

# Gesetzgebung im Trilog

## Das Ende der transparenten repräsentativen Demokratie?

Matthias Dauner & Klaus-Dieter Sohn



Um das Gesetzgebungsverfahren in der EU zu verkürzen, versuchen Europäisches Parlament, Rat und EU-Kommission, sich schon vor Abschluss der 1. Lesung in internen Verhandlungen – den informellen Trilogern – zu einigen. Dieses Verfahren muss dringend überarbeitet werden.

- ▶ Es darf kein Vermittlungsverfahren geben, dessen wesentliche Inhalte nicht in den europäischen Verträgen geregelt sind. Dies gilt auch für den informellen Trilog.
- ▶ Das bisherige Vermittlungsverfahren (formeller Trilog) sollte zu jedem Zeitpunkt des Gesetzgebungsverfahrens eingeleitet werden können und so den informellen Trilog ersetzen.
- ▶ Sämtliche Inhalte aller Trilogverhandlungen sollten protokolliert und vor der abschließenden Lesung veröffentlicht werden.
- ▶ Im Trilogverfahren sollten Befugnisübertragungen zum Erlass von delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten auf die EU-Kommission untersagt werden.

## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Einleitung</b> .....	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren</b> .....	<b>4</b>
2.1	Die 1. Lesung .....	4
2.2	Die 2. Lesung .....	4
2.3	Das Vermittlungsverfahren – der formelle Trilog .....	5
2.4	Die 3. Lesung .....	6
<b>3</b>	<b>Der informelle Trilog</b> .....	<b>6</b>
<b>4</b>	<b>Bewertung</b> .....	<b>8</b>
4.1	Das Vermittlungsverfahren – der formelle Trilog .....	9
4.1.1	Auswirkungen auf die Dauer des Gesetzgebungsverfahrens .....	9
4.1.2	Auswirkungen auf die Transparenz .....	10
4.1.3	Auswirkungen auf Repräsentanz der Bürger und institutionelles Gleichgewicht .....	10
4.1.4	Zwischenfazit .....	11
4.2	Der informelle Trilog .....	12
4.2.1	Auswirkungen auf die Dauer des Gesetzgebungsverfahrens .....	12
4.2.2	Auswirkungen auf die Transparenz .....	12
4.2.3	Auswirkungen auf Repräsentanz der Bürger und institutionelles Gleichgewicht .....	13
4.2.4	Zwischenfazit .....	14
<b>5</b>	<b>Ergebnis und Forderungen</b> .....	<b>14</b>

## 1 Einleitung

Die EU sieht sich immer wieder dem Vorwurf ausgesetzt, ihr Gesetzgebungsverfahren sei intransparent. Dieser Umstand führe dazu, dass legislative Vorhaben in der Öffentlichkeit nicht ausreichend diskutiert werden könnten und die Bürger sich deshalb stetig von der EU entfernten. Außerdem sei das Gesetzgebungsverfahren zu lang, weshalb die Öffentlichkeit das Interesse an neuen Gesetzesvorschlägen schnell verliere. Diese Vorwürfe sollten ernst genommen werden, denn sie sind nicht unbegründet.

Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren (Abb. 1) – es ist der Regelfall – ist in Art. 294 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) normiert.<sup>1</sup> Dabei sind das Europäische Parlament und der Rat gemeinsam als gleichberechtigte Gesetzgebungsorgane tätig. Allerdings finden sich im AEUV nur relativ allgemeine Vorschriften über den Ablauf des Verfahrens. Aus diesem Grund haben das Europäische Parlament und der Rat, insbesondere in ihre Geschäftsordnungen, zahlreiche Bestimmungen aufgenommen, nach denen sie sich im Gesetzgebungsverfahren richten. Überdies haben sie sich auch darüber verständigt, dass und wie sie das ordentliche Gesetzgebungsverfahren beschleunigen können: mit dem sogenannten informellen Trilog – einem primärrechtlich nicht geregelten Verfahren, in dem die drei Organe Europäisches Parlament, Rat und EU-Kommission gemeinsam einen Kompromiss über den Kommissionsvorschlag suchen. Mit dem informellen Trilog wurde das eigentlich erst für den Vermittlungsausschuss zwischen 2. und 3. Lesung vorgesehene Vermittlungsverfahren, in Anlehnung an den informellen Trilog auch formelles Trilog-Verfahren, das im AEUV geregelt ist, faktisch vor die 1. Lesung vorverlegt. Angestrebt wird eine Einigung im informellen Trilog – also vor der 1. Lesung – für alle Rechtsakte, die im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren zu erlassen sind. Notfalls kann es einen weiteren informellen Trilog vor der zweiten Lesung geben.

Damit allerdings gerät der europäische Gesetzgeber in einen Zielkonflikt zwischen einem schnellen Gesetzgebungsverfahren einerseits und einem transparenten und für die Bürger nachvollziehbaren Gesetzgebungsverfahren andererseits. Denn der informelle Trilog findet weitgehend unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt. In diesem ceplnput wird untersucht, welche Auswirkungen der informelle Trilog auf die Dauer und die Qualität des Gesetzgebungsverfahrens, auf die Transparenz und auf das Recht der EU-Bürger auf politische Teilhabe hat. Überdies zeigt der ceplnput auf, welche Verbesserungen des informellen Trilog-Verfahrens geboten sind.

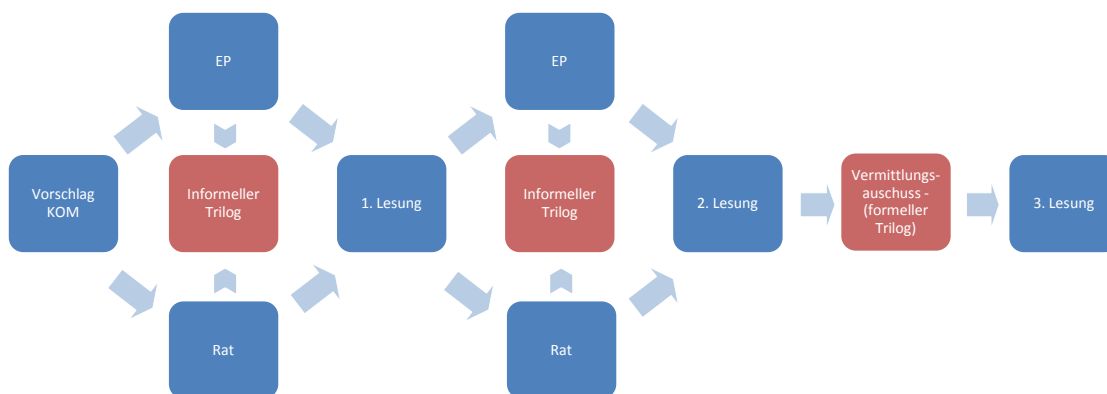


Abb. 1: Das praktizierte ordentliche Gesetzgebungsverfahren

<sup>1</sup> Art. 294 AEUV regelt das ordentliche Gesetzgebungsverfahren in 15 Absätzen.

## 2 Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren

Im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren können, nach Vorlage eines Legislativvorschlags durch die EU-Kommission<sup>2</sup>, sowohl das Europäische Parlament als auch der Rat Abänderungen am Kommissionsvorschlag vornehmen. Dafür sind maximal zwei Durchgänge vorgesehen, die 1. und 2. Lesung, sowie ein Vermittlungsverfahren zwischen der 2. und der 3. Lesung. Die 3. Lesung dient lediglich der Bestätigung oder Ablehnung des Vermittlungsergebnisses (Abb. 2).

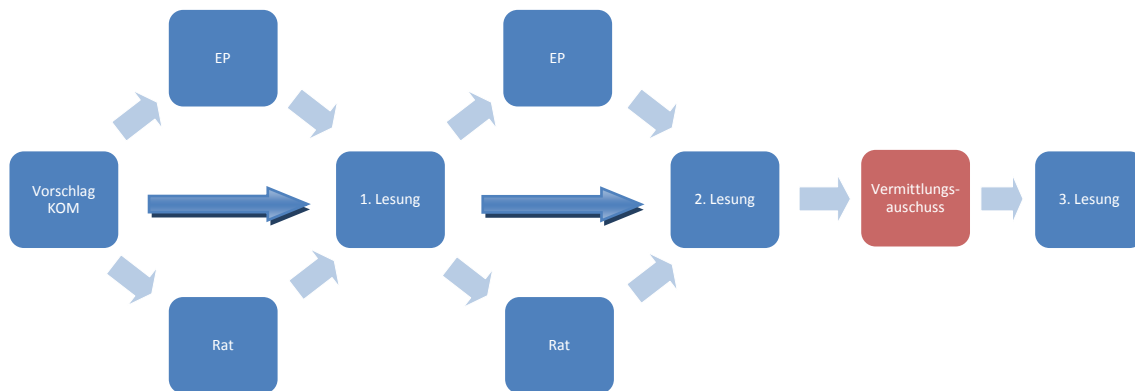


Abb. 2: Das vertraglich vorgesehene ordentliche Gesetzgebungsverfahren

### 2.1 Die 1. Lesung

Das Europäische Parlament legt in der 1. Lesung seinen Standpunkt zum Gesetzesvorschlag der EU-Kommission fest.<sup>3</sup> Dabei kann es den Vorschlag übernehmen oder abändern. Anschließend befasst sich der Rat mit dem Vorschlag und den Abänderungen des Europäischen Parlaments. Dabei hat er zwei Möglichkeiten: (1) Stimmt er dem Standpunkt des Europäischen Parlaments in seiner 1. Lesung zu, gilt der Rechtsakt als erlassen.<sup>4</sup> (2) Stimmt er mit den Vorschlägen des Europäischen Parlaments nicht überein, muss er einen eigenen Standpunkt beschließen und dem Europäischen Parlament diesen einschließlich einer ausführlichen Begründung für seine Abweichungen übermittelt.<sup>5</sup> Damit ist das Verfahren der 1. Lesung beendet.

### 2.2 Die 2. Lesung

Das Europäische Parlament muss innerhalb von drei Monaten nach Übermittlung zum Standpunkt des Rates Stellung nehmen. Dabei hat es drei Möglichkeiten: (1) Es äußert sich nicht oder stimmt in 2. Lesung dem Standpunkt des Rates zu. Dann gilt der Rechtsakt als erlassen.<sup>6</sup> (2) Es lehnt in 2. Lesung den Standpunkt des Rates mit absoluter Mehrheit<sup>7</sup> ab. Dann gilt der Rechtsakt als nicht erlassen.<sup>8</sup> (3) Es nimmt mit absoluter Mehrheit in 2. Lesung Abänderungen am Standpunkt des Rates

<sup>2</sup> Art. 294 Abs. 2 AEUV.

<sup>3</sup> Art. 294 Abs. 3 AEUV.

<sup>4</sup> Art. 294 Abs. 4 AEUV.

<sup>5</sup> Art. 294 Abs. 5 und 6 AEUV.

<sup>6</sup> Art. 294 Abs. 7 lit. a AEUV.

<sup>7</sup> Für die absolute Mehrheit ist die Mehrheit der Mitglieder des Europäischen Parlaments erforderlich.

<sup>8</sup> Art. 294 Abs. 7 lit. b AEUV.

vor. In diesem Fall leitet es dem Rat und der EU-Kommission den abgeänderten Vorschlag zu. Die EU-Kommission gibt zu den Abänderungen eine Stellungnahme ab.<sup>9</sup>

Nun muss sich der Rat innerhalb von drei Monaten zu den Abänderungen des Europäischen Parlaments äußern. Hat die EU-Kommission zu einer Abänderung des Europäischen Parlaments eine ablehnende Stellungnahme abgegeben, kann der Rat diese Abänderung, abweichend von der Regel, nur einstimmig beschließen. Im übrigen entscheidet er mit qualifizierter Mehrheit.<sup>10</sup> Der Rat hat in der 2. Lesung zwei Möglichkeiten: (1) Er billigt alle Abänderungen des Europäischen Parlaments. Dann gilt der Rechtsakt als erlassen.<sup>11</sup> (2) Er billigt nicht alle Abänderungen. In diesem Fall beruft der Präsident des Rates im Einvernehmen mit dem Präsidenten des Europäischen Parlaments binnen sechs Wochen einen Vermittlungsausschuss ein.<sup>12</sup>

Die Frist von drei Monaten bzw. von sechs Wochen kann auf Initiative des Europäischen Parlaments oder des Rates um höchstens einen Monat bzw. um zwei Wochen verlängert werden.<sup>13</sup>

### 2.3 Das Vermittlungsverfahren – der formelle Trilog

Das Vermittlungsverfahren ist die letzte Gelegenheit, sich über den Rechtsakt zu einigen. Es soll verhindern, dass das Gesetzesvorhaben wegen letzter verbleibender Diskrepanzen in diesem fortgeschrittenen Stadium noch scheitert, weil dies dem Interesse der EU schaden könnte.<sup>14</sup> Dabei verhandeln die Delegationen der beiden Organe unter Vermittlung durch die EU-Kommission im Vermittlungsausschuss über den vorgeschlagenen Rechtsakt.<sup>15</sup>

Konkretisierende Vorschriften über das Vermittlungsverfahren finden sich insbesondere in den Geschäftsordnungen des Europäischen Parlaments<sup>16</sup> und des Rates<sup>17</sup> sowie im Leitfaden „Mitentscheidung und Vermittlung“ des Europäischen Parlaments<sup>18</sup> und im „Handbuch für den Rat“<sup>19</sup>. Über eine eigene Geschäftsordnung verfügt der Vermittlungsausschuss indes nicht.

Der Vermittlungsausschuss ist paritätisch besetzt. Er setzt sich zusammen aus Vertretern der – derzeit 28 – Mitglieder des Rates oder deren Vertretern und gleich vielen Mitgliedern des Europäischen Parlaments.<sup>20</sup> Die Delegation des Europäischen Parlaments muss den Mehrheitsverhältnissen zwischen den Fraktionen entsprechen. Die Fraktionen entscheiden darüber, welche ihrer Mitglieder – vorzugsweise jene aus den mit dem Kommissionsvorschlag befassten Parlamentsausschüssen – der Delegation für jedes einzelne Vermittlungsverfahren angehören.<sup>21</sup> Dabei sind der Vorsitzende und der Berichterstatter des federführenden Parlamentsausschusses in jedem Fall Mitglieder der Delegation.<sup>22</sup> Für alle Vermittlungsverfahren während eines Zeitraums von zwölf Monaten werden weitere drei Mitglieder, die mindestens zwei verschiedenen Fraktionen angehören

<sup>9</sup> Art. 294 Abs. 7 lit. c AEUV.

<sup>10</sup> Für die qualifizierte Mehrheit müssen mindestens 55% der Mitgliedstaaten, derzeit 15, zustimmen, die zusammen mindestens 65% der EU-Bevölkerung ausmachen. Zu den Besonderheiten vgl. *Sohn/Czuratis* in: „Die neuen Mehrheitsregeln im Rat ab 1. November 2014: weniger demokratisch und weniger effizient“, *cepStandpunkt* 02/2014 vom Oktober 2014.

<sup>11</sup> Art. 294 Abs. 8 lit. a AEUV.

<sup>12</sup> Art. 294 Abs. 8 lit. b AEUV.

<sup>13</sup> Art. 294 Abs. 14 AEUV.

<sup>14</sup> GA *Geelhoed*, Schlussanträge Rs. C-344/04, IATA, Rn. 81.

<sup>15</sup> Art. 294 AEUV Abs. 11.

<sup>16</sup> Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments, 8. Wahlperiode, April 2015 (im Folgenden: GO-EP).

<sup>17</sup> Art. 7 Geschäftsordnung des Europäischen Rates vom Dezember 2009 (im Folgenden GO-R).

<sup>18</sup> „Mitentscheidung und Vermittlung – Ein Leitfaden zur Arbeit des Europäischen Parlaments als Mitgesetzgeber im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens“, Dezember 2014 (im Folgenden: Leitfaden-EP).

<sup>19</sup> Handbuch für den Rat, Teil IV „Leitfaden Mitentscheidungsverfahren“ (im Folgenden Handbuch-R).

<sup>20</sup> Art. 294 AEUV Abs. 10.

<sup>21</sup> Art. 71 Abs. 2 und 3 GO-EP.

<sup>22</sup> Art. 71 Abs. 3 S. 3 GO-EP.

müssen, von den Fraktionen aus dem Kreis der Vizepräsidenten des Europäischen Parlaments ernannt.<sup>23</sup> Nicht in der Delegation vertretene Fraktionen<sup>24</sup> und fraktionslose Abgeordnete können je einen Vertreter zu den internen Vorbereitungssitzungen der Delegationen entsenden.<sup>25</sup> Die Beratungen der Delegationen sind nicht öffentlich.<sup>26</sup> Die Delegationsvertreter des Europäischen Parlaments erstatten dem Plenum Bericht über die Ergebnisse des Vermittlungsverfahrens.<sup>27</sup> Eine Information der Abgeordneten, sei es in den Fraktionen oder im zuständigen Ausschuss, über den Inhalt der einzelnen Verhandlungssitzungen ist nicht vorgeschrieben. Nur die Ergebnisse werden veröffentlicht und im Europäischen Parlament diskutiert.<sup>28</sup>

Der Vermittlungsausschuss hat nach der Einberufung sechs Wochen Zeit, um eine Einigung zu erzielen. Diese Frist kann um höchstens zwei Wochen verlängert werden.<sup>29</sup> Für die Annahme des Kompromisses im Vermittlungsausschuss sind die Mehrheit der Vertreter des Europäischen Parlaments und die qualifizierte Mehrheit der Mitglieder des Rates erforderlich.<sup>30</sup> Findet der Vermittlungsausschuss keinen Kompromiss, ist der Rechtsakt gescheitert.<sup>31</sup>

## 2.4 Die 3. Lesung

Kommt im Vermittlungsausschuss eine Einigung zustande, müssen sowohl das Europäische Parlament als auch der Rat die Einigung innerhalb von 6 Wochen in 3. Lesung bestätigen. Dazu wird im Europäischen Parlament die Mehrheit der abgegebenen Stimmen<sup>32</sup> und im Rat die qualifizierte Mehrheit benötigt. Nach Bestätigung in den 3. Lesungen gilt der Rechtsakt als erlassen, anderenfalls ist der Gesetzesvorschlag gescheitert.<sup>33</sup>

Die Frist von sechs Wochen kann auf Initiative des Europäischen Parlaments oder des Rates um höchstens zwei Wochen verlängert werden.<sup>34</sup>

## 3 Der informelle Trilog

Die Kompromissfindung während des formellen Trilogs hat sich als schwierig erwiesen.<sup>35</sup> Im Bemühen um eine konsensuale Annahme von Rechtsakten durch das Europäische Parlament und den Rat wurde deshalb der sogenannte informelle Trilog ins Leben gerufen. Beim informellen Trilog handelt es sich, wie auch beim formellen Trilog, um Verhandlungen zwischen Vertretern des Europäischen Parlaments und Vertretern des Rates unter Vermittlung der EU-Kommission. Im Gegensatz zum formellen Trilog, der erst nach dem Scheitern einer Einigung nach der 2. Lesung des Europäischen Parlaments und des Rates stattfindet, können informelle Trilogie nach Übermittlung des Legislativvorschlags durch die EU-Kommission in allen Stadien des Gesetzgebungsprozesses bis zum Beginn des formellen Vermittlungsverfahrens stattfinden, insbesondere vor der 1., seltener auch noch vor der 2. Lesung (Abb. 3). Häufig wird ein Kompromiss im informellen Trilogverfahren

<sup>23</sup> Art. 71 Abs. 3 S. 2 GO-EP.

<sup>24</sup> Derzeit sind alle Fraktionen groß genug, um in der Delegation vertreten zu sein. Eine Fraktion mit weniger als 27 Abgeordneten wäre allerdings nicht vertreten (751 : 28 = 26,8).

<sup>25</sup> Art. 71 Abs. 5 GO-EP.

<sup>26</sup> Art. 71 Abs. 7 GO-EP.

<sup>27</sup> Art. 71 Abs. 8 GO-EP.

<sup>28</sup> Art. 72 GO-EP.

<sup>29</sup> Art. 294 Abs. 14 AEUV.

<sup>30</sup> Art. 294 Abs. 10 AEUV.

<sup>31</sup> Art. 294 Abs. 12 AEUV.

<sup>32</sup> Art. 72 Abs. 4 GO-EP.

<sup>33</sup> Art. 294 Abs. 13 AEUV.

<sup>34</sup> Art. 294 Abs. 14 AEUV.

<sup>35</sup> European Parliament Conciliations and Codecision Secretariat: "20 Years of Codecision: Conference Report", 2013, S. 4.



bereits vor der 1. Lesung im Europäischen Parlament erzielt (sog. early agreement bzw. first reading agreement).

Einige wenige Regeln für den Ablauf dieser informellen Vermittlung wurden 2007 in einer Gemeinsamen Erklärung von Europäischem Parlament, Rat und EU-Kommission<sup>36</sup> festgehalten. Obwohl der informelle Trilog von großer Bedeutung ist, wurde er bisher nicht primärrechtlich geregelt.

Die Verhandlungsdelegationen sind kleiner als im formellen Trilog und variieren von Trilog zu Trilog. Die Delegation des Europäischen Parlaments setzt sich formal<sup>37</sup> zusammen aus dem Vorsitzenden des federführenden Ausschusses sowie dem Berichterstatter und den Schattenberichterstattern der Fraktionen. Die Delegation des Rates setzt sich regelmäßig zusammen aus einem Vertreter des Mitgliedstaates, das den Ratsvorsitz innehat, dem Vorsitzenden des zuständigen Ausschusses der Ständigen Vertreter (I oder II) und dem Vorsitzenden der Arbeitsgruppe. Die EU-Kommission wird zumeist vom zuständigen Referatsleiter oder einem Direktor vertreten. Die Vertretungen des Rates und der EU-Kommission unterliegen, abhängig vom Stand der Verhandlungen und der Bedeutung des verhandelten Vorschlags, Änderungen. Auf Seiten des Rates nehmen gelegentlich Minister teil, auf Seiten der EU-Kommission ein Generaldirektor oder ein Kommissar.

Nachdem ein Termin für ein Trilogtreffen festgesetzt worden ist, legen Europäisches Parlament und Rat das Verhandlungsmandat fest.

Auf Seiten des Europäischen Parlaments erarbeiten die Mitglieder des federführenden Ausschusses unter Einbeziehung der Stellungnahmen der sonstigen beteiligten Ausschüsse einen Bericht mit Abänderungsanträgen zum Vorschlag der EU-Kommission. Anschließend berät das Plenum über diese Abänderungsanträge. Nachdem die Abänderungsanträge im Plenum angenommen wurden, beantragt der Vorsitzende des federführenden Ausschusses oder der Berichterstatter die Verschiebung der Abstimmung über die formale legislative Entschließung und die Zurückverweisung des Vorhabens in den federführenden Ausschuss.<sup>38</sup> Damit sind die Abänderungsanträge faktisch vom Plenum bestätigt worden, ohne jedoch formal die 1. bzw. die 2. Lesung abzuschließen. Stattdessen wird der Bericht an den federführenden Ausschuss zurückverwiesen, dem er als Verhandlungsmandat für den informellen Trilog dient. Das Verhandlungsmandat des Rates ergibt sich aus der Position des Rates zu den Abänderungsanträgen des Europäischen Parlaments, die vom Rat in 1. bzw. in 2. Lesung angenommen wird, ohne sie als formales Ergebnis der 1. bzw. der 2. Lesung zu verabschieden (sog. allgemeine Ausrichtung).

Die Vertreter des Europäischen Parlaments und des Rates treffen sich dann mit den Mitgliedern der EU-Kommission zu den Trilogsitzungen. Die Aufgabe der Kommissionsvertreter besteht darin, zwischen den Positionen des Europäischen Parlaments und des Rates zu vermitteln.

Alle beteiligten Parteien sind angehalten, den anderen Organen wenn möglich Entwürfe für Kompromisstexte vor der Trilogsitzung vorzulegen. Die Termine für Triloge werden, um eine „größere Transparenz zu erreichen“,<sup>39</sup> vorher öffentlich bekannt gemacht. Die Trilogsitzungen selbst sind nicht öffentlich, und es werden keine Protokolle erstellt. Die Delegationsmitglieder des Europäischen Parlaments erstatten dem zuständigen Ausschuss im Anschluss an jede Trilogsitzung Be-

---

<sup>36</sup> Gemeinsame Erklärung des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission vom 13. Juni 2007 zu den praktischen Modalitäten des neuen Mitentscheidungsverfahrens (Art. 251 EGV), zu finden als Anlage XIX GO-EP.

<sup>37</sup> In der Praxis verzichten insbesondere die kleinen Fraktionen öfter auf die Teilnahme, weil sie nicht genügend Abgeordnete haben.

<sup>38</sup> Leitfaden-EP, S. 9.

<sup>39</sup> Anlage XX Nr. 5 GO-EP.

richt.<sup>40</sup> Eine Information der Fraktionen durch die Schattenberichterstatter ist nicht vorgeschrieben, entspricht aber gängiger Praxis.

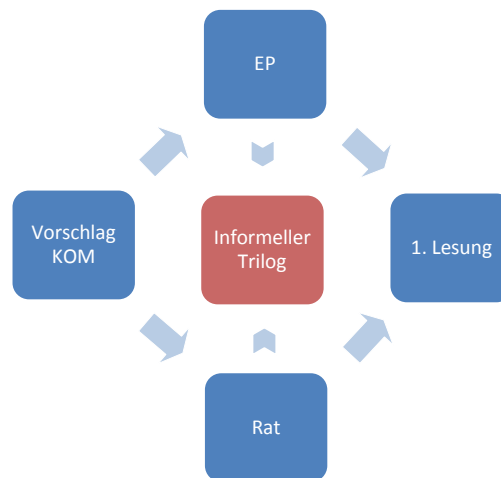


Abb. 3: Der tatsächliche Ablauf des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens

Wird ein Kompromiss erzielt, prüfen Europäisches Parlament und Rat, ob er im jeweiligen Organ mehrheitsfähig ist. Zeichnet sich die Zustimmung ab, erklären sich der Präsident des Europäischen Parlaments und der Präsident des Rates wechselseitig die mögliche Annahme des Kompromisses. Anschließend wird der Kompromissvorschlag dem Plenum des Europäischen Parlaments zur Abstimmung vorgelegt. Wenn es den Kompromissvorschlag annimmt und auch der Rat zustimmt, ist der Rechtsakt erlassen.<sup>41</sup>

## 4 Bewertung

Die Existenz eines Vermittlungsverfahrens ist kein Alleinstellungsmerkmal des europäischen Gesetzgebungsverfahrens. Andere Gesetzgeber, auch in Mitgliedstaaten der EU, machen ebenfalls von solchen Verfahren Gebrauch, um in Fällen, in denen scheinbar keine Einigung erzielt werden kann, ein Gesetzesvorhaben doch noch zu retten. Allerdings gibt es große Unterschiede bei den Vermittlungsverfahren. So wird zwar in Deutschland der Ausgleich bei zustimmungspflichtigen Gesetzen zwischen Bundestag und Bundesrat gesucht, allerdings werden die Länderinteressen oftmals nur vordergründig vertreten. Häufiger verläuft die Bruchlinie entlang der ideologischen Ausrichtung der Parteien und der politischen Koalitionen. Dies führt dazu, dass zustimmungspflichtige Gesetze oftmals deshalb nicht verabschiedet werden können, weil die Mehrheit der Bundesländer von Koalitionen regiert wird, die im Bund die Opposition stellen und deren eigentliches Interesse es ist, die Arbeit der Exekutive, also der Bundesregierung, und der sie tragenden Regierungsfractionen zu behindern.

Auf europäischer Ebene verläuft die Bruchlinie in der Regel nicht zwischen den ideologischen Ausrichtungen der Parteien, denn es gibt keine Abhängigkeit der Exekutive, also der EU-Kommission, von einer auf die Legislaturperiode angelegten parlamentarischen Mehrheit. Im Europäischen Parlament dominiert eine faktische Koalition der zwei größten Fraktionen EVP<sup>42</sup> und S&D<sup>43</sup>, deren Ver-

<sup>40</sup> Art. 73 Abs. 4 GO-EP.

<sup>41</sup> Anlage XIX Nr. 14 GO-EP.

<sup>42</sup> Fraktion der Europäischen Volkspartei (Christdemokraten).



treter das gemeinsame Interesse haben, in möglichst vielen Kommissionsvorschlägen ihre Positionen unterzubringen. Dies führt letztlich dazu, dass in den Abänderungen des Europäischen Parlaments gegenüber dem Kommissionsvorschlag regelmäßig die Positionen beider großen Fraktionen zur Geltung kommen. Denn wenn sich beide Fraktionen angemessen vertreten sehen, können sie einem Gesetzesvorschlag am ehesten zustimmen. Dagegen wollen die nationalen Regierungen, ungeachtet ihrer Parteizugehörigkeit, die Interessen ihrer Länder in den europäischen Rechtsakten berücksichtigt wissen. Aus diesen unterschiedlichen Interessenlagen folgt, dass die Interessengegensätze auf EU-Ebene in der Regel zwischen Europäischem Parlament und Rat – und nicht zwischen ideologischen Ausrichtungen – auftreten.

Auf EU-Ebene gibt es mit dem formellen und dem informellen Trilog zwei verschiedene Vermittlungsverfahren, die sich in ihrer Ausgestaltung nicht unwesentlich unterscheiden:

	<b>Formeller Trilog</b>	<b>Informeller Trilog</b>
Rechtliche Verankerung	Primärrecht (Art. 294 AEUV)	Gemeinsame Erklärung von EP, Rat und Kommission
Zeitpunkt der Einsetzung	Nach 2. Lesung in Rat und EP	Vor 1. Lesung im Rat und vor Abschluss der 1. Lesung im EP
Anbahnung	Vorbereitende Sitzungen	Keine offiziellen vorbereitenden Sitzungen
Dauer	6– 8 Wochen	unbegrenzt
Zusammensetzung der Delegation des EP	28 Abgeordnete gemäß den Fraktionsstärken	Ausschussvorsitzender, Berichterstatter, Schattenberichterstatter

Tab 1: Die wesentlichen Unterschiede zwischen formellem und informellem Trilog

Im folgenden werden der formelle und der informelle Trilog im Hinblick auf drei Kriterien einer Bewertung unterzogen, in denen sich der formelle und der informelle Trilog unterscheiden:

- (1) Dauer des Gesetzgebungsverfahrens,
- (2) Transparenz und
- (3) Repräsentanz der Bürger und institutionelles Gleichgewicht.

## 4.1 Das Vermittlungsverfahren – der formelle Trilog

Das Vermittlungsverfahren ist als fester Bestandteil des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens im Primärrecht verankert. Es ist die letzte Möglichkeit, einen Gesetzentwurf nach langwierigen Verhandlungen noch zu retten, wenn zwischen den Positionen der Organe auch nach zwei Lesungen noch Dissens besteht. Zwar ist die Notwendigkeit eines Vermittlungsverfahrens dem Grunde nach unbestritten. Gleichwohl wirft das Vermittlungsverfahren Fragen auf, denen nachgegangen werden muss. Es sind dies insbesondere dessen Auswirkungen auf die Dauer des Gesetzgebungsverfahrens (4.1.1), auf die Transparenz des Gesetzgebungsverfahrens (4.1.2) sowie auf die Repräsentanz der Bürger und das institutionelle Gleichgewicht (4.1.3).

### 4.1.1 Auswirkungen auf die Dauer des Gesetzgebungsverfahrens

Durch den formellen Trilog verlängert sich das Gesetzgebungsverfahren um maximal acht Wochen. Im Fall einer Einigung ist dieser zusätzliche Zeitaufwand aber gerechtfertigt. Denn wenn das Vermittlungsverfahren nach dem Scheitern der Einigung im Anschluss an die 2. Lesung im Europäischen Parlament beginnt, haben alle beteiligten Akteure bereits viel Zeit in die Kompromissfindung investiert. Hinzu kommt, vor allem in drängenden Fragen, ein Ansehensverlust, den die beteiligten Organe in der Öffentlichkeit erleiden, falls es ihnen nicht gelingt, eine Einigung zu erzielen.

<sup>43</sup> Fraktion der Progressiven Allianz der Sozialdemokraten im Europäischen Parlament.

### 4.1.2 Auswirkungen auf die Transparenz

Das Vertrauen der Bürger in staatliche Institutionen hängt entscheidend von transparenten Entscheidungsverfahren ab. Denn nur wenn die notwendigen Informationen zur Verfügung stehen, können die Bürger die Entscheidungen nachvollziehen. Zudem wird durch ein ausreichendes Maß an Transparenz die Wahrscheinlichkeit verringert, dass die Verhandellnden hinter verschlossenen Türen „Package-Deals“ und sachfremde Kompensationsgeschäfte tätigen. Gleichwohl gehört zur Realität von Verhandlungen, dass die Teilnehmer Positionen und Kompromissvorschläge austauschen können müssen, ohne dass diese an die Öffentlichkeit gelangen und dort zerredet werden. Denn dies erschwert die Kompromissfindung.

Indem die Delegationsvertreter des Europäischen Parlaments dem Plenum Bericht über die Ergebnisse der Vermittlung erstatten, werden alle Abgeordneten informiert und in die Lage versetzt, sich ihre Meinung zu bilden. Und indem die Ergebnisse des Vermittlungsverfahrens vor der in 3. Lesung im Europäischen Parlament veröffentlicht werden, können sich auch die Bürger mit den Ergebnissen auseinandersetzen. Auch können sie durch einen Vergleich der Debatte der 3. Lesung mit den bereits vorher stattfindenden Debatten in 1. und 2. Lesung ersehen, ob der formale Trilog zu Änderungen entsprechend oder entgegen ihren Vorstellungen geführt hat. Die Möglichkeit, dass die Verhandellnden hinter verschlossenen Türen „Package-Deals“ und sachfremde Kompensationsgeschäfte tätigen, – ein generelles Problem von Vermittlungsverfahren – lässt sich nicht verhindern. Ein gewisses Maß an Transparenz wird allerdings auch hier geschaffen, weil die vorherigen Positionen von Europäischem Parlament und Rat aus der 1. und 2. Lesung festgehalten sind.

Der formelle Trilog trägt der Forderung nach einem transparenten Gesetzgebungsverfahren somit grundsätzlich auf ausgewogene Weise Rechnung.

### 4.1.3 Auswirkungen auf Repräsentanz der Bürger und institutionelles Gleichgewicht

In einer repräsentativen Demokratie sollten alle Bürger über einen von ihnen gewählten Abgeordneten im Entscheidungsfindungsprozess vertreten sein. Eine Einschränkung ist allerdings notwendig, um die Arbeitsfähigkeit des jeweiligen Parlaments aufrecht zu erhalten. Diese kann durch eine zu große Zahl von Abgeordneten und eine zu große Zahl von Parteien bedroht werden. Daher ist die Zahl der Abgeordneten im Europäischen Parlament auf 751 Abgeordnete beschränkt. Die 751 Parlamentssitze müssen zudem auf derzeit 28 Mitgliedstaaten verteilt werden. Durch diese Regelung liegt das Stimmgewicht der EU-Bürger im Europäischen Parlament erheblich unter dem in den nationalen Parlamenten. Für die kleinen Mitgliedstaaten, denen absolut weniger Parlamentssitze zustehen als den großen, kommt hinzu, dass das politische Spektrum weniger genau abgebildet wird. Rechnerisch ergeben sich für sie Mindeststimmanteile von bis zu 16,67%<sup>44</sup>, die ein Abgeordneter oder eine Partei erreichen muss, um überhaupt einen Sitz im Europäischen Parlament zu erhalten.<sup>45</sup> Diese Schwächung des Stimmgewichts wird durch das Vermittlungsverfahren noch verstärkt. Denn die Delegation des Europäischen Parlaments umfasst nur 28 Mitglieder.

Diese Schwächung ist aber letztlich akzeptabel. Denn die Auswahl der Delegierten spiegelt zumindest die Fraktionszusammensetzung des Parlaments wider<sup>46</sup>, und die Meinungsbildung während des Gesetzgebungsverfahrens erfolgt sowohl in den Ausschüssen und den Fraktionen als auch im Plenum in der 1. und der 2. Lesung. Die Mehrheitsverhältnisse im Europäischen Parlament, die in der Fraktionszusammensetzung zum Ausdruck kommen, bleiben also gewahrt. Zwar verhandelt nur eine Minderheit von Abgeordneten im formellen Trilog über eine Kompromissfindung. Aller-

<sup>44</sup> Dieses Quorum gilt für Luxemburg und Malta, die je sechs Abgeordnete entsenden.

<sup>45</sup> Ausführlich dazu *Sohn/Czuratis* in: „Eine Sperrklausel für Europawahlen“, cepStudie vom Oktober 2012.

<sup>46</sup> Art. 71 Abs. 1 GO-EP.

dings muss das Plenum über den erzielten Kompromiss in 3. Lesung entscheiden. Auch die Nicht-Beteiligung fraktionsloser Abgeordneter<sup>47</sup> am formellen Trilog ist vertretbar. Ihren Interessen wird dadurch Rechnung getragen, dass sie einen Vertreter zu den Vorbereitungssitzungen der Delegationen entsenden können.<sup>48</sup> Zudem sind auch die fraktionslosen Abgeordneten in der 3. Lesung stimmberechtigt. Im Übrigen haben fraktionslose Abgeordnete generell weniger Rechte als fraktionsangehörige, was der Zersplitterung von Parlamenten vorbeugen soll.

Folglich wird beim formellen Trilog die Beteiligung der Bürger durch ihre Abgeordneten im Europäischen Parlament zwar eingeschränkt. Allerdings bewegt sich diese Einschränkung in einem vertretbaren Rahmen. Denn zumindest die Mehrheitsverhältnisse im Europäischen Parlament werden berücksichtigt.

Die Einbeziehung der EU-Kommission als Vermittlerin im formellen Trilog beschneidet die legislativen Befugnisse des Europäischen Parlaments und des Rates nicht in problematischer Weise. Zum einen kann sie ihren ursprünglichen Vorschlag in diesem Stadium des Gesetzgebungsverfahrens nicht mehr zurückziehen, was einem faktischen Vetorecht gleichkäme.<sup>49</sup> Sie verfügt also über kein nennenswertes Drohpotential und damit über keine bessere Verhandlungsposition als die beiden anderen Organe. Zum anderen ist auch die Gefahr eher gering, dass sich Europäisches Parlament und Rat, um überhaupt eine Einigung zu erzielen, darauf verständigen, strittige Fragen auszuklammern und die EU-Kommission zu einer späteren Regelung in delegierten Rechtsakten<sup>50</sup> oder Durchführungsrechtsakten<sup>51</sup> zu ermächtigen.<sup>52</sup> Denn fundamentale Differenzen zwischen Europäischem Parlament und Rat, die in zwei förmlichen Lesungen nicht ausgeräumt werden konnten, scheiden gerade wegen ihrer fundamentalen Natur in der Regel für eine Delegation an die EU-Kommission von vornherein aus. Die Einbindung der EU-Kommission als Vermittlerin in die Verhandlungen ist mithin unproblematisch.

#### 4.1.4 Zwischenfazit

Die Intention des formellen Trilogs – Rettung eines in 2. Lesung gescheiterten Rechtsakts – führt in einen Zielkonflikt. Einerseits soll das Gesetzgebungsverfahren transparent sein. Andererseits erfordern die zur Kompromissfindung erforderlichen Verhandlungen eine reduzierte Zahl an Verhandlungspartnern und ein bestimmtes Maß an Vertraulichkeit. Das formelle Trilogverfahren stellt einen angemessenen Ausgleich zwischen diesen divergierenden Zielen dar: Es schafft die nötige Öffentlichkeit noch vor der endgültigen Verabschiedung in der 3. Lesung, ermöglicht aber vertrauliche Verhandlungen. Die Nichteinbeziehung von Teilen des politischen Spektrums in die Trilogverhandlungen wird durch deren Möglichkeit zur Teilnahme an den vorbereitenden Sitzungen der Delegationen und die Einbindung des Plenums in 3. Lesung in angemessener Weise wieder relativiert. Durch die Vorgabe einer Maximalfrist von sechs bzw. acht Wochen wird das Verfahren durch den formellen Trilog auch nicht über Gebühr in die Länge gezogen. Problematisch ist die (vermutlich nicht lösbare) Möglichkeit von „Package-Deals“ und sachfremden Kompensationsgeschäften.

<sup>47</sup> Vgl. <http://www.europarl.europa.eu/meps/de/hemicycle.html> zuletzt aufgerufen am 24. September 2015.

<sup>48</sup> Art. 71 Abs. 5 GO-EP.

<sup>49</sup> Der EuGH hat entschieden, dass die EU-Kommission jeden Vorschlag für einen Rechtsakt nur zurückziehen kann, solange es keinen formalen Beschluss des Rates gibt (Rs. C-409/13). Dieser formale Beschluss ist die 1. Lesung.

<sup>50</sup> Mit delegierten Rechtsakte kann die EU-Kommission, sofern dazu im Basisrechtsakt ermächtigt, nicht wesentliche Aspekte des jeweiligen Rechtsakts zu ändern oder zu ergänzen (Art. 290 AEUV).

<sup>51</sup> Mit Durchführungsrechtsakten kann die EU-Kommission, sofern dazu im Basisrechtsakt ermächtigt, einheitliche Bedingungen für die Durchführung der verbindlichen Rechtsakte der EU festlegen (Art. 291 AEUV).

<sup>52</sup> Fox, in: „Secret EU lawmaking: the triumph of the dialogue“ <https://euobserver.com/investigations/123555> zuletzt aufgerufen am 24. September 2015.

## 4.2 Der informelle Trilog

In der Praxis ist das informelle Trilogverfahren von überragender Bedeutung. Bereits in der 5. Legislaturperiode (1999–2004) wurden 54% der im damaligen Mitentscheidungsverfahren – dem Vorgänger des heutigen ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens – behandelten Rechtsakte nach informellen Trilog in 1. oder 2. Lesung angenommen. In der 6. Legislaturperiode (2004–2009) stieg dieser Anteil auf 82% und in der 7. Legislaturperiode (2009–2014) sogar auf 93%.<sup>53</sup>

Der informelle Trilog hat, ebenso wie der formelle Trilog, Auswirkungen auf die Dauer des Gesetzgebungsverfahrens (4.2.1), auf die Transparenz (4.2.2) und auf die Repräsentanz der Bürger und das institutionelle Gleichgewicht (4.2.3).

### 4.2.1 Auswirkungen auf die Dauer des Gesetzgebungsverfahrens

Dem viel beklagten Demokratiedefizit der EU wurde in den vergangenen Jahrzehnten entgegen gewirkt, indem dem Europäischen Parlament immer mehr Mitspracherechte eingeräumt wurden. In dem Maße, wie sich das Parlament zu einem einflussreichen Akteur neben dem Rat etablierte, wuchsen auch das Konfliktpotential und der Abstimmungsbedarf für das einzelne Vorhaben. Gleichzeitig hat die Regulierungstätigkeit der EU erheblich zugenommen, so dass auch immer mehr Gesetzesvorhaben im Europäischen Parlament und im Rat verhandelt worden sind. Beides hat dazu geführt, dass sich die Dauer der Gesetzgebungsverfahren verlängert hat. Dem soll der informelle Trilog entgegenwirken.

Die Verringerung der Dauer des Gesetzgebungsverfahrens ist erklärtes Ziel der EU-Kommission.<sup>54</sup> Ein schnelleres Verfahren hat Vorteile: In einer schnelllebigen Zeit, mit vielen sich ständig ändernden Herausforderungen, müssen staatliche Akteure binnen kurzer Zeit mit gesetzgeberischen Maßnahmen auf entstehende Probleme reagieren. Seit der Einführung des Mitentscheidungsverfahrens, dem Vorgänger des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens, 1992 hat sich die Dauer des Gesetzgebungsverfahrens in der EU im Durchschnitt von zwei Jahren auf 19 Monate reduziert.<sup>55</sup>

Wenn ein Rechtsakt in der 1. Lesung beschlossen werden kann – was in aller Regel ein vorheriges informelles Trilogverfahren erfordert –, wird das Gesetzgebungsverfahren bereits nach durchschnittlich 13 Monaten abgeschlossen.<sup>56</sup> Vergleicht man diese erhebliche Verkürzung mit der Dauer des Gesetzgebungsverfahrens, das bis zur 3. Lesung dauert, dann wird deutlich, dass die Befristung des formellen Trilogs auf maximal acht Wochen dort angebracht sein mag, im informellen Trilog indes nicht erforderlich ist. Der informelle Trilog erreicht also das verfolgte Ziel.

### 4.2.2 Auswirkungen auf die Transparenz

Anders als beim formellen Trilog, der erst nach der 2. Lesung beginnt, befindet sich die politische Willensbildung beim informellen Trilog meistens noch in einem sehr frühen Stadium. Gleichzeitig sind die Delegationen erheblich kleiner als beim formellen Trilog, und es gibt keine vorbereitenden Sitzungen, in denen die fraktionslosen Abgeordneten – sie sind im informellen Trilog ebenso wie im formellen Trilog von den Delegationen ausgeschlossen – ihre Positionen vortragen können. Diese Umstände erfordern ein besonderes Maß an Transparenz.

<sup>53</sup> Europäisches Parlament, Tätigkeitsbericht über Verfahren der Mitentscheidung und Vermittlungsverfahren für die Zeit vom 14. Juli 2009 bis zum 30. Juni 2014 (7. Legislaturperiode), S.10.

<sup>54</sup> Mitteilung „Vorschlag für eine interinstitutionelle Vereinbarung über bessere Rechtsetzung“, COM(2015) 216 vom 19. Mai 2015, Nr. 26. Eine Bewertung der Mitteilung bieten *Sohn/Dauner*, in: „Das neue Konzept für eine bessere Rechtsetzung“, [ceplnput](#) 17/2015.

<sup>55</sup> Conciliations and Codecision Secretariat, in: „20 Years of Codecision: Conference Report“, 2013, S. 26.

<sup>56</sup> Vgl. [http://www.europarl.europa.eu/code/about/statistics\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/code/about/statistics_en.htm) zuletzt aufgerufen am 24. September 2015.

Dies soll dadurch erreicht werden, dass nicht beteiligte Abgeordnete über die Verhandlungen fortlaufend informiert werden: die Mitglieder des federführenden Ausschusses durch den Berichterstatter, andere Abgeordnete durch die Schattenberichterstatter in ihren Fraktionen. Durch die Berichte des Berichterstatters im federführenden Ausschuss werden auch die dem Ausschuss angehörenden fraktionslosen Abgeordneten informiert. Lediglich die nicht im federführenden Ausschuss sitzenden fraktionslosen Abgeordneten werden nicht unterrichtet; sie erhalten erst mit Veröffentlichung der ausverhandelten Kompromisse am Ende der Trilogverhandlungen die Möglichkeit, sich mit ihnen auseinanderzusetzen. Allerdings sollte es auch einem fraktionslosen Abgeordneten möglich und zumutbar sein, bei Interesse einen seiner Kollegen zu fragen. Innerhalb des Europäischen Parlaments wird folglich dem Transparenzgebot ausreichend entsprochen; es gibt keine wesentlichen Defizite gegenüber dem formellen Trilog.

Dies gilt allerdings nicht für die Einbeziehung der Öffentlichkeit. Denn sie wird lediglich über das Verhandlungsergebnis informiert. Anders als im formellen Trilog gibt es beim informellen Trilog regelmäßig keine vorangegangene 2. Lesung im Europäischen Parlament und im Rat weder eine 1. noch eine 2. Lesung, in deren Vorfeld sich die Öffentlichkeit einbringen oder zumindest informieren könnte. Zudem sind auch die Kompromissuche und -findung wegen der fehlenden vorgeschalteten Lesungen für die Öffentlichkeit oftmals nicht nachvollziehbar.

Überdies verstärkt der informelle Trilog die Anreize, unter Ausschluss der Öffentlichkeit „Package-Deals“ und sachfremde Kompensationsgeschäfte zu tätigen. Denn anders als beim formellen Trilog haben sich im Vorfeld des informellen Trilogs weder Europäisches Parlament noch Rat auf eine Position formal festgelegt, an der ihr Verhalten bei der Kompromissfindung gemessen werden könnte.

#### **4.2.3 Auswirkungen auf Repräsentanz der Bürger und institutionelles Gleichgewicht**

In dem Maße, wie das Europäische Parlament zum regelmäßigen Mitentscheider aufstieg und dadurch das Demokratiedefizit der EU verringert wurde, verlängerten sich die Gesetzgebungsverfahren. Der informelle Trilog, der dem Rechnung tragen sollte, führt nun zu dem paradoxen Ergebnis, dass durch ihn das Demokratiedefizit durch die Hintertür wieder vergrößert wird.

Im Gegensatz zum formellen Trilog sind die Verhandlungsdelegationen beim informellen Trilog viel kleiner. Das Europäische Parlament wird nur vertreten durch den Ausschussvorsitzenden, den Berichterstatter und die Schattenberichterstatter. Dadurch ist es faktisch ausgeschlossen, dass die Delegationsmitglieder proportional zum Stimmengewicht ihrer Partei im Parlament vertreten sind. Vielmehr erhalten die Ausschussvorsitzenden, Berichterstatter und Schattenberichterstatter erheblich mehr Einfluss, da sie den Kompromiss aushandeln. Die kleinen Fraktionen sind genauso mit einem Abgeordneten vertreten wie die großen und sind dadurch im Vorteil. Damit entspricht die Zusammensetzung der Delegationen, anders als beim formellen Trilog, nicht den durch die Wahlen zum Ausdruck gekommenen Mehrheitsverhältnissen im Europäischen Parlament. Auch die fraktionslosen Abgeordneten haben im informellen Trilog eine schlechtere Position als im formellen. Nicht nur sind sie grundsätzlich von den Trilogverhandlungen ausgeschlossen. Hinzu kommt, dass es anders als im formellen Trilog keine offiziellen vorbereitenden Sitzungen gibt, in denen sie ihre Positionen einbringen könnten.

Problematisch ist außerdem, dass die EU-Kommission beim informellen Trilog einen deutlich größeren Einfluss auf das weitere Gesetzgebungsverfahren hat als beim formellen. Sie ist zwar auch hier nur Vermittlerin zwischen Europäischem Parlament und Rat. Aber anders als beim formellen Trilog hat es zuvor keine zwei förmlichen Lesungen gegeben, in denen weniger grundlegende Differenzen zwischen Europäischem Parlament und Rat – sei es zu zentralen oder Randfragen des

Gesetzentwürfs – hätten ausgeräumt werden können. Gegenstand der Verhandlungen im informellen Trilog sind als nicht nur (wie beim formellen Trilog) fundamental divergierende Positionen der beiden Organe, sondern auch weniger gravierende Differenzen. Es besteht für Parlament und Rat ein Anreiz, im Interesse einer zügigen Einigung solche strittigen Fragen nicht durchzuverhandeln, sondern deren Ausgestaltung in Form von delegierten Rechtsakten oder Durchführungsrechtsakten auf die EU-Kommission zu übertragen, die gegen solche Kompromisse sicherlich keine Einwände hat. In der Folge aber sind dann alle Abgeordneten von der Ausgestaltung der Detailregelungen ausgeschlossen. Durch ein solches Vorgehen droht auch die Grenze zwischen Legislative und Exekutive verwischt zu werden. Die EU-Kommission darf im Wege delegierter Rechtsakte nur nicht wesentliche Teile des Basisrechtsakts regeln.<sup>57</sup> Es fehlt jedoch eine Definition, was wesentlich und was nicht wesentlich ist. Es tut sich mithin zumindest eine Grauzone auf. Der Anreiz zur Einigung unter Rückgriff auf Befugnisübertragungen wird noch dadurch verstärkt, dass die EU-Kommission in diesem Stadium des Verfahrens berechtigt ist, ihre Gesetzesvorschläge zurückzuziehen. Denn dadurch entsteht ein nicht zu unterschätzender Druck zur Einigung. In der Summe ist dies eine nicht zu rechtfertigende Verschiebung des institutionellen Gleichgewichts.

#### 4.2.4 Zwischenfazit

Der informelle Trilog wird zwar dem Anspruch gerecht, das Gesetzgebungsverfahren zu verkürzen. Allerdings steht diese Verkürzung in keinem Verhältnis zu den damit einhergehenden Nachteilen: Der informelle Trilog macht das Gesetzgebungsverfahren zu einem für die Öffentlichkeit intransparenten Verfahren. Er ist anfälliger für „Package-Deals“ und sachfremde Kompensationsgeschäfte. Und er verschiebt das institutionelle Gleichgewicht zu Gunsten der EU-Kommission.

## 5 Ergebnis und Forderungen

In einem Rechtsstaat muss das Gesetzgebungsverfahren nach genau festgelegten Regeln ablaufen. Diese Regeln müssen auf höchster Ebene, im Falle der EU im Primärrecht, verankert sein, und dürfen nicht von den Legislativorganen in Form einer Geschäftsordnung oder unverbindlichen Leitlinien erlassen werden. In den Geschäftsordnungen der Organe ist lediglich Raum für die organinternen Durchführungsbestimmungen. Diesem Anspruch wird der informelle Trilog nicht gerecht.

**Forderung 1:** Es darf kein Vermittlungsverfahren geben, dessen wesentliche Inhalte nicht im Primärrecht geregelt sind. Dies gilt auch für den informellen Trilog.

Der informelle Trilog in der heutigen Form stellt keinen sachgerechten Ausgleich zwischen dem legitimen Interesse an effizienten, nicht zu langwierigen Gesetzgebungsverfahren einerseits und dem Transparenzgebot andererseits dar. Zudem verschiebt er das institutionelle Gleichgewicht zu Gunsten der EU-Kommission und zu Lasten des Europäischen Parlaments und des Rates. Ein angemessener Ausgleich erfordert grundlegende Änderungen des derzeitigen Verfahrens. Der heutige formelle Trilog nach Art 294 Abs. 10 und 11 AEUV stellt einen solchen Ausgleich her. Er ist derzeit allerdings erst nach der 2. Lesung zulässig.

**Forderung 2:** Das bisherige Vermittlungsverfahren (formeller Trilog) sollte zu jedem Zeitpunkt des Gesetzgebungsverfahrens eingeleitet werden können und so den informellen Trilog ersetzen.

---

<sup>57</sup> Art. 290 Abs. 1 UAbs. 1 AEUV.



Dadurch wird auch den Problemen Rechnung getragen, dass beim informellen Trilog keine vorbereitenden Sitzungen stattfinden und sich die Mehrheitsverhältnisse im Parlament nicht widerspiegeln. Lediglich die Befristung des Verfahrens auf sechs, maximal acht Wochen sollte weiterhin erst nach der 2. Lesung zum Tragen kommen, um in einem frühen Stadium des Gesetzgebungsverfahrens unausgereiften Kompromissen vorzubeugen.

Auch wenn es – wie gefordert – nur noch ein Trilogverfahren gibt, ist es erforderlich, die Transparenz zu verbessern. Die EU-Bürger erfahren heute lediglich das Verhandlungsergebnis. Sie können daher die im Trilog getroffenen Entscheidungen nicht nachvollziehen, weil ihnen relevante Informationen vorenthalten werden. Deshalb ist es geboten, sie über den gesamten Inhalt der Verhandlungen zu informieren. Dagegen steht das berechnete Interesse der Verhandlungsführer auf Geheimhaltung während der Verhandlungen. Dieser Zielkonflikt darf nicht, wie in den gegenwärtigen Trilogen, auf Kosten der Transparenz gelöst werden. Eine Lösung besteht darin, alle Trilogsitzungen zu protokollieren, diese Protokolle bis zum Abschluss der Verhandlungen der Geheimhaltung zu unterwerfen und sie in einer angemessenen zeitlichen Distanz vor der abschließenden Lesung des Europäischen Parlaments zugänglich zu machen. Dieses Verfahren führt zudem dazu, dass „Package-Deals“ und sachfremde Kompensationsgeschäfte erschwert werden.

**Forderung 3:** Sämtliche Inhalte aller Trilogverhandlungen sollten protokolliert und vor der abschließenden Lesung veröffentlicht werden.

Die Machtkonzentration in den Händen weniger Abgeordneter ist Charakteristikum eines jeden Vermittlungsverfahrens. Sie ist zumindest dann akzeptabel, wenn die Forderungen nach einem primärrechtlich verankerten und transparenten Verfahren erfüllt werden. Überaus problematisch ist und bleibt allerdings der erhebliche Einfluss der EU-Kommission in Trilogverfahren, die in einem frühen Stadium des Gesetzgebungsprozesses einsetzen. Denn die beschriebenen Anreize zur Befugnisübertragung auf die EU-Kommission gelten unabhängig davon, ob ein informeller oder ein formeller Trilog durchgeführt wird. Dieses Problem lässt sich durch ein Verbot der Befugnisübertragung auf die EU-Kommission zum Erlass delegierter Rechtsakte und von Durchführungsrechtsakten im künftigen formellen Trilog lösen.

**Forderung 4:** Im Trilogverfahren sollten Befugnisübertragungen zum Erlass von delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten auf die EU-Kommission untersagt werden.

**Zuletzt in dieser Reihe veröffentlicht:**

- 17/2015: Das neue Konzept für eine „bessere Rechtsetzung“ (August 2015)
- 16/2015: Mehr Kohärenz beim Klimaschutz (August 2015)
- 15/2015: Kapazitätsmechanismen. Option für eine sichere und preisgünstige Stromversorgung in der EU? (Juli 2015)
- 14/2015: Braucht TTIP Investitionsschutzvorschriften? (Juli 2015)
- 13/2015: Reform des Emissionshandels (Juli 2015)
- 12/2015: Was tun mit der EU-Arbeitszeitrichtlinie? (Juni 2015)
- 11/2015: Die Europäische Bürgerinitiative. Erfahrungen der ersten drei Jahre (Juni 2015)
- 10/2015: Das Braunkohle-Paradoxon. Klimaschutz durch „Klimabeitrag“? (Juni 2015)
- 09/2015: Ausnahmen vom Urheberrecht (engl.) (Juni 2015)
- 08/2015: Netzneutralität (April 2015)

**Die Autoren:**

Matthias Dauner ist wissenschaftlicher Referent im Fachbereich „EU-Verträge & Institutionen“ am Centrum für Europäische Politik.

RA Klaus-Dieter Sohn leitet den Fachbereich „EU-Verträge & Institutionen“ am Centrum für Europäische Politik.

**cep | Centrum für Europäische Politik**

Kaiser-Joseph-Straße 266 | D-79098 Freiburg  
Telefon +49 761 38693-0 | [www.cep.eu](http://www.cep.eu)

Das cep ist der europapolitische Think Tank der gemeinnützigen Stiftung Ordnungspolitik. Es ist ein unabhängiges Kompetenzzentrum zur Recherche, Analyse und Bewertung von EU-Politik.