

Europäisches Parlament

Andreas Maurer

Die Europawahlen, die Neukonstituierung der Organe und Gremien und die innere Organisationsreform in der Perspektive des Lissabonner Vertrages prägten die Arbeit des Europäischen Parlaments im Jahr 2009. Ungeachtet der nach Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages wachsenden Bedeutung des Parlaments im Bereich der Gesetzgebung, Kontrolle und Systementwicklung waren die Wahlen zum Parlament der Siebten Legislaturperiode erneut ein Desaster. Abgesehen von kleineren explizit proeuropäischen Parteien sowie der stabil gebliebenen Anzahl antieuropäischer und fremdenfeindlicher Parteien war in keinem Mitgliedstaat ein von europäischen Themen getragener Wahlkampf zu beobachten. Die Wahlbeteiligung bestätigte den 2004 erreichten Minusrekord; Gewinne erzielten vor allem Parteien aus dem europaskeptischen Lager.

Das neu gewählte Parlament

An den Europawahlen nahmen 43% der Wahlberechtigten teil. Damit lag die Wahlbeteiligung knapp unterhalb der Beteiligung in den vorangegangenen Wahlen im Juni 2004 (45,5%). Extrem niedrig fiel die Beteiligung in Litauen (21,0%) und in der Slowakischen Republik (19,6%) aus. Die Gründe für dieses düstere Ergebnis waren vielfältig: Wie bei vorherigen Europawahlen richtete sich der Wahlkampf der etablierten Parteien vor allem an Fragen der nationalen Politik der einzelnen Mitgliedstaaten aus; die Europapolitik, europäische Sach- und Streitthemen oder die Frage der Besetzung politischer Spitzenämter in der EU (Präsidenten der Kommission, des Europäischen Rates und der Euro-Gruppe, Hoher Vertreter der EU für die Außen- und Sicherheitspolitik) wurden so gut wie nie thematisiert. Allein die in der Europäischen Linken (EL) zusammengeschlossenen Parteien, sowie rechtsextremistische und europaskeptische Parteien, die nicht in allen Staaten auf der „Links-Rechts-Achse“ angeordnet werden können, stellten wenigstens zum Teil genuin europapolitische Themen in den Mittelpunkt ihrer Kampagnen („Nein zur Militarisierung durch die GASP/ESVP“, „Nein zum Vertrag von Lissabon“, „Einführung eines europäischen Mindestlohns“ etc.). Da die EU-Kritik bzw. die Ablehnung des Lissabonner Vertrages konstitutive Merkmale dieser Parteien darstellen, gelang es ihnen, ihre Klientel weitaus stärker zu mobilisieren als dies bei den „europamüden“ Parteien zwischen SPE und EVP der Fall war.

Keine der beiden großen Parteien EVP und SPE konnte sich auf eigene Spitzenkandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten einigen. Während die EVP eine zweite Amtszeit von José Manuel Barroso – leise und in den Wahlkämpfen weitgehend unbenutzt – empfahl, konnte sich der Parteirat der SPE Anfang Dezember 2008 nicht auf einen Gegenkandidaten einigen. Die diskutierte Kandidatur des SPE-Parteichefs Poul Nyrup Rasmussen scheiterte letztlich an der Weigerung der britischen, spanischen und portugiesischen Mitglieder, die offen für Barroso warben.

Ausschlaggebend für die geringe Wahlbeteiligung waren schließlich erneut die extrem niedrigen Werte vieler mittel- und osteuropäischer Staaten. Das niederschmetternde Ergebnis von durchschnittlich 32,22% der wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger dieser Staaten deutet darauf hin, dass es weder der EU noch den politischen Akteuren Mittel- und

Osteuropas gelungen ist, den Wert der 1989 errungenen Demokratie erfolgreich zu vermitteln und mit Leben zu füllen. Die Wahlbeteiligung in der EU-15 lag dagegen mit 52,41% auf einem nur geringfügig niedrigeren Niveau als 1999 und 2004.

Beteiligung bei Europawahlen 1979 bis 2009

	1979	1984	1989	1994	1999	2004/07	2009
Belgien	91,4	92,2	90,7	90,7	91	90,81	90,4
Italien	84,9	83,4	81,5	74,8	70,8	73,1	65,1
Frankreich	60,7	56,7	48,7	52,7	46,8	43,14	40,7
Deutschland	65,7	56,8	62,3	60	45,2	43	43,3
Luxemburg	88,9	88,8	87,4	88,5	87,3	90	90,8
Niederlande	57,8	50,6	47,2	35,6	30	39,1	36,8
Dänemark	47,8	52,4	46,2	52,9	50,5	47,85	59,5
Irland	63,6	47,6	68,3	44	50,2	59,7	57,6
Vereinigtes Königreich	32,2	32,6	36,2	36,4	24	38,9	34,7
Griechenland		77,2	79,9	71,2	75,3	62,78	52,6
Spanien		68,9	54,6	59,1	63	45,94	46
Portugal		72,4	51,2	35,5	40	38,74	36,8
Schweden				41,6	38,8	37,2	45,5
Österreich				67,7	49,4	41,8	46
Finnland				60,3	31,4	41,1	40,3
Bulgarien						28,6	39
Tschechien						28,32	28,2
Estland						26,83	43,9
Zypern						71,19	59,4
Lettland						41,34	53,7
Litauen						48,38	21
Ungarn						38,5	36,3
Malta						82,37	78,8
Polen						20,87	24,5
Rumänien						29,46	27,7
Slowenien						28,34	28,3
Slowakei						16,96	19,6
EU-27-Durchschnitt						46,45	46,16
EU-9/12/15-Durchschnitt	65,89	64,97	62,85	58,07	52,91	52,88	52,41
EU-,+12 ^{cc} -Durchschnitt						38,43	38,37
MOEL-10-Durchschnitt						30,76	32,22

Wahlergebnis und Fraktionsbildungen

Profitieren konnten so erneut diejenigen Parteien, die mit bewusst europaskeptischen Positionen ihr Wählerreservoir voll ausschöpften, sowie im jeweils nationalen Kontext kleinere Parteien aus dem integrationsfreundlichen Spektrum.

Die Sitzverteilung der Fraktionen war nach den Wahlen zunächst unklar, da sich die Fraktionszugehörigkeit einiger nationaler Parteien verschob und die Hürden zur Bildung einer Fraktion noch in der Sechsten Legislaturperiode verschärft wurden: Anstelle der bislang geltenden Schwelle von mindestens 19 Abgeordneten aus sechs verschiedenen Mitgliedstaaten waren nach der Europawahl mindestens 25 Abgeordnete aus sieben Mitgliedstaaten notwendig. Durch diese neue Regel in der Geschäftsordnung des Parlaments wurde

der Fortbestand der nationalistisch-europaskeptischen Fraktion „Union für ein Europa der Nationen“ (UEN) sowie der europaskeptischen Fraktion „Unabhängigkeit und Demokratie“ (I/D) in Frage gestellt, denn I/D hatte in der Wahlperiode 2004-09 nur 22 Abgeordnete und die UEN-Abgeordneten kamen aus lediglich sechs verschiedenen Staaten.

Darüber hinaus waren auch die großen Fraktionen „in Bewegung“, da Fraktionsaus- und übertritte einiger größerer Parteien diskutiert wurden, die das Kräfteverhältnis zwischen den Fraktionen nach den Wahlen insgesamt beeinflussten. So bildete sich in Italien 2007 die Partito Democratico (PD) aus Parteien, die bis dahin der SPE-Fraktion (10 MdEP) und der ALDE-Fraktion (9 MdEP) angehörten. Die Zuordnung der PD im Fraktionsgefüge des Parlaments war daher umstritten. Da sich einige der liberalen PD-Abgeordneten nicht als Teil der Europäischen Sozialdemokratie verstanden wissen wollten, stellte die SPE-Fraktion im Mai 2009 für die Zeit nach der Wahl eine mögliche Umbenennung in „Fraktion der Sozialdemokraten und Demokraten“ in Aussicht.

In der christdemokratisch-konservativen Parteienfamilie war bis kurz vor der Wahl unklar, ob die britischen Konservativen mit ihren immerhin 27 Europaabgeordneten nach den Wahlen in der EVP-ED-Fraktion verbleiben würden. Bereits 2005 forderte der Vorsitzende der britischen Konservativen, David Cameron, den Austritt aus der EVP-ED und die Bildung einer eigenständigen, freihandelsorientierten Fraktion. Als Vehikel hierfür schuf er im Juli 2006 gemeinsam mit der tschechischen ODS das „Movement for European Reform“ (MER). Zur Bildung einer EP-Fraktion waren jedoch Mitgliedsparteien aus mindestens sieben weiteren EU-Mitgliedstaaten notwendig. Nach Vorgesprächen mit Mitgliedern der UEN- und der I/D-Fraktion gaben die Parteiführer der britischen Konservativen, der ODS und der polnischen PiS am 30. Mai 2009 ihren Entschluss bekannt, nach den Wahlen eine gemeinsame neue Fraktion gründen zu wollen, der auch die meisten Mitglieder der UEN beitreten sollten.

Zusammensetzung des Europäischen Parlaments 2004 und 2009 im Vergleich, Stand: 21. Oktober 2009

	EVP	S/D	ALDE	ECR	GRÜNE EFA	KVEL NGL	EFD	-	FL	
Sitzzahl 2009	265	184	84	55	55	35	32	-	26	736
Prozent	36,01	25,00	11,41	7,47	7,47	4,76	4,35		3,53	
	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	

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, S/D – Fraktion der Progressiven Allianz der Sozialisten und Demokraten, ECR – Fraktion der Europäischen Konservativen und Reformisten, EFD – Fraktion Europa der Freiheit und der Demokratie, FL – Fraktionslos

Erst einige Wochen nach der Wahl klärte sich die Fraktionszuordnung der verschiedenen nationalen Parteien. Die italienische PD trat in die SPE-Fraktion über, die sich fortan „Progressive Allianz der Sozialisten und Demokraten“ (S/D) nennt. Die irische Fianna Fail trat der ALDE-Fraktion bei. Aufgrund des von den britischen Konservativen im Rahmen des MER betriebenen Austritts ihrer Gruppe aus der EVP-ED-Fraktion wurde eine neue Fraktion

der Europäischen Konservativen und Reformisten (ECR) gegründet, der die britischen und tschechischen Konservativen, die polnische PiS und einige Abgeordnete kleinerer Parteien aus der ehemaligen UEN-Fraktion angehören. Als Folge dieses Zusammenschlusses und dem Abschmelzen der UEN- und I/D-Fraktion gründeten deren verbliebene Abgeordnete mit weiteren europaskeptischen und rechtskonservativen Parteien die Fraktion „Europa der Freiheit und der Demokratie“ (EFD). Dominiert wird diese Fraktion nun von der britischen UKIP und der italienischen Lega Nord.

Abgesehen von der ALDE-Fraktion mussten alle anderen Fraktionen Einbußen hinnehmen. Die Europäische Volkspartei (EVP) ging trotzdem als stärkste Fraktion hervor.

Mit 84 bzw. 55 Mitgliedern bilden künftig die ALDE-Fraktion bzw. die ECR-Fraktion eine Schlüsselfunktion zur Aufstellung von fraktionsübergreifenden Mehrheiten, wenn das Parlament auf eine qualifizierte Mehrheit der Abgeordneten 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 wird somit gezwungen, mit der ECR und der ALDE eine Mitte-Rechts-Koalition zu bilden, die nicht auf die Stimmen der S/D angewiesen ist. Umgekehrt, aber merklich schwieriger gilt für die S/D, dass sie erst in Koalition mit den Grünen, den Liberalen, den Kommunisten und Vertretern einer der beiden europaskeptischen Fraktionen ECR oder EFD über ein Potential zur Durchsetzung von Änderungsanträgen in der zweiten Lesung des Mitentscheidungsverfahrens verfügt. Anders: Die Bildung von alternativen Gestaltungsmehrheiten jenseits der großen Koalition wird für die S/D-Fraktion weitaus schwieriger als für die EVP.

Koalitionsmöglichkeiten 2009-2014 im Vergleich zu 2004-2009

2009-2014			
„Mitte-Links“	Kumulative Koalitionsstärke	„Mitte-Rechts“	Kumulative Koalitionsstärke
S/D	25,00%	EVP	36,01%
+Grüne	32,47%	+ECR	43,48 %
+ALDE	43,88%		
+KVEL/NGL	48,64%		
50% und mehr			
+ECR	56,11%	+ALDE	54,89%
2004-2009			
„Mitte-Links „	Kumulative Koalitionsstärke	„Mitte-Rechts „	Kumulative Koalitionsstärke
SPE	28%	EVP-ED	37%
+ Grüne	33,08%	+ ALDE	49,43%
+ ALDE	45,72%		
50% und mehr			
+ KVEL/NGL	50,96%	+ UEN	55,04%
		+ Grüne	60,54%
+ ID	53,77%	+ ID	63,35%
+ UEN	59,39%	+ KVEL/NGL	68,58%

Deutlich wurde die strategische Mehrheit der Mitte-Rechts-Koalition bereits bei der Bestätigung des Kommissionspräsidenten. Am 16. September 2009 stimmten von 718 anwesenden Abgeordneten 382 für und 219 gegen José Manuel Barroso. Neben der EVP stimmte die Mehrheit der ECR und der ALDE für ihn. 117 Abgeordnete enthielten sich der Stimme. Diese hohe Zahl der Unentschiedenen machte deutlich, dass das „alternative“ Lager aus S/D, Grünen und KVEL/NGL nicht zusammenhielt, sondern sich in Befürworter, Gegner und Unentschiedene aufspaltete. Die Zustimmung für Barroso lag über der absoluten

Mehrheit von mindestens 369 Abgeordneten, die nach dem Lissabonner Vertrag für die Wahl des Kommissionspräsidenten erforderlich wären. Allerdings blieb das Ergebnis doch klar unter dem Zustimmungsvotum im Jahr 2004. Damals war Barroso mit einer Mehrheit von 413 der 732 Abgeordneten als Kommissionschef bestätigt worden. Das auch die ALDE-Fraktion mehrheitlich zur Wahl Barrosos bereit war, dürfte an dessen Versprechen liegen, in der neuen Kommission die Zuständigkeiten für Justiz, Grundrechte und bürgerliche Freiheiten von denen für Migration, Inneres und Sicherheit zu trennen.

Auch das Amt des Parlamentspräsidenten war nach den Wahlen umstritten, da innerhalb der EVP der italienische Abgeordnete Mario Mauro und der polnische Abgeordnete Jerzy Buzek um dieses Amt konkurrierten. Aufgrund des Konflikts um die Wiederwahl Barrosos waren zum anderen weder die S/D- noch die ALDE-Fraktion bereit, einen Parlamentspräsidenten der EVP zu wählen. Aus der ALDE-Fraktion bewarb sich deren Vorsitzender Graham Watson um das Amt. Da sich aber die S/D und die EVP in ihren Verhandlungen auf die Verteilung weiterer Führungsstellen im Parlament einigten und hierbei die ALDE-Fraktion bewusst mit einbezogen, stimmte letztere zu, Jerzy Buzek für die erste Hälfte der Legislaturperiode zum Parlamentspräsidenten zu wählen. Buzek wurde daraufhin am 14. Juli 2009 bereits im ersten Wahlgang mit 555 von insgesamt 644 abgegebenen Stimmen gewählt. 89 Parlamentarier stimmten für die Linkspolitikerin Eva-Britt Svensson aus Schweden. Zu Vizepräsidenten wurden – hier in der Reihenfolge ihres Wahlergebnisses und unter Angabe besonderer Funktionen – die folgenden Abgeordneten gewählt:

- Giovanni Pittella, S/D, IT – Ständiges Mitglied im Vermittlungsausschuss
- Rodi Kratsa-Tsagaropoulou, EVP, GR – Ständiges Mitglied im Vermittlungsausschuss
- Stavros Lambrindis, S/D, GR
- Miguel Ángel Martínez Martínez, S/D, E – Interparlamentarische Beziehungen
- Alejo Vidal-Quadras, EVP, E – Ständiges Mitglied im Vermittlungsausschuss
- Dagmar Roth-Berendt, S/D, D
- Libor Roucek, S/D, CZ
- Isabelle Durant, Grüne, B
- Roberta Angelilli, EVP, IT
- Diana Wallis, ALDE, UK
- Pál Schmitt, EVP, HU
- Edward McMillan-Scott, ECR, UK – Interparlamentarische Beziehungen
- Rainer Wieland, EVP, D
- Silvana Koch-Mehrin, ALDE, D – Interparlamentarische Beziehungen

Zu Ausschussvorsitzenden wählte das Parlament 10 Abgeordnete der EVP, sechs Vertreter der S/D, drei Abgeordnete der ALDE, zwei der Grünen und jeweils ein Mitglied der ECR- und der KVEL/NGL-Fraktion. In der Konferenz der Präsidenten, dem höchsten Entscheidungsgremium des Parlaments, verfügen EVP und ECR mit sieben Abgeordneten gegenüber sechs Vertretern der S/D und der Grünen über eine schwache Mehrheit. Den Ausschlag geben somit immer die beiden ALDE-Vertreter. Auch in der Konferenz der Ausschussvorsitzenden, die die Entscheidungen der Konferenz der Präsidenten vorbereitet, verfügt die strategische Koalition aus EVP und ECR nur über eine Mehrheit von 11 gegen 10 Stimmen der S/D, Grünen und KVEL/NGL. Auch hier wird deutlich, über welchen Stellenwert die ALDE-Fraktion verfügt, denn letztlich sind ihre drei Vertreter mehrheitsbildend.

Umsetzung des Lissabonner Vertrages

Vor dem Hintergrund seiner potentiellen Macht- und Verantwortungszugewinne einigten sich die Leitungsgremien des Parlaments der Sechsten Legislaturperiode bereits unmittelbar nach Unterzeichnung des Lissabonner Vertrages darauf, eine ganze Kette parlamentari-

scher Eigeninitiativen in Auftrag zu geben, die sich zu Einzelaspekten der Aktivierung des Reformvertrages positionieren sollten.

Trotz der Unsicherheit über das Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages – nach den Wahlen standen noch die Ratifikationsabschlüsse Deutschlands, Polens und Tschechiens aus – machte sich das neu gewählte Parlament rasch und intensiv an die weitere Bearbeitung der anhängigen Dossiers. Schließlich galt es, für den von der breiten Mehrheit der Abgeordneten gewünschten Fall des Inkrafttretens, gegenüber den anderen Organen gerüstet zu sein, um bei Beschlüssen über Maßnahmen der Umsetzung des neuen Primärrechts parlamentarische Vorrechte abzusichern und Vorstellungen der Parlamentsmehrheit über die Interpretation von vertragsrechtlich geschaffenen Grauzonen einfordern zu können.

Welche Komitologie-, delegierten Rechtsakt- oder Durchführungsrechtsaktverfahren sollen nach Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages angewendet werden? Diese Frage betrifft natürlich alle neuen, nach dem Inkrafttreten vorgeschlagenen und angenommenen Sekundärakte. Darüber hinaus ist aber aus parlamentarischer Sicht zu klären, wie mit laufenden Verfahren umgegangen wird, bei denen sich die Rechtsgrundlage zu Gunsten des Parlaments erheblich ändert (Handels-, Fischerei- und Agrarpolitik), sowie mit bereits angenommenen Akten, deren Komitologiebestimmungen nach Lissabon geändert werden müssen. Zur Vereinfachung der Entscheidungsverfahren wird im Lissabonner Vertrag das Mitentscheidungsverfahren als „ordentliches Gesetzgebungsverfahren“ zum Regelverfahren. Art. 290 und 291 AEUV schaffen in diesem Kontext auch die Grundlage für zwei neue Normtypen: Nach Art. 290 AEUV 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 2006,¹ also vor dem Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages vereinbart wurden, solange Anwendung finden, bis der jeweilige Gesetzgebungsakt im Lichte

1 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.

des Vertrages 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 Umsetzungsauftrag des Lissabonner Vertrages 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 Vertrages ihre Gültigkeit behalten sollen, und daher auf der Grundlage der Art. 290 oder 291 AEUV angepasst werden müssen. In seiner Entschließung zum Bericht über „die neuen Aufgaben und Zuständigkeiten des Parlaments bei der Umsetzung des Vertrags von Lissabon“ begrüßt das Parlament die Schaffung delegierter Rechtsakte. Zugleich weist der Bericht aber darauf hin, dass Ziele, Inhalt, Geltungsbereich und Dauer der Befugnisübertragung vom Parlament und dem Rat gleichberechtigt in einem Basisgesetzgebungsakt festgelegt werden müssen. Konkret schlägt der Bericht vor, dass „sich die Institutionen auf eine Standardformulierung für derartige Delegierungen einigen, die von der Kommission selbst regelmäßig in Gesetzgebungsvorschläge eingefügt werden könnte“. Im Hinblick auf die „Durchführungsrechtsakte“ stellt der Bericht fest, dass das Parlament und der Rat durch Verordnungen im Voraus allgemeine Regeln und Grundsätze festlegen müssen, nach denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren.

Umsetzungsfragen in der Gemeinsamen Handelspolitik

Eine besondere Herausforderung für das Parlament stellt die Umsetzung der Lissabonner Vertragsbestimmungen zur Gemeinsamen Handelspolitik (GHP) dar. Denn während das Parlament in diesem Bereich gegenwärtig nur über informelle Informations-, immer wieder hart zu erstreitende Zustimmungs- und Konsultationsrechte verfügt, stehen ihm nach Lissabon vollwertige Mitentscheidungs- sowie von den anderen Organen kaum hinterfragbare Kontroll- und Zustimmungskompetenzen zu. Nach Art. 207(2) AEUV werden das Parlament und der Rat gleichberechtigte Mitgesetzgeber bei der Bestimmung des Rahmens für die Umsetzung der gemeinsamen Handelspolitik sein. Damit ändert sich die Arbeit des Parlaments grundlegend, da es bei allen Vorschlägen in Bezug auf den Rahmen für die Umsetzung der GHP volle Verantwortung als Mitgesetzgeber tragen wird. Der Wortlaut von Art. 207 AEUV („Maßnahmen, mit denen der Rahmen für die Umsetzung der gemeinsamen Handelspolitik bestimmt wird“) impliziert, dass die Kernbestandteile der GHP in den im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erlassenen Gesetzgebungsakt aufgenommen werden, und dass unwesentliche Bestandteile des Gesetzgebungsakts nach Art. 290 AEUV im Rahmen der delegierten Rechtsakte von der Kommission geändert oder ergänzt werden können. Hierbei kann das Parlament das Inkrafttreten des betreffenden delegierten Rechtsakts verhindern, soweit der zugrunde liegende Gesetzgebungsakt des Mitentscheidungsverfahrens dies vorsieht. Darüber hinaus werden der Kommission, wenn es einheitlicher Bedingungen für die Durchführung des Basisrechtsakts bedarf, nach Artikel 291 AEUV innerhalb dieses Gesetzgebungsakts Durchführungsbefugnisse übertragen („Durchführungsrechtsakte“). Unmittelbaren Regelungsbedarf sehen die Abgeordneten hierbei vor allem im Hinblick auf eine Revision der Antidumpingverordnung Nr. 384/96 des Rates² und der Antisubventionsverordnung: Nr. 597/2009 des Rates.³ Denn beide Verordnungen erlauben es dem Rat, gegen Entschlei-

2 Verordnung (EG) Nr. 384/96 des Rates vom 22. Dezember 1995 über den Schutz gegen gedumpte Einfuhren aus nicht zur Europäischen Gemeinschaft gehörenden Ländern (ABl. L 56 vom 6.3.1996, S. 1).

3 Verordnung (EG) Nr. 597/2009 des Rates vom 11. Juni 2009 über den Schutz gegen subventionierte Einfuhren aus nicht zur EG gehörenden Ländern (Kodifizierte Fassung) (ABl. L 188 vom 18.7.2009, S. 93-126).

dungen der Kommission vorzugehen. Aufgrund der neuen Rahmenbestimmungen zur Machtbalance zwischen Parlament, Rat und Kommission in der GHP stehen die in beiden Verordnungen sanktionierten Sonderverfahren dem Lissabonner Vertrag entgegen.

Die handelspolitischen Befugnisse des Parlaments werden nicht nur durch die mit dem Inkrafttreten des neuen Vertrags verbundenen verfahrenstechnischen Änderungen, sondern auch dadurch wesentlich gestärkt, dass die funktionale Reichweite der GHP erweitert wird. Nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon ist die Zustimmung des Parlaments für den Abschluss aller Handelsabkommen erforderlich. Die Kommission wird in diesem Zusammenhang rechtlich dazu verpflichtet, das Parlament regelmäßig über die laufenden Verhandlungen in demselben Umfang zu unterrichten, in dem sie den vom Rat bestellten Sonderausschuss informiert (Art. 207(3) AEUV). Die Gefahr, dass das Parlament seine Zustimmung zu Handelsabkommen verweigert, könnte minimiert werden, wenn das Parlament bereits im Verlauf der Verhandlungen die Möglichkeit erhielte, zu den Verhandlungsmandaten konsultiert zu werden. Im Gespräch waren im Spätsommer 2009 Verhandlungen mit der Kommission, um die geltende Rahmenvereinbarung zwischen Parlament und Kommission, insbesondere deren Nummer 19, zu konkretisieren und zu verschärfen, um eine informelle Mitwirkung der Abgeordneten an den Verhandlungen zu ermöglichen.

Schluss

Vor dem Hintergrund der zu erwartenden Ratifizierungen des Reformvertrages verfolgte das Parlament 2009 eine Strategie der maximalen Sicherung der primärrechtlich sanktionierten, neuen Parlamentsrechte und -pflichten. Der Erfolg dieser Strategie hängt davon ab, wie weit Ministerrat und Kommission auf die parlamentarische Interpretation der Spielräume und Grauzonen eingehen, die der Vertrag bietet bzw. hinterlässt. Es zeichnete sich allerdings schon seit Beginn des Jahres 2009 ab, dass sich die Umsetzungsmaßnahmen nur im Sinne eines großen, allumfassenden Koppelgeschäfts lösen lassen. Dies liegt einerseits an der geringen Bereitschaft der Ratspräsidentenschaften des zurückliegenden Jahres, auf Einzelforderungen des Parlaments in den Bereichen der Außen- und Sicherheitspolitik, der Handels-, Agrar-, Fischerei- und Haushaltspolitik sowie der Justiz- und Innenpolitik einzugehen. Andererseits konnte das Parlament als Ganzes nur eine Serie weithin beachteter Anpassungsvorschläge in verschiedenen, vom Lissabonner Vertrag tangierten Feldern, verabschieden. Eine alle Reform- und Adaptationsbereiche umfassende Strategie blieb somit aus. Dies verwundert angesichts des mit den Europawahlen einhergehenden, zwangsläufigen Umbruchs wenig. Denn kein Parlament, auch nicht das Europäische, wäre gut beraten, wenn es den Vertretern der kommenden Wahlperiode ein enges Korsett an Verhaltensvorschriften diktieren würde, die diese nur unter hohen institutionellen Kosten ändern könnten. Insofern hat sich das Parlament in einer besonderen Phase – zwischen den Verträgen und zwischen den Legislaturperioden – soweit aufgestellt, dass die neuen Abgeordneten eine Anreizstruktur vorfinden, mit der sie erhobenen Hauptes auf Rat, Kommission, nationale Parlamente und Europäischen Rat zugehen können, ohne ihre Kompromissfähigkeit einzubüßen.

Weiterführende Literatur

- De Clerck-Sachsse, Julia/Kaczynski, Piotr: The European Parliament – More Powerful, Less Legitimate? An Outlook for the 7th Legislature, CEPS Working Document, Nr. 314, Brussels 2009.
- Kardasheva, Raya: The Power to Delay – The European Parliament's Influence in the Consultation Procedure, in: Journal of Common Market Studies, Vol. 47, Nr. 2/2009, S. 385-409.
- Maurer, Andreas: From Talking Shop to Working Parliament: The Change of the European Parliament Functions and its Implications for the European Parliament's Profile, in: Evangelos Chrysos (Hrsg.): 50 Years European Parliament. Experience and Perspectives, Athens, Hellenic Parliament Foundation 2009, S. 49-78.
- Mény, Yves (Hrsg.): Building Parliament: 50 Years of European Parliament History, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities 2009.