

(<sup>6</sup>) Einige besondere Verfahren (z. B. Annahme des Haushaltsplans, Entlastung, bestimmte Ernennungen) werden in dieser Liste nicht aufgeführt.

(<sup>7</sup>) Die im Vertrag von Nizza vorgenommenen Änderungen sind fett gedruckt.