

Europäisches Parlament

Andreas Maurer

Die Beratung und Verabschiedung mehrerer Umsetzungs- und Konkretisierungsaufträge des Lissabonner Vertrages, die Aushandlung parlamentsinterner Verfahren zur effektiven Realisierung der mit dem Lissabonner Vertrag gewonnenen Rechte und Pflichten im Bereich der internationalen Handels- und Abkommenspolitik, die Annahme des Maßnahmenpakets zur Reform der Europäischen Wirtschafts- und Währungspolitik („Six-Pack“), und die Konsolidierung der Beziehungen zu den nationalen Parlamenten der Mitgliedstaaten bildeten deutliche Schwerpunkte der parlamentarischen Arbeit im Zeitraum 2010 bis 2011. Am 16. Februar 2011 nahm das Parlament die mit dem Rat in erster Lesung ausgehandelte Verordnung über die Europäische Bürgerinitiative an.¹ Hierbei konnten sich Parlament und Rat auf einen Kompromiss zur Mindestzahl von Unterschriften einigen. Diese müssen nun aus mindestens einem Viertel der EU-Mitgliedsstaaten kommen. Die erforderliche Anzahl in jedem Mitgliedstaat errechnet sich dabei aus den Sitzen im Europäischen Parlament, multipliziert mit dem Faktor 750. Für Deutschland liegt die Mindestunterschriftenzahl somit bei 74.250. Am 11. Mai 2011 verabschiedete das Parlament den Beschluss zur Interinstitutionellen Vereinbarung zwischen dem EP und Kommission über die Schaffung eines gemeinsamen Transparenzregisters sowie entsprechende Änderungen seiner Geschäftsordnung an.²

Politisch äußerst kontrovers stellte sich die Ende September 2011 erzielte Einigung auf das „Economic Governance-Paket“ („Six-Pack“, Rehn-Vorschläge) dar. Dieses Paket besteht aus zwei Verordnungen zu den Rahmenbedingungen über den Abbau von volkswirtschaftlichen Ungleichgewichten,³ sowie drei Verordnungen und einer Richtlinie zur Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts und zur Verbesserung der Transparenz bei der Übermittlung und Verarbeitung mitgliedstaatlicher Haushaltsdaten.⁴ Die Schlussabstimmungen über alle sechs Maßnahmen verliefen überaus knapp, weil sich die S&D-Fraktion entweder der Stimme enthielt oder aber gegen die jeweiligen Texte stimmte. Im Kern kritisierten die Sozialdemokraten die zu starke Fokussierung des „Six-Pack“ auf Haushaltskorrekturen zu

1 Vgl. Verordnung (EU) Nr. 211/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 über die Bürgerinitiative, in: ABl. L 065 vom 11.03.2011 S. 1-22; Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 15. Dezember 2010 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bürgerinitiative (KOM(2010)0119 – C7-0089/2010 – 2010/0074(COD)).

2 Vgl. Beschluss des Europäischen Parlaments vom 11. Mai 2011 zu dem Abschluss einer Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament und der Kommission über ein gemeinsames Transparenzregister (2010/2291(ACI)); und Beschluss des Europäischen Parlaments vom 11. Mai 2011 zu der Änderung der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments infolge der Einrichtung eines gemeinsamen Transparenz-Registers des Europäischen Parlament und der Kommission (2010/2292(REG)).

3 Vgl. den Bericht „Ferreira“ zur Verordnung über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte (KOM(2010)0527–C7-0301/2010–2010/0281(COD)), abgestimmt mit 554 Ja- gegen 90 Nein-Stimmen bei 21 Enthaltungen und den Bericht „Haglund“ zur Verordnung über Durchsetzungsmaßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte im Euroraum (KOM(2010)0525–C7-0299/2010– 2010/0279(COD)) mit 394 Ja- gegen 63 Nein-Stimmen bei 206 Enthaltungen.

Lasten von Wachstum und Beschäftigung. In Koalition mit Kommission und einigen gewichtigen Euro-Staaten konnte die Parlamentsmehrheit durchsetzen, dass Finanzminister von einmal abgemahnten Ländern zu Anhörungen vor das EP geladen werden. Zudem erreichte das EP die Regel, dass die Kommission bei der Suche nach Ursachen makroökonomischer Instabilität nicht nur Länder mit Handelsbilanzdefiziten, sondern auch solche mit Handelsbilanzüberschüssen, überprüft. Die Kommission muss somit auch die Möglichkeit in Betracht ziehen, dass leistungsstarke Länder Mitverursacher haushaltspolitischer Instabilität sind und somit zu Reformen aufgefordert werden können. Darüber hinaus erreichte das EP die formelle Kodifizierung des „Europäischen Semesters“, die Schaffung eines klaren Rechtsrahmens für die Kontrolle von nationalen Reformprogrammen, die Einführung einer Geldstrafe von bis zu 0,2% des BIP für verfälschte Statistiken zu Defizit- und Schuldendaten, und Sanktionen in Form einer zinspflichtigen Einlage in Höhe von 0,1% des BIP für Mitglieder der Eurozone, die den Empfehlungen zur Behebung von makroökonomischen Unausgewogenheiten nicht nachkommen.

Systemfortbildung jenseits der Vertragsreform

Zur Erfüllung der im Lissabonner Vertrag normierten Umsetzungsaufträge erarbeitete das Parlament in einer dreistufigen Serie von Initiativentschlüssen und Rahmenverordnungen ein konzeptionelles Gerüst, entlang dessen weitergehende Vorschläge formuliert werden: Ein erstes Paket umfasste die Entschließung vom 13. Januar 2009 zu den Perspektiven für den Ausbau des Dialogs mit den Bürgern im Rahmen des Vertrags von Lissabon⁴, die Entschließungen vom 7. Mai 2009 zu den neuen Aufgaben und Zuständigkeiten des Parlaments bei der Umsetzung des Vertrags von Lissabon,⁵ zur Entwicklung der Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten im Rahmen des Vertrags von Lissabon⁶, und zu den Auswirkungen des Vertrags von Lissabon auf die Entwicklung des institutionellen Gleichgewichts der Europäischen Union,⁷ sowie schließlich die Entschließung vom 11. Mai 2011 zur Entwicklung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon.⁸ Ein

4 Vgl. den Bericht „Wortmann-Kool“ zur Verordnung über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken (KOM(2010)0526–C7-0300/2010–2010/0280(COD)) mit 354 Ja- gegen 269 Nein-Stimmen bei 34 Enthaltungen, den Bericht „Feio“ zur Verordnung des Rates über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit (KOM(2010)0522–C7-0396/2010–2010/0276(CNS)) mit 363 Ja- gegen 268 Nein-Stimmen bei 37 Enthaltungen, den Bericht „Goulard“ zur Verordnung über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euroraum (KOM(2010)0524–C7-0298/2010–2010/0278(COD)) mit 352 Ja- gegen 237 Nein-Stimmen bei 67 Enthaltungen, und den Bericht „Ford“ zur Richtlinie des Rates über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten (KOM(2010)0523–C7-0397/2010–2010/0277(NLE)) mit 442 Ja- gegen 185 Nein-Stimmen bei 40 Enthaltungen.

5 Entschließung vom 13. Januar 2009 zu den Perspektiven für den Ausbau des Dialogs mit den Bürgern im Rahmen des Vertrags von Lissabon (2008/2067(INI)).

6 Entschließung vom 7. Mai 2009 zu den neuen Aufgaben und Zuständigkeiten des Parlaments bei der Umsetzung des Vertrags von Lissabon (2008/2063(INI)).

7 Entschließung vom 7. Mai 2009 zu der Entwicklung der Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten im Rahmen des Vertrags von Lissabon (2008/2120(INI)).

8 Entschließung vom 7. Mai 2009 zu der Auswirkungen des Vertrags von Lissabon auf die Entwicklung des institutionellen Gleichgewichts der Europäischen Union (2008/2073(INI)).

9 Entschließung vom 11. Mai 2011 zu der Entwicklung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon (2010/2299(INI)).

zweites, stärker auf Vorschläge der Kommission reagierendes und unmittelbarer legislativ wirkendes Paket umfasst die Entschließung vom 12. November 2009 zu den übergangsweise geltenden haushaltstechnischen Verfahrensleitlinien im Hinblick auf das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon,¹⁰ die im März 2010 verabschiedete Entschließung über die Auswirkungen des Vertrags von Lissabon auf den interinstitutionellen Gesetzgebungsprozeß,¹¹ die Entschließung vom 5. Mai 2010 zu den Auswirkungen des Inkrafttretens des Vertrags von Lissabon auf die laufenden interinstitutionellen Beschlussfassungsverfahren,¹² und die Entschließung vom 7. Juni 2011 zu den internationalen Luftverkehrsabkommen im Rahmen des Vertrags von Lissabon.¹³ Das dritte Paket betrifft schließlich rechtlich verbindliche Maßnahmen, die den Übergang vom ehemaligen EG-Vertrag zu den Regeln des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union. Hierunter fallen die fünf so genannten „Omnibus“-Verordnungen vom 18. Juni (Teile I und II), 23. September (Teil III), 16. Dezember 2008 (Teil IV) und 24. November 2009 (Teil V) zur Anpassung einiger Rechtsakte an den Ratsbeschluss (2006/512/EG) im Hinblick auf das so genannte Regelungsverfahren mit Kontrolle im Rahmen der Komitologie, die in diesem Zusammenhang verabschiedete Entschließung des Europäischen Parlaments vom 5. Mai 2010 zur legislativen Befugnisübertragung (2010/2021(INI))¹⁴ und die anschließend mit Rat und Kommission bis Februar 2011 in erster Lesung ausgehandelte Verordnung zur Festlegung der allgemeinen Regeln und Grundsätze, nach denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren.¹⁵

Parlamentarische Kontrolle der delegierten und Durchführungsrechtsakte

Grundlegend für die künftige Ordnung und Organisation der Gesetzgebungsakte der EU ist die Einigung, die Parlament und Rat bis Anfang 2011 zum Transfer des ehemaligen Systems der Komitologie in das Normengerüst der delegierten Rechtsakte und der Durchführungsrechtsakte erzielt haben. Die mit dem Lissabonner Vertrag eingeführten Normkategorien der delegierten Rechtsakte (Artikel 290 AEUV) und Durchführungsrechtsakte (Artikel 291 AEUV) unterscheiden sich entsprechend der vom Gesetzgeber erlaubten Regelungsdichte, dem Handlungsspielraum, über den die Kommission als zentrale Umsetzungsinstanz gegenüber den Mitgliedstaaten verfügt, und den Kontrollrechten des EP und des Rates, die Typ und Verfahren der Umsetzung in jedem Basisrechtsakt vereinbaren. So können Rat und Parlament die Kommission ermächtigen, delegierte Rechtsakte nach Artikel 290 AEUV zu erlassen, die den Basisrechtsakt „in nicht wesentlichen Punkten“ ergänzen oder ändern, wobei EP und Rat der Kommission die Delegation jederzeit entziehen oder gegen einen Entwurf für einen delegierten Rechtsakt Einspruch erheben können. In

10 Entschließung vom 12. November 2009 zu den übergangsweise geltenden haushaltstechnischen Verfahrensleitlinien im Hinblick auf das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon (2009/2168(INI)).

11 Entschließungsantrag vom 17.3.2010 (PE439.720v01-00 / B7-0221/2010) gemäß Artikel 58 und 59 der Geschäftsordnung zu den Auswirkungen des Inkrafttretens des Vertrags von Lissabon auf die laufenden interinstitutionellen Beschlussfassungsverfahren (KOM(2009)0665 – „Omnibus“).

12 Entschließung vom 5. Mai 2010 zu den Auswirkungen des Inkrafttretens des Vertrags von Lissabon auf die laufenden interinstitutionellen Beschlussfassungsverfahren (KOM(2009)0665) – „Omnibus“.

13 Entschließung vom 7. Juni 2011 zu dem internationalen Luftverkehrsabkommen im Rahmen des Vertrags von Lissabon (2010/2207(INI)).

14 Entschließung vom 5. Mai 2010 zur legislativen Befugnisübertragung (2010/2021(INI)).

15 ABl. L 055 vom 28/02/2011 S. 13-18.

beiden Fällen reicht es aus, wenn eines der beiden Gesetzgebungsorgane einen entsprechenden Veto- oder Entzugsbeschluss fasst. Durchführungsrechtsakte erlässt die Kommission dagegen auf der Grundlage von Artikel 291 AEUV dann, wenn für die Umsetzung eines Basisrechtsakts einheitliche Bestimmungen erforderlich sind.

Den Verhandlungen über die Umsetzung der beiden Normtypen gingen die eingangs zitierten Interimsvereinbarungen in Form so genannter Omnibus-Akte voraus. Zur Vermeidung von Rechtsunsicherheit über die Fortgeltung von Verordnungen, Richtlinien und Beschlüssen, die Umsetzungsbefugnisse an die Kommission auf der Grundlage des Komitologie-Beschlusses von 2006 übertragen,¹⁶ nahmen Parlament und Rat somit zunächst Anpassungen bestehender Rechtsvorschriften an das „Regelungsverfahren mit Kontrolle“ vor. Dieses Verfahren verlieh dem Parlament ein Vetorecht gegenüber den Vorschlägen der Kommission, die diese den jeweiligen Komitologie-Ausschüssen übermittelte. Im nächsten Schritt unterbreitete die Kommission im Dezember 2009 eine Mitteilung über die Umsetzung von Artikel 290 AEUV, der Basisnorm über die delegierten Rechtsakte. Hierzu ist kein verbindlicher, horizontaler Rechtsakt erforderlich; Parlament und Rat können unmittelbar auf den Vertragsartikel rekurrieren und in jedem Einzelfall den Geltungsbereich, den Inhalt, Zeiträume und weitere Modalitäten einer Befugnisübertragung an die Kommission festlegen. Gleichwohl hielten es Parlament und Kommission für notwendig, dass sich alle beteiligten Organe vorab auf einen allgemeinen Rahmen für diese Befugnisübertragungen verständigen. Konkret forderte das EP bereits im Mai 2009, „dass sich die Institutionen auf eine Standardformulierung für derartige Delegationen einigen, die von der Kommission selbst regelmäßig in Gesetzesvorschläge eingefügt werden könnte“.¹⁷ Auf der Grundlage der Kommissionsmitteilung und der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 5. Mai 2010 zur legislativen Befugnisübertragung (2010/2021(INI))¹⁸ einigten sich die Organe auf ein so genanntes „Common Understanding“, dass unverbindliche Standardformulierungen in Form von Musterartikeln beinhaltet. Die Konferenz der Präsidenten des Parlaments billigte diese Vereinbarung am 3. März 2011. Im Anschluss an die Übermittlung des Parlamentstextes leitete die ungarische Ratspräsidentschaft allen mitgliedstaatlichen Delegationen den Text am 14. April 2011 weiter.¹⁹ Das Parlament sicherte seine institutionellen Interessen an der Umsetzung von Artikel 290 AEUV frühzeitig im Rahmenabkommen vom 20. Oktober 2010 ab.²⁰ Hierin verpflichtete das EP die Kommission auf die Bestimmung Nr. 15, nach der die Kommission das Parlament an Ausschusssitzungen zuzulassen hat, in der mitgliedstaatliche Vertreter als „Sachverständige“ über die Ausübung der Delegation nach Artikel 290 AEUV beraten. Konkret sieht das Rahmenabkommen vor, dass auch „Sachverständige“ des Parlaments auf dessen

16 Vgl. Beschluss des Rates vom 28. Juni 1999 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse (1999/468/EG), geändert durch den Beschluss 2006/512/EG, ABl. L 200 vom 22.7.2006, S. 11.

17 Vgl. Punkt 68 der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 7. Mai 2009 zu den neuen Aufgaben und Zuständigkeiten des Parlaments bei der Umsetzung des Vertrags von Lissabon.

18 Entschließung vom 5. Mai 2010 zur legislativen Befugnisübertragung (2010/2021(INI)).

19 Rat der Europäischen Union: Dokument Nr. 8753/1/11: Vereinbarung – Delegierte Rechtsakte, Brüssel, 14. April 2011. REV 1.

20 Beschluss des Europäischen Parlaments vom 20. Oktober 2010 zur Revision der Rahmenvereinbarung über die Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission (2010/2118(ACI))

Antrag zu entsprechenden Sitzungen der Kommission eingeladen werden können; ein Anhang Nr. 1 legt hierzu die Einzelheiten fest. Obgleich der Rat diese Regelung unge-
wohnt laut kritisierte,²¹ hat es in der bisherigen Praxis der delegierten Rechtsakte und ihrer
hierzuhinberufenen Ausschüsse keine merklichen Probleme bezüglich der Parlamentsin-
formation und –beteiligung gegeben. Selbst in den bis 2009 vollständig gegenüber dem
Parlament abgeschotteten Bereichen der Handels- und internationalen Abkommenspolitik
ist die Kommission dazu übergegangen, Einladungen zu entsprechenden Ausschusssitzun-
gen an die Parlamentsgremien auszusprechen. Der politisch wie rechtliche Status des
„Common Understanding“ ist allerdings umstritten. Die Vereinbarung stellt kein „Interin-
stitutionelles Abkommen“ entsprechend Artikel 295 AEUV dar, sondern eher eine infor-
melle Verabredung über ein „Formulierungsangebot“, dessen Autorenschaft nebulös
bleibt. Hintergrund hierfür sind teilweise heftig verlaufene Auseinandersetzungen zwi-
schen den Vorsitzenden der Parlamentsausschüsse, da sich einige der Fachausschüsse
durch Vorabsprachen des federführenden Rechtsausschusses mit Rat und Kommission
übergangen fühlten.

Paketgeschäfte zwischen Gesetzgebung und Exekutivkontrolle

Schwieriger als die Vereinbarung zu den delegierten Rechtsakten verlief die Ausein-
setzung über die Verordnung zur Umsetzung von Artikel 291 AEUV. Die Kommission
unterbreitete ihren Entwurf im März 2010.²² Im Kern schlug sie vor, dass sie in allen Fällen
eines Durchführungsakts von einem Ausschuss unterstützt wird, dem sie vorsitzt und der
sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammensetzt. Im Unterschied zum Komitologie-
system mit vier Ausschusstypen, die sich vor allem im Hinblick auf ihre Einspruchsrechte
gegenüber der Kommission unterschieden, sollten nun nur noch zwei Ausschussverfahren
gelten: Im „Beratungsverfahren“ sollte der Ausschuss über keine besonderen Vetorechte
gegenüber der Kommission verfügen; im „Prüfverfahren“ sollte dagegen eine qualifizierte
Mehrheit der Vertreter der Mitgliedstaaten die Vorschläge der Kommission abwehren und
einen „Berufungsausschuss“ anrufen können, der über die Auffassungsunterschiede berät.
Für die Vorbereitung der ersten Lesung des Verordnungstextes im Parlament war erneut
der Rechtsausschuss federführend. Stellungnahmen formulierten die Ausschüsse für aus-
wärtige Angelegenheiten, Entwicklung, internationalen Handel, Wirtschaft und Währung,
Umweltfragen, Volksgesundheit und Lebensmittelsicherheit, Binnenmarkt und Ver-
braucherschutz, Verkehr und Fremdenverkehr, regionale Entwicklung, Landwirtschaft und
ländliche Entwicklung, Fischerei, bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres und konstituti-
onelle Fragen. Der den weiteren interinstitutionellen Verhandlungsverlauf prägende
Konflikt zeichnete sich frühzeitig ab, da die Ausschüsse für Entwicklung, internationalen
Handel, regionale Entwicklung, Landwirtschaft, und Fischerei die von der Kommission
vorgeschlagene Auflistung derjenigen Politikbereiche, in denen das Prüfverfahren zur
Anwendung kommen sollte, ersatzlos strichen. Sie vertraten die Ansicht, das Parlament
und Rat in jedem Basisrechtsakt selbstständig entscheiden sollten, ob die Kommission im
Beratungsverfahren oder im Prüfverfahren Durchführungsmaßnahmen vorschlagen und

21 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, Bruxelles, 4 mars 2010.

22 Vgl. KOM/2010/0083 endg. – COD 2010/0051.

verabschieden darf. Der Handelsausschuss begründete seine Ablehnung der Liste zudem mit dem Argument, dass mitgliedstaatliche Einspruchsrechte im Prüfverfahren gegen die Sachlogik eines Politikbereichs stünden, der in die ausschließliche Zuständigkeit der Union fällt. Tatsächlich ist schwer nachzuvollziehen, warum alleine die Zuordnung eines Basisrechtsakts zu einem Politikfeld den Ausschlag dafür geben soll, dass sämtliche Stufen der Durchführung in nur einem Verfahren verabschiedet werden sollen, in dem ein Veto der mitgliedstaatlichen Vertreter die abschließende Entscheidung blockiert.

Der Konflikt zwischen Parlament und Rat sowie zwischen dem Rechts- und Handelsausschuss spitzte sich Ende 2010 zu, da die Verhandlungen über die Verordnung zur Umsetzung der bilateralen Schutzklausel des Freihandelsabkommens zwischen der EU und Korea genau an dieser Frage festgefahren waren.²³ Die Ratspräsidentschaft vertrat unter dem Druck einiger stark vom Außenhandel profitierenden Staaten den Standpunkt, dass für die Umsetzung der einzelnen Verfahrensschritte beim Erlass handelspolitischer Schutzvorkehrungen weder delegierte noch Durchführungsrechtsakte, sondern der Rückgriff auf spezifische Schutzverfahren notwendig seien, die vor der Herausbildung des Komitologiesystems geschaffen wurden und den Mitgliedstaaten sowie dem Rat weitgehende Veto- und Entscheidungsrechte zu Lasten der Exekutivbefugnisse der Kommission zugestehen.²⁴ Der Parlamentsausschuss für internationalen Handel kam dagegen zur Auffassung, dass zur „Umsetzung der bilateralen Schutzklausel [...] einheitliche Rahmenbedingungen für vorläufige und endgültige Schutzmaßnahmen, Überwachungsmaßnahmen sowie die Einstellung einer Untersuchung oder eines Verfahrens ohne Maßnahmen“ erforderlich sind, die sich an Artikel 291 AEUV zu orientieren hätten. Im Vorgriff auf die Umsetzungsverordnung zu Artikel 291 AEUV sah der Bericht zur ersten Lesung zudem eine Abschichtung der Verfahrensarten im Hinblick auf die verschiedenen Phasen vor, die zur Verabschiedung einer Schutzmaßnahme führen. Für beobachtende und vorläufige Maßnahmen sollten dementsprechend „nur“ Beratungsverfahren gelten, während zur Verabschiedung endgültiger Schutzmaßnahmen das Regelungs- bzw. neue Prüfverfahren angewendet werden sollten. Der Handelsausschuss versuchte somit, auf der Grundlage von Artikel 291 AEUV eine verfahrenspolitische Entsprechung zur längst eingeübten Eskalationsleiter handelspolitischer Schutzmaßnahmen zu begründen. Von einer Einigung über diese Frage machte der Handelsausschuss sodann sein Votum über das Freihandelsabkommen mit Südkorea selbst abhängig. Im Ergebnis generierte der Ausschuss somit die Zielparame- ter des übergeordneten „Tauschgeschäfts“ im Hinblick auf die Verordnung zur Umsetzung von Artikel 291 AEUV. Der Rat wurde gezwungen, von der fast 50-jährigen Praxis der Verabredung besonderer Umsetzungsregeln in der Handelspolitik Abschied zu nehmen und diesen Bereich in das nach Lissabon normierte System der Artikel 290 und 291 AEUV zu überführen. Da mit Ausnahme Italiens alle EU-Staaten ein schnelles Inkrafttreten des Handelsabkommens mit Südkorea befürworteten, gaben sie der belgischen Ratspräsident-

23 Vgl. Protokoll der Plenarsitzung vom 6. September 2010 – Straßburg; TOP 16. Bericht über den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Umsetzung der bilateralen Schutzklausel des Freihandelsabkommens zwischen der EU und Korea [KOM(2010)0049 – C7-0025/2010 – 2010/0032(COD)] – Ausschuss für internationalen Handel. Berichterstatter: Pablo Zalba Bidegain (A7-0210/2010).

24 Vgl. z.B. die Verfahren in der Verordnung (EG) Nr. 260/2009 des Rates vom 26. Februar 2009 über die gemeinsame Einfuhrregelung (kodifizierte Fassung), ABl. L 84 vom 31.3.2009, S. 1.

schaft grünes Licht für einen Kompromiss. Im Dezember 2010 verständigten sich Parlament und Rat schließlich auf die Artikel-291-Verordnung.²⁵

Entgegen der Bedenken einiger Fachausschüsse des Parlaments bleibt es demnach bei der nicht weiter begründeten Auflistung von Politikfeldern, die im Grundsatz dem „Prüfverfahren“ zugeschlagen werden: Es wird nun herangezogen beim Erlass von Durchführungsmaßnahmen für EU-Programme, im Bereich der Agrar- und Fischereipolitik, der Handels-, Umwelt- und Steuerpolitik und bei Maßnahmen zur Sicherheit oder dem Schutz der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen. Das „Beratungsverfahren“ wendet die Kommission in allen anderen Bereichen sowie in begründeten Ausnahmefällen in den Politikfeldern des Prüfverfahrens an. Die Handelspolitik ist somit vollständig dem System des Artikels 291 AEUV unterworfen worden. Allerdings gelten für einen Übergangszeitraum Ausnahmebestimmungen: Erstens muss der Berufungsausschuss bei der Annahme multilateraler Schutzmaßnahmen immer eine positive Stellungnahme mit qualifizierter Mehrheit annehmen. Und zweitens kann der Berufungsausschuss seine Stellungnahmen im Falle der Verabschiedung von Antidumpingmaßnahmen 18 Monate lang mit der einfachen Mehrheit seiner Mitglieder abgeben. Mit diesem Kompromiss in der Hand konnten schließlich auch die Verhandlungen zur Schutzklauselverordnung des Freihandelsabkommens mit Südkorea abgeschlossen werden. Und obgleich die Artikel-291-Verordnung das Beratungsverfahren für die Handelspolitik grundsätzlich ausschließt, war der Rat bereit, die vom EP vorgenommene Absichtung der einzelnen Phasen hin zur Verabschiedung einer Schutzmaßnahme in Beratungs- und Prüfverfahren zu akzeptieren.²⁶

Vorsichtige Schritte zu einem neuerlichen Konvent

Für die Einführung eines einheitlichen Europawahlverfahrens ist nach Artikel 223 AEUV ein einstimmiger Beschluss des Rates mit Zustimmung des Parlaments sowie anschließender Ratifizierung durch alle Mitgliedstaaten erforderlich. Zuletzt verabschiedete das Parlament am 12. Juni 2002 einen entsprechenden Beschluss über die Einführung eines einheitlichen Wahlverfahrens mit einer Mehrheit von 399 gegen 111 Stimmen. Zentrale Elemente des Wahlbeschlusses waren (1) die Formulierung des Grundsatzes der Verhältniswahl mit der fakultativen Zulassung von Vorzugsstimmen auf der Grundlage von Listen in jedem Mitgliedstaat, (2) das Verbot von Doppelmandaten im Europäischen Parlament und in einem nationalen Parlament, und (3) die den Mitgliedstaaten zugestandene Option zur Einrichtung von Wahlkreisen unter der Bedingung, dass sie das Verhältniswahlssystem nicht in Frage stellen. Im weiteren Entscheidungsverfahren – auf der Grundlage des Parlamentsentwurfs entscheidet der Rat einstimmig, wobei das EP dem Beschluss mit der qualifizierten Mehrheit seiner Mitglieder zustimmen muss – lehnte der Rat jedoch den bereits seit 1998 in die Diskussion gebrachten Vorschlag des Parlaments²⁷ ab, 10% der Gesamtzahl

25 Vgl. Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 16. Dezember 2010 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung der allgemeinen Regeln und Grundsätze, nach denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren (KOM(2010)0083 – C7-0073/2010 – 2010/0051(COD))

26 Verordnung (EU) Nr. 511/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2011 zur Umsetzung der bilateralen Schutzklausel des Freihandelsabkommens zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten und der Republik Korea, ABl. L 145 vom 31.5.2011, S.19-27.

27 Angenommen am 15. Juli 1998; ABl. C 292 vom 21.9.1998.

der Sitze nach dem Verhältniswahlssystem auf der Grundlage von Listen eines einzigen EU-Wahlkreises zu wählen. In Weiterverfolgung dieses Ratsbeschlusses vom 25. Juni und 23. September 2002²⁸ verabschiedete der Ausschuss für Konstitutionelle Fragen am 28. April 2011 einen neuen, weitreichenden Bericht (Berichterstatter Duff) über „einen Vorschlag zur Änderung des Akts vom 20. September 1976 zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments.“²⁹ Der Entwurf zielt erneut darauf ab, einen transnationalen Wahlkreis für 25 MdEP zu etablieren, die mit einer Zweitstimme gewählt werden sollen. Die transnationalen Listen sollten sich „aus Kandidaten aus mindestens einem Drittel der Staaten zusammensetzen [...]; jeder Wähler würde zusätzlich zu seiner Stimme für die nationale oder regionale Liste eine Stimme für die EU-weite Liste abgeben können; die Abgabe von Stimmen für den EU-Wahlkreis [sollte] im Einklang mit dem geschlossenen proportionalen Listensystem erfolgen; und die Sitze würden ohne Mindestschwelle nach dem D'Hondt-Verfahren verteilt“.³⁰ Von der Schaffung einer EU-Liste erhoffen sich Abgeordnete seit langem die Abkehr von der Organisation nationaler Nebenwahlen („second-order elections“³¹), einen stärker an europäischen Themen orientierten Wahlkampf und damit letztlich eine höhere Wahlbeteiligung. Zudem schlägt der Ausschuss unter anderem vor, (1) in den bevölkerungsreichen Staaten territoriale Wahlkreise auf regionaler Basis einzuführen, (2) die Möglichkeit einzuräumen, durch die Abgabe von Vorzugsstimmen die von den Parteien aufgestellten Reihenfolgen ihrer Liste zu ändern, (3) eine regelmäßige Überprüfung der Verteilung der 751 Parlamentssitze während jeder Wahlperiode des Parlaments rechtzeitig vor den nächsten Wahlen vorzunehmen, um den in Artikel 14(2) AEUV niedergelegten Grundsatz der degressiven Proportionalität strikter zu beachten, (4) den Zeitplan für die Wahlen auf ein Wochenende zu verkürzen, um die Wahl attraktiver zu machen, und (5) die Wahlen von Juni auf Mai vorzuverlegen, um so die anschließende Wahl des Kommissionspräsidenten und die Investitur der neuen Kommission zu beschleunigen. Ursprünglich sah der Zeitplan des Parlaments eine abschließende Plenardebatte und Abstimmung für den 7. Juli 2011 vor. Tatsächlich wurde der Bericht jedoch an den Konstitutionellen Ausschuss zurückverwiesen, da umstritten blieb, ob die Schaffung eines EU-Wahlkreises für 25 Sitze zu Lasten der mitgliedstaatlichen Plätze gehen oder durch die Erhöhung der Gesamtsitzzahl erfolgen soll.

Ungeachtet dieses Streits deuten die einzelnen Reformvorschläge darauf hin, dass ihre Realisierung nur auf dem Wege eines ‚Verfahrensmix‘ zu bewerkstelligen ist: Eine etwaige Neuverteilung der 751 Sitze vor den nächsten Wahlen im Jahre 2014 macht einen einstimmigen Beschluss des Europäischen Rates auf der Grundlage eines Vorschlags und mit der Zustimmung des Parlaments erforderlich. Auch die neuen Verfahrenselemente zur Europawahl ließen sich über einen einstimmigen Beschluss des Rates auf Vorschlag und mit

28 Vgl. ABl. L 283 S. 1.

29 Bericht vom 28. April 2011 (PE 440.210v01-00 / A7-0176/2011) über einen Vorschlag zur Änderung des Akts vom 20. September 1976 zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments (2009/2134(INI)).

30 Vgl. Ebenda., Punkt 2. des Entschließungsantrags.

31 Vgl. Karlheinz Reif/Hermann Schmitt: Nine national second-order elections: A systematic framework for the analysis of European election results, in: European Journal of Political Research, Vol. 8, Nr. 1/1980, S. 3-44; Andreas M. Wüst/Markus Tausendpfund: 30 Jahre Europawahlen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 23/2009, S. 3-9.

Zustimmung des Parlaments ins Werk setzen. Dieses besondere Gesetzgebungsverfahren könnte dann in Form einer Änderung des Direktwahlakts von 1976 angenommen werden. Aus Gründen der Transparenz wäre jedoch die vom Berichterstatter selbst vorgebrachte Alternative zu bedenken, ein neues Protokoll zum AEUV über das Wahlverfahren einzuführen, das die den Direktwahlakt ersetzen würde. Ohnehin impliziert die Einführung einer EU-weiten Liste für 25 zusätzliche Abgeordnete eine Änderung des Artikels 15(2) AEUV und die Revision des Protokolls über die Vorrechte und Befreiungen. Hierzu wäre ein ordentliches Vertragsänderungsverfahren nach Artikel 48(2ff) AEUV notwendig. Aufgrund der mit dem Wahlrecht verknüpften Eingriffe in das Verfassungsrecht der Mitgliedstaaten böte sich die Durchführung eines der Regierungskonferenz vorgelagerten Konvents an. Schließlich hat die Änderung des Direktwahlakts nicht alleine unmittelbare Auswirkungen auf die mitgliedstaatlichen Wahlordnungen, sondern auch auf die Beziehungen zwischen Europäischen und mitgliedstaatlichen Parteien und den EU-Haushalt. Politisch wäre ein Konvent sinnvoll, um eine breit in die europäischen Gesellschaften ausstrahlende Debatte über Sinn und Nutzen der Europawahlen im Kontext der empirischen Daten zur Wahlenthaltung, zu Rolle und Funktionen kleinerer, „single-issue“-Parteien einschließlich der mitgliedstaatlichen Regeln zu Sperrklauseln zu initiieren. Letztlich ginge es darum, in allen 27 Wahlbürgerschaften eine überfällige, sachlich fundierte Diskussion über die Kernparameter einer Parlamentsreform zu starten, an der sich nicht nur EU-Organe und mitgliedstaatliche Regierungen, sondern auch Vertreter politischer Parteien, der Wissenschaft, Wahlbeamten, nichtstaatliche Organisationen beteiligen sollten.

Für die einzelnen Schritte von der Einberufung eines Konvents über dessen Abhaltung, einer anschließenden Regierungskonferenz, nationalen Ratifizierungen und Zustimmungsv erfahren des EP bis hin zum Beschluss über die neue Verteilung der Sitze veranschlagt der Berichterstatter etwa vier Jahre. Angesichts der Erfahrungen mit den beiden zurückliegenden Vertragsreformen (Nizza, Lissabon) scheint diese Strecke sehr optimistisch bemessen. Geht man davon aus, dass sich das EP bis Anfang 2012 zur Verabschiedung des Berichts und seiner Empfehlungen durchringt, wäre mit dem Inkrafttreten einer entsprechenden Parlaments- und Wahlrechtsreform frühestens in der Startphase der kommenden, achten Legislaturperiode 2014-2019 zu rechnen. Die „Erstanwendung“ der Europawahlreform im Sommer 2014 wird somit verfehlt. Ginge es dem Parlament „nur“ um die Aktualisierung des Direktwahlakts für die nächsten Wahlen, dann müssten sich seine Reformvorstellungen auf diejenigen Elemente konzentrieren, die ohne eine Änderung des Vertrages auskommen. Dem seit Jahren gehegten Wunsch nach Einführung eines EU-Wahlkreises könnte dabei wohl kaum entsprochen werden. Da sich aber auch auf anderen Feldern der Bedarf für eine grundlegendere Revision der Verträge abzeichnet (Titel VII [Steuerliche Vorschriften] und VIII [Wirtschafts- und Währungspolitik] AEUV im Hinblick auf die Frage der Begründung einer Finanztransaktionssteuer und stärkerer Durchgriffsrechte im Defizitverfahren, Titel XI AEUV und EURATOM-Vertrag im Hinblick auf die Frage der Energiesolidarität und des etwaigen Ausstiegs aus der Atomenergie) und sich überdies der Wunsch nach übergreifenden Transaktionsgeschäften und Reformen zu den im Protokoll über die Übergangsbestimmungen vorgesehenen Änderungen im Stimmengewichtungssystem des Rates zu den „Stichtagen“ 1.11.2014 und 31.3.2017 und des in Artikel 17(5) EUV niedergelegten Reformauftrags zur Verkleinerung des Kommissionskollegiums abzeichnen, scheint es ratsamer, den Zeitplan für einen Konvent zur grundlegenden Überarbeitung des Lissabonner und des EURATOM-Vertrages auf das

Zieldatum 2019 hin zu planen. Auch vom Parlament hängt somit ab, wie die nächsten Schritte auf dem Weg der Fortbildung des EU-Systems geplant werden: Setzt sich das Ziel einer tiefgreifenderen Wahlrechtsreform am Ende durch, dann kommen die Abgeordneten nicht umhin, sich eingehend und frühzeitig mit den anderen, sich gegenwärtig abzeichnenden Fragen einer Vertragsanpassung auseinanderzusetzen.

Weiterführende Literatur

Gabriele Abels (Hrsg.): Auf dem Weg zum Mehrebenenparlamentarismus? Funktion von Parlamenten im politischen System der EU, Baden-Baden 2011.

Richard Corbett/Francis Jacobs/Michael Shackleton: The European Parliament, 9. Aufl. London 2010.

Cees van der Eijk/Hermann Schmitt/Eliyahz V. Sapir: Die politischen Konsequenzen der niedrigen Wahlbeteiligung bei der Europawahl 2009, in: Politische Vierteljahresschrift, Vol. 51, Nr. 4/2010, S. 605-617.

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

Jürgen Mittag (Hrsg.): 30 Jahre Direktwahlen zum Europäischen Parlament (1979-2009). Europawahlen und EP in der Analyse, Baden-Baden 2011.

Nils Ringe: Who Decides, and How?: Preferences, Uncertainty, and Policy Choice in the European Parliament, New York, Oxford University Press USA 2011.

Bruno de Witte/Alexander Trechsel/Dragana Damjanovic/Elin Hellquist/Josef Hien/Paolo Ponzano: Legislating after Lisbon. New Opportunities for the European Parliament, EUDO Report; 2010/01, European University Institute, Florence 2011, <http://www.eui.eu/Projects/EUDO/Documents/EUDO1web.pdf>.