parlamentarische **demokratie in aktion**

¿bersicht

Kabinett des Generalsekretärs

März 2013

DER GENERALSEKRETÄR

PARLAMENTARISCHE DEMOKRATIE IN AKTION

Übersicht

Vergleichende Studien

Europäisches Parlament

mit dem

US-Kongress

Deutschen Bundestag

Unterhaus (VK)

italienischen Abgeordnetenhaus

und der französischen Nationalversammlung

Im Auftrag:

Gemeinsame Arbeitsgruppe des Präsidiums und des Haushaltsausschusses des EP "Haushaltsplan des Europäischen Parlaments"

Das Europäische Parlament hat im Auftrag der *Gemeinsamen Arbeitsgruppe des Präsidiums und des Haushaltsausschusses des EP „Haushaltsplan des Europäischen Parlaments"* eine Reihe von vergleichenden Studie mit dem US-Kongress sowie den nationalen Parlamenten *Assemblée Nationale (Frankreich), Bundestag (Deutschland), Camera dei Deputati (Italien) und House of Commons (Vereinigtes Königreich)* erstellt.

In dieser Übersicht werden die zentralen Punkte dieser fünf Studien dargestellt.

Dieses Dokument wurde für die Präsentation vor der *Gemeinsamen Arbeitsgruppe des Präsidiums und des Haushaltsausschusses „Haushaltsplan des Europäischen Parlaments"* erstellt.

REDAKTION:

Klaus Welle
Der Generalsekretär
Europäisches Parlament
B-1047 Brüssel
E-Mail: klaus.welle@ep.europa.eu

ZUSTÄNDIGE BEAMTIN:

Kirsten Lüddecke
Kabinett des Generalsekretärs
Europäisches Parlament
B-1047 Brüssel
E-Mail: kirsten.luddecke@ep.europa.eu

MITGLIEDER DER *GEMEINSAMEN ARBEITSGRUPPE DES PRÄSIDIUMS UND DES HAUSHALTSAUSSCHUSSES DES EP „HAUSHALTSPLAN DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS"*:

Gianni Pittella (Vorsitzender) MdEP, Vizepräsident des EP
Alejo Vidal-Quadras MdEP, Vizepräsident des EP
George Lyon MEP
Monika Hohlmeier MdEP
Edit Herczog MdEP
Richard Ashworth MdEP

SPRACHFASSUNGEN:

Original: EN

Übersetzung: FR, DE

Redaktionsschluss: März 2013

Brüssel, © Europäisches Parlament, 2013
Deckblattgestaltung: © vector_master - Fotolia.com

HAFTUNGSAUSSCHLUSS:

Nachdruck und Übersetzung – außer zu kommerziellen Zwecken – mit Quellenangabe ist gestattet, sofern der Herausgeber vorab unterrichtet und ihm ein Exemplar übermittelt wird.

INHALTSVERZEICHNIS

Schlussfolgerungen der *Gemeinsamen Arbeitsgruppe des Präsidiums und des Haushaltsausschusses des EP „Haushaltsplan des Europäischen Parlaments“* 5

Zusammenfassung der fünf im Auftrag der *Gemeinsamen Arbeitsgruppe des Präsidiums und des Haushalts-ausschusses des EP „Haushaltsplan des Europäischen Parlaments“* erstellten Studien 13

Schlussfolgerungen der *Gemeinsamen Arbeitsgruppe des Präsidiums und des Haushaltsausschusses „Haushaltsplan des Europäischen Parlaments“*

„Die Kultur und die Rolle des Europäischen Parlaments sollten sich ändern … uns fehlen nur die Mittel, um diese Rolle wahrzunehmen“ [1]

Die Arbeitsgruppe kam zu dem Schluss, dass es vier Bereiche gibt, in denen das Europäische Parlament seine Mittel noch nicht den Herausforderungen, denen es gegenübersteht, angepasst hat:

1. **Unabhängige Beratung durch Wissenschaft und Forschung;**
2. **Kontrollkapazität;**
3. **Logistische Unterstützung für Mitglieder;**
4. **Lokale Unterstützung für Mitglieder.**

Die Studien zeigen die Schwierigkeit eines Vergleichs des Europäischen Parlaments mit den nationalen Parlamenten aufgrund der unterschiedlichen Beziehung zur Exekutive. Die Mehrheiten in den vier untersuchten europäischen nationalen Parlamenten spiegeln größtenteils deren jeweilige Regierung wider und sind somit, in unterschiedlichem Maße, mit diesen Regierungen verflochten. Dies wurde besonders deutlich im Falle des französischen Parlaments, das in hohem Maße abhängig ist von der Regierung, die direkten Einfluss auf alle Aktivitäten der Nationalversammlung hat; ebenso im Falle des Deutschen Bundestags, wo zwei Drittel der Gesetze von der Regierung eingereicht werden und die Ministerien die Arbeit des Parlaments voll unterstützen. Etwas geringer ist die Abhängigkeit, die im italienischen und britischen Parlament beobachtet werden kann. Keines der untersuchten nationalen Parlamente ist vollkommen unabhängig von der Exekutive und in keinem Fall mit der Situation des Europäischen Parlaments vergleichbar.

Obwohl die Funktionen des Europäischen Parlaments noch nicht so weit entwickelt sind, ähneln sie eher denen des US-Kongresses. Wie im Kongress kann die politische Mehrheit im Europäischen Parlament eine andere sein als in der Exekutive. In den beiden Kammern des US-Kongresses können selbst auch unterschiedliche Mehrheitsverhältnisse herrschen, wie es auch in den beiden europäischen Legislativorganen, dem Parlament und dem Rat, möglich sein kann. Wenn die Mehrheiten der Exekutive und der Legislative übereinstimmen, kann üblicherweise davon ausgegangen werden, dass die Legislative sich auf die von der Exekutive bereitgestellte Expertise verlassen kann. Im US-Kongress muss die Expertise hingegen unabhängig von der Exekutive sein, daher ist ein Vergleich zwischen dem EP und dem US-Kongress sinnvoller. Sowohl das Europäische Parlament als auch der US-Kongress müssen die Demokratie auf einem ganzen Kontinent organisieren.

[1] Richard Ashworth MdEP (ECR)

Unabhängige Beratung durch Wissenschaft und Forschung

Die Mitglieder der Gemeinsamen Arbeitsgruppe betonten die Unzulänglichkeit der unabhängigen Beratung durch Wissenschaft und Forschung, die den Mitgliedern zur Unterstützung bei den Herausforderungen ihrer täglichen Arbeit zur Verfügung steht; immer kompliziertere technische Rechtsvorschriften erfordern immer mehr die Unterstützung durch hochspezialisierte Fachleute. Eines der zahlreichen Beispiele war die Bewertung durch REACH, bei der *„wir keine Werkzeuge hatten, um zu bewerten, daher fand die Bewertung entweder nicht statt oder erfolgte auf sehr formelle Art …“.*[2] Mitglieder der Gemeinsamen Arbeitsgruppe fanden, dass oft *„Studien von außerhalb nicht viel bringen … wir sollen unsere Anfrage an die Kommission schicken, die uns dann die Antwort liefert. Dies scheint mir den Zweck der Übung zu verfehlen …”*[3]

In dieser Hinsicht können die folgenden Lehren aus den Studien gezogen werden: Forschungskapazitäten und Kapazitäten für Analysen externer Forschungsarbeiten sind entscheidend dafür, dass ein Parlament seine Rolle a) als Gesetzgeber und b) zur Kontrolle der Exekutive erfüllen kann.

Beispiele für eine effizientere Unterstützung durch Wissenschaft und Forschung fanden sich insbesondere im Deutschen **Bundestag**, der einen hocheffizienten **Wissenschaftlichen Dienst** hat. Dieser Dienst, der Teil der Abteilung Wissenschaft und Außenbeziehungen des Deutschen Bundestags ist, beschäftigt sich mit Anfragen von Mitgliedern, die Untersuchungen oder Berichte zu politisch relevanten Themen auf Bundesebene anfordern können.

Die Mitglieder des **Unterhauses** des Vereinigten Königreichs können in Sachen wissenschaftlicher und juristischer Beratung auf eine Reihe von Unterstützungsmöglichkeiten zurückgreifen. Die Mitglieder der Regierungsmehrheit erhalten hochwertige Informationen nicht nur von ihrer Parteizentrale, sondern auch von den Ministerien. Tatsächlich können die Minister im Rahmen des Regierungshaushaltes Sonderberater bestellen, obwohl sie Mitglieder des Parlaments sind. Mitglieder der Opposition können auf ihre Parteizentralen und zusätzliche individuelle Unterstützung, die aus dem Budget des Unterhauses bezahlt wird, zurückgreifen. Denkfabriken und externe Lobbygruppen spielen im Vergleich zum Europäischen Parlament eine deutlich wichtigere Rolle bei der Beratung. Ferner verfügen die **Bibliothek und die Forschungsdienste des Unterhauses** über ein Budget, das 400 % des entsprechenden Budgets des EP beträgt, und beschäftigen rund 270 Mitarbeiter.

Sogar die französische **Nationalversammlung** – bei der es sich den Studien zufolge um das am wenigsten unabhängige Parlament handelt – hat eine Struktur für legislative Angelegenheiten, Überwachung und Studien entwickelt. Sie gruppiert sich um sechs große operative Zentren: rechtliche Angelegenheiten, kulturelle und soziale Fragen, Wirtschaft und wissenschaftliche Bewertung, öffentliche Finanzen, europäische Angelegenheiten, internationale Angelegenheiten und Verteidigung. Diese operativen Zentren sind zusätzlich zu ihren Hauptaufgaben zuständig für die Bereiche Forschung, Innovation und Expertenwissen.

[2] Edit Herczog MdEP (S&D)
[3] George Lyon MdEP (ALDE)

Die italienische **Camera dei Deputati** kann nicht nur auf die Bibliothek der Kammer zurückgreifen, sondern erhält auch Unterstützung von vier großen Abteilungen, die einzelnen Mitgliedern und Ausschüssen Dokumente und Expertise zur Verfügung stellen. 1) die Forschungsabteilung (Dokumentationsunterlagen und Analysen zu jedem im Ausschuss besprochenen Gesetzentwurf, in denen der Inhalt des Gesetzentwurfs sowie seine Zwecke beschrieben und mögliche Auswirkungen auf bestehende Gesetze ausgewertet werden); 2) die Abteilung für Beziehungen zur EU (Unterstützung beim EU-Beschlussfassungsverfahren); 3) die Abteilung für parlamentarische Kontrolle (Überprüfung und Bewertung der Umsetzung der Gesetze, Überprüfung und Überwachung von Folgemaßnahmen zu parlamentarischen Entschlüssen und nichtlegislativen parlamentarischen Initiativen; Überprüfung der Erfüllung der rechtlichen Verpflichtungen der Regierung gegenüber dem Parlament); 4) die Abteilung für Staatshaushalt (Bewertung der finanziellen Auswirkungen von Gesetzentwürfen).

Einer der besten entwickelten Dienste in diesem Zusammenhang ist der **Congressional Research Service** (CRS), der Forschungsdienst des **Kongresses der Vereinigten Staaten**, der sich mit Themen der öffentlichen Politik befasst. Als Behörde der Legislative innerhalb der Bibliothek des Kongresses arbeitet der CRS auf Vertrauensbasis und unparteiisch hauptsächlich und direkt für Mitglieder des Kongresses, deren Ausschüsse und Personal. Er beschäftigt ca. 600 Mitarbeiter, darunter Anwälte, Wirtschaftswissenschaftler sowie Sozial- und Naturwissenschaftler. Im Haushaltsjahr 2012 wies der Kongress dem CRS ein Budget von ca. 106,8 Mio. USD zu.

Neben dem CRS gibt es zwei weitere große Behörden, die den Kongress unterstützen: 1) das **Congressional Budget Office** (CBO), das den Kongress mit haushaltsrelevanten Informationen versorgt, Berichte über steuerliche, haushaltspolitische und programmatische Themen erstellt und Analysen zu haushaltspolitischen Optionen, Kosten und Auswirkungen von Gesetzesvorschlägen durchführt; und 2) das Government Accountability Office (GAO), das den Kongress bei der Überprüfung und Überwachung der Regierungsaktivitäten unterstützt, indem es unabhängige Prüfungen, Untersuchungen und Beurteilungen von Bundesprogrammen durchführt. Zusammen beschäftigen diese drei Kongressbehörden mehr als 4000 Menschen.

In allen Parlamenten, mit Ausnahme der französischen Nationalversammlung, waren die Strukturen zur wissenschaftlichen Unterstützung der Mitglieder bei der täglichen Arbeit besser entwickelt als im Europäischen Parlament, obwohl die Mitglieder auch von den nationalen Ministerien und Parteizentralen unterstützt werden.

Die Mitglieder der Gemeinsamen Arbeitsgruppe schlussfolgerten, dass das Europäische Parlament eine Struktur entwickeln sollte, da *„es wichtig für uns ist, Unterlagen zu haben, die für uns erstellt und uns bereitgestellt werden, da es nicht genügt, dass wir Behörden anrufen und versuchen, Untersuchungen und Vergleichsstudien von diesen zu erhalten … es ist sehr wichtig, aussagekräftige Studien zu haben, die mit einem bestimmten Ziel durchgeführt wurden.“*[4]

[4] Monika Hohlmeier MdEP (EPP)

Die Gemeinsame Arbeitsgruppe kam zu dem Schluss, dass ein unabhängiger interner parlamentarischer Forschungsdienst, der allen Mitgliedern zur Verfügung steht, entwickelt werden sollte, mit hochqualifizierten Fachleuten, die in der Lage sind, vorhandenes Forschungsmaterial so aufzuarbeiten, dass es den Mitgliedern bei der Ausübung ihres Mandats hilft. Daneben ist es äußerst wichtig, ein Netzwerk aufzubauen, um *„vorhandenes Fachwissen insbesondere in den EU-Behörden"*[5] und anderen Organen zu sammeln und zu nutzen.

Kontrollkapazität

Die Gemeinsame Arbeitsgruppe kam zu dem Schluss, dass das Europäische Parlament auch im Bereich der Kontrolle der Exekutive stark unterentwickelt ist. *„Die Kontrollfunktion ... ist eine Rolle, die, wie ich denke, Lissabon diesem Haus übertragen hat und die dieses Haus noch nicht übernommen hat ... dies sollten wir hier viel mehr tun."*[6]

Am interessantesten in dieser Hinsicht waren zwei Parlamente, nämlich das Unterhaus mit seinen Ausschüssen und das US-Repräsentantenhaus.

Obschon die Mehrheit im **Unterhaus** die politische Couleur der Regierung widerspiegelt, hat das Unterhaus sich im Laufe der Zeit eine aufwändige Struktur zur effektiven Kontrolle der Exekutive gegeben und verfügt damit über deutlich mehr Prüfungsmöglichkeiten als das Europäische Parlament (durch parlamentarische Anfragen, Debatten, Oppositionstage, Aufsichtsausschüsse und Vertrauensfragen/Misstrauensanträge).

Das Unterhaus verfügt über zahlreiche Ausschüsse, deren Aufgabe es ist, die Regierung zu überprüfen. Die ministeriellen Sonderausschüsse überwachen die verschiedenen Ministerien. Diesen „Prüfungsausschüssen" gehören 183 Vollzeitmitarbeiter an. Ferner überwacht ein spezieller Prüfungsausschuss für EU-Angelegenheiten die EU-Unterlagen und die EU-Politik der Regierung.

Die Bank von England muss gegenüber dem Parlament Rechenschaft ablegen, obschon der Schatzamtsausschuss des Unterhauses kein gesetzlich festgelegtes Vetorecht bei den Ernennungen für den Ausschuss für Währungspolitik (MPC) und den Ausschuss für Finanzpolitik (FPC) hat.

Schließlich ist ein parlamentarischer Ombudsmann für die Prüfung von Bürgerbeschwerden über Missstände bei der Anwendung der Gesetze durch Ministerien, Behörden und andere öffentliche Organe zuständig. Der Ombudsmann unterliegt der Kontrolle durch den Ausschuss für öffentliche Verwaltung.

Das am besten entwickelte System zur Prüfung der Regierung ist im **US-Kongress** zu finden, wo die Funktionen zur Überwachung der Exekutive weitreichend sind. Im Repräsentantenhaus verfügen die Ausschüsse beispielsweise über „Aufsichtspläne" für jeden

[5] Edit Herczog MdEP (S&D)
[6] Richard Ashworth MdEP (ECR)

Zweijahreszeitraum, die durch Anhörungen in den Hauptausschüssen oder in deren speziellen „Aufsichts-Unterausschüssen“ umgesetzt werden. Auf diese Weise sollen folgende Prinzipien angewandt werden:

- eine Relevanzprüfung der Umsetzung seitens der Exekutive auf der Grundlage der Effizienz und Effektivität der durchgeführten und finanzierten Programme;
- eine Haushaltsprüfung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses der umgesetzten Politik;
- wo erforderlich, eine Ersatzprüfung der Umsetzung der Rechtsvorschriften, wenn Mechanismen, die für die Exekutive entwickelt wurden, vom Kongress als unangemessen beurteilt werden.

Die Befugnisse und Rechte des Kongresses hinsichtlich der Überwachung sind weitreichend:

- Der Congressional Review Act ermächtigt den Kongress, im Vorfeld Vorschriften und Regelungen zu überprüfen und zu missbilligen.
- Der Kongress führt durch verpflichtende und regelmäßige Anhörungen in bestimmten Bereichen Ex-post-Beurteilungen durch. Im Allgemeinen betreffen die Anhörungen die Effizienz von Behörden und Programmen.
- Der Kongress beschließt oft Ad-hoc-Untersuchungen betreffend angebliche Vergehen, mangelnde Vorbereitung oder mangelnde Kompetenz von Behörden, Betrügereien, Missbrauch, Interessenkonflikte.
- Der Kongress kann einer Bundesbehörde die Bevollmächtigung entziehen und ein Programm beenden.
- Der Kongress kann die Finanzmittel einer Bundesbehörde aussetzen oder kürzen.
- Der Senat bestätigt Bewerber für Führungspositionen in Bundesministerien und -behörden.

Die dem Kongress im Rahmen der Überwachungstätigkeiten zur Verfügung gestellten Instrumente sind gut etabliert und mit ausreichenden Mitteln ausgestattet. Den Besonderen Generalinspektoren des Kongresses obliegt die Prüfung und Untersuchung spezifischer Programme.

Der Bundesrechnungshof (Government Accountability Office, GAO) führt Felduntersuchungen durch, schreibt Rechnungslegungsstandards vor und bereitet Analysen, Programmbewertungen, Kosten-Nutzen-Analysen und Effizienzstudien vor. Er erstellt jährlich Hunderte von Berichten, da er größer als einige Bundesagenturen und -behörden ist und über mehr als 3000 Mitarbeiter verfügt.

Das **Europäische Parlament** hat kürzlich mit der Durchführung von Folgenabschätzungen begonnen, die unabhängig von der Kommission sind und Ex-ante-Bewertungen und bald auch Ex-Post-Folgenabschätzungen umfassen. Daneben wird ein Mechanismus entwickelt, um einen potenziellen oder fehlenden europäischen Mehrwert auf EU-Ebene zu ermitteln.

Auf Ausschussseite ist jedoch der einzige EP-Ausschuss, der sich speziell dauerhaft mit der Kontrolle beschäftigt, der Haushaltskontrollausschuss. Kontrolle *„ist eine klassische Aufgabe des Parlaments, neben dem Haushalt, seiner Umsetzung und den Kosten, ist die Qualität und die Einhaltung der im Parlament angenommenen politischen Maßnahmen und Vorschriften zu prüfen ... wir brauchen wirklich eine bessere Infrastruktur für die politische Kontrolle in jedem Ausschuss."*[7]

Die Gemeinsame Arbeitsgruppe kam zu dem Schluss, dass die folgenden beiden Aspekte im Laufe der nächsten Monate untersucht werden sollten, um das Europäische Parlament in die Lage zu versetzen, seine gestärkte Rolle durch den Vertrag von Lissabon zu erfüllen. Diese sind: 1) die Einführung von Unterausschüssen zu den Vollausschüssen, die sich insbesondere auf die Kontrolle und Überwachung der Exekutive und auf Ex-Post-Folgenabschätzungen konzentrieren, wenn diese erforderlich sind; und 2) eine Bewertung nicht nur darüber, ob die bestehenden administrativen Strukturen für Ex-Post-Folgenabschätzungen gestärkt werden müssen, sondern auch, um den Rechnungshof (ähnlich wie im US Government Accountability Office) in einen Prozess zu integrieren, bei dem der Rechnungshof dem Parlament nicht nur die notwendigen Informationen vorlegt, um die Richtigkeit der EU-Ausgaben und das Funktionieren der Finanzkontrollmechanismen zu beurteilen, sondern der Rechnungshof und das Parlament auch jährlich Arbeitsprogramme vereinbaren, die eine Bewertung der weiteren Leistung und Qualität der EU-Gesetzgebung oder Finanzierung in der Praxis ermöglichen.

Logistische Unterstützung für Mitglieder

Die logistische Unterstützung der Mitglieder ist wichtig, um die Effizienz sicherzustellen, die die Mitglieder für ihre tägliche Arbeit benötigen. In diesem Zusammenhang können interessante Lehren insbesondere hinsichtlich der Arbeitsraumsituation für Assistenten der Mitglieder, der IT-Ausstattung, der Reiseunterstützung und des Fahrzeugdienstes in den verschiedenen nationalen Parlamenten gezogen werden. Die Zuwendungen, die Mitglieder in den verschiedenen Parlamenten erhalten, sind sehr ähnlich.

Besonders besorgniserregend ist die Arbeitsraumsituation für Assistenten, *„wo sich manchmal sechs Personen eine Fläche von 17°m² teilen müssen, wogegen den Mitgliedern des Bundestags mindestens drei und in allen neuen Gebäuden vier Büroeinheiten zur Verfügung stehen."*[8] Die Gemeinsame Arbeitsgruppe merkte an, dass dies nicht nur eine Frage des Komforts sei, sondern vor allem eine Frage der Sicherheit und grundlegender Arbeitsbedingungen.

Bei allen Studien ergab sich für das Europäische Parlament das Problem der Diskrepanz der Gehälter in den Heimatstaaten der MdEP. *„Dies führt dazu, dass Mitglieder einiger Mitgliedstaaten bis zu 13 lokale Assistenten mit dem gleichen Budget beschäftigen können, mit dem andere höchstens*

[7] VP Alejo Vidal-Quadras MdEP (EPP)
[8] Monika Hohlmeier MdEP (EPP)

zwei Personen beschäftigen können. Dies führt zu großen Unterschieden hinsichtlich der Unterstützung, auf die die Mitglieder des Europäischen Parlaments zurückgreifen können."[9]

Die Gemeinsame Arbeitsgruppe kam zu dem Schluss, dass in dieser Hinsicht zwei Probleme untersucht werden müssen: 1) die Bereitstellung angemessener Arbeitsräume für Assistenten von Mitgliedern, insbesondere in Brüssel, und die Anpassung der Logistik in den Gebäuden in Brüssel an die enorm gestiegene Anzahl an Nutzern; 2) die Diskrepanz bei der Möglichkeit der Mitglieder, lokale Unterstützer zu beschäftigen, aufgrund der unterschiedlichen Gehaltsstrukturen.

Lokale Unterstützung für Mitglieder

Die Mitglieder des Europäischen Parlaments vertreten im Durchschnitt jeweils fast 700 000 Bürger. Dies sind durchschnittlich sechs Mal mehr Bürger als ein Mitglied eines nationalen Parlaments vertritt. Um die Bürger besser vertreten zu können, sollten Mittel und Wege untersucht werden. Das einzig vergleichbare Parlament in diesem Zusammenhang ist der US-Kongress, der einen vergleichbaren geografischen und demografischen Geltungsbereich hat.

Im **US-Repräsentantenhaus** setzt sich immer mehr die Erkenntnis durch, dass es notwendig ist, „näher am Bürger" zu sein. Dies liegt vor allem daran, dass eine neue Phase der politischen Kommunikation und Parteiorganisation mit „netzbasierter" Politik den Rechenschaftsprozess für die Abgeordneten verändert hat. In einer der weltweit fortgeschrittensten IKT-Gesellschaften gewährleistet das Internet „Präsenz" auf beiden Seiten, in Washington und vor Ort. Die Mitglieder sind rechenschaftspflichtig gegenüber nationalen Netzwerken hinsichtlich ihrer thematischen Tätigkeit und bleiben außerdem gegenüber den lokalen Wählern und Aktivisten rechenschaftspflichtig, die weiterhin mit ihrem Vertreter interagieren möchten, auch nach den Wahlen.

Für die „Arbeit im Wahlkreis" werden mindestens 15-18 Wochen veranschlagt. Auch während der Sitzungswochen werden üblicherweise zwei Tage für die Arbeit im Wahlkreis frei gehalten. Im Durchschnitt reisen die Abgeordneten nicht weniger als 40 Mal im Jahr zu ihrem Wahlkreis und zurück. Auf diese Reisen entfällt ein Großteil ihres jährlichen Reisebudgets (ca. 3,5 % der Aufwandsentschädigung der Abgeordneten). In den Wahlkreisen der Abgeordneten leben durchschnittlich etwa ebenso viele Einwohner wie im durchschnittlichen Wahlkreis der Mitglieder des Europäischen Parlaments in größeren EU-Mitgliedstaaten mit etwa 770 000 Einwohnern.

Zu den Tätigkeiten der Abgeordneten gehören:

- Dutzende Versammlungen in Rathäusern und Eröffnungsfeiern, im Rahmen derer sie den Bürgerinnen und Bürgern Bericht erstatten;

[9] Monika Hohlmeier MdEP (EPP)

- die tägliche Bereitstellung von Informationen und Fachwissen zu relevanten Bundesgesetzen sowie Zugang zu Bundesbeihilfen;
- hohe Präsenz in allen Lokalmedien;
- eine von Fall zu Fall gewährte Unterstützung bei Problemen mit der Regierung (sog. Individualfürsorge).

Üblicherweise wird mehr als die Hälfte der 1 446 000 USD (1 112 307 EUR) der jährlichen Aufwandsentschädigung der Abgeordneten (MRA) im Wahlkreis ausgegeben. Mehr als die Hälfte der Ausgaben für das festangestellte Personal werden dort (40 % der MRA), in den Bezirksbüros (7 % der MRA) oder für Kontakte zu Bürgerinnen und Bürgern einschließlich Veröffentlichungen und lokale Sitzungen (7 % der MRA) getätigt. In den Bezirksbüros arbeiten normalerweise fünf bis acht spezialisierte und qualifizierte Mitarbeiter und ebenso viele Praktikanten aus lokalen Schulen oder Hochschulen (ganz zu schweigen von den Spendensammlern, die aus den Spendenaktionen bezahlt werden).. Aktivisten und Freiwillige unterstützen die Büros in Wahlkampfzeiten. In den Bezirksbüros ist die Arbeitsplatzspezialisierung mit Bezirksdirektoren, „Individualbetreuern", Außendienstmitarbeitern und Assistenten stark ausgeprägt.

Die Gemeinsame Arbeitsgruppe kam zu dem Schluss, dass mehrere Themen in den nächsten Monaten untersucht werden müssen: der Bedarf einer größeren Präsenz in den jeweiligen Mitgliedstaaten, eine verstärkte Präsenz im Wahlkreis, daher eine bessere IT-Ausstattung / Unterstützung in Wahlkreisbüros, eine stärkere Unterstützung durch die EPIOs, und die Analyse vorhandener lokaler Unterstützung und Effizienzlücken.

Zusammenfassung der fünf im Auftrag der *Gemeinsamen Arbeitsgruppe des Präsidiums und des Haushalts-ausschusses des EP „Haushaltsplan des Europäischen Parlaments“* erstellten Studien

Nachdem das Europäische Parlament durch den Vertrag von Lissabon neue Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten erhalten hat, ist es dabei, im Namen und Interesse der europäischen Bürger eine echte, transkontinentale Demokratie aufzubauen. Um herauszufinden, welche Fortschritte das Parlament bis heute bei diesen Bemühungen erzielen konnte, forderten die Mitglieder sowohl in der Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Entwurf des Gesamthaushaltsplans 2012 als auch in der Entschließung zu dem Voranschlag der Einnahmen und Ausgaben des Europäischen Parlaments für das Haushaltsjahr 2013 eine Vergleichsstudie über die Haushaltspläne einer repräsentativen Auswahl von Parlamenten einiger Mitgliedstaaten.

Entsprechend diesem Ersuchen und auf der Grundlage der von der Arbeitsgruppe des Präsidiums und des Haushaltsausschusses erteilten Weisungen wurden in vier Studien die wichtigsten Funktionen und die erforderlichen Haushaltsmittel des EP analysiert und mit der Situation im *Deutschen Bundestag*, in der französischen Nationalversammlung (*Assemblée Nationale)*, im Unterhaus (*House of Commons)* des Vereinigten Königreichs und in der italienischen Abgeordnetenkammer (*Camera dei Deputati)* verglichen.

Eine fünfte Studie ging darüber hinaus und richtete den Blick in die Ferne: In einer ebenso umfassenden Arbeit wurden die wichtigsten Funktionen und die Ausgaben der beiden einflussreichsten parlamentarischen Gremien der Welt miteinander verglichen: das Europäische Parlament und der *US-Kongress*, insbesondere das *House of Representatives*.

Bei diesen Studien konnten weitreichende Ergebnisse gewonnen werden.

Sie brachten nicht nur klar zum Ausdruck, dass das **Europäische Parlament** im Vergleich mit den untersuchten nationalen Parlamenten in vielen Bereichen **weniger ausgibt und mehr erreicht,** sondern sie zeigten auch, dass es beim Europäischen Parlament in mehreren wichtigen Gesetzgebungsbereichen, vor allem im Hinblick auf die **unabhängige wissenschaftliche Beratung und die Kontrollfähigkeit,** im direkten Vergleich noch viel Spielraum für Verbesserungen gibt.

Wenn das Europäische Parlament weiterhin das volle Potenzial des Vertrags von Lissabon ausschöpfen soll und wenn die **drei Schwerpunkte des Mottos „Die Zukunft ist global, lokal und digital“** umgesetzt werden sollen, was nach der Studie über das Europäische Parlament im Jahr 2025 notwendig ist, könnte es sich laut den Ergebnissen der Studien auch den US-Kongress als demokratisches Organ für den ganzen Kontinent zum Vorbild nehmen.

Als vergleichbares Modell könnten hier nicht nur Faktoren wie die **Vorarbeiten zur Rechtssetzung und Überwachungsarbeiten**, sondern auch die verfügbaren Mittel für die Arbeit in den Wahlkreisen (die in einem transkontinentalen Parlament wie dem US-Kongress als entscheidend gelten) herangezogen werden.

Um eine zuverlässige Grundlage für die Analyse zu erhalten, wurden die Unterschiede hinsichtlich der Rollen, Verantwortlichkeiten und der Arbeitsstruktur der jeweiligen Parlamente berücksichtigt und die Haushaltszahlen entsprechend angepasst. Beispielsweise wurden alle spezifischen Elemente der einzelnen Parlamente quantifiziert und vom Haushalt des entsprechenden Parlaments abgezogen, damit der Vergleich zwischen dem EP und den einzelnen nationalen Parlamenten der Untersuchung möglich ist.

I. Der europäische Vergleich

Grundlegende Unterschiede

Das **Europäische Parlament** (EP) ist eine Institution auf supranationaler Ebene. Es ist von der Exekutive (Kommission) und dem Mitgesetzgeber (Rat) vollständig unabhängig. Es hat einen weitreichenden Einfluss auf die Politikgestaltung und hat seine Zuständigkeiten im Rahmen der gesetzgeberischen und interinstitutionellen Regelungen der EU ständig erweitert. Heute ist das Parlament ein gleichberechtigter Partner des Ministerrats. Das EP ist die direkte Vertretung der Bürger auf der Ebene der EU und ist bestrebt, eine demokratische Rechenschaftspflicht für EU-weite Entscheidungen sicherzustellen.

Bei den nationalen Parlamenten liegt der Schwerpunkt vor allem auf der Regierung. In allen vier untersuchten Parlamenten sind die Regierungsmitglieder auch Mitglieder des Parlaments.

Die Tatsache, dass der **Deutsche Bundestag** nicht vollständig unabhängig von der Exekutive ist, hat unmittelbaren Einfluss auf alle vom Bundestag durchgeführten Aktivitäten (gesetzgebende Gewalt, Kontrolle, internationale Beziehungen). In Deutschland werden ungefähr zwei Drittel aller Gesetzesvorlagen von der Bundesregierung eingereicht. Ein großer Teil der gesetzgeberischen Arbeit wird daher durch die zuständigen Beamten der Bundesministerien verrichtet, die auch die Ausschüsse des Deutschen Bundestags beim Verfahren zur Abfassung von Änderungsanträgen zu den parlamentarischen Gesetzesvorschlägen unterstützen.

Auch in der **französischen Nationalversammlung** liegt der Schwerpunkt auf der Regierung. Obwohl der französische Ministerpräsident oder die anderen Minister nicht verpflichtend Mitglieder des Parlaments sein müssen, sind die Mitglieder der französischen Regierung grundsätzlich auch Mitglieder der Nationalversammlung. Die Tatsache, dass die französische Nationalversammlung nicht vollständig unabhängig von der Exekutive ist, hat unmittelbaren Einfluss auf alle von der Nationalversammlung durchgeführten Aktivitäten (gesetzgebende Gewalt, Kontrolle, internationale Beziehungen).

Die Funktion der **italienischen Abgeordnetenkammer** ist hauptsächlich legislativ und wird zusammen mit dem Senat ausgeübt (perfektes Zweikammersystem). Anders als im EU-System gehört das Initiativrecht für Gesetzgebungsvorschläge jedoch nicht zu den Prärogativen der Regierung, und Gesetzentwürfe können von einzelnen oder Gruppen von Abgeordneten oder Senatoren vorgelegt werden. Tatsächlich werden in Italien etwa 90 % der Gesetzentwürfe von Mitgliedern des Parlaments (Kammer und/oder Senat) und nur 8 % von der Regierung vorgelegt.

Auch im **Vereinigten Königreich** spiegelt die Mehrheit des **Unterhauses** die Regierung wider, wobei die Minister tatsächlich amtierende Mitglieder des Unterhauses sind. Die Mitglieder des Unterhauses entscheiden weitgehend frei über ihre individuellen Zeitpläne, und das gilt auch für ihre Anwesenheit im Parlament oder im Wahlkreis.

Die wichtigsten vergleichenden Kennziffern zur Größe der Parlamente, zu den vertretenen Bürgern, den vergleichbaren Haushaltsdaten und den Arbeitsmethoden und -zeiten sind im Anhang dieser Zusammenfassung enthalten.

Bei den durchgeführten Studien wurden vier Bereiche ermittelt, die für die weitere Entwicklung des Europäischen Parlaments von besonderer Bedeutung sind: die Kapazität für eine unabhängige wissenschaftliche Beratung, die Kontrollkapazität, die logistische Unterstützung der Mitglieder und nicht zuletzt die lokale Unterstützung der Mitglieder in ihren Wahlkreisen.

a) Unabhängige wissenschaftliche Beratung

Die Wissenschaftlichen Dienste des **Bundestags** behandeln Anfragen der Bundestagsabgeordneten, die Studien oder Berichte über beliebige einschlägige Themen der Bundespolitik anfordern können. Derzeit gibt es elf Fachbereiche mit insgesamt etwa 60 Forschungsmitarbeitern, die die Abgeordneten bei ihrer Arbeit unterstützen, indem sie ihre Erkenntnisse prägnant und leicht verständlich in für die Zwecke der politischen Debatten passenden Formen darstellen. Jedes Jahr veröffentlicht das Forschungspersonal zwischen zwei- und dreitausend Studien, Fortschrittsberichte, Dossiers usw.

Wegen der gegenseitigen Abhängigkeit zwischen der Mehrheit in der **französischen Nationalversammlung** und der Regierung wird ein großer Teil nicht nur der gesetzgeberischen Arbeit, sondern auch der Beratung und des wissenschaftlichen Beitrags von den zuständigen Beamten in den nationalen Ministerien und in den Zentralen der politischen Parteien geleistet. Die französische Nationalversammlung hat jedoch eine Struktur geschaffen, die für gesetzgeberische Angelegenheiten, Kontrolle und Studien zuständig ist. Sie gruppiert sich um sechs große operative Zentren: rechtliche Angelegenheiten, kulturelle und soziale Fragen, Wirtschaft und wissenschaftliche Bewertung, öffentliche Finanzen, europäische Angelegenheiten, internationale Angelegenheiten und Verteidigung. 1983 wurde eine spezielle Fach- und Prüfstelle eingerichtet – das Parlamentarische Amt für die Bewertung der wissenschaftlichen und technologischen Entscheidungen (OPECST) –, die als Schnittstelle

zwischen Politik und Forschung dient. Seit der Einrichtung des OPECST wurden fast 120 Berichte veröffentlicht.

Den Mitgliedern der **italienischen Abgeordnetenkammer** stehen zahlreiche Unterstützungsstrukturen zur Verfügung, auf die sie sich verlassen können, wenn sie wissenschaftliche Beratung oder Beratung in Bezug auf Gesetzgebung benötigen. Neben der Bibliothek selbst (mit einem Haushalt von 3,05 Mio. EUR im Jahr 2010 und 51 Vollzeitangestellten) stellen vier große Abteilungen mit 116 Mitarbeitern den einzelnen Mitgliedern und den Ausschüssen Unterlagen und ihr Fachwissen zur Verfügung: die Forschungsabteilung, die Abteilung für Beziehungen zur Europäischen Union, die Abteilung für parlamentarische Kontrollen und die Abteilung für Staatshaushalt. Die meisten dieser Dienstleistungen werden auch Forschungszentren und Universitäten zur Verfügung gestellt und sind für die Öffentlichkeit zugänglich.

Die Mitglieder des **Unterhauses** können sich für die wissenschaftliche und juristische Beratung auf zahlreiche Unterstützungsstrukturen stützen. Neben dem beachtlich hohen Beitrag der Parteizentralen, der Ministerien, Expertenkommissionen und der Lobbygruppen verfügen die Bibliothek und die Forschungsdienste des Unterhauses über ein Budget, das 400 % des entsprechenden Betrags des Europäischen Parlaments beträgt, und beschäftigen rund 270 Mitarbeiter. Ihr Aufgabenbereich ist außerdem breiter und diversifizierter. Die Mitarbeiter der Bibliothek versorgen alle Abgeordneten mit wöchentlichen Standardinformationen über alle wichtigen Themen, vertraulichen Auskunftsdiensten (23 679 Anfragen zusätzlich zu 8342 Anfragen um Kurzübersichten im Zeitraum 2011-2012) sowie mit Informationen für das Unterhaus und die Abgeordneten, Forschungsberichten (66 im Zeitraum 2011-2012), Diskussionsmaterial (206) und Standardvermerken (1200).

b) Kontrollkapazität

Im **Deutschen Bundestag** wird die Kontrolle der Regierung traditionell vor allem durch die Oppositionsparteien ausgeübt, wenngleich sich auch Mitglieder der Parteien in der Regierungskoalition durch ihre Beteiligung an den parlamentarischen Verfahren für die Kontrolle einsetzen.

Innerhalb des Rahmens ihrer Befugnisse die finanzielle Kontrolle betreffend hat die **französische Nationalversammlung** während der letzten Jahre zwei ständige Aufgabenbereiche mit dem Ziel eingerichtet, die Effizienz der öffentlichen Ausgaben zu überwachen. Die Evaluierungs- und Kontrollmission (MEC) ist für die Überwachung der Verwendung öffentlicher Mittel zuständig, während die Evaluierungs- und Kontrollmission für die Gesetze zur Finanzierung der Sozialversicherung (MECSS) für die Überprüfung der Anwendung der Gesetze zur Finanzierung der Sozialversicherung und für die Evaluation aller Fragen zu den finanziellen Mitteln für die Sozialversicherung zuständig ist. Die Kommission für die Evaluierung und Kontrolle der öffentlichen Politik (CEC) führt außerdem Überprüfungen der öffentlichen Maßnahmen durch und bringt großes Fachwissen

in die Untersuchungen zur Folgenabschätzung ein, die die von der Regierung eingereichten Gesetzesentwürfe ergänzen.

Die **italienische Abgeordnetenkammer** hat weitreichende Aufsichts- und Kontrollbefugnisse über die Regierung, in erster Linie durch das Vertrauensvotum, da jederzeit ein Zehntel der Abgeordneten einen Misstrauensantrag stellen kann. Auch hier wird die Kontrolle der Regierung hauptsächlich durch die Opposition durchgeführt. Ein eigener Gesetzgebungsausschuss, bestehend aus 10 Mitgliedern (5 aus der/den Mehrheitspartei(en) und 5 aus der Opposition), hat vor allem die Aufgabe, zu den von der Regierung erlassenen Gesetzesdekreten (Decreti Legge) Stellung zu nehmen. Außerdem sind auch alle ständigen Ausschüsse in gewissem Maße für die Überprüfung zuständig, da ihr Mandat die „Untersuchung, Ermittlung und Überprüfung" der Tätigkeiten der Regierung umfasst. Schließlich unterstützt der parlamentarische Kontrollausschuss die Abgeordneten mit verlässlichen Informationen, Unterlagen und Erhebungen bei der Überprüfung der Regierung. Die italienische Abgeordnetenkammer hat daher in allen Ausschüssen und in der Plenarsitzung umfangreichere Mandate als das EP.

Das **Unterhaus** hat sich über die Jahre hinweg mit einer gut durchdachten Struktur zur wirksamen Kontrolle der Exekutive ausgestattet und hat eine deutlich höhere Kontrollkapazität als das Europäische Parlament. Ein breites Spektrum von Ausschüssen mit etwa 183 Vollzeitmitarbeitern hat als primäre Aufgabe die Kontrolle der Regierung und ihrer Abteilungen. Durch spezifische Kontrollverfahren werden die Plenardebatten im Unterhaus sehr lebendig und interessant für Fernsehübertragungen. Dazu gehören die wöchentliche Fragestunde der zur Regierung gehörenden Minister, ein festgelegter Zeitrahmen für Debatten über allgemeine Themen der Regierungspolitik und zwanzig Tage pro Parlamentsjahr, an denen die Opposition Fragen an die Regierung richten und selbst die Themen der Diskussion bestimmen kann.

c) Logistische Unterstützung für Mitglieder

- Bundestag, Deutschland:

Die Vergütung steht den Mitgliedern in beiden Kammern zur Unterstützung bei ihren offiziellen und repräsentativen Pflichten zur Verfügung. Die für diesen Zweck bereitgestellten Mittel waren im EP etwas **höher** (+8 %) **als im Bundestag.** Die Aufwandsentschädigung der Bundestagsabgeordneten deckt jedoch auch Reisekosten innerhalb der Bundesrepublik Deutschland (einschließlich des Wahlkreises des Abgeordneten) und die Ausgaben der Abgeordneten für eine Zweitwohnung am Sitz des Parlaments. Die Mitglieder erhalten auch einen Fahrausweis für die Benutzung aller Transportmittel der Deutschen Bahn. Jedoch erhalten die Abgeordneten keine Entfernungszulage und Zeitaufwandsvergütung und auch kein Tagegeld in Berlin.

Neben der Aufwandsentschädigung wird jedem Abgeordneten des Bundestags jährlich ein Betrag von 12 000 EUR zur Verfügung gestellt, um die am Sitz des Bundestags anfallenden

IT- und Kommunikationskosten zu decken. Die Kostenrückerstattung erfolgt gegen Rechnungen. Der Betrag einer Rechnung darf nicht über 800 EUR liegen.

Das Rentensystem des Bundestags wurde zuletzt 2008 geändert, und das neue Rentensystem beruht auf ähnlichen Kriterien wie jenes des EP: keine Pensionsfonds, die Pensionen werden aus den Mittelzuweisungen des laufenden Jahres gezahlt, die Abgeordneten selbst zahlen keine Pensionsbeiträge ein, die Beträge werden auf der Grundlage der monatlichen Vergütung berechnet usw. Gleichzeitig gibt es unterschiedlich hohe Ansprüche: Im EP beträgt der Pensionsanspruch für jedes Jahr des Mandats 3,5 % der Vergütung des Mitglieds, dabei gelten eine Mindestdauer von einem Mandatsjahr und eine Höchstgrenze von 70 % der Vergütung des MdEP, gegenüber 2,5 % und höchstens 67,5 % im Bundestag.

Die Mittelzuweisungen für die Zulage zur Unterstützung der parlamentarischen Arbeit befinden sich in beiden Parlamenten auf dem gleichen Niveau, obwohl es Unterschiede bei der Ausgestaltung dieser Zulage gibt (im EP gibt es mehrere Arten von Vertragsverhältnissen mit den Assistenten mit jeweils unterschiedlichen Rechten).

Im Hinblick auf die Gebäude sieht der Haushaltsplan des Bundestags lediglich begrenzte Mittelzuweisungen für die Miete oder den Kauf von Gebäuden vor, da diese im Zuständigkeitsbereich einer eigenen Regierungsbehörde liegen.

- Assemblée Nationale, Frankreich:

2011 waren die Mittelzuweisungen der Nationalversammlung zur Unterstützung der Abgeordneten bei ihren offiziellen und Repräsentationspflichten deutlich höher (+ 50 %) als jene für denselben Zeitraum im Europäischen Parlament. In Frankreich werden die Reisekosten zwischen dem Wahlkreis des Mitglieds und dem Sitz der Nationalversammlung (Paris) im Allgemeinen durch die Dauerfahrkarte erster Klasse abgedeckt, die den Mitgliedern kostenfrei für das gesamte nationale Eisenbahnnetz zur Verfügung gestellt wird (Liege- und Schlafwagen inbegriffen). Die Mitglieder erhalten ebenfalls eine Freifahrkarte für das Pariser Nahverkehrssystem RATP. Für Fahrten innerhalb von Paris und in der Umgebung verfügt die Nationalversammlung über einen Fahrdienst mit ungefähr zwanzig Fahrzeugen mit Fahrern. Die Mitglieder können allerdings auch die Pariser Taxis nutzen, wenn der Fahrdienst nicht allen Anfragen nachkommen kann. Hinsichtlich Flugreisen übernimmt die Nationalversammlung jährlich 80 Reisen der Abgeordneten innerhalb Frankreichs zwischen Paris und ihrem Wahlkreis, falls es regelmäßige Flugverbindungen gibt, und 12 Reisen innerhalb Frankreichs außerhalb des Wahlkreises (für Abgeordnete im Ausland gelten besondere Bestimmungen). Die Mitglieder erhalten keine Entfernungszulage und Zeitaufwandsvergütung und kein Tagegeld in Paris.

Für die Anstellung von Assistenten sind die verfügbaren Mittelzuweisungen im EP doppelt so hoch wie in der französischen Nationalversammlung. Die Abgeordneten des französischen Parlaments sind dazu berechtigt, bis zu fünf Assistenten einzustellen, wobei der Durchschnitt zwischen drei und fünf liegt. Im EP betrug die durchschnittliche Anzahl der Assistenten im Jahr 2011 sechs. Für den Fall, dass nicht alle für das Personal des Parlaments bereitgestellten Mittel verwendet werden, fließt das Guthaben in Frankreich in den Haushalt

der Nationalversammlung zurück oder kann von dem betreffenden Abgeordneten des Parlaments an seine Fraktion gespendet werden, um die Gehälter derjenigen abzudecken, die bei der Fraktion angestellt sind.

- Abgeordnetenkammer, Italien:

Mit einer Fahrkarte, die Abgeordneten kostenfrei zur Verfügung gestellt wird und für alle Transportmittel auf nationaler Ebene gültig ist, werden in der Regel ihre Reisekosten gedeckt. Dank der sogenannten „*tessera del deputato*" (Abgeordnetenausweis) können Abgeordnete Kosten für Zugfahrkarten und Flugtickets für nationale Strecken unmittelbar über das Konto der Abgeordnetenkammer verrechnen lassen. Darüber hinaus haben Abgeordnete Anspruch auf eine vierteljährliche Zahlung einer Pauschalsumme von 3000-4000 EUR, um die Kosten der Hin- und Rückreise von ihrem Wohnsitz zum nächstgelegenen Flughafen und vom Flughafen Rom zum Palazzo Montecitorio zu decken. Für andere Reisekosten gibt es spezifische jährliche Zuschüsse.

Abgeordneten stehen jährlich 3098,74 EUR zur Deckung der Telefon- und Handykosten zur Verfügung. Gebühren für über Telefonleitungen der Kammer getätigte Telefongespräche werden von diesem Betrag abgezogen. Im Gegensatz dazu können Mitglieder des Europäischen Parlaments die Telefonleitungen des Europäischen Parlaments kostenlos für nationale und internationale Telefongespräche benutzen. Die Abgeordnetenkammer gewährt Abgeordneten darüber hinaus in jeder Wahlperiode eine einmalige Zahlung von 2500 EUR für Ausgaben im Zusammenhang mit IT-Ausrüstung.

Die Gesamtausgaben der Abgeordnetenkammer für IT und Telekommunikation, Schreibwaren, Bürobedarf und verschiedene Verbrauchsartikel (für Abgeordnete und Personal) sind um 6,2 % höher als die des Europäischen Parlaments.

Der Sitz des Parlaments, Palazzo Montecitorio, ist mit einem neuen Fernsehstudio ausgestattet, damit können über Satelliten und über das Internet Programme im Fernsehkanal „Camera dei Deputati" („Abgeordnetenkammer") und in einem neuen Web-TV ausgestrahlt werden.

Einige Gebäude befinden sich im Besitz der italienischen Kammer oder werden von ihr gemietet, um die politischen Organe und Verwaltungsstellen unterzubringen. Der hohe historische Wert einiger Gebäude der Kammer ist der Grund dafür, dass die Gesamtausgaben für Gebäude und die damit verbundenen Kosten in Italien um 16,3 % höher sind als im EP[1].

- Unterhaus, VK:

Die Abgeordneten verfügen über ein Büro im Parlamentsgebäude. Da die Bürofläche in London knapp ist, haben die meisten Abgeordneten nicht mehr als einen Assistenten in ihrem Londoner Büro, sie beschäftigen jedoch durchschnittlich 4,2 unterstützende Mitarbeiter, wobei unbezahlte Freiwillige und Praktikanten nicht mitgezählt werden. Die Finanzausstattung für Assistenten erlaubt im Durchschnitt die Beschäftigung von drei Vollzeitassistenten,

[1] Angepasste Zahlen.

die Abgeordneten dürfen jedoch so viele Mitarbeiter einstellen, wie sie wollen und ihre Amtsausstattung zulässt.

Die Abgeordneten erhalten vom Parlament eine IT-Ausstattung, die aus 5 Teilen besteht. Dabei können sie aus verschiedenen Möglichkeiten, vom Desktop-Computer bis zum Laptop-Computer, auswählen. Die IT-Wartung wird von der Verwaltung übernommen.

Die Abgeordneten erhalten die Kosten für Reisen im VK, in ihren Wahlkreis und für drei Auslandsreisen auf der Grundlage der tatsächlichen Kosten erstattet.

Bis vor Kurzem konnten Abgeordnete für ihren Aufenthalt in London entweder a) eine Wohnung mieten, b) im Hotel wohnen oder c) eine Immobilie kaufen und bekamen die Hypothek erstattet. Das System wurde geändert, und nur noch Abgeordnete, die sich bereits in der letzten Legislaturperiode eine Wohnung oder ein Haus gekauft haben, erhalten die Hypothek erstattet. Die Erstattung erfolgt jetzt auf der Basis der tatsächlichen Kosten.

Nach einem Skandal um die Spesenabrechnungen der Mitglieder im Jahr 2009 hat das Unterhaus alle größeren Zahlungen, die in unmittelbarem Zusammenhang mit Mitgliedern stehen, „ausgelagert" und verwaltet derzeit nur Ausgaben im Zusammenhang mit der Administration. Fast alle Ausgaben der Mitglieder, einschließlich Diäten, Zuwendungen und Mittel für Assistenten werden von der *Independent Parliamentary Standards Authority* (IPSA) verwaltet. Obwohl die britischen Parlamentsabgeordneten in den Rentenplan des Unterhauses einzahlen, werden sie für andere steuerrechtliche Fragen als selbstständige Erwerbstätige behandelt.

d) Lokale Unterstützung für Mitglieder

Zur Deckung der mit der Ausübung ihres Mandats verbundenen Ausgaben, die von der **französischen Nationalversammlung** nicht direkt gedeckt oder erstattet werden, verfügen die Mitglieder des Parlaments über Aufwandsentschädigungen, die im Takt mit den Gehältern des öffentlichen Dienstes steigen. Am 1. Juli 2010 betrug die monatliche Bruttoaufwandsentschädigung 6412 EUR.

Es gibt keine spezifische Unterstützung für die Wahlkreise der **italienischen Abgeordneten**. Tatsächlich erhalten Abgeordnete einen monatlichen Zuschuss von 3690 EUR, der als finanzielle Unterstützung zur Deckung aller unmittelbar mit der Ausübung ihres Mandats sowie ihren offiziellen und Repräsentationspflichten (sowohl in Rom als auch in ihren jeweiligen Wahlkreisen) verbundenen Ausgaben dient. Dieser Zuschuss kann auch für Ausgaben im Zusammenhang mit der Einstellung von parlamentarischen Assistenten und Personal (sowohl in Rom als auch in ihren jeweiligen Wahlkreisen) verwendet werden.

Die Abgeordneten des **Unterhauses** beschäftigen im Durchschnitt zwischen 2 und 3 Vollzeitassistenten in ihrem Wahlkreis, können sich aber auch dagegen entscheiden. Die lokalen Büros können gemietet werden, und die Kosten werden auf der Basis der tatsächlichen Kosten erstattet. Die Büroausstattung wird aus der besonderen Aufwandsentschädigung bezahlt.

II. Die Ausübung des Mandats jenseits des Atlantiks

Die gemeinsame Arbeitsgruppe des Präsidiums und des Haushaltsausschusses „Haushaltsplan des Europäischen Parlaments“ ersuchte den Generalsekretär, einen Vergleich zwischen dem Europäischen Parlament und dem entsprechenden US-Gremium im Bereich Haushalt und Aufgaben vorzulegen. Im Mittelpunkt der Studie, die in Zusammenarbeit mit dem Verbindungsbüro des Europäischen Parlaments in Washington erstellt wurde, stehen die Vorarbeiten zur Rechtssetzung in den beiden Organen. Außerdem werden das Rechtsetzungsverfahren im US-Kongress (HoR) sowie die dort ausgeübte Aufsichtsarbeit beschrieben und die Tätigkeiten der US-Repräsentanten in den Wahlkreisen erläutert. Schließlich werden die Mittelzuweisungen der Mitglieder des Repräsentantenhauses mit jenen der Mitglieder des Europäischen Parlaments verglichen.

Unabhängige Expertise in der prälegislativen und legislativen Phase

Obwohl seine Aufgaben noch nicht gleichermaßen entwickelt sind, weist das Europäische Parlament mehr Parallelen mit dem US-Kongress als mit den nationalen Parlamenten auf. Wenn die Mehrheit in der Exekutive und in der Legislative übereinstimmt, wird davon ausgegangen, dass die Legislative sich auf die von der Exekutive bereitgestellte Expertise verlassen kann. Im US-Kongress muss die Expertise hingegen unabhängig von der Exekutive sein.

Die Fähigkeit zur unabhängigen Beratung im Kongress wird durch zahlreiche Kongressbüros sichergestellt, die während der gesamten prälegislativen, legislativen und Kontrollphase ihr Fachwissen einbringen:

- Das *Congressional Budget Office* (Haushaltsbüro des Kongresses) (Mitarbeiter: 240) führt unabhängige Ex-ante-Folgenabschätzungen von Haushaltsanträgen durch.
- Das *Government Accountability Office* (der US-Rechnungshof) (Mitarbeiter: 3300) liefert unabhängige Ex-post-Folgenabschätzungen der Exekutive, führt unabhängige Prüfungen der Wirtschaftlichkeit und der Finanzen sowie Bewertungen der Programme und der Politiken durch und übt außerdem eine wichtige Untersuchungstätigkeit aus.
- Der *Congressional Research Office* (Forschungsdienst des Kongresses) (Mitarbeiter: 651) hat Informationsaufgaben und führt im Laufe der prälegislativen, legislativen und Kontrollphase spezifische Nachforschungen in den einzelnen Politikbereichen für die Mitglieder durch.
- Das *Office of the Legislative Counsel* (Büro des Legislativrats) leistet auf Anfrage unparteiische und vertrauliche Unterstützung für die Ausschüsse und die Mitglieder des Kongresses bei der Ausarbeitung von Gesetzesvorschlägen.
- Der *Parliamentarian* (Parlamentarier) ist ein Beamter des Repräsentantenhauses, der den Abgeordneten und Mitarbeitern objektive Beratung zu legislativen und parlamentarischen Verfahren bietet.

- Die *Clerks* (die Beamten) des Repräsentantenhauses und des Senats sind für die technische Ausarbeitung der Gesetze zuständig, bevor sie an den Präsidenten übermittelt werden, damit dieser die Vorlage unterzeichnen und ihr Gesetzeskraft verleihen kann.
- Der *Law Revision Counsel* (Rat für Gesetzesrevision) ist für die Kodifizierung bestehender und neuer Gesetze sowie für die amtliche Veröffentlichung und Aktualisierung des US-Rechts zuständig.

Überwachung der Exekutive

Auch die Überwachung der Exekutive ist im US-Kongress stärker entwickelt. Sie wird unter zunehmendem Druck der Öffentlichkeit im Hinblick auf eine umfassendere Rechenschaftspflicht von beiden Kammern gemeinsam ausgeübt und spielt eine wichtige Rolle im politischen Prozess. Durch die Überwachungstätigkeiten erhalten Minderheiten einige Rechte entgegen dem Mehrheitsprinzip zurück. Aber auch Abgeordnete, deren Position nicht hoch genug ist, um Einfluss auf die Gesetzgebung zu nehmen, können sich der Öffentlichkeit präsentieren und breitere Anerkennung erlangen.

Die Befugnisse und Rechte des Kongresses im Bereich der Kontrolle sind von großer Bedeutung: Der Kongress kann Ex-ante-Ablehnungen der Vorschriften und Verordnungen der Agenturen und Ex-post-Folgenabschätzungen im Rahmen verpflichtender und regelmäßiger Anhörungen in bestimmten Bereichen vornehmen. Der Kongress kann auch einer Bundesagentur ihre Befugnisse entziehen und Programme beenden, die finanziellen Mittel einer Bundesagentur aussetzen oder reduzieren und Nominierungen für Spitzenpositionen in Bundesagenturen bestätigen.

Die dem Kongress im Rahmen der Überwachungstätigkeiten zur Verfügung gestellten Instrumente sind gut etabliert und mit ausreichenden Mitteln ausgestattet. Den Besonderen Generalinspektoren des Kongresses obliegt die Prüfung und Untersuchung spezifischer Programme. Der Bundesrechnungshof (Government Accountability Office) führt Felduntersuchungen durch, schreibt Rechnungslegungsstandards vor und bereitet Politikanalysen, Programmbewertungen, Kosten-Nutzen-Analysen und Effizienzstudien vor. Er erstellt jährlich Hunderte von Berichten, da er größer als einige Bundesagenturen und -behörden ist und über mehr als 3000 Mitarbeiter verfügt.

Das Europäische Parlament beginnt gerade selbst mit der Durchführung von Folgenabschätzungen, die unabhängig sind von den Folgenabschätzungen der Europäischen Kommission, und zwar in ähnliche Richtungen: Ex-ante-Bewertungen und Ex-post-Folgenabschätzung. Das Europäische Parlament versucht ferner, einen potenziellen oder fehlenden europäischen Mehrwert zu ermitteln.

Präsenz im Wahlkreis

Kritik am Kongress und an „Washington“ als System führte zu Reaktionen im Kongress. Der Schwerpunkt lag anfangs auf der „kollektiven Vertretung“, d. h. auf der Verbesserung

der öffentlichen Wahrnehmung des Kongresses und seiner Arbeit in Washington. Wichtige Ressourcen wurden für folgende Bereiche bereitgestellt: allgemeine Dienstleistungen für die Öffentlichkeit wie die Kongressbibliothek, Verbesserung der Kommunikation über die amerikanische Demokratie durch das Besucherzentrum, Ausstellungen oder die Online-Präsenz des Kongresses und umfassende Maßnahmen zur Einhaltung von Vorschriften durch ein eigens dafür eingerichtetes Büro (Compliance Office), das sicherstellt, dass der Kongress das Bundesrecht beispielhaft anwendet, etwa im Bereich der Chancengleichheit.

Es konnte auch beobachtet werden, dass die Abgeordneten vermehrt „in ihre Wahlkreise zurückkehren" und versuchen, ihren Wählern näher zu sein. Begründen könnte man diese Tendenz durch den Wandel von der legislativen zur prälegislativen Tätigkeit und die Kontrolle der Wertschöpfungskette im Kongress, aber auch durch eine neue Phase der politischen Kommunikation und Parteiorganisation mit „netzbasierter" Politik, die zu einer Änderung des Rechenschaftsprozesses für die Abgeordneten führt.

Für die „Arbeit im Wahlkreis" sind mindestens 15-18 Wochen vorgesehen. Auch während der Sitzungswochen werden üblicherweise zwei Tage für die Arbeit im Wahlkreis frei gehalten. Im Durchschnitt reisen Abgeordnete nicht weniger als 40 Mal pro Jahr in ihren Wahlkreis und wieder zurück. Auf diese Reisen entfällt ein Großteil ihres jährlichen Reisebudgets (ca. 3,5 % der Aufwandsentschädigung der Abgeordneten).

In den Wahlkreisen der Abgeordneten leben durchschnittlich etwa ebenso viele Einwohner wie im durchschnittlichen Wahlkreis der Mitglieder des Europäischen Parlaments in größeren EU-Mitgliedstaaten mit etwa 770 000 Einwohnern. Zu den Aktivitäten der Abgeordneten gehören unter anderem Dutzende Versammlungen in Rathäusern und Eröffnungsfeiern, im Rahmen derer sie den Bürgerinnen und Bürgern Bericht erstatten, die tägliche Bereitstellung von Informationen und Fachwissen zu relevanten Bundesgesetzen sowie Zugang zu Bundesbeihilfen, hohe Präsenz in allen lokalen Medien und vor allem eine umfangreiche, von Fall zu Fall gewährte Unterstützung (sog. Individualfürsorge).

Üblicherweise wird mehr als die Hälfte der 1 446 000 USD (1.112.307 EUR) der jährlichen Aufwandsentschädigung der Abgeordneten (MRA) im Wahlkreis ausgegeben. Mehr als die Hälfte der Ausgaben für das fest angestellte Personal werden dort (40 % der MRA), in den Bezirksbüros (7 % der MRA) oder für Kontakte zu Bürgerinnen und Bürgern einschließlich Veröffentlichungen und lokale Sitzungen (7 % der MRA) getätigt.

In den Bezirksbüros arbeiten normalerweise 5 bis 8 spezialisierte und qualifizierte Mitarbeiter und ebenso viele Praktikanten aus lokalen Schulen oder Hochschulen (ganz zu schweigen von den Spendensammlern, die aus den Spendenaktionen bezahlt werden). Während des Wahlkampfs beteiligen sich außerdem Aktivisten und Freiwillige. In den Bezirksbüros ist die Arbeitsplatzspezialisierung mit Bezirksdirektoren, „Individualbetreuern", Außendienstmitarbeitern und Assistenten stark ausgeprägt.

ANLAGE: Wichtigste Kennziffern

	EP	DE	UK	IT	FR
Anzahl der Mitglieder	**736** (11/2011)	**622**	650	**630**	577
Anzahl der Einwohner	502 120 829	81 751 602	62 498 610	60 626 442	65 048 412
Anzahl der Einwohner/Mitglied	**682 229**	**131 433**	**96 152**	**96 232**	**112 736**
Oberfläche	4 325 675 km^2	357 026 km^2	301 336 km^2	130 395 km^2	543 965 km^2
Oberfläche/Mitglied	**5877 km^2**	**574 km^2**	**463 km^2**	**207 km^2**	**943 km^2**
Haushalt (in EUR)					
Haushalt des Parlaments	1 658 829 393	681 783 000	568 169 136	1 108 119 521	547 499 270
Haushaltsvollzug	1 570 478 058	666 688 569	489 378 523	1 072 112 152	526 892 303
Haushaltsvollzug/ Einwohner	**3,1**	**7,8**	**7,27**	**17,68**	**8,1**
Tätigkeit					
Arbeitswochen	40	20	36-38		37
Arbeitstage	154	100	180-190		125
Wochen außerhalb des Parlaments	12	29	14	6	13
Anzahl der Ausschüsse	20 ständige Ausschüsse und 2 Unterausschüsse, 2 nichtständige Ausschüsse	22 ständige Ausschüsse und 1 Unterausschuss	93 Ausschüsse und Unterausschüsse, einschl. 5 Ausschüsse des Oberhauses, 2 gemeinsame Ausschüsse	14 ständige Ausschüsse, 1 Gesetzgebungsausschuss, 3 Sonderausschüsse	8 ständige Ausschüsse und 4 Sonderausschüsse
Anzahl der Ausschusstage	56	10			37
Anzahl der Ausschusssitzungen	3694	687	2634	4520 (2104 Std. insgesamt)	778
Anzahl der Anhörungen	97	142	1509 mündliche Aussagen	82	1619 (517 Anhörungen im Ausschuss)