

Bericht des Vorsitzes und des Generalsekretariats des Rates über das Mitentscheidungsverfahren (4. Dezember 2000)

Legende: Dieser Bericht wurde am 4. Dezember 2000 vom Rat angenommen und dem Europäischen Rat von Nizza übermittelt. Achtzehn Monate nach Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam zieht er eine Bilanz des neuen Mitentscheidungsverfahrens und gibt diesbezüglich Verbesserungsvorschläge ab.

Quelle: PRESS OFFICE/NEWSROOM. [ONLINE]. [Brüssel]: Rat der Europäischen Union, [30.08.2001]. Press Release 13316/1/00. Disponible sur <http://ue.eu.int/newsroom/LoadDoc.asp?MAX=1&DOC=!!!&BID=75&DID=64304&GRP=3034&LANG=4>.

Urheberrecht: (c) Europäische Union

URL:

http://www.cvce.eu/obj/bericht_des_vorsitzes_und_des_generalsekretariats_des_rates_uber_das_mitentscheidungsverfahren_4_dezember_2000-de-721917f1-b39a-4ec4-b5c9-7b633f7eb085.html

Publication date: 27/08/2015

Bericht des Vorsitzes und des Generalsekretariats des Rates an den Europäischen Rat über eine effizientere Gestaltung des Mitentscheidungsverfahrens

Inhalt

Allgemeine Zusammenfassung

Einleitung

Erste Bestandsaufnahme des neuen Mitentscheidungsverfahrens

Auswirkungen des neuen Mitentscheidungsverfahrens

Einige Zahlen

Die wichtigsten Erkenntnisse

1. Erfolgreicher Abschluss und Schwierigkeiten in der ersten und zweiten Lesung
2. Zunahme der Zahl der Vermittlungsvorgänge
3. Die Dreiersitzungen und Trilogie
4. Die Rolle der Kommission
5. Die Rolle des Vorsitzes und des Generalsekretariats des Rates

Maßnahmen für eine effizientere Mitentscheidung

Zeitpläne und Fristen

Ablauf der Arbeiten des Rates

Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament

Für eine gemeinsame Kommunikationsstrategie

Allgemeine Zusammenfassung

Das neue Mitentscheidungsverfahren funktioniert gut. Achtzehn Monate nach Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam kann diese Bilanz gezogen werden.

Die Durchführung der gemeinsamen Erklärung vom 4. Mai 1999 zu den praktischen Modalitäten des neuen Mitentscheidungsverfahrens hat die Anwendung von Artikel 251 EGV erheblich erleichtert und eine raschere Annahme der Rechtsakte ermöglicht.

Aus der Erfahrung ergeben sich die folgenden Punkte.

Bereits bei der ersten und zweiten Lesung wird jetzt häufig Einvernehmen festgestellt. Sie machen ca. 75 % aller Dossiers im Mitentscheidungsverfahren aus. Mit Hilfe dieses neuen Ansatzes konnte die Ausweitung der Mitentscheidung bewältigt werden.

Die Vermittlungsphase ist nun zwar fest etabliert, doch gehen noch viele Dossiers in die Vermittlung, die eine Tagung des Vermittlungsausschusses erfordern. Ihre Anzahl ist gestiegen.

Die Rolle der Kommission als Vermittler zwischen dem Rat und dem Parlament ist während des gesamten Verfahrens von entscheidender Bedeutung. Auch wenn sie in den verschiedenen Stadien des Verfahrens in unterschiedlicher Weise zum Ausdruck kommt, so ermöglicht die Vermittlung doch eine einfachere Annäherung der Standpunkte.

Durch das neue Mitentscheidungsverfahren hat sich für den Rat, insbesondere auf Ebene des AStV, und für das Generalsekretariat des Rates ein stark erhöhter Arbeitsanfall ergeben.

Das reibungslose Funktionieren des Mitentscheidungsverfahrens muss konsolidiert und verbessert werden, damit die Probleme bewältigt werden können, und es muss dem Rat, insbesondere dem Vorsitz, ermöglicht werden, seine Verantwortung in allen Bereichen voll und ganz wahrzunehmen.

Das Bemühen um ein Einvernehmen bei der ersten und zweiten Lesung bei einer Vielzahl von Dossiers bereitet Schwierigkeiten, für die Lösungen gefunden werden müssen. Zunächst müssen parallele Arbeitszeitpläne aufgestellt werden. Dann muss aufgrund der raschen Folge und der teilweise sehr kurzen Fristen die vollständige Unterrichtung des Rates und des Europäischen Parlamentes in allen Phasen der Verhandlungen sichergestellt werden, die Konsultation der einzelstaatlichen Parlamente muss möglich sein,

und gleichzeitig müssen schnellstmöglich die überprüften Texte in den verschiedenen Sprachfassungen vorliegen. Im Übrigen muss äußerste Sorgfalt walten, damit die redaktionelle Qualität der Rechtsakte gewährleistet ist.

Die immer noch große Anzahl von Dossiers, die eine Einberufung des Vermittlungsausschusses erfordern, stellt eine große Belastung dar, insbesondere, wenn man davon ausgeht, dass die Mitentscheidung eventuell ausgeweitet wird. Doch diese Belastung sollte durch die Vitalität des Trilogensystems und dessen Anpassungsfähigkeit bewältigt werden können.

Was die Kommission betrifft, so ist unbedingt darauf zu achten, dass sie während des ganzen Verfahrens einbezogen wird und ihre besondere Rolle während der verschiedenen Etappen des Mitentscheidungsverfahrens erhalten bleibt.

Schließlich muss eine gemeinsame Kommunikationsstrategie entwickelt werden. Die Ergebnisse des Mitentscheidungsverfahrens in Bereichen, die die Bürger direkt betreffen, sollten zu einer aktiven Kommunikation führen.

Diese Überlegungen finden ihren Niederschlag in den Empfehlungen am Schluss dieses Berichtes.

Der Bericht besteht aus drei Teilen. In der Einleitung (Seite 5 bis 6) wird auf das Mandat von Helsinki und die Anforderung des vorliegenden Berichts verwiesen. Der zweite Teil enthält eine erste Bestandsaufnahme des neuen Mitentscheidungsverfahrens (Seite 7 bis 15). Dieser Teil ist nochmals in drei Unterabschnitte mit folgenden Titeln unterteilt: Auswirkungen des neuen Mitentscheidungsverfahrens, einige Zahlen, die wichtigsten Erkenntnisse. Der letzte Teil „Maßnahmen für eine effizientere Mitentscheidung“ (Seite 16 bis 22) enthält schließlich die Empfehlungen.

Einleitung

1. Mit dem Vertrag von Amsterdam wurde das Mitentscheidungsverfahren von Grund auf umgestaltet, sowohl hinsichtlich der verschiedenen Phasen dieses Rechtsetzungsverfahrens als auch hinsichtlich seines Anwendungsbereichs. Der Europäische Rat hat - in dem Bewusstsein der Auswirkungen dieser Änderungen auf die interinstitutionellen Beziehungen und die Arbeit im Rat - in den Reformleitlinien und Empfehlungen, die er in Helsinki angenommen hat („Ein effizienter Rat für eine erweiterte Union“) darauf hingewiesen, dass das Mitentscheidungsverfahren verbessert werden muss (Nummer 18) und hat den Vorsitz und das Generalsekretariat ersucht, Änderungsvorschläge zur Arbeitsweise des Rates im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens vorzulegen (Nummer 19).

„Verbesserung der Effizienz des Mitentscheidungsverfahrens

18. Der Vorsitz wird, als fester Bestandteil seiner Programmplanung, gebührend dem Erfordernis Rechnung tragen, dass die Termine für Vermittlungsverfahren und vorbereitende Sitzungen unter Berücksichtigung der für die Mitentscheidungsverfahren geltenden Fristen vorab festgesetzt werden. Mit dem Europäischen Parlament müssen in der Zeit der ersten und der zweiten Lesung Kontakte aufgenommen werden, damit das Verfahren so rasch wie möglich zu einem erfolgreichen Abschluss gebracht wird.

19. Der Vorsitz und das Generalsekretariat werden ersucht, bis Ende 2000 im Lichte der mit der Umsetzung der Gemeinsamen Erklärung vom 4. Mai 1999 gesammelten Erfahrungen weitere Änderungen der Arbeitsweise des Rates in Bezug auf Mitentscheidungstexte vorzuschlagen.“

2. Am 6. und 7. November 2000 hat in derselben Zusammensetzung wie am 25. September 1997 ein gemeinsames Seminar des Europäischen Parlaments, der Kommission und des Rates über das Funktionieren des Mitentscheidungsverfahrens nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam stattgefunden. Die

Diskussionen auf diesem Seminar haben gezeigt, welche Punkte nach Ansicht der drei Organe verbessert und weiterentwickelt werden sollten.

3. Der vorliegende Bericht wurde zusammen mit dem Generalsekretariat des Rates auf der Grundlage der Erfahrungen erstellt, die mit der Anwendung des Mitentscheidungsverfahrens nach Amsterdam und der Durchführung der gemeinsamen Erklärung vom 4. Mai 1999 zu den praktischen Modalitäten des neuen Mitentscheidungsverfahrens unter dem finnischen, dem portugiesischen und dem französischen Vorsitz gemacht worden sind. Er berücksichtigt die Diskussionen auf dem gemeinsamen Seminar vom 6. und 7. November 2000. Er soll darüber hinaus zeigen, wie die Organe nach einem bestimmten Rechtsetzungsverfahren arbeiten, und damit auch bestimmte Fragen klären, die derzeit im Rahmen der Regierungskonferenz erörtert werden.

Erste Bestandsaufnahme des neuen Mitentscheidungsverfahrens

Auswirkungen des neuen Mitentscheidungsverfahrens

4. Die Neuerungen von Amsterdam betreffen zum einen den Anwendungsbereich und zum anderen die Vereinfachung des Verfahrens.

5. Dieses Verfahren wird nach dem Vertrag von Amsterdam in 39 Bereichen angewandt, während es nach dem Vertrag von Maastricht nur für 15 Bereiche galt. Seit Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam waren oder sind davon mehrere Dossiers, die diesen neuen Bereichen zuzuordnen sind, direkt betroffen. Dies gilt zum Beispiel für den Sozialbereich mit der Richtlinie über die Arbeitszeitgestaltung, den Energiebereich (die Programme SAVE und ALTENER), die Entwicklungszusammenarbeit (Verordnung über die Umweltdimension der Entwicklung) und den Verkehrsbereich (insbesondere die Verhandlungen über das Eisenbahnpaket).

6. Die Vereinfachung des Verfahrens durch den Wegfall der dritten Lesung des Rates und die Einführung der Möglichkeit bereits in der ersten Lesung zu einer Einigung zu kommen, hat die Beziehungen und Gewohnheiten der drei Organe und vor allem des Europäischen Parlaments und des Rates erheblich verändert. Die praktische Anwendung der neuen Möglichkeiten im Rahmen von Artikel 251 EGV für eine schnelle Annahme der Rechtsakte im Mitentscheidungsverfahren machten die Entwicklung neuer Kontakt- und Verhandlungsmodalitäten und eine Änderung der Arbeitsmethoden des Rates erforderlich.

7. Eine Einigung ist nunmehr während des gesamten Mitentscheidungsverfahrens möglich: während der ersten Lesung, während der zweiten Lesung oder im Vermittlungsverfahren. Die Vorstellung, dass es sich hier gewissermaßen um einen ununterbrochenen Prozess handelt, wird gestützt durch die Tatsache, dass eine Einigung bei zahlreichen Dossiers nach der zweiten Lesung, vor der förmlichen Sitzung des Vermittlungsausschusses, und bei mehreren Dossiers zwischen der ersten und der zweiten Lesung des EP auf der Grundlage eines zuvor mit dem entsprechenden Parlamentsausschuss ausgehandelten gemeinsamen Standpunkts des Rates erzielt wurde.

8. All dies hat dazu geführt, dass das Mitentscheidungsverfahren im Gesamtkontext der Rechtsetzungstätigkeit wesentlich größeres Gewicht bekommen hat. So hat sich nicht nur die Anzahl der pro Jahr zu behandelnden Rechtsetzungsvorschläge verdoppelt, auch die für die Durchführung und den Erfolg des Verfahrens notwendigen Sitzungen und Kontakte auf allen Ebenen haben sehr stark zugenommen. Das Parlament, die Kommission und der Rat standen dadurch vor einer erheblichen neuen Arbeitslast. Im Rat betraf dies vor allem den Vorsitz, den AstV (vor allem dessen 1. Teil) und das Generalsekretariat (insbesondere den Dienst „Mitentscheidung“).

9. Dank der Offenheit und dem Vertrauen zwischen den Organen, einer flexiblen und pragmatischen Behandlung der Probleme und einer verstärkten interinstitutionellen Zusammenarbeit war es möglich, diese neue Situation zu bewältigen und die Rechtsakte im Mitentscheidungsverfahren rascher zu verabschieden.

10. Nach nicht ganz 18 Monaten Erfahrung lässt sich eine eindeutig positive Bilanz des

Mitentscheidungsverfahrens ziehen.

Einige Zahlen

11. Die seit Inkrafttreten des neuen Verfahrens verfügbaren Zahlen sind sehr aufschlussreich, auch wenn sie angesichts der noch begrenzten Zahl von Dossiers, auf die sich die Berechnung stützt, noch mit Vorsicht zu beurteilen sind.

12. Die Anzahl der über ein Jahr im Rahmen der Mitentscheidung behandelten Verfahren ist auf das Zweieinhalbfache gestiegen. 25 % dieser Dossiers wurden in der ersten Lesung abgeschlossen. Etwas mehr als 50 % wurden in der zweiten Lesung abgeschlossen (nach der Billigung des Gemeinsamen Standpunktes des Rates durch das EP oder nach der Billigung der Abänderungen des EP an dem Gemeinsamen Standpunkt durch den Rat). 25 % schließlich wurden in der Vermittlungsphase abgeschlossen. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass beinahe 50 % der Dossiers dieser letztgenannten Kategorie abgeschlossen wurden, ohne dass der Vermittlungsausschuss zusammentreten musste. Das heißt, dass die Einigung in 75 % der Fälle vor der Vermittlungsphase erzielt wird und in 85 % der Fälle möglich ist, ohne dass der Vermittlungsausschuss zusammentritt.

13. Für das Mitentscheidungsverfahren nach dem Vertrag von Maastricht ergaben sich ganz andere Zahlen; damals kam nahezu die Hälfte der Dossiers in das Vermittlungsverfahren. Diese Entwicklung ist von entscheidender Bedeutung, denn sie hat es möglich gemacht, die steigende Gesamtzahl der Dossiers im Mitentscheidungsverfahren zu bewältigen. Wenn sich im Verhalten der Beteiligten nichts geändert hätte, wäre unsere Arbeit jetzt aufgrund der Langwierigkeit der Vermittlungsphase blockiert, denn wir müssten je Vorsitz 20 oder noch mehr Sitzungen des Vermittlungsausschusses durchführen, was schlechterdings unmöglich ist; erfahrungsgemäß lassen sich höchstens 6 oder 7 Sitzungen bewältigen. Trotz dieser positiven Entwicklung hat die absolute Zahl der Dossiers in der Vermittlungsphase im Schnitt um beinahe 50 % zugenommen.

14. Für den Rat sind nahezu alle Dossiers im Mitentscheidungsverfahren weiterhin Dossiers, die vom AStV (1. Teil) behandelt werden. Es ist jedoch festzuhalten, dass während des Referenzzeitraums vier Dossiers vom AStV (2. Teil) gekommen sind, während dies in fünf Jahren des Maastrichter Verfahrens nur dreimal der Fall war. Dies ist, auch wenn man die Auswirkungen der Umsetzung von Titel IV Artikel 67 noch nicht abschätzen kann, ein Element, das in Zukunft berücksichtigt werden muss.

15. Beim Europäischen Parlament sind die beiden am häufigsten implizierten Ausschüsse mit 42 % der behandelten Dossiers (gegenüber 54 % in der Maastricht-Zeit) nach wie vor der Ausschuss für Recht und Binnenmarkt (18 %) und der Ausschuss für Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherpolitik (23 %). Darüber hinaus sind inzwischen alle Parlamentsausschüsse betroffen, außer dem Petitionsausschuss, dem Ausschuss für konstitutionelle Fragen und dem Fischereiausschuss.

16. Die Behandlung der Abänderungen des EP ist ein Indikator für die Entwicklung der interinstitutionellen Beziehungen. Betrachtet man lediglich die Abänderungen, die in zweiter Lesung beschlossen und im Vermittlungsverfahren behandelt wurden, so stellt man fest, dass am Ende der Verhandlungen nur 12 % abgelehnt und 20 % unverändert akzeptiert wurden, das heißt, dass in beinahe 70 % der Fälle auf die eine oder andere Weise ein Kompromiss gefunden wurde. Die entsprechenden Zahlen unter der Regelung von Maastricht waren 20, 30 und 50. Die Bilanz ist beeindruckend: Sie zeigt, dass sich bei den beiden Gesetzgebern unter Mitwirkung der Kommission als Vermittlerin eine Kultur der Verhandlung und des Kompromisses durchsetzt.

Die wichtigsten Erkenntnisse

1. Erfolgreicher Abschluss und Schwierigkeiten in der ersten und zweiten Lesung

17. Eine Zahl ist bemerkenswert: Bei 50 % der Dossiers kam in erster oder zweiter Lesung durch

Verabschiedung des gemeinsamen Standpunkts ohne Abänderungen eine Einigung zustande. Diese Zahl zeigt vielleicht am deutlichsten die Wirkung der durch den Vertrag von Amsterdam eingeführten Neuerungen beim Mitentscheidungsverfahren. Dies ist umso bemerkenswerter, als es sich nicht immer nur um technische Dossiers handelt.

18. Das Verfahren ist grundsätzlich so gedacht, dass die politisch sensiblen Dossiers in die Vermittlung gehen, während die technischen Dossiers im engeren Sinne ab der ersten Lesung angenommen werden können. Dies ist häufig der Fall. Dossiers kommen in die Vermittlung, weil sie politische Probleme aufwerfen (Wasserrahmenrichtlinie, Eisenbahnpaket), weil in erster Lesung strittige Punkte zutage treten (Altfahrzeuge) oder aus haushaltsbezogenen Gründen (Programme „Sokrates“ und „Jugend“), während über eher technische Dossiers (Kodifizierung der Richtlinie betreffend die Etikettierung und Aufmachung von Lebensmitteln, Richtlinie über die Einheiten im Messwesen) in erster Lesung eine Einigung erzielt wird.

19. Dies ist jedoch nicht immer so. Relativ technische Dossiers können wegen Unzulänglichkeiten bei der Bearbeitung des Vorgangs oder wegen Missverständnissen zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat in die Vermittlungsphase gelangen. Es kann jedoch, vor allem bei übereinstimmender Bewertung der Sachlage, vorkommen, dass selbst bei einem sensiblen Dossier versucht wird, eine Einigung in erster Lesung zu erzielen, z.B. aufgrund von politischen Prioritäten oder Terminzwängen.

20. Dies setzt eine rasche Ermittlung der Probleme und eine gute Arbeitsplanung voraus. So ist der parallele Verlauf der Arbeiten im EP und im Rat Vorbedingung einer jeden Einigung in dieser Phase des Verfahrens, insoweit, als für die erste Lesung keine Fristen gesetzt sind. Deshalb sind der finnische, der portugiesische und der französische Vorsitz bereits vor Beginn der jeweiligen Präsidentschaft mit den Vorsitzenden der betroffenen Parlamentsausschüsse zusammengekommen, um sich auf einen Terminplan für die Beratungen über die Dossiers in erster Lesung zu verständigen. Diese vorläufige Planung musste entsprechend dem Fortgang der Beratungen sowohl im Parlament als auch im Rat angepasst werden.

21. Auf dieser Grundlage kann die Prüfung des Vorschlags der Kommission parallel in der Ratsgruppe (erforderlichenfalls mit Befassung des AStV) und im zuständigen Parlamentsausschuss erfolgen; die Ratsgruppe wird dabei insbesondere durch die Kommission über den Fortgang der Arbeiten im zuständigen Parlamentsausschuss unterrichtet. Sobald die Grundzüge des Standpunkts des Rates erkennbar sind, werden Dreiersitzungen angesetzt, um die Standpunkte zu klären, die strittigen Punkte zu ermitteln und über Kompromisse zu sprechen.

22. Der Vorsitz hat bei bestimmten Dossiers einen „erweiterten Trilog“ vorgeschlagen, an dem auf der Seite des Europäischen Parlaments außer dem Vorsitzenden und dem Berichterstatter des zuständigen Ausschusses auch die Koordinatoren der Fraktionen teilnehmen, damit eine Gesamteinigung erzielt werden kann.

23. In einem Fall wurde der aus der Einigung hervorgegangene Text vor der Abstimmung im Plenum von den Rechts- und Sprachsachverständigen in den verschiedenen Sprachfassungen überarbeitet. Diese Vorgehensweise erlaubt es dem Europäischen Parlament und dem Rat, zu einem juristisch korrekten Text Stellung zu nehmen, auf den sich die Beteiligten festgelegt haben. Sie erleichtert ferner die Konsultationen in den Hauptstädten, insbesondere die Konsultation der einzelstaatlichen Parlamente.

24. Falls der Rechtsakt nicht angenommen wird, insbesondere weil das Plenum Abänderungen beschlossen hat, die der Rat nicht annehmen kann, erweisen sich die bestehenden Kontakte als nützlich, insofern als die Zahl dieser Abänderungen normalerweise verringert werden kann und die Standpunkte sich dann oft in ausreichendem Maße angenähert haben, so dass sich eine Annahme des gemeinsamen Standpunkts des Rates durch das Parlament in Aussicht nehmen lässt. Manchmal ließ sich dies durch Vorverhandlungen mit dem Parlament über den gemeinsamen Standpunkt bewerkstelligen.

25. Die beschleunigte Annahme der Rechtsakte beim Mitentscheidungsverfahren darf nicht zur Folge haben, dass die Qualität des Verfahrens oder die der Rechtsakte leidet. Deshalb muss dafür gesorgt werden, dass der Rat und das Europäische Parlament auf der jeweiligen Ebene in der Phase der ersten und zweiten

Lesung genauso stark eingebunden sind wie in der Phase der Vermittlung. In dieser Hinsicht stellen die redaktionelle Qualität der Entwürfe der Rechtsakte ebenso wie die Formulierung einer klaren Einigung maßgebliche Faktoren dar. Darüber hinaus und in allen Stadien des Verfahrens ist auf die kohärente Behandlung der horizontalen, immer wiederkehrenden Themen (Subsidiarität, Haushaltsdisziplin, Komitologie...) zu achten.

26. Der reibungslose Ablauf der Konsultierung der einzelstaatlichen Parlamente setzt voraus, dass ihnen die Texte in ihrer Muttersprache, aber auch die notwendige Zeit für eine etwaige Prüfung der gemeinschaftlichen Rechtsakte zur Verfügung stehen, insbesondere wenn eine Beschlussfassung in erster Lesung angestrebt wird. Diese Punkte sind von überragender politischer Bedeutung, da sie die Transparenz bei der Ausarbeitung von Gemeinschaftsvorschriften sicherstellen.

2. Zunahme der Zahl der Vermittlungsvorgänge

27. Die Vermittlung bleibt ein wesentliches Element des Mitentscheidungsverfahrens. Ihr Rahmen ist durch rechtliche Vorgaben, nämlich Erfolg oder Scheitern, sowie durch praktische Zwänge abgesteckt: Es ist kaum möglich, den Vermittlungsausschuss häufiger als durchschnittlich 5 oder 6 mal pro Halbjahr einzuberufen. Andererseits ist die Zahl der Dossiers, die in die Vermittlung gehen und insbesondere die Zahl der Sitzungen des Vermittlungsausschusses gestiegen, obwohl der Anteil der in die Vermittlungsphase gelangten Dossiers an der Gesamtzahl der Mitentscheidungs dossiers gesunken ist.

28. Alle Vorsitze haben zur besseren Vorbereitung der Vermittlung einen Teil der Frist der zweiten Lesung für Trilogie genutzt, nämlich die Zeit, bevor der Rat feststellt, dass eine Annahme aller Abänderungen des EP nicht möglich ist, und somit die Vermittlungsphase förmlich eröffnet.

29. Die praktischen Modalitäten der Vorbereitung der Vermittlung und der Ablauf der Sitzungen des Vermittlungsausschusses bereiten keinerlei Probleme mehr. Die Praxis, vor den Sitzungen Kompromissvorschläge auszutauschen und auf der Grundlage eines gemeinsamen Dokuments zu arbeiten, hat sich als nützlich erwiesen.

30. Wieder stellt der Zeitplan das Hauptproblem dar. In manchen Fällen konnte der Vorsitz einen Terminplan erstellen, in dem die einzelnen Schritte der Vermittlung festgelegt waren. Dadurch wird die Durchführung des Verfahrens deutlich erleichtert.

31. Immer noch gibt es viele Dossiers, für die mindestens eine Sitzung des Vermittlungsausschusses erforderlich ist. Diese Zahl muss verringert oder zumindest stabilisiert werden, um jegliches Risiko einer Blockierung des gesamten Mitentscheidungsverfahrens auszuschalten. Als Lösung muss eine Steigerung der Effizienz der ersten und zweiten Lesung angestrebt werden. Auch ist es bei den in die Phase der Vermittlung gelangten Dossiers möglich, den Anteil derjenigen Dossiers, die in den Vermittlungsausschuss gehen, zu verringern (derzeit eines von zwei Dossiers). Voraussetzung hierfür sind wirksame Trilogie.

3. Die Dreiersitzungen und Trilogie

32. Im gesamten Verlauf des Verfahrens sind Dreiersitzungen unter Teilnahme des Rates, des Europäischen Parlaments und der Kommission notwendig. Was den Rat betrifft, so wird der Vorsitz des AstV oder der Arbeitsgruppe durch das Generalsekretariat (die zuständige GD, den Dienst „Mitentscheidung“ und ggf. den Juristischen Dienst unterstützt). Es ist mittlerweile üblich, gemäß dem Geist der Schlussfolgerungen von Helsinki auch den kommenden Vorsitz zu diesen Zusammenkünften einzuladen.

33. Unter diesen Zusammenkünften sind die technischen Sitzungen zu erwähnen, in denen der Vorsitzende der Arbeitsgruppe die Delegation des Rates leitet und die Aussprachen mit dem Berichterstatter des Parlamentsausschusses ermöglichen. Diese Sitzungen haben sich in den letzten 18 Monaten bedeutend weiterentwickelt.

34. In erster Linie handelt es sich jedoch um so genannte „Trilogie“. Es ist zur Gewohnheit geworden, unabhängig von der Zusammensetzung alle Dreiersitzungen, in denen die Delegation des Rates vom Präsidenten des AStV bzw. in der Vermittlungsphase vom Präsidenten des Rates geleitet wird, als Trilog zu bezeichnen. Ein Zeitplan dieser Trilogie wird nunmehr regelmäßig von dem Dienst „Mitentscheidung“ des Generalsekretariats erstellt.

35. Trilogie sind weder im Vertrag noch in der gemeinsamen Erklärung vom 4. Mai 1999 vorgesehen. In der gemeinsamen Erklärung ist lediglich von „geeigneten Kontakten“ die Rede. Ursprünglich sollten die „informellen Trilogie“ der Vorbereitung der Sitzung des Vermittlungsausschusses dienen. Diese vom spanischen Vorsitz im zweiten Halbjahr 1995 eingeführte Neuerung - damals galt noch das Mitentscheidungsverfahren nach dem Vertrag von Maastricht - hat sich natürlicherweise im Rahmen des neuen Verfahrens auf die anderen Phasen der Mitentscheidung ausgeweitet.

36. Das System der Trilogie hat seine Effizienz und seine Anpassungsfähigkeit bewiesen, betrachtet man den Rückgang des Anteils der Dossiers, die eine Sitzung des Vermittlungsausschusses erfordern. Eigentlich umfasst diese Bezeichnung mehrere Arten von Sitzungen: den „Trilog“, den „Trilog im engeren Rahmen“, den „Trilog im erweiterten Rahmen“ und den „technischen Trilog“, den jeweiligen Umständen entsprechend. Eine Formalisierung dieser Instrumente ist nicht erforderlich, vielmehr muss die pragmatische Vorgehensweise, die bislang vorherrschte, beibehalten werden, wobei die laufende Unterrichtung der Delegationen zu gewährleisten ist.

4. Die Rolle der Kommission

37. Die Kommission nimmt eine Sonderstellung im Mitentscheidungsverfahren ein. Sie ist an den Arbeiten des Rates beteiligt, nimmt an den Arbeiten des Europäischen Parlaments teil und verfolgt so die Entwicklungen in beiden Organen. Aus dieser Sicht ist sie für die Verbreitung der Informationen sehr wichtig, insbesondere in der Anfangsphase des Verfahrens.

38. Ferner ergreift die Kommission gemäß Artikel 251 Absatz 4 EGV alle erforderlichen Initiativen, um auf eine Annäherung der Standpunkte des Europäischen Parlaments und des Rates hinzuwirken. Gemäß der Erklärung vom 4. Mai 1999 äußert sie ihre Meinung, um eine Annäherung der Standpunkte des Rates und des Europäischen Parlaments zu fördern, und dies bereits in der ersten und der zweiten Lesung. Diese Rolle ist entscheidend. Die Kommission hat sie bei allen Dossiers voll und ganz angenommen. Bei bestimmten Dossiers hat sich die Kommission dafür entschieden, ohne Verzicht auf ihre Vorrechte ihren Standpunkt zu lockern, um einer Übereinkunft zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat in zweiter und sogar in erster Lesung nicht im Wege zu stehen.

39. Allerdings ist der Standpunkt der Kommission in den verschiedenen Phasen des Mitentscheidungsverfahrens nicht derselbe. In erster und zweiter Lesung verfügt sie über die Mittel, die ihr durch die Artikel 250 und 251 Absätze 1 bis 3 übertragen wurden, um ihren ursprünglichen Vorschlag zu verteidigen. Folglich kann ihre Haltung auf unterschiedlichen Erwägungen beruhen, die durch die Phase bestimmt werden, in der sich das Dossier gerade befindet. Um das Auftreten von Schwierigkeiten oder gar Konflikten zu vermeiden, hat sich der Rat und insbesondere sein Vorsitz nicht nur stets bemüht, die Kommission auf dem Laufenden zu halten, sondern er hat sie eng in die verschiedenen Kontakte einbezogen, die er mit dem Europäischen Parlament seit den ersten Phasen des Verfahrens hergestellt hat.

5. Die Rolle des Vorsitzes und des Generalsekretariats des Rates

40. Der vom Generalsekretariat des Rates unterstützte Vorsitz nahm im Mitentscheidungsverfahren eine maßgebliche Rolle ein. Dies bedeutet für ihn eine beträchtliche zusätzliche Arbeitslast, jedoch vor allem eine neue politische Verantwortung.

41. Die Arbeitsplanung, um die sich die aufeinander folgenden Vorsitze gemeinsam mit dem Europäischen Parlament seit Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam bemüht haben, entspricht legitimerweise ihren politischen Prioritäten. Dieses Initiativrecht des Vorsitzes erhält nunmehr eine noch größere Wirkung dadurch, dass immer häufiger in erster Lesung ein Einvernehmen erzielt werden kann, d.h. konkret noch im Halbjahr des Vorsitzes.

42. Zudem ist es der Vorsitz, der im Namen des Rates die Kontakte mit dem Europäischen Parlament herstellt und die Verhandlungen für den Rat führt. Bei den Trilogsitzungen ist der Vorsitz die einzige Stimme des Rates, und auf den Plenartagungen des Vermittlungsausschusses ist der Minister des Vorsitzlandes der Sprecher des Rates. In dieser Eigenschaft muss der Vorsitz unparteiisch sein. Es ist der Vorsitz, der in Einvernehmen mit dem Parlament die Termine für die Einberufung des Vermittlungsausschusses festlegt und den Zeitplan der Trilogsitzungen bestimmt.

43. Die unterstützende Tätigkeit des Generalsekretariats des Rates, insbesondere seines Dienstes „Mitentscheidung“, geht über die traditionelle Unterstützungsfunktion für den Vorsitz hinaus. Die täglichen Kontakte mit dem EP und der Kommission werden durch das Generalsekretariat abgewickelt.

44. Durch die Tatsache, dass der Vorsitz im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam größeres Gewicht hat, wurde insbesondere im AStV ein neues Klima des Vertrauens erforderlich. Dieses beruht auf der bestmöglichen Unterrichtung und der möglichst engen Einbeziehung aller Delegationen in die Arbeiten. Die Ziele werden vorgelegt und erörtert, die Trilogsitzungen werden angekündigt, regelmäßig wird ein Zeitplan für die Trilogsitzungen aufgestellt, die Verhandlungsmandate werden festgelegt, über die Treffen mit dem Europäischen Parlament werden systematisch Protokolle erstellt. Die Unterstützung des Generalsekretariats des Rates, die Teilnahme des nächsten Vorsitzes und die Beteiligung der Kommission an allen Trilogsitzungen tragen zur Schaffung dieses Klimas des Vertrauens bei.

Maßnahmen für eine effizientere Mitentscheidung

Es steht außer Zweifel: das Mitentscheidungsverfahren funktioniert. Die Anwendung der Bestimmungen den neuen Artikels 251 EG-Vertrag ist gut verlaufen. Die gemeinsame Erklärung vom 4. Mai 1999 zu den praktischen Modalitäten des neuen Mitentscheidungsverfahrens hat in Geist und Buchstaben einen zufriedenstellenden Rahmen geboten.

Mit der Praxis der Mitentscheidung hat sich nach und nach eine neue Rechtskultur durchgesetzt; das Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam hat ihre Entwicklung stark vorangetrieben. Ein Beleg hierfür ist die Tatsache, dass am 6.-7. November 2000 ein interinstitutionelles Seminar zu diesem Thema abgehalten wurde. Das Klima zwischen den beiden Gesetzgebern, Parlament und Rat, die nunmehr - in Partnerschaft mit der Kommission - ihre Arbeit unter Berücksichtigung ihrer jeweiligen Standpunkte und Zwänge durchführen, ist ein gutes Zeichen für die Zukunft.

Nunmehr geht es darum, die neuen Instrumente und Modalitäten zu konsolidieren, zu perfektionieren und zu verfeinern, um die zur beschleunigten Annahme von Rechtsakten im Mitentscheidungsverfahren gegebenen Möglichkeiten im größtmöglichen Maße zu nutzen. Die Prüfung des Funktionierens des Verfahrens in allen seinen verschiedenen Phasen ermöglicht die Identifizierung der Schlüsselemente, die für den Erfolg und für die Schwierigkeiten der Mitentscheidung maßgebend sind.

Die Festlegung von parallelen Zeitplänen ist immer problematisch. Die Fristen sind oft knapp bemessen.

Ferner können die Regierungen und vor allem die nationalen Parlamente sowie sicherlich auch das Europäische Parlament selbst mit der raschen Folge neuer Beschlussfassungen, die in erster bzw. zweiter Lesung erfolgen, Probleme haben.

Die Lösung liegt in der Klarheit und der Organisation: die unterschiedlichen Rhythmen müssen aufeinander abgestimmt werden; es muss auf die redaktionelle Qualität der Texte geachtet werden; die Texte müssen in

den verschiedenen Sprachfassungen vorliegen und von den Rechts- und Sprachsachverständigen überarbeitet worden sein; der Zeitplan und die Fristen müssen unter Kontrolle bleiben.

Es gibt, in absoluten Zahlen, noch viele Dossiers in der Vermittlung und noch viele Sitzungen des Vermittlungsausschusses, und es besteht das Risiko, dass im Anschluss an die eventuelle Erweiterung der Mitentscheidung ein weiterer Schub verzeichnet wird. Die Lösung besteht nach wie vor im Ausbau der Trilogsitzungen und der technischen Sitzungen, bei denen bereits eine beachtliche Zunahme und Diversifizierung zu verzeichnen war.

Schließlich ist die Einrichtung einer gemeinsamen Kommunikationsstrategie von höchster Bedeutung. Wenig ist bisher getan worden. Derzeit ist die Lage völlig disparat. Es läge jedoch im Interesse der Union, sich in diesem Bereich anzustrengen, um dem Informationsbedürfnis der Bürger entgegenzukommen.

Die nachstehende Liste enthält Vorschläge zur Verbesserung der Effizienz des Mitentscheidungsverfahrens, die weder erschöpfend noch endgültig sind, zumal die Erfahrung mit dem neuen Verfahren noch nicht einmal 18 Monate beträgt und nicht sicher ist, dass die Möglichkeiten des Artikels 251 EG-Vertrag voll ausgeschöpft wurden. Die Vorschläge allein werden nicht zur Regelung des Problems des erhöhten Arbeitsanfalls für den AStV durch das Verfahren ausreichen. In diesem Zusammenhang wäre es angebracht, dass der AStV diese Arbeitsweisen prüft, damit die Effizienz seiner Arbeit in allen Bereichen erhalten bleibt.

Diese Vorschläge befassen sich mit den Problemen der Zeitpläne und der Fristen, den verschiedenen Phasen der Verfahren und der gemeinsamen Kommunikation. Viele von ihnen entsprechen bereits einer Praxis oder wurden zumindest getestet. Bestimmte Vorschläge verweisen auf die Organe des Rates und tragen die Nummern von 1 bis 11, andere sind in den Rahmen der gemeinsamen Erklärung einzuordnen und sind mit i bis xiii nummeriert; an letzter Stelle stehen die Vorschläge, die in einem anderen interinstitutionellen Rahmen zu erörtern sind, sie tragen die Buchstaben a bis d.

Zeitpläne und Fristen

Die Festlegung von Zeitplänen und die Einhaltung der Fristen sind unverzichtbar für die Effizienz und den Erfolg des Mitentscheidungsverfahrens. Da es für die erste Lesung keine Frist gibt, ist ein Einvernehmen über die Planung der Arbeiten die erste Voraussetzung für die Annahme des Rechtsakts in dieser Phase des Verfahrens.

Im Rahmen der gemeinsamen Erklärung vom 4. Mai 1999 gilt Folgendes:

i) Im Zeitplan des Vorsitzes, der sieben Monate vor Beginn des Vorsitzes veröffentlicht wird, sind die Tage angegeben, die für mögliche Sitzungen des Vermittlungsausschusses vorgesehen sind.

Der Vorsitz bemüht sich, in diesem Zeitplan regelmäßige Termine (ungefähr zwei Tage pro Monat) für die Treffen und Trilogie vorzusehen, die für die Arbeiten im Rahmen der Mitentscheidung, insbesondere für die die Vermittlungen vorbereitenden Sitzungen erforderlich sind.

ii) Der Vorsitz führt mit der Unterstützung des Generalsekretariats des Rates die Planung der Arbeiten durch, die eine parallele Prüfung der Dossiers in erster Lesung durch den Rat und das Europäische Parlament ermöglicht.

iii) Immer, wenn es erforderlich und möglich ist, schlägt der Vorsitz eine Anpassung der Termine zwischen der Abstimmung im Ausschuss und der Abstimmung im Plenum vor.

iv) Für jede Vermittlungssache bemüht sich der Vorsitz noch vor Beginn des Vermittlungsverfahrens, einen voraussichtlichen Zeitplan der technischen Sitzungen, der vorbereitenden Trilog-Sitzungen oder

auch der für die Bearbeitung des Dossiers erforderlichen Sitzungen des Vermittlungsausschusses festzulegen.

v) Die Berücksichtigung der Zeiten, in denen die Tätigkeit der Organe unterbrochen ist, erfordert eine Anpassung der Planung der Arbeiten, die der amtierende Vorsitz im Einvernehmen mit dem künftigen Vorsitz vornimmt.

vi) Die Anpassungen der Planung der Arbeiten am Ende eines Vorsitzes, die den künftigen Vorsitz betreffen, werden im Einvernehmen zwischen beiden Vorsitzen durchgeführt.

Für den Rat:

1. Der Vorsitz unterrichtet vorzugsweise zu Beginn seines Halbjahres den AStV über die gesamte Planung der Arbeiten für die zur Mitentscheidung anstehenden Dossiers, insbesondere für die ersten Lesungen; er befasst den AStV mit allen erforderlichen Änderungen und Anpassungen dieser Planung.
2. Das Generalsekretariat des Rates verteilt einen regelmäßig aktualisierten Zeitplan der Dreiersitzungen.
3. Auf der Grundlage des Gesetzgebungsprogramms der Kommission und der Planung der Arbeiten des Europäischen Parlaments erstellt das Generalsekretariat des Rates zweimal pro Vorsitz für den AStV ein Dokument zur Vorausplanung über die zur Mitentscheidung anstehenden Dossiers.

Ablauf der Arbeiten des Rates

Die terminlichen Zwänge, die zahlreichen Kontakte mit dem Europäischen Parlament zwingen den Rat, Disziplin walten zu lassen, und seinen Vorsitz, die Arbeiten so geordnet und so rasch wie möglich durchzuführen.

4. Der Vorsitz kann zu diesem Zweck gemäß den Reformleitlinien und Empfehlungen für Maßnahmen von Helsinki die Delegationen auffordern, ihre Bemerkungen und Stellungnahmen schriftlich zu übermitteln. Dies ist insbesondere für die Dossiers in erster Lesung zweckdienlich, um die Orientierungen des Rates schnellstmöglich bestimmen zu können.
5. Im Hinblick auf ein Einvernehmen oder eine Vermittlung trägt der Vorsitz dafür Sorge, dass die Abänderungen des EP ausführlich von der zuständigen Gruppe geprüft werden. Diese Prüfung ist Gegenstand eines vollständigen Berichts der Gruppe an den AStV, in dem die annehmbaren Abänderungen und die möglichen Kompromissformeln präzisiert werden.
6. Die Delegationen achten während des gesamten Verfahrens ab der ersten Lesung auf die redaktionelle Qualität der Änderungsvorschläge, insbesondere der vom Rat unterbreiteten.
7. Das Generalsekretariat trägt Sorge für die möglichst baldige Erstellung der verschiedenen Sprachfassungen. Im zeitlichen Ablauf des Mitentscheidungsverfahrens handelt es sich um ein wesentliches Element für die Mitgliedstaaten, insbesondere für die Beziehungen zu den nationalen

Parlamenten.

8. Während der gesamten Dauer der Verhandlungen legt der Vorsitz seine Vorschläge dem AStV, der sein Mandat festlegt, zur Billigung vor. Er berichtet systematisch über seine Kontakte mit dem EP.

9. Der künftige Vorsitz ist zu allen Dreiertreffen eingeladen. Im Allgemeinen wird die Delegation des Rates bei diesen Treffen vom Ratsvorsitz (des AStV oder der Gruppe) geleitet, der vom Generalsekretariat des Rates unterstützt wird (in Anwesenheit des künftigen Vorsitzes).

10. Der Vorsitz, unterstützt vom Generalsekretariat des Rates, unterrichtet die Delegationen fortlaufend auf Ebene des AStV und der Gruppen, insbesondere erstellt das Generalsekretariat des Rates jede Woche einen schriftlichen Bericht über den Stand der zur Mitentscheidung anstehenden Dossiers, der an die Mertens-Gruppe und die Antici-Gruppe übermittelt wird.

11. Der Vorsitz achtet auf eine ausgewogene Verteilung der Arbeitslast in den Gremien des Rates (Gruppe, Gruppe der Referenten/Attachés, und gegebenenfalls Ministerrat).

Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament

Während des gesamten Mitentscheidungsverfahrens sind „geeignete Kontakte“ mit dem Europäischen Parlament erforderlich, um sich über die jeweiligen Standpunkte auszutauschen und diese besser zu verstehen, Schwierigkeiten zu erläutern und strittige Punkte zu ermitteln und um sodann in Verhandlungen einzutreten und einen schnellstmöglichen Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens zu ermöglichen. Diese „geeigneten Kontakte“ finden hauptsächlich in Form von Dreiersitzungen statt. Die Erfordernisse sind je nach Phase des Verfahrens und nach Maßgabe des behandelten Dossiers unterschiedlicher Art. Das pragmatische Vorgehen, das bislang gegolten hat, muss beibehalten werden.

Im Rahmen der gemeinsamen Erklärung vom 4. Mai 1999 gilt Folgendes:

vii) Der Vorsitz trägt dafür Sorge, über sein Generalsekretariat die Kommission über alle Dreiersitzungen systematisch zu informieren und sie in alle Verhandlungsphasen nach Artikel 251 EGV einzubinden. Das Generalsekretariat des Rates achtet auch während des gesamten Verfahrens auf die ordnungsgemäße Verteilung und rasche Verbreitung der Kommissionsvorschläge im Hinblick auf eine Annäherung der Standpunkte.

viii) Auf Fachsitzungen (Dreiersitzungen) wird im Interesse eines besseren Verständnisses der jeweiligen Standpunkte und zur Feststellung der Schwierigkeiten insbesondere während der ersten Lesung größerer Nachdruck gelegt. Der Vorsitz der Gruppe unterrichtet die Gruppe darüber und erstattet Bericht.

ix) Der Vorsitz, der den AStV unterrichtet, schlägt den geeignetsten Teilnehmerkreis für den Trilog vor. Insbesondere um zu einer Gesamteinigung in erster oder zweiter Lesung zu gelangen, schlägt er einen erweiterten Trilog unter Mitwirkung der Koordinatoren der wichtigsten Fraktionen des Europäischen Parlaments vor.

x) Der Vorsitz schlägt im Zuge der ersten Lesung vor, dass der Text vor der Abstimmung des EP im Plenum von den Rechts- und Sprachsachverständigen des Europäischen Parlaments und des Rates in den verschiedenen Sprachfassungen überarbeitet wird.

xi) Während des Vermittlungsverfahrens wird der Rat das Verfahren des Briefwechsels zur Fixierung von Punkten, über die Einigung erzielt wurde, verstärkt in Anspruch nehmen.

xii) Die Einhaltung der in der Interinstitutionellen Vereinbarung vom 22. Dezember 1998 enthaltenen Leitlinien für die redaktionelle Qualität der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften ist von besonderer Bedeutung für die gute Textqualität und die Lesbarkeit der im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens angenommenen Rechtsakte. In diesem Zusammenhang weist der Rat auf den Beitrag hin, den die Juristischen Dienste der drei Organe hierzu leisten können.

xiii) Der Rat betont, dass die Koordinierung und die Kommunikation des Generalsekretariats des Rates mit den entsprechenden Strukturen des Europäischen Parlaments und der Kommission verstärkt werden müssen, um den täglichen Arbeitsablauf bei den entsprechenden Dossiers und die Vorbereitung der verschiedenen Kontakte zu verbessern.

Für eine gemeinsame Kommunikationsstrategie

Es besteht eine paradoxe Situation. Die neu eingeführte Form der „Mitentscheidung“ nimmt bereits eine wichtige Stellung unter den Gesetzgebungsverfahren ein, ist jedoch weiterhin kaum bekannt. Ihre Ergebnisse werden der Öffentlichkeit gegenüber nur in sehr geringem Maße dargestellt, obwohl es sich um Bereiche handelt, die die europäischen Bürger direkt betreffen. Hier sollte Abhilfe geschaffen werden, indem eine Kommunikationsstrategie verfolgt wird, die den Bürgern Transparenz und Unterrichtung sichert, gleichzeitig aber die Effizienz der Arbeiten und die Vertraulichkeit der Verhandlungen wahrt und den einzelnen Organen ihre Freiräume lässt.

Dies sollte insbesondere über folgende Wege erfolgen:

- a) Veröffentlichung aktualisierter Informationen über den Stand der zur Mitentscheidung anstehenden Dossiers auf der Internet-Site der Organe;**
- b) Online-Verbreitung der Ergebnisse der Verhandlungen im Vermittlungsausschuss;**
- c) Übermittlung von Informationen an die Presse über den Stand der Gesetzgebungsverfahren im Rahmen der Mitentscheidung;**
- d) Verbreitung von Pressecommuniqués und Durchführung gemeinsamer Pressekonferenzen, insbesondere nach den Sitzungen des Vermittlungsausschusses.**