

# Europäisches Parlament

Andreas Maurer

Aufbruch und Ernüchterung. Mit diesen Worten lässt sich die Arbeit des Europäischen Parlaments im zurückliegenden Jahr wohl gut umschreiben. Tatsächlich war die Zeitspanne von Anfang 2007 bis Mai 2008 im Kontext des Lissabonner Reformvertrags durch eine positiv-kämpferische Grundstimmung der Abgeordneten und Beamten geprägt. Am Vertrag und der weitgehenden „Rettung“ der neuen Parlamentsrechte aus dem gescheiterten Verfassungsvertrag hatten die Abgeordneten selbst maßgeblichen Anteil. So überraschte es kaum, dass das Präsidium sowie die Parlamentsausschüsse für Konstitutionelle Fragen (AFCO), für Bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (LIBE), für Landwirtschaft (AGRI), für Auswärtige Beziehungen (AFET), und für Internationalen Handel (INTA) frühzeitig und intensiv die Umsetzung des Lissabonner Vertrags innerhalb des Parlaments und im Hinblick auf die Neugestaltung der interinstitutionellen Beziehungen starteten. In diesem Zusammenhang lieferte auch die im Februar 2007 von der Konferenz der Präsidenten eingereichte „Working group on reform of the Parliament“ wichtige Beiträge zur intraorganisatorischen Modernisierung des Parlaments.<sup>1</sup> Seit der Ablehnung des Vertrags durch die irische Bevölkerung macht sich im Parlament jedoch Ratlosigkeit und Frustration breit. Und dies nicht allein wegen des irischen Referendums. Zusätzlich verpassen die jüngeren Eurobarometer-Ergebnisse dem Parlamentarisierungs- und Konstitutionalisierungsprozess der EU einen deutlichen Dämpfer. Damit einher geht die in vielen Staaten elitengestützte Anti-EU-Rhetorik sowie die Diskussion innerhalb der Fraktion der Europäischen Volkspartei (EVP-ED) über mögliche Abspaltungsversuche ihrer Mitglieder aus Großbritannien. Letztgenannte „Negativperspektive“ wird verstärkt durch die Erwartung, dass aus den nächsten Europawahlen im Juni 2009 nicht nur die von den britischen Konservativen angeführte Gruppe der moderat europaskeptischen, sondern auch diejenige der rechts- und linkspopulistischen, rassistischen und Antieuropaparteien gestärkt hervorgehen könnten. Dieser Möglichkeit versucht das Parlament seit Anfang 2008 mit einer Reform der Geschäftsordnung zu begegnen, die die Mindeststärke der multinationalen Fraktionen erneut anhebt.<sup>2</sup> Aber über diesen politiktechnischen Hebel kann das Parlament nur verhindern, dass die „Prämie“, die auf den Erfolg der braunbunten Anti-Parteien „gezahlt“ werden muss, nicht zu hoch ausfällt. Nicht verhindern kann das Parlament jedoch den relativen Einflussverlust der größeren, europafreundlichen und demokratischen Fraktionen, der sich

---

1 Vgl. „Improving the public perception and efficiency of the work of the European Parliament – mandate for a working group on reform of the Parliament“, Press Info, 15. Februar 2007, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?language=EN&type=IM-PRESS&reference=20070215IPR03201>; Europäisches Parlament, Ausschuss für konstitutionelle Fragen, Entwurf eines Berichts über die Änderung der Geschäftsordnung des Parlaments im Lichte der Vorschläge der Arbeitsgruppe zur Parlamentsreform betreffend die Arbeit des Plenums und Initiativberichte, (2007/2272(REG)), 7. Februar 2008.

2 Der Berichterstatter, Richard Corbett, schlägt hierbei vor, Artikel 29.2 der Geschäftsordnung wie folgt zu ändern: Einer Fraktion müssen Mitglieder angehören, die in mindestens einem Viertel (bisher „einem Fünftel“) der Mitgliedstaaten gewählt worden sind. Zur Bildung einer Fraktion bedarf es mindestens 30 (bisher „20“) Mitglieder. Vgl. Europäisches Parlament, Vorschlag für einen Beschluss zur Änderung von Artikel 29 der Geschäftsordnung des Parlaments – Bildung der Fraktionen, (2006/2201(REG)), 28. Januar 2008.

durch einen Zuwachs an extremistischen Randparteien automatisch einstellt und spätestens dann sichtbar wird, wenn vertraglich festgelegte, hohe Abstimmungsquoten nur noch zum Preis der Inklusion dieser Gruppierungen erzielt werden können.

### **Schwerpunkte der parlamentarischen Arbeit**

Ähnlich wie Rat und Kommission konzentrierte auch das Parlament seine wirtschaftspolitische Arbeit 2007 auf Energie- und Klimafragen. Im Mittelpunkt standen hierbei die makroökonomischen Auswirkungen der steigenden Energiepreise, die Zukunft des Euratom-Vertrags, der Binnenmarkt für Gas und Strom, erneuerbare Energiequellen, die außen- und sicherheitspolitische Dimension der Energiepolitik sowie die Förderung moderner Energietechnologien. In der Klimapolitik richtete das EP im April 2007 einen nicht ständigen Ausschuss zum Klimawandel ein.<sup>3</sup> Seine Aufgabe ist es, Vorschläge für eine integrierte Politik zum Klimawandel auszuarbeiten und die Positionen des EP im Hinblick auf die Aushandlung des internationalen, klimapolitischen Rahmens für die Zeit nach 2012 zu koordinieren.

In der Justiz- und Innenpolitik konzentrierten sich die parlamentarische Beratungen auf die Strategie hinsichtlich der Außendimension des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, das Übereinkommen über die Verarbeitung von Fluggastdatensätzen und das Bankensystem SWIFT mit den Vereinigten Staaten, die von der EU eingeführten Beschränkungen im Hinblick auf Flüssigkeiten, die Passagiere in Flugzeugen mit sich führen können, die außen- und sicherheitspolitischen Aspekte der Terrorismusbekämpfung, die Entwicklung eines strategischen Konzepts zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität, den Grenzschutz an den europäischen Seegrenzen, die Rechte von Migranten und die Zusammenarbeit im Rahmen des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems. Im Februar 2007 beendete der nichtständige Ausschuss zur behaupteten Nutzung europäischer Staaten durch die Central Intelligence Agency (CIA) für die Beförderung und das rechtswidrige Festhalten von Gefangenen seine Arbeiten und legte seinen Abschlussbericht vor. Mehrere Fraktionen und Abgeordnete versuchten hierbei vergeblich, die im Bericht geäußerte, massive Kritik an den USA und den mit der CIA offensichtlich kooperierenden EU-Staaten abzuschwächen.

Insgesamt verabschiedete das EP 152 Entschließungen im Konsultationsverfahren, 147 im Mitentscheidungsverfahren und 9 im Zustimmungsverfahren. Im nichtlegislativen Bereich legte das EP 285 Entschließungen und 39 haushaltspolitische Beschlüsse vor. Zu 94 Rechtsaktentwürfen erzielten das EP und der Rat im Mitentscheidungsverfahren eine Einigung. Hierbei konnten 72 Akte bereits in erster Lesung verabschiedet werden, so etwa die Richtlinie zum „Roaming“ in öffentlichen Mobilfunknetzen, das neue Visa-Informationssystem (VIS), die Richtlinie über die Beförderung gefährlicher Güter, der Beschluss über den europäischen Qualifikationsrahmen für lebenslanges Lernen sowie der Beschluss über die Kontrolle des Erwerbs und des Besitzes von Waffen. 17 Legislativvorschläge konnten in zweiter Lesung angenommen werden. Hierzu gehörten das Aktionsprogramm im Bereich der öffentlichen Gesundheit und des Verbraucherschutzes (2007-2013), die Verordnung über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße, das Sonderprogramm „Drogenprävention und -aufklärung“ sowie die Richtlinie zur die Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die

---

3 Vgl. Beschluss des Europäischen Parlaments vom 25. April 2007 zur Einsetzung sowie zur Festlegung der Zuständigkeiten, Zusammensetzung und Mandatszeit des nichtständigen Ausschusses zum Klimawandel, <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/homeCom.do?body=CLIM&language=DE>.

Ausübung der Fernsehätigkeit (Fernsehen ohne Grenzen). Auf das Vermittlungsverfahren griffen die beiden Gesetzgebungsorgane in insgesamt fünf Fällen zurück.

### Perspektiven des Reformvertrags

Wie hoch die Negativbilanz des Parlaments in institutionell-machtpolitischer Hinsicht bei einem endgültigen Scheitern des Lissabonner Vertrags ausfiele, wird bei einem Blick auf die darin sanktionierten Änderungen der Parlamentsrechte ersichtlich: Denn der Reformvertrag stärkt das Europäische Parlament (EP) im Hinblick auf seine Politikgestaltungsfunktion, seine Kurations- bzw. Wahlfunktion gegenüber anderen Organen, seine Systemgestaltungsfunktion sowie seine Kontrollfunktionen. So dehnt der Vertrag erstens die gesetzgeberischen Mitentscheidungsrechte des EP massiv aus. Zweitens gesteht der Vertrag dem EP die volle Mitentscheidung im Bereich des Haushaltsverfahrens zu. Drittens erhält das Parlament die Befugnis, den Präsidenten der Europäischen Kommission zu wählen und hierüber stärkeren Einfluss auf die Bildung der Gesamtkommission sowie die unmittelbarere Kontrollmöglichkeiten gegenüber dem Kommissionschef. Viertens gewinnt das EP ein konkurrierendes Initiativrecht für die Änderung der Verträge. Es beteiligt sich hierbei über seine Mitwirkung am Konvent, der die Änderung vorbereiten soll, an dem Revisionsverfahren. Der Europäische Rat kann zwar beschließen, den Konvent nicht einzuberufen und sofort eine „klassische“ Regierungskonferenz einzuberufen. Aber hierfür ist dann die Zustimmung des Parlaments erforderlich. Auch andere, das Gesamtsystem der EU betreffende Beschlüsse des Ministerrates von größerer Tragweite für die Organisation der Union unterliegen im Reformvertrag der Zustimmung des Parlaments: dies betrifft etwa den Beschluss über die Einleitung einer Verstärkten Zusammenarbeit; die Anwendung der Flexibilitätsklausel, die es der Union ermöglicht, in den Verträgen nicht vorgesehene Maßnahmen zu treffen, um die darin festgesetzten Ziele zu erreichen; der Beschluss über die Anwendung einer allgemeinen „Überbrückungsklausel“ für den Übergang von der Einstimmigkeit auf die qualifizierte Mehrheit oder vom besonderen auf das gewöhnliche Gesetzgebungsverfahren; sowie Beschlüsse, die die Ausweitung des Anwendungsbereichs von in den Verträgen vorgesehenen Rechtsgrundlagen ermöglichen (z.B. zum Europäischen Staatsanwalt oder zur justiziel- len Zusammenarbeit in Strafsachen). Schließlich betritt das EP im Bereich der GASP das Feld der sanktionsbewährten Kontrolle, da der Hohe Vertreter der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik (HVU-ASP) in seiner Funktion als Vizepräsident der Kommission den „normalen“ Kontroll- und Sanktionskulissen unterliegen wird, die das Parlament seit 1994 entwickelt hat. Hinzu kommen die Haushaltsrechte des Parlaments in diesem Feld.

Tabelle 1: Handlungsermächtigungen für Rat und Parlament – Reformvertrag vom 13. Dezember 2007 (Amtsblatt der EU, Nr. C 306, 17. Dezember 2007)

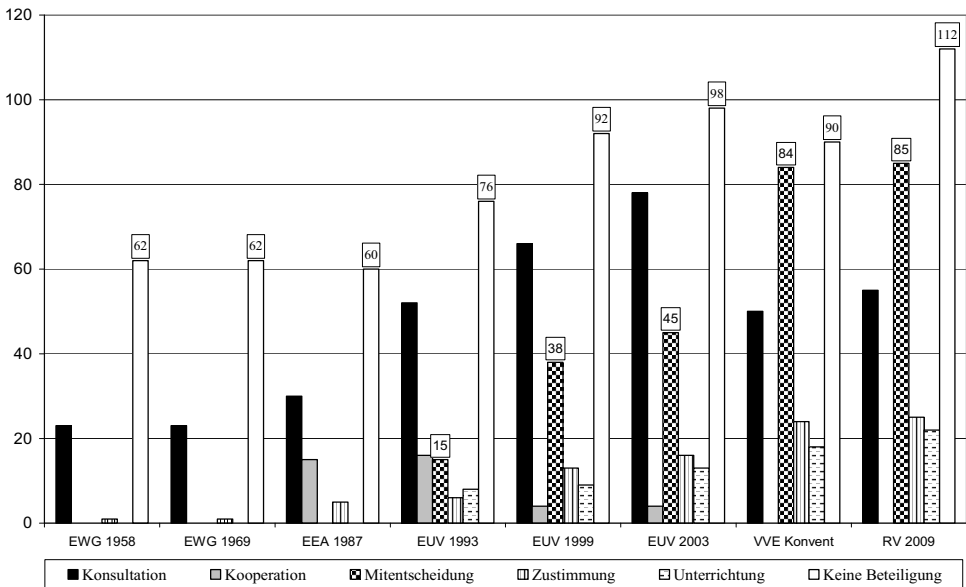
Entscheidungsmodi des Rates	Einstimmigkeit		Qualifiziert e Mehrheit		Einfache Mehrheit		Besondere Mehrheiten > QM		Rechte des ER-Vorsitzenden		Summe	
		%		%		%		%		%		%
<b>Beteiligung des EP</b>												
Autonome Beschlussrechte	1	0,33	3	0,99	0	0,00	0	0,00	0	0,00	4	1,32
Mitentscheidung	0	0,00	84	28,29	0	0,00	0	0,00	0	0,00	84	28,29
Zustimmung	15	4,93	7	2,30	1	0,33	2	0,66	0	0,00	25	7,89
Konsultation	28	9,21	23	7,57	4	1,32	0	0,00	0	0,00	55	16,78
Unterrichtung	7	2,30	10	3,29	0	0,00	0	0,00	5	1,64	22	7,24
Keine Beteiligung	41	13,49	52	17,11	6	1,97	11	3,62	2	0,66	112	34,87
<b>Summe</b>	<b>92</b>	<b>30,26</b>	<b>179</b>	<b>59,54</b>	<b>11</b>	<b>3,62</b>	<b>13</b>	<b>4,28</b>	<b>7</b>	<b>2,30</b>	<b>302</b>	

Legende: QM: Qualifizierte Mehrheit, EP: Europäisches Parlament, ER: Europäischer Rat.

Der Lissabonner Vertrag dehnt den Anwendungsbereich für Mitentscheidungsrechte des Europäischen Parlaments von gegenwärtig 45 auf 84 fallspezifische Handlungsermächtigungen aus. Hierzu gehören fast alle Einzelbestimmungen in der Justiz- und Innenpolitik, die Rahmenbeschlüsse zur Landwirtschafts- und Fischereipolitik, die Handelspolitik, Teilaspekte der wirtschaftspolitischen Koordinierung sowie die neuen Politikfelder des Katastrophenschutzes und der Verwaltungszusammenarbeit. Ausgenommen vom Mitentscheidungsverfahren bleiben aber die Maßnahmen des Rates zum Aufenthaltsrecht mit Blick auf Pässe und Personalausweise, die Soziale Sicherheit und die Sozialversicherung, zum aktiven und passiven Wahlrecht bei Kommunalwahlen und bei Wahlen zum EP, zur Erleichterung des diplomatischen und konsularischen Schutzes, zu Maßnahmen des Kapitalverkehrs mit Drittstaaten, zur Steuerharmonisierung, zur Körperschaftssteuer, zu den Sprachenregelungen für die Rechtstitel, zu Mindestvorschriften für die Soziale Sicherheit und den Schutz der Arbeitnehmer bei Beendigung des Arbeitsvertrags sowie zu den Beschäftigungsbedingungen von Drittstaatsangehörigen, zu umweltpolitischen Maßnahmen mit Finanzbestimmungen, zu Raumordnungs-, Bodennutzungs- und Wasserbewirtschaftungsfragen, zu Maßnahmen, die die Wahl eines Mitgliedstaats zwischen verschiedenen Energiequellen berühren, und zu Vorschriften steuerlicher Art. Ebenfalls aus der Mitentscheidung ausgenommen werden Maßnahmen zu Aspekten des Familienrechts mit grenzüberschreitendem Bezug. Stellt man die bereits im Verfassungskonvent vereinbarte und vom Lissabonner Vertrag bestätigte Ausweitung der Parlamentsrechte in den Kontext der vergangenen Regierungskonferenzen, dann zeigt sich, dass der zurückliegende Vertragsrevisionsprozess den in der EEA 1987 eingeschlagenen Pfad der sukzessiven Machterweiterung des Parlaments als Ko-Gesetzgebungsorgan nachhaltig bestätigt hat.

Gegenstand besonderer Gesetzgebungsverfahren würden im neuen Vertrag die internationalen Übereinkommen und die gemeinsame Handelspolitik. Im Vergleich zur gegenwärtigen Lage weitet der Lissabonner Vertrag die Rechte des Parlaments teils erheblich aus, da die für die Umsetzung der gemeinsamen Handelspolitik erforderlichen europäischen Verordnungen im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren anzunehmen sind (Art. 207 AEUV). Außerdem wird für den Abschluss handelspolitischer Abkommen die Zustimmung des EP erforderlich, wenn eines der folgenden vier Kriterien erfüllt ist (Art. 217 AEUV): a) das Handelsabkommen ist Teil eines Assoziierungsabkommens, b) durch das Handelsabkommen wird ein spezifischer, institutioneller Rahmen durch die Begründung besonderer Kooperationsverfahren geschaffen, c) das Handelsabkommen hat besondere budgetäre Belastungen für den Unionshaushalt zur Folge, d) das Handelsabkommen berührt Bereiche, in denen entweder das Mitentscheidungsverfahren oder aber das Zustimmungsverfahren des EP gilt.

Abbildung 1: Entwicklung der Entscheidungsverfahren des Parlaments 1958 – 2009



Eigene Berechnung auf der Grundlage der Verträge.

Vor dem Hintergrund dieser potentiellen Macht- und Verantwortungszugewinne des EP einigten sich seine Leitungsgremien unmittelbar nach Unterzeichnung des Lissabonner Vertrags, eine ganze Kette parlamentarischer Eigeninitiativen in Auftrag zu geben, die sich zu Einzelaspekten der Aktivierung des Reformvertrags positionieren sollten. Hierzu gehörten die Entschließung über „Neue Aufgaben und Zuständigkeiten des Parlaments bei der Umsetzung des Vertrags von Lissabon“<sup>4</sup>, die „Auswirkungen des Vertrags von Lissabon auf die Entwicklung des institutionellen Gleichgewichts der Europäischen Union“, die „finanziellen Aspekte des Reformvertrags“, „Leitlinien für einen Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Umsetzung der Bürgerinitiative gemäß Artikel 11 Absatz 4 des Vertrags über die Europäische Union“, die „Initiative des Europäischen Parlaments betreffend seine Zusammensetzung ab dem 14. Juli 2009“, über die „Entwicklung der Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten im Rahmen des Vertrags von Lissabon“, die „Verwendung der Symbole der Union durch das Parlament“, die „Anpassung der Geschäftsordnung des Parlaments an den Vertrag von Lissabon“, und die „institutionellen Aspekte der Schaffung eines Europäischen Auswärtigen Dienstes.“<sup>5</sup>

4 Vgl. Europäisches Parlament: Entwurf eines Berichts zu den neuen Aufgaben und Zuständigkeiten des Parlaments bei der Umsetzung des Vertrags von Lissabon, (2008/2063(INI)), 13. Juni 2008.

5 Vgl. Europäisches Parlament: Entwurf eines Berichts über die Änderung der Geschäftsordnung des Parlaments hinsichtlich der Zustimmung zur Kommission (2007/2128(REG)); Entwurf eines Berichts über die Einfügung eines neuen Artikels 202a über die Verwendung der Symbole der Union beim Europäischen Parlament in die Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments (2007/2240(REG)); Entwurf eines Berichts über die finanziellen Aspekte des Reformvertrags (2008/2054(INI)).

## Unwuchten im Lissabonner Vertrag und Optionen im Parlament

Konkret geht es dem EP vor allem um sechs größere Umsetzungsbaustellen:

*Bürgerbegehren:* Die unmittelbare Mitwirkung der Bürger an der europäischen Gesetzgebung soll künftig durch ein Verfahren für europäische Bürgerbegehren ermöglicht werden. Die Europäische Kommission kann hierbei zum Vorschlag eines Rechtsaktes zu Themen aufgefordert werden, für die nach Ansicht der Unionsbürger ein Rechtsakt der Union erforderlich scheint. Hieraus ergibt sich ein erster Umsetzungsauftrag, der nur in Form eines Beschlusses des Europäischen Parlaments und des Rates angenommen werden kann.

*Komitologie:* Zur Vereinfachung der Entscheidungsverfahren wird das Mitentscheidungsverfahren als „ordentliches Gesetzgebungsverfahren“ zur Regel. Art. 290 AEUV schafft in diesem Kontext auch die Grundlage für einen neuen Normtyp: Demnach können Parlament und Rat in ihren Gesetzgebungsakten der Kommission die Befugnis übertragen, „Rechtsakte ohne Gesetzescharakter mit allgemeiner Geltung zur Ergänzung oder Änderung bestimmter nicht wesentlicher Vorschriften des betreffenden Gesetzgebungsaktes zu erlassen.“ Diese die „delegierten“ bzw. Umsetzungsakte der Kommission autorisierenden Gesetzgebungsakte müssen „Ziele, Inhalt, Geltungsbereich und Dauer der Befugnisübertragung ausdrücklich“ festlegen. Auf einer weiteren Stufe der Umsetzung europäischen Rechts legt Art. 291 AEUV die Grundlage für Maßnahmen des EP und des Rates, die zum Erlass „einheitlicher Bedingungen für die Durchführung der verbindlichen Rechtsakte der Union“ in den Mitgliedstaaten notwendig werden können. Das EP und der Rat legen hierbei „gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren durch Verordnungen im Voraus allgemeine Regeln und Grundsätze fest, nach denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren.“ Diese beiden neuen, normtypdefinierenden Vertragsbestimmungen können aus Sicht des EP in Konflikt geraten mit den bestehenden, so genannten „Komitologieverfahren“ der EG. Denn Art. 9 des Lissabonner Vertragsprotokolls über die Übergangsbestimmungen legt fest, dass die „Rechtsakte der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union, die vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon auf der Grundlage des Vertrags über die Europäische Union angenommen wurden, [...] so lange Rechtswirkung [behalten], bis sie in Anwendung der Verträge aufgehoben, für nichtig erklärt oder geändert werden. [...]“. Diese Übergangsbestimmung impliziert, dass all jene Komitologiebestimmungen in Rechtsakten, die im Rahmen des Komitologiebeschlusses von 2006<sup>6</sup>, also vor dem Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags vereinbart wurden, solange Anwendung finden, bis der jeweilige Gesetzgebungsakt im Lichte des Vertrags aufgehoben, für nichtig erklärt oder geändert wird. Hierdurch entsteht eine Grauzone im Hinblick auf die Frage, bis zu welchem Zeitpunkt und für welche Zeiträume die Regeln des Komitologiebeschlusses von 2006 angewendet werden. Der zweite Umsetzungsauftrag des Lissabonner Vertrags besteht damit in der Definition eindeutiger Übergangsvorschriften für alle Gesetzgebungsakte, die Bestimmungen zu ihrer Umsetzung auf der Grundlage des Komitologiebeschlusses von 2006 enthalten, auch nach Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags ihre Gültigkeit behalten sollen, und daher auf der Grundlage der Art. 290 und 291 AEUV angepasst werden müssen.

---

6 Vgl. Beschluss des Rates vom 17. Juli 2006 zur Änderung des Beschlusses 1999/468/EG zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse, (2006/512/EG), ABl. Nr. L 200/11 vom 22.7.2006; vgl. hierzu auch: Erklärung des EP, des Rates und der Kommission zum Beschluss des Rates vom 17. Juli 2006 zur Änderung des Beschlusses 1999/468/EG, (2006/512/EC), ABl. Nr. C 255/1 vom 21.10.2006.

*EP-interne Reformen:* Der Lissabonner Vertrag beschränkt die Zahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments auf 751. Der geänderte EUV sieht erstmals keine Sitzverteilung pro Mitgliedstaat vor, sondern delegiert die betreffende Entscheidung an den Europäischen Rat, der auf Initiative des Parlaments und mit dessen Zustimmung vor den auf das Inkrafttreten des neuen Vertrags folgenden Wahlen einen Beschluss über diese Sitzverteilung auf der Grundlage des Prinzips der „degressiv proportionalen“ Vertretung mit mindestens sechs und höchstens 96 Sitzen pro Mitgliedstaat fassen muss. Hieraus ergibt sich ein dritter Umsetzungsauftrag. Sollten die Lissabonner Vertragsregeln rechtzeitig zu den Wahlen des Europäischen Parlaments im Juni 2009 angewendet werden können, ist die Dringlichkeit eines entsprechenden Beschlusses als besonders hoch einzuschätzen. Nicht zu vergessen ist hierbei, dass infolge eines solchen Beschlusses auch die nationalen Gesetze über die Durchführung der Europawahlen geändert werden müssen und hierfür ein Zeitraum vorzusehen ist, der sich an den Verfahren in den Mitgliedstaaten richtet.

*Umsetzung der Haushaltsverfahrensreform:* Für die Haushaltsgremien des Parlaments brächte der Reformvertrag mehr Klarheit und Planbarkeit. Denn für die Finanzbestimmungen sieht der Vertrag eine dreistufige Normenhierarchie vor. Auf der ersten Normstufe wird durch Art. 311 AEUV die Begrenzung der Eigenmittel sowie die Einführung neuer Mittelkategorien bzw. die Abschaffung bestehender Kategorien vom Rat nach einem „besonderen Gesetzgebungsverfahren“ einstimmig, „nur“ nach Konsultation des EP beschlossen. Als zweite Normstufe wird dann die bisherige Finanzielle Vorschau als „mehrjähriger Finanzrahmen“ (Art. 312 AEUV) vertraglich verankert. Das EP muss dem mehrjährigen Finanzrahmen mit der Mehrheit seiner Mitglieder zustimmen. Auf der dritten Normstufe wird dann der Jahreshaushalt der Union durch das Haushaltsverfahren nach Art. 314 AEUV beschlossen. Dieses Verfahren orientiert sich im Wesentlichen am Mitentscheidungsverfahren bzw. „ordentlichen Gesetzgebungsverfahren“ nach Art. 294 AEUV. Entsprechend den Forderungen des EP ist damit die Unterscheidung zwischen obligatorischen und nichtobligatorischen Ausgaben abgeschafft worden. Insofern würde das Parlament im Hinblick auf die Erstellung des Jahreshaushalts der EU gestärkt und trüge damit auch mehr Verantwortung für die Verteilung der Finanzmittel der Union. Aufgrund dieser eigenständigen Normenhierarchie einerseits, und der neuen, haushaltsintensiven Handlungsmöglichkeiten der EU im Bereich der GASP und der GSVP bestünde der konkrete Umsetzungsauftrag in erster Linie in der Anpassung des zuletzt am 18. Dezember 2007 geänderten, Interinstitutionellen Abkommens über die Haushaltsdisziplin und die wirtschaftliche Haushaltsführung im Hinblick auf den mehrjährigen Finanzrahmen.

*Umsetzungsaufträge im interinstitutionellen Dokumentenaustausch:* Das EP gewinnt über den Lissabonner Vertrag neue Konsultationsrechte, die es gegenüber dem Rat, und hierbei insbesondere gegenüber dessen ständigen Vorsitzenden, des HVU-ASP, geltend machen kann. In der Gemeinsamen Handelspolitik (GHP) und im Bereich der Internationalen Abkommen der Union erhält das Parlament erstmals volle Mitentscheidungsrechte sowie neue Zustimmungsrechte. Hieraus leitet der AEUV auch neue Informationsrechte des Parlaments im Bereich der GHP ab. Die sich aus diesen neuen Zuständigkeiten ableitbaren Interorganverhältnisse zwischen Parlament, Rat und Kommission stellen somit die Grundlage für zwei Umsetzungsaufträge dar: Erstens des Datenschutzes und der hierzu einzurichtenden „unabhängigen Behörden“ (Art. 39 EUV und Art. 16 AEUV), und zweitens des Umgangs mit vertraulichen Daten und Akten betreffen (Art. 16 AEUV in Verbindung mit dem Interinstitutionellen Abkommen vom 20. November 2002 über den Zugang des Europäischen Parlaments zu sensiblen Informationen des Rates im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik).

*Umsetzungsfragen zum Doppelhut in der europäischen Außenpolitik:* Eine der wichtigsten institutionellen Neuerungen des Vertrags von Lissabon ist die Einrichtung des Amtes des HVU-ASP. In einer besonderen „Funktionsfusion durch Personalunion“ werden die Ämter des Hohen Repräsentanten des Rates für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und des für Außenbeziehungen zuständigen Kommissars zusammengelegt. Der HVU-ASP würde innerhalb der Kommission über einen Sonderstatus verfügen, den der Vertrag im Verfahren seiner Ernennung und seiner etwaigen Entlassung dokumentiert: Demnach würde der HVU-ASP vom Europäischen Rat mit qualifizierter Mehrheit im Einvernehmen mit dem Präsidenten der Kommission ernannt; der Europäische Rat könnte ihn nach dem gleichen Verfahren entlassen. Als Vizepräsident der Kommission müsste er seinen Rücktritt einreichen, falls ihn der Präsident der Kommission dazu auffordern sollte. Schließlich – und dies ist der entscheidende Punkt für das EP – müsste sich der HVU-ASP als „normales“ Mitglied der Kommission dem Zustimmungsvotum des EP stellen und mit der Kommission zurücktreten, falls das Parlament einen Misstrauensantrag gegen diese annehmen sollte. Deutlich wird, dass durch die dreifache Verantwortung des HVU-ASP gegenüber dem Europäischen Rat und Rat, gegenüber der Kommission und gegenüber dem EP potenzielle Konflikte möglich sind. Da ihn sein hybrider Funktionsstatus ohnehin in Loyalitätskonflikte zwischen dem Rat und der Kommission verwickelt, wird sich das EP aller Voraussicht nach bereits in der Phase seiner Benennung an die anderen Organe wenden, um die Verantwortung des HVU-ASP abzusichern.

### **Ausblick**

Sowohl die einleitend dargestellten Zugewinne des EP als auch die sich hieraus ableitenden Umsetzungsaufträge zeigen deutlich, wie groß der Frust innerhalb der Parlamentsmehrheit über den negativen Ausgang des irischen Referendums ist. Denn ohne diesen Vertrag muss sich das Parlament darauf einstellen, auch nach den nächsten Europawahlen auf der Grundlage des Vertrags von Nizza zu arbeiten. Dies heißt dann auch, dass die Abgeordneten die als sicher angenommenen Machtzuwächse in der Justiz- und Innenpolitik, in der GHP und – zumindest teilweise – in der GASP nicht für die interne Organisation des EP im Anschluss an die Wahlen einplanen kann. Damit einher geht somit auch eine große Ungewissheit über die Reformfähigkeit des Parlaments, wenn der Lissabonner oder ein an dessen Stelle tretender Vertrag die Arbeitsorganisation des EP in der Mitte der kommenden Legislaturperiode notwendig machen. Denn in diesem Fall werden sich wohl viele der neu ins Parlament gewählten Abgeordneten, die unmittelbar nach den Wahlen wichtige Funktionen als Ausschuss- oder Delegationsvorsitzende, als Fraktionskoordinatoren usw. erlangt haben, kaum damit anfreunden können, ihre gerade erst erworbenen Rollen zur Disposition zu stellen. Es ist daher nicht unwahrscheinlich, dass sich das EP eher für eine langfristige Rettungsaktion der Lissabonner Reformen – etwa im Rahmen des Beitrittsabkommens mit Kroatien – entscheidet, wenn es den Mitgliedstaaten nicht gelingt, den Reformvertrag bis Anfang 2009 in Kraft treten zu lassen.

### **Weiterführende Literatur**

- Dreischer, Stefan: Das Europäische Parlament und seine Funktionen. Eine Erfolgsgeschichte aus der Perspektive von Abgeordneten, Baden-Baden 2006.
- Hix, Simon/Noury, Abdul G./Roland, Gérard: Democratic Politics in the European Parliament, Cambridge 2007.
- Jacobs, Francis/Corbett, Richard/Shackleton, Michael: The European Parliament, London 2007.
- Maurer, Andreas/Parkes, Roderick/Wagner, Markus: Explaining group membership in the European Parliament. The British Conservatives and the Movement for European Reform (mit Roderick Parkes und Markus Wagner), in: Journal of European Public Policy, Vol. 15, Nr. 2/2008, S. 246-262.