

Europäisches Parlament

Andreas Maurer

Der Vertrag von Lissabon und dessen Umsetzung bildeten den Schwerpunkt der Arbeit des Europäischen Parlaments (EP) in den vergangenen 12 Monaten. Innerhalb des Parlaments galt es, die zum Teil massiven Zugewinne an Macht und Verantwortung in der allgemeinen Führungs-, Ausschuss- und Delegationsstruktur sowie in den intraorganisationellen Verfahren rasch abzubilden, um die Handlungsfähigkeit des Parlaments unter Beweis zu stellen. Eckpunkte der hiermit angesprochenen Reformen betrafen die Politikgestaltungsfunktion des Parlaments, seine Kurations- bzw. Wahlfunktion gegenüber anderen Organen, seine Systemgestaltungsfunktion sowie seine Kontrollfunktionen gegenüber denjenigen Organen, die „politische Führung“ im Machtviereck „Europäische Kommission – Europäischer Rat – (Außen)Ministerrat-Eurogruppe“ beanspruchen: Erstens weitet der Vertrag die Mitentscheidungsrechte des EP erheblich aus, von 45 auf 84 fallspezifische Handlungsermächtigungen. Hierbei besonders stark unter Anpassungszugzwang gesetzt werden die Ausschüsse Internationaler Handel, Bürgerliche Freiheiten und Fischerei. Zweitens gesteht der Vertrag dem EP die volle Mitentscheidung im Bereich des Haushaltsverfahrens zu, was in den Verfahren zu Aufbau und Verhaushaltung des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) erstmals sichtbar zur Geltung kam. Drittens generieren die Parlamentsbefugnisse im Hinblick auf die Wahl des Präsidenten der Europäischen Kommission, die Investitur des Gesamtkollegiums sowie die Doppelrolle der Vizepräsidentin für auswärtige Beziehungen und Hohen Repräsentantin der Union für die Außen und Sicherheitspolitik besondere, interinstitutionelle Kooperationsregeln. Diese wurden 2010 in Form eines neuen Rahmenabkommens (RA) zwischen EP und Kommission, des Gründungsbeschlusses zum EAD sowie einer Serie von Briefwechseln zwischen den Ausschüssen und Ressortchefs für Handel, Außenbeziehungen, Entwicklung und Fischerei entwickelt und verursachten ihrerseits zahlreiche, negative Reaktionen auf Seiten des Ministerrates, einzelner Mitgliedstaaten und sogar der nationalen Parlamente.

Das neue Rahmenabkommen: Konzeptionelles Korsett interinstitutioneller Beziehungen

Seit der Investitur der Kommission „Santer“ 1994 verknüpft das Parlament seine über die Zustimmung zur Kommission erfolgte „Personalentscheidung“ mit einer besonderen Form interinstitutioneller Abkommen.¹ Dabei handelt das Parlament auf der Grundlage einer systematischen Funktions- und Rollenanalyse seiner Beziehungen zur Kommission ein Regelwerk aus, das die Kommission in den Grenzen der Vertragsnormen, aber über die konkreten Vertragsformulierungen hinaus auf spezifische Informations-, Kooperations- und Dokumentationsverfahren verpflichtet. Die Abkommen dienen damit einer funktionalen, politikbereichsübergreifenden Verdichtung des Prinzips der loyalen Zusammenarbeit nach

¹ Vgl. Daniela Kietz/Peter Slominski/Andreas Maurer/Sonja Puntcher Riekmann (Hrsg.): Interinstitutionelle Vereinbarungen in der Europäischen Union. Wegbereiter der Verfassungsentwicklung, Baden-Baden 2010.

Artikel 13(2) AEUV. Im Hinblick auf das mit der Kommission Barroso II ausgehandelte, nunmehr vierte „Rahmenabkommen“ begann das Parlament bereits 2008 mit einer Bewertung des 2005 geschlossenen, dritten Abkommens. Die Evaluierung floss 2009 in einen ersten Bericht an die Konferenz der Präsidenten. Handlungsleitend für die weitere Arbeit waren die folgenden Kernergebnisse der Funktionsanalyse: Einer grundlegenden Überarbeitung bedurften die Regeln über die Behandlung, Über- und Vermittlung vertraulicher Informationen angesichts eines gewissen Wildwuchses in der Zusammenarbeit einzelner Kommissionsressorts mit den korrespondierenden Parlamentsausschüssen, aber auch aufgrund der Lissabonner Vertragsreformen im Hinblick auf die Außen-, Sicherheits-, Verteidigungs-, Handels- und internationale Abkommenspolitik. Der mit Lissabon erfolgte, massive Ausbau der parlamentarischen Gesetzgebungsrechte machte eine Revision der Regelwerke zur Gesetzgebungsplanung, zur Bürgerinitiative und der Rolle der nationalen Parlamente notwendig. Auch die neuen, im Lissabonner Vertrag niedergelegten Informations- und Kontrollbefugnisse des Parlaments im Bereich der internationalen Abkommens- (Artikel 218 AEUV) und Handelspolitik (Artikel 207 AEUV) erforderten eine Grundüberholung des RA von 2005. Hierbei ging es auch um die Normierung spezifischer, informationeller Absicherungen gegenüber der Hohen Repräsentantin, die als Vizepräsidentin der Kommission für den Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik verantwortlich zeichnet. Denn während der für die Handelspolitik zuständige Kommissar vertraglich über Artikel 207 AEUV gebunden ist, dem Parlament „regelmäßig Bericht über den Stand der Verhandlungen“ zu erstatten, bleibt eine entsprechende Verpflichtung der Außenkommissarin zumindest auf Vertragsebene aus. Artikel 218(10) AEUV enthält zwar eine im Hinblick auf internationale Verhandlungen weitgehendere Definition, da das „Parlament [...] in allen Phasen des Verfahrens unverzüglich und umfassend unterrichtet“ wird. Allerdings lassen die Absätze 2 bis 5 dieser Vertragsbestimmung offen, welche Institution die Verhandlungen führt. Für das Parlament ist daher nicht sichergestellt, dass immer die Kommission als erstbeste Ansprechpartnerin fungiert, um die Information und Unterrichtung „unverzüglich und umfassend“ zu gewährleisten. Da dem Parlament bereits in der Vergangenheit wichtige Informationen über Verhandlungsmandate und Abkommensentwürfe für Assoziations-, Partnerschafts- und andere, über die Handelspolitik hinausgehende Abkommen unter Verweis auf den Ministerrat vorenthalten wurden, beabsichtigte das Parlament, die aus Artikel 218(10) AEUV erwachsende Informationsverpflichtung so weit wie möglich über die Kommission abzusichern.

Im November 2009 berief die Konferenz der Präsidenten eine Arbeitsgruppe unter Leitung des Vorsitzenden des Rechtsausschusses, Klaus-Heiner Lehne, ein, die das neue Abkommen mit der Kommission aushandeln sollte. In Verbindung mit dem Zustimmungsbeschluss zum neuen Kommissionspräsidenten verabschiedete das Parlament am 9. Februar 2010 eine erste Entschließung, die die Eckpunkte des Abkommens markierte.² Die Verhandlungen zum eigentlichen Abkommenstext zogen sich jedoch bis Ende Juli 2010 hin, da der Rat massive Kritik an der Parlamentsentschließung äußerte³ und Kommissar Sefcovic sich daher häufig im Rat „Allgemeine Angelegenheiten“ rückversichern musste.

2 Entschließung P7_TA(2010)0009 des Europäischen Parlaments vom 9. Februar 2010 zu einer revidierten Rahmenvereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament und der Kommission für die nächste Wahlperiode.

3 Conseil de l'Union Européenne, Avis du Service Juridique: Résolution du 9 février 2010 du Parlement européen sur un futur accord-cadre sur les relations entre le Parlement européen et la Commission pendant la législature 2009-2014, Doc. No. 7149/10, Brüssel, 4. März 2010.

Die Verhandlungen wurden auch im Lichte der vom Präsidenten der Kommission herausgegebenen politischen Leitlinien und der von ihm abgegebenen Erklärungen vom 15. September 2009⁴ und 9. Februar 2010⁵ geführt. Zusätzlich zog das Parlament die Erklärungen der designierten Kommissionsmitglieder heran, die diese schriftlich, vor und nach ihren Anhörungen vor den Ausschüssen des Parlaments, abgegeben hatten. Im Hinblick auf die im weiteren Verlauf zwischen EP, Kommission und Rat umstrittene Frage, inwieweit das Parlament im Vorfeld seiner Ratifikation internationaler Abkommen zu beteiligen ist, deutete die mündliche Antwort des Handelskommissars, Karel de Gucht, an, welche Kooperationsmöglichkeiten sich mit der Kommission ausloten lassen:

„The mandate is decided by the Council. That is in the Lisbon Treaty. I cannot change anything about it. That is what it is. But [...] you have a major role to play in the definition of that mandate and I will make sure that you are duly consulted on this. [...] I will make sure that you have time to vote in the explicit resolution on that. I will duly take this into account in my negotiations with the Council. So I will do everything possible to make you an equal partner in defining the mandate and, not only defining it, also following it up during the negotiations, but with due respect to what is in the Lisbon Treaty. The Lisbon Treaty can only work if we respect what is in it.“⁶ Diese und vergleichbare „Angebote“ der Kommissare ermutigten die Abgeordneten, im Verlauf der Verhandlungen weitreichende Mitwirkungsrechte gegenüber der Kommission einzufordern.

Am 20. Oktober 2010 billigte das Parlament schließlich den Bericht über die Revision der Rahmenvereinbarung über die Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und der Kommission [2010/2118(ACI)] und nahm damit das Abkommen in seine Geschäftsordnung auf.

Im Ergebnis ist die neue Rahmenvereinbarung vom Topos einer neuen, „besonderen Partnerschaft“ zwischen dem Parlament und der Kommission geprägt. Hierzu vereinbaren die beiden Organe zahlreiche, interinstitutionelle Arbeitsmechanismen und Strukturen, die die politische Verantwortung und Legitimität der Kommission stärken, den konstruktiven Dialog ausbauen, den Informationsfluss zwischen den beiden Organen und die Zusammenarbeit in Bezug auf die Verfahren und die Planung verbessern sollen. Besondere, in Anhängen zur Rahmenvereinbarung präzise ausformulierte Bestimmungen schließen die beiden Organe im Hinblick auf die Zusammenarbeit der Kommission mit nationalen Sachverständigen im Vorfeld sowie in der Umsetzung gesetzgeberischer Maßnahmen (Anhang 1), die Weiterleitung und intrainstitutionelle Verwertung vertraulicher Informationen (Anhang 2), die Information und Konsultation des Parlaments bei Verhandlungen zu und beim Abschluss internationaler Abkommen (Anhang 3), und die Zusammenarbeit bei der Erstellung des Arbeitsprogramms der Kommission (Anhang 4).

Zwar legen die Partner eingangs des RA großen Wert auf die Feststellung, am Vertragsgrundsatz des kollegialen Charakters der Kommission nicht rütteln zu wollen. Diesen Grundsatz legen Kommission und Parlament anschließend extensiv, aber dennoch gemein-

4 José Barroso: Passion and responsibility. Strengthening Europe in a Time of Change, European Parliament Plenary Strasbourg, 15. September 2009, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/09/391>.

5 José Barroso: Speaking with one voice. Defining and defending the European interest, EP Plenary: vote on new College Strasbourg, 9. Februar 2010, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/10/21>.

6 European Parliament, 12 January 2010, Verbatim report of the International Trade Committee Hearing of Karel De Gucht, Commissioner-designate for Trade, http://www.europarl.europa.eu/hearings/static/commissioners/cre/de_gucht.pdf.

sam, in Richtung einer Verantwortungskette aus, die im Verhältnis der einzelnen Kommissare gegenüber dem Kommissionspräsidium ihren Anfang nimmt und bei der Verantwortung des Kommissionspräsidenten gegenüber dem Parlament schließt: „Fordert das Parlament den Präsidenten der Kommission auf, einem Mitglied der Kommission das Vertrauen zu entziehen, so prüft dieser sorgfältig, ob er dieses Mitglied gemäß Artikel 17(6) EUV auffordern sollte, sein Amt niederzulegen. Entweder fordert der Präsident dieses Mitglied zur Niederlegung des Amtes auf, oder er erklärt in der nächsten Tagung vor dem Parlament, warum er dies ablehnt.“

Kritik des Rates löste die im RA eingegangene Verpflichtung der Kommission aus, insbesondere im Hinblick auf den Zugang zu ihren Sitzungen und die Übermittlung von Beiträgen oder anderen Informationen, vor allem bei Gesetzgebungs- und Haushaltsangelegenheiten, den Grundsatz der Gleichbehandlung von Parlament und Rat anzuwenden. Formal richtig moniert hierzu der Rat, dass die Verträge diesen postulierten Gleichbehandlungsgrundsatz an keiner Stelle normieren und eine Selbstverpflichtung der Kommission hierauf nicht statthaft sei. Dagegen lässt sich jedoch argumentieren, dass zum Beispiel aus den Formulierungen in den Artikeln 14(1) EUV und 289 AEUV durchaus eine faktische Gleichrangigkeit von Parlament und Rat abgeleitet werden kann, an der sich die Kommission als Interaktionspartner zu orientieren hat. Das RA schränkt den Grundsatz explizit auf die Funktionen von EP und Rat als Gesetzgebungsorgane und Teile der Haushaltsbehörde ein. Das Gegenargument des Rates, dass sich die Rollen der beiden betroffenen Organe beispielsweise bei der Durchführung der Rechtsakte der Union (Artikel 291 AEUV), dem Abschluss internationaler Übereinkünfte (Artikel 218 AEUV) oder der Kontrolle über die Ausführung des Haushaltsplans der Union (Artikel 319 AEUV) unterscheiden und das EP daher nicht das Bestehen eines allgemeinen Grundsatzes der Gleichbehandlung von Parlament und Rat geltend machen kann, um der Kommission auf dieser Grundlage neue, über die Verträge hinausgehende Verpflichtungen aufzuerlegen, ist wenig überzeugend. Denn die vom Rat aufgeführten Beispiele gehören eben gerade nicht in die Kategorie Gesetzgebung und Haushaltserstellung, sondern stellen Spezialbestimmungen zur Durchführung dieser beiden Rechtsetzungsinstrumente dar. Mit Verweis auf Artikel 207 AEUV wäre der Grundsatz theoretisch sogar auf den Bereich der bi- und multilateralen Handelsabkommen der EU ausdehnbar, da dieser Artikel explizit eine Gleichbehandlung des EP mit dem Handelsausschuss des Rates durch die Kommission erklärt. Dass es zu dieser Konkretisierung des Gleichbehandlungsgrundsatzes nicht gekommen ist, liegt in erster Linie an den bis Mitte 2010 unklar gebliebenen Kooperationsstrukturen der drei Organe in der internationalen Handelspolitik sowie den weit auseinander liegenden Interpretationen der Organe zu Artikel 218(10) AEUV, auch im Verhältnis zu Artikel 207 AEUV. Der Rat will die Verhandlungsphasen und entsprechenden Dokumente, über die das Parlament nach Artikel 218(10) AEUV „unmittelbare und umfassend“ unterrichtet werden muss, auf den Zeitraum ab dem Beginn der Verhandlungen begrenzen und macht hierbei ein faktisches Vetorecht in der Weitergabe aller oder bestimmter Teile der zugrunde liegenden EU-Dokumente geltend. Dagegen hält das Parlament an Praxis und Theorie der Phasen des idealtypischen Politikzyklus fest und geht davon aus, dass seine Unterrichtung ab den in Artikel 218(3) definierten Empfehlungen und Mandatsentwürfen zur Aufnahme internationaler Verhandlungen beginnt. Beide Positionen etablieren ein Spannungsfeld, das sich in der Praxis bewähren muss. Tatsächlich stoßen bislang die Parlamentsausschüsse für Handel und Fischerei auf weniger, die Ausschüsse für Verkehr und Außenpolitik sowie dessen Unter-

ausschuss für Menschenrechte dagegen auf erhebliche Probleme im Zugang zu Informationen aus den frühen Phasen internationaler Verhandlungen.

Zur Umsetzung der eingangs entworfenen, „besonderen Partnerschaft“ vereinbaren Parlament und Kommission eine Reihe weiterer Formen und Verfahren der Zusammenarbeit: So trifft der Präsident der Kommission mindestens zweimal jährlich mit der Konferenz der Präsidenten zusammen, und die Konferenz der Ausschussvorsitzenden mit dem Gesamtkollegium der Kommission einmal. Wichtige Gesetzgebungsvorschläge und transversal in mehrere Politiken wirkende Initiativen werden Gegenstand eines nicht weiter spezifizierten, regelmäßigen Dialogs der beiden Präsidenten, in dessen Rahmen der EP-Präsident auch an Sitzungen des Kommissionskollegiums teilnehmen kann. Im Gegenzug verpflichtet sich das Parlament, den Kommissionspräsidenten oder den für die interinstitutionellen Beziehungen zuständigen Vizepräsidenten zu den Sitzungen der Konferenz der Präsidenten und der Konferenz der Ausschussvorsitzenden einzuladen, wenn Themen im Zusammenhang mit der Ausarbeitung der Tagesordnung der Plenartagung, den interinstitutionellen Beziehungen zwischen Parlament und Kommission sowie Legislativ- und Haushaltsangelegenheiten erörtert werden.

Vom Rat ebenfalls kritisiert wird die Bestimmung Nr. 15, nach der die Kommission das Parlament umfassend über ihre Sitzungen mit nationalen Sachverständigen im Rahmen ihrer Arbeiten zur Vorbereitung („Arbeitsgruppen“) und Umsetzung der Rechtsvorschriften der Union einschließlich der delegierten Rechtsakte informiert. Die Bestimmung sieht hierbei auch vor, dass Sachverständige des Parlaments auf dessen Antrag zu entsprechenden Sitzungen der Kommission eingeladen werden können. Ein Anhang Nr. 1 zum RA legt hierzu die Einzelheiten fest. Der Rat kritisiert hierbei, dass Artikel 291 AEUV keinerlei Bestimmungen über eine Beteiligung des EP an den Durchführungsakten der Union und entsprechender Sitzungen der Kommission mit Vertretern der Mitgliedstaaten enthalte. Dieser Einwand ist zwar korrekt. Allerdings sieht Artikel 291 AEUV auch keine unmittelbare Beteiligung der Mitgliedstaaten in Form von Arbeits- oder Sachverständigengruppen vor. Darüber hinaus konzentriert sich die Kritik des Rates alleine auf Artikel 291 AEUV und begründet damit die Unvereinbarkeit der Bestimmung 13 mit dem Vertrag, während diese selbst drei weitere Fallgruppen betrifft: Erstens Arbeits-/Expertengruppen zur Vorbereitung von Kommissionsinitiativen, die nicht in den Verträgen statuiert sind, gleichwohl aber gängige Praxis der Kommission und der Mitgliedstaaten darstellen. Zweitens Gremien von Vertretern der Mitgliedstaaten, die der Kommission beigeordnet sind, um diese bei der Umsetzung von Rechtsakten nach Artikel 291 AEUV zu kontrollieren. Und drittens mitgliedstaatliche Arbeitsgruppen zur Unterstützung und Kontrolle der Kommission im Hinblick auf die Vorbereitung von „Soft Law“-Maßnahmen. Die Ratskritik läuft daher ins Leere, als die Fallgruppen „Experten“ und „Soft Law“ betroffen sind. Was die mitgliedstaatliche Mitwirkung in den Umsetzungsakten nach Artikel 291 AEUV angeht, wird erst die hierzu im Mitentscheidungsverfahren verhandelte Verordnung zeigen, welche Möglichkeiten der Mitwirkung statthaft sind.

Die Rahmenvereinbarung kann gegenüber dem Rat nicht geltend gemacht werden. Der Rat hat bereits klargestellt, dass er den Gerichtshof anrufen wird, falls das Europäische Parlament oder die Kommission in Anwendung der Bestimmungen dieser Rahmenvereinbarung Rechtsakte erlassen oder in sonstiger Weise tätig werden und dabei die Interessen des Rates oder die ihm gemäß den Verträgen zustehenden Rechte beeinträchtigen. Wie weit diese Ankündigung geht, wird die Praxis zeigen.

Machtproben in der Gesetzgebung: Von der Ablehnung über die informelle Mitwirkung zur Zustimmung

Am 11. Februar 2010 verweigerte das Parlament dem Interimsabkommen zur Übertragung von EU-Bankdaten an die USA über den Finanzdienstleister SWIFT (Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication) seine Zustimmung aufgrund erheblicher Bedenken hinsichtlich des Datenschutzes, der Verhältnismäßigkeit und des nach Auffassung des Parlaments unzureichend realisierten Prinzips der Gegenseitigkeit. Mit dieser Ablehnungsentscheidung wurde der vom EU-Ministerrat am 30. November 2009, einen Tag vor Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages, gebilligte Text ungültig. Der Resolution zur Ablehnung des SWIFT-Übergangsabkommens stimmten 378 Abgeordnete bei 196 Gegenstimmen und 31 Enthaltungen zu. Mit der Ablehnung forderte das Parlament Kommission und Rat gleichzeitig auf, die Ausarbeitung eines langfristigen Abkommens mit den USA einzuleiten, das den Anforderungen des Lissabonner Vertrages und der Charta der Grundrechte genügt. Die Kommission kündigte unmittelbar nach der Abstimmung an, Leitlinien für die Verhandlungen über ein langfristiges Abkommen vorzuschlagen. Bereits am 17. September 2009 machte das Parlament seinen, aus heutiger Sicht alles andere als maximalistischen, Forderungskatalog publik: Erstens müsse das Abkommen die Rechte der EU-Bürger auf Schutz ihrer persönlichen Daten in vollem Umfang wahren, zweitens sollten die US-Behörden die gesammelten Daten ausschließlich für Zwecke der Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung verwenden dürfen, und drittens sollten die übermittelte Daten „den gleichen Rechtsmittelverfahren unterliegen wie innerhalb der Europäischen Union gespeicherte Daten, einschließlich Schadenersatz im Fall einer rechtswidrigen Verarbeitung personenbezogener Daten“.

Am 25. Februar 2010 erklärten die EU-Innenminister, Verhandlungen über ein neues Abkommen aufnehmen zu wollen. Das Europäische Parlament beriet hierzu das ihm zugeleitete Verhandlungsmandat und hob am 5. Mai 2010 hervor, welche Verbesserungen notwendig seien, um dem neuen Abkommen die Zustimmung zu erteilen: Erstens sollte gewährleistet werden, dass nicht nur strenge Sicherungsmaßnahmen in das geplante Abkommen aufgenommen, sondern längerfristig eine dauerhafte, rechtlich über den Einzelfall hinausgehende und fundierte europäische Lösung zur Extraktion angeforderter Daten in der EU normiert würde. Zweitens sollte eine öffentliche Gerichtsbehörde in der EU benannt werden, die dafür verantwortlich ist, Anträge des US-amerikanischen Finanzministeriums entgegenzunehmen. Drittens sollten bereits im Abkommen Evaluierungen und Sicherheitsüberprüfungen durch die EU-Kommission zu festgesetzten Zeiten während der Durchführung des Abkommens vorgesehen werden. Viertens sollten die spezifischen Rechte EU-europäischer und US-amerikanischer Bürger im Hinblick auf den Zugang, die Berichtigung und Streichung von Daten sowie Entschädigung und Rechtsbehelf auf nicht-diskriminierender Grundlage und ungeachtet der Staatsangehörigkeit verankert werden.

Im Vergleich zum ursprünglichen, vom Parlament zurückgewiesenen Interimsabkommen stellt das nun vorliegende Abkommen eine Verbesserung dar. So werden der Zugang zu Daten und ihre Extraktion auf US-amerikanischem Boden von europäischen Beamten überwacht und erforderlichenfalls gesperrt. Durch dieses Verfahren sollen missbräuchliche Anwendungen wie Data Mining und Industriespionage verhindert werden. Zweitens wird das Verfahren für gerichtliche Rechtsbehelfe für europäische Bürger detaillierter und im Sinne der EP-Forderungen geregelt, und das Recht auf Berichtigung, Löschung oder Sperrung umfangreicher. Drittens definiert das Abkommen den Anwendungsbereich für die

Bekämpfung des Terrorismus gemäß den Forderungen des Parlaments. Zusätzlich zu den Verbesserungen im Abkommen sagten Rat und Kommission zu, in einem dreistufigen Verfahren einen rechtlichen und technischen Rahmen einzurichten, um die Extraktion von Daten auf europäischem Boden zu ermöglichen. Im Ergebnis erfüllt das endgültige Abkommen zusammen mit den rechtsverbindlichen Zusagen im Beschluss des Rates das Gros der Forderungen des Parlaments. Den parlamentarischen Bedenken der Sicherheit und der Privatsphäre für die EU-Bürger trägt der neue Text Rechnung. Darüber hinaus bringt das Abkommen eine qualitative Aufwertung der Befugnisse des Parlaments, indem eine einheitliche, europäische demokratische Überwachung internationaler Abkommen gewährleistet wird.

Machtproben zur Kontrolle der Außenpolitik: Das Parlament und der Europäische Auswärtige Dienst

Im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) betritt das EP mit dem Vertrag von Lissabon erstmals das Feld der sanktionsbewährten Kontrolle, da die Hohe Repräsentantin der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik in ihrer Funktion als Vizepräsidentin der Kommission den „normalen“ Kontroll- und Sanktionskulissen unterliegt, die das Parlament seit 1994 entwickelt hat. Hinzu kommen die Haushaltsrechte des Parlaments in diesem Feld. Auf der Grundlage der neuen Regeln des Lissabonner Vertrages nahm das Parlament im Juli 2010 mit 549 Ja-Stimmen und 78 Nein-Stimmen bei 17 Enthaltungen ein Paket an Empfehlungen zur Organisation und Arbeitsweise des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) an. Obgleich das Parlament formal lediglich über ein Konsultationsrecht verfügte, konnten die Abgeordneten entscheidende Änderungen des im März 2010 veröffentlichten Vorschlags der Hohen Vertreterin der EU, Catherine Ashton, aushandeln. Die parlamentarischen Unterhändler setzten hierbei Vorschläge durch, die die „gemeinschaftliche Identität“ des Dienstes stärken und die politische Rechenschaftspflicht sowie die der Haushaltsführung gegenüber dem Parlament gewährleisten. Im Hinblick auf die operative Zusammenarbeit mit Drittstaaten realisierte das Parlament seinen Vorschlag, dass nicht der EAD, sondern die Kommission weiterhin für die Verwaltung der EU-Programme zur Zusammenarbeit mit Drittländern zuständig bleibt. Vorschläge für Änderungen im Bereich der Entwicklungspolitik (Europäischer Entwicklungsfonds und Finanzierungsinstrument für Entwicklungszusammenarbeit) werden dagegen vom EAD und der Kommission gemeinsam erstellt und anschließend zur Beschlussfassung durch das Kommissionskollegium vorgelegt. Das EP setzte außerdem eine Vereinbarung durch, wonach mindestens 60% der Mitarbeiter des EAD unbefristet angestellte Beamte der Union sein müssen. Beamte der nationalen diplomatischen Dienste werden als Bedienstete der Union auf Zeit für einen Gesamtzeitraum bis zu acht Jahren eingestellt. Maßnahmen zur Korrektur von Unausgewogenheiten sollen jedoch erst im Rahmen der für 2013 geplanten Revision des Dienstes unternommen werden. Der EAD wird somit ab dem 1. Januar 2011 als Einrichtung mit einer Zentralverwaltung in Brüssel und 136 EU-Delegationen in Drittstaaten und bei Internationalen Organisationen starten. Die Zentralverwaltung wird in Generaldirektionen aufgeteilt sein, die ihrerseits in geographische und multilaterale wie funktionsbezogene, transversale Politikabteilungen heruntergebrochen werden. Auf Druck des Parlaments wird am Hauptsitz eine Menschenrechtsabteilung aufgebaut, die ihre Arbeit mit eigenständigen Stellen in den EU-Delegationen aufnehmen kann. Darüber hinaus erhält der EAD eine Abteilung, die die Hohe Vertreterin in ihren Beziehungen zum Parlament

unterstützen wird. Die politische und haushaltspolitische Rechenschaftspflicht des EAD gegenüber dem Parlament ist über eigenständige Verfahren der Haushaltsentlastung gegenüber der Kommission sichergestellt. Demnach ist die Kommission für den operativen Haushalt voll verantwortlich. Das Parlament erhält somit direkt von der Kommission die Dokumentation zur Rechnungslegung der Bereiche für das außenpolitische Handeln des Kommissionshaushalts sowie die Ausgaben für das außenpolitische Handeln der Union pro Land und Mission. Der Verwaltungshaushalt des EAD wird in einer neuen Sektion X „Europäischer Auswärtiger Dienst“ verankert.

Perspektiven

Das Parlament verfolgte in den letzten Monaten eine Strategie der maximalen Sicherung der primärrechtlich im Lissabonner Vertrag sanktionierten, neuen Parlamentsrechte und -pflichten. Der Erfolg dieser Strategie hängt davon ab, wie nicht nur die Kommission, sondern insbesondere auch der Rat auf die parlamentarische Interpretation der Spielräume und Grauzonen eingehen, die der Vertrag bietet bzw. hinterlässt. Die Vielzahl der Maßnahmen zur Umsetzung des Vertrages lassen sich nur im Sinne eines Koppelgeschäfts lösen. Einer alle Reform- und Adaptationsbereiche umfassenden Strategie haben sich Parlament und Kommission gestellt. Einzig der Rat hat sich der notwendigen Zusammenarbeit bislang verweigert.

Weiterführende Literatur

- Daniela Kietz/Nikolei von Ondarza: Das neue Selbstbewusstsein des Europäischen Parlaments, SWP-Aktuell 2010/A 57, Berlin, Juli 2010.
- Doris Dialer/Eva Lichtenberger/Heinrich Neisser (Hrsg.): Das Europäische Parlament. Institution, Vision und Wirklichkeit, Innsbruck 2010.
- Richard Corbett/Francis Jacobs/Michael Shackleton: The European Parliament, London 2010 (im Erscheinen).
- David Judge/David Earnshaw: The European Parliament, Houndsmills u.a. 2008.
- Andreas Maurer/Dietmar Nickel (Hrsg.): Das Europäische Parlament: Supranationalität, Repräsentation und Legitimation, Baden-Baden 2005.