



# EUI WORKING PAPERS IN LAW

EUI Working Paper LAW No. 90/4

**Legislativer Trilog im institutionellen Dreieck  
der Europäischen Gemeinschaft.  
Das Verfahren der Zusammenarbeit  
nach Artikel 149 Absatz 2 EWGV.**

JOACHIM WUERMELING

European University Institute, Florence

European University Library



3 0001 0011 5583 9

*Please note*

As from January 1990 the EUI Working Paper Series is divided into six sub-series, each sub-series will be numbered individually (e.g. EUI Working Paper **ECO** No. 90/1).

**EUROPEAN UNIVERSITY INSTITUTE, FLORENCE**

**DEPARTMENT OF LAW**



**EUI Working Paper LAW No. 90/4**

**Legislativer Trilog im institutionellen Dreieck  
der Europäischen Gemeinschaft.  
Das Verfahren der Zusammenarbeit  
nach Artikel 149 Absatz 2 EWGV.**

**JOACHIM WUERMELING**

**BADIA FIESOLANA, SAN DOMENICO (FI)**

All rights reserved.  
No part of this paper may be reproduced in any form  
without permission of the author.

© Joachim Wuermeling  
Printed in Italy in September 1990  
European University Institute  
Badia Fiesolana  
I-50016 San Domenico (FI)  
Italy

\* \* \*

LEGISLATIVER TRILOG IM INSTITUTIONELLEN DREIECK

DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFT

- DAS VERFAHREN DER ZUSAMMENARBEIT NACH ARTIKEL 149 ABSATZ 2 EWGV

\* \* \*

Masters-Arbeit zur Erlangung eines  
Masters of European, International and Comparative Law (LL.M.)  
des Europäischen Hochschulinstituts, Badia Fiesolana, Florenz  
im Akademischen Jahr 1988/89,  
betreut von Prof. Dr. Jürgen Schwarze

vorgelegt von

Dr. jur. Joachim Wuermeling

Florenz/Bayreuth



Gliederung

|  |    |
|--|----|
| <u>EINLEITUNG UND PROBLEMSTELLUNG: DAS PARLAMENT IN EINER NEUEN AUFGABE:<br/>GESETZGEBUNG</u> .....              | 1  |
| <u>ERSTER TEIL: GRUNDLAGEN</u> .....   | 4  |
| <b>A. DAS VERFAHREN DER ZUSAMMENARBEIT - EIN INTERGOVERNMENTALER<br/>KOMPROMIß (ENTSTEHUNGSGESCHICHTE)</b> ..... | 4  |
| I. Vorgeschichte: Der Aufstieg eines Parlaments ohne Kompetenzen ...   | 4  |
| II. Das Paket Binnenmarkt & Demokratisierung: Die Einheitliche<br>Europäische Akte .....                         | 6  |
| III. Reform bei Strukturerehalt: Das Verfahren der Zusammenarbeit ...  | 8  |
| <b>B. DIE STRUKTUR DES VERFAHRENS DER ZUSAMMENARBEIT IN SEINEM<br/>GEMEINSCHAFTSRECHTLICHEN RAHMEN</b> .....     | 11 |
| I. Relevante gemeinschaftsrechtliche Rechtsgrundsätze .....  | 11 |
| 1. Die Pflicht der Gemeinschaftsorgane zu loyaler Zusammenarbeit   | 12 |
| 2. Das Prinzip des effet utile .....   | 13 |
| 3. Das Demokratieprinzip .....   | 14 |
| II. Strukturelemente des Verfahrens der Zusammenarbeit .....   | 14 |
| <br><u>ZWEITER TEIL: DAS VERFAHREN UND SEINE RECHTSPROBLEME</u>  |    |
| <b>A. ANWENDUNGSBEREICH, ART. 7 EEA</b> .....  | 17 |
| I. Überblick .....   | 17 |
| II. Wahl der Rechtsgrundlage .....   | 20 |
| 1. Das Verfahren zur Ermittlung der Rechtsgrundlage .....  | 22 |
| 2. Gesichtspunkte bei der Abgrenzung .....   | 25 |
| 3. Doppelte Rechtsgrundlagen .....   | 27 |

|   |           |
|---|-----------|
| 4. Aktuell gewordene Einzelabgrenzungen .....   | 30        |
| III. Übergangsregelungen .....  | 35        |
| IV. Kontinuität oder Diskontinuität bei Neuwahl .....   | 35        |
| <b>B. DIE EINZELNEN VERFAHRENSABSCHNITTE .....</b>  | <b>37</b> |
| I. Trilogphase: Die erste Lesung, Art. 149 Abs. 2 lit. a. u. b. EWGV                              | 37        |
| 1. Vorschlag der Kommission .....   | 38        |
| 2. Anhörung des Parlaments .....  | 39        |
| 2.1. Gegebenenfalls: Änderung oder Rückzug des Vorschlags<br>der Kommission .....                 | 41        |
| 2.2. Gegebenenfalls: Erneute Anhörung .....   | 41        |
| 2.3. Gegebenenfalls: Konzertierungsverfahren .....  | 45        |
| 3. Der gemeinsame Standpunkt .....  | 48        |
| 3.1. Beschlüßfassung .....  | 49        |
| 3.2. Übermittlung und Erläuterung .....   | 52        |
| 4. Die Bedeutung der ersten Lesung .....  | 55        |
| II. Trilog- und Entscheidungsphase: Die zweite Lesung,<br>Art. 149 Abs. 2 lit. b bis e EWGV ..... | 59        |
| 1. Entscheidung des Europäischen Parlaments .....   | 59        |
| 1.1. Die Frist des Art. 149 Abs. 2 lit. b UA 1 EWGV .....   | 59        |
| 1.2. Ausgestaltung in der Geschäftsordnung des EP .....   | 61        |
| 1.3. Die Sachentscheidung .....   | 65        |
| 1.3.1. Rechtliche Grenzen .....   | 65        |
| 1.3.2. Motive und Mehrheiten .....  | 67        |
| 1.4. Flankierende Maßnahmen nach der Entscheidung .....   | 70        |
| 2. Entscheidung der Kommission .....  | 71        |
| 2.1. EP hat den gemeinsamen Standpunkt abgelehnt oder<br>nicht entschieden .....                  | 71        |
| 2.1.1. Rücknahme des Kommissionsvorschlags? .....   | 71        |
| 2.1.2. Änderung des Kommissionsvorschlags? .....  | 72        |
| 2.2. EP hat den gemeinsamen Standpunkt gebilligt .....  | 76        |
| 2.3. EP hat Änderungen vorgeschlagen .....  | 77        |
| 2.3.1. Die Frist des Art. 149 Abs. 2 lit. d EWGV .....  | 77        |
| 2.3.2. Beschränkung des Änderungsrahmens? .....   | 78        |

|  |            |
|--|------------|
| 2.3.3. Entscheidung "zwischen zwei Stühlen" .....  | 80         |
| 3. Entscheidung des Rates .....  | 82         |
| 3.1. EP hat den gemeinsamen Standpunkt gebilligt oder<br>nicht entschieden .....                                   | 82         |
| 3.2. EP hat den gemeinsamen Standpunkt abgelehnt .....   | 84         |
| 3.3. EP hat Änderungen vorgeschlagen .....   | 86         |
| 3.4. Ablehnungsfiktion bei nicht fristgerechter Entscheidung<br>des Rates .....                                    | 88         |
| <b>C. RECHTSFOLGEN VON VERFAHRENSVERSTÖßEN .....</b>   | <b>89</b>  |
| I. Materiell-rechtliche Konsequenzen .....   | 89         |
| II. Rechtsschutzmöglichkeiten des EP .....   | 93         |
| <br><b><u>DRITTER TEIL: BEWERTUNG UND PRAXIS</u> .....</b>   | <b>97</b>  |
| <br><b>A. VOR- UND NACHTEILE DES VERFAHRENS UND VORAUSSETZUNGEN SEINER<br/>    FUNKTIONSFÄHIGKEIT .....</b>        | <b>97</b>  |
| I. Vor- und Nachteile .....  | 97         |
| II. Voraussetzungen der Funktionsfähigkeit .....   | 103        |
| <br><b>B. ERSTE ERFAHRUNGEN NACH EINEM JAHR DER ANWENDUNG .....</b>  | <b>105</b> |
| I. Vermehrung des Einflusses des EP? .....   | 107        |
| II. Zusammenarbeit der Organe .....  | 108        |
| III. Arbeitsweise des EP .....   | 111        |
| IV. Blockierung der Gesetzgebung, Verfahrensdauer .....  | 113        |
| V. Relevant gewordene Rechtsfragen .....   | 114        |
| <br><b>C. BILANZ: ERREICHTES UND NICHTERREICHTES .....</b>   | <b>116</b> |
| <br><b><u>SCHLUB: ZUKUNFTSPERSPEKTIVEN FÜR DIE ROLLE DES EP IN DER<br/>    GEMEINSCHAFTSGESETZGEBUNG</u> .....</b> | <b>123</b> |
| <br>Literaturverzeichnis .....   | 130        |

**Abkürzungsverzeichnis** ..... 138

EINLEITUNG UND PROBLEMSTELLUNG:

DAS PARLAMENT IN EINER NEUEN AUFGABE: GESETZGEBUNG

Die Europäische Gemeinschaft ist nach Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte gekennzeichnet von dem emsigen Bemühen um den europäischen Binnenmarkt. Hierbei kommt dem Europäischen Parlament, das soeben gerade unter Auswechslung zweier Drittel seiner Mitglieder zum dritten Mal neu gewählt wurde, als "Vertreter der Völker" der Gemeinschaft (Art. 137 EWGV) eine zentrale Bedeutung zu.

Letzteres ist wesentlich Ergebnis der Einheitlichen Europäischen Akte<sup>1</sup>, die am 1.7. 1987 in Kraft trat und für das EP eher bescheidene Befugnisserweiterungen, für seine praktische Arbeit aber nichtsdestoweniger wichtige Neuerungen brachte. Begleitet von der Einführung des Erfordernisses der Zustimmung für Assoziierungen und Beitritte (Art. 237 u. 238 EWGV n.F.), der Erweiterung des Bereichs der verpflichtenden Anhörung (Art. 64 Abs. 2, 77, 84, 99, 130s EWGV n.F.) und der Erstreckung der Kontrollrechte des Parlaments auf die Europäische Politische Zusammenarbeit (Art. 30 Abs. 4 EEA)<sup>2</sup> stellt die Umgestaltung des EG-Rechtssetzungsverfahrens den Kernpunkt des parlamentsbezogenen Teils der Vertragsrevision dar. Dieses "Verfahren der Zusammenarbeit" gemäß Art. 149 Abs. 2 EWGV in der Fassung von Art. 7 der

---

1. ABL. L 169/1987, S. 1 ff.

2. Dazu im einzelnen Corbett, TEPSA-Konferenz, S. 1 ff; Jacqué, RevTrDrEu 1986, S. 575 ff, 590 ff; Bosco, CDrEu 1987, S. 355 ff, 380 ff; Bieber/Pantalis/Schoo, CMLR 1986, S. 767 ff, 774 f u. 789 ff; Murphy, The Irish Jurist 1985, S. 17ff, 239 ff, 241 ff; Constantinesco, L'evolution des modèles des relations interinstitutionnelles: les implications de l'Acte unique pour le Parlement, Symposium der Trans European Policy Studies Association am 17./18. 11. 1988 in Straßburg, Au dela du parlamentarisme traditionnel: Le Parlement Européen dans le système communautaire, hektographiert, S. 4 ff.

Einheitlichen Europäischen Akte ist Gegenstand der vorliegenden Untersuchung.

Das neue Verfahren, das in seinem Anwendungsbereich im wesentlichen auf die Rechtsakte zur Schaffung des europäischen Binnenmarktes beschränkt ist, insofern also einen verfahrensrechtlichen Ausschnitt aus dem Binnenmarkt bildet, stellt das Europäische Parlament vor neue Aufgaben: Während es seine Aktivität zuvor mangels entsprechender Befugnisse auf wichtige allgemeine und europapolitische Fragen, Menschenrechte und ähnliches konzentrieren konnte, ist es nun, fest eingebunden in den Gesetzgebungsprozeß aufgefordert, legislative Detailarbeit zu leisten<sup>3</sup>.

Die Entwicklung der institutionellen Stellung des Parlaments in der Europäischen Gemeinschaft wurde seit jeher von starkem wissenschaftlichen Interesse begleitet. Dieses hat sich angesichts der sich anbahnenden Veränderungen wieder verstärkt. Allein im Jahre 1988 beschäftigten sich die wissenschaftliche Tagungen und Forschungsberichte ausschließlich mit Fragestellungen um das Europäische Parlament<sup>4</sup>. Dabei ist -auch angesichts der nationalen Parlamentskritik- eine Lösung von dem traditionellen Parlamentsverständnis, z.B. dem Bagehotschen Parlamentsfunktionenkatalog verbunden mit einer Suche nach neuen Orientierungen, aber auch neuen

---

3. Näher dazu unten Teil 3 Pkt. A. II.

4. Gemeinsames Projekt des Instituts für Europäische Politik Bonn und des Instituts für Integrationsforschung Hamburg mit dem Thema "Direktwahl und Demokratisierung, Funktionenbilanz des Europäischen Parlaments" (siehe die gleichnamige Veröffentlichung von Grabitz/Schmuck/Steppart/Wessels, 1988); Konferenz des Institut d'Etudes Européennes der Freien Universität Brüssel mit dem Thema "Le Parlement européen dans l'évolution institutionnelle" am 24. bis 26. September 1988 in Brüssel (siehe die gleichnamige Veröffentlichung von Louis/Waelbroeck, 1989); Konferenz der Trans European Policy Association am 17. u. 18. November 1988 mit dem Thema "Au dela du Parlamentarisme traditionnel - le Parlement européen dans le système communautaire" in Luxemburg.

Maßstäben zu beobachten. All dem kann im Rahmen dieser Untersuchung nicht nachgegangen werden.

Die vorliegende Studie befasst sich vielmehr unter Ausschluß der anderen Neuerungen für das Europäische Parlament durch die Einheitliche Europäische Akte allein mit dem Verfahren der Zusammenarbeit oder Kooperationsverfahren: Nach einer kurzen Nachzeichnung der Entstehung (A.) und dem Versuch der Aufhellung der Struktur des Verfahrens in seinem gemeinschaftsrechtlichen Kontext (B.) in einem Teil 1 ist der Teil 2 dem Verfahren und seinen Rechtsproblemen im einzelnen gewidmet, namentlich seinem Anwendungsbereich (A.), den einzelnen Verfahrensabschnitten (B.) erste Lesung (I.) und zweite Lesung (II.) und den Rechtsfolgen von Verfahrensverstößen (C.). Es folgen in Teil 3 eine Abwägung der Vor-, Nachteile und Gefahren des Verfahrens sowie die Feststellung der für sein Funktionieren notwendigen Voraussetzungen (A.), weiter ein Bericht über die ersten Erfahrungen (B.) und darauf aufbauend eine Bilanz der Reform (C.). Die Arbeit schließt ab mit einem Ausblick auf die mittel- und langfristigen Perspektiven für die Rolle des Europäischen Parlaments in der Gemeinschaftsgesetzgebung (Schluß).



ohne Beispiel<sup>8</sup> entwickelte das Parlament eine selbstzündende Eigendynamik. Ohne über Entscheidungs- oder auch nur über hinreichende Verfahrensrechte zu verfügen, drängte es sich durch zahllose parlamentarische Anfragen, Resolutionen, Proteste, Forderungen, Initiativen, insbesondere nach der ersten Direktwahl 1979<sup>9</sup>, in den Entscheidungsprozess der EG hinein. Parallel dazu trotzte es dem Rat und den Mitgliedstaaten das Zugeständnis von Mitentscheidungs- und Kontrollbefugnissen ab.

Die Schlaglichter dieser Entwicklung sind bekannt: Einräumung von Budgetrechten im Zuge der Haushaltsreformen 1970 und 1975, Vereinbarung eines Konzertierungsverfahrens 1975, fakultative neben der verpflichtenden Anhörung, Direktwahl des Parlaments 1979 und Erweiterung der Verantwortlichkeit des Rates über die eigentlichen Gründungsverträge hinaus 1983<sup>10</sup>.

Die Vorstellungen von seiner zukünftigen institutionellen Stellung legte das Parlament in seinem Vertragsentwurf zur Gründung einer Europäischen Union nieder: im Rahmen eines zwei-Kammer-Systems sollte es

---

8. Vgl. Sperling, Die parlamentarische Struktur europäischer Versammlungen 1961, S. 16 ff, 50 ff.

9. Bieber, in: Schwarze/Bieber, Eine Verfassung für Europa, 1984, S. 49 ff, 54 ff.

10. Dazu im einzelnen m.w.N. Läufer in Grabitz, Kommentar zum EWCV, Rdnr. 6 ff zu Art. 137, zur fakultativen Anhörung; Bieber, Die Organe der erweiterten Europäischen Gemeinschaft - Das Parlament, 1974, S. 129 ff zum Haushaltsrecht; zum Konzertierungsverfahren s.u. Teil 2 Pkt. B I. 2.3.; Ipsen, EuR 1984, S. 1 ff; Wuermeling, Kooperatives Gemeinschaftsrecht - Die Rechtsakte der Gesamtheit der EG-Mitgliedstaaten, 1988, S. 260 ff, zur Feierlichen Erklärung zur Europäischen Union von Stuttgart 1983 (Bull. EG 6/83, S. 23 ff).

gleichberechtigt mit dem Rat Entscheidungsträger sein<sup>11</sup>.

## II. Das Paket Binnenmarkt & Demokratisierung: Die Einheitliche Europäische Akte

Die Geschichte der EG ist trotz ihrer positiven Gesamtentwicklung auch eine Geschichte ihrer gescheiterten Reformversuche<sup>12</sup>. Es wird einer späteren geschichtlichen Betrachtung überlassen bleiben müssen, warum gerade die Genscher/Colombo-Initiative, die zur Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte und zur Einführung des Verfahrens der Zusammenarbeit führte, erfolgreich war. Die Vorzeichen für die Verhandlungen der Regierungskonferenz waren jedenfalls schlecht: Zwar hatte man sich in der Feierlichen Erklärung von Stuttgart gemeinsam und einhellig auf das weitreichende Ziel einer Europäischen Union verpflichtet. Doch offenbarten die Gipfel von Fontainebleau und Mailand nun doch tiefgreifende Meinungsunterschiede nicht nur über das "Wie", sondern sogar über das "Ob" einer Reform. Drei Mitgliedstaaten widersetzten sich jeglichen Änderungen der Verträge. In dieser Situation kam Art. 236 Abs. 2 EWGV zur Hilfe: Denn für die Einleitung des Vertragsänderungsverfahrens bedarf es nur der Zustimmung der Mehrheit der Ratsmitglieder, obwohl der Vertrag nur im Wege der Ratifizierung der Änderungen durch alle Mitglieder geändert werden kann. Da die Mehrheit der Mitglieder eine Vertragsänderung befürwortete kam es zur

---

11. ABl. C 77/1984, S. 33 ff, hier Art. 36 - 38 des Entwurfs; dazu im einzelnen Capotori/Hilf/Jacobs/Jacqué, Der Vertrag zur Gründung der Europäischen Union, 1986, S. 132 ff; Weidenfeld Außenpolitik 1986, S. 375 ff, 378 f; allgemein Pernice, EuR 1984, S. 126 ff, Wuermeling, aaO (1988), S. 258 ff.

12. Dazu im einzelnen m.w.N. de Ruyt, L'Acte Unique Européen, 1987, S. 14 ff; Bieber, in: Schwarze/Bieber, aaO, S. 73 ff.

Einsetzung einer Regierungskonferenz<sup>13</sup>. Ziel dieser war in erster Linie die Schaffung der vertraglichen Voraussetzungen kompetenzieller und institutioneller Art für einen EG-Binnenmarkt und nicht etwa die Demokratisierung der Gemeinschaft.

Dennoch pochten die reformwilligen Mitgliedstaaten in den Verhandlungen ständig auf die Notwendigkeit einer demokratischen Legitimation der Entscheidungen der Gemeinschaftsgewalt. Demgegenüber kam es den anderen Mitgliedstaaten zu allererst auf die Schaffung des wirtschaftlich attraktiven Binnenmarktes und nur insoweit auf die Verbesserung des Entscheidungsverfahrens, nämlich zum Zwecke seiner Errichtung, an<sup>14</sup>.

Die Einigung, durch das "Prinzip der Einheit" in den Verhandlungen durch den Luxemburger Vorsitz erzielt, verknüpfte die Ziele der zwei Gruppen von Mitgliedstaaten in der Art eines Junktims: dort wo die Kompetenzen der Gemeinschaft zwecks Errichtung des Binnenmarktes erweitert wurden, sollte das Europäische Parlament neue Befugnisse erhalten<sup>15</sup>.

---

13. Anlässlich des Europäischen Rates in Mailand wurde lediglich die Tatsache protokolliert, daß sieben Mitgliedstaaten für eine Reform und drei dagegen waren. Abstimmen konnte der Europäische Rat darüber nicht, da er kein und erst recht kein zuständiges Gemeinschaftsorgan darstellt. Die förmliche Einleitung des Vertragsänderungsverfahrens erfolgte -dann einstimmig- im Rahmen der Tagung des Rates der Außenminister in Luxemburg am 22.7. 1985 (vgl. de Zwaan, CMLR 1986, S. 747 ff, 750 ff; zum Mailänder Gipfel näher: Jacqué, aaO (1986), S. 576 f; Bosco, aaO, S. 356 f; Weidenfeld, aaO, S. 380 ff).

14. Klepsch in: Knoche, Wege zur Europäischen Rechtsgemeinschaft II, 1988, S. 34 ff, 36; Santer, *studies diplomatica* 39 (1986), S. 181 ff, 189 f; de Zwaan, aaO, S. 754; etwas anders dagegen Stavenhagen jedenfalls zur deutschen Reformdiskussion, *integration* 1986, S. 47 ff, 48, und Meriano, *The International Spectator* 1987, S. 89 ff, 91.

15. Santer, aaO, S. 190 ff; Fitzmaurice, *Journal of Common Market Studies*, 1988, S. 389 ff, 390; Ehlermann, *integration* 1986, S. 101 ff, 101; krit. zu der Entscheidung, in der Situation des Mailänder Gipfels überhaupt zu verhandeln Pescatore, *EuR* 1986, S. 153 ff, 154 f.

Die Akte wurde am 17. und 28. Februar 1986 unterzeichnet, in der Folgezeit ratifiziert und trat am 1.7. 1987 in Kraft. Das Europäische Parlament hatte, nachdem die italienische Regierung ihre Ratifikation von dem Votum des Parlaments abhängig gemacht hatte, die Inkraftsetzung der Akte befürwortet<sup>16</sup>.

### III. Reform bei Strukturertalt: Das Verfahren der Zusammenarbeit

Die Ausgangsposition für die Verhandlungen über das neue Verfahren war von der weitgehenden Beschränkung ihres Spielraums gekennzeichnet: Die gegenwärtige Struktur des Entscheidungsverfahrens, insbesondere das Vorschlagsrecht der Kommission und das Letztentscheidungsrecht des Rates sollten erhalten bleiben<sup>17</sup>. Nur in diesem Rahmen war eine Verstärkung der Rechte des Parlaments beabsichtigt. Darüber hinaus war das Ziel einer Effektivierung des Entscheidungsprozesses in der EG zu verfolgen.

In den Verhandlungen, die zum Teil unter Zeitdruck geführt wurden, an denen das Parlament entgegen seinen Forderungen nicht beteiligt war<sup>18</sup>, lagen verschiedene Alternativvorschläge vor<sup>19</sup>, von denen aber keiner vollende

16. Vgl. EntschlieÙung des Europäischen Parlaments v. 16.1. 1986, ABl. C 36/1986, S. 144 f; dazu de Zwaan, aaO, S. 757; Bieber/Pantalìs/Schoo, aaO, S. 769.

17. De Ruyt, aaO, S. 128; Domestici-Met, RevMC 1987, S. 556 ff, 557; Ehlermann, aaO, S. 105 f.

18. Santaniello, Affari sociali internazionali 1988, S. 21 ff, 22. Entgegen den Forderungen des Parlaments stimmte die Regierungskonferenz lediglich zu den EP-Vertragsentwurf in Betracht zu ziehen und Treffen mit einer EP-Delegation abzuhalten; die Vertragsänderung sei Sache der Mitgliedstaaten (vgl. de Zwaan, aaO, S. 750 ff).

19. Im einzelnen dazu Bieber, NJW 1989 S. 1335 ff, 1337.; Glaesner, EuR 1986, S. 119 ff, 149 ff; Santaniello, aaO, S. 38 f; Ehlermann, in: Louis/Waelbroeck Le Parlement Européen, 1988, S. 142 f; Bieber/Pantalìs/Schoo, aaO, S. 773 f

den genannten Anforderungen entsprach:

a) Die gleichberechtigte Entscheidung von Parlament und Rat im Rahmen eines **Zwei-Kammer-Systems** mit einem grundsätzlichen Initiativrecht der Kommission (Vertragsentwurf des Parlaments selbst) war für die oben angedeutete Reformwilligkeit einiger Mitgliedstaaten viel zu weitgehend.

b) Dem Vorschlag Frankreichs, ein weiterentwickeltes **Konzertierungsverfahren** ähnlich dem Haushaltsverfahren mit einer Verpflichtung des Rates auf den EP- statt auf den Kommissionsvorschlag einzuführen, standen zum einen die schlechten Erfahrungen mit der bislang aufgrund einer interinstitutionellen Vereinbarung durchgeführten Konzertierung und der Schwächung der Stellung der Kommission entgegen.

c) In Anlehnung an das bundesdeutsche **Vermittlungsverfahren** hatte die Bundesrepublik ebenfalls ein Art Zwangsschlichtung angeregt, allerdings nur für den Fall, daß der Rat von einem Beschluß des EP abweichen wollte. Ein mit 3/4-Mehrheit im Vermittlungsausschuß anzunehmender Kompromiß hätte sowohl vom Rat als auch vom Parlament gebilligt werden müssen. Auch diese Alternative ging wegen der kräftemäßigen Gleichstellung des Parlaments mit dem Rat über die Bereitschaft zur Verstärkung der Position des Parlaments einiger Mitgliedstaaten hinaus.

d) Aus dem gleichen Grund scheiterte die Initiative Italiens, die ein ständiges Hin und Her zwischen Parlament und Rat ("navette") bis zu einer Einigung vorsah. Zudem wäre hier die Entscheidungsfähigkeit der Gemeinschaft nicht in ausreichendem Maße gestärkt worden.

e) Als im Gegenteil zu schwacher Fortschritt wurde von der Gruppe der reformwilligen Mitgliedstaaten die **Ausweitung der verpflichtenden Anhörung in Verbindung mit der hergebrachten Konzertation** angesehen, wie von der Kommission vorgeschlagen worden war.

Aus dem letzten Vorschlag heraus, in Anlehnung an das Haushaltsverfahren wurde schließlich das "Verfahren der Zusammenarbeit" entwickelt. Darin äußert sich das Europäische Parlament -nun offiziell mit diesem Namen<sup>20</sup>- zweimal: zunächst in der ersten Lesung zu dem Kommissionsvorschlag, sodann in der zweiten Lesung zu dem daraufhin in der ersten Lesung vom Rat verabschiedeten gemeinsamen Standpunkt. In der zweiten Lesung führt eine Ablehnung durch das EP zu dem Erfordernis einer einstimmigen Annahme durch den Rat gegen dieses Votum. Änderungsvorschläge des Parlaments kann der Rat mit qualifizierter Mehrheit, wenn sie von der Kommission übernommen werden nur einstimmig, ablehnen.

Dadurch behält der Rat das letzte Wort; die Stellung der Kommission wird nicht angetastet, da sich der Rat über die Vorschläge der Kommission zugunsten derer des Parlaments, soweit diese nicht von der Kommission selbst unterstützt werden, nur unter den Bedingungen hinwegsetzen kann, unter denen er sonst den Kommissionsvorschlag ändern kann. Die Entscheidungsfähigkeit wird durch ein System von Fristen, Mehrheiten und Fiktionen gesichert. Diese Regelungstechnik wurde aus dem Haushaltsverfahren und -ironischerweise- aus dem EP-Vertragsentwurf entnommen.

Nicht durchsetzen konnte sich dabei der Tindemans-Delors Vorschlag, nachdem der Rechtsakt in der Fassung, die ihm das Parlament in der zweiten Lesung gegeben hat, in Kraft tritt, wenn nicht der Rat ihn innerhalb einer bestimmten Frist mit qualifizierter Mehrheit ablehnt<sup>21</sup>. Vielmehr gilt nun

---

20. Zwar hatte sich das Parlament schon bald eigenmächtig in "Europäisches Parlament" umgetauft (ABl. EG 1962 v. 20.4., S. 1045), doch hieß es bislang in den Verträgen nur "Versammlung". Die Einheitliche Europäische Akte übernimmt nun in Art. 3 Abs. 2 die Bezeichnung "Europäisches Parlament", ohne allerdings den EWGV durchgängig dahin zu ändern (dazu Bieber/Pantalis/Schoo, aaO, S. 770 ff; Bieber, Österreichische Zeitschrift für Öffentliches Recht und Völkerrecht 1988, S. 211 ff, 220).

21. Vgl. Santaniello, aaO, S. 38.

ein vom Parlament abgelehnter Rechtsakt als nicht angenommen, wenn der Rat ihn nicht in drei Monaten dennoch beschließt.

Hinsichtlich des Anwendungsbereiches des neuen Verfahrens war -dies ergibt sich aus dem oben Gesagten- von vorne herein klar, daß es nur im Rahmen der Gesetzgebung zum Binnenmarkt vorgeschrieben werden sollte. Zusätzlich wurden aber noch weitere Einschränkungen vorgenommen<sup>22</sup>.

## B. DIE STRUKTUR DES VERFAHRENS DER ZUSAMMENARBEIT IN SEINEM GEMEINSCHAFTSRECHTLICHEN RAHMEN

Zum einen kann das neue Verfahren nicht isoliert anhand Art. 149 Abs. 2 EWGV behandelt werden, sondern ist in seiner Einbettung in den gemeinschaftsrechtlichen Kontext zu betrachten. Zum anderen beruht es auf einer spezifischen strukturellen Basis, an der sich eine Beurteilung von Einzelproblemen ausrichten muß<sup>23</sup>. Beides zusammen bildet die Grundlage der Erörterung des Verfahrens in seinen Details und wird deshalb vor die Klammer gezogen diskutiert:

### **I. Relevante gemeinschaftsrechtliche Rechtsgrundsätze**

Der gemeinschaftsrechtliche Rahmen des Art. 149 Abs. 2 EWGV wird im wesentlichen von allgemeinen Rechtsgrundsätzen und Prinzipien des Gemeinschaftsrechts geformt. Bedeutung gewinnen hier vor allem die Pflicht

---

22. Dazu näher Teil 2 Pkt. A. II.; vgl. im übrigen Glaesner, aaO (1986), S. 148 f; Santaniello, aaO, S. 29.

23. Vgl. Glaesner, aaO (1988), S. 126 f.

der Gemeinschaftsorgane zu loyaler Zusammenarbeit (1.), der Grundsatz des effet utile (2.) sowie das Demokratieprinzip (3.).

### 1. Die Pflicht der Gemeinschaftsorgane zu loyaler Zusammenarbeit

Die Gründungsverträge selbst enthalten keine allgemeine Regel über die Zusammenarbeit der Gemeinschaftsorgane. Für das Verhältnis von Rat und Kommission bestimmt allerdings Art. 15 FusV: "Der Rat und die Kommission ziehen einander zu Rate und regeln einvernehmlich die Art und Weise ihrer Zusammenarbeit." Eine Verpflichtung ähnlich allgemeiner Art enthalten Art. 5 und 6 EWGV für die Mitgliedstaaten gegenüber der Gesamtgemeinschaft.

Angesichts dieser Regeln, im Hinblick auf die Erreichung der Ziele der Gemeinschaft ist als ungeschriebenes Prinzip des Gemeinschaftsrechts der Grundsatz der Gemeinschaftstreue anerkannt worden<sup>24</sup>, und zwar zunächst in seiner Ausprägung für das Verhältnis der Organe zu den Mitgliedstaaten<sup>25</sup>, dann für das der Mitgliedstaaten zu den Organen<sup>26</sup> und schließlich -

24. Zur Herleitung Wuermeling, aaO (1988), S. 187 ff m.w.N.; zuletzt EuGH Rs 358 u. 51/86, Frankreich ./ Europäisches Parlament v. 22.9. 1988, noch nicht in Slg. Pkt. 34: "(...) la règle imposant aux Etats membres et aux institutions communautaires des devoirs réciproques de coopération loyale qui inspire notamment l'article 5 du traité CEE."

25. EuGH Rs 124/81; Luxemburg ./ Europäisches Parlament, Slg. 1983, S. 287; vgl. auch Rs 108/83, Luxemburg ./ Europäisches Parlament, Slg. 1984, S. 1945 ff; Rs 358 u. 51/86, Frankreich ./ Europäisches Parlament v. 22.9. 1988, noch nicht in Slg. Pkt. 35.

26. EuGH Rs 44/84, Hurd ./ Her Majesty's Inspector of Taxes, Slg. 1986, S. 29 ff, 81 ("... ist diese Bestimmung [Art. 5 EWGV] Ausdruck der allgemeinen Regel, daß die Mitgliedstaaten und die Gemeinschaftsorgane gegenseitig Pflichten zur loyalen Zusammenarbeit obliegen" [Hervorhebung des Ver.]) dazu Wuermeling, EuR 1987, S. 237 ff.



# **EUI WORKING PAPERS IN LAW**

EUI Working Paper LAW No. 90/4

**Legislativer Trilog im institutionellen Dreieck  
der Europäischen Gemeinschaft.  
Das Verfahren der Zusammenarbeit  
nach Artikel 149 Absatz 2 EWGV.**

JOACHIM WUERMELING

European University Institute, Florence

European University Library



3 0001 0011 5583 9

*Please note*

As from January 1990 the EUI Working Paper Series is divided into six sub-series, each sub-series will be numbered individually (e.g. EUI Working Paper ECO No. 90/1).

**EUROPEAN UNIVERSITY INSTITUTE, FLORENCE**

**DEPARTMENT OF LAW**



**EUI Working Paper LAW No. 90/4**

**Legislativer Trilog im institutionellen Dreieck  
der Europäischen Gemeinschaft.  
Das Verfahren der Zusammenarbeit  
nach Artikel 149 Absatz 2 EWGV.**

**JOACHIM WUERMELING**

**BADIA FIESOLANA, SAN DOMENICO (FI)**

All rights reserved.  
No part of this paper may be reproduced in any form  
without permission of the author.

© Joachim Wuermeling  
Printed in Italy in September 1990  
European University Institute  
Badia Fiesolana  
I-50016 San Domenico (FI)  
Italy

\* \* \*

LEGISLATIVER TRILOG IM INSTITUTIONELLEN DREIECK

DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFT

- DAS VERFAHREN DER ZUSAMMENARBEIT NACH ARTIKEL 149 ABSATZ 2 EWGV

\* \* \*

Masters-Arbeit zur Erlangung eines  
Masters of European, International and Comparative Law (LL.M.)  
des Europäischen Hochschulinstituts, Badia Fiesolana, Florenz  
im Akademischen Jahr 1988/89,  
betreut von Prof. Dr. Jürgen Schwarze

vorgelegt von

Dr. jur. Joachim Wuermeling

Florenz/Bayreuth



Gliederung

|  |    |
|--|----|
| <u>EINLEITUNG UND PROBLEMSTELLUNG: DAS PARLAMENT IN EINER NEUEN AUFGABE:<br/>GESETZGEBUNG</u> .....              | 1  |
| <u>ERSTER TEIL: GRUNDLAGEN</u> .....   | 4  |
| <b>A. DAS VERFAHREN DER ZUSAMMENARBEIT - EIN INTERGOVERNMENTALER<br/>KOMPROMIS (ENTSTEHUNGSGESCHICHTE)</b> ..... | 4  |
| I. Vorgeschichte: Der Aufstieg eines Parlaments ohne Kompetenzen ...   | 4  |
| II. Das Paket Binnenmarkt & Demokratisierung: Die Einheitliche<br>Europäische Akte .....                         | 6  |
| III. Reform bei Strukturerehalt: Das Verfahren der Zusammenarbeit ...  | 8  |
| <b>B. DIE STRUKTUR DES VERFAHRENS DER ZUSAMMENARBEIT IN SEINEM<br/>GEMEINSCHAFTSRECHTLICHEN RAHMEN</b> .....     | 11 |
| I. Relevante gemeinschaftsrechtliche Rechtsgrundsätze .....  | 11 |
| 1. Die Pflicht der Gemeinschaftsorgane zu loyaler Zusammenarbeit   | 12 |
| 2. Das Prinzip des effet utile .....   | 13 |
| 3. Das Demokratieprinzip .....   | 14 |
| II. Strukturelemente des Verfahrens der Zusammenarbeit .....   | 14 |
| <u>ZWEITER TEIL: DAS VERFAHREN UND SEINE RECHTSPROBLEME</u>  |    |
| <b>A. ANWENDUNGSBEREICH, ART. 7 EEA</b> .....  | 17 |
| I. Überblick .....   | 17 |
| II. Wahl der Rechtsgrundlage .....   | 20 |
| 1. Das Verfahren zur Ermittlung der Rechtsgrundlage .....  | 22 |
| 2. Gesichtspunkte bei der Abgrenzung .....   | 25 |
| 3. Doppelte Rechtsgrundlagen .....   | 27 |

|   |           |
|---|-----------|
| 4. Aktuell gewordene Einzelabgrenzungen .....   | 30        |
| III. Übergangsregelungen .....  | 35        |
| IV. Kontinuität oder Diskontinuität bei Neuwahl .....   | 35        |
| <b>B. DIE EINZELNEN VERFAHRENSABSCHNITTE .....</b>  | <b>37</b> |
| I. Trilogphase: Die erste Lesung, Art. 149 Abs. 2 lit. a. u. b. EWGV                              | 37        |
| 1. Vorschlag der Kommission .....   | 38        |
| 2. Anhörung des Parlaments .....  | 39        |
| 2.1. Gegebenenfalls: Änderung oder Rückzug des Vorschlags<br>der Kommission .....                 | 41        |
| 2.2. Gegebenenfalls: Erneute Anhörung .....   | 41        |
| 2.3. Gegebenenfalls: Konzertierungsverfahren .....  | 45        |
| 3. Der gemeinsame Standpunkt .....  | 48        |
| 3.1. Beschlußfassung .....  | 49        |
| 3.2. Übermittlung und Erläuterung .....   | 52        |
| 4. Die Bedeutung der ersten Lesung .....  | 55        |
| II. Trilog- und Entscheidungsphase: Die zweite Lesung,<br>Art. 149 Abs. 2 lit. b bis e EWGV ..... | 59        |
| 1. Entscheidung des Europäischen Parlaments .....   | 59        |
| 1.1. Die Frist des Art. 149 Abs. 2 lit. b UA 1 EWGV .....   | 59        |
| 1.2. Ausgestaltung in der Geschäftsordnung des EP .....   | 61        |
| 1.3. Die Sachentscheidung .....   | 65        |
| 1.3.1. Rechtliche Grenzen .....   | 65        |
| 1.3.2. Motive und Mehrheiten .....  | 67        |
| 1.4. Flankierende Maßnahmen nach der Entscheidung .....   | 70        |
| 2. Entscheidung der Kommission .....  | 71        |
| 2.1. EP hat den gemeinsamen Standpunkt abgelehnt oder<br>nicht entschieden .....                  | 71        |
| 2.1.1. Rücknahme des Kommissionsvorschlags? .....   | 71        |
| 2.1.2. Änderung des Kommissionsvorschlags? .....  | 72        |
| 2.2. EP hat den gemeinsamen Standpunkt gebilligt .....  | 76        |
| 2.3. EP hat Änderungen vorgeschlagen .....  | 77        |
| 2.3.1. Die Frist des Art. 149 Abs. 2 lit. d EWGV .....  | 77        |
| 2.3.2. Beschränkung des Änderungsrahmens? .....   | 78        |

|  |            |
|--|------------|
| 2.3.3. Entscheidung "zwischen zwei Stühlen" .....  | 80         |
| 3. Entscheidung des Rates .....  | 82         |
| 3.1. EP hat den gemeinsamen Standpunkt gebilligt oder<br>nicht entschieden .....                                   | 82         |
| 3.2. EP hat den gemeinsamen Standpunkt abgelehnt .....   | 84         |
| 3.3. EP hat Änderungen vorgeschlagen .....   | 86         |
| 3.4. Ablehnungsfiktion bei nicht fristgerechter Entscheidung<br>des Rates .....                                    | 88         |
| <b>C. RECHTSFOLGEN VON VERFAHRENSVERSTÖßEN .....</b>   | <b>89</b>  |
| I. Materiell-rechtliche Konsequenzen .....   | 89         |
| II. Rechtsschutzmöglichkeiten des EP .....   | 93         |
| <br><b><u>DRITTER TEIL: BEWERTUNG UND PRAXIS</u> .....</b>   | <b>97</b>  |
| <br><b>A. VOR- UND NACHTEILE DES VERFAHRENS UND VORAUSSETZUNGEN SEINER<br/>    FUNKTIONSFÄHIGKEIT .....</b>        | <b>97</b>  |
| I. Vor- und Nachteile .....  | 97         |
| II. Voraussetzungen der Funktionsfähigkeit .....   | 103        |
| <br><b>B. ERSTE ERFAHRUNGEN NACH EINEM JAHR DER ANWENDUNG .....</b>  | <b>105</b> |
| I. Vermehrung des Einflusses des EP? .....   | 107        |
| II. Zusammenarbeit der Organe .....  | 108        |
| III. Arbeitsweise des EP .....   | 111        |
| IV. Blockierung der Gesetzgebung, Verfahrensdauer .....  | 113        |
| V. Relevant gewordene Rechtsfragen .....   | 114        |
| <br><b>C. BILANZ: ERREICHTES UND NICHTERREICHTES .....</b>   | <b>116</b> |
| <br><b><u>SCHLUß: ZUKUNFTSPERSPEKTIVEN FÜR DIE ROLLE DES EP IN DER<br/>    GEMEINSCHAFTSGESETZGEBUNG</u> .....</b> | <b>123</b> |
| <br><b>Literaturverzeichnis .....</b>  | <b>130</b> |

Abkürzungsverzeichnis ..... 138

EINLEITUNG UND PROBLEMSTELLUNG:

DAS PARLAMENT IN EINER NEUEN AUFGABE: GESETZGEBUNG

Die Europäische Gemeinschaft ist nach Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte gekennzeichnet von dem eifrigen Bemühen um den europäischen Binnenmarkt. Hierbei kommt dem Europäischen Parlament, das soeben gerade unter Auswechslung zweier Drittel seiner Mitglieder zum dritten Mal neu gewählt wurde, als "Vertreter der Völker" der Gemeinschaft (Art. 137 EWGV) eine zentrale Bedeutung zu.

Letzteres ist wesentlich Ergebnis der Einheitlichen Europäischen Akte<sup>1</sup>, die am 1.7. 1987 in Kraft trat und für das EP eher bescheidene Befugnisserweiterungen, für seine praktische Arbeit aber nichtsdestoweniger wichtige Neuerungen brachte. Begleitet von der Einführung des Erfordernisses der Zustimmung für Assoziierungen und Beitritte (Art. 237 u. 238 EWGV n.F.), der Erweiterung des Bereichs der verpflichtenden Anhörung (Art. 64 Abs. 2, 77, 84, 99, 130s EWGV n.F.) und der Erstreckung der Kontrollrechte des Parlaments auf die Europäische Politische Zusammenarbeit (Art. 30 Abs. 4 EEA)<sup>2</sup> stellt die Umgestaltung des EG-Rechtssetzungsverfahrens den Kernpunkt des parlamentsbezogenen Teils der Vertragsrevision dar. Dieses "Verfahren der Zusammenarbeit" gemäß Art. 149 Abs. 2 EWGV in der Fassung von Art. 7 der

---

1. ABL. L 169/1987, S. 1 ff.

2. Dazu im einzelnen Corbett, TEPSA-Konferenz, S. 1 ff; Jacqué, RevTrDrEu 1986, S. 575 ff, 590 ff; Bosco, CDrEu 1987, S. 355 ff, 380 ff; Bieber/Pantalis/Schoo, CMLR 1986, S. 767 ff, 774 f u. 789 ff; Murphy, The Irish Jurist 1985, S. 17ff, 239 ff, 241 ff; Constantinesco, L'evolution des modèles des relations interinstitutionnelles: les implications de l'Acte unique pour le Parlement, Symposium der Trans European Policy Studies Association am 17./18. 11. 1988 in Straßburg, Au dela du parlamentarisme traditionnel: Le Parlement Européen dans le système communautaire, hektographiert, S. 4 ff.

Einheitlichen Europäischen Akte ist Gegenstand der vorliegenden Untersuchung.

Das neue Verfahren, das in seinem Anwendungsbereich im wesentlichen auf die Rechtsakte zur Schaffung des europäischen Binnenmarktes beschränkt ist, insofern also einen verfahrensrechtlichen Ausschnitt aus dem Binnenmarkt bildet, stellt das Europäische Parlament vor neue Aufgaben: Während es seine Aktivität zuvor mangels entsprechender Befugnisse auf wichtige allgemeine und europapolitische Fragen, Menschenrechte und ähnliches konzentrieren konnte, ist es nun, fest eingebunden in den Gesetzgebungsprozeß aufgefordert, legislative Detailarbeit zu leisten<sup>3</sup>.

Die Entwicklung der institutionellen Stellung des Parlaments in der Europäischen Gemeinschaft wurde seit jeher von starkem wissenschaftlichem Interesse begleitet. Dieses hat sich angesichts der sich anbahnenden Veränderungen wieder verstärkt. Allein im Jahre 1988 beschäftigten sich die wissenschaftliche Tagungen und Forschungsberichte ausschließlich mit Fragestellungen um das Europäische Parlament<sup>4</sup>. Dabei ist -auch angesichts der nationalen Parlamentskritik- eine Lösung von dem traditionellen Parlamentsverständnis, z.B. dem Bagehotschen Parlamentsfunktionenkatalog<sup>5</sup> verbunden mit einer Suche nach neuen Orientierungen, aber auch neuen

---

3. Näher dazu unten Teil 3 Pkt. A. II.

4. Gemeinsames Projekt des Instituts für Europäische Politik Bonn und des Instituts für Integrationsforschung Hamburg mit dem Thema "Direktwahl und Demokratisierung, Funktionenbilanz des Europäischen Parlaments" (siehe die gleichnamige Veröffentlichung von Grabitz/Schmuck/Steppart/Wessels, 1988); Konferenz des Institut d'Etudes Européennes der Freien Universität Brüssel mit dem Thema "Le Parlement européen dans l'évolution institutionelle" am 24. bis 26. September 1988 in Brüssel (siehe die gleichnamige Veröffentlichung von Louis/Waelbroeck, 1989); Konferenz der Trans European Policy Association am 17. u. 18. November 1988 mit dem Thema "Au delà du Parlementarisme traditionnel - le Parlement européen dans le système communautaire" in Luxemburg.

Maßstäben zu beobachten. All dem kann im Rahmen dieser Untersuchung nicht nachgegangen werden.

Die vorliegende Studie befasst sich vielmehr unter Ausschluß der anderern Neuerungen für das Europäische Parlament durch die Einheitliche Europäische Akte allein mit dem Verfahren der Zusammenarbeit oder Kooperationsverfahren: Nach einer kurzen Nachzeichnung der Entstehung (A.) und dem Versuch der Aufhellung der Struktur des Verfahrens in seinem gemeinschaftsrechtlichen Kontext (B.) in einem Teil 1 ist der Teil 2 dem Verfahren und seinen Rechtsproblemen im einzelnen gewidmet, namentlich seinem Anwendungsbereich (A.), den einzelnen Verfahrensabschnitten (B.) erste Lesung (I.) und zweite Lesung (II.) und den Rechtsfolgen von Verfahrensverstößen (C.). Es folgen in Teil 3 eine Abwägung der Vor-, Nachteile und Gefahren des Verfahrens sowie die Feststellung der für sein Funktionieren notwendigen Voraussetzungen (A.), weiter ein Bericht über die ersten Erfahrungen (B.) und darauf aufbauend eine Bilanz der Reform (C.). Die Arbeit schließt ab mit einem Ausblick auf die mittel- und langfristigen Perspektiven für die Rolle des Europäischen Parlaments in der Gemeinschaftsgesetzgebung (Schluß).

ERSTER TEIL:

GRUNDLAGEN

**A. DAS VERFAHREN DER ZUSAMMENARBEIT - EIN INTERGOVERNMENTALER KOMPROMISS  
(ENTSTEHUNGSGESCHICHTE)**

**I. Vorgeschichte: Der Aufstieg des Parlaments ohne Kompetenzen**

Dem Europäischen Parlament, zunächst als "Versammlung" in Anlehnung unter anderem an die parlamentarische Versammlung des Europarats mit aus den nationalen Parlamenten entsandten Mitgliedern gegründet, kam in der Konzeption der EG-Gründungsverträge -man scheut institutionell den Vergleich mit dem Wirtschafts- und Sozialausschuß nicht- nicht mehr als eine marginale Beratungsfunktion ("Forum"-Konzept<sup>6</sup>) zu. Weder sollte in ihm -zumindest nicht allein- die demokratische Legitimation der Gemeinschaftsgewalt wurzeln, noch war es als Gegenpart zu Rat oder Kommission in gemeinschaftlichen Gewaltengefüge gedacht<sup>7</sup>.

Vor diesem Hintergrund unerwartet und für Gebilde ähnlicher Struktur

---

6. Vgl. die Differenzierung "Forum"-Konzept, Konzept "Legislative", Konzept "Gubenative" und Konzept "Mitgestalter", TEPISA-Forschungsgruppe, integration 1989, S. 10 ff; vgl. weiterhin die bei Grabitz/Schmuck/Stepapat/Wessels, Direktwahl und Parlamentisierung, 1988, herausgearbeiteten Funktionen des EP (S. 387 ff).

7. Vgl. Jaenicke, ZaöRV 14 (1952), S. 727 ff, 761 ff.

ohne Beispiel<sup>8</sup> entwickelte das Parlament eine selbstzündende Eigendynamik. Ohne über Entscheidungs- oder auch nur über hinreichende Verfahrensrechte zu verfügen, drängte es sich durch zahllose parlamentarische Anfragen, Resolutionen, Proteste, Forderungen, Initiativen, insbesondere nach der ersten Direktwahl 1979<sup>9</sup>, in den Entscheidungsprozess der EG hinein. Parallel dazu trotzte es dem Rat und den Mitgliedstaaten das Zugeständnis von Mitentscheidungs- und Kontrollbefugnissen ab.

Die Schlaglichter dieser Entwicklung sind bekannt: Einräumung von Budgetrechten im Zuge der Haushaltsreformen 1970 und 1975, Vereinbarung eines Konzertierungsverfahrens 1975, fakultative neben der verpflichtenden Anhörung, Direktwahl des Parlaments 1979 und Erweiterung der Verantwortlichkeit des Rates über die eigentlichen Gründungsverträge hinaus 1983<sup>10</sup>.

Die Vorstellungen von seiner zukünftigen institutionellen Stellung legte das Parlament in seinem Vertragsentwurf zur Gründung einer Europäischen Union nieder: im Rahmen eines zwei-Kammer-Systems sollte es

---

8. Vgl. Sperling, Die parlamentarische Struktur europäischer Versammlungen 1961, S. 16 ff, 50 ff.

9. Bieber, in: Schwarze/Bieber, Eine Verfassung für Europa, 1984, S. 49 ff, 54 ff.

10. Dazu im einzelnen m.w.N. Läufer in Grabitz, Kommentar zum EWGV, Rdnr. 6 ff zu Art. 137, zur fakultativen Anhörung; Bieber, Die Organe der erweiterten Europäischen Gemeinschaft - Das Parlament, 1974, S. 129 ff zum Haushaltsrecht; zum Konzertierungsverfahren s.u. Teil 2 Pkt. B I. 2.3.; Ipsen, EuR 1984, S. 1 ff; Wuermeling, Kooperatives Gemeinschaftsrecht - Die Rechtsakte der Gesamtheit der EG-Mitgliedstaaten, 1988, S. 260 ff, zur Feierlichen Erklärung zur Europäischen Union von Stuttgart 1983 (Bull. EG 6/83, S. 23 ff).

gleichberechtigt mit dem Rat Entscheidungsträger sein<sup>11</sup>.

## II. Das Paket Binnenmarkt & Demokratisierung: Die Einheitliche Europäische Akte

Die Geschichte der EG ist trotz ihrer positiven Gesamtentwicklung auch eine Geschichte ihrer gescheiterten Reformversuche<sup>12</sup>. Es wird einer späteren geschichtlichen Betrachtung überlassen bleiben müssen, warum gerade die Genscher/Colombo-Initiative, die zur Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte und zur Einführung des Verfahrens der Zusammenarbeit führte, erfolgreich war. Die Vorzeichen für die Verhandlungen der Regierungskonferenz waren jedenfalls schlecht: Zwar hatte man sich in der Feierlichen Erklärung von Stuttgart gemeinsam und einhellig auf das weitreichende Ziel einer Europäischen Union verpflichtet. Doch offenbarten die Gipfel von Fontainebleau und Mailand nun doch tiefgreifende Meinungsunterschiede nicht nur über das "Wie", sondern sogar über das "Ob" einer Reform. Drei Mitgliedstaaten widersetzten sich jeglichen Änderungen der Verträge. In dieser Situation kam Art. 236 Abs. 2 EWGV zur Hilfe: Denn für die Einleitung des Vertragsänderungsverfahrens bedarf es nur der Zustimmung der Mehrheit der Ratsmitglieder, obwohl der Vertrag nur im Wege der Ratifizierung der Änderungen durch alle Mitglieder geändert werden kann. Da die Mehrheit der Mitglieder eine Vertragsänderung befürwortete kam es zur

---

11. ABl. C 77/1984, S. 33 ff, hier Art. 36 - 38 des Entwurfs; dazu im einzelnen Capotori/Hilf/Jacobs/Jacqué, Der Vertrag zur Gründung der Europäischen Union, 1986, S. 132 ff; Weidenfeld Außenpolitik 1986, S. 375 ff, 378 f; allgemein Pernice, EuR 1984, S. 126 ff, Wuermeling, aaO (1988), S. 258 ff.

12. Dazu im einzelnen m.w.N. de Ruyt, L'Acte Unique Européen, 1987, S. 14 ff; Bieber, in: Schwarze/Bieber, aaO, S. 73 ff.

Einsetzung einer Regierungskonferenz<sup>13</sup>. Ziel dieser war in erster Linie die Schaffung der vertraglichen Voraussetzungen kompetenzieller und institutioneller Art für einen EG-Binnenmarkt und nicht etwa die Demokratisierung der Gemeinschaft.

Dennoch pochten die reformwilligen Mitgliedstaaten in den Verhandlungen ständig auf die Notwendigkeit einer demokratischen Legitimation der Entscheidungen der Gemeinschaftsgewalt. Demgegenüber kam es den anderen Mitgliedstaaten zu allererst auf die Schaffung des wirtschaftlich attraktiven Binnenmarktes und nur insoweit auf die Verbesserung des Entscheidungsverfahrens, nämlich zum Zwecke seiner Errichtung, an<sup>14</sup>.

Die Einigung, durch das "Prinzip der Einheit" in den Verhandlungen durch den Luxemburger Vorsitz erzielt, verknüpfte die Ziele der zwei Gruppen von Mitgliedstaaten in der Art eines Junktims: dort wo die Kompetenzen der Gemeinschaft zwecks Errichtung des Binnenmarktes erweitert wurden, sollte das Europäische Parlament neue Befugnisse erhalten<sup>15</sup>.

---

13. Anlässlich des Europäischen Rates in Mailand wurde lediglich die Tatsache protokolliert, daß sieben Mitgliedstaaten für eine Reform und drei dagegen waren. Abstimmen konnte der Europäische Rat darüber nicht, da er kein und erst recht kein zuständiges Gemeinschaftsorgan darstellt. Die förmliche Einleitung des Vertragsänderungsverfahrens erfolgte -dann einstimmig- im Rahmen der Tagung des Rates der Außenminister in Luxemburg am 22.7. 1985 (vgl. de Zwaan, CMLR 1986, S. 747 ff, 750 ff; zum Mailänder Gipfel näher: Jacqué, aaO (1986), S. 576 f; Bosco, aaO, S. 356 f; Weidenfeld, aaO, S. 380 ff).

14. Klepsch in: Knoche, Wege zur Europäischen Rechtsgemeinschaft II, 1988, S. 34 ff, 36; Santer, *studia diplomatica* 39 (1986), S. 181 ff, 189 f; de Zwaan, aaO, S. 754; etwas anders dagegen Stavenhagen jedenfalls zur deutschen Reformdiskussion, *integration* 1986, S. 47 ff, 48, und Meriano, *The International Spectator* 1987, S. 89 ff, 91.

15. Santer, aaO, S. 190 ff; Fitzmaurice, *Journal of Common Market Studies*, 1988, S. 389 ff, 390; Ehlermann, *integration* 1986, S. 101 ff, 101; krit. zu der Entscheidung, in der Situation des Mailänder Gipfels überhaupt zu verhandeln Pescatore, *EuR* 1986, S. 153 ff, 154 f.

Die Akte wurde am 17. und 28. Februar 1986 unterzeichnet, in der Folgezeit ratifiziert und trat am 1.7. 1987 in Kraft. Das Europäische Parlament hatte, nachdem die italienische Regierung ihre Ratifikation von dem Votum des Parlaments abhängig gemacht hatte, die Inkraftsetzung der Akte befürwortet<sup>16</sup>.

### III. Reform bei Strukturerehalt: Das Verfahren der Zusammenarbeit

Die Ausgangsposition für die Verhandlungen über das neue Verfahren war von der weitgehenden Beschränkung ihres Spielraums gekennzeichnet: Die gegenwärtige Struktur des Entscheidungsverfahrens, insbesondere das Vorschlagsrecht der Kommission und das Letztentscheidungsrecht des Rates, sollten erhalten bleiben<sup>17</sup>. Nur in diesem Rahmen war eine Verstärkung der Rechte des Parlaments beabsichtigt. Darüber hinaus war das Ziel einer Effektivierung des Entscheidungsprozesses in der EG zu verfolgen.

In den Verhandlungen, die zum Teil unter Zeitdruck geführt wurden und an denen das Parlament entgegen seinen Forderungen nicht beteiligt war<sup>18</sup>, lagen verschiedene Alternativvorschläge vor<sup>19</sup>, von denen aber keiner vollende

16. Vgl. Entschließung des Europäischen Parlaments v. 16.1. 1986, ABl. 36/1986, S. 144 f; dazu de Zwaan, aaO, S. 757; Bieber/Pantalís/Schoo, aaO, S. 769.

17. De Ruyt, aaO, S. 128; Domestici-Met, RevMC 1987, S. 556 ff, 557; Ehlermann, aaO, S. 105 f.

18. Santaniello, Affari sociali internazionali 1988, S. 21 ff, 22. Entgegen den Forderungen des Parlaments stimmte die Regierungskonferenz lediglich zu den EP-Vertragsentwurf in Betracht zu ziehen und Treffen mit einer EP-Delegation abzuhalten; die Vertragsänderung sei Sache der Mitgliedstaaten (vgl. de Zwaan, aaO, S. 750 ff).

19. Im einzelnen dazu Bieber, NJW 1989 S. 1335 ff, 1337.; Glaesner, EuR 1986, S. 119 ff, 149 ff; Santaniello, aaO, S. 38 f; Ehlermann, in: Louis/Waelbroeck, Le Parlement Européen, 1988, S. 142 f; Bieber/Pantalís/Schoo, aaO, S. 773 f.

den genannten Anforderungen entsprach:

a) Die gleichberechtigte Entscheidung von Parlament und Rat im Rahmen eines **Zwei-Kammer-Systems** mit einem grundsätzlichen Initiativrecht der Kommission (Vertragsentwurf des Parlaments selbst) war für die oben angedeutete Reformwilligkeit einiger Mitgliedstaaten viel zu weitgehend.

b) Dem Vorschlag Frankreichs, ein weiterentwickeltes **Konzertierungsverfahren** ähnlich dem Haushaltsverfahren mit einer Verpflichtung des Rates auf den EP- statt auf den Kommissionsvorschlag einzuführen, standen zum einen die schlechten Erfahrungen mit der bislang aufgrund einer interinstitutionellen Vereinbarung durchgeführten Konzertierung und der Schwächung der Stellung der Kommission entgegen.

c) In Anlehnung an das bundesdeutsche **Vermittlungsverfahren** hatte die Bundesrepublik ebenfalls ein Art Zwangsschlichtung angeregt, allerdings nur für den Fall, daß der Rat von einem Beschluß des EP abweichen wollte. Ein mit 3/4-Mehrheit im Vermittlungsausschuß anzunehmender Kompromiß hätte sowohl vom Rat als auch vom Parlament gebilligt werden müssen. Auch diese Alternative ging wegen der kräftemäßigen Gleichstellung des Parlaments mit dem Rat über die Bereitschaft zur Verstärkung der Position des Parlaments einiger Mitgliedstaaten hinaus.

d) Aus dem gleichen Grund scheiterte die Initiative Italiens, die ein ständiges Hin und Her zwischen Parlament und Rat ("navette") bis zu einer Einigung vorsah. Zudem wäre hier die Entscheidungsfähigkeit der Gemeinschaft nicht in ausreichendem Maße gestärkt worden.

e) Als im Gegenteil zu schwacher Fortschritt wurde von der Gruppe der reformwilligen Mitgliedstaaten die **Ausweitung der verpflichtenden Anhörung in Verbindung mit der hergebrachten Konzertation** angesehen, wie von der Kommission vorgeschlagen worden war.

Aus dem letzten Vorschlag heraus, in Anlehnung an das Haushaltsverfahren wurde schließlich das "Verfahren der Zusammenarbeit" entwickelt. Darin äußert sich das Europäische Parlament -nun offiziell mit diesem Namen<sup>20</sup>- zweimal: zunächst in der ersten Lesung zu dem Kommissionsvorschlag, sodann in der zweiten Lesung zu dem daraufhin in der ersten Lesung vom Rat verabschiedeten gemeinsamen Standpunkt. In der zweiten Lesung führt eine Ablehnung durch das EP zu dem Erfordernis einer einstimmigen Annahme durch den Rat gegen dieses Votum. Änderungsvorschläge des Parlaments kann der Rat mit qualifizierter Mehrheit, wenn sie von der Kommission übernommen werden nur einstimmig, ablehnen.

Dadurch behält der Rat das letzte Wort; die Stellung der Kommission wird nicht angetastet, da sich der Rat über die Vorschläge der Kommission zugunsten derer des Parlaments, soweit diese nicht von der Kommission selbst unterstützt werden, nur unter den Bedingungen hinwegsetzen kann, unter denen er sonst den Kommissionsvorschlag ändern kann. Die Entscheidungsfähigkeit wird durch ein System von Fristen, Mehrheiten und Fiktionen gesichert. Diese Regelungstechnik wurde aus dem Haushaltsverfahren und -ironischerweise- aus dem EP-Vertragsentwurf entnommen.

Nicht durchsetzen konnte sich dabei der Tindemans-Delors Vorschlag, nachdem der Rechtsakt in der Fassung, die ihm das Parlament in der zweiten Lesung gegeben hat, in Kraft tritt, wenn nicht der Rat ihn innerhalb einer bestimmten Frist mit qualifizierter Mehrheit ablehnt<sup>21</sup>. Vielmehr gilt nun

---

20. Zwar hatte sich das Parlament schon bald eigenmächtig in "Europäisches Parlament" umgetauft (ABl. EG 1962 v. 20.4., S. 1045), doch hieß es bislang in den Verträgen nur "Versammlung". Die Einheitliche Europäische Akte übernimmt nun in Art. 3 Abs. 2 die Bezeichnung "Europäisches Parlament", ohne allerdings den EWGV durchgängig dahin zu ändern (dazu Bieber/Pantalis/Schoo, aaO, S. 770 ff; Bieber, Österreichische Zeitschrift für Öffentliches Recht und Völkerrecht 1988, S. 211 ff, 220).

21. Vgl. Santaniello, aaO, S. 38.

ein vom Parlament abgelehnter Rechtsakt als nicht angenommen, wenn der Rat ihn nicht in drei Monaten dennoch beschließt.

Hinsichtlich des Anwendungsbereiches des neuen Verfahrens war -dies ergibt sich aus dem oben Gesagten- von vorne herein klar, daß es nur im Rahmen der Gesetzgebung zum Binnenmarkt vorgeschrieben werden sollte. Zusätzlich wurden aber noch weitere Einschränkungen vorgenommen<sup>22</sup>.

## B. DIE STRUKTUR DES VERFAHRENS DER ZUSAMMENARBEIT IN SEINEM GEMEINSCHAFTSRECHTLICHEN RAHMEN

Zum einen kann das neue Verfahren nicht isoliert anhand Art. 149 Abs. 2 EWGV behandelt werden, sondern ist in seiner Einbettung in den gemeinschaftsrechtlichen Kontext zu betrachten. Zum anderen beruht es auf einer spezifischen strukturellen Basis, an der sich eine Beurteilung von Einzelproblemen ausrichten muß<sup>23</sup>. Beides zusammen bildet die Grundlage der Erörterung des Verfahrens in seinen Details und wird deshalb vor die Klammer gezogen diskutiert:

### **I. Relevante gemeinschaftsrechtliche Rechtsgrundsätze**

Der gemeinschaftsrechtliche Rahmen des Art. 149 Abs. 2 EWGV wird im wesentlichen von allgemeinen Rechtsgrundsätzen und Prinzipien des Gemeinschaftsrechts geformt. Bedeutung gewinnen hier vor allem die Pflicht

---

22. Dazu näher Teil 2 Pkt. A. II.; vgl. im übrigen Glaesner, aaO (1986), S. 148 f; Santaniello, aaO, S. 29.

23. Vgl. Glaesner, aaO (1988), S. 126 f.

der Gemeinschaftsorgane zu loyaler Zusammenarbeit (1.), der Grundsatz des effet utile (2.) sowie das Demokratieprinzip (3.).

### 1. Die Pflicht der Gemeinschaftsorgane zu loyaler Zusammenarbeit

Die Gründungsverträge selbst enthalten keine allgemeine Regel über die Zusammenarbeit der Gemeinschaftsorgane. Für das Verhältnis von Rat und Kommission bestimmt allerdings Art. 15 FusV: "Der Rat und die Kommission ziehen einander zu Rate und regeln einvernehmlich die Art und Weise ihrer Zusammenarbeit." Eine Verpflichtung ähnlich allgemeiner Art enthalten Art. 5 und 6 EWGV für die Mitgliedstaaten gegenüber der Gesamtgemeinschaft.

Angesichts dieser Regeln, im Hinblick auf die Erreichung der Ziele der Gemeinschaft ist als ungeschriebenes Prinzip des Gemeinschaftsrechts der Grundsatz der Gemeinschaftstreue anerkannt worden<sup>24</sup>, und zwar zunächst in seiner Ausprägung für das Verhältnis der Organe zu den Mitgliedstaaten, dann für das der Mitgliedstaaten zu den Organen<sup>26</sup> und schließlich - hier

24. Zur Herleitung Wuermeling, aaO (1988), S. 187 ff m.w.N.; zuletzt z.B. EuGH Rs 358 u. 51/86, Frankreich ./.. Europäisches Parlament v. 22.9. 1988, noch nicht in Slg. Pkt. 34: "(...) la règle imposant aux Etats membres et aux institutions communautaires des devoirs réciproques de coopération loyale qui inspire notamment l'article 5 du traité CEE."

25. EuGH Rs 124/81; Luxemburg ./.. Europäisches Parlament, Slg. 1983, S. 287; vgl. auch Rs 108/83, Luxemburg ./.. Europäisches Parlament, Slg. 1984, S. 1945 ff; Rs 358 u. 51/86, Frankreich ./.. Europäisches Parlament v. 22.9. 1988, noch nicht in Slg. Pkt. 35.

26. EuGH Rs 44/84, Hurd ./.. Her Majesty's Inspector of Taxes, Slg. 1986, S. 29 ff, 81 ("... ist diese Bestimmung [Art. 5 EWGV] Ausdruck der allgemeinen Regel, daß die Mitgliedstaaten und die Gemeinschaftsorgane gegenseitig Pflichten zur loyalen Zusammenarbeit obliegen" [Hervorhebung des Ver.]) dazu Wuermeling, EuR 1987, S. 237 ff.

einschlägig- für das der Organe untereinander<sup>27</sup>.

Die Pflicht zur Loyalität bei der Zusammenarbeit erlangt im Rahmen des Kooperationsverfahrens wegen der Kompliziertheit des Verfahrens, der Schwierigkeit der Gewährleistung eines reibungslosen Ablaufs, der sanktionierten Fristen und der Nähe der Arbeitsbeziehungen eine besondere Bedeutung.

## 2. Das Prinzip des effet utile

Der Grundsatz des effet utile<sup>28</sup> als teleologische Auslegungsmethode besagt, daß die Vertragsbestimmungen "im Interesse der praktischen Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts<sup>29</sup>" zu interpretieren sind. Verfahrensmäßig ist die "wirksame Erfüllung der Aufgaben zu ermöglichen und die praktische Wirksamkeit der Entscheidungen zu gewährleisten<sup>30</sup>".

Der Grundsatz nimmt bei der Sinnermittlung im Rahmen des Verfahrens der Zusammenarbeit deshalb eine besondere Stellung ein, weil redaktionelle Unzulänglichkeiten bei der Abfassung von Art. 149 Abs. 2 EWGV, insbesondere die Abstimmung der Bestimmungen mit den Absätzen 1 und 2 ziel- und wirksamkeitsorientierte Auslegungen erfordern.

---

27. S. schon Fn 16 und hinsichtlich des Verhältnisses Rat und Parlament, weiterhin EuGH Rs 34/86, Rat ./ Europäisches Parlament, Slg. 1986, S. 2188 ff; dazu Bieber, DVBl. 1986, S. 961 ff, 966 f; siehe weiterhin ders., NJW 1989, S. 1441, mit der Berufung auf EuGH Rs 383/1987, Kommission ./ Rat, Haushalt 1988, Urteil v. 12.7. 1988, noch nicht in der Slg., Ziff. 12.

28. Vgl. Pernice in Grabitz, Kommentar zum EWGV, Rdnr. 27 zu Art. 164; Wuermeling aaO (1988), S. 145 f m.w.N.

29. EuGH Rs 9/70, Grad, Slg. 1970, S. 838.

30. EuGH Rs 792/79, Camera Care, Slg. 1980, S. 131, hier im Hinblick auf die Kommission.

### 3. Das Demokratieprinzip

Zwar basiert die demokratische Legitimation der Gemeinschaftsgewalt nicht auf dem hergebrachten System der ausschließlichen Parlamentsgewalt hier des Europäischen Parlaments, sondern auf einer Doppellegitimation durch dieses und die Legitimation der Mitglieder des Rates durch ihre nationalen Parlamente. Entsprechend wird der Grundsatz der Demokratie in gemeinschaftsspezifischer Weise verwirklicht. Als solcher ist er bei der Auslegung des Gemeinschaftsrechts zu beachten<sup>31</sup>.

Im Verfahren der Zusammenarbeit wird der Grundsatz in besonderer Weise relevant, da es gerade dazu dient, "das zweite Bein" der demokratischen Legitimation zu stärken. Andererseits ist das Prinzip behutsam und nicht befrachtet mit traditionell nationalstaatlichen Legitimierungsvorstellungen, sondern gemeinschafts-systemkonform anzuwenden.

## II. Strukturelemente des Verfahrens der Zusammenarbeit

a) Das Verfahren der Zusammenarbeit kann charakterisiert werden als kombiniertes Trilog- und Entscheidungssystem im institutionellen Dreieck der EG. Wegen seiner schwachen Stellung in der Entscheidung liegt für das Europäische Parlament der Schwerpunkt auf dem Trilog. Dessen Funktionsfähigkeit ist deshalb entscheidend für die Erreichung des Ziels des neuen Verfahrens, die verfasste Einbindung des Parlaments in den Meinungsbildungsprozeß für die Gemeinschaftsgesetzgebung.

31. EuGH Rs 138 u. 139/79, Roquette des Frères u. Maizena ./.. Rat, Slg. 1980, S. 3360; siehe auch die Präambel der EEA, 3. u. 4. Erwägungsgrund, vgl. zur Geltung des Prinzips im Gemeinschaftsrecht Meng, ZaöRV 1988, S. 208 ff., 225 m.w.N.

Der Trilog zwischen den drei Teilnehmern Rat, Parlament, Kommission ist in einer Abfolge von sechs (zum Teil fünf) Etappen organisiert: Vorschlag Kommission - Anhörung Parlament - Gemeinsamer Standpunkt Rat - Stellungnahme Parlament - (Stellungnahme Kommission bei Änderungsvorschlägen -) Verabschiedung des Rechtsakts Rat. Rechtlich gesehen ist der Trilog aufgegliedert in zwei Phasen (erste und zweite Lesung).

Während die erste Phase, die erste Lesung, allein dem Trilog gewidmet ist -dieser Charakterisierung schadet die Abstimmung über den gemeinsamen Standpunkt als reine Feststellung eines Zwischenergebnisses nicht-, erfüllt die zweite Phase zusätzlich zu dem weiterlaufenden Trilog (hier nur noch in Form einer abschließenden Replik) eine andere Aufgabe, die der Entscheidungsfindung. Aus dieser doppelten Aufgabe der zweiten Lesung ergeben sich Komplikationen.

Das Funktionieren eines solchen Trilogs setzt - sowohl für die Qualität des Austausches als auch für die des Ergebnisses - zumindest zweierlei voraus: eine umfassende Stoffsammlung (Fakten, Alternativen, Argumente etc.) sowie die Möglichkeit für jeden Partner, sich zu jedem ins Spiel gebrachten Aspekt wenigstens einmal äußern zu können.

Wegen ihres Doppelcharakters (Trilog und Entscheidung) eignet sich die zweite Lesung dazu nur noch bedingt. In dem Moment der Entscheidung eines Organs in der zweiten Lesung müssen die genannten Bedingungen für dieses bereits erfüllt sein. Das heißt zum Beispiel, daß das Parlament in dem Augenblick der Abstimmung den relevanten "Stoff" im oben genannten Sinne umfassend zur Kenntnis genommen hat, somit darf die Einführung neuen Stoffes nachher nicht mehr möglich sein. Sonst würde hinsichtlich dieses neuen Stoffes kein Trilog, sondern nur noch ein Dialog oder gar ein Monolog stattfinden. Dies hat Konsequenzen für die Breite des Spielraums für die

Entscheidungen der nachfolgenden Organe<sup>32</sup>. Es folgt daraus weiter das Erfordernis einer Konzentrierung der Stoffsammlung auf die erste Lesung. Dies wird rechtlich z.B. bedeutsam bei der Frage der nochmaligen Anhörung<sup>33</sup>.

b) Das Verfahren setzt das Bestehen von Konflikt, von Meinungsunterschieden voraus, sonst wäre es sinnlos. Andererseits sollen die unterschiedlichen Ansichten trotz dieser Spannungslage im Kompromiß zusammengeführt werden. Zwischen diesen Polen bewegt sich die "Zusammenarbeit". Diese Bezeichnung formuliert gleichzeitig ein Strukturelement des Verfahrens<sup>34</sup> und kann -gegebenfalls in Verbindung mit der gegenseitigen Pflicht zur Loyalität der Gemeinschaftsorgane- Hinweise zur Lösung bestimmter Fragen geben. So widerspricht es z.B. dem in dem Verfahren angelegten "Sog zum Kompromiß", von einer einmal erzielten Einigung -etwa im gemeinsamen Standpunkt- hinsichtlich eines oder mehrerer Punkte -etwa im Rahmen der Abstimmung in der zweiten Lesung- wieder abzurücken<sup>35</sup>.

---

32. Dazu unten Teil 2 Pkt. B II im Rahmen von Ziff. 2 u. 3.

33. Dazu unten Teil 2 Pkt. I. 2.2.

34. Vgl. Glaesner, aaO (1988), S. 125, 128; vgl. auch de Ruyt, aaO, S. 137.

35. Dazu näher unten Teil 2 Pkt. B II. im Rahmen der Ziffern 2 u. 3.

ZWEITER TEIL:

DAS VERFAHREN UND SEINE RECHTSPROBLEME

A. ANWENDUNGSBEREICH, ART. 7 EEA

I. Überblick

Die Reform des Gesetzgebungsverfahrens hat, entgegen dem Wunsch insbesondere des Parlaments, aber auch einiger Mitgliedstaaten, keine umfassende Änderung des 'law-making-process' mit sich gebracht, denn das neue Verfahren wurde nicht durchgängig für die gesamte Gemeinschaftsrechtssetzung eingeführt. Vielmehr ist sein Anwendungsbereich von drei Seiten her begrenzt:

a) Eine erste Begrenzung ergibt sich aus der Natur des Zusammenarbeitsverfahrens selbst; bei Rechtsakten, die im Rat einstimmig verabschiedet werden müssen, verliert es seinen Sinn<sup>1</sup>. Denn der beabsichtigte vermehrte Einfluß des EP resultiert im wesentlichen aus dem Umstand, daß der Rat nach Ablehnung des gemeinsamen Standpunkts in der zweiten Lesung durch das EP den fraglichen Rechtsakt nur noch einstimmig annehmen kann. Diese Befugnis des EP geht ins Leere, wenn der Rat ohnehin einstimmig beschließen muß. So schied zum Beispiel für die zentralen Bereiche Steuerharmonisierung (Art. 99 EWGV) und ergänzende Vorschriften (Art. 235 EWGV) eine Anwendung des Verfahrens der Zusammenarbeit von vorne herein aus.

---

1. De Ruyt, L'Acte unique européen, 1987, S. 127; Santaniello, Affari sociali internazionali 1988, S. 21 ff, 29; Glaesner, EuR 1988, S. 121 ff, 121 f.

b) Dem oben bereits näher dargestellten<sup>2</sup> Kompromiß zwischen den, einer institutionellen Reform skeptisch gegenüberstehenden und den reformwilligen Mitgliedstaaten entsprechend ergibt sich die zweite Einschränkung, nämlich die auf die durch die EEA neu erschlossenen oder erweiterten Tätigkeitsfelder der Gemeinschaft. Diese Linie wurde strikt durchgehalten; selbst bei der Änderung von traditionellen Kompetenzen in dem Willen, die Beteiligung des EP zu erhöhen, wurde im Bereich Binnenmarkt das Kooperationsverfahren eingeführt (Art. 7, 49, 54 Abs. 2, 57 Abs. 1 EWGV), außerhalb dessen der Rat lediglich zur einfachen Anhörung verpflichtet (Art. 28, 57 Abs. 2, 70, und 84 EWGV)<sup>3</sup>.

c) Selbst innerhalb dieses beschränkten Rahmens nahmen die Mitgliedstaaten eine dritte, am Einzelfall orientierte Eingrenzung vor, um sich die Entscheidungen bei bestimmten Materien ausschließlich dem Rat vorzubehalten<sup>4</sup>, so für den Erlass von Bestimmungen zur gegenseitigen Anerkennung der Ausbildungen im Hinblick auf den Berufszugang (Art. 57 Abs. 2 EWGV), zur Koordinierung der Devisenpolitik (Art. 70 Abs. 1 S. 2 u. 3 EWGV), Dienstleistungsfreiheit (Art. 69 Abs. 2 EWGV), im Rahmen der Verkehrspolitik (Art. 75, 84 Abs. 2 EWGV), der Regionalpolitik (Art. 130e EWGV) und des Umweltschutzes (Art. 130s EWGV).

Übrig bleiben zehn, enumerativ<sup>5</sup> in Art. 6 EEA genannte Bestimmungen, die wesentlich der Schaffung des Binnenmarktes zuzuordnen sind. Außerhalb dessen sind keine bedeutsameren Regelungsbereiche dem

---

2. S.o. Teil 1 unter Pkt. A. II.

3. Vgl. zur Kritik an der Auswahl der Bereiche, auf die das Kooperationsverfahren Anwendung findet unten Teil 3 Pkt. C.

4. Vgl. Santaniello, aaO, S. 29.

5. Zum Problem der Erweiterung des Anwendungsbereichs außerhalb einer Vertragsänderung unten im Schlußteil.

Zusammenarbeitsverfahren unterworfen<sup>6</sup>. Rund zwei Drittel der zur Verwirklichung des Binnenmarktes zu erlassenden Rechtsvorschriften<sup>7</sup> und damit augenblicklich rund 40 % der Ratsentscheidungen überhaupt<sup>8</sup> dürften auf Ermächtigungen zu stützen sein, in dessen Rahmen das Kooperationsverfahren Anwendung findet. Im Rahmen des EAGV und EGKSV wird das Verfahren überhaupt nicht verwandt.

Im einzelnen ist das Kooperationsverfahren für den Erlaß von Rechtsakten im Rahmen folgender Bestimmungen<sup>9</sup> vorgeschrieben:

- Art. 7 Abs. 2 EWGV: Verbote von Diskriminierungen aufgrund der Nationalität i.S.v. Art. 7 Abs. 1 EWGV;
- Art. 49 EWGV: Maßnahmen zur Herstellung der Freizügigkeit (Art. 49 EWGV);
- Art. 54 Abs. 2 EWGV: Maßnahmen zur Gewährleistung der Niederlassungsfreiheit im allgemeinen;

---

6. So genügt z.B. bei Art. 7 Abs. 2 EWGV bereits die materiell-rechtliche Regelung in Art. 7 Abs. 1 EWGV, um das anvisierte Ziel des Verbots der Diskriminierung zu erreichen, da diese Bestimmung unmittelbare Wirkung entfaltet (vgl. EuGH Rs 152/82, Foderi, Slg. 1983, S. 2336; Grabitz in Grabitz, Kommentar zum EWGV, Rdnr. 23 zu Art. 7 EWGV) und wurde bisher nicht genutzt (Murphy, The Irish Jurist, 1985, S. 239 ff, 257); der Bereich der Art. 49 und 56 II sind durch die Richtlinie 221/64 (ABl. 1963/64, S. 117 ff) bereits weitgehend abgedeckt (Murphy, ebda.). Im Rahmen der Forschungsförderung unterliegen lediglich die Durchführungsbestimmungen nach Art. 130q Abs. 2 EWGV dem Kooperationsverfahren, nicht aber die (wichtigere) Verabschiedung des Rahmenprogramms nach Art. 130i und 130o. Gleiches gilt für die Regionalpolitik (vgl. Art. 130d S. 2 einerseits und Art. 130e andererseits).

7. Wessels, integration 1986, S. 65 ff, 66.

8. Domestic-Met, aaO, S. 565 mit Fn. 72, unter Berufung auf eine Schätzung des Rates vom Juli 1987.

9. Vgl. auch Fn. 8; zu verschiedenen Abgrenzungen der folgenden Kompetenznormen s.u. II. 4.

- Art. 56 Abs. 2 S. 2 EWGV: Angleichung der Rechtsvorschriften zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im Bereich der Niederlassungsfreiheit;
- Art. 57 Abs. 1 EWGV: Vorschriften zur gegenseitigen Anerkennung von Diplomen im Hinblick auf den Berufszugang;
- Art. 100a EWGV: Rechtsangleichung zur Errichtung und für das Funktionieren des Binnenmarktes;
- Art. 100b EWGV: Feststellung der Pflicht zur Anerkennung der Gleichwertigkeit bestimmter Rechtsvorschriften (ab 1993);
- Art. 118a EWGV: Vorschriften zur Verbesserung der Arbeitsumwelt;
- Art. 130e EWGV: Durchführungsbestimmungen im Rahmen des regionalen Entwicklungsfonds;
- Art. 130q Abs. 2 EWGV: Durchführung der Programme zur Förderung der Forschung und der technologischen Entwicklung (Art. 130k, 130l, 130m, 130n, 130p Abs. 1 EWGV).

## II. Wahl der Rechtsgrundlage

Während bei der Auslegung von Kompetenznormen der Verträge früher eher die Abgrenzung zu den verbliebenen nationalen Kompetenzen im Vordergrund stand, stellt sich mit Einführung des Kooperationsverfahrens in einer für die Praxis erheblichen Weise das Problem der Abgrenzung der

Anwendungsbereichs der Bestimmungen untereinander<sup>10</sup>. Denn die Wahl der Rechtsgrundlage bestimmt über die Verpflichtung zur Beteiligung des EP im Rahmen des Verfahrens der Zusammenarbeit. Aber auch außerhalb dessen wird die Wahl der Kompetenznorm nunmehr zu einem relevanten Rechtsproblem, nämlich für die Möglichkeit einer Mehrheitsentscheidung<sup>11</sup> und für die Frage der Anwendbarkeit von Art. 100a Abs. 4 EWGV<sup>12</sup>.

Es ist offensichtlich, daß gerade bei Kompetenznormen oftmals schwer definierbare Grauzonen auftreten, da in diesen Bestimmungen umfassende Lebensbereiche mit kurzen, allgemeinen und abstrakten Begriffen, die selten scharfe Abgrenzungen ermöglichen, verwendet werden<sup>13</sup>. In der Tat hat das Problem bereits zu Kontroversen zwischen den Organen und den Mitgliedstaaten<sup>14</sup>, in mehreren Fällen bereits zu Verfahren vor dem EuGH<sup>15</sup> geführt.

---

10. So hatte es, abgesehen von der Frage der Konkurrenz von Art. 43 und 100 EWGV, um die Wahl der Rechtsgrundlage vor der EEA nie ernsthaft Streit gegeben (Noell, in: Louis/Waelbroeck, *Le Parlement Européen*, 1988, S. 119); mit Billigung des EuGH konnte aus Gründen der Rechtssicherheit sogar allein zur Absicherung der Gemeinschaftskompetenz eine zweite Rechtsgrundlage hinzugefügt werden, selbst wenn es derer gar nicht bedurfte (EuGH Rs 8/73, *Hauptzollamt Bremerhaven* ./ Massey Ferguson, Slg. 1974, S. 907).

11. Ob Vorschriften eine Mehrheitsentscheidung vorsahen, war zuvor weitgehend irrelevant, da nach dem "Luxemburger Kompromiß" auch bei Bestimmungen, die Mehrheitsentscheidungen ermöglichten, einstimmig beschlossen wurde; zur jetzigen Situation s.u. Teil 3 unter B. I. Der Rat soll nunmehr z.B. Art. 235 EWGV einer anderen Rechtsgrundlage hinzugefügt haben, um einstimmig entscheiden zu müssen, *Pescatore, L'Acte Unique Européen - Perspective 1988*, Beitrag zum 40. Geburtstag des *Mouvement Européenne* und zum 100. Geburtstag von Jean Monnet, noch nicht veröffentlicht (Hektographie S. 4).

12. Vgl. dazu Langeheine, *EuR* 1988, S. 235 ff; Götz, *EuR* 1988, S. 29 ff, 300 f

13. Vgl. Noell, in: Louis/Waelbroeck, *aaO*, S. 119.

14. Siehe dazu noch näher unten Teil 3 Pkt. B. V.

15. Langeheine, *aaO*, S. 241, erwähnt die Rechtssachen 131/87, 165/87, 242/87, 275/87, 288/87, 11/88; siehe z.T. näher unten Pkte. 2. u. 3.

Darzustellen ist zunächst das Verfahren, in dem es zur Entscheidung über die Rechtsgrundlage kommt (1.), sodann mögliche Gesichtspunkte bei der Abgrenzung (2.), das Problem der "doppelten Rechtsgrundlagen" (3.) sowie bedeutsam gewordene Einzelfragen (4.).

## 1. Das Verfahren zur Ermittlung der Rechtsgrundlage

a) Die Erwähnung der Rechtsgrundlage ist Teil der Begründung eines Rechtsaktes i.S.v. Art. 190 EWGV<sup>16</sup> und damit auch Bestandteil des Vorschlags der Kommission nach Art. 149 Abs. 1, Abs. 2 lit. a EWGV. Sie bestimmt zunächst, nach welchem Verfahren der Erlaß des Rechtsaktes eingeleitet wird, und hat damit eine Art Prärogative<sup>17</sup>.

Das Parlament, um dessen Rechte es bei der Wahl der Rechtsgrundlage im wesentlichen geht, hat in dieser Phase keine institutionalisierte Einflußmöglichkeiten. Allerdings hatte sich die Kommission schon 1982 bereits erklärt, geplante Gesetzesvorschläge vorab mit dem Parlament zu erörtern<sup>18</sup>. Die Vereinbarung könnte in diesem neuen Zusammenhang eine besondere Bedeutung erlangen, da sie dem Parlament ggf. ermöglicht, schon vorab, nämlich während des Entscheidungsprozesses in der Kommission und nicht erst im Anschluß an diesen, Einfluß auf die Wahl der Rechtsgrundlage auszuüben<sup>19</sup>. Gleiches gilt für das, in dieser Form neuartige Jahresgesetz

---

16. EuGH Rs 45/86, Kommission ./ Rat, Urteil vom 16.3. 1987, noch nicht in Slg., Nr. 5: ausreichend ist weder die Formulierung "vue le traité" noch daß sich die Rechtsgrundlage aus dem Inhalt des Aktes ergibt, insbesondere nicht, wenn diese Formulierung wegen Uneinigkeit über die Rechtsgrundlage gewählt wird (s.a. EuGH Rs 158/80, Rewe, Slg. 1981, S. 1805 ff). Art. 11 Abs. 1 lit. b GeschO-Rat schreibt für die Einleitung einer Verordnung an sich die Formel "gestützt auf" vor.

17. Vgl. Glaesner, in: Le Parlement Européen, , S. 71 f.

18. Bull. EG Beil. 3/82, S. 10; es soll eine regelrechte "politische Debatte" in den Ausschüssen und im Plenum stattfinden.

19. Vgl. Bieber/Pantalís/Schoo, CMLR 1986, S. 767 ff, 779.

gebungsprogramm<sup>20</sup>.

b) Nachdem die Kommission ihren Vorschlag offiziell vorgelegt hat, beginnt zunächst das für die von der Kommission vorgeschlagene Rechtsgrundlage vorgeschriebene Verfahren. Ist bei diesem Verfahren das Europäische Parlament überhaupt nicht beteiligt, kann es keine formalisierte Stellungnahme abgeben, ist eine Anhörung vorgesehen (verpflichtende Anhörung), wird eine solche, ohne daß eine Verpflichtung dazu besteht, durchgeführt (fakultative Anhörung) oder wird nach dem Verfahren der Zusammenarbeit entschieden, kann sich das EP in diesem Rahmen äußern.

Für diese Prüfung sieht Art. 36 Abs. 3 GeschO EP<sup>21</sup> jetzt vor, daß der federführende Ausschuß den Rechtsakt bei Zweifeln über die Rechtmäßigkeit der Rechtsgrundlage ohne Behandlung des Vorschlags in der Sache unmittelbar an das Plenum zurückverweisen kann. Widersetzt sich dieses der gewählten Rechtsgrundlage, so kann es die Kommission auffordern, den Vorschlag abzuändern oder zurückzuziehen<sup>22</sup>, was freilich keine weiteren Folgen, insbesondere nicht für das anzuwendende Verfahren nach sich zieht<sup>23</sup>. Ändert die Kommission entsprechend ihren Vorschlag, so beginnt das Verfahren von Neuem<sup>24</sup>.

---

20. Vgl. Art. 29 Abs. IV GeschO EP, dazu s.u. Pkt. B.I.

21. Vgl. dazu Constantinesco, L'evolution des modèles des relations interinstitutionnelles: Les implications de l'Acte Unique Européen pour le Parlement Européen, Symposium der Trans European Policy Studies Association: "Au delà du parlementarisme traditionnel, le Parlement Européen dans le système communautaire", am 17./18.11. 1988 in Straßburg, S. 16; Prout-Bericht (PE Dok A 2-131/86), S. 36.

22. Vgl. zu dem in diesem Fall praktizierten, verzögernden 'navette-Verfahren' (Art. 40 GeschO EP) unten Pkt. 3.1.

23. Glaesner, aaO (1988), S. 122; ders., in: Le Parlement Européen, S. 72.

24. Zum Problem der nachträglichen Anhörung im Zusammenhang mit der Änderung der Rechtsgrundlage s.u. Pkt. B. I. 2.2.

Neben der Möglichkeit der Zeitverzögerung<sup>25</sup>, die ein wirksames Druckmittel bei eiligen Maßnahmen sein kann, erreicht das Parlament mit diesem Prozedere die rechtzeitige Prüfung und Geltendmachung seiner Rechte. Koppelt diese von der Sachbehandlung zunächst ab und akzentuiert sie damit.

c) Bei seinem Beschluß über den Vorschlag der Kommission kann der Rat die Rechtsgrundlage abändern, denn sie ist Teil der von ihm zu treffenden Entscheidung, gegen den Willen der Kommission allerdings nur einstimmig, Art. 149 Abs. 1 EWGV<sup>26</sup>. Damit hat er die Möglichkeit, das weitere Verfahren zu bestimmen: Ändert er beispielsweise bei einem im Kooperationsverfahren begonnenen Rechtssetzungsprozeß die Rechtsgrundlage so, daß nur noch eine bloße Anhörung erfolgen muß, wird das Zusammenarbeitsverfahren abgebrochen und der Rat verabschiedet statt der Festlegung des gemeinsamen Standpunktes bereits endgültig den Rechtsakt<sup>27</sup>.

d) Da es sich bei der Rechtsgrundlage um ein rein materiellrechtliches Problem der Auslegung der Verträge handelt, unterliegt deren Wahrscheinlichkeit vollumfänglich der Kontrolle durch den EuGH, Art. 164 EWGV<sup>28</sup>. Ein Ermessen des Rates, auf welche Rechtsgrundlage er den Akt stützt, besteht hingegen

---

25. Corbett, Testing the new procedures: the European Parliament's first experiences with the Single Act, Symposium der Trans European Policy Studies Association, 17./18.11. 1988, aaO, noch nicht veröffentlicht, Hektographie S. 3.

26. Bieber, CMLR 1988, S. 711 ff, 714; Glaesner, in: Le Parlement Européen; S. 71.

27. So geschehen durch die Ersetzung von Art. 100a EWGV durch Art. 235 EWGV bei einem Rechtsakt im Rahmen der Koordinierung der Informationsmärkte (Corbett, aaO, S. 8). Zur Frage der in diesen Fällen erforderlichen Wiederholung der Anhörung s.u. Pkt. B. I. 2.2.

28. EuGH Rs 131/86, Vereinigtes Königreich ./.. Rat, Urteil vom 23.3. 1988 EuR 1988, S. 294; Rs 68/88, Vereinigtes Königreich u. Nordirland ./.. Rat, Urteil vom 23.2. 1988, EuR 1988, S. 288 ff; Rs 45/86, Kommission ./.. Rat, Urteil vom 26.3. 1987, noch nicht in Slg.; zu den beiden ersten Entscheidungen Götz, EuR 1988, S. 299 ff; Bridge, CMLR 1988, S. 733 ff; in Ergebnis ebenso. Louis, in: Louis/Waelbroeck, Le Parlement Européen, aaO, S. 361.

© The Author(s). European University Institute. Available for Open Access in Europa. Digitised version produced by the EUI Library in 2010.

nicht<sup>29</sup>. Dabei ist allerdings die falsche Wahl der Rechtsgrundlage allein kein Nichtigkeitsgrund für einen Rechtsakt<sup>30</sup>. Vielmehr ist der Rechtsakt nur dann für nichtig zu erklären, wenn entweder überhaupt keine Rechtsgrundlage für eine Gemeinschaftshandlung gegeben ist, oder wenn – was hier relevant wird – infolge der Zugrundelegung der fehlerhaften Rechtsgrundlage ein falsches Verfahren angewendet und damit eine wesentliche Formvorschrift i.S.v. Art. 173 Abs. 1 EWGV verletzt wurde<sup>31</sup>. Letzteres ist der Fall, wenn zum Beispiel der Rechtsakt zwar in Gemeinschaftskompetenz erlassen werden durfte, er jedoch zu Unrecht auf eine Rechtsgrundlage gestützt wurde, die nur ein Anhörungsverfahren, nicht aber das richtigerweise anzuwendende Kooperationsverfahren verlangt. Somit ist es nicht unmittelbar die fehlerhafte Rechtsgrundlage, die zur Nichtigkeit führt, sondern als mittelbare Wirkung dieses Fehlers, das ungenügende Verfahren.

## 2. Gesichtspunkte bei der Abgrenzung

Die Wahl der Rechtsgrundlage erfolgt durch **Subsumtion** der Regelungsmaterie unter die entsprechenden Kompetenzvorschriften der Verträge.

a) Die Auslegung von Kompetenznormen unterscheidet sich im Grundsatz nicht von der Auslegung anderer Vorschriften. Ihre Reichweite ist unter Berücksichtigung ihres Wortlauts, ihrer Systematik und ihres Sinn und Zwecks

---

29. EuGH Rs 131/86, Vereinigtes Königreich ./ . Rat, Urteil vom 23.3. 1988, EuR 1988, S. 294; Rs 68/88, Vereinigtes Königreich u. Nordirland ./ . Rat, Urteil vom 23.2. 1988, EuR 1988, S. 288 ff; anders noch Glaesner, aaO (1986), S. 131.

30. EuGH Rs 8/73, Hauptzollamt Bremen ./ . Massey-Ferguson, Slg. 1974, S. 908 f mit dem Argument, daß allein dieser Umstand noch nicht zu einer Umgehung der Bestimmungen über die Willensbildung im Rat oder um die Aufteilung der Befugnisse auf die Organe führt.

31. ebda.

zu ermitteln<sup>32</sup>. Ebenso gelten die allgemeinen Lehren über die Konkurrenz von Rechtsnormen, insbesondere der Grundsatz der Spezialität<sup>33</sup>.

b) Dem Prinzip der enumerativen Einzelermächtigung<sup>34</sup> als den Kompetenznormen zugrundeliegendes Verfassungsprinzip der Gemeinschaft kann zur Auslegungsfrage der Hinweis entnommen werden, daß jede Kompetenznorm einen klar abgegrenzten Befugnisbereich umschreibt<sup>35</sup>.

c) Ungeschriebene Gemeinschaftskompetenzen<sup>36</sup> treten immer als Annex zu einer geschriebenen Kompetenz auf und unterfallen letztlich dieser Vorschrift. Eine besondere Behandlung im Hinblick auf die Abgrenzungsfrage erlangen sie deshalb nicht. Ihr Ziel ist die Anerkennung von Zuständigkeiten, ohne die eine vernünftige und korrekte Ausführung von Gemeinschaftskompetenzen gar nicht möglich ist. Sie erweitern die Reichweite einer Kompetenznorm aber nur im Verhältnis zu den bei den Mitgliedstaaten

---

32. Zu den Auslegungsmethoden des Gemeinschaftsrechts Pernice in: Grabitz, Kommentar zum EWGV, Rdnr. 30 ff zu Art. 164 EWGV; Wuermeling, aaO (1988), S. 144 ff.

33. EuGH Rs 68/86, Vereinigtes Königreich ./.. Rat, Urteil v. 23.3. 1988, EuR 1988, S. 288 ff; Rs 131/86, Vereinigtes Königreich ./.. Rat, Urteil v. 23.3. 1988, EuR 1988, S. 294 ff; Rs 83/79, Pig Marketing Board, Slg. 1978, S. 2372; Bridge, aaO, S. 741. Milas, RevMC 1985, S. 445 ff, 446, meint, durch die Verwendung von (doppelten) Rechtsgrundlagen i.V.m. Art. 235 EWGV sei dieses Prinzip nicht immer anwendbar. In diesen Fällen soll jedoch Art. 235 EWGV einen Kompetenzbereich abdecken, der nicht die ebenfalls angewendete Spezialnorm überlagert, sondern einen daneben liegenden Bereich. Insoweit liegt überhaupt kein echter Konkurrenzfall und damit auch keine Ausnahme zum Spezialitätsprinzip vor.

34. Vgl. Grabitz, in: Grabitz, Kommentar zum EWGV, Rdnr. 4 zu Art. 189, 1 zu Art. 235.

35. Vgl. zum Parallelproblem im Bundesstaat und zur dortigen Abgrenzung der Kompetenzen BVerfGE 42, 20 ff, 28, mit der Forderung nach einer "strikten Interpretation" der dem Bund in Art. 74 GG zugewiesenen Sachbereiche. Allgemein zur Auslegung von Kompetenznormen grundlegend Stettner, Grundfragen einer Kompetenzlehre, 1983, S. 378 ff.

36. Vgl. EuGH Rs 4/55 Fédération Charbonnière de Belgique ./.. Hohe Behörde, Bd. 2, S. 312 ff, Rs 25/59, Niederlande ./.. Hohe Behörde, Slg. 1960, S. 788 ff; Rs 22/70, AETR, Slg. 1971, S. 263 ff.

verbliebenen nationalen Kompetenzen, nicht aber im Verhältnis zu anderen Kompetenzvorschriften der Verträge.

d) Auf den Schwerpunkt einer Regelung kann bei der Relevanz verschiedener Kompetenzbestimmungen auch zur Vermeidung doppelter Rechtsgrundlagen<sup>37</sup> nicht abgestellt werden. Es geht nicht an, sich auf die Anwendung einer Kompetenzvorschrift zu beschränken, wenn auch der strikt und allgemein bestimmte Bereich einer weiteren Norm -sei diese für den fraglichen Rechtsakt auch von noch so geringfügiger Bedeutung- betroffen ist. Dies widerspricht der oben erwähnten Aussage des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung, daß jede Kompetenznorm des Vertrages einen präzise abzugrenzenden Anwendungsbereich hat. Auch mit der Lehre von der Kompetenz des Sachzusammenhangs kann ein solches Vorgehen nicht begründet werden, da eine Annexkompetenz aus einer Vorschrift nicht den Regelungsgegenstand einer anderen Vorschrift ergreifen kann.

### 3. Doppelte Rechtsgrundlagen

Nicht immer markiert der durch eine Kompetenznorm abgesteckte Bereich zugleich die wünschenswerte oder sinnvolle Grenze für eine zu regelnde Materie. Vielmehr kann eine in sich geschlossene Normierung eines Lebensbereiches oftmals nur erfolgen, wenn zusammenhängende Vorschriften verabschiedet werden, die zum Teil verschiedenen Kompetenzbestimmungen des Vertrages unterfallen. So entstehen Normpakete mit notwendig doppelten Rechtsgrundlagen<sup>38</sup>. An deren Zulässigkeit bestehen, zumal unter Geltung des Prinzips des *effet utile*<sup>39</sup>, keine Zweifel.

---

37. Dazu sogleich Pkt. 3.

38. Zum gemeinschaftsrechtlichen Parallelproblem bei "gemischten Rechtsakten", die Kompetenzbereiche sowohl der Gemeinschaft als auch der Mitgliedstaaten berühren, Wuermeling, aaO (1988), S. 213 ff.

39. EuGH Rs 9/70, Grad, Slg. 1979, S. 838; 70/72, Kommission ./ Bundesrepublik Deutschland, Slg. 1973, S. 829.

Das Auftreten solcher Rechtsakte mit doppelten Rechtsgrundlagen läßt sich, wie oben ausgeführt<sup>40</sup>, nicht dadurch vermeiden, daß das Gesetzeswerk nur auf diejenige Rechtsgrundlage gestützt wird, in dessen Bereich es seinen Regelungsschwerpunkt hat<sup>41</sup>. Dies hätte zur Folge, daß der Rechtsakt in seinen Randbereich formell überhaupt nicht von einer Rechtsgrundlage gedeckt wäre, was wiederum mit dem Prinzip der enumerativen Einzelermächtigung unvereinbar ist<sup>42</sup>.

Verfahrensrechtlich stellt sich die Frage, welches Gesetzgebungsverfahren anzuwenden ist, wenn die betroffenen Kompetenznormen verschiedene Erlaßmodalitäten (Anhörung oder Kooperation oder gar keine EP-Beteiligung) vorsehen<sup>43</sup>. Das Problem reduziert sich jedoch zunächst nicht strikt auf die Alternative zwischen den möglichen Verfahren. Da sich Kooperationsverfahren, Anhörung und überhaupt keine Beteiligung ihrer Art nach nicht ausschließen, können sie an sich kumulativ angewendet werden.

Schwierig gerät die Bewältigung des Problems hingegen, wenn das Parlament im Rahmen des Zusammenarbeitsverfahrens von seinem Recht der Ablehnung oder der Abänderung des gemeinsamen Standpunkts Gebrauch macht. Gilt dann die dadurch herbeigeführte Notwendigkeit einer einstimmigen Entscheidung im Rat für den ganzen Rechtsakt oder überhaupt nicht?

---

40. Siehe soeben Pkt. 2.

41. Seit 1985 ist eine Tendenz festzustellen, Rechtsakte mit doppelten Rechtsgrundlagen möglichst zu vermeiden, Langeheine in Grabitz, Kommentar zum EWGV, Rdnr. 77 zu Art. 100 EWGV.

42. Zur Klarstellung sei vermerkt, daß die von dem Gesetzgeber getätigte Wahl der Rechtsgrundlage natürlich nicht das entscheidende Kriterium ist. Es kommt auf die allein materiell-rechtlich zu beurteilende Frage an, ob der Rechtsakt von einer Gemeinschaftskompetenz abgedeckt ist. Es kann aber das angewandte Verfahren fehlerhaft sein, vgl. oben Pkt. 2.

43. Unproblematisch sind die Fälle, in denen die verschiedenen Grundlagen unterfallenden Materien innerhalb des Rechtsakts voneinander derart abgrenzbar sind, daß für jeden Teil das adäquate Verfahren angewendet werden kann. Dies ist aber nicht notwendigerweise der Fall.

Für die Lösung steht von vorne herein fest, daß sie formal gesehen unsauber sein wird. Denn entweder werden die Befugnisse auf einen -nur ideell abtrennbaren- Teil eines Gesetzespakets angewendet, dem sie nicht unterliegen, oder auf ihre Beachtung wird in einem Bereich verzichtet, in dem sie respektiert werden müßten.

Die Entscheidung für die eine oder die andere unbefriedigende Alternative ist nicht zwingend begründbar und wird sich letztlich an wertenden Erwägungen ausrichten. In diesem Rahmen spricht das ebenso vom Gerichtshof<sup>44</sup> wie von der EEA<sup>45</sup> akzentuierte Demokratieprinzip eher für eine Beachtung der Rechte des Parlaments. Die Gefahr der Umgehung der Parlamentsbefugnisse durch doppelte Rechtsgrundlagen wäre ein weiterer Nachteil der gegenteiligen Lösung. Zudem ist im Gemeinschaftsrecht nach dem Prinzip der dynamischen Interpretation derjenigen Auslegung der Vorzug zu geben, die am ehesten der Vertiefung und Verbreiterung der Integration, auf die die Gemeinschaft angelegt ist<sup>46</sup>, dient. Im institutionellen Bereich erfolgt diese Vertiefung durch die Stärkung der nicht intergouvernementalen Institutionen, wie die historische Entwicklung und die aktuellen Absichtserklärungen es belegen<sup>47</sup>. Zu diesen zählt auch das Europäische Parlament. Der Gewinn für das Gemeinschaftssystem, der durch eine Verlängerung der Rechte des EP verursacht wird, erscheint in diesem Licht größer als Verlust, der durch eine Verkürzung der Rechte des Rates eintreten würde.

---

44. EuGH Rs 138 u. 139/79, Rocquette des Frères u. Maizena ./.. Rat, Slg. 1980, S. 3360; zur Orientierung der Auslegung an den Vertragszielen EuGH Rs 6/72, Continental Can, Slg. 1972, S. 244; Pernice in Grabitz, Kommentar zum EWGV, Rdnr. 25 zu Art. 164 EWGV.

45. Präambel der EEA, 3. u. 4. Erwägungsgrund.

46. Ipsen in Schwarze, Der Europäische Gerichtshof als Verfassungsgericht und Rechtsschutzinstanz, 1983, S. 49 ff, 49; vgl. zur Kritik an der Methode Wuermeling, aaO, S. 30 m.w.N.

47. Zur Entwicklung der Rechte des Parlaments s.o. Teil 1, Pkte. A. I. und II.

#### 4. Aktuell gewordene Einzelabgrenzungen

a) Gegenstand der Rechtssache 70/88<sup>48</sup> ist die "Post-Tschernobyl"-Verordnung des Rates betreffend die Festlegung der Radioaktivität in Nahrungsmitteln<sup>49</sup>, die der Rat entgegen der in der Stellungnahme vom 13.10.1987 vertretenen Ansicht des EP statt auf Art. 100a EWGV auf Art. 31 EAGV gestützt hat<sup>50</sup>. Die Verordnung legt das Verfahren zur Bestimmung der Höchstwerte an Radioaktivität in Nahrungs- und Futtermitteln fest, die nach einer radioaktiven Verseuchung auf den Markt gelangen (Art. 1 Abs. 1 der Verordnung).

Während die Euratom-Bestimmung den Erlaß von "Grundnormen für den Gesundheitsschutz der Bevölkerung und der Arbeitskräfte gegen die Gefahren ionisierender Strahlen" (Art. 30 EAGV) im Auge hat, geht es bei Art. 100a EWGV um Maßnahmen, die die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes zum Gegenstand haben. Auf Art. 100a EWGV findet das Kooperationsverfahren Anwendung, während bei Art. 31 EAGV nur eine einfache Anhörung des EP vorgesehen ist.

Für das Eingreifen von Art. 31 EAGV spricht der in der Präambel und in Art. 2 Nr. 3 EAGV zum Ausdruck kommende Zweck der Bestimmungen des EAGV, für Art. 100a EWGV das klar zutage liegende Ziel der Verordnung, Wettbewerbsbeschränkungen durch unterschiedliche -nach Art. 36 EWGV

---

48. ABl. C 90/1988, S. 6 f; dazu Fitzmaurice, *Journal of Common Market Studies* 1988, S. 389 ff, 395; Nicoll, *RevMC* 1988, S. 240 ff, 242; Grunwald, *RevMC* 1987, S. 396 ff; Bieber, *Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht und Völkerrecht* 1988, S. 211 ff, 227 ff; ders., aaO (NJW), S. 433 ff, mit dem Hinweis auf ähnliche Probleme bei der Abgrenzung zwischen Art. 7 EAGV und den Vorschriften über die Forschungsprogramme der Gemeinschaft; Graziani-Bericht, Dok A2-0176/88, S. 15.

49. Verordnung Nr. 3954/87 Euratom v. 22.12. 1987, ABl. L 371/87, S. 11 ff.

50. Es wird behauptet, die Kommission hätte in ihrem Vorschlag allein deswegen Art. 31 EAGV als Rechtsgrundlage vorgeschlagen, um eine Beteiligung des EP zu verhindern, Graziani-Bericht, aaO, S. 15.

gerechtfertigte<sup>51</sup>- Verstrahlungshöchstgrenzen entgegenzuwirken<sup>52</sup> und die Annahme, Art. 31 EAGV beziehe sich nur auf die von kerntechnischen Anlagen ausgehende Strahlung. Argumente wie die Unteilbarkeit des Strahlenschutzes und die bisherige Vertragspraxis führen wiederum zu Art. 31 EAGV<sup>53</sup>.

Alle im Rahmen von Art. 100a EWGV getroffene Maßnahmen dienen naturgemäß -zumindest mittelbar- einem über den Binnenmarkt hinausgehenden Zweck, nämlich dem Zweck der nationalen Rechtsvorschriften, die einander angeglichen werden sollen (z.B. Verbraucher-, Arbeits-, Umweltschutz)<sup>54</sup>. Allein die Verfolgung solcher Ziele schließt deshalb die Anwendbarkeit von Art. 100a EWGV nicht aus. Wird jedoch die Verwirklichung dieser Ziele auf der supranationalen Ebene anderweit verfolgt, entfällt das Harmonisierungsbedürfnis nach Art. 100a EWGV. Die Norm ist dann "funktionell"<sup>55</sup> nicht mehr anwendbar. Ein Konkurrenzfall entsteht insoweit gar nicht.

b) In strukturell ähnlicher Weise stellt sich das Problem der Abgrenzung von Art. 100a zu Art. 130s EWGV (Beschlüsse über das Tätigwerden im Rahmen einer gemeinsamen Umweltpolitik), da die Rechtsangleichung im Bereich Umweltschutz gleichermaßen der Errichtung des Binnenmarktes wie der Förderung des Umweltschutzes dient<sup>56</sup>. Aktuell geworden ist die Abgrenzung z.B. im Rahmen des Programms zur Verringerung und späteren Unterbindung der

---

51. Vgl. Langeheine, aaO (1988), S. 240.

52. So ausdrücklich die Präambel der Verordnung.

53. Zur Detaildiskussion ausführlich Grunwald aaO, S. 369 f.

54. Ähnlich EuGH Rs 68/86, Vereinigte Königreich ./.. Rat, Urteil v. 23.3. 1988, EuR 1988, S. 288 ff, 290, Pkt. 11; Rs 131/86, Vereinigtes Königreich ./.. Rat, Urteil v. 23.3. 1988, EuR 1988, S. 294 ff.

55. Langeheine, aaO (1988), S. 239 (ebso. ders. in: Grabitz, EWGV, Rdnr. 4 zu Art. 100a EWGV), spricht von einer funktionellen statt von einer gegenständlichen Begrenzung des Anwendungsbereichs dieser Vorschrift.

56. Graziani-Bericht, aaO, S. 15; Corbett, aaO, S. 3.

Abfälle der Titandioxid-Industrie<sup>57</sup>.

Ein Hinweis auf die Lösung der Konkurrenzfrage könnte Art. 130r Abs. 2 S. 1 EWGV zu entnehmen sein, der bestimmt, daß die Erfordernisse des Umweltschutzes Bestandteil der anderen Politiken der Gemeinschaft sind<sup>58</sup>. Daraus kann gefolgert werden, daß allein der Umstand der Berührung von Umweltfragen die in Angriff genommene Maßnahme noch nicht zu einer des Titels VII des EWGV macht, denn sonst wäre dieser Verweis sinnlos. Vielmehr ist unter diesem Titel nur an ergänzende Maßnahmen und Programme gedacht. Ansonsten bräuchte, was unverständlich wäre, Art. 100a Abs. IV EWGV gerade auf den empfindlichen Bereich des Umweltschutzes nicht angewendet zu werden.

Darüber hinaus ist noch nicht einmal klar, ob sich auf Art. 130s EWGV, der als Handlungsform nur "Beschlüsse" vorsieht, überhaupt Verordnungen oder Richtlinien zur Rechtsangleichung stützen lassen<sup>59</sup>. Gängige Vertragspraxis ist es jedenfalls, diese Befugnis explizit zu gewähren (so gerade die neue Art. 100a EWGV).

Andererseits hat Art. 100a EWGV nach seinem ausdrücklichen Wortlaut subsidiären Charakter. Doch diese Subsidiarität ist beschränkt auf die Konkurrenz mit anderen Rechtsangleichungsbestimmungen wie beispielsweise Art. 57 Abs. 2 EWGV. Im Ergebnis stellen Art. 130r bis 130t EWGV deshalb nur Auffangkompetenzen dar und gehen dem insoweit für Rechtsangleichung und Binnenmarkt speziellen Art. 100a EWGV nach<sup>60</sup>.

---

57. Vgl. P.E. 169.671; Bieber, aaO (NJW), S. 133 ff.

58. Nach Glaesner, aaO (1986), S. 131, bezieht sich diese Bestimmung gerade auf Art. 100a EWGV.

59. Dann läge überhaupt kein Konkurrenzfall vor; vgl. Langeheine, in: Grabitz, Kommentar zum EWGV, Rdnr. 72 zu Art. 100.

60. Pernice, zit. nach Lauer/Pilarsky-Grosch, Die öffentliche Verwaltung 1989, S. 24 ff, 24.

© The Author(s), European University Institute.  
Access on a non-commercial basis only. All rights reserved.  
Digitised version produced by EUI Library in 2020. Available at <https://www.eui.eu/Research/Repository/>

Eine Maßnahme kann also nur dann auf Art. 130s EWGV gestützt werden, wenn sie nicht im Rahmen von Art. 100a EWGV dem Binnenmarkt dient. Dies kann nur schwerlich subjektiv nach dem "Willen" des Rates beurteilt werden<sup>61</sup>. Ein Ratsbeschluß stellt lediglich einen Gesamtakt mit der Aussage ja/nein dar und ist im übrigen von diffusen Interessen motiviert. Ein Wille im eigentlichen Sinn ist gar nicht feststellbar. Zudem ist gerade der Umweltschutz gemäß Art. 130r Abs. 2 S. 1 EWGV idealtypisch immer (Mit-)Entscheidungsfaktor bei einem Ratsbeschluß nach Art. 100a EWGV, was eine subjektive Abgrenzung noch mehr erschwert. Sicherer kann eine Abgrenzung deshalb objektiv anhand des konkreten Regelungsinhaltes eines Vorhabens bestimmt werden, wobei zu fragen ist, ob die Maßnahme einen Beitrag zum Binnenmarkt leistet<sup>62</sup>.

c) Auch die Abgrenzung von Art. 100a EWGV zu Art. 43 EWGV (Gestaltung und Durchführung der gemeinsamen Agrarpolitik) im Hinblick auf das Veterinärwesen<sup>63</sup> gestaltet sich schwierig. Während das Verhältnis der Normen im Sinne einer Spezialität von Art. 43 EWGV geklärt ist<sup>64</sup>, ist in

---

61. Eine subjektive Abgrenzung ("politische Zielsetzung") befürwortet dagegen Glaesner, aaO (1986), S. 131, mit Berufung auf EuGH Gutachten I/78, Internationales Naturkautschukübereinkommen, Slg. 1979, S. 2871. Allerdings geht Glaesner von einem Ermessensspielraum des Rates bei der Wahl der Rechtsgrundlage aus; dazu bereits oben unter 1.

62. Langeheine, in: Grabitz, Kommentar zum EWGV, Rdnr. 95 zu Art. 100a, 75 zu Art. 100.

63. Dazu Domesticci-Met, aaO, S. 568, die darauf hinweist, daß zunächst Art. 43 EWGV gegenüber Art. 100 EWGV wegen der Möglichkeit der Mehrheitsentscheidung der fortschrittlichere war, nunmehr aber Art. 100a EWGV mit dem Kooperationsverfahren noch weiter geht, und konstatiert "une sorte d'inversion dans l'échelle des procédures".

64. So jedenfalls EuGH Rs 68/86, Vereinigtes Königreich ./.. Rat, Urteil v. 23.3. 1988, EuR 1988, S. 288 ff, Rs 131/86, Vereinigtes Königreich ./.. Rat, Urteil v. 23.3. 1988, EuR 1988, S. 294 ff, zum Verhältnis zum -ebenfalls nur mangels anderer Befugnisse im Vertrag anwendbaren- Art. 100 EWGV, vgl. Götz, aaO, S. 300 f.



Zusammenarbeit mit den Erfordernissen einer geschickten Verhandlungsführung<sup>70</sup> hat die Kommission offenbar zurückgestellt, zumal eine andere Auslegung im Ergebnis ein Zurückschneiden der Rechte des EP durch die EEA bedeutet hätte, da es nach alter Rechtslage bei entsprechenden Vereinbarungen zumindest nach Art. 235 EWGV angehört worden wäre<sup>71</sup>.

### III. Übergangsregelungen

Bei Kommissionsvorschlägen, deren Rechtsgrundlage sich mit Inkrafttreten der EEA geändert hatte<sup>72</sup>, war zuvor entweder schon die offizielle Vorlage des Kommissionsvorschlags oder bereits eine Anhörung des EP erfolgt. Das EP vertrat die Ansicht, in beiden Fällen sei nach dem neuen Art. 149 Abs. 2 EWGV zu verfahren<sup>73</sup>. Die Kommission widersetzte sich dem nicht und man kam dahin überein, eine schon erfolgte Anhörung als erste Lesung zu betrachten und mit der zweiten Lesung fortzufahren, im übrigen ganz nach dem Kooperationsverfahren vorzugehen.

### IV. Kontinuität oder Diskontinuität bei Neuwahl

Während sich das Problem der Teilerledigung der Verabschiedung eines Rechtsakts vor einer Neuwahl bislang mangels Bestehens mehrstufiger Verfahren nicht stellte, wird es nun relevant. Es tritt auf, wenn das Parlament zwischen seiner Stellungnahme in der ersten Lesung und der Entscheidung in der zweiten Lesung neu gewählt wird. Nach dem Grundsatz der Diskontinuität fallen in diesem Fall die Rechtswirkungen des noch nicht

---

70. Vgl. Constantinesco, aaO, S. 11.

71. Timmermans in: Louis/Waelbroeck, Le Parlement Européen, S. 148.

72. Dies war bei knapp 150 Rechtsakten der Fall, Corbett, aaO, S. 2 f; Graziani-Bericht, aaO, S. 15.

73. Prout-Bericht, EP-Dok A 2-131/86, S. 33, mit dem Vorschlag, darüber eine interinstitutionelle Vereinbarung zu treffen.

abgeschlossenen Verfahrens ersatzlos weg, so daß es von neuem beginnen muß<sup>74</sup>; nach dem Grundsatz der Kontinuität wird das Verfahren hingegen mit dem neuen Parlament fortgesetzt und abgeschlossen.

Der Grundsatz der Diskontinuität liegt sowohl Art. 10 Abs. 4 des Akts zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen<sup>75</sup> ("Die Befugnisse der scheidenden Versammlung enden mit der ersten Sitzung der neuen Versammlung" wie Art. 136 GeschO-EP ("Am Ende der letzten Tagung vor den nächsten Wahlen gelten alle Konsultationen oder Ersuchen um Stellungnahmen, Entschließungsanträge und Anfragen als verfallen") zugrunde. Die beiden Vorschriften können allerdings keine verbindlichen Regeln für das Verhältnis der Organe untereinander treffen und wollen dies auch nicht. Sie betreffen nur den Innenrechtskreis des Parlaments<sup>76</sup>.

Der Grundsatz der Diskontinuität hat zum Ziel, die formalen Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß eine Korrektur am Gesetzgebungsprozeß durch die aktualisierte Volksvertretung bei laufenden Verfahren möglich ist<sup>77</sup>. Das neue Parlament soll nicht durch Festlegungen des alten in seinen Entscheidungen determiniert werden. Dies wäre im Rahmen des Verfahrens der Zusammenarbeit bei einer Weitergeltung der Stellungnahme des EP aus der ersten Lesung in der Tat der Fall, da, worauf noch zurückzukommen sein wird<sup>78</sup>, dadurch gewisse Bindungen für das Votum des EP in der zweiten Lesung geschaffen werden.

Eine solche Präjudizierung des neuen Parlaments ist zu vermeiden. Sie beeinträchtigt insbesondere und ohne Not die Souveränität des neuen

---

74. GTE/Bieber, Rdnr. 13 zu Art. 138 EWGV.

75. ABl. L 278/1976, S. 1 ff.

76. Läufer, in: Grabitz, Kommentar zum EWGV, Rdnr. 24 zu Art. 138 EWGV; GTE/Bieber, Rdnr. 13 zu Art. 138 EWGV.

77. Vgl. GTE/Bieber, ebda.

78. S.u. Pkt. B. II. 1.

Parlaments und damit das Demokratieprinzip<sup>79</sup>. Ein vom Souverän Volk gewollter Mehrheitswechsel im Parlament könnte nicht sofort wirksam werden.

Der Grundsatz der Diskontinuität führt auch dazu, daß die knappe Drei-Monats-Frist für die Entscheidung des Parlaments in der zweiten Lesung (Art. 149 Abs. 2 lit. b UA 1) angesichts der Neuwahlen (vgl. Art. 10 Abs. 3 des Aktes zur Einführung allgemeiner und unmittelbarer Wahlen) nicht zu einem organisatorischen Problem wird; die Frist wird obsolet, da das alte Verfahren mit der Neuwahl abgebrochen wird.

## B. DIE EINZELNEN VERFAHRENSABSCHNITTE

### I. Trilogphase: Die erste Lesung, Art. 149 Abs. 2, lit a und b EWGV

Die erste Lesung unterscheidet sich kaum vom dem bisherigen Konsultationsverfahren<sup>80</sup>. Die für letzteres geltenden Artikel der Geschäftsordnung des Parlaments finden für die erste Lesung, soweit nichts anderes bestimmt ist, ebenfalls Anwendung (Art. 44 Abs. 1 GeschO-EP).

Die Prozedur wird eingeleitet mit dem Vorschlag der Kommission (1.), und der Anhörung des EP (2.). Auf diese hin folgt eventuell eine Änderung des Kommissionsvorschlags (2.1.), eine erneute Anhörung des EP (2.2.) oder ein Konzertierungsverfahren (2.3.). Aufgrund des Vorschlags der Kommission in seiner letzten Fassung beschließt der Rat einen "gemeinsamen Standpunkt"

---

79. Vgl. oben Teil 1 Pkt. I. 3.

80. Vgl. Prout-Bericht, aaO, S. 33; Fitzmaurice, aaO, S. 394; Noell, Le Parlement Européen, S. 119. In der Praxis neu ist die im Zusammenhang mit dem Kooperationsverfahren neu eingeführte Verifikation der Rechtsgrundlage durch das Parlament, dazu bereits oben Pkt. A. II. 1.

(3.). Im Verhältnis zu dem Gesamtverfahren kommt der ersten Lesung für alle Beteiligten entscheidende Bedeutung zu (4.).

Zur Erleichterung der zeitlichen Planung der Gesetzgebungsarbeit wird künftig ein Jahresgesetzgebungsprogramm mit Zeitplan erstellt (Art. 29 Abs. 4 GeschO-EP)<sup>81</sup>. Bei dessen Konzipierung ist das EP mit seinem erweiterten Präsidium beteiligt und nimmt dadurch Einfluß auf die Setzung von Prioritäten in der Gesetzgebungsarbeit<sup>82</sup>.

Das gesamte Verfahren kann in Eilfällen nach Art. 75 GeschO-EP i.V.m. Art. 139 EWGV beschleunigt durchgeführt werden. Die Plenarsitzungen des Parlaments können in diesem Rahmen auch an anderen Orten als Straßburg und Luxemburg<sup>83</sup> stattfinden<sup>84</sup>.

#### 1. Vorschlag der Kommission

Über die Planung eines Vorschlags unterrichtet die Kommission das Parlament gemäß einer Vereinbarung aus dem Jahre 1982 zunächst informell<sup>85</sup>.

---

81. Vgl. dazu näher Graziani-Bericht, aaO, S. 18; Corbett, aaO, S. 10. Diese Planung geht auf eine Initiative des Parlaments zurück. Das erste Programm dieser Art wurde im März 1988 verabschiedet. Dessen termingerechte Durchführung leidet offenbar daran, daß der Rat an der Planung nicht in ausreichendem Maße beteiligt war, Graziani-Bericht, aaO, S. 6, 7, 18.

82. Corbett, ebda.

83. EuGH Rs 358 u. 51/86, Frankreich ./.. Europäisches Parlament, Urteil v. 22.9. 1988, noch nicht in Slg.

84. Pasetti-Bombardella, in: Le Parlement Européen, S. 30.

85. Vgl. Bull. EG Beil. 1982, S. 10; Bieber/Pantalís/Schoo, aaO, S. 779 m.w.N.

Bei der Konzeption des ersten Vorschlags nimmt die Kommission nunmehr auch eine Vorab-Einschätzung des möglichen Standpunkts des Parlaments zu den Akten<sup>86</sup>. Dies ist nur folgerichtig, da die Chancen für die Verabschiedung eines Rechtsaktes bei einer Ablehnung durch das Parlament in der zweiten Lesung gering sind, da der Rat in diesem Fall einstimmig beschließen muß. Insofern wird zu Recht angemerkt, der Kommission sei klar geworden, daß sie nunmehr Mehrheiten benötige<sup>87</sup>.

## 2. Anhörung des Parlaments

a) Das Verfahren für die Anhörung ist durch die **Geschäftsordnung des EP**<sup>88</sup> folgendermaßen ausgestaltet<sup>89</sup>: Zunächst wird der Vorschlag an den federführenden Ausschuß überwiesen, der regelmäßig einen Bericht erstellt und einen Entscheidungsvorschlag unterbreitet (Art. 36 Abs. 3, 117 i.V.m. 44 Abs. 1 GeschO-EP). Das Parlament stimmt in seiner Beratung über die Änderungsanträge zu dem Entscheidungsvorschlag des Ausschusses und danach über diesen selbst ab (Art. 36 Abs. 5 GeschO EP). Eine Entscheidung über die Akzeptierung der vorgeschlagenen Rechtsgrundlage kann vorab erfolgen<sup>90</sup>.

Lehnt das Parlament den Vorschlag der Kommission gänzlich ab, so wird die Kommission zunächst aufgefordert, diesen zurückzuziehen (Art. 39 Abs. 1 GeschO-EP). Entspricht sie dem nicht, wird die Sache ohne weitere Aussprache

---

86. Vgl. Fitzmaurice, aaO, S. 394; Noell, in: *Le Parlement Européen*, S. 119, der darin eine "sensibilité parlementaire" sieht.

87. Fitzmaurice, aaO, S. 399, mit dem Vergleich der Kommission mit einer skandinavischen Minderheitsregierung oder der amerikanischen Administration.

88. Die Geschäftsordnung beruht als Teil des Selbstorganisationsrechtes des Parlaments (vgl. GTE/Bieber, Vorbemerkung zu I A 60/1) auf Art. 142 UA 1 EWGV; zu ihrer inhaltlichen Ausrichtung Constantinesco, aaO, S. 15 f. Die Bedeutung der Geschäftsordnung für den Erfolg des Kooperationsverfahrens betont Noell, in: *Le Parlement Européen*, S. 117.

89. Dazu Nicoll, aaO (1988), S. 240 ff.

90. Dazu bereits näher oben, Pkt. A. II. 1.

an den zuständigen Ausschuß zurückverwiesen (Art. 39 Abs. 3 GeschO-EP), eine Maßnahme, die nicht zu geringem Teil dazu dient, das Rechtssetzungsverfahren zu verzögern ("navette"-Verfahren)<sup>91</sup>. In ähnlicher Weise wird verfahren, wenn die Kommission sich weigert, ihren Vorschlag entsprechend den Anträgen des Parlaments zu ändern, allerdings mit dem Unterschied, daß die Rücküberweisung an den Ausschuß nicht automatisch, sondern erst auf einen entsprechenden Beschluß des Plenums hin erfolgt (Art. 40 Abs. 2 GeschO-EP). In allen Fällen wird die Anhörung mit einer "legislativen Entschliebung" des Parlaments abgeschlossen (Art. 36 Abs. 5, 39 Abs. 3, 40 Abs. 2 UA 2 GeschO-EP).

b) Offenbar unbefriedigend war bislang die Information des Parlaments über die Weiterbehandlung des Rechtsaktes durch die anderen Institutionen nach seiner Anhörung. Diese ist für das Parlament nicht nur aus politischen, sondern auch aus Verfahrensgründen wichtig, da in der Folge Anlaß geschaffen werden kann, eine erneute Konsultation zu verlangen oder ein Konzertierungsverfahren einzuleiten<sup>92</sup>. Im Rahmen des Kooperationsverfahrens gibt der weitere Verlauf der ersten Lesung darüber hinaus Aufschluß über die Chancen für die Durchsetzung des EP-Standpunkts in der zweiten Lesung.

Deshalb wurden in Art. 41 GeschO-EP zum einen der Ausschußvorsitzende und der Berichterstatter beauftragt, die Behandlung der Vorschläge des EP zu

---

91. Der Graziani-Bericht (aaO, S. 16) bezeichnet diese Taktik als eine wichtige Waffe des Parlaments in der ersten Lesung; vgl. als Beispiel für eine solche Verzögerung die Post-Tschernobyl-Richtlinie (siehe Corbett, aaO, S. 3 u. 4, u. oben Pkt. A II 4 a). Allerdings muß der erneute Bericht spätestens nach zwei Monaten dem Plenum vorgetragen werden, Art. 35 Abs. 3 GeschO-EP; vgl. auch van Hamme, *studia diplomatica* 1988, S. 291 ff, 299, der in Anspielung auf die Entscheidungen des EuGH, nach der Rat nicht entscheiden kann, solange das EP nicht Stellung genommen hat (Rsn 138 u. 189/79, Roquette des Frères u. Maizena ./ Rat, Slg. 1980, S. 3360 [Isoglukose-Urteile]) von "isoglucose delaying-powers" spricht. Zu den Grenzen der Zulässigkeit solcher Verschleppungen s.u. Pkt. C. I.

92. Dazu näher unten Pkte 2.2. und 2.3.

verfolgen (Abs. 1), zum anderen Rat und Kommission aufgefordert<sup>93</sup>, alle drei Monate die nötigen Informationen zu übermitteln (Abs. 2), und zuletzt die Möglichkeit institutionalisiert, auf neue Entwicklungen hin entsprechende Entschließungen zu verabschieden (Abs. 4)<sup>94</sup>.

Aber auch nach dieser Neuerung scheint der Informationsfluß aus der Sicht der EP noch nicht ausreichend zu sein. Das Parlament bemängelt, daß ein geänderter Vorschlag der Kommission nicht veröffentlicht wird, und daß das Parlament nicht erfährt, ob die Kommission eine EP-Position im Laufe der Verhandlungen mit dem Rat wieder fallen gelassen hat<sup>95</sup>. Das EP begehrt insoweit offenbar eine weitere Art der Rekonsultation, hier durch die Kommission<sup>96</sup>.

## 2.1. Gegebenenfalls: Änderung oder Rückzug des Vorschlags der Kommission

Die Kommission ist in dieser Phase noch unbeschränkt Herr über ihren Vorschlag. Sie kann ihn zurückziehen, ändern oder ihn in seiner ursprünglichen Form dem Rat zur Entscheidung vorlegen. Art. 149 Abs. 3 EWGV erfährt während der ersten Lesung -anders als während der zweiten- keinerlei

---

93. Eine Verpflichtung der anderen Institutionen ist in der GeschO des EP, die ja nur eine Selbstorganisation ermöglicht (vgl. oben Fn. 76), nicht möglich, auch wenn die Verwendung des juristischen Präsens im Wortlaut des Artikels dies zu intendieren scheint.

94. Vgl. zu dem Verfahren den Prout-Bericht, aaO, S. 38 f.

95. Der Graziani-Bericht, aaO, S. 16, rügt das Verhalten der Kommission als "Kollusion" zwischen dieser und dem Rat und bemängelt, daß das EP in diesem Stadium des Verfahren "draußen vor der Tür" bleibe.

96. Das Verhalten des Kommissionsmitgliedes Marin, der sich, nachdem die Position des EP bei den Verhandlungen mit dem Rat nicht durchsetzbar schien, erneut an den zuständigen Ausschuß gewandt hat, um einen Kompromiß zu erzielen, wird von dem Graziani-Bericht, ebda., als empfehlenswerte Übung betrachtet.

Einschränkungen durch Art. 149 Abs. 2 EWGV<sup>97</sup>.

Allerdings steht die Kommission auch schon in der ersten Lesung unter starkem politischem Druck des Parlaments. Wie gesehen fordert das EP dies mit der Ablehnung des Vorschlags zur Rücknahme desselben auf. Das Parlament hat seiner Erwartung Ausdruck gegeben, daß die Kommission diesem Verlangen nachkommt und sie jüngst sogar aufgefordert, sich allgemein zu einer solchen Handlungsweise zu verpflichten, und damit die Frage seines Vertrauens in die Kommission verknüpft<sup>98</sup>. Wie bekannt, kann das Parlament die Kommission gemäß Art. 144 EWGV mit einem Mißtrauensantrag zum Rücktritt zwingen. Das EP sucht also auf politischem Wege, schon zu Beginn des Gesetzgebungsverfahrens eine Art Vetorecht gegen den Kommissionsvorschlag zu erstreiten, damit ein von ihm abgelehnter Rechtsakt erst gar nicht zu einem gemeinsamen Standpunkt führt oder in die zweite Lesung gelangt<sup>99</sup>.

Die Kommission ihrerseits hat dem Verlangen des EP in allgemeiner Form nicht entsprochen. Allerdings hat sie sich bereit erklärt, zu allen von dem Parlament angenommenen Änderungsvorschlägen Stellung zu nehmen<sup>100</sup>.

## 2.2. Gegebenenfalls: Erneute Anhörung

a) Das Parlament ist erneut anzuhören, wenn eine wesentliche Änderung des Vorschlags erfolgt. Dies ist mittlerweile von allen Beteiligten zumindest für das einfache Anhörungsverfahren anerkannt und durch die Rechtsprechung des EuGH wenn auch nicht explizit, so wohl doch implizit

---

97. Vgl. Nicoll, aaO (1988), S. 241; zu Einschränkungen in der zweiten Lesung s.u. Pkt. II. 2.

98. Prout-Bericht, aaO, S. 37; Graziani-Bericht, S. 7 u. 19.

99. Vgl. Constantinesco, aaO, S. 19.

100. Vgl. Prout-Bericht, aaO, S. 38.

abgesichert<sup>101</sup>. Allerdings führt die Anwendung dieses Grundsatzes im Einzelfall und auch im Rahmen des neuen Verfahrens nicht selten zu Meinungsverschiedenheiten zwischen den Organen<sup>102</sup>.

b) Die Pflicht zur erneuten Anhörung gilt für die erste Lesung während des Kooperationsverfahrens gleichermaßen, wenn auch ein Unterschied zur einfachen Anhörung darin besteht, daß sich das Parlament zu einem geänderten Vorschlag im Rahmen der zweiten Lesung noch einmal äußern kann. Die zweite Lesung könnte als der Wiederholung der Anhörung vorrangige Spezialform betrachtet werden<sup>103</sup>. Doch kann, wie im Parlament zu Recht festgestellt wird, die zweite Lesung die erste nicht ersetzen<sup>104</sup>. Die Funktionsfähigkeit des legislativen Trilogs setzt, wie oben schon angesprochen<sup>105</sup>, eine umfassende Stoffsammlung in der ersten Lesung voraus, da die zweite Lesung nur noch eine Möglichkeit zur Replik gibt und im übrigen der Entscheidungsfällung dient. Dem widerspricht es, wenn der Rat in dem

---

101. Vgl. Art. 42 GeschO-EP; EuGH Rs 41/69, Chemiepharma ./.. Kommission, Slg. 1980, S. 544. Jedenfalls brauche bei einer nur redaktionellen Änderung keine erneute Anhörung zu erfolgen, s.a. Rs 1253/79, Battaglia, Slg. 1982, S. 297; noch mal offen gelassen in Rs 20/85, Roviello, Urteil v. 7.6. 1988, noch nicht in Slg.; Domesticci-Met, aaO, S. 563. Schweitzer in Grabitz, Kommentar zum EWGV, Rdnr. 12 zu Art. 149 EWGV m.w.N., meint, daß die Frage der Rekonsultation bei substantiellen Anhörungen noch streitig sei. Doch scheint insbesondere der Rat einer Pflicht zur erneuten Anhörung nicht mehr grundsätzlich, wenn auch im Einzelfall zu widersprechen (ebso GTE/Läufer, Rdnr. 30 zu Art. 137 EWGV m.w.N.; vgl. auch Graziani-Bericht, aaO, S. 17). So wurde sowohl bei einer Änderung der Rechtsgrundlage einer Verordnung zur Politik auf dem Informationssektor (Corbett, aaO, S. 8) wie auch bei Änderung der Richtlinie über Titandioxidabfälle (P.E. 129.671) eine Rekonsultation durchgeführt.

102. Vgl. Graziani-Bericht, ebda.; der Rat sei zu einer Rekonsultation in der Regel nur auf eingehende Intervention hin bereit; vgl. weiterhin Corbett, aaO, S. 8; und Rs 302/87, Comitologie, Urteil des EuGH v. 27.9. 1988, noch nicht in Slg.

103. Vgl. Bieber, aaO (NJW), S. 499

104. Graziani-Bericht, ebd.; im Ergebnis ebenso wohl auch Schweitzer, in: Grabitz, Kommentar zum EWGV, Rdnr. 12 zu Art. 149 EWGV; Noell in: Le Parlement Européen, S. 120.

105. S.o. Teil 1 Pkt. B. II.

gemeinsamen Standpunkt den Verfahrensgegenstand wesentlich ändern könnte, ohne zuvor dem Parlament Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben zu haben. In der zweiten Lesung würde dann über etwas ganz anderes gesprochen als in der ersten. Die Diskussion des tatsächlich zu verabschiedenden Rechtsakts würde nur in einer, der zweiten Lesung erfolgen. Der Erweiterung der Debatte um eine weitere Lesung war aber gerade die Absicht der Reform des Art. 149 Abs. 2 EWGV.

Das Erfordernis der nochmaligen Anhörung entsteht, wenn erstens die Kommission ihren Vorschlag nach Art. 149 Abs. 3 EWGV ändert, zweitens, wenn der Rat den Vorschlag einstimmig nach Art. 149 Abs. 1 EWGV neu fassen will, und drittens, wenn sich infolge tatsächlicher Geschehnisse der Vorschlag inhaltlich verändert.

Zweifelhaft bei der praktischen Anwendung ist die Frage, wann eine "wesentliche" und wann eine nur "unwesentliche" oder "geringfügige" Änderung vorliegt. Für die Abgrenzung verwendete begriffliche Annäherungen helfen naturgemäß nur wenig weiter. Eindeutig ist zumindest, daß solche Änderungen, die nur den Wünschen des EP Rechnung tragen, nicht zur nochmaligen Anhörung verpflichtet. Ebenso führen rein redaktionelle und gesetzestechnische Neuerungen nicht zu einer Wiederholung der ersten Lesung im Parlament<sup>105</sup>.

Andererseits muß das EP erneut Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten, wenn eine bisher nicht betroffene Materie zum Gegenstand des Vorschlags oder des zu verabschiedenden Rechtsakt gemacht wird<sup>107</sup>. Ebenso wirkt sich die Auswechslung oder Ergänzung der Rechtsgrundlage aus<sup>108</sup>, denn dies kann unmittelbar Einfluß auf die verfahrensmäßigen Rechte des EP haben.

106. EuGH Rs 41/69, Chemiepharma ./.. Kommission, Slg. 1970, S. 692; Rs 1253/79, Battaglia, Slg. 1982, S. 297 ff; vgl. Schweitzer, in: Grabitz, Kommentar zum EWGV, Rdnr. 12 zu Art. 149 EWGV, m.w.N.

107. Vgl. Briefwechsel des Rates mit der Kommission v. November 1973, z.B. nach Domestici-Met, aaO, S. 563.

108. Vgl. oben Fn. 89.

### 2.3. Gegebenenfalls: Konzertierungsverfahren

Das Konzertierungsverfahren wurde 1975 im Zusammenhang mit der Erweiterung der Budgetrechte des Parlaments durch eine interinstitutionelle Vereinbarung zwischen dem Rat, der Kommission und dem EP geschaffen<sup>109</sup>. Es wird eingeleitet, wenn der Rat im Gesetzgebungsverfahren beabsichtigt, von einer Stellungnahme des Parlaments abzuweichen. Im Rahmen eines "Konzertierungsausschusses" bemühen sich während einer in der Regel dreimonatigen Frist Vertreter der drei Institutionen um eine Annäherung ihrer Standpunkte; danach beschließt der Rat -gegebenenfalls nach einer erneuten Anhörung des Parlaments<sup>110</sup> - endgültig.

a) Der Anwendungsbereich des Verfahrens war ursprünglich, seinem Entstehungszusammenhang entsprechend, auf finanzwirksame Rechtsakte beschränkt. Doch erklärte sich der Rat in der Feierlichen Erklärung zur Europäischen Union von Stuttgart bereit, Verhandlungen über die Ausdehnung des Anwendungsbereiches aufzunehmen<sup>111</sup>. Seitdem scheint das Parlament von einer tatsächlichen Erweiterung des Anwendungsbereichs auszugehen und hat in Art. 43 Abs. 1 seiner Geschäftsordnung die Akte, für die das Verfahren gelten soll mit "bestimmte wichtige gemeinschaftliche Rechtsakte" umschrieben<sup>112</sup>. Der Rat besteht hingegen auf dem 1975 festgelegten Rahmen. Dies sicherlich zu Recht, denn zum einen kommt der Feierlichen Erklärung von Stuttgart überhaupt keine Rechtswirkung zu<sup>113</sup>; zum anderen könnte die einseitige Erklärung der Staats- und Regierungschefs, die an der ersten

---

109. ABl. C 89/1975, S. 1 f; dazu ausführlich Schmuck, in: Grabitz/Schmuck/Steppart/Wessels, Direktwahl und Parlamentarisierung, 1988, S. 288 ff; Nicoll, RevMC 1986, S. 11 ff; Pasetti-Bombardella, in: Louis/Waelbroeck, Le Parlement Européen, S. 31 ff.

110. Dazu soeben Pkt. 2.2.

111. Punkt 2.3.6. der Erklärung vom 19. Juni 1983, abgedruckt in EA 1983, S. D. 420 ff; weitere Nachweise oben, Teil 1, Fn. 10.

112. Vgl. Nicoll, aaO (1986), S. 15 f; Pasetti-Bombardella, in: Le Parlement Européen, S. 33.

113. Ipsen, EUR 1984, S. 1 ff, 2.

interinstitutionellen Vereinbarung gar nicht beteiligt und seinerzeit noch nicht einmal ein Gemeinschaftsorgan waren, kein neues Recht zwischen den EG-Institutionen Rat, Kommission und EP schaffen. Schließlich will die Passage der Stuttgarter Erklärung selbst gar keine Neuregelung treffen und schon gar nicht des vom EP angenommenen Inhalts. Vielmehr findet sich dort nur der Ausdruck der Verhandlungsbereitschaft. Demnach dürfte das Vorgehen des Parlaments eher als politisches Zeichen denn als juristische Stellungnahme zu interpretieren sein<sup>114</sup>.

Ein Vorschlag für die Erweiterung des Anwendungsbereiches des Konzertierungsverfahrens liegt dem Rat schon seit 1983 beschlußreif vor, wird aber dort weiterhin von Dänemark blockiert<sup>115</sup>. Zu einer an sich möglichen Mehrheitsentscheidung (Art. 148 Abs. 1 EWGV) kann sich der Rat offenbar nicht durchringen.

b) Die Praxis des Konzertationsverfahrens<sup>116</sup> hat offenbar enttäuscht<sup>117</sup>. Bemängelt werden insbesondere Fruchtlosigkeit und Monologhaftigkeit der Verhandlungen, die Größe der Delegationen und die mangelnde Fähigkeit des Rates, sich nach einem Kompromiß mit dem EP im Rat auf die neue Fassung zu einigen.

---

114. Vgl. Prout-Bericht, aaO, S. 48, zu der Änderung des Art. 43 GeschO-EP: "(...) hängt die Anwendbarkeit davon ab, was sich in einer institutionellen Vereinbarung erreichen läßt", und weiterhin die Graziani-EntschlieÙung, aaO, Pkt. 13.

115. Corbett, aaO, S. 9; Graziani-Bericht, aaO, S. 18.

116. Fallbeispiele finden sich bei Schmuck in: Grabitz/Schmuck/Steppart/Wessels, aaO, S. 294 ff u. 326 ff; Nicoll, aaO, S. 13 ff; Zahlen bei Constantinesco, aaO, S. 5.

117. Prout-Bericht, aaO, S. 48; Murphy, aaO, S. 23; Glaesner, aaO (1986), S. 148; Ehlermann, aaO, S. 105; Nicoll, aaO, S. 12; vgl. Constantinesco, aaO, S. 5.

Deshalb hat die Kommission schon 1981 Verbesserungsvorschläge ausgearbeitet, die aber bislang nicht zu einer neuen interinstitutionellen Vereinbarung geführt haben<sup>118</sup>.

c) Fraglich ist, inwieweit das Konzertierungsverfahren auch im Rahmen der Zusammenarbeit nach Art. 149 Abs. 2 EWGV durchgeführt werden kann. Während zum einen die Ansicht vertreten wird, die beiden Verfahren seien nicht kompatibel, weil die zweite Lesung in den betroffenen Fällen das Konzertierungsverfahren abgelöst hätte<sup>119</sup>, wird andererseits darauf verwiesen, daß juristisch gesehen die EEA die interinstitutionelle Vereinbarung von 1975 weder abbedungen hat, noch abbedingen konnte<sup>120</sup>.

Letzteres mag rein formell gesehen zutreffen. Wenn allerdings das Konzertierungsverfahren und die Zusammenarbeit im Rahmen von Art. 149 Abs. 2 EWGV in der Sache unvereinbar wären, ginge der EWGV der interinstitutionellen Vereinbarung -welchen Rechtscharakter diese auch immer haben möge<sup>121</sup> - als höherrangig vor. Eine solche Inkompatibilität besteht jedoch nicht: Weder die Anhörung des EP, noch die Verabschiedung des gemeinsamen Standpunkts würden durch die Durchführung eines Konzertierungsverfahrens gestört. Es sind keine Umstände erkennbar, die einer zwischenzeitlichen Konzertierung entgegenstehen könnten. Insbesondere sind diese Entscheidungen nicht fristgebunden.

---

118. Murphy, aaO, S. 23; zu den Vorschlägen näher Pasetti-Bombardella, in: Le Parlement Européen, aaO, S. 36 f; Schmuck, in: Grabitz/Schmuck/Step-part/Wessels, aaO, S. 316 ff.

119. Glaesner, aaO (1988), S. 123; vgl. Constantinesco, aaO, S. 5.

120. Pasetti-Bombardella, in: Louis/Waelbroeck, Le Parlement Européen, S. 36 f; Noell, ebda, S. 118; Constantinesco, aaO, S. 5; Domestici-Met, aaO, S. 570; ebso. der Graziani-Bericht, aaO, S. 18. Art. 44 Abs. 1 i.V.m. 43 u. 41 Abs. 4, 2. Spiegelstrich GeschO-EP, gehen ebenfalls davon aus, daß eine Konzertierung im Rahmen der Kooperation beantragt werden kann.

121. Dazu GTE/Läufer, Rdnr. 24 zu Art. 137 EWGV m.w.N.

In sachlicher Hinsicht könnte eine Konzertierung die Effizienz und die Erfolgsaussichten des Vefahrens der Zusammenarbeit durchaus steigern. Denn in dem legislativen Trilog im institutionellen Dreieck fehlt es bislang an einem unmittelbaren Kontakt zwischen dem EP und dem Rat, obwohl gerade hier das größte Konfliktpotential vorhanden ist. Sowohl in der ersten als auch in der zweiten Lesung wird der Rat mit den Änderungsbegehren des Parlaments nur in Form der Vorschläge der Kommission konfrontiert. Diesem Mangel, an dem das gesamte Verfahren leidet<sup>122</sup>, würde eine Konzertierung wesentlich abhelfen<sup>123</sup>.

Der Anwendungsbereich des Konzertierungsverfahrens wäre nach der geltenden Rechtslage im Rahmen des Art. 149 Abs. 2 EWGV allerdings gering<sup>124</sup>: Beschränkt sich die Konzertierung auf Rechtsakte mit Auswirkungen auf das Budget, und findet das Kooperationsverfahren nur im Rahmen der genannten Kompetenzartikel des Vertrages Anwendung, so kann eine Integrierung der Konzertierung in das Kooperationsverfahren nur in der Schnittmenge dieser beiden Bereiche stattfinden. Dies sind die Durchführungsvorschriften für die in Art. 130q Abs. 2 EWGV genannten Forschungsprogramme sowie die Beschlüsse zur Strukturpolitik nach Art. 133e Abs. 1 EWGV<sup>125</sup>. Insoweit wurde bislang noch keine Konzertierung beantragt.

### 3. Der gemeinsame Standpunkt

Zum Abschluß der ersten Lesung beschließt der Rat auf der Basis des möglicherweise geänderten Vorschlags der Kommission und der Stellungnahme des Parlaments den gemeinsamen Standpunkt (3.1.), der gleichzeitig die

---

122. Siehe dazu näher unten Teil 3 Pkt. A.

123. Vgl. Constantinesco, aaO, S. 5; Corbett, aaO, S. 9; Domestici-Met, aaO S. 570 f; Graziani-EntschlieÙung, aaO, Pkt. 13; -Bericht S. 18.

124. Pasetti-Bombardella, in: Le Parlement Européen, S. 36.

125. Corbett, aaO, S. 9.

Grundlage für die zweite Lesung darstellt, und übermittelt ihn an das EP (3.2.).

### 3.1. Beschlußfassung

a) Da der Rat in dieser Phase an keine Frist gebunden ist<sup>126</sup>, dies aber gegebenenfalls verbunden mit dem Willen, möglichst einvernehmlich zu entscheiden, den Prozeß enorm verschleppen kann, obwohl an sich eine abkürzende Mehrheitsentscheidung möglich wäre, erlangt eine 1987 in Kraft gesetzte Änderung der Geschäftsordnung des Rates Bedeutung: Jeder Mitgliedsstaat und die Kommission können die Durchführung einer Abstimmung beantragen (Art. 5 Abs. 1, UA 2 GeschO-Rat)<sup>127</sup>. Der Rat beschließt mit Mehrheit über diesen Antrag.

b) Umstritten ist die praktisch bedeutsame Frage, ob der in Art. 149 Abs. 1 EWGV vorgesehene Beschlußmodus, insbesondere die Notwendigkeit der Einstimmigkeit zur Abänderung eines Vorschlags der Kommission, auch für die Festlegung des gemeinsamen Standpunkts gilt. Während das Parlament dies verneint, beharrt die Kommission auf der Geltung des Abs. 1<sup>128</sup>.

Das Parlament argumentiert, da es sich bei dem gemeinsamen Standpunkt nicht um die endgültige Inkraftsetzung des Rechtsaktes handele, sondern nur um eine vorbereitende Handlung, bedürfe es der Einstimmigkeit zur Änderung

---

126. Zur Kritik hieran s.u. Teil 3 Pkt. A.

127. Eingefügt durch Beschluß des Rates vom 20.7. 1987 auf eine Anregung des Dooge-Berichts (EA 1985, S. D 240 ff) und auf eine Forderung des EP (Abl. C 176/1986, S. 123) hin; dazu Santaniello, aaO, S. 33. Der Graziani-Bericht (aaO, S. 12) hält die Änderung für die Praxis für nicht sehr bedeutsam, weil über Verfahrensfragen schon zuvor mit einfacher Mehrheit beschlossen wurde. Pescatore, aaO, S. 5, kritisiert die Änderung als nicht weitgehend genug, da eine Mehrheit des Rates und die Präsidentschaft immer noch erfolgreich eine Abstimmung verhindern können. Doch was sollte andererseits eine die Abstimmung begehrende Minderheit bei der Abstimmung erreichen können?

128. Vgl. zu dem Streit Santaniello, aaO, S. 32; Langeheine, aaO (1988) S. 242 f; Bieber, aaO (NJW), S. 1444f.

des Kommissionsvorschlags nicht; eine andere Auslegung habe zur Folge, daß die Macht der Kommission letztlich größer sei als die des Parlaments, was den Zielen der EEA widerspreche.

Doch heißt es in Art. 149 Abs. 2 lit. a EWGV ausdrücklich, daß der Rat den gemeinsamen Standpunkt "unter den Bedingungen des Absatzes 1" festlegt. Nur auf das dort niedergelegte Einstimmigkeitsprinzip kann sich diese Verweisung sinnvollerweise beziehen<sup>129</sup>. Über den eindeutigen<sup>130</sup> Wortlaut können die Erwägungen des EP nicht hinweghelfen. Systematisch gesehen steht die Verweisung zudem im Einklang mit der weiteren Konstruktion des Kooperationsverfahrens. Denn auch in der zweiten Lesung kann sich der Rat nach Zustimmung durch das EP über den Vorschlag der Kommission nicht einstimmig hinwegsetzen. In Art. 149 EWGV ist diese Regel außer durch den Verweis in Abs. 2 lit. a noch weitere drei Male erwähnt (Abs. 1, Abs. 2 lit. d UA 2 S. 2 und Abs. 2 lit. e UA 2), was ihre Bedeutung illustrieren mag.

Das Argument der Vorläufigkeit des gemeinsamen Standpunkts greift zu kurz. Denn gesetzt den Fall, die Ratsmehrheit verabschiedet, unterstützt das Parlament, in erster Lesung den gemeinsamen Standpunkt entgegen dem Vorschlag der Kommission, so wird das Parlament in zweiter Lesung dem gemeinsamen Standpunkt zustimmen und die Ratsmehrheit setzt den Rechtsakt gemäß Art. 149 Abs. 2 lit. b UA 2 EWGV ohne die Möglichkeit, ihn nochmal zu ändern und vor allem ohne weitere Befassung der Kommission endgültig in der Fassung des seinerzeitigen gemeinsamen Standpunkts in Kraft. Der gemeinsame Standpunkt setzt sich also, ohne daß er noch einer weiteren Änderung zugänglich wäre, in der erlassenen Norm fort. Im Ergebnis tritt so ein Rechtsakt in Kraft, der gegen den Willen der Kommission, aber trotzdem nur mit Mehrheit im Rat beschlossen wurde.

---

129. Langeheine, aaO (1988), 243.

130. Zweifelnd aus grammatikalischen Gründen, im Ergebnis aber aufgrund eines Vergleichs der Fassungen in den verschiedenen Sprachen wie hier Bieber, aaO (NJW), S. 1337 f

Das institutionelle Gleichgewicht der EG beruht nach den Verträgen aber wesentlich darauf, daß eine Minderheit sich nur einem Vorschlag der Kommission, nicht aber allein einer Mehrheit der Mitgliedstaaten unterwerfen muß. Gerade von diesem Strukturprinzip sollte im Rahmen der institutionellen Neuerungen durch die EEA nicht abgerückt werden<sup>131</sup>. Dies wäre aber bei der von dem EP vertretenen Ansicht der Fall.

c) Die Luxemburger Vereinbarung gilt -sofern man überhaupt von einer Verbindlichkeit dieser Vereinbarung im allgemeinen und für das Kooperationsverfahren im besondern ausgeht<sup>132</sup>- jedenfalls nicht in dieser Phase. Denn eine Entscheidung, die ein vitales nationales Interesse berühren könnte, wird mit der Festlegung des gemeinsamen Standpunkts nicht getroffen. Stets ist noch eine endgültige Entscheidung des Rates in zweiter Lesung erforderlich.

d) Der Rat beginnt seine Verhandlungen in der Regel schon zu einem Zeitpunkt, zu dem das Anhörungsverfahren im Parlament noch im Gange ist. Kommt die Debatte im Rat bereits zu einem gewissen Abschluß, obwohl die Äußerung des Parlaments noch nicht vorliegt, hat der Rat bisweilen eine "orientation commun" "vorbehaltlich der Stellungnahme des Parlaments" verabschiedet<sup>133</sup>.

Ein solches Verhalten ist dann unzulässig, wenn damit der gemeinsame Standpunkt aufschiebend bedingt festgelegt wird, ohne daß zu dessen endgültigen Verabschiedung ein neuer Willensakt des Rates erforderlich ist, denn es verletzt die von Art. 149 Abs. 2 lit. b EWGV ("...nach Stellungnahme ...") vorgeschriebene Reihenfolge von Anhörung und gemeinsamem Standpunkt. Abzustellen ist hierbei wegen Sinn und Zweck der Regelung nicht auf die formelle Wirksamwerdung des gemeinsamen Standpunkts, sondern auf die tatsächliche kollektive Willenbetätigung im Rat.

---

131. Vgl. Ehlermann, aaO, S. 105; Langeheine, aaO (1988), S. 243.

132. Vgl. unten Teil 3 Pkt. A.

133. Graziani-EntschlieÙung, aaO, Ziff. 9

Soweit allerdings bei Eintreffen der EP-Stellungnahme die Debatte erneut aufgenommen wird, ist eine solche vorläufige Positionsbildung von Rechts wegen nicht zu beanstanden. Sie gerät allerdings dann in Konflikt mit Art. 149 Abs. 1 lit. b EWGV, dem Trilogcharakter des Verfahrens und dem Gebot zur interinstitutionellen Loyalität<sup>134</sup>, wenn die endgültige Abstimmung nur noch zu einer bloßen Formalie degeneriert. Dann kommt die orientation commun einer Verabschiedung unter aufschiebender Bedingung gleich und ist somit unzulässig.

### 3.2. Übermittlung und Erläuterung

Im Anschluß erfolgt die Übermittlung des gemeinsamen Standpunkts an das Parlament. Eine Veröffentlichung ist hingegen nicht vorgesehen<sup>135</sup>. Rat und Kommission haben eine Begründung und Erläuterung ihrer Haltung abzugeben.

a) Der Rat hat in detaillierter Form -und übersetzt in die neun Gemeinschaftssprachen<sup>136</sup>- die Gründe seines gemeinsamen Standpunkts darzutun. Dies gilt auch dann, wenn er den gemeinsamen Standpunkt einstimmig verabschiedet hat<sup>137</sup>, obwohl der Rat mit dieser Mehrheit den Rechtsakt in zweiter Lesung in Kraft setzen kann, ohne auf die Stellungnahme des Parlaments Rücksicht zu nehmen (vgl. Art. 149 Abs. 2 lit. c UA 2 EWGV). Denn der legislative Trilog, der durch die Begründungspflicht gefördert werden soll, wird nicht deshalb obsolet, weil der Rat der Unterstützung des Parlaments ausnahmsweise nicht bedarf. Aus der Sicht des Parlaments ist er in dieser Situation umso wichtiger.

134. Vgl. oben Teil 1 Pkt. A. I. 1.

135. Bieber, aaO (NJW), S. 1404, empfiehlt eine Veröffentlichung im Amtsblatt Teil C. Das Parlament selbst veröffentlicht in seinem Bulletin lediglich den Eingang des gemeinsamen Standpunkts (Art. 45 Abs. 2 EP-GeschO).

136. Fitzmaurice, aaO, S. 396.

137. Glaesner, aaO (1988), S. 124.

Der nach Art. 149 Abs. 2 lit. b S. 2 EWGV erforderliche Inhalt der Unterrichtung geht über das bislang praktizierte "Scheel-Verfahren" wie auch über die Begründungspflicht des Art. 190 EWGV<sup>138</sup> hinaus, denn es handelt sich nicht wie bei letzterem um die bloße Information über einen abgeschlossenen Willensbildungsprozeß, sondern um die Schaffung einer Diskussionsgrundlage für weitere Willensbildungsprozesse, nämlich die der zweiten Lesung<sup>139</sup>.

Zur Charakterisierung des Umfangs der Begründung bedient sich der Vertrag einer ungewöhnlich strengen Formel: Unterrichtung "über die Gründe" "in allen Einzelheiten"<sup>140</sup>; d.h. die Ausführungen sollen nicht nur allgemeiner Art sein, sondern bis in die "Einzelheiten" gehen; es sollen nicht nur wenige Punkte herausgegriffen, sondern "alle" Details erörtert werden. Die Bestimmung ist im Hinblick auf ihren Zweck, nämlich die Effektivierung des Trilogs in der zweiten Lesung, hier Ermöglichung einer sachgerechten Replik des Parlaments durch Herausstellung der Streitpunkte und Argumente, zu interpretieren<sup>141</sup>.

Unter Zugrundelegung dieses Verständnisses ist die Forderung des EP, daß der Rat zumindest zu jeder von ihm vorgeschlagenen Änderung eine

---

138. Bieber, aaO (Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht und Völkerrecht), S. 224. Die Anhörung nach Art. 190 EWGV dient lediglich zu Ermöglichung einer effektiven Rechtskontrolle (vgl. GTE/Daig, Rdnr. 179 ff zu Art. 175 EWGV).

139. Vgl. de Ruyt, aaO, S. 127; Santaniello, aaO, S. 34.

140. Französische Fassung: "informant pleinement"; etwas schwächer die englische Fassung: "shall inform the European Parliament fully of the reasons"; italienische Fassung: "esaurientemente".

141. Der EuGH legt den insoweit parallel gelagerten Art. 190 EWGV ebenfalls teleologisch in Richtung auf die mit der Begründungspflicht verfolgten Zwecke (hier: Rechtskontrolle) aus (Rs 24/62, Bundesrepublik Deutschland ./ Kommission, Slg. 1963, S. 155; Rsn 292 u. 293/81, Lion, Loirét, & Haentjes, Slg. 1982, S. 3909).

Stellungnahme abgeben solle<sup>142</sup>, keineswegs überzogen; sie skizziert nur eine aus dem interpretierten Wortlaut abzuleitende Mindestanforderung<sup>143</sup>.

Zweifeln begegnet hingegen die Berechtigung des Verlangens, darüber hinaus über das Abstimmungsverhalten der Mitgliedstaaten informiert zu werden. Denn zu den "Gründen" (engl.: "reasons", franz.: "raisons", ital. "motivi") gehören nur Erwägungen inhaltlich-sachlicher Art. Informationen über den formellen Ablauf des Verfahrens, über den technischen Vorgang der Abstimmung und erst recht über das Verhalten einzelner Ratsmitglieder sind davon nicht umfasst. Eine solche Pflicht würde zudem mit dem Grundsatz der Nichtöffentlichkeit der Ratssitzungen (Art. 3 Abs. 1 GeschO-Rat) kollidieren, der durch das Kooperationsverfahren sicherlich nicht angetastet werden sollte<sup>144</sup>. Daran ändert auch das vitale Interesse des Parlaments an diesen Informationen, die es ihm ermöglichen würden, in der zweiten Lesung durch Ansprache einzelner Mitgliedstaaten oder durch die Einrichtung der eigenen Entscheidung auf die Verhältnisse im Rat wirksamer zu agieren<sup>145</sup>. Ein solches Vorgehen mag zwar für den Einfluß des Parlaments nützlich sein, hat aber nur informellen und taktischen Charakter. Die Verfahrensgarantien des Art. 149 Abs. 2 EWGV erstrecken sich deshalb darauf nicht.

---

142. Graziani-Bericht, aaO, S. 17; -EntschlieÙung Nr. 10; Corbett, aaO, 8; ebso. Bieber, aaO (Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht und Völkerrecht), S. 224.

143. So zu Recht Parlamentspräsident Lord Plumb am 28.10. 1987 vor dem EP, zit. nach Corbett, aaO, S. 8. Bieber, aaO (NJW), S. 1404, bezieht auch das Gebot interinstitutioneller Zusammenarbeit (dazu oben Teil 1 Pkt. B. II. 1.) mit ein.

144. Dies war hingegen einbezogen bei der Schaffung von Art. 100 Abs. 4 EWGV, der als Zeichen dafür gewertet wird, der Grundsatz werde nach der EEA ohnehin nicht mehr durchgehalten. Nach der anderen Ansicht gehören die Umstände der Abstimmung außerdem nicht zu den Beratungen selbst, sondern stellen ihr, nicht der Vertraulichkeit unterliegendes Ergebnis dar. Die Ausklammerung der "Abstimmung" aus dem Begriff "Beratung" wird m.E. weder dessen Wortsinn noch dessen Sinn und Zweck, die Öffentlichkeitsfreiheit des Rates und damit die Unbefangtheit der Meinungsbildung und Abstimmung zu schützen, gerecht. Traditionell genießen gerade Abstimmungen besonderen Geheimschutz.

145. Corbett, aaO (1989), S. 28.

b) Gemäß Art. 149 Abs. 2 lit. b UA 1 hat die Kommission das Parlament ebenfalls über ihren Standpunkt zu unterrichten. Für die Reichweite der Informationspflicht gilt das soeben zu der des Rates Ausgeführte. Die Kommission kommentiert den gemeinsamen Standpunkt aus ihrer Sicht und befähigt damit das Parlament, seine weiteren Beschlüsse hinsichtlich ihrer Übernahmefähigkeit durch die Kommission in der zweiten Lesung einzurichten.

#### 4. Die Bedeutung der ersten Lesung

Der ersten Lesung kommt eine fundamentale Bedeutung zu, weil hier die entscheidende Trilogphase des Verfahrens konzentriert wird, während die zweite Lesung nur noch die Möglichkeit zur -fristgebundenen- Replik und Entscheidung eröffnet. Es können zudem die Grundlagen für einen reibungslosen Ablauf der zweiten Lesung geschaffen werden. Wenn schon in dieser Phase eine Konvergenz der Positionen erzielt wird, lassen sich Blockierungen in der zweiten Lesung von vorne herein ausschließen<sup>146</sup>. Da dies sowohl im Gemeinschaftsinteresse wie im Interesse der Beteiligten, liegt, wird tendenziell versucht werden (müssen), eine Konfrontation in der zweiten Lesung zur Ausnahme zu machen<sup>147</sup>.

Im übrigen ergibt sich die Stellung der ersten Lesung für die verschiedenen Institutionen aus unterschiedlichen Gründen, die jeweils ihrer verfahrensmäßigen Situation und dem in ihrer Natur angelegten Interesse entsprechen:

a) Das Europäische Parlament<sup>148</sup> verfügt während der ersten Lesung über wirksame Druckmöglichkeiten, die seine Verhandlungsposition entscheidend

146. Vgl. Noell, in: Le Parlement Européen, S. 115; Fitzmaurice, aaO, S. 392; Santaniello, aaO, S. 35 f; Graziani-Bericht, aaO, S. 16; Corbett, aaO, S. 4.

147. Fitzmaurice, aaO, S. 399.

148. Vgl. die beiden Parlamentsberichte Prout (aaO, S. 33) und Graziani (aaO, S. 16).

stärken. Wenn keine Übereinstimmung erzielt wird, droht dem Rat die Ablehnung des gemeinsamen Standpunkts durch das Parlament in der zweiten Lesung; darüber kann sich dieser nur mit Einstimmigkeit hinwegsetzen<sup>149</sup>.

Desweiteren kann das Parlament in diesem Stadium den Fortgang des Verfahrens, wie oben schon angeklungen ist<sup>150</sup>, verzögern, denn es braucht seine Stellungnahme, anders als in der zweiten Lesung, nicht innerhalb einer festgesetzten Frist abzugeben. Bei eiligen Rechtsakten kann damit auf den Rat nicht unerheblicher Druck ausgeübt werden.

Die Aktionsfähigkeit des EP wird in der ersten Lesung dadurch gesteigert, daß es seine Stellungnahme mit einfacher Mehrheit verabschieden kann, während es in der zweiten Lesung mit qualifizierter Mehrheit beschließen muß. Ein Kompromiß in der ersten Lesung würde in der zweiten Lesung trotz jetzt veränderter Mehrheitserfordernisse nicht mehr scheitern<sup>151</sup>.

Schließlich sind Änderungswünsche in einer Phase, in der der Rat zum ersten Mal mit dem Kommissionsvorschlag befasst und der Kommission womöglich zum ersten Mal eine andere, vom Parlament aufgezeigte Aspekte vorgelegt werden, leichter zu berücksichtigen als später, wenn der Rat schon einmal einen Beschluß verabschiedet und die Kommission Ergänzungen und Änderungen geprüft hat<sup>152</sup>.

---

149. Vgl. Santaniello, aaO, S. 33.

150. S.o. unter Pkt. 2. zum "navette"-Verfahren.

151. Wahrscheinlich würde in einer solchen Situation das Verfahren der Annahme ohne Abstimmung nach Art. 49 GeschO-EP zur Anwendung kommen, da anzunehmen ist, daß kein Antrag auf Ablehnung oder Änderung gestellt wird; vgl. unten Pkt. II. 1.3.1.).

152. Dies scheinen auch die ersten Zahlen über die Durchführung des Verfahrens zu bestätigen, vgl. Corbett, aaO, S. 7; dazu näher unten Teil 3 Pkt. B.

Von besonderer Bedeutung für das EP ist die Beobachtung des weiteren Verfahrens nach seiner Stellungnahme, denn hier kann es Möglichkeiten für aussichtsreiche Änderungsanträge ergründen und seine Chancen für die zweite Lesung abschätzen<sup>153</sup>.

Das Parlament ist gezwungen, bereits in der ersten Lesung den Vorschlag eingehend und abschließend zu erörtern, denn in der zweiten Lesung steht für eine intensivere Befassung nicht die nötige Zeit zur Verfügung. Änderungsanträge sind darüber hinaus in der zweiten Lesung nur insoweit zulässig, als die in der ersten Lesung nicht durchgesetzte Stellungnahme des EP wieder hergestellt werden soll<sup>154</sup>. Das Parlament muß desweiteren für seine Änderungsanträge bereits jetzt eine breite Mehrheit finden, damit sie diese im Fall der Ablehnung durch den gemeinsamen Standpunkt in der zweiten Lesung mit der erforderlichen qualifizierten Mehrheit weiter verfolgen kann. In der Drei-Monats-Frist der zweiten Lesung bleibt für eine Konsenssuche innerhalb des Parlamentes keine Zeit<sup>155</sup>.

b) Das Interesse der Kommission geht im wesentlichen dahin, daß ihr Vorschlag nicht endgültig blockiert wird<sup>156</sup>. Dafür muß sie bereits in der ersten Lesung die Voraussetzungen schaffen. Denn lehnt das Parlament den gemeinsamen Standpunkt in der zweiten Lesung ab, so befindet sich die Kommission nur noch in einer Zuschauerrolle, denn sie wird mit der Sache nicht mehr befasst<sup>157</sup>. Es kommt dann nur noch darauf an, ob der Rat mit Einstimmigkeit die Ablehnung durch das EP überwinden kann.

---

153. Prout-Bericht, aaO, S. 39; Domestici-Met, aaO, S. 564; vgl. auch Corbett, integration 1989, S. 21 ff, 28.

154. Näher dazu unten Pkt. II. 1.3.1.

155. Fitzmaurice, aaO, S. 393.

156. Fitzmaurice, aaO, S. 392; Sutherland vor dem Europäischen Parlament, siehe Bull. EG 12/86, Pkt. 2.4.17.; Brammer, Die Kompetenz der EG im Bereich Binnenmarkt nach der Einheitlichen Europäischen Akte, EUI Working-paper 1988, S. 49.

157. Dazu unten Pkt. II. 2.1.

c) Auch der Rat wird schon in der ersten Lesung versuchen, möglichen Konflikten vorzubeugen, da ihm nicht daran gelegen ist, Änderungsanträge zu provozieren, die er bei Übernahme dieser durch die Kommission nur einstimmig zurückweisen kann<sup>158</sup>.

Der gemeinsame Standpunkt darf trotz seines an sich nur vorläufigen Charakters und trotz des Fehlens jeglicher Außenwirkung nicht unterschätzt werden<sup>159</sup>; denn bei Akzeptanz durch das Parlament verabschiedet der Rat den Rechtsakt in der Form genau dieser Vorentscheidung. Für neuerliche Änderungen ist dann kein Raum mehr<sup>160</sup>.

Die EEA hat dem Rat für die Verabschiedung des gemeinsamen Standpunkts keine Frist gesetzt<sup>161</sup>. Will er über einen Rechtsakt noch nicht endgültig entscheiden, so muß er den Vorschlag vor der Verabschiedung des gemeinsamen Standpunkts zurückstellen. In der zweiten Lesung läuft nach dem Beschluß des Parlaments und gegebenenfalls der Stellungnahme der Kommission die Frist des Art. 149 Abs. 2 lit. f S. 1 EWGV. Bei dessen fruchtlosen Verstreichen gilt der Vorschlag als abgelehnt (Art. 149 Abs. 2 Buchst. f S. 2 EWGV), was unter Umständen auch nicht im Interesse des Rates liegt. Die Verzögerung so dem gemeinsamen Standpunkt unterliegt keiner Sanktion; denkbar ist allenfalls eine Untätigkeitsklage nach Art. 175 EWGV durch Parlament oder Kommission.

---

158. Bieber/Pantalis/Schoo, aaO, S. 780.

159. Vgl. Bieber/Pantalis/Schoo, ebd.; insoweit unklar Edward, CMLR 1987, S. 19 ff, 24.

160. Vgl. näher soeben Pkt. 3.1.

161. Zur Kritik daran s.u. Teil 3 Pkt. A.

## II. Trilog- und Entscheidungsphase: Die zweite Lesung, Art. 149 Abs. 2 lit. b bis e

In der zweiten Lesung beschließt zunächst das Europäische Parlament über den gemeinsamen Standpunkt (1.); von ihm eingebrachte Änderungsanträge kann die Kommission übernehmen (2.); der Rat entscheidet abschließend (3.). Hat das EP den gemeinsamen Standpunkt abgelehnt, muß er den Rechtsakt einstimmig verabschieden. Von der Kommission in ihren Vorschlag integrierte EP-Anträge können nur einstimmig, nicht integrierte mit Mehrheit zurückgewiesen werden.

### 1. Die Entscheidung des Europäischen Parlaments

#### 1.1. Die Frist des Art. 149 Abs. 2 lit. b UA 1 EWGV

Das Parlament hat seine Entscheidung binnen einer Drei-Monats-Frist zu treffen; sonst gilt der gemeinsame Standpunkt als von ihm gebilligt (Art. 149 Abs. 2 lit. b, UA 2, 2. HS EWGV). Der Lauf der Frist beginnt mit der "Übermittlung" des gemeinsamen Standpunkts und den dazu gehörigen Erläuterungen an das EP.

Fraglich ist, wann die Übermittlung als bewirkt anzusehen ist. Während der Rat allein die Übersendung der Akten als ausreichend ansieht<sup>151</sup>, geht Art. 45 Abs. 1 GeschO-EP von der Mitteilung des Empfangs in der ersten Plenarsitzung als entscheidendes Datum aus<sup>152</sup>. Andere schlagen, noch

---

151. "Schlußfolgerungen des Ratsvorsitzenden vom Januar 1987, zit. nach Domesticci-Met, aaO, S. 569.

152. Vgl. Fitzmaurice, aaO, S. 396; Prout-Bericht, aaO, S. 41.

weitergehend, die Übergabe der Sache an den Ausschuß<sup>153</sup> oder gar die erste Ausschußsitzung nach Übersendung<sup>154</sup> für den Zeitpunkt des Fristbeginns vor. Es ist bislang noch nicht zu der aus Gründen der Rechts- und hier Verfahrensklarheit wünschenswerten gemeinsamen Interpretation dieser Bestimmung gekommen<sup>155</sup>. Andererseits ist, soweit ersichtlich, noch kein Fall aufgetreten, in dem der Fristbeginn entscheidend für den Eintritt der Zustimmungsfiktion gewesen wäre.

Art. 149 Abs. 2 lit. b EWGV schreibt in UA 1, Satz 1 die Zuleitung des gemeinsamen Standpunkts, in UA 1, Satz 2 die Unterrichtung des Parlaments und in UA 2 die Übermittlung an dieses vor. Es besteht so ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen dem technischen Vorgang der Versendung und dem damit zu erzielenden Erfolg, der Unterrichtung. Deshalb reicht für die Auslösung des Fristlaufs weder die Übermittlung aus, noch ist die tatsächliche Unterrichtung erforderlich. Vielmehr ist es notwendig, aber auch genügend, wenn das Parlament die Möglichkeit der Kenntnisnahme erhalten hat.

Als Adressat der Handlung des Rates ist "das Europäische Parlament" bezeichnet. Dieses muß also und zwar als solches die Möglichkeit der Kenntnisnahme erhalten. Es reicht deshalb nicht aus, wenn lediglich der Sekretariat des EP -sozusagen im organisatorischen Vorfeld - eine Mitteilung zugeht. Andererseits kann nicht verlangt werden, daß der Ausschuß eine interne Untereinheit des EP unterrichtet worden ist. Vielmehr geschieht die Information des EP als Gesamtheit in der Plenarsitzung. Die Möglichkeit der Kenntnisnahme erhält das Parlament demnach in der ersten Sitzung des Plenums, nach dem Eingang des gemeinsamen Standpunkts mit Unterlagen. Mit diesem Zeitpunkt beginnt dann der Lauf der Drei-Monats-Frist.

---

153. Santaniello, aaO, S. 34.

154. Bieber/Pantalís/Schoo, aaO, S. 781.

155. Vgl. Bieber/Pantalís/Schoo, aaO, S. 781; Santaniello, aaO, S. 34.

Nach Art. 149 Abs. 2 lit. g EWGV kann die Frist im Einvernehmen mit dem Rat um (höchstens) einen Monat verlängert werden. Das Antragsverfahren ist in Art. 46 Abs. 1 GeschO-EP festgelegt. Nach dem Wortlaut der Vertragsbestimmung scheint es nicht ausgeschlossen, über den Einzelfall hinaus generelle Fristverlängerungen, z.B. für Rechtsakte aus bestimmten Materien oder für gemeinsame Standpunkte, die während der Parlamentsferien<sup>156</sup> oder im zeitlichen Umkreis von Neuwahlen eingehen, zu vereinbaren. Auf die Entscheidung des Rates dürften die allgemeinen Regeln über den Ermessensmißbrauch anzuwenden sein.

### 1.2. Ausgestaltung in der Geschäftsordnung des EP

Die neuen Bestimmungen der Geschäftsordnung des EP zur Festlegung genauerer Regeln für die zweite Lesung sind motiviert von dem Bestreben, das Verfahren möglichst zu straffen und verfahrensmäßige Sicherungen für die Einhaltung der Drei-Monats-Frist einzubauen. Die zweite Lesung erscheint nur noch als Nachhall der ersten und setzt eine Bewältigung der Sachprobleme schon während dieser voraus<sup>157</sup>.

a) Gem. Art. 47 Abs. 1 GeschO-EP bedarf die Überweisung an den Ausschuß<sup>158</sup> keiner ausdrücklichen Entscheidung des Präsidenten (vgl. Art. 36 Abs.1 S. 2 GeschO-EP) mehr; mit der Übermittlung des gemeinsamen Standpunkts gilt die Überweisung automatisch als bewirkt. Der gemeinsame Standpunkt wird als erster Punkt der Tagesordnung auf die der Übermittlung folgende Sitzung des Ausschusses gesetzt (Art. 47 Abs. 2 GeschO-EP); der

156. So der Vorschlag von Bieber/Pantalis/Schoo, aaO, S. 781, Fn. 50.

157. Vgl. zur Bedeutung der ersten Lesung für das Parlament schon oben Pkt. I. 4.

158. Vgl. dazu Noell, in: Le Parlement Européen, S. 118.

Berichterstatte der ersten Lesung wird, soweit nichts anderes bestimmt ist, beibehalten (Art. 47 Abs. 3 GeschO-EP). Der Ausschuß kann gemäß Art. 47 Abs. 5 GeschO-EP zur Erörterung von Kompromißänderungsanträgen eine Vermittlung mit dem Rat beantragen; der Rat ist an dieses Begehren natürlich nicht gebunden. Im Ausschuß wird kein formeller Bericht i.S.v. Art. 117 GeschO-EP gefertigt, sondern lediglich eine "Empfehlung für die zweite Lesung" mit einer kurzen Begründung abgegeben (Art. 47 Abs. 6 GeschO-EP).

b) Im Plenum gelangt der gemeinsame Standpunkt automatisch an einen "jour fixe"<sup>159</sup>, dem Mittwoch der letzten Sitzungswoche vor Ablauf der Drei-Monats-Frist, auf die Tagesordnung (Art. 48 Abs. 1 GeschO-EP). Die Abstimmung findet regelmäßig nachmittags statt, um Anwesenheitsprobleme zu begegnen<sup>160</sup>.

Abgestimmt wird zunächst über einen Antrag auf Ablehnung des gemeinsamen Standpunkts (Art. 50 Abs. 1 S. 3; 90 Abs. 2 lit. b GeschO-EP), dann über Änderungsanträge (Art. 90 Abs. 2 lit. c i.V.m. 92 GeschO-EP). Das oben beschriebene "navette-Verfahren" (Art. 39, 40 GeschO-EP) findet aus Zeitgründen keine Anwendung<sup>161</sup>.

Erklärt sich die Kommission nicht bereit, einen Änderungsvorschlag der EP zu übernehmen -was die Aussichten für den Erfolg des Antrags erheblich schmälert, da ihn der Rat nur einstimmig übernehmen kann-, ist gem. Art. 50 Abs. 4, 59 Abs. 2, 90 Abs. 2 lit. d GeschO-EP eine erneute Abstimmung über einen Antrag auf Gesamtablehnung des gemeinsamen Standpunkts möglich. Diese Regelung trägt der Motivationslage Rechnung, daß das Parlament einen Rechtsakt entweder mit den vorgeschlagenen Änderungen oder aber gar nicht

159. Noell, in: Le Parlement Européen, , S. 118.

160. Crespo, integration 1989, S. 3 ff, 6; van Hamme, aaO, S. 302.

161. Vgl. Nicoll, aaO (1988), S. 241; zu dem navette-Verfahren s.o. unter Punkt I. 2.

akzeptiert, und es den Mißerfolg des Antrags auf Änderung nach der Ablehnung durch die Kommission schon für nahezu sicher halten muß.

Das EP kann einen gemeinsamen Standpunkt auch ohne erneuten Beschluß annehmen. Wenn innerhalb der Drei-Monats-Frist kein Ablehnungs- oder Änderungsantrag eingeht, erklärt der Präsident den gemeinsamen Standpunkt ohne Abstimmung für gebilligt (Art. 49 GeschO-EP). Damit wird zweierlei erreicht: erstens wird das Parlament von Abstimmungen entlastet, die nach der Klärung der Sache in der ersten Lesung zu einem inhaltsleeren Formalakt würden; zum zweiten kommt es nie zu einer Nichtentscheidung durch fruchtlosen Fristablauf (vgl. Art. 149 Abs. 2 lit. b UA 2 EWGV)<sup>162</sup> und zu der dadurch eintretenden, optisch nachteiligen Zustimmungsfiktion. Die Geschäftsordnung nimmt mit dieser Regelung die Zustimmungsfiktion intern vorweg.

c) Das EP hat in Art. 51 Abs. 2 und 47 Abs. 4 GESchO-EP sowohl für die Abstimmungen im Plenum wie auch für die im Ausschuß neben dem (üblichen) Erfordernis einer bestimmten Anzahl von Befürwortern (Art. 51 Abs. 1 GeschO-EP)<sup>163</sup> eine sachliche Begrenzung für Änderungsanträge eingeführt. Es sind nur solche Anträge zulässig, die entweder darauf abzielen, die gemeinsame Haltung des EP in der ersten Lesung wieder herzustellen (Art. 51 Abs. 2 lit. a GeschO-EP), oder die Änderungen zur Umsetzung eines zwischen EP und Parlament gefundenen Kompromisses darstellen ("Kompromißänderungsanträge", Art. 51 Abs. 2 lit. b GeschO-EP). Über die Zulässigkeit der Änderungsanträge entscheidet der Präsident des EP (Art. 51 Abs. 2 GeschO-EP).

Diese Regelung bewirkt neben der praktischen Entschärfung des unten anzusprechenden Rechtsproblems der Beschränkung der

162. Vgl. Domesticci-Met, aaO, S. 564.

163. Vgl. Bieber/Pantalís/Schoo, aaO, S. 784.

Änderungsmöglichkeit<sup>164</sup> für das EP eine strenge Konzentration des Verfahrens auf die erste Lesung: Im Ergebnis führt sie dazu, daß kein erheblicher Aspekt, der nicht schon in der ersten Lesung angesprochen worden ist, in die zweite Lesung eingeführt werden kann. Die zweite Lesung wird -unter der Drohung des Fristablaufs- reduziert auf die Erörterung der Reaktion auf den gemeinsamen Standpunkt ohne Infragestellung der in der ersten Lesung erarbeiteten Stellungnahme.

Es bleibt zweifelhaft, ob diese strikte Regelung den Erfordernissen eines legislativen Trilogs gerecht wird. Denn die im gemeinsamen Standpunkt, in dessen Begründung und in der Stellungnahme der Kommission möglicherweise neu herausgearbeiteten Gesichtspunkte, die unter der Schwelle der Pflicht zur nochmaligen Anhörung liegen oder die unter Verletzung dieser Pflicht eingebracht wurden<sup>165</sup>, werden aus der zweiten Lesung ausgeklammert. Neue, bessere, kompromißfähigere Alternativen, die aus einer kreativen Befassung mit dem gemeinsamen Standpunkt hervorgehen, werden, soweit sie nicht als "teilweise" Wiederherstellung der Haltung des EP interpretiert werden können, blockiert. Der idealtypischen Ausarbeitung eines Rechtsaktes im Verlauf des Kooperationsverfahrens setzt die Regelung unnötige Grenzen.

Eine inhaltliche Begrenzung des Verhandlungsgegenstandes der zweiten Lesung war zum Zwecke der Fristwahrung sicherlich nötig. Womöglich hätte aber auch eine Bestimmung, die allein die nochmalige Aufrollung der im Parlament selbst streitigen Punkte unterbunden hätte, zur Erreichung dieses Ziels genügt.

Im Parlament selbst sind offenbar Schwierigkeiten bei der Handhabung dieser Bestimmung aufgetreten. Es wird deshalb eine entsprechende Änderung

---

164. Siehe Pkt. 1.3.1.

165. Bieber, aaO (NJW), S. 141; vgl. zum Problem der Rekonsultation oben unter Pkt. I. 2.2.

der Geschäftsordnung erwogen<sup>166</sup>. Dem Rat, so heißt es, dürfe durch diese Geschäftsordnungsvorschrift nicht die Möglichkeit gegeben werden, dem politischen Konflikt auszuweichen<sup>167</sup>.

### 1.3. Die Sachentscheidung

#### 1.3.1. Rechtliche Grenzen

Soeben wurde bereits das Problem der Erforderlichkeit einer inhaltlichen Begrenzung von Änderungsanträgen des Parlaments auf die Durchsetzung der schon in der ersten Lesung eingenommenen Haltung angesprochen. Während es dort lediglich um die, eine solche Restriktion festlegende Bestimmung der EP-Geschäftsordnung ging, ist hier unabhängig davon zu erörtern, ob sich eine solche Begrenzung nicht aus dem Verfahren der Zusammenarbeit selbst ergibt. Es geht also nicht darum, ob eine solche Beschränkung sinnvoll, sondern ob sie rechtlich erforderlich ist.

Aus dem bloßen Vertragstext ergibt sich ein solches Erfordernis nicht; sie könnte allerdings dem System des Kooperationsverfahrens, wie es oben aufgezeigt wurde<sup>168</sup>, widersprechen. Danach soll im Dreieck Rat-Kommission-Parlament ein legislativer Trilog ermöglicht werden. Ein effektiver Trilog kommt aber, zumal bei den vergleichsweise wenigen Stationen, nur dann zustande, wenn dessen Partner gezwungen sind, einerseits an einem einmal erreichten Konsensus festzuhalten und andererseits sich bei jeder Gelegenheit zur Äußerung umfassend zu erklären. Geschieht dies nicht, werden

---

166. Dazu der Hermann-Bericht, vorgelegt in der Märzsession des Parlaments 1989 (EZ 4/1989, S. 4); vgl. auch Bieber, aaO (NJW), S. 149 f.

167. Hermann-Bericht, ebda.

168. S.o. Teil 1, Pkt. B. II.

die vorangegangenen und nachfolgenden Verfahrensschritte nachträglich bzw. im voraus entwertet. Ein Verhalten, das zu einer solchen Entwertung führt, steht dem Sinn und Zweck des Verfahrens entgegen; es ist deshalb mit Art. 149 Abs. 2 EWGV nicht vereinbar.

Die Abweichung von einem früher eingenommenen Standpunkt allein steht dabei nicht im Widerspruch zu dem System der Zusammenarbeit; sie entspricht ihm vielmehr. Zurückzuweisen sind hingegen diejenigen Neu-Einwendungen, die einen Punkt betreffen, über den bereits Übereinstimmung erzielt worden ist. Der Anknüpfungspunkt für die Zulässigkeit einer Stellungnahme ist somit nicht nur die vorgängige eigene Äußerung, sondern auch die Reaktion des Gegners darauf<sup>169</sup>.

Vor diesem Hintergrund ist es dem EP versagt, Ablehnungen auszusprechen oder Änderungen zu bestimmten Punkten vorzuschlagen, mit denen es sich in der ersten Lesung explizit oder konkludent (durch Schweigen) einverstanden erklärt hat<sup>170</sup>. Einem Gesichtspunkt, den der Rat in dem gemeinsamen Standpunkt oder in den Erläuterungen dazu erst aufgebracht hat, kann hingegen mit neuen Anträgen entgegengetreten werden, selbst wenn dadurch keine "Wiederherstellung" der alten Stellungnahme erreicht wird. Gleiches gilt -und dies ergibt sich ohne weiteres aus der Natur des Verfahrens der "Zusammenarbeit"<sup>171</sup>- für Komprißänderungsanträge.

---

169. Vgl. Bieber/Pantalís/Schoo, aaO, S. 783, mit der Bemerkung, das Parlament solle seine Anträge in der zweiten Lesung möglichst auf den Wortlaut des gemeinsamen Standpunktes beziehen, um sich damit auf die zwischen den Organen umstrittenen Fragen zu beschränken.

170. So im Ergebnis auch Fitzmaurice, aaO, S. 397, mit Blick auf Art. 51 Abs. 2 GeschO EP: Wenn das EP in der ersten Lesung einen Richtwert für eine Lärmimmission von maximal 60 Dezibel zugestimmt hat, der Rat in seinem gemeinsamen Standpunkt hingegen 100 Dezibel festgelegt hat, sind in der zweiten Lesung nur noch Änderungsanträge für einen Wert zwischen 60 und 100 Dezibel zulässig.

171. S.o. Teil 1, Pkt. B. II.

### 1.3.2. Motive und Mehrheiten

a) Das EP wird einem Rechtsakt ohne weiteres zustimmen, wenn es mit ihm einverstanden ist, und die Zustimmung versagen, wenn es das Projekt von vorne herein ablehnt. Schwierig wird eine Entscheidung für ein Verhalten allerdings, wenn ein Rechtsakt an sich gewollt ist, nicht aber in der im gemeinsamen Standpunkt festgelegten Form. Hier muß das EP abwägen: Im Falle der Uneinigkeit im Rat wird es dem Rechtsakt dennoch zustimmen, wenn sein Interesse an der Verabschiedung des Rechtsaktes als solchem größer ist als der Wille, die erwünschten Änderungen durchzusetzen. Denn nur dadurch kann das Parlament die Verabschiedung des Aktes im Wege einer Mehrheitsentscheidung ermöglichen, während er bei einer Ablehnung mangels Einstimmigkeit im Rat scheitern würde. Das EP muß also jeweils entscheiden, ob es durch eine Ablehnung ein Scheitern des gesamten Projekts riskiert oder ob es eher eine Verabschiedung vereinfacht, aber in Kauf nimmt, daß seine Änderungsvorschläge keine Berücksichtigung finden.

Hilfreich bei dieser Abwägung sind die erwähnten Art. 50 Abs. 2, 51 Abs. 4 Gescho-EP, nach denen vor einer solchen Entscheidung bei der Kommission angefragt werden kann, ob sie die Änderungswünsche des EP übernimmt. Lehnt sie dies ab, so ist deren Zurückweisung auch im Rat wahrscheinlich, da dieser sie nur einstimmig annehmen kann. Das Parlament braucht nach der informellen Stellungnahme der Kommission zumindest nicht mehr mit den Erfolgchancen der Änderungsanträge zu kalkulieren, sondern hat die klare Alternative Rechtsakt ohne Änderung oder gar kein Rechtsakt vor Augen.

Auch der Umstand, daß Ablehnungsmehrheiten erfahrungsgemäß leichter zu erreichen sind als solche für konkrete Regelungen in Form von Änderungsanträgen<sup>172</sup>, mag die Anträge in der zweiten Lesung beeinflussen.

---

172. Vgl. Fitzmaurice, aaO, S. 398.

Weiter könnten dauerhaft schlechte Erfahrungen durch die Übergehung von Änderungsanträgen durch den Rat das Parlament zu ständigen Votablehnungen veranlassen, mit dem Ziel, dem Rat mehr Verhandlungsbereitschaft abzurufen<sup>173</sup>. Andererseits entspricht der praktischen Erfahrung eher die Konstellation, daß das Parlament den Rat zum Handeln bewegen will als umgekehrt<sup>174</sup>. Außerdem kann es sich das Parlament auf Dauer politisch nicht leisten, eine Bremsenrolle zu spielen<sup>175</sup>.

Das Parlament muß ähnliche Erwägungen taktischer Art anstellen, wenn es über das Stellen von Änderungsanträgen entscheidet. Denn findet sich im Rat keine Mehrheit für die dem Parlamentsbegehren angepassten Vorschläge der Kommission, aber auch keine Einstimmigkeit für dessen Änderung im Ratssinne, scheidet der Rechtsakt ebenfalls. Lediglich von der Kommission nicht übernommene Änderungsanträge lassen die Chancen für das Zustandekommen des Aktes unberührt.

Zudem wird sich das EP immer wieder in der Situation sehen, daß es seinen Änderungswunsch sachlich der Meinungslage im Rat und vor allem in der Kommission anpassen muß, um die Chancen für seine Annahme zu verbessern. Langfristig gesehen kann das EP nicht ständig Vorschläge machen, die immer wieder abgelehnt werden<sup>176</sup>. Aber der Kompromißcharakter der Letztentscheidung liegt im System des neuen Verfahrens begründet.

---

173. Vgl. Domestici-Met, aaO, S. 570; Wessels, integration 1986, S. 65 ff, 67.

174. Vgl. Corbett, aaO, S. 5.

175. Constantinesco, aaO, S. 7; vgl. auch Edward, CMLR 1987, S. 19 ff, 23.

176. Edward, aaO, S. 25 f; Beutler/Bieber/Pipkorn/Streil, Die Europäische Gemeinschaft, Rechtsordnung und Politik, 3. Aufl., 1987, S. 195; zur Strategie des Parlaments siehe unten im Schlußteil.

b) Das Parlament muß Ablehnungen und Änderungsanträge mit qualifizierter Mehrheit beschließen, also mit der Mehrheit seiner Mitglieder, nicht nur der anwesenden Parlamentarier.

Im Haushaltsverfahren, wo es schon seit jeher einer solchen Mehrheit bedurfte, bereitete das Nehmen dieser Hürde keine erheblichen Schwierigkeiten. Allerdings herrschte in Haushaltssachen ein gemeinsamer Wille zu Ausweitungen, und die zu treffende Entscheidung hatte eher generellen Charakter. Die erforderlichen Mehrheiten waren deshalb vergleichsweise leichter zu erreichen<sup>177</sup>. Im Rahmen des Verfahrens der Zusammenarbeit geht es hingegen um konfliktträchtigere, konkret politische Sachentscheidungen. Die gemeinsame europäische Ausrichtung überwindet im Bereich des hier besonders berührten Wirtschafts- und Soziallebens nicht ohne weiteres den links/rechts-Gegensatz oder nationalen Interessenwiderstreit<sup>178</sup>. Es wird deshalb eine politische Polarisierung und Nationalisierung des Parlaments befürchtet; die Chancen für "europäische Lösungen" werden für geringer erachtet<sup>179</sup>.

In der zweiten Wahlperiode reichte zur Erzielung einer qualifizierten Mehrheit die Verbindung zweier großer Fraktionen aus. Eine Konsensbildung zwischen mehreren kleineren Gruppen ist, zumal sie von Fall zu Fall zwischen verschiedenen erfolgen muß, entsprechend schwieriger<sup>180</sup>. Das EP sieht sich

---

177. Wessels, *integration* 1986, S. 65 ff, 67; Bieber/Pantalís/Schoo, aaO, S. 782.

178. Vgl. Noell, in: *Le Parlement Européen*, aaO, S. 118 f; Fitzmaurice, aaO, S. 393 f. Es bleibt abzuwarten ob, wie Wessels, aaO, S. 67, befürchtet, tatsächlich ein Druck auf in den Mitgliedstaaten regierungstragende Parteien entsteht, im europäischen Parlament die Position dieses Mitgliedstaates im Rat zu vertreten.

179. Wessels, aaO, S. 67; Constantinesco, aaO, S. 20.

180. Zu den damaligen Mehrheitsverhältnissen Wessels, aaO, S. 67; Fitzmaurice, aaO, S. 993 f., s. auch Wijsenbeek, *SEW* 1987, S. 505 ff, 507.

also nicht nur vor die Aufgabe gestellt, für Rat und Kommission kompromißfähige Vorschläge auszuarbeiten. Die Mitglieder des Parlaments müssen darüber hinaus unter sich eine mehrheitsfähige Einigung herbeiführen.

Schließlich hängt die Erreichung einer qualifizierten Mehrheit wesentlich von der Hebung der Anwesenheitsquote im Parlament ab. Diese liegt bei regulären Sitzungen bei etwa 300 der 518 Mitglieder<sup>181</sup>. Für eine qualifizierte Mehrheit sind 260 Ja- bzw. Nein-Stimmen erforderlich. Es bleibt abzuwarten, wie die Abgeordneten auf die geänderte Situation an diesem Punkt reagieren und ob die diesbezüglich neu eingefügten Bestimmungen der Geschäftsordnung<sup>182</sup> greifen.

#### 1.4. Flankierende Maßnahmen nach der Entscheidung

a) Gemäß Art. 50 Abs. 3 GeschO-EP fordert der Präsident des EP die Kommission im Fall der Ablehnung des gemeinsamen Standpunkts zum Rückzug ihres Vorschlags auf.

b) Hat die Kommission es abgelehnt, die Änderungsvorschläge zu übernehmen, soll sie dies nach Art. 52 GeschO-EP gegenüber dem Parlament begründen. Gegebenenfalls fordert das Parlament, dessen Vorschläge nun nur noch geringe Aussicht auf Verwirklichung haben, die Kommission auch noch zur Rücknahme des Gesamtvorschlages auf (Art. 52 Abs. 2 GeschO-EP).

c) Auch im Fall der Billigung des gemeinsamen Standpunkts kann das ganze Gesetzgebungsprojekt noch scheitern, wenn nämlich der Rat keine

---

181. Vgl. dazu Wijsenbeek, aao, S. 507, und den bei Pescatore, aaO (1988), S. 6, zitierten, sehr kritischen offenen Brief des Abg. Seeler. Der EP Vertragsentwurf für eine Europäische Union -dies zur Illustration- wurde mit nur 237 Stimmen der seinerzeit 434 Mitglieder angenommen.

182. Dazu soeben Pkt. 1.2. :

Entscheidung trifft. In dieser -eilbedürftigen- Situation kann das Parlament nur noch durch Erhebung einer Untätigkeitsklage nach Art. 175 EWGV verhindern, daß das ganze Verfahren umsonst war. Dafür bedarf es - dies sieht Art. 54 GeschO-EP zur Beschleunigung vor- keines Plenumsbeschlusses. Der Präsident reicht die Klage nach Konsultation des Rechtssausschusses selbständig ein.

## 2. Entscheidung durch die Kommission

### 2.1. EP hat den gemeinsamen Standpunkt abgelehnt oder nicht entschieden

Lehnt das EP den gemeinsamen Standpunkt ab, so kommt es nur noch darauf an, ob der Rat sich über die Ablehnung - mit Einstimmigkeit - hinwegzusetzen vermag. In Art. 149 Abs. 2 EWGV nicht vorgesehen ist eine nochmalige Einschaltung der Kommission in das Verfahren; ihr verbleibt insofern nur eine Zuschauerrolle<sup>183</sup>. Fraglich ist allerdings, ob sie noch die ihr nach den allgemeinen Vorschriften zustehenden Rechte aus Art. 149 Abs. 1 und 3 EWGV, nämlich die Rücknahme (2.1.1.) oder die Änderung ihres Vorschlags (2.1.2.) ausüben kann.

#### 2.1.1. Rücknahme des Kommissionsvorschlags?

Die Motivation für eine Verfahrensbeendigung durch die **Rücknahme des Vorschlags** könnte in dem Willen liegen, die ablehnende Haltung des EP endgültig durchzusetzen, oder auch nur, einem Scheitern des Vorschlags im Rat zuvorkommen.

---

183. Vgl. Bieber/Pantalís/Schoo, aaO, S. 782.

Eine solche Rücknahme berührt jedenfalls nicht Rechte des EP, da diese den gemeinsamen Standpunkt ja ebenfalls abgelehnt hat<sup>184</sup>. Jedoch widerspricht sie dann den Grundsätzen, die sich aus der Struktur des legislativen Trilogs ergeben<sup>185</sup>, wenn die Kommission eine Position aufgibt, auf deren Grundlage bereits eine Einigung, hier im gemeinsamen Standpunkt, erfolgt ist. Wie oben ausgeführt, läuft es der Konstruktion des Verfahrens zuwider, wenn ein Beteiligter, ohne dazu von einem anderen Beteiligten veranlaßt worden zu sein, seine Position ändert. Deshalb kann die Kommission nicht mehr hinter ihren in den gemeinsamen Standpunkt eingegangenen Vorschlag zurückgehen. Eine beliebige Infragestellung des bisher Erreichten ist unzulässig.

Demgegenüber wird angemerkt, dem Recht des Parlaments, einen gemeinsamen Standpunkt abzulehnen, entspreche das Recht der Kommission, den Vorschlag in dieser Phase zurückzuziehen<sup>186</sup>. Ein innerer Zusammenhang der Rechte der EG-Institutionen derart, daß die Rechte des einen auch dem anderen gewährt werden müssen, besteht schon angesichts der konzeptionell völlig verschiedenen Struktur der einzelnen Organe nicht.

#### 2.1.2. Änderung des Kommissionsvorschlags?

Eine Änderung des Vorschlags der Kommission ist hingegen überhaupt nicht mehr zulässig. Zwar wurde der Grundsatz des Art. 149 Abs. 3 EWGV, der die jederzeitige Abänderbarkeit des Kommissionsvorschlages ermöglicht, durch die EEA nicht verändert. Allerdings gilt dieser nur, "solange ein Ratsbeschluß nicht ergangen ist". Die Festlegung des gemeinsamen

---

184. Glaesner, aaO (1988), S. 126; Bieber/Pantalis/Schoo, aaO, S. 782 f.

185. Dazu bereits oben Teil 1, Pkt. B. II; kritisch allgemein zur Möglichkeit der Rücknahme des Kommissionsvorschlags bei eindeutigen Rechtsetzungswillen des Rates Domestici-Met, aaO, S. 567.

186. Bieber/Pantalis/Schoo, aaO, S. 762 f.

Standpunkts ist ein solcher Ratsbeschluß. Damit erlischt die Möglichkeit der "jederzeitigen" Änderung. Die Einschränkung des Änderungsrechts ergibt sich außerdem - und für den Fall, daß der gegebenen Auslegung von Art. 149 Abs. 3 EWGV nicht gefolgt wird<sup>187</sup> - aus der Systematik und aus dem Wesen des Zusammenarbeitsverfahrens<sup>188</sup>.

Die von Art. 149 Abs. 2 EWGV anvisierte Stellung der Kommission in der zweiten Lesung ist im Vergleich zu ihrem Initiativrecht in der ersten Lesung eher schwach ausgestaltet. Das Hin und Her des Dialogs macht bei ihr nur im Falle von Änderungsanträgen des Parlaments halt. Selbst dort ist sie auf die Prüfung der vom EP ausgearbeiteten Texte beschränkt und kann nicht von sich aus und nicht in beliebigem Umfang intervenieren<sup>189</sup>. Der Schwerpunkt des Trilogs soll vielmehr im Spannungsfeld Rat-Parlament konzentriert werden. Die Rechte der Kommission erschöpfen sich daher in dem einmaligen Vorschlag in der ersten Lesung und dessen Abänderbarkeit zugunsten der Parlamentsposition in der zweiten Lesung<sup>190</sup>.

Die Nichtabänderbarkeit ergibt sich auch aus systematischen Gesichtspunkten: Art. 149 Abs. 2 EWGV legt explizit die Stationen fest, die der Vorschlag im Kooperationsverfahren zu durchlaufen hat; in der zweiten Lesung sind Fristen für diese Stationen festgelegt. Im Fall von Änderungsanträgen des EP wird der Kommission die Möglichkeit gegeben,

---

187. Es wird davon ausgegangen, daß als der das Recht der Kommission beendende Beschluß des Rates die Entscheidung des Rates in der zweiten, nicht in der ersten Lesung ist, vgl. Bieber, aaO (NJW), S. 447ff.; Glaesner, aaO (1988), S. 124 ff. Dafür spricht die Wendung "jederzeit im Verlauf der in den Absätzen 1 und 2 genannten Verfahren." Dagegen spricht die in Kenntnis der Tatsache, daß das Verfahren der Zusammenarbeit zwei Ratsbeschlüsse kennt, verwandte Wendung "ein" Beschluß.

188. Vgl. Glaesner, aaO (1988), S. 124, 126.

189. Dazu sogleich unter Pkt. 2.3.

190. Bosco, in: Le Parlement Européen, aaO, S. 359 f.

innerhalb eines Monats ihren Vorschlag zu ändern. Hingegen ist nach einer Ablehnung des gemeinsamen Standpunkts (und bei dessen Billigung) eine nochmalige Befassung der Kommission gerade nicht vorgesehen<sup>191</sup> und deshalb offenbar auch nicht gewollt (Schluß e contrario)<sup>192</sup>. Wäre der Kommission dennoch das Recht der beliebigen Änderung ihres Vorschlags zugestanden, so würde diese Intention unterlaufen. Die Kommission befände sich hinsichtlich des ihr zur Verfügung stehenden Entscheidungszeitraums sogar in einer noch günstigeren Situation als bei Änderungsanträgen; sie könnte nämlich Änderungen an ihrem Vorschlag bis zur Entscheidung des Rates, also in einem Zeitraum von bis zu drei Monaten und nicht wie bei Änderungsvorschlägen gem. Art. 149 Abs. 2 lit. d UA 1 EWGV nur innerhalb eines Monats vornehmen. Die Pflicht zur erneuten Befassung der Kommission bei Änderungsvorschlägen der EP erschiene vor diesem Hintergrund nicht mehr als Rechtsgewährung, sondern als Rechtsbeschränkung.

Außerdem entspräche es dem System des Kooperationsverfahrens nicht, wenn, was bei einer erneuten Vorschlagsänderung der Fall wäre, der Rechtsakt in einer Fassung verabschiedet würde, zu dem das EP nie Stellung genommen hat<sup>193</sup>. Unklar wäre weiterhin, warum der Rat nach der Ablehnung des gemeinsamen Standpunkts durch das Parlament einstimmig entscheiden muß, da er sich nach einer Änderung des Kommissionsvorschlags gar nicht über die Ablehnung des gemeinsamen Standpunkts durch das EP hinwegsetzt, sondern

---

191. Dagegen spricht nicht Art. 149 Abs. 2. lit. c Abs. 1 S. 2 EWGV, nach dem das Ergebnis der Beratung des Parlaments der Kommission zuzuleiten ist, da dieser Passus ersichtlich auf den Fall der Änderungsvorschläge zugeschnitten ist.

192. A.A. Bieber, aaO (NJW), S. 1424, der die Ablehnung des gemeinsamen Standpunktes als Unterfall seiner Änderung begreift. Dem steht entgegen, daß Art. 149 Abs. 2 EWGV jede Alternative (Zustimmung/Nichtentscheidung/Ablehnung, Änderung) eigenständig regelt und dafür sogar verschiedene Gliederungsbuchstaben verwendet (litt. b, c, d). Auch eine Betrachtung des Wortlauts "Abänderungen vorschlagen" und "Ablehnung" gibt nichts für die Annahme eines Ober-/Unterbegriffs-Verhältnisses her.

193. Jacqué, RevTrDrEu 1986, S. 575 ff, 592.

Digitised version produced by The Author(s) European University Institute. In-house Research Repository. Available Open Access on Cadmus, European University Institute.

einen neuen ganz anderen Kommissionsvorschlag beschließt. Die Verpflichtung zur Einstimmigkeit ginge jedenfalls in einem erheblichen Umfang ins Leere, da ein "overruling" des EP gar nicht stattfindet.

Der Sinn und Zweck des neuen Verfahrens widerstrebt ebenfalls der dauernden Abänderbarkeit des Kommissionsvorschlags: Die beabsichtigte Stärkung der Stellung des EP in der zweiten Lesung -bezüglich des "ob" des Rechtsaktes nur noch Überwindung durch Einstimmigkeit im Rat-, würde durch ein Recht zur Änderung des Kommissionsvorschlags ausgehöhlt. Die unter Inkaufnahme des Risikos der Blockierung gewollte strikte Alternativität für die Ratsentscheidung (einstimmig gegen EP oder gar kein Rechtsakt) würde durch die Möglichkeit neuer Vorschläge der Kommission aufgehoben. Das EP hätte nicht länger die Waffe der faktischen (d.h. mit einem Mitgliedstaat) Blockierung in der Hand.

Der erneuten Veränderung des Kommissionsvorschlags steht in gewissem Umfang auch die Verpflichtung zum funktionsfähigen legislativen Trilog entgegen, nämlich insoweit als die Kommission von einem einmal in Übereinstimmung mit dem Parlament eingenommenen Standpunkt wieder abrücken würde<sup>194</sup>. Dies wäre zum Beispiel der Fall, wenn die Kommission ihren Vorschlag auf die Anhörung des Parlaments in der ersten Lesung hin entsprechend der EP-Stellungnahme abgeändert hätte, und nun wieder zur Gewährleistung von Einstimmigkeit im Rat den konträren Standpunkt vertreten würde.

Gegen eine -unabhängig von der oben gegebenen Interpretation des Art. 149 Abs. 3 EWGV- so verstandene Spezialität des Art. 149 Abs. 2 EWGV zu Abs. 3 wird eingewandt, Abs. 3 verweise ja unmittelbar auf Abs. 2 und könne

---

194. Dazu schon oben Teil 1, Pkt. B. II.

deshalb nicht von ihm verdrängt werden<sup>195</sup>. Fraglich ist, ob an die Tatsache der Adaption des damaligen Abs. 2 im Rahmen der Umgestaltung des ganzen Artikels so weitgehende Folgerungen geknüpft werden können. Da der Absatz in seiner alten Fassung wegen der Einführung des neuen Verfahrens keinen Sinn mehr machte, war eine Anpassung erforderlich<sup>196</sup>. Die Annahme, mit der Anpassung habe gleichzeitig das neue Verfahren nach Abs. 2 entscheidend modifiziert werden sollen, erscheint angesichts der redaktionell ohne in verunglückten Einsetzung des speziellen Abs. 2 zwischen die allgemeinen Absätze 1 und (jetzt) 3<sup>197</sup> nicht zwingend. Eine solche Interpretation könnte im übrigen nicht die Existenz des Art. 149 Abs. 2 lit. d EWGV erklären, da sich eine allgemeine Änderungsbefugnis ohnehin schon aus Abs. 3 ergäbe.

## 2.2. EP hat gemeinsamen Standpunkt gebilligt

Sofern das Parlament den gemeinsamen Standpunkt gebilligt hat, wird die Kommission mit der Sache von Verfahrens wegen ebenfalls nicht mehr befasst. Sie kann wie soeben weder ihren Vorschlag zurückziehen, noch ändern<sup>198</sup>. Denn sie würde damit von ihrer Haltung in der ersten Lesung abweichen, ohne dass durch die Stellungnahme des EP oder des Rates veranlaßt zu sein. Ein solches

---

195. Bieber, aaO (NJW), S. 494; de Ruyt, aaO, S. 132. Bieber argumentiert hinsichtlich der Möglichkeit von Änderungen des Vorschlags der Kommission bei Billigung des gemeinsamen Standpunkts selbst mit dem besonderen Charakter des Verfahrens nach Abs. 2, nämlich der Verselbständigung des gemeinsamen Standpunktes gegenüber dem Kommissionsvorschlag (vgl. sogleich Pkt. 2.2.). Dieser Charakter kann aber nicht von der nachträglichen Zustimmung des Parlaments abhängig sein.

196. Art. 149 Abs. 2 a.F. lautete: "Solange ein Beschluß des Rates nicht ergangen ist, kann die Kommission ihren ursprünglichen Vorschlag ändern, insbesondere in den Fällen, in denen die Versammlung zu diesem Vorschlag gehört wurde."

197. Bieber, aaO (NJW), S. 497.

198. Glaesner, aaO (1988), S. 124; Jacqué, aaO, S. 591.

Verhalten widerspricht den Erfordernissen eines legislativen Trilogs und ist somit unzulässig.

Dies folgt auch aus dem Wortlaut des Art. 149 Abs. 2 lit. b UA 2 EWGV, nach dem der Rat den Rechtsakt "entsprechend dem gemeinsamen Standpunkt verabschiedet". Eine Änderung des gemeinsamen Standpunkts -auch von seiten der Kommission- ist also ausgeschlossen. Mit dem gleichen Ergebnis wird geltend gemacht, der gemeinsame Standpunkt erlange mit seiner Verabschiedung durch den Rat eine gegenüber dem Kommissionsvorschlag selbständige Rechtsqualität, so daß dieser Vorschlag seine rechtliche Bedeutung verliere und damit auch nicht mehr abänderbar sei<sup>199</sup>.

### 2.3. EP hat Änderungen vorgeschlagen

Die Kommission überprüft ihren Vorschlag im Hinblick auf die Änderungsanträge des Parlaments und übernimmt sie gegebenenfalls. Von der Kommission übernommene Vorschläge kann der Rat mit Mehrheit, nicht übernommene nur einstimmig annehmen. Die Regelung bewahrt die starke Stellung der Kommission durch ihr alleiniges und vom Rat nur einstimmig überwindbares Initiativrecht. Sie weist der Kommission darüber hinaus eine Filter- und Pufferfunktion zwischen Rat und Parlament zu.

#### 2.3.1. Die Frist des Art. 149 Abs. 2 lit. d EWGV

Die Entscheidung der Kommission muß innerhalb der recht knappen Frist von einem Monat getroffen werden. Dies setzt eine intensive Vorarbeit und eine ständige Beobachtung des Willensbildungsprozesses im Parlament voraus.

---

199. Bieber, aaO (NJW), S. 1407

An die Versäumung der Frist sind -anders als bei den Fristen, die für Rat und Parlament gelten- keine Sanktionen geknüpft. Trotzdem wird wohl der Rat ohne die Stellungnahme der Kommission nicht entscheiden können<sup>200</sup>.

### 2.3.2. Beschränkung des Änderungsrahmens?

Wiederum stellt sich die Frage, ob das Verfahren der Zusammenarbeit das Recht der Kommission, ihren Vorschlag zu ändern, beschränkt, hierin dargestellt, daß eine Änderungsbefugnis nur in dem Rahmen der vom Parlament vorgeschlagenen Änderungen, nicht aber darüber hinaus nach Art. 149 Abs. 2 EWGV besteht. Dies ist der Fall<sup>201</sup> und ergibt sich zum einen aus den bereits unter Punkt 2.3. ausgeführten Gedanken zum Verhältnis von Art. 149 Absätze 2 und 3, zu Sinn und Zweck des neuen Verfahrens und zur Stellung der Kommission in der zweiten Lesung, zum anderen aus Wortlaut, Systematik, Sinn und Zweck des Art. 149 Abs. 2 lit. d EWGV:

Die Kommission überprüft ihren Vorschlag "unter Berücksichtigung" der Änderungsbegehren des Parlaments. Diese sind also der maßgebliche Ausgangspunkt der Prüfung. Noch deutlicher wird dies in der französischen und niederländischen Fassung, die die Ausdrücke "à partir de" und "aan de hand van de" verwenden<sup>202</sup>. Der gleiche Sinn kann dem Wort "über"-prüfen,

200. Siehe dazu näher unten Pkt. C. I.

201. Ebso Bosco, in: Le Parlement Européen, aaO, S. 359 f; Glaesner, aaO (1988), S. 127; Bieber/Pantalis/Schoo, aaO, S. 784; wohl auch Jacqué, aaO, S. 593; a.A. Bieber, aaO (NJW), S. 140 f; de Ruyt, aaO, S. 132; Santaniello, aaO, S. 38; wohl auch Schweitzer, in: Grabitz, Kommentar zum EWGV, Rdnr. 19 zu Art. 149; unklar, zumindest in der Zitierung Louis, in: Le Parlement Européen, S. 93.

202. Vgl. Glaesner, aaO (1988), S. 127. Die italienische Fassung lautet "sulla scorta degli emendamenti", die englische "taking into account the amendments" und die spanische "basándose en las enmiendas propuestas".

dem französischen Text "reexaminer" entnommen werden<sup>203</sup>. Der Wortlaut von Art. 149 Abs. 2 lit. e EWGV ("Der Rat verabschiedet mit qualifizierter Mehrheit den von der Kommission überprüften Vorschlag") gibt demgegenüber zu dieser Frage -und schon gar nicht e contrario- nichts her<sup>204</sup>. Die Phase der hier streitigen Überprüfung ist bei Eingreifen dieser Ziffer bereits vorüber.

Systematisch gesehen würde auch die Setzung der kurzen Monatsfrist in Art. 149 Abs. 2 EWGV, die an sich gar keine Vollprüfung des Gesamtrechtsaktes ermöglicht (sonst wären der Kommission wie Rat und Parlament auch drei Monate bewilligt worden), ohne Sinn, da eine Änderung des Vorschlags auch noch während der für den Rat laufenden Dreimonatsfrist nach Art. 149 Abs. 3 EWGV möglich wäre<sup>205</sup>. Weitergedacht würde das Ganze völlig unverständlich: nur innerhalb der Monatsfrist könnte zugunsten des Parlaments nach Art. 149 Abs. 2 lit. d EWGV, aber außerhalb bis zu weiteren drei Monaten bzw. bis zur Ratsentscheidung zu dessen Lasten nach Art. 149 Abs. 3 EWGV geändert werden.

Sinn und Zweck des Art. 149 Abs. 2 lit. d EWGV ist allein die Integration der Befugnis des Parlaments, Änderungen zu fordern, in das Vorschlagssystem des Vertrages mit dem alleinigen Initiativrecht der Kommission. Dazu reicht die Bestimmung in der gegebenen Interpretation aus.

---

203. Jacqué, aaO, S. 593.

204. A.A. Bieber, aaO (NJW), S. 148 ff. der meint, der Wortlaut dieser Norm zwingt i.V.m. Abs. 3, obwohl er eine gegenteilige Lösung für "politisch wünschenswert" hält, zur Anerkennung einer weitergehenden Änderungsmöglichkeit. Auch aus Art. 149 Abs. 2 lit. e UA 2 EWGV folgt aber nichts anderes, da die Bestimmung den Fall im Auge hat, daß sich der Rat eines von der Kommission geänderten Kommissionsvorschlages wieder entledigen will.

205. So selbst bezüglich der Änderungsvorschläge des Parlaments Louis, in: Le Parlement Européen, , S. 93. Die Kommission könne die Übernahme der Vorschläge außerhalb der Monatsfrist wieder rückgängig machen; ähnlich Schweitzer, in: Grabitz, Kommentar zum EWGV, Rdnr. 10 zu Art. 149.

Die Zubilligung weiterer Änderungsbefugnisse wäre hingegen nicht erforderlich, sondern ginge unter einer Beschränkung des effet utile des Kooperationsverfahrens darüber hinaus.

Wie dargelegt, stellt die strenge Alternative für den nicht einstimmigen Rat zwischen Übernahme der Parlamentsvorstellungen und dem Nichtzustandekommen des Rechtsakts ein entscheidendes Strukturelement des ganzen Verfahrens dar. Die Stellung des Parlaments wäre entschieden schwächer<sup>206</sup>, könnten Kommission und einstimmiger Rat unter Ausschluß des Parlaments nun noch Kompromisse unter sich finden. Dies würde außerdem dem erläuterten Erfordernis eines funktionsgerechten Trilogs<sup>207</sup> widersprechen, nämlich daß jeder Partner zu jedem Aspekt (hier: Kompromißvorschlag) Stellung nehmen kann. Kompromisse dieser Art müssen in der ersten Lösung jedenfalls aber vor der letzten Äußerung des Parlaments gefunden werden.

Demnach ist die Änderungsbefugnis der Kommission in Art. 149 Abs. 2 lit. d EWGV akzessorisch zu den nach Art. 149 Abs. 2 lit. e EWGV beschlossenen Änderungsvorschlägen des Parlaments.

### 2.3.3. Entscheidung "zwischen zwei Stühlen"

Mit ihrer Übernahme entscheidet die Kommission darüber, ob sich der Rat über die Vorschläge des Parlaments einstimmig hinwegsetzen muß -so im Fall der Übernahme- oder ob dazu eine einfache Mehrheit genügt -so im anderen Fall. Die Alternative besteht letztlich darin, entweder das Risiko des Scheiterns des ganzen Aktes in Kauf zu nehmen (keine Einstimmigkeit gegen

206. Jacqué, aaO, S. 593; dahin zielt wohl auch die Bemerkung von Bieber, der Ausschluß eines erweiterten Änderungsrechts sei "politisch wünschenswert" (aaO, NJW, S. 142).

207. Vgl. oben Teil 1, Pkt. B. II.

das Parlament im Rat) oder einen Konflikt mit den gewählten Volksvertretern heraufzubeschwören<sup>208</sup>.

Einerseits ist die Kommission, wie sich aus Art. 137 u. 140 Abs. 3 EWGV ergibt, dem Parlament verantwortlich und darüber hinaus seit jeher sein "natürlicher Verbündeter"<sup>209</sup>. Auch im Verfahren der Zusammenarbeit bedarf die Kommission der Unterstützung des Parlaments. Letzterem steht zu allerletzt sogar die Waffe des Mißtrauensausspruches mit der Folge der Abberufung der Kommission zur Verfügung (Art. 140 Abs. 3 EWGV). Das Parlament ist auch willens den Druck, den eine qualifizierte Mehrheit seines Hauses produziert, auszunützen<sup>210</sup>. Es wurde von vorne herein angekündigt, aus der Rolle der Kommission den bestmöglichen Nutzen zu ziehen. Entsprechend verlangt Art. 52 GeschO-EP von der Kommission eine Begründung für die Nichtübernahme von Vorschlägen des EP.

Andererseits kann sich die Kommission in ihrem politischen Verständnis als Motor der Integration, gerade im Hinblick auf den Binnenmarkt nicht dauernd das Scheitern ihrer Vorschläge leisten<sup>211</sup>. Auch darf sie, der der Luxemburger Kompromiß stets ein Dorn im Auge war, nicht ständig Situationen schaffen, in der nur Einstimmigkeit im Rat die Verabschiedung eines Rechtsaktes ermöglicht.

---

208. Sutherland, in: *Le Parlement Européen*, S. 139; Fitzmaurice, aaO, S. 397 und 399 ("Commission sits uneasily between the Council and the Parliament"); Jacqué, aaO, S. 593. Illustrativ die Ausführungen von Kommissionspräsidenten Delors zu dieser Motivationslage in dem Comitologie-Streit (EP-Verhandlungen am 7.7. 1987, 2-354/S. 63; allerdings nicht Gegenstand des Verfahrens der Zusammenarbeit).

209. Fitzmaurice, aaO, S. 300; Constantinesco, aaO, S. 19.

210. Z.B. Klepsch, bislang Vorsitzender der EVP-Fraktion, in: Knoche, aaO, S. 41.

211. Vgl. Edwards, aaO, S. 25.

### 3. Die Entscheidung des Rates

#### 3.1. EP hat den gemeinsamen Standpunkt gebilligt oder nicht entschieden

Nach der Billigung des gemeinsamen Standpunkts durch das Parlament oder nach fruchtlosem Ablauf der dreimonatigen Entscheidungsfrist nimmt der Rat den Rechtsakt gem. Art. 149 Abs. 2 lit. b UA 2 EWGV endgültig an. Zwar ist dies nur noch eine Formalie; doch sollte aus optischen Gründen das EP in keinem Fall "das letzte Wort" haben<sup>212</sup>.

a) Eine Frist ist für den Ratsbeschluß nicht gesetzt, so daß der Rat auch in der Situation der Übereinstimmung mit dem Parlament bei Inkrafttreten eines Rechtsaktes verzögern könnte. Ob der Rat aus allgemeinen Grundsätzen, z.B. der praktischen Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts wegen verpflichtet ist, zumindest innerhalb einer angemessenen Frist zu entscheiden<sup>213</sup>, ist fraglich. Eine Analogie zu Art. 149 Abs. 2 lit. b EWGV trägt schon wegen den unterschiedlichen Folgen (Annahme/Fiktion der Ablehnung) aber auch deswegen nicht, weil der Rat hier keine Veranlassung hat, in eine neue Sachprüfung einzutreten<sup>214</sup>. Andererseits besteht kein schützenswertes Interesse des Rates, die Inkraftsetzung des Rechtsaktes, der er ausweislich des gemeinsamen Standpunkts ebenso wie die anderen Gemeinschaftsorgane will, hinauszuzögern. Auch der Zweck von Art. 149 Abs.

212. Vgl. Domesticci-Met, aaO, S. 564.

213. So Bieber, aaO (NJW), S. 442, mit Berufung auf EuGH Rs 13/83 Europäisches Parlament ./ Rat, Slg. 1985, S. 1556, wo der Gerichtshof -ohne daß diese Stellungnahme wesentlich die Entscheidung getragen hätte- ausgesprochen hat, im Falle des Erfolgs einer Untätigkeitsklage sei das verurteilte Organ nach Art. 176 EWGV, der keine Fristbestimmung enthält, zumindest verpflichtet, innerhalb angemessener Zeit zu entscheiden.

214. Bieber, aaO (NJW), S. 442

© The Author(s). European University Institute. Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available under Open Access at <https://www.eui.eu/Research/Repository>.

lit. b UA 2 EWGV -förmliche Letztentscheidung durch den Rat- erfordert keinen umfänglichen zeitlichen Spielraum. Wenn Art. 149 Abs. 2 EWGV in dieser Situation die Möglichkeit hätte eröffnen wollen, den Rechtsakt noch zu verhindern, wäre sicher -wie in den anderen Alternativen- die "elegante" Fiktionslösung zur Anwendung gekommen. Das war aber nicht der Fall. Nach allem obliegt dem Rat die Rechtspflicht zur Verabschiedung des Rechtsaktes innerhalb eines angemessenen Zeitraums. Drei Monate werden dafür als in der Regel ausreichend betrachtet<sup>215</sup>.

Das Parlament geht ebenfalls von dem Bestehen einer solchen Pflicht aus und erleichtert in Art. 54 GeschO-EP die Erhebung einer Untätigkeitsklage: Der Präsident kann sie ohne Plenumsbeschluß nach Konsultation des Rechtsausschusses einreichen.

b) Im Gegensatz zu Art. 149 Abs. 2 lit. a EWGV enthält lit. b UA 2 nicht die Festlegung, daß der Rat mit qualifizierter Mehrheit beschließen muß. "Soweit in diesem Vertrage nichts anderes bestimmt ist", reicht nach Art. 148 Abs. 1 EWGV die einfache Mehrheit zur Beschlußfassung aus. Insoweit sind aber die Vertragsbestimmungen, die das Verfahren der Zusammenarbeit vorsehen und durchweg die Verabschiedung des Aktes mit qualifizierter Mehrheit vorsehen, als Sondervorschriften zu begreifen<sup>216</sup>.

Der Einstimmigkeit bedarf es hingegen nicht; und zwar selbst dann nicht, wenn der Rat den gemeinsamen Standpunkt unter Abänderung des Kommissionsvorschlages verabschiedet hat. Dies ergibt sich schon daraus, daß der Rat nach dem Wortlaut des Art. 149 Abs. 2 lit. b, UA 2 EWGV nicht mehr über den Vorschlag der Kommission entscheidet, sondern den gemeinsamen

---

215. Bieber, aaO (NJW), S. 1492; so auch die Forderung des Europäischen Parlaments, vgl. die Resolution in ABl. C 7/1987, S. 104 f, Pkt. 20; vgl. weiterhin Schweitzer in Grabitz, Kommentar zum EWGV, Rdnr. 8 zu Art. 149.

216. Jacqué, aaO, S. 591; Bieber, aaO (NJW), S. 1492.

Standpunkt bestätigt. Außerdem verweist die Bestimmung anders als lit. a nicht auf die "Bedingungen des Absatzes 1"<sup>217</sup>.

c) Wegen des insoweit unzweideutigen Wortlauts ("wird der Rechtsakt vom Rat entsprechend dem gemeinsamen Standpunkt endgültig verabschiedet") besteht Einigkeit darüber, daß der Rat den Inhalt des Rechtsakt -selbst einstimmig handelnd- nicht mehr abändern kann<sup>218</sup>.

### 3.2. EP hat den gemeinsamen Standpunkt abgelehnt

Nach einer Ablehnung des gemeinsamen Standpunkts durch das Europäische Parlament kann der Rat den Rechtsakt in der zweiten Lesung nur noch einstimmig beschließen (Art. 149 Abs. 2 lit. c UA 2 EWGV). Dies muß innerhalb der Frist von drei (oder nach Art. 149 Abs. 2 lit. g EWGV verlängert vier) Monaten geschehen (Art. 149 Abs. 2 lit. f, S. 1 EWGV); sonst gilt der Rechtsakt als nicht angenommen (Art. 149 Abs. 2 lit f, S. 2 EWGV). Die Frist beginnt mit der Übermittlung des Beratungsergebnisses des Parlaments zu laufen (Art. 149 Abs. 2 lit. c UA 1, S. 3 EWGV).

Dem Rat ist es nicht gestattet, den Rechtsakt vor seiner Annahme noch zu ändern, etwa um auf kleinstem gemeinsamen Nenner eine einstimmige Annahme zu ermöglichen<sup>219</sup>. Dies ergibt sich neben dem bereits gegen ein

217. Glaesner, aaO (1988), S. 19; Jacqué, aaO, S. 591, Fn. 26.

218. Die andere Formulierung lautet in den anderen Fassungen: "in accordance with" (engl.), "conformément à" (franz.), "in conformità à" (italien.), "vast overeenkomstig net" (niederl.); im Ergebnis ebso. De Ruyt, aaO, S. 130; Domestici-Met, aaO, S. 562; Jacqué, aaO, S. 591; Glaesner, aaO (1988), S. 124; Bieber, aaO (NJW), S. 19.

219. Ebso. Glaesner, aaO (1988), S. 125 f; Nicolaysen, aaO, S. 308; de Ruyt, aaO, S. 131; a.A. Bieber, aaO (NJW), S. 19 f (dazu bereits oben Pkt. 2.3.). Der Rat selbst scheint diese Beschränkung - wie im Haushaltsverfahren auch (Glaesner, ebda.) - zu akzeptieren.

entsprechendes Änderungsrecht der Kommission Ausgeführten<sup>220</sup> aus systematischen und teleologischen Gesichtspunkten.

Der Wortlaut von Art. 149 Abs. 2 lit. c UA 2 EWGV gibt zur Lösung dieses Problems allerdings nichts her<sup>221</sup>. Insbesondere wurde weder eine Formulierung "entsprechend dem gemeinsamen Standpunkt" wie im Fall der Annahme durch das Parlament, noch ein Hinweis auf den Gegenstand des Ratsbeschlusses aufgenommen. Es heißt lediglich, der Rat könne "nur einstimmig beschließen."

Die Möglichkeit der Änderung des gemeinsamen Standpunkts während der zweiten Lesung ist in Art. 149 Abs. 2 EWGV ausdrücklich nur für den Fall von Änderungsanträgen des Parlaments vorgesehen. Im Umkehrschluß ist daraus zu folgern, daß Änderungen auf Initiative der anderen Organe nicht gewollt sind. Diese hatten ja bereits in erster Lesung, der Rat insbesondere im gemeinsamen Standpunkt die Möglichkeit, ihre Vorstellungen in ihren Entscheidungen zu verwirklichen. Die zweite Lesung dient insofern in erster Linie der Einarbeitung der Vorstellungen des Parlaments. Da das Parlament den Standpunkt vorliegend vollends ablehnt, ist aus seiner Perspektive der Vorschlag einer Verbesserung nicht mehr zugänglich. Deshalb kann auch für solche Änderungen keine Ausnahme gemacht werden, die in gewissem Umfang Anregungen des Parlaments, wie sie sich aus der Debatte ergeben, Rechnung tragen. Außerdem stellt die Legitimation, mit der solche Äußerungen ausgestattet sind, für sich genommen und in Anbetracht der beschlußmäßigen Ablehnung keine tragfähige Grundlage für eine solche Ausnahme dar.

Hebt man auf den Sinn und Zweck des neuen Verfahrens, die Verstärkung der Position des Parlaments ab, so ergibt sich ebenfalls das Verbot einer

---

220. Vgl. oben Pkt. 2.

221. *Domestici-Met*, aaO, S. 562, spricht von einer Formulierung "assez obscure".

weitergehenden Änderung<sup>222</sup>. Der Ablehnung durch das Parlament wäre weitgehend das Gewicht genommen, wenn der Rat noch die Möglichkeit hätte, eine veränderte " einstimmigkeitsfähige " Fassung zu beschließen. Der beabsichtigte Druck, der von der sonstigen Nichtverabschiedung zugunsten der Übernahme der Parlamentsvorstellungen ausgehen soll, würde hierdurch fast völlig aufgehoben.

Den Erfordernissen der praktischen Wirksamkeit des legislativen Trilogs<sup>223</sup> widerspräche es außerdem, wenn der Rechtsakt in einer Fassung verabschiedet würde, zu der sich ein Partner des Trilogs nie geäußert hat. Dies wäre bei einer erneuten Veränderung des Rechtsaktes, die kurz vor dessen Verabschiedung und ohne Beteiligung des Parlaments erfolgte, der Fall. Damit würde auch gegen die Pflicht zur Zusammenarbeit, wie sie aus dem Verfahren selbst, aber auch aus der Pflicht zur Gemeinschaftstreue folgt, verstoßen<sup>224</sup>.

### 3.3. EP hat Änderungen vorgeschlagen

Bei Änderungsvorschlägen des Parlaments entscheidet der Rat, nachdem sie der Kommission einen Monat lang zur Prüfung vorgelegen haben, in einer Frist von drei (gegebenenfalls verlängert vier) Monaten endgültig. Die

---

222. Glaesner, aaO (1988), S. 125.

223. Vgl. oben Pkt. B II.

224. Vgl. oben Pkt. B. II. u. Glaesner, aaO (1988), S. 125 f., der darüber hinaus mit dem Grundsatz des Schutzes des legitimen Vertrauens (mit Berufung auf EuGH Rs 81/72, Kommission ./ Rat, Slg. 1973, S. 583 ff; dazu Pernice, in: Grabitz, Kommentar zum EWGV, Rdnr. 93 ff zu Art. 164) argumentiert. Dafür müßte allerdings zunächst aus dem Verfahren selbst heraus begründet werden, warum das Parlament auf eine Nichtänderung des gemeinsamen Standpunktes vertrauen darf. Der Schutz des Vertrauens wäre nämlich ausgeschlossen, wenn eine Änderung vom Verfahren selbst eingeplant und insoweit vorhersehbar wäre (vgl. EuGH Rs 95/74, Cooperatives agricoles de céréales, Slg. 1975, S. 1636 ff).

beginnt mit der Übersendung der Unterlagen durch die Kommission (Art. 149 Abs. 2 lit. d Abs. 2 S. 1 EWGV).

Soweit die Kommission die vom Parlament vorgeschlagenen Änderungen in ihren Vorschlag nicht übernommen hat, kann sie der Rat gem. Art. 149 Abs. 2 lit. d UA 2 S. 2 EWGV nur einstimmig annehmen. Dies ist Ausdruck der allgemeinen Regel, daß der Rat vom Vorschlag der Kommission nur mit Einstimmigkeit abweichen kann (Art. 149 Abs. 1 EWGV).

Den Vorschlag der Kommission, in den die Änderungswünsche des EP eingeflossen sind, verabschiedet der Rat mit qualifizierter Mehrheit, Art. 149 Abs. 2 lit. e UA 1 EWGV. Will er ihn hingegen abändern, etwa um die Änderungen, die die Kommission in Übernahme des Parlamentsvorschlags vorgenommen hat, wieder rückgängig zu machen, muß er -konform mit der generellen Bestimmung des Art. 149 Abs. 1 EWGV- einstimmig beschließen, Art. 149 Abs. 2 lit. e UA 2 EWGV.

Oben wurden zur Befugnis der Kommission, ihren Vorschlag über die Änderungsvorschläge des Parlaments hinaus abzuändern, und zu derselben Befugnis des Rates bei der Ablehnung des gemeinsamen Standpunkts durch das Parlament bereits Ausführungen gemacht<sup>225</sup>. Entsprechend dem dort Gesagten kann der Rat keine Änderungen mehr vornehmen, die nicht mit den übernommenen oder nicht übernommenen Änderungsvorschlägen des Parlaments in Zusammenhang stehen<sup>226</sup>.

---

225. Pkte 2.3. und 3.2.

226. Ebsö. Glaesner, aaO (1988), S. 128, unter anderem mit Hinweisen auf Parallelen im Haushaltsverfahren; a.A. Bieber, aaO (NJW), S. 1944f.

### 3.4. Ablehnungsfiktion bei nicht fristgerechter Entscheidung des Rat

Wenn im Falle der Ablehnung des gemeinsamen Standpunkts, der Nichtentscheidung durch das Parlament oder nach Änderungsvorschlägen durch dieses der Rat innerhalb der (eventuell verlängerten) Frist des Art. 149 Abs. 2 lit. f S. 1 EWGV nicht entscheidet, "gilt der Vorschlag der Kommission als nicht angenommen" (Art. 149 Abs. 2 lit. f S. 2 EWGV).

Diese sowohl während der Regierungskonferenz umstrittene als auch nachher vehement kritisierte Regelung<sup>227</sup> verschafft dem Rat die Möglichkeit, das Verfahren ohne Beschluß, insbesondere ohne - politisch unangenehme Überstimmung des Vetos des Parlaments zu beenden. Andererseits kann aus der Vorschrift auch ein "heilsamer Zwang zu Kompromissen" folgen<sup>228</sup>. Politische Selbstverpflichtungen mögen -wie im Fall des magischen Datums 31.12.1993- den Rat hindern, es zu oft zu einem Verfall des Kommissionsvorschlages kommen zu lassen<sup>229</sup>.

Nach Ablauf der Frist ist eine Annahme nicht mehr möglich. Der Vorschlag der Kommission hat sich dadurch verbraucht<sup>230</sup>; das Verfahren muß von vorne beginnen.

227. Vgl. Domesticci-Met, aaO, S. 569; Bieber/Pantalís/Schoo, aaO, S. 785. Ein Vorschlag der Herren Tindemans u. Delors sah dagegen die Fiktion der Annahme des Rechtsakts in der Form des anhand der EP-Wünsche überprüften Kommissionsvorschlages vor (vgl. oben Pkt. A. II.); ähnlich Art. 38 Abs. 5 des Entwurfs des EP für einen Vertrag zur Gründung der Europäischen Union.

228. Bieber, aaO (NJW), S. 442.

229. Vgl. Edwards, aaO, S. 27 f; Bieber/Pantalís/Schoo, aaO, S. 785 f.

230. Glaesner, aaO (1986), S. 151.

## C. RECHTSFOLGEN VON VERFAHRENSVERSTÖßEN

### I. Materiell-rechtliche Konsequenzen

Die an einer Reihe von Stellen des Verfahrens denkbaren Verstöße gegen die Vorschrift des Art. 149 Abs. 2 EWGV führen nicht zwangsläufig zur Nichtigkeit des beschlossenen Rechtsakts. Nur für den Verstoß gegen "wesentliche" Formvorschriften schreibt Art. 173 EWGV die Rechtsfolge der Nichtigkeitsklärung vor. Die Verletzung nicht wesentlicher Formvorschriften ist als Nichtbeachtung bloßer Ordnungsvorschriften unschädlich.

a) Die Verletzung der Pflicht zur (einfachen) Anhörung des EP hat der EuGH bereits als Verstoß gegen eine wesentliche Formvorschrift i.S.v. Art. 173 EWGV angesehen<sup>231</sup>. Die "Wesentlichkeit" leitete er aus der Bedeutung der Konsultation des Parlaments für das institutionelle Gleichgewicht der Gemeinschaft und dem darin zum Ausdruck kommenden grundlegenden demokratischen Prinzip her. Das Argument, der Rat sei an das Ergebnis der Anhörung nicht gebunden, wies er zurück.

b) Für das Verfahren der Zusammenarbeit dürfte dies im Grundsatz analog gelten, soweit es um die Durchführung des Verfahrens als Ganzes geht. Denn die Neuregelung balanciert noch in weit größerem Maße das institutionelle Gleichgewicht der EG-Verfassung aus und hilft, das demokratische Defizit abzubauen. Noch nicht einmal das Gegenargument, keine Bindung an das Anhörungsergebnis, trifft zu, denn in der 2. Lesung bestimmt das Votum des Parlaments die Mehrheitserfordernisse im Rat.

---

231. EuGH Rs 138 u. 139/79, Roquette des Frères u. Maizena ./, Rat, Slg. 1980, S. 3360; Rs 817/79, de Buyl ./, Kommission, Slg. 1982, S. 262; vgl. Meng, ZaöRV 1988, S. 208 ff, 225.

Soweit allerdings nicht die Anwendung des gesamten Verfahrens im Streit ist, sondern lediglich die Nichtbeachtung der Regeln einzelne Verfahrensschritte gerügt wird, ist zwischen drei Alternativen zu unterscheiden: Entweder Art. 149 Abs. 2 EWGV legt die Rechtsfolge des Verstoßes selbst fest (aa) oder es handelt um eine wesentliche Formvorschrift (bb) oder nur um eine bloße Ordnungsvorschrift (cc).

aa) Die Konsequenzen von Rechtsverstoßen bestimmt selbst<sup>232</sup> Art. 149 Abs. 2 EWGV, und zwar in den Fällen der Fristversäumnis in der zweiten Lesung durch das Parlament mit der Zustimmungsfiktion (lit. b, UA 2) und durch das Parlament mit der Ablehnungsfiktion (lit. f, S. 2).

Nicht ausdrücklich festgelegt wurde die Folge einer Verfristung der Stellungnahme der Kommission in der zweiten Lesung nach Änderungsvorschlägen des EP. Da aber diese Stellungnahme die Mehrheitserfordernisse im Rat beeinflusst, und weil die Einschaltung der Kommission in dieser Phase des zentralen Schutzes der Minderheiten im Rat gewährleisten soll, ist davon auszugehen, daß der Rat ohne die Stellungnahme der Kommission nicht entscheiden kann<sup>233</sup>. Insoweit ergibt sich konkludent aus dem Vertrag, daß die Fristversäumung lediglich die verfahreninterne Konsequenz hat, daß der Rat noch nicht entscheiden kann. Dem Rat bleibt nur, gegen die Kommission eine Untätigkeitsklage nach Art. 175 EWGV zu erheben.

Ähnlich liegt der Fall, in dem die Begründung des gemeinsamen Standpunkts durch den Rat nicht den Erfordernissen des Art. 149 Abs. 2 lit

232. Soweit die vom Vertrag selbst bestimmte Rechtsfolge nicht beachtet wird, z.B. der Rat verabschiedet den Rechtsakt nach Fristablauf doch noch kann darin ein selbständiger Verfahrensfehler liegen.

233. Vgl. de Ruyt, aaO, S. 131; Glaesner, aaO (1986), S. 151; Domesticci-Met, aaO, S. 569.

b UA 1 S. 2 EWGV entsprechen<sup>234</sup>. Daraus folgt als Konsequenz zunächst nur, daß die Voraussetzungen für den Beginn der zweiten Lesung nicht vorliegen, insbesondere der Lauf der Entscheidungsfrist für das Parlament nicht beginnt. Aus dem Fehler kann sich aber eine weiterer, selbständiger Verfahrensfehler entwickeln, wenn nämlich mit der zweiten Lesung dennoch begonnen wird (dazu sogleich unter bb).

bb) Die Verletzung einer Formvorschrift rechtfertigt als "wesentliche" die Aufhebung eines Rechtsaktes nur, wenn sich nicht ausschließen läßt, daß die Maßnahme ohne die Einhaltung der Form entweder überhaupt nicht ergangen wäre oder einen anderen Inhalt gehabt hätte<sup>235</sup>, so z.B., wenn die Einschaltung anderer Organe eine sorgfältige und umsichtige Vorbereitung der zu treffenden Maßnahme gewährleisten soll<sup>236</sup>.

Demnach ist als wesentlich in jedem Fall die Versäumung einer ganzen Etappe des Verfahrens anzusehen. Weiterhin bedeutet jeder Verstoß, der eine inhaltliche Störung des legislativen Dialogs mit sich bringt, als potentiell ergebnisrelevant die Verletzung einer wesentlichen Formvorschrift. Dazu rechnet auch das Unterlassen einer erneuten Anhörung in der ersten Lesung.

Wenn die Kommission oder der Rat einen Vorschlag entgegen den oben begründeten Einschränkungen ändern oder die Kommission ihn zurücknimmt<sup>237</sup>, berührt dies gleichermaßen die endgültige Fassung des Rechtsakts und ermöglicht die Nichtigerklärung im Rahmen von Art. 173 EWGV.

---

234. Vgl. dazu näher oben Pkt. B. 3.2.

235. Ständige Rechtsprechung, z.B. EuGH Rs 117/81, Geist ./.. Kommission, Slg. 1983, S. 2207; vgl. Daig, Nichtigkeits- und Untätigkeitsklagen im Recht der Europäischen Gemeinschaft, 1985, Rdnr. 167, m.w.N.; Waelbroeck in: Mégret et al., Le Droit des la Communauté Economique Européenne, Bd. 10/1, La Cour de Justice, 1980, Rdnr. 34 ff, zu Art. 173 EWGV.

236. Vgl. EuGH Rs 145/78, Valsabbia ./.. Kommission, Slg. 1980, S. 996 f.

237. S.o. im Rahmen der Pkte. 2. u. 3.

Soweit das Parlament trotz der Unvollständigkeit einer Erläuterung des gemeinsamen Standpunkts entscheidet, fragt sich, ob dies die Nichtigkeit eines Rechtsaktes nach sich zieht<sup>238</sup>. Dies ist jedenfalls dann der Fall, wenn das Parlament aufgrund der ungenügenden Information eine andere Haltung eingenommen hat, als es sie bei umfassender Unterrichtung vertreten hätte. Das EP ist deshalb nicht darauf beschränkt, den gemeinsamen Standpunkt als unzureichend zurückzuweisen, und das Fehlen des Beginns des Fristlaufs - mit dem Risiko der Billigungsfiktion bei einer Fehleinschätzung - geltend zu machen. Es kann ebenfalls mit dem Verfahren fortfahren und später klagen<sup>239</sup>.

In diesem Rahmen nicht weiter eingegangen werden kann auf die Frage, ob die Außerachtlassung von Bestimmungen der Geschäftsordnungen, die im Falle des EP immerhin in einer Vertragsbestimmung (Art. 142 EWGV) ihre Grundlage haben, und von Regelungen, die in interinstitutionellen Vereinbarungen getroffen wurden, beachtliche Rechtsverstöße nach Art. 173 EWGV darstellen<sup>240</sup>.

cc) Unwesentlich sind solche Formverstöße, deren Wirkungen sich nicht in dem verabschiedeten Rechtsakt fortsetzen, z.B. die unzulässige Änderung eines Vorschlags durch die Kommission, wenn der Rat diesen Vorschlag einstimmig in seiner ursprünglichen Fassung verabschiedet.

c) Die Berufung auf einen an sich wesentlichen Formverstoß kann

---

238. Bejahend Bieber, aaO (NJW), mit Hinweis auf die Rechtsprechung des EuGH zur einfachen Konsultation.

239. Eine solche Klage wurde in zwei Fällen bereits erwogen (ABl. C 345/1987, S. 59 u. S. 61). Das EP versah ihre Entscheidung in der zweiten Lesung mit den Worten "unter Vorbehalt der Rechte des Art. 173 EWGV".

240. Vgl. weiterführend m.w.N. Schweitzer in Grabitz, EWGV, Rdnr. 14 zu Art. 149 EWGV; Constantinesco, aaO, S. 3.

ausnahmsweise als rechtsmißbräuchlich unbeachtlich sein<sup>241</sup>. In diesem Rahmen könnten Fälle nachweisbar vorsätzlicher und sachlich nicht gerechtfertigter Verzögerungen relevant werden<sup>242</sup>. Entscheidet das Parlament beispielsweise bei seiner Anhörung in der ersten Lesung einfach nicht, so kann das Verfahren dennoch weitergeführt werden. Im Interesse der Funktionsfähigkeit des Rechtssetzungsverfahrens kann der Rat nicht auf ein Eil-Untätigkeitsverfahren verwiesen werden, sondern wäre im Beispiel berechtigt, den gemeinsamen Standpunkt ohne die EP-Anhörung zu verabschieden. Als Unterfall des Rechtsmißbrauchs mag das Institut der Verwirkung des Anhörungsrechts ebenfalls Bedeutung erlangen<sup>243</sup>.

## II. Rechtsschutzmöglichkeiten des EP

Die Institutionen können während (a) und nach dem Verfahren (b) Rechtsschutz gegen die Verletzung von Verfahrensbestimmungen begehren.

a) Während des Verfahrens kommen, insbesondere in Form von Eilanträgen nach Art. 185 f EWGV, 83 ff Verfo-EuGH, Nichtigkeits- und Untätigkeitsklagen nach Art. 173 und 175 EWGV in Betracht.

Vor allem das EP kann während des noch schwebenden Verfahrens versuchen, seine Rechte durchzusetzen, z.B. wenn der Rat das Kooperationsverfahren überhaupt nicht durchführt, wenn der Rat statt einer

---

241. Vgl. dazu allgemein EuGH Rs 34/62, Deutschland ./ . Kommission, Slg. 1963, S. 323; Rs 817/79, Buyl ./ . Kommission, Slg. 1982, S. 266; Daig, aaO, Rndr. 222 ff; Waelbroeck, aaO, Rndr. 54 ff zu Art. 173 EWGV.

242. Vgl. oben Pkte. B. I.2.; B. I.4.

243. Offengelassen vom EuGH in der Rs 138/79 Roquette Frères ./ . Rat, Slg. 1980, S. 3361. Die Probleme des allgemeinen Verfassungs- und Verwaltungsrechts der EG können an dieser Stelle nicht vertieft werden; vgl. dazu EuGH Rs 59/70, Niederlande ./ . Kommission, Slg. 1971, S. 653 f; Daig, aaO, Rndr. 248.

erneuten Anhörung den gemeinsamen Standpunkt verabschiedet und ähnliches. Es ist denkbar, daß das Parlament mit Untätigkeitsklagen, zu denen es ja nach der Rechtsprechung des EuGH passiv legitimiert ist<sup>244</sup>, die Rechtsnachteile des Fehlens einer Klagebefugnis für Nichtigkeitsklagen gegen den fehlerhaft verabschiedeten Rechtsakt teilweise abfangen kann. In Anbetracht der unterschiedlichen Rechte des EP, Untätigkeits- und Nichtigkeitsklagen zu erheben, stellt sich dabei in aller Deutlichkeit die Frage nach der Abgrenzung der beiden Klagearten. Offen ist noch, ob und gegebenenfalls welche Reaktionen des unterlassenden Organs eine Nichtigkeitsklage ermöglichen und damit eine Untätigkeitsklage ausschließen. Während einerseits vertreten wird, jede Reaktion, zumindest aber eine ausdrückliche Weigerung, die begehrte Handlung vorzunehmen, schließt die Untätigkeitsklage aus<sup>245</sup>, heißt es andererseits, nur der Erlaß angreifbarer Akte mache die Untätigkeitsklage unzulässig<sup>246</sup>. Die Rechtsprechung ist bislang nicht einheitlich<sup>247</sup>.

b) Nach der Inkraftsetzung eines Rechtsaktes können Formverstöße auch noch im Wege von Nichtigkeitsklagen nach Art. 173 EWGV oder durch Inzidentrügen nach Art. 184 EWGV geltend gemacht werden.

Nach der aktuellen Rechtsprechung des EuGH ist das EP nicht befugt

244. EuGH Rs 13/83, Europäisches Parlament ./.. Rat, Slg. 1985, S. 302 ff. vgl. auch Beutler, EuR 1984, S. 143 ff.

245. Tizzano, in Quardi et. alt., Trattato istitutivo della C.E.E., 1965, S. 1301; vgl. Daig, aaO, Rdnr. 23.

246. Bebr, Recours en annulation et en carence, 1967, S. 35; Schermers/Waelbroeck, Judicial Protection in the European Communities, 1987, Abschnitt 450 ff. Daig, aaO, Rdnr. 23, meint, eine ausdrückliche Weigerung tätig zu werden, sei immer ein angreifbarer Akt.

247. Vgl. z.B. EuGH Rs 6/70, Borromeo, Slg. 1970, S. 819; Rsn 21-26/61 Meroni, Slg. 1962, S. 78; weitere Nachweise bei Schermers/Waelbroeck, aaO, Abschnitte 450 ff.

eine solche Nichtigkeitsklage zu erheben<sup>248</sup>. Im Ergebnis führt dies dazu, daß das Parlament die ihm durch die EEA übertragenen Befugnisse nicht selbst durchsetzen kann und insoweit auf das Wohlwollen der anderen Organe oder der Mitgliedstaaten angewiesen ist. Der Gerichtshof hat in seiner Entscheidung ausdrücklich auf die Möglichkeiten anderer Organe und der Mitgliedstaaten abgehoben, gerichtliche Schritte gegen einen für rechtswidrig gehaltenen Akt einzuleiten. Abgesehen davon, daß es wenig überzeugend erscheint, dem Träger eines Rechts den Rechtsschutz mit dem Hinweis zu verweigern, andere Unbeteiligte und im Zweifel Uninteressierte könnten die Durchsetzung der Rechte herbeiführen, bleibt die Wahrung des Rechts in der Gemeinschaft (vgl. Art. 164 EWGV) damit dem puren Zufall überlassen. Für das EP stellt dies einen sehr unbefriedigenden Zustand dar. Es ist nicht in der Lage, die Beachtung der ihm neu übertragenen Rechte aus eigener Kraft gerichtlich einzufordern. Damit wird eine folgenlose Kollusion zwischen Kommission und Rat (bzw. Mitgliedstaaten) gegen das Parlament möglich.

Andererseits zeichnete sich der bislang einzige entschiedene Fall durch die Besonderheit aus, daß die Kommission gegen den streitigen Beschluß ebenso opponierte wie das Parlament (und nach der Abweisung der Klage des Parlaments als unzulässig selbst Klage erhob<sup>249</sup>). Da es inhaltlich im wesentlichen um die Rechte der Kommission i.R.v. Art. 145 EWGV ging, war an sich kein berechtigtes Interesse des Parlaments ersichtlich, die Entscheidung des Rates angreifen zu können.

---

248. EuGH Rs 302/87, Europäisches Parlament ./ Rat, Urteil v. 27.9. 1988, noch nicht in der Slg.; kritisch bereits zum -aus Parlamentssicht günstigeren- Schlußantrag des Generalanwalts, Pescatore, aaO, S. 9 f; zum Urteil selbst bereits Boulouis, RevMC 1989, S. 119 ff.

249. ABl. C 38/1988, S. 9; allerdings richtet sich die Klage nur gegen bestimmte Teilregelungen des Comitologie-Beschlusses, vgl. Bieber, aaO (Österreichische Zeitschrift für Öffentliches Recht und Völkerrecht), S. 229.

Der Gerichtshof hat jedenfalls nicht ausdrücklich entschieden, wie ein Fall zu beurteilen ist, indem auch die Kommission dem Parlament die von diesem in Anspruch genommenen Rechte verweigert. Der Kommission kann in einem solchen Fall schwerlich zugemutet -noch weniger kann von ihr erwartet werden-, daß sie gegen ihre eigene Überzeugung Klage im Interesse des EP erhebt. Gleiches dürfte -jedenfalls bei Einstimmigkeit im Rat- für die Mitgliedstaaten gelten. Ist es aber nach der Sachlage gänzlich ausgeschlossen, daß die Rechte des EP auf anderem Wege durchgesetzt werden, wird es der Gerichtshof dem demokratisch gewählten Parlament kaum verweigern können, einem unter Verletzung seiner Rechte zustande gekommenen rechtswidrigen Zustand abzu<sup>250</sup>helfen .

---

250. Insoweit wird mit Spannung die Entscheidung des EuGH in der Rs 70/88, Post-Tschernobyl-Richtlinie (vgl. schon oben Pkt. A II. 4.), erwartet.

DRITTER TEIL:

BEWERTUNG UND PRAXIS

**A. VOR- UND NACHTEILE DES VERFAHRENS UND VORAUSSETZUNGEN SEINER  
FUNKTIONSFÄHIGKEIT**

**I. Vor- und Nachteile**

a) In institutioneller Hinsicht ist zunächst festzuhalten, daß das Kooperationsverfahren das Problem der Legitimation der Gemeinschaftsgewalt nicht löst, da es die demokratische Grundlage der Gesetzgebung nicht entscheidend verbreitert. Die Entscheidungsbefugnis verbleibt im wesentlichen bei dem -nur mittelbar demokratisch legitimierten- Rat.

Die starke Stellung der Kommission wurde gefestigt, um effektiven Minderheitenschutz<sup>1</sup> zu gewährleisten. Bei Mehrheitsentscheidungen unterliegt ein Staat immer nur dem Mehrheitswillen in Form des Vorschlags der -insoweit neutralen- Kommission. Bei einer umfassenden Entscheidungsgewalt des Parlaments könnten nationale Koalitionen zu Lasten majorisierter Mitgliedstaaten nicht vermieden werden.

Der im institutionellen Dreieck etablierte legislative Trilog ermöglicht ein Eintreten des Parlaments in die Gesetzgebungsarbeit. Während die Hypothenuse dieses Dreiecks, die Beziehung Rat-Kommission stark ausgebildet ist, erscheinen die Katheten Kommission-Parlament geringer und Rat-Parlament noch weniger gut entwickelt. Die aufeinander folgenden Etappen

---

1. Vgl. Noell, in: Le Parlement Européen, aaO, S. 123; Jacqué, ebda., S. 314 f; Meriano, The International Spectator 1987, S. 89 ff, 92; Wessels, integration 1986, S. 65 ff, 73 f; siehe schon oben Teil 2, Pkt. 2.3.

gewährleisten in Verbindung mit der konstruierten Abhängigkeit der Partner voneinander bei der Erzielung eines Ergebnisses, daß sie nicht aneinander vorbei postulieren, wie dies zum Teil bei dem reinen Anhörungs-, aber auch beim Konzertierungsverfahren der Fall war. Sie sind vielmehr gezwungen, sich mit dem Standpunkt der anderen Organe auseinanderzusetzen<sup>2</sup>. Die Güte der Struktur gewährleistet aber allein nicht den inhaltlichen Erfolg; dazu müssen weitere äußere Voraussetzungen geschaffen werden<sup>3</sup>.

Nachteilig für den Dialog wirkt sich aus, daß kein unmittelbarer Verhandlungskontakt zwischen dem Parlament und dem Rat vorgesehen ist, obwohl hier ein großes Konfliktpotential virulent ist<sup>4</sup>. In beiden Lesungen finden direkte Verhandlungen lediglich zwischen Rat und Kommission statt, das EP ist dabei ausgeschlossen<sup>5</sup>. Auch die informellen Strukturen reichen nicht aus, um den erforderlichen Austausch zu gewährleisten. Das Konzertierungsverfahren wäre in dieser Hinsicht eine adäquate Ergänzung der bestehenden Formen.

Eine Gefahr für das Funktionieren des gesamten Systems stellt der Luxemburger Kompromiß dar<sup>6</sup>. Sobald er zur Anwendung kommt, verliert die zweite Lesung ihren Sinn, da der Rat auf eine Zustimmung des EP nicht mehr

---

2. De Ruyt, L'Acte unique européenne, 1987, S. 130.

3. Dazu sogleich unten Pkt. 2.

4. Meriano, aaO, S. 89 ff, 92; Graziani-Bericht, Dok. EP A 2-0176/88, S. 18; vgl. auch Wessels, aaO, S. 69.

5. Gerade diese Verhandlungen stellen einen entscheidenden Teil des gesamten Willensbildungsprozesses dar; Noell, in: *Le Parlement Européen dans l'évolution institutionnelle*, 1988, S. 137: "la partie efficace communautaire c'est la Commission dans le Conseil".

6. Schweitzer, in: Grabitz, EWGV, Rdnr. 9 zu Art. 149 EWGV; Wessels, aaO S. 68 f; Hrbek/Läufer, EA 1983, S. 173 ff, 181; zur Weitergeltung des Luxemburger Kompromisses nach der EEA Glaesner, EuR 1986, S. 119 ff, 122; Pescatore, EuR 1986, S. 153 ff, 155 f; Jacqué, RevTrDrEu 1986, S. 575 ff 591.

angewiesen ist: naturgemäß besteht in dieser Situation keine Verhandlungs- oder Kompromißbereitschaft seitens des Rates mehr. Der Rat tendiert jedoch augenblicklich dazu, das Mehrheitsprinzip tatsächlich zu praktizieren<sup>7</sup>.

Ein andersartiger Zwang zur Einstimmigkeit könnte aus einer verfehlten Praxis des Verfahrens der Zusammenarbeit folgen, nämlich durch die Minimaleinigung im Rat in der ersten Lesung zur Vermeidung jeglicher Abhängigkeit vom Parlament<sup>8</sup>. Insoweit wächst der Druck auf Minderheiten von Mitgliedstaaten, wenn das EP nicht zustimmen will<sup>9</sup>. Diese Befürchtung findet sich in der ersten Praxis jedoch nicht bestätigt; vielmehr wird, wie gesagt, eine erhöhte Bereitschaft, Mehrheitsentscheidungen zu treffen, konstatiert.

b) Das Kooperationsverfahren könnte die Effizienz des Gesetzgebungsprozesses beeinträchtigen, der - dies bedarf keiner besonderen Erwähnung - bereits vor der EEA außerordentlich schwerfällig war<sup>10</sup>; die institutionelle Reform sollte dem gerade entgegenwirken.

Das Verfahren ist durch die weitere Lesung schon von seiner

---

7. Vgl. Götz, EuR 1988, S. 299 ff, 300; Bieber, Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht und Völkerrecht 1988, S. 211 ff, 222 f; van Hamme, studia diplomatica 1988, S. 291 ff, 309. Der Graziani-Bericht, aaO, S. 30, berichtet von 70 Mehrheitsentscheidungen in den ersten 9 Monaten der Anwendung der Akte (mit Berufung auf die schriftliche Anfrage Nr. 2470/87 des Abg. Megahy).

8. Vgl. Guzzi, Comuni d'Europa, 1/1987, zit. nach Meriano, aaO, S. 92.

9. Campell, International Comparative Law Quarterly 35 (1986), S. 932 ff, 939.

10. Vgl. Murphy, The Irish Jurist 1985, S. 17 ff, 239 ff, 28 ("legislative log jam"). Dem Rat lagen beim Inkrafttreten der EEA 700 beschlußreife, unerledigte Vorlagen vor, Wijsenbeek, SEW 1987, S. 505 ff, 510.

Konstruktion her zeitraubender geworden<sup>11</sup>. Die zweite Lesung dauert in dem Fall, daß das Parlament dem gemeinsamen Standpunkt des Rates zustimmt oder ihn ablehnt, bis zu sechs Monaten, sonst bei Änderungsanträgen wegen der weiteren Monatsfrist für die Kommission sieben Monate. Nutzen die Organe die ihnen zustehenden Fristen nicht gänzlich aus, verringern sich die Zeiten entsprechend.

Der Rat ist in erster Lesung nicht verpflichtet, innerhalb einer bestimmten Frist zu entscheiden<sup>12</sup>. Hinter dem Verzicht auf eine zeitliche Grenze steckt eine zentrale gemeinschaftspolitische Entscheidung: Der Rat soll das Tempo des Integrationsfortschritts bestimmen, nicht die Kommission mit einem fristauslösenden und zu einer Entscheidung zwingenden Vorschlag<sup>13</sup>.

Der neue Entscheidungsprozeß ist vergleichsweise komplizierter<sup>14</sup>. Technische und organisatorische Gründe können zu Verzögerungen und unbeabsichtigten Verfristungen und sogar zum Scheitern einzelner Verfahren

---

11. Pescatore, *EuR* 1986, S. 153 ff, 166; Santaniello, *Affari sociali internazionali* 1988, S. 21 ff, 37 f; Schweitzer, in: Grabitz, *EWGV*, Rdnr. zu Art. 149 *EWGV*.

12. Vgl. Bieber, in: Beutler/Bieber/Pipkorn/Streil, *Europäische Gemeinschaft, Rechtsordnung und Politik*, 1987, S. 195; ders., *Österreichische Zeitschrift für Öffentliches Recht und Völkerrecht* S. 226 macht zu Recht darauf aufmerksam, daß auch vor der EEA keine solche Pflicht bestand.

13. Der verschiedentlich dafür genannte Grund, für die so unterschiedlichen Rechtsakte ließe sich kaum eine allgemein gültige Frist bestimmen (vgl. Hamme, aaO, S. 293 f; Edward, *CMLR* 1987, S. 19 ff), tritt demgegenüber in dem Hintergrund.

14. Greenwood, *Cambridge Law Journal* 1987, S. 1 ff, 3 ("byzantine complexity"); Schweitzer, in: Grabitz, *Kommentar zum EWGV*, Rdnr. 9 zu Art. 149 *EWGV*; *Domestici-Met*, *RevMC* 1987, S. 556 ff, 558; Bieber, *NJW* 1989, S. 1335 ff, 1336.

führen. Hier hängt vieles von der Fähigkeit der Praxis ab, die entstehenden Schwierigkeiten durch Koordination und Organisation zu überwinden<sup>15</sup>.

In verschiedenen Variationen endet das gesamte Kooperationsverfahren ohne Ergebnis<sup>16</sup>, nämlich wenn sich im Rat keine Mehrheit für einen gemeinsamen Standpunkt findet, wenn das EP den gemeinsamen Standpunkt ablehnt und im Rat keine Einstimmigkeit erreicht wird, wenn eine qualifizierte Mehrheit für einen in zweiter Lesung geänderten Kommissionsvorschlag nicht zustande kommt, und vor allem, wenn der Rat in zweiter Lesung in der Drei-Monats-Frist überhaupt nicht beschließt. Diesen Situationen ist gemeinsam, daß der Rat nicht entscheiden kann oder will. Genau dieser Umstand führte aber auch schon vor dem Kooperationsverfahren zu den bekannten Blockierungen. Das neue Verfahren verschärft dieses Problem nicht, mildert es aber auch nicht. Auch hier kommt die soeben erwähnte politische Entscheidung für den Rat als Schrittmacher des Integrationsfortgangs zum Ausdruck.

c) Die inhaltlichen Auswirkungen des neuen Einflusses des EP auf den materiellen Gehalt der EG-Rechtssetzung sind nur schwer abzuschätzen. Es wird zum einen angemerkt, die Gesetze würden in Zukunft weniger "doctrinal purity" haben<sup>17</sup>. Ein Kompromißcharakter zeichnete andererseits die Entscheidungen auf EG-Ebene schon immer aus; womöglich wird dies durch die

---

15. Dazu sogleich unten Pkt. B III.

16. Vgl. Pescatore, aaO (1986), S. 166; Brammer, Die Kompetenz der EG im Bereich Binnenmarkt nach der Einheitlichen Europäischen Akte, EUI working-paper, 1988, S. 50; Santaniello, aaO, S. 36 ff, mit einem Hinweis auf die schlechten Erfahrungen mit dem ähnlichen Budgetverfahren. Ein Unterschied kann zumindest darin gesehen werden, daß die Konsequenzen dort deshalb so folgenreich sind, weil der Haushalt zu einem bestimmten Zeitpunkt verabschiedet werden muß; dies ist in der Regel bei der Gemeinschaftsgesetzgebung nicht der Fall; die unerfreulichen Auswirkungen wären anderer und weniger spektakulärer Art - und zudem nicht neuartig.

17. Edward, aaO, S. 27.

Kombination Mehrheitsentscheidung und Kooperationsverfahren im Gegensatz zum Einstimmigkeitsprinzip eher noch verringert.

Andererseits wird beobachtet, im EP hätten sich bislang trotz der links/rechts und nationalen Gegensätze immer Mehrheiten für besonders proeuropäische Lösungen gefunden<sup>18</sup>. Es mag zwar sein, daß die Interessengegensätze im Parlament anlässlich der nun zu entscheidenden Fragen in größerem Umfang aufflammen werden<sup>19</sup>; dennoch wäre es erstaunlich, wenn sich dieses Parlament, daß zum Beispiel einen Vertragsentwurf zur Gründung einer Europäischen Union zustande gebracht und Resolutionen zu delikatesten politischen oder Menschenrechtsfragen verabschiedet hat, nun in Richtungsstreits und Nationalisierung verzetteln würde.

Die Hoffnung auf die stärkere Akzentuierung von sozialen Gesichtspunkten im Gegensatz zu rein wirtschaftlichen Orientierungen als Forderung an den Binnenmarkt, sowie die Betonung von Umwelt-, Verbraucher- und Arbeitnehmerschutz durch die Beteiligung des EP<sup>20</sup> kann naturgemäß nur sehr vage sein. In gewissem Umfang unterliegt das Parlament in dieser Beziehung keinen anderen Zwängen als die Mitglieder des Rates auch.

d) Schließlich provoziert die nur beschränkte Anwendbarkeit des neuen Verfahrens Rechtsunsicherheiten im Hinblick auf das zu verfolgende

---

18. Wijsenbeek, aaO, S. 510; TEPSA-Forschungsgruppe, integration 1989, S. 10 ff, 20.

19. Vgl. oben Teil 2 unter Pkt. B. II. 1.3.2.

20. Vgl. z.B. die Forderung nach stärkerer Betonung der sozialen Dimension und des stärkeren Zusammenhalts sowie nach der Garantie eines sozialen Minimums und nach Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit im Bericht Lopez, Dok EP A2-177/88, die Forderungen des EP in der Debatte über das Programm der Kommission zu sozialen und Umweltfragen am 18.1. 1989 (Bericht in EZ 2/1989, S. 6; Anträge in Dok EP B2 - 1311 u. 1319/88, ersetzt durch gemeinsame EntschlieBung; die Haltung des EP in der Frage der schadstoffarmen Kraftfahrzeuge (vgl. EZ 5/89, S. 1); weiterhin den Bericht in Europa-Magazin 12/1988, S. 18.

Beschlußverfahren und die Rechtsgrundlage der Akte<sup>21</sup>. Gerade in Verfahrensfragen kann durch formal-strikte Regelungen an sich ein hohes Maß an Klarheit herbeigeführt werden. Dies ist wegen des Rahmencharakters von Verfahrensbestimmungen auch erforderlich, um eine Konzentration auf das Inhaltliche zu gewährleisten.

## II. Voraussetzungen für die Funktionsfähigkeit

Der Erfolg des Verfahrens der Zusammenarbeit hängt angesichts der soeben dargestellten Nachteile und Gefahren wesentlich von äußeren, rechtlich kaum beeinflussbaren Bedingungen ab<sup>22</sup>.

a) Die Kommunikation zwischen den Organen muß neben der formellen auch auf informeller Basis<sup>23</sup> entwickelt werden und so über das hinaus gehen, was die EEA selbst vorsieht. Ein Netz von Kontakten würde in optimaler Weise nicht nur in den offiziellen Bahnen, sondern auch auf der Ausschuß- und Administrationsebene geknüpft<sup>24</sup>.

b) Die Kommission und der Rat sind im Rechtssetzungsprozeß erfahren. Hingegen ist die Gesetzgebungsarbeit dem EP als solchem (wenn auch nicht unbedingt den Parlamentariern) in dieser Form neu. Dadurch werden besondere Anforderungen an die Arbeitsweise des Parlaments gestellt, dessen

---

21. Vgl. Domestici-Met, aaO, S. 567; siehe schon oben Teil 1, Pkt. A II.

22. Vgl. Kommissionspräsident Delors, Bull. EG 3/1988, Pkt. 1.1.3; Fitzmaurice, Journal of Common Market Studies 1986, S. 389 ff, 400.

23. Van Hamme, aaO, S. 296.

24. Ehlermann, in: Le Parlement Européen, S. 143 ff, dort auch zu den Schwierigkeiten solcher Kontakte aus rein technischen und örtlichen Gründen; weiterhin Fitzmaurice, aaO, S. 391. Diese Notwendigkeit wird auch vom EP in dieser Art gesehen, vgl. die Entschließung ABl. C 7/1987, S. 108.

Schwerpunkt zuvor im Bereich von -auch öffentlichkeitswirksameren- Resolutionen, EntschlieBungen, Fragen usw. von eher politischer Natur lag<sup>25</sup>. Hier gilt es nun, legislative Detailarbeit zu leisten.

Um seine neuen Rechte einsetzen zu können, muß das EP mit qualifizierter Mehrheit beschließen. Der dafür erforderliche Konsens innerhalb des Parlaments kann bei den im Bereich Binnenmarkt auftretenden sozial-, umwelt- und wirtschaftspolitischen Streitfragen schwieriger herzustellen sein als in den traditionellen Aktionsfeldern des Parlaments. Die politischen Gruppierungen werden untereinander intensive Kontakte halten müssen, um das Zustandekommen der Mehrheiten zu gewährleisten<sup>26</sup>.

Schließlich muß das Parlament, um die technischen und organisatorischen Probleme, die durch die Kompliziertheit des Verfahrens und durch die Befristungen auftreten, durch administrative Maßnahmen bewältigen<sup>27</sup>. Zudem ist eine genaue Kenntnis des Verfahrens nötig, damit die darin liegenden Möglichkeiten optimal genutzt werden<sup>28</sup>. Die neue Geschäftsordnung wird sich sowohl in der einen als auch in der anderen Hinsicht als sehr hilfreich

---

25. Vayssade, in: Le Parlement Européen, aaO, S. 302 f; vgl. auch Pescatore, aaO (1988), S. 5; Fitzmaurice, aaO, S. 392; Sutherland, in: Le Parlement Européen, aaO, S. 138; TEPSA-Forschungsgruppe, aaO, S. 14 f; Jacqué, Une strategie pour le Parlement européen, Symposium der Trans European Studies Association am 17./18.11. 1988 in Straßburg "Au delà du parlementarisme traditionnel - Le Parlement Européen dans le système communautaire", Hektographie, S. 6; Brammer, aaO, S. 50.

26. Edwards, aaO, S. 786; Vayssade, in: Le Parlement Européen, aaO, S. 302 f.

27. Constantinesco, L'évolution des modèles des relations interinstitutionnelles: les implications des l'Acte unique pour le Parlement, Symposium der Trans European Policy Studies Association am 17./18.11. 1988 in Straßburg, "Au delà du parlementarisme traditionnel - Le Parlement Européen dans le système communautaire", Hektographie, S. 6 f; Edwards, aaO, S. 786; Noell, in: Le Parlement Européen, aaO, S. 117; Bieber, aaO (NJW), S. 142.

28. Bieber/Pantalís/Schoo, aaO, S. 779; Sutherland, in: Le Parlement Européen, aaO, S. 138.

erweisen. Terminenge kann gegebenenfalls durch Plenarsitzungen des Parlaments während einer Ausschußwoche -Ausschußsitzungen finden in der Regel in Brüssel statt- in Brüssel abgeholfen werden<sup>29</sup>.

## B. ERSTE ERFAHRUNGEN NACH EINEM JAHR DER ANWENDUNG

Erst die praktische Anwendung des Verfahrens kann die Leistungsfähigkeit, Vor- und Nachteile verlässlich zeigen; die juristischen Vorgaben geben lediglich Indikationen. Dies gilt insbesondere für das Verfahren der Zusammenarbeit, da dessen Funktionieren wesentlich von dem Verhalten der beteiligten Organe abhängt<sup>30</sup>.

Die ersten Äußerungen zur Praxis des Kooperationsverfahrens stehen in auffälligem Kontrast zu den durchweg negativen Reaktionen auf den neuen Beschlußmodus nach der Annahme der EEA<sup>31</sup>. Der Präsident des Parlaments, Lord Plumb, konstatiert, das Verfahren sei erheblich besser als man vorher gedacht habe<sup>32</sup>. Selbst der ehemalige Richter am Europäischen Gerichtshof, Pierre Pescatore, schwächte in einigen Punkten seine bekannte Kritik auch an

---

29. Das Parlament kann ohne Verstoß gegen Art. 216 EWGV eine solche Möglichkeit schaffen, EuGH Rs 358/85, Frankreich ./.. Europäisches Parlament, Urteil vom 22.9. 1988, noch nicht in der Slg.

30. Vgl. soeben Pkt. A. II.

31. EP-Entschliefungen vom 11.12. 1985 (EA 1986, S. D 159 ff), vom 16.1. 1986 (ABl. C 36/1986, S. 144 ff), vom 8.10. 1986 (ABl. C 283/1986, S. 39 f), vom 11.12. 1986 (ABl. C 7/1987, S. 105 ff).

32. Lord Plumb, zit. nach Europäische Zeitung, Nr. 12/88, S. 2; ein ausführlicher Bericht über die institutionelle Debatte des EP mit ähnlichen Stellungnahme, findet sich in Europäische Zeitung 11/88, S. 7.

den institutionellen Teilen der EEA etwas ab<sup>33</sup>.

Andere stellen eine sehr gute Nutzung des Verfahrens durch das EP insbesondere bei Maßnahmen zur Vollendung des Binnenmarktes, eine stärkere Einschaltung des EP und ein Eintreten des EP in den Dialog zwischen Kommission und Rat fest; das Parlament sei auf dem Weg zu einer echten zweiten Kammer einige Schritte weiter gekommen<sup>34</sup>. Aber es sind auch kritische Stimmen zu hören, die eine noch effektivere Handhabung des Verfahrens zur Vermehrung des Parlamenteinflusses fordern<sup>35</sup>.

Den bislang vorliegenden Daten und Fakten kommt angesichts der ersten kurzen Anwendungszeit des neuen Verfahrens nur eine beschränkte Aussagekraft zu; sie ermöglichen aber zumindest eine vorläufige Bewertung: Es soll in Blick auf den möglicherweise vermehrten Einfluß des EP als Ziel der EEA (I.), auf die Zusammenarbeit der Organe (II.), die Arbeitsweise des Parlaments (III.) und auf die relevant gewordenen Rechtsfragen (IV.) geworfen werden.

---

33. Pescatore, L'Acte Unique Européenne - perspective 1988; Beitrag für: Recueil sur l'unification européenne à l'occasion du 40e anniversaire du Mouvement Européen et du 100e anniversaire de la naissance de Jean Monnet, 1988, hektographiert, S. 5, im Gegensatz zu Pescatore, aaO (1986) S. 166 f.

34. Constantinesco, aaO, S. 7; Corbett, Testing the new procedures: the European Parliament's first experience with the Single Act; Symposium der Trans European Policy Studies Association am 17./18.11. 1988 in Straßburg, Au delà du parlementarisme traditionnel - le Parlement Européen dans le système communautaire, 1988, hektographiert, S. 7; Wijsenbeek, aaO S. 509 f; Kommission in COM (88) 134 final v. 23.3. 1988, S. 9.

35. Vgl. den Bericht zur institutionellen Debatte im Februar 1989 und zu dem diesem zugrunde liegenden Prout-Bericht in European Parliament News, 13 - 17. Februar 1989, S. 1 u. 3.

## I. Vermehrung des Einflusses des EP?

Die Veränderung des Einflusses des Parlaments hat einen quantitativen Aspekt, der sich anschaulich in Statistiken ausdrücken läßt (a) und eine qualitative Komponente (b), die kaum einer Evaluierung zugänglich ist.

a) Zu den 50 Vorschlägen, mit denen das Parlament in der ersten Lesung befasst war, schlug es insgesamt 520 Änderungen vor<sup>36</sup>. Davon übernahm die Kommission 408, das sind 79 %. Soweit der Rat über diese schon entschieden hat (515), übernahm er 58 % (159) der ursprünglichen Parlamentsanträge.

In der zweiten Lesung entschied das EP über 52 gemeinsame Standpunkte; davon wurden 18 gebilligt, 15 ergänzt und keiner abgelehnt. Die insgesamt 70 Änderungsanträge wurden von der Kommission zu 56 % (59), vom Rat zu 25 % (16) in den endgültig verabschiedeten Rechtsakt übernommen.

Alles in allem gingen somit von 590 Änderungsvorschlägen des EP 165 in die Gemeinschaftsrechtssetzung ein, also etwas mehr als 1/5.

Die Aussagefähigkeit der Zahlen wird freilich dadurch gemindert, daß weder die Bedeutung der einzelnen Anträge, noch deren sachliche Überzeugungskraft berücksichtigt werden. Desweiteren schlagen sich die Verarbeitung der EP-Vorstellungen auf anderem Wege ebensowenig nieder wie die Rücknahmen von Kommissionsvorschlägen oder "no-hope"-Anträge<sup>37</sup>.

Für eine Bewertung der Zahlen fehlt es vor allem an Vergleichsziffern über den Erfolg von Änderungsanträgen des EP im Rahmen des Anhörungsverfahrens vor der EEA. Aus der Sicht des Parlaments selbst konnte

---

36. Die Zahlen sind entnommen von Corbett, aaO, S. 14; vgl. auch Graziani-Bericht, S. 16.

37. Corbett, aaO, S. 7.

es sich in den Rechtssetzungsprozeß jedenfalls stärker einschalten als es zuvor der Fall gewesen war<sup>38</sup>, wenn es die Möglichkeiten der Akte wohl auch noch nicht bis an seine Grenzen ausgenutzt hat<sup>39</sup>.

b) In qualitativer Hinsicht kann nur exemplarisch auf verschiedene Rechtsakte hingewiesen werden, in denen das EP deutliche Korrekturen angebracht hat. So wurden z.B. die Prioritäten des medizinischen Forschungsprogramms der Gemeinschaft zur Krebs- und Aids-Forschung hin verlagert, der Umfang des Programms erhöht und dessen Dauer verlängert<sup>40</sup>. Bei der Regelung von Klassifikation, Verpackung und Beschriftung von gefährlichen chemischen Stoffen übernahm der Rat das gesamte vom EP vorgeschlagene Klassifizierungssystem und griff Vorschläge hinsichtlich anderer Einzelheiten auf. Die Richtlinie hinsichtlich der Sicherheit von Spielzeug wurde auf Anregung des EP vereinfacht und verschärft; das erlaubte Geräuschmaximum für die Herstellung von Wäschetrocknern wurde herabgesetzt.

## II. Zusammenarbeit der Organe

Die Wichtigkeit einer reibungslosen Zusammenarbeit der Organe für das Funktionieren des komplizierten Verfahrens wurde oben näher ausgeführt. Die Erfahrungen des Europäischen Parlaments in der Kooperation mit dem Rat und der Kommission unterscheiden sich:

a) Zwischen Kommission und Parlament verläuft die Zusammenarbeit

38. Graziani-Bericht, aaO, S. 17; positiv ebenfalls Crespo, aaO, S. 6; Bieber, aaO (NJW), S. 1334; zur Kritik an dem Verhalten des Rates und zur Enttäuschung über die Ablehnungen Lopez-Bericht, Dok A2-177/88, S. 9.

39. Siehe Fn. 35.

40. Ebda.

offenbar zufriedenstellend<sup>41</sup>. Dazu hat sicherlich beigetragen, daß die Kommission sogleich nach Verabschiedung der EEA dem Parlament ein Angebot zu verstärkter Kooperation gemacht hat, das von dem Parlament angenommen wurde<sup>42</sup>. Die Kommission hat sowohl in zeitlicher wie auch in personeller Hinsicht ihre Kapazitäten für die Kontakte mit dem EP vergrößert<sup>43</sup>. Andererseits obstruiert das EP den Rechtssetzungsprozeß, obwohl es dazu über sein Ablehnungsrecht in der zweiten Lesung durchaus befähigt wäre, nicht, was ebenfalls zum Erhalt des guten Klimas mit der Kommission beiträgt<sup>44</sup>.

Die informellen Kontakte zwischen den beiden Organen sind intensiviert, wenn auch nicht institutionalisiert worden<sup>45</sup>. Im Verfahren gibt die Kommission Vorabinformationen über beabsichtigte Rechtssetzung, begründet allenfallsige Ablehnungen von Änderungsanträgen oder Rücknahmeersuchen des Parlaments, verfolgt aufmerksam die Parlamentsdiskussion, entsendet Sachbearbeiter in die Ausschüsse<sup>46</sup> und erklärt sich über die Übernahmebereitschaft von Vorschlägen seitens des EP in der zweiten Lesung. Die beiden Organe koordinieren ihre gesetzgeberische Tätigkeit im Rahmen des Jahresgesetzgebungsprogrammes<sup>47</sup>.

---

41. Graziani-Bericht, aaO, S. 16; Vayssade, in: *Le Parlement Européen*, aaO, S. 305; vgl. zu den Anstrengungen und zu dem Details der internen Organisation der Kommission van Hamme, aaO, S. 296 ff.

42. Vgl. Bull. EG, 12/86, Pkt. 2.4.16.

43. Fitzmaurice, aaO, S. 391.

44. Vgl. COM (88) 134 final v. 23.3. 1988; Constantinesco, aaO, S. 7.

45. Klepsch, in: Knoche (Hsg.), *Wege zur Europäischen Rechtsgemeinschaft II*, 1988, S. 34 ff, 41.

46. Vgl. z.B. van Hamme, aaO, S. 300.

47. Siehe dazu im einzelnen oben unter Teil 2, Pkt. I

Schwierigkeiten bereitet dem EP die Information über die Weiterbehandlung ihrer Vorschläge, zum einen, weil ein geänderter Kommissionsvorschlag nicht veröffentlicht wird, zum anderen, weil das EP das Verhalten der Kommission bei der Verhandlung mit dem Rat nicht kontrollieren kann. Das EP hat keine Möglichkeit, die Kommission dazu zu veranlassen einmal zugesagte Unterstützung durchzuhalten<sup>48</sup>.

b) Hingegen mangelt es augenscheinlich an einer ausreichenden Koordination der Arbeit des Rates und des Parlaments<sup>49</sup>. Informelle Kontakte sind offenbar nur dünn gesät, an der Erstellung des Jahresgesetzgebungsprogramms ist der Rat nicht beteiligt. Über die Entwicklungen im Rat muß sich das Parlament von der Kommission unterrichten lassen. Zu einer automatischen unmittelbaren Berührung von Rat und EF kommt es in dem Verfahren wegen der Zwischenschaltung der Kommission nicht<sup>50</sup>.

Allerdings berichtet der Präsident des Rates während seiner halbjährigen Amtsperiode zweimal vor dem Parlament; zum Teil nehmen auch präsidierende Fachminister an Ausschusssitzungen teil<sup>51</sup>. Die Möglichkeit der Teilnahme von EP-Mitgliedern an Ratssitzungen, die diese Schwierigkeiten überwinden helfen könnte, wird nicht genutzt<sup>52</sup>. Allerdings scheint sich eine informelle Schiene Ausschußvorsitz/Ratsvorsitz zu entwickeln. Das EP

---

48. Corbett, aaO, S. 6; Graziani-EntschlieÙung, aaO, Pkt. K e, -Bericht, aaO, S. 16. Eine Rücksprache der Kommission mit dem Parlament vor der erneuten Änderung eines Vorschlages erfolgte nur einmal.

49. Graziani-EntschlieÙung, Pkt. K a u. 4; -Bericht, aaO, S. 18; vgl. Corbett, aaO (1989), S. 29.

50. Dazu näher oben Punkt A.

51. Corbett, aaO (1989), S. 28.

52. Es wird nur von einem solchen Vorkommnis berichtet, Graziani-Bericht, aaO, S. 18; Corbett, aaO, S. 9.

hat sich in Art. 47 Abs. 5 GeschO-EP zudem zu einer Vermittlung mit dem Rat zur Ausarbeitung von Kompromißänderungsanträgen bereit erklärt.

c) Alle drei Beteiligte können Divergenzen auch in Gesetzgebungsdingen erörtern, wenn sich der Präsident des Rates, der Präsident der Kommission und der Präsident des Parlaments treffen, was regelmäßig der Fall ist. Auf Beamtenebene kommen die Institutionen zur Koordination und Problembewältigung von Fragen im Zusammenhang mit dem neuen Verfahren in einer interinstitutionellen Arbeitsgruppe zusammen<sup>53</sup>. Eine Erörterung sachlicher Fragen einzelner Rechtsakte ist in diesem Rahmen allerdings nicht vorgesehen. Zudem wurde angesichts der aufgetretenen Schwierigkeiten eine interinstitutionelle Arbeitsgruppe Rechtsgrundlage gebildet.

d) Zum Zwecke der Intensivierung ihrer informellen Kontakte mit Rat und Kommission, aber auch mit den Vertretungen der Mitgliedstaaten, hat das Parlament ein Büro in Brüssel errichtet<sup>54</sup>. Die Beamten dort konnten bereits in einigen Fällen Einfluß gewinnen und Sachbehandlungen steuern. Ihre Arbeit leidet aber offenbar unter einer nicht zu bewältigenden Flut von Informationen.

### III. Arbeitsweise des EP

Das Europäische Parlament hatte von vorne herein angekündigt, die Möglichkeiten der EEA bis zu ihren Grenzen auszuschöpfen.<sup>55</sup> Die Neufassung der Geschäftsordnung und zahlreiche Berichte des verschiedenen Ausschüsse

---

53. Ehlermann, in: Le Parlement Européen, aaO, S. 140 ff; Bieber, aaO (CMLR), S. 711; ders., aaO (NJW), S. 742; Fitzmaurice, aaO, S. 391.

54. Corbett, aaO (1989), S. 29.

55. EP-Entscheidung, ABl. C 36/86, S. 145f.

sollten zur Erreichung dieses Ziels beitragen<sup>56</sup>. Es wird beobachtet, daß das EP mittlerweile seinen Schwerpunkt auf die Gesetzgebungsarbeit legt und dafür andere Aktivitäten einschränkt<sup>57</sup>. Die Struktur der Arbeit der Ausschüsse hat sich hinsichtlich der legislativen Aufgaben stark gewandelt. Insgesamt wird eine positive Zwischenbilanz der Umstellung der Parlamentsarbeit gezogen<sup>58</sup>.

Gerade die Revision der Geschäftsordnung kann als ausgesprochen gelungenes Beispiel für Effizienz und Erfolg der Arbeit des EP gewertet werden, da sie in funktionsgerecht adäquater Weise auf die sich aus der EEA ergebenden Erfordernisse reagiert und in einer angemessenen Mischung aus Realitätssinn und politischem Engagement die Instrumente für eine optimale Nutzung der Akte geschaffen hat. Mit den neuen Bestimmungen dürfte das EP gute Chancen haben, die technischen Tücken, insbesondere die Fristprobleme des Verfahrens der Zusammenarbeit zu bewältigen.

Als ein Anzeichen für die Effektivität der legislativen Detailarbeit kann der Umstand gewertet werden, daß das EP im ersten Jahr der Anwendung der EEA immerhin über 500 Änderungsanträge für Rechtsakte formuliert und mit der erforderlichen Mehrheit verabschiedet hat. Inhaltlich waren die Vorschläge so beschaffen, daß sie die Kommission in der ersten Lesung zu 80 % übernehmen konnte. Das Parlament scheint also durchaus in der Lage sachgerechte und kompromißfähige Texte vorzulegen. Daß der Rat den Anträgen

---

56. Vgl. z.B. den Prout-Bericht, aaO; Graziani-Bericht, aaO; Planas Puchades-Bericht (PE Dok A 2-169/86); Blumenfeld-Bericht (PE Dok A 2-103/86); Antonizzi-Bericht (PE Dok A 2-102/86).

57. TEPSA-Forschungsgruppe, integration 1989, S. 10 ff, 16.

58. Crespo, integration 1989, S. 3 ff, 6 f; Bieber, CMLR 1988, S. 711 ff, 711; ders., NJW 1989, S. 1344 ff, 1344; verhaltener teilweise Äußerungen in der Debatte vom Februar 1989 (vgl. European Parliament News, 17. - 23. Februar 1989, S. 1 u. 3).

des EP nicht durchweg entsprochen hat, spricht nicht gegen diese Feststellung.

Auch die Befürchtungen, das Parlament werde es schwer haben, die erforderliche qualifizierte Mehrheit in der zweiten Lesung zu erreichen, haben sich nicht bestätigt. Die Zahl der angenommenen Änderungsanträge spricht für eine ausreichende Fähigkeit zur Konsensbildung innerhalb des EP wie auch für das Verantwortungsbewußtsein der Parlamentarier hinsichtlich ihrer Präsenz bei den Abstimmungen. Von rein an nationalen Interessen orientierten Abstimmungen wurde bislang nicht berichtet.

#### IV. Blockierung der Gesetzgebung, Verfahrensdauer

Das Zustandekommen von Rechtsakten ist -letztlich überraschend- in keiner Weise erschwert worden<sup>59</sup>. Das EP legt es nicht darauf an, den Gesetzgebungsprozeß mit Hilfe seiner neuen Rechte zu obstruieren oder zu verzögern<sup>60</sup>. Es wurde im ersten Jahr der Anwendung der Akte kein einziger, mittlerweile ein einziger gemeinsamer Standpunkt abgelehnt<sup>61</sup>. Auch die Ablehnungsfiktion des Art. 149 Abs. 2 lit. f S. 2 EWGV bei einer Nichtentscheidung des Rates kam noch nicht zum tragen<sup>62</sup>.

Allerdings dauert das Gesetzgebungsverfahren insgesamt länger. Die erste Lesung im Parlament beansprucht ungefähr ein halbes Jahr;

---

59. Bieber, aaO (NJW), S. 433f.

60. Etwas anders zum Teil die Kommission (COM '88|, def. März 1988 Nrn. 19 bis 21); Bieber, aaO (NJW), S. 434, weist die dort formulierte Kritik als unberechtigt zurück.

61. Gemeinsamer Standpunkt über eine Richtlinie zum Schutz der Arbeitnehmer vor Benzol am Arbeitsplatz am 12. 10. 1988, doc 8720/88; vgl. Bieber, aaO (NJW), S. 440f.

62. Bieber, aaO (CMLR), S. 723.

Fristverlängerungen in der zweiten Lesung wurden bisher vier Mal beantragt. Die Kommission meint jedoch, die Verlängerungen durch die zwei Lesungen würden durch die neuen Möglichkeiten von Mehrheitsentscheidung, wie sie mit dem Inkrafttreten der EEA einher gegangen sind, aufgewogen<sup>64</sup>. Mit der Beschaffenheit des Verfahrens der Zusammenarbeit selbst steht diese Kompensation allerdings nicht im Zusammenhang.

Probleme bei der Anwendung des komplizierten Verfahrens lagen in Anfangsschwierigkeiten, redaktionellen Ungenauigkeiten des Vertragstextes und in dem Fortwirken von unterschiedlichen Gesamtkonzeptionen des Verfahrens begründet<sup>65</sup>.

#### V. Relevant gewordene Rechtsfragen

Von den oben erörterten Rechtsfragen ist vor allem die der richtigen Rechtsgrundlage praktisch geworden<sup>66</sup>. Druck entsteht für die Kommission bereits in der Phase der Vorschlagsformulierung<sup>67</sup>. Zudem wendet das Parlament das "navette-Verfahren" an, um die Kommission zur Hinzufügung einer das Kooperationsverfahren verlangenden Kompetenz zu veranlassen. Verschiedene Rechtsstreitigkeiten wegen fehlerhafter Rechtsgrundlagen sind

---

64. COM (88) 134 final v. 23.3. 1988.

65. Bieber, aaO (NJW), S. 4346

66. Corbett, aaO (1989), S. 28; Bieber, aaO (österreichische Zeitschrift für Öffentliches Recht und Völkerrecht), S. 226; dazu bereits oben Teil 2, Pkt. A. II. Nach Inkrafttreten der EEA wurde bei 145 Rechtsakten die Rechtsgrundlage geändert, so daß das Kooperationsverfahren Anwendung fand. Das Parlament protestierte gegen 9 dieser Änderungen, ABl, C 123/1987, S. 137 ff; zu Einzelheiten Corbett, aaO (1988), S. 3.

67. Constantinesco, aaO, S. 7.

bereits anhängig<sup>68</sup>.

Zu unterschiedlichen Auslegungen kamen Rat und Parlament in der Frage der Notwendigkeit einer nochmaligen Anhörung. Der Rat hat jedoch zumindest im Grundsatz die Pflicht zu einer Rekonsultation abgelehnt. Streitig blieben allerdings Einzelfälle<sup>69</sup>.

Aus der Sicht des Parlaments nicht in zufriedenstellender Ausführlichkeit abgefasst waren die Begründungen zu den gemeinsamen Standpunkten durch den Rat. Zum Teil wurde einfach auf die Präambel des vorgeschlagenen Rechtsakts verwiesen und zu den Anregungen des Parlaments überhaupt nicht Stellung genommen<sup>70</sup>. Hier scheint es mittlerweile zu Verbesserungen gekommen zu sein<sup>71</sup>. Das Parlament beharrt aber weiterhin auf der Mitteilung des Abstimmungsverhaltens der Mitgliedstaaten, wozu der Rat aber nicht bereit ist<sup>72</sup>.

Streitig zwischen den Institutionen sind im übrigen die Frage der Notwendigkeit der Einstimmigkeit zur Abänderung des Kommissionsvorschlages in der ersten Lesung sowie die Möglichkeit der Kommission, noch während der zweiten Lesung ihren Vorschlag zu ändern<sup>73</sup>.

---

68. Vgl. bereits oben unter Teil 2, Pkt. A II 4.

69. Dazu bereits oben Teil 2, Pkt. B.II. 2.2.; weiterhin Corbett, aaO, S. 8; Meng, ZaöRV 1988, S. 208 ff, 218.

70. Es erfolgte eine offizielle Rüge des Präsidenten des Parlaments (ABl. C 318/87, S. 41); vgl. weiter Graziani-Bericht, aaO, S. 17; Corbett, TEPSA-Konferenz, S. 8; Bieber, aaO (Österreichische Zeitschrift zum öffentlichen Recht und Völkerrecht) S. 224 f.

71. Bieber, aaO (NJW), S. 1441

72. Dazu näher oben Teil 2, Pkt. A. I. 3.2.

73. Dazu bereits oben Teil 2, Pkte II. 2. u. 3.

### C. BILANZ: ERREICHTES UND NICHTERREICHTES

Eine Beurteilung des neuen Beschlußverfahrens hängt naturgemäß von dem Bewertungsmaßstab ab: aus der Sicht des EP-Entwurfs für eine Europäische Union stellt sich das Erreichte anders dar als aus der Erinnerung an die verfahrenre Situation des Mailänder Gipfels oder aus der Perspektive der vor der EEA bestehenden Rechtssituation<sup>74</sup>.

Erreicht wurden ein erhöhter Einfluß des EP (a) sowie verschiedene Verbesserungen der strukturellen Stellung des Parlaments (b). Nicht erreicht wurden die generelle Anwendbarkeit des neuen Verfahrens (c) und eine weitergehende Parlamentarisierung der Gesetzgebung (d).

a) Mit dem Kooperationsverfahren hat das Parlament sicherlich einen Einfluß gewonnen und es hat nun einen Teil der EG-Rechtsetzungsgewalt inne<sup>75</sup>. Die Tendenz der Verstärkung der Parlamentsrechte ist fortgesetzt worden<sup>76</sup>.

aa) Aus der Regelung, daß die Ablehnung eines gemeinsamen Standpunktes durch das Parlament vom Rat nur durch Einstimmigkeit überwunden werden kann,

---

74. Ehlermann, aaO, S. 101; vgl. oben Teil 1, A. II.; Bieber, aaO (Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht und Völkerrecht), S. 219: Wer die EEA an den Idealen der Aufbauphase der Gemeinschaft messe, müsse enttäuscht sein; wer sie vor dem Hintergrund der Realität sähe, "dem erschließen sich die positiven Veränderungen leichter".

75. Noell, in: Le Parlement Européen, aaO, S. 116; Bosco, ebd., S. 319; Campell, International and Cooperative Law Quarterly 35 (1986), S. 932 ff, 933 f ("a real say in legislation").

76. Bieber, aaO (Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht und Völkerrecht), S. 213. Das Parlament hat damit an Politikgestaltungs- und implizit an Interaktionsfunktion im Sinne von Grabitz/Schmuck/Steppart/Wessels (Direktwahl und Demokratisierung, 1988, S. 423 ff, 528 ff) dazu gewonnen.

folgt praktisch ein Veto-Recht des EP<sup>77</sup>. Zum einen ist die einstimmige Befürwortung eines Rechtsakt im Rat ohnehin selten; zum anderen ist es eher wahrscheinlich, daß ein Rechtsakt, den die Hälfte der Abgeordneten des Parlaments ablehnen, zumindest auch auf den Widerspruch eines Mitgliedstaates stößt.

Denkbar ist sogar, daß sich Mitgliedstaaten mit dem EP in allgemeiner Form derart solidarisieren, daß sie grundsätzlich gegen jeden vom Parlament abgelehnten Rechtsakt stimmen<sup>78</sup>. Das Europäische Parlament hat bereits die Mitgliedstaaten zu einem solchen Verhalten aufgefordert und die nationalen Parlamente gebeten, ihren Regierungen eine derartige Verpflichtung aufzuerlegen<sup>79</sup>.

Ein solches Veto-Recht hat zunächst nur den Charakter einer "negative power". Es ermöglicht jedoch als Druckinstrument und Sanktionsmittel gegenüber dem Rat mittelbar auch die Durchsetzung substantieller Änderungen eines vorgeschlagenen Rechtsaktes im Sinne des Parlaments. Hierin liegt eine entscheidende Erhöhung der Verhandlungsmacht des EP gegenüber einem mehrheitlich handlungswilligen Rat begründet<sup>80</sup>.

bb) Seine Vorstellungen kann das EP noch besser in Koalition mit

---

77. Vgl. Domestici-Met, aaO, S. 570; Klepsch, in: Knoche, aaO, S. 40 (die Willkürherrschaft des Rates sei insoweit erschwert); Bieber/Pantalis/Schoo, aaO, S. 781; Corbett, aaO S. 5.

78. Corbett, aaO (1988), S. 5; vgl. das Verhalten Italiens in der Ratifikationsphase der EEA, wo die Ratifikation von der Zustimmung des Europäischen Parlaments abhängig gemacht wurde (s.o. Teil 1, Pkt. A II).

79. Graziani-Bericht, aaO, S. 8.

80. Corbett, aaO, S. 5 (insoweit könne das EP mit dem Rat unter Gleichen verhandeln); Constantinesco, aaO, S. 22; Fitzmaurice, aaO, S. 398; vgl. auch Grabitz, in: Grabitz/Schmuck/Steppart/Wessels, aaO, S. 87 f.

anderen Institutionen durchsetzen<sup>81</sup>.

Am ehesten wird das Parlament "über die Bande der Kommission"<sup>82</sup> spielen. Zusammen sind beide -und zwar nicht nur hinsichtlich des "ob" (wie oben), sondern auch hinsichtlich des "wie" eines Rechtsakts- nur durch einen einstimmigen Rat überwindbar<sup>83</sup>. Zudem sollte man annehmen, daß sich der Rat - auch aus politischen Gründen- nicht ohne weiteres über den Willen von Parlament und Kommission hinwegsetzt<sup>84</sup>. Doch praktiziert er dies regelmäßig: Rund die Hälfte der bisher vom Parlament vorgeschlagener Änderungen wurden trotz Unterstützung durch die Kommission abgelehnt.

Dennoch sieht das Parlament hier -zu Recht- die besten Chancen und will alle Möglichkeiten aus der Rolle der ihm direkt verantwortlichen Kommission ziehen<sup>85</sup>. Der seinerzeit für die Beziehungen der Kommission zum EG verantwortliche EG-Kommissar Sutherland hatte bereits signalisiert, ein von der Hälfte des Parlaments befürworteter Vorschlag werde von der Kommission nicht ohne weiteres abgelehnt. Die Kommission hat die Übernahme zahlreicher außervertraglicher Verpflichtungen gegenüber dem Parlament akzeptiert<sup>86</sup>.

Eine Koalition des Parlaments mit dem Rat gegen die Kommission ist die Ablehnung eines Rechtsaktes mit einer Ratsminderheit oder auch nur einer

---

81. Dazu bemerken Bieber/Pantalís/Schoo, aaO, S. 781: "variable geometry is not necessarily inconsistent with progress towards political union"; vgl. auch Grabitz in Grabitz/Schmuck/Steppart/Wessels, aaO, S. 87.

82. Wijsenbeck, aaO, S. 509.

83. Santaniello, aaO, S. 33; Corbett, aaO, S. 5.

84. Vgl. Wijsenbeck, aaO, S. 508.

85. Vgl. Klepsch, in Knoche, aaO, S. 41, die Kommission solle "verstärkt in die Pflicht genommen werden", nämlich durch "laufende Kontrolle, Intensivierung der Kontakte usw."

86. Dazu jeweils oben in Teil 2.

Mitgliedstaat und zu dessen Annahme mit einstimmigem Rat möglich, wenn auch nicht sehr wahrscheinlich<sup>87</sup>. Die Ratsmehrheit kann zwar die Unterstützung des Parlaments empfangen, ohne diese aber nichts durchzusetzen<sup>88</sup>.

cc) Schließlich ermöglicht die unmittelbare Einschaltung in den Gesetzgebungsprozeß und insbesondere der Umstand, daß vom Parlament vertretene Standpunkte explizit abgelehnt werden müssen, das gezieltere und effektivere Einsetzen politischer Druckmöglichkeiten. So wird bereits argumentiert, "die Anwendung einer Regel, die von dem Europäischen Parlament mit qualifizierter Mehrheit abgelehnt wird, ist objektiv eine Beleidigung demokratischer Regeln"<sup>89</sup>. Entsprechend kann jede Ablehnung eines EP-Vorschlags gegenüber der Öffentlichkeit als Verstoß gegen das Demokratieprinzip verurteilt werden<sup>90</sup>.

Nach allem erscheinen Äußerungen des Inhalts, das neue Verfahren bringe dem Parlament überhaupt keine erwähnenswerten neuen Befugnisse<sup>91</sup>, nicht gerechtfertigt.

---

87. Santaniello, aaO, S. 36; anders Passetti-Bombardella, in: *Le Parlement Européen*, aaO, S. 53.

88. Domesticci-Met, aaO, S. 570.

89. Vgl. Wijsenbeek, aaO, S. 506.

90. So wird angemerkt, die psychologisch-politischen Auswirkungen des Kooperationsverfahrens seien ebenso wichtig wie die mechanisch-juristischen Aspekte, Ehlermann, aaO, S. 106. Für den Erfolg der Akte stelle sich die Frage, ob sich Legitimität und politische Autorität oder Befugnis durchsetze (vgl. Grabitz in Grabitz/Schmuck/Steppart/Wessels, aaO, S. 86 f). Desweiteren kann auf die Bedeutungssteigerung des EP nach den Direktwahlen als Parallele verwiesen werden, dazu Grabitz, ebda, S. 29 ff; Bieber, in: Schwarze/Bieber, *Eine Verfassung in Europa*, 1984, S. 49 ff, 54 ff.

91. So aber Meriano, aaO, S. 91; Pescatore, aaO (1986), S. 166 (siehe aber aaO, 1988, S. 5); Schweitzer, in: Grabitz, EWGV, Rdnr. 9 zu Art. 149 EWGV; ähnlich Hrbek/Läufer, EA 1986, S. 173 ff, 178 f.

b) Auch strukturelle Fortschritte gegenüber dem bis zur EEA praktizierten System sind durchaus erkennbar<sup>92</sup>:

Im Gegensatz zu dem zum Teil sterilen und technokratischen Verlauf der Anhörungen und den monologartig einseitigen Verhandlungen der Konzertierung wird nunmehr ein echter Trilog, in dessen Rahmen die Partner gezwungen sind, gegenseitig auf ihre Argumente einzugehen, ermöglicht<sup>93</sup>.

Das Parlament gibt nicht mehr nur allgemein gehaltene Stellungnahmen ab, sondern nimmt erstmals konkrete Gesetzestexte an. Zudem äußert es sich nicht nur zu Vorschlägen der Kommission, sondern beschließt über einen bereits verabschiedeten Text des Rates<sup>94</sup>. Die anderen Partner müssen die Haltung des EP daraufhin ausdrücklich ablehnen. Dabei kommt das EP nicht nur in dem Frühstadium des Rechtsakts, sondern auch kurz vor seiner endgültigen Verabschiedung ("next to last"<sup>95</sup>) zu Wort.

Die Abhängigkeit des Parlaments von der Kommission, die im Rahmen des einfachen Anhörungsverfahrens vollständig war, wird durch die Möglichkeit im Kooperationsverfahren den Rechtsakt völlig abzulehnen oder gar Änderungen mit dem Rat durchzusetzen, begrenzt.

Schließlich wird die Ratsentscheidung durch die Informations- und

---

92. Vgl. Toscano, *Revista di politica economia* 1988, S. 57 ff, 75; *Domestici-Met*, aaO, S. 561.

93. Santaniello, aaO, S. 35.

94. Fitzmaurice, aaO, S. 393; Noell, in: *Le Parlement Européen*, aaO, S. 118; de Ruyt, aaO, S. 129; Santaniello, aaO, S. 35; *Domestici-Met*, aaO, S. 562.

95. Edward, aaO, S. 25.

Begründungspflichten nach dem gemeinsamen Standpunkt öffentlicher<sup>96</sup>. Die Pflichten gegenüber dem Parlament werden auf eine gesetzliche Grundlage gestellt.<sup>97</sup>

c) Nicht erreicht wurde die Anwendung des Verfahrens der Zusammenarbeit auf die Gesamtheit der EG-Rechtssetzung. Zur Rechtfertigung der Teilgeltung wird vorgebracht, wegen der Blockierungsgefahren in dem neuen Verfahren hätte eine Beschränkung auf bestimmte Sachbereiche vorgenommen werden müssen<sup>98</sup>.

Demgegenüber wird darauf hingewiesen, die Auswahl der Kompetenznormen, bei denen das Kooperationsverfahren gelte, entbehre jeglicher sachlicher Logik. Es bestünde z.B. kein einleuchtender Grund, im Bereich Binnenmarkt den Transport- und Dienstleistungssektor von den Zusammenarbeitsverfahren auszunehmen<sup>99</sup>. Eine Systematik war angesichts der Entstehungsgeschichte der Vertragsrevision auch nicht zu erwarten. Es handelt sich um eine nur versuchsweise Neuregelung<sup>100</sup>.

---

96. Zum noch bestehenden Defizit Crespo, integration 1989, S. 3 ff, 5; zu Unsicherheiten über Veröffentlichungspflichten Bieber, aaO (NJW), S. 440 f.

97. Vgl. Domesticci-Met, aaO, S. 561.

98. Jacqué, aaO, S. 315.

99. Bieber/Pantalis/Schoo, aaO, S. 775; Graziani-Bericht, aaO, S. 15; Murphy, aaO, S. 243, mit dem Hinweis darauf, daß der Dienstleistungs- und Niederlassungssektor sogar wesentlich von einer gemeinsamen Richtlinie geregelt sei. Kaum einzusehen wäre die -aus der Sicht der Mitgliedstaaten- plötzliche Wichtigkeit der gemeinsamen Verkehrspolitik, unterlag der Rat doch erst vor kurzem einer Untätigkeitsklage in diesem Bereich (EuGH Rs 13/83 Europäisches Parlament ./.. Rat, Slg. 1985, S. 302 ff.

100. Bieber, aaO (NJW), S. 434 f.

d) Ebenfalls nicht erreicht wurde -trotz der Präambel der EEA<sup>101</sup> - eine durchschlagende Demokratisierung des Rechtssetzungsprozesses. Entsprechende Erwartungen nicht nur von Seiten des Parlaments an die Reformierung der Gemeinschaftsverfassung wurden nicht erfüllt<sup>102</sup>.

Der Verlust der Kompetenz der nationalen Parlamente durch Übertragung von Befugnissen auf die Gemeinschaft ist noch nicht -etwa durch die Erhebung des Europäischen Parlaments zu einer wirklichen zweiten Kammer im Sinne des EP-Entwurfs für eine Europäische Union<sup>103</sup> - aufgewogen worden.

Nicht einmal ein legislatives Initiativrecht wurde dem Europäischen Parlament zugebilligt<sup>104</sup>, so daß es insoweit weiterhin auf die Aktivität der Kommission angewiesen bleibt. Ein solches Initiativrecht hätte - auch ohne die Etablierung voller Koedizision- das Kooperationsverfahren adäquat ergänzen können.

---

101. Präambel zur EEA, 3. Erwägungsgrund: "entschlossen, gemeinsam für die Demokratie einzutreten", 5. Erwägungsgrund: "sich darum zu bemühen (...), ganz besonders für die Grundsätze der Demokratie (...), deren sie sich verpflichtet fühlen (...)".

102. Vgl. Hrbek/Läufer, aaO, S. 173 ff, 178. Pescatore spricht in diesem Zusammenhang von einer "Abfindung" des Parlaments mit dem Kooperationsverfahren (aaO, 1986, S. 155).

103. Santaniello, aaO, S. 23; Schweitzer, in: Grabitz, EWGV, Rdnr. 9 zu Art. 149 EWGV; Meriano, aaO, S. 91; Noell, in: Le Parlement Européen, aaO, S. 117; insoweit wohl zu weitgehend van Hamme, aaO, S. 130: Nichts könne gegen einen -auch nicht gespaltenen- Rat erreicht werden. Auch das EP hat im übrigen nie alleinige Entscheidungsbefugnisse gefordert. Dies wäre auch von vorne herein aussichtslos gewesen.

104. Das Parlament hält an dieser Forderung weiterhin fest, vgl. die EP-EntschlieÙung ABl. C 282/1986, S. 39; im übrigen Jacqué, aaO, S. 315 Domesticci-Met, aaO, S. 565 f.

SCHLUß:

ZUKUNFTSPERSPEKTIVEN FÜR DIE ROLLE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS IN DER  
GEMEINSCHAFTSGESETZGEBUNG

a) Wie gesehen bietet das Verfahren der Zusammenarbeit für das Europäische Parlament zumindest mittelfristig durchaus beachtliche Möglichkeiten, seinen Einfluß zu verstärken<sup>105</sup>. Das EP scheint in der Lage zu sein, die dafür erforderlichen Voraussetzungen institutioneller, politischer und organisatorischer Art zu schaffen. Weitere interinstitutionelle Vereinbarungen sowie die Klärung einiger strittiger Rechtsfragen in seinem Sinne würden dazu beitragen, die Position des Parlaments abzusichern und zu stabilisieren. Wichtig wäre vor allem die Erweiterung des Anwendungsbereichs des Konzertierungsverfahrens<sup>106</sup> verbunden mit einigen Verbesserungen, sowie das Zugeständnis der Nichtigkeitsklage zur Durchsetzung der Rechts des Parlaments.

Ein nächster Schritt wäre, nachdem das Kooperationsverfahren seine Bewährungsprobe bestanden hat, dessen Ausweitung auf die gesamte EG-

---

105. Allerdings ist wegen der Kompliziertheit des Prozesses der Anteil des EP für die Öffentlichkeit unklar und schwer erfahrbar; Jacqué, aaO, TEPSA-Konferenz, S. 14. Andererseits ist in Zeitungsberichten bei Vorhaben im Kooperationsverfahren nach der Verabschiedung des gemeinsamen Standpunktes immer schlicht zu lesen, es bedürfe nun nur noch der Zustimmung des Parlaments. So heben sich der Nachteil schwacher Kompetenzen und die damit verbundene Schwierigkeit, präzise Presseberichterstattung zu erhalten, gegenseitig auf.

106. Vgl. TEPSA-Forschungsgruppe, integration 1989, S. 10 ff, 19.

Rechtssetzung<sup>107</sup>. Dies muß insbesondere für die Zeit nach der Errichtung des Binnenmarktes 1992 anvisiert werden, da dann -zumindest bei zeitgerechter Erreichung dieses Ziels- die meisten Bestimmungen, die das Verfahren der Zusammenarbeit vorsehen, ausgeschöpft sein werden<sup>108</sup>. Es bedarf dazu nicht unbedingt einer erneuten Vertragsrevision. Eine "freiwillige" zweite Lesung mit der Selbstverpflichtung des Rates, entsprechend Art. 149 Abs. 2 lit. c und d EWGV gegen das Parlament nur einstimmig zu entscheiden, könnte -wie seinerzeit die freiwillige Anhörung und das Konzertierungsverfahren- auch im Rahmen einer interinstitutionellen Vereinbarung oder gar -wie im Luxemburger "Kompromiß"- durch einseitige Erklärung des Rates erfolgen<sup>109</sup>.

Ein darauf folgender Zwischenschritt wäre der Überführung einzelner Gesetzgebungsbefugnisse in ein Zwei-Kammer-Zustimmungsverfahren, wie es Art. 237 und 238 für Assoziierungs- und Beitrittsabkommen bereits vorsieht<sup>110</sup>.

b) Das Verfahren wird langfristig gesehen nur Übergangscharakter haben, ist eher "point de depart" als "point d' arrivée"<sup>111</sup>. Die EEA hat deshalb

107. Vgl. Bieber/Pantalis/Schoo, CMLR 1986, S. 767 ff, 781; TEPsA-Forschungsgruppe, aaO, S. 19. Von der Vorlage eines gemeinsamen Standpunktes in einem Verfahren für eine Richtlinie aufgrund von Art. 235 EWGV, der nicht das Verfahren der Zusammenarbeit vorsieht, berichtet Bieber, CMLR 1988, S. 711 ff, 712, Fn. 4. Allerdings war der Kommissionsvorschlag zunächst auf Art. 100a EWGV gestützt worden, der das Zusammenarbeitsverfahren erfordert.

108. TEPsA-Forschungsgruppe, aaO, S. 19.

109. A.A. Bieber, NJW 1989, S. 1335 ff, 1338.

110. TEPsA-Forschungsgruppe, aaO, S. 19.

111. Santer, studia diplomatica 1986, S. 181 ff, 194.

gewisser Weise eine Testfunktion<sup>112</sup>. Das Parlament muß beweisen, ob es in der Lage ist, die gesetzgeberische Verantwortung zu übernehmen, und die erforderliche nüchterne Sacharbeit zu leisten. Als Zeit der "apprentissage de la codécision"<sup>113</sup> kann die Praxis des Verfahrens die weitere Entwicklung in diese wie auch in jene Richtung erheblich beeinflussen<sup>114</sup>.

Ein zukünftiges Rechtssetzungssystem wird - wie in dem EP-Vertragsentwurf zur Europäischen Union vorgesehen - auf eine Zwei-Kammer-Verfassung hinauslaufen. Für Beitritts- und Assoziierungsbeschlüsse ist -als maßgebliches Präjudiz- eine solche durch die EEA bereits geschaffen worden. Das Verfahren der Zusammenarbeit selbst hat bereits unverkennbar die Grundzüge einer solchen Struktur; zu Recht wird es anschaulich als "embryon du bicameralisme" oder "avant-goût de la codécision" bezeichnet<sup>115</sup>. Angesichts der durch die bisherige Entwicklung starken Vorzeichnung in diese Richtung erscheinen Vorstellungen von einem rein parlamentarischen oder gar einem Drei-Kammer-System genauso unwahrscheinlich wie eine von staatlichen

---

112. Constantinesco, L'Evolution des modèles des relations interinstitutionnelles: les implications de l'Acte Unique Européen pour le Parlement; Symposium der Trans European Policy Studies Association am 17./18.11. 1988 in Straßburg, Au delà du parlementarisme traditionnel - Le Parlement Européen dans le système communautaire, hektographiert, S. 7.

113. Jacqué, zit. nach Louis, in: Le Parlement Européen dans l'évolution institutionnelle, aaO, S. 359.

114. Louis, ebda.; Fitzmaurice, Journal of Common Market Studies 1988, S. 389 ff, 400: "Only success can disarm the critics and pave way for broader acceptance."

115. Domestici-Met, RevMC 1987, S. 556 ff, 562. Louis, in: Le Parlement Européen, aaO, S. 359.

Vorbildern noch mehr gelöste Gemeinschaftsverfassung<sup>116</sup>.

Ob in näherer Zukunft Chancen für eine erneute Änderung der Gründungsverträge bestehen, erscheint fraglich. Selbst die EEA als Minimallösung konnte nur unter größten Vorbehalten der reformskeptischen Mitgliedstaaten verabschiedet werden und letztere haben keinen Zweifel daran gelassen, daß es damit bis auf weiteres sein Bewenden hat<sup>117</sup>. Andererseits wird in Anbetracht der weiterhin ungelösten Probleme der Gemeinschaftsverfassung eine neue Konjunkturwelle der Reformdebatte nicht aufzuhalten sein<sup>118</sup>, zumal die Verfassungsentwicklung, ob sie sich nun innerhalb oder durch Änderung der Verträge vollzieht, ein Wesensmerkmal des Gebildes Europäische Gemeinschaft darstellt<sup>119</sup>.

c) Zur Schaffung verschiedener Voraussetzungen für eine neue Reform kann das Parlament selbst beitragen. Daran muß sich seine Strategie ausrichten:

---

116. Vgl. Pasetti Bombardella, in: Le Parlement Européen, aaO, S. 139; Sutherland, ebda., S. 137; Jacqué, ebda., S. 314; Jacqué, Une stratégie pour le Parlement, Symposium der Trans European Policy Studies Association am 17./18.11. 1988 in Straßburg, Au dela du parlementarisme traditionnels, Le Parlement Européen dans le système communautaire, hektographiert, S. 24; Bieber, aaO (NJW), S. 1335 u. 1402, meint, das neue Verfahren schaffe die Voraussetzungen für eine originelle Entwicklung des Systems auf drei Säulen; die Erfahrung zeige, daß Chancen für Fortschritte nur in komplizierten Verfahren bestehen.

117. Vgl. Meriano, aaO, S. 95 f. Andererseits könnte, worauf Bieber/Pantalis/Schoo, aaO, S. 769, und Santer, aaO, S. 194, hinweisen, durch die erstmalige erfolgreiche Praktizierung der Vertragsänderung eine gewisse Normalisierung und Enttabuisierung dieses Vorgangs eintreten.

118. Vgl. Wessels, integration 1986, S. 65 ff, 77 ff.

119. Vgl. Schwarze, in: Schwarze/Bieber, Eine Verfassung für Europa, 1984, S. 15 ff, 35 ff.

aa) Zum einen gilt es, eine Spannungslage zu erzeugen, die den notwendigen Schub für neue Schritte produziert<sup>120</sup>. Dies geschieht insbesondere durch die ständige Anmahnung des Legitimationsbedarfs der Gemeinschaftsgewalt<sup>121</sup>. Dabei setzt das Europäische Parlament nicht zuletzt auf die Unterstützung durch die nationalen Parlamente<sup>122</sup>. Eine "grande alleanza" der "Demokraten gegen die Bürokraten" ist das Ziel<sup>123</sup>. Dabei gilt es, diese davon zu überzeugen, daß eine Erweiterung der EP-Rechte nicht die Ursache für eine Beschneidung der Rechte der nationalen Parlamente wäre; vielmehr sind den nationalen Parlamenten diese Befugnisse durch die Übertragung weiterer Kompetenzen auf die EG bereits entglitten. Daher geht es im Kern nur um eine "Reparlamentarisierung" auf europäischer Ebene. Weiterhin soll von dem neugewählten Parlament eine Revision des Vertragsentwurfs für eine Europäische Union abgepeilt werden<sup>124</sup>, wovon weiterer Druck auf die Mitgliedstaaten ausgehen wird.

---

120. Grabitz/Schmuck/Steppart/Wessels, Direktwahl und Parlamentarisierung - Funktionenbilanz des Europäischen Parlaments, 1988, S. 644.

121. Vgl. z.B. die Entschließungen des Parlaments in ABl. C 187/1988, S. 229; C 190/1987, S. 71; C 36/1986, S. 144; C 282/1986, S. 37; siehe Constantinesco, TEPSA-Konferenz, aaO, S. 21 f; Bieber/Pantalis/Schoo, aaO, S. 791 f.

122. Die Kontakte, die bislang nur von untergeordneter Bedeutung waren (Thöne-Wille, Die Parlamente der EG, 1984, S. 134 ff), werden verstärkt und intensiviert (Constantinesco, TEPSA-Konferenz, aaO, S. 21). Z.B. fand 1987 ein Treffen der Präsidenten des Europäischen und der nationalen Parlamente statt (Meriano, aaO, S. 95). Auch für die Verstärkung seiner Position im Rahmen des Verfahrens der Zusammenarbeit erstrebt das EP die Unterstützung der nationalen Parlamente: Sie sollen ihre Regierungen verpflichten, im Rat regelmäßig gegen einen Rechtsakt zu stimmen, wenn das EP den gemeinsamen Standpunkt abgelehnt hat, Graziani-Bericht, aaO, S. 8.

123. Vgl. Santaniello, aaO, S. 41; EZ 4/1989, S. 4.

124. Beschluß in der Februar Sitzung 1989, European Parliament News, 13. - 17. Februar 1989, S. 1 (Herman-Bericht); vgl. auch Wessels, aaO, S. 78; Graziani-Bericht, aaO, S. 9.

bb) Zum anderen müssen die Mitgliedstaaten von einer neueren Erweiterung der Parlamentsrechte - wie es auch bei der EEA der Fall war<sup>125</sup> - eine Steigerung der Effektivität des Entscheidungsfindungsprozesses, an der sie ein Interesse haben, erwarten können<sup>126</sup>. Dafür wiederum ist ein Erfolg der jetzt zugestandenen Rechte in diesem Sinne erforderlich. Das EP kann deshalb nur sehr bedingt eine Strategie der Blockade verfolgen und muß die Fälle, wo sie ihre Waffen auf voller Breite ausspielt, sorgfältig auswählen<sup>127</sup>. Andererseits muß es aber von den neuen Befugnissen tatsächlich Gebrauch machen und darf sie nicht als nicht weitgehend genug ignorieren. Entsprechend kündigte das Parlament von Anfang an die volle Ausnutzung der durch die EEA geschaffenen Rechte an<sup>128</sup>.

Die somit verfolgte Doppelstrategie, die Ausnutzung der bestehenden Befugnisse bei gleichzeitiger Forderung nach weiteren Rechten<sup>129</sup>, erfordert also tagtäglich Einzelfallentscheidungen darüber, ob systemstützende Standpunkt zugunsten der Gegenwart geopfert oder ob darauf systembekämpfend zugunsten von zukünftigen Entwicklungen bestanden werden soll<sup>130</sup>.

---

125. Vgl. Bull. EG 6/1984, S. 12.

126. Grabitz/Schmuck/Steppart/Wessels, aaO, S. 647.

127. Jacqué, aaO (TEPSA-Konferenz), S. 18 f; Grabitz/Schmuck/Steppart/Wessels, aaO, S. 643.

128. Vgl. Bull. EG 12/86, Pkt. 2.4.16; Graziani-Bericht, aaO, S. 20; Klepsch, in: Knoche, Wege zur Rechtsvereinheitlichung II, 1988, S. 34 ff, 42.

129. Vgl. Klepsch in: Knoche, aaO, S. 34 ff, 41; Bieber/Pantalis/Schoo, aaO, S. 791; Jacqué, in: Le Parlement Européen, aaO, S. 315; Wessels, aaO, S. 71.

130. Jacqué, TEPSA-Konferenz, aaO, S. 24, mit dem Hinweis auf die Schwierigkeiten, solch eine Strategie in der Öffentlichkeit glaubwürdig darzustellen.

Für einen abschließenden Ausblick soll die Wiedergabe des folgenden Zitates genügen:

"Tout parlement auquel on donne une parcelle de pouvoir est porté à l'augmenter et, en ce qui concerne le Parlement européen, le mouvement est bien commencé."<sup>131</sup>

---

131. Jacqué, in: Le Parlement Européen, S. 315.

Literaturverzeichnis

- Beutler/Bieber/Pipkorn/Streil; Die Europäische Gemeinschaft, Rechtsordnung und Politik, 3. Auflage, Baden-Bader, 1987.
- Beutler, Bengt; Mehr Macht durch Recht - Das Europäische Parlament vor dem Europäischen Gerichtshof, in: EuR 1984, S. 143 ff.
- Bebr, Gerhard; Recours en annulation et en carence - Contribution au droit du traité de la Communauté Européenne, Brüssel, 1969.
- Bieber, Roland/Pantalis, J./Schoo, Johannes; Implications of the Single act for the European Parliament, CMLR 1986, S. 767 ff.
- Bieber, Roland; Die Organe der erweiterten Europäischen Gemeinschaften - Das Parlament, Baden-Baden, 1974.
- ders.; Rechtswirkung und gerichtliche Kontrolle des EG-Haushaltsrechts, in: Deutsche Verwaltungsblätter 1986, S. 961 ff.
- ders.; Legislative procedure for the establishment of the single market, in: CMLR 1988, S. 711 ff; zit.: Bieber (CMLR).
- ders.; Zur Bedeutung der Einheitlichen Europäischen Akte für Rechtsentwicklung und Integrationskonzept der Europäischen Gemeinschaft, in: Österreichische Zeitschrift für Öffentliches Recht und Völkerrecht 1988, S. 211 ff.
- ders.; Das Gesetzgebungsverfahren der Zusammenarbeit gemäß Art. 149 EWGV, in: NJW 1989, S. 1335 ff; zit.: Bieber (NJW).
- Bosco, Giacinto; Commentaire de l'Acte Unique Européen des 17-28 Fevrier 1987, CDrEu 1987, S. 355 ff.

**Boulois, Jean;** La qualité du Parlement européen pour agir en annulation, in: RevMC 1989, S. 119 ff.

**Brammer, Silke;** Die Kompetenz der EG im Bereich Binnenmarkt nach der Einheitlichen Europäischen Akte, LL.M.-Masters Arbeit, "Europäisches Hochschulinstitut - working papers, Florenz, 1988.

**Bridge, John;** Case 68/86 United Kingdom v. Council, Judgement of 23 February 1988, not yet reported; and Case 131/86, United Kingdom v. Council, Judgement of 23 February 1988, not yet reported, in: CMLR 1988, S. 733 ff.

**Campell, A.;** The Single European Act and the implications, International and Comparative Law Quarterly 35 (1986), S. 932 ff.

**Capotori, Francesco/Hilf, Meinhard/Jacobs, Francis/Jacqué, Jean Paul;** Der Vertrag zur Gründung der Europäischen Union, 1. Auflage, Baden-Baden, 1986.

**Constantinesco, Vlad;** L'evolution des modèles des relations interinstitutionnelles: les implications de l'Acte unique Européen pour le Parlement, Symposium der Trans European Policy Studies Association am 17./18.11. 1988 in Straßburg "Au delà du parlementarisme traditionnel: Le Parlement Européen dans le système communautaire", i.E. (hektographiert).

**Corbett, Richard;** Testing the new procedures: the European Parliament's first experiences with the Single Act, Symposium der Trans European Policy Studies Association am 17./18.11. 1988 in Straßburg: "Au delà du parlementarisme traditionnel: Le Parlement Européen dans le système communautaire", i.E. (hektographiert).

ders.; Die neuen Verfahren nach der Einheitlichen Akte: Mehr Einfluß für das Europäische Parlament, in: *integration* 1989, S. 22 ff.

Crespo, Enrique Baron; Europa als demokratische Herausforderung: Kein Binnenmarkt ohne starkes Parlament, in: *integration* 1989, S. 3 ff.

Daig, Wolfram; Untätigkeits- und Nichtigkeitsklagen im Recht der Europäischen Gemeinschaften, Baden-Baden, 1985.

Domesticci-Met, Marie-José; Les procédures législatives communautaire après l'Acte Unique, in: *RevMC* 1987, S. 556 ff.

Edward, David; The Impact of the Single European Act on the institutions, *CMLR* 1987, S. 19 ff.

Ehlermann, Claus-Dieter; The internal market following the Single European Act, *CMLR* 1987, S. 361 ff.

ders.; Zur Einheitlichen Europäischen Akte: Die Reform der Organe, in: *integration* 1986, S. 101 ff.

Fitzmaurice, John; An analysis of the European Community's Co-operation procedure, *Journal of Common Market Studies* 1988, S. 389 ff.

Glaesner, Hans-Joachim; Die Einheitliche Europäische Akte, *EuR* 1986, S. 119 ff; zit. Glaesner (1986).

ders.; Das Verfahren der Zusammenarbeit (Art. 149 Abs. 2 EWGV), *EuR* 1988, S. 121 ff; zit. Glaesner (1988).

Götz, Volkmar; Anmerkung zu EuGH Rs 68/86 und 131/86 vom 23.2. 1988, in: *EuR* 1988, S. 298 ff.

**Grabitz, Eberhard;** Kommentar zum EWGV, Loseblattsammlung, München, Stand September 1987; zit.: Bearbeiter in Grabitz, Kommentar zum EWGV, Rdnr. zu Artikel.

**Grabitz, Eberhard/Läufer, Thomas;** Das Europäische Parlament, Bonn, 1980.

**Grabitz, Eberhard/Schmuck, Otto/Steppart, Sabine/Wessels, Wolfgang;** Direktwahl und Parlamentarisierung - Eine Funktionenbilanz des Europäischen Parlaments nach der ersten Wahlperiode, Bonn, 1988.

**von der Groeben/Thiesing/Ehlermann;** Handbuch des Europäischen Rechts, Loseblattsammlung, Stand: August 1985, Baden-Baden; zit.: GTE/Bearbeiter.

**Greenwood, Christopher;** Constitutional Reform in the EEC, Cambridge Law Journal 1987, S. 1 ff.

**Grunwald, Jürgen;** Tschernobyl et les Communautés Européennes, in: RevMC 1987, S. 396 ff.

**Hamme, Alain van;** The European Parliament and the cooperation procedure, in: Studia diplomatica 1988, S. 291 ff.

**Hrbek, Rudolf/Läufer, Thomas;** Die Einheitliche Europäische Akte, EA 1986, S. 173 ff.

**Ipsen, Hans-Peter;** Die Stuttgarter Feierliche Erklärung zur Europäischen Union vom 19. Juni 1983, EuR 1984, S. 1 ff.

**Jacqué, Jean-Paul;** L'Acte Unique Européen, RevTrDrEu, 1986, S. 575 ff; zit.: Jacqué (1986).

**ders.;** Une stratégie pour le Parlement Européen, Symposium der Trans European Policy Studies Association am 17./18.11.

- 1988 in Straßburg; "Au delà du parlementarisme traditionnel: Le Parlement Européen dans le système communautaire", i.E. (hektographiert); zit.: Jacqué, TEPSA-Konferenz.
- Jaenicke, Günther; Die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl - Strukturen und Funktionen ihrer Organe, in: ZaÖRV 14 (1952), S. 727 ff.
- Klepsch, Egon; Die Verwirklichung der Einheitlichen Europäischen Akte aus der Sicht des Politikers, in: Knoche, Michael (Hsg.), Wege zur Europäischen Rechtsgemeinschaft II, Koblenz, 1988, S. 34 ff.
- Langeheine, Bernd; Rechtsangleichung unter Art. 100a EWGV - Harmonisierung vs. nationale Schutzinteressen, in: EuR 1988, S. 235 ff.
- Lodge, Juliet; The Single European Act and the new legislative cooperation procedure: a critical analysis, Revue d'integration européenne 1987, S. 5 ff.
- Louis, Jean-Victor/Waelbroeck, Denis; Le Parlement Européen dans l'évolution institutionnelle, Brüssel, 1988; zit.: Verf. in: Le Parlement Européen.
- Mégret, Jaques/Louis, Jean-Victor/Vignes, Daniel/Waelbroeck, Michel; Le droit de la Communauté Economique Européenne: Band 10, Halbband 1: La Cour de Justice (Waelbroeck), Brüssel, 1980
- Meng, Werner; Die Neuregelung der EG-Verwaltungsausschüsse - Streit um Comitologie, in: ZaÖRV 1988, S. 208 ff.
- Meriano, Carlo Ernesto; The Single European Act, in: The International Spectator, 1987, S. 89 ff.

- Milas, René; La concurrence entre les bases légales des actes communautaires, RevMC 1985, S. 445 ff.
- Murphy, Finbarr; The Single European Act, The Irish Jurist 1985, S. 17 ff; 239 ff.
- Nicolaysen, Gert; Ansichten zur Gemeinschaftsverfassung, in: EuR 1987, S. 299 ff.
- Nicoll, W.; La procédure de concertation entre le Parlement Européen et le Conseil, RevMC 1986, S. 11 ff.
- dern.; Le dialogue législative entre le Parlement Européen et la Commission, RevMC 1988, S. 240 ff.
- dern.; L'accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire, in: RevMC 1988, S. 373 ff.
- Pernice, Ingolf; Verfassungsentwurf für eine Europäische Union, EuR 1984, S. 126 ff.
- Pescatore, Pierre; Die "Einheitliche Europäische Akte" - eine ernste Gefahr für den gemeinsamen Markt, EuR 1986, S. 153 ff.
- dern.; L'Acte Unique Européen - Perspective 1988, Beitrag für: Recueil sur l'unification européenne à l'occasion du 40e anniversaire du Mouvement Européen et du 100e anniversaire de la naissance de Jean Monnet (hektographiert).
- Pilarsky-Grosch, Sylvie/Lauer, Gisela; 4. Trierer Kolloquium zum Umwelt- und Technikrecht, Die öffentliche Verwaltung 1989, S. 24 ff.
- Guardi, Rolando/Monaco, Riccardo/Trabucchi, Alberto; Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea, Mailand, 1965.

**De Ruyt, Jean;** L'Acte Unique Européen, Commentaire, Brüssel, 1987.

**Santaniello, Roberto;** Atto unico e Parlamento: Considerazioni giuridiche sulle disposizioni in materia istituzionale contenute nell'atto unico europeo, in: Affari Sociali Internazionali 1988, S. 21 ff.

**Santer, Jacque;** Le nouveau traité Européen, in: Studia diplomatica (39), 1986, S. 181 ff.

**Schermers, Henry/Waelbroeck, Denis;** Judicial Protection in the European Communities, 4. Auflage, Deventer et. at., 1987.

**Schwarze, Jürgen (Hsg.);** Der Europäische Gerichtshof als Verfassungsgericht und Rechtsschutzinstanz, Baden-Baden, 1983.

**Schwarze, Jürgen/Bieber, Roland (Hsg.);** Eine Verfassung für Europa - Verfassungsentwicklung in der Europäischen Gemeinschaft, Form und Verfahren, Baden-Baden, 1984.

**Stavenhagen, Lutz G. von;** Perspektiven deutscher Europapolitik nach dem Luxemburger Gipfel, in: integration 1986, S. 47 ff.

**Sperling, Gerhard;** Der parlamentarische Charakter europäischer Versammlungen, Leyden, 1961.

**Stettner, Rupert;** Grundfragen einer Kompetenzlehre, Berlin, 1983.

**TEPSA-Forschungsgruppe;** Vom "Forum" zum "Mitgestalter": Konzepte für das Europäische Parlament, in: integration 1989, S. 10 ff.

**Thöne-Wille, Eva M.;** Die Parlamente der EG, Reihe Europaforschung Band 7, Kehl/Straßburg/Arlington, 1984.

- Toscano, Tullio;** I trent'anni dei trattati di Roma: la Comunità europea verso il traguardo 1992, *Revista di politica economica* 1988, S. 57 ff.
- Weidenfeld, Werner;** Die einheitliche Europäische Akte, in: *Außenpolitik* 1986, S. 75 ff.
- Wessels, Wolfgang;** Die Einheitliche Europäische Akte - Zementierung des Status quo oder Einstieg in die Europäische Union?, in: *integration* 1986, S. 65 ff.
- Wijsenbeek, Florus A.;** Een derde stap op weg naar medewetgevende bevoegdheid van het Europees Parlement, in: *SEW* 1987, S. 505 ff.
- Wuermeling, Joachim;** Die Gemeinschaftstreue und die Rechtsakte der Gesamtheit der Mitgliedstaaten - Zum EuGH-Urteil Rs 44/84, *Hurd* ./.. Jones, in: *EuR* 1987, S. 236 ff.
- ders.** Kooperatives Gemeinschaftsrecht - Die Rechtsakte der Gesamtheit der Mitgliedstaaten der EG, insbesondere die Gemeinschaftskonventionen nach Artikel 220 EWG-Vertrag, *Reihe Europaforschung* Bd. 15, Kehl/Straßburg/Arlington, 1988.
- de Zwaan, J.W.;** The Single European Act: Conclusion of a unique document, in: *CMLR* 1986, S. 747 ff.

Abkürzungsverzeichnis

|            |  |
|------------|--|
| a.A.       | anderer Ansicht  |
| aaO        | am angegebenen Ort   |
| ABl.       | Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft                      |
| Abs.       | Absatz   |
| a.F.       | alte Fassung   |
| <br>       |  |
| BVerfG(E)  | Bundesverfassungsgericht<br>(Entscheidungssammlung)          |
| Bull. EG.  | Bulletin der Europäischen Gemeinschaft                       |
| bzw.       | beziehungsweise  |
| <br>       |  |
| CDrEu      | Cahiers de droit européens                                   |
| CE         | Communauté Européenne  |
| CEE        | Communauté Economique Européenne                             |
| CMLR       | Common Market Law Review                                     |
| <br>       |  |
| Dok.       | Dokument   |
| <br>       |  |
| EA         | Europaarchiv   |
| EAGV       | Vertrags zur Gründung der Europäischen Atom-<br>gemeinschaft |
| ebda.      | ebenda   |
| EEA        | Einheitliche Europäische Akte                                |
| EG         | Europäische Gemeinschaft                                     |
| EP         | Europäisches Parlament                                       |
| EP-Vhdlgen | EP-Verhandlungsprotokolle                                    |
| etc.       | et cetera  |
| EuGH       | Europäischer Gerichtshof                                     |
| EuR        | Zeitschrift für Europarecht                                  |
| evtl.      | eventuell  |

|           |   |
|-----------|---|
| EWG       | Europäische Wirtschaftsgemeinschaft     |
| EWGV      | Vertrags zur Gründung der EWG           |
| f         | folgende                                |
| ff        | fortfolgende                            |
| Fn.       | Fußnote                                 |
| gem.      | gemäß                                   |
| GeschO    | Geschäftsordnung                        |
| ggf.      | gegebenenfalls                          |
| Hsg.      | Herausgeber                             |
| i.S.v.    | im Sinne von                            |
| i.S.d.    | im Sinne des                            |
| i.R.v.    | im Rahmen von                           |
| i.V.m.    | in Verbindung mit                       |
| lit.      | Buchstabe                               |
| m.w.N.*   | mit weiteren Nachweisen                 |
| n.F.      | neue Fassung                            |
| NJW       | Neue Juristische Wochenschrift          |
| Nr.       | Nummer                                  |
| Pkt.      | Punkt                                   |
| Rdnr.     | Randnummer                              |
| RevMC     | Revue du Marché Commune                 |
| Rs        | Rechtssache                             |
| RevTrDrEu | Revue Trisemestrielle de droit européen |
| Rdz.      | Randzahl                                |
| S.        | Seite/Satz                              |
| s.        | siehe                                   |

|       |   |
|-------|---|
| s.d.  | siehe dort  |
| Slg.  | Entscheidungssammlung des EuGH                                |
| s.o.  | siehe oben  |
| SEW   | Sociaal economische Wetgeving                                 |
| u.    | und   |
| UA    | Unterabsatz.  |
| u.a.  | und anderes   |
| u.ä.  | und ähnliches   |
| usw.  | und so weiter   |
| v.    | von   |
| Verf. | Verfasser   |
| VerfO | Verfahrensordnung   |
| vgl.  | vergleiche  |
| ZaÖRV | Zeitschrift für ausländisches öffentliches und<br>Völkerrecht |
| zit.  | zitiert   |



# EUI WORKING PAPERS

EUI Working Papers are published and distributed by the  
European University Institute, Florence

Copies can be obtained free of charge – depending on the availability of  
stocks – from:

The Publications Officer  
European University Institute  
Badia Fiesolana  
I-50016 San Domenico di Fiesole (FI)  
Italy

**Please use order form overleaf**



**89/412**

Gianna GIANNELLI/  
Gøsta ESPING-ANDERSEN  
Labor Costs and Employment in  
the Service Economy

**89/413**

Francisco S. TORRES  
Portugal, the EMS and 1992:  
Stabilization and Liberalization

**89/414**

Gøsta ESPING-ANDERSEN/  
Harald SONNBERGER  
The Demographics of Age in  
Labor Market Management

**89/415**

Fritz von NORDHEIM NIELSEN  
The Scandinavian Model:  
Reformist Road to Socialism or  
Dead End Street?

**89/416**

Joerg MAYER  
Reserve Switches and Exchange-  
Rate Variability: The Presumed  
Inherent Instability of the Multiple  
Reserve-Currency System

**89/417**

José P. ESPERANÇA/Neil KAY  
Foreign Direct Investment and  
Competition in the Advertising  
Sector: The Italian Case

**89/418**

Luigi BRIGHI/Mario FORNI  
Aggregation Across Agents in  
Demand Systems

**89/419**

H. U. JESSURUN d'OLIVEIRA  
Nationality and Apartheid:

Some Reflections on the Use of  
Nationality Law as a Weapon  
against Violation of Fundamental  
Rights

**89/420**

Corrado BENASSI  
A Competitive Model of Credit  
Intermediation

**89/421**

Ester STEVERS  
Telecommunications Regulation in  
the European Community: The  
Commission of the European  
Communities as Regulatory Actor

**89/422**

Marcus MILLER/Mark SALMON  
When does Coordination pay?

**89/423**

Marcus MILLER/Mark  
SALMON/  
Alan SUTHERLAND  
Time Consistency, Discounting  
and the Returns to Cooperation

**89/424**

Frank CRITCHLEY/Paul  
MARRIOTT/Mark SALMON  
On the Differential Geometry of  
the Wald Test with Nonlinear  
Restrictions

**89/425**

Peter J. HAMMOND  
On the Impossibility of Perfect  
Capital Markets

**89/426**

Peter J. HAMMOND  
Perfect Option Markets in  
Economies with Adverse Selection

**89/427**

**Peter J. HAMMOND**  
Irreducibility, Resource  
Relatedness, and Survival with  
Individual Non-Convexities

**89/428**

**Joanna GOYDER**  
"Business Format" Franchising  
and EEC Competition Law

# EUI Working Papers as from 1990

As from January 1990, the EUI Working Papers Series is divided into six sub-series, each series will be numbered individually (e.g. EUI Working Paper LAW No 90/1).



September 1990

## Working Papers in Law

### LAW No. 90/1

David NELKEN  
The Truth about Law's Truth

### LAW No. 90/2

Antonio CASSESE/Andrew  
CLAPHAM/Joseph H.H. WEILER  
1992 – What are our Rights?  
Agenda for a Human Rights  
Action Plan

### LAW No. 90/3

Sophie PAPAETHYMIU  
Constructivist Epistemology  
of Law

### LAW No. 90/4

Joachim WUERMEILING  
Legislativer Trilog im  
Institutionellen Dreieck der  
Europäischen Gemeinschaft. Das  
Verfahren der Zusammenarbeit  
nach Artikel 149 Absatz 2  
EWGV.

## Working Papers in European Cultural Studies

### ECS No. 90/1

Léonce BEKEMANS  
European Integration and  
Cultural Policies. Analysis of a  
Dialectic Polarity

### ECS No. 90/2

Christine FAURE  
Intellectuelles et citoyenneté  
en France, de la révolution  
au second empire (1789-1870)

## Working Papers of the European Policy Unit

### EPU No. 90/1

Renaud DEHOUSSE /Joseph H.H.  
WEILER  
EPC and the Single Act:  
From Soft Law to Hard Law?

### EPU No. 90/3

Christian JOERGES  
Product Safety Law, Internal  
Market Policy and the Proposal  
for a Directive on General  
Product Safety

### EPU No. 90/2

Richard N. MOTT  
Federal-State Relations in  
U.S. Environmental Law:  
Implications for the European  
Community

### EPU No. 90/4

Martin WESTLAKE  
The Origin and Development  
of the Question Time Procedure  
in the European Parliament

## Working Papers in Economics

### ECO No. 90/1

Tamer BAŞAR/Mark SALMON  
Credibility and the Value of  
Information Transmission in a  
Model of Monetary Policy and  
Inflation

### ECO No. 90/2

Horst UNGERER  
The EMS – The First Ten Years  
Policies – Developments –  
Evolution

### ECO No. 90/3

Peter J. HAMMOND  
Interpersonal Comparisons of  
Utility: Why and how they are  
and should be made

### ECO No. 90/4

Peter J. HAMMOND  
A Revelation Principle for  
(Boundedly) Bayesian  
Rationalizable Strategies

### ECO No. 90/5

Peter J. HAMMOND  
Independence of Irrelevant  
Interpersonal Comparisons

### ECO No. 90/6

Hal R. VARIAN  
A Solution to the Problem of  
Externalities and Public Goods  
when Agents are Well-Informed

### ECO No. 90/7

Hal R. VARIAN  
Sequential Provision of Public  
Goods

### ECO No. 90/8

T. BRIANZA/L. PHILIPS/  
J.-F. RICHARD  
Futures Markets, Speculation and  
Monopoly Pricing

### ECO No. 90/9

Anthony B. ATKINSON/  
John MICKLEWRIGHT  
Unemployment Compensation  
and Labour Market Transitions:  
A Critical Review

### ECO No. 90/10

Peter J. HAMMOND  
The Role of Information in  
Economics

### ECO No. 90/11

Nicos M. CHRISTODOULAKIS  
Debt Dynamics in a Small Open  
Economy

### ECO No. 90/12

Stephen C. SMITH  
On the Economic Rationale  
for Codetermination

### ECO No. 90/13

Elettra AGLIARDI  
Learning by Doing and  
Market Structures

**ECO No. 90/14**  
Peter J. HAMMOND  
Intertemporal Objectives

**ECO No. 90/16**  
Stephen MARTIN  
Fringe Size and Cartel Stability

**ECO No. 90/15**  
Andrew EVANS/Stephen  
MARTIN  
Socially Acceptable Distortion of  
Competition: EC Policy on State  
Aid

### **Working Papers in History**

**HEC No. 90/1**  
Elisabeth ELGAN/Jan  
GRÖNDAHL  
Single Mothers in Early  
Twentieth Century Sweden: Two  
Studies

**HEC No. 90/2**  
Jean-Pierre CAVAILLE  
Un théâtre de la science et de la  
mort à l'époque baroque:  
l'amphithéâtre d'anatomie de  
Leiden

### **Working Papers in Political and Social Sciences**

**SPS No. 90/1**  
Reiner GRUNDMANN/Christos  
MANTZIARIS  
Habermas, Rawls, and the  
Paradox of Impartiality

**SPS No. 90/3**  
Nico WILTERDINK  
Where Nations Meet: National  
Identities in an International  
Organisation

**SPS No. 90/2**  
Hans-Peter BLOSSFELD/Ursula  
JAENICHEN  
Educational Expansion and  
Changes in Women's Entry into  
Marriage and Motherhood in the  
Federal Republic of Germany





© The Author(s). European University Institute.

Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.