

CONV 341/02**WG IX 7****VERMERK**

des	Sekretariats
für	die Gruppe IX "Vereinfachung"
<u>Betr.:</u>	Kurzniederschrift über die Sitzung vom 2. Oktober 2002

1. Mitentscheidungsverfahren – Erfahrungen der Organe

Die Gruppe hörte die diesbezüglichen Ausführungen des für das Vermittlungsverfahren zuständigen Vizepräsidenten des Europäischen Parlaments, Herrn Dimitrakopoulos, und des Direktors der Abteilung "Mitentscheidung" des Generalsekretariats des Rates, Herrn Jacqué.

Herr Dimitrakopoulos unterstrich zu Beginn seiner Darlegungen, dass das Mitentscheidungsverfahren in seiner derzeitigen Form gut funktioniere: Lediglich 1 % der 400 Mitentscheidungsverfahren seit Inkrafttreten des Maastrichter Vertrags habe zu keinem Ergebnis geführt. Dies bedeute jedoch nicht, dass nichts geändert werden müsse, Verbesserungen seien immer möglich.

Herr Dimitrakopoulos wies darauf hin, dass kein Zusammenhang bestehe zwischen der Dauer und der Komplexität eines Verfahrens; ein Verfahren könne nämlich langwierig und trotzdem einfach sein bzw. kurz und trotzdem komplex.

Als Aspekte, die sich beim Mitentscheidungsverfahren verbessern ließen, nannte Herr Dimitrakopoulos

- a) die Transparenz: Was die Beratungen im Rahmen der Mitentscheidung betreffe, so sei mehr Transparenz erforderlich.
- b) die Teilnahme von Ministern, die nicht den Vorsitz im Rat führen, an den Sitzungen des Vermittlungsausschusses. Auch die Anwesenheit des Rates an den Sitzungen der parlamentarischen Ausschüsse sei wünschenswert, denn dies könne dazu beitragen, dass die Standpunkte der beiden Organe besser verstanden würden.
- c) die Verringerung der Anzahl von Erklärungen, die zu den im Mitentscheidungsverfahren angenommenen Texten abgegeben werden. Diese Erklärungen verstießen gegen die Interinstitutionelle Vereinbarung für die redaktionelle Qualität der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften.

Herr Dimitrakopoulos vertrat die Auffassung, dass die derzeit vorgesehenen Fristen im Mitentscheidungsverfahren unabdingbar seien, die Tatsache, dass es ein Vermittlungsverfahren gebe, verlängere diese Fristen nicht. Die einzige Phase des Vermittlungsverfahrens, die sich verkürzen ließe, sei die erste Lesung, für die indikative Fristen festgelegt werden könnten.

Herr Dimitrakopoulos sprach sich zudem dafür aus, dass in den vier Rechtsgrundlagen, die das Mitentscheidungsverfahren zusammen mit einem einstimmigen Votum vorschreiben, die Einstimmigkeit durch die qualifizierte Mehrheit ersetzt werde.

Was die Auswirkungen der Erweiterung auf das Mitentscheidungsverfahren betreffe, so müsse in erster Linie festgelegt werden, wer die Organe jeweils in den Verhandlungen vertreten solle.

Herr Jacqué äußerte zu Beginn seiner Ausführungen die Auffassung, dass das Mitentscheidungsverfahren nicht komplex sei; es werde nur schlecht verstanden. Die einzelnen Verfahrensstufen ließen sich kaum vereinfachen, da Zeit für die Auseinandersetzung bleiben müsse. In dieser Hinsicht seien die derzeitigen Fristen notwendig. Durch sie würde bei der letzten Lesung Druck ausgeübt, damit die Parteien zu einer Einigung gelangten. Herr Jacqué sprach sich gegen die Einführung von Fristen für die erste Lesung aus.

Was die Treffen zwischen Vertretern des Parlaments, des Rates und der Kommission im Rahmen des Vermittlungsverfahrens betreffe, so sei es zwar wünschenswert, dass im Vertrag näher auf sie eingegangen werde, doch müsste vermieden werden, dass Formalitäten ein Hindernis für solche Treffen darstellten.

Herr Jacqué verwies ferner darauf, dass die Kommission bei dem Verfahren als neutrale dritte Partei neben den beiden Mitgesetzgebern eine wichtige Rolle spiele.

Bezüglich der Transparenz hob er hervor, dass nach den geltenden Bestimmungen alle Dokumente zur Vorbereitung eines Rechtsakts im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens sowie das Dokument über die abschließenden Beratungen im Rat automatisch veröffentlicht werden.

Was die Auswirkungen der Erweiterung auf das Mitentscheidungsverfahren betreffe, so sei festzuhalten, dass die Erweiterung eine Rationalisierung der Abläufe in den einzelnen Organen, jedoch nicht eine Änderung des Verfahrens selbst erfordere.

Aus diesen Ausführungen sowie aus den Beiträgen der Mitglieder der Gruppe während der anschließenden Aussprache ergeben sich die folgenden Fragestellungen:

- 1) Ist eine Vereinfachung des Mitentscheidungsverfahrens erforderlich, wenn ja in welchem Umfang? Sollten indikative Fristen für die erste Lesung eingeführt werden? Sollte die Anzahl der Mitglieder des Vermittlungsausschusses verringert werden? Sollten die Entscheidungen durchgängig mit qualifizierter Mehrheit getroffen werden? Sonstige Vereinfachungen?
- 2) Notwendigkeit, die Rolle der Kommission als neutrale dritte Partei im Mitentscheidungsverfahren eingehender zu erörtern.
- 3) Sind Verbesserungen denkbar, die die Transparenz der Beratungen während des Mitentscheidungsverfahrens erhöhen würden?

2. Wie kann das Haushaltsverfahren vereinfacht werden?

Am Ende seiner Ausführungen über das Mitentscheidungsverfahren wies Herr Jacqué zudem darauf hin, dass das Haushaltsverfahren äußerst komplex sei; von einigen Artikeln des Vertrags, die sich in der Praxis als überflüssig erwiesen hätten, werde kein Gebrauch gemacht. In Wirklichkeit würden alle Haushaltsfragen mit Hilfe von Vereinbarungen über die Finanzielle Vorausschau geregelt. Er

frage sich, ob die Finanzielle Vorausschau nicht in die Verträge einbezogen werden sollte. In diesem Fall wäre der Haushalt die konkrete Umsetzung der mehrjährigen Vorausschau für das betreffende Jahr. Was die Vereinfachung des Haushaltsverfahrens betreffe, so sei ein Verfahren nach dem Vorbild des Mitentscheidungsverfahrens denkbar, jedoch müssten verbindlichere Fristen vorgesehen werden: Eine Einigung sei unentbehrlich, da der jährliche Haushalt ja eine unabdingbare Notwendigkeit darstelle.

Die Gruppe hörte anschließend die Ausführungen des Vorsitzenden des Haushaltsausschusses des Europäischen Parlaments, Herrn Terence Wynn, und des für den Haushalt zuständigen Generaldirektors der Kommission, Herrn Luis Romero Requena.

Herr Wynn hob hervor, dass die Einteilung in obligatorische und nicht obligatorische Ausgaben zu zahlreichen Haushaltskrisen geführt habe. Diese Einteilung müsse abgeschafft werden, auch wenn mit der Interinstitutionellen Vereinbarung von 1999 das Konfliktrisiko gesunken sei. Bei einer Abschaffung der Unterscheidung stelle sich die Frage, wer – Parlament oder Rat – das letzte Wort bei allen Ausgaben haben würde. Aus Sicht von Herrn Wynn kann das Mitentscheidungsverfahren nicht unverändert auf den Haushalt angewandt werden, da dann die Gefahr bestünde, dass es im Vermittlungsausschuss nicht zu einer Einigung komme. Erforderlich sei ein Verfahren, bei dem gewährleistet ist, dass es am Ende zu einer Entscheidung kommt. Für eine Anpassung des Mitentscheidungsverfahrens an den Haushalt kämen mehrere Möglichkeiten in Betracht; allerdings habe das Parlament, das beim derzeitigen Entscheidungsverfahren erhebliches Gewicht habe, seinen diesbezüglichen Standpunkt noch nicht festgelegt. Auf Fragen von Mitgliedern der Gruppe hin plädierte Herr Wynn für ein einfaches Verfahren mit jeweils einer Lesung der beiden Organe, Rat und Parlament.

Die Feststellung, dass die Haushaltsverfahren äußerst komplex und unübersichtlich seien, gelte vor allem in Bezug auf die Einnahmen. Das Europäische Parlament sei bei diesem Teil des Verfahrens ausgeschlossen. Herr Wynn erinnerte an den Grundsatz "no taxation without representation" (keine Besteuerung ohne politische Vertretung); die Union sei ein beispielloser Fall von "representation without taxation". Nach seinen Erfahrungen habe die Kohärenz zwischen Haushalt und Rechtssetzung erheblich zugenommen; dies gelte allerdings nicht für die Ausgaben der Rubrik 4 (externe Politikbereiche). Auf Anfrage von Mitgliedern der Gruppe sprach sich Herr Wynn für einen einheitlichen Haushalt aus und damit für die Integration des Europäischen Entwicklungsfonds.

Herr Romero plädierte für die Einbeziehung der finanziellen Vorausschau (die bislang durch einen

Beschluss des Europäischen Rates und eine interinstitutionelle Vereinbarung festgelegt wird) in die Verträge. Die Vorschriften des EG-Vertrags seien seit Februar 1988¹ nicht mehr zur Anwendung gelangt, einige seien sogar nie angewendet worden (beispielsweise habe sich der im Vertrag festgelegte Zeitplan sofort als unbrauchbar erwiesen). Nach den Krisen der 80er Jahre, als die obligatorischen Ausgaben (für die Landwirtschaft) ausufern und die neuen Mitgliedstaaten (Spanien und Portugal) finanzielle Forderungen erhoben, habe die finanzielle Vorausschau die Auseinandersetzungen um den Haushalt beendet. Sie habe zudem die Konzipierung und den Ausbau bestimmter Politikbereiche ermöglicht. Herr Romero schlug vor, das Mitentscheidungsverfahren bei der Annahme der Vorausschau anzuwenden, da diese für mehrere Jahre gelte und es daher größere Spielräume für eine Einigung gebe als beim Jahreshaushalt.

Er sei jedoch dagegen, dass das Mitentscheidungsverfahren bei der Annahme des Jahreshaushalts angewandt werde, da es hier unbedingt zu einer endgültigen Entscheidung kommen müsse. Das derzeitige Verfahren beruhe darauf, dass – auch im Rahmen informeller Gespräche ("Trilogie") – nach einem Konsens gesucht werde. Es gebe nämlich nicht viele strittige Fragen. Herr Romero plädierte für ein Verfahren, das einfacher ist als die Mitentscheidung und aus einer Lesung des Rates und zwei Lesungen des Parlaments bestehen würde, wobei das Parlament das letzte Wort hätte. Ein solches jährliches Verfahren sei nur zu rechtfertigen, wenn die finanzielle Vorausschau im Vertrag verankert werde.

Herr Romero sprach sich ebenfalls dafür aus, die Unterscheidung zwischen obligatorischen und nicht obligatorischen Ausgaben in der heutigen Form abzuschaffen, wobei allerdings das Konzept der rechtsverbindlichen Ausgaben logischerweise beibehalten werden müsse. Auch die Einnahmen sollten durch einen Beschluss der Haushaltsbehörde, einschließlich des Parlaments, geregelt werden. (Das Erhebungssystem sei inzwischen nämlich selbst für Sachverständige kaum noch zu durchschauen.)

Aus den Ausführungen der Gäste und der Mitglieder der Gruppe ergeben sich die folgenden Denkanstöße und Fragestellungen:

¹ Damals hat der Europäische Rat in Brüssel die erste finanzielle Vorausschau (Delors I-Paket) angenommen.

Falls beschlossen wird, das Haushaltsverfahren zu vereinfachen, kommen verschiedene Möglichkeiten in Betracht:

- Das Verfahren lässt sich vereinfachen, indem lediglich der Vertrag aktualisiert und die Elemente – Verhandlungsinstrumente und Verfahren – aufgenommen werden, die sich in der Praxis entwickelt haben. Welche konkreten Anpassungen kommen in Betracht?
- Wenn die Einteilung der Ausgaben abgeschafft wird, welches Verfahren sollte für den gesamten Haushalt eingeführt werden: das Verfahren für die obligatorischen Ausgaben (bei dem der Rat das letzte Wort hat) oder das Verfahren der nicht obligatorischen Ausgaben (bei dem das Parlament das letzte Wort hat)? Sollte ein neues Verfahren in Betracht gezogen werden? Auf Grundlage einer Ausdehnung des Mitentscheidungsverfahrens? Welche Besonderheiten sollten vorgesehen werden?
- Oft wird ein Zusammenhang zwischen der Einbeziehung der finanziellen Vorausschau in die Verträge und der Änderung des jährlichen Haushaltsverfahrens hergestellt. Nach Auffassung einiger Mitglieder könnte das Parlament beim Jahreshaushalt das letzte Wort haben, wenn sein Handlungsspielraum durch eine rechtsverbindliche finanzielle Vorausschau eingegrenzt wäre. Sollte die Einbeziehung der finanziellen Vorausschau in die Verträge bei der Vereinfachung des jährlichen Haushaltsverfahrens eine Rolle spielen?
- Es gab mehrere Vorschläge zum jährlichen Haushaltsverfahren, die alle darauf beruhen, dass das Mitentscheidungsverfahren vereinfacht und angepasst wird, um sicherzustellen, dass es am Ende des Verfahrens zu einer Entscheidung kommt; so wurden u.a. folgende Verfahren vorgeschlagen:
 - auf Grundlage eines Kommissionsvorschlags eine erste Lesung des Parlaments, gefolgt von der Stellungnahme des Rates und einer zweiten Lesung des Parlaments, das das letzte Wort hätte;
 - auf Grundlage eines Kommissionsvorschlags Stellungnahme des Rates, gefolgt von einer Entscheidung des Parlaments, das das letzte Wort hätte;
 - negative Mitentscheidung: Wenn Parlament und Rat sich nicht einigen können, gilt der Kommissionsvorschlag als angenommen;
 - vereinfachte Mitentscheidung mit verbindlichen Fristen, um zu gewährleisten, dass der Haushalt bis zum Jahresende angenommen wird.
- Es wurde vorgeschlagen, dass im Rahmen des jährlichen Haushaltsverfahrens der Rat bei der Festlegung der Höhe der Einnahmen das letzte Wort haben solle, das Parlament dagegen bei der Festlegung der Ausgaben. Sollte ein solches Verfahren für die Einnahmen in Betracht gezogen werden?

- Was den Zusammenhang zwischen Rechtsetzung und Haushalt betrifft, sollten die Grundsätze der Interinstitutionellen Vereinbarung von 1999 im Vertrag verankert werden?
