

Schriften zum Öffentlichen Recht

---

Band 168

**Die Anhörung  
des Europäischen Parlaments im  
Rechtsetzungsverfahren der EWG**

Von

**Alexander Schaub**



**Duncker & Humblot · Berlin**

**ALEXANDER SCHAUB**

**Die Anhörung des Europäischen Parlaments  
im Rechtsetzungsverfahren der EWG**

**Schriften zum Öffentlichen Recht**

**Band 168**

# Die Anhörung des Europäischen Parlaments im Rechtsetzungsverfahren der EWG

Von

Dr. Alexander Schaub



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

**Gedruckt mit Unterstützung  
der Kommission der Europäischen Gemeinschaften  
und des Auswärtigen Amtes Bonn**

**Alle Rechte vorbehalten  
© 1971 Duncker & Humblot, Berlin 41  
Gedruckt 1971 bei Buchdruckerei Bruno Luck, Berlin 65  
Printed in Germany  
ISBN 3 428 02548 2**

*Meinen Eltern*



## Vorwort

Die vorliegende Untersuchung hat im Wintersemester 1970/71 der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität in Bonn als Dissertation vorgelegen.

Die Arbeit ist im Anschluß an ein Studienjahr am Brügger Europa-Colleg auf Anregung von Herrn Professor Dr. Christoph Sasse (damals Brüssel, jetzt Universität Gießen) entstanden.

Sie wäre nicht möglich gewesen ohne die verständnisvolle Haltung und die bereitwillige Unterstützung einer großen Zahl von Beamten des Europäischen Parlaments, der Kommission und des Ministerrats der Europäischen Gemeinschaften. Während eines mehrmonatigen Praktikums bei der Kommission gaben sie mir Gelegenheit, das Zusammenwirken der Institutionen im gemeinschaftlichen Rechtsetzungsverfahren aus nächster Nähe zu beobachten. Sie machten mich auf zahlreiche, in der Praxis entstandene Streitfragen aufmerksam und ließen mich auch in unveröffentlichte Dokumente der Gemeinschaften Einblick nehmen. Ihnen allen habe ich vielmals zu danken. Dabei gilt mein besonderer Dank Herrn Gérard Olivier, Stellvertretender Generaldirektor des Juristischen Dienstes der Kommission, und Herrn Dr. Claus-Dieter Ehlermann, Rechtsberater bei der Kommission.

Meinem verehrten Lehrer, Herrn Professor Dr. Ulrich Scheuner, Direktor des Instituts für Völkerrecht der Universität Bonn, bin ich für die wissenschaftliche Betreuung der Arbeit und manche kritische Anmerkung zu aufrichtigem Dank verpflichtet.

Die Untersuchung wurde gefördert durch ein Robert Schuman-Forschungsstipendium des Europäischen Parlaments und bis auf geringfügige Änderungen im Frühjahr 1970 abgeschlossen.

Bonn, im April 1971

*Alexander Schaub*





# Inhaltsverzeichnis

## **Einführung**

1. Befugnisse der EWG zur Rechtsetzung .....	19
2. Ausgestaltung des Rechtsetzungsverfahrens .....	20
3. Mitwirkung des Parlaments bei der Rechtsetzung .....	20
4. Gegenstand der Arbeit .....	22

## *Erster Abschnitt*

### **Sinn der Parlamentsanhörung**

I. Demokratisches Element im Rechtsetzungsverfahren .....	24
II. Beitrag zur Gewaltenhemmung .....	26

## *Zweiter Abschnitt*

### **Adressat der Anhörungspflichten**

I. Anhörungspflicht der Kommission? .....	28
II. Obligatorische Anhörung durch den Rat .....	28

## *Dritter Abschnitt*

### **Anwendungsbereich der Parlamentsanhörung**

I. Obligatorische Anhörungen .....	31
1. Institutionelle Theorie .....	31
2. Grundsatz der Einzelaufzählung .....	32
II. Umgehung der obligatorischen Anhörung .....	38
1. Ausweichen auf andere Kompetenznormen .....	38
2. Nichtausübung von Rechtsetzungsbefugnissen .....	40
3. Rückgriff auf außervertragliche Rechtsetzungsverfahren .....	42

III. Ausschaltung des Parlaments durch Schaffung abgeleiteter Kompetenzen .....	47
1. Problemstellung .....	47
2. Zulässigkeit der Parlamentsausschaltung .....	48
3. Grenzen der Parlamentsausschaltung .....	52
a) „Durchführung“ von Grundvorschriften .....	52
aa) Wortsinn S. 52 — bb) Rückgriff auf innerstaatliche Rechtsgrundsätze? S. 53 — cc) Auslegung des Gemeinschaftsrechts S. 54 — dd) Einzelfallkriterien S. 55 — ee) Bisherige Praxis	58
b) Änderung und autonome Ergänzung von Grundvorschriften	60
aa) Grundsätzliche Unzulässigkeit der Parlamentsausschaltung S. 61 — bb) Ausnahme: „aufgewertete“ Durchführungsvorschriften S. 61 — cc) Bisherige Praxis S. 61	
IV. Fakultative Anhörungen durch den Rat .....	64
1. Bisherige Praxis .....	64
2. Rechtliche Würdigung .....	66
V. Ausdehnung der Anhörungspflichten .....	67
1. Gewohnheitsrecht? .....	67
2. Abgeleitetes Gemeinschaftsrecht? .....	68

#### *Vierter Abschnitt*

### **Verfahren der Parlamentsanhörung**

A. <i>Verfahren bis zum offiziellen Anhörungersuchen</i> .....	70
I. Ablauf im Normalfall .....	70
1. Ausarbeitung des Vorschlags .....	70
2. Weiterleitung .....	71
a) Offizielle Befassung des Rates .....	71
b) Informelle Übermittlung an das Parlament .....	72
3. Anhörungsbeschluß des Rates .....	72
4. Anhörungersuchen an das Parlament .....	73
a) Förmliche Befassung .....	74
b) Angabe einer Rechtsgrundlage .....	74
c) Fristsetzung .....	74
d) Bemerkungen des Rates zm Vorschlag .....	75
5. Veröffentlichung des Vorschlags .....	76
a) Praxis der Kommission . . . . .	76
b) Würdigung . . . . .	76

II. Vorwegnahme der Rechtsetzung durch politische Vereinbarungen? .	77
1. Praxis der „Entschliefungen“ und „Beschliffe“ .....	77
2. Rechtliche Wfirdigung .....	78
a) Natur der „Entschliefungen“ und „Beschliffe“ .....	78
b) Vereinbarkeit mit dem Vertrag .....	78
aa) Programme und allgemeine Grundsätze S. 78 — bb) De-	
taillierte materielle Regelungen S. 79	
III. Zusammenarbeit zwischen Kommission und Mitgliedstaaten wfah-	
rend der Vorschlagsausarbeitung .....	80
1. Bisherige Praxis .....	80
2. Rechtfertigung der Zusammenarbeit .....	83
3. Grenzen der Zusammenarbeit .....	83
a) Wahrung des Initiativrechts der Kommission .....	84
b) Wahrung des parlamentarischen Anhfrungsrechts .....	84
c) Wahrung des parlamentarischen Kontrollrechts .....	84
IV. Einflufnahme des Parlaments auf den Kommissionsvorschlag	85
1. Bisherige Praxis .....	85
2. Rechtliche Wfirdigung .....	87
a) Pflicht zu informellem Meinungsaustausch? .....	87
b) Zulässigkeit einer „Vorkonsultation“? .....	88
V. Vorschlagsänderungen vor dem Anhfrungsersuchen? .....	90
1. Änderungen durch den Rat? .....	90
2. Änderungen durch die Kommission? .....	91
a) Änderungspflicht auf Verlangen des Rates? .....	91
b) Recht zur Änderung .....	91
<i>B. Ausarbeitung und Übermittlung der parlamentarischen Stellungnahme</i>	92
I. Verfahrensablauf im Normalfall .....	92
1. Ausschufberatung .....	92
a) Praktischer Ablauf .....	93
b) Mitberatende Ausschfisse .....	93
c) Teilnahme von Kommission und Rat .....	94
d) Teilnahme von Interessenvertretern und Experten .....	95
2. Plenarberatung .....	96
a) Praktischer Ablauf .....	96
b) Teilnahme von Kommission und Rat .....	96
c) Inhalt der Entschliefungen .....	98

3. Übermittlung und Veröffentlichung .....	99
II. Verfahren in Sonderfällen .....	99
1. Überwiegend technische Konsultationen .....	99
2. Dringliche Konsultationen .....	100
a) Dringlichkeitsverfahren .....	100
b) Weitere Beschleunigungsmöglichkeiten .....	100
aa) Schriftliches Verfahren? S. 101 — bb) Delegation an Par- lamentsausschüsse? S. 101 — cc) Häufigere Plenartagungen	101
III. Vollständige Information des Parlaments .....	102
1. Anspruch gegenüber dem Rat .....	102
2. Anspruch gegenüber der Kommission .....	103
IV. Berücksichtigung von Stellungnahmen des Wirtschafts- und Sozial- ausschusses .....	104
1. Forderung des Parlaments .....	104
2. Würdigung .....	104
a) Rechtliche Erwägungen .....	104
b) Zweckmäßigkeitserwägungen .....	105
3. Praktische Durchführung .....	105
V. Gleichzeitige Verhandlungen im Rat .....	106
1. Bisherige Praxis .....	106
2. Rechtliche Würdigung .....	107
VI. Verweigerung der Stellungnahme .....	108
1. Bisherige Praxis .....	108
2. Rechtliche Würdigung .....	109
a) Rechtspflicht zur Stellungnahme .....	109
b) Folgen der Weigerung .....	110
<i>C. Auswertung der parlamentarischen Stellungnahme .....</i>	<i>111</i>
I. Verhalten der Kommission bis zur Entscheidung .....	111
1. Beschluß zur Stellungnahme des Parlaments .....	111
2. Weiteres Verhalten während der Ratsverhandlungen .....	112
3. Information des Parlaments .....	113
a) Bisherige Praxis .....	113
b) Würdigung .....	114

II. Verhalten des Rates bis zur Entscheidung .....	115
1. Bisheriges Auswertungsverfahren .....	115
a) Praktischer Ablauf .....	116
aa) Kenntnisnahme von der EntschlieÙung S. 116 — bb) Be-	
ratung in den Vorbereitungsgremien S. 116 — cc) Beratung	
im Rat S. 117	
b) Würdigung .....	117
aa) Rechtliche Aspekte S. 117 — bb) Politische Aspekte S. 118	
2. Verbesserungswünsche des Parlaments .....	118
a) Dialog bei Meinungsverschiedenheiten .....	118
b) Begrenztes Einspruchsrecht .....	120
3. Erwähnung der Stellungnahme im Bezugsvermerk .....	121
a) Obligatorische Konsultationen .....	121
b) Fakultative Konsultationen .....	121
III. Nachträgliche Unterrichtung des Parlaments .....	122
1. Unterrichtung durch den Rat .....	122
a) Forderungen des Parlaments .....	122
b) Haltung des Rates .....	123
c) Rechtliche Würdigung .....	124
aa) Informationspflicht des Rates? S. 124 — bb) Zulässigkeit	
freiwilliger Unterrichtung S. 125	
2. Unterrichtung durch die Kommission .....	126
a) Forderungen des Parlaments .....	126
b) Haltung der Kommission .....	126
c) Rechtliche Würdigung .....	127
aa) Informationspflicht der Kommission S. 127 — bb) Wahrung	
der Zusammenarbeit mit dem Rat S. 127	

*Fünfter Abschnitt*

**Wiederaufleben von Anhörungspflichten**

A. Änderung der tatsächlichen Umstände .....	129
I. Problemstellung .....	129
II. Rechtliche Würdigung .....	130
B. Umgestaltung des Kommissionsvorschlags .....	131
I. Problemstellung .....	131
II. Haltung der Gemeinschaftsorgane .....	132
1. Parlament .....	132

2. Kommission .....	132
3. Rat .....	133
4. Gerichtshof .....	133
III. Änderungsbefugnisse gem. Art. 149 .....	134
1. Funktion des Art. 149 .....	134
a) Zwang zur Zusammenarbeit zwischen Rat und Kommission..	134
b) Möglichkeit der Berücksichtigung von Parlamentswünschen..	134
2. Grenzen des Art. 149.....	135
a) „Änderung“ im allgemeinen Sprachgebrauch .....	135
b) Achtung der vertraglichen Kompetenzverteilung .....	135
aa) Anhörungs- und Kontrollbefugnisse des Parlaments S. 135	
— bb) Vorschlagsrecht der Kommission S. 136	
3. Auswirkung auf den Umfang der obligatorischen Parlaments-	
anhörung .....	137
a) Keine Erweiterung .....	137
b) Keine Einschränkung .....	137
IV. Pflicht zur erneuten Parlamentsanhörung .....	138
1. Grundlegende Abweichung vom ursprünglichen Konsultations-	
gegenstand .....	138
a) Vergleichsobjekte .....	138
b) Vergleichskriterien .....	140
2. Fehlen einer einschlägigen Parlamentsäußerung .....	141
a) Notwendigkeit der Äußerung .....	141
b) Art der Äußerung .....	142
3. Restriktive Gesamtwürdigung? .....	143
a) Anhörung bloße Formvorschrift? .....	143
b) Gefahr für die Funktionsfähigkeit der Gemeinschaft? .....	144
V. Leitlinien für Einzelfälle .....	145
1. „Formale“ Abweichungen .....	145
a) Änderung der Rechtsgrundlage .....	146
b) Änderung der Rechtsform .....	146
c) Teilung des Vorschlags .....	147
d) Zusammenfassung von Vorschlägen bzw. Vorschlagsteilen ..	148
e) Änderung des zeitlichen Geltungsbereichs .....	149
aa) Inkrafttreten S. 149 — bb) Außerkrafttreten S. 149	

2. Inhaltliche Abweichungen .....	149
a) Abweichungen innerhalb des ursprünglichen Sachbereichs ..	150
aa) Materielle Abweichungen S. 150 — bb) Institutionelle Abweichungen S. 151	
b) Einschränkung des ursprünglichen Sachbereichs .....	153
c) Ausdehnung des ursprünglichen Sachbereichs .....	154
3. Zusammentreffen verschiedenartiger Abweichungen .....	157
a) Verordnung Nr. 25 .....	157
b) Verordnung Nr. 1017/68 .....	160

*Sechster Abschnitt*

**Die Befassung des Gerichtshofs mit Fragen der Parlamentsanhörung**

I. Durchsetzung der Parlamentsanhörung im Wege der Untätigkeitsklage (Art. 175) .....	164
1. Klagerecht des Parlaments .....	164
2. Unterlassung eines „Beschlusses“ .....	165
3. Vorverfahren .....	166
4. Inhalt und Folgen des Urteils .....	167
II. Abstrakte Kontrolle mitwirkungsbedürftiger Rechtsakte im Wege der Nichtigkeitsklage (Art. 173) .....	168
1. Klagerecht .....	168
2. Klagegrund .....	169
3. Prüfung der Parlamentsanhörung von Amts wegen .....	170
4. Inhalt und Folgen des Urteils .....	170
III. Konkrete Kontrolle mitwirkungsbedürftiger Rechtsakte .....	171
1. Einrede der Rechtswidrigkeit im Verfahren vor dem Gerichtshof (Art. 184) .....	171
a) Gegenstand der Einrede .....	172
b) Prüfung der Parlamentsanhörung von Amts wegen .....	172
c) Rechtswirkungen der Unanwendbarkeit .....	172
2. Vorabentscheidung nach Vorlage durch nationale Gerichte (Art. 177) .....	173
a) Gegenstand der Gültigkeitsfrage .....	174
b) Prüfung der Parlamentsanhörung von Amts wegen .....	175
c) Rechtswirkungen der Ungültigerklärung .....	175



## Abkürzungsverzeichnis

Abl.	Amtsblatt
AFDI	Annuaire Français de Droit International
AJDA	Actualité Juridique de Droit Administratif
A.O.	Actes officiels du Congrès international d'études sur la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, Milan-Stresa, 31. 5. — 9. 6. 1957, Mailand 1959
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
AWD	Außenwirtschaftsdienst des Betriebsberaters
BB	Der Betriebsberater
BFH	Bundesfinanzhof
BGBI	Bundesgesetzblatt
BT	Bundestag
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
Cah. dr. eur.	Cahiers de droit européen
Chron. pol. étr.	Chronique de politique étrangère
CMLR	Common Market Law Review
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DVB1	Deutsches Verwaltungsblatt
EA	Europa-Archiv
EAG	Europäische Atomgemeinschaft
EAGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft
EG	Europäische Gemeinschaften
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGKSV	Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EP	Europäisches Parlament
EP-Dok	Sitzungsdokumente des Europäischen Parlaments
EP-Verh.	Verhandlungen des Europäischen Parlaments
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
EuR	Europarecht
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
FuV	Fusionsvertrag

GA	Generalanwalt
GG	Grundgesetz
GO	Geschäftsordnung
Int. Comp. Law Quarterly	International Comparative Law Quarterly
JIR	Jahrbuch für Internationales Recht
JöR	Jahrbuch für öffentliches Recht
Kom.	Kommission
KSE	Kölner Schriften für Europarecht
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht
MR	Ministerrat
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
PE	Parlement Européen
Präs.	Präsident
RabelsZ	Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht
Rec. des Cours	Recueil des Cours de l'Académie de Droit International
RMC	Revue du Marché Commun
Rs.	Rechtssache
Rev. belge dr. int.	Revue belge de droit international
Rev. trim. dr. eur.	Revue trimestrielle de droit européen
SEW	Sociaal Economische Wetgeving
VG	Verwaltungsgericht
Vizepräs.	Vizepräsident
VO	Verordnung
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung deutscher Staats- rechtslehrer
WSA	Wirtschafts- und Sozialausschuß
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZHR	Zeitschrift für das gesamte Handels- und Wirtschafts- recht



# Einführung

## 1. Befugnisse der EWG zur Rechtsetzung

Unter den Hoheitsrechten, die der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft im Vertrag von Rom<sup>1</sup> eingeräumt wurden, ist die Befugnis zur Rechtsetzung nach Umfang und Zweckbestimmung von überragender Bedeutung.

Zwar besitzt die Gemeinschaft — anders als die in ihr vereinten Mitgliedstaaten — keine allumfassende Legislativkompetenz. Nur „nach Maßgabe dieses Vertrages“ — so Art. 3 EWGV<sup>2</sup> — kann sie tätig werden, jeder Rechtsakt bedarf also einer speziellen Ermächtigung<sup>3</sup>. Doch enthält der Vertrag, die „Verfassung“ der Gemeinschaft<sup>4</sup>, über die einzelnen Kapitel verstreute Kompetenznormen in großer Zahl.

Die Rechtsetzungsbefugnisse der Gemeinschaft sind das wichtigste Instrument zur Erfüllung der in den Art. 3 und 4 des Vertrages näher umrissenen Aufgaben. Die Form der Rechtsakte hängt ab vom materiellen Gehalt und der Zielsetzung im Einzelfall. Allgemeine Regelungen, die in jedem Mitgliedstaat unmittelbar gelten sollen, ergehen gem. Art. 189 Abs. 2 als „Verordnung“. Daneben kann mittelbar — durch verbindliche Weisungen an die Mitgliedstaaten — auf die innerstaatlichen Rechtsordnungen eingewirkt werden. Hierzu bieten sich „Richtlinien“ und „Entscheidungen“ gem. Art. 189 Abs. 3 und 4 an. Ebenfalls in Form von „Entscheidungen“ ergehen Einzelfallregelungen an die Adresse natürlicher und juristischer Personen. Schließlich gibt es verbindliche Rechtsakte eigener Art, die in Art. 189 nicht erwähnt sind<sup>5</sup>. Dabei ist vor allem zu denken an Beschlüsse im Haushaltsverfahren<sup>6</sup>,

---

<sup>1</sup> Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft v. 25. 3. 1957 (BGBl II S. 770) — Wichtig auch das Abkommen über gemeinsame Organe für die Europäischen Gemeinschaften v. 25. 3. 1957 (BGBl II S. 1165) und der Vertrag zur Einsetzung eines gemeinsamen Rates und einer gemeinsamen Kommission der Europäischen Gemeinschaften v. 8. 4. 1965 (BGBl II S. 1454).

<sup>2</sup> Im folgenden werden Art. des EWGV ohne Zusatz zitiert.

<sup>3</sup> Zum „Prinzip der begrenzten Einzelermächtigungen“ vgl. *Rabe*, S. 70 ff.

<sup>4</sup> Näher zum Verfassungscharakter von Satzungen internationaler Gemeinschaften: *Scheuner*, *Verdross-Festschrift*, S. 231 f.; vgl. auch BVerfGE 22, S. 296.

<sup>5</sup> Vgl. *Wohlfarth*, *Kom. Art. 189 Anm. 18*; *Rabe*, S. 47 ff.; *Daig*, *Groeben-Boeckh*, *Vorb. III 3 C zu Art. 189 ff.*

<sup>6</sup> Vgl. Art. 203.

„allgemeine Programme“ für einzelne Sachgebiete<sup>7</sup>, völkerrechtliche Verträge der Gemeinschaft<sup>8</sup> sowie Akte der internen Organisation<sup>9</sup>.

## 2. Ausgestaltung des Rechtsetzungsverfahrens

Die Ausübung der zahlreichen Rechtsetzungskompetenzen durch die Organe der Gemeinschaft ist im Vertrag nicht einheitlich geregelt. Verschiedene Befugnisse werden vom Rat<sup>10</sup>, andere allein von der Kommission wahrgenommen<sup>11</sup>. Der größte und wichtigste Teil der Gemeinschaftsrechtsetzung erfolgt jedoch im sog. „Vorschlagsverfahren“: der Rat beschließt auf Vorschlag der Kommission<sup>12</sup>. Diese originelle Arbeitsteilung erfordert ein enges Zusammenwirken beider Organe. Zwar liegt die Entscheidung beim Rat, der als Vertretung der Mitgliedstaaten das nationale Element verkörpert. Er ist jedoch angewiesen auf den konstitutiven Vorschlag der Kommission, die weisungsunabhängig und allein dem Gemeinschaftsinteresse verpflichtet ist. Der Einfluß der Kommission auf das Zustandekommen legislativer Gemeinschaftakte wird zusätzlich dadurch gesichert, daß ihr Vorschlag vom Rat nur einstimmig geändert werden kann<sup>13</sup>.

## 3. Mitwirkung des Parlaments bei der Rechtsetzung

Das Europäische Parlament<sup>14</sup>, das bis zur Einführung direkter Wahlen aus 142 Abgeordneten der nationalen Parlamente besteht<sup>15</sup>, hat im Bereich der Rechtsetzung keine Entscheidungsbefugnis. Es ist jedoch in anderer Weise zur Mitwirkung und Einflußnahme berufen.

<sup>7</sup> Vgl. Art. 54 Abs. 1 (Niederlassungsfreiheit) u. Art. 63 Abs. 1 (freier Dienstleistungsverkehr); zur Rechtsnatur der Programme *Gaudet*, ZHR 1962, S. 85.

<sup>8</sup> Vgl. Art. 111, 113, 114, 228, 238.

<sup>9</sup> Geschäftsordnungen, Satzungen, Ernennungen usw.

<sup>10</sup> Siehe etwa Art. 8 (3), 28, 45 (3) 76, 84 (2), 93, 121, 126, 136 (2), 151, 153, 154, 157, 159, 160, 165, 166, 194, 195, 196, 200 (3), 203, 204 (2), 206, 217, 233.

<sup>11</sup> Siehe etwa Art. 10 (2), 13 (2), 17 (4), 22, 25 (3), 26, 33 (2) u. (7), 37 (3), 45 (2), 46 (2), 48 (3 d), 79 (4), 80 (2), 89 (1), 90 (3), 91. 93 (2), 97 (2), 107 (2), 115 (1), 125, 226 (2).

<sup>12</sup> Siehe etwa Art. 7 (2), 8 (5), 14 (7), 21 (1) u. (2), 25 (1), 28, 33 (8), 43 (2), 44 (3), 49, 51, 54 (1) u. (2), 55 (2), 56 (2), 57 (1) u. (2), 59 (2), 63 (1) u. (2), 69, 70 (2), 75 (1), 87 (1), 94, 99 (2), 100 (1), 101 (2), 103 (2) u. (3), 112 (1), 113 (2), 127, 128, 235.

<sup>13</sup> Vgl. Art. 149 Abs. 1.

<sup>14</sup> Diesen Namen gab sich die „Versammlung“ — so der Text des Vertrages — am 30. 3. 1962, nachdem sie bereits am 20. 3. 1958 die Bezeichnung „Europäische Parlamentarische Versammlung“ eingeführt hatte.

<sup>15</sup> Vgl. Art. 138; dazu die Dokumentensammlung des Europäischen Parlaments „Für allgemeine direkte Wahlen zum Europäischen Parlament“ v. Sept. 1969.

Einmal wird dem Parlament in zahlreichen Kompetenznormen des Vertrages ein Anhörungsrecht („pouvoir de consultation“) eingeräumt<sup>16</sup>. Bestimmte Rechtsakte des Rates, die fast ausnahmslos im Vorschlagsverfahren ergehen, können nur nach Konsultation des Parlaments verabschiedet werden. Die Anhörung ist also ein notwendiger Bestandteil des Rechtsetzungsverfahrens. Zwar bewirkt die parlamentarische Stellungnahme zum Vorschlag der Kommission keine rechtliche Bindung des Rates. Sie ermöglicht jedoch in besonders ausgeprägter Form eine beratende Mitwirkung.

Darüber hinaus beansprucht das Parlament ein allgemeines Beratungsrecht („pouvoir de délibération“), das sich nicht auf die förmliche Anhörung in den vertraglich aufgezählten Fällen beschränkt<sup>17</sup>. Diese weitergehende Einschaltung in den Willenbildungsprozeß der Gemeinschaft kann einem parlamentarischen Gremium kaum verwehrt werden<sup>18</sup>. Die Abgeordneten äußern sich also — oft aus eigener Initiative — nicht nur zu konkreten Vorschlägen der Kommission, sondern zu grundsätzlich allen Fragen der Gemeinschaftsrechtsetzung.

Schließlich besitzt das Parlament Kontrollbefugnisse, die ebenfalls die Mitwirkung im Rechtsetzungsverfahren berühren. Der parlamentarischen Kontrolle unterliegt zwar nicht der entscheidungsbefugte Rat, sondern allein die Kommission, die im äußersten — ziemlich theoretischen — Falle zum Rücktritt gezwungen werden kann<sup>19</sup>. Der Vorschlag, zu dem die Anhörung erfolgt, stammt aber von eben dieser, dem Parlament verantwortlichen Kommission. Da letztere bis zum Beschluß des Rates Änderungen vornehmen kann<sup>20</sup>, erhält das Parlament zusätzlichen Einfluß auf die endgültige Vorschlagsfassung: sein Anhörungsrecht wird durch das politische Kontrollrecht gegenüber der Kommission verstärkt<sup>21</sup>.

---

<sup>16</sup> Der EGKS-Vertrag hatte eine derartige Befugnis der Versammlung noch nicht vorgesehen.

<sup>17</sup> Vgl. *Furler* — Bericht, EP-Dok 31/63—64, Ziff. 90 f. sowie die Erwägung c der EP-Entscheidung v. 17. 10. 1967 (Abl. 1967 Nr. 268/7); darauf ist auch wohl die Unterscheidung zwischen „Ersuchen um Stellungnahmen“ und „Konsultationen“ in Art. 22 EP-GO zurückzuführen.

<sup>18</sup> Der Wortlaut von Art. 137 schließt eine allgemeine Beratungsfunktion des Parlaments nicht aus, so auch *Wohlfarth*, Kom. Art. 137 Anm. 3 u. *Draetta*, Commentario, Art. 137 Anm. 6. — Der WSA besitzt dagegen kein Initiativrecht, vgl. Art. 196 S. 3, 198 Abs. 1 S. 2; dazu *Thiesing*, Groeben-Boeckh, Art. 196 Anm. 5.

<sup>19</sup> Vgl. Art. 144.

<sup>20</sup> Vgl. Art. 149 Abs. 2.

<sup>21</sup> *Renard-Payen*, Rev. trim dr. eur. 1965, S. 528, spricht von einem „phénomène naturel d'osmose“; vgl. auch *Legrand-Lane/Bubba*, RMC 1961, S. 314, die zu Recht die auch insofern schwächere Stellung des WSA unterstreichen; zur Mitwirkung des WSA bei der Rechtsetzung im 4. Abschnitt, B IV; ferner *Fischer*, S. 88 ff.

Trotz alledem ist die Stellung des Parlaments im Rechtsetzungsverfahren mit der Rolle von Rat und Kommission auch nicht entfernt zu vergleichen. Das Zusammentreffen verschiedener Einwirkungsmöglichkeiten enthält allenfalls den bescheidenen Ansatz zu einem künftigen Gesetzgebungsrecht<sup>22</sup>.

#### 4. Gegenstand der Arbeit

Die vorliegende Untersuchung zur Rolle des Europäischen Parlaments ist allein der Anhörung gewidmet. Neben deren Sinn und Ausmaß sollen insbesondere der genaue Ablauf des Verfahrens, das Wiederaufleben von Konsultationspflichten und die Möglichkeit einer gerichtlichen Kontrolle erörtert werden. Die übrigen Parlamentsfunktionen, vor allem das Kontroll- und das allgemeine Beratungsrecht, werden nur behandelt, soweit sie die Anhörungsbefugnisse unmittelbar ergänzen oder besser verständlich machen.

Weiter beschränkt sich die Arbeit auf die Anhörung zur Gemeinschaftsrechtsetzung im engeren Sinn. Ausgeklammert wird also die abweichend geregelte Mitwirkung des Parlaments im Haushaltsverfahren<sup>23</sup>, das man üblicherweise von der Gesetzgebung unterscheidet. Mit der Ersetzung der einzelstaatlichen Finanzbeiträge durch eigene Einnahmen der Gemeinschaft kommt im übrigen eine Entwicklung in Gang, die das Parlament in diesem Bereich über die bloße Anhörung hinaus zum Entscheidungsorgan werden läßt<sup>24</sup>. Auch die Mitwirkung des Parlaments beim Abschluß völkerrechtlicher Verträge der Gemeinschaft und deren besondere Verfahrensprobleme werden nicht behandelt<sup>25</sup>. Das gleiche gilt schließlich für Anhörungsgebote in Verfahren, die nicht den Erlaß verbindlicher Gemeinschaftsakte, sondern Vertragsänderungen durch die Mitgliedstaaten einleiten<sup>26</sup>.

Die Beschäftigung mit der Anhörung des Parlaments im Legislativverfahren erfolgt nicht unter politischen Gesichtspunkten, sondern allein im Hinblick auf die zahlreichen institutionellen Rechtsprobleme. Dieser Aspekt der Parlamentsbefugnisse hat im reichen Schrifttum zum Gemeinschaftsrecht bisher nur spärliche Beachtung gefunden.

---

<sup>22</sup> *Manzanarès*, *Parlement*, S. 182, bejaht ein „*embryon de pouvoir législatif*“; vgl. auch *Vinci*, S. 122.

<sup>23</sup> Vgl. Art. 203; dazu *J.-M. Dehousse*. *Gothot-Festschrift*, S. 155 ff., und *Druker*, *CMLR* 1964, S. 168 ff.

<sup>24</sup> Vgl. *EG-Bulletin* 5-1970, S. 14 f.

<sup>25</sup> Vgl. Art. 228, 238; aus der umfangreichen Literatur zu dieser Frage vgl. *Lassalle*, *Rapp. institutionels*, S. 39 ff.; *Melchior*, *Rev. belge dr. int.* 1966, S. 187 ff. (198 ff.); *Costonis*, *CMLR* 1967/68, S. 421 ff. (438 ff.).

<sup>26</sup> Vgl. Art. 236 (Vertragsrevision) u. Art. 201 (Schaffung von Eigenmitteln).