



Blickpunkt Brüssel



Die Gesetzgebung in der Europäischen Union und die Rolle des Europäischen Parlaments

Dr. Gülsah Civelek

Juli 2019



1. Einleitung

Das Europäische Parlament ist die Vertretung der Völker und Menschen in Europa. Sie ist das größte multilaterale Parlament der Welt. In ihm werden die Stimmen der Bürgerinnen und Bürger durch Abgeordnete repräsentiert, die sie direkt für eine Amtszeit von fünf Jahren in allgemeinen, freien und geheimen Wahlen gewählt haben. Die letzte Europawahl fand vom 23. bis 26. Mai 2019 statt, in Deutschland am Sonntag, den 26. Mai. Das neue Parlament wird voraussichtlich Anfang Juli 2019 zusammentreten.



2. Die Befugnisse und die Rolle des Europäischen Parlaments im Überblick

2.1. Mitwirkung des Europäischen Parlaments an der Gesetzgebung

Da alle Mitgliedstaaten Souveränitätsrechte an die Europäische Union abtreten, entscheiden ihre gewählten Vertreter – die Mitglieder des Europäischen Parlaments – bei der Gesetzgebung mit. Das Mitwirkungsrecht an der Verabschiedung „Europäischer Gesetze“ gehört zu den wichtigsten Befugnissen des Europäischen Parlaments. Im Gegensatz zu nationalen Parlamenten ist das Europäische Parlament jedoch nicht der alleinige Gesetzgeber und Souverän unter den Organen der Europäischen Union. Vielmehr wirken sowohl die Europäische Kommission als auch der Rat der Europäischen Union als Repräsentant der Regierungen der Mitgliedstaaten bei allen Rechtssetzungsakten mit. Die Einzelheiten des Gesetzgebungsverfahrens sollen unter dem Kapitel D. dargestellt werden.

2.2. Haushaltsbefugnisse des Europäischen Parlaments

Darüber hinaus stehen dem Europäischen Parlament Haushaltsbefugnisse zu, die auch als „Königsrechte“ eines jeden Parlaments bezeichnet werden. Die Entscheidungshoheit über das Geld geht mit der politischen Macht einher. Die Haushaltsbefugnisse – und damit die Macht – teilt sich das Parlament mit dem Rat der Europäischen Union. Die Europäische Kommission ist zuständig für die Vorlage eines Haushaltsentwurfs, über den sodann der Rat und das Parlament, insbesondere über Höhe und Zweckbestimmung der Ausgaben, zu entscheiden haben. Hält das Parlament den Haushaltentwurf nicht bedürfnisgerecht, kann es den gesamten Haushalt ablehnen und damit ein neues Haushaltsverfahren erforderlich machen.

2.3. Das Parlament als Kontrolleur der Exekutive

Eine besondere Rolle spielt das Europäische Parlament bei der Kontrolle der Exekutive. Das Parlament prüft, ob die Vorgaben, die aus verabschiedeten Gesetzen und Haushaltsplänen resultieren, auch ordnungsgemäß und effizient durch die Exekutive umgesetzt werden. Als Kontrollinstrument stehen ihm und dem Rat Anfragen zur Verfügung,



die die Exekutive binnen einer gewissen Frist schriftlich oder mündlich zu beantworten hat. Zudem nehmen an jeder Plenarsitzung auch Vertreter der Kommission und des Rats teil und beantworten aufkommende Fragen der Abgeordneten. Die Wahrnehmung der Kontrollbefugnis wird außerdem dadurch sichergestellt, dass die Kommission dem Parlament regelmäßig Bericht erstattet. Als Beispiel sind der Jahresbericht der Kommission, in dem die Tätigkeit der Europäischen Union dokumentiert ist, sowie der Jahresbericht über die Ausführung des Haushaltsplans anzuführen.

Vermutet das Europäische Parlament einen Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht, steht es ihm offen, einen Untersuchungsausschuss einzusetzen. So setzte das Parlament in der Vergangenheit etwa den nichtständigen Ausschuss zum Klimawandel ein, der unter anderem die aktuelle Lage in Bezug auf den Klimawandel analysieren und bewerten sowie Vorschläge über die künftige Politik der Europäischen Union im Bereich des Klimawandels ausarbeiten sollte.

2.4. Das Parlament und die Bestellung der Europäischen Kommission

Seit Inkrafttreten des Lissaboner Vertrags obliegt es dem Europäischen Parlament, den Präsidenten der Europäischen Kommission zu wählen sowie dem Kollegium der Kommissare als Ganzes zuzustimmen. Bei der Europawahl 2014 zogen die großen europäischen Parteien erstmals mit eigenen „Spitzenkandidaten“ in den Wahlkampf verbunden mit dem Versprechen, dass die Stimmen der Unionsbürger direkten Einfluss auf die Besetzung der Europäischen Kommission haben werden.

Der Vorschlag für die Wahl zum Kommissionspräsidenten kommt jedoch von den Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat. Den Ausgang der Europawahlen hat der Europäische Rat lediglich zu „berücksichtigen“. Bei der Europawahl 2014 führte die geänderte Rechtslage dazu, dass die Mehrheit im Europäischen Parlament – mit der Europäischen Volkspartei („EVP“) als der stärksten Fraktion – darauf drängte, ihren Spitzenkandidaten Jean-Claude Juncker zum Kommissionspräsidenten zu wählen. Mehrere Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat stimmten Junkers Nominierung jedoch nicht zu. Da am Ende jedoch die Entscheidung beim Europäischen Parlament liegt, setzte es sich auch gegen die Kritiker Jean-Claude Junckers durch und wählte Juncker zum Kommissionspräsidenten.



Blickpunkt Brüssel



Auf einen Nachfolger Junckers nach der Europawahl 2019 haben sich die Staats- und Regierungschefs bislang nicht einigen können. Streit gibt es hier vor allem zwischen Deutschland und Frankreich: Während die Bundeskanzlerin Angela Merkel den Spitzenkandidaten der EVP Manfred Weber als Kommissionspräsidenten wünscht, lehnen dies Emmanuel Macron sowie andere Regierungschefs ab. Die EU-Parlamentarier bestehen jedenfalls darauf, dass bei der Nominierung des EU-Kommissionspräsidenten lediglich die Spitzenkandidaten der Parteien, die bei der Europawahl 2019 angetreten sind, Berücksichtigung finden. Die Entscheidung im Europäischen Rat soll in einem Sondergipfel Ende Juni fallen.



3. Die Organisation und die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments

3.1. Der Präsident des Europäischen Parlaments

Der oberste Repräsentant des Europäischen Parlaments ist der Präsident. Er hat den Vorsitz bei den Plenarsitzungen inne und repräsentiert das Parlament in allen Angelegenheiten nach außen. Der Präsident wird vom Parlament aus seiner Mitte für eine Amtszeit von zweieinhalb Jahren – also jeweils für die halbe Legislaturperiode des Parlaments – gewählt.

3.2. Das Präsidium des Europäischen Parlaments

Darüber hinaus wählt das Parlament aus seiner Mitte das Präsidium als administratives Leitungsorgan des Parlaments. Es ist insbesondere für den Haushalt und für Personal- und Organisationsfragen verantwortlich. Das Präsidium besteht aus dem Präsidenten, den 14 Vizepräsidenten sowie fünf Quästoren mit beratender Stimme, die die Interessen der Abgeordneten vertreten.

3.3. Die Abgeordneten des Europäischen Parlaments

Das Europäische Parlament setzt sich aus 751 Abgeordneten zusammen, die in 28 Mitgliedstaaten der Europäischen Union gewählt wurden. Die Amtszeit der Abgeordneten beträgt fünf Jahre. Anders als ursprünglich gedacht, ist der Brexit nicht vor der Europawahl 2019 in Kraft getreten. Daher nahm auch das Vereinigte Königreich an der Wahl 2019 teil. Nach dem wirksamen Austritt des Vereinigten Königreichs wird sich das Parlament voraussichtlich auf insgesamt 705 Abgeordnete verkleinern.

Die Abgeordneten werden seit 1979 in allgemeinen, unmittelbaren und geheimen Wahlen gewählt. Im Übrigen ist das Wahlsystem in den Mitgliedstaaten nicht einheitlich. Zwar basieren alle Wahlen in den Mitgliedstaaten auf einer Verhältniswahl. Die Mitgliedstaaten legen aber ihr eigenes Wahlverfahren fest.



Die Verteilung der Sitze im Parlament bestimmt sich grundsätzlich im Verhältnis zur Bevölkerung eines jeden Mitgliedstaates. So stehen Deutschland 96 Plätze im Parlament zu.

3.4. Die Ausschüsse des Europäischen Parlaments

Zu Beginn einer neuen Legislaturperiode treten die Mitglieder des Parlaments in einen der 20 ständigen Fachausschüsse bei. Die Ausschüsse des Europäischen Parlaments dienen den Abgeordneten und dem Parlament, sich mit Themen sachgerecht, fachkundig und effektiv auseinandersetzen zu können. Die Ausschüsse leisten die politische und legislative Arbeit. In ihnen werden Legislativvorschläge durch die Annahme von Berichten erarbeitet und so die Arbeit der Plenarsitzung vorbereitet. Auch reichen Ausschüsse Änderungsvorschläge zur Prüfung im Plenum ein und bestimmen ein Verhandlungsteam, das legislative Verhandlung mit dem Rat als Co-Gesetzgeber führt. Neben den 20 ständigen Fachausschüssen gibt es Unterausschüsse, nichtständige Sonderausschüsse, die das Parlament zur Behandlung spezifischer Fragen einsetzen kann, sowie Untersuchungsausschüsse bei Verstößen gegen das Gemeinschaftsrecht oder Missständen bei der Anwendung desselben.

Ein Ausschuss umfasst zwischen 25 bis 73 ordentliche Mitglieder und ebenso viele stellvertretende Mitglieder. Jeder Ausschuss wählt unter seinen ordentlichen Mitgliedern einen Vorsitzenden und mehrere stellvertretende Vorsitzende. Die politische Zusammensetzung der Ausschüsse spiegelt diejenige des Plenums wieder. Die Ausschüsse tagen öffentlich, in der Regel in jedem Monat eine Woche lang.

3.5. Die Fraktionen im Europäischen Parlament

Im Europäischen Parlament schließen sich die Abgeordneten zu politischen Fraktionen zusammen. Der Zusammenschluss erfolgt nicht nach Staatszugehörigkeit, sondern nach politischer Zugehörigkeit. Im aktuell neu gewählten Parlament gibt es acht Fraktionen, darunter die Fraktion der Europäischen Volkspartei („EVP“) als Bündnis der Konservativen (mit CDU und CSU), die Fraktion der Progressiven Allianz der Sozialdemokraten („S&D“, mit der SPD), die Fraktion Renew Europe (mit der FDP), die Fraktion Die Grü-



nen/Europäische Freie Allianz („Grüne/EFA“, mit Bündnis90/Die Grünen) und die Konföderale Fraktion der Vereinigten Europäischen Linken/Nordische Grüne Linke („GUE/NGL“) (mit der Partei Die Linke). Nach der Europawahl 2019 wurde außerdem die Fraktion Identity and Democracy („ID“) gegründet als Nachfolger der Fraktion Europa der Nationen und der Freiheit (mit der AfD).

Die Fraktionen können sich mit der Legislaturperiode verändern, das heißt, sie müssen nicht mit den bisherigen Fraktionen identisch sein. Zur Bildung einer Fraktion sind mindestens 25 Abgeordnete erforderlich, die in mindestens einem Viertel der Mitgliedstaaten gewählt wurden. Einige Abgeordnete gehören keiner Fraktion an. Sie gelten als fraktionslos.

Die Fraktionen prüfen vor jeder Abstimmung im Plenum die Berichte aus den parlamentarischen Ausschüssen, die in der Regel Empfehlungen für das Abstimmungsverhalten im Plenum erhalten. Im Rahmen von internen Aussprachen ermitteln die Fraktionen ihren Standpunkt und bereiten ggf. Änderungsanträge vor. Es herrscht jedoch kein Fraktionszwang; das bedeutet, dass kein Abgeordneter zu einem bestimmten Abstimmungsverhalten gezwungen werden kann.

3.6. Das Plenum

Am Ende der legislativen Arbeit in den Ausschüssen und Fraktionen steht die Plenartagung. Im Plenum nehmen die Abgeordneten als Vertreter der Unionsbürger an der gemeinsamen Entscheidungsfindung teil und vertreten gegenüber der Europäischen Kommission und dem Rat der Europäischen Union ihren Standpunkt.

3.6.1. Teilnahme an der Plenarsitzung

Den Vorsitz im Plenum hat der Präsident des Europäischen Parlaments. Er ist für die Eröffnung der Plenarsitzung zuständig, die insbesondere bei aktuellen Anlässen mit einer Rede oder Würdigung verbunden wird. Bei Bedarf wird hierfür die Tagesordnung der Plenarsitzung geändert. Dadurch wird dem Parlament ermöglicht, auf aktuelle Entwick-



lungen zu reagieren und insbesondere die Europäische Union erforderlichenfalls zum Tätigwerden zu veranlassen.

Als Vorsitzender sorgt der Präsident des Europäischen Parlaments für einen ordnungsgemäßen Ablauf der Aussprachen im Plenum. Dies ist angesichts der hohen Zahl der Beteiligten von herausragender Bedeutung. Dem Präsidenten obliegt ferner die Leitung der Abstimmung und die Feststellung der erzielten Mehrheiten.

Wie oben erwähnt, nehmen auch Vertreter der Europäischen Kommission und des Rats der Europäischen Union an der Plenarsitzung teil. Auf diese Weise wird die effektive Zusammenarbeit zwischen den Organen im Entscheidungsprozess gefördert.

3.6.2. Funktionsweise der Plenarsitzung

Plenarsitzungen finden monatlich (außer im August) an vier Tagen (Montag bis Donnerstag) in Straßburg statt. Zusätzlich kommt das Parlament in Brüssel zusammen. Dort treten auch die Ausschüsse des Parlaments zusammen.

Auf Plenartagungen werden Aussprachen und Abstimmungen durchgeführt. Als formale Akte des Europäischen Parlaments gelten nur Texte, die vom Plenum angenommen werden, sowie schriftliche Erklärungen, die die Mehrheit der Abgeordneten unterzeichnen. Dies können legislative und nichtlegislative Berichte sein ebenso wie das Haushaltsverfahren. Legislative Texte sind Dokumente, die dem Parlament im Rahmen der verschiedenen Gesetzgebungsverfahren vorliegen. Da nur im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren das Europäische Parlament als gleichberechtigter Gesetzgeber neben dem Rat handelt, sind diese Berichte von größerer legislativer Bedeutung. Unter nichtlegislativen Berichten versteht man Ausarbeitungen der parlamentarischen Ausschüsse, die auf eigener Initiative beruhen. Auf diese Weise erhalten diese Initiativen, die keine legislative Bedeutung haben, die Legitimität des Plenums. Auf deren Grundlage kann die Europäische Kommission zum Gebrauchmachen ihres Initiativrechts aufgefordert werden. Des Weiteren findet in den Plenartagungen eine Fragestunden mit Anfragen an den Rat der Europäischen Union und / oder an die Europäische Kommission statt. Über die Zulässigkeit der Anfragen entscheidet im Vorfeld der Präsident des Parlaments.



Der Ablauf der Sitzung wird jeweils in Protokollen festgehalten. Die Ergebnisse der Abstimmungen sind dem Protokoll als Anlage beigefügt.

3.6.3. Ablauf der Plenarsitzung

Konkret läuft eine Plenarsitzung dergestalt ab, dass zunächst eine Aussprache über einen zur Abstimmung gestellten Bericht des Parlaments geführt wird. In diesem Rahmen nehmen die Kommission, die Vertreter der Fraktionen sowie die Abgeordneten Stellung. Abhängig von der Zahl der auf der Rednerliste stehenden Abgeordneten ist die Redezeit häufig sehr kurz. Zuerst erhalten die Berichterstatter des federführenden Ausschusses und die mitberatenden Ausschüsse das Wort. Die Aussprache erfolgt meistens in der jeweiligen Muttersprache des Redners. Die Redebeiträge werden simultan für die anderen Anwesenden von den Dolmetschern der Tagung übersetzt.

Sodann findet die eigentliche Abstimmung – häufig in der Mittagszeit – statt. Die Abstimmung beansprucht im Vergleich zur Aussprache nur wenig Zeit. So verwundert es nicht, dass innerhalb kürzester Zeit teilweise über Hunderte von Änderungsanträgen abgestimmt wird. Abstimmungen werden in der Regel durch Handzeichen durchgeführt. Der Präsident des Europäischen Parlaments stellt wie bereits erwähnt fest, ob die erforderliche Mehrheit erzielt wurde. Auf Antrag einer Fraktion oder von mindestens 40 Abgeordneten kann die namentliche Abstimmung angeordnet werden.

Grundsätzlich ist für das Zustandekommen eines Beschlusses die absolute Mehrheit der abgegebenen Stimmen erforderlich, aber auch ausreichend. Das Europäische Parlament ist beschlussfähig, wenn ein Drittel der Mitglieder im Plenarsaal anwesend ist. Die Beschlussunfähigkeit wird allerdings nur auf Antrag von mindestens 40 Abgeordneten festgestellt. Ist dies der Fall, findet eine erneute Abstimmung über den Abstimmungsgegenstand in der nächsten Plenarsitzung statt.



4. Das Gesetzgebungsverfahren

4.1. „Europäische Gesetze“

Von besonderer Bedeutung sind zwei Arten von „Europäischen Gesetzen“. Zum einen gibt es Richtlinien, die lediglich Rahmengesetze darstellen. Sie stellen politische Forderungen an die Mitgliedstaaten dar, die von dem jeweiligen nationalen Parlament innerhalb einer bestimmten Frist in nationales Recht umgesetzt werden müssen. Zum anderen gibt es Verordnungen, die sofort und unmittelbar in allen Mitgliedstaaten gelten. Eines besonderen Umsetzungsgesetzes wie bei Richtlinien bedarf es also nicht.

4.2. Die beratenden Organe

In vielen Bereichen der Gesetzgebung müssen häufig der Wirtschafts- und Sozialausschuss sowie der Ausschuss der Regionen angehört werden. Bei beiden Ausschüssen handelt es sich um solche mit beratender Funktion. Die Mitglieder des Wirtschafts- und Sozialausschusses sind Vertreter der verschiedenen Gruppen des wirtschaftlichen und sozialen Lebens wie Arbeitnehmer, Handwerker, Kaufleute, Landwirte, etc. Ihre Konsultation ist etwa in den Politikbereichen Umwelt, Bildung und Verbraucherschutz zwingend. In anderen Fällen kann der Wirtschafts- und Sozialausschuss auf Verlangen der Kommission, des Rats oder des Parlaments angehört werden.

Im Ausschuss der Regionen werden regionale und kommunale Gebietskörperschaften vertreten. Er ist in sämtlichen Bereichen, in denen Legislativvorschläge Auswirkungen auf die regionale und kommunale Ebene haben können, zu konsultieren. Zu diesen Bereichen gehören etwa Umwelt, Verkehr und Gesundheitswesen. In anderen Politikbereichen kann der Ausschuss auf Verlangen des Rats, der Kommission sowie des Europäischen Parlaments angehört werden, wenn regionale oder lokale Belange berührt sind.



4.3. Die Gesetzgebungsverfahren

Abhängig vom Politikbereich gibt es verschiedene Gesetzgebungsverfahren, durch die das Europäische Parlament unterschiedlich großen Einfluss auf die Gesetzgebung nehmen kann.

4.3.1. Ordentliches Gesetzgebungsverfahren

Die meisten Politikbereiche der Europäischen Union werden heutzutage vom ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erfasst, in dem das Parlament neben dem Rat als gleichberechtigter Gesetzgeber tätig wird. Es ist das wichtigste Gesetzgebungsverfahren für die Annahme von Rechtsakten der Europäischen Union. Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren sorgt daher für eine Stärkung des von den Unionsbürgern unmittelbar gewählten Parlaments hin zu einem eigenständigen Gesetzgebungsverfahren. In diesem kommt das grundlegende demokratische Prinzip zum Ausdruck, wonach die Völker durch eine Versammlung ihrer Vertreter an der Ausübung hoheitlicher Gewalt beteiligt sind. Zu den relevanten Politikbereichen gehören beispielsweise der Binnenmarkt, Zollunion, Wettbewerbs- und Strukturpolitik, Handel, Verbraucherschutz und Einwanderungs- und Asylpolitik.

Im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren ist für das Zustandekommen eines europäischen Gesetzes die einfache Stimmenmehrheit im Parlament sowie die Billigung des Rats erforderlich. Der Prozess kann bis zu drei Lesungen umfassen. Bis zur Verabschiedung eines Gesetzes im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren werden folgende Etappen durchlaufen:

4.3.1.1. Initiativrecht

Dass alleinige Gesetzesinitiativrecht liegt bei der Europäischen Kommission. Daher werden Gesetzgebungsinitiativen immer von ihr eingeleitet. Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union verfügen nur über ein indirektes Initiativrecht, indem sie die mit dem Initiativmonopol ausgestattete Kommission zur Vorlage eines Vorschlags auffordern können. Im Jahre 2010 ist jedoch eine interinstitutionelle Vereinbarung ge-



troffen worden, wonach die Kommission dem Vorschlag des Europäischen Parlaments entsprechen muss, wenn sie nicht innerhalb von drei Monaten ihre ablehnende Haltung begründet.

4.3.1.2. Erste Lesung

Zunächst kommt der von der Kommission unterbreitete Legislativtext in den zuständigen Ausschuss. In diesem wird über den Legislativtext beraten und gegebenenfalls Änderungsvorschläge vorbereitet. Im Anschluss finden im Plenum die oben erwähnte Aussprache und Abstimmung über den (geänderten) Legislativtext statt. Die Entscheidung wird sodann dem Rat der Europäischen Union – als dem Co-Gesetzgeber – übermittelt. Nimmt der Rat sämtliche Änderungswünsche des Parlaments mit einer qualifizierten Mehrheit an, oder stimmt er dem Entwurf der Kommission, an dem das Parlament keine Änderungen vorgenommen hat, zu, ist das Gesetz erlassen.

Stimmt der Rat dem Kommissionsentwurf bzw. dem Änderungsvorschlag des Parlaments nicht zu, so hat er seine Änderungsvorschläge im „Gemeinsamen Standpunkt“ der Regierungen zusammenzufassen. Zudem hat er seine Änderungsvorschläge zu begründen. Die Kommission unterrichtet sodann das Europäische Parlament in vollem Umfang über den Gemeinsamen Standpunkt des Rats. Der Gemeinsame Standpunkt wird dann wiederum im Parlament in einer sogenannten zweiten Lesung behandelt.

4.3.1.3. Zweite Lesung

Im Rahmen der zweiten Lesung stehen dem Europäischen Parlament mehrere Möglichkeiten zu:

Zum einen kann es dem Gemeinsamen Standpunkt des Rats mit der einfachen Mehrheit (das heißt, mit Mehrheit der abstimmenden Mitglieder) zustimmen. Dies führt zum Erlass des Gesetzes in der Fassung des Standpunkts des Rats.

Der Gemeinsame Standpunkt kann vom Parlament abgelehnt werden. Hierfür ist die absolute Mehrheit der Mitglieder des Parlaments erforderlich. Mit der Ablehnung des



Gemeinsamen Standpunkts wird das Gesetzgebungsverfahren beendet: Der vorgeschlagene Rechtsakt gilt als nicht erlassen. Das Gesetzgebungsverfahren kann nur mit einem neuen Vorschlag der Europäischen Kommission wieder in Gang gesetzt werden.

Schließlich kann das Parlament den Gemeinsamen Standpunkt abändern. Die Abänderung muss wiederum von der absoluten Mehrheit der Mitglieder des Parlaments unterstützt werden.

Hat das Europäische Parlament solche Abänderungen beschlossen, gibt zunächst die Kommission ihre Stellungnahme zu den Änderungsvorschlägen ab. Die abgeänderte Fassung verbunden mit der Stellungnahme der Kommission wird sodann dem Rat zugeleitet. Werden alle Änderungsvorschläge vom Rat mit qualifizierter Mehrheit angenommen, ist das Gesetz damit erlassen. Über Abänderungen, zu denen die Kommission eine ablehnende Stellungnahme abgegeben hat, hat der Rat einstimmig zu beschließen. Andernfalls, wenn der Rat die Änderungsvorschläge des Parlaments nicht annimmt, beruft der Präsident des Rats im Einvernehmen mit dem Präsidenten des Europäischen Parlaments den Vermittlungsausschluss ein.

4.3.1.4. Vermittlungsausschuss

Der Vermittlungsausschuss setzt sich aus zwei, jeweils 28-köpfigen, Delegationen zusammen: Er ist jeweils zur Hälfte mit Vertretern des Rats und solchen des Parlaments besetzt. Sie verhandeln im Rahmen des Vermittlungsausschusses mit dem Ziel, innerhalb eines Zeitraums von sechs Wochen eine Einigung in Form eines „Gemeinsamen Entwurfs“ zu erzielen. Ausgangspunkt der Verhandlungen sind dabei der Gemeinsame Standpunkt des Rats sowie die Änderungsvorschläge des Europäischen Parlaments aus der zweiten Lesung. Die Kommission nimmt an den Arbeiten des Vermittlungsausschusses konstruktiv teil. Gelingt es dem Vermittlungsausschuss nicht, eine Gesamteinigung zu finden, so gilt der vorgeschlagene Rechtsakt als nicht erlassen. Andernfalls kommt es zu einer dritten Lesung.



4.3.1.5. Dritte Lesung

Im Falle einer Einigung im Vermittlungsausschuss muss der Gemeinsame Entwurf schließlich in einer dritten Lesung vom Europäischen Parlament und vom Rat angenommen werden. Im Parlament muss hierfür eine Zustimmung mit absoluter Mehrheit, im Rat mit einer qualifizierten Mehrheit zustande kommen. In diesem Fall gilt der Rechtsakt in dieser Fassung als erlassen. Wenn der Gemeinsame Entwurf vom Parlament oder vom Rat in dritter Lesung nicht gebilligt wird, gilt das Gesetz als nicht erlassen.

4.3.2. Konsultationsverfahren

In bestimmten Angelegenheiten kann das Europäische Parlament lediglich eine beratende Stellungnahme abgeben. Nachdem zunächst die Kommission ihren Vorschlag für ein neues europäisches Gesetz vorgestellt hat und dieser dem Rat übermittelt wurde, konsultiert der Rat das Europäische Parlament. In einigen Fällen ist die Konsultation verbindlich. In diesem Fall kann das Gesetz nicht in Kraft treten, wenn eine vorherige Konsultation nicht stattgefunden hat; der Rat ist nicht befugt, den Beschluss alleine zu fassen. Die Änderungsvorschläge des Parlaments hat der Rat jedoch nicht zwingend zu berücksichtigen.

Heutzutage findet das Konsultationsverfahren nur noch in einer begrenzten Zahl von Politikbereichen, wie z. B. bei Ausnahmeregelungen des Binnenmarkts und im Wettbewerbsrecht sowie in finanziellen Angelegenheiten, Anwendung. Neben dieser obligatorischen Anhörung hat sich aber in der Praxis die Übung entwickelt, das Parlament auch in nicht vorgeschriebenen Fällen zu hören.

4.3.3. Zustimmungsverfahren

Im sogenannten Zustimmungsverfahren ist nicht nur die Anhörung, sondern die Zustimmung des Europäischen Parlaments zu Rechtsakten und Verträgen erforderlich. Ohne Zustimmung kann der jeweilige Rechtsakt nicht in Kraft treten. Das Europäische Parlament hat in diesem Verfahren jedoch keine Möglichkeit, Änderungsvorschläge zu unterbreiten. Relevant ist dieses Verfahren etwa bei Beitritts- und Assoziierungsabkommen



Blickpunkt Brüssel



oder Verträgen mit Staaten außerhalb der Europäischen Union, die von erheblicher finanzieller Bedeutung für die Gemeinschaft sind. Auf diese Weise wirkt das Europäische Parlament bei der Prägung der Rolle der Europäischen Union in der Welt mit und hat zudem eine Stimme bei dem Prozess der Erweiterung der Europäischen Union.



5. Ergebnisse und Erfolge des Europäischen Parlaments

Seit den 1980er Jahren sind die Kompetenzen des Europäischen Parlaments stetig gewachsen. Die Folge dessen ist, dass das Europäische Parlament bis heute die Gesetzgebung in vielen Politikbereichen maßgeblich beeinflussen konnte. In den letzten Jahren hat das Europäische Parlament bei zahlreichen Rechtsakten mitgewirkt. So hat es die Tabakrichtlinie (2014) maßgeblich vorangetrieben. Durch die Tabakrichtlinie wurden unter anderem größere Warnhinweise in Text und Bild auf Zigarettenschachteln verpflichtend, charakteristische Geschmacksrichtungen wurden verboten und die Information über Inhaltsstoffe wurden verbessert. Ferner wirkte das Europäische Parlament bei der großen Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (2015) mit. Durch die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik wird die Landwirtschaft in Europa ökologischer und nachhaltiger und erhält verlässliche und stabile Rahmenbedingungen für die kommenden Jahre. Ein weiterer Erfolg des Europäischen Parlaments stellt die Schaffung einer Bankenunion als Reaktion auf die Finanzkrise dar. Das Parlament hat durch die Annahme von verschiedenen Rechtsakten, etwa zum Einheitlichen Aufsichtsmechanismus (SSM) oder zum Einheitlichen Abwicklungsmechanismus (SRM) in den Jahren 2013 und 2014 wesentlich zur Schaffung einer echten Bankenunion beigetragen. Ausgangspunkt dafür war eine Entschließung des Parlaments vom 20. November 2013 mit dem Titel „Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion“, die Empfehlungen für die Kommission zur Einrichtung einer echten Bankenunion enthielt.

Als prägnantes Beispiel aus jüngster Zeit ist außerdem die Ausweitung der EU-Rechtsvorschriften im Bereich des Schutzes personenbezogener Daten zu nennen. Das Europäische Parlament spielte bei der Gestaltung dieser Rechtsvorschriften eine Schlüsselrolle, indem es den Schutz der Privatsphäre zu einer politischen Priorität erklärt hat. Im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens wirkte das Europäische Parlament an der Datenschutzreform mit, aus der unter anderem die Datenschutz-Grundverordnung hervorging, die im Mai 2018 in Kraft getreten ist.



6. Die Bedeutung der Zusammensetzung des Europäischen Parlaments für die Gesetzgebung

6.1. Zusammensetzung des Europäischen Parlaments nach der Europawahl 2019

Auf der Grundlage derzeit verfügbarer oder endgültiger nationaler Ergebnisse, die nach Wahlschluss in allen Mitgliedstaaten veröffentlicht wurden, ergibt sich folgende Zusammensetzung im Europäischen Parlament:

Fraktionen im Europäischen Parlament	Anzahl der Sitze	% der Sitze
EVP Fraktion der Europäischen Volkspartei (Christdemokraten)	182	24,23
S&D Fraktion der Progressiven Allianz der Sozialdemokraten im Europäischen Parlament	154	20,51
Renew Europe Renew Europe group	108	14,38
Grüne/EFA Fraktion der Grünen / Freie Europäische Allianz	75	9,99
ID Identity and Democracy	73	9,72
EKR Fraktion der Europäischen Konservativen und Reformer	62	8,26
EFDD	43	5,73



Fraktion Europa der Freiheit und der direkten Demokratie

GUE/NGL Konföderale Fraktion der Vereinigten Europäischen Linken / Nordische Grüne Linke	41	5,46
NI Fraktionslos	7	0,93
Sonstige Neue Mitglieder, die keiner Fraktion des scheidenden Parlaments angehören	6	0,80

Quelle: <https://www.europawahl.eu/wahlergebnis>; Stand 28.06.2019.

Wie bereits erwähnt, soll die Anzahl von Abgeordneten nach dem Brexit von 751 auf 705 sinken. Dabei werden 46 der 73 britischen Sitze für mögliche Erweiterungen der Europäischen Union in die Reserve gestellt. Die anderen 27 ehemaligen britischen Sitze werden auf 14 Mitgliedstaaten verteilt, die derzeit im Parlament leicht unterrepräsentiert sind. Sollte es hingegen nicht zum Brexit kommen, wird die derzeitige Regelung bis auf weiteres bestehen bleiben.

Verglichen mit der Zusammensetzung des (scheidenden) Europäischen Parlaments in der Legislaturperiode 2014-2019 ergibt sich insbesondere, dass die Fraktionen EVP und S&D Verluste zu verzeichnen haben. Die Gewinner sind die Liberalen und Grünen, die von der sechst- zur viertstärksten Kraft aufrückten und in Deutschland ein historisches Ergebnis erzielten. Auch die rechten Fraktionen legten klar zu.

Insgesamt ergibt sich hingegen kein eindeutiges Wahlergebnis. Die Fraktionen können allein keine Mehrheit bilden. Die EVP als größte Fraktion ist selbst mit den Liberalen und Grünen kaum in der Lage, eine stabile Mehrheit zu bilden. Ein ähnliches Bild ergibt sich bei den Sozialdemokraten, Grünen, Linken und Liberalen. Das heißt, dass weder die Christdemokraten noch die Sozialdemokraten ohne den jeweils anderen und zusammen mit den Liberalen und Grünen eine stabile absolute Mehrheit erzielen kann.



6.2. Auswirkungen der Zusammensetzung auf das Gesetzgebungsverfahren

Das Europäische Parlament fasst seine Beschlüsse, soweit das Gesetz nichts anderes bestimmt, mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen. Ist die absolute Mehrheit der Mitglieder des Parlaments erforderlich, benötigt der Beschluss bei einer Abgeordnetenzahl von 751 mindestens 376 Stimmen.

Das Europäische Parlament wählt keine „Unionsregierung“, die Gegenüberstellung von „Regierungskoalition“ und „Oppositionsfraktion“ ist weniger streng ausgeprägt als in nationalen Parlamenten. Abgeordnete einer Fraktion stimmen nicht selten gegensätzlich ab. Das besondere Charakteristikum des Europäischen Parlaments ist es, dass sich Mehrheiten zu jedem Thema neu finden. So stimmten in der Vergangenheit bei finanz- und wirtschaftspolitischen Themen die EVP, die euroskeptischen Konservativen und Liberalen zusammen ab; bei Themen um Bürgerrechte und Innenpolitik bildete sich häufig eine Mehrheit aus Sozialdemokraten, Liberalen und Grünen. Es verwundert daher nicht, dass mit einer zunehmend konservativen Zusammensetzung des Europäischen Parlaments die Mehrheitsfindung in sozialen Gesetzgebungsvorhaben schwerfallen wird.

Auch wenn es an einer Formalisierung der Koalitionen fehlt, ist eine stabile Mehrheit im Parlament von besonderer Bedeutung. So kann – wie oben beschrieben – das Europäische Parlament in der zweiten Lesung den Gemeinsamen Standpunkt des Rats nur mit einer absoluten Mehrheit seiner Abgeordneten abändern und ablehnen.

Auch ist das Europäische Parlament auf die absolute Mehrheit seiner Mitglieder angewiesen, um von der ihm eingeräumten Möglichkeit, die Kommission zu geeigneten Gesetzesvorschlägen aufzufordern, Gebrauch machen zu können. Die Wichtigkeit dieses Rechts ergibt sich vor dem Hintergrund des fehlenden Gesetzesinitiativrechts des Europäischen Parlaments.

Erschwert wird das Erreichen der Mehrheiten auch dadurch, dass regelmäßig nicht alle Abgeordneten an der Plenartagung teilnehmen. Daher kommt es umso mehr auf die Zusammenarbeit der verschiedenen Fraktionen an. Auch im neu gewählten Parlament wird künftig wie in der vergangenen Legislaturperiode eine Zusammenarbeit der großen Fraktionen unerlässlich sein.



Als Beispiel aus der Leistungsbilanz des Europäischen Parlaments ist die Verabschiedung der Verbraucherrechterichtlinie im Jahre 2011 zu nennen. Ausgangspunkt der Richtlinie war eine Gesetzesvorlage der Europäischen Kommission. Nach einer Aussprache im Plenum hat das Europäische Parlament die Gesetzesvorlage in der ersten Lesung mit Änderungen gebilligt. Nachdem die Kommission innerhalb ihres Standpunktes alle Abänderungen des Parlaments angenommen hat, hat auch der Rat der Europäischen Union den Standpunkt des Europäischen Parlaments angenommen. Infolgedessen wurde schließlich die Verbraucherrechterichtlinie erlassen. In der Plenarsitzung haben 583 Abgeordnete für die geänderte Fassung gestimmt, 54 stimmten dagegen, 30 Abgeordnete enthielten sich der Stimme. Eine nähere Betrachtung des Abstimmungsverhaltens im Plenum zeigt, dass alle anwesenden Abgeordnete der S&D und (bis auf einen) der EVP für den Gesetzesentwurf gestimmt haben. Von der Fraktion die Grünen/EFA haben sich zwei Abgeordnete der Stimme enthalten, alle anderen anwesenden Abgeordneten haben zugestimmt. Bei den restlichen Fraktionen waren sowohl Zustimmungen als auch Ablehnungen und Enthaltungen zu verzeichnen. In diesem Fall konnte allein durch die Stimmen der Abgeordneten der EVP und der S&D die notwendige Mehrheit sichergestellt werden.

Angemerkt sei zuletzt, dass das Europäische Parlament lediglich die Befugnisse ausübt, die ihm nach dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union zustehen (sogenanntes Prinzip der begrenzten Einzelermächtigungen). Im Gegensatz zu nationalen Parlamenten hat es keine Befugnis, über seine Zuständigkeiten selbst zu entscheiden. Die Europäische Union wird in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind. Dies bedeutet also, dass die Kompetenzen und die Reichweite des Einflusses des Europäischen Parlaments von Anfang an auf gemeinschaftsrelevante Bereiche begrenzt sind.

6.3. Ausblick

Insgesamt ist festzuhalten, dass sich das Europäische Parlament zunehmend konservativer zusammensetzt und insbesondere unions skeptische und rechtsextreme Parteien er-



Blickpunkt Brüssel



starken. Dies hat zur Folge, dass das Europäische Parlament unberechenbarer wird. Im Europaparlament könnte es also künftig deutlich mehr zur Sache gehen und das Vortreiben sozialer Politik auf immer stärkeren Widerstand stoßen.