

Europäisches Parlament

Andreas Maurer

Erweiterung, Systemfortbildung und Organisationsreform prägten die Arbeit des Europäischen Parlaments im Zeitraum 2003/2004. Nach dem Abschluss der EU-Konventsarbeiten verfolgte das Parlament eine letztlich erfolgreiche Strategie der Sicherung des vom Konvent erzielten Kompromisses zum Verfassungsvertrag. Die von den Europaabgeordneten initiierten Vertragsreformen konnten gegen den anfänglichen Widerstand vornehmlich größerer Mitgliedstaaten fast vollständig durch die Regierungskonferenz geschleust werden. Ungeachtet der wachsenden Bedeutung des Parlaments im Bereich der Gesetzgebung und Systementwicklung waren die Wahlen zum Parlament der Sechsten Legislaturperiode ein Desaster. Abgesehen von kleineren explizit proeuropäischen Parteien sowie der gestiegenen Anzahl antieuropäischer und fremdenfeindlicher Parteien war in keinem Mitgliedstaat ein von europäischen Themen getragener Wahlkampf zu beobachten. Die Wahlbeteiligung erreichte einen neuen Minusrekord, Gewinne erzielten vor allem Parteien aus dem europaskeptischen Lager.

Das Parlament zwischen Konvent und Regierungskonferenz

Der vom EU-Konvent ausgearbeitete und von der Regierungskonferenz im Juni 2004 verabschiedete Europäische Verfassungsvertrag (EVV) hat die Rolle des Europäischen Parlaments weitreichend aufgewertet.¹ Zu nennen sind hierbei vor allem die beträchtliche Ausweitung des Mitentscheidungsverfahrens auf fast alle legislativen Entscheidungen der EU, die Gleichstellung des Parlaments mit dem Rat in den Verfahren zur Aufstellung des Haushaltsplans und der Haushaltsordnung, die Ausweitung der Zustimmungspflicht auf Vertragsänderungen und die Verabschiedung des Systems der Eigeneinnahmen und die Umkehrung der Reihenfolge beim Wahlakt für den Präsidenten der Kommission.

An der Normierung der neuen Parlamentsrechte hatten die Europaabgeordneten selbst maßgeblichen Anteil. Die ersten beiden Phasen des Konvents und seine Arbeitsgruppen waren stark durch Charakteristika eines quasi-parlamentarischen Verfahrens geprägt. Abgeordnete aus den nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament fanden sich sowohl auf der Ebene der Parlamentariertreffen als auch auf derjenigen der Europäischen Parteien zusammen, um gemeinsame Positionen zum Konventsmandat zu erarbeiten. Das Parlament entwickelte hierbei die Funktion eines kollektiven Ideen- und Stichwortgebers, dessen Beiträge zur Normenhierarchie und der Vereinfachung der Verfahren, zur Rechtspersonlichkeit und zur Rolle der nationalen Parlamente als maßgebliche Referenzwerte für die Konventsarbeitsgruppen sowie in den nachfolgenden Plenarsitzungen herangezogen wurden. Als Ergebnis seiner weitgehend erfolgreichen Mitwirkungsstrategie im Konvent kann das Parlament nach Inkrafttreten des Verfassungsvertrages mehrere neue bzw. erweiterte Systemgestaltungsrechte geltend machen.

Erstens erhält das Parlament ein förmliches Initiativrecht im Hinblick auf die Änderung des Verfassungsvertrages. Zweitens ist das Parlament anzuhören, wenn der Europäische Rat

¹ Vgl. Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten: Vorläufige konsolidierte Fassung des Vertrags über eine Verfassung für Europa, Dok. CIG 86/04, 25. Juni 2004.

künftig eine Prüfung des Verfassungsvertrages anberaunt. Der Präsident des Europäischen Rates kann erst danach einen Konvent einberufen. Und drittens erhält das Parlament ein Zustimmungsrecht, wenn der Europäische Rat feststellen will, dass die Einberufung des Konvents „aufgrund des Umfangs der geplanten Änderungen nicht gerechtfertigt“ ist. Erst nach einem positiven Votum des Parlaments kann der Europäische Rat das Mandat für eine Regierungskonferenz festlegen. Verweigert das Parlament die Zustimmung, dann muss die Regierungskonferenz auf der Grundlage der dann im Konsensverfahren von einem Konvent angenommenen Empfehlungen arbeiten. Für das weitere Verfahren der Ratifikation ist dann allerdings keine Rolle für das Europäische Parlament vorgesehen. Das Parlament gewinnt somit in zweifacher Hinsicht: Die Europaabgeordneten verfügen künftig über ein gewisses Maß an Gestaltungsmacht zur Änderung des Verfassungsvertrages unterhalb der Schwelle des Konventsverfahrens. Denn für die Durchführung einer ‚kleinen Regierungskonferenz‘ ist zu erwarten, dass sich das Parlament, der Rat und die Kommission auf eine interinstitutionelle Vereinbarung hierzu verständigen werden. Darüber hinaus muss das Parlament um seinen Platz im Konvent nicht mehr kämpfen, da Artikel IV-443 die diesbezügliche Mitwirkung der Europaabgeordneten verbindlich vorschreibt.

Zweitens sanktioniert der Verfassungsvertrag auch eine Machterweiterung des Parlaments im Verfahren zum Erlass „geeigneter Maßnahmen“ zur Ergänzung bzw. substantiellen Erweiterung der EU-Kompetenzen. Wenn künftig „ein Tätigwerden der Union im Rahmen der in Teil III festgelegten Politikbereiche erforderlich [erscheint], um eines der Ziele der Verfassung zu verwirklichen“, und hierfür die „erforderlichen Befugnisse nicht vorgesehen“ sind, dann kann der Ministerrat nur nach Zustimmung des Europäischen Parlaments entscheiden. Die Hürde zum Erlass solcher Vorschriften wird damit zwar im Vergleich zum derzeitigen Verfahren erhöht, andererseits werden derartige Entscheidungen künftig auf einer stärkeren, weil doppelten Legimitationsbasis beruhen.

Drittens wird das Parlament an der schrittweisen Fortentwicklung des Verfassungsvertrages unterhalb der Schwelle der Vertragsreform beteiligt. Hierzu sieht Artikel IV-444 für diejenigen Fälle, in denen der Rat europäische Gesetze und Rahmengesetze nicht nach dem Mitentscheidungs-, sondern nach einem „besonderen Gesetzgebungsverfahren“ annimmt, eine Übergangsmöglichkeit vor. Der Europäische Rat kann dabei einstimmig „einen europäischen Beschluß erlassen, wonach diese europäischen Gesetze oder Rahmengesetze nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erlassen werden können.“ Diese Beschlüsse unterliegen der Zustimmung des Parlaments. Darüber hinaus muss der Europäische Rat das Parlament anhören, wenn er nach Artikel IV-445 eine „Änderung aller oder eines Teils der Bestimmungen von Teil III Titel III erlassen“ will. Für die im ersten Verfassungsteil festgelegten Handlungsermächtigungen zu den Finanzmitteln und zum mehrjährigen Finanzrahmen muss eine Überführung in das normale Gesetzgebungsverfahren durch den Konvent oder eine Regierungskonferenz autorisiert werden.² Es lässt sich heute nur schwer vorhersagen, welche Dynamik eine um 10 Staaten – und eine personelle Ausdifferenzierung des EP um Abgeordnete aus diesen Ländern – mit Blick auf die Änderung des Verfassungsvertrages entfaltet. Die Artikel IV-444 und IV-445 ermöglichen zunächst einmal Ausnahmen von der allgemeinen Regel der Verfassungsänderung durch eine Regierungskonferenz oder aber durch einen erneut einberufenen Konvent. Die Vertragsermächtigungen zu den vereinfachten Änderungsverfahren eröffnen erstmals eine realistische Option, die man angesichts der neuartigen Herausforderungen der Union auf den Gebieten der globalen Gefahren- und Risikoproduktion (Bio-, Gen- und Nanotechno-

² Mitteilung der Kommission vom 17.09.2003 „Eine Verfassung für die Union“ (KOM (2003) 548 endgültig), S.7.

logie, Proliferation im militärischen und militär-logistischen Bereich etc.) nicht unterschätzen sollte.

Viertens wird eine bislang wenig beachtete Rolle des Europäischen Parlaments im Rahmen der Aushandlung institutioneller Reformen ohne Vertragsänderung bestätigt und in den Verfassungsrang gehoben. Denn Artikel III-397 legt den Organen Parlament, Kommission und Rat nahe, die „Einzelheiten ihrer Zusammenarbeit gemeinsam“ festzulegen und ermächtigt die drei Organe ausdrücklich zur Aushandlung interinstitutioneller Vereinbarungen, die „bindenden Charakter haben können“.

Das Europäische Parlament erhält trotz dieser neuen Systemgestaltungsrechte nicht die Funktion eines zentralen Verfassungsgebers, weil darin eine Verselbständigung der Union liegen würde. Dies wollten die Regierungen im Konvent nicht zulassen. In der Formulierung zur weiteren Übertragung von Zuständigkeiten an die EU wird in Artikel I-11.2 mehr als deutlich klargestellt, dass die Unionskompetenzen nicht einfach von der Verfassung, sondern von den Mitgliedstaaten in der Verfassung zugewiesen werden. Die Mitgliedstaaten schreiben damit ihre Rolle als Herren der Verträge fest. Daran ist wenig auszusetzen, solange die Bürgerinnen und Bürger der EU das Europäische Parlament nicht explizit zur Wahrnehmung einer entsprechenden Rolle drängen. Hierzu fehlt nach wie vor eine breitere, aktive und sich selbst als ‚Europäische Bürgergesellschaft‘ konstituierende Öffentlichkeit.

Seine Systemgestaltungsrechte wird das Parlament künftig in stärkerem Maße als bisher mit den Parlamenten der Mitgliedstaaten zu teilen haben. Denn nach Inkrafttreten des Verfassungsvertrages sind die nationalen Parlamente unmittelbar durch die Organe der EU zu informieren:

- über Vorschläge der Kommission zur Komplettierung der EU-Zuständigkeiten, wenn hierdurch die Ziele des EVV verwirklicht werden und die hierfür erforderlichen Befugnisse nicht explizit vorgesehen sind (Artikel I-18);
- über Beschlüsse des Europäischen Rates zur Änderung der Bestimmungen zu den internen Politikbereichen der EU (Artikel III-130 bis III-285); diese Beschlüsse werden außerdem erst nach Ratifikation in den Mitgliedstaaten rechtskräftig (Artikel IV-445);
- vor einem Europäischen Beschluss des Europäischen Rates über den Übergang von einem spezifischen zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (Mitentscheidungsverfahren) bzw. von der einstimmigen Beschlussfassung im Ministerrat zur qualifizierten Mehrheit; jedes nationale Parlament kann innerhalb einer Sechsmonatsfrist ein Veto einlegen, um den Beschluss zu Fall zu bringen (Artikel IV-444);
- bei Anträgen eines Drittstaates zum Beitritt in die EU;
- über die Bewertung der Durchführungsmaßnahmen im Rahmen der Politiken zum Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts sowie im Hinblick auf die politische Kontrolle von Europol und Eurojust;
- über die Beratungen des Ständigen Ausschusses, der die Ratsarbeiten zum Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts vorbereitet, sowie
- über die dem Ministerrat vorgelegten Vertragsänderungsentwürfe.

Die im Konvent ausgearbeiteten Protokolle über die Rolle der nationalen Parlamente (PNP) und über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit (PSV) sehen außerdem vor, dass den nationalen Parlamenten alle Konsultationsdokumente, Rechtsetzungsprogramme und Gesetzgebungsvorschläge der Kommission, der Jahresbericht des Rechnungshofs sowie Entschlüsse des Europäischen Parlaments und des Ministerrats unmittelbar zur Verfügung gestellt werden. Darüber hinaus legt die Kommission den nationalen Parlamenten Jahresberichte über die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips vor. Das Europäische Parlament wird durch diese Regeln zwar nicht in unmittelbare Konkurrenz

zu den nationalen Parlamenten gesetzt. Allerdings generieren die nationalparlamentarischen Vetorechte einen neuartigen Koordinierungsbedarf zwischen der europäischen und der nationalstaatlichen Handlungsebene, der sich das Europäische Parlament nicht entziehen kann.

Das neu gewählte Parlament und die Kommission

An den Europawahlen nahmen 45,7% aller wahlberechtigten Bürger teil. Gemessen an den letzten Europawahlen ist dies ein Rückgang um gut 7 Prozentpunkte. Ausschlaggebend hierfür war die ausgesprochen geringe Wahlbeteiligung von durchschnittlich 31,19% in den acht mittel- und osteuropäischen Staaten. Die Wahlbeteiligung in der EU-15 lag dagegen mit 52,68% auf einem nur geringfügig niedrigeren Niveau als 1999. Profitieren konnten diejenigen Parteien, die mit bewusst europaskeptischen Positionen ihr Wählerreservoir weitestgehend ausschöpften, sowie im jeweils nationalen Kontext kleinere Parteien aus dem integrationsfreundlichen Spektrum. Aus den Wahlen gingen vor allem die Fraktion der Europäischen Liberalen (ALDE) und die beiden europaskeptischen Fraktionen „Unabhängigkeit und Demokratie“ (IND-DEM) und „Europa der Nationen“ (UEN) gestärkt hervor. Die Stimmzugewinne von Bündnis 90/die Grünen blieben im europäischen Maßstab ein Einzelfall und führten nicht zu einer Stärkung der grünen EP-Fraktion. Alle anderen Fraktionen mussten Einbußen hinnehmen. Die Europäische Volkspartei (EVP-ED) ging aus den Wahlen trotzdem als stärkste Fraktion hervor. Aufgrund der Aufnahme zahlreicher rechtskonservativer Parteien schieden die französischen Christliberalen der UDF sowie die beiden christdemokratischen Parteien Italiens aus der EVP-ED aus und schlossen sich der Fraktion der Europäischen Liberalen (ALDE) an.

	EVP-ED	SPE	ALDE	GRÜNE EFA	KVEL NGL	IND DEM	UEN	FL	
Sitzzahl 2004-2009	268	200	88	42	41	37	27	29	732
Prozent	36,61	27,32	12,02	5,74	5,60	5,05	3,69	3,96	
Zusammen- setzung am 10. Juni 2004	EVP- ED	SPE	ELDR	GRÜNE EFA	KVEL NGL	EDD	UEN	FL	
Sitzzahl	295	232	67	47	55	18	30	44	788
Prozent	37,44	29,44	8,50	5,96	6,98	3,81	2,28	5,58	
Gewinne und Verluste	-0,83	-2,12	3,52	-0,22	-1,38	1,24	1,41	-1,62	

Legende: EVP-ED – Fraktion der Europäischen Volkspartei (Christdemokraten) und europäischer Demokraten, SPE – Sozialdemokratische Fraktion im Europäischen Parlament, ALDE – Fraktion der Allianz der Liberalen und Demokraten für Europas, KVEL/NGL – Konföderale Fraktion der Vereinigten Europäischen Linken/Nordische Grüne Linke, GRÜNE/EFA – Fraktion der Grünen / Freie Europäische Allianz, UEN – Fraktion Union für das Europa der Nationen, IND/DEM – Fraktion Unabhängigkeit und Demokratie, FL – Fraktionslos

Mit 88 Mitgliedern wird die ALDE-Fraktion künftig eine Schlüsselfunktion zur Bildung von fraktionsübergreifenden Mehrheiten bilden, wenn das Parlament im Mitentscheidungsverfahren auf eine qualifizierte Mehrheit von mindestens 367 Stimmen angewiesen ist. Gleichwohl reicht dieses Stimmenpotential nicht aus, um mit einer der beiden großen Fraktionen eine politikgestalterische Mehrheit gegen den Ministerrat zu bilden. Die EVP-

ED wird relativ weit ins rechtskonservative Lager gehen müssen, um eine Mitte-Rechts-Koalition zu bilden, die nicht auf die Stimmen der SPE angewiesen ist. Umgekehrt gilt für die SPE, dass sie erst in Koalition mit den Grünen, den Liberalen, den Kommunisten und Vertretern einer der beiden europaskeptischen Fraktionen über ein Potential zur Durchsetzung von Änderungsanträgen in der zweiten Lesung des Mitentscheidungsverfahrens verfügt. Anders: Die Bildung von Gestaltungsmehrheiten im Parlament wird schwerer als in der zurückliegenden Legislaturperiode.

Für die Investitur der Kommission 2004-2009 kamen erstmals die Regeln des Vertrags von Nizza zum Zuge. Formell unterlag die Wahl derjenigen Person, die die Mitgliedstaaten zum Präsidenten der Europäischen Kommission ernennen, „nur“ der Zustimmungspflicht des Europäischen Parlaments. Der neue Kommissionspräsident verfügt nach dem Vertrag von Nizza über eine explizite Weisungsbefugnis gegenüber den anderen Kommissionsmitgliedern im Rahmen der Zuweisung von Aufgaben und Ressortzuständigkeiten. Verknüpft man die Zustimmungspflicht des Parlaments zum Chef der Kommission mit dessen Weisungsbefugnis, dann wird das Potential für eine gesteigerte politische Legitimation des gesamten Kommissionskollegiums und ihrer Rechenschaftspflicht gegenüber dem Parlament deutlich.³

Für das Benennungsverfahren des Kommissionspräsidenten konnten sich in einer ersten Runde allerdings weder der liberale Kandidat und belgische Premier Guy Verhofstadt noch der von der EVP-ED mit Nachdruck ins Spiel gebrachte britische Kommissar und Konservative Chris Patten durchsetzen. Da sich innerhalb der sozialdemokratischen Familie weder die SPE-Fraktion noch eine Gruppe der sozialdemokratischen Staats- und Regierungschefs für einen zweiten Kandidaten der Europäischen Liberalen einsetzte, die EVP-ED allerdings an ihrer Forderung festhielt, einen Kommissionspräsidenten aus dem Lager der stärksten EP-Gruppe zu wählen, nominierte der Europäische Rat den portugiesischen Premier José Manuel Barroso für das Amt des Kommissionspräsidenten.

Im Vorlauf zu seiner Vorstellung und anschließenden Wahl kam es im Parlament zu einer „technischen Absprache“ zwischen den Vorsitzenden der EVP-ED-Fraktion und der SPE-Fraktion, den beiden Deutschen Hans-Gert Pöttering und Martin Schulz. Beide einigten sich darauf, den spanischen Sozialisten José Borrell für die erste Hälfte der Legislaturperiode und Pöttering für die zweite Hälfte als Parlamentspräsidenten zu wählen. Hiermit sicherte sich die EVP-ED-Fraktion wenigstens einen Teil der Stimmen der SPE für die Wahl Barrosos. Einen Tag vor der Wahl des Kommissionspräsidenten wollten trotzdem mehr als die Hälfte der SPE-Mitglieder gegen Barroso stimmen. Die Fraktionen der Grünen und der Vereinigten Linken signalisierten ebenfalls ihre Ablehnung, in erster Linie wegen der Unterstützung des Irak-Kriegs durch Barroso. Zum Mehrheitsbeschaffer konnten in dieser Situation die Liberalen werden, die zu seiner Wahl unter der Voraussetzung bereit waren, dass er die von den Regierungen Deutschlands und Frankreichs geforderte Einsetzung eines mit Koordinierungsfunktionen für die mit der Wirtschaftspolitik verbundenen Ressorts ausgestatteten Vizepräsidenten der Kommission für Industriepolitik ablehnt. In der Aussprache im Parlament stellte Barroso schließlich fest, dass er keine Kommissare erster oder zweiter Ordnung akzeptieren wolle. Am 22. Juli 2004 stimmte das Parlament schließlich mit 413 Ja-Stimmen zu 251 Nein-Stimmen bei 44 Enthaltungen der Benennung von Barroso als Kommissionspräsident zu. Für Barroso stimmten die Abgeordneten EVP-ED und die Liberalen sowie ein Teil der SPE-Fraktion und der Euroskeptiker. Gegen seine Ernennung stimmten die Grünen, die Fraktion der Vereinigten Linken sowie ein Teil der euroskeptischen und rechtsextremen Abgeordneten.

³ Andreas Maurer: „Das Europäische Parlament und das Investiturverfahren der Kommission – Bilanz eines Experiments“, in: *Integration*, Nr. 2/1995, S. 88ff.

Gesetzgebung und ihre Folgen

Im zurückliegenden Jahr verabschiedete das Europäische Parlament 129 Entschlüsse im Konsultationsverfahren, 172 im Mitentscheidungsverfahren⁴ und 16 im Zustimmungsv erfahren. Im nichtlegislativen Bereich legte das Parlament 117 Entschlüsse und 35 haushaltspolitische Beschlüsse vor. Im Ergebnis hat das Parlament damit an 85 Rechtsakten unmittelbar über den Weg des Mitentscheidungsverfahrens gewirkt; bei weiteren 155 von insgesamt 300 Rechtsakten des Rates war es dagegen über ein Verfahren unterhalb der Schwelle der Mitentscheidung beteiligt. Mit 28,3% stieg die Quote der über das Mitentscheidungsverfahren vermittelten, direkten Gesetzgebungskompetenz des Parlaments um sieben Prozentpunkte spürbar an. Darüber hinaus richtete das Parlament insgesamt 5067 Anfragen an die Kommission und den Rat, davon jeweils 3754 bzw. 334 schriftliche Anfragen, 53 bzw. 32 mündliche Anfragen mit Aussprache, und je 561 bzw. 303 Fragen in der Fragestunde.

Abgeschlossen wurden somit in der gesamten Fünften Legislaturperiode 400 Gesetzgebungsverfahren im Mitentscheidungsverfahren. Die Möglichkeit der endgültigen Verabschiedung eines Rechtsaktes nach der ersten Parlamentslesung wurde weiter intensiv genutzt, wobei der prozentuale Anteil mit 39% deutlich höher als in den Vorjahren ausfiel.⁵ Im Vergleich der ‚Erfolgsraten‘ zwischen EP und Rat fiel die Quote der Rechtsakte, die in zweiter Lesung nach Gemeinsamem Standpunkt des Rates abgeschlossen wurden, auf über 100 Akte bzw. 25% aller abgeschlossenen Verfahren. Weitere 100 Dossiers wurden nach der zweiten Lesung des Parlaments vom Rat ohne Änderungen angenommen. Gesunken ist dagegen der Anteil derjenigen Akte, die dem gemeinsamem Entwurf aus dem Vermittlungsausschuss entsprachen (84 Dossiers bzw. 22%). Die durchschnittliche Verfahrensdauer konnte von 582 (Vorschläge im Jahre 1999) auf nunmehr 291 (Vorschläge im Jahre 2003 und 2004) Tage gesenkt werden.

Bis zum Ende der vierten Legislaturperiode 1994-1999 gründeten insgesamt 63,3% aller abgeschlossenen Entscheidungsverfahren auf der zentralen Handlungsermächtigung des Binnenmarktartikels 95 EGV.⁶ Die Konzentration von Parlament und Ministerrat auf Artikel 95 schwächte sich erst im Verlauf der fünften Legislaturperiode deutlich von 45% (1994-1999) auf 25,16% aller Mitentscheidungsverfahren ab.

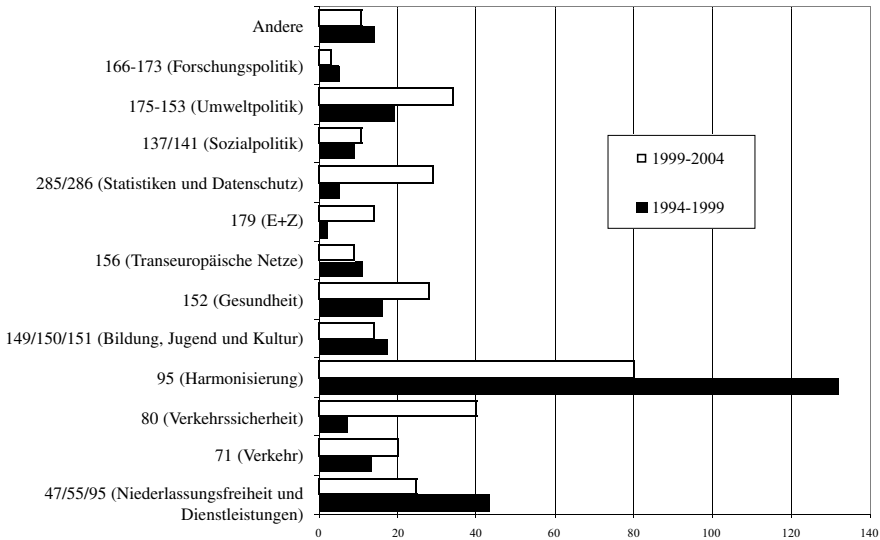
Dagegen stieg aber die Nutzung der Rechtsgrundlagen für die Umwelt-, Verbraucherschutz- und Gesundheitspolitik, die Verkehrs- und die Sozialpolitik beträchtlich an. Aus dieser Beobachtung sind zwei Trendaussagen für die Sechste Wahlperiode zu formulieren: Erstens ist bereits für die erste Hälfte der Sechsten Legislaturperiode davon auszugehen, dass die gewachsene Anzahl an thematisch verschiedenen Gesetzesgrundlagen eine immer größere Zahl der hierfür zuständigen Parlamentsgremien tangieren wird. Zweitens kann für die Phase nach Inkrafttreten des Verfassungsvertrages eine nochmals verstärkte Differenzierung in den Rechtsgrundlagen und damit auch eine spürbarere Mehrbelastung der Europaabgeordneten in neuen Bereichen des EU-Rechts prognostiziert werden. Die Europaabgeordneten werden nach Inkrafttreten des Verfassungsvertrages sehr viel häufiger in ihrer Funktion als Gesetzgeber gefragt werden und müssen sich daher frühzeitig mit ihrer künftigen Schwerpunktsetzung auseinandersetzen.

4 Michael Shackleton: „The Politics of Codecision“, in: *Journal of Common Market Studies*, Nr. 2/2000, S. 325-342.

5 European Parliament Delegations to the Conciliation Committee: Activity Report 1999-2004, Brussels 2004; sowie Andreas Maurer: „The European Parliament between Policy-Making and Control“, in: Beate Kohler-Koch / Rittberger, Berthold (Hrsg.): *Debating the Democratic Legitimacy of the European Union*, Lanham/MD: Rowman & Littlefield 2005 (i.E.).

6 David Earnshaw / Judge, David: „Early Days: The European Parliament, Co-Decision and the European Union Legislative Process Post-Maastricht“, in: *Journal of European Public Policy*, Nr. 4/1995, S. 624-649.

Abbildung 1: Auslastung der Rechtsgrundlagen im Mitentscheidungsverfahren 1994-1999 und 1999-2004



In der Verteilung der Federführungen zwischen den zuständigen Parlamentsausschüssen wurde der sich seit 2000 abzeichnende Trend auch im Berichtszeitraum weiter verfolgt. Über den Umwelt-, den Wirtschafts- und den Rechtsausschuß hinaus waren in immer stärkerem Maße der Transport-, der Forschungs- sowie der Bildungs- und Kulturausschuss häufig, d.h. in mehr 5% aller Verfahren federführend beteiligt. Der Vergleich der beiden letzten Legislaturperioden zeigt in diesem Zusammenhang deutlich, dass der Vertrag von Amsterdam eine Differenzierung der im Mitentscheidungsverfahren federführenden Ausschüsse induziert hat. Die Ausdehnung des Anwendungsbereichs des Mitentscheidungsverfahrens durch den Verfassungsvertrag wird den damit einhergehenden Konzentrations- und Spezialisierungstrend und folglich auch die Fragmentierung des Parlaments in ‚legislative‘, ‚einfach-beratende‘ und ‚nicht-legislative‘ Arbeitsgremien auf weitere Ausschüsse ausstrahlen lassen.

Neue Legislativverantwortung

Durch den Verfassungsvertrag werden die Befugnisse des Parlaments im Bereich der Politikgestaltungsfunktion wesentlich gestärkt. So verdoppelt der Verfassungsentwurf den Anwendungsbereich für das Mitentscheidungsverfahren von gegenwärtig 45 auf 84 fallspezifische Handlungsermächtigungen. Hierzu gehören fast alle Einzelbestimmungen in der Justiz- und Innenpolitik, die Rahmenbeschlüsse zur Landwirtschafts- und Fischereipolitik, wichtige Teilaspekte der wirtschaftspolitischen Koordinierung sowie die neuen Politikfelder des Katastrophenschutzes und der Verwaltungszusammenarbeit. Die Zahl der insgesamt 111 verbleibenden ‚Nichtbeteiligungen‘ des Parlaments – d.h. Entscheidungen des Rates, die ohne jegliche Beteiligung des EP beschlossen werden – ist allerdings relativ hoch; die Regierungskonferenz hat hierbei dem Ergebnis des Konvents, dessen Verfassungsvertragsentwurf ‚nur‘ 90 ‚Nichtbeteiligungen‘ des Parlaments aufführte, eine klare Absage erteilt.

Als großer Erfolg des Konvents ist zu verbuchen, dass das Mitentscheidungsverfahren als ordentliches Gesetzgebungsverfahren künftig auch für die Verabschiedung des Haus-

haltsplans herangezogen wird. Für die Finanzbestimmungen sieht der Verfassungsvertragsentwurf eine dreistufige Normenhierarchie vor.

- Auf der ersten Normstufe wird durch Art. I-54 die Begrenzung der Eigenmittel sowie die Einführung neuer Mittelkategorien bzw. die Abschaffung bestehender Kategorien vom Rat nach einem „besonderen Gesetzgebungsverfahren“ einstimmig beschlossen; vorgesehen sind lediglich eine Konsultation des Europäischen Parlaments und die Ratifizierung durch die nationalen Parlamente.
- Als zweite Normstufe wird die bisherige Finanzielle Vorschau als „mehrjähriger Finanzrahmen“ (Art. I-55 und Art. III-402) vertraglich verankert. Das Europäische Parlament muss dem mehrjährigen Finanzrahmen mit der Mehrheit seiner Mitglieder zustimmen. Aufgrund der Vorbehalte der beiden größeren Fondsempfängerländer Spanien und Polen wird der Finanzrahmen allerdings einstimmig angenommen werden. Einen Übergang zur qualifizierten Mehrheit kann der Europäische Rat nur einstimmig, ohne jede Beteiligung des EP, beschließen.
- Erst auf der dritten Normstufe wird dann der Jahreshaushalt der Union durch das Haushaltsverfahren nach Art. III-404 beschlossen. Dieses Verfahren orientiert sich im Wesentlichen am „ordentlichen Gesetzgebungsverfahren“. Entsprechend den Forderungen des Europäischen Parlaments ist damit die Unterscheidung zwischen obligatorischen und nichtobligatorischen Ausgaben endlich abgeschafft worden.

Weil die Eigenmittelobergrenze den Finanzrahmen bindet und dieser wiederum die jährlichen Obergrenzen für die Ausgabenkategorien im Haushaltsplan festschreibt (Art. I-56 und Art. III-404), unterliegt die jährliche Haushaltsgesetzgebung des Parlaments künftig einer klaren Prüf- und Zustimmungspflicht durch die Regierungen und Parlamente der Mitgliedstaaten. Insofern ist das Parlament zwar im Hinblick auf die Erstellung des Jahreshaushalts der EU gestärkt worden und trägt künftig mehr Verantwortung für die Verteilung der Finanzmittel der Union. Andererseits wird durch die Abhängigkeit des Haushaltsverfahrens von den beiden anderen Normstufen deutlich, dass nicht das Parlament, sondern die Staaten über die längerfristige Ausgabenpolitik der Union entscheiden. Hierin bestätigt sich das Bild eines in seiner Macht begrenzten Parlaments, das aus Sicht der mitgliedstaatlichen Regierungen keine finanzpolitische Allzuständigkeit wahrnehmen soll. Die demokratische Rückkoppelung der finanziellen Grundentscheidungen der EU wird damit auch künftig von den nationalen Parlamenten zu leisten sein.

Kommunikation und Macht: Herausforderungen für das Parlament

Die Regierungskonferenz von Nizza und der Verfassungsvertrag haben die Mitwirkungsmöglichkeiten des Europäischen Parlaments wesentlich erweitert. Mit dem Ausbau dieser parlamentarischen Rechte zeichnet sich für die EU eine Entwicklung zu einem Zweikammersystem ab, das mit einer in nationalen Systemen nicht bekannten Initiativinstanz in Gestalt der Kommission auskommen muss. In den zentralen Wahl- und Rekrutierungsakten sowie bei den Legislativ- und Haushaltsverfahren entwickelt sich das Europäische Parlament zu einem dem Rat weitgehend gleichgestellten Organ.

Im Hinblick auf die effektive Nutzung der Politikgestaltungsfunktion ist eine erhebliche Zunahme und Nutzungsintensität der gesetzgeberischen Möglichkeiten des EP zu konstatieren und für die kommende Legislaturperiode vorherzusagen. Auch bei der künftigen Nutzung der Systemgestaltungsfunktion des Parlaments zeichnet sich erstens eine Zu-

7 Nina Basedahl: Einflußnahme bei begrenzter Partizipation: Die Beteiligung des Europäischen Parlaments an der Regierungskonferenz 1996/1997, Baden-Baden 2000; Olivier Costa: „La composante ‚Parlement Européen‘ aux négociations de la Convention“, in: *Politique européenne*, Nr. 13/printemps 2004, S. 21-41.

nahme an EP-Rechten und zweitens ein wachsender Einfluss der Parlamentspositionen im Rahmen der Vertragsänderungen ab.⁷ Bei der Interaktionsfunktion bleibt das Profil dagegen blass und vieles spricht dafür, dass sich diese Funktion auch in der Sechsten Wahlperiode weiter rückläufig entwickeln wird. Auch die neuen Abgeordneten der 10 beitretenden Staaten werden am Niedergang der Initiativberichterstattung des EP und der hierüber vermittelten Artikulation singulärer bzw. parteipolitisch aggregierter Interessen wenig ändern können, da die für Initiativentschlösungen zur Verfügung stehenden Zeitfenster im Kalender des Parlaments strikt beschränkt sind. Wollten die ‚neuen‘ Abgeordneten daran etwas ändern, müssten sie über die beiden größeren EP-Fraktionen eine entsprechende Änderung der Geschäftsordnung herbeiführen.

Die Ursache für die wahrscheinlich schwach bleibende Wahrnehmung der Interaktionsfunktion des Parlaments liegt vor allem im Zeitbudget: Durch den Zuwachs an legislativen Beteiligungsrechten müssen die Abgeordneten künftig noch mehr ihrer für die Wahlkreisarbeit ohnehin knapp bemessenen Zeit aufbringen. Das Parlament wird daher auch die in den neuen Mitgliedstaaten wachsende Europaskepsis nicht nutzen können, um ein eigenständiges Profil – als Sprachrohr und Reformmotor der politischen Malaise – zu gewinnen.

Die Europaabgeordneten werden es künftig noch schwerer haben, ‚Europa‘ in die nationalen Wähleröffentlichkeiten zu kommunizieren. Es besteht damit die Gefahr, dass sich das Europäische Parlament zum zentralen Bestandteil einer komplexer werdenden Gesamtmaschinerie – dem ‚Moloch Brüssel‘ entwickelt. Die Abgeordneten erscheinen in der Wahrnehmung der Wähler nicht als legitime Gegenspieler der ‚EU-Bürokratie‘, die gegen diese die Bürgerinteressen direkt vertreten, sondern als Mitgestalter und Mitverantwortliche eines in der medialen Öffentlichkeit als intransparent und entrückt dargestellten Gesamtsystems.

Dringlicher denn je stellt sich damit die Frage nach dem politischen Einfluss von Abgeordneten, Fraktionendes EP und Europäischen Parteienföderationen im EU-System. Ohne Personalisierung und politische Profilierung gegenüber den nationalen Akteuren wird den Bürgern die Rolle des Europäischen Parlaments nur schwierig deutlich zu machen sein. Die partielle Zunahme an Systemtransparenz, die dem Europäischen Parlament aufgrund der Herstellung von Öffentlichkeit zugeschrieben werden kann, wird durch den Zuwachs an komplexen Mitgestaltungsrechten konterkariert. Als Folge der wachsenden Gewaltenverschränkung wird es auch künftig schwer fallen, die jeweils verantwortlichen Autoren europäischer Entscheidungen zu identifizieren.

Das größte Vermittlungsproblem des Parlaments besteht in diesem Kontext in einer vertraglich vorgegebenen Entscheidungsregel. Zwar stimmt das Parlament grundsätzlich mit der absoluten Mehrheit der abgegebenen Stimmen ab. Allerdings benötigt das Parlament bei den entscheidenden Abstimmungen über Änderungsanträge im legislativen Bereich mehr als 50% der Stimmen. Keine der beiden großen Fraktionen bringt diese Mehrheit heute und aller Wahrscheinlichkeit nach auch in Zukunft alleine zustande.⁸ Die beiden großen Fraktionen werden auch in der Sechsten Legislaturperiode auf mindestens drei weitere Fraktionen angewiesen sein, wenn sie nicht als ‚große Koalition‘ entscheiden wollen.⁹

Der aus den vertraglich festgelegten Mindestschwellen hervorgehende Zwang zur ‚großen Koalition‘ lässt das Parlament daher auch künftig nicht nur gegenüber den unmittelbaren Adressaten Rat und Kommission, sondern auch in der Öffentlichkeit als geschlossener Akteur erscheinen, der im europäischen Gesetzgebungsprozess nur selten in der Lage ist, konkurrierende Wählerinteressen wahlmotivierend umzusetzen. Für die Erklärung der

8 Simon Hix /Noury, Abdul/Rolan, Gerard: Power to the Parties: Cohesion and Competition in the European Parliament, 1979-2003, London, January 2004 (Working Paper).

9 Simon Hix: „Legislative Behaviour and Party Competition in the European Parliament“, in: Journal of Common Market Studies, Nr. 4/2001, S. 663-688.

schwindenden Wahlbeteiligung des Parlaments ist daher auch ein strukturelles ‚Konkurrenz- und Kommunikationsdefizit‘ des Europäischen Parlaments ursächlich. Dieses trifft vor allem die beiden großen Fraktionen und ist letztlich nur über die verstärkte Politisierung der innerparlamentarischen Diskussionslandschaft zu beheben.¹⁰ Ob eine Politisierung des Parlaments wünschenswert erscheint, müssen die politischen Entscheidungsträger im Umfeld des Parlaments – allen voran die nationalen Parteien und ihre Europäischen Parteifamilien – entscheiden. Über den Verfassungsvertrag oder vergleichbare konstitutionelle Regeln lässt sich diese Frage jedenfalls nicht beantworten.

Ein Schritt zur besseren Rückkopplung des Parlaments an die Bürgerinnen und Bürger könnte durch die offensivere Nutzung der längst vorhandenen, aber nur selten aktivierten Interessenkonflikte innerhalb des Parlaments erfolgen. Im Vergleich zu den anderen Organen der EU besitzt das Parlament hierfür einen bislang zu wenig beachteten Vorsprung. Denn immerhin fungiert es längst als öffentlicher und der Öffentlichkeit zugänglicher Raum, der die so oft geforderten Kommunikationsstrukturen für transeuropäische Dialoge aufweist.¹¹ Es hängt somit vom politischen Willen der Abgeordneten und Fraktionen ab, diese Strukturen häufiger als bisher zu aktivieren. Gefragt sind also

- die verstärkte Nutzung des Instruments parlamentarischer Anhörungen mit den Vertretern der organisierten Bürgergesellschaft zur Verbreiterung der Argumentationsbasis der Abgeordneten sowie zur Förderung des Verständnisses der parlamentarischen Sacharbeit bei Verbänden, Interessengruppen und Bürgervereinigungen,
- die Beteiligung der Bürgergesellschaft und ihrer Interessenvertreter an den parlamentarischen Beratungen über die Gesetzgebungsplanung der Kommission und des Europäischen Rates zur frühestmöglichen Sensibilisierung der Europaabgeordneten für die im weiteren Verlauf der Gesetzgebungsprozesse wahrscheinlichen Sollbruchstellen in der Interessenvermittlung, und
- die mediengerechtere Darstellung und Vermittlung der innerparlamentarischen Kontroversen, wobei die Fraktionen und Berichterstatter in den Legislativverfahren verstärkt auf die Vermittlungsbedürfnisse der national verankerten Medien eingehen müssen.

Weiterführende Literatur

Henry Farrell / Héritier, Adrienne: *Inter-organizational Negotiation and Intra-organizational Power in Shared Decision-making: Early agreements under codecision and their impact on the European Parliament and the Council of Ministers*, Institut für Höhere Studien, Wien, März 2004.

Herwig Hofmann: „A Critical analysis of the new typology of acts in the Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe“, in: *European Integration Online Papers*, Vol. 7, Nr. 9/2003.

David Judge / Earnshaw, David: *The European Parliament*, Houndsmills, Basingstoke: Palgrave 2003.

Andreas Maurer: *Parlamentarische Demokratie in der Europäischen Union. Der Beitrag des Europäischen Parlaments und der Parlamente der Mitgliedstaaten*, Baden-Baden, Nomos 2002.

Dietmar Nickel: „Das Europäische Parlament als Legislativorgan. Zum neuen institutionellen Design nach der Europäischen Verfassung“, in: *integration*, Vol. 26, Nr. 4/2003, S. 501-509.

Maud Scelo: „Le Parlement européen face à l'avenir de l'Europe. De la Convention européenne à l'adoption d'une Constitution pour l'Europe“, in: *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, Nr. 462/2002, S. 578-582.

Michael Shackleton: „The Politics of Codecision.“, in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 38, Nr. 2/2000, S. 325-342.

¹⁰ Andreas Maurer: *Parlamentarische Demokratie in der Europäischen Union. Der Beitrag des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente*, Baden-Baden: Nomos 2002, S. 374.

¹¹ Andreas Maurer: *Die Macht des Europäischen Parlaments*. Berlin (SWP-Studie Nr. 11) 2004, S. 29-31.