

Beiträge zum Parlamentsrecht

---

Band 33

# Das Untersuchungsrecht des Europäischen Parlaments

Von

Ingo Beckedorf



Duncker & Humblot · Berlin

**INGO BECKEDORF**

**Das Untersuchungsrecht des Europäischen Parlaments**

# **Beiträge zum Parlamentsrecht**

**Herausgegeben von**

**Werner Kaltefleiter, Ulrich Karpen, Wolfgang Zeh**

**in Verbindung mit**

**Peter Badura, Wolfgang Heyde, Joachim Linck**

**Georg-Berndt Oschatz, Hans-Peter Schneider**

**Uwe Thaysen**

**Band 33**

# **Das Untersuchungsrecht des Europäischen Parlaments**

**Die Entwicklung des parlamentarischen Untersuchungsrechts  
des Europäischen Parlaments nach den Verträgen über die  
Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und die Europäische Gemeinschaft  
unter Berücksichtigung der Untersuchungsrechte  
der mitgliedstaatlichen Parlamente**

Von

**Ingo Beckedorf**



**Duncker & Humblot · Berlin**

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Beckedorf, Ingo:**

Das Untersuchungsrecht des Europäischen Parlaments : die Entwicklung des parlamentarischen Untersuchungsrechts des Europäischen Parlaments nach den Verträgen über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und die Europäische Gemeinschaft unter Berücksichtigung der Untersuchungsrechte der mitgliedstaatlichen Parlamente / von Ingo Beckedorf. – Berlin : Duncker und Humblot, 1995

(Beiträge zum Parlamentsrecht ; Bd. 33)

Zugl.: Hannover, Univ., Diss., 1995

ISBN 3-428-08129-3

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1995 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin  
Printed in Germany

ISSN 0720-6674  
ISBN 3-428-08129-3

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 

## Vorwort

Am 1. November 1993 ist der Vertrag über die Europäische Union in Kraft getreten. Die Europäische Gemeinschaft hat damit eine neue Qualität erreicht. Dies wird schon auf den ersten Blick durch die Umbenennung des Vertrages zur Gründung der Europäischen *Wirtschaftsgemeinschaft* in den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft deutlich. Über die vorwiegend wirtschafts-politische Ausrichtung der europäischen Integration im Gemeinsamen Markt und im Binnenmarkt hinaus wird die Gemeinschaft der zwölf respektive nunmehr seit dem 1. Januar 1995 fünfzehn Mitgliedstaaten zur Wirtschafts- und Währungsunion sowie zur Politischen Union.

Der Unionsvertrag hat die Europäische Gemeinschaft aber nicht nur insgesamt verändert, er hat vor allem auch die institutionelle Stellung des Europäischen Parlaments, das im Juni 1994 zum vierten Male direkt von den Unionsbürgern gewählt worden ist, gegenüber dem Rat und der Kommission weiter gestärkt. Zu den Neuerungen gehören insbesondere das Mitentscheidungsverfahren, das Zustimmungsvotum im Rahmen der Ernennung der Kommission, das Petitionsrecht, der Bürgerbeauftragte und das parlamentarische Untersuchungsrecht. Das Europäische Parlament hat seit den Haushaltsverträgen von 1970 und 1975 sowie vor allem seit seiner ersten Direktwahl 1979 seine legislativen Befugnisse und Kontrollrechte stetig ausgeweitet, so daß viele der "Neucrungen" sich im Ergebnis eher als Bestätigung und Kodifikation langjähriger Parlamentspraxis oder interinstitutioneller Übungen und Absprachen darstellen.

Dies gilt inter alia auch für das Untersuchungsrecht des Europäischen Parlaments. Im Zuge der Geschäftsordnungsrevision von 1981 hat das Parlament erstmals die Einsetzung von Untersuchungsausschüssen geregelt und in den Folgejahren neun Male von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Es hat sich damit eines Kontrollinstrumentes bedient, das auf nationaler Ebene in allen Mitgliedstaaten bekannt ist. Mit dem Vertrag über die Europäische Union wurde diese gemeinschaftliche Praxis nun primärrechtlich verankert. Neben der Spezialvorschrift im EG-Vertrag sind die Modalitäten der Ausübung des Untersuchungsrechts zwischen dem Parlament, dem Rat und der Kommission durch den interinstitutionellen Beschluß vom 19. April 1995 über die Einzelheiten der

Ausübung des Untersuchungsrechts des Europäischen Parlaments einvernehmlich festgelegt worden. Insoweit befindet sich das Untersuchungsrecht des Europäischen Parlaments in einer Umbruchphase.

Ziel der vorliegenden Arbeit, die im Wintersemester 1994/95 dem Fachbereich Rechtswissenschaften der Universität Hannover im Rahmen des Promotionsverfahrens vorgelegen hat, ist es, zum einen die bisherigen parlamentarischen Untersuchungsausschüsse umfassend hinsichtlich ihrer Rechtsgrundlagen, Befugnisse und Verfahren zu untersuchen. Zum anderen soll die neue Rechtslage für Untersuchungsausschüsse dargestellt und im Hinblick auf die zukünftige Entwicklung dieses wichtigen parlamentarischen Kontrollrechts analysiert werden. Beide Aspekte sind bislang in der Literatur weder einzeln noch im Zusammenhang behandelt worden. Der Verfasser hofft daher, einen günstigen Zeitpunkt getroffen zu haben, der auf der Grundlage einer vollständigen Bestandsaufnahme und Bewertung der bisherigen Praxis parlamentarischer Untersuchungen eine Erörterung der künftigen Entfaltung dieses qualifizierten und effizienten Kontrollmittels erlaubt.

Einen Einblick in die Praxis parlamentarischer Untersuchungsausschüsse und die interinstitutionellen Verhandlungen erlaubte mir meine Tätigkeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter im Europäischen Parlament in Brüssel. Für die freundliche Hilfestellung durch Abgeordnete sowie Beamte und sonstige Bedienstete des Europäischen Parlaments in Brüssel und Luxemburg bei der Dokumentensuche bin ich sehr dankbar.

Meinem Doktorvater, Herrn Professor Dr. Klaus Otto Nass, Direktor E.h. bei der Kommission der Europäischen Union und Staatssekretär a.D., bin ich zu besonderem Dank für die Betreuung meiner Arbeit verpflichtet. Ich durfte dabei auf seinen reichen Erfahrungsschatz aufgrund seiner langjährigen Tätigkeit bei der Europäischen Kommission zurückgreifen. Mein Dank gilt auch dem Zweitgutachter, Herrn Professor Dr. Hans-Ernst Folz. Danken möchte ich ebenso meinen Eltern und meiner Großmutter, die mir jede Unterstützung während der Erstellung meiner Dissertation haben zuteil werden lassen.

Darüber hinaus bin ich der Konrad-Adenauer-Stiftung für die Gewährung eines Promotionsstipendiums dankbar. Abgesehen von der vorzüglichen ideellen Förderung ermöglichte mir dieses Stipendium, mich voll und ganz auf die Dissertation zu konzentrieren.

Hannover, im Juli 1995

*Ingo Beckedorf*

# Inhaltsübersicht

Erstes Kapitel	
<b>Problemstellung</b>	23

Zweites Kapitel	
<b>Parlamentarisches Untersuchungsrecht in den Mitgliedstaaten</b>	33

A. Überblick über die parlamentarischen Untersuchungsrechte in den Mitgliedstaaten . . . . .	33
B. Rechtsvergleichende Betrachtung . . . . .	109
C. Schlußfolgerungen für das Europäische Parlament . . . . .	121

Drittes Kapitel	
<b>Die Kontrollinstrumente des Europäischen Parlaments gegenüber der Kommission, dem Rat, den Mitgliedstaaten und von Privatpersonen</b>	125

A. Kontrolle der Kommission der Europäischen Union . . . . .	126
B. Kontrolle des Rates der Europäischen Union . . . . .	153
C. Kontrolle der Mitgliedstaaten und von Privatpersonen . . . . .	163
D. Ergebnis . . . . .	168

Viertes Kapitel	
<b>Rechtsgrundlagen parlamentarischer Untersuchungen des Europäischen Parlaments bis zum 31. Oktober 1993</b>	171

A. Herleitung des Untersuchungsrechts des Europäischen Parlaments . . . . .	172
B. Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments i.d.F. von 1981 . . . . .	188
C. Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments i.d.F. von 1986 . . . . .	213
D. Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments i.d.F. von 1987 . . . . .	219



## Fünftes Kapitel

**Bisherige Praxis parlamentarischer Untersuchungen  
des Europäischen Parlaments bis zum 31. Oktober 1993** 221

A. Tatsächlich eingesetzte Untersuchungsausschüsse . . . . .	221
B. Erfolgreiche Anträge auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses . . . . .	274
C. Gesamtbewertung . . . . .	279

## Sechstes Kapitel

**Untersuchungsrecht des Europäischen Parlaments  
nach Art. 138 c EG-Vertrag** 297

A. Die neuen Rechtsvorschriften . . . . .	297
B. Tatbestandsvoraussetzungen und Verfahren . . . . .	318
C. Zusammenfassender Vergleich mit dem früheren Recht . . . . .	398
D. Rechtslage in der Übergangszeit bis zum Inkrafttreten des interinstitutionellen Einverständnisses . . . . .	402
E. Revisionsklausel des Art. 6 UA-Beschluß . . . . .	409

## Siebtes Kapitel

**Schlußbemerkung** 411

Literaturverzeichnis . . . . .	425
Dokumenten- und Gesetzesverzeichnis . . . . .	441

# Inhalt

Erstes Kapitel Problemstellung	23
-----------------------------------	----

Zweites Kapitel Parlamentarisches Untersuchungsrecht in den Mitgliedstaaten	33
---	----

<b>A. Überblick über die parlamentarischen Untersuchungsrechte in den Mitgliedstaaten</b>	33
I. Belgien (Belgique - België)	33
II. Dänemark (Danmark)	37
1. Parlamentarische Untersuchungsausschüsse	37
2. Parlamentsexterne Untersuchungsgremien, ständige Parlamentsausschüsse und Ombudsman	38
III. Deutschland	42
1. Einsetzung, Zusammensetzung und Untersuchungsgegenstand	44
2. Untersuchungsverfahren und -befugnisse	48
3. Andere Enquêtes	52
IV. Griechenland (Ελλάδα)	53
V. Spanien (España)	56
VI. Frankreich (France)	59
VII. Irland (Ireland)	63
VIII. Italien (Italia)	66
IX. Luxemburg (Luxembourg)	68
X. Niederlande (Nederland)	70
XI. Österreich	73
XII. Portugal	83
XIII. Finnland (Suomi)	86
XIV. Schweden (Sverige)	92

XV. Vereinigtes Königreich (United Kingdom).....	99
1. Untersuchungsausschüsse des House of Commons .....	99
2. Untersuchungsausschüsse des House of Lords und Tribunals of Inquiry.....	106
<b>B. Rechtsvergleichende Betrachtung.....</b>	<b>109</b>
I. Rechtsgrundlagen .....	110
II. Einsetzung.....	111
III. Mandatszeit .....	112
IV. Zusammensetzung .....	113
V. Untersuchungsmandat .....	114
VI. Untersuchungsbefugnisse .....	116
VII. Beendigung der parlamentarischen Untersuchungsausschußverfahren.....	118
VIII. Sonderfälle Dänemark, Finnland und Schweden .....	119
<b>C. Schlußfolgerungen für das Europäische Parlament.....</b>	<b>121</b>

### Drittes Kapitel

## **Die Kontrollinstrumente des Europäischen Parlaments gegenüber der Kommission, dem Rat, den Mitgliedstaaten und von Privatpersonen** 125

<b>A. Kontrolle der Kommission der Europäischen Union .....</b>	<b>126</b>
I. Vertragliche Kontrollinstrumente gegenüber der Kommission .....	126
1. Interpellationsrecht .....	126
a) Schriftliche Anfragen.....	127
b) Mündliche Anfragen .....	128
2. Aussprache über den jährlichen Gesamtbericht sowie über Sonderberichte .....	128
3. Entlastung für die Ausführung des Haushaltsplans.....	130
4. Regelmäßige Unterrichtung über die GASP .....	132
5. Regelmäßige Unterrichtung über die GRIP.....	133
6. Petitionsrecht .....	133
7. Bürgerbeauftragter .....	135
8. Untersuchungsrecht .....	136
9. Benennung der Kommission .....	136

II.	Kontrollinstrumente aufgrund interinstitutioneller Absprachen und ständiger Übungen .....	138
1.	Fragestunden .....	138
2.	Dringlichkeitsdebatten .....	140
3.	Teilnahme an den Beratungen des Plenums und an Ausschußsitzungen. ....	141
4.	Aussprache über den Jahresbericht über die Anwendung des Gemeinschaftsrechts. ....	141
5.	Aussprache über das Arbeitsprogramm und Einigung mit der Kommission über das Jahressetzgebungsprogramm .....	142
6.	Weitere Instrumente .....	144
III.	Sanktionsmittel .....	145
1.	Mißtrauensvotum als Sanktionsmittel .....	145
2.	Anrufung des Europäischen Gerichtshofes .....	150
a)	Untätigkeitsklage .....	150
b)	Nichtigkeitsklage .....	151
c)	Streitintervention .....	153
<b>B.</b>	<b>Kontrolle des Rates der Europäischen Union .....</b>	<b>153</b>
I.	Primäre Verantwortlichkeit der Mitglieder des Rates gegenüber den nationalen Parlamenten. ....	153
II.	Vertragliche Kontrollinstrumente gegenüber dem Rat. ....	156
1.	Untersuchungsrecht, Petitionen und Bürgerbeauftragter .....	156
2.	Kontrolle über die GASP .....	156
3.	Kontrolle über die GRIP. ....	157
III.	Kontrollinstrumente aufgrund interinstitutioneller Absprachen und ständiger Übungen .....	157
1.	Interpellationsrecht, Fragestunden und Dringlichkeitsdebatten. ....	158
2.	Berichte. ....	159
3.	Weitere Instrumente .....	160
IV.	Sanktionsmittel .....	161
1.	Fehlen eines Mißtrauensvotums. ....	161
2.	Anrufung des Europäischen Gerichtshofes .....	162
<b>C.</b>	<b>Kontrolle der Mitgliedstaaten und von Privatpersonen. ....</b>	<b>163</b>
I.	Primäre Verantwortung der Kommission für die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts. ....	163

II. Sekundärkontrolle .....	167
<b>D. Ergebnis .....</b>	<b>168</b>

Viertes Kapitel  
**Rechtsgrundlagen parlamentarischer Untersuchungen des  
Europäischen Parlaments bis zum 31. Oktober 1993**

171

<b>A. Herleitung des Untersuchungsrechts des Europäischen Parlaments .....</b>	<b>172</b>
I. Untersuchungsrecht als Recht des Europäischen Parlaments .....	172
II. Selbstorganisationsrecht des Europäischen Parlaments .....	178
1. Grundlage des Geschäftsordnungsrechts. ....	178
2. Untersuchungsrecht als Recht aller Parlamente. ....	181
3. Untersuchungsrecht als <i>ein</i> parlamentarisches Kontrollrecht .....	182
4. Sonderstellung des Europäischen Parlaments als unmittelbar demokratisch legitimiertes Gemeinschaftsorgan .....	184
5. Ergebnis .....	188
<b>B. Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments i.d.F. von 1981 .....</b>	<b>188</b>
I. Geschäftsordnungstext. ....	188
II. Auslegung durch den Geschäftsordnungsausschuß .....	189
III. Untersuchungsgegenstand. ....	189
1. Untersuchung von Einzelfragen. ....	190
2. Im Tätigkeitsbereich der Gemeinschaften .....	191
IV. Einsetzung von Untersuchungsausschüssen. ....	191
1. Quorum. ....	192
2. Entscheidung über die Einsetzung. ....	192
3. Zusammensetzung .....	193
4. Minderheitenschutz bei der Einsetzung und Zusammensetzung eines Untersuchungsausschusses .....	193
V. Befugnisse von Untersuchungsausschüssen. ....	195
1. Temporär. ....	196
2. Bericht. ....	196
3. Allgemeines Ausschußverfahren .....	197
4. Untersuchungsbefugnisse und -verfahren .....	199

a)	Genereller Umfang und Grenzen der Untersuchungsbefugnisse .....	199
b)	Durchsetzbarkeit der Untersuchungsbefugnisse in Abhängigkeit zum jeweiligen Adressaten .....	205
aa)	Untersuchungsbefugnisse gegenüber der Kommission. ....	206
bb)	Untersuchungsbefugnisse gegenüber dem Rat .....	206
cc)	Untersuchungsbefugnisse gegenüber den Mitgliedstaaten und Privaten. ....	207
(1)	Unmittelbare Untersuchungsbefugnisse .....	207
(2)	Mittelbare Untersuchungsbefugnisse. ....	209
c)	Verweigerung der Aussage oder Aktenherausgabe aus Gründen der Geheimhaltung .....	209
d)	Anhörungen von Sachverständigen und Informationsreisen .....	212
5.	Minderheitenschutz im Ausschußverfahren. ....	212
<b>C.</b>	<b>Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments i.d.F. von 1986</b> .....	<b>213</b>
I.	Geschäftsordnungstext .....	213
II.	Untersuchungsgegenstand. ....	214
III.	Einsetzungsvoraussetzungen. ....	215
1.	Quorum. ....	215
2.	Entscheidung über die Einsetzung. ....	215
3.	Zusammensetzung .....	215
IV.	Befugnisse von Untersuchungsausschüssen. ....	217
V.	Zwischenergebnis: Änderungen der Geschäftsordnung von 1981. ....	218
<b>D.</b>	<b>Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments i.d.F. von 1987 bis 1993</b> .....	<b>219</b>
	<b>Fünftes Kapitel</b>	
	<b>Bisherige Praxis parlamentarischer Untersuchungen</b>	
	<b>des Europäischen Parlaments bis zum 31. Oktober 1993</b>	221
<b>A.</b>	<b>Tatsächlich eingesetzte Untersuchungsausschüsse</b> .....	<b>221</b>
I.	Untersuchungsausschuß zur Situation der Frau in Europa. ....	221
1.	Untersuchungsauftrag .....	222
2.	Ausschußverfahren. ....	222
3.	Untersuchungsergebnisse. ....	223

4.	Aussprache und Entschließung des Plenums.	224
5.	Bewertung des Untersuchungsausschusses.	225
II.	Untersuchungsausschuß für die Behandlung giftiger und gefährlicher Stoffe durch die Europäische Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten	226
1.	Untersuchungsauftrag	227
2.	Ausschußverfahren.	228
3.	Untersuchungsergebnisse.	229
4.	Aussprache und Entschließung des Plenums.	230
5.	Bewertung des Untersuchungsausschusses.	231
III.	Untersuchungsausschuß zum Wiederaufleben des Faschismus und Rassismus in Europa.	233
1.	Untersuchungsauftrag	235
2.	Ausschußverfahren.	235
3.	Untersuchungsergebnisse.	236
4.	Aussprache und Entschließung des Plenums.	237
5.	Bewertung des Untersuchungsausschusses.	237
IV.	Untersuchungsausschuß zum Drogenproblem in den Ländern der Europäischen Gemeinschaft	239
1.	Untersuchungsauftrag	240
2.	Ausschußverfahren.	240
3.	Untersuchungsergebnisse.	240
4.	Aussprache und Entschließung des Plenums.	242
5.	Bewertung des Untersuchungsausschusses.	243
V.	Untersuchungsausschuß zum Problem der Lagerbestände im Landwirtschaftssektor.	243
1.	Untersuchungsauftrag	244
2.	Ausschußverfahren.	245
3.	Untersuchungsergebnisse.	246
4.	Aussprache und Entschließung des Plenums.	248
5.	Bewertung des Untersuchungsausschusses.	249
VI.	Untersuchungsausschuß für die Behandlung und den Transport von Nuklearmaterial.	250
1.	Untersuchungsauftrag	252
2.	Ausschußverfahren.	252

3.	Untersuchungsergebnisse.....	255
4.	Aussprache und Entschließung des Plenums.....	256
5.	Bewertung des Untersuchungsausschusses.....	257
VII.	Untersuchungsausschuß für Qualitätsprobleme im Fleischsektor.....	259
1.	Untersuchungsauftrag.....	260
2.	Ausschußverfahren.....	261
3.	Untersuchungsergebnisse.....	261
4.	Aussprache und Entschließung des Plenums.....	262
5.	Bewertung des Untersuchungsausschusses.....	263
VIII.	Untersuchungsausschuß "Rassismus und Ausländerfeindlichkeit".....	264
1.	Untersuchungsauftrag.....	265
2.	Ausschußverfahren.....	266
3.	Untersuchungsergebnisse.....	267
4.	Aussprache und Entschließung des Plenums.....	268
5.	Bewertung des Untersuchungsausschusses.....	269
IX.	Untersuchungsausschuß zur Ausbreitung des organisierten Verbrechens im Zusammenhang mit dem Drogenhandel in den Ländern der Europäischen Gemeinschaft.....	270
1.	Untersuchungsauftrag.....	271
2.	Ausschußverfahren.....	271
3.	Untersuchungsergebnisse.....	272
4.	Aussprache und Entschließung des Plenums.....	273
5.	Bewertung des Untersuchungsausschusses.....	274
<b>B.</b>	<b>Erfolgreiche Anträge auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses.....</b>	<b>274</b>
I.	Untersuchungsausschuß zum repressiven Vorgehen gegen im Arbeitskampf befindliche Gewerkschaften.....	274
II.	Untersuchungsausschuß zur Prüfung der Umsetzung und Anwendung des gemeinschaftlichen Umweltrechts.....	276
III.	Weitere Untersuchungsausschüsse.....	276
IV.	Bewertung.....	276
<b>C.</b>	<b>Gesamtbewertung.....</b>	<b>279</b>
I.	Einsetzung und Zusammensetzung.....	280
II.	Untersuchungsgegenstand.....	283



III.	Untersuchungsbefugnisse sowie Kooperationsbereitschaft der anderen Gemeinschaftsorgane, der Mitgliedstaaten und betroffener Privater	285
IV.	Allgemeines Ausschlußverfahren	288
V.	Folgen parlamentarischer Untersuchungen	289
VI.	Schlußfolgerungen aus den bisherigen Untersuchungsausschüssen	292
<b>Sechstes Kapitel</b>		
<b>Untersuchungsrecht des Europäischen Parlaments</b>		
<b>nach Art. 138 c EG-Vertrag</b>		297
<b>A.</b>	<b>Die neuen Rechtsvorschriften</b>	297
I.	Art. 138 c EG-Vertrag	297
II.	Art. 136 GeschO EP	298
III.	Interinstitutioneller Beschluß	300
IV.	Rechtliche Bedeutung der neuen Rechtsvorschriften	305
	1. Normenhierarchisches Rangverhältnis der neuen Rechtsvorschriften	306
	2. Drittverpflichtende Wirkung des interinstitutionellen Beschlusses	311
<b>B.</b>	<b>Tatbestandsvoraussetzungen und Verfahren</b>	318
I.	Untersuchungsgegenstand	319
	1. Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht	319
	2. Mißstände bei der Anwendung des Gemeinschaftsrechts	322
	3. Bei der Erfüllung seiner Aufgaben	324
	4. Ausschlußklausel	325
	5. Generelle Unzuständigkeiten in den Bereichen der GASP und GRIP	331
	6. Abgrenzung vom Aufgabenbereich des Bürgerbeauftragten und des Petitionsausschusses	333
II.	Einsetzung von Untersuchungsausschüssen	336
	1. Quorum	336
	2. Entscheidung über die Einsetzung	337
	3. Zusammensetzung	341
	4. Minderheitenschutz	343
III.	Befugnisse von Untersuchungsausschüssen	344
	1. Temporär	344

2. Bericht .....	348
3. Allgemeines Ausschußverfahren .....	349
4. Untersuchungsbefugnisse und -verfahren .....	352
a) Allgemeine Erwägungen zu Umfang und Grenzen der Untersuchungsbefugnisse .....	353
b) Abgrenzung zu den vertraglichen Befugnissen der anderen Gemeinschaftsorgane und -institutionen .....	355
c) Die einzelnen Untersuchungsbefugnisse .....	360
aa) Zeugenaussagen .....	360
(1) Mitglieder der Gemeinschaftsorgane oder -institutionen oder der mitgliedstaatlichen Regierungen .....	360
(2) Amtspersonen .....	362
(3) Privatpersonen .....	364
(4) Beerdigung .....	366
bb) Akteneinsicht und -herausgabe .....	366
(1) Akteneinsichtsrecht gegenüber nationalen und gemeinschaftlichen Behörden und Einrichtungen .....	366
(2) Akteneinsichtsrecht gegenüber gemeinschaftsrechtlich beliehenen Privatpersonen .....	368
cc) Zulässige Gründe für die Verweigerung der Kooperation mit einem Untersuchungsausschuß .....	369
(1) Verweigerung der Zeugenaussage von Amtspersonen .....	369
(2) Verweigerung der Zeugenaussage Privater .....	375
(3) Verweigerung der Dokumentenvorlage .....	376
dd) Von der Untersuchung Betroffene .....	379
ce) Sanktionen .....	382
ff) Anhörungen von Sachverständigen .....	387
d) Sonstiges .....	388
5. Minderheitenschutz im Ausschußverfahren .....	389
IV. Behandlung der Untersuchungsergebnisse im Plenum und Folgen der parlamentarischen Untersuchung .....	390
V. Rechtsschutz gegen die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses, dessen Maßnahmen und den Untersuchungsbericht .....	393
1. Rechtsschutz gegen die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses .....	394
2. Rechtsschutz gegen einzelne Maßnahmen eines Untersuchungsausschusses .....	396

3. Rechtsschutz gegen den Untersuchungsbericht. ....	397
<b>C. Zusammenfassender Vergleich mit dem früheren Recht. ....</b>	<b>398</b>
<b>D. Rechtslage in der Übergangszeit bis zum Inkrafttreten des interinstitutionellen Einvernehmens. ....</b>	<b>402</b>
<b>E. Revisionsklausel des Art. 6 UA-Beschluß. ....</b>	<b>409</b>
<b>Siebtens Kapitel</b>	
<b>Schlußbemerkung</b>	<b>411</b>
Literaturverzeichnis .....	425
Dokumenten- und Gesetzesverzeichnis .....	441

## Abkürzungsverzeichnis

A	Österreich
a.A.	andere Ansicht
ABl.	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
a.E.	am Ende
a.F.	alte(r) Fassung
AK-GG	Alternativkommentar zum Grundgesetz
AstV	Ausschuß der ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten bei der EG
B	Belgien
BB	Betriebs-Berater, Zeitschrift für Recht und Wirtschaft
BR-Drucks.	Drucksache des Bundesrates
BT-Drucks.	Drucksache des Deutschen Bundestages
Bull.	Bulletin
BverfG, BVerfGE	Bundesverfassungsgericht, Entscheidungen des BVerfG
B-VG A	Bundes-Verfassungsgesetz der Republik Österreich
CDE.	Cahiers de droit européen
CEDEFOP	Europäisches Zentrum für die Förderung der Berufsbildung
CEE	Communauté économique européenne
CEN/SCK	Centre d'Etudes Nucléaires / Studie Centrum voor Kernenergie
C.M.L.Rev.	Common Market Law Review
D	Deutschland, Bundesrepublik Deutschland
d. Verf.	der Verfasser
DJT	Deutscher Juristentag
DK	Dänemark
Dok.	Dokument
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
E	Spanien
EA	Europa-Archiv
EAG-Vertrag	Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft
EC, EEC	European Community, European Economic Community
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EGKS-Vertrag	Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EG-Vertrag/EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
E.L.Rev.	European Law Review
EMRK	Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten
EPZ	Europäische Politische Zusammenarbeit in der Außenpolitik
EuG	Europäisches Gericht erster Instanz
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
EuR	Europarecht
EU-Vertrag/EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht

EWG-Vertrag	Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
EZB	Europäische Zentralbank
F	Frankreich
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FL	Fraktionslos (im Europäischen Parlament)
FS	Festschrift
FusV	Fusionsvertrag
GA	Generalanwalt
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GD	Generaldirektion
GeschO	Geschäftsordnung
GeschO BT	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
GeschO EP	Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments
GOG-NR A	Geschäftsordnungsgesetz des Nationalrates der Republik Österreich
GR	Griechenland
GRIP	Gemeinsame Rechts- und Innenpolitik
GS	Gedächtnisschrift
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
H.C.	House of Commons
HdbDStR. Bd. 2	Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Band 2, hrsg. von Gerhard Anschütz und Richard Thoma. Tübingen 1932
HdbStaatsR II	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band 2 hrsg. von Josef Isensee und Paul Kirchhof, Heidelberg 1987
H.L.	House of Lords
I	Italien
i.a.	inter alia
IAEO	Internationale Atomenergieorganisation
I.C.L.Q.	The International and Comparative Law Quarterly
i.d.F.	in der Fassung
IPA	Interparlamentarische Arbeitsgemeinschaft
IRL	Irland (Republik)
i.V.m.	in Verbindung mit
JöR n.F.	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, neue Folge
J.O.	Journal officiel de la République Française
J.T.	Journal des tribunaux
JZ	Juristenzeitung
KEG, KEU	Kommission der Europäischen Gemeinschaften / der Europäischen Union
KOM	Dokument der KEG / KEU
KSE	Kölner Schriften zum Europarecht
L	Luxemburg
MdEP	Mitglied des Europäischen Parlaments
MLR	The Modern Law Review
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
n.F.	neue(r) Fassung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NL	Niederlande
OGH	Oberster Gerichtshof (Österreich)
OVG	Oberverwaltungsgericht
P	Portugal
P.A.	Parliamentary Affairs. Journal of Comparative Politics
PE	Dokument des Europäischen Parlaments

P.L.	Public Law
RabelsZ	Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht
RBU	Reaktor-Brennelemente Union GmbH
RCG	Revista de las Cortes Generales
R.D.C.	Revue française de Droit constitutionnel
Rdnr.	Randnummer
R.D.P.	Revue du droit public
REG	Regenbogenfraktion im Europäischen Parlament
REP	Revista de Estudios Políticos
Rev.D.P.	Revista de Derecho Político
RGZ	Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen
RL	Richtlinie
RMC	Revue du Marché commun (et de l'Union européenne)
RMU	Revue du Marché unique européen.
	Revue trimestrielle de droit économique européen
Rs., verb. Rs.	Rechtssache, verbundene Rechtssache
RTD eur.	Revue trimestrielle de droit européen
R.V.A.P.	Revista Vasca de Administracion Publica
s	section
S	Schweden
Satzung EuGH/EWG	Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
SEK	Dokument der KEG / KEU
SF	Finnland
SJZ	Schweizerische Juristen-Zeitung
Slg.	Sammlung der Rechtsprechung des EuGH
StGH	Staatsgerichtshof
StPO	Strafprozeßordnung
UA	Untersuchungsausschuß
UA-AktE EP	Entwurf des Europäischen Parlaments für einen UA-Beschluß vom 17.12.1992
UA-AktE KEG	Mitteilung der Kommission über die Modalitäten der Ausübung des Untersuchungsrechts vom 24.3.1993
UA-AktE Rat	Entwurf des Rates für einen Beschluß über die nichtständigen Untersuchungsausschüsse des Europäischen Parlaments vom 22.9.1994
UA-Beschluß	Beschluß des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission vom 6.3.1995. über Einzelheiten der Ausübung des Untersuchungsrechts des Europäischen Parlaments
UK	United Kingdom
VerfG	Verfassung
VerfO EuGH	Verfahrensordnung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften
Verhdlg des EP	Verhandlungen des Europäischen Parlaments (abgedruckt im Anhang zum Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften)
VerwR	Verwaltungsrecht
VfSlg [Nummer]	Erkenntnisse und Beschlüsse des Verfassungsgerichtshofes (Österreich)
VO	Verordnung
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WSA	Wirtschafts- und Sozialausschuß
YEL	Yearbook of European Law
ZaöVR	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZfP	Zeitschrift für Politik
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen



## *Erstes Kapitel*

### **Problemstellung**

"If Europe is not to grow as a democratic organism, that which will be left for us to organise will no longer be Europe."<sup>1</sup>

"Die Europäischen Gemeinschaften sind ein Gebilde voller Widersprüche. Kennzeichnend dafür ist das 'Europäische Parlament', eine Versammlung, zusammengesetzt aus Abgeordneten der nationalen Parlamente [bis zur ersten Direktwahl 1979, d. Verf.], geschaffen mit dem Anspruch, die Mitwirkung der Völker an den Entscheidungen der Gemeinschaften zu sichern, und doch ohnmächtiger als alle Parlamente der einzelnen Mitgliedstaaten."<sup>2</sup>

Diese beiden Zitate verdeutlichen das Spannungsverhältnis zwischen dem Anspruch, der an die europäische Integration in Richtung auf einen immer engeren Zusammenschluß der europäischen Völker gestellt wird, und der gegenwärtigen institutionellen Ausgestaltung der Europäischen Gemeinschaft. Ipsen hat für die Europäische Gemeinschaft in ihrer heutigen Form die prägende Formel des "Zweckverbandes funktioneller Integration" entwickelt, der einer systemeigenen unmittelbaren demokratischen Legitimation auf übernationaler Ebene entbehren könne.<sup>3</sup> Dagegen vertreten Everling<sup>4</sup> und Sasse<sup>5</sup> die Auffassung, daß jede sich von dem nationalen politischen Kräftefeld lösende Hoheitsgewalt einer eigenen, dem herkömmlichen Legitimationsverfahren vergleichbaren parlamentarischen Kontrolle und Mitwirkung bedürfe.

In der Diskussion über die Vertiefung der europäischen Integration<sup>6</sup> wird zunehmend ein "Demokratiedefizit" der Europäischen Gemeinschaft beklagt und als Hindernis für die Errichtung einer Europäischen (Politischen) Union betrach-

---

<sup>1</sup> *Mancini/Keeling* in: MLR 57 (1994), S. 175, 190.

<sup>2</sup> *Bieber*, Parlament, S. 17.

<sup>3</sup> *Ipsen*, Gemeinschaftsrecht, S. 196 ff. und 1054 f.; ebenso: *Rupp* in: NJW 1970, S. 353, 354.

<sup>4</sup> *Everling* in: FS für Ipsen, S. 596, 610 ff.

<sup>5</sup> *Sasse* in: KSE 22 (1973), 61, 74 ff.

<sup>6</sup> Zur Finalität einer Europäischen Union vergleiche: *Oppermann*, Europarecht, Rdnr. 791 ff., m.w.N.; *Hallstein*, unvollendeter Bundesstaat, S. 225 ff.; *ders.*, EG, S. 381 ff.



tet.<sup>7</sup> Ein solches Defizit an demokratischer Legitimation der Gemeinschaftsorgane existiert in dieser absoluten und pauschalen Form indes nicht. Zwar ist das Europäische Parlament das einzige Gemeinschaftsorgan, das seit 1979 unmittelbar demokratisch von den europäischen Völkern in Wahlen legitimiert ist, doch verfügen auch die anderen Gemeinschaftsorgane über eine demokratische Legitimation. Es handelt sich dabei allerdings um eine mittelbare Legitimation. So werden die Mitglieder der Europäischen Kommission nach Zustimmung des Europäischen Parlaments von den Regierungen der Mitgliedstaaten bestellt, die ihrerseits demokratisch legitimiert sind. Im übrigen wählt auch der Deutsche Bundestag nicht die Bundesminister, diese werden nach Art. 64 Abs. 1 GG vom Bundespräsidenten auf Vorschlag des Bundeskanzlers ernannt. Im Ministerrat der Europäischen Union versammeln sich Regierungsmitglieder der Mitgliedstaaten. Seine demokratische Legitimation ist nicht geringer als beispielsweise die des deutschen Verfassungsorgans Bundesrat, dessen Mitglieder ebenfalls nicht vom Bundestag gewählt werden. Die Bundesratsmitglieder sind allein ihren jeweiligen Landtagen gegenüber politisch verantwortlich.<sup>8</sup> Die Besetzung der beiden anderen Gemeinschaftsorgane, des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften und künftig der Europäischen Zentralbank, erfolgt durch die mitgliedstaatlichen Regierungen.

Das Europäische Parlament verfügt infolge der Direktwahlen grundsätzlich über eine stärkere Legitimation als die mittelbar legitimierten Mitglieder der übrigen Gemeinschaftsorgane. Die Defizite vor allem bei der Mitwirkung des Parlaments im Rechtsetzungsverfahren sind weniger Beleg für ein "Demokratiedefizit", als vielmehr dafür, daß in der Europäischen Gemeinschaft, abgesehen vom Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, die klassische Gewaltenteilung jedenfalls gegenwärtig nicht vollkommen verwirklicht ist.<sup>9</sup> Von der institutionellen Stellung des Europäischen Parlaments und seinen Befugnissen

---

<sup>7</sup> *Harnier* in: v.d. Groeben/Thiesing/Ehlermann, EWGV-Kommentar, Bd. 3, Vorbem. zum 5. Teil, Rdnr. 25; *Bombardella* in: Louis/Waelbroeck, Parlement européen, S. 15, 17 ff.; *Ortega* in: Louis/Waelbroeck, Parlement européen, S. 63, 65 f.; *Boyce* in: P.A. 46 (1993), S. 458, 466 ff.; *Zuleeg* in: EuR 1972, S. 1, 14; *Pescatore* in: CDE 1974, S. 499, 500 ff.; *Oppermann/Kilian* in: EuR 1981, S. 366, 366 ff.; *Piris* in: RTD eur. 1994, 1, 13 und 30; siehe schon sehr früh: *Hallstein*, unvollendeter Bundesstaat, S.251. Entschließung des EP zum Demokratiedefizit der Europäischen Gemeinschaft, ABl. 1988, Nr. C 187, S. 229 ff.; *Stöcker* in: Europa-Blätter 1/1993, S. 5 ff., der von der Unheilbarkeit des europäischen Demokratiedefizits spricht. Replik darauf: *Teske* in: Europa-Blätter 3/1993, S. 7 ff.

<sup>8</sup> *Nass* in: FAZ vom 2.12.1992, Nr. 280, S. 9; *ders.* in: FAZ vom 27.7.1994, Nr. 172, S. 6.

<sup>9</sup> *Nass* in: FAZ vom 2.12.1992, Nr. 280, S. 9.

hängt somit die demokratische Legitimation der Gemeinschaftsorganisation insgesamt sowie der Rechtsetzungsakte und sonstigen Maßnahmen der Gemeinschaft entscheidend ab.

Das Bundesverfassungsgericht sieht zwar die demokratische Legitimation der Europäischen Union zuvörderst in den Staatsvölkern und den von ihnen gewählten Parlamenten der Mitgliedstaaten, doch "wächst mit dem Ausbau der Aufgaben und Befugnisse der Gemeinschaft die Notwendigkeit, zu der über die nationalen Parlamente vermittelten demokratischen Legitimation und Einflußnahme eine Repräsentation der Staatsvölker durch ein europäisches Parlament hinzutreten zu lassen, von der ergänzend eine demokratische Abstützung der Politik der Europäischen Union ausgeht."<sup>10</sup> Mit zunehmender Integration müßten die demokratischen Grundlagen der Union ausgebaut werden.<sup>11</sup> Nach Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG n.F. darf Deutschland nur bei der Entwicklung der Europäischen Union mitwirken, die "demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist und einen diesem Grundgesetz im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet."

Die Fortschritte der europäischen Integration sind folglich eng mit der Anwendbarkeit des Demokratieprinzips und des Parlamentarismus auf die Europäische Gemeinschaft verknüpft. "Dabei interessiert nicht allein die Absetzbarkeit der Regierung durch das Parlament, die man als Wesensmerkmal des Systems ansieht. Um die politischen Zielvorstellungen zu reflektieren, bedarf es vielmehr einer umfassenden Erörterung der Rolle des Parlaments, wie sie in den westeuropäischen Demokratien dieser Institution zugeordnet wird."<sup>12</sup> Es gab daher eine Reihe von Ansätzen und Vorschlägen zur institutionellen Reform der Gemeinschaft, die immer die Interdependenz zwischen einer Ausweitung der Aufgaben und Kompetenzen der Gemeinschaft und einer Ausdehnung der Befugnisse des

---

<sup>10</sup> BverfGE 89, 155, 184. · EuGRZ 1993, S. 429, 437; Urteilsanmerkungen: *Kaufmann-Bühler* in: *Integration* 1/1994, S. 1 ff.; *Ipsen* in: *EuR* 1994, S. 1 ff.; *Everling* in: *Integration* 1994, S. 165 ff.

<sup>11</sup> BverfGE 89, 155, 184. · EuGRZ 1993, S. 429, 438.

<sup>12</sup> *Zuleeg* in: *EuR* 1972, S. 1, 2 f.; *ders.* in: *Der Staat* 17 (1978), S. 27, 46; *ders.* in: *JZ* 1993, S. 1069, 1073; *Glaesner* in: *GS für Sasse*, Bd. I, S. 73, 74; *Hänsch* in: *EA* 1986, S. 191, 198.