

Achter Bericht und Empfehlung **der Europa-Kommission**

zur Erweiterung der Befugnisse des Europäischen Parlaments

A. Problem

Die Bundesregierung hat der Regierungskonferenz in Luxemburg einen Vorschlag zur Erweiterung der Befugnisse des Europäischen Parlaments vorgelegt. Er sieht in bestimmten Fällen vor, die Anhörung des Parlaments einzuführen. Für die Gebiete der gemeinsamen Politiken wird ein Rechtsetzungsverfahren vorgeschlagen, das ein Zusammenwirken zwischen Rat und Parlament vorschreibt. In diesem Verfahren behält der Rat ein entscheidendes Übergewicht, da die Beschlußfassung im Rat nicht wie die Beschlußfassung im Parlament an Fristen gebunden ist. Zudem behält der Rat das letzte Wort und kann sich über den Beschluß des Parlaments und das Ergebnis eines Vermittlungsverfahrens hinwegsetzen. Im Bereich von Rechtsakten mit konstitutioneller Bedeutung sieht der Vorschlag die gemeinsame Beschlußfassung von Parlament und Rat vor. Die enumerative Auswahl umfaßt jedoch nicht alle Bestimmungen mit verfassungsgebendem Charakter.

B. Lösung

Nach Auffassung der Europa-Kommission müssen die Befugnisse, die die nationalen Parlamente abgegeben haben, auf das Europäische Parlament übergehen. Sie hält deshalb den Vorschlag der Bundesregierung im Verfahren des Zusammenwirkens für verbesserungsbedürftig, um das Ungleichgewicht zwischen Rat und Parlament abzubauen und die Entscheidungsfähigkeit des Rates zu erhöhen. Das Verfahren des Zusammenwirkens soll außerdem bei der Harmonisierung der indirekten Steuern angewandt werden. Der Bereich der gemeinsamen Beschlußfassung ist auf Rechtsakte, die das Parlament selbst betreffen, und auf internationale Abkommen auszudehnen.

Einstimmigkeit in der Kommission

C. Alternativen

keine

D. Kosten

keine

Bericht

I.

Die Europa-Kommission hat sich auf ihrer 20. Sitzung am 27. September 1985 und auf ihrer 21. Sitzung am 18. Oktober 1985 mit den Vorschlägen befaßt, die die Bundesregierung auf der Regierungskonferenz in Luxemburg zur Stärkung der Befugnisse des Europäischen Parlaments vorgelegt hat. Sie hat hierzu Vertreter der Bundesregierung und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften gehört.

II.

Der Europäische Rat hat auf seiner Tagung in Mailand am 28./29. Juni 1985 die Einberufung einer Regierungskonferenz beschlossen. Die am 9. September 1985 zusammengetretene Konferenz hat den Auftrag, bis zur Tagung des Europäischen Rates im Dezember 1985 Grundlagen „zur Herbeiführung konkreter Fortschritte auf dem Weg zur Europäischen Union“ zu erarbeiten. Dazu gehören auch institutionelle Anpassungen, die das Beschlußfassungsverfahren des Rates, die Exekutivbefugnis der Kommission und die Befugnisse des Europäischen Parlaments betreffen.

Die Bundesregierung hat als erste mitgliedstaatliche Regierung am 24. September 1985 einen Vorschlag zur Stärkung der Befugnisse des Europäischen Parlaments vorgelegt.

Als allgemeine Änderungen sieht der Vorschlag vor, im EWG-Vertrag durchgängig das Wort „Versammlung“ durch die Bezeichnung „Europäisches Parlament“ zu ersetzen. Außerdem soll Artikel 137 EWGV dahin gehend geändert werden, daß das Europäische Parlament nicht mehr aus „Vertretern der Völker in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten“ besteht, sondern daß es „die Bürger der in der Gemeinschaft vereinigten Staaten“ vertritt.

Die übrigen vorgeschlagenen Änderungen gliedern sich in drei Bereiche:

1. Einführung oder Erweiterung der Anhörung des Europäischen Parlaments

Bei Abfassung des Vertrages wurde in einer Reihe von Fällen, die nach damaliger Anschauung in die Sphäre der Mitgliedstaaten fielen, keine Anhörung des EP vorgesehen. Da die seitherige Entwicklung jetzt eine andere Betrachtung verlangt, schlägt die Bundesregierung vor, in diesen Fällen die Anhörung einzuführen. Es handelt sich um die Gebiete der Freizügigkeit der Arbeitnehmer, der sozialen Sicherung der Wanderarbeitnehmer, der Harmonisierung der indirekten Steuern und um den Abschluß internationaler Abkommen. Betroffen sind die Artikel 49, 51, 69, 99 Abs. 2 und Artikel 228 Abs. 1 Unterabs. 1 EWGV. Im letztgenannten Fall soll die An-

hörung des Europäischen Parlaments auf den Abschluß internationaler Abkommen, die sich auf Materien beziehen, bei denen zukünftig das Verfahren des Zusammenwirkens angewandt wird, ausgedehnt werden.

2. Verfahren der Rechtsetzung des Rates im Zusammenwirken mit dem Europäischen Parlament

In einem neu in den EWG-Vertrag einzufügenden Artikel 189a wird ein Verfahren der Rechtsetzung des Rates im Zusammenwirken mit dem Europäischen Parlament vorgeschlagen. Es setzt sich aus folgenden Elementen zusammen:

Ein Vorschlag der Kommission wird gleichzeitig dem Europäischen Parlament und dem Rat zugeleitet. Das Europäische Parlament beschließt über diesen Vorschlag innerhalb von sechs Monaten. Der Beschluß des Europäischen Parlaments ist sodann Grundlage der Beratungen des Rates. Im Verfahren des Zusammenwirkens wird Artikel 149 Abs. 1 EWGV nicht angewandt.

Weicht die vom Rat verabschiedete Fassung von der des Europäischen Parlaments ab, wird ein Vermittlungsverfahren eingeleitet. Der Vermittlungsausschuß besteht aus zwölf vom Rat entsandten Mitgliedern und zwölf Mitgliedern des Europäischen Parlaments, die nicht weisungsgebunden sind. Er entscheidet mit Dreiviertelmehrheit binnen zwei Monaten.

Kommt eine Einigung zustande, muß das Ergebnis binnen zwei weiterer Monate vom Europäischen Parlament mit absoluter Mehrheit bestätigt und vom Rat, soweit vertraglich vorgesehen einstimmig, sonst mit den erforderlichen Mehrheiten angenommen werden.

Kommt keine Einigung zustande oder wird das Ergebnis der Einigung vom Europäischen Parlament oder vom Rat nicht bestätigt, so beschließt der Rat endgültig, soweit vertraglich vorgesehen einstimmig, sonst mit der erforderlichen Mehrheit.

Die Rechtsfigur des Zusammenwirkens soll auf dem Gebiet der gemeinsamen Politiken bei Gesetzgebungsakten von grundsätzlicher Bedeutung angewandt werden. Der Vorschlag sieht dies im einzelnen für die Artikel 7 Abs. 2, Artikel 43 Abs. 2 — mit Ausnahme der Beschlüsse über die jährliche Festsetzung der Preise und der damit zusammenhängenden Entscheidungen —, Artikel 54 Abs. 2, Artikel 56 Abs. 2, Artikel 57 Abs. 1, Artikel 63 Abs. 2, Artikel 75 Abs. 1, Artikel 87 Abs. 1 Unterabs. 2, Artikel 126, 235 EWGV vor.

Noch offen ist die Frage der Anwendung dieses Verfahrens bei Artikel 100 EWGV. Sie hängt von der

Entscheidung der Regierungskonferenz ab, ob die Rechtsangleichung zukünftig ganz oder teilweise mit qualifizierter Mehrheit zu beschließen ist. Die Bundesregierung wird die Anhörung des Europäischen Parlaments vorschlagen, wenn es bei der Einstimmigkeit der Ratsentscheidung bleibt. Sie wird im Falle der Mehrheitsentscheidung die Anwendung des Verfahrens des Zusammenwirkens vorschlagen.

3. Rechtsetzung durch gemeinsame Beschlußfassung von Rat und Europäischem Parlament

Für eine Gruppe von Fällen mit konstitutionellem Charakter schlägt die Bundesregierung eine gemeinsame Beschlußfassung von Europäischem Parlament und Rat vor. Vorgesehen ist dieses Verfahren für Vertragsänderungen nach Artikel 236 EWGV, für den Beitritt neuer Mitglieder nach Artikel 237 EWGV und für den Abschluß von Assoziierungsabkommen nach Artikel 238 EWGV. Das Europäische Parlament beschließt in diesen Fällen mit der Mehrheit seiner Mitglieder. Es erhält das Recht der Ratifizierung neben dem weiterbestehenden Ratifizierungsrecht der mitgliedstaatlichen Parlamente.

III.

Nach den Berichten der Vertreter der Bundesregierung soll der Vorschlag einen ersten Schritt in einem weitergehenden Prozeß der Übertragung von Befugnissen auf das Europäische Parlament einleiten. Die Tragweite des Vorschlages beruhe auf der Überlegung, die einzelnen Änderungen an den Realisierungsaussichten auszurichten, um nicht von vornherein auf die Ablehnung der übrigen Mitgliedstaaten zu stoßen. Die Idealvorstellungen des Europäischen Parlaments habe man deshalb nicht aufnehmen können.

Wichtige Voraussetzung sei gewesen, das institutionelle Gleichgewicht der Gemeinschaft zu erhalten. Dazu gehöre, daß der Rat im Rechtsetzungsverfahren das letzte Wort behalte.

Aus dem Bericht ergibt sich weiter, daß die Bundesregierung diesen Vorschlag im Vorfeld des Mailänder Gipfels mit der französischen Regierung abgestimmt hat. Diese trage nicht alle Einzeländerungen mit, bejahe jedoch den Ansatz der drei Fallgruppen. In ersten Reaktionen anderer Mitgliedstaaten sei der deutsche Vorschlag als ziemlich weitgehend bezeichnet worden. Kritisiert werde vor allem das Verfahren des Zusammenwirkens, das in dieser Ausgestaltung zu lange daure, die Entscheidungsfähigkeit des Rates nicht fördere und die Rolle der Kommission in den Hintergrund dränge.

Die Bundesregierung nimmt die Kritik ernst, soweit sie die Kommission betrifft. Sie ist jedoch der Meinung, daß das Verfahren des Zusammenwirkens die Entscheidung nicht ungebührlich verzögert, sobald sich das Vermittlungsverfahren eingespielt hat. Eine gewisse Verzögerung der Entscheidung hält die Bundesregierung für vertretbar, weil ein demokratisches Verfahren in jedem Fall die Entscheidung verbessere. Die Bundesregierung ist offen für

Vorschläge zur Nachbesserung aus dem parlamentarischen Raum. Sie sieht darin eine Unterstützung ihres Vorgehens.

IV.

Aus dem Bericht des Vertreters der EG-Kommission geht hervor, daß der Vorschlag der Bundesregierung als Initiative begrüßt wird. Das Verfahren des Zusammenwirkens, das sich an Artikel 38 des Vertragsentwurfs des Europäischen Parlaments orientiere, wahrt nach Auffassung der EG-Kommission jedoch nicht das institutionelle Gleichgewicht. Es sei geeignet, die Machtfülle des Rates noch zu vergrößern, weil die Vorschrift des Artikels 149 Abs. 1 EWGV, nach der der Rat Änderungen eines Kommissionsvorschlages nur einstimmig beschließen kann, beim Verfahren des Zusammenwirkens nicht anwendbar ist. Aus der Sicht der Kommission ist diese Regelung abzulehnen, weil damit eines der wenigen Gegengewichte gegen die Macht des Rates entfällt. Die Einwirkungsmöglichkeit, die der Kommission verlorengelange, wachse aber dem Europäischen Parlament substantiell nicht zu.

Die Einführung des Vermittlungsverfahrens bringt nach Auffassung der EG-Kommission nicht die gewünschte Verbesserung der Beschlußfassung. Nach den Erfahrungen mit dem Konzertierungsverfahren sei es wenig wahrscheinlich, daß die hohe Hürde einer Dreiviertelmehrheit erreicht werde. Selbst wenn ein Vermittlungsergebnis zustande komme, habe dieses kein entscheidendes Gewicht. Dieses Ergebnis müsse sowohl vom Rat als auch vom Europäischen Parlament bestätigt werden. Die Entscheidung des Rates, der das letzte Wort behalte, könne jedoch vom Vermittlungsergebnis abweichen. Einige sich der Vermittlungsausschuß dagegen nicht, ändere sich an der gegenwärtigen Situation gar nichts. Lediglich die Erschwerung für den Rat durch Artikel 149 Abs. 1 EWGV bestehe nicht mehr.

Bei den Akten der Gemeinschaft mit verfassungsgebendem Charakter, die ohne Zustimmung des Europäischen Parlaments nicht zustande kommen sollten, vermisst die EG-Kommission die Einbeziehung des Artikels 138 Abs. 3 EWGV. Das Europäische Parlament müsse bei einem Akt, der seine eigenen Wahlverfahren betreffe, ebenso beteiligt werden wie bei anderen konstitutionellen Akten. Verfassungsgebenden Charakter hat nach Auffassung der EG-Kommission auch Artikel 201 EWGV. Die Ausklammerung dieser Vorschrift sei verständlich, aber problematisch. Ihre Reform werde aber unvermeidlich, wenn die Ausgaben die 1,4%-Grenze erreichten und über den Ausgleich für Großbritannien neu verhandelt werden müsse.

Für nicht einsichtig hält es die EG-Kommission, ausschließlich die Assoziierungsabkommen nach Artikel 238 EWGV in den Bereich der gemeinsamen Beschlußfassung einzubeziehen, nicht jedoch Handelsverträge nach Artikel 113 EWGV. In der Sache gebe es zwischen diesen beiden Arten von Abkommen keine Unterschiede mehr. Eine Sonderregelung für Assoziierungsabkommen sei deshalb nicht begründet. Zu beachten sei allerdings, daß nicht alle Abmachungen im Bereich der Handelsverträge der parlamentarischen Zustimmung bedürften.

V.

Die Europa-Kommission erkennt an, daß durch die Initiative der Bundesregierung die Diskussion über die Erweiterung der Befugnisse des Europäischen Parlaments auf der Regierungskonferenz in Luxemburg eröffnet worden ist. Sie teilt die Überlegung, daß ein Vorschlag keine überzogenen Forderungen enthalten darf, wenn er nicht von vornherein auf die Ablehnung der übrigen Mitgliedstaaten stoßen soll. Die Europa-Kommission ist jedoch der Auffassung, daß der Vorschlag der Bundesregierung einen vorweggenommenen Kompromiß darstellt, dessen Zielvorstellungen zu dürftig sind, um das Europäische Parlament mitentscheidend an der Gesetzgebung zu beteiligen.

Im Verfahren der Rechtsetzung des Rates im Zusammenwirken mit dem Parlament besteht nach der Überzeugung der Europa-Kommission das entscheidende Ungleichgewicht darin, daß dem Europäischen Parlament für seine Beschlußfassung eine Frist von sechs Monaten — in Eilfällen von zwei Monaten — gesetzt ist, während die Entscheidung des Rates an keine Frist gebunden ist. Dem Rat, der auf der Grundlage des Entscheidungsergebnisses des Parlaments zu beschließen hat, steht es damit frei, ob er überhaupt beschließt oder seinen Beschluß endlos hinauszögert. Diese Regelung ist nicht geeignet, die bestehende Entscheidungsschwäche des Rates abzubauen. Der Rat kann durch Untätigkeit auch verhindern, daß das vorgeschlagene Vermittlungsverfahren zwischen Parlament und Rat in Gang gesetzt wird. Die Europa-Kommission ist deshalb der Auffassung, daß für die Entscheidung des Rates eine Frist zu setzen ist, die der Fristsetzung für die Entscheidung des Parlaments entspricht.

Gleichzeitig hält es die Europa-Kommission für erforderlich, bei Untätigkeit des Rates eine Folgewirkung zu bestimmen. Sie sieht die Lösung darin, nach Sachfragen zu unterscheiden und einen Katalog der zustimmungsbedürftigen und nicht zustimmungsbedürftigen Bereiche aufzustellen. Kommen Rechtsakte nur mit Zustimmung von Rat und Parlament zustande, gilt die Untätigkeit des Rates als endgültige Ablehnung. Bei nicht zustimmungsbedürftigen Rechtsakten kann das Parlament die fehlende Beschlußfassung des Rates durch qualifizierte Mehrheit überwinden und damit endgültig entscheiden.

In dem vorgeschlagenen Vermittlungsverfahren sieht die Europa-Kommission keine Verbesserung der Einwirkungsmöglichkeiten des Europäischen Parlaments. Nach ihrer Auffassung handelt es sich um einen institutionalisierten Dialog, der wegen der erforderlichen Dreiviertelmehrheit selten mit einem Vermittlungsergebnis abschließen dürfte. Wird ein solches Ergebnis erreicht, gibt das anschließende Verfahren dem Rat ein massives Übergewicht, da er das letzte Wort behält und mit seiner Entscheidung von dem Vermittlungsergebnis abweichen kann. Die Europa-Kommission vermag deshalb nicht einzusehen, warum die erforderliche Mehrheit im Vermittlungsausschuß so hoch angesetzt worden ist. Sie gibt zu überlegen, ob nicht eine Regelung vorzuziehen ist, die einerseits eine geringere Mehrheit erfordert,

andererseits dem Rat auferlegt, das Vermittlungsergebnis mit derselben Mehrheit zu bestätigen. Die Europa-Kommission stellt weiterhin fest, daß sich an den bestehenden Zuständen nichts ändert, wenn im Vermittlungsausschuß kein Ergebnis erzielt wird.

Zur Erweiterung der Befugnisse des Europäischen Parlaments muß nach der Überzeugung der Europa-Kommission auch gehören, daß das Parlament über seinen Sitz selbst entscheiden kann.

In den Bereich der gemeinsamen Beschlußfassung von Parlament und Rat ist nach Auffassung der Europa-Kommission auch die Beschlußfassung über das einheitliche Wahlverfahren nach Artikel 138 Abs. 3 EWGV einzubeziehen. Es handelt sich hier um einen Rechtsakt von konstitutioneller Bedeutung.

Nach übereinstimmender Auffassung der Europa-Kommission sind in den Bereich der gemeinsamen Beschlußfassung auch die internationalen Abkommen nach Artikel 228 EWGV aufzunehmen. Die von der Bundesregierung vorgeschlagene Anhörung reicht bei Verträgen mit Drittländern nicht aus, da die Bürokratie des Rates auf diesem Gebiet außerhalb jeder demokratischen Kontrolle handelt. Die Europa-Kommission hält deshalb ein Recht zur Ratifizierung durch das Europäische Parlament bei internationalen Abkommen für ebenso geboten wie bei Assoziierungen und bei Erweiterungen.

Die Europa-Kommission hält es nicht für ausreichend, daß der Vorschlag der Bundesregierung bei der Harmonisierung der indirekten Steuern nach Artikel 99 EWGV nur eine Anhörung des Parlaments vorsieht. Es gehört zu den Grundrechten von Volksvertretungen, bei der Besteuerung der Bürger mitzuwirken. Dieses parlamentarische Recht ist nicht gewahrt, wenn das Europäische Parlament lediglich angehört wird. Die Europa-Kommission sieht daher die Einbeziehung des Artikel 99 EWGV in das Verfahren des Zusammenwirkens als unerlässlich an.

Die Europa-Kommission empfiehlt deshalb, die Bundesregierung aufzufordern, ihren Vorschlag vom 24. September 1985 zur Erweiterung der Befugnisse des Europäischen Parlaments dahin gehend zu vervollständigen, daß

1. das Europäische Parlament mitentscheidend an der Gesetzgebung beteiligt werden muß. Gegen diesen Grundsatz würde unter anderem verstoßen, wenn eine endgültige Entscheidung wegen Untätigkeit des Rates deswegen nicht zustande käme, weil der Rat nicht an vergleichbare Fristen für seine Beschlußfassung wie das Europäische Parlament gebunden wird.

In einem Katalog sind die Bereiche der Gesetzgebung festzulegen, in denen das Parlament bei Nichtentscheidung des Rates binnen dieser Frist mit qualifizierter Mehrheit abschließend entscheidet,

2. das Europäische Parlament die Möglichkeit erhalten muß, über seinen Sitz selbst zu entscheiden,

3. die Beschlußfassung über das einheitliche Wahlverfahren nach Artikel 138 Abs. 3 EWGV in den Bereich der gemeinsamen Beschlußfassung einbezogen wird,
4. internationale Abkommen und Verträge in das Verfahren der gemeinsamen Beschlußfassung einbezogen werden,
5. bei Artikel 99 EWGV statt der Anhörung das Verfahren des Zusammenwirkens vorgesehen wird.

Bonn, den 18. Oktober 1985

Die Europa-Kommission

Frau Dr. Hellwig

Vorsitzende

