

Einblick in die Organisationsstrukturen und die Handlungsbefugnisse des Europäischen Parlaments

**Hausarbeit für das Seminar
„Die Erweiterung der EU: Von der Norderweiterung zur
Osterweiterung?“**

Leitung: Prof. Dr. H. Ullrich

vorgelegt von

Olav Teichert

Sisyphos@gmx.at

http://mitglied.tripod.de/Olav_Teichert

SS 1996

Inhaltsverzeichnis

1. EINLEITUNG.....	3
2. DIE WAHL DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS.....	3
3. DIE BEZIEHUNGEN DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS ZUM RAT UND ZUR KOMMISSION	4
4. DIE ORGANISATIONSSTRUKTUREN.....	5
5. DIE ENTSCHEIDUNGSVERFAHREN	9
5.1 DIE RECHTLICHEN GRUNDLAGEN	9
5.2 DIE ANHÖRUNG.....	11
5.3 DAS VERFAHREN DER ZUSAMMENARBEIT	12
5.4 DIE MITENTSCHEIDUNG	13
5.5 DIE ZUSTIMMUNG	14
5.6 DAS INDIREKTE INITIATIVRECHT.....	14
6. DIE INFORMATIVEN UND SANKTIONIERENDEN KONTROLLRECHTE	15
7. DIE HAUSHALTPOLITIK.....	17
7.1 DIE FINANZBESTIMMUNGEN.....	17
7.2 DIE FINANZVORSCHRIFTEN	18
7.3 HAUSHALTSAUSSCHUß DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS.....	19
7.4 HAUSHALTSVERFAHREN	20
7.4.1 <i>Die Ablehnung des Haushalts</i>	23
7.5 DIE FINANZREFORMEN VON 1988 UND 1992.....	23
7.6 DIE KONTROLLE DES HAUSHALTS.....	26
8. SCHLUßWORT	28
9. ANHANG: DIE ANWENDUNGSBEREICHE DER VERFAHREN.....	30
10. LITERATURVERZEICHNIS	34

1. Einleitung

Die Europäische Union¹ befindet sich in einem fortwährenden Entwicklungsprozeß und besitzt einen steigenden wirtschaftlichen und auch politischen Einfluß innerhalb und außerhalb der Gemeinschaft. Die Ausgestaltung und Umsetzung des von den Mitgliedsstaaten geschaffenen Vertragswerks² obliegt dabei weitgehend den Organen der Gemeinschaft. Das Europäische Parlament ist jedoch das einzige Organ, das direkt von den Bürgern der Union gewählt wird und somit die Völker der Mitgliedsstaaten innerhalb der Gemeinschaft vertritt.

Es ist daher die Intention dieser Arbeit, einen Einblick in die Organisationsstrukturen und die Handlungsbefugnisse des Europäischen Parlaments zu ermöglichen. Die Komplexität, die das Thema in sich birgt, erfordert notwendigerweise die Konzentration auf exemplarische Bereiche, die dem Autor in diesem Zusammenhang wichtig erscheinen. Eine Einführung hierzu bilden die Kapitel 'Die Wahl des Europäischen Parlaments', 'Die Beziehungen des Europäischen Parlaments zum Rat und zur Kommission' und 'Die Organisationsstrukturen'. Die weiteren Kapitel beschäftigen sich mit den verschiedenen Rechtsetzungsverfahren, in die das Europäische Parlament eingebunden ist. Daraufhin erfolgt eine nähere Betrachtung der Kompetenzen, die dem Europäischen Parlament im Rahmen der Haushaltspolitik zustehen. Der Schlußteil gibt dann noch einen kurzen Ausblick über die zukünftige Entwicklungsmöglichkeit des Europäischen Parlaments.

2. Die Wahl des Europäischen Parlaments

Der EG-Vertrag gibt für die Wahl des Europäischen Parlaments nur einen grundsätzlichen Rahmen vor, der durch den vom Rat erlassenen Direktwahlakt teilweise ergänzt wird.³ Danach steht jedem Unionsbürger unter den Bedingungen des Mitgliedstaates, in dem dieser seinen Wohnsitz hat, das Recht der aktiven und passiven Wahl zu.⁴ Die Wahlperiode beträgt fünf Jahre, wobei das Wahlverfahren den Voraussetzungen der Allgemeinheit sowie der Unmittelbarkeit unterliegt.⁵ Die Zahl der in jedem Mitgliedstaat für das Europäische Parlament gewählten Abgeordneten, die dem Gebot der Unvereinbarkeit mit nationalen Regierungsämtern unterliegen, ist im EG-Vertrag festgelegt.

¹“1992: Die Regierungen der zwölf Staaten unterzeichnen in der niederländischen Stadt Maastricht den ‘Vertrag über die Europäische Union’ (auch ‘Maastrichter Vertrag’ genannt). Sie erweitern damit die Politik, in denen sie zusammenarbeiten; hinzu kommen jetzt: Bildung, Kultur, Gesundheitswesen, Verbraucherschutz, Industrie, Entwicklungshilfe, Außen- und Sicherheitspolitik, Justiz und Inneres.“; Zit. nach: Grupp, Claus D.: Europa 2000. Der Weg der Europäischen Union, hrsg. vom Informationsbüro des Europäischen Parlaments, Bonn 1996, S. 10

²Fundstelle für den Vertrag über die Europäische Union (EU) und den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG): Läufer, Thomas: Europäische Union, Europäische Gemeinschaft. die Vertragstexte von Maastricht, Bonn 1996

³Vgl. Suski, Birgit: Das Europäische Parlament. Volksvertretung ohne Volk und Macht?, Berlin 1996, S.79

⁴Art. 8b Abs. 2 EGV

⁵Art. 138 Abs. 1 und 2 EGV

Das Europäische Parlament besitzt das Vorschlagsrecht auf die Ausarbeitung eines Entwurfes für „allgemeine unmittelbare Wahlen in einem einheitlichen Verfahren in allen Mitgliedsstaaten“⁶ Dieses Vorschlagsrecht ist zugleich das einzigste direkte Initiativrecht (von speziellen Ausnahmen abgesehen) des Europäischen Parlaments und besteht bereits seit den Römischen Verträgen⁷. Die Vorschläge des Europäischen Parlaments finden jedoch bisher nicht die notwendige Zustimmung des Rates, der diesbezüglich nur einstimmig beschließen kann, so daß zur Zeit noch die Wahlen anhand der nationalen Wahlsysteme durchgeführt werden. Andererseits beruhen jedoch bereits die Wahlgesetze der meisten Mitgliedsstaaten zumindest auf dem System der Verhältniswahl.⁸

Hieran ist ein Kritikpunkt der wissenschaftlichen Diskussion angeschlossen, der sich auf die „Disproportionalität bei der Repräsentanz von Wählerstimmen“⁹ bezieht.

Es ist zunächst festzustellen, daß im Gegensatz zu Wahlgesetzen anderer demokratischer Staaten der EG-Vertrag bezüglich der Wahl kein Gleichheitsprinzip vorsieht, das beinhaltet, daß sich der Stimmenproporz des Wahlergebnisses in der Sitzverteilung niederschlägt. Denn dieses Prinzip steht der festgelegten Mandatskontingentierung entgegen, die jedoch notwendig ist, um die Repräsentanz der kleineren Mitgliedsstaaten innerhalb des Europäischen Parlaments zu gewährleisten. Aufgrund dieser Verfahrensregelung wird somit auch den Einzelinteressen der Mitgliedsstaaten eine ausreichende Berücksichtigung innerhalb des Europäischen Parlaments zugestanden.¹⁰ Diese Einschränkung des Gleichheitsprinzips zugunsten des Minderheitenschutzes unterliegt nun verschiedenen Bewertungsmöglichkeiten. In diesem Zusammenhang kann jedoch nur darauf verwiesen werden, daß die bestehende Einbeziehung vor allem der kleineren Mitgliedstaaten in den parlamentarischen Prozeß noch weitgehend gerechtfertigt wird durch den derzeitigen europäischen Integrationsstand.¹¹ Im Hinblick auf einen zukünftigen Einigungsprozeß, in dem sich der Abbau staatlicher Souveränität fortsetzt und sich ein 'europäisches Volk' herausbildet, ist jedoch die entsprechende Anpassung der Verfahrensregelung eine wichtige Bedingung, um die Stabilität und Legitimation des Europäischen Parlaments zu gewährleisten.¹²

3. Die Beziehungen des Europäischen Parlaments zum Rat und zur Kommission

Die rechtliche Konstruktion des Europäischen Parlaments ist das Ergebnis eines Kompromisses zwischen unterschiedlichen Konzeptionen der Mitgliedstaaten und reflektiert

⁶Art. 138 Abs. 3 EGV

⁷“Die Römischen Verträge sind die Gründungsverträge der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und der Europäischen Atomgemeinschaft (EAG/Euratom) sowie deren Zusatzprotokolle. Sie wurden in Rom am 25. 3. 1957 von Belgien, Dänemark, der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Luxemburg und den Niederlanden unterzeichnet.“; Zit. nach: Hillenbrand, Olaf: Europa-ABC in Stichworten, in: Europa von A-Z. Taschenbuch der europäischen Integration, hrsg. von Werner Weidenfeld und Wolfgang Wessels, Bonn 1994, S.383

⁸Vgl. Matern, Michael: Europawahl, in: Europa von A-Z (Anm. 7), S.206

⁹Suski, Birgit (Anm. 3), S.78

¹⁰Vgl. ebd., S.81

¹¹Vgl. ebd., S.82

¹²Vgl. ebd., S.89

somit indirekt auch den Integrationsstand der Gemeinschaft. Das Europäische Parlament beruht zwar auf der direkten Legitimation der Völker der Mitgliedstaaten, aber im Gegensatz zu nationalen Parlamenten besitzt es ein nur eingeschränktes Legislativrecht. Es versteht sich daher insgesamt als europäische Opposition gegenüber dem Rat¹³, der Hauptgesetzgeber und Vertreter der zwischen den Mitgliedstaaten ausgehandelten Entscheidungen ist. Auch die Bestellung des Rates liegt außerhalb der Entscheidungsgewalt des Europäischen Parlaments und ist ausschließlich eine Angelegenheit der Mitgliedstaaten. Gegenüber der Kommission, der die Funktionen eines Exekutivorgans obliegen, nimmt das Europäische Parlament die Rolle einer Kontrollinstanz ein. Die enge Beziehung zwischen diesen beiden Organen zeigt sich unter anderem im Artikel 158 EGV, der beinhaltet, daß die Einsetzung einer neuen Kommission durch die Regierungen der Mitgliedstaaten die Zustimmung des Europäischen Parlaments benötigt. Damit wird zugleich auch die demokratische Legitimation der Kommission gefestigt. Zudem ist die Bestellung der Kommission, deren Amtszeit fünf Jahre beträgt, zeitlich an die Wahl des Europäischen Parlaments angeschlossen. Andererseits besitzt das Europäische Parlament gemäß Artikel 144 EGV das Recht, mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegeben Stimmen und der Mehrheit seiner Mitglieder einen Mißtrauensantrag gegen die Kommission anzunehmen und diese dadurch abzurufen. „Es bleibt - wie das Recht nationaler Parlamente zur Absetzung ihrer Regierung - eine Reservewaffe ohne große Bedeutung für die tägliche Routinearbeit, aber allein die Tatsache seiner Existenz bringt die Exekutive in der Regel dazu, die Interessen des Parlaments zu berücksichtigen.“¹⁴

4. Die Organisationsstrukturen

Das Europäische Parlament besitzt nach Artikel 142 EGV das Recht, seine Arbeits- und Organisationsstrukturen, die nur an wenige vertragliche Bedingungen gebunden sind, in einer eigenen Geschäftsordnung autonom festzulegen. Damit ist die Geschäftsordnung, die auch mehrmaligen Revisionen unterlag, die „Norm, nach der das Innenleben der Institution funktioniert“¹⁵. Darüber hinaus kann diese Geschäftsordnung aber auch als ein zusammengesetztes Ergebnis der Ideen angesehen werden, die letztlich auf bestimmte Konzepte des europäischen Parlamentarismus verweisen.¹⁶

Das Europäische Parlament setzt sich nach der vertraglichen Vorgabe derzeit aus 626¹⁷ Mitgliedern zusammen. Die Abgeordneten, die sich aus rund 100 Parteien¹⁸ der 15 Mitgliedsstaaten rekrutieren, sind innerhalb des Europäischen Parlaments übernational zu acht Fraktionen sowie der Gruppe der Fraktionslosen zusammengeschlossen. Das Plenum als die

¹³Vgl. Schöndube, Claus: 4 von 518: Blick hinter die Kulissen des Europäischen Parlaments, hrsg. von Magdalene Hoff, Hans Peters, Dieter Rogalla und Günter Topmann, Bonn 1993, S.57

¹⁴Cobett, Richard/ Francis Jacobs: Aktivitäten und Arbeitsstrukturen des Europäischen Parlaments, in: Das Europäische Parlament im dynamischen Integrationsprozeß. Auf der Suche nach einem zeitgemäßen Leitbild, hrsg. von Otto Schmuck und Wolfgang Wessels, Bonn 1989, S.158-159

¹⁵Constantinesco, Vlad: Die institutionelle Entwicklung des Europäischen Parlaments in der zweiten Wahlperiode, in: Das Europäische Parlament im dynamischen Integrationsprozeß (Anm. 14), S.136

¹⁶Vgl. ebd., S.137

¹⁷Art. 138 Abs.2 EGV

¹⁸Vgl. Moritz, Gerhard: Wer ist was im Europäischen Parlament, hrsg. vom Informationsbüro des Europäischen Parlaments, Bonn 1996, S.3

institutionalisierte Versammlung aller Abgeordneten ist das Organ, in dem die abschließenden Entscheidungen durch Abstimmung und Wahlen fallen und das grundsätzlich zuständig ist für die dem Europäischen Parlament übertragenen Rechte.¹⁹ Die Beschlußfassung des Europäischen Parlaments erfordert generell die absolute Mehrheit der abgegebenen Stimmen.²⁰ Es gibt aber auch andere Quoren, die jeweils vom angewandten Verfahren abhängen und in den Vertragstexten genau festgelegt sind.

Das Europäische Parlament setzt sich zusammen aus einer Führungsebene sowie einer fachlichen und politischen Ebene mit jeweils verschiedenen Gremien, denen aus Gründen der Arbeitsteilung bestimmte Befugnisse des Plenums übertragen sind.

Das Führungsorgan und gewissermaßen der Vorstand des Europäischen Parlaments, dessen Einrichtung auch der Artikel 140 EGV ausdrücklich vorschreibt, ist das Präsidium. Dieses wird in einem Rhythmus von 2 _ Jahren vom Europäischen Parlament gewählt und besteht aus dem Präsidenten, 14 Vizepräsidenten sowie fünf Quästoren, die jedoch nur Beratungsfunktion besitzen. Das Präsidium ist im wesentlichen verantwortlich für verwaltungs- und organisationstechnische Aufgaben. Der Entscheidungsbereich erstreckt sich zum Beispiel auf finanzielle, organisatorische und administrative Fragen, die die Mitglieder betreffen, wie auch auf die interne Organisation des Parlaments, seines Sekretariats und seiner Organe.²¹ Des Weiteren ernennt das Präsidium die höheren Beamten des Generalsekretariats, das den bürokratischen Unterbau des Europäischen Parlaments bildet.

Das Präsidium ist aber auch ein politisches Leitungsorgan, das wesentlich an der Entwicklung einer Gesamtstrategie des Europäischen Parlaments beteiligt ist und diese in die parlamentarische Arbeit einbringt. Die daraus resultierende identitätsstiftende Bedeutung des Präsidiums wird zudem unterstützt durch die dem Präsidenten zugesprochene Funktion der Repräsentation des Europäischen Parlaments im internationalen Bereich sowie gegenüber anderen EG-Organen.

Das Präsidium steht in einer engen Zusammenarbeit mit der Konferenz der Vorsitzenden, dem der Präsident des Europäischen Parlaments und die Fraktionsvorsitzenden angehören.²² Es ist dies das wichtigste Entscheidungsorgan innerhalb des Europäischen Parlaments und in seiner politischen Leitungsfunktion weitaus bedeutsamer als das Präsidium.²³ Der Zuständigkeitsbereich der Konferenz der Vorsitzenden bezieht sich auf die gesamte Arbeitsorganisation des Europäischen Parlaments. Darin enthalten ist unter anderem der Entwurf der Tagesordnung des Europäischen Parlaments, die Festlegung der Sitzordnung im Plenarsaal sowie die Zusammensetzung und die Kompetenzen der Ausschüsse.²⁴ Darüber hinaus entscheidet die Konferenz der Vorsitzenden auch über die Beziehungen des Europäischen Parlaments zu Organen, Institutionen und Organisationen in und außerhalb der Gemeinschaft. Die Tätigkeiten der Konferenz der Vorsitzenden wird zudem unterstützt durch Vorschläge der Konferenzen der Ausschuß- und Delegationsvorsitzenden.

Eine weitere Arbeitsebene innerhalb des Europäischen Parlaments bilden die Ausschüsse, in denen sich weitestgehend die fachspezifische Meinungsbildung der Parlamentarier vollzieht

¹⁹Vgl. Bieber, Roland: Struktur und Befugnisse des Europäischen Parlaments, in: Handbuch der europäischen Integration. Strategie - Struktur - Politik im EG Binnenmarkt, hrsg. von Moritz Röttinger und Claudia Weyringer, Wien 1991, S.112

²⁰Art. 141 EGV

²¹Vgl. Schöndube, Claus (Anm. 13), S.63

²²Vgl. ebd., S.64

²³Vgl. Cobett, Richard/ Francis Jacobs (Anm. 14), S.174

und auch die wichtigsten vorentscheidungen der endgültigen Beschlusfassung fallen. Zur Zeit bestehen 20 ständige Ausschüsse²⁵, die auf bestimmte Sachgebiete spezialisiert und fraktionsübergreifend organisiert sind. Die interne Leitung besteht aus dem Vorsitzenden, der alle zweieinhalb Jahre neu gewählt wird, seinen drei Stellvertretern sowie den Sprechern der im Ausschuß vertretenen Fraktionen, den sogenannten Koordinatoren.

Innerhalb der einzelnen Gesetzgebungsverfahren, in die das Europäische Parlament involviert ist, ist es die Aufgabe eines Ausschusses, einen Bericht über den betreffenden Gegenstandsbereich auszuarbeiten, der in seiner endgültigen Fassung auch eventuelle Abänderungsanträge der Fraktionen berücksichtigt. Dieser Bericht bildet dann die Vorlage für die Schlußabstimmung des Europäischen Parlaments innerhalb des Plenums. Die Zuteilung von Berichten steht in Abhängigkeit zum Aufgabengebiet des Ausschusses und obliegt dem Präsidenten des Europäischen Parlaments oder gegebenenfalls der Konferenz der Vorsitzenden. Im Fall einer Überschneidung der Zuständigkeiten verschiedener Ausschüsse wird zumeist ein Unterausschuß gebildet. Innerhalb des Ausschusses berufen dann die Koordinatoren bis zu zwei Berichterstatter für die Ausarbeitung.

Neben den Berichten, die Bestandteil der Gesetzgebungsverfahren sind, gibt es weitere, die der Informationsgewinnung sowie der Kontrollausübung dienen. Die Einflußnahmemöglichkeit des Europäischen Parlaments auf die Gemeinschaftspolitik anhand solcher Berichte ist jedoch im wesentlichen abhängig von deren Publizitätswirkung.²⁶ Hierzu zählen unter anderem die Initiativberichte, bei denen die Ausschüsse aus eigener Initiative unter Genehmigung der Konferenz der Vorsitzenden einen bestimmten Themenkomplex behandeln. Einen weiteren Bericht erarbeitet der Petitionsausschuß, der sich mit den Beschwerden und Petitionen der Unionsbürger auseinandersetzt und damit auch als „Spiegel der öffentlichen Meinung“²⁷ fungiert. Zudem besitzt das Europäisch Parlament nach Artikel 138c das Recht, auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder einen nichtständigen Untersuchungsausschuß einzusetzen. Dieser Ausschuß beschäftigt sich mit behaupteten Verstößen gegen das Gemeinschaftsrecht oder Mißständen bei der Anwendung desselben und beendet seine Tätigkeit mit der Vorlage seines Berichts.²⁸

Neben den parlamentarischen Ausschüssen arbeiten auch die Delegationen fraktionsübergreifend. Die Aufgabe der derzeit 21 Delegationen²⁹ des Europäischen Parlaments ist die „Pfleger der Kontakte zwischen den Parlamenten der Länder, bzw. Ländergruppen, zu denen die EG diplomatische Beziehungen unterhält, und dem Straßburger Parlament“³⁰. Eine ähnliche Funktion besitzt auch die paritätische Versammlung, die sich aus 70 Abgeordneten aus dem Europäischen Parlament und ebenso vielen Vertretern der AKP³¹-Staaten zusammensetzt. Des weiteren gibt es gegenwärtig 10 Delegationen in den gemischten parlamentarischen Ausschüssen, „die das Europäische Parlament mit potentiellen Beitrittsländern, den europäischen assoziierten Staaten und den Ländern des Europäischen Wirtschaftsraums gebildet hat“³².

²⁴Vgl. Schöndube, Claus (Anm. 13), S.65

²⁵Vgl. Moritz, Gerhard (Anm. 18), S.12-14

²⁶Vgl. Schöndube, Claus (Anm. 13), S.70

²⁷ Suski, Birgit (Anm. 3), S.135

²⁸Art. 138c EGV

²⁹Vgl. Moritz, Gerhard (Anm. 18), S.15-16

³⁰Schöndube, Claus (Anm. 13), S.78

³¹Länder im afrikanischen, karibischen und pazifischen Raum

³²Schöndube, Claus (Anm. 13), S.78

Ein wichtiger Bestandteil des parlamentarischen Willensbildungsprozesses sind die Fraktionen „als die Katalysatoren der politischen Meinung“³³.

Die Fraktionen basieren auf rudimentären Zusammenschlüssen nationaler Parteien, die hinsichtlich der politischen Orientierung Gemeinsamkeiten aufzeigen. Die ausgeprägtesten Organisationsstrukturen dieser europäischen Parteienbünde besitzen die Partefamilien der Sozialisten/ Sozialdemokraten, der Europäischen Volkspartei/ Christdemokraten sowie der Liberalen und Demokraten.³⁴ In den bisherigen Wahlen des Europäischen Parlaments spielten die Parteienzusammenschlüsse jedoch nur eine untergeordnete Rolle, da die in den einzelnen Mitgliedsstaaten veranstalteten Wahlkämpfe zumeist auf die Profilierung der nationalen Parteien ausgerichtet waren.³⁵ Einen Bedeutungszuwachs erlangten die europäischen Parteienbünde durch den Artikel 138a des Maastrichter Vertrages, in dem diese als Integrationsfaktoren und Organisationen der Willensbildung zumindestens rechtlich anerkannt wurden.

Im Europäischen Parlament erfordert die Bildung einer Fraktion nach der Geschäftsordnung mindestens 29 Abgeordnete aus einem Mitgliedstaat, 23 aus zwei Mitgliedsstaaten, 18 Abgeordnete aus drei und 14 aus vier oder mehr Mitgliedstaaten.³⁶ Zur Zeit besitzt jedoch keine der bestehenden Fraktionen die für die Beschlußfassung des Europäischen Parlaments erforderliche Stimmenmehrheit. Die parlamentarischen Mehrheitsbildungen beruhen daher auf verschiedenen Abstimmungscoalitionen, deren fraktionelle Zusammensetzung von dem jeweils behandelten Entscheidungsgegenstand abhängt. Daher erfolgt die Mehrheitsfindung zumeist in den interfraktionellen oder parlamentarischen Ausschüssen, in denen ein gemeinsamer Konsens zwischen den jeweiligen Fraktionen erarbeitet wird. Die Konsensbildung zwischen den verschiedenen Fraktionen wird einerseits erleichtert durch den Wegfall des in nationalen Parlamenten vorherrschenden, internen Gegensatzkonfliktes zwischen Regierung und Opposition. Daher findet sich auch oftmals eine 'institutionelle Solidarität' unter den Abgeordneten, wenn es um den Schutz oder die Erweiterung der Rechte des Europäischen Parlaments geht.³⁷ Andererseits ist das Europäische Parlament aber auch „weitaus heterogener zusammengesetzt als ein nationales Parlament und repräsentiert eine große Bandbreite nationaler, regionaler und sektoraler Interessen, die das Abstimmungsverhalten oftmals stärker beeinflussen als ideologische Überlegungen“³⁸.

³³Ebd., S.83

³⁴Vgl. Schmuck, Otto: Europäische Parteienzusammenschlüsse, in: Europa von A-Z (Anm. 7), S.162 ff.

³⁵Vgl. ebd., S.165

³⁶Vgl. Moritz, Gerhard (Anm. 18), S.3

³⁷Vgl. Cobett, Richard/ Francis Jacobs (Anm. 14), S.176

³⁸Theato, Diemut R.: Das Europäische Parlament und der Haushalt der Europäischen Gemeinschaft, Baden-Baden 1994, S.50

5. Die Entscheidungsverfahren

5.1 Die rechtlichen Grundlagen

Der EU-Vertrag ist angelegt als ein 'Mantelvertrag', der die bisher zwischen den Mitgliedstaaten abgeschlossenen Verträge umschließt und sich auf diese bezieht.³⁹ Das zusammengesetzte Vertragswerk bildet somit insgesamt die verbindliche Rechtsgrundlage der Gemeinschaft.⁴⁰ Aus diesem Primärrecht leitet sich das sekundäre Gemeinschaftsrecht ab, an dessen Entwicklung bzw. Ausweitung insbesondere der Rat, die Kommission und das Europäische Parlament maßgeblich beteiligt sind. Zu den wichtigsten Rechtsakten, die im Rahmen der EU beschlossen werden, gehören zum einen Verordnungen, die unionsweit unmittelbar gültig sind und über dem nationalen Recht stehen. Hingegen verpflichten Richtlinien die Einzelstaaten, „nationale Gesetze oder Vorschriften so zu ändern oder neu zu erlassen, daß das in den Richtlinien genau benannte und verbindliche Ziel erreicht wird“⁴¹.

Zunächst erfolgt nun eine kurze Darstellung der politischen Konzeption der an den Gesetzgebungsverfahren beteiligten Organe.

Innerhalb der Gemeinschaft ist der Rat die Interessenvertretung der Mitgliedstaaten. Da der Rat für einen Großteil der Rechtsetzungsverfahren ein Letztentscheidungs- sowie ein Mitentscheidungsrecht besitzt, besteht seine Aufgabe in der Konsensbildung zwischen den Einzelinteressen der Mitgliedstaaten, um die jeweils erforderlichen Abstimmungsmodalitäten zu erfüllen. Es gibt zum einen die Quoren, die entweder eine einfache Mehrheit oder die Einstimmigkeit erfordern, bei denen jeder Regierungsvertreter im Rat nur eine Stimme hat. Das Erfordernis der Einstimmigkeit ist jedoch zum Teil äußerst schwer zu realisieren, da bereits eine Gegenstimme die Gesetzgebung blockieren kann. Weiterhin gibt es noch Beschlußfassungen, die eine qualifizierte Mehrheit erfordern, bei der die Regierungen der Mitgliedstaaten im Rat über insgesamt 87 Stimmen verfügen, „die je nach Größe des jeweiligen Landes unterschiedlich verteilt sind“⁴². Dabei gilt ein Beschluß mit mindestens 62 Stimmen als angenommen, wobei dieser jedoch bereits mit 25 Gegenstimmen verhindert werden kann (Sperrminorität).

In Bezug auf die Rechtsetzung besitzt die Kommission im vergemeinschafteten Bereich der EG, von einigen unwesentlichen Ausnahmen abgesehen, ein vertraglich garantiertes 'Vorschlagsmonopol'⁴³, das sie sich jedoch für den Bereich der GASP⁴⁴ mit den Mitgliedstaaten teilt und im Bereich für Justiz und Inneres an diese weitestgehend abgibt.⁴⁵ Mit dem Initiativrecht übernimmt die Kommission eine Schnittstellenfunktion, indem sie in der Lage ist durch entsprechende Vorschläge die Interessengegensätze zwischen Rat und Europäischen Parlament aufzuheben. Die Vermittlungsposition der Kommission wird zusätzlich

³⁹Vgl. Läufer, Thomas (Anm. 2), S.12

⁴⁰Vgl. Borchardt, Klaus-Dieter: Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Gemeinschaft - Rechtsquellen, Rechtshandlungen und Rechtsetzung, in: Handbuch der europäischen Integration. Strategie - Struktur - Politik im EG Binnenmarkt (Anm. 19), S.36

⁴¹Grupp, Claus D. (Anm. 1), S. 48

⁴²Läufer, Thomas: Entscheidungsverfahren, in Europa von A-Z (Anm. 7), S.124

⁴³Engel, Christian: Kommission der EG/Europäische Kommission, in: Europa von A-Z (Anm.7), S.250

⁴⁴Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik

⁴⁵Engel, Christian: Ministerrat/Rat der Europäischen Union, in: Europa von A-Z (Anm. 7), S.280

durch das ihr zuerkannte Recht bestärkt, das sie innerhalb des Gesetzgebungsverfahrens ihre Vorschläge jederzeit abändern sowie zurückziehen⁴⁶ kann.⁴⁷ Darüber hinaus kann der Rat gegen einen Vorschlag der Kommission nur einstimmig beschließen.⁴⁸ Dies kommt jedoch nur in Ausnahmefällen vor, da die Kommission bereits im Vorfeld des eigentlichen Beschlusses eng mit dem Rat aber auch dem Europäischen Parlament hinsichtlich einer Entscheidungsfindung zusammenarbeitet.

Das Europäische Parlament ist in seiner Auffassung sowie nach seiner Konzeption die Interessenvertretung der Völker der Gemeinschaft. Der Gründungsvertrag⁴⁹ verwies es jedoch zunächst nur in die Rolle eines 'Sprachrohrs'⁵⁰, in der es, abgesehen von wenigen Ausnahmen, keinerlei Legislativrechte besaß. Hingegen wurde dem Rat die grundlegende sowie abschließende Entscheidungsgewalt zur Verwirklichung der Vertragsziele auferlegt.⁵¹ Hierin spiegelte sich die damalige politische Situation wider, in der die rechtliche Konstruktion der Montanunion im wesentlichen als abgeschlossen galt.⁵² Die Römischen Verträge gewährten dem Europäischen Parlament erstmalig ein Anhörungsrecht für bestimmte Bereiche. Die EEA⁵³ erweiterte den Anwendungsbereich der Anhörung und führte ein Zusammenarbeits-, Zustimmungs- sowie Unterrichtsverfahren ein. Schließlich erbrachte der EU-Vertrag dem Europäischen Parlament ein Mitentscheidungsrecht, ein indirektes Initiativrecht sowie teilweise eine Umgruppierung bzw. Erweiterung der Anwendungsbereiche der vorhergehenden Verfahren. Das Europäische Parlament ist seitdem an zahlreichen Rechtssetzungsakten der Gemeinschaft zumindest in einer beratenden Funktion beteiligt. Daneben kann es bei den dafür vorgesehenen Gesetzgebungsverfahren gegebenenfalls mitentscheiden oder sogar seine erforderliche Zustimmung verweigern.

Die einzelnen Politikfelder des Vertragswerks der Europäischen Union fordern jeweils ein bestimmtes Entscheidungsverfahren. Hierzu ist jedoch festzustellen, daß die „einzelnen Materienzuweisungen weniger sachlogischen Erwägungen folgen oder Ergebnis eines in sich kohärenten Systems sind. Sie lassen vielmehr vermuten, daß sie auf einer von Fall zu Fall vorgenommenen pragmatischen Fortentwicklung beruhen, die insbesondere auch machtpolitischen Kalkülen unterliegt“⁵⁴. Für das Europäische Parlament ist daher die Prüfung der gewählten Rechtsgrundlage vor seiner Beteiligung an einem Gesetzgebungsverfahren von grundlegender Bedeutung, da sie es ihm unter der Voraussetzung eines vorhandenen

⁴⁶Vgl. Corbett, Richard: Die neuen Verfahren nach der Einheitlichen Europäischen Akte. Mehr Einfluß für das Europäische Parlament, in: Das Europäische Parlament im Dynamischen Integrationsprozeß (Anm. 14), S.191

⁴⁷Art. 189a Abs.2 EGV

⁴⁸Art. 189a Abs.1 EGV

⁴⁹Am 18. 4. 1951 wurde der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), der auch als 'Montanunion' bezeichnet wird, zwischen Belgien, der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und den Niederlanden unterzeichnet.

⁵⁰Vgl. Grupp, Claus D. (Anm. 1), S. 16

⁵¹Vgl. Suski, Birgit (Anm. 3), S. 108

⁵²Vgl. ebd., S.115

⁵³Am 2./3. 12. 1985 einigt sich der Europäische Rat „in Luxemburg auf eine Reform des institutionellen Systems, auf die Erweiterung der Gemeinschaftskompetenzen sowie auf einen rechtlichen Rahmen für die außenpolitische Zusammenarbeit. Diese Vertragsänderungen werden in der 'Einheitlichen Europäischen Akte' (EEA) festgelegt.“; Zit. nach: Schutlz, Martin/ Michael Matern: Zeittafel der europäischen Integration, in: Europa von A-Z (Anm. 7), S. 399

⁵⁴Weidenfeld, Werner/ Christian Jung: Das Entscheidungsgefüge der Europäischen Union. Institutionen, Prozesse und Verfahren, in: Maastricht in der Analyse: Materialien zur Europäischen Union, hrsg. von Werner Weidenfeld, Gütersloh 1994, S. 20

interpretationsspielraums ermöglichen kann, auf die Anwendung eines Verrätens zu bestehen, das ihm mehr Einflußmöglichkeit gewährt.⁵⁵

5.2 Die Anhörung

Mit den Römischen Verträgen wurde dem Europäischen Parlament das Recht auf Anhörung zuerkannt. „Zum Zwecke der Anhörung übermittelt der Rat den Kommissionsvorschlag offiziell dem Präsidenten des Europäischen Parlaments und ersucht förmlich um eine Stellungnahme.“⁵⁶ Das Europäische Parlament verabschiedet daraufhin mit einer einfachen Mehrheit seine Stellungnahme und übergibt diese an die Kommission, deren Vorschlag dann die Grundlage für den Beschluß durch den Rat bildet. Entgegen einem generellen Anhörungsrecht kann das Europäische Parlament eine Stellungnahme jedoch nur für diejenigen Rechtsakte abgeben, in denen dies ausdrücklich vorgesehen ist. Der Anwendungsbereich dieses Verfahrens erfuhr jedoch bereits 1973 durch eine Selbstverpflichtung der Kommission, an die sich auch der Rat anschloß, eine fakultative Ausweitung. Schließlich wurde dem Europäischen Parlament mit der ‘Feierlichen Deklaration zur Europäischen Union’ von 1983 eine umfassende Beratungs- und Konsultationsbefugnis für „alle Fragen der Europäischen Union einschließlich der Europäischen Politischen Zusammenarbeit eingeräumt“⁵⁷. Zudem wurden die obligatorische Konsultationen bereits 1980 durch das ‘Isoglucose-Urteil’ des Europäischen Gerichtshofes rechtlich aufgewertet. In diesem Urteil wird die Anhörung als ein wesentliches Formerfordernis angesehen, „dessen Nichtbeachtung zur Nichtigkeit des Rechtsaktes führt“⁵⁸.

Im Laufe der Zeit konnte das Europäische Parlament mit dem Konsultationsverfahren einige Positionsgewinne für sich erzielen. So ist es zum Beispiel dem Europäischen Parlament 1963 gelungen aufgrund einer Meinungsverschiedenheit mit dem Rat über den Konsultationszeitpunkt von Assoziierungsabkommen, für diese zusätzlich eine vorhergehende Unterrichtung(‘Luns-Verfahren’) einzuführen.⁵⁹

Da das Anhörungsverfahren in einigen Fällen keiner zeitlichen Befristung unterliegt, besteht für das Europäische Parlament die Möglichkeit durch ein Hinauszögern der abzugebenden Stellungnahme, indem es den zu beratenden Vorschlag an den entsprechenden parlamentarischen Ausschuß zurückführt, einen gewissen Einfluß auf die Kommission auszuüben, um diese zu einer Abänderung ihrer bisherigen Vorschläge zugunsten des Europäischen Parlaments zu bewegen.⁶⁰ Das im Zuge der EEA neu eingeführte Verfahren der Zusammenarbeit sieht ebenfalls eine Anhörung des Europäischen Parlaments vor, die keiner zeitlichen Befristung unterliegt, so daß auch hier ein Hinauszögern der Stellungnahme möglich ist.⁶¹ Diese Verfahrenstechnik wird unterstützt durch die Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments, in der es heißt, „daß erst mit der Annahme des Entwurfs einer legislativen

⁵⁵Corbett, Richard (Anm. 46), S. 188

⁵⁶Borchardt, Klaus-Dieter (Anm. 40), S. 68

⁵⁷Suski, Birgit (Anm. 3), S. 116

⁵⁸Ebd., S. 116

⁵⁹Ebd., S. 116-117

⁶⁰Vgl. Corbett, Richard/ Francis Jacobs (Anm. 14), S. 149-151

⁶¹Vgl. Corbett, Richard (Anm. 46), S. 190

Entscheidung das Annorungsveranren abgeschlossen ist . Ingesamt wird diese Verzögerungstaktik jedoch nur selten genutzt, da die praktische Ausführung zum Teil problematisch sowie die rechtliche Grundlage umstritten ist.⁶³

Es ist deshalb zusammenfassend festzustellen, daß das Europäische Parlament mittels des Konsultationsverfahrens über seine beratende Funktion hinaus nur eine geringe Einflußnahmemöglichkeit besitzt, da von seiner Stellungnahme keine inhaltliche Bindungswirkung gegenüber dem Rat ausgeht, dem in diesen Fällen letztlich die Entscheidungsbefugnis obliegt.

5.3 Das Verfahren der Zusammenarbeit

Das Verfahren der Zusammenarbeit sieht zwei Lesungen vor. Nach der Vorschlagsübergabe seitens der Kommission an das Europäische Parlament gibt dieses dazu in einer ersten Lesung eine Stellungnahme ab. Dies entspricht zunächst dem bereits erwähnten Anhörungsverfahren und birgt, da es keiner zeitlichen Befristung unterliegt, für das Europäische Parlament die Möglichkeit durch ein Hinauszögern seiner Stellungnahme, die Kommission hinsichtlich einer Vorschlagsänderung entsprechend zu beeinflussen.⁶⁴ Der Vorschlag sowie die Stellungnahme werden dem Rat übergeben, der daraufhin einen gemeinsamen Standpunkt entwickelt und diesen an das Europäische Parlament zu einer zweiten Lesung leitet. Das Verfahren unterliegt nun einer zeitlichen Befristung innerhalb der dem Europäischen Parlament drei Optionen offenstehen.

Das Europäische Parlament kann nun diesem gemeinsamen Standpunkt zustimmen oder sich nicht äußern, was einer Billigung gleichkommt, worauf der Rat unter Zustimmung der Kommission diesen mit qualifizierter Mehrheit beschließen kann.

Lehnt das Europäische Parlament hingegen den gemeinsamen Standpunkt mit der absoluten Mehrheit seiner Mitglieder ab, benötigt der Rat in jedem Fall ein einstimmiges Votum zur Verabschiedung seines Vorschlags.

Das Europäische Parlament kann aber auch mit der absoluten Mehrheit seiner Mitglieder Änderungen zum Standpunkt des Rates vorschlagen, die dann der Kommission übermittelt werden. Die Kommission kann die Änderungen des Europäischen Parlaments übernehmen oder einen eigenen modifizierten Vorschlag ausarbeiten, wobei jeweils der Rat nur eine qualifizierte Mehrheit zur Verabschiedung benötigt.

„Möchte der Rat jedoch die Vorschläge des Parlaments übernehmen, die die Kommission nicht übernommen hat oder möchte er eigene Änderungen durchsetzen, so muß er einstimmig beschließen.“⁶⁵ Die Entscheidungsfrist des Rates beträgt drei Monate, bei dessen Überschreitung ihm ansonsten eine Untätigkeitsklage seitens des Europäischen Parlaments

⁶²Constantinesco, Vlad (Anm. 15), S. 138

⁶³Vgl. Corbett, Richard/ Francis Jacobs (Anm. 14), S. 150

⁶⁴„Die Kommission dazu aufzufordern, ihren Vorschlag entsprechend den Parlamentsforderungen zu verändern, ist jedoch nur der erste Schritt. Da die Kommission ihren Vorschlag während der Verhandlungen im Rat ständig modifizieren kann, ist es für das Parlament nicht einfach sicherzustellen, daß die Kommission die Abänderungen, die sie akzeptiert, tatsächlich mit der vom Parlament gewünschten Intensität verteidigt.“; Zit. nach: Corbett, Richard (Anm. 46), S. 193

⁶⁵Suski, Birgit (Anm. 3), S. 164

aront. „Der Geist des Verrätrens besteht darin, dem Parlament - unter gewissen Bedingungen und in bestimmten Fällen - die Möglichkeit zu geben, auf den Rat oder die Kommission Druck auszuüben und sich in das Vorschlagsrecht der einen und das Entscheidungsrecht der anderen Institution einzumischen. Entgegen den Wünschen des Parlaments geht es aber bei dem Verfahren der Zusammenarbeit keineswegs darum, dieses zu einem dem Rat gleichgestellten Mitgesetzgeber werden zu lassen.“⁶⁶

5.4 Die Mitentscheidung

Das Verfahren der Mitentscheidung wurde mit dem Maastrichter Vertrag ins Leben gerufen und entstand in Anlehnung an das Verfahren der Zusammenarbeit.⁶⁷ Zunächst erfolgt die Übergabe eines Kommissionsvorschlags an das Europäische Parlament, woraufhin dieses seine Stellungnahme an den Rat weitergibt, der dann einen gemeinsamen Standpunkt ausarbeitet. Dieser Standpunkt geht in eine zweite Lesung des Europäischen Parlaments ein und kann bei dessen Billigung bzw. Nichtäußerung vom Rat mit qualifizierter Mehrheit beschlossen werden.

Signalisiert das Europäische Parlament jedoch mittels einer absoluten Mehrheit seine Ablehnung gegenüber dem Standpunkt des Rates, kann dieser einen Vermittlungsausschuß einberufen. Der Vermittlungsausschuß setzt sich paritätisch aus Mitgliedern bzw. Vertretern des Rates sowie des Europäischen Parlaments zusammen und gibt zunächst dem Rat die Möglichkeit seinen Standpunkt ausführlicher darzulegen. Lehnt das Europäische Parlament diesen Standpunkt mit der absoluten Mehrheit seiner Mitglieder ab, gilt der Rechtsakt als endgültig gescheitert. Das Europäische Parlament kann aber auch mit der absoluten Mehrheit seiner Mitglieder Abänderungen zum Standpunkt des Rates vorschlagen. Wenn der Rat diese Abänderungen akzeptiert, dann kann er den Rechtsakt unter Zustimmung der Kommission mit qualifizierter Mehrheit anderenfalls nur einstimmig erlassen.

Faßt jedoch der Rat keinen Beschluß auf die Abänderungsvorschläge des Europäischen Parlaments, wird erneut ein Vermittlungsausschuß einberufen. Wenn innerhalb dieses Vermittlungsausschusses zwischen einer Mehrheit an Mitgliedern des Europäischen Parlaments sowie einer qualifizierten Mehrheit an Ratsmitgliedern und unter Zusammenarbeit mit der Kommission ein Kompromiß gefunden wird, dann muß dieser mit einer absoluten Mehrheit im Parlament sowie einer qualifizierten Mehrheit im Rat verabschiedet werden, da „ansonsten ist das Vorhaben gescheitert“⁶⁸.

Wenn es jedoch im Vermittlungsausschuß zu keiner Übereinkunft kommt, dann hat der Rat nochmals die Möglichkeit unter eventuellen Zugeständnissen an das Europäische Parlament seinen Standpunkt zu bestätigen und an dieses zu übergeben. Das Europäische Parlament kann diesen Standpunkt jedoch mit der absoluten Mehrheit ablehnen und somit wiederum den Rechtsakt endgültig scheitern lassen.

Das Europäische Parlament besitzt mit dem Verfahren der Mitentscheidung somit ein faktisches Vetorecht gegenüber dem Rat. Mit diesem negativen Letztentscheidungsrecht hat

⁶⁶Constantinesco, Vlad (Anm. 15), S. 125

⁶⁷Vgl. Suski, Birgit (Anm. 3), S. 174

Das Europäische Parlament ein wichtiges Druckmittel, um seinen Vorstellungen ausreichend Gewicht zu verleihen, denn eine Beschlußfassung ist nur möglich, wenn beide Organe innerhalb des Vermittlungsausschusses einen tragfähigen Kompromiß entwickeln. Trotz allem tastet aber auch das Mitentscheidungsverfahren „die Beschlußhoheit des Rates als des eigentlichen Trägers der Gesetzgebungshoheit der Gemeinschaft im Prinzip nicht an“⁶⁹.

5.5 Die Zustimmung

Das Europäische Parlament besaß nach dem Gründungsvertrag zunächst keinen Einfluß auf die Ausarbeitung und Beschließung von Abkommen der Gemeinschaft mit dritten Staaten oder Organisationen. Daher einigten sich die Kommission, der Rat und das Europäische Parlament 1963 auf das 'Luns-Verfahren' für Assoziierungsabkommen und 1973 auf das 'Westerp-Verfahren' für Handelsabkommen. Beide Interorganabsprachen beinhalten im wesentlichen, daß das Europäische Parlament während der Verhandlungen vom Rat bzw. der Kommission vertraulich unterrichtet und nach Verhandlungsabschluß konsultiert wird.⁷⁰ Seit der Einführung der EEA ist für Assoziierungsabkommen zur Europäischen Gemeinschaft und deren Abänderungen sowie für neue Beitrittsverträge zur Europäischen Union die Zustimmung des Europäischen Parlaments rechtlich notwendig. Der Bereich der Handelsabkommen bleibt jedoch von dieser Neuerung weiterhin ausgeschlossen, so daß für diesen lediglich das Informationsverfahren Anwendung findet. Der Maastrichter Vertrag erweiterte die Anwendung der Zustimmung durch das Europäische Parlament auf alle Abkommen mit Drittstaaten oder internationalen Organisationen sowie auch auf einige innergemeinschaftliche Rechtsetzungen. Zum einen ist das Zustimmungsverfahren ein wichtiges Handlungsinstrument, mit dem das Europäische Parlament maßgeblich an der Entscheidung über eine Erweiterung oder Vertiefung der Europäischen Union beteiligt ist und somit den Einigungsprozeß steuern kann. Darüber hinaus besitzt das Europäische Parlament durch die Drohung einer Verweigerung seiner Zustimmung einen wesentlichen Einfluß auf die zwischen dem Rat und der Kommission ausgearbeiteten internationalen Verträge.

5.6 Das indirekte Initiativrecht

Seit dem Maastrichter Vertrag besitzt das Europäische Parlament ein indirektes Initiativrecht. Nach Artikel 138b EGV kann das Europäische Parlament mit der Mehrheit seiner Mitglieder die Kommission zu Vorschlägen auffordern. Die Kommission, der das formale Initiativrecht obliegt, ist verpflichtet die Vorschläge des Europäischen Parlaments auszuarbeiten und das entsprechende Gesetzgebungsverfahren einzuleiten, da ihr sonst eine Klage wegen Untätigkeit droht. Damit besitzt das Europäische Parlament, obwohl der Kommission die

⁶⁸Ebd., S. 174

⁶⁹Seidel, Martin: Zur Verfassung der Europäischen Gemeinschaft nach Maastricht, in: *Europarecht*, 2/ 1992, S. 125ff.; Zit. nach: Weidenfeld, Werner/ Christian Jung (Anm. 54), S. 36

innatliche Ausgestaltung der vorschläge vorbenannten bietet, einen wichtigen Einfluss auf die Vorbereitung von Gesetzesinitiativen.

6. Die informativen und sanktionierenden Kontrollrechte

„Informativ Kontrollrechte dienen in erster Linie der Verschaffung der Tatsachenerkenntnisse, die zur Ausübung der übrigen Befugnisse des Parlaments erforderlich sind.“⁷¹ Damit besitzt das Europäische Parlament aber auch die Möglichkeit, vorhandene Mißstände zu erkennen und durch deren Veröffentlichung zum Beispiel im Amtsblatt der Gemeinschaft politischen Druck auszuüben.⁷²

Dem Europäischen Parlament stehen verschiedene Instrumentarien der Informationsgewinnung zur Verfügung, die jedoch hinsichtlich ihrer Ausrichtung zum Rat oder zur Kommission unterschiedlich stark ausgeprägt sind.

Grundsätzlich kann das Europäische Parlament gemäß seiner Geschäftsordnung sowohl schriftliche Anfragen an die entsprechenden Organe richten, als auch mündliche Fragen an diese in einer eigens dafür vorgesehenen und von ihm regelmäßig abgehaltenen Fragestunde stellen.⁷³ Der Rat ist von einer verpflichtenden Beantwortung entbunden, der er aber auch aufgrund einer eigenen Willensbekundung von 1973 teilweise nachkommt.⁷⁴ Noch weitaus unzureichend ist der Zustand, daß die Tagungen, in denen der Rat über Rechtsvorschriften entscheidet, nicht öffentlich abgehalten werden, und dem Europäischen Parlament somit, wenn auch seit 1994 die Abstimmungsergebnisse zum Teil bekannt gegeben werden, oftmals die wesentlichen Entscheidungsgründe verborgen bleiben.⁷⁵ Auch die jährliche Berichterstattung des Rates gegenüber dem Europäischen Parlament, die dieser freiwillig ausübt, da diesbezüglich keine rechtliche Grundlage besteht⁷⁶, ist nicht ausreichend, um das vorhandene Informationsdefizit auszugleichen. „Den Mangel an Offenheit und uneingeschränkter Rechenschaftspflicht des Rates‘ zählt das Europäische Parlament in seiner Entschließung zur Regierungskonferenz 1996 vom 17. Mai 1995 zu den drei gravierendsten Unzulänglichkeiten des Maastrichter Vertrags.“⁷⁷

Das mit der EEA eingeführte Unterrichtsverfahren, das in seiner Konzeption angelehnt ist an das ‘Luns- Westerterp-Verfahren’⁷⁸, birgt hierzu in seinen Ansätzen die Möglichkeit einer gewissen Aufhebung dieses mangelhaften Informationsflusses. Das Verfahren bezieht sich in der Mehrzahl seiner Anwendungen auf den Rat und eher selten auf die Kommission und beinhaltet die Verpflichtung, das Europäische Parlament über den betreffenden Gegenstandsbereich zu informieren und gegebenenfalls die eigenen Entscheidungsgründe diesem entsprechend darzulegen. Zum einen ist die Unterrichtung ein integraler Bestandteil

⁷⁰Vgl. Suski, Birgit (Anm. 3), S. 117

⁷¹Ebd., S. 100

⁷²Vgl. ebd., S. 133

⁷³Vgl. Corbett, Richard/ Francis Jacobs (Anm. 14), S. 162

⁷⁴Vgl. Bieber, Roland (Anm. 19), S. 121

⁷⁵Vgl. Suski, Birgit (Anm. 3), S. 184

⁷⁶Vgl. ebd., S. 134

⁷⁷Löffler, Klaus: Der Maastrichter Vertrag im Praxistest, in: Europawissen. Der EU-Reform-Kompaß. Orientierungen zur Regierungskonferenz '96, 1/ 1996, hrsg. von Klaus Löffler, Bonn 1996, S. 23

⁷⁸Vgl. Suski, Birgit (Anm. 3), S. 166

des Zusammenarbeits- und Mitentscheidungsverfahrens und erstreckt sich dementsprechend auf deren Anwendungsbereiche. Darüber hinaus gibt es aber nur wenige Rechtssetzungsakte, die eine Unterrichtung ausdrücklich vorsehen. Entgegen der partiellen Anwendung dieses Verfahrens innerhalb des EG-Vertrages wurde dem Europäischen Parlament für die Bereiche der GASP sowie der Justiz und Inneres eine generelle Unterrichtung seitens des Europäischen Rates⁷⁹ und der Kommission⁸⁰ zugesprochen sowie das Recht, Anfragen und Empfehlungen an den Rat zu richten. Weiterhin wurde für diese Teile des EU-Vertrages vereinbart, daß die Auffassungen des Europäischen Parlaments bei grundlegenden Entscheidungsprozessen gebührend zu berücksichtigen sind.

Im Gegensatz zum Rat ist die Kommission gemäß Artikel 140 EGV zur Beantwortung der von seiten des Europäischen Parlaments an sie gerichteten Fragen verpflichtet. Weiterhin ist in den Verträgen auch eine Vielzahl von Berichten vorgesehen, die die Kommission dem Europäischen Parlament zu übergeben hat. Es handelt sich hierbei insbesondere um den Jahresbericht, den Bericht über die soziale Lage, den Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt und den Bericht über Forschung und Entwicklung, die dann innerhalb des Europäischen Parlaments diskutiert werden.⁸¹ Neben dieser rückblickenden Berichterstattung besteht aber auch eine fortlaufende Unterrichtung von seiten der Kommission. Dabei handelt es sich zum einen um den jährlichen Tätigkeitsbericht, der das Europäische Parlament vorausschauend über die Absichten der Kommission informiert. Ebenfalls berichtet die Kommission regelmäßig über deren Weiterbehandlung der vom Europäischen Parlament verabschiedeten Stellungnahmen. Zusätzlich wird die Kommission in der Ausübung ihrer Gemeinschaftspolitik von den parlamentarischen Ausschüssen kontrolliert, die dann gegebenenfalls die gewonnenen Tatsachenerkenntnisse in die öffentliche Diskussion des Plenums einbringen.⁸²

Zusammen mit dem Untersuchungs- und Petitionsrecht⁸³, die zuvor nur auf einer interinstitutionellen Vereinbarung beruhten, wurde mit dem Maastrichter Vertrag dem Europäischen Parlament auch erstmalig das Recht zugesprochen, „nach jeder Europawahl für die Dauer einer Wahlperiode“⁸⁴ einen Bürgerbeauftragten zu ernennen, um somit mehr Transparenz und Bürgernähe zu schaffen.⁸⁵ Die Aufgabe des Bürgerbeauftragten ist es, in völliger Unabhängigkeit von Weisungen anderer Beschwerden von Unionsbürgern sowie juristischen Personen, die ihren Sitz in der Europäischen Union haben, entgegenzunehmen und nachzugehen. Aufgrund seiner weitreichenden Untersuchungsbefugnisse müssen die von ihm angesprochenen Organe bzw. Institutionen der Europäischen Union ausreichende „Auskünfte erteilen und angeforderte Unterlagen und Beweismittel aushändigen“⁸⁶. Zum einen übt der Bürgerbeauftragte eine Schlichtungsfunktion aus. Darüber hinaus kann dieser Problemlösungsvorschläge an die betroffenen Institutionen richten und auch das Europäische Parlament informieren.

⁷⁹Art. D EUV

⁸⁰Art J.7 EUV, Art. K.6 EUV

⁸¹Art. 143 EGV, Art. 122 EGV, Art. 130b Abs.2 EGV, Art. 130p EGV

⁸²Vgl. Bieber, Roland (Anm. 19), S. 121-122

⁸³Art. 138d EGV

⁸⁴Schmuck, Otto: Das Europäische Parlament, in: Jahrbuch der europäischen Integration 1993/94, hrsg. von Werner Weidenfeld und Wolfgang Wessels, Bonn 1994, S. 79

⁸⁵Vgl. Weidenfeld, Werner/ Christian Jung (Anm. 54), S. 36

⁸⁶Grupp, Claus D. (Anm. 1), S. 19

Das Europäische Parlament besitzt auch sanktionierende Kontrollrechte, die es ihm ermöglichen, „Rechtsfolgen gegenüber anderen Organen oder Dritten herbeizuführen“⁸⁷. Hierzu zählt unter anderem das bereits erwähnte Recht des Europäischen Parlaments, einen Mißtrauensantrag gegen die Kommission einzubringen.⁸⁸ Das Europäische Parlament besitzt außerdem eine gerichtliche Kontrollmöglichkeit „über die Erhebung der Untätigkeitsklage und der Nichtigkeitsklage“⁸⁹. Dabei bezieht sich der bei einer Untätigkeitsklage vom Gerichtshof zu prüfende Tatbestand auf die Unterlassung einer Beschlußfassung eines Organs unter Verletzung der Verträge.⁹⁰ Die Nichtigkeitsklage hingegen erfolgt wegen einer vermuteten „Unzuständigkeit, Verletzung wesentlicher Formvorschriften, Verletzung dieses Vertrags oder einer bei seiner Durchführung anzuwendenden Rechtsnorm oder wegen Ermessensmißbrauchs“⁹¹ eines Organs.

7. Die Haushaltspolitik

7.1 Die Finanzbestimmungen

Die Finanzverfassung der Europäischen Gemeinschaft setzt sich aus horizontalen Grundvorschriften der Verträge sowie sektoralen Finanzvorschriften zusammen. Die horizontalen Grundvorschriften bestimmen über die Aufstellung, Durchführung und Kontrolle des Haushalts der Europäischen Gemeinschaft.

Mit dem Fusionsvertrag von 1967 wurden die Verwaltungshaushaltspläne der EGKS und der EAG mit dem EWG-Gesamthaushaltsplan zusammengelegt. Des Weiteren wurde mit dem Luxemburger Vertrag von 1970 der Forschungs- und Investitionshaushaltsplan in den EG-Gesamthaushaltsplan integriert.⁹² „Seither existiert nur noch der EG-Gesamthaushaltsplan (GHP) und der EGKS-Funktionshaushaltsplan.“⁹³(Zitat 14)

In diesem Zusammenhang steht auch die durch die Verträge von 1970 und 1975 veranlaßte Überarbeitung der dem Gesamthaushaltsplan zugrundeliegenden Finanzverfassung. Durch die abgeänderten Finanzbestimmungen wurde ein Teil der Haushaltsbefugnisse des Rates an das Europäische Parlament übertragen. Seitdem bildet das Europäische Parlament gemeinsam mit dem Rat die Haushaltsbehörde und besitzt einen wichtigen Einfluß auf den Gesamthaushaltsplan und damit auch auf die Haushaltspolitik der Gemeinschaft.

Zu den Grundprinzipien des Haushaltsrechts gehört unter anderem der Einheitsgrundsatz des Artikels 199 EGV, in dem festgelegt ist, daß alle Einnahme und Ausgaben der Gemeinschaft in einem Gesamthaushaltsplan zusammengefaßt werden. Die Ausnahme hiervon bildet zum Beispiel der EGKS-Funktionshaushaltsplan. Diesbezüglich wurde dem Europäischen Parlament jedoch ein gewisses Mitspracherecht eingeräumt. Es ist weiterhin relativierend in

⁸⁷Bieber, Roland (Anm. 19), S. 122

⁸⁸Art. 144 EGV

⁸⁹Suski, Birgit (Anm. 3), S. 135

⁹⁰Art. 175 EGV

⁹¹Art. 173 EGV

⁹²Vlg. Theato, Diemut R. (Anm. 38), S. 13ff.

⁹³Ebd., S. 14

Betrachtet zu werden, da dieser Haushalt weitgehende Finanzautonomie besitzt, die auf der Refinanzierung aus 'Eigenen Einnahme' basiert.⁹⁴ Anders verhält es sich bei den sogenannten Nebenhaushalten, die sich teilweise aufgrund ihrer rechtlichen Bestimmungen der Einwirkungsmöglichkeit des Europäischen Parlaments ganz entziehen.

Unter anderem betrifft dies teilweise die durch den EU-Vertrag neu entstandenen Bereiche der GASP, der Justiz und der innenpolitischen Zusammenarbeit. Denn obwohl deren Verwaltungsausgaben in den Haushalt der Europäischen Gemeinschaft eingestellt werden, bestimmt der Rat, ob die operativen Ausgaben von seiten der Mitgliedstaaten finanziert werden, und somit über deren Einsetzung in den Haushalt.⁹⁵ In ähnlicher Form verhält es sich mit dem EEF⁹⁶, der dem intergouvernementalen Zuständigkeitsbereich obliegt.⁹⁷ Auch der Bereich der Anleihen und Darlehen ist, von einigen Ausnahmen abgesehen, der Kontrolle des Europäischen Parlaments entzogen und wird letztlich durch den Rat bestimmt.⁹⁸

7.2 Die Finanzvorschriften

Die sektoralen Finanzvorschriften werden durch die Haushaltsordnung⁹⁹ bestimmt. Neben den in ihr enthaltenen Bestimmungen spezieller Rahmenrichtlinien, die sich auf die Ein- und Ausgaben der Gemeinschaft beziehen, enthält die Haushaltsordnung eine detaillierte Ausarbeitung der durch Artikel 203 EGV beschriebenen grundsätzlichen Regelung des Haushaltsverfahrens.

In der Haushaltsordnung sind auch die Bestimmungen verschiedener Kooperationsformen enthalten, die zwischen den beteiligten Organen bestehen, um dadurch den Verlauf des Haushaltsverfahrens zu erleichtern. Die Konzertierung und der Haushaltstrialog gehören unter anderem zu diesen Kooperationsformen. Darüber hinaus wird die Haushaltsordnung noch ergänzt durch die interinstitutionelle Vereinbarung, die insbesondere aus den Erfahrungen der alljährlichen Haushaltsaufstellung heraus entstand. Das Ziel dieser Vereinbarung ist es, den Ablauf des Haushaltsverfahrens möglichst reibungslos zu gestalten und Interessenkonflikte aufzulösen oder zumindest abzuschwächen.¹⁰⁰

Der Grund für viele Konflikte innerhalb des Haushaltsverfahrens lag in der asymmetrischen Kompetenzverteilung zwischen dem Rat und dem Europäischen Parlament, die seit dem Jahr 1970/75 bestand, und dazu führte, daß „Haushaltsbefugnisse und Rechtsetzungskompetenzen offen auseinanderfielen“.¹⁰¹

Eine vorläufige Befriedung zwischen diesen beiden Organen wurde anhand von zwei aufeinanderfolgenden interinstitutionellen Vereinbarungen erreicht, die im Zuge der

⁹⁴Vgl. Haller, Helmut: Haushalt und Finanzkontrolle, in: Handbuch der europäischen Integration (Anm. 19), S. 225-227

⁹⁵Vgl. Suski, Birgit (Anm. 3), S. 177-179

⁹⁶„Europäischer Entwicklungsfonds: Aus dem 1957 von der EG gegründeten und von ihren Mitgliedstaaten gespeisten EEF werden Maßnahmen zur Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der AKP-Staaten finanziert.“; Zit. nach: Hillenbrand, Olaf (Anm. 7), S. 365

⁹⁷Vgl. Suski, Birgit (Anm. 3), S. 175

⁹⁸Vgl. Theato, Diemut R. (Anm. 38), S. 67

⁹⁹Art. 209 EGV

¹⁰⁰Vgl. Läufer, Thomas: Haushaltspolitik, in Europa A-Z (Anm. 7), S. 235

¹⁰¹Ebd., S. 235

Finanzreform von 1988 und 1992 entstanden. Eine interinstitutionelle Vereinbarung ist jedoch lediglich eine kodifizierte Organabsprache, wodurch die Finanzbestimmungen unberührt bleiben, so daß dadurch letztlich der Kompetenzrahmen des Europäischen Parlaments nicht signifikant ausgeweitet wird.¹⁰²

7.3 Haushaltsausschuß des Europäischen Parlaments

Der Haushaltsausschuß ist für das Europäische Parlament als dessen wichtigstes Handlungsinstrument innerhalb des Haushaltsverfahrens von besonderer Bedeutung. Der Aufgabenbereich des Haushaltsausschusses bezieht sich im wesentlichen auf die Erstellung bzw. Aufstellung eines Gesamthaushaltsplans und dies bedeutet, daß er somit letztlich verantwortlich ist für die Budgetstrategie des Europäischen Parlaments.

Der Vorstand, der General- und Ko-Berichterstatter, sowie die Fraktionskoordinatoren sind die wichtigsten Funktionsträger innerhalb des Haushaltsausschusses, der zur Zeit 38 Mitglieder¹⁰³ umfaßt.

Die Funktionsausübung des Ausschusses vollzieht sich zunächst anhand der Berichtstatter, die einen Haushaltsvoranschlag in Abstimmung innerhalb des Haushaltsausschusses und des Präsidiums für das kommende Haushaltsjahr erstellen.¹⁰⁴ Dieser Vorschlag geht zusammen mit den Vorschlägen der anderen Organe in die Überlegungen der Kommission für deren Haushaltsvorentwurf ein, der dann die Basis der Verhandlungen im weiteren Verlauf des Haushaltsverfahrens ist. Daneben verfaßt der Generalberichterstatter des Haushaltsausschusses einen Bericht über die „Leitlinien im Hinblick auf die Vorbereitung des Haushaltsplans“¹⁰⁵, der die Kommission über die Schwerpunktsetzung des Europäischen Parlaments in bezug auf dessen Haushaltsplanung informiert. Diese Richtlinien bilden aber auch eine erste Orientierungs- und Diskussionsgrundlage für einen Großteil der Parlamentarier und bestärken deren Bemühungen, einen möglichst geschlossenen Konsens zu entwickeln. Dieser Ausgleich von Interessendivergenzen vollzieht sich insbesondere über den Haushaltsausschuß, dem die wesentlichen Koordinations- und Steuerungsfunktionen obliegen.

Es handelt sich dabei unter anderem um die Einbindung von Änderungsanträgen einzelner Abgeordneter in das Haushaltskonzept, der Konsensfindung zwischen den Fachausschüssen und der Regulierung eines geschlossenen Abstimmungsverhaltens unter den einzelnen Fraktionen. Es ist abschließend festzustellen, daß ein überwiegender Teil der durch den Haushaltsausschuß ausgearbeiteten Haushaltsstrategie die erforderlichen Mehrheiten innerhalb des Parlaments findet.¹⁰⁶ Die weitgehend vorherrschende Kohäsion innerhalb des Europäischen Parlaments bei Haushaltsbeschlüssen resultiert unter anderem aus dem Wissen, daß es nur dadurch seine Vorstellungen gegenüber dem Rat durchsetzen kann. Dies erleichtert auch die Bildung eines Konsenses, der zumeist zwischen der Fraktion der

¹⁰²Vgl. Theato, Diemut R. (Anm. 38), S. 168ff.

¹⁰³Vgl. Moritz, Gerhard (Anm. 18), S. 12

¹⁰⁴Vgl. Theato, Diemut R. (Anm. 38), S. 183

¹⁰⁵Ebd., S. 41

¹⁰⁶Vgl. ebd., S. 49

Sozialdemokratischen Partei Europas und der Fraktion der Europäischen Volkspartei (Christlich-demokratische Fraktion) erarbeitet wird und dem sich gegebenenfalls andere Fraktionen oder nationale Delegationen anschließen. Darüber hinaus besteht für das Europäische Parlament nicht unmittelbar der Zwang für alle Haushaltsfragen Kompromisse zu gestalten, sondern es besteht auch die Möglichkeit Interessenelemente additiv zu verknüpfen, „um so die Zustimmung möglichst vieler Fraktionen zu gewinnen“¹⁰⁷.

7.4 Haushaltsverfahren

Zu Beginn des Haushaltsverfahrens¹⁰⁸ erstellt die Kommission zunächst einen Vorentwurf des Gesamthaushaltsplans, der zuvor die vom Europäischen Parlament, Rat, Kommission, Gerichtshof und Rechnungshof eingereichten Vorschläge in sich vereint, und der daraufhin dem Rat übergeben wird. Nach der Prüfung des Vorentwurfs durch den Rat stellt dieser den Entwurf des Gesamthaushaltsplans mit qualifizierter Mehrheit fest und leitet diesen an das Europäische Parlament weiter. Zum einen kann das Europäische Parlament diesem Entwurf zustimmen oder die Bearbeitungsfrist von 45 Tagen verstreichen lassen, wodurch in beiden Fällen der Haushalt endgültig festgestellt wird. Es kann aber auch Abänderungen vornehmen oder Vorschläge zu dem Entwurf des Haushaltsplanes ausarbeiten. Der Haushaltsplan ist unterteilt in obligatorische und nicht obligatorische Ausgabenarten. Das Europäische Parlament kann mit der Mehrheit seiner Stimmen Abänderungen bei den nicht obligatorischen Ausgaben vornehmen und mit der absoluten Mehrheit seiner Stimmen Änderungsvorschläge zu den obligatorischen Ausgaben einreichen. Der vom Europäischen Parlament bearbeitete Entwurf wird daraufhin dem Rat zu einer zweiten Lesung übergeben. Der Rat kann nun die Abänderungen des Europäischen Parlaments im Bereich der nicht obligatorischen Ausgaben mit qualifizierter Mehrheit abändern.

Weiterhin kann der Rat mit qualifizierter Mehrheit die Änderungsvorschläge des Europäischen Parlaments zu den obligatorischen Ausgaben ablehnen, die nicht zu einer Erhöhung der Gesamtausgaben eines Organs führen. Wenn kein Ablehnungsbeschluss erfolgt, so sind diese Änderungsvorschläge angenommen. Andererseits benötigen jedoch die Änderungsvorschläge des Europäischen Parlaments bei den obligatorischen Ausgaben, die zu einer Erhöhung der Gesamtausgaben eines Organs führen, die qualifizierte Mehrheit des Rates, um angenommen zu werden. Ansonsten sind diese Vorschläge abgelehnt. Die Änderungsvorschläge des Europäischen Parlaments, die der Rat abgelehnt hat, kann dieser mit qualifizierter Mehrheit durch eigene Betragsvorstellungen ersetzen. Der vom Rat abgeänderte Entwurf des Haushaltsplanes geht dann in die zweite Lesung des Europäischen Parlaments ein. Das Europäische Parlament kann in dieser Lesung mit der Mehrheit der Stimmen seiner Mitglieder und mit drei Fünfteln der abgegebenen Stimmen erneut die Vorschläge, die die nicht obligatorischen Ausgaben betreffen, abändern und somit den Haushaltsplan endgültig feststellen.¹⁰⁹

¹⁰⁷Ebd., S. 50

¹⁰⁸Art. 203 EGV

¹⁰⁹Vgl. Theato, Diemut R. (Anm. 38), S. 27

es ist anzumerken, dass es sich bei dieser Darstellung um eine grobe Vereinfachung des sich komplex gestaltenden Entscheidungsprozesses handelt. In diesem Zusammenhang ist daher zu erwähnen, daß zum Beispiel das Europäische Parlament wegen der Mehrheitsregeln, die für den Rat gelten, die Möglichkeit hat „Änderungen vorzunehmen bzw. Änderungsvorschläge in einer Weise zu machen, daß der Rat aufgrund der dem Parlament bekannten Einstellung der Ratsmitglieder zu einem bestimmten Haushaltsansatz das Risiko läuft, die notwendigen Mehrheiten nicht zu finden, die eine Änderung des vom Parlament modifizierten Haushaltsentwurfs erfordern.“¹¹⁰

Die verfahrenstechnische Aufteilung des Gesamthaushaltsplan in obligatorische und nicht obligatorische Ausgaben beruht auf einem Kompromiß, der zwischen dem Rat und dem Europäischen Parlament aufgrund der Finanzreform von 1970 ausgearbeitet wurde und seit 1975 angewendet wird.

Mit den revidierten Finanzbestimmungen besitzt das Europäische Parlament ein Abänderungs- und Letztentscheidungsrecht bezüglich der Ausgaben, die sich nicht zwingend aus dem Vertrag oder den auf Grund des Vertrages erlassenen Rechtsakte ergeben und die dann später als nicht obligatorische Ausgaben bezeichnet wurden.¹¹¹ Hingegen hat der Rat das 'letzte Wort' über die obligatorischen Ausgaben, zu denen das Europäische Parlament nur Abänderungen vorschlagen kann. Die obligatorischen Ausgaben wurden in einer 1982 zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission verabschiedeten Gemeinsamen Erklärung definiert als „diejenigen Ausgaben, die die Haushaltsbehörde in den Haushaltsplan einsetzen muß, um die Gemeinschaft in die Lage zu versetzen, ihrem sich aus den Verträgen oder den aufgrund der Verträge ergangenen Rechtsakten ergebenden Verpflichtungen innerhalb und außerhalb der Gemeinschaft nachzukommen“¹¹².

Diese Form der Ausgabenklassifizierung erbrachte dem Rat den Vorteil, daß dadurch seine Entscheidungskompetenz gegen Eingriffe des Europäischen Parlaments abgesichert wurde. Dies ist deshalb von Bedeutung, da zu den obligatorischen Ausgaben insbesondere der wichtige Agrarbereich gehört, dessen Ausgaben im Jahr 1975 nahezu 75% des Gesamthaushalts der Gemeinschaft umfaßten.¹¹³ Weiterhin gelten auch die Ausgaben für die Fischerei sowie die Währungsreserve als obligatorisch. „Nichtobligatorisch sind vor allem die Ausgaben für die Verwaltung, Strukturpolitik, Forschung, Verkehr, Bildung, Umwelt, Kultur, Verbraucher, Katastrophen, Energie, Information, Innovation und Industrie.“¹¹⁴

Letztendlich obliegt jedoch keinem Organ die Kompetenz-Kompetenz bezüglich der Klassifikation der Ausgaben. Der vorhandene Interpretationsspielraum der Finanzbestimmungen führte daher zu alljährlich neuen Konflikten innerhalb der Haushaltsbehörde, zu deren Schlichtung verschiedene Verfahren der Kooperation entwickelt wurden.

¹¹⁰Glaesner, H.-J.: Mögliche Konfliktzonen zwischen den Gemeinschaftsorganen, in: Europarecht, 16 (1981) 1, S. 12f.; Zit. nach: Theato, Diemut R. (Anm. 38), S. 36

¹¹¹„Das Europäische Parlament ist berechtigt, den Entwurf des Haushaltsplans mit der Mehrheit der Stimmen seiner Mitglieder abzuändern und mit der absoluten Mehrheit der abgegebenen Stimmen dem Rat Änderungen dieses Entwurfs in bezug auf die Ausgaben vorzuschlagen, die sich zwingend aus dem Vertrag oder den auf Grund des Vertrages erlassenen Rechtsakten ergeben.; Zit. nach: Art. 203 Abs. 4 EGV

¹¹²Amtblatt der EG C194 v. 28. 7. 1982, S. 5ff.; Zit. nach: Theato, Diemut R. (Anm. 38), S. 59

¹¹³Vgl. ebd., S. 57-58

¹¹⁴Ebd., S.60

in diesen Auseinandersetzungen erzielte das Europäische Parlament, das den Haushaltsplan auch immer als ein „politisches Instrument der Finanzplanung“¹¹⁵ betrachtete, einige wichtige Erfolge. Zum einen gelang es ihm ehemals obligatorische Ausgaben wie z.B. den Regionalausgaben in den Bereich der nicht obligatorischen Ausgaben zu überführen. Es initiierte aber auch zahlreiche neue und zumeist integrationsfördernde Politikfelder, indem es zunächst aufgrund seiner Änderungsbefugnis bezüglich der nicht obligatorischen Ausgaben die dafür erforderlichen Haushaltsposten in den Haushaltsplan einsetzte.¹¹⁶ Der Haushalt selbst, der durch die Kommission ausgeführt wird¹¹⁷, ist für diese jedoch nur in den seltensten Fällen eine ausreichende Rechtsgrundlage, deren Bereitstellung wiederum der Entscheidungsgewalt des Rates obliegt. Dem Europäischen Parlament gelang es jedoch immer wieder durch ein taktisch geschicktes Einsetzen der ihm zur Verfügung stehenden Finanzmasse in den Haushaltsplan, den Rat, der dieses Vorgehen als eine Kompetenzüberschreitung verurteilte, unter Entscheidungsdruck zu setzen, so daß dieser letztlich die veranschlagten Mittelausstattungen rechtlich absicherte.¹¹⁸ Neben dieser 'indirekten' Initiierung neuer Politiken bleibt dem Europäischen Parlament ansonsten nur die Möglichkeit, die von ihm gewünschten Vorschläge der Kommission mitzuteilen, in deren Händen es liegt, diese in den Haushaltsplan einzusetzen, da ihr auch in Haushaltsfragen die formale Initiativfunktion obliegt.

Das Europäische Parlament hatte vor der Finanzreform von 1988 im Rahmen des Haushaltsverfahrens die Möglichkeit, die ihm zustehende Manövriermasse durch die seitdem nicht mehr verwendete Höchstsatzregelung des Artikels 203 Abs. 9 EGV zu maximieren.

Die Kommission setzte bei der Erstellung des Haushaltsentwurfes einen Höchstsatz für die nicht obligatorischen Ausgaben fest. Dieser konnte dann vom Rat abgewandelt werden, dessen Interesse es immer war, diesen möglichst gering zu halten. Das Parlament wiederum konnte daraufhin diese vom Rat beschlossene Höhe noch um die Hälfte des von der Kommission festgesetzten Satzes erhöhen. Insgesamt gelang dem Europäischen Parlament dadurch eine Ausweitung des Bereiches der nicht obligatorischen Ausgaben „von etwa 18% Budgetanteil (1980) auf rund 37% Budgetanteil (1991)“¹¹⁹.

Trotz dieser seit der Finanzreform von 1988 nicht mehr bestehenden Möglichkeit einer Budgetmaximierung seitens des Europäischen Parlaments, bleibt das grundsätzliche Konfliktpotential mit dem Rat bestehen. Denn während „der Rat das Gemeinschaftsbudget als finanzielles Spiegelbild der bereits eingegangenen oder bevorstehenden Ausgabenverpflichtungen der EG betrachtet, will das EP vor allem durch Erhöhung bestehender Strukturausgaben ... oder durch Neuveranschlagungen zusätzlicher gestaltender Politiken im Haushaltsplan ... Druck auf die politischen Sachentscheidungen des Rates ausüben und damit auch im legislativen Bereich stärkeren Einfluß gewinnen“¹²⁰.

¹¹⁵Ebd., S.64

¹¹⁶Vgl. ebd., S. 149-150

¹¹⁷“Die Kommission führt den Haushaltsplan nach der gemäß Artikel 209 festgelegten Haushaltsordnung in eigener Verantwortung im Rahmen der zugewiesenen Mittel entsprechend den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung aus.“; Zit. nach: Art. 205 EGV

¹¹⁸Vgl. ebd., S. 64

¹¹⁹Ebd., S. 159

¹²⁰Läufer, Thomas: Haushaltspolitik, in: Jahrbuch der Europäischen Integration 1981, hrsg. von Werner Weidenfeld und Wolfgang Wessels, Bonn 1981, S. 189-199; Zit. nach: Theato, Diemut. R. (Anm. 38), S. 56

7.4.1 Die Ablehnung des Haushalts

Das letzte Handlungsinstrument, das dem Europäischen Parlament innerhalb des Haushaltsverfahrens zur Verfügung steht, ist nach Artikel 203 Abs. 8 EGV das Recht einer Globalablehnung des Haushalts anhand 'wichtiger Gründe'.

Wenn das Europäische Parlament mit der Mehrheit der Stimmen seiner Mitglieder und mit zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen den Gesamthaushaltsplan ablehnt, dann muß die Kommission beiden Organen der Haushaltbehörde neue Haushaltsvoranschläge vorlegen, so daß diese in einer dritten Lesung „möglichst zügig zu einer Einigung gelangen können. Ist der Haushalt zu Beginn des Haushaltsjahres noch nicht festgestellt“¹²¹, so tritt ein Nothaushalt nach Artikel 204 EGV in Kraft. „Dies bedeutet, daß Verpflichtungen nur im Rahmen eines Viertels und Zahlungen nur im Rahmen eines Zwölftes der im Haushaltsplan des Vorjahres genehmigten Mittel getätigt werden dürfen, ohne daß die auf diese Weise bereitgestellten Mittel die im Entwurf oder gegebenenfalls im Vorentwurf für das neue Haushaltsjahr eingeplanten Verpflichtungs- und Zahlungsermächtigungen überschreiten dürfen.“¹²²

Durch die bisherige Anwendung der Globalablehnung in den Jahren '79 und '84 konnte das Europäische Parlament jedoch keine effektivere Durchsetzung seiner Zielvorstellungen erreichen, da die vorübergehende Einsetzung des Nothaushaltsplans in das laufende Haushaltsjahr die Beträge der nicht obligatorischen Ausgaben soweit minderte, daß diese auch durch die darauffolgenden Budgetnachverhandlungen kaum mehr ausgeglichen werden konnten.¹²³ Aus diesem Grund ist auch das Europäische Parlament daran interessiert, die vorhergehenden Aushandlungsprozesse intensiv zu nutzen, um das Einsetzen dieser Haushaltsbefugnis möglichst zu vermeiden.

Es ist zum Haushaltsverfahren insgesamt zunächst zusammenfassend festzustellen, daß es dem Europäischen Parlament gelang durch die taktische Anwendung der ihm zur Verfügung stehenden Mittel, seinen finanziellen Spielraum kontinuierlich auszuweiten. Nach den beiden Haushaltsreformen 1970 und 1975 blieb dem Europäischen Parlament jedoch eine weitere Systemveränderung im Sinne einer Kompetenzerweiterung bis heute versagt. Denn auch die beiden interinstitutionellen Vereinbarungen von 1988 und 1992 überdecken nur vorübergehend das zwischen Rat und Europäischen Parlament bestehende Konfliktpotential.

7.5 Die Finanzreformen von 1988 und 1992

Einige Veränderungen bezüglich einer effektiveren Gestaltung bzw. eines reibungsloseren Ablaufs des Haushaltsverfahrens erbrachten die 1988 sowie 1992 von seiten des Europäischen Rates beschlossenen Finanzreformen.

Die Finanzreform von 1988, deren Geltungsdauer fünf Jahre betrug, wurde notwendig, um einer „drohenden Erschöpfung der Eigenmittel“¹²⁴ vorzubeugen, um somit auch die Umsetzung

¹²¹Ebd., S 28

¹²²Haller, Helmut (Anm. 94), S. 220

¹²³Theato, Diemut. R. (Anm. 38), S. 157

¹²⁴Ebd., S. 80

der 1986 verabschiedeten EEA abzusichern und für die in Aussicht stehende Unterzeichnung des Maastrichter Vertrages 1992 eine solide Basis vorzubereiten.

Diese Reform sah eine kontrollierte Ausgabensteigerung vor, um somit eine mittelfristige Finanzplanung zuzulassen. Diese Zieldefinition war auch maßgebend für die erneuten Verhandlungen 1992 in Edinburgh, die unter anderem geprägt waren von einer rezessiven Wirtschaftslage der Mitgliedsstaaten.¹²⁵ Das aus diesen Verhandlungen neu hervorgegangene Finanzpaket ist 1993 in Kraft getreten und voraussichtlich bis 1999 gültig.

Es ist zunächst festzustellen, daß die Finanzierung der Gemeinschaft in den Jahren von 1958-1970 auf politisch festgelegten Finanzbeiträgen der einzelnen Mitgliedstaaten beruhte. Diese Finanzierungsform wurde 1970 abgelöst durch eine Eigenmittelfinanzierung der EG, die sich aus dem gemeinsamen Zolltarif, den Agrarabschöpfungen sowie den Mehrwertsteuereinnahmen zusammensetzte. Die steigenden Haushaltsausgaben zwangen jedoch noch bis 1988 die Gemeinschaft, auf die 'traditionelle' Einnahmequelle der Finanzbeiträge zurückzugreifen.¹²⁶

Daher wurde mit der Finanzreform von 1988 das bisherige Eigenmittelsystems überarbeitet. Das neue System beinhaltet zum einen die Eröffnung einer 'vierten Einnahmequelle', die sich aus der „Anwendung eines einheitlichen Satzes auf das Bruttosozialprodukt(BSP) aller Mitgliedstaaten ergibt“,¹²⁷ und somit den 'Notstand' des Rückgriffs auf die Finanzbeiträge endgültig aufhebt. Des weiteren legt diese Reform eine maximale Steigerungsrate der Eigenmittel bezogen auf das gesamte Bruttosozialprodukt der damals noch 12 EG-Staaten bis 1992 fest, die innerhalb dieses Zeitraums durch jährliche Zwischenplafonds abgesichert wird.¹²⁸ Dieses Eigenmittelsystem wird auch in der Finanzreform von 1992 unter geringfügigen Veränderungen beibehalten.

Ein weiteres Element beider Finanzreformen ist deren jeweilige interinstitutionelle Vereinbarung, zu deren Einhaltung sich alle Organe im Rahmen ihrer Geltungsdauer verpflichten. Ein integraler Bestandteil beider interinstitutionellen Vereinbarungen ist die finanzielle Vorausschau, der seitdem innerhalb des Haushaltsverfahren eine wesentliche Steuerungsfunktion bezüglich der Haushaltsdisziplin zukommt. Die finanzielle Vorausschau entstand bereits 1970 im Zusammenhang mit der Einführung der eigenen Mittel. Zu dieser Zeit übertrug der Rat der Kommission die Ausführung der finanziellen Vorausschau, der zunächst nur eine Orientierungsfunktion zukam.¹²⁹ In ihrer neu überarbeiteten Fassung legt die finanzielle Vorausschau jedoch nun die Ausgabenobergrenze mittels jährlicher Ausgabenplafonds fest und bestimmt somit den Finanzrahmen der Gemeinschaft. Diese Ausgabenregelung wird ebenfalls in der Finanzreform von 1992 beibehalten.

Die Notwendigkeit einer interinstitutionellen Vereinbarung ergibt sich aus der Tatsache, daß zwar die Mitgliedstaaten alleine über Eigenmittelpfands und Ausgabensteigerung beschließen können, jedoch dann gegen den EGV verstoßen würden. Denn gemäß dem EGV kann das Europäische Parlament nahezu über alle Ausgabe außerhalb der obligatorischen Ausgaben bestimmen.¹³⁰

¹²⁵Vgl. Deffaa, Walter/ Peter Zangel: Haushaltspolitik, in: Jahrbuch der europäischen Integration 1993/94 (Anm. 84), S. 145

¹²⁶Vgl. Theato, Diemut. R. (Anm. 38), S. 14-15

¹²⁷Ebd., S. 15

¹²⁸Vgl. ebd., S. 80ff.

¹²⁹Vgl. ebd., S. 25

¹³⁰Vgl. ebd., S. 88

Einerseits erbrachte die Einigung zwischen den beteiligten Organen auf eine interinstitutionelle Vereinbarung zwar den Nachteil für das Europäische Parlament, das sein Ausgabenbereich nun einer „doppelte Korsettstange“¹³¹ von Ein- und Ausgabenplafonds unterlag, wodurch auch die für das Europäische Parlament vorteilhafte Höchstsatzregelung hinfällig wurde. Andererseits konnte das Europäische Parlament aber auch einige Positionsvorteile für sich aushandeln.

In der ersten interinstitutionellen Vereinbarung besaß das Europäische Parlament zunächst nur ein Mitspracherecht nach festgelegten Mehrheitsregeln bei außerplanmäßigen Änderungen der finanziellen Vorausschau, das sich jedoch auf den gesamten Ausgabenbereich bezog. Diese Regelung stellte somit zumindest sicher, daß unvorhergesehene Erhöhungen der obligatorischen Ausgaben nicht zu Lasten der nicht obligatorischen Ausgaben gingen.¹³²

Innerhalb der Laufzeit der ersten Finanzreform unterlag die finanzielle Vorausschau jedoch aufgrund ihres zu engen finanziellen Spielraums mehrmaligen Revisionen, die unter anderem auch auf die revolutionären Ereignisse in Mittel- und Osteuropa zurückzuführen waren. Damit wurde die finanzielle Vorausschau eher zu einem kurzzeitigen Anpassungsinstrument degradiert.

Aus diesem Grund setzte das Europäische Parlament in der neuen interinstitutionellen Vereinbarung durch, daß das Mitspracherecht durch ein Mitentscheidungsrecht ersetzt wurde. Dieses Mitentscheidungsrecht wird innerhalb des Haushaltsverfahrens durch ein Trialog-Verfahren eingeleitet. Der Haushaltstrialog als ein Kooperationsverfahren besteht bereits seit 1982. Zu dieser Zeit einigten sich das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission auf eine „Gemeinsame Erklärung über verschiedene Maßnahmen zur Gewährleistung einer besseren Abwicklung des Haushaltsverfahrens“¹³³. Die Problemlösungsfunktion des Haushaltstrialogs richtet sich im wesentlichen auf die zwischen Parlament und Rat bestehenden Interessenkonflikte und ist „ein ‘Sechs-Augen-Gespräch’ zwischen Ratspräsident, Parlamentspräsident (vertreten durch den Haushaltsberichtersteller) und Kommissionspräsident“¹³⁴. Der Verhandlungsgegenstand der neuen Fassung des Haushaltstrialogs bezieht sich nun auf den gesamten Ausgabenbereich einschließlich der obligatorischen Ausgaben. Für den Fall, daß auch innerhalb dieses Kooperationsverfahrens kein Interessensausgleich erzielt werden kann, muß dann in einer dazu einberufenen ‘Ad hoc-Konzertierung’, die notwendige Übereinstimmung gesucht werden.¹³⁵ Diese Konzertierung setzt sich zusammen aus dem vollzähligen Rat sowie einer Delegation des Europäischen Parlaments und ist angelehnt an das Konzept der bereits seit 1970 bestehenden Haushaltskonzertierung, die eine ähnliche Zieldefinition besitzt.¹³⁶

Eine weitere Neuerung der in Edinburgh beschlossenen interinstitutionellen Vereinbarung ist die negative Mitentscheidung, die das Europäische Parlament bezüglich der Reserven für Dringlichkeitshilfen und Darlehensgarantien zugunsten von Drittländern sowie der

¹³¹Ebd., S. 82

¹³²Vgl. ebd., S. 83-85

¹³³Amtsblatt der EG C194 v. 28. 7. 1982, S. 1; Zit. nach: Ebd., S. 76

¹³⁴Ebd., S. 77

¹³⁵Vgl. ebd., S. 89

¹³⁶Vgl. ebd., S. 74ff.

wanrungsreserve des EAGFL-Garantie besitzt. Damit ist für diese Ausgabenbereiche gewährleistet, „daß der Rat die Vorschläge des Parlaments nicht ohne dessen Einwilligung ändern kann“¹³⁸.

Zum Abschluß sind zwei für das Europäische Parlament wichtige Ergebnisse festzustellen, die sich aus beiden Finanzreformen ergeben.

Zum einen erlaubt die finanzielle Vorausschau dem Europäischen Parlament ein größeres Ausgabenwachstum, „als es mit der Anwendung des Höchstsatzes nach Art. 203.IX EWGV möglich gewesen wäre“¹³⁹.

Zum zweiten besitzt das Europäische Parlament durch die ihm zugesprochene erweiterte Mitentscheidung eine wichtige Einflußnahmemöglichkeit auf die nicht obligatorischen Ausgaben und kontrolliert somit „100% der Gemeinschaftsausgaben“¹⁴⁰. Hierzu ist jedoch nochmals relativierend zu bemerken, daß es sich bei der interinstitutionellen Vereinbarung lediglich um eine Organabsprache handelt, für die noch keine rechtlichen Grundlagen innerhalb der Finanzbestimmungen geschaffen wurde, so daß dem Europäischen Parlament letztlich keine grundsätzliche Kompetenzerweiterung eingeräumt wurde.

7.6 Die Kontrolle des Haushalts

Die Haushaltsordnung orientiert sich nach dem Prinzip der Haushaltsautonomie der Institutionen.¹⁴¹ Der Ausgabenbereich des Gesamthaushaltsplans setzt sich daher zusammen aus dem Einzelplan des Rates, der Kommission, des Europäischen Parlaments, des Europäischen Gerichtshofes sowie des Rechnungshofes. Der diesen Organen jeweils zugeordnete Einzelplan, der durch diese selbst ausgeführt wird, umfaßt im wesentlichen Personal-, Verwaltungs- und Sachkosten.¹⁴² Die darüber hinaus für den Haushaltsplan veranschlagten Mittel obliegen jedoch ausschließlich der Ausführung durch die Kommission, so daß deren Einzelplan zusätzlich einen operationellen Ausgabenteil beinhaltet. Die Finanzkontrolle ist dabei unterteilt in drei Bearbeitungsebenen.

Die interne Kontrolle wird ausgeführt durch den unabhängigen Finanzkontrolleur¹⁴³, den jedes Organ für sich selbst ernennt und der permanent die Verfügbarkeit der in den Einzelplan eingesetzten Mittel auf Rechtmäßigkeit¹⁴⁴ und Ordnungsmäßigkeit¹⁴⁵ überprüft.¹⁴⁶

¹³⁷„Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL): Der EAGFL dient zur Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik der EG. Ihm wurden die Aufgaben der Marktstützungen und der Förderung der landwirtschaftlichen Umstrukturierungen übertragen. Der EAGFL hat zwei Abteilungen: Die Abteilung Garantie ist zuständig für die Finanzierung von Preisstützungsmaßnahmen und Ausfuhrerstattungen, die den Landwirten feste Preise sichern, während die Abteilung Ausrichtung durch Subventionen die Rationalisierung, Modernisierung und Strukturverbesserung in der Landwirtschaft unterstützt.“; Zit. nach: Hillenbrand, Olaf (Anm. 7), S. 365

¹³⁸Theato, Diemut. R. (Anm. 38), S. 89

¹³⁹Ebd., S. 90

¹⁴⁰Ebd., S. 61, S. 169

¹⁴¹Vgl., S. 108

¹⁴²Vgl. Haller, Helmut (Anm. 94), S. 223

¹⁴³Vgl. Theato, Diemut. R. (Anm. 38), S.109 sowie Art. 9 Abs.c EGV

¹⁴⁴Rechtmäßigkeit bedeutet, daß alle Ausgaben auf Gesetze zurückzuführen sind.

¹⁴⁵Ordnungsmäßigkeit bedeutet, daß die Ausgaben mit den Zahlungsermächtigungen, Rechnungen usw. übereinstimmen.

¹⁴⁶Vgl. Theato, Diemut. R. (Anm. 38), S.109

Die externe Kontrolle übernimmt der Rechnungshof. Dieser wurde 1975 aufgrund eines besonderen Bemühens seitens des Europäischen Parlaments gegründet. Der Rechnungshof setzt sich aus 12 Mitgliedern zusammen, die vom Rat nach Anhörung des Europäischen Parlaments einstimmig ernannt werden. Der Rechnungshof prüft die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der gesamten Einnahmen und Ausgaben der Gemeinschaft und überzeugt sich von der Wirtschaftlichkeit¹⁴⁸ der Haushaltsführung. Diese Kontrolle des Rechnungshofes erfolgt in voller Unabhängigkeit und wird vor Abschluß des betreffenden Haushaltsjahres durchgeführt. Daher besitzt der Rechnungshof das Recht auf Einsicht in alle die den gemeinschaftlichen Bereich betreffenden Rechnungsunterlagen. Weiterhin besteht für die einzelnen Gemeinschaftsorgane eine vierteljährliche Berichtspflicht gegenüber dem Rechnungshof. Die erarbeiteten Ergebnisse werden in einem Jahresbericht und in anderen Sonderberichten zusammengefaßt und im Amtsblatt der Gemeinschaft veröffentlicht.

Der Rechnungshof ist hinsichtlich seiner rechtlichen Konstruktion unter anderem konzipiert als ein Unterstützungsorgan des Europäischen Parlaments, das für die abschließende politische Kontrolle der Haushaltsdurchführung zuständig ist. Zwischen dem Rechnungshof und dem Europäischen Parlament besteht daher bereits während des laufenden Haushaltsjahres eine enge Zusammenarbeit hinsichtlich des Informationsaustausches.¹⁴⁹ Die wesentlichen Informationsgrundlagen, auf die sich die weitergehende Analyse des Europäischen Parlaments stützt, sind insbesondere die Berichte des Rechnungshofes. Des weiteren übermittelt die Kommission einen Jahresbericht über die Rechnungen des abgelaufenen Haushaltsjahres und über das Vermögen und die Schulden der Gemeinschaft.¹⁵⁰

Die Ausübung der Kontrolle obliegt dem Haushaltskontrollausschuß, der eng mit dem Haushaltsausschuß kooperiert, um die gewonnen Prüfungsergebnisse als Orientierungspunkte in die Planung des Europäischen Parlaments hinsichtlich des nächsten Haushalts mit einzubeziehen. Der Haushaltskontrollausschuß konzentriert sich neben einer tiefergehenden Ausarbeitung der bereits durch den Rechnungshof herausgearbeiteten Kritikpunkte insbesondere auf die Prüfung der Effizienz der Mittelausschöpfung.¹⁵¹

Die Kontrollausübung des Europäischen Parlaments wird abgeschlossen durch das ihm zugesprochenen Recht, der Kommission als der haushaltsausführenden Behörde die Entlastung zur Ausführung des Haushaltsplans zu erteilen.¹⁵² Zu diesem Zweck arbeitet der Haushaltskontrollausschuß einen Entlastungsbeschuß aus, der die von ihm aufgedeckten Mißstände sowie Empfehlungen zu deren Beseitigung enthält und der durch die Mehrheit der abgegebenen Stimmen des Europäischen Parlaments verabschiedet wird. Die einzelnen Organe sowie insbesondere die Kommission sind daraufhin nach Artikel 206 EGV aufgefordert, den Maßnahmen, die in diesem Beschuß angeführten sind, nachzukommen. Da es sich bei dem Entlastungsbeschuß um eine notwendige Formerfordernis handelt, die dazu dient die Rechnungen des vergangenen Jahres abzuschließen, besteht für das Europäische Parlament die politische Sanktionsmöglichkeit einer Aufschiebung bzw. Verweigerung der Entlastung.¹⁵³ Eine solche Handlung ähnelt in ihrem Symbolgehalt einem Mißtrauensantrag

¹⁴⁷Art. 188a, 188b, 188c EGV

¹⁴⁸Wirtschaftlichkeit bedeutet, daß keine Verschwendung der Ausgaben vorliegt.

¹⁴⁹Vgl. Theato, Diemut. R. (Anm. 38), S. 115

¹⁵⁰Art. 205a EGV

¹⁵¹Vgl. Theato, Diemut. R. (Anm. 38), S. 112-117

¹⁵²Art. 206 EGV

¹⁵³Vgl. Theato, Diemut. R. (Anm. 38), S. 132ff.

und kann daher auch aufgrund der Publizitätswirkung als politisches Druckmittel gegen die Kommission verwendet werden.¹⁵⁴

Zusätzlich zu den Informationen, die dem Europäischen Parlament im Rahmen des Entlastungsverfahrens über die Haushaltsausführung zur Verfügung stehen, erhält es von der Kommission, die grundsätzlich informationspflichtig ist, monatliche und vierteljährliche Berichte. Dieser permanente Einblick in die Tätigkeiten der Kommission wird unterstützt durch das zu Beginn eines Haushaltsjahres durchgeführte 'Nooteboom-Verfahren', in dem die Kommission nochmals eine ausführliche Stellungnahme über ihre Ausführung des Haushaltsplans gegenüber dem Europäischen Parlament abgibt.¹⁵⁵ Diese während des laufenden Haushaltsjahres gewonnenen Informationen erleichtern somit die kontinuierliche Überprüfung der Tätigkeit der Kommission. Seit der durch die beiden letzten Finanzreformen neu überarbeiteten finanziellen Vorausschau ist jedoch diese Transparenz der Haushaltsführung für die Finanzplanung des Europäischen Parlaments von besonderer Bedeutung.

Es wurde bereits erwähnt, daß das Europäische Parlament teilweise Haushaltsposten in den Gesamthaushaltsplan einsetzt, für die noch keine entsprechenden Rechtsgrundlagen bestehen. Diese Bereitstellung der Rechtsgrundlagen obliegt ausschließlich dem Rat, der nur auf Initiative der Kommission tätig wird. Wenn daher das Europäische Parlament bereits während des Haushaltsjahres erkennt, daß die Ausführung von Haushaltsposten aufgrund der fehlenden Voraussetzungen gefährdet bzw. unmöglich ist, dann kann es gegebenenfalls die Kommission auch mittels finanzpolitischer Druckausübung zu einer Mittelübertragung auf rechtlich abgesicherte Bereiche bewegen. Dies gewährleistet dem Europäischen Parlament eine konsequentere Ausschöpfung des ihm zur Verfügung stehenden finanziellen Spielraums, da ansonsten die für einen Haushaltsposten veranschlagten Mittel, die nicht von der Kommission ausgeführt werden, am Ende eines Haushaltsjahres verfallen.¹⁵⁶

8. Schlußwort

Das Europäische Parlament erfuhr seit den Gründungsverträgen eine erhebliche Ausweitung seiner Kompetenzen. Es besitzt jetzt wichtige Handlungsinstrumente, mit denen es ihm möglich ist, entscheidend in die Politik der Gemeinschaft einzugreifen. Andererseits besteht aber auch weiterhin bezüglich der Legislativfunktionen ein demokratisches Defizit.¹⁵⁷ Das Verfahren der Mitentscheidung durchbricht zwar die absolute Letztentscheidung des Rates, es ist aber aufgrund seines begrenzten Anwendungsbereiches noch unzureichend. Dem Europäischen Parlament fehlen auch noch immer „die vollen Haushaltsrechte, sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite und das Zustimmungsrecht zu Veränderungen der EU-Gründungsverträge“¹⁵⁸.

¹⁵⁴Vgl. Haller, Helmut (Anm. 94), S. 230

¹⁵⁵Vgl. Theato, Diemut. R. (Anm. 38), S. 134ff.

¹⁵⁶Vgl. ebd., S. 134-136

¹⁵⁷Vgl. Suski, Birgit (Anm. 3), S. 188

¹⁵⁸Schmuck, Otto (Anm. 84), S. 85; Dies meint auch die Kommission in dem 'Bericht über die Funktionsweise des Vertrages über die Europäische Union' vom 10. 5. 1995: „Die Kommission ist in diesem Zusammenhang der Auffassung, daß bei Vertragsänderungen die Zustimmung des Europäischen Parlaments eingeholt werden sollte.“; Auszug aus: Europawissen (Anm. 77), S. 112

es besteht daher die Gefahr, daß das Europäische Parlament aufgrund seiner noch zu geringen Entscheidungsgewalt bei der Gesetzgebung an Akzeptanz bei den Unionsbürgern verliert. Die Distanzierung des Bürgers vom Europäischen Parlament aber auch von der Europäischen Union wird bereits verstärkt durch die zum Teil undurchschaubaren und komplexen Vertrags- und Entscheidungsstrukturen, die darüber hinaus eine effektive Politikgestaltung erschweren.¹⁵⁹ Dieses fördert insgesamt den Mythos einer europäischen Bürokratenherrschaft, die weltfremde Entscheidungen trifft, wobei zumeist die Kommission im Blickpunkt der Öffentlichkeit steht, obwohl die eigentlichen Drahtzieher die Mitgliedstaaten selbst sind.

Das Europäische Parlament hat bereits zahlreiche Reformvorschläge hierzu erarbeitet, die jedoch oftmals nicht die entsprechende Beachtung bei den Entscheidungsträgern finden.¹⁶⁰ Mit dem Zustimmungsrecht für internationalen Abkommen besitzt das Europäische Parlament jedoch ein wichtiges Instrument, mit dem es die Reformentwicklung im Hinblick auf eine Vertiefung der europäischen Strukturen maßgeblich beeinflussen kann. Eine Verweigerung der Zustimmung könnte aber bei einer unvorsichtigen Handhabung auch dazu führen, daß die Mitgliedstaaten, die gegen eine Erweiterung der Rechte des Europäischen Parlaments sind, in ihren Argumenten bestärkt werden. Denn letztlich hängt es von den Mitgliedsstaaten ab, wie die weitere Entwicklung aussehen wird. Die hierzu bereits seit dem 29. März 1996 laufenden Beratungen der Regierungskonferenz, die eine Überprüfung des Maastrichter Vertrages vorsehen und Mitte 1997 in Dublin abgeschlossen sein sollen, zeigen zumindest, daß der Kritikpunkt der Intransparenz zumindest erkannt wird. Andererseits läßt der Zwischenbericht zur Tagung des Europäischen Rates am 21. und 22. Juni 1996 in Florenz noch nicht erkennen, daß sich auch der Kompetenzrahmen des Europäischen Parlaments wesentlich verändern wird.¹⁶¹

¹⁵⁹Weidenfeld, Werner/ Christian Jung (Anm. 54), S. 38-39

¹⁶⁰Vgl. Schmuck, Otto (Anm. 84), S. 82

9. Anhang: Die Anwendungsbereiche der Verfahren¹⁶²

Bereiche der Anwendung der Mitentscheidung:

Art. 49	Fortschreitende Verwirklichung der Freizügigkeit
Art. 54	Verwirklichung des Niederlassungsrechtes
Art. 56	Sonderregelungen für Ausländer beim Niederlassungsrecht
Art. 57, Abs. 1	Gegenseitige Anerkennung von Diplomen und Zeugnissen
Art. 57, Abs. 2	Koordinierung von Rechts- Verwaltungsvorschriften der Berufsordnung (ausgenommen Grundordnung)
Art. 66	Verwirklichung des freien Dienstleistungsverkehrs
Art. 100a	Angleichung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften bei Errichtung und Funktionieren des Binnenmarktes
Art. 100b	Gleichwertigkeit von Rechts- und Verwaltungsvorschriften von einzelstaatlichen Bestimmungen entsprechend Art. 100 a
Art. 126	Fördermaßnahmen im Bereich der Bildung unter Ausschluß jeglicher Harmonisierung
Art. 128	Fördermaßnahmen im Bereich der Kultur unter Ausschluß jeglicher Harmonisierung (bei Einstimmigkeit im Rat)
Art. 129	Fördermaßnahmen zur Sicherstellung eines hohen Gesundheitsschutzniveaus unter Ausschluß jeglicher Harmonisierung
Art. 129 a	Spezifische Aktionen zum Schutz des Verbrauchers
Art. 129d	Leitlinien zur Errichtung transeuropäischer Netze
Art. 130 i	(mehrjähriges) Rahmenprogramm aller Aktionen in der EG im Bereich der Forschung (bei Einstimmigkeit im Rat)
Art. 130 s	Allgemeine Aktionsprogramme im Bereich der Umwelt

¹⁶¹Vgl. Stand der Beratungen der Regierungskonferenz (CONF/3860/1/96 REV), in: Europäischer Rat am 21. und 22. Juni in Florenz. Schlußfolgerungen des Vorsitzes (10/S-96 Bis), hrsg. vom Europäischen Parlament, 1996, S. 8 und S. 20-22

Bereiche der Anwendung der Zustimmung:

Art. 8a	Freie Bewegung und Aufenthalt der Unionsbürger (Zustimmung mit einfacher Mehrheit)
Art. 105, Abs. 6	Übertragung von Aufsichtsrechten über Kreditinstitute an die Europäische Zentralbank (Zustimmung mit einfacher Mehrheit)
Art. 106, Abs. 5	Spezifische Änderungen der Satzung der Europäischen Zentralbank (Zustimmung mit einfacher Mehrheit)
Art. 103d	Ziele und Arbeitsweise der Strukturfonds, Errichtung des Kohäsionsfonds (Zustimmung mit einfacher Mehrheit)
Art. 138	Einheitliches Wahlgesetz für das Europäische Parlament (absolute Mehrheit erforderlich)
Art. 228	Assoziierungsabkommen (Art. 238 - einfache Mehrheit), Abkommen, die einen spezifischen institutionellen Rahmen schaffen, Abkommen, die erhebliche finanzielle Folgen für die Gemeinschaft haben, sowie solche, die eine Änderung eines sich nach Art. 189b angenommenen Rechtsaktes zur Folge haben (Zustimmung mit einfacher Mehrheit)
Art. 237	Aufnahme neuer Mitglieder (absolute Mehrheit erforderlich)

Bereiche der Anwendung des Verfahrens der Zusammenarbeit:

Art. 6	Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit
Art. 75 Abs. 1	Maßnahmen zur Verwirklichung der gemeinsamen Verkehrspolitik
Art. 84	Verkehrspolitik, betroffene Verkehrsmittel
Art. 103	multinationale Überwachung der Koordinierung der Wirtschaftspolitik
Art. 104a und b	aufsichtsrechtliche Überwachung der öffentlichen Hände und Organe der EG
Art. 105a	Maßnahmen zur Harmonisierung des Umlaufs von Münzen
Art. 118, Abs. 2	Verbesserung der Arbeitsumwelt, Mindestvorschriften (gilt laut Protokoll zur Sozialpolitik. Abs. 2 für die Abkommen über die Sozialpolitik genannten Maßnahmen nur für elf Mitgliedstaaten und nicht für Großbritannien)
Art. 125	Durchführungsbeschlüsse für den Europäischen Sozialfonds
Art. 127	Maßnahmen im Bereich der beruflichen Bildung
Art. 129d	Maßnahmen im Bereich der Entwicklung Transeuropäischer Netze (außer Leitlinien)
Art. 130e	Durchführungsbeschlüsse für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung
Art. 130o	Forschungspolitik, Durchführung gemeinsamer Programme
Art. 130s	Umweltpolitik, Tätigwerden und Durchführung gemeinsamer Programme
Art. 130w	Entwicklungszusammenarbeit und deren Durchführung

¹⁶²Quelle: Schöndube, Claus (Anm. 13), S. 169-177

Bereiche der Anwendung der Konsultation:

Art. 8b	Unionsbürgerschaft, aktives und passives Wahlrecht
Art. 8e	Unionsbürgerschaft, Stand der Ratifizierung
Art. 75, Abs. 3	Grundsätze der Verkehrsordnung, Vorschriften mit einschneidenden Folgen
Art. 94	vereinbare und unvereinbare Beihilfen, Kontrolle und Maßnahmen dagegen
Art. 100	Harmonisierung von Rechtsvorschriften zur Verwirklichung des gemeinsamen Marktes
Art. 100c	Einreise und Aufenthalt von Ausländern
Art. 104c, Abs. 14	Revision des Protokolls betreffend übermäßige öffentliche Defizite
Art. 106, Abs. 6	Erlaß des Status des Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB)
Art. 109, Abs. 1	Einrichtung eines ECU-Wechselkurssystems gegenüber Drittländern
Art. 109a, Abs. 2b	Ernennung des Präsidenten der Europäischen Zentralbank (EZB) und der Mitglieder des Direktoriums
Art. 109f, Abs. 1	Ernennung des Präsidenten des Europäischen Währungsinstituts
Art. 109f, Abs. 6	Regeln betreffend die Anhörung des Europäischen Währungsinstituts durch den Rat
Art. 109f, Abs. 7	weitere Aufgaben des Europäischen Währungsinstituts
Art. 109j, Abs. 2	Beginn der dritten Stufe der Währungsunion
Art. 109j, Abs. 4	Beginn der dritten Stufe (Alternative 01.01. 1996)
Art. 109k, Abs. 1	Ausnahmeregelungen für die Mitgliedsstaaten bei Beginn der Währungsunion
Art. 109k, Abs. 2	Aufhebung der Ausnahmeregelung
Art. 109l, Abs. 1	Verabschiedung bestimmter Normen des Status des ESZB
Art. 118, Abs. 2	Ausnahme gemäß Abkommen Art. 2, Abs. 3 zwischen elf Mitgliedsstaaten (ohne Großbritannien) über die Sozialpolitik
Art. 130, Abs. 3	Wettbewerbsfähigkeit der Industrie, Unterstützung der Mitgliedsstaaten
Art. 130b	Maßnahmen zur Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts
Art. 130i, Abs. 4	spezifische Programme im Bereich der Forschungspolitik
Art. 130o	Gründung gemeinsamer Unternehmen im Rahmen der Forschungspolitik (teilweise)
Art. 130s, Abs. 2	Umweltpolitik, bestimmte Maßnahmen

Bereiche der Anwendung der Unterrichtung:

Art. 73g, Abs. 2	Wirtschaftssanktionen gegenüber Drittländern
Art. 103, Abs. 2	Allgemeine wirtschaftliche Leitlinien
Art. 103, Abs. 4	Bericht des Präsidenten des Rates und der Kommission über die Ereignisse der multilateralen Überwachung
Art. 103a, Abs. 2	Finanzieller Beistand an einen Mitgliedstaat
Art. 104c, Abs. 11	Sanktionen für übermäßige öffentliche Defizite
Art. 109, Abs. 1	ECU-Leitkurs gegenüber Drittländern, Änderungen
Art. 109b, Abs. 3	Vorlage des Jahresberichts und Aussprache über diesen vom Präsidenten des EZB vorgelegten Bericht
Art. 109c, Abs. 3	Zusammensetzung des Wirtschafts- und Finanzausschusses

10. Literaturverzeichnis

- Das Europäische Parlament im dynamischen Integrationsprozeß: Auf der Suche nach einem zeitgemäßen Leitbild. Hg. Otto Schmuck und Wolfgang Wessels. Bonn: Europa Union Verlag, 1989
- Europäischer Rat am 21. und 22. Juni in Florenz. Schlußfolgerungen des Vorsitzes. (10/S-96 Bis). Hg. Europäisches Parlament, 1996
- Europa von A-Z. Taschenbuch der europäischen Integration. Hg. Werner Weidenfeld und Wolfgang Wessels. Bonn: Europa Union Verlag, 1994
- Europawissen. Der EU-Reform-Kompaß. Orientierungen zur Regierungskonferenz '96. 1/1996. Hg. Klaus Löffler. Bonn: Informationsbüro des Europäischen Parlaments
- Grupp, Claus D.: Europa 2000. Der Weg der Europäischen Union. Hg. Informationsbüro des Europäischen Parlaments. Bonn: Omnia Verlag, 1996
- Handbuch der europäischen Integration. Strategie - Struktur - Politik im EG Binnenmarkt. Hg. Moritz Röttinger und Claudia Weyringer. Wien: Manz, 1991
- Jahrbuch der europäischen Integration 1993/94. Hg. Werner Weidenfeld und Wolfgang Wessels. Bonn: Europa Union Verlag., 1994
- Läufer, Thomas: Europäische Union, Europäische Gemeinschaft. Die Vertragstexte von Maastricht. Bonn: Europa Union Verlag, 1996
- Maastricht in der Analyse. Materialien zur Europäischen Union. Hg. Werner Weidenfeld. Gütersloh: Verl. Bertelsmann Stiftung, 1994
- Moritz, Gerhard: Wer ist was im Europäischen Parlament. Hg. Informationsbüro des Europäischen Parlaments. Bonn 1996
- Schöndube, Claus: 4 von 518. Blick hinter die Kulissen des Europäischen Parlaments. Hg. Magdalene Hoff, Hans Peters, Dieter Rogalla und Günter Topmann. Bonn: Europa Union Verlag, 1993
- Suski, Birgit: Das Europäische Parlament. Volksvertretung ohne Volk und Macht?. Berlin: Duncker und Humblot, 1996
- Theato, Diemut R.: Das Europäische Parlament und der Haushalt der Europäischen Gemeinschaft. Baden-Baden: Nomos Verl.-Ges., 1994