

POLITISCHE ENTSCHEIDUNGSSTRUKTUREN IN DER EU-AGRARPOLITIK (Political Decision Structures of the EU Common Agricultural Policy)

Hyfing Léonard

Georg-August-Universität Göttingen

Department für Agrarökonomie und Rurale Entwicklung

Einleitung

Die Entscheidungsstruktur der EU und damit der EU Agrarpolitik ist durch die Weiterentwicklung der EU durch Verträge gekennzeichnet. Durch eine Charakterisierung, der an einer Entscheidung beteiligten Organe der EU, wird am bestens sichtbar, wie die EU die Entscheidungsfindung betreibt. Des weiteren ist eine Beschäftigung mit dem „Ordentlichen Gesetzgebungsverfahren“ der EU, das in den meisten Entscheidungen zur Anwendung kommt unerlässlich. Ebenso müssen die abschließend dann die verschiedenen Gesetzgebungsakte betrachtet werden, um die Einflussmöglichkeiten der EU-Politik deutlich zu machen.

Diese Darstellung bezieht sich auf das Allgemeine Verfahren, da die Agrarpolitik in der Entscheidungsfindung, nach der Umsetzung des Vertrages von Lissabon ebenfalls dem Weg des „Ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens“ folgt.

Struktur der EU

Grundsätze

Die Europäische Union (EU) ist ein supranationaler Staatenverbund, der auf zwei völkerrechtlich geschlossenen Verträgen aufbaut. Dies ist zum Einen, der Vertrag von Lissabon, der im Jahre 2007 beschlossen wurde und zum Anderen der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Beim zweiten handelt es sich um eine Fortschreibung des EWG Vertrag von 1957.

Die Handlungsweise und damit auch die Entscheidungsstruktur basieren auf diesen beiden Verträgen, die als europäisches Primärrecht angesehen werden. Alle Beschlüsse und Richtlinien die von der EU gefasst werden, stellen das europäische Sekundärrecht dar. Ein wichtiger Aspekt der EU ist, dass die Kompetenzkompetenz, die die Zuständigkeiten zuordnet, nicht, wie bei einem souveränen Staaten bei der EU liegt, sondern durch die Mitgliedsstaaten gegeben ist. (LEXAKT 2010)

Die Verträge der EU regeln des weiteren für jeden Bereich, wie weit die jeweilige Zuständigkeit zwischen der EU als Staatenbund und dem souveränen Nationalstaat verteilt ist. Es gibt drei Arten der Zuständigkeiten: die vollständige Zuständigkeit, die geteilte Zuständigkeit, sowie die unterstützende Zuständigkeit. Bei der vollständigen Zuständigkeit hat die EU das alleinige Bestimmungsrecht. Bei der unterstützenden Zuständigkeit ist die EU, wie der Name sagt, nur unterstützend tätig und hat keine Handhabe die Mitgliedsstaaten zu etwas zu zwingen. Die geteilte Zuständigkeit stellt eine gemeinsame Zuständigkeit von EU und Mitgliedsstaat dar. (HEERDEGEN 2009) Zu diesem Bereich gehört auch die Agrarpolitik, die in der EU eine wichtige Rolle spielt und durch die Gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union (GAP) definiert ist. Bei allen Zuständigkeitsbereichen gilt jedoch weiterhin das Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzip.

Durch die Verträge sind folgende wichtige Organe der EU definiert. Die Europäische Kommission, das Europäische Parlament, der Rat der EU, Europäische Gerichtshof und der Europäische Rat. Auf diese Organe wird genauer in den anschließenden Teil eingegangen. (HEERDEGEN 2009)

Die Europäische Kommission

Die Europäische Kommission ist das Organ der EU, das als Exekutive des Staatenbundes betrachtet wird. Sie besteht aus einem Kommissionspräsidenten und 26 Mitgliedern. Es ist hierbei

zu beachten, dass jeder Mitgliedsstaat genau ein Mitglied der Kommission benennen kann. Die Kommission unterteilt sich in 26 verschiedene Fachbereiche, so dass der Kommissionspräsident jedem Mitglied ein Fachbereich zuordnet. Die Kommission muss vor ihrem Antritt vom Europäischen Parlament bestätigt werden. Dies geschieht durch eine Abstimmung über die komplette Kommission. Diese Abstimmung ist die einzige Möglichkeit des EP, als einziges gewähltes Organ, Einfluss auf die personelle Aufstellung der Exekutive der EU zu nehmen. Nachdem das EP der Kommission zugestimmt hat, wird diese durch den Europäischen Rat mit qualifizierter Mehrheit ernannt. (EU 2008a Art. 244 ff.)

Die EU-Kommission ist das einzige Organ in der EU, das ein Initiativrecht hat und besitzt somit eine starke Stellung. Im weiteren Gesetzgebungsverfahren hat sie dann aber kein weiteres Mitbestimmungsrecht, jedoch kann sie mit Hilfe von Stellungnahmen versuchen den Rat der EU und das EP zu beeinflussen. Zu den zentralen Aufgaben gehören des Weiteren die Ausarbeitung und Kontrolle von Gesetzen, sowie die Aufstellung des EU-Haushaltes.

Im Bereich der Durchführungsbestimmungen hat die Kommission durch das Komitologie-Verfahren, das sich etabliert hat, ebenfalls einen großen Einfluss auf die Umsetzung der EU-Rechtsakte in den Mitgliedsstaaten. Im Komitologie-Verfahren beschließen nationale Regierungsbeamte zusammen mit Vertretern der EU-Kommission, die Durchführungsmaßnahmen in den Mitgliedsstaaten. (WASILEW 2006)

In der Außendarstellung nimmt die EU-Kommission in vielen Bereichen ebenfalls eine wichtige Rolle ein. Sie tritt zum Beispiel bei der Welthandelsorganisation (WTO) als alleiniger Verhandlungspartner für alle Mitgliedsstaaten auf und beeinflusst so die Handelsbeziehungen, welche gerade im landwirtschaftlichen Bereich elementar sind.

Das Europäische Parlament

Das Europäische Parlament (EP) ist eine zentrale Institution in der Europäischen Union. Neben dem Rat der EU stellt es die zweite Säule der Legislative auf EU-Ebene dar.

Das EP besteht aus 754 gewählten Abgeordneten, wobei jedem Mitgliedsstaat eine Abgeordnetenzahl zugeteilt wird. Die Anzahl ist in den Vertrag von Lissabon definiert und richtet sich nach der Einwohnerzahl des jeweiligen Staates, wobei es sich nicht um eine proportionale Zuordnung handelt. Die Abgeordneten werden alle 5 Jahre vom Souverän bestimmt. Ein Großteil der Abgeordneten gehört einer der sieben Fraktionen an. Beschlüsse des EP werden grundsätzlich mit absoluter Mehrheit gefasst. Ein wichtiger Unterschied zu anderen Parlamenten stellt der Verzicht auf die Wahl einer Regierung dar. (EU 2007a)

Ein weiterer wichtiger Pfeiler sind die Ausschüsse und Unterausschüsse des EP. Es gibt momentan 20 Ausschüsse und 2 Unterausschüsse. Einer dieser Ausschüsse ist zuständig für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung.

Die Zuständigkeiten des EP sind weitgefächert, jedoch nicht so weitreichend wie die der meisten Parlamente der Mitgliedsstaaten, denn die Gesetzgebung kann nie allein vom EP durchgeführt werden. Im Gesetzgebungsverfahren liegen 4 verschiedene Verfahren vor. Beim Konsultationsverfahren ist das EP aufgefordert eine Stellungnahme abzugeben, die Einfluss auf die spätere Entscheidung haben kann, jedoch nicht bindend ist für die anderen Institutionen. Das Zustimmungsverfahren erfordert auch eine Stellungnahme – in diesem Fall einen Beschluss – des EP. Dieser Beschluss ist jedoch anders als im Konsultationsverfahren zwingend erforderlich. Beim Verfahren der Zusammenarbeit, kann das EP zusammen mit der Europäischen Kommission einen Beschluss fassen und dieser kann dann ohne weitere Änderungen des Rates der EU umgesetzt werden. Wenn laut Vertrag von Lissabon der Rat der EU und das EP zusammen einen Beschluss erarbeiten, handelt es sich um das Mitentscheidungsverfahren, bei dem ein Beschluss über die endgültige Fassung eines Gesetzes des EP unerlässlich ist. Dieses Verfahren findet in den meisten Bereichen, wie auch der Agrarpolitik, Anwendung und wird auch als "Ordentliches Gesetzgebungsverfahren" bezeichnet. (EU 2008a - Art.225)

Neben der Einflussnahme beim Gesetzgebungsverfahren hat das EP weitere sehr wichtige

Tätigkeitsbereiche. Zum Einen führt es die Haushaltskontrolle durch und muss den Etat sowie den Haushaltsplan verabschieden, damit er in Kraft treten kann. Zum Anderen übt das EP die Kontrollfunktion gegenüber der Europäischen Kommission und deren Handeln aus. Eine neue Kommission muss immer vom EP bestätigt werden, bevor sie ihr Amt antreten kann.

Der Rat der Europäischen Union

Der Rat der Europäischen Union ist ein Organ der EU, das zusammen mit dem EP die Legislative des Staatenbundes darstellt. Er setzt sich aus den 27 Vertretern der Fachbereiche der Regierungen der Mitgliedsstaaten zusammen. Der Rat der EU ist der Oberbegriff für die 10 verschiedenen sogenannten „Ministerräte“, die sich normalerweise einmal im Quartal treffen. Der Bereich der Landwirtschaft wird durch den Rat für Landwirtschaft und Fischerei vertreten. Er hat im Gegensatz zu den anderen Räten eine hohe Frequenz von Treffen und findet sich einmal monatlich zusammen.

Bei den Treffen sind die Fachminister der Mitgliedsstaaten zugegen und beraten über die aktuellen Themen sowie die Gesetzesvorlagen. Aufgrund ihrer Positionierung innerhalb der EU stellen die den zweiten Teil der Legislative dar. Die Vorbereitung der Treffen der Ministerräte wird von einem Ausschuss aus ständigen Vertretern der Mitgliedsstaaten (AStV) geleistet. Dieser Ausschuss setzt sich aus Fachvertretern der nationalen Behörden zusammen. Die AStV existieren für alle Ministerräte, ausgenommen der Landwirtschaft. Im Bereich der Landwirtschafts- und Fischereipolitik wird das AStV durch den Sonderausschuss Landwirtschaft (SAL) ersetzt. Der SAL besteht aus hochrangigen Landwirtschaftsexperten, die von den Mitgliedsstaaten bestimmt werden. Die besondere Stellung der Landwirtschaft durch den SAL gegenüber den AStV geht auf die Gründungszeit der EU zurück und begründet sich auf der damals herausragenden Rolle der Agrarpolitik für die EU.

Im Gegensatz zum vorher gängigen Prinzip der Einstimmigkeit, werden Beschlüsse heute, auf Grund des Vertrages von Lissabon, in den meisten Fällen mit einer qualifizierte Mehrheit getroffen. Das Prinzip der qualifizierten Mehrheit sieht eine doppelte Mehrheit vor. Sie setzt sich zu Einen aus einer Zustimmung von mindestens 55% der Staaten zusammen. Zum Anderen ist es erforderlich, dass die zustimmenden Staaten mindestens 65% der Bevölkerung der EU repräsentieren. Dieses mit dem Vertrag von Lissabon eingeführte Verfahren gilt jedoch im vollem Umfang erst ab dem Jahr 2017. Falls es keinen Widerspruch gibt soll das Verfahren der doppelten Mehrheit schon ab 2014 gelten. (EU 2007a – Art. 17) (EU 2008a – Art.237 ff.)

Bis zu diesem Zeitpunkt gilt das Verfahren aus dem Vertrag von Nizza, welches für die qualifizierte Mehrheit eine dreifache Mehrheit vorsieht. Neben dem Quorum, dass mindestens die Hälfte der Staaten zustimmt und diese mindestens 62% der Bevölkerung der EU repräsentieren, findet sich als weitere Hürde zur Mehrheit eine Abstimmung mit gewichteten Stimmen. In diesem Verfahren erhält jedes Land eine nach Bevölkerung gewichtete, aber nicht proportionale, Stimmenanzahl. Um einen Beschluss zu fassen ist dann im Rat der EU neben den anderen Quoren eine Mehrheit von 255 der 345 Stimmen erforderlich. Dieses Verfahren gilt aber höchstens noch bis ins Jahr 2017. (EU 2001)

Ablauf der Entscheidungsfindung innerhalb der EU – Ordentliches Gesetzgebungsverfahren

Der Vorschlag der EU-Kommission

In der EU-Gesetzgebung liegt das Initiativrecht für Gesetzgebungsakte in den meisten Fällen bei der Europäischen Kommission. Festgelegt durch den Vertrag von Lissabon und den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union hat die Europäische Kommission in allen Bereichen das Vorschlagsrecht, welches nur in besonderen Bereichen, wie zum Beispiel der Strafgesetzgebung für eine Gruppe von Mitgliedsstaaten oder anderen EU-Organen, wie dem EU-Gerichtshof oder dem Europäischen Rat geöffnet wird.

Der vorgelegte Beschlussvorschlag der Europäischen Kommission soll das Ergebnis von

langen Recherchen darstellen. Ebenfalls sollen in diesem Vorschlag schon die Meinungen der Nationalstaaten sowie von Experten eingeflossen sein. Des weiteren sollen in diesem Stadium auch schon die Meinungen von Nicht-Regierungsorganisationen einfließen. Der Vorschlag wird grundsätzlich in einem Fach-Kommissariat ausgearbeitet. Jedoch wird, um dem Gesetzesvorhaben schon im Vorfeld der Beratungen der anderen EU-Institutionen möglichst viele Probleme zu beseitigen, der Vorschlag schon im frühen Bearbeitungsstadium an die anderen Fach-Kommissariate weitergeleitet, so dass diese auf Auswirkungen des geplanten Gesetzesvorhabens schon in diesem Stadium eingehen können. Falls es Änderungswünsche eines anderen Fach-Kommissariates gibt, wird das federführende Kommissariat benachrichtigt um eine einvernehmliche Lösung zu finden.

Nach der Verabschiedung des Gesetzesvorschlages durch die Kommission, wird dieser in dem Amtsblatt der Europäischen Union (AEU) veröffentlicht, so dass auch jeder Bürger zu diesem Zeitpunkt schon ein Einblick in die kommenden Gesetzgebungsverfahren bekommt. Zum selben Zeitpunkt wird der Text an das EP und die nationalen Parlamente weitergegeben. Des weiteren wird er gegebenenfalls an den Ausschuss der Regionen oder den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss für eine Stellungnahme weitergegeben. Diese beide Ausschüsse sind keine offiziellen Beschlussorgane, sondern sie sind als Beratungsorgan, das sich Bürgern der EU zusammensetzt, angelegt. (EU-KOMMISSION 2010)

Die Rolle der Nationalparlamente und der beratenden Ausschüsse

Die Stellungnahme der nationalen Parlamente ist ein wichtiger neuer Teil, der EU-Gesetzgebung, der durch den Vertrag von Lissabon eingeführt wurde. Diese Konsultationspflicht der EU-Kommission gegenüber den Nationalstaaten soll das Prinzip der Subsidiarität absichern und den Nationalparlamenten die Möglichkeit zur Einflussnahme auf die EU-Gesetzgebung geben. Sie müssen bei jedem Gesetzgebungsvorhaben informiert und gehört werden – das heißt es gilt nicht nur für Initiativen der EU-Kommission sondern auch für alle andern Vorschläge, wie zum Beispiel von der Europäischen Zentralbank, die in einigen Bereichen ebenfalls ein Initiativrecht besitzt.

Grundsätzlich haben die Nationalparlamente dann eine Frist von 8 Wochen, um auf den Gesetzesvorschlag zu reagieren und eine Stellungnahme abzugeben. Diese Stellungnahme muss durch das Prinzip der Subsidiarität gedeckt sein – das heißt, dass die Nationalparlamente nur berechtigt Einspruch erheben können, wenn sie die Subsidiarität durch den Gesetzesvorschlag beeinträchtigt sehen. Falls ein Viertel der Parlamente das Prinzip der Subsidiarität beeinträchtigt sehen, bekommt dieser Gesetzgebungsvorschlag eine „Gelbe Karte“. In diesem Fall hat die Kommission drei Möglichkeiten. Sie kann den Vorschlag aufrechterhalten, ihn verändern oder ihn zurückziehen. Falls sogar eine relative Mehrheit der Nationalparlamente den Gesetzesvorschlag als nicht kompatibel mit der Subsidiarität beanstandet, bedeutet das für die EU-Kommission eine „Orange Karte“. In diesem Fall hat die Kommission die gleichen Möglichkeiten wie zuvor, jedoch muss sie eine fundierte Stellungnahme zur Positionierung des Gesetzesvorhabens zur Subsidiarität hinzufügen. Diese Stellungnahme wird dann zusammen mit den Stellungnahmen der Nationalparlamente weitergegeben an die beiden folgenden EU-Organe, also dem EP und dem Rat der EU. Diese beiden Organe haben dann zu entscheiden, ob die Subsidiarität von diesem Vorhaben beeinträchtigt wird. Falls 55% in einer der beiden Organe das Vorhaben als nicht-kompatibel mit dem Prinzip der Subsidiarität ansehen, gilt das Vorhaben als abgelehnt.

In besonderen Fällen, die durch den AEUV festgelegt sind, ist es obligatorisch die Ausschüsse vom Gesetzesvorhaben zu unterrichten. Diese haben dann das Recht zur Stellungnahme. Sie können ebenfalls in allen Fällen vom EP oder dem Rat der EU beratend hinzugezogen werden, falls dies von einem der Organe des Mitentscheidungsverfahrens gewünscht wird. (EU-KOMMISSION 2010) (EU 2008b)

Die Rolle des Europäischen Parlamentes – Erste Lesung

Das EP beginnt zu arbeiten, sobald der Vorschlag der Kommission vorliegt. Die Phase der

erstmaligen Beschäftigung nennt sich Erste Lesung. In der Ersten Lesung des EP gibt es einen Berichterstatter, der meistens von einer Fraktion bestimmt wird und der sich mit dem Gesetzesvorhaben ausgiebig beschäftigt. Er stellt dann seine Ausarbeitungen in dem Fachausschuss des EP vor. Dieser Bericht wird dann dort beraten und anschließend mit einfacher Mehrheit verabschiedet.

Die Arbeit in den Fachausschüssen ist durch die Geschäftsordnung des EP geregelt. In den Fachausschüssen sind alle Fraktionen des EP abhängig von ihrer Größe vertreten. Die Fachausschüsse wählen nach der Geschäftsordnung des EP und abgesprochenen Regeln Berichterstatter für Gesetzesvorhaben, die von der Kommission kommen. Normalerweise ist dieser Berichterstatter dann für die Bearbeitung verantwortlich. Im Falle von sehr unterschiedlichen Meinungen, stellt eine andere Fraktion einen „fiktiven Berichterstatter“ auf, der das Thema in deren Sinne zusätzlich bearbeitet.

Die Möglichkeit von Änderungsanträgen hat der Berichterstatter, jedes Mitglied des Fachausschusses, aber auch jedes Mitglied des EP, welches auch nicht dem Fachausschuss angehören muss. Über Änderungsanträge am Gesetzesvorschlag der Kommission wird im Fachausschuss mit einfacher Mehrheit abgestimmt. Die in dem Fachausschuss beschlossene Fassung – geändert oder nicht – wird dann auf die Tagesordnung des kompletten Parlaments gesetzt und zur Abstimmung gestellt. Die Debatte über ein Gesetzesvorschlag beginnt mit dem Bericht des Kommissars und der Erklärung für die Notwendigkeit dieses Gesetzes. Ebenso liegt den Abgeordneten eine Erklärung der Kommission zu den Änderungsanträgen des Fachausschusses vor. Es werden dann die Änderungsanträge des Fachausschusses vorgestellt und zur Abstimmung gestellt. Im großen Plenum gibt es sonst nur noch für Fraktionen oder Gruppen von mindestens 40 Abgeordneten die Möglichkeit für Änderungsanträge. In dem Sonderfall, dass die Änderungsanträge innerhalb der Fachausschüsse mit weniger als 10% Gegenstimmen verabschiedet wurden, sieht die Geschäftsordnung des EP den Verzicht auf Debatte und Änderungsanträge im großen Plenum vor. Falls dies nicht der Fall ist, müssen alle Änderungsanträge mit einfacher Mehrheit beschlossen werden.

In der ersten Lesung gibt es noch keine Möglichkeit für das EP das Gesetzesvorhaben abzulehnen. Im Falle eine Nicht-Annahme des Vorschlages, hat der Präsident des EP die Möglichkeit die Abstimmung zu unterbrechen und die Kommission zum Rückzug des vorgelegten Vorschlages aufzufordern. Kommt sie dieser Forderung nach, gilt das Vorhaben als gescheitert. Falls sie weiterhin auf dem Vorschlag besteht, wird dieser an die Fachausschüsse zurückverwiesen. Denen ist es frei, durch Änderungsanträge eine gegenläufige Position in dem Vorschlag durchzusetzen. Die erste Lesung des EP hat keine zeitliche Begrenzung. Es spielt sich jedoch meistens in einem Zeitrahmen von 15 Monaten ab. (EP 2009)

Nach den Änderungen des EP hat die Kommission noch einmal die Möglichkeit darauf einzugehen und die vorgenommenen Änderungen des EP zu übernehmen und/oder einzuarbeiten. Hierbei soll der Kommission im überarbeiteten Mitentscheidungsverfahren die Möglichkeit gegeben werden, als Mittler zwischen den EU-Organen aufzutreten und somit das Gesetzgebungsverfahren zu beschleunigen. (EU 2008a) (EU-KOMMISSION 2010)

Die Rolle des Rates der EU – Erste Lesung

Nach der Ersten Lesung des EP kommt es zur Ersten Lesung des Rates der EU. Dem Rat der EU werden alle vorher erarbeiteten Dokumente direkt zu Verfügung gestellt. Der Rat der EU erhält also den Ausgangstext der Kommission, die Stellungnahmen der besonderen Ausschüsse (zum Beispiel des Ausschusses der Regionen), die geänderte Fassung des EP sowie die modifizierte Fassung der Kommission nach dem Beschluss des EP. Die Arbeit der Ersten Lesung des Rates der EU beginnt gleichzeitig und in enger Abstimmung mit dem Zeitplan des EP. Die Beratungen des Rates der EU laufen auf dem Niveau von Fachleuten der Mitgliedsstaaten ab. Diese Vorbereitungsrounden werden jeweils von den Repräsentanten des Mitgliedsstaates geleitet, welcher gerade den Vorsitz der Rates der EU führt.

Die Beratungen im Rat der EU werden vorbereitet von den Ständigen Ausschüssen (AStV) oder dem Sonderausschuss Landwirtschaft (SAL). Diese Institution erarbeitet einen Beschlussvorschlag, der dann in den Rat der EU getragen wird. Dieser kann vorsehen, das Papier der Kommission ungeändert anzunehmen. Ebenfalls ist es möglich, das der Vorschlag mit den Änderungen des EP ungeändert angenommen wird. Als dritte Möglichkeit bietet sich die Ausarbeitung eines eigenen Vorschlages an. Dieser kann als Kompromissvorschlag zwischen der Position des EP und der der Kommission angelegt sein, oder auch ganz andere Schwerpunkte legen.

In dem Fall, dass der Rat der EU den Vorschlag des EP mit allen seinen Änderungen akzeptiert und mit qualifizierter Mehrheit beschließt, gilt das Verfahren als abgeschlossen und wird durch die Unterschrift der Präsidenten und der Generalsekretäre des EP und des Rates der EU, sowie der Veröffentlichung im Europäischen Amtsblatt (EA) rechtskräftig. (EU 2008a)

Im seltenen Falle, dass weder das EP noch der Rat der EU Änderungen am Vorschlag der Kommission vornehmen, und jedes Organ mit der nötigen Mehrheit zustimmt, wird das Gesetzgebungsverfahren durch die nötigen Unterschriften und die Veröffentlichung im EA beschlossen und rechtskräftig.

Meistens muss jedoch ein Kompromissvorschlag – genannt „gemeinsamer Vorschlag“ – erarbeitet werden. Dieser Kompromissvorschlag wird größtenteils durch eine eingesetzte Arbeitsgruppe sowie die Vertretung, den SAL, erarbeitet. Hierbei gibt der Rat der EU soweit möglich einen Rahmen vor, in dem eine Position gefunden werden sollte. Der SAL und die Arbeitsgruppen erarbeiten dann in diesem Rahmen einen Kompromissvorschlag, der dann dem Rat zum Beschluss vorgelegt wird. Teilweise versucht der Rat der EU schon im Vorfeld die Arbeit des EP zu beeinflussen, in dem er vor dem Beschluss des EP schon eine sogenannte generelle Zielsetzung formuliert und diese dem EP vorlegt. Falls das geschehen ist, hat der SAL auch die Aufgabe dies in Kompromissvorschlag mit einzuarbeiten. Hierbei ist zu beachten, dass im Zuge der „Gemeinsamen Erklärung über die Handlungsmöglichkeiten des neuen Mitentscheidungsverfahrens“ informelle Treffen zwischen SAL und dem Berichterstatter des EP vorgesehen sind. Dies soll dazu führen, dass möglichst viele Übereinkünfte schon in der Ersten Lesung herbeigeführt werden und somit das Gesetzgebungsverfahren abgekürzt werden kann. Nach allen diesen Einflüssen erstellt der SAL und die eingerichtete Arbeitsgruppe einen „gemeinsamen Vorschlag“, dass dem Rat der EU vorgelegt wird. Der Vorgang der Findung eines „gemeinsamen Vorschlages“ hat keine zeitliche Begrenzung, dauert jedoch zwischen 24 und 31 Monaten. (EU 2007b)

Im Falle einer einvernehmlichen Einigung im Sonderausschuss wird das Papier unter Punkt A der Tagesordnung geführt – das bedeutet, dass es keine Debatte gibt. Im Falle unterschiedlicher Positionen in der vorbereitenden Ebene wird es auf der Tagesordnung unter Punkt B, also mit Debatte geführt.

Wenn der Rat der EU den „gemeinsamen Vorschlag“ mit qualifizierter Mehrheit verabschiedet, wird dieser zur Zweiten Lesung an das EP weitergeleitet. In diesem Stadium gibt es für die Kommission als ursprünglicher Verfasser noch einmal die Möglichkeit eine Stellungnahme abzugeben und somit die Positionierung des „gemeinsamen Vorschlages“ zu bewerten. (EU-KOMMISSION 2010)

Die Rolle des Europäischen Parlamentes – Zweite Lesung

Die Zweite Lesung des EP läuft grundsätzlich wie die Erste ab. Das heißt, die Fachausschüsse beschäftigen sich jetzt mit dem „gemeinsamen Vorschlag“, anstatt des Vorschlages der Kommission. Es wird wieder ein Berichterstatter nominiert, der dieses Mal einer anderen Fraktion angehört. Das EP hat die Möglichkeit, auf seinen alten Änderungsvorschlägen zu bestehen und diese wieder zu verabschieden. Es gibt die Möglichkeit neue Änderungsvorschläge zu erarbeiten, um den vorgelegten Vorschlag im Sinne des EP zu verändern. Des weiteren gibt es die Möglichkeit den ursprünglichen Vorschlag der Kommission komplett zu verwerfen und einen gegenläufigen zusammen mit dem Rat der EU zu erarbeiten.

Alle diese Möglichkeiten werden erst von den Fachausschüssen geprüft und dann nach dem

Verfahren der Ersten Lesung weitergeleitet an das große Plenum und dort dann nach dem gleichen Verfahren beraten und dann beschlossen oder abgelehnt. Wenn es keine Änderungswünsche zu dem gemeinsamen Vorschlag gibt, kann dieser mit einfacher Mehrheit beschlossen werden und wird nach Durchführung der Formalien rechtskräftig. Das EP hat in der Zweiten Lesung, im Gegensatz zu erster Lesung, die Möglichkeit den gemeinsamen Vorschlag mit absoluter Mehrheit abzulehnen und damit das ganze Gesetzgebungsverfahren zu beenden – bis heute wurde von diesem Recht aber noch kein Gebrauch gemacht. Ebenso wie in der Ersten Lesung hat das EP die Möglichkeit Änderungen zu beschließen. Dies geschieht auf Grundlage von Vorschlägen des Fachausschusses, Fraktionen oder Gruppen von mindestens 40 Abgeordneten. Der Beschluss der Änderungen sowie des ganzen Gesetzesvorschlages, der auf dem "gemeinsamen Vorschlag" basiert, muss mit absoluter Mehrheit geschehen. Für die komplette Zweite Lesung ist eine zeitliche Begrenzung von drei Monaten durch die Verträge festgelegt. Die Beratungszeit kann durch Beschluss des EP um einen Monat verlängert werden. (EP 2009)

Die geänderte Fassung wird dann in die Zweite Lesung des Rates der EU weitergegeben. Ebenfalls wird sie an die Kommission weitergeleitet, die die Möglichkeit der Stellungnahme bekommt. (EU 2008a)

Die Rolle des Rates der EU – Zweite Lesung

Die Zweite Lesung des Rates der EU läuft grundsätzlich wie die Erste Lesung ab. Der Unterschied liegt in der auf 3 Monate begrenzten Bearbeitungszeit und der Beratungsgrundlage, die die durch das EP geänderter "gemeinsamer Vorschlag" darstellt.

Der Rat der EU hat einerseits die Möglichkeit die geänderte Fassung ungeändert anzunehmen – dies ist möglich mit einer qualifizierten Mehrheit oder einer Einstimmigkeit im Falle einer ablehnenden Stellungnahme der Kommission. Falls dies geschieht ist der Gesetzesvorschlag nach Anwendung aller Formalien rechtskräftig.

In der Zweiten Lesung des Rates der EU ist durch die "gemeinsamen Erklärung über die Handlungsmöglichkeiten des neuen Mitentscheidungsverfahrens" eine direkte informelle Kommunikation zwischen Rat und EP vorgesehen. Diese kann über den Vorsitzenden des Fachausschusses und dem Verantwortlichen Leiter des SAL laufen. Es gibt des Weiteren die Möglichkeit eine weitere Person der Kommission hinzuzuziehen um einen Kompromiss zu finden, der von allen Organen getragen werden kann. Wenn ein Kompromiss gefunden werden wollte, wird dieser dem Leiter des Fachausschusses auf den Weg gegeben und der ist dann dafür verantwortlich, dass es im EP so umgesetzt wird. Falls es zu diesem Kompromiss kommen sollte wird er in allen Organen mit der erforderlichen Mehrheit beschlossen und nach Anwendung der Formalien rechtskräftig.

In dem Fall, dass es nach drei Monaten oder der verlängerten Frist von 4 Monaten nicht zu einer Einigung kommen wollte, wird das Schlichtungsverfahren von dem Präsidenten des EP und dem Präsidenten des Rates der EU einberufen. (EU-KOMMISSION 2010)

Der Vermittlungsausschuss

Der Vermittlungsausschuss tritt für 6 Wochen nach dem Beschluss der Einberufung zusammen. Für den Beschluss der Einberufung ist ebenfalls eine Zeitspanne von 6 Wochen angesetzt. Die Frist kann in beiden Fällen wenn benötigt um zwei Wochen verlängert werden. Die Zeit zwischen dem Ende der Zweiten Lesung des Rates und dem Beginn des Vermittlungsausschusses wird genutzt um letzte informelle Treffen zwischen den drei Gesetzgebungsorganen der EU durchzuführen. Diese informellen Treffen stellen die Vorarbeit für den Vermittlungsausschuss dar. Ebenso nominiert das EP in diesem Zeitraum seine Unterhändler, sowie seine Vertreter im Vermittlungsausschuss. (EU 2007b)

Der Vermittlungsausschuss setzt sich aus den Vertretern des Rates, des EP und des zuständigen Kommissars zusammen. Die Verhandlungen finden meistens in kleinen Gruppen statt, wobei die Rolle der Kommission die eines Mediators darstellt. Die Verhandlungsbasis ist der gemeinsame Vorschlag des Rates der EU sowie die Änderungsanträge des EP aus der Zweiten Le-

sung. Für Abstimmungen gelten die selben Regeln, wie im ganzen Prozess. Die Vertreter des EP können mit einer absoluten Mehrheit Beschlüsse fassen und die Vertreter des Rates der EU benötigen eine qualifizierte Mehrheit. Delegationen setzen sich wie folgt zusammen: Die Delegation des Rates der EU setzt sich aus einem Vertreter jedem Mitgliedsstaates zusammen. Dies kann der Minister sein, ist aber meistens ein Fachmann, der ständiges Mitglied des SAL ist. Die Delegation des EP umfasst 27 Mitglieder, die entsprechend der Größe der Fraktionen im Parlament verteilt werden. Der Delegation gehören immer drei Vizepräsidenten des EP an. (EU 2008a)

Die Aufgabe des Vermittlungsausschusses ist es innerhalb der 6 Wochen eine tragbare Lösung zu finden. In den meisten Fällen haben die informellen Runden vor dem Beginn des Vermittlungsausschusses einen Vorschlag erarbeitet, der zum ersten Treffen den Vertretern von EP und Rat vorgelegt wird. Dies soll dann als Gesprächsgrundlage gelten.

Falls ein "gemeinsames Projekt" gefunden und mit den nötigen Mehrheiten im Vermittlungsausschuss verabschiedet wurde, wird dieses den beiden Organen, also Rat der EU und EP zur Abstimmung vorgelegt. Falls beide Kammern dem „gemeinsamen Projekt“ zustimmen tritt es nach dem Absolvieren der Formalia in Kraft. In dem Fall, dass der Vermittlungsausschuss in der vorgegebenen Zeit kein "gemeinsames Projekt" findet, gilt das Gesetzgebungsvorhaben als gescheitert. Dies ist auch der Fall, wenn eines der beiden Organe dem "gemeinsamen Projekt nicht zustimmt. (EU-KOMMISSION 2010)

EU-Gesetzgebungsakte

EU-Verordnung

Verordnungen sind Teil der Rechtssetzung der EU und sind als Sekundärrecht anzusehen. Es gibt Verordnungen, die Gesetzgebungsakte sind und Verordnungen, die die nicht unter das

"Ordentliche Gesetzgebungsverfahren" fallen. Zu diesen Verordnungen gehören zum Beispiel Durchführungsverordnungen der Kommission.

Verordnung, die nach dem "Ordentlichen Gesetzgebungsverfahren" verabschiedet wurden, sind für die Mitgliedsstaaten direkt bindend. Verordnungen haben also keine Zwischenstufe im nationalen Recht. Verordnungen werden im EA veröffentlicht, und erhalten damit ihre Rechtskräftigkeit.

Verordnungen, die nicht einem Gesetzescharakter entsprechen, werden zumeist von der Europäischen Kommission erlassen. Diese sind in besonderen Bereichen auf Zuweisung durch andere EU-Legislativorgane möglich. Falls der Rat der EU oder das EP die durch die Kommission gefasste Verordnung bemängelt oder ablehnt, ist diese mit sofortiger Wirkung ausgesetzt. (EU 2008a – Art. 288)

EU-Richtlinie

Richtlinien sind Rechtsakte der EU, die meistens nach dem "Ordentlichen Gesetzgebungsverfahren" verabschiedet werden. Im Gegensatz zu Verordnungen sind diese nicht direkt wirksam im nationalen Recht. Sie müssen in Form eines Gesetzes oder einer Verordnung durch die Nationalregierung umgesetzt werden, damit sie ihre Wirksamkeit erhalten. Für diese Umsetzung gibt es einen Spielraum. Die EU-Richtlinie stellt das Minimum der Regelung für das nationale Recht dar. Von Seiten der EU gibt es Rahmenrichtlinien, die sehr weit gefasst sind und somit Platz für eine nationale Ausgestaltung lassen. Es existieren des weiteren Spezifische Richtlinien, die einen besonderen Bereich erfassen und sehr genau regeln. Mit den Richtlinien werden von der EU auch Fristen zur Umsetzung verabschiedet. Falls ein Nationalstaat die Richtlinie nicht innerhalb der Zeit umgesetzt hat, wird die Richtlinie direkt angewendet. (EU 2008a – Art. 288)

Bei der Umsetzung von EU-Richtlinien in nationales Recht, spielt das Komitologie-Verfahren beim Teile der Kommission beratend bei der Umsetzung in nationales Recht tätig sind, eine wichtige Rolle. (WASILEW 2006)

Ein Beispiel für eine Richtlinie, die in Deutschland Einfluss auf die Landwirtschaft hat, ist die Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie.

EU-Beschluss

Beschlüsse sind Teil der Rechtssetzung der EU und werden nach dem durch den Vertrag vorgegeben Modus, verabschiedet. Beschlüsse werden hauptsächlich in Bereich gefasst, für die es keine Regelungsmöglichkeiten durch Verordnungen oder Richtlinien gibt. Dies sind besonders Einzelfallentscheidungen, Ernennungen oder in der Gemeinsamen Sicherheits- und Außenpolitik der Fall. (EU 2008a – Art. 288)

Fazit

Die Entscheidungsstrukturen der EU sind sehr stark mit der Gesetzgebungsstruktur verbunden. Viele Rechtsakte – also Entscheidungen der EU – sind auf dem Weg durch die Institutionen der EU einer starken Veränderung unterzogen. Um nachvollziehen zu können, wie der Inhalt eines EU-Rechtsakts bei der Beschlussfassung entstanden ist, muss man oft den Weg dieses Rechtsaktes mit allen seinen Zwischenschritten betrachten. Dabei wird oft deutlich, dass in der hohen Anzahl der Verhandlungen, die nötig sind, in vielen Fällen der Inhalt des einzelnen Rechtsaktes nicht die zentrale Rolle spielt. Vielmehr übernehmen oft das Interesse der Nationalstaaten und das Kompetenzgerangel zwischen den EU-Organen die entscheidende Rolle in der Entscheidungsfindung der EU. Hier wäre ein guter Ansatz, die Entscheidungsstruktur der EU zu Überarbeiten.

Es ist wichtig, dass innerhalb der EU ein größeres Wissen über die Entscheidungen und die Entscheidungsstruktur entsteht, denn ein Großteil der Gesetze kommt schon heute von der EU. Ebenso ist es für den Agrarsektor von elementarer Bedeutung die Entscheidungen auf EU zumindest misstrauisch zu begleiten, da die Rolle der EU in der Agrarpolitik zentral ist.

Literaturverzeichnis

1. EU (2001) Amtsblatt der Europäischen Union 10.03.2001 – Vertrag von Nizza.
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2001:080:0001:0087:DE:PDF>. Abrufdatum: 20.08.2010
2. EU (2007a) Amtsblatt der Europäischen Union 17.05.2007 – Veröffentlichung des Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft. <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:DE:HTML>. Abrufdatum: 20.08.2010
3. EU (2007b) Journal officiel de l'Union européenne 30.06.2007 - Déclaration commune sur les modalités Pratique de la procédure de codécision.
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/oj/2007/c_145/c_14520070630fr00050009.pdf. Abrufdatum: 20.08.2010
4. EU (2008a) Amtsblatt der Europäischen Union 09.05.2008 – Veröffentlichung des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union.
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0047:0199:DE:PDF>. Abrufdatum: 20.08.2010
5. EU (2008b) Amtsblatt der Europäischen Union 09.05.2008 – Veröffentlichung des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union – Protokolle. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0201:0328:DE:PDF>. Abrufdatum: 20.08.2010
6. EU-KOMMISSION (2010) Procédure législative ordinaire – Erklärung des Ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens. http://ec.europa.eu/codecision/stepbystep/text/index_fr.htm. Abrufdatum: 20.08.2010
7. EUR-LEX (2010) Europäisches Rechtslexikon - Eur-Lex – Der Zugang zum EU-Recht
<http://eur-lex.europa.eu/de/index.htm> Abrufdatum: 20.08.2010
8. EP (2009) Geschäftsordnung des Europäischen Parlamentes.
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20091201+0+DOC+PDF+V0//DE&language=DE>. Abrufdatum: 20.08.2010
9. HERDEGEN, H. (2009) Europarecht. 11. Aufl., München 2009
10. LEXAKT (2010) Lexakt-Rechtslexikon. <http://www.lexexakt.de/>. Abrufdatum: 20.08.2010
11. WASILEW, V. (2006) Das Komitologie-Verfahren – Wissenschaftlicher Dienst Deutscher Bundestag – Europa. http://www.bundestag.de/dokumente/analysen/2006/Das_Komitologie-Verfahren.pdf. Abrufdatum: 20.08.2010