

Europäisches Parlament

Andreas Maurer

Der am 1. Mai 2004 erfolgte Beitritt zehn neuer Mitgliedstaaten zur EU forderte vom Europäischen Parlament (EP) und seinen Fraktionen erhebliche Integrations- und Anpassungsleistungen.¹ Zahlreiche neue Abgeordnete bzw. politische Parteien aus den Beitrittsländern waren in die Arbeit der Fraktionen einzubinden. Nach wie vor bildet die Europäische Volkspartei – Europäische Demokraten (EVP-ED) die größte Fraktion: ihr gehören, ähnlich wie 1999, rund 37 % aller MdEP an. Zweitstärkste Gruppierung sind die Sozialdemokraten (SPE), deren Anteil rund 27 % ausmacht und damit nur unwesentlich unter dem Niveau der Wahlen von 1999 liegt. Die beiden großen Fraktionen stellen zusammen weiterhin knapp zwei Drittel aller Abgeordneten. Die deutlichste Erweiterung ihres Besitzstandes konnten die Liberalen (ALDE) verbuchen. Verstärkt durch Parteien aus der bürgerlichen Mitte des politischen Spektrums (UDF aus Frankreich, La Margherita aus Italien), die für sich keinen Platz in einer Fraktion mit den britischen Konservativen sahen, konnten die Liberalen ihren Anteil von 8 % auf 12 % ausdehnen und sind die drittstärkste Kraft im EP.² Deutlich hinter den Liberaldemokraten liegt die Fraktion der Grünen / Freie Europäische Allianz (Grüne/FEA), die sich vor allem durch das gute Ergebnis der deutschen Grünen behaupten konnte. Allein eine Vertreterin der vor allem für die Anliegen der russischsprachigen Minderheit in Lettland streitenden Vereinigung für Menschenrechte in einem vereinten Lettland (PCTVL) kommt aus den neuen Mitgliedstaaten.³ Die radikale Linke (Vereinigte Europäische Linke / Nordische Grüne Linke; KVEL-NGL) hat sich kaum verbessert. Nur die tschechischen Kommunisten und der zypriotische AKEL verbuchten für die Fraktion signifikante Zugewinne. Spürbare Veränderungen ergaben sich dagegen für die beiden europaskeptischen Fraktionen. Besonders die Gruppe Unabhängigkeit und Demokratie (UD; zuvor: Europa der Demokratien und der Unterschiede; EDD)) erhielt starken Zulauf. Die UD vereint etwa 5 % der MdEP und konnte ihr relatives Gewicht im EP verdoppeln. Die Fraktion organisiert nach eigenem Bekunden „EU-Kritiker, Euroskeptiker und Eurorealisten“ sowie „withdrawlists“ wie die britische United Kingdom Independence Party (UKIP).⁴ Neben den elf UKIP-Abgeordneten stellen die zehn Parlamentarier der national-katholischen Liga der polnischen Familien (LPR) aus Polen das wichtigste nationale Kontingent in der UD. Mit der Union für ein Europa der Nationen (UEN) besteht parallel zur IDD eine zweite, kleine europaskeptische Fraktion fort. In der UEN sind mit der polnischen Partei Recht und Gerechtigkeit (PiS), der lettischen Partei Für Vaterland und Freiheit (TB/LNKK) und zwei litauischen

1 Vgl. hierzu auch das 2005 gestartete „Network of Excellence“: EU-CONSENT: Wider Europe, deeper integration?, des 6. Rahmenforschungsprogramms der EU. Das Netzwerk geht in den folgenden Jahren vertieft der Frage der politischen, funktionalen und institutionellen Folgen der Osterweiterung nach: www.comos.org/EU-CONSENT/Index.htm.

2 „The Alliance of Liberals and Democrats for Europe is born“, Pressemitteilung der ALDE, Brussels, 14 July 2004.

3 Dieser Sachverhalt ist insofern interessant, als sich die PCTVL nicht als grüne Partei sieht und sie insofern der EFA-Komponente der Fraktion zuzuordnen wäre, in der nach eigenem Verständnis „stateless nations“ vertreten sind.

4 Vgl. http://www.europarl.eu.int/inddem/who_we_are.htm.

Abgeordneten Vertreter aus den Beitrittsländern besonders stark präsent; sie stellen 13 der 27 Fraktionsmitglieder. Unwesentlich verändert hat sich die Stärke der fraktionslosen Abgeordneten. Unter den etwa vier Prozent der ungebundenen Parlamentarier finden sich harte Nationalisten und Rechtsradikale (Front National, Vlaamse Blok, FPÖ), Populisten unterschiedlicher Couleur (Bewegung für eine Demokratische Slowakei [HZDS]), die agrarische Samoobrona [Selbstverteidigung] aus Polen) und diverse „Sonstige“ (eine Vertreterin der tschechischen Unabhängigen, die beiden Vertreter der Liste Martin aus Österreich).

Kooperation und Konflikt im EP⁵

Aufgrund dieser Ausgangsbedingungen ist für die laufende Wahlperiode davon auszugehen, dass das Grundmuster des Konfliktaustrags bzw. die Grundtendenz im Kooperationsverhalten der Fraktionen nicht grundlegend verändert werden. Der bereits in der vierten Legislaturperiode sichtbar gewordene Trend zu mehr Kompetitivität und zu einer Schwächung der Großen Koalition „with the SPE and EPP relying less on each other, with each trying to build coalitions with the forces on their extremes“⁶ dürfte sich bestätigen. Die faktische, durch die spezifische institutionelle Konkurrenz des Parlaments gegenüber dem Rat begründete Großkoalition⁷ von EVP-ED und SPE wird auch künftig fallweise gebrochen, aber in den meisten Fragen bleibt das EP dadurch gekennzeichnet, dass sich Links und Rechts – mit der Faust in der Tasche – zusammenraufen. Der Trend zu mehr parteipolitisch gelagerter Konkurrenz könnte durch den Umstand verstärkt werden, das die traditionelle Nähe zwischen EVP-ED und SPE auf der pro-/anti-Europa-Skala durch den Einzug europaskeptischer Gruppierungen in die Fraktion der Volkspartei und den Übertritt einiger besonders proeuropäischer Abgeordneter zu den Liberalen weiter abnimmt. Bei wirtschafts- und sozialpolitischen, justiz- und innenpolitischen sowie umwelt- und verbraucherpolitischen Dossiers wird sich die ohnehin stärker ausgeprägte Links-Rechts-Teilung der großen Fraktionen jedenfalls fortsetzen.⁸ Dafür werden vor allem die stark marktorientierten und für umweltpolitische Fragen kaum sensibilisierten konservativen Parteien aus den neuen Mitgliedsländern sorgen. Für eine Weiterführung des Musters der „halbherzigen Großkoalition“ spricht nicht zuletzt die Fraktionsstärke der anderen Gruppierungen im EP. Rein rechnerisch verfügen zwar die „linke Mitte“ (Sozialdemokraten, Grüne, radikale Linke und Liberale) und die „rechte Mitte“ (Konservative, Europa der Nationen und Liberale) über eine qualifizierte Mehrheit zur Verabschiedung von Legislativentscheidungen, um Entwürfe des Rates zu ändern oder abzulehnen. Faktisch nehmen hierbei die Liberaldemokraten eine Scharnierfunktion ein, durch die sie sowohl der Linken als auch der Rechten eine Mehrheit liefern können. Allerdings reichen die knappen Mehrheitsverhältnisse kaum aus, um robuste „Koalitionen“ zu zimmern. Denn weder die EVP-ED noch die Gruppe der „linken Mitte“ verfügt über ausreichend stabile Fraktions-

5 Vgl. Kai-Olaf Lang: Auswirkungen der EU-Erweiterung auf das Fraktionsgefüge im Europäischen EP, in: Maurer, Andreas/Nickel, Dietmar (Hrsg.): Das Europäische Parlament. Supranationalität, Repräsentation und Legitimation, Baden-Baden, Nomos, 2005, S. 23-34.

6 Simon Hix: „A Supranational Party System and the Legitimacy of the European Union“, in: The International Spectator, Nr. 4/2002, S. 49-59, 55.

7 Rudolf Hrbek hält den Terminus „Große Koalition“ für fehl am Platz und verwendet daher „weichere“ Begriff wie „Zusammengehen“ oder „Zweckbündnis“, vgl. Hrbek: „Europawahl 2004: neue Rahmenbedingungen – alte Probleme“, in: Integration, Nr. 3/2004, S. 211-222, 219.

8 Vgl. zur These, daß SPE und EVP in pro-/anti-EU-Fragen näher beisammen sind, als auf der „klassischen“ (d.h. wirtschaftlich-sozialen) Links-Rechts-Achse: Hix / Kreppel / Noury: „The Party System in the European Parliament: Collusive or Competitive?“, in: Journal of Common Market Studies, Vol. 41, Nr. 2, S. 309-331, 318.

bzw. Gruppendisziplin, um eine über den Einzelfall hinausgehende Alternative zur „Großkoalition“ anbieten zu können.

Das Innenleben der Fraktionen

Die Aufnahme neuer EU-Mitglieder hat aber das „Innenleben“ der politischen Gruppen im EP verändert. In der EVP-ED-Fraktion sind Parlamentarier aus den neuen Mitgliedstaaten mit 26 % überdurchschnittlich stark vertreten. Neben dem schwachen Abschneiden einiger „alter“ Mitgliedsparteien bzw. dem Wechsel zu den Liberaldemokraten sind hierfür die Erfolge einiger konservativer Parteien aus Ostmitteleuropa verantwortlich. Insbesondere aus Polen, der Tschechischen Republik und Ungarn kommen verhältnismäßig große Delegationen, die sich mit der Gruppenstärke der französischen UMP oder Berlusconi's Forza Italia durchaus messen lassen. Die starke Vertretung der osteuropäischen Parteien in der EVP-ED hat Folgen für die Postenverteilung im EP. Die Osteuropäer erhielten zwei der sieben von der EVP-ED besetzten Stellvertreterposten des Parlamentspräsidenten, und zwei der acht konservativen Ausschussvorsitze. Andererseits wurden die „neuen“ Abgeordneten in der Fraktionsführung unterrepräsentiert; nur einer von neun Stellvertretern des Fraktionsvorsitzenden Pöttering stammt aus den Beitrittsländern. Auch bei der fraktionsinternen thematischen Koordinierung der Ausschussarbeiten konnte sich nur ein Abgeordneter aus den Beitrittsländern durchsetzen. Die bereits in der zurückliegenden Wahlperiode festgestellte, programmatische Heterogenität der EVP-ED wird durch die neuen Parteien aus Osteuropa fortgesetzt.

Die Fraktion der Sozialdemokraten zeichnet sich durch einen deutlich unterdurchschnittlichen Anteil an Parlamentariern aus den neuen Mitgliedstaaten aus. Lediglich 31 der 200 Abgeordneten (16 %), kommen aus den Beitrittsländern. Trotz der Verluste wichtiger SPE-Mitgliedsparteien (SPD, Labour) waren in mehreren großen, „alten“ EU-Ländern sozialdemokratische bzw. sozialistische Parteien erfolgreich (PSOE, PSF), so dass der sozialdemokratische Besitzstand der 15er-Union in etwa gewahrt blieb. Demgegenüber verbuchten sozialdemokratische Parteien in Osteuropa nur äußerst schwache Ergebnisse. Einzelerfolge wie die der estnischen Sozialdemokraten oder der slowakischen Smer fielen aufgrund der nominellen Stärke dieser Ländergruppen nicht ins Gewicht. Nur die ungarischen Sozialisten stellen eine konsolidierte verhältnismäßig starke nationale Delegation; folglich sind sie auch die einzige Gruppe, die mit einem Mitglied in der Fraktionsführung und dem Vorsitzenden des Haushaltskontrollausschusses personalpolitisch gut berücksichtigt wurden.

Die liberale ALDE-Fraktion weist in ihren Reihen viele Neumitglieder auf. Dies hängt jedoch nicht mit einer starken Verankerung des Liberalismus in den Transformationsgesellschaften Ostmitteleuropas zusammen, sondern ist Ausdruck dessen, dass sich in einigen Beitrittsländern die proeuropäischen, neuen Mittelschichten um liberale Parteien sammelten, die vielfach nicht aufgrund ihrer wirtschaftlichen Programmatik, sondern aufgrund ihrer deutlich proeuropäischen Ausrichtung gewählt wurden. Die starke, zahlenmäßig mit der FDP gleichrangige, litauische Delegation erhielt daher im Parteipräsidium das Amt eines der fünf stellvertretenden Fraktionschefs. Dominierend bleiben in der ALDE-Fraktion aber weiter die Parteien aus Großbritannien, Frankreich, Italien und Deutschland.

Abgeordnete aus den neuen Mitgliedsländern spielen schließlich in den beiden kleinen europaskeptischen Fraktionen eine große Rolle. Hierin schlägt sich der relative Erfolg europaskeptischer und antieuropäischer Parteien in vielen neuen Mitgliedsländern nieder. Anders als im Falle der UEN-Fraktion, die weiterhin moderate Euroskeptiker aus dem national-

konservativen Spektrum organisiert, stellt sich für die neukonstituierte UD-Gruppe die Frage des programmatischen Zusammenhalts. Das Band, das die UD zusammenhält, ist die Ablehnung des Verfassungsvertrags. Jenseits dieses gemeinsamen Nenners bestehen immense Unterschiede zwischen gemäßigten Europaskeptikern (dänische Junibewegung und schwedische Juniliste) und dezidierten EU-Gegnern (UKIP, LPR) sowie zwischen nationalstaatlichen Zentralisten (französische MPF) und nationalistisch-xenophoben Regionalisten (Lega Nord). Aufgrund der krisenhaften Verlängerung des Ratifikationsverfahrens zum Verfassungsvertrag wird sich die UD-Fraktion wohl erst dann mit ernsthaften internen Debatten um ihre Identität und programmatische Ausrichtung konfrontiert sehen, wenn die Frage der Zukunft des europäischen Primärrechts beantwortet ist.

Für die weitere Entwicklung des EP ist fraglich, unter welchen Rahmenbedingungen sich die gestiegene organisatorische Entropie des Fraktionsgefüges im EP zu einer nachhaltig wirksamen Infragestellung der programmatischen und politischen Kohärenz entwickeln wird. Für die ALDE stellt die Aufnahme ostmitteleuropäischer Parteien keine größere Zerreißprobe dar. Bei wichtigen wirtschafts- und sozialpolitischen Themen herrscht Konsens unter den zumeist marktorientierten Liberalen aus West und Ost, auch hinsichtlich der Entwicklungsrichtungen der europäischen Integration besteht weitgehend Einigkeit. Ein erweiterungsbedingtes Kohärenzproblem dürfte sich mittelfristig eher für die beiden großen Fraktionen. So zeichnet sich bei der SPE eine konfliktreiche Diskussion in Wirtschafts- und Sozialfragen zwischen einigen linken Parteien und eher an der Labour-Partei orientierten sozialdemokratischen Parteien aus Ostmitteleuropa ab. Auch das Verhältnis zu Amerika liefert Sprengstoff für eine etwaige Trennung der SPE-Parlamentarier aus „Alt-“ und „Neueuropa“. Die EVP-ED wird mittelfristig vor dem Aufgabe stehen, neben dem divergierenden Meinungsspektrum bei Fragen zur Finalität der EU auch eine wachsende sozial-kulturelle Kluft zwischen säkularen Liberal-Konservativen und traditionalistischen Christdemokraten zu überbrücken. Fraglich ist auch, unter welchen Bedingungen sich Abgeordnete aus den Beitrittsländern eher als Sachwalter nationaler Belange definieren und die Fraktionsloyalität im EP infragestellen. Erste Anzeichen hierfür finden sich in den Debatten um die Dienstleistungsrichtlinie. Die polnischen EP-Abgeordneten wollen hier einhellig für die Einführung des „Herkunftslandprinzip“ streiten.⁹ Andererseits sprechen sich auch französische UMP-Abgeordnete im Unterschied zu ihrer EP-Fraktion entschieden gegen die Anwendung des Herkunftslandsprinzips aus. Auffällig ist auch, dass in den interparlamentarischen Delegationen des EP vor allem ostmitteleuropäische Abgeordnete die Staaten der östlichen Nachbarschaft betreuen. Abgeordnete aus Polen, Ungarn, der Tschechischen Republik und Ungarn bekleiden etwa den Vorsitz in den Gruppen für die Ukraine, Belarus, Moldawien, Zentralasien und Kroatien. Ob in diesem Phänomen zum Ausdruck kommt, dass in den Fraktionen die Meinungsführerschaft der neuen Abgeordneten zum Thema Nachbarschaftspolitik akzeptiert wurde, um sie gleichzeitig in sozial-ökonomischen Fragen zu einem etwas niedrigeren Profil zu bewegen, kann erst der Verlauf der neuen Legislaturperiode zeigen.

Trends in der Gesetzgebung

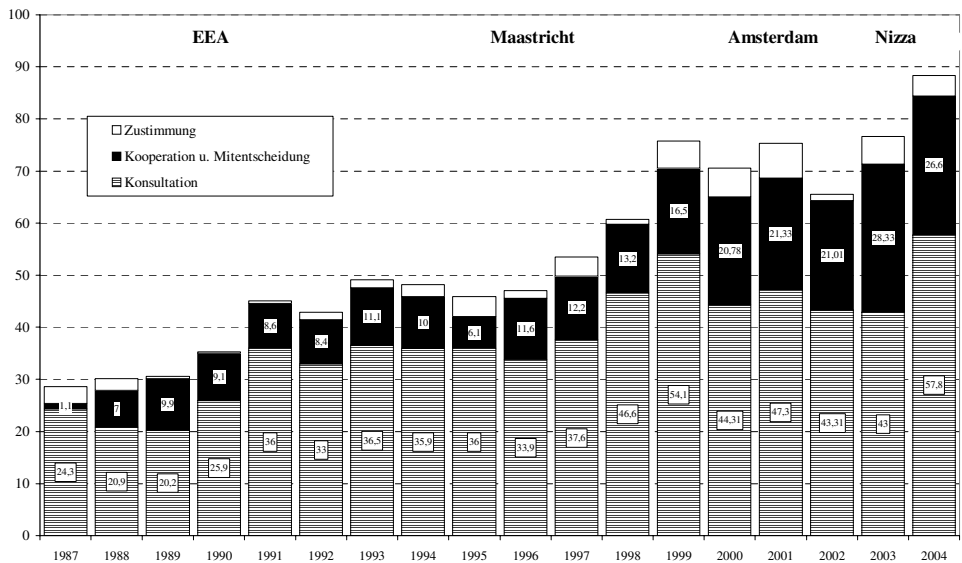
Im zurückliegenden Jahr verabschiedete das EP 163 Entschließungen im Konsultationsverfahren, 112 im Mitentscheidungsverfahren¹⁰ und 11 im Zustimmungsverfahren. Im

⁹ Europosel Liberadzki o dyrektywie usługowej, Polnische Presseagentur, PAP, 23.3.2005.

¹⁰ Vgl. hierzu auch: Shackleton, Michael: „The Politics of Codecision“, in: Journal of Common Market Studies, Nr. 2/2000, S. 325-342.

nichtlegislativen Bereich legte das EP 179 Entschließen und 42 haushaltspolitische Beschlüsse vor. Im Ergebnis hat das EP damit an 85 Rechtsakten unmittelbar über den Weg des Mitentscheidungsverfahrens gewirkt; bei weiteren 249 von insgesamt 282 Rechtsakten des Rates war es dagegen über ein Verfahren unterhalb der Schwelle der Mitentscheidung beteiligt. Mit 26,6 % fiel die Quote der über das Mitentscheidungsverfahren vermittelten, direkten Gesetzgebungskompetenz des Parlaments zwar gegenüber dem Vorjahr um zwei Prozentpunkte zurück. Dies ist jedoch vor allem auf das Phänomen der Wahlen zum EP und der damit einhergehenden Reduzierung des für die Gesetzgebung zur Verfügung stehenden Zeitbudgets zurückzuführen. Andererseits ist festzuhalten, dass das EP in nun 88,29 % aller Ratsentscheidungen über ein Verfahren beteiligt wird, dass den Abgeordneten ein wenigstens negatives Einspruchsrecht gewährt. Der hohe Anteil der Konsultationsverfahren hängt im Wesentlichen mit der besonderen Dynamik des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zusammen. Extrapoliert man die Entscheidung des Europäischen Rats von Den Haag, auf der Grundlage von Artikel 67(2) EG-Vertrag ab dem 1. April 2005 alle Bereiche des Titels IV EG-Vertrag mit Ausnahme der legalen Einwanderungspolitik von der Einstimmigkeit im Rat in die qualifizierte Mehrheit sowie vom einfachen Konsultationsverfahren in das Mitentscheidungsverfahren zu überführen,¹¹ kann davon ausgegangen werden, dass der Anteil des Mitentscheidungsverfahrens zu Lasten des Anteils des Konsultationsverfahrens signifikant ansteigen wird.¹²

Abbildung 1: Anteil des Europäischen Parlaments an der Entscheidungsproduktion des Rates

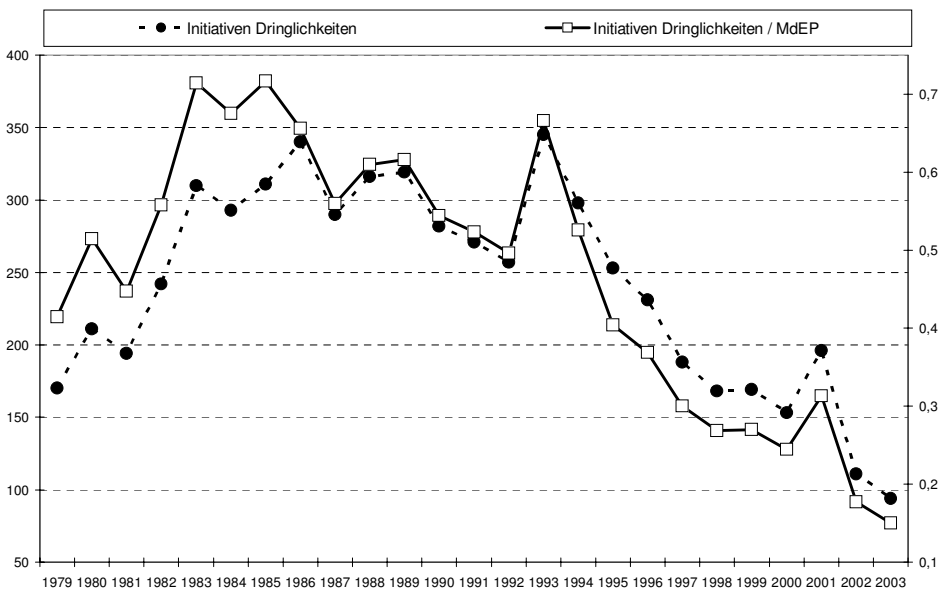


11 Vgl. European Council: Presidency Conclusions, Brussels, 4./5. November 2004: Annex I: The Hague Programme, Doc. Nr. 14292/1/Rev 1, S. 17-18. Das EP nahm am 16. Dezember 2004 positiv Stellung zum förmlichen Beschlusstrag des Rates, diesen Übergang zu vollziehen. Die abschließende Entscheidung traf der Rat am 22. Dezember 2004; vgl. ABl. Nr. L 396, vom 31. Dezember 2004.

12 Vgl. Europäisches Parlament: Bericht über den Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Anwendung des Verfahrens des Artikels 251 EGV auf bestimmte Bereiche, die unter Titel IV dieses Vertrags fallen; Dok. Nr. A6-0072/2004, Anlage, S. 12-15.

Das EP ist grundsätzlich befugt, über jede die EU betreffende Frage öffentlich zu beraten. Die Abgeordneten können hierzu unter Rückgriff auf ihr allgemeines Selbstbefassungsrecht Entschließungen annehmen und diese den anderen Gemeinschaftsorganen, den Regierungen und den Parlamenten der Mitgliedstaaten vorlegen. Anders als im Falle der gesetzgeberischen Mitwirkung, die ihren Ursprung formell in der Europäischen Kommission hat, können die Abgeordneten über Eigeninitiativentschließungen, Dringlichkeitsdebatten und -entschließungen weitgehend ungebunden die politische Tagesordnung des Parlaments beeinflussen. Im Unterschied zu den legislativen Rechten bieten die Initiativberichtsrechte Raum zur Verdeutlichung parteipolitischer Profile. Während nämlich zur erfolgreichen Durchsetzung von Änderungsanträgen in der zweiten Lesung des Mitentscheidungsverfahrens die Mehrheit der Mitglieder des Parlaments erforderlich ist, können Initiativentschließungen bereits mit der einfachen Mehrheit der abstimmenden Parlamentarier verabschiedet werden. Solche Entschließungen erlauben es somit den Fraktionen in sehr viel stärkerem Maße, sich dem Zwang der großen Koalition in der Gesetzgebung zu entziehen und ihre sozioökonomischen und außenpolitischen Interessen auch gegenüber den Wählerinnen und Wählern zum Ausdruck zu bringen. Infolge der Einführung des Kooperationsverfahrens 1987 und des Mitentscheidungsverfahrens 1993 reduzierte sich die Zahl der selbständigen Initiativentschließungen und Dringlichkeitsanträge zwischen 1993 und 2004 konstant von 345 auf 82. Die Zahl der Eigeninitiativberichte und -resolutionen pro MdEP lag 2004 bei 0,13; im Vergleich zu dem Zeitraum, in dem das EP zwar direkt gewählt wurde, gleichwohl aber noch nicht mit weitergehenden Legislativrechten ausgestattet war (1979-1987), hat sich dieser Anteil um mehr als die Hälfte reduziert.

Abbildung 2: Initiativentschließungen des EP 1979-2004



Angesichts der wahrscheinlich noch steigenden Zahl der Mitentscheidungsverfahren wird die Nutzung der Initiativberichtsrechte des EP auch künftig weiter zurückfallen. Auch die neuen Abgeordneten der zehn beigetretenen Staaten werden am Niedergang der Initiativberichterstattung des EP und der hierüber vermittelten Artikulation singulärer bzw. parteipolitisch aggregierter Interessen wenig ändern können, da die für Initiativentschlüsse zur Verfügung stehenden Zeitfenster im Kalender des Parlaments strikt beschränkt sind. Wollten die ‚neuen‘ Abgeordneten daran etwas ändern, müssten sie über die beiden größten EP-Fraktionen eine entsprechende Änderung der Geschäftsordnung herbeiführen.

Das EP und die Agenda 2007/13¹³

Das EP verständigte sich bereits in der vergangenen Legislaturperiode in einer ersten grundsätzlichen Stellungnahme¹⁴ auf Leitlinien zur Reform des Europäischen Finanzsystems, ohne einer Positionierung des neu gewählten EP vorzugreifen bzw. das neue EP inhaltlich binden zu wollen.¹⁵ Eine deutliche Mehrheit der Europaparlamentarier war nicht bereit, eine Beschränkung des Finanzrahmens auf 1 % des EU-BNP zu akzeptieren. Unterstützung fand der Ansatz der Kommission, zunächst die Aufgaben zu bestimmen, die die EU erfüllen solle, und erst anschließend die hierzu notwendigen Finanzmittel zu errechnen (bottom up-approach).¹⁶ In dieser ersten EntschlieÙung wies das EP auch darauf hin, dass angesichts der fehlenden primärrechtlichen Verpflichtung zur Aufstellung einer finanziellen Vorausschau, die Verabschiedung der Agenda 2007/13 nur nach einer Einigung über eine neue Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen Rat, Kommission und EP möglich sein werde. Zugleich forderten die Parlamentarier, die Entscheidungsverfahren des Verfassungsvertrages den Verhandlungen zu Grunde zu legen.

Das neu gewählte EP setzte am 15. September 2004¹⁷ zunächst einen Nichtständigen Ausschuss für die Agenda 2007 ein. Dessen Aufgabe war es, als transversales Gremium der Fachausschüsse die Positionierung des EP sowohl zum Finanzrahmen als auch zu den Legislativvorschlägen der Kommission vorzubereiten und damit die politischen Prioritäten des neu gewählten Parlaments zu formulieren. Der Ausschuss sollte darüber hinaus auch einen eigenen Vorschlag des Parlaments für eine Struktur der künftigen finanziellen Vorausschau und einen Vorschlag für eine indikative Mittelverteilung auf die vorgeschlagenen Ausgabenrubriken erarbeiten.

13 Vgl. Becker, Peter: Die EU-Finanzverhandlungen vor der dritten Phase – Die Rolle des Europäischen Parlaments, in: Maurer/Nickel 2005, Ebenda., S. 179-200.

14 Vgl. Europäisches Parlament, Bericht über den Aufbau unserer gemeinsamen Zukunft: Politische Herausforderungen und Haushaltsmittel der erweiterten Union – 2007-2013 (Berichtersteller: Terence Wynn), A5-0268/2004.

15 In Ziffer 6 der EntschlieÙung heißt es: „...ist aus demokratischen Gründen entschlossen, in dieser Wahlperiode keinen Beschluß zu fassen, der den Spielraum oder die Beschlußfassung des im Juni 2004 gewählten Parlaments einschränken könnte; fordert das nächste EP, die nächste Kommission und den erweiterten Rat auf, den im vorliegenden Bericht enthaltenen Leitlinien als Grundlage für künftige Verhandlungen Rechnung zu tragen.“

16 Zusätzlich hat das EP auch eine Stellungnahme zu einem wichtigen Teilbereich der Finanzfragen, zur Zukunft der europäischen Strukturpolitik, verabschiedet (Hatzidakis-Bericht v. 7. April 2004), in dem ebenfalls der Ansatz der Kommission grundsätzlich unterstützt wird.

17 Dok. Nr. P6_TA-PROV(2004)0005 Einsetzung eines Nichtständigen Ausschusses zu den politischen Herausforderungen und Haushaltsmitteln der erweiterten Union 2007-2013. Die Einsetzung des Ausschusses ging auf eine Absprache der Fraktionsvorsitzenden im EP vom 9. September 2004 zurück.

Mit dieser Entscheidung hat das EP gegenüber den Verhandlungen zur Agenda 2000 ein verändertes Vorgehen gewählt. Während der Verhandlungen 1998/99 bildete das EP lediglich einen Lenkungsausschuss aus den Vorsitzenden der Fachausschüsse, um den Verhandlungsprozess zu verfolgen.¹⁸ Mit der Bildung des Sonderausschusses betonte das EP seinen Anspruch, in die laufenden Verhandlungen einbezogen zu werden, und seinen Willen, den eigenen Vorstellungen frühzeitig ausreichendes Gehör zu verschaffen.¹⁹ Die herausgehobene politische Bedeutung des Nichtständigen Ausschusses wurde durch die Tatsache unterstrichen, dass der neu gewählte Präsident des Parlaments Borrell auch den Vorsitz des Ausschusses übernahm.²⁰ Mit drei Stellvertretern²¹ und 47 weiteren Mitgliedern sowie 50 stellvertretenden Mitgliedern deckte der Ausschuss alle parlamentarischen Fraktionen und nationalen Gruppen ab und bildete somit einen repräsentativen Querschnitt des neu gewählten Parlaments.

Das EP drängte auf eine kontinuierliche Diskussion mit der Ratspräsidentschaft und der Kommission, um seine Vorstellungen in diesen monatlichen Trilogeng dem Rat näher zu bringen. Zugleich drohte das EP mit der Nicht-Zustimmung zu dem Gesamtergebnis in den Verhandlungen zur IIV, wenn das Ergebnis der Mitgliedstaaten zu weit von seinen eigenen Vorstellungen abweichen sollte. Sein generelles Interesse an einem neuen, mehrjährigen Finanzrahmen bekundete das EP in einer EntschlieÙung vom 30. November 2004.²² Hierbei wiesen die Parlamentarier zugleich darauf hin, dass eine neue Finanzielle Vorausschau erst nach einer neuen IIV zwischen EP, Kommission und Rat wirksam werde und dass EP und Rat in diesen Verhandlungen gleichberechtigt sind. Die Parlamentarier mahnten die Beachtung ihrer Prioritäten an sowie Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Integration und Kohäsion der EU und eine Flexibilitätsmarge, ohne die „es nicht bereit ist, einer neuen Finanziellen Vorausschau zuzustimmen [...]“. Die EntschlieÙung wurde mit einer deutlichen Mehrheit von 499 Stimmen verabschiedet (bei 67 Nein-Stimmen und 39 Enthaltungen). Damit dokumentierte das EP eindrucksvoll seine Entschlossenheit, die eigenen Vorstellungen in den Verhandlungen durchzusetzen. Parlamentspräsident Borrell akzentuierte diese Entschlossenheit in einer Rede während der Plenardebatte im Zuge der Beantwortung seiner mündlichen Anfrage zu den Finanzverhandlungen an die Kommission am 14. Dezember 2004. Die Anfrage an die Kommission zielte insbesondere darauf, von der gerade neu ins Amt gekommenen Barroso-Kommission eine verbindliche Stellungnahme zu erhalten, ob sie sich an die Vorschläge der Prodi-Kommission zur Agenda 2007 gebunden fühle. In seiner Rede stellte Borrell nochmals klar, dass es ohne die Zustimmung des Parlaments keine Finanzielle Vorausschau geben und das EP seine Zustimmung – vermittelt über die IIV – nur zu einem „guten Ergebnis“ leisten werde. Von der Kommission erwarte das EP eine aktive und gestaltende Einflussnahme auf die Verhandlungen. Der Berichterstatter des Parlaments,

18 Vgl. David Galloway: „Agenda 2000: Packaging the deal“, in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 37, *The European Union: Annual Review 1998/99*, September 1999, S. 9-35, S. 17.

19 Vgl. „Streit um Rolle des Parlaments bei EU-Budgetverhandlungen“, in: *FAZ* v. 11. September 2004, S. 12.

20 Diese beabsichtigte Signalwirkung seiner Benennung zum Ausschußvorsitzenden betonte der Parlamentspräsident explizit in seiner Rede zur Aussprache über seine mündliche Anfrage an die Kommission vor dem Plenum am 14. Dezember 2004.

21 Der Berichterstatter der vorangegangenen Legislaturperiode, der britische Labor-Abgeordnete Terry Wynn, wurde zum ersten stellvertretenden Vorsitzenden gewählt. Weitere Stellvertreter waren der spanische EVP-Abgeordnete Gerardo Galeote Quecedo und der polnische Abgeordnete Dariusz Rosati (SPE-Fraktion). Neuer Berichterstatter für die Stellungnahme des Parlaments wurde der deutsche Parlamentarier Reimer Böge (EVP-Fraktion).

22 EntschlieÙung des Europäischen Parlaments zur Finanziellen Vorausschau im Hinblick auf die Tagung des Europäischen Rates im Dezember 2004, P6_TA-Prov (2004) 0075 vom 30. November 2004.

der deutsche CDU-Abgeordnete Böge, stellte in seiner Einlassung klar, dass eine Zustimmung des Parlaments zu einem Verhandlungsergebnis unterhalb der Margen, die bereits durch einen Rückgriff auf das primärrechtliche Haushaltsverfahren in Artikel 272 EGV möglich wären, ausgeschlossen sei.²³ Damit hat das EP bereits vor Abschluss der Beratungen des Nichtständigen Ausschusses und vor Beginn der Endphase der Verhandlungen zwischen den Mitgliedstaaten im ersten Halbjahr 2005 seine Rückfallposition formuliert. Die luxemburgische Präsidentschaft reagierte auf diesen deutlich spürbaren politischen Gestaltungswillen der Parlamentarier mit der Zusicherung einer engen Einbindung des Nichtständigen Ausschusses in den Verhandlungsprozess und der kontinuierlichen Information über den Verhandlungsstand im Rat.

Der Nichtständige Ausschuss nahm am 14. Oktober 2004 seine Arbeit auf. Er führte bis zum Abschluss seiner Arbeit im Juni 2005 mehrere Diskussionen mit den Vertretern der Kommission, Vertretern der luxemburgischen Präsidentschaft, eine Expertenanhörung sowie eine zweitägige Aussprache mit Vertretern der nationalen Parlamente durch.²⁴ In insgesamt 22 Arbeitsdokumenten wurde jede Rubrik der Finanziellen Vorausschau anhand von vier Standardkriterien (europäischer Mehrwert, Verbesserung der Effizienz, Achtung der Subsidiarität und Aspekte des Haushaltsvollzugs) durch den Ausschuss analysiert. Alle Fachausschüsse lieferten darüber hinaus ihre Stellungnahmen zu, die Eingang in den Entwurf einer Entschließung²⁵ und eines Berichts fanden, die Berichterstatter Böge in einem ersten Entwurf am 22. März 2005 vorgelegt hatte. Bis zum Ende der Einreichungsfrist am 13. April 2005 gingen insgesamt 616 Änderungsanträge zu diesem Entwurf ein.

In der Entschließung wird die Entschlossenheit des Parlaments spürbar, die eigenen Positionen in den von den Mitgliedstaaten dominierten Verhandlungen einzubringen. So will das EP „der nächsten Finanziellen Vorausschau nicht zustimmen, wenn seine Prioritäten im endgültigen Standpunkt des Rates nicht berücksichtigt werden;“ (Ziffer 9). Diese Prioritäten des Parlaments haben die ständigen Ausschüsse in ihren Stellungnahmen formuliert, die auch Eingang in die Entschließung gefunden haben. Insbesondere in diesen 17 Zuarbeiten der Fachausschüsse zeigt sich, dass die Parlamentarier die Finanzielle Vorausschau nicht als einen Mehrjahreshaushalt verstehen, sondern als Instrument, in dem sich die politischen Ambitionen der erweiterten Union widerspiegeln sollen. Das 1 %-Szenario der Gruppe der sechs Nettozahlerländer wird von allen Ausschüssen abgelehnt.

Eine deutliche Abstufung der politischen Prioritäten des Parlaments ist in der Entschließung allerdings nicht abzulesen; durch die Aufnahme der wesentlichen Forderungen aller Fachausschüsse in die Entschließung ist eine Schwerpunktsetzung nicht erkennbar. Allenfalls die Vorschläge zur Aufstockung bzw. zur Kürzung der Finanzmittel für spezifische Politiken können als Indiz für die Prioritätensetzung interpretiert werden. Demnach sollen für die Haushaltsrubriken 3-Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit und Recht und 4-Die EU als globaler Partner (und GASP) die Mittelansätze erhöht werden, während in den Rubriken 1a-Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung, 5-Verwaltungsausgaben sowie im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik durchaus noch Einsparpotentiale im Vergleich zu den Ansätzen der Kommission gesehen werden. Für die Gemeinsame Agrarpolitik schlägt das EP vor, keine zusätzlichen Finanzspielräume für die

23 Böge: „...so let me, as rapporteur, make it perfectly clear that nobody in the other institutions should imagine that Parliament is prepared to negotiate below the margins set as a network by Article 272 of the Treaty.“

24 Vgl. die Homepage des Ausschusses www.europarl.eu.int/comparl/tempcom/finp/default_en.htm.

25 Entschließungsantrag zu den europapolitischen Herausforderungen und Haushaltsmitteln der erweiterten Union 2007-2013 (2004/2209(INI)).

Anteile der Marktstützungszahlungen an die beiden künftigen Mitgliedstaaten Rumänien und Bulgarien vorzusehen. Zugleich schlägt es einen schrittweisen Einstieg in den Prozess der Kofinanzierung im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU-15 vor, um auch weiterhin ein hohes Niveau für direkte Unterstützungen der Landwirte gewährleisten zu können (Ziffer 39). Um das Gesamtvolumen des Finanzrahmens nicht durch zusätzliche Verpflichtungen zu verknappen, sollen die Sonderfonds, wie der Europäische Entwicklungsfonds, der Solidaritätsfonds und der Soforthilfemechanismus, auch weiterhin nicht in den Finanzrahmen aufgenommen werden.

Im Vorgriff auf die dritte Verhandlungsphase fordert das EP seine Delegation für die Verhandlungen zur Interinstitutionellen Vereinbarung auf, die Annahme der Agenda 2007 im Europäischen EP mit der qualifizierten Mehrheit seiner Mitglieder vorzusehen (Ziffer 8). Mit dieser Forderung nach einer erhöhten Zustimmungsquote im Plenum wird das EP bei seiner Entscheidungsfindung auf einen sehr breiten Konsens verpflichtet. Dies kann einerseits die Geschlossenheit des Parlaments gegenüber den Mitgliedstaaten stärken und eine Fraktionierung oder eine Einflussnahme des Rates auf das EP verhindern; andererseits erhöht dies aber auch den Druck zur Kompromissbereitschaft innerhalb des Parlaments. Zweifellos wird die Verhandlungsposition der eigenen Delegation gegenüber dem Rat gestärkt.

Auch das neu gewählte EP fordert die Berücksichtigung der neuen Verfahren des Europäischen Verfassungsvertrags. Erst der Europäische Verfassungsvertrag sieht in Artikel I-54 und Artikel III-308 VVE die gemeinsame Verabschiedung des „Mehrjährigen Finanzrahmens“ durch Rat und EP vor. Für den Fall, dass sich beide Organe nicht auf einen neuen Finanzrahmen verständigen können, sollen die Obergrenzen des letzten Jahres der Gültigkeit des alten Finanzrahmens solange weiter gelten, bis ein neuer Finanzrahmen verabschiedet wird. Mit dem Europäischen Verfassungsvertrag wird auch die Unterscheidung zwischen obligatorischen und nicht-obligatorischen Ausgaben aufgegeben und die Beteiligungsrechte des Parlaments bei den Legislativverfahren deutlich gestärkt. Das EP fordert deshalb vom Rat, dass in die neue Interinstitutionelle Vereinbarung eine „Revisionsklausel“ aufgenommen werden soll. Mit dieser Klausel sollen diejenigen Rechtsakte, deren Legislativverfahren sich nach Inkrafttreten des Verfassungsvertrags verändern werden, überprüft und gegebenenfalls entsprechend den Wünschen des Parlaments angepasst werden (Ziffer 6).

Indem das neu gewählte EP einerseits eine deutliche Gegenposition zur Gruppe der sechs Nettozahler eingenommen und andererseits eigene Vorschläge zur Finanzierung, zur Struktur und zur Laufzeit (verbunden mit einem eigenem Finanztableau) vorgelegt hat, dokumentiert es seine Eigenständigkeit in diesem Verhandlungsprozess. Mit dem Hinweis auf die Folgen einer Nichtberücksichtigung seiner Forderungen und seiner Prioritäten hat es zudem seine Entschiedenheit betont, gleichberechtigt die Verhandlungen über die Agenda 2007 mitzugestalten.

Folgen der Erweiterung und haushaltspolitische Perspektiven für das EP

Die Rolle des Europäischen Parlaments bei den Agenda 2007-Verhandlungen wird maßgeblich durch den Paketcharakter der finanziellen Vorausschau sowie durch das Fehlen eindeutiger, primärrechtlich bestimmter Handlungsgrundlagen des Rates und des Europäischen Rates bestimmt. Durch die Verbindung von Finanz- und Legislativpaket werden zwei Verhandlungsfelder mit unterschiedlichen Gesetzgebungs- und Entscheidungsverfahren miteinander verknüpft. Die sich zum Teil überlappenden Verhandlungsprozesse

in unterschiedlichen Verhandlungsarenen führen zwangsläufig zu „policy linkages“ und „side-payments“. Die Klammer zwischen beiden Paketen bildet die Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen Rat, EP und Kommission. Nur bei den Verhandlungen über diese Vereinbarung am Ende des gesamten Prozesses muss das EP direkt und als gleichberechtigter Verhandlungspartner an der Verabschiedung der Finanziellen Vorausschau beteiligt werden. Das EP ist sich dieser indirekten Verhandlungsmacht bewusst. Die Abgeordneten sind bestrebt, die Komplexität des Gesamtpakets und die damit verbundene Unsicherheit während des gesamten Verhandlungsprozesses zu nutzen, um ihre politischen Prioritäten frühzeitig und wirkungsvoll in die Verhandlungen einzubringen.

Überdies verfolgt das EP institutionelle Sonderinteressen. So zielt es auf ein „gentlemen’s agreement“ mit dem Rat in der Interinstitutionellen Vereinbarung ab, mit dem eine Überarbeitung der Legislativmaßnahmen für einzelne Ausgabenrubriken nach Inkrafttreten des Europäischen Verfassungsvertrags ermöglicht werden soll. Sowohl mit dieser Revisionsklausel als auch mit der Ablehnung, den Agrarkompromiss des Europäischen Rates vom Oktober 2002 zu akzeptieren, versucht das EP seine Haushaltsrechte und damit seine politischen Gestaltungsspielräume auf neue Politikfelder auszuweiten. Das gleiche gilt auch für den zweitgrößten Ausgabenblock des EU-Haushalts, die Europäischen Strukturfonds. Das EP versteht sich selbst als das „kohäsionspolitische Gewissen“²⁶ der Union und hat nur geringes Interesse, die Haushaltsmittel gerade in diesem Politikbereich zu reduzieren.

Zugleich strebt das EP eine Erhöhung des eigenen politischen Gestaltungsspielraums durch die Umschichtung der Haushaltsmittel von den obligatorischen zu den nicht-obligatorischen Haushaltsmitteln an. Das Mitentscheidungsverfahren stellt somit das entscheidende Instrument für einen institutionellen Kompetenzgewinn und damit zur Stärkung des politischen Einflusses auf die Politikinhalte der redistributiven Politiken der Union dar. Bleiben Flexibilitätsmargen im Finanzrahmen erhalten, dann kann das Parlament auch künftig über das Verfahren der Jahreshaushalte die eigenen politischen Akzente durchsetzen. Gerade in den jährlichen Budgetverfahren ist die Verhandlungsposition des Parlaments ungleich stärker als bei den Verhandlungen über die Finanzielle Vorausschau, mit der die Obergrenzen der Jahreshaushalte fixiert werden. Auch die geforderte Parallelität der Laufzeit der Finanziellen Vorausschau und der Mandatsperioden von Kommission und EP dürfte die politischen Gestaltungsmöglichkeiten des Parlaments insgesamt verbessern.

Aber gerade weil das EP seine spezifischen Organinteressen verfolgt, ist seine Geschlossenheit von immenser Bedeutung. Dies setzt voraus, dass das gemeinsame Interesse aller Parlamentarier, ihr Organ zu stärken, die vorhandenen nationalen und regionalen Interessen der Parlamentarier überwiegt.

Das erste Jahr der EU-25 hat im Parlament noch keine Anzeichen für ein Auseinanderfallen der Fraktionen gebracht. Allerdings sind die Fraktionen mit neuen Herausforderungen beim Management der vielfältigen Ideen und Meinungen konfrontiert. Die langjährige Einbindung der neuen Parteien in die internationalen und europäischen Parteienstrukturen sowie die hohe Fluktuation politischer Parteien in einigen der Beitrittsländer können ein „Störpotential“ der neuen Abgeordneten relativieren. Die beiden großen Fraktionen sind aber auf jeden Fall mit einer neuen Heterogenität konfrontiert, die sich auf die intrafraktionellen Mehrheitsbildungsprozesse negativ auswirken kann. Fraktions-

²⁶ Vgl. Hans-Jürgen Axt: Solidarität und Wettbewerb – Die Reform der EU-Strukturpolitik, Gütersloh 2000, S. 102.

interne Positionsdifferenzen könnten dazu führen, dass die jeweiligen Standpunkte der politischen Gruppen inhaltlich verbreitert oder gar bis zur Unkenntlichkeit verwässert werden. Dies erleichtert zwar die Entstehung eines fraktionsübergreifenden Konsenses. Wenn diese Prozesse aber von Thema zu Thema variieren, wird die Vorhersehbarkeit der Entscheidungsfindung tendenziell erschwert; die Stellung des Parlaments gegenüber Rat und Kommission würde hierdurch eher geschwächt. Darüber hinaus wirken sich verwässerte Fraktionspositionen eher negativ auf das Erscheinungsbild der Fraktionen und ihrer Europäischen Parteien in der Wählerschaft aus. Für 2009 wahlmotivierend wirken sich derartige Fusionstrends jedenfalls nicht aus.

Weiterführende Literatur

- Charlotte Burns: „Who pays? Who gains?: How do costs and benefits shape the policy influence of the European Parliament?“, in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 43, Nr. 3/2005, S. 485-505.
- Richard Corbett / Jacobs, Francis / Shackleton, Michael: *The European Parliament*, 6. Auflage, London, John Harper, 2005.
- Rudolf Hrbek (Hrsg.): *European Parliament Elections 2004 in the Ten New EU Member States*, Baden-Baden, Nomos, 2005.
- Andreas Maurer / Dietmar Nickel (Hrsg.): *Das Europäische Parlament. Supranationalität, Repräsentation und Legitimation*, Baden-Baden, Nomos, 2005.
- Oskar Niedermayer / Hermann Schmitt (Hrsg.): *Europawahl 2004*, Wiesbaden, VS-Verlag, 2005.
- Roger Scully: *Becoming Europeans? Attitudes, Behaviour, and Socialisation in the European Parliament*, Oxford, Oxford University Press, 2005.
- Eva Uppenbrink: *Das Europäische Mandat: Status der Abgeordneten des Europäischen Parlaments*, Berlin, Duncker und Humblot, 2004.